

دور تفويض الإعتمادات في تحقيق عدم التركيز المالي

The role of credits delegation in achieving financial deconcentrationسعاد عبد الحكيم¹،¹ كلية الحقوق بجامعة الجزائر 1، (الجزائر)،

تاريخ الاستلام: 2022/03/27 تاريخ القبول للنشر: 2022/05/30 تاريخ النشر: 2022/06/30



ملخص:

تستهدف هذه الدراسة تحديد أبرز القواعد القانونية التي تحكم نظام تفويض الإعتمادات المالية ودوره في تحقيق عدم التركيز المالي في ميزانيات الدولة والمؤسسات العامة الوطنية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية التي تجيز نصوص إنشائها العمل بهذا النظام، وقد اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي القائم على تفكيك النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بموضوع تفويض الإعتمادات واستخلاص مختلف المبادئ والقواعد التي تحكمها، وقد توصلت الدراسة إلى أن تفويض الإعتمادات هو صورة من صور تفويض الاختصاص ويخضع لقواعد السنوية والتخصيص والإجمالية ولشروط المشروعية وتوفر الإعتمادات المفتوحة وضرورة سير المرافق، وبأنه قابل للتطبيق في ميزانية الدولة والميزانيات المستقلة الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، في جانب نفقات التسيير ونفقات التجهيز الممركزة عموماً، واستخلصت بأن تفويض الإعتمادات إجراء لازم لتأسيس نظام عدم تركيز مالي يستجيب لمتطلبات التسيير الفعال والمجاور للمرافق العمومية غير الممركزة.

الكلمات المفتاحية: تفويض الإعتمادات، عدم التركيز المالي، أمر بالصرف رئيسي، أمر بالصرف ثانوي، ميزانية الدولة، نفقات تسيير، نفقات تجهيز.

Abstract:

This study aims to identify the most important legal rules that govern the system of delegation of budgetary appropriations, and its role in achieving financial deconcentrating in the budgets of the State, and of national public establishments subject to the rules of the public accounts whose establishment texts allow the application of this system. The study was based on the analytical approach, which is based on the deconstruction of legal and regulatory texts related to the subject, and extract the different principles and rules that govern it. The study concluded that the delegation of credits is a form of delegation of competence and that it is subject to the rules of annuality, specialization and globality, as well as to the conditions of legality, existence of open credits and necessity for the operation of the services, and that it is



applicable to the State budget and to the autonomous budgets subject to the rules of public accountability, in addition to the operating and equipment expenditures. The study concluded that the delegation of credits is a necessary procedure to establish a financial deconcentrating system that meets the requirements of efficient and approximate management of deconcentrated public services.

Keywords: Delegation of credits; Financial deconcentration; Principal authorizing officer; Secondary authorizing officer; State budget; Operating expenditures; Equipment expenditures.

مقدمة

يُعتبر تفويض الإعتمادات المالية من الأمرين بالصّرف الرّئيسيين إلى الأمرين بالصّرف التّأنيين في ميزانيّة الدّولة وميزانيات المؤسسات العامة الوطنية الخاضعة لقواعد المحاسبة العموميّة الوسيلة القانونيّة الرّئيسيّة لعدم تركيز سلّطة الإنفاق والضمانّة الأبرز للتسيير المالي المجاور والفعال للمرافق العموميّة غير المُمركزة للدولة، وبهذه الصفة فإن دراسة تفويض الإعتمادات الماليّة تكتسي أهمية بالغة من الناحيتين النظرية والعملية، حيث تكمن الأهمية النظرية في تحديد أهم القواعد القانونيّة التي يتأسس عليها نظام تفويض الإعتمادات لاسيما من حيث مدلوله القانوني وشروط صحته طبقا لأحكام القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العموميّة والقانون العُضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين الماليّة وكذا النصوص التطبيقية ذات الصلة، إضافة إلى الخلفيات النظرية التي يستند عليها كنظام تسيير متميز للنفقات العموميّة غير المُمركزة، أما من الناحية العملية فتظهر أهمية هذه الدراسة في إبرازها لمختلف أوجه العمل بنظام تفويض الإعتمادات وتحديد مجاله في إدارات عدم التركيز في الجزائر وكذا أهم المشاكل التي تعتريه، وقد اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي القائم على تفكيك النصوص القانونيّة والتّظيميّة المتعلّقة بموضوع تفويض الإعتمادات واستخلاص مختلف المبادئ والقواعد التي تحكمه والكشف عن أثرها في عدم تركيز السّلطة الماليّة، وعليه فما هو النظام القانوني لتفويض الإعتمادات الماليّة كأهم وسائل عدم التركيز المالي في القانون الجزائري؟

في سبيل الإجابة عن الإشكالية المطروحة وبغرض استخلاص أهم المبادئ والقواعد القانونيّة التي تحكم نظام تفويض الإعتمادات والكشف عن دورها في عدم تركيز السّلطة الماليّة، ارتأينا تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين بحيث نخصص المبحث الأول منها لتحديد معالم النظام القانوني لتفويض الإعتمادات الماليّة في ميزانية الدّولة والمؤسسات العامة الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، بينما نخصص المبحث الثاني منها لبحث إنعكاسات تفويض الإعتمادات على توزيع السّلطة الماليّة بين الأمرين بالصّرف على المستوى المركزي والأمرين بالصّرف على المستوى غير المُمركز، بما يكشف عن دور تفويض الإعتمادات ومدى مساهمته في تحقيق عدم التركيز المالي.

المبحث الأول

النظام القانوني لتفويض الإعتمادات الماليّة

يُعتبر تفويض الإعتمادات الماليّة في قانون الميزانيّة والمحاسبة العموميّة أحد تطبيقات نظم تفويض السلطة المعمول بها في القانون العام، غير أنه يتفرد عنها بخصائصه التي يتشكل بها المحتوى القانوني المتميز لمدلوله وكذا بالأحكام الخاصة بصحته العُضوية والموضوعية كأحد أبرز الوسائل القانونيّة لتوزيع السلطة الماليّة، وعليه فإن إبراز دور تفويض الإعتمادات في عدم التركيز المالي لا يكون ممكنا إلا بتحديد النظام

القانوني الذي يخضع له، وهو ما يقتضي دراسة مفهومه في مطلب أول، ثم تحديد شروطه القانونية في مطلب ثانٍ.

المطلب الأول: مفهوم تفويض الإعتمادات المالية

إن تحديد النظام القانوني الذي يخضع له تفويض الإعتمادات المالية يرتبط بمدى ضبط مفهومه، ما يتطلب بالضرورة وضع تعريف له في فرع أول، ثم بيان خصائصه التي تبرز ذاتيه وتميزه عن باقي صور تفويض السلطة في فرع ثانٍ.

الفرع الأول: تعريف تفويض الإعتمادات المالية

عرّفت المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 20-404 الذي يُحدد كيفية تسيير وتفويض الإعتمادات المالية تفويض الإعتمادات على أنه "الإجراء الذي تقوم بموجبه مصلحة تابعة للدولة، المفوض، بإعطاء سلطة تنفيذ عمليات لصالحها وباسمها، لمصلحة أخرى تابعة للدولة أو لجهاز إقليمي أو مؤسسة عمومية تحت الوصاية، المفوض له".¹

كما عرّفت التعلّيمية رقم 3 المتعلقة بإجراءات تفويض إعتمادات التسيير تفويض الإعتمادات على أنه: القرار الذي يضع الأمر بالصرف الرئيسي بموجبه تحت تصرف الأمر بالصرف الثانوي الإعتمادات الضرورية لسير المصالح التابعة لسلطته".²

بينما عرّف معجم مصطلحات القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية تفويض الإعتمادات بأنه: "القرار الذي تفوض سلطة ما من خلاله سلطة تسيير الإعتمادات لشخص آخر، وهو شكل من أشكال تفويض السلطة".³

بناءً على ما تم تم تقديمه من تعاريف يُمكن تعريف تفويض الإعتمادات على أنه الإجراء الميزانياتي الذي يتخذه الأمر بالصرف الرئيسي والذي توضع بموجبه الإعتمادات المالية تحت تصرف الأمر بالصرف الثانوي.

يندرج تفويض الإعتمادات المالية ضمن أشكال تفويض السلطة، وهو ما نص عليه معجم مصطلحات القانون المتعلق بقوانين المالية صراحة عندما عرّفه بأنه القرار الذي تفوض سلطة ما من خلاله تسيير الإعتمادات لشخص آخر، مقررًا أن هذا التفويض "هو شكل من أشكال تفويض السلطة".¹

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 20-404 مؤرخ في 29 ديسمبر 2020، يحدد كفاءات تسيير وتفويض الإعتمادات المالية، جريدة رسمية عدد 80 صادر في 29 ديسمبر 2020، صفحة 19

² - Instruction du DGB-DCT n° 3 du 15 Février 1992, Portante Procédure de délégation de crédits de fonctionnement aux ordonnateurs secondaires, In INSTRUCTIONS ET CIRCULAIRES DE 1992, Ministère de l'Economie, Alger, 1992, p 6.

³ - وزارة المالية: المديرية العامة للميزانية، معجم المصطلحات: القانون المتعلق بقوانين المالية، يونيو 2021، الجزائر، ص 8

كما أكد دليل الرقابة على النفقات الملتمزم بها الصادر عن وزارة المالية بأن تفويض الإعتمادات هو: القرار الذي تتخذه السلطة التي فتحت لديها الإعتمادات بغرض تحويل سلطة اتخاذ القرارات الفردية المتعلقة باستعمال جزء معين من هذه المبالغ من طرف موظف تابع لها".²

الفرع الثاني: خصائص تفويض الإعتمادات المالية

يتميز تفويض الإعتمادات بعدد من الخصائص التي تبرز ذاتية ضمن الوسائل القانونية لعدم التركيز المالي وهي كما يلي:

أولاً: سنوية الإعتمادات المالية المفوضة

تُفتح الإعتمادات في ميزانية الدولة بموجب قانون المالية السنوي وقوانين المالية التصحيحية ومراسيم التسبيق، وهي تخضع لمبدأ سنوية الرخصة الميزانية،³ وإن تفويض هذه الإعتمادات لفائدة أمرين بالصرف غير أولئك الذين وضعت أصلاً تحت تصرفهم لا يُفقد طابعها السنوي، وهذا ما يميز الإعتمادات المفوضة عن الإعانات الممنوحة لفائدة مختلف الهيئات.⁴

مبدأ السنوية هو مبدأ القانون الميزانياتي الذي يقضي بأن رخصة الإنفاق والتحصيل لا تكون صالحة إلا لمدة سنة واحدة،⁵ وطبقاً لهذا المبدأ فإن الإعتمادات المفتوحة لسنة مالية معينة لا تخول الحق في تجديدها للسنة المالية التالية.⁶

السنة المالية هي فترة تنفيذ ميزانية الدولة⁷ وميزانيات المؤسسات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية عموماً،⁸ وهي تتوافق مع السنة المدنية،⁹ وحسب نص المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 92-

¹ - وزارة المالية: المديرية العامة للميزانية، معجم المصطلحات: القانون المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق، ص 6

² - Ministère des finances, Manuel de contrôle des dépenses engagées, Alger, 2007, P. 93

³ - أنظر: قانون رقم 84-17 مؤرخ في 07 يوليو 1984، يتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية عدد 28 صادر في 10 يوليو 1984، صفحة 1040، (معدل ومتم)، قانون عضوي رقم 18-15 مؤرخ في 02 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية عدد 53 صادر في 02 سبتمبر 2018، صفحة 9، (معدل ومتم).

