الرقابة المالية

مبحث مفاهيمي:

تعد الرقابة أهم مرحلة من مراحل دورة الميزانية العامة للدولة ودراستها تعد من الموضوعات التي تمس الكيان التنظيمي للدولة وذلك لما للرقابة من أهمية فهي ضرورة لازمة لحماية المال العام ومتى لعبت الرقابة الدور المنوط بها فان ذلك يوفر للدول استقرارها وتقدمها الاقتصادي.

وقبل التفصيل في موضوع الرقابة المالية نتطرق أولا في هذا المبحث المفاهيمي إلى تعريف الرقابة لغة واصطلاحا .

1- تعريف الرقابة لغة: وردت كلمة الرقابة في اللغة بعدة معان:

***الحفظ:فرقب في أسماء الله تعالى هو:*الرقيب * وهو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء وارقبوا فلانا أي أحفظوه ورقباء حفظة قال تعالى:*...إن الله كان عليكم رقيبا*(أية 01 سورة النساء).**

*** الانتظار: فرقبه تعني انتظره وترصده والترقب الانتظار قال تعالى:* ترقب قولي*(سورة طه آية 94) أي لم تنتظر .**

***الإشراف: ارتقب اشرف وعلا والمرقب والمراقبة : الموضع المشرف يرتفع عليه الرقيب وارتقب المكان علا واشرف.**

*** الحراسة والرعاية : رقب الشيء وراقبه : حرسهم ورقيب القوم حارسهم والرقيب الحارس الحافظ.**

نخلص في الأخير إلى أن الرقابة في اللغة تعني: الحفظ والانتظار والإشراف والحراسة والرعاية.

2- تعريف الرقابة اصطلاحا: تعددت تعريفات الباحثين للرقابة بشكل عام ونحوا في ذلك إلى 3 اتجاهات:

ا- الاتجاه الأول يعتمد على الجانب الوظيفي للرقابة

عرف الدكتور عبد الله طلبة "الرقابة هي عملية التحقق من مدى انجاز الأهداف المبتغاة، والكشف عن معوقات تحقيقها، والعمل على تذليلها في أقصر وقت ممكن"

فالرقابة المالية لدى هذا الاتجاه هي مجموعة من العمليات تتخذ شكل القرارات أو إجراءات من شأنها تحقيق هدف أو مجموع أهداف واضحة ومحددة وتأسيسا على ذلك تقسم الرقابة المالية إلى:

ا- الرقابة المالية: هدفها أو الغرض منها المحافظة على الأموال العامة من سوء التصرف، وذلك بإتباع إجراءات وقواعد محددة قانونا من قبل الدولة وجب مراعاتها عند تنفيذ الميزانية العامة للدولة مثلا.

ب- الرقابة على الأداء غرضها تحقيق الأهداف الموضوعة، وعدم الانحراف عن معدلات الأداء المنصوص عليها في كل تخطيط حكومي مسبق.

ج- الرقابة على الكفاية: غرضها التعرف على فرص تحسين معدلات الأداء المرسومة أو ما سيتبع ذلك من إدخال التعديلات في الخطة الموضوعة من قبل الدولة.

2- الاتجاه الثاني: تعريفا يعتمد على إجراءات عملية الرقابة

ينظر أصحاب هذا الاتجاه إلى الرقابة من حيث كونها إجراءات أي التركيز على الخطوات الواجب التقيد بها عند إجراءات عملية الرقابة.

"فالرقابة هي مجموعة من العمليات التي تتضمن جمع البيانات وتحليلها للوصول إلى نتائج تقوم بها أجهزة معينة للتأكد من تحقيق المشروع لأهدافه بكفاية، مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة"

"هي عملية تقسيم وفحص ومراجعة تقوم بها أجهزة مختصة للتأكد من تحقيق المشروع للأهداف والبيانات والبرامج الموضوع بكفاية مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة التي تضمن سير العمل، وأن توفر لها المعايير التي تحدد درجة الانحراف عن الأهداف والبرامج الموضوعة"

3- الاتجاه الثالث: تعريفا يعتمد على الأجهزة المكلفة بالرقابة(الرقابة المالية، مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية، المحاسب العمومي....)

تعريف الرقابة في الاصطلاح الشرعي:

"هي العلم الذي يبحث في مراقبة الحقوق والالتزامات في ضوء الشريعة الإسلامية بما تحويه من قواعد تتعلق بالمال العام جمعا وإنفاقا.

يتبع....

انواع الرقابة المالية

تتعدد الرقابة المالية باختلاف الزاوية التي ينظر إليها من خلالها إلى:

1- الرقابة المالية من حيث الزمان(أي من حيث توقيت حدوث عملية الرقابة: رقابة سابقة – رقابة آنية- رقابة لاحقة).
2- الرقابة المالية من حيث الموضوع(أي على ماذا تنصب عملية الرقابة(رقابة مشروعية- رقابة محاسبية- الرقابة الاقتصادية- الرقابة على البرامج).
3- الرقابة المالية من حيث الجهة التي تمارس عملية الرقابة(السلطة التشريعية- السلطة القضائية-السلطة التنفيذية – الرقابة الذاتية).

