

الفصل الخامس: الرقابة على الميزانية العامة: القبلية والبعدية. د/حايـد فاطمة

تجسيدا للرقابة على الميزانية العامة ذهب القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية إلى تكريس مسألة الرقابة على تنفيذ المالية بموجب المادة 85 منه وبينت أنواع الرقابة وحصرتها في الرقابة الإدارية والقضائية والبرلمانية حسب أحكام الدستور والقوانين الخاصة.

القانون الخاص ها هنا يقصد به القانون المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي الذي عمل على تكريس مسألة الرقابة ضمن الفصل الأول من الباب الرابع منه، وفقا لمقتضيات المواد 98 وما يليها، جاعلا خضوع العمليات المتعلقة بتنفيذ ميزانيات الأشخاص المعنوية المذكورة في المادة الأولى لثلاثة أنواع من الرقابة وهي:

- الرقابة الإدارية،
- الرقابة القضائية،
- الرقابة البرلمانية.

لذلك نتولى تفصيل هذه الأنواع من الرقابة تماشيا مع عنوان الفصل وهي الرقابة القبلية السابقة على التنفيذ والرقابة اللاحقة على التنفيذ في العنصرين الموالين.

المبحث الأول: الرقابة القبلية على تنفيذ الميزانية

يقصد بالرقابة القبلية ذلك الإجراء الذي تجريه السلطة الإدارية والسياسية على عمل السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة تفاديا لأي خطر مالي .

المطلب الأول: رقابة السلطة التشريعية

تمارس هذه الرقابة انطلاقا من إيداع مشروع قانون المالية للسنة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ 7 أكتوبر كأقصى حد، من السنة التي تسبق

السنة المالية المعنية يضم هذا المشروع موادا في صيغة صريحة الأحكام القانونية الجديدة والمعدلة.¹

كما وتعرض الحكومة أمام البرلمان قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية، في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة، تقريراً حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية لمناقشته في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، يحتوي على:

- عرض التوجيهات الكبرى لسياستها الاقتصادية و الميزانياتية،

- تقييم على المدى المتوسط لموارد وأعباء الدولة.²

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية الذاتية

تتولى هذا النوع من الرقابة السلطة التنفيذية على ذاتها ومن خلال الأعوان المؤهلين المكلفين بذلك.

الفرع الأول: بخصوص تحصيل الإيراد

يمر تحصيل الإيراد بمرحلتين هامتين وهي المرحلة الإدارية والمرحلة المحاسبية، أما المرحلة الإدارية فتتمثل في إثبات الإيراد وتصفيته، لكن المرحلة المحاسبية تتمحور في تحصيل ذلك الإيراد.³

حيث يقصد بإثبات الإيراد ذلك الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي، أما تصفية الإيراد فهو الإجراء الذي يسمح بتحديد المبلغ الدقيق للدين لفائدة الدين العمومي.⁴

¹ - انظر المادة 71، قانون عضوي رقم 18-15، المرجع السابق.

² - انظر المادة 72، المرجع نفسه.

- المادة 103، قانون رقم 23-07، المرجع السابق.

³ - انظر القسم الأول والقسم الثاني من الفصل الأول من الباب الثاني من قانون رقم 23-07، المرجع السابق.

ما يجدر التتويه إليه، أنه يتم إثبات وتصفية الإيرادات قبل التكفل بها وتحصيلها كما يجب تسوية الإيرادات المحصلة أو المقبوضة من قبل المحاسبين العموميين دون أوامر إيراد مسبقة بإصدار أوامر إيراد من طرف الأمر بالصرف المعني.⁵

في حالة ورود أي خطأ في التصفية يترتب عن ذلك إصدار أمر بالإلغاء أو زيادة أو تخفيض للإيراد من قبل الأمر بالصرف، والخطأ قد يرد لأن القانون بين شكلية أوامر الإيرادات حيث أوجب أن تبين بوضوح مجمل العناصر التي تسمح بتعريف المدين والتصفية.⁶

أما المرحلة المحاسبية فتشمل إجراء التحصيل حصرا الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي، بحيث تكون أوامر الإيراد موضوع تحصيل ودي أو جبري، فالتحصيل الودي ذلك الإجراء الذي يسمح للمحاسب العمومي بالحصول على دفع طوعي من المدين لفائدة المدين (م 1 ق 23-07)، أما التحصيل الجبري فهو إجراء يسمح للمحاسب العمومي بتحصيل الدين بعد استنفاد إجراءات التحصيل الطوعي الودي.⁷

الفرع الثاني: بخصوص صرف النفقات

كما يشمل إجراء صرف النفقات مرحلتين هو الآخر وهما المرحلة الإدارية والمرحلة المحاسبية للنفقة العمومية.⁸

⁴ - انظر المادتين 39 و40، المرجع نفسه.

⁵ - انظر المادة 38، قانون رقم 23-07، المرجع السابق.

⁶ - انظر المادة 42، المرجع نفسه.

⁷ - انظر المواد 43 وما يليها، المرجع نفسه.

