المحاضرة الثامنة الرقابة على الموازنة العمزمية

تمهيد

بعد أن تتم دورة الميزانية المتمثلة في التحضير والاعتماد والتنفيذ تبدأ مرحلة أخرى وهي المرحلة الأخيرة التي تمربها الميزانية العمومية للدولة وهي مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية العمومية ، حيث تخضع لأنواع متعددة من الرقابة تساير جميع مراحلها قصد التحقق من التزام الهيئات العمومية وأجهزة السلطة التنفيذية (الإدارة العمومية) بأحكام وقواعد القانون المتعلق بالميزانية العمومية سواء تعلق مها بالإيرادات أو النفقات، حفاظا على الأموال العمومية ، ومن مدى تطابق تقديرات الميزانية على ما تحقق منها فعلا، لأن السلطة التنفيذية يمكن أن تخرج عن الحدود التي حددها لها قانون المالية، ومن هنا تأتي أهمية الرقابة على تنفيذ موازنة الدولة من أجل أن يتم التنفيذ وفقا للحدود والتوجيهات والتعليمات الصادرة من السلطة التشريعية، وتقوم بها أجهزة متعددة بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة غاياته.

أولا –مفهوم الرقابة على تنفيذ الميزانية العمومية :

تعد الرقابة تنفيذ الميزانية العمومية هي المرحلة الأخيرة التي تمر بها الميزانية العمومية للدولة، وتسمى أيضا مرحلة "مراجعة تنفيذ الميزانية"، ويقصد بها التأكد من أن الميزانية العمومية قد تم تنفيذها وفق مضمون الإجازة التي منحتها السلطة التشريعية.

كما تعرف أيضا: بأنها الوسيلة الفعالة لمراقبة الأموال العمومية إنفاقا وتحصيلا، ومن هنا يتضح أن المراقبة هنا تشمل كل من النفقات والإيرادات، كما أن عملية مراقبة تنفيذ الميزانية العمومية هي عملية مستمرة وتستمر حتى بعد انتهاء السنة المالية وذلك من خلال دراسة الحساب الختامي ومقارنته بالتقديرات الواردة في الميزانية.

2–أهداف الرقابة على تنفيذ الميزانية العمومية

الهدف من الرقابة على تنفيذ الميزانية العمومية هو التأكد من حسن إدارة الأموال العمومية، ومن مدى تطابق تقديرات الميزانية على ما تحقق منها فعلا مع ما تم تسطيره، في الحدود والتوجيهات والتعليمات الصادرة من السلطة التشريعية(البرلمان) ، بهدف تفادي التبذير للأموال العمومية وحفاظا على حسن السير المالي للمرافق العمومية، والتأكد من أن تنفيذ الميزانية قد تم على الوجه المحدد للسياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية، وإجازتها السلطة التشريعية من خلال ما يلي:

*بالنسبة لتحصيل الإيرادات العمومية يكون الهدف هو التأكد من تحصيل كل أنواع الإيرادات المنصوص عليها في الميزانية العمومية مع إزالة كل العراقيل التي تعيق عملية التحصيل.

*بالنسبة لمراقبة تنفيذ النفقات يكون الهدف هو التأكد من أن الإنفاق يتم بالشكل الذي ارتضاه البرلمان لكونه الممثل للشعب باعتباره الممول الأصلي للدولة، وما يدفعه من ضرائب ماهو إلا جزء من دخول أفراد الشعب، ولما

كانت الميزانية تهدف إلى تحقيق أهداف اقتصادية، اجتماعية وسياسية، فمراقبة تنفيذ الميزانية هي الضمان الحقيقي لتحقيق هذه الأهداف العمومية ومن ثم ضمان الاستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة وفي نفس الوقت التعرف على نقاط الضعف ومحاولة تلافيها.

ثانيا –أنواع وطرق الرقابة على تنفيذ الميزانية

تمارس الرقابة على تنفيذ الميزانية العمومية في وزارة المالية ومحاسبو الإدارات في الجهات العمومية ذات الطابع الإداري، بالإضافة إلى الجهاز المركزي للرقابة المالية والهيئة المركزية للرقابة التفتيش، وكذا رقابة السلطة التشريعية. وتمارس عن طريق أجهزة متخصصة يعمل فيها خبراء يتمتعون بكفاءات سلوكية، وإدارية، ورقابية عالية بهدف التحقق من التزام الهيئات العمومية وأجهزة السلطة التنفيذية بقواعد القانون المتعلق بالميزانية فيما يتعلق بالنفقات والإيرادات العمومية ، وأهم أشكال الرقابة على تنفيذ الميزانية نجد: الرقابة الإدارية،الرقابة البرلمانية، الرقابة المستقلة.

