

جامعة زيان عاشور – الجلفة –  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق

تنظيم الإدارة المالية من أجل  
ترشيد الإنفاق العام

مذكرة تدخل ضمن متطلبات

لنيل شهادة ماستر حقوق تخصص إدارة ومالية

تحت إشراف الأستاذ :

عدلي عبد الكريم

من إعداد الطالبة:

عبد الكريم عائشة

أعضاء اللجنة:

1. عبد المنعم أحمد ..... رئيسا
2. عدلي عبد الكريم ..... مقرر
3. فيرم فاطمة الزهراء ..... مناقشا

السنة الجامعية : 2015 / 2016

# شكر

الحمد لله الذي علم بالقلم ، علم الإنسان ما لم يعلم ، و الصلاة و السلام على معلم البشر ، و على آله و صحبه أجمعين.

أولا وقبل كل شيء أتقدم بأسمى عبارات الشكر و الإمتنان و التقدير

إلى من يعجز لساني عن إيجاد العبارات المناسبة لشكره ،

إلى من سند خطاي و أنار طريقي ، إلى واهبي الحياة ، إلى ربي ، رب العزة  
جل جلاله.

وأتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ المشرف عدلي عبد الكريم الذي لم يبخل  
علي بتوجيهاته و نصائحه القيمة و الثمينة طوال مراحل إنجازي لهذا العمل

ولكل أساتذتي الذين ساهموا بتقديم العون و النصيحة و أخص بالذكر الأستاذة  
فيرم فاطمة الزهراء

إلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد و لو بكلمة طيبة في إنجاز هذا العمل

# إهداء

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

( قُلْ إِعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ )

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمُ

أهدي هذا العمل المتواضع إلى أبي الذي لم يبخل علي يوماً بشيء  
وإلى أُمِّي التي زودتني بالحنان والمحبة والنشأة على شغف الاطلاع والمعرفة أقول  
لهم: أنتم وهبتموني الحياة والأمل

إلى توأم روحي و رفيق دربي، إلى من لم يخذلني يوماً

إلى زوجي العزيز

إلى نور عيني، أُمِّي في الحياة إلى حبيبتي أريج

و إلى من كانوا يضيئون لي الطريق ويساندوني ويتنازلون عن حقوقه لإرضائي  
إخوتي وأسرتي جميعاً

ثم إلى كل من علمني حرفاً أصبح سنا برقه يضيء الطريق أمامي

إلى الأخوات اللواتي لم تُلدهن أُمِّي .. إلى من تحلو بالإخاء وتميزوا بالوفاء

والعطاء إلى يبابيع الصدق الصافي إلى من معهم سعدت، وبرفقتهم في دروب

الحياة الحلوة والخزينة سرت إلى من كانوا معي على طريق النجاح والخير

إلى من عرفت كيف أجدهم و علموني ألا أضيعهم

صديقاتي

### مقدمة

شهدت العقود الأخيرة من القرن الماضي توجها إصلاحيا عالميا واسعا شمل مختلف النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وجاء هذا التوجه متزامنا مع التغيرات المتسارعة التي شهدتها الاقتصاد العالمي في تلك الفترة من جهة، وما ترتب عليها من انهيار في الحواجز بين الدول، وعولمة الأنشطة والمعاملات الاقتصادية وتزايد المنافسة والتحرير التجاري والمالي، ومن جهة أخرى حدوث تدهور ملحوظ في النمو الاقتصادي والأداء التنموي خاصة في الدول النامية وانتشار الفقر بها، ما جعلها تعيش حالة من الركود الاقتصادي .