وسوف نتطرق فقط بالتفصيل إلى أنواع الرقابة المالية من حيث توقيتها الزمني.

أ- الرقابة السابقة: وهي الرقابة المسبقة للنفقات العامة قبل تنفيذها حيث يجب على الآمرين بالصرف المؤهلين لتنفيذ النفقات العمومية أن يحترموا بدقة التنظيم الجاري به العمل فيما يخص الالتزام بالنفقات المسبق(م6 م.ت 97-268 ج.ر 1997/48).

وتتمثل وظيفة هذه الرقابة في العمل على عدم وقوع الأخطاء فهي رقابة وقائية .

*تنصب الرقابة المسبقة على النفقات فقط.

ب- مزايا وعيوب الرقابة السابقة:

- مزايا الرقابة السابقة:

- تمثل دافعا للآمرين بالصرف لتوخي الدقة والعناية اللازمة وهم بصدد تنفيذ النفقات العمومية.

- تمنع صرف النفقات الغير مبررة والنفقات المخالفة للتشريع والتنظيم المعمول به.
- تخفف من درجة تحمل مسؤولية الآمرين بالصرف.
- تمنع الوقوع في الأخطاء المالية وتقلل ارتكاب المخالفات المالية.
- تمنع الإسراف وتبذير الأموال العمومية.
- تساعد الهيئات الخاضعة للرقابة في إجادة صرف النفقات العمومية وفقا لما سطرت له وطبقا للتشريع والتنظيم المعمول به.

*<u>عيوب الرقابة السابقة:</u>

- تحد من استقلالية الهيئات الخاضعة لها.

- تؤدي إلى خلق نوع من الإدارة المزدوجة كون تنفيذ النفقات العمومية مشروط بموافقة سلطة الرقابة المسبقة.

- لا تساعد الجهة المكلفة بالرقابة على بلورة فكرة معينة من البداية على مشروع نفقة في مرحلة واحدة خاصة منها ما تعلق بنفقات التجهيز(مشروع صفقة + مشروع ملحق+.....).

- ركون الهيئات الخاضعة للرقابة السابقة إلى هذه الهيئات والتعويل عليها كون كل ما خضع للرقابة المسبقة من مشاريع نفقات هو قانوني ومشروع.

- خلق عقدة الخوف من الوقوع في الخطأ لدى الآمرين بالصرف .

- تعطيل تنفيذ النفقات العمومية.

<u>النظام القانوني للمراقب المالي</u>

يضطلع بمهمة الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها في النظام القانوني الجزائري موظف مؤهل يعين في المنصب العالي كمراقب مالي لدى الوزارات والجماعات المحلية(البلدية والولاية) بقرار من طرف الوزير المكلف بالمالية .

1- شروط تعيينه: راجع المادة 11 من المرسوم التنفيذي 11-381 المؤرخ في: 2011/11/21 المتعلق بمصالح الرقابة المالية(ج.ر عدد 2011/64 ص 19).

2- مهامه: راجع المواد/

ا- المادة 58 من القانون 90-21 المؤرخ في :1990/08/15 المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل (ج.ر عدد 1990/35 ص 1131)

ب- المادة 10 من المرسوم التنفيذي 11-381 المؤرخ في: 2011/11/21 المتعلق بمصالح الرقابة المالية(ج.ر عدد 2011/64 ص 19).

3- مجال تطبيق الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها:

*** ميزانيات المؤسسات والادارات التابعة للدولة .**

*** الميزانيات الملحقة.**

*** الحسابات الخاصة للخزينة.**

*** ميزانيات الجماعات المحلية(الولاية بدءا من سنة 1980) (البلدية بدءا من سنة 2012 بالتدريج).**

***ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري.**

*** ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.**

5- القرارات والالتزامات التى تخضع مسبقا لتاشيرة المراقب المالى:

ارجع الى المواد:5-6 و 7 من المرسوم التنفيذي 92-414 المرفق.

والمادة 6 من المرسوم التنفيذي 09-374 المرفق.

6- العناصر التي يفحصها المراقب المالي قبل التاشير على مشاريع الالتزامات:

- **صفة الامر بالصرف.**
- **مطابقة مشاريع الالتزامات للقوانين والتنظيمات المعمول بهما.**
- **توفر الاعتمادات او المناصب المالية.**
- **التخصيص القانوني للنفقة.**
- **مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة(سند طلب او فاتورة).**
- **وجود التأشيرات والآراء المسبقة(تأشيرة لجنة الصفقات..)**

الرفض المؤقت	الرفض النهائي
يعلل في الحالات الاتية: • **التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح.** • **انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة.** • **نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.**	**يعلل في الحالات الاتية:** • **عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.** • **عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.** • **عدم احترام الآمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.**

7- <u>التغاضي:</u>

في حالة الرفض النهائي يمكن للآمر بالصرف ان يتغاضى تحت مسؤوليته بمقرر معلل.