⁴ - أنظر: وزارة المالية: المديرية العامة للميزانية، معجم المصطلحات: القانون المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق، ص 6

⁵ - Ministère des finances, Op. Cit. P. 9

⁶ - المادة 25 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق، والمادة 35 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

⁷ - وزارة المالية: المديرية العامة للميزانية، معجم المصطلحات: القانون المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق، ص 18.

⁸ - تنص المادة 43 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية على ما يلي: "تخضع لنفس القواعد المطبقة على الميزانية العامة للدولة، ما لم تنص على خلاف ذلك أحكام تشريعية، العمليات المالية والحسابية للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري..." وهي نفس أحكام المادة 25 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية تقريباً.

⁹ - أنظر: المادة 3 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، والمادة 7 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتم بها، المعدل والمتمم، فإنه: "يحدد تاريخ اختتام الالتزام بالنفقات يوم 20 ديسمبر من السنة التي يتم فيها، غير أنه يمكن، في حالة الضرورة المبررة قانوناً، تمديد هذا التاريخ بمقرر من الوزير المكلف بالميزانية".¹

تخضع لمبدأ السنوية، إتمادات التسيير واعتمادات الدفع المفوضة لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين، ويُسْتثنى من الخضوع لهذا المبدأ رخص البرامج المفوضة إذ تتميز هذه الأخيرة بطابعها متعدد السنوات حيث أنها لا تنقضي حتى تُستهلك أو تُلغى.²

يترتب على مبدأ سنوية التفويض عدم جواز التصرف في الإتمادات المفوضة إلا في حدود السنة المالية التي رُخص بعنوانها فتح الإتماد محل التفويض، حيث ينقضي هذا التفويض بانقضاء سنته المالية إلا في الحالات التي يُمدد العمل فيها بالرخصة الميزانية للسنة الموالية طبقاً لأحكام المادة 69 من القانون رقم 84-17 وهي الأحكام نفسها التي تضمنتها المادة 79 من القانون العضوي رقم 18-15.

ثانياً: تخصيص الإتمادات المالية المفوضة

تخضع الإتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية السنوي لمبدأ تخصيص النفقات طبقاً لأحكام المادة 20 من القانون رقم 84-17 والمادة 23 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلقان بقوانين المالية، حيث يجب أن يُصرف كل اعتماد في الوجهة المحددة له في مدونة الميزانية، وتبعاً لذلك فإن تفويض الإتماد المفتوح يجب أن لا يمس بهذا التخصيص.

تتميز الإتمادات المفوضة بثنائية التخصيص: تخصيص عضوي وتخصيص مادي، فأما التخصيص العضوي فإنه ينصب على الهيئات التي يُخصص لفائدتها الإتماد محل التفويض بموجب المراسيم التوزيعية، حيث تظهر الإتمادات المالية المخصصة لسير الإدارات غير المُركزة للدولة في فصول متميزة عن الإتمادات المخصصة لسير الإدارات المركزية، إذ يُقسم مرسوم توزيع الإتمادات هياكل الإنفاق في كل دائرة وزارية إلى فروع، يتضمن كل فرع مصالح الوزير والمديريات العامة في الوزارة، ويُقسم كل فرع إلى فروع جزئية، بحيث يُخصص الفرع الجزئي الأول لمصالح الإدارة المركزية بينما يُخصص الفرع الجزئي الثاني لمصالح الإدارة

¹ - أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 مؤرخ في 16 نوفمبر 2009، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 الموافق 14 نوفمبر سنة 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، جريدة رسمية عدد 67 صادر في 19 نوفمبر 2009، صفحة 3

² - قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، جريدة رسمية عدد 35 صادر في 15 أوت 1990، (معدل ومتمم).

غير المُركزة، علما أن بعض الفروع تتضمن ثلاثة فروع جزئية، حيث يُخصص الفرع الجزئي الثالث للمصالح المشتركة بين عدة مديريات عامة.¹

وأما التخصيص المادي فإنه ينصب على طبيعة النفقة التي وُجه الإِعتماد لتغطيتها، حيث تتضمن المراسيم التوزيعية الصادرة تطبيقاً لقانون المالية السنوي توزيع إِعتمادات التسيير على مختلف الوزراء وهي موزعة حسب العناوين والأقسام والفصول طبقاً لمدونة التسيير.

إن لهذا الطابع المزدوج لتخصيص الإِعتمادات أثره على سلطة الأمر بالصرف الرئيسي، إذ يلتزم هذا الأخير بعدم التصرف في الإِعتمادات المخصصة لتسيير المصالح غير المُركزة التابعة له إلا عن طريق تفويضها للأمر بالصرف الثانوي المعني بها² طبقاً لمرسوم التوزيع، كما أنه يُلزم العونين بعدم المساس بالتخصيصات التي نصّت عليها المراسيم التوزيعية من حيث طبيعة الفصول، وذلك تحت طائلة رفض المُراقب المالي منح التأشيرة³ إلا بالطرق التي نص عليها القانون المتعلق بقوانين المالية.⁴

ثالثاً: إجمالية الإِعتمادات المالية المفوضة

تقضي قاعدة الإجمالية بأن الإِعتمادات محل التفويض يجب أن تُفوض إلى الأمر بالصرف الثانوي وهي قابلة للتوزيع على المواد طبقاً لمدونة التسيير.

يترتب على هذه القاعدة أن يلتزم الأمر بالصرف الرئيسي بتوزيع الإِعتمادات المخصصة للمصالح غير المُركزة التابعة لسلطته حسب كل أمر بالصرف ثانوي مختص وحسب الفصول فقط وأن لا يمتد ذلك إلى توزيعها حسب المواد.⁵

كما يترتب على هذه القاعدة اختصاص الأمر بالصرف الثانوي بسلطة توزيع الإِعتمادات المفوضة إليه من الفصول إلى المواد وكذا تعديل هذا التوزيع في حدود الفصول محل التفويض طبقاً لمدونة التسيير،¹ وهو ما

¹ - أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 22-05 مؤرخ في 03 جانفي 2022، يتضمن توزيع الإِعتمادات المخصصة لوزير المالية من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2022، جريدة رسمية عدد 1 صادر في 03 جانفي 2022، صفحة 12

² - تنص المادة 15 من المشروع التمهيدي لقانون المحاسبة العمومية لسنة 2021 على ما يلي: "تتألف وظيفة الأمر بالصرف الرئيسي مع وظيفة الأمر بالصرف الثانوي بعنوان نفس البرنامج"، أنظر: وزارة المالية، مشروع قانون المحاسبة العمومية لسنة 2021، غير منشور.

³ - تنص المادة 58 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية في فقرتها الأولى على ما يلي: "تستهدف ممارسة وظيفة مراقبة النفقات المستعملة ما يلي: السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر الى التشريع المعمول به،..."، بينما تنص المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها على أنه: "يجب أن تحصل الإلتزامات والقرارات، المنصوص عليها في المواد 5 و6 و7 أعلاه، على تأشيرة المراقب المالي بعد فحص العناصر الآتية: ... التخصيص القانوني للنفقة..."

⁴ - المواد 32، 33 و 34 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

⁵ - Instruction du DGB-DCT n° 3 de 15 Février 1992, Op. Cit. P 7

يمنح الأمرين بالصّرف الثّانويين سُلطة تقديرية واسعة واستقلالية معتبرة تسمح لهم بمواجهة مختلف ظروف تسيير النفقات العموميّة عن قرب و دون الرجوع مبدئياً إلى المركز.²

المطلب الثاني: الشروط القانونية لتفويض الإعتمادات الماليّة

تُخضع النصوص القانونية والتنظيمية إجراء تفويض الإعتمادات الماليّة لمجموعة من الشروط التي يجب أن تتوفّر فيه لكي يكون صحيحاً ومنتجاً لآثاره منها ما يتعلق بأطراف التّفويض (الفرع الأول)، ومنها ما يتعلق بموضوع التّفويض (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الشروط المتعلقة بأطراف التّفويض

إن تفويض الإعتمادات لا يكون إلا بين الأمر بالصّرف الرئيسي كمفوض والأمر بالصّرف الثّانوي كمفوض له في ميزانيّة معينة.

يُمكن تعريف الأمر بالصّرف بأنه عون تنفيذ الميزانيّة الذي يختص قانوناً بالتسيير الإداري للوسائل الماليّة في الإدارات والمؤسسات الخاضعة لقانون المحاسبة العموميّة.³

وفي جميع الأحوال يكون الأمر بالصّرف إما رئيسياً وإما ثانوياً وإما وحيداً،⁴ علماً أن تفويض الإعتمادات لا يتم إلا من طرف أمر بالصّرف رئيسي لفائدة أمر بالصّرف ثانوي يتبعه.⁵

أولاً: الأمر بالصّرف الرئيسي: السُلطة المفوّضة

حددت المادة 26 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العموميّة قائمة أعوان التنفيذ الذين يتمتعون بصفة الأمر بالرئيسي دون أن تضع تعريفاً لهذه الصفة، وهو نفس النهج المتبع في المادة 11 من المشروع التمهيدي لقانون المحاسبة العموميّة سنة 2021،⁶ وعليه فقد اختار المشرع في تحديده للأمر بالصّرف الرئيسي أسلوب القائمة.

¹ - Instruction du DGB-DCT n° 3 de 15 Février 1992, Op. Cit. P 8

² - Michel Bouvier, La LOLF : contrainte budgétaire ou moteur d'une nouvelle gouvernance financière ? in : Les Notices des Finances Publiques, 4 eme Edition, La Documentation Française, P. 54

³ - يُفهم من قراءة نص المادة 23 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، معذّل ومتّم، بأن الأمر بالصّرف عموماً هو كل شخص يؤهل قانوناً لتنفيذ عمليات الإيرادات والنفقات في مرحلتها الإدارية.³

⁴ - المادة 25 من القانون رقم 90-21، مرجع سابق.

⁵ - المواد 7 و 69 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، مرجع سابق.

⁶ - تنص المادة 11 من المشروع التمهيدي لقانون المحاسبة العمومية لسنة 2021 على ما يلي : الأمر بالصّرف الرئيسيون هم: الوزراء، الوزير المكلف بالمالية على الإعتمادات المالية غير المخصصة، المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمؤسسات البرلمانية والقضائية والرقابية والاستشارية وكل المؤسسات الأخرى المنصوص عليها في الدستور، المسؤولون المعينون قانوناً على مصالح السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، الولاية عندما يتصرفون في ميزانية الولاية، رؤساء المجالس الشعبية البلدية عندما يتصرفون في ميزانيات البلديات، والمسؤولون المعينون قانوناً على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات المماثلة.

