ملخص

للموازنة العامة للدولة دلالات سياسية واقتصادية واجتماعية ، إذ يمكن الكشف عن مختلف أغراض الدولة، من طريق تحليل أرقام الإيرادات العامة، والنفقات العامة، التي تجمعهما وثيقة واحدة، هي الموازنة العامة للدولة

     ولأهمية هذا الموضوع يجب أن يخضع إعداد الموازنة العامة للدولة لمجموعة من القواعد، تهدف إلى وضع الموازنة في صورة واضحة، كي يسهل على السلطة التشريعية تفهمها، ومن ثَمَّ فرض الرقابة على تنفيذها

لقد تم تناول هذا الموضوع من خلال البحث بمفهوم الرقابة ، وأنواعها  ، كون الرقابة على الميزانية هو ضمان تحقيقها لأقصى قدر من المنافع للمجتمع في حدود السياسات العامة للدولة ، خاصة فى وقت كثر فيه الإعتداء على نفقات الدولة وايراداتها سواءاً عن قصد أو سوء ادارة .

وقد خرجت هذه الدراسة بعدد من التوصيات المتواضعة الهادفة بتعديل بعض التشريعات الناظمة لهذا الموضوع خاصة أن التجربة الاردنية للحد من إستنزاف النفقات العامة وايراداتها مازالت بسيطة  مع وجود بعض من القصور التشريعي في هذا الشأن .

مقدمة

تعكس الميزانية العامة الحياة الاقتصادية و الاجتماعية للدولة ، فهي تساعد في إدارة و توجيه الاقتصاد القومي  ،حيث لم تعد الميزانية أرقاما و كميات كما كانت في المفهوم التقليدي بل لها آثار في كل من حجم الإنتاج القومي و في مستوى النشاط الاقتصادي بكافة فروعه و قطاعاته.

الأمر الذي يحتم قيام  أجهزة متعددة في الدولة بالرقابة على تنفيذها بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة ، دون إسراف أو تقتير ، حفاظا على حسن سير الإدارة الحكومية وفقاً الحدود التي رسمتها لها السلطة التشريعية عند موافقتها على الموازنة العامة .
وتبدأ مرحلة تنفيذ الموازنة مباشرة من لحظة نشر قانون الموازنة العامة في الجريدة الرسمية حيث يصبح بعدها ساري المفعول، وفي ضوء ذلك تبدأ الإجراءات العملية لمرحلة التنفيذ

وصولاً  لمرحلة مراجعة عمليات التنفيذ الفعلي للموازنة العامة كمرحلة أخيرة .
   حيث تعتبر الرقابة على تنفيذ الموازنة آخر مرحلة تمر بها الموازنة العامة للدولة والهدف منها هو التأكد من أن تنفيذ الموازنة قد تم على أكمل وجه مما ينعكس بالإيجاب على تحقيق الهدف المرجو منها والذي يكمن بتنمية المجتمع إقتصادياً وإجتماعياً وثقافياً .

ويمكن أن نقسم الرقابة من حيث الجهة التى تتولاها الى رقابة داخلية وخارجية ، ومن حيث التوقيت الزمني الى رقابة سابقة وأخرى لاحقة ، ومن حيث نوعيتها تقسم الى رقابة حسابية ورقابة تقييمية[[1]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftn1" \o "" \t "_blank) .

وحيث أن موضوع هذه الدراسة  هو الرقابة على تنفيذ الموازنة فسوف ستكون خطتنا لدراسة هذا الموضوع محددة على النحو التالي  :

**الـمـبحـث الأول**

**الـرقـابـة الـداخـلـيـة**

وتسمى هذه الرقابة أيضاً الرقابة الإدارية ، حيث تتم داخل السلطة التنفيذية ، فوزارة المالية هي التي تتولى الرقابة الداخلية  على تنفيذ الميزانية حيث يقوم الرؤساء من موظفي الحكومة بمراقبة مرؤوسيهم وكذلك مراقبة موظفي وزارة المالية عن طريق المراقبين الماليين ومديري الحسابات على عمليات المصروفات التي يأمر بدفعها المختصون أو من ينوبون عنهم ، وفي المطالب التالية سيتم التطرق لكيفية تتحقق الرقابة الداخلية من خلال :

**المطلب الأول**

**الرقابة الداخلية من الناحية العملية**

تتم الرقابة الداخلية أوالإدارية من الناحية العملية من خلال :

أ - الرقابة الموضوعية: تتحقق الرقابة هنا عن طريق انتقال الرئيس إلى مكان عمل المرؤوس ليتأكد من مباشرته لعمله على نحو دقيق،  وذلك عن طريق انتقال مدير المالية العامة إلى مكاتب رؤساء المصالح ورئيس المصلحة إلى مكاتب رؤساء الدوائر ورئيس الدائرة إلى مكاتب سائر الموظفين التابعين له وهكذا.

ب - الرقابة على أساس الوثائق: وتسمى أيضاً الرقابة على أساس المستندات هذه الرقابة تتحقق من خلال قيام الرئيس بفحص أعمال مرؤسيه ومن خلال التقارير و الوثائق والملفات .

وتعتبر هذه الطريقة أيسر في التطبيق من الناحية العملية من الطريقة (الرقابة الموضوعية) حيث أن انتقال الرئيس إلى مكان عمل مرؤوسيه قد يؤدي وخاصة في الدول النامية على انضباط العمل بصورة مؤقتة مما يؤثر بالسلب على سير العمل ولا يحقق الرقابة الفعالة على تنفيذ الميزانية للدولة ولذا فإن أغلب الدول تأخذ بالطريقة الثانية الرقابة على أساس المستندات[[2]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftn2" \o "" \t "_blank).