3-1- الرقابة الإدارية

هي تلك الرقابة التي تمارسها هيئات الإدارة العمومية على بعضها البعض أي على نفسها وأعمالها ويقوم عادة بها رؤساء الإدارات الحكومية على مرؤوسيهم طبقا لتسلسل الإداري المعمول به وتتم داخل السلطة التنفيذية، وتبدأ الرقابة التي يمارسها وزير كل وزارة على مرؤوسيه، ورؤساء الأقسام الإدارية في وزارتهم، وفضلا عن رقابة الوزير تقوم وزارة المالية ممثلة بوزيرها بممارسة رقابة إدارية أخرى للتأكد من سلامة التصرفات المالية بشقيها: الإداري، والانفاقي، وبالنسبة لجميع الوزارات والإدارات الحكومية ومن ثم لضمان مطابقة هذه التصرفات للأنظمة والقوانين، والتعليمات المالية، ويمارس وزير المالية رقابته وتقوم بها وزارة المالية على بقية الوزارات والمصالح الحكومية عن طريق القسم المالي في كل وزارة أو مصلحة والذي يشمل المراقب المالي ومديري الحسابات في الوزارات للتأكد من سلامة وصحة عمليات التصرف التي يقوم بها الوزراء.

3-1-1-أشكال الرقابة الإدارية:

وتأخذ الرقابة الإدارية الأشكال الآتية: الرقابة الإدارية شكلية، أو موضوعية، وسابقة أو لاحقة كما يلي:

أ. الرقابة الإدارية الشكلية:

يقوم بها الرئيس أو الوزير على مرؤوسيه من خلال حصر سلطة الموافقة على وزارة المالية بالنسبة للتصرف بالأموال الحكومية، وبحيث يخضع تنفيذ أي عقد أو تصرف بالأموال العمومية لموافقة وزير المالية أو من ينوب عنه بهدف التأكد من مدى تقيدهم بالتعليمات أو المنشورات الموزعة عليهم، والتي تبين لهم كيفية التعامل مع بنود الميزانية وتنفيذها.

وتمارس الرقابة الشكلية في شكل تعليمات، وأوامر، ونواهي، وإرشادات يتقيد بها الإداريون الماليون في تنفيذهم لبنود الميزانية بقسميها الإيرادية، والاتفاقية، وبحيث تبدو الرقابة على إنفاق الأموال الحكومية أكثر وضوحا.

ب.الرقابة الإدارية الموضوعية:

يقوم بها أيضا الوزير أو الرئيس على مرؤوسيه من خلال التأكد من تقيّد الموظفين الماليين بالوثائق والمستندات المتعلقة بالتصرف بالنفقات العمومية ، وبشكل لا يخالف القوانين واللوائح والأنظمة المالية، أو تحدث خللا في تنفيذ بنود الميزانية، وتهدف الرقابة الموضوعية للتأكد من أن التصرف بأموال الحكومة جاء سليما من الناحية الموضوعية العملية، الواقعية، الميدانية، وأن هذا التصرف قد أجيز من قبل وزير المالية.

ج. الرقابة الإدارية السابقة:

هي تلك الرقابة الوقائية التي تقوم بعلاج المشكل المالي قبل حدوثه، ويقوم بهذه الرقابة الرؤساء وموظفو وزارة المالية على جميع وزارات وهيئات الدولة، فعلى المحاسبين التأكد من تطابق أوامر الصرف مع التعليمات المالية، فأساس الرقابة السابقة هو عدم صرف أي مبلغ إلا إذا كان متطابقا للقواعد المالية وللاعتمادات المالية الواردة في الميزانية ويقوم بها المسؤول الإداري كتدقيق سابق للصرف، وبحيث يعلّق الصرف على موافقته، فلا يوافق عليه إلا بعد التأكد من أنه يخلو من أية تجاوزات أو مخالفات، وبأنه مثلا لا يتعدى الاعتمادات المالية المخصصة له في الميزانية، كما يمكن أن تمارس هذه الرقابة من قبل جهة خارجية كرقابة المحاسب العام، أو محكمة المحاسبة في فرنسا مثلا.

المزايا:

*تتميز بالفعالية، والسرعة الإيجابية على التصرف المالي الإداري الحكومي قبل أو وقت تنفيذه فتجيزه أو تمنعه، مما يحصر الإنفاق الحكومي في إطار المشروعية، ويبقيه ضمن دائرة القانون، دون مبالغة أو إسراف في الإنفاق.