أما المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 فقد نصّت على أن "الأمرون بالصّرف الرّئيسيون هم الذين يُصدرون أوامر بالدفع لفائدة الدائنين وأوامر الإيرادات ضد المدينين وأوامر تفويض الإعتمادات لفائدة الأمرين بالصّرف الثانويين"¹، وهذا التعريف يبدو أكثر دقتاً ووضوحاً، حيث أن سلطة تفويض الإعتمادات هي المعيار الذي يميّز الأمر بالصّرف الرّئيسي عن الأمر بالصّرف الثانوي، ذلك أن الأمر بالصّرف الرّئيسي يستمد سلطته على الإعتمادات المفتوحة لديه مباشرة من التنظيم دون حاجة إلى تفويض، ويختص زيادة عن ذلك بتفويض الإعتمادات الموضوعة تحت تصرفه لفائدة الأمرين بالصّرف الثانويين.

يُمارس مُستخلف الأمر بالصّرف الرّئيسي جميع السلطات الإدارية والمالية المرتبطة بصفة الأمر بالصّرف الرّئيسي ومنها سلطة تفويض الإعتمادات إلى الأمرين بالصّرف الثانويين، وتفويض التوقيع على وثائق الميزانية والمحاسبة إلى الموظفين المرسمين التابعين لسلطته المباشرة، طبقاً لأحكام المادة 29 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

ثانياً: الأمر بالصّرف الثانوي: السّطة المفوّض لها

يُستفاد من قراءة المادة 27 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية أن الأمرين بالصّرف الثانويين هم عموماً رؤساء المصالح غير المُركزة باعتبارهم مسؤولين عن الوظائف التي يختص بها الأمر بالصّرف.

وقد وضع المشروع التمهيدي لقانون المحاسبة العمومية تعريفاً يجمع بين المعيارين العضوي والمادي في تحديد مفهوم الأمر بالصّرف الثانوي، إذ تنص المادة 12 منه على أن "يُعدّ أمراً بالصّرف ثانوياً كل موظف معين بصفة منتظمة في منصب المسؤول المكلف بتسيير الوسائل المالية والبشرية والمادية الذي يحوز على تفويض إعتمادات مالية من الأمر بالصّرف الرّئيسي للقيام بالعمليات المذكورة في المادة 9 المذكورة أعلاه"، حيث تضبط المادة 9 المحال عليها إختصاصات الأمر بالصّرف في مجال عمليات الإيرادات والنّفقات وتسيير الذمة المالية للهيئة التي يشرف عليها.

أما المرسوم رقم 91-313 المذكور سابقاً فقد كان أكثر وضوحاً، إذ عرف الأمرين بالصّرف الثانويين بموجب أحكام المادة 8 منه على أنهم "الذين يُصدرون حوالات الدّفع لفائدة الدائنين في حدود الإعتمادات المفوّضة وأوامر الإيرادات ضد المدينين"، ويظهر جلياً أن هذا التعريف يعتمد على المعيار الموضوعي في تحديده للأمر بالصّرف الثانوي، إذ يُعرّف هذا الأخير بمهامه التي يتميز بها عن الأمر بالصّرف الرّئيسي الذي يختص بإصدار أوامر الدّفع وأوامر تفويض الإعتمادات، أي أنه يتصرف في الإعتمادات المفتوحة، بخلاف

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 91-313 مؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصّرف والمحاسبون العموميون وكيفيةاتها ومحتواها؛ جريدة رسمية عدد 43 صادر في 18 سبتمبر 1991، (معدّل ومتمّم)

الآمر بالصَّرف الثَّانوي الذي لا يختص سوى بإصدار حوالات الدَّفع في حدود الإعتمادات المفوَّضة إليه، فهو لا يتصرف في الإعتمادات المفتوحة ولكن في الإعتمادات المفوَّضة إليه من طرف الأمر بالصَّرف الرِّئيسي.¹

الفرع الثاني: الشروط المتعلقة بموضوع التَّفويض

يتطلب تفويض الإعتمادات لصحته الموضوعية أن يستند إلى نص قانوني أو تنظيمي يجيزه (فرع أول)، وتوفّر الإعتمادات المفتوحة (فرع ثاني)، وأن يقتصر التَّفويض على الإعتمادات الضرورية لسير المصالح التابعة للمفوض إليه (فرع ثالث).

أولاً: وجود نص قانوني يجيز تفويض الإعتمادات المالية

لكي يكون تفويض الإعتمادات جائزاً ومشروعاً يتعين أن يستند إلى نص قانوني أو تنظيمي يجيزه تحت طائلة البطلان، ذلك أن تفويض الإعتمادات هو تفويض اختصاص، وحيث أن قواعد الإختصاص من النظام العام فإنه لا تفويض إلا بنص.

تؤكد النصوص التي تُنظم الإدارات المركزية في الوزارات ومصالحها الخارجية عموماً وكذا النصوص المنظمة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الوطنية والنصوص التي تتضمن القوانين الأساسية النموذجية الخاصة بالمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني على سلطة الأمرين بالصَّرف الرِّئيسيين لدى هذه الهيئات في تفويض الإعتمادات للأمرين بالصَّرف الثَّانويين التابعين إليهم.

غير أن بعض النصوص التي تنظم الإدارات غير المُركزة التابعة للدولة صدرت خالية من النص صراحة على تأهيل الأمرين بالصَّرف الرِّئيسيين لتفويض الإعتمادات لفائدة الأمرين بالصَّرف الثَّانويين في هذه المصالح، ومع ذلك فإن العمل بنظام تفويض الإعتمادات يمتد إلى هذا النوع من الإدارات حتى في ظل غياب النصوص الخاصة التي تجيز ذلك، حيث يُكتفى في هذه الحالة بالنصوص العامة التي تأذن بالعمل بنظام تفويض الإعتمادات في إدارات عدم التركيز التابعة للدولة، لا سيما نص المادة 27 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمُحاسبة العمومية المعدل والمتمم، وكذا أحكام المرسوم التَّنفذي رقم 91-313 الذي يُحدد إجراءات المُحاسبة التي يمسكها الأمرين بالصَّرف والمُحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها المعدل والمتمم، لا سيما المواد 18، 20 و 23 منه.

أما المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري فإنه يتعين للعمل بنظام تفويض الإعتمادات فيها الإذن بذلك بموجب حكم خاص صادر في نص إنشائها يقضي بتعيين أمرين بالصَّرف ثانويين، وذلك طبقاً لأحكام المادة 61 من المرسوم التَّنفذي رقم 91-313 المذكور.

¹ - أنظر: يوسف جيلالي، النظام القانوني للأمر بالصَّرف في القانون الجزائري، مجلة القانون، جامعة غيليزان، المجلد الخامس، العدد السادس، جوان 2016، ص 84

ثانيا: توفر الإعتمادات المالية المفتوحة

لكي يكون تفويض الإعتمادات مشروعا ومنتجا لآثاره القانونية يجب أن ينصب من حيث موضوعه على الإعتمادات المفتوحة من جهة، وأن تكون هذه الأخيرة كافية لتغطية المبالغ المفوضة من جهة أخرى.¹

يفهم من قراءة أحكام المادة 20 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية أن الإعتمادات المفتوحة هي الإعتمادات التي تُرخص بها قوانين المالية وتضعها تحت تصرف الدوائر الوزارية بالنسبة لنفقات التسيير وكذا المتصرفين العموميين المسؤولين عن تنفيذ العمليات المخططة بالنسبة لنفقات الإستثمار.

كما يُستخلص من قراءة أحكام المادة 23 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية لا سيما الفقرة الأولى منها أن الإعتمادات المفتوحة هي تلك الإعتمادات التي يُرخص بها بموجب قوانين المالية، وتوضع تحت تصرف الوزراء ومسؤولي المؤسسات العمومية من أجل تغطية أعباء ميزانية الدولة.

ومن جهة أخرى نجد أن القانون العضوي رقم 18-15 قد كرس آلية جديدة يُرخص بموجبها بفتح الإعتمادات طبقا لأحكام المادة 27 منه، حيث يُمكن اتخاذ مراسيم تسبق خلال السنة الجارية بمبادرة من الحكومة للتكفل بنفقات غير منصوص عليها في قانون المالية عن طريق فتح اعتمادات مالية إضافية، وذلك حصريا في حالات الإستعجال القصوى، ويكون فتح هذه الإعتمادات المالية إما نتيجة لإثبات إيرادات إضافية أو لإلغاء إعتمادات مالية على أن يتم توزيعها بموجب مرسوم.

أما ميزانيات المؤسسات العامة الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية فإن فتح الإعتمادات فيها يتم إجماليا بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالميزانية والوزير الوصي على المؤسسة العمومية المعنية، مع اشتراط مصادقة الوالي على الميزانية التفصيلية التي تُقدم إليه باقتراح مشترك بين مدير المؤسسة والمراقب المالي المختص، خلال شهر من تاريخ استلام القرار الوزاري المشترك، وذلك طبقا لأحكام المواد 3 و 4 من المرسوم التنفيذي رقم 89-198 الذي يُحدد شروط توزيع الإيرادات والمصاريف المقررة في ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام القانونية الأساسية المشتركة.²

وعليه فلا يُمكن تفويض الإعتمادات التي لم تُرخص بها قوانين المالية السنوية أو قوانين المالية التصحيحية أو مراسيم التسبيق بالنسبة لميزانية الدولة ولا الإعتمادات التي لم تُرخص بها القرارات الوزارية المشتركة بالنسبة لميزانيات المؤسسات العامة الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

¹ - تنص المادة 31 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية على ما يلي: "لا يمكن الالتزام والأمر بصرف أو دفع النفقات المتعلقة بالإعتمادات المالية الحصرية إلا في حدود الإعتمادات المالية المفتوحة...".

² - مرسوم تنفيذي رقم 89-198 مؤرخ في 07 نوفمبر 1989 يُحدد شروط توزيع الإيرادات والمصاريف المقررة في ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام القانونية الأساسية المشتركة، جريدة رسمية عدد 47 صادر في 08 نوفمبر 1989، صفحة 1255.

ومن جهة أخرى فإنه لا يمكن تفويض الإعتمادات المستهلكة وهي "الإعتمادات المالية الملزمة بها أو المدفوعة حسب الحالة"،¹ ويدخل ضمن الإعتمادات الملزمة بها الإعتمادات التي سبق تفويضها لفائدة أمر بالصرف ثانوي، وذلك طبقاً لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 92-414،² إلا في حالة سحب التفويض حيث تُدرج الإعتمادات المسحوبة من جديد ضمن الإعتمادات المفتوحة ويُمكن بناءً على ذلك تفويضها مرة أخرى.

كما يتعين أن تكون الإعتمادات المفتوحة كافية للتفويض حيث لا يجوز تفويض الإعتمادات إلا في حدود مبالغ الإعتمادات المفتوحة تحت طائلة رفض التأشير رفضاً نهائياً³ غير قابل للتغاضي⁴ من طرف المراقب المالي، وذلك طبقاً لأحكام المرسوم 92-414 المذكور.