**المطلب الثاني**

**الرقابة الداخلية من حيث التوقيت**

تنقسم الرقابة الإدارية من حيث توقيتها إلى قسمين:

أ - **الرقابة السابقة على الصرف**: تعتبرهذه الرقابة أهم أنواع الرقابة الداخلية  وتكون مهمتها عدم صرف أي مبلغ إلا إذا كان مطابقا لقواعد المالية المعمول بها سواء كانت قواعد الميزانية أو القواعد المقررة في اللوائح الإدارية المختلفة.

وتنص القوانين المالية على وجوب امتناع مديري الحسابات ورؤسائها ووكلاهم عن التأشير على كل أمر بصرف مبلغ إذا لم يكن هناك اعتماد أصلا أو ترتب على تنفيذ الصرف تجاوز الاعتمادات المخصصة في باب معين من أبواب الميزانية أو نقل اعتماد من باب إلى آخر كما نص أيضا هذا القانون على أنه يتعين على المسؤولين الماليين بالجهاز الإداري للحكومة ووحدات الحكم المحلي والوحدات الاقتصادية إخبار وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات بأي مخالفة مالية.

        وفي هذا المجال تنص المادة (16) من النظام المالي الأردني رقم (3) لسنة 1994**[[3]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftn3" \o "" \t "_blank)**على : " لا يجوز عقد أي نفقة لم يرصد لها مخصصات في الموازنة ولا يجوز استعمال المخصصات لغير الغاية التي اعتمدت من اجلها كما لا يجوز الالتزام بأي مبلغ يزيد على المخصصات الواردة في الموازنة"   .

تعتبر الرقابة الداخلية على الصرف رقابة وقائية أو كما تسمى رقابة مانعة تهدف الى منع وقوع  تمتاز هذه الرقابة بالأتي[[4]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftn4" \o "" \t "_blank)**:**

1 - يمنع هذا النوع من الرقابة التصرفات التي قد تقوم بها السلطة التنفيذية والتي تتسم بعدم مشروعية الأمر الذي يؤدي إلى تقوية سلطة القانون.

2 - إنها تقلل من حجم المسؤولية على رجال الإدارة إذ أنها تستند إلى قرار هيئة الرقابة قبل إجراء أي تصرف في المستقبل.

3 - إنها تحقق اقتصادا في النفقات العامة فهي تهدف إلى رفض كافة النفقات غير المشروعة خاصة لاطراد التوسع في النفقات العامة.

وعلى الرغم من الأمتيازات التي تتمتع بها الاأنه يعاب عليها بالأتي :

1 - تعطي لوزارة المالية نفوذا كبيرا على باقي وزارات الدولة بحيث تراقب تصرفاتها وتلغي ما تراه غير مشروع وذلك يخالف المفهوم السليم للنظام الإداري إذ أن وزارة المالية لا تعدو أن تكون كغيرها من الوزارات.

2 - قد يترتب عليها تأخير تنفيذ أعمال الإدارة بسبب عدم مرونة من يقومون بهذه الرقابة.
3 - أنها قد تقيد الرقابة اللاحقة بالنتائج التي توصلت إليها.

ب - **الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية**: يقصد بها الرقابة الإدارية اللاحقة على الحسابات وتتلخص في إعداد حسابات شهرية وربع سنوية وسنوية ويقوم المراقب المالي في كل وزارة أومؤسسة بمناسبة إعدادها بفحصها للتأكد من سلامة المركز المالي للوزارة أو المؤسسة وبمراجعة دفاتر الحسابات المختلفة ويضع عن كل هذا تقريرا يرسله مع الحسابات إلى المديرية العامة للميزانية في وزارة المالية وتشمل أيضا بجانب الرقابة على الحسابات الرقابة على الخزينة للتأكد من عدم حدوث اختلاسات أو مخالفات مالية.

وفي هذا الصدد تنص المادة (49) من النظام المالي الأردني رقم (3) لسنة 1994 على :تتولى الوزارة ما يلي:

  ‌أ )   مراقبة صرف النفقات والتأكد من انه قد تم صرفها وفقاً للتشريعات المعمول بها ومراقبة تحصيل الإيرادات بقيمها الصحيحة ومواعيدها المحددة في التشريعات ذات العلاقة والتأكد من انه قد تم دفعها لحساب الخزينة العام وتبليغ الدائرة عن أي فروقات أو تجاوزات والطلب إليها تصويب أي مخالفة لتلك التشريعات ومتابعة ذلك.

 ‌ب )    إجراء عمليات الفحص والجرد الفجائي للصناديق والمستودعات والطوابع والأذون البريدية والأوراق المالية الأخرى.

ومما هو جدير بالذكر أن الرقابة الإدارية أيا كان نوعها لا تعدو أن تكون رقابة من الإدارة على نفسها أي أنها رقابة ذاتية أو داخلية طبقا للقواعد التي تضعها السلطة التنفيذية ولذا فإنها لا تعد كافية للتأكد من حسن التصرف في المال العام إذ كشفت التطبيقات العملية أن مراقبة الإدارة لنفسها قد أدى إلى العديد من مظاهر التسيب والإسراف بل والانحراف المالي والتي كان مصدرها الأساسي يكمن في انعدام الإشراف والرقابة على السلطة التنفيذية في قيامها بتنفيذ الميزانية ولذا فإن الرقابة الإدارية على تنفيذ الموازنة العامة لم تعد ذات أهمية في هذا الشأن[[5]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftn5" \o "" \t "_blank) ، وتمتاز هذه الرقابة بالتالي  :

1 - تتم هذه الرقابة بعد تنفيذ بنود الميزانية العامة مما يعني أن الملاحظات من جانب الهيئة المختصة تتم على أساس الواقع وليس التقدير.