*يعطي الأولوية لوزير المالية في الرقابة على زملائه الوزراء في الحكومة من حيث الرقابة على تصرفاتهم بالأموال العمومية نظرا لكفاءاتها العالية في الرقابة، من حيث الأجهزة والخبرة الفنية والخبراء الماليين، بحيث يرفع تقاريرهم المالية، وبصفة دورية عن سير الأعمال المالية في وزاراتهم إلى وزير المالية.

د. الرقابة الإدارية اللاحقة:

هي رقابة تتم بعد الانتهاء من صرف الأموال أو مع الانتهاء من السنة المالية، وتكون هذه الرقابة إما على الحسابات أو على الخزائن المالية، يقوم بها المسؤولين الإداريون كتدقيق لاحق للصرف، وذلك بعد إتمام عملية الإنفاق وتكون دائما بعد انتهاء السنة المالية واستخراج الحساب الختامي للميزانية العمومية للدولة، فهي تمتد لتشمل الرقابة على الإيرادات العمومية من أجل التأكد من أي الجهات الإدارية المختصة قامت بالتحصيل وهل ما تم تحصيله قد تم إيداعه في الخزينة العمومية، وتشمل هذه الرقابة على الحسابات والرقابة على الخزينة، ولذلك تشمل هذه الرقابة بنود الإيرادات والنفقات معا، للتأكد من أن الموارد المالية قد حصلت، وأنفقت كما تقتضيه قواعد التحصيل المالي والانفاقي، وأن التحصيل والإنفاق قد تم حسب التعليمات والقوانين واللوائح والأنظمة المالية المتعلقة ببنود الميزانية.

المزايا:

* على عكس الرقابة السابقة التي تهدف إلى منع حدوث خطأ قبل عملية الصرف، فان الرقابة اللاحقة تهدف إلى كشف هذا الخطأ بعد عملية الصرف، ومن ثم تصحيح الأمور المالية، والمعاملات المالية بعيدا عن أية مخالفة للأنظمة والقوانين المالية وقواعد الصرف المالية.

*الرقابة اللاحقة رقابة عامة شاملة لجميع العمليات المالية، تهدف إلى كشف المخالفات المالية التي قد ترتكبها بعض الدوائر الحكومية، وهي أشبه ما تكون بالحساب الختامي أي الجرد الذي يستهدف معرفة الوضع المالي النهائي للمؤسسة الإدارية.

* تتضمن الرقابة اللاحقة تقارير شهرية أو ربع أو نصف سنوية عن سير أعمال الوزارة المالية في شكل إجراء حسابات مالية، وكيفية تحصيلها وإنفاقها لمواردها المالية، ومن ثم مراجعتها من قبل المراقب المالي للوزارة قبل إرسالها إلى وزارة المالية.

3-1-2-صور الرقابة الإدارية:

عموما صور الرقابة الإدارية في مجال المالية العمومية خصوصا، يمكن أن تأخذ الأشكال التالية:

*** الرقابة التلقائية (الذاتية):**

حيث تقام آليات وقواعد داخل جهاز إداري معين من أجل اكتشاف مواطن الخلل وإصلاحها في الوقت المناسب مثل: سجل الاقتراحات، التقييم الدوري والاجتماعات المنتظمة لهيئات الجهاز الإدارية...إلخ.

*** الرقابة الرئاسية:**

حيث تخول القوانين والأنظمة للرئيس الإداري حق التدخل للتعقيب على أعمال مرؤوسيه من أجل المصادقة عليها أو تعديلها أو إلغائها، سواء كان ذلك من تلقاء نفسه أو بناء على تظلم أو طعن رئاسي.

*** الرقابة الوصائية:**

من أهم مظهر للرقابة الإدارية هو الرقابة المالية التي تمارسها وزارة المالية ومصالحها المختلفة سواء على المستوى المركزي أو المحلي بواسطة المفتشية العمومية للمالية أو المراقبين الماليين.

فعلى الرغم من الاستقلال القانوني الذي تتمتع به بعض الهيئات الإدارية داخل السلطة التنفيذية بموجب اكتسابها للشخصية المعنوية مثل: البلدية، ولاية، مستشفى...إلخ، إلا أن ذلك الاستقلال ليس مطلقا حيث تبقى تلك الأجهزة خاضعة للرقابة والإشراف من طرف السلطة الوصية، مثل وصاية الوالي على أعمال البلدية، وهذا ما تنص عليه المادة 171 من قانون البلدية.