ثالثاً: ضرورة سير المصالح

لكي تكون الإعتمادات قابلة للتفويض يجب أن تكون ضرورية لسير المصالح الموضوعة تحت سلطة الأمر بالصرف الثانوي، وهو ما أكدت عليه أحكام التعلية رقم 3 المتعلقة بتفويض إعتمادات التسيير، التي تنص على أن تفويض الإعتمادات هو "القرار الذي يضع الأمر بالصرف الرئيسي بموجبه تحت تصرف الأمر بالصرف الثانوي الإعتمادات الضرورية لسير المصالح التابعة لسلطته".⁵

تُحدّد النفقات الضرورية لسير المصالح التابعة لسلطة الأمرين بالصرف الثانويين في ميزانية الدولة والتي تكون قابلة للتفويض بموجب مراسيم توزيع إعتمادات التسيير على مختلف الدوائر الوزارية، حيث تظهر النفقات المخصصة لتسيير المصالح غير المُمركزة التابعة لكل دائرة وزارية، وعند الإقتضاء، النفقات المخصصة لتسيير المصالح غير المُمركزة التابعة لكل مديرية عامة في الوزارة، في أقسام فرعية وعناوين وفصول متميزة عن النفقات المخصصة لتسيير المصالح التابعة للإدارة المركزية، وذلك طبقاً لمدونة ميزانية الدولة للتسيير.⁶

¹ - وزارة المالية: المديرية العامة للميزانية، معجم المصطلحات: القانون المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق، ص 6

² - تنص المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملزمة بها في فقرتها الثانية على مايلي: "يخضع لتأشير المراقب المالي: ... كل مشروع مقرر يتضمن ... تفويض أو تعديل الإعتمادات المالية..."، أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 14 نوفمبر 1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، جريدة رسمية عدد 82 صادر في 15 نوفمبر 1992، (معدّل ومتمم).

³ - تنص المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 على ما يلي: "يُعلل الرفض النهائي بما يلي: ... عدم توفر الإعتمادات أو المناصب المالية...".

⁴ - تنص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 على ما يلي: "لا يمكن حصول التغاضي، المنصوص عليه في المادة 18 أعلاه، في حالة رفض نهائي يبين عنه بالنظر لما يأتي: ... عدم توفر الإعتمادات أو ائتمائها...".

⁵ - Instruction du DGB-DCT n° 3 de 15 Février 1992, Op. Cit. P 6

⁶ - أنظر على سبيل المثال: مرسوم تنفيذي رقم 22-05 مؤرخ في 03 جانفي 2022 يتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة لوزير المالية من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2022، جريدة رسمية عدد 1 صادر في 03 جانفي 2022، صفحة 12.

غير أن قاعدة ضرورة التسيير لا تجد لها قواعد تشريعية أو تنظيمية تضبطها بالنسبة لإعتمادات التجهيز المسجلة في ميزانية الدولة إلا ما تفرضه متطلبات التسيير المالي عن قرب للمشاريع المسجلة ضمن البرنامج القطاعي الممركز، والتي تُملّي على الأمر بالصرف الرئيسي فيها ضرورة تفويض إعتمادات التجهيز اللازمة لإنجازها لفائدة الأمر بالصرف الثانوي التابع له والذي يكون أقرب جغرافيا لمكان إنجاز المشروع في كل مرحلة من مراحل تنفيذه، أما الإعتمادات الضرورية لسير المصالح غير الممركزة التابعة للمؤسسات العامة الوطنية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية فإنها تُحدد طبقا للعديد من نصوص إنشائها بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالميزانية ووزير القطاع المعني.¹

المبحث الثاني

أثر تفويض الإعتمادات في عدم التركيز المالي

يترتب على تفويض الإعتمادات خروج سلطة تنفيذها ورقابتها المالية من إختصاص مصالح الإدارة المركزية ودخولها في إختصاص مصالح الإنفاق والرقابة المالية المختصة على المستوى غير الممركز (المطلب الأول)، غير أن مصالح الإدارة المركزية لا تفقد كل سلطاتها على النفقات المفوضة بل تحتفظ بصلاحيات تسييرها غير المباشر عن طريق مجموعة من الآليات القانونية التي تضمن عدم خروج التفويض عن غايته (المطلب الثاني).

المطلب الأول: عدم تركيز سلطة التسيير المالي

يؤدي تفويض الإعتمادات المالية إلى خروج سلطة تنفيذها من ولاية الأمر بالصرف الرئيسي المفوض وإنقالها إلى ولاية الأمر بالصرف الثانوي المفوض له (الفرع الأول)، كما يترتب عليه إنتقال سلطة الرقابة المالية على تنفيذ النفقات المفوضة من الجهات المركزية إلى الجهات غير الممركزة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التنفيذ غير الممركز للإعتمادات المفوضة

بنفويض الإعتمادات المالية إلى الأمر بالصرف الثانوي على المستوى غير الممركز تنتقل إلى هذا الأخير سلطة توزيع الإعتمادات المفوضة إجماليا (أولا)، وسلطة إجراء عمليات الميزانية المتعلقة بالنفقات

¹ - أنظر على سبيل المثال: المادة 16 مكرر من المرسوم التنفيذي رقم 95-84 مؤرخ في 22 مارس 1995 يتضمن إنشاء ديوان وطني للخدمات الجامعية وتنظيمه وعمله، جريدة رسمية عدد 24 صادر في 30 أبريل 1995، (معدل ومتمّم)، والقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 16 ديسمبر 2003 الذي يحدد طبيعة إعتمادات التسيير المفوضة على التوالي لمديري الخدمات الجامعية ومديري الإقامات الجامعية وعناوين الفصول المالية الموافقة لها، جريدة رسمية عدد 6 صادر في 25 يناير 2004، (معدل ومتمّم)، وكذلك ما تقضي به المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 97-467 المؤرخ في 02 ديسمبر 1997، الذي يحدد قواعد إنشاء المراكز الإستشفائية الجامعية وتنظيمها وسيرها، جريدة رسمية عدد 81 صادر في 10 ديسمبر 1997، (معدل ومتمّم).

المفوضة (ثانياً)، وكذا سلطة تفويض التوقيع إلى الموظفين التابعين لسلطته المباشرة بشأن التصرف فيها نيابة عنه (ثالثاً).

أولاً: عدم تركيز سلطة توزيع الإعتمادات المفوضة إجمالاً

تفوض الإعتمادات إلى الأمر بالصرف الثانوي على مستوى فصول الإنفاق وهي مُجملة، فتنتقل إليه بذلك سلطة توزيعها على المواد والفقرات التابعة لكل فصل في مدونة الميزانية توزيعاً أولياً (أ)، كما يمكنه تعديل هذا التوزيع خلال السنة المالية عن طريق تحريك الإعتمادات داخل الفصول (ب).

أ- التوزيع الأولي للإعتمادات المفوضة

بعد استلامه لمستخرج تفويض إعتمادات التسيير الصادر عن الأمر بالصرف الرئيسي، يجري الأمر بالصرف الثانوي بناء على المستخرج المذكور، عملية توزيع الإعتمادات المفوضة على المواد والفقرات التابعة لكل فصل طبقاً لمدونة ميزانية التسيير الخاصة بالأمر بالصرف الرئيسي الذي يتبعه، مع الأخذ في الحسبان شريحة المناصب المالية المبلغة بعنوان السنة المالية المعنية، ويتعين على الأمر بالصرف الثانوي تبليغ هذا التوزيع إلى كل من المراقب المالي المحلي وكذا أمين الخزينة الولائي المختصين من أجل التنفيذ، وذلك طبقاً لما نصت عليه التعلية رقم 3 الصادرة في 15 فيفري 1992 المتعلقة بإجراءات تفويض إعتمادات التسيير إلى الأمرين بالصرف الثانويين.¹

غير أن كل تعديل للتوزيع الأولي للتعدادات الميزانية يجب أن يتم من طرف الأمر بالصرف الرئيسي الذي يؤهل دون سواه لرفع وتخفيض التعدادات المفوضة أولياً إلى الأمرين بالصرف الثانويين، على أن يتم ذلك بموجب قرار يُتخذ بناءً على وضعية التعدادات المؤشر عليها من طرف المراقبين الماليين المحليين لدى الولايات تُثبت شغور المناصب المالية، وكذا موافقة مصالح المديرية العامة للميزانية.²

أما توزيع نفقات التجهيز المفوضة فإن الإختصاص يظل بشأنها من صلاحيات السلطة المالية المركزية طبقاً لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز سواء تعلق الأمر برخص البرامج أو بإعتمادات الدفع.³

وتطبيقاً لأحكام القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية أكد المرسوم التنفيذي رقم 20-404 المؤرخ في 29 ديسمبر 2020 الذي يُحدد كفاءات تسيير وتفويض الإعتمادات المالية بموجب نص المادة 27 منه على أن يكلف رؤساء المصالح غير المُمركزة بمسؤولية التسيير المالي للأنشطة والأنشطة الفرعية بصفاتهم

¹ - Instruction du DGB-DCT n° 3 de 15 Février 1992, Op. Cit. P 6

² - Instruction du DGB n° 2503 de 09 Juin 1993, Relative à la gestion des effectifs budgétaires, P.2 (Non publiée) (modifiée et complétée)

³ - مرسوم تنفيذي رقم 98-227 مؤرخ في 13 يوليو 1998 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، جريدة رسمية عدد 51 صادر في 15 يوليو 1998، صفحة 6، (معدل ومتمّم).

الأميرين بالصَّرف فيها، ويتولون بهذه الصفة توزيع الإعتمادات الموضوعة تحت تصرفهم، وببرمجتها وتنفيذها حسب الأنشطة ويُمكنهم عند الإقتضاء توزيع هذه الإعتمادات المالية وتنفيذها حسب الأنشطة الفرعية، وذلك طبقاً لأحكام المواد 2 و 5 و 24 من ذات المرسوم.

ب- سُلطة تحريك الإعتمادات الموزعة

تُرخص التَّعليمية رقم 3 المتعلقة بتفويض نفقات التسيير المذكورة للأمر بالصَّرف التَّانوي إجراء حركة الإعتمادات المالية من مادة إلى مادة أخرى داخل نفس الفصل، وذلك بموجب قرار خاضع لتأشيرة المراقب المالي المحلي المختص، على أن تُرسل نسخة منه إلى الأمر بالصَّرف الرَّئيسي بغرض الإعلام، غير أن تحريك الإعتمادات من فصل إلى فصل لا يتم إلا بموجب مرسوم.¹

أما في ظل تطبيق القانون العُضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية فقد نص المرسوم التَّنفذي رقم 20-383 المؤرخ في 19 ديسمبر 2020 الذي يُحدد شروط وكيفيات حركة الإعتمادات المالية وكذا كيفيات تنفيذها² على أن تتم حركة الإعتمادات المالية على النشاط والتي تعدل توزيع الإعتمادات المالية حسب الأنشطة الفرعية دون تعديل لتوزيع الإعتمادات المالية حسب البرامج الفرعية أو حسب الأبواب، عن طريق مُقرر يتخذه مسؤول النشاط بعد استطلاع رأي المراقب المالي، بحيث تؤدي حركات الإعتمادات المنفذة وفقاً لهذا الشكل إلى تعديل توزيع الإعتمادات المالية للنشاط حسب الأنشطة الفرعية من طرف مسؤول النشاط، طبقاً لأحكام الواد 11 و 12 من المرسوم، علماً أن مسؤول النشاط هو نفسه الأمر بالصَّرف التَّانوي بصفته مسؤول المصلحة غير المركزية للدولة طبقاً لأحكام المادة 27 من المرسوم التَّنفذي رقم 20-404 المؤرخ في 29 ديسمبر 2020 الذي يُحدد كيفيات تسيير وتفويض الإعتمادات المالية المذكور.

