المحور الخامس : الرقابة على الميزانية العمومية

(المحاضرة رقم 08)

تمثل الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة آخر مرحلة من مراحل دورة الموازنة العامة، حيث تخضع الموازنة العامة لأنواع مختلفة من الرقابة قصد التحقق و التأكد من التزام الهيئات العامة للدولة و أجهزة السلطة التنفيذية ببنود الموازنة سواء ما تعلق منها بالنفقات العامة أو الإيرادات العامة.

أولا – مفهوم واهداف الرقابة المالية:

يمكن تعريف الرقابة المالية على أنها " منهج شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، وتهدف إلى التأكد من المحافظة على المال العام ورفع كفاية استخدامه وتحقيق الفعالية في النتائج المتحققة " .

وبوجه عام، فإن الرقابة تهدف إلى تحقيق الاهداف التالية :

- التحقق من دقة التقارير المالية و من أنها تمثل واقع الوحدة الحكومية بصورة تامة.
- تطوير الإدارة المالية الحكومية.
- التحقق من الاستخدام الفعال والمناسب للأموال العامة الخاصة بالوحدات الحكومية.
- الوقوف على مبررات و أسباب الممارسات غير الاقتصادية ومعوقات تحقيق الهداف.

-توجيه الموارد العامة إلى أوجه الإنفاق المختلفة بالشكل الذي يحقق الخطة العامة للدولة. -التأكد من أن النفقات العامة كافة قدمت وفقا لما هو مقرر لها.

- التحقق من أن جميع الإيرادات العامة في الدولة قد حصلت وأدخلت في ذمتها وفقا للقوانين واللوائح والأنظمة المعمول بها.

-الكشف عن أية أخطاء أو انحرافات أو مخالفات تحدث من الأجهزة الحكومية و تحليلها و دراسة أسبابها، و توجيه تلك الأجهزة إلى الحلول المناسبة لعلاجها و تصحيحها وتجنب تكرارها.

- زيادة قدرة وفعالية الأجهزة الحكومية على تحقيق الأهداف العامة للدولة بأعلى درجة من الكفاءة والاقتصاد.

- العمل على ترشيد الإنفاق العام و توجيه الأجهزة الحكومية إلى أفضل السبل لتحسين و تطوير إجراءات الأعمال المالية، من خلال حسن استخدام الأموال والاقتصاد في الإنفاق، من دون عرقلة التنفيذ. - التحقق من أن السلطة التنفيذية قامت بتنفيذ الموازنة العامة وفقا للترخيص و الاعتماد الذي أعطي لها من قبل السلطة التشريعية.

ثانيا : انواع الرقابة المالية :

هناك العديد من انواع الرقابة تختلف في مناهجها ولكن تشترك في غاياتها واهدافها وتتمثل فيما يلي :

1-الرقابة الإدارية : تتمثل في مختلف أنواع الرقابة التي تمارس من قبل إدارات الهيئات العمومية نفسها، أو من قبل إدارات أخرى لاسيما تلك التابعة لوزارة المالية و بواسطة موظفين متخصصين (المراقبون الماليون) أو موظفين آخرين (المحاسبون العموميون)، تكون من صلاحياتهم ممارسة أعمال الرقابة على تنفيذ العمليات المالية. و يكمن أن نميز في الرقابة الإدارية بين ثلاثة انواع من الرقابة:

أ-الرقابة القبلية (السابقة) : وهي تتخذ صورة الموافقة السابقة، وهي حق يخوله القانون لشخص عام، وهذا النوع من الرقابة يكون من اجل الحصول على تراخيص مسبقة للقيام ببعض الأعمال والمشروعات واقرارها واصدار التعليمات اللازمة لإنجازها.

فالرقابة هنا تأخذ معنى الوصاية من جانب الدولة لفرض حدود وقيود معينة تؤدي الى حسن توزيع الموارد الاقتصادية ولترشيد الإنفاق العام، ولتحقيق أهداف السياسة العامة للدولة، وتبين عملية الرقابة المتعلقة للتصرف في الأموال العامة المعتمدة أو المملوكة للوحدات الخاضعة لأحكام الرقابة المالية الحكومية، ويقوم بها الأطراف التالية:

- **رقابة المراقب المالي :**

المراقب المالي هو عون من الأعوان المكلفين بالرقابة على تنفيذ النفقات العمومية، ويعين بقرار وزاري من طرف وزير المالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية. وتتمثل هذه الرقابة في فحص بطاقات الالتزام وسندات الإثبات المرفقة بها والمقدمة إليهم من طرف الأمرين بالصرف. ويجب على المراقب المالي أن يدرس ويفحص ملفات الالتزام التي يقدمها الآمر بالصرف في أجل أقصاه 10أيام ،كما يحدد تاريخ اختتام الالتزام بالنفقات يوم التي يتم فيها، ويمكن تمديد هذا التاريخ في حالة الضرورة القصوى، بعد قيام المراقب المالي بممارسة رقابته يقوم باتخاذ أحدد القرارات التالية:

✓**منح التأشيرة :**بعد قيام المراقب المالي بالتأكد من نظامية الالتزامات ومطابقتها للاجراءات المعمول بها، فان توافرت أشر بالموافقة على السجل أو الوثيقة المثبتة للالتزام بالنفقة.

✓**رفض التأشيرة:** يمكن للمراقب رفض التأشير على الالتزامات الغير نظامية والغير مطابقة للإجراءات المعمول بها، وهذا إما بصفة مؤقتة أو نهائية، حيث يتعين تعليل الرفض وتقديم التبريرات القانونية اللازمة، في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقة يخول القانون الأمر بالصرف بتجاوزه لكن على مسؤوليته، وهذا بواسطة قرار معلل، ويجب إعلام وزير المالية بذلك وهيئات الرقابة المؤهلة.

وتهدف الرقابة الإدارية للمراقب المالي إلى:

- الّسهر على صحة توظيف النّفقات بالنّظر إلى التّشريع المعمول به.
- التّحقق مسبقا من توفر الاعتمادات.
- إثبات صحة النّفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاّصة بالنّفقات أو تعليل رفض التّأشيرة عند الاقتضاء. وذلك ضمن الآجال المحددة عن طريق التّنظيم والتي تراعي طبيعة الوثيقة.
- تقديم نصائح للآمر بالصرف في المجال المالي.
- إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا، بصحة توظيف النّفقات وبالوضعية العاّمة للاعتمادات المفتوحة والنّفقات الموظفة.

وتتم الّرقابة الإدارية من النّاحية العملية بطريقتين أساسيتين:

- **الّرقابة الموضوعية :**تعني انتقال الرئيس إلى مكان عمل المرؤوس ليتأكد من مباشرته لعمله على نحو دقيق، ومثالها أن ينتقل مدير المالية العاّمة إلى مكاتب رؤساء المصالح ورئيس المصلحة إلى مكاتب رؤساء الدوائر، ورئيس الدائرة إلى مكاتب سائر الموظفين التابعين له وهكذا.
- **الرقابة على أساس الوثائق :**هنا لا ينتقل الرئيس إلى محل عمل مرؤوسيه ولكن يقوم بفحص أعمالهم من خلال التقارير والوثائق والملفات. وتبدو هذه الطريقة أيسر في التطبيق من النّاحية العملية من الطريقة السالفة.

ب - الرقابة الآنية : وهي التي تتم أثناء التنفيذ ويستند هذا النوع من الرقابة إلى أجهزة متخصصة تسهر على التأكد من مدى سلامة طرق العمل وأن تنفيذ الميزانية يتم وفقا للخطط والسياسات الموضوعية ويطلق عليها الرقابة الذاتية، حيث تقوم لجنة الشؤون والمالية بأداء المهمة لاكتشاف الأخطاء، حيث تفترض أن تتم في وقت قصير بالنسبة للانفاق حتى لا يتعطل سير العمل وتعرقل إجراءات الإنفاق. وهذا النوع من الرقابة تقوم به الأجهزة والإدارات بالوحدات المختلفة، للتأكد من سلامة ما يجري عليه العمل داخلها، والتأكد كذلك من أن التنفيذ يسير وفقا للخطط والسياسات الموضوعة وتكون بعد تاشيرة المراقب المالي.

- رقابة المحاسب العمومي :

يعرف المحاسب العمومي على أنه كل عون مكلف بتنفيذ الميزانية والعمليات المالية في شقها المحاسبي ويختص بمرحلة الدفع في حالة تنفيذ النفقات، ويتم تعيينه من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضع لسلطته. ويقوم بالعمليات التالية:

-تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.

-ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.

-تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والموارد العمومية .