2 -  تتعلق بالواقع ومن تم فإنها تكون أقدر على اقتراح الإصلاحات في المستقبل.

3 - إن الرقابة اللاحقة على الصرف يمكن أن تراقب تحقيق الأهداف المطلوبة من خلال العمليات المالية وهو ما يسمح بتطبيق الأساليب الحديثة لتحضير الميزانية العامة كميزانية الأداء وتخطيط وبرمجة الميزانية بصورة تكفي لترشيد الإنفاق العام.
الا أنهذا النوع من الرقابة يعاب عليه بالتالي :

1 - أنها تتم بعد تنفيذ الميزانية ومن تم فإنها لا تسمح بإصلاح العيوب والمخالفات أي أنها لا تتمكن من الحفاظ على المال العام.

2 - عادة ما تتأثر الرقابة اللاحقة بما وصلت إليه الرقابة السابقة على الصرف من ملاحظات مما قد يجعلها غير فعالة في بعض الأحيان.

**المبحث الثاني**

**الـرقـابـة الـبرلـمانية**

يطلق على هذه الرقابة إسم الرقابة التشريعية أو الرقابة السياسية حيث تتولى البرلمانات في الدول الديمقراطية مباشرة الرقابة التشريعية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة فإذا كانت المجالس هي التي تقوم باعتماد ميزانية الدولة فإنه من الطبيعي أن يمنح لها حق الرقابة على تنفيذها للتأكد من سلامة وصحة تنفيذها على النحو الذي اعتمدتها وإجازتها به.

وتتمثل تلك الرقابة في مطالبة البرلمان بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تساهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة سواء تم ذلك في صورة أسئلة شفوية أو خطية أو حتى بالاستجوابات فمن حق اللجان المالية التابعة للبرلمانات أن تستدعي ممثلي السلطة التنفيذية عند الضرورة للاستماع إليهم فيما يخص مالية الدولة العامة أو ماليتهم الخاصة كما قد تتمثل الرقابة التشريعية عن طريق مناقشة الحساب الختامي عن السنة المالية السابقة[[6]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftn6" \o "" \t "_blank).

وتدخل الرقابة البرلمانية ضمن مبدأ الرقابة المتبادلة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ، وتمثل ضمانة كبيرة ضد شطط السلطة التنفيذية أوانحرافها في اهدار المال العام[[7]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftn7" \o "" \t "_blank) .

وعلى هذا فإن الرقابة التشريعية على الميزانية العامة تتمثل في مرحلتين المرحلة المعاصرة والمرحلة اللاحقة.

**المطلب الأول**

**المرحلة المعاصرة لتنفيذ الميزانية**

تختص بالرقابة التشريعية لجنة الشؤون المالية في البرلمانات وهي "لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية " التي لها أن تطلب البيانات والمستندات والوثائق اللازمة عن تنفيذ الموازنة العامة أثناء السنة المالية فإذا تبين وجود أي مخالفة للقواعد المالية الخاصة لتنفيذ الميزانية فإنه يكون من حقها تقديم أسئلة واستجوابات على الوزراء المختصين عن كيفية تنفيذ الميزانية بل وأيضا تحريك المسؤولية السياسية ضد كل من يثبت في حقه ارتكاب مخالفة للقواعد المالية المتعلقة بسير وتنفيذ الميزانية أضف إلى ذلك أن السلطة التشريعية تتمكن من إجراء الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة عندما تلجأ الحكومة إلى البرلمان طالبة فتح اعتمادات إضافية حيث تقوم الحكومة بالضرورة بتقديم معلومات كافية إليها عن حالة تنفيذ الميزانية وتبرير طلبها بفتح هذه الاعتمادات ومناقشة الحكومة في سياستها المالية[[8]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftn8" \o "" \t "_blank).

**المطلب الثاني**

**المرحلة اللاحقة على تنفيذ الميزانية**

تتعلق تلك المرحلة بعرض الحساب الختامي عن السنة المالية المنتهية لمناقشته واعتماده وإصداره فالبرلمان يقوم باعتماد الميزانية بعد تنفيذها مما يستتبع ذلك منطقيا أن تعرض عليها نفس الميزانية بعد تنفيذها للتأكد من تطبيقها على نحو اعتمادها لها فتقوم بالإطلاع على النتائج الفعلية للحساب المالي للدولة عن السنة المالية لهذه الميزانية ومدى مطابقتها للميزانية في الصورة التي اعتمدتها سواء بالنسبة للنفقات المعتمدة أو حصيلة الإيرادات.

ويشمل اعتماد البرلمان للحساب الختامي اعتماد المبالغ التي أنفقت والتي حصلت بالفعل واعتماده لإضافة ما قد يتحقق من فائض الإيرادات عن النفقات للاحتياطي العام أو تغطية مقدار العجز الناتج عن تجاوز النفقات للإيرادات عن طريق السحب من هذا الاحتياطي واعتماده.