غير أنه يُمكن أن تُدخل حركات الإعتمادات المالية تعديلات في التوزيع الإجمالي لاعتمادات البرنامج حسب البرنامج الفرعي أو حسب الأبواب، وتتم هذه الحركات على مستوى البرنامج على أساس تقرير مبرر يُعده مسؤول البرنامج، عن طريق قرار وزاري مشترك للوزير المكلف بالميزانية والوزير المعني، أو مُقرر مشترك للوزير المكلف بالميزانية ومسؤول الهيئة العمومية المعنية، بينما تتم حركات الإعتمادات المالية على مستوى البرنامج التي تُعدل توزيع الإعتمادات المالية للبرنامج حسب الأنشطة، دون تعديل التوزيع الإجمالي للإعتمادات المالية للبرنامج حسب البرامج الفرعية أو حسب الأبواب، عن طريق مُقرر لمسؤول البرنامج وبعد رأي المراقب المالي، حيث تؤدي حركات الإعتمادات المنفذة وفقاً لهذا الشكل إلى تعديل من طرف مسؤول البرنامج الممركز

¹ - Instruction du DGB-DCT n° 3 de 15 Février 1992, Op. Cit. P 8

² - مرسوم تنفيذي رقم 20-383 مؤرخ في 19 ديسمبر 2020 يحدد شروط وكيفيات حركة الإعتمادات المالية وكذا كيفيات تنفيذها، جريدة رسمية عدد 78 صادر في 27 ديسمبر 2020، صفحة 6

لتوزيع الإعتمادات المالية للبرنامج غير الممركز حسب النشاط، وهو ما يؤثر بالتبعية على الإعتمادات الموضوعة تحت تصرف الأمر بالصرف الثانوي مسؤول النشاط.¹

ثانيا: عدم تركيز عمليات الميزانية المتعلقة بالنفقات المفوضة

بنفويض الإعتمادات المالية إلى الأمر بالصرف الثانوي تنتقل إلى هذا الأخير سلطة إجراء عمليات الميزانية المتعلقة بها على المستوى غير الممركز، حيث تنص المادة 27 من القانون رقم 90-21 المعلق بالمحاسبة العمومية على أن الأمرين بالصرف الثانويين مسؤولين عن الوظائف المحددة في المادة 23 من نفس القانون، وهي ذاتها المهام المسندة إلى الأمرين بالصرف الرئيسيين في ما يخص تنفيذ عمليات الميزانية بالنسبة للإيرادات والنفقات، وعليه فإن تفويض الإعتمادات المالية يؤهل الأمرين بالصرف الثانويين لممارسة سلطات الإلتزام بالنفقات المفوضة وكذا تصفياتها وتحرير حوالات دفعها طبقا للمواد 19، 20 و 21 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

1- سلطة الإلتزام بالنفقات العمومية

يُعد الإلتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين العمومي طبقا لأحكام المادة 19 من القانون رقم 90-21 المذكور، وهو الإجراء الذي تقوم الإدارة العمومية بموجبه بإنشاء أو معاينة إلتزام تنشأ عنه نفقة، ويحترم الإلتزام موضوع و حدود الترخيص الميزانياتي طبقا لأحكام المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 20-404 المذكور.

وبموجب تفويض الإعتمادات فإن سلطة الإلتزام بالنفقات تنتقل إلى الأمر بالصرف الثانوي على المستوى غير الممركز، حيث يصبح مؤهلا لمباشرة إختصاصاته التي من شأنها جعل ذمة الدولة أو المؤسسة العمومية التي يتبعها مدينة، وذلك في حدود مبالغ وتخصيصات الإعتمادات المالية التي تم تفويضها إليه.

كما تنتقل إلى الأمر بالصرف الثانوي سلطة الإلتزام بالنفقات التي تكتسي طابعا تقديريا بما يتجاوز مبالغ الإعتمادات المفوضة إليه، حيث يجوز في هذه الفئة من إعتمادات التسيير - إبرام الإلتزامات القانونية التي يتجاوز أثرها المالي حدود التفويضات، وذلك طبقا لأحكام المادة 18 من المرسوم التنفيذي 91-313 التي تنص على أن "يلتزم الأمرون بالصرف الرئيسيين والثانويين بنفقات التسيير الخاصة بالدولة في حدود الإعتمادات المفتوحة أو المفوضة باستثناء الإعتمادات التقديرية".

فضلا عن ذلك، يؤهل تفويض رخص وإعتمادات التجهيز والاستثمار الأمرين بالصرف الثانويين للإلتزام على المستوى غير الممركز بالنفقات في حدود رخص البرامج واعتمادات الدفع المفوضة طبقا لأحكام المادة 25 من نفس المرسوم وكذا المرسوم التنفيذي رقم 17-11 المؤرخ في 15 يناير 2017.¹

¹ - أنظر المواد 8 و 9 من المرسوم التنفيذي رقم 20-383، مرجع سابق.

2- سلطة تصفية النفقات الملتمزم بها

تسمح التصفية بعد التحقيق على أساس الوثائق الحسابية بتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية طبقاً لأحكام المادة 20 من القانون رقم 90-21 المذكور، ومن أجل التحقق من وجود الدين وتحديد مبلغ النفقة، نصت أحكام المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 20-404 المذكور، على أن يتم القيام بالإشهاد بالخدمة المؤداة حول موافقة التسليم أو الخدمة للإلتزام، وكذا التصديق على الخدمة المؤداة الذي يضمن أن الإشهاد قد حرر في إطار تفويض صالح.

وعليه فإن تفويض الإعتمادات ينقل إلى الأمرين بالصرف الثانويين سلطة تحديد المبالغ الصحيحة للديون العمومية الناشئة عن الإلتزامات المبرمة من طرفهم في إطار ما تم تفويضه إليهم من إعتمادات تسيير وتجهيز، على أن تكون عمليات التصفية مشروعة طبقاً لأحكام المادة 36 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، بحيث يتحمل الأمرين بالصرف الثانويين مسؤولية الإثباتات الكتابية التي يسلمونها والأفعال اللاشعورية والأخطاء التي يرتكبونها والتي لا يمكن أن تكشفها المراقبة الحسابية للوثائق، وذلك في حدود القواعد القانونية المقررة في هذا المجال طبقاً لأحكام المادة 31 من نفس القانون.

3- سلطة تحرير حوالات الدفع

يُعد الأمر بالصرف أو تحرير حوالة الدفع الإجراء الذي يؤمر بموجبه بدفع النفقات العمومية طبقاً لأحكام المادة 21 من القانون رقم 90-21 المذكور، وهو الأمر الذي يُعطيه الأمر بالصرف للمحاسب العمومي من أجل دفع نفقة طبقاً لأحكام المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 20-404 المذكور، وعليه فإن تحرير حوالة الدفع هو الإجراء الذي يأمر بموجبه الأمر بالصرف الثانوي أمين الخزانة العمومية المختص بدفع النفقات التي تم الإلتزام بها وتصفياتها في حدود الإعتمادات التي يفوضها الأمر بالصرف الرئيسي لفائدته، حيث أنه لا يمكن للأمرين بالصرف الأمر بتنفيذ النفقات بدون أمر مسبق بالصرف.²

¹ - تنص المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 17-11 على أنه لا يمكن الأمرين بالصرف القيام بالإلتزامات على رخص البرامج إلا في حدود إعتمادات الدفع المبلغة لفائدتهم حسب القطاع والقطاع الفرعي في إطار مختلف قوانين المالية، أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 17-11 مؤرخ في 15 يناير 2017 يحدد كفاءات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 145-302 الذي عنوانه "حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز"، جريدة رسمية عدد 3 صادر في 18 يناير 2017، صفحة 4، مدل ومتمم، بموجب أحكام مرسوم تنفيذي رقم 22-97 مؤرخ في 14 مارس 2022 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 17-11 المؤرخ في 16 ربيع الثاني عام 1438 الموافق 15 يناير سنة 2017 الذي يحدد كفاءات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 145-302 الذي عنوانه "حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز". جريدة رسمية عدد 18 صادر في 15 مارس 2022، صفحة 6

² - لا يمكن للأمرين بالصرف أن يأمرؤا بتنفيذ النفقات دون أمر بالدفع مسبق إلا بمقتضى قانون المالية، أنظر: أحكام المادة 30 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سابق.

ويُستخلص من ذلك أن تفويض الإعتمادات الماليّة إلى الأمر بالصّرف الثّانوي ينقل لهذا الأخير سلطة الأمر بصرفها على المستوى غير المُركز، وتأكيدا على ذلك نصّت أحكام المادة 26 من المرسوم التّنفذي رقم 313-91 على أن تُخصّص حوالات الدّفع الصادرة عن الأمرين بالصّرف الثّانويين في حدود الإعتمادات التي يفوّضها الأمر بالصّرف الرّئيسيون لكي تكون قابلة للدّفع من صندوق أمناء خزينة الولاية المختصين إقليميا.

ثالثا: سلطة تفويض التوقيع لتسيير الإعتمادات المفوّضة

يجوز للأمر بالصّرف الثّانوي تفويض إمضائه للموظفين المرسمين العاملين تحت سلطته المباشرة، وذلك في حدود الصلاحيات المخولة إليه، بما يُمكنهم من التّصرف في الإعتمادات المفوّضة إلى الأمر بالصّرف الثّانوي باسمه وتحت مسؤوليته، على أن يتم تفويض التوقيع بموجب مُقرر صادر عن الأمر بالصّرف الثّانوي، علما أنه يتعين اعتماد مفوض الأمر بالصّرف الثّانوي لدى المُحاسب العمومي المخصّص، وذلك طبقا لأحكام المادة 29 من قانون المُحاسبة العموميّة المذكور.¹

الفرع الثاني : عدم تركيز سلطة الرّقابة الماليّة

يترتب على تفويض الإعتمادات الماليّة لفائدة الأمرين بالصّرف الثّانويين على المستوى غير المُركز إنتقال سلطة الرّقابة الماليّة على الإلتزامات المتعلقة بالإعتمادات المفوّضة إلى المُراقب المالي غير المُركز (أولا) وكذا إنتقال سلطة الرّقابة الماليّة على المدفوعات المتعلقة بالإعتمادات المفوّضة إلى المُحاسب العمومي غير المُركز (ثانيا).