➢**إجراءات الرقابة:** يقوم الأمر بالصرف بالأمر بالدفع إلى المحاسب العمومي الذي يتعين عليه وقبل تنفيذ الدفع القيام بعمليات الرقابة التالية: حسب المادة 36من القانون (9-21):

- رقابة الشرعية القانونية للنفقة :وهي تشمل ما يلي:

- التأكد من عدم مخالفة القوانين والتنظيمات المعمول بها.
- التأكد الخدمة المنجزة، أنه لا يتم الدفع إلا إذا كانت هناك خدمة فعلية مقابلة لها.
- التأكد من وجود الوثائق الثبوتية، حيث يتعين إرفاقها بملف النفقة لإثبات تأدية الخدمة.
- التأكد من وجود التأشيرات كتأشيرة المراقب المالي وتأشيرة لجنة الصفقات العمومية.

- رقابة الشرعية المالية والمحاسبية :وهي تشمل ما يلي:

- التأكد من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
- التأكد من توفر الاعتمادات المالية وهذا بالتنسيق مع المراقب المالي.
- التأكد من أن الديون لم تسقط آجالها وأنها ليست محل معارضة، التأكد من طابعها الابرائي.
- التأكد من التخصيص القانوني للنفقة وشرعية تصفيتها.

ج-الرقابة اللاحقة (البعدية):

تكون هذه الرقابة المالية بعد التنفيذ بهدف الكشف عن الأخطاء التي تقع أثناء التنفيذ، وتكون بعد انتهاء السنة المالية ، أي بعد قيام المحاسب العمومي بعمله وحصول الدفع او التحصيل وتقوم بها المفتشية العامة للمالية.

- **رقابة المفتشية العامة للمالية :**

باعتبار وزارة المالية مكلفة بمسك مالية الدولة، من خلال تحصيل جميع الإيرادات و منح الاعتمادات لجميع الوزارات، فإن هذا أدى إلى ضرورة تأسيس هيئة رقابية تابعة لها تتولى مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة، و تتمثل هذه الهيئة في المفتشية العامة للمالية.

أنشأت المفتشية العامة للمالية في الجزائر سنة 1980بموجب المرسوم رقم 80-53الذي ينص على أنه: " تحدث هيئة للمراقبة توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية تسمى بالمفتشية العامة للمالية"، فهي تصنف ضمن الرقابة اللاحقة الغير إلزامية، أي أنها تتم بعد تنفيذ العمليات المالية المتعلقة بالنفقات والإيرادات . وتتم رقابة هذه الهيئة من خلال التحقيق في جميع الوثائق الخاصة بحسابات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، وبعدها يقوم المفتشون بتحرير تقرير يتضمن ملاحظاتهم وتقييمهم مع اقتراح التدابير.

وتتمثل مهام المفتشية العامة للمالية فيما يلي:

-مهمة الرقابة والتدقيق: بهدف التأكد من مدى احترام المعايير والمقاييس القانونية لضمان مشروعية ودقة الحسابات المالية، تقوم المفتشية بمراقبة كيفية تسيير الأموال العمومية ومدى دقة الحسابات وتوفر الوثائق وسندات المحاسبة والفواتير.

-مهام التحقيقات والخبرات: تكلف المفتشية بإجراء دراسات واعداد خبرات عن مختلف المجالات الاقتصادية، المالية، الميزانية، المحاسبية والتقنية.

-تقييم السياسات العمومية: تقوم بتقييم شروط السياسات العمومية وكذا النتائج المتعلقة بها، فهي تبحث حول مدى تحقيق الميزانية للأهداف الاقتصادية والمالية والاجتماعية المسطرة .

- الرقابة على عمليات الصرف وحركة رؤوس الأموال: وذلك بمعاينة جرائم مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من والى الخارج. ومع ذلك فان هذه المهمة تبقى استثنائية، وأقل أهمية بالمقارنة لأن هيئات أخرى مؤهلة للقيام بذلك.

-التدقيق في القروض الدولية: أي الرقابة على القروض الدولية التي يمنحها البنك الدولي للإعمار والتعمير والبنك الإفريقي للتنمية، بهدف ضمان استعمال الاعتمادات المخصصة.

وتعد المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية ذات دور بالغ الأهمية و لا يمكن الاستغناء عن المهام التي تؤديها في مجال الرقابة و التقويم الاقتصادي وكذا الدراسات و التحاليل.