 فإذا تبين للسلطة التشريعية سلامة الموقف المالي للحكومة فإنها تقوم باعتماد هذا الحساب أما إذا تبين لها حدوث أي مخالفات مالية جسيمة في تنفيذ الميزانية فيحق لها تحريك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المخالفين وذلك عن طريق طرح الثقة من الوزير وقد يصل الأمر إلى طرح الثقة من الحكومة بأكملها.

لقد اكتسب الحساب الختامي أحمية قصوى سواء لإجراء مقارنة فعلية بين التقديرات والارقام الحقيقية ، أو الاستئناس بنتائجة في وضع تقديرات الموازنة العامة للسنة المقبلة [[9]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftn9" \o "" \t "_blank)

وتكون الرقابة أكثر فاعلية إذا تمكنت السلطة التشريعية من مناقشة الحساب الختامي مبكرا بعد انتهاء السنة المالية مباشرة إذ ليس بخفي أن تغير الوزارات والوزراء قد يجعل منها مجرد رقابة شكلية أكثر منها موضوعية.

الا أنه ما يؤخذ على هذا النوع من الرقابة  بأن أعضاء السلطة التشريعية لا يكون لديهم الوقت الكافي والخبرة الفنية و المحاسبية الكافية لمناقشة الحساب الختامي الذي قد يصل إلى آلاف الصفحات و الأرقام مناقشة تفصيلية أضف إلى ذلك الأعباء والمهام السياسية الخطيرة التي يثقل بها أعضاء السلطة التشريعية مما يجعل الرقابة التشريعية غير كافية بمفردها على تتبع سير ومراقبة حسن تنفيذ الميزانية العامة للدولة.

**المطلب الثالث**

**أنواع الرقابة البرلمانية على السياسات المالية**

البرلمان هو صوت المجتمع ، فالمواطنون قد اختاروا أعضاء البرلمان ليعبروا عن مصالحهم ويراقبون أداء الحكومة. وبالتالي فإن أهم وظيفة يقوم بها البرلمان هي الرقابة على صنع وتنفيذ السياسات المالية والموازنة العامة للدولة.

ومن هنا يمكن القول أن هناك نوعين من الرقابة البرلمانية على السياسات المالية:

**النوع الأول: الرقابة على عمليات صنع الموازنة العامة للدولة**

 وهذا النوع من الرقابة هو ما يطلق عليه الرقابة قبل الصرف**-**أيالرقابة قبل القيام بعملية الإنفاق**-** فالحكومة عندما تتقدم بموازنة العام المالي للجديد للبرلمان ليقرها فإنه يقوم بفحص ومراجعة تلك الموازنة بهدف التأكد من ثلاثة عناصر أساسية وهي:

    أ‌-   أن الحكومة لم تقوم بفرض ضرائب جديدة على المجتمع دون الرجوع إليه، وأن كافة أنواع الضرائب والرسوم التي وافق عليها البرلمان سوف يتم اتخاذ كافة التدابير الممكنة لتحصيلها.

   ب‌-  أن النفقات التي سوف تقوم بها الحكومة على مدار العام القادم تتوافق مع أولويات المجتمع وتلبي احتياجات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في القطاعات المختلفة من تعليم وصحة وإسكان ومياه شرب وصرف صحي وغير ذلك.

   ت‌-  أن المستوى المخطط للفرق بين الإيرادات والنفقات التي سوف تقوم بها الموازنة على مدار العام القادم(عجز أو فائض الموازنة) يتفق مع ما يراه البرلمان.

**النوع الثاني: الرقابة على عمليات تنفيذ الموازنة**

 ويطلق عليه الرقابة بعد الصرف أي الرقابة بعد القيام بإنفاق الموارد على أوجه الاستخدام المختلفة .

فبعد أن يقر البرلمان الموازنة ويعتمدها تصبح قانون نافذ. وتقوم الحكومة بتنفيذ قانون الموازنة على مدار عام مالي كامل.

 وبعد نهاية تنفيذ الموازنة تقوم الحكومة أو وزارة المالية بتقديم كشف حساب للبرلمان تتناول فيه كافة أوجه الإنفاق والموارد التي قامت بها خلال العام المالي.

وكشف الحساب هذا يعرف بالحساب الختامي للموازنة. ويقوم البرلمان في عملية الرقابة بعد الصرف بفحص ومراجعة الحساب الختامي للموازنة بهدف التأكد من عنصرين أساسيين وهما:

1.  تحليل الفجوة بين مستوى الإنفاق الفعلي والمخطط وأسبابها، للتحقق من أن تلك الفجوة في حالة وجودها لا ترجع إلى انحرافات مالية، وذلك فيما يطلق عليه بمراقبة ومراجعة عملية صرف الأموال .

**2.**  التأكد من عملية امتثال الجهات التنفيذية والحكومة للملاحظات التي أبداها الجهاز وأنه تم اتخاذ كافة الإجراءات التي تكفل معالجة الانحرافات المالية في حالة وجودها، وذلك فيما يطلق عليه بعملية مراقبة أو مراجعة الامتثال.

**المبحث الثالث**

**الرقابة المستقلة**

تعتبر هذه الرقابة أكثر أنواع الرقابة فاعلية ويقصد بها الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة عن طريق هيئة مستقلة عن كل من الإدارة والسلطة التشريعية تنحصر مهمتها في رقابة تنفيذ الميزانية والتأكد من أن عمليات النفقات والإيرادات قد تمت على النحو الصادرة به إجازة السلطة التشريعية وطبقا للقواعد المالية المقررة في الدولة.