وقد ساهم في الدعوة لهذا الإصلاح مجموعة من المنظمات الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي وركزت على إدارة الدولة، بعدما أثبتت التجارب أن الجهود المبذولة والمتمثلة في تقديم القروض والمساعدات لتلك الدول

لتحسين مستويات التنمية بها غير كافية لتحقيق ذلك، وأن ندرة الموارد ليست وحدها المشكلة التي تواجهها هذه الدول، بل أن سوء استخدام وتوزيع هذه الموارد، وسيطرة الفساد والآليات الإدارية السيئة، والأنظمة القانونية المبهمة وآليات تنفيذ القوانين الضعيفة، ونقص الشفافية في إدارة موارد الدولة، هي المعضلة الحقيقية التي يجب معالجتها لتحقيق التنمية في تلك الدول. فظهرت من هنا الدعوة إلى إرساء مبادئ الحكم الراشد التي تعمل على الإدارة الجيدة لموارد الدولة وتواجه الفساد وسوء استخدام السلطة. والجدير بالذكر أن برامج التنمية والإنعاش الاقتصادي أو أي سياسة حكومية تهدف إلى حفز النمو ومحاربة الفقر لن توثى ثمارها إلا من خلال إعادة تحديد أولويات الإصلاح، والتي يأتي على رأسها البناء الإداري الذي يخول له تنفيذ السياسات الاقتصادية المدعومة للتنمية، والأمر الملح بوجه خاص هو تحسين الشفافية، والخضوع للمساءلة، وبناء دولة القانون ومكافحة الفساد، أي إقامة بيئة لحكم راشد يساهم في فعالية تلك السياسات من قبل المؤسسات والهيئات المعنية بالتنمية على اختلاف مستوياتها بما يعمل في الأخير على التجسيد الفعلي للأهداف المسطرة .

و تتبع أهمية البحث في

- 1- أهمية الوظائف الرئيسية التي تضمن لنا تحقيق الاهداف المالية وتنظيم الادارة المالية
- 2- أهمية الدراسة من الدور المحوري الذي يلعبه الحكم الراشد في إدارة موارد الدولة المختلفة على أحسن صورة، وتوجيهها إلى المجالات الاقتصادية على تحقيق النمو المستديم وتحارب التبذير والإسراف وتحد من الفساد بكل أنواعه
- اظهار كيفية ترشيد النفقات من خلال جملة من النقاط تتمثل في تفعيل اليات المساءلة لضمان استخدام المال العام في تحقيق الاهداف المحددة للاداء
- كما نهدف من خلال بحثنا هذا إلى:
- إبراز أهمية تنظيم الإدارة المالية وترشيد النفقات العامة لتحقيق الاهداف المتمثل في السير الحسن للإدارة المالية ومكافحة الفساد فصلاح الفرد من صلاح المجتمع وذلك بجملة من النقاط كتوظيف الوظائف الادارة بما يخدم مصالح المؤسسة وتفعيل الرقابة لحمايتها.
- إبراز الدور الذي تلعبه الإدارة الجيدة للمالية العامة للدولة في الحفاظ على مواردها المالية وترشيد الإنفاق العام.
- معرفة الآليات التي يمكن أن يساهم بها ترشيد النفقات في حسن استغلال وإدارة الموارد المتاحة وعلى ضوء ما سبق نقترح إشكالية التالي:
- كيف يمكن ترشيد الإنفاق العام من خلال وظائف الادارة المالية؟**
- لقد جاء اختيار موضوعنا هذا انطلاقاً من الاعتبارات التالية:
- ضرورة وجوده حيث انه بمثابة المحرك او العجلة التي تقود إلى تنظيم الادارة المالية وترشيد النفقات
- باعتبار الموضوع حديث الساعة لتدني مستوى الاقتصادي الذي يشهده العالم من خلال انخفاض اسعار البترول ولجوء الدول لتكييف وترشيد نفقاتها من خلال سياسة التقشف
- حاجة هذا الموضوع لمزيد من التفصيل والبحث.
- الحاجة إلى رفع كفاءة وفعالية الإنفاق العام وتحسين إدارته تجنباً لهدر المال العام من خلال وظائف الادارة.

## تنظيم الإدارة المالية من أجل ترشيد الانفاق العام

---

ولدراسة هذا الموضوع، تم الاعتماد على منهج الوصف، بهدف وصف مختلف أبعاد موضوع البحث.