2-الرقابة التشريعية (البرلمانية) :

يتمتع البرلمان زيادة على سلطته في وضع وسن القوانين، باختصاص لا يقل أهمية ألا وهو مراقبة الإدارة العامة ، من حيث مدى التزامها بتطبيق برنامج الحكومة الذي كان قد وافق عليه من قبل، وتمس الرقابة البرلمانية أو التشريعية مختلف أنشطة الحكومة ومجالات تدخلها ومنها المجال المالي، إضافة إلى الاختصاص بالمصادقة على قانون المالية واعتماده (رقابة قبلية) في مرحلة إعداد الموازنة، فإن مراقبته تمتد أيضا أثناء تنفيذ الموازنة (رقابة آنية)، بل وحتى بعد انتهاء السنة المالية (رقابة بعدية).

وبما ان المجالس البرلمانية هي التي تقوم باعتماد ميزانية الدولة فمن الطبيعي أن يُمنح لها حق الّرقابة على تنفيذها للتّأكد من سلامة وصحة تنفيذها على نحو اعتمادها واجازتها. وتتمثل هذه الرقابة في مطالبة البرلمان بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تساهم في التّأكد من سير العمليات الخاّصة بالنّفقات والإيرادات العاّمة، سواء تم ذلك في صورة أسئلة شفوية أو كتابية أو حتى بالاستجوابات. كما تتمثل الّرقابة التّشريعية في مناقشة الحساب الختامي للّسنة المالية ، وذلك بمقارنة تقديرات الميزانية بالأرقام الفعلية المتحققة في نهاية الّسنة، وعندئذ ُيُمكن القول أّن رقابة الّسلطة التّشريعية تمثل رقابة شاملة لأّنها تتناول نتائج تنفيذ الميزانية.

وتنص المادة 160من الدستور على ما يلي ": تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، وتختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان."

-كما نصت المادة 5من القانون 84-17المتعمق بقوانين المالية على ما يلي:

"يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية " كما يلزم القانون الحكومة بتقديم البيانات والوثائق التي تسمح للبرلمان بالقيام بالمراقبة.
وتعتبر الّرقابة البرلمانية (الّرقابة السياسية) أكثر انواع الرقابة عمومية لأّنها تتمتع بسلطة مطلقة في الّرقابة المالية، والواقع أّن هذه الّرقابة هي الأصل ومن صلب اختصاص السلطة التّشريعية، وذلك لسببين:
- الاول أّن الّسلطة التّشريعية تمثل الرقيب الحقيقي على ما تقوم به الّسلطة التّنفيذية من أعمال.
- والثاني هو أّن ما يهم الّسلطة التّشريعية هو التّعرف على مدى احترام الّسلطة التنفيذية لإجازة الإنفاق والإيراد الممنوحين للحكومة.

3- الرقابة القضائية المستقلة (رقابة مجلس المحاسبة) :

تعتبر هذه الرقابة أكثر فاعلية من سابقيها، إذ تقوم بها هيئة قضائية مستقلة عن كل من الإدارة والسلطة التشريعية، تنحصر مهمتها في رقابة تنفيذ الموازنة العامة و التأكد من أن النفقات و الإيرادات قد تمت على النحو الصادر به إجازة السلطة التشريعية و طبقا للقواعد المالية المقررة في الدولة.
و تختلف هذه الهيئة التي تقوم بالرقابة المستقلة من دولة إلى أخرى، و في الجزائر تتولى الرقابة هيئة قضائية مستقلة هي **مجلس المحاسبة**، وهي محكمة منظمة تنظيما قضائيا، يكلف بمراقبة مالية الدولة والجماعات المحلية، و الهيئات العمومية و المؤسسات الاقتصادية العمومية بكل أنواعها. و تهدف الرقابة التي يمارها مجلس المحاسبة إلى تشجيع الاستعمال الفعال و العقلاني للأموال العمومية، ولا تباشر هذه الرقابة إلا بعد التنفيذ النهائي لعمليات صرف النفقات العمومية و تحصيل الإيرادات العمومية. و تنقسم الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة إلى ثلاثة أنواع هي:

- ✓ مراجعة الحسابات.
- ✓ رقابة الانضباط الميزاني و المالي.
- ✓ تقييم المشاريع و البرامج و السياسات العمومية