⁸ - انظر القسم الأول والقسم الثاني من الفصل الثالث من الباب الثاني، المرجع نفسه.

فالمرحلة الإدارية تشمل إجراء الالتزام بالنفقة وتصفيتهما والأمر بصرفها أو تحرير حوالات بشأنها، فالالتزام هو ذلك الإجراء القانوني الذي بموجبه يتم إنشاء أو إثبات دين تنتج عنه نفقة، أما التصفية فتتمثل في التأكد من وجود الدين وتحديد المبلغ الدقيق للنفقة انطلاقاً من الوثائق المثبتة للحقوق المكتسبة وكذا شهادة أداء الخدمة التي يشهد من خلالها الأمر بالصرف على مطابقة الإنجاز أو التسليم أو الخدمة للالتزام، لكن إجراء الأمر بالصرف أو تحرير حوالات الدفع فهو ذلك التدبير الذي بموجبه يتم إعطاء الأمر بدفع النفقة العمومية.⁹

أما المرحلة المحاسبية فتتخصر في دفع وصرف النفقة الذي من خلاله يتم إبراء الدين العمومي.¹⁰

من التزامات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين هو وجوب تبرير عمليات الإيرادات والنفقات والخزينة، كما يمكن إعداد وإرسال وحفظ المستندات والوثائق الثبوتية بشكل رقمي، كما تحفظ الوثائق الثبوتية الخاصة بعمليات التسيير للأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين إلى غاية تقديمها لمجلس المحاسبة قصد تصفية الحسابات أو إلى غاية انقضاء أجل عشر (10 سنوات) ابتداء من تاريخ إيداع الحساب لدى مجلس المحاسبة، لكن عندما يتولى الأمر بالصرف حفظ الوثائق، يمكن للمحاسب العمومي في أي وقت أن يمارس حق استظهارها كلها أو جزء منها.¹¹

المبحث الثاني: الرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية

يشمل هذا النوع من الرقابة كل من الرقابة التشريعية والرقابة الإدارية والرقابة القضائية التي يمارسها مجلس المحاسبة.

⁹ - المواد 55، 56، 57، 58، قانون رقم 23-07، المرجع السابق.

¹⁰ - المادة 59، المرجع نفسه.

¹¹ - انظر المواد 76، 77، 78، المرجع نفسه.

المطلب الأول : الرقابة التشريعية

الفرع الأول: الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية.

تبرز أوجه هذه الرقابة عبر أحكام المواد م161،160،159،158،157،156،155 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2020، حيث تنص على أن الحكومة ملزمة بتقديم المعلومات والوثائق الضرورية التي يطلبها البرلمان عند ممارسة مهامه الرقابية، هذا وللجان البرلمانية حق سماع أعضاء الحكومة حول كل مسألة تتعلق بالمصلحة العامة، إضافة إلى تمكين المؤسس الدستوري البرلمان من تقديم أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة واستجوابها كما مكّنه من إنشاء لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة أو إجراء قضائي.

الفرع الثاني: الرقابة بعد تنفيذ الميزانية.

ألزم المؤسس الدستوري عبر مقتضيات المادة 156 الحكومة بتقديم عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية للبرلمان بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، كما تُختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان.

هذا ما انتهجه المشرع بموجب القانون الذي يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي وفقا للمواد من 106 إلى 108 منه، حيث يتولى البرلمان بغرفتيه بمراقبة تنفيذ الاعتمادات المالية التي صادق عليها من خلال قوانين المالية، كما يقوم أعضاء البرلمان بمراقبة تنفيذ ميزانية الدولة سنويا عن طريق التصويت على

قانون تسوية الميزانية¹²، كما يمكنهم تقديم أسئلة شفوية أو كتابية لأعضاء الحكومة فيما يخص استعمال الموارد المالية للدولة.

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية

تشمل الرقابة الإدارية ما يلي:¹³

- الرقابة الداخلية،
- الرقابة النظامية،
- الرقابة الميزانية.

نتولى تفصيلها تباعا.

الفرع الأول: الرقابة الداخلية

تشمل الرقابة الداخلية مجمل الإجراءات والطرق التي تسمح لمسؤول مصلحة بالتأكد من سيرها الحسن، لاسيما التحكم الجيد في المخاطر (م 100 ق م ع ت م).

الفرع الثاني: الرقابة النظامية

يقصد بها تلك الرقابة التي تمارسها المفتشيات والهيئات الرقابية المؤهلة صراحة.¹⁴

الفرع الثالث: الرقابة الميزانية

يمارس هذا النوع من الرقابة مراقب ميزانياتي تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية تهدف إلى ما يلي:¹⁵

¹² - القانون المتضمن تسوية الميزانية هو الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية للسنة وقوانين المالية التصحيحية المتعلقة بنفس السنة، انظر المادة 8، قانون عضوي رقم 18-15، المرجع السابق.

¹³ - انظر المادة 99، قانون رقم 23-07، المرجع السابق.