وتتجلى أهمية هذه الرقابة عن الرقابة الداخلية لأن الادارة في الرقابة الداخلية تقوم بعملية الرقابة والتنفيذ في آن واحد ، الامر الذي يعنى إمكانية إخفاء بعض الحقائق أو التهاون في القيام بالرقابة بنحو دقيق .

وعلي صعيد الرقابة البرلمانية يكمن أهمية  الرقابة المستقلة في أن أعضاء البرلمان ليس لديهم من  الوقت  والخبرة ما يلزم لمناقشة أمور الموازنة أو الحساب الختامي بشكل تفصيلي[[10]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftn10" \o "" \t "_blank)

وبمعنى آخر تتولى هذه الرقابة هيئة فنية خاصة تقوم بفحص تفاصيل تنفيذ الميزانية ومراجعة حسابات الحكومة ومستندات التحصيل والصرف ومحاولة كشف ما تتضمنه من مخالفات ووضع تقرير شامل عن ذلك وبناءا عليه تستطيع السلطة التشريعية فحص الحساب الختامي فحصا جديا تحاسب على أساسه الحكومة عن كافة المخالفات المالية.

ويختلف شكل هذه الهيئة من دولة لأخرى فقد تكون هذه الرقابة من إختصاص  هيئة قضائية مستقلة هي محكمة الحسابات وهي محكمة إدارية منظمة تنظيما قضائيا .

ففي المملكة المتحدة فإن الهيئة المستقلة التي تتولى رقابة تنفيذ الميزانية هي لجنة الحسابات العامة التي تقوم بمراقبة ومراجعة الحسابات العامة للحكومة .

ويتولى رئاسة هذه اللجنة أحد زعماء المعارضة ممن يتمتعون بدراية واسعة في الشؤون المالية والمحاسبية وتستعين هذه اللجنة بموظف في درجة وزير يسمى: المراقب المحاسب العام " ويتمتع هذا المراقب بالاستقلال عن السلطة التنفيذية التي لا تستطيع إنقاص أو زيادة مرتبه لأنه يندرج في نفقات الاعتمادات الدائمة كما أنه غير قابل للعزل إلا بناءا على قرار من مجلس العموم ولا يمكن سؤاله إلا أمام هذا المجلس[[11]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftn11" \o "" \t "_blank).

في حين تمارس محكمة الحسابات الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في فرنسا ، حيث تختص بالحكم في كافة الحسابات العامة ، وهذا الامر ينطبق في كلاً من بلجيكا وايطاليا ، حيث تختص هذه المحكمة بفحص كافة حسابات الحكومة بهدف الكشف عن أي مخالفات مالية أو إختلاسات[[12]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftn12" \o "" \t "_blank) .

**المبحث الرابع**

**الرقابة على تنفيذ الموازنة في المملكة الاردنية الهاشمية**

إن إقرار الموازنة وتصديقها هو عبارة عن إذن للسماح للحكومة بمباشرة الإنفاق وتنفيذ التزاماتها ، ولذلك لا بد من صدور قانون لكل موازنة في كل سنة جديدة ، هذا القانون يُلزِم السلطة التنفيذية بعدم تجاوز ما هو محدد من سقف معين للإنفاق إلا بعد موافقة السلطة التشريعية ، بهدف إعطاء رقابة فعالة للبرلمان على احترام موازنة الدولة ، ولهذا لايجوز إجراء أي تعديل أو إلغاء أو إضافة لمحتويات الموازنة بعد التصديق عليها إلا بموافقة البرلمان[[13]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftn13" \o "" \t "_blank) .

الا أن الرقابة على تنفيذ الموازنة لا تقف عند السلطة التشريعية فقط وعليه سيتم تناول الرقابة على تنفيذ الموازنة في المملكة الاردنية الهاشميةفي المطالب التالية**:**

**المطلب الاول**

**الرقابة التشريعية**

تعتبر إيرادات الدولة حجر الزاوية للتنمية المستدامة في الدولة ، وعلى كافة الصعد الاقتصادية والاجتماعية ...الخ , بل إن عملية الإنفاق الحكومي  المستقبلي تتوقف على حجم هذه الإيرادات .

 إن الأثر المترتب على تبديد الإيرادات لا يتوقف على حجم الخدمات التي تقدمها الحكومة للمجتمع , بل سينعكس على الأجيال القادمة لأن الحكومة ستبحث عن طرق كثيرة لسد العجز بها الأمر الذي يؤدي إلى قيام الأجيال اللاحقة بسداد هذا العجز .

لهذا أناط الدستور بالسلطة التشريعية إختصاصها بإقرار القوانين المتعلقة بالموازنة العامة والحساب الختامي ، بالإضافة لصلاحيةممارسة الرقابة على سياسة الحكومة عموماً والسياسة المالية على وجه الخصوص والمساءلة البرلمانية , بالإضافة إلى القوانين الخاصة بتحصيل الموارد .

إن الموازنة العامة في الأردن أخذت بالقواعد التي تنظم الموازنة بشكل واسع ، ووفقاً للمادة "112" من الدستور الأردني : " 1 - يقدم مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية إلى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل للنظر فيهما وفق أحكام الدستور، وتسري عليهما الأحكام نفسها المتعلقة بالموازنة في هذا الدستور....

2-  يقترع على الموازنة العامة فصلاً فصلاً ...."

ويحق لمجلس الأمة عند المناقشة في مشروع قانون الموازنة العامة أو في القوانين المؤقتة المتعلقة بها أن ينقص من النفقات في الفصول ، بحسب ما يراه موافقاً للمصلحة العامة، وليس له أن يزيد في تلك النفقات لا بطريقة التعديل ولا بطريقة الاقتراح المقدم[[14]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftn14" \o "" \t "_blank).