أولا: عدم تركيز الرّقابة الماليّة على الإلتزامات

بتفويض الإعتمادات إلى الأمر بالصّرف الثّانوي على المستوى غير المُركز تنتقل إلى المصالح غير المُركزة لإدارة الميزانية سلطة الرّقابة الماليّة على التّنفقات التي يلتزم الأمر بالصّرف الثّانويون بها على عاتق ما تلقونه بشأنها من تفويضات (أ)، كما تنتقل في مقابل ذلك إلى الأمر بالصّرف الثّانوي سلطة تخطي هذه الرّقابة عن طريق إجراء التّغاضي (ب).

أ- إنتقال سلطة الرّقابة الماليّة على الإلتزامات إلى المصالح غير المُركزة لإدارة الميزانية

يخضع الإلتزام بالتّنفقات العمومية لنظام الرّقابة السّابقة طبقا لأحكام المادة 58 من قانون المُحاسبة العموميّة، والذي يستهدف السهر على صحة توظيف التّنفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به والتّحقيق مسبقا من توفّر الإعتمادات وإثبات صحة التّنفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بها، أو تعليل رفض التأشيرة عند الإقتضاء، وذلك ضمن الأجل المحددة عن طريق التنظيم والتي تُراعي طبيعة الوثيقة، وكذا تقديم نصائح للأمر

¹ - أنظر: أحكام المادة 29 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سابق.

بالصّرف في المجال المالي، وإعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا بصحة توظيف النفقات، وبالوضعية العامة للإعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة.

علاوة على المهام المنصوص عليها في المادة 58 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية المذكور، نصّت المادة 59 منه على أنه يُمكن تحديد مجال تدخل مراقبة النفقات الملتمزم بها عن طريق التنظيم، وتبعا لذلك صدر المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 الذي يتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها،¹ مُحددا بموجب أحكام المادة 2 منه نطاق تطبيق رقابة النفقات التي يلتزم بها، ومن ذلك ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والتي تُعد المصالح غير المُركزة جزءا منها.

كما أكد المرسوم بموجب أحكام المادة 4 منه على أن يُمارس الرقابة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها، المُراقبون الماليون بمساعدة المُراقبين الماليين المساعدين الذين يعينهم الوزير المكلف بالميزانية، وذلك طبقا لأحكام هذا المرسوم وللقوانين الأساسية الخاصة التي تحكمهم، وتبعا لذلك، وبغرض تقريب جهاز الرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها من الإدارات والمؤسسات العمومية غير المُركزة، صدر المرسوم التنفيذي رقم 11-75 المؤرخ في 16 فبراير 2011 الذي يُحدد صلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية وتنظيمها وسيرها،² مؤكدا بموجب أحكام المادة 2 منه على تصنيف مصالح الرقابة المالية للهيئات والمؤسسات والإدارات العمومية ضمن المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية، كما صدر المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 يتعلق بمصالح الرقابة المالية،³ والذي نص بموجب أحكام المادة 3 منه على أن يُمارس المُراقب المالي مهامه الرقابية لدى الإدارة المركزية وكذا الولاية والبلدية، على أن تُحدد بقرار من الوزير المكلف بالميزانية الهيئات والمؤسسات والإدارات العمومية الملحقة بكل مصلحة رقابة مالية، ومنها المصالح غير المُركزة.

عندما يستوفي الإلتزام الشروط التنظيمية المطلوبة تُتّوج رقابة النفقات الملتمزم بها طبقا لأحكام المادة 10 من المرسوم رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها بتأشيرة يضعها المُراقب المالي المختص على بطاقة الإلتزام، وعند الإقتضاء على الوثائق الثبوتية المتعلقة بمشاريع القرارات والعقود والتي يكون لها أثر مالي والتي يعتزم الأمر بالصّرف الثّانوي إتخاذها على عاتق ما تلقاه من إعتمادات مالية مفوضة في هذا الشأن.

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 14 نوفمبر 1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، جريدة رسمية عدد 82 صادر في 15 نوفمبر 1992، (معدل ومتمم).

² - مرسوم تنفيذي رقم 11-75 مؤرخ في 16 فبراير 2011 يحدد صلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية وتنظيمها وسيرها. جريدة رسمية عدد 11 صادر في 20 فبراير 2011، صفحة 7.

³ - مرسوم تنفيذي رقم 11-381 مؤرخ في 21 نوفمبر 2011 يتعلق بمصالح الرقابة المالية، جريدة رسمية عدد 64 صادر في

ب- عدم تركيز سلطة تخطي المراقب المالي

ينقل تفويض الإعتمادات المالية لفائدة الأمر بالصّرف الثانوي غير المُمركز الإختصاص بتخطي سلطة المراقب المالي الذي يرفض التأشير نهائياً على الإلتزامات التي يعتزم إبرامها، وذلك عن طريق اللجوء إلى إجراء التغاضي، حيث أن الإلتزامات غير القانونية أو غير المطابقة للتنظيم المعمول به تكون موضوع رفض مؤقت أو رفض نهائي يُتخذ في شكل مقرر معلل يُصدره المراقب المالي المختص ويبلغه للأمر بالصّرف الثانوي، الذي يجوز له أن يتغاضى عن ذلك وتحت مسؤوليته، بمقرر معلل، يُعلم به الوزير المكلف بالميزانية طبقاً لأحكام المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المذكور.

إذا كان إجراء التغاضي مستوفياً لشروطه فإن المراقب المالي يضع تأشيرة الأخذ بالحساب على بطاقة الإلتزام موضوع الإجراء ويبلغ بها الأمر بالصّرف الثانوي المعني، الذي يُمكنه بناءً على ذلك إبرام الإلتزام القانوني المتعلق بها تحت مسؤوليته، غير أنه لا يُمكن حصول التغاضي في حالة رفض نهائي يُصدره المراقب المالي غير المُمركز ويؤسسه على إنعدام صفة الأمر بالصّرف الثانوي أو عدم توقّر الإعتمادات أو إنعدامها، أو إنعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به أو إنعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالإلتزام وكذا في حالة التخصيص غير القانوني للنفقة بهدف إخفاء إما تجاوز للإعتمادات وإما تعديلاً لها، وذلك طبقاً لأحكام المادة 19 من نفس المرسوم.

ثانياً: عدم تركيز سلطة الرقابة على المدفوعات

بتفويض الإعتمادات إلى الأمر بالصّرف الثانوي على المستوى غير المُمركز تنتقل إلى المصالح غير المُمركزة للخزينة العمومية سلطة الرقابة المالية على التّفات التي يُصدر الآمرون بالصّرف الثانويون حوالات الدّفع بشأنها (أ)، كما تنتقل في مقابل ذلك إلى الأمر بالصّرف الثانوي سلطة تخطي هذه الرقابة عن طريق إجراء التسخير (ب).

أ- إنتقال سلطة الرقابة على المدفوعات إلى المصالح غير المُمركزة للخزينة العمومية

يُعدّ الدّفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدّين العمومي طبقاً لأحكام المادة 21 من القانون رقم 90-21 وكذا أحكام المادة 17 من المرسوم التّفيذي رقم 20-404 المذكورين.

بتفويض الإعتمادات لفائدة الأمر بالصّرف الثانوي على المستوى غير المُمركز تنتقل سلطة صرف حوالات الدّفع المحررة بشأنها إلى المحاسب العمومي المخصص على مستوى المصالح غير المُمركزة للخزينة العمومية، فطبقاً لأحكام المادة 26 من المرسوم التّفيذي رقم 91-311 المذكور، فإن المحاسب العمومي المخصص لدى المصالح غير المُمركزة للدولة والذي يتكفل بحوالات الدّفع التي يصدرها الآمرون بالصّرف الثانويون هو أمين الخزينة الولائي.

ويتعين على أمين الخزينة الولائي قبل قبوله لأية نفقة أن يتحقق من مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها، ومن توفّر صفة الأمر بالصّرف أو المفوض له، ومن شرعية عمليات تصفية النفقات، وأن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة، ومن الحصول على تأشيرات عمليات المراقبة التي نصّت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها، وكذا من الصحة القانونية للمكسب الإبرائي، وذلك طبقاً لأحكام المادة 36 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

ويجب على أمين الخزينة الولائي بعد إيفائه للإلتزامات الواردة في المادة 36 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية أن يقوم بدفع النفقات المأمور بصرفها، ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم، وذلك طبقاً لأحكام المادة 37 من نفس القانون.

وقد نص المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المؤرخ في 06 فبراير 1993 الذي يُحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعومة،¹ على آجال الدّفع ضمن بابيه الأول، وتبعاً لمقتضيات أحكام المادة 2 منه يجب أن يقوم الأمر بالصّرف الثّانوي بإصدار حوالات الدّفع وإرسالها بين اليوم الأول واليوم العشرين من كل شهر إلى أمين الخزينة الولائي المكلف بتحويلها إلى نفقات في أجل أقصاه عشرة أيام من تاريخ استلامها يتم حسابها ابتداء من شهر إصدارها، وفي حالة عدم مطابقة حوالة الدّفع للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، يقوم أمين الخزينة الولائي بإبلاغ الأمر بالصّرف الثّانوي كتابياً رفضه القانوني للدّفع، وذلك في أجل أقصاه عشرون يوماً ابتداء من تاريخ تسلمه الحوالة، وفي الحالة العكسية، يُرسل أمين الخزينة الولائي إلى الأمر بالصّرف الثّانوي نسخة من الحوالة، عليها تأشيرة التسديد وذلك بعد تحويلها إلى نفقات، وطبقاً لأحكام المادة 5 من نفس المرسوم.

ب- عدم تركيز سلطة تسخير المحاسب العمومي

ينقل تفويض الإعتمادات سلطة تخطي رقابة المحاسب العمومي المخصص على المدفوعات المتعلقة بها إلى الأمر بالصّرف الثّانوي على المستوى غير المُركز، فإذا رفض أمين الخزينة الولائي القيام بالدّفع، فإنه يُمكن الأمر بالصّرف الثّانوي، طبقاً لأحكام المادة 47 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، أن يطلب منه كتابياً وتحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض حسب الشروط المحددة في المادة 48 من ذات القانون والتي تؤكد على أن تبرأ ذمة المحاسب العمومي من المسؤولية الشخصية والمالية إذا امتثل للتسخير، وعليه أن يُرسل حينئذ تقريراً إلى وزير المالية حسب الشروط والكيفيات المحددة عن طريق التنظيم.

غير أنه يجب على أمين الخزينة الولائي أن يرفض الإمتثال للتسخير إذا كان الرفض معللاً بعدم توفّر الإعتمادات المالية، ماعدا بالنسبة للدولة: بعدم توفّر أموال الخزينة، أو إنعدام إثبات أداء الخدمة أو طابع النفقة

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 93-46 مؤرخ في 06 فبراير 1993 يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعومة، جريدة رسمية عدد 9 صادر في 10 فبراير 1993، صفحة 9.

غير الإبرائي وكذا إنعدام تأشيرة مراقبة التفقات الملتزم بها أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان ذلك منصوفا عليه في التنظيم المعمول به.¹

المطلب الثاني: حدود عدم تركيز السلطة المالية

تفقد الإدارة المركزية سلطة التصرف مباشرة في الإعتمادات المفوضة لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين الذين يتبعونها، غير أنها تحتفظ في المقابل بسلطتها في توجيههم بشأن طرق التصرف فيها وضبط إجراءات ذلك عن طريق التعليمات (الفرع الأول)، وبغرض التأكد من الالتزام بتنفيذ تعليماتها تتولى المصالح المركزية سلطة رقابة وتفتيش المصالح غير الممركزة إداريا وماليا (الفرع الثاني)، كما يجوز لها سحب الإعتمادات المفوضة جزئيا (الفرع الثالث).