لإمام بجوانب الموضوع ارتأينا الى تقسيم بحثنا الى فصلين (الفصل الاول) الادارة المالية كوظيفة ووحدة ادارية  
أما في (الفصل الثاني) تناولنا فيه فعالية وترشيد الانفاق العام

## الفصل الأول: الإدارة المالية كوظيفة ووحدة إدارية

مرت الوظيفة المالية في عالمنا المعاصر بمراحل متعددة حتى وصلت الى وضعها الحالي ففي المرحلة الاولى كنت المسؤولية المدير المالي هي حصول على الاموال اللازمة للمشروع وقد نتجت على هذه الظروف الاقتصادية التي عايشها العالم كله في فترة الكساد العظيم 1929-1933 حيث كان التركيز الاساسي منصب على هيكل راس المال بالمشروعات، وفي بداية الخمسينات تحول الاهتمام الى استخدام الاموال وكثرة الحديث على تدفق الاموال كأداة لتحليل عمل الادارة الداخلية للمشروع اما في المرحلة الثالث فان نطاق التمويل امتدا الى سياسات وقرارات التي لها قيمة المشروع ونلاحظ ان العالم كله يمر في سنوات الاخيرة بمشاكل اقتصادية عديدة اهمها تبخر وندرة الاموال وارتفاع تكلفة الاموال، وبالتالي ان اهمية المعطاة للاستخدام الفعال للأموال الندرة ومكلفة زادت بدرجة كبيرة وبرغم من التدخل المستمر بين الوظيفة المالية وبين الوظائف المشروع الاخرى التي سيتبين لنا بصورة واضحة من خلال ابراز اهم وظائف الادارة المالية<sup>1</sup>.

سنحاول مناقشة هذا الفصل من خلال هذين المحوريين المبحث الاول تحليل والتخطيط المبحث الثاني التمويل والرقابة

### المبحث الأول: التخطيط و التحليل المالي

يعتبر موضوع التخطيط و التحليل المالي من المواضيع الهامة في الادارة المالية بشكل عام وفي موضوع الاستثمار بشكل خاص، وهو في جوهره دراسة تحليلية وتفصيلية للبيانات المالية والعلاقة بين هذه البيانات للحصول على تفسيرات لنتائج البيانات المالية ومحاولة التنبؤ بالنتائج المستقبلية للمنشأة والتعرف على نواحي الضعف ونواحي القوة في المنشأة كما ويساعد التحليل المالي في عملية التخطيط المالي.

<sup>1</sup> د جميل احمد توفيق، اساسيات الادارة المالية دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان ص ص 24-25

**المطلب الأول: ماهية التحليل المالي** هو علم له قواعد ومعايير وأسس بتجميع البيانات والمعلومات الخاصة بالتقارير المالية للشركة وإجراء التصنيف اللازم لها ثم إخضاع إلى دراسة تفصيلية دقيقة وإيجاد العلاقة فيما بينهما ثم تفسير النتائج التي تم التوصل إليها لتقييم الوضع المالي للشركة. فالتحليل المالي يعتبر من أنسب الوسائل والأدوات لتحقيق هذه الغايات من تشخيص نقاط القوة وتحديد الإيجابيات ونقاط الضعف واهم مسبباتها وأيضا اكتشاف الفرص والتهديدات التي تواجه المؤسسة وهذه المتغيرات إنما تشكل جوهر الأداء الاستراتيجي لمنشأة الأعمال إن مصير ومستقبل المؤسسة يتوقف على كيفية اتخاذ القرارات، وفرض على متخذ القرارات أن لا يغامر بمستقبل المؤسسة، ويزود الإدارة المالية بالمعلومات الضرورية والدقيقة التي تساعد المدراء في اتخاذ القرار الأنسب وذلك بغرض تحقيق الأهداف المسطرة في ظل الإمكانيات والطاقات المتاحة ولهذا السياق ارتأينا أن نقسم هذا الفصل إلى خمسة مباحث ، حيث تطرقنا في المبحث الأول إلى ماهية التحليل المالي ، وفي المبحث الثاني تناولنا استعمالات التحليل المالي اما في المبحث الثالث فقد تطرقنا إلى وسائل وأدوات التحليل المالي و في المبحث الرابع تناولنا موضوع عملية إتخاذ القرارات من خلال تصنيف القرارات المالية وفقا للتدرج الهرمي وحسب التكرار وتبعا للمشاركة في اتخاذها، أما المبحث الخامس و الأخير فتطرقنا فيه إلى دور التحليل المالي في اتخاذ القرار من خلال إبراز أهم المؤشرات و النسب المالية في هذا السياق<sup>1</sup>.