وتتجلى المراقبة على المال العام من خلال عدم إمكانية السلطة التنفيذية من إنجاز المشاريع في إطار الموازنة على مستوى الواقع ، إلا بعد إقرارها واعتمادها من قبل السلطة التشريعية .

إن إقرار الموازنة وتصديقها هو عبارة عن إذن للسماح للحكومة بمباشرة الإنفاق وتنفيذ التزاماتها ، ولذلك لا بد من صدور قانون لكل موازنة في كل سنة جديدة ، هذا القانون يُلزِم السلطة التنفيذية بعدم تجاوز ما هو محدد من سقف معين للإنفاق إلا بعد موافقة السلطة التشريعية ، بهدف إعطاء رقابة فعالة للبرلمان على احترام موازنة الدولة ، ولهذا لايجوز إجراء أي تعديل أو إلغاء أو إضافة لمحتويات الموازنة بعد التصديق عليها إلا بموافقة البرلمان[[15]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftn15" \o "" \t "_blank) .

كما تتجلى المراقبة على الموازنة من خلال التصويت على الحساب الختامي ، فهذه الرقابة تبدأ بعد إنتهاء السنة المالية ، وهي رقابة لاحقة لا تقتصر على النفقات العامة، بل تشمل كذلك الإيرادات العامة عن الفترة الزمنية السابقة ، فهي رقابة حسابية وتقييمية[[16]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftn16" \o "" \t "_blank)تتم بعد إجراء الإنفاق العام للتأكد من صرف الأموال بالأوجه المحدده لها ولمستحقيها .

وتكمن أهميتها بأنها تسمح بمراجعة جميع أجزاء العملية الواحده ودراستها بشكل مستفيض ودقيق ، الأمر الذى يؤدي الى الكشف عما قد يكون قد اعترى العمليات المالية والمحاسبية من تلاعب واختلاس .

وفي هذا الصدد ينُص ذيل الفقره "1" من المادة "112" من الدستور الأردني على ".... وتقدم الحكومة الحسابات الختامية في نهاية ستة شهورمن انتهاء السنة المالية السابقة"، وذلك للتأكد من حصول فروقات - بالنقص أو الزيادة – مما يساعد على أداء عمل الموازنة السابقة.

                  **المطلب الثاني**

                  **دائرة الموازنة العامة**

      تمارس دائرة الموازنة العامة الرقابة على تنفيذ الموازنة من خلال:
1 -  التأكد من أنه تم توقيع الحوالات والأوامر المالية والمناقلات ومستندات الالتزام من المسؤولين عن الإنفاق والمفوضين بالتوقيع في الوزارات والدوائر المعنية عند إجازتها.
2- متابعة الوزارات والدوائر لتزويد دائرة الموازنة بالمواقف المالية الشهرية خلال الأسبوع الأول من الشهر اللاحق معبأة ومصدقه حسب الأصول.

      3- تدقيق المواقف المالية الشهرية والتأكد من أن تعبئتها قد تمت وفق القوانين والأنظمة ولفت انتباه الوزارات والدوائر إلى عدم تجاوز المخصصات الواردة بالحوالات المالية، وفي حال وجود عجز في الموقف المالي إعلام الإدارة عن ذلك.

      4- القيام بزيارة المشاريع المختلفة والتي رصد لها مخصصات في قانون الموازنة العامة بهدف متابعة هذه المشاريع وتقييمها.

                  **المطلب الثالث**

                  **وزارة المالية**

إن أبرز صور الرقابة الداخلية على الموازنة العامة تكمن في وزارة المالية ، وخاصة في جانب تحصيل الإيرادات ، وإنفاق الأموال في مختلف الأوجه ، كونها المسؤولة عن تنفيذها ،وهو الدور الذي تؤديه بواسطة مندوبيها من المراقبين الماليين ومديرية الحسابات العامة لدى وزارة المالية .

كما تتجلى صورة هذه الرقابة برقابة وزير المالية على عمليات الصرف التي يأمر بدفعها الوزراء عن طريق مدراء الحسابات .

إن الدور الرقابي لوزير المالية لا يتناقض في الحقيقة مع الدور المسند إليه في تتبع كيفية واستعمال وصرف الأموال المقررة بالموازنة .

وعليه نجد بأن المادة 4 فقره "ب" من نظام الرقابة المالية رقم 3 لسنة 2011 نصت على أنْ : تُنشأ في الوزارة وحدة للرقابة المالية المركزية ، تتولى متابعة التزام وحدات الرقابة المالية في الدوائر والوحدات الحكومية بتطبيق أحكام هذا النظام والتعليمات الصادرة بمقتضاه[[17]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftn17" \o "" \t "_blank)، كما تتحقق هذه الرقابة من خلال إعداد حسابات وتقارير شهرية وربع سنوية عن سير أعمال الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية ، حيث تخضع هذه التقارير لرقابة وإشراف المراقب المالي بهدف التأكد من سلامة المركز المالي للوزارة وذلك بغية التأكد من عدم وجود مخالفات .