الفرع الأول: سلطة التوجيه الممركزة

يختص الأمر بالصرف الثانوي بصفته مسؤولا عن المصالح غير الممركزة للدولة أو المؤسسات العمومية الوطنية بتنفيذ السياسة العامة التي يرسمها وزير القطاع الذي يتبعه ويستعمل الإعتمادات المفوضة إليه في تحقيق أهدافها، وبهذه الصفة فإنه يخضع لتعليمات الوزير أو المدير الذي يتبعه والتي من شأنها تحديد طرق تنفيذ السياسة القطاعية، ما ينعكس حتما على كفاءات استعمال الإعتمادات المفوضة وأساليب التصرف فيها في ظل ما يتمتع به الأمر بالصرف من سلطة ملائمة قرارات الإنفاق طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.²

وتطبيقا لذلك فإن معظم النصوص التنظيمية التي تضبط العلاقة بين الوزراء والمصالح الخارجية التابعة لهم وكذا المؤسسات الموضوعية تحت وصايتهم تؤكد على سلطة إصدار التعليمات الممنوحة للوزير والتي يُسأل عن مدى احترامها الأمر بالصرف الثانويون التابعون له، فكل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري

¹ - أنظر: أحكام المادة 48 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سابق.

² - كما تختص المصالح المركزية في وزارة المالية في إطار صلاحياتها الناتجة عن سلطتها في ممارسة الضبط المالي بإصدار التعليمات العامة والخاصة والتي يكون الأمر بالصرف مسؤولون عن الالتزام بالتقيد بها عند كل تصرف ذو أثر مالي يباشرونه، حيث تتولى مصالح المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية سلطة الرقابة الميزانية للنققات العمومية وإعداد مقررات تأهيل الأمرين بالصرف وتبليغها ودراسة وضبط مقاييس وثائق الميزانية وتنفيذ ومتابعة وتعميم قرارات عصنة المسار الميزانياتي وإصلاحه وكذا معالجة طلبات الرأي القانوني التي تدخل في مجال اختصاصها، بينما تتولى مصالح المديرية العامة للخزينة والتسيير المحاسبي للعمليات المالية للدولة السهر على إعداد القواعد والإجراءات المتعلقة بالمحاسبة ومن بينها وضع نظام ترميز الأمرين بالصرف ومراكز المحاسبة حيز التنفيذ وإبداء الرأي القانوني الذي يدخل في مجال اختصاصها، أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 21-252 مؤرخ في 06 يونيو 2021 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية. جريدة رسمية عدد 47 صادر في 15 يونيو 2021، صفحة 4، المواد 3 و4.

مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، كما تُعتبر أخطاءاً من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف برفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول.¹

وتطبيقاً لذلك نصّت المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 20-286 المؤرخ في 10 أكتوبر 2020 الذي يحدد تنظيم المفتشية العامة للتربية الوطنية وسيرها² على خضوع المصالح غير المُركزة لوزارة التربية للمراقبة وذلك بغرض السهر على متابعة تطبيق التعليمات والتوجيهات الرسمية الصادرة عن الإدارة المركزية لوزارة التربية الوطنية بغرض التأكد من التقيد بقرارات الوزير وتوجيهاته ومتابعة مدى تنفيذها، كما نصّت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 13-136 المؤرخ في 10 أبريل 2013 الذي يتضمن تنظيم المفتشية العامة لوزارة التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة وسيرها³ على خضوع المصالح غير المُركزة لوزارة التضامن والمؤسسات الخاضعة لوصايتها للمراقبة وذلك بغرض التأكد من تنفيذ قرارات الوزير وتوجيهاته ومتابعتها.

غير أن سلطة التوجيه التي تمارسها مصالح الإدارة المركزية على الأمرين بالصّرف الثانويين ليست مطلقة بل مقيدة بالخضوع لمبدأ المشروعية، والذي يقضي بوجوب أن يكون كل عمل صادر عن السلطة العمومية غير مخالف للتشريع والتنظيم المعمول بهما، وعليه فإن الأوامر والتعليمات والتوجيهات التي يُصدرها الأمر بالصّرف الرئيسي أو مفوضه لا بد أن تكون مشروعة حتى يُسأل الأمر بالصّرف الثانوي عن الإلتزام بها، وفي هذا الإطار نصّت المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 97-268 المؤرخ في 21 جويلية 1997 الذي يُحدد الإجراءات المتعلقة بالإلتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصّرف ومسؤولياتهم⁴ على وجوب امتناع الأمر بالصّرف عن إجراء الإلتزام بالنفقات غير المطابقة للتنظيم والتشريع المعمول بهما التي تأمر بصرفها السلطة السلمية، ولا سيما في حالات عدم توقّر الإعتمادات أو عدم توقّر المناصب المالية أو عدم وجود باب تُحسم منه النفقة، بينما اعتبرت المادة التاسعة من نفس المرسوم أي عقوبة إدارية تُتخذ ضد الأمر بالصّرف باطلة ولا مفعول لها إذا أثبت هذا الأخير أن الأوامر التي رفض تنفيذها كان من شأنها أن تُحمّله المسؤولية الشخصية والمالية.

¹ - أنظر: أمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 يوليو 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية عدد 46 صادر في 16 يوليو 2006، صفحة 3، المواد 47 و 180.

² - مرسوم تنفيذي رقم 20-286 مؤرخ في 10 أكتوبر 2020، يحدد تنظيم المفتشية العامة للتربية الوطنية وسيرها، جريدة رسمية عدد 61 صادر في 12 أكتوبر 2020، صفحة 10

³ - مرسوم تنفيذي رقم 13-136 مؤرخ في 10 أبريل 2013، يتضمن تنظيم المفتشية العامة لوزارة التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة وسيرها، جريدة رسمية عدد 20 صادر في 21 أبريل 2013، صفحة 28

⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 97-268 مؤرخ في 21 يوليو 1997 يحدد الإجراءات المتعلقة بالإلتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصّرف ومسؤولياتهم، جريدة رسمية عدد 48 صادر في 23 يوليو 1997، (معدل ومتّم).

الفرع الثاني: سلطة الرقابة والتفتيش

بتفويض الإعتمادات لفائدة الأمرين بالصّرف الثانويين الذين يتبعونه يفقد الأمر بالصّرف الرئيسي سلطة التصرف في الإعتمادات المفوّضة، مقابل الإحتفاظ بسلطته في إخضاع الأمرين بالصّرف الثانويين إلى الرّقابة والتفتيش.

تندرج سلطة الأمر بالصّرف الرئيسي في رقابة وتفتيش مصالح الأمرين بالصّرف الثانويين الذين يتبعونه ضمن أشكال الرّقابة الإدارية الداخلية المطبقة على المؤسسات والإدارات العموميّة والتي تضمن حسن استعمال الموارد الماليّة والبشرية والمادية الموضوعة تحت تصرف الأمرين بالصّرف الثانويين فيما يلبي احتياجات تنفيذ السياسة العامة التي يرسمها ويُسأل عن تنفيذها كل وزير.

تختص بممارسة سلطة الرّقابة والتفتيش على الأمرين بالصّرف الثانويين المفتشيات المركزية التابعة لكل وزارة والموضوعة تحت سلطة الوزير الذي تتبعه، ومن بين ذلك يُمكن أن نذكر ما نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 20-286 المؤرخ في 10 أكتوبر 2020 المحدد لتنظيم المفتشية العامة لوزارة التربية الوطنية المذكور، بموجب المادة الثانية منه بشأن تكليف المفتشية العامة بتفتيش الهياكل والمؤسسات العموميّة التابعة لوزارة التربية الوطنية ومراقبتها وتقييم أنشطتها الإدارية والماليّة، بينما تخول المادة 6 من نفس المرسوم المفتش العام ومساعديه الإطلاع على كل الوثائق والسجلات التي يطلبونها بمناسبة تأدية مهامهم في الهياكل والمؤسسات العموميّة التابعة لوزارة التربية الوطنية،¹ وكذلك ما أقره المرسوم التنفيذي رقم 13-136 المؤرخ في 10 أبريل 2013 المتضمن تنظيم المفتشية العامة لوزارة التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة وسيرها، بموجب أحكام المادة الثانية منه بشأن تكليف المفتشية العامة الموضوعة تحت سلطة الوزير بمراقبة تطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما في قطاع التضامن الوطني وضبط سير الهياكل المركزية وغير الممركزة والمؤسسات الموضوعة تحت وصاية وزارة التضامن الوطني، ويخول المرسوم المفتشين بموجب المادة الثالثة منه مراقبة والسيطرة على الحفاظ على الوسائل الموضوعة تحت تصرف الهياكل والمؤسسات التابعة لوزارة التضامن واستعمالها الرشيد والأمثل، كما تُخول المادة السادسة في فقرتها الثانية المفتشين الحق في الحصول على جميع المعلومات والوثائق الضرورية لتنفيذ مهمتهم وفي طلبها.²

غير أن سلطة التفتيش والرقابة هذه مقيدة بواجب عدم تدخل المفتشين في أعمال التسيير التي يختص بها الأمر بالصّرف الثانوي الخاضع للتفتيش، حيث نصّت المادة 20 من المرسوم التنفيذي 20-286 المذكور على أن يلتزم المفتش العام للتربية والمفتشون باجتئاب أي تدخل في في تسيير المصالح قيد التفتيش بالإمتناع خصوصا عن إعطاء أي أمر يُمكن أن يمس إختصاصات مسؤولي المصالح الخاضعة للتفتيش.

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 20-286، مرجع سابق، صفحة 10

² - مرسوم تنفيذي رقم 13-136، مرجع سابق، صفحة 28

كما نص المرسوم التنفيذي رقم 13-136 المذكور بموجب أحكام المادة 6 منه على أن تلتزم المفتشية العامة لوزارة التضامن بتجنب أي تدخل في تسيير المصالح التي تقوم بتفتيشها لاسيما بالإمتناع عن إصدار أي أمر من شأنه المساس بالاختصاصات الموكولة لمسؤولي هذه المصالح.