يعتبر التحليل المالي موضوع هام من مواضيع الإدارة المالية وضرورة قصوى للتخطيط المالي السليم فيعتبر تشخيص للحالة للمؤسسة لفترة معينة (فصل أو سنة أو أكثر) باستعمال وسائل وطرق تهدف مجملها الى فحص السياسات المالية المتبعة من طرف المؤسسة وهذا الفحص يكون عن طريق الدراسة التفصيلية للبيانات المالية المتبعة لفهم مداولاتها ومحاولة تفسيرها وهذا ما سنتطرق اليه من خلال تعريف التحليل المالي وأهدافه وخصائصه زيادة على ذلك البيانات المستعملة في مراحل التحليل المالي للمؤسسة

<sup>1</sup> مفصح عقل، مقدمة والتحليل المالي، دار المستقبل للنشر عمان 2000، ص.78.



## الفرع الأول: تعريف التحليل المالي

هناك عدة تعريفات للتحليل المالي من أهمها ما يلي :

التحليل المالي هو عبارة عن دراسة الوضعية أو الحالة المالية للمؤسسة خلال فترة زمنية معينة وذلك للحصول على معلومات تستعمل في اتخاذ القرارات وتقييم أداء المؤسسات التجارية والصناعية في الماضي والحاضر، ويعرف أيضا أنه مرحلة دراسة وتشخيص الحالة للمؤسسة أي تحليل النشاط والمردودية والتوازن المالي وتمويل المؤسسة عن طريق تحليل المعطيات التاريخية الماضية أي دراسة تفصيلية للبيانات المالية والقيام بتقديرات وتنبؤات تخص مستقبل المؤسسة وعلى أساسها يتم اقتراح إجراءات لتحسين هذه الوضعية<sup>1</sup>

## الفرع الثاني: منهجية التحليل المالي

هي الطرق والاساليب والاجراءات التي يتعامل معها المحلل المالي في اجراء عمليات التحليل المالي للقوائم المالية الخاصة بالعملاء وهذه المنهجية تحكمها بعض المبادئ والاسس العامة التي يجب اخذها بعين الاعتبار لإتمام عملية التحلل المالي بشكل يتيح له تحقيق الهدف المطلوب ويمكن التعبير عنها بخطوات التحليل المالي:

### 1- تحليل الهدف عن عملية التحليل المالي:

يتحدد الهدف في عملية التحليل المالي على ضوء الموضوع او المشكلة الموجودة لدى المنشأة حتى يتمكن المحلل من جمع المعلومات الخاصة فقط بالموضوع المعني ويوفر على نفسه الجهد والعناء والتكاليف غير اللازمة فمثلا إذا تقدم أحد العملاء بطلب قرض من بنك تجاري فيصبح الهدف الاساسي للمحلل المالي لدى البنك من معرفة مدى القدرة المالية لهذا العميل على سداد القرض في الوقت المحدد.<sup>2</sup>

### 2- تحديد الفترة الزمنية التي يشملها التحليل المالي:

حتى تحقق عمليات التحليل المالي اهدافها فلا بد ان تشمل فترة التحليل للقوائم المالية لعدة سنوات متتالية حيث ان القوائم المالية لسنة واحدة قد لا تكون كافية للحصول منها على المعلومات

<sup>1</sup> بن قيراط عبد العزيز، بركات عتيقة، وآخرون، تمويل المشاريع الاستثمارية جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، الجزائر سنة جامعية 2008-2009

<sup>2</sup> مفلاح عقل، مقدمة والتحليل المالي، مرجع سابق، ص79.