¹⁴ - انظر المادة 102، قانون رقم 23-07، المرجع السابق.

¹⁵ - انظر المادة 103، المرجع نفسه.

- السهر على مطابقة مشاريع الإلتزام بالنفقات والإعتمادات المرخص بالإلتزام بها ومناصب الشغل المفتوحة أو المرخص بها،
- التحقق المسبق من توفر الإعتمادات ومناصب الشغل المالية،
- تأكيد المطابقة بواسطة تأشيرة أو رأي مسبق على الوثائق المتعلقة بالإعتمادات ومناصب الشغل المالية والنفقات أو عند الاقتضاء،
- تبرير الرفض.

- ضمان رقابة بعدية على الوثائق غير الخاضعة للتأشيرة أو الرأي المسبق والقيام بتحليلات تتعلق بمسارات وإجراءات الإلتزام بنفقات الأمرين بالصرف والتأكد كذلك من جودة عناصر محاسبة الإلتزامات،
- تقديم النصح للأمر بالصرف من الناحية المالية،
- إعلام الوزير المكلف بالمالية دوريا بمطابقة الإلتزامات بوضعية كل الإعتمادات ومناصب الشغل المفتوحة والمستعملة.¹⁶

المطلب الثالث: الرقابة القضائية

تتمثل الرقابة القضائية في رقابة مجلس المحاسبة¹⁷، حيث يتوجب على الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين إيداع حساباتهم لدى مجلس المحاسبة للمصادقة عليها بواسطة إعداد تقرير يتعلق ويرفق معه مشروع قانون تسوية الميزانية.¹⁸

¹⁶ - لتفاصيل أكثر حول الرقابة الميزانية راجع: المرسوم التنفيذي رقم 24-347، مؤرخ في 14

أكتوبر 2024، يحدد كليات ممارسة الرقابة الميزانية، ج ر عدد 72، مؤرخ في 27 أكتوبر 2024.

¹⁷ - انظر المادة 38، المرجع نفسه. التي تنص على: "يتكون مجلس المحاسبة من القضاة الآتي ذكرهم: من جهة، رئيس مجلس المحاسبة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع، المستشارون، المحتسبون. من جهة أخرى: الناظر العام، الناظر المساعدون.

¹⁸ - انظر المادتين 104 و105، قانون رقم 23-07، المرجع السابق.

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال وتسيير الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه ويتأكد من مطابقة عملياته المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات، هو عبارة عن مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهنة الموكلة إليه، وهو يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله.¹⁹

تهدف الرقابة التي يجريها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها إلى تشجيع الاستعمال المنتظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية، كما يساهم في مجال اختصاصه ومن خلال ممارسة صلاحياته، في تعزيز الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة أو الضارة بالأموال العمومية.²⁰

يكلف هذا المجلس، في ممارسة المهام الإدارية المخولة إياهن برقابة حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته، الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية، وقيّم نوعية تسييرها من حيث الفعالية والأداء والاقتصاد. ويوصي في نهاية تحرياته وتحقيقاته، بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين ذلك، وفي مجال تقديم حسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، تترتب عن معایناته الجزاءات القضائية.²¹

¹⁹ - المادة 2 و3، أمر رقم 95-20، مؤرخ في 17 يوليو 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد 39، مؤرخ في 23 يوليو 1995، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 10-02، مؤرخ في 26 غشت 2010، ج ر عدد 50، مؤرخ في 1 سبتمبر 2010.

²⁰ - انظر المادة 2، المرجع نفسه.

²¹ - انظر المادة 6، المرجع نفسه.

كما يؤهل مجلس المحاسبة لمراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، لاسيما في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية مهما يكن المستفيد منها وتقييمها، كما يمكن له مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية، التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية أو الثقافية على الخصوص، وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني.²²

يمارس مجلس المحاسبة رقابته على أساس الوثائق المقدّمة أو في عين المكان فجائيا أو بعد التبليغ ويتمتع في هذا الصدد بحق الاطلاع وبصلاحيات التحري، تستثني رقابة مجلس المحاسبة أي تدخل في إدارة وتسيير الهيئات التي تخضع لرقابته وأية إعادة نظر في صحّة وجدوى السياسات وأهداف البرامج التي سطرّها السلطات الإدارية أو مسؤولو الهيئات التي تمت مراقبتها.²³ ويرفع بذلك تقريرا سنويا يرسله إلى رئيس الجمهورية يبين فيه المعايينات والملاحظات والتقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة.²⁴

بالإضافة للدور الذي يتولاه مجلس المحاسبة يستشار في المشاريع التمهيدية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية وترسل الحكومة تلك التقارير التقييمية التي يعدها إلى البرلمان، كما يمكن استشارته في مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية.²⁵

²² - انظر المادتين 11 و 12، أمر رقم 95-20، المرجع السابق.

²³ - انظر المادتين 14 و 15، المرجع نفسه.

²⁴ - انظر المادة 16، المرجع نفسه.

²⁵ - انظر المادتين 18 و 19، المرجع نفسه.