الفرع الثالث: سلطة سحب التفويض

تنص التّعليمة رقم 3 المتعلقة بتفويض إعمادات التّسيير إلى الأمرين بالصّرف التّانويين على جواز سحب الأمر بالصّرف الرّئيسي لجزء من الإعمادات المفوّضة أساسا إلى الأمر بالصّرف التّانوي، على أن يتم ذلك عن طريق إصدار أمر بسحب تفويض الإعمادات مرفق بمستخرج لهذا الأمر يُعد على أساس وضعية الإعمادات المجمدة المؤشر عليها من طرف المراقب المالي لدى الولاية تبرر تجميد المبالغ المقترح سحب تفويضها.¹

كما تُجيز التّعليمة رقم 12 المتعلقة بتفويض إعمادات التّجهيز سحب رخص البرامج وإعمادات الدفع المفوّضة إلى الأمرين بالصّرف التّانويين من طرف الأمر بالصّرف الرّئيسي، على أن يتم ذلك بموجب أمر سحب التفويض، الذي يؤشّر عليه وجوبا من طرف المراقب المالي المختص وعلى مستخرجاته والتي تبلغ إلى الأمر بالصّرف التّانوي المعني بالسحب.²

ويُستخلص من هذه الأحكام أن سحب التفويض لا يُمكن أن يطال إلا الإعمادات المالية التي لم يتصرف الأمر بالصّرف التّانوي فيها سواءا بالالتزام بها أو بالأمر بصرفها.

¹ - Instruction du DGB-DCT n° 3 de 15 Février 1992, Op. Cit. P 8

² - Instruction DGB-DCT n° 12 du 02 Aout 1993, Relative à la délégation de crédits d'équipement aux ordonnateurs secondaires, In instructions et circulaires de 1993, Ministère de l'Economie, Alger, 1993, P. 38

الخاتمة

ختاماً وبعد البحث في الإشكالية المطروحة أعلاه توصلت الدراسة إلى النتائج التالية:

إن نظام تفويض الإعتمادات الماليّة يقوم على القواعد نفسها المطبقة على تفويض السُلطة، وذلك سواء من حيث ضرورة توفّر صفة الأمر بالصّرف في المفوض وصفة الأمر بالصّرف الثّانوي في المفوض له.

إن نظام تفويض الإعتمادات قابل للتطبيق في ميزانيّة الدّولة وميزانيات المؤسسات العموميّة الوطنيّة الخاضعة لقواعد المحاسبة العموميّة إذا تضمنت نصوص إنشائها ترخيصاً بذلك.

إن تفويض الإعتمادات يشمل النّفقات المسجلة بعنوان ميزانيّة التّسيير والنّفقات المسجلة بعنوان ميزانيّة التّجهيز.

إن تفويض الإعتمادات في ميزانيّة التّسيير لا يمتدّ إلا للنّفقات المسجلة بعنوان المصالح غير المُركزة، وفي حدود الإعتمادات المفتوحة لدى الأمرين بالصّرف الرّئيسيين.

إن تفويض نفقات التّجهيز يشمل النّفقات المسجلة بعنوان البرنامج القطاعي المُركز دون غيرها من برامج التّجهيز.

إن تفويض نفقات التّجهيز المسجلة بعنوان البرنامج القطاعي المُركز يشمل رُخص البرامج واعتمادات الدّفع.

إن تفويض الإعتمادات يخضع لقواعد السنوية، التخصيص والإجمالية، ولشروط المشروعية وتوفّر الإعتمادات المفتوحة وضرورة سير المرافق.

أما من حيث النقائص التي تعترى نظام تفويض الإعتمادات فقد وقفت الدراسة على الغموض القانوني الذي يكتنف مدى السُلطة التقديرية التي يتمتع بها الأمرين بالصّرف الرّئيسيون في مجال تفويض الإعتمادات المفتوحة لديهم، والتي تسمح لهم بتقرير اللجوء أو عدم اللجوء إلى تفويض الإعتمادات لفائدة الأمرين بالصّرف الثّانويين الذين يتبعونهم، وبالرغم من الصياغة الأمّرة لنص المادة 27 من قانون المحاسبة العموميّة، والتي تُحمل الأمرين بالصّرف الثّانويين بصفتهم رؤساء المصالح غير المُركزة مسؤولية الأمر بالصّرف في مجال ميزانيّة التّسيير غير المُركزة للدولة، إلا أن اللجوء إلى تفويض الإعتمادات لفائدتهم يظل من الناحية العملية خاضعاً لتقدير الأمرين بالصّرف الرّئيسيين، ما يجعل نظام عدم التركيز المالي المبني على التفويض الإنفرادي للإعتمادات رهين إرادة سلطات الأمر بالصّرف المركزيّة.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

أ- المعاجم

وزارة المالية: المديرية العامة للميزانية، معجم المصطلحات: القانون المتعلق بقوانين المالية، يونيو 2021، الجزائر.

ب- المقالات

يوسف جيلالي، "النظام القانوني للأمر بالصرف في القانون الجزائري"، مجلة القانون، جامعة غيليزان، المجلد الخامس، العدد السادس، جوان 2016، ص 84.

ج- النصوص التشريعية والتنظيمية

I - النصوص التشريعية

1. قانون عضوي رقم 15-18 مؤرخ في 02 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية عدد 53 صادر في 02 سبتمبر 2018، (معدل ومتمّم).
2. قانون رقم 84-17 مؤرخ في 07 يوليو 1984، يتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية عدد 28 صادر في 10 يوليو 1984، (معدل ومتمّم).
3. قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، جريدة رسمية عدد 35 صادر في 15 أوت 1990، (معدل ومتمّم).
4. أمر رقم 06-03 ممضي في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية عدد 46 صادر في 16 يوليو 2006.

II - النصوص التنظيمية

1. مرسوم تنفيذي رقم 89-198 مؤرخ في 07 نوفمبر 1989، يُحدد شروط توزيع الإيرادات والمصاريف المقررة في ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام القانونية الأساسية المشتركة، جريدة رسمية عدد 47 صادر في 08 نوفمبر 1989.
2. مرسوم تنفيذي رقم 91-313 مؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يُحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةاتها ومحتواها، جريدة رسمية عدد 43 صادر في 18 سبتمبر 1991 (معدل ومتمّم).
3. مرسوم تنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، جريدة رسمية عدد 82 صادر في 15 نوفمبر 1992، (معدل ومتمّم).

4. مرسوم تنفيذي رقم 93-46 مؤرخ في 06 فبراير 1993 يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعدمة، جريدة رسمية عدد 9 صادر في 10 فبراير 1993.
5. مرسوم تنفيذي رقم 95-84 مؤرخ في 22 مارس 1995، يتضمن إنشاء ديوان وطني للخدمات الجامعية وتنظيمه وعمله، جريدة رسمية عدد 24 صادر في 30 أبريل 1995، (معدل ومتمم).
6. مرسوم تنفيذي رقم 97-268 مؤرخ في 21 يوليو 1997، يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم، جريدة رسمية عدد 48 صادر في 23 يوليو 1997، (معدل ومتمم).
7. المرسوم التنفيذي رقم 97-467 مؤرخ في 02 ديسمبر 1997، يُحدد قواعد إنشاء المراكز الإستشفائية الجامعية وتنظيمها وسيرها، جريدة رسمية عدد 81 صادر في 10 ديسمبر 1997، (معدل ومتمم).
8. مرسوم تنفيذي رقم 98-227 مؤرخ في 13 يوليو 1998 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، جريدة رسمية عدد 51 صادر في 15 يوليو 1998، (معدل ومتمم).
9. مرسوم تنفيذي رقم 09-374 مؤرخ في 16 نوفمبر 2009، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 الموافق 14 نوفمبر سنة 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، جريدة رسمية عدد 67 صادر في 19 نوفمبر 2009.
10. مرسوم تنفيذي رقم 11-75 مؤرخ في 16 فبراير 2011، يحدد صلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية وتنظيمها وسيرها، جريدة رسمية عدد 11 صادر في 20 فبراير 2011.
11. مرسوم تنفيذي رقم 11-381 مؤرخ في 21 نوفمبر 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، جريدة رسمية عدد 64 صادر في 27 نوفمبر 2011.
12. مرسوم تنفيذي رقم 13-136 مؤرخ في 10 أبريل 2013، يتضمن تنظيم المفتشية العامة لوزارة التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة وسيرها، جريدة رسمية عدد 20 صادر في 21 أبريل 2013.
13. مرسوم تنفيذي رقم 17-11 مؤرخ في 15 يناير 2017، يُحدد كفاءات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 145-302 الذي عنوانه "حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز"، جريدة رسمية عدد 3 صادر في 18 يناير 2017، (معدل ومتمم).
14. مرسوم تنفيذي رقم 20-286 مؤرخ في 10 أكتوبر 2020، يُحدد تنظيم المفتشية العامة للتربية الوطنية وسيرها، جريدة رسمية عدد 61 صادر في 12 أكتوبر 2020.
15. مرسوم تنفيذي رقم 20-383 مؤرخ في 19 ديسمبر 2020، يُحدد شروط وكفاءات حركة الإعتمادات المالية وكذا كفاءات تنفيذها، جريدة رسمية عدد 78 صادر في 27 ديسمبر 2020.
16. مرسوم تنفيذي رقم 20-404 مؤرخ في 29 ديسمبر 2020، يُحدد كفاءات تسيير وتقويض الإعتمادات المالية، جريدة رسمية عدد 80 صادر في 29 ديسمبر 2020.

17. مرسوم تنفيذي رقم 21-252 مؤرخ في 06 يونيو 2021 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، جريدة رسمية عدد 47 صادر في 15 يونيو 2021.
18. مرسوم تنفيذي رقم 22-05 مؤرخ في 03 جانفي 2022، يتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة لوزير المالية من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2022، جريدة رسمية عدد 1 صادر في 03 جانفي 2022.
19. قرار وزاري مشترك مؤرخ في 16 ديسمبر 23، يُحدد طبيعة إعتمادات التسيير المفوضة، على التوالي، لمديري الخدمات الجامعية ومديري الإقامات الجامعية وعناوين الفصول المالية الموافقة لها، جريدة رسمية عدد 6 صادر في 25 يناير 2004، (معدل ومتمّم).
20. مرسوم تنفيذي رقم 22-97 مؤرخ في 14 مارس 2022 يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 17-11 المؤرخ في 16 ربيع الثاني عام 1438 الموافق 15 يناير سنة 2017 الذي يحدد كفاءات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 145-302 الذي عنوانه "حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز"، جريدة رسمية عدد 18 صادر في 15 مارس 2022.

د- نصوص أخرى

وزارة المالية، المشروع التمهيدي لقانون المحاسبة العمومية لسنة 2021، غير منشور.

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية

A- ARTICLES

Michel Bouvier, « La LOLF : contrainte budgétaire ou moteur d'une nouvelle gouvernance financière? », in : Les Notices des Finances Publiques, 4 eme Edition, La Documentation Française, France, Juillet 2015, P.P. 49-58

B- TEXTES REGLEMENTAIRES

1. Instruction du DGB-DCT n° 3 du 15 Février 1992, Portante procédure de délégation de crédits de fonctionnement aux ordonnateurs secondaires, In instructions et circulaires de 1992, Ministère de l'Economie, Alger, 1992
2. Instruction du DGB n° 2503 du 09 Juin 1993, Relative à la gestion des effectifs budgétaires, (Non publiée), (modifiée et complétée).
3. Instruction DGB-DCT n° 12 du 02 Aout 1993, Relative à la délégation de crédits d'équipement aux ordonnateurs secondaires, In instructions et circulaires de 1993, Ministère de l'Economie, Alger, 1993

C- DOCUMENTS

1. Ministère des finances, Manuel de contrôle des dépenses engagées, Alger, 2007