الا انه لا يمكن حصول التغاضي في الحالات الاتية:

- **صفة الامر بالصرف.**
- **عدم توفر الاعتمادات او انعدامها.**
- **انعدام التأشيرات او الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.**
- **انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام.**
- **التخصيص الغير قانوني لالتزام بهدف اخفاء اما تجاوزا للاعتمادات واما تعديلا لها او تجاوزا لمساعدات مالية في الميزانية.**

<u>رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية</u>

إن غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية هي تشكيلة متخصصة في مجلس المحاسبة مكلفة بالتحقيق والحكم في الملفات التابعة لمجال اختصاصها.

يتم إخطارها من طرف التشكيلات الداخلية لرقابة مجلس المحاسبة أو من طرف السلطات العمومية وأجهزة الرقابة والتفتيش الخارجية في حالة ما إذا سجلت مخالفات أو وقائع من شأنها تبرير استخدام صلاحياتها القضائية.
تبث غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية طبقا للمادتين 88 و91 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة في مسؤولية الأعوان في حالة ارتكاب مخالفات لقواعد الانضباط لا سيما الأخطاء أو المخالفات التي تشكل خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية.
تتشكل غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية علاوة على رئيسها من قضاة منهم ستة (6) مستشارين على الأقل. وللبث بطريقة سليمة لابد من اجتماع على الأقل أربعة قضاة بالإضافة إلى رئيس الغرفة. كما تزود الغرفة بكتابة ضبط وأمانة.
تكون قرارات التي تصدرها الغرفة قابلة للاستئناف أمام تشكيلة كل الغرف مجتمعة لمجلس المحاسبة.

المادة 87

يتأكد مجلس المحاسبة من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وفي هذا الإطار، يختص المجلس وفق الشروط المحددة في هذا الأمر بتحميل مسؤولية.

أي مسؤول أو عون في المؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية المذكورة في المادة 7 والأشخاص المذكورين في المادة 86 من هذا الأمر.

إي مسؤول او عون في الهيئات والأشخاص المعنيين الآخرين المنصوص عليهم في المواد من 8 و 9 و 10 و 11 و 12 من هذا الأمر، وفي الحالتين الواردتين في الفقرتين 2 و 15 من المادة 88 من هذا الأمر، يرتكب مخالفة أو عدة مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

المادة 88

تعتبر مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية المالية، الأخطاء أو المخالفات الأتي ذكرها عندما تكون خرقا صريحا للأحكام التشريعية الأموال العمومية او الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخزينة العمومية او بهيئة عمومية.

يمكن المجلس في هذا الإطار أن يعاقب على:

1- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات.

2- استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية أو الممنوحة بضمان منها لأهداف غير الأهداف التي منت من اجلها صراحة.

3- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقا للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.

4- الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.

5- خصم نفقة بصفة غير قانونية من اجل إخفاء، إما تجاوزا ما في الاعتمادات، وإما تغييرا للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.

6- تنفيذ عمليات النفقات الخارجة بشكل واضح عن هدف او مهمة الهيئات العمومية.

7- الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية.

8- عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات وسجلات الجرد، والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية.

9- التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة.

10- كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في الآجال، ووفق الشوط التي اقرها التشريع المعمول به.

11- التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة تهديديه أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء.

12- الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية.

13- أعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد إبرام وتنفيذ العقود التي بنص عليها قانون الصفقات العمومية.

15- تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه.

المادة 89

يعاقب على المخالفات المنصوص عليها في المادة 88 أعلاه بغرامة يصدرها مجلس المحاسبة في حق مرتكبي هذه المخالفات.

لا يمكن أن يتعدى مبلغ الغرامة المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة.

لا يمكن الجمع بين الغرامات المحكوم بها إلا في حدود المبلغ الأقصى المحدد في الفقرة 2 من هذه المادة.

المادة 90

لا يمكن إصدار الغرامات المطبقة على المخالفات المرتكبة في مجال الانضباط في تسيير الميزانية والمالية إذا تمت معاينة الخطأ بعد مضي عشر (10) سنوات من تاريخ ارتكاب الخطأ.

ملخص لعمليات تنفيذ النفقات العمومية

المرحلة الإدارية لتنفيذ النفقة العمومية:

* ينفذ هذه المرحلة الآمرون بالصرف على ثلاث فترات هي:

1- الالتزام بالنفقة: هو الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين(م 19 قانون المحاسبة العمومية). أي هو السبب أو التصرف الذي يجعل الإدارات العمومية مدينة وقد يكون هذا التصرف عملا قانونيا أو عملا ماديا (إبرام عقد صفقة عمومية. تعيين موظف . تنفيذ حكم قضائي. تعويض ضرر ....).

2- التصفية إجراء يتم بمقتضاه التحقيق على أساس وثائق محاسبية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العامة.

3-الأمر بالصرف(تحرير الحوالات)/هو الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية.

4-الدفع/إجراء يتم بموجبه إبراء الدين العمومي.

ملخص لعمليات تنفيذ الإيرادات العمومية

1الاثبات/إجراء يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي.

2- التصفية إجراء يتم بموجبه تحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي .

3- إجراء الأمر بالتحصيل.

4- التحصيل إجراء يتم بموجبه إبراء الديون العمومية.