         تمارس وزارة المالية الرقابة على تنفيذ الموازنة استناداً للنظام المالي الذي أعطى الحق لها بتشكيل وحدات للرقابة المالية في كل وزارة أو دائرة تتألف من موظف أو أكثر من موظفي وزارة المالية تناط بها مسؤولية متابعة تطبيق الأنظمة المالية والتحقق من أن النفقات تجري في حدود المخصصات المرصودة لها وأن إنفاقها يتم للغايات التي رصدت من أجلها وذلك بعد التأكد مما يلي:

                  - صدور الأمر المالي العام

                  - صدور الأمر المالي الخاص

                  - صدور الحوالة المالية الشهرية التي تتعلق بالنفقة ذات العلاقة

                  - توفر السيولة النقدية (وجود السقف المالي) وبأنها كافيه لتغطية قيمة النفقة

      - توفر المخصصات اللازمة لتغطية قيمة النفقة من واقع سجل التأديات
- صلاحية المفوض بالإنفاق وبأن النفقة تقع من ضمن الصلاحية المخولة له
 كما تقوم مديرية الحسابات العامة في وزارة المالية بمراقبة الإنفاق من المخصصات المرصودة في قانون الموازنة العامة بالحصول على تقارير شهريه من الوزارات والدوائر تتضمن ما أنفق خلال الشهر من تلك المخصصات وتحتفظ بسجلات إجمالية للنفقات والإيرادات تستخرج منها الحسابات الختامية التي تعدها سنوياً وتضمنها ما حصل من إيرادات وما صرف من نفقات خلال السنة ومقدار الوفر أو العجز الفعلي لتلك السنة.

                  **المطلب الرابع**

                  **ديوان المحاسبــة**

أُنشئ ديوان المحاسبة عام 1952 ، بموجب قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة  1952 استناداً لأحكام المادة 119 من الدستور الأردني والتي تنص على أنه " يشكل بقانون ديوان المحاسبة لمراقبة إيراد الدولة ونفقاتها وطرق صرفها "

يعتبر ديوان المحاسبة الجهاز الرقابي المالي الأعلى في المملكة الأردنية الهاشمية ويمارس إختصاصاته وفقاً لأحكام قانونه ، ومنذ أن أُنشئ ديوان المحاسبة وهو يواصل دوره الفاعل في الرقابة على الموازنة  عن طريق الرقابة على ايرادات الدولة ونفقاتها :

                  فوفقاً لنص المادة (8) من قانون ديوان المحاسبة:

      يكون ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالإيرادات مسؤولاً عن:
- التدقيق في تحققات الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة للتأكد من أن تقديرها وتحقيقها قد تمتا وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.
- التدقيق في معاملات بيوع الأراضي والعقارات الأميرية وتفويضها وتأجيرها.
- التدقيق في تحصيلات الإيرادات على اختلاف أنواعها للتأكد من أن التحصيل يجري في أوقاته المعينة وفقاً للقوانين والأنظمة المتعلقة بها ومن أن قانون جباية الأموال الأميرية قد جرى تطبيقه على المكلفين الذين تخلفوا عن الدفع ومن أن التحصيلات قد دفعت لصندوق الخزينة وقيدت في الفصول والمواد المخصصة لها في الموازنة العامة.
- التدقيق في معاملات شطب الإيرادات والإعفاء منها للتأكد من عدم إجراء شطب وإعفاء في غير الحالات والأصول المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المعمول بها.
فيما حددت المادة (9) من ذات القانون على أن يكون ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالنفقات مسؤولاً عن:

                  - التدقيق في النفقات للتأكد من صرفها للأغراض التي خصصت لها ومن أن الصرف قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة.

                  - التدقيق في المستندات والوثائق المقدمة تأييداً للصرف للتأكد من صحتها ومن مطابقة قيمها لما هو مثبت في القيود.

                  - التأكد من أن إصدار أوامر الصرف تم حسب الأصول الصحيحة ومن قبل الجهات المختصة.

      - التأكد من أن النفقات قيدت في الفصول والمواد المخصصة لها في الميزانية العامة.
- التأكد من عدم تجاوز المخصصات المرصودة في الموازنة إلا بعد الترخيص بذلك من الجهات المختصة.

                  - التأكد من أسباب عدم الصرف لكل أو بعض المخصصات التي رصدت للأعمال الجديدة.

                  - التأكد من تنفيذ أحكام قانون الموازنة العامة ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضاه.

      كما يقوم موظفو ديوان المحاسبة بتدقيق المعاملات المالية قبل وبعد الصرف بالإضافة إلى التأكد من قيدها في الفصول والمواد المخصصة لها في الموازنة العامة ، لكي يتمكن موظفو ديوان المحاسبة من القيام بواجباتهم فقد منحهم قانون ديوان المحاسبة حق الاضطلاع على جميع الوثائق والمستندات المتعلقة بالأمور المالية واللوازم بالإضافة إلى أية سجلات أو أوراق أو تقارير يعتقد موظف الديوان أن الاضطلاع عليها مفيد في قيامه بواجبه، كما يفرض القانون العقوبات على كل شخص يمنع موظف ديوان المحاسبة من إجراء التدقيق.
    على وعلى صعيد آخر يقدم رئيس ديوان المحاسبة لمجلس الأمة في بداية كل دوره برلمانيه تقريراً سنوياً يتضمن ملاحظاته عن الدوائر والمؤسسات التي كلف التدقيق في حساباتها مع بيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها، كما أن لرئيس ديوان المحاسبة في أي وقت أن يقدم لمجلس الأمة تقارير خاصة يلفت نظره إلى أمور يرى أنها من الخطر والأهمية بحيث تستلزم تعجيل النظر فيها.