3-2- الرقابة السياسية (التشريعية)

تعتبر الرقابة التشريعية من أنواع الرقابة الممارسة على الميزانية العمومية فتقوم بها لجنة المالية في البرلمان، فهي تتمتع بصلاحيات تدقيق البيانات والإحصائيات والحسابات المقدمة من طرف الهيئات الحكومية المختلفة، فتتم عملية المراقبة في مرحلة دراسة وتقييم مشروع الميزانية واعتماده وإقراره، كما تتم أيضا خلال عمليات تنفيذ الميزانية

فالرقابة البرلمانية تهدف إلى التحقق من مدى التزام السلطة التنفيذية بالاعتمادات المخصصة في الميزانية، ويمكن للسلطة التشريعية القيام بهذه الوظيفة عن طريق ثلاث وسائل هي:

-نقل الاعتمادات الواردة في الميزانية من باب لأخر لفتح اعتمادات جديدة ويكون ذلك عن طريق تقديم طلب.

-استجواب أعضاء الوزارات وسؤالهم عن أي غموض مالي من خلال ما يخول لهم القانون.

-اعتماد ومناقشة الحساب الختامي وذلك ما يساعد في التقييم الأمثل للميزانية العمومية ، وهو ما يساعد في تسهيل عملية تصحيح الأخطاء الواردة.

يقوم البرلمان، بمراقبة عمل الحكومة من حيث مدى التزامها بتطبيق برنامج الحكومة الذي كان قد وافق عليه من قبل وتمس الرقابة البرلمانية (التشريعية) مختلف أنشطة الحكومة ومجالات تدخلها، ومنها المجال المالي، إضافة إلى الاختصاص بالمصادقة على قانون المالية واعتماده (رقابة قبلية) فإن مراقبته تمتد أيضا أثناء تنفيذ الميزانية (رقابة آنية) بل وحتى نهاية السنة(رقابة بعدية) ويمنح لها حق الرقابة على تنفيذها حتى تنفذ بالطريقة التي اعتمدتها، تم هذه الرقابة على مرحلتين:

*** الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية**

تقوم بها لجنة متخصصة في البرلمان وهي "لجنة المالية "والتي لها الحق في طلب المعطيات والمستندات والوثائق اللازمة عن تنفيذ الميزانية أثناء السنة المالية، فإذا ثبت وجود مخالفات في التنفيذ يمكن للبرلمان"المجلس الشعبي الوطني"، أن يراقب النشاط والأداء الحكومي (الوزارات) في مختلف المجالات ومنها المجال المالي، بواسطة الآليات الأساسية التالية:

-الاستماع والاستجواب.

-السؤال.

-لجنة التحقيق.

فمن حقها تقديم أسئلة واستجوابات على الوزراء المعنيين، كما يمكنها تحريك المسؤولية السياسية ضد كل من يثبت في حقه ارتكاب مخالفة القواعد المالية المتعلقة بسير وتنفيذ الميزانية، كما يمكن للسلطة التشريعية ممارسة الرقابة على تنفيذ الميزانية عندما تلجأ الحكومة إليها طالبة فتح اعتمادات إضافية حيث تطالب الحكومة بتقديم معلومات كافية عن تنفيذ الميزانية وتبرير طلبها بفتح هذه الاعتمادات ومناقشة السياسة المالية للحكومة.

وتتجلى رقابة البرلمان، في مرحلة تنفيذ الميزانية العمومية ، بصورة واضحة لدى مناقشة قانون المالية التكميلي الذي تقدمه الحكومة للبرلمان أثناء السنة المالية بغرض تكمله أو تعديل بعض الأوضاع المستجدة.

*** الرقابة اللاحقة (البعدية)**

يمثل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها إثبات 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، حيث تتم الرقابة اللاحقة من خلال عرض الحساب الختامي عن السنة المالية المنتهية من قبل

الحكومة على البرلمان لمناقشته واعتماده وإصداره في شكل قانون، وبالتالي اطلاع السلطة التشريعية بالنتائج الفعلية للحساب المالي للدولة أي النفقات التي أنفقت فعلا والإيرادات التي حصلت فعلا واعتماد ما قد يتحقق من فائض أو تغطية العجز وفي حالة تأكد السلطة التشريعية من سلامة الموقف المالي للحكومة تقوم باعتماد الحساب الختامي، وبعد ذلك وتتكفل اللجنة المالية في البرلمان بإعداد تقرير النتائج التي تتوصل إليها بعد مناقشتها للحساب الختامي للدوائر الحكومية بعد انتهاء السنة المالية إلى البرلمان، ليجري تقييما شاملا لأعمال الوزارات ودوائرها الحكومية، والمتعلقة بنفقاتها وتصرفها بالأموال الحكومية أما إذا تأكد لها وجود مخالفات جسيمة في تنفيذ الميزانية يمكنها تحريك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المخالفين عن طريق سحب الثقة أو من الحكومة بأكملها، لإجراء مساءلة قانونية لموظفي تلك الوزارات، والدوائر بما فيهم الوزراء، وكبار الموظفين، وعلى الأخص الرقابة المتعلقة بأعمالها المالية، والمتوّجه بالحساب بالختامي للإيرادات والنفقات الحكومية مما يساعد البرلمان على التقييم الأمثل للميزانية العمومية السابقة، والتي قامت الحكومة بتنفيذها مما يسهل عليها إصلاح أخطائها وتصحيح تجاوزاتها وتجاوز مخالفاتها للميزانية العمومية القادمة، وتتوقف فعالية الرقابة التشريعية على مدى توفر أعضاء السلطة التشريعية على الكفاءة والخبرة الفنية والمحاسبية لمناقشة الحساب الختامي.