**الخاتمة**

لقد اتضح لنا من خلال هذه الدراسة بأن الرقابة على تنفيذ الموازنة هي في الأصل من اختصاص السلطة التشريعية لأنها تعتبر رقابة على السلطة التنفيذية للتأكد من مدى تقيدها بإجازة الجباية والإنفاق .

الا أن هنالك مجموعة من أجهزة الدولة تمارس أعمال الرقابة الداخلية والخارجية، على تنفيذ الموازنة العامة للدولة.

**أولاً : النتائج**

**أولاً**: تعتبر الرقابة إحدى الوظائف الأساسية التي تقوم بها أجهزة متعددة بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة ، غاياته ، حسبما تحدد في الميزانية العامة ، دون إسراف أو تقتير ، حفاظا على حسن سير الإدارة الحكومية عن الحدود التي رسمتها لها السلطة التشريعية حسب موافقتها على الموازنة العامة .

**ثانياً :** الرقابة السابقة :يقصد بها كل عملية رقابة  تتم قبل خروج الأموال من الخزينة العمومية  أي قبل تنفيذ الميزانية العامة ، و هي رقابة وقائية  تقي وقوع الخطأ  .

**ثالثاً :** الرقابة اللاحقة : كل عملية رقابة تتم بعد خروج الأموال من الخزينة العمومية ، أي بعد تنفيذ الميزانية العامة ، و هي رقابة علاجية

**ثانياً : التوصيات**

لقد خلصنا من هذه الدراسة الى جملة من التوصيات نجملها على النحو التالي :

أ‌-       التزام السلطة التنفيذية بتقديم تقارير وافية ، تتمتع بالشفافية حول دورها في فرض وتحصيل الإيرادات ، وتطبيقها للسياسات والأولويات المتفق عليها إلى جمهور المواطنين من خلال ممثليهم في مجلس النواب والمحددة بقانون الموازنة .

ب‌-       العمل على نشر الموازنة والحساب الختامي وتقارير ديوان المحاسبة لاطلاع الجمهور ومؤسسات المجتمع المدني عليها ، وبما يكفل إرساء مبدأ المحاسبة والمساءلة .

**أ‌-**       ياحبذا لو تم إنشاء محكمة خاصة للحسابات العامة تكون مهمتها كشف المخالفات المالية ومحاكمة المسؤلين عن مثل هذه المخالفات .

ب‌-      منح موظفي ديوان المحاسبة المزايا المالية والمكانة الأدبية وتحسين رواتبهم والحصانة بالاتفاق بينهم وبين وزارة العدل وإعطائهم صفة الضابطة العدلية  حتى يتسنى لهم القيام بدور الرقابي على تنفيذ موازنة الدولة .

[[1]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftnref1" \o "" \t "_blank) د.علي لطفي ود.محمد رضا العدل – إقتصاديات  المالية العامة – مكتبة عين شمس – القاهرة – 1986 – ص290-294 .

[[2]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftnref2" \o "" \t "_blank) د.عادل احمد حشيش – أصول الفن المالي للاقتصاد العام – دار المطبوعات الجامعية – الاسكندرية – بلا تاريخ طبع – 569-570 .

[[3]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftnref3" \o "" \t "_blank) المنشور على الصفحة (287) من عدد الجريدة الرسمية رقم (3951) تاريخ 1994/2/19 ، صادر بمقتضى المادة (114) من الدستور

[[4]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftnref4" \o "" \t "_blank) د.علي لطفي– إقتصاديات  المالية العامة – مكتبة عين شمس – القاهرة – 1996 – ص 299 .

[[5]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftnref5" \o "" \t "_blank) عادل احمد حشيش – مرجع سابق – ص 570

[[6]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftnref6" \o "" \t "_blank) د.خالد شحاده الخطيب ود.أحمد زهير شاميه – أسس المالية العامه – دار وائل للنشر – الطبعة الثالثة – 2007 – ص324

[[7]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftnref7" \o "" \t "_blank) د.محمد ابراهيم الشافعي – مبادئ المالية العامة – دار النهضة العربية – القاهرة – 2007 – ص73

[[8]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftnref8" \o "" \t "_blank) [8] د.خالد شحاده الخطيب ود.أحمد زهير شاميه – مرجع سابق – ص324

[[9]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftnref9" \o "" \t "_blank) د.عادل أحمد حشيش – المرجع السابق – ص 573.

[[10]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftnref10" \o "" \t "_blank) د.أحمد جامع –  فن المالية العامة -  الجزء الثاني – دار النهضة العربية – 1975 – ص 392 .

[[11]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftnref11" \o "" \t "_blank) د.محمد ابراهيم الشافعي – مرجع سابق – ص 74

[[12]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftnref12" \o "" \t "_blank) د.محمد ابراهيم الشافعي – مرجع سابق – ص 75

[[13]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftnref13" \o "" \t "_blank) أعاد على حمود القيسي – المالية العامة والتشريع الضريبي الأردني – الطبعة الأولى – مكتبة كنعان – 1996 – ص115

[[14]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftnref14" \o "" \t "_blank) المادة 112/ 4" من الدستور الأردني لسنة 1952

[[15]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftnref15" \o "" \t "_blank) أعاد على حمود القيسي – مرجع سابق – ص115

[[16]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftnref16" \o "" \t "_blank) علي لطفي – مرجع سابق – ص291.

[[17]](https://xa-mg42.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=8o4ihghr6v9i3" \l "_ftnref17" \o "" \t "_blank) يا حبذا لو تُستحدث  هذه الوحده على أرض الواقع لأنه ولغاية تاريخه لم تستحدث هذه الوحدة