3-3- الرقابة المستقلة

تعتبر هذه الرقابة أكثر أنواع الرقابة فعالية، ويقصد بها الرقابة على تنفيذ الميزانية العمومية للدولة عن طريق هيئة مستقلة عن كل من الإدارة والسلطة التشريعية، وهي رقابة تمارسها أجهزة مستقلة عن أجهزة السلطتين التنفيذية والتشريعية، مما يكسبها طابعا رقابيا فعالا على تنفيذ بنود الميزانية العمومية ، وتسمو هذه الرقابة نظيرتيها الإدارية والبرلمانية فيكسب موظفو هذه الرقابة وأجهزتها طابعا أكثر استقلالية (الابتعاد عن الضغوط في عملية الرقابة)وأكثر نزاهة وحزم ودقة عند قيامها بعملية الرقابة للهيئات الحكومية فهي تراقب كل تصرفاتهم المالية وكيفية تنفيذهم لبنود الميزانية العمومية ، وتقوم الهيئة الرقابية المستقلة بمراقبة الإيرادات والنفقات التي تتضمنها حسابات الدولة للتأكد من تنفيذها بصورة سليمة ودون مخالفة القواعد المالية، والتأكد ما إذا تم تنفيذ الميزانية على النحو الذي أجازته السلطة التشريعية وطبقا للقواعد المالية المقررة في الدولة وتقوم بهذه الرقابة هيئة تقنية خاصة تقوم بفحص تفاصيل تنفيذ الميزانية ومراجعة حسابات الحكومة ومستندات التحصيل والصرف وكشف المخالفات ثم تحرير تقرير شامل عن مهمتها، وبناء على هذا التقرير يمكن للسلطة التشريعية فحص الحساب الختامي فحصا دقيقا وتحاسب على أساسه الحكومة على كافة المخالفات المالية.

وتختلف الهيئة التي تقوم بالرقابة الخاصة (المستقلة) من دولة إلى أخرى، ففي فرنسا مثلا تتولى هذه الرقابة هيئة قضائية مستقلة(محكمة الحسابات) وفي الجزائر المجلس الأعلى للمحاسبة، وتتولى مهمة الحكم على كافة الحسابات العمومية ما عدا الحسابات التي تعطي للمشرع اختصاص النظر فيها إلى حسابات أخرى، وتشمل مهمة هذه الهيئات فيما يلي:

-الرقابة المالية والمحاسبية:

تشمل مراقبة الإيرادات والنفقات التي تتضمنها حسابات الدولة من أجل التأكد من سلامتها وعدم مخالفتها للقواعد المالية، ومراجعة الحسابات السنوية والقروض والتسهيلات الائتمانية، حسابات التقاعد والتأمينات الاجتماعية...اخ.

-الرقابة التقنية(الفنية):

تقوم على تقييم تصرفات المشرفين على الهيئات العمومية فيما يتعلق بأعمالهم الإدارية والتنظيم، فقد تكون هذه التصرفات صحيحة من الجانب المالي والمحاسبي ولكن يشوبها خلل من الجانب الفني.

خلاصة :

تعد عملية الرقابة على تنفيذ الميزانية العمومية في المرحلة الأخيرة التي تمر بها الميزانية العمومية للدولة، وتسمى أيضا مرحلة مراجعة تنفيذ الميزانية، والهدف منها هو التأكد من أن تنفيذ الميزانية قد تم على الوجه المحدد للسياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية، وأجازتها السلطة التشريعية، وعند التطرق لأهم أنواع الرقابة على تنفيذ الميزانية العمومية بمختلف أنواعها، نجد انها تنطوي على بعض العيوب لكل نوع من أنوع الرقابة إلا أن كلا منها يعتبر ضروريا لما له من مزايا، وباعتبار أن الأنواع المختلفة للرقابة تكمل بعضها البعض.