1. التي يستطيع المحلل من خلالها الحكم على قدراتها وامكانيات العميل<sup>1</sup>.
- 3- تحديد المعلومات التي يحتاج اليها المحلل للوصول الى اهدافه:  
اما المعلومات التي يحتاج اليها المحلل فيمكن الحصول عليها من عدة مصادر فيمكن الحصول عليها من القوائم المالية والتي تظهر، كما يمكن الحصول على المعلومات الشخصية عن العميل من خلال المؤسسات التي يتعامل معها.
- 4- اختيار اسلوب وأداة التحليل المناسبة للمشكلة موضوع الدراسة: ومن اساليب الادوات المستخدمة في التحليل كثيرة نذكر منها نسبة التداول ونسبة السيولة السريعة ومعدل دوران النقدية ومعدل دوران المخزون السلعي والرافعة المالية بالإضافة الى كشف التدفقات النقدية خلال فترات زمنية متتالية.
- 5- استعمال المعلومات التي توفرت لدى المحلل لاتخاذ القرارات المناسبة.
- 6- اختيار المعيار المناسب من معايير التحليل المالي لاستخدامه في قياس النتائج.
- 7- تحديد درجة الانحراف عن المعيار المستخدم في القياس.
- 8- دراسة وتحليل اسباب الانحراف.
- 9- وضع التوصيات اللازمة في التقرير الذي يعد من قبل المحلل في نهاية عملية التحليل.

### الفرع الثالث: أهداف التحليل المالي

- نظرا للأهمية البالغة التي أصبح التحليل المالي يكتسبها في وقتنا الحالي سوف نقوم بذكر أهم الأهداف
- معرفة المركز المالي للمؤسسة
  - معرفة مركز في قطاعها الذي تنتمي إليه.
  - مقارنة الوضعية المالية للوضعية العامة للمؤسسة مع مؤسسات من نفس القطاع
  - المساعدة في اتخاذ القرارات المالية بأقل تكلفة وأعلى عائد
  - اقتراح سياسات مالية لتغير الوضعية المالية والاستقلالية للمؤسسة .
  - توجيه أصحاب الأموال والراغبين في الاستثمار في المجالات الاستثمارية المختلفة والعائد المتوقع لكل مجال.
  - التحقق من المركز المالي للمؤسسة والأخطار المالية التي قد تتعرض لها المؤسسة نتيجة سياسة التمويل المعتمدة .

<sup>1</sup> الزغبيني (هيثم محمد)، الإدارة والتحليل المالي، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، الأردن، ص167

- تحديد نسبة العائد المحقق على أموال الملاك في كل منشأة و درجة المخاطر المرفقة لها .
- تحديد نسبة نجاح المؤسسة في تحقيق أهدافها ونسبة الأرباح المحققة.

### المطلب الثاني: ماهية التخطيط المالي

يعتبر التخطيط من أهم وظائف الإدارة في أي نشاط اقتصادي لأن نجاح النشاط أو فشله في تحقيق أهدافه يعود إلى مستوى التخطيط و الإعداد الجيد و المسبق لأي عمل و الذي يتضمن جمع البيانات و المعلومات و دراستها و تحليلها , يمكّن المسؤولين في الإدارة من رسم سياساتهم و اختيار أفضل البدائل المطروحة عليهم و اتخاذ أفضل القرارات .

ويعرف الباحث التخطيط بأنه: أسلوب يعتمد على التفكير في المستقبل والتوقع المبني على تحليل الماضي واستقراء المستقبل.

### الفرع الأول: مفهوم التخطيط المالي

#### أولاً: تعريف التخطيط المالي

كما يعرفه الدكتور كراجه التخطيط المالي بأنه «نوع من أنواع التخطيط الذي يهتم بكيفية الحصول على الأموال اللازمة للمشروع من مصادرها المختلفة بأقل التكاليف و أفضل الشروط كما يهتم بكيفية استثمار هذه الأموال بحيث تحقق أفضل و أعلى العوائد للمشروع و بأقل الأخطار و هو علم له قواعد و أصول و يحتاج إلى خبرة في التطبيق و القدرة على التنبؤ و تحليل الماضي و الاعداد للمستقبل<sup>1</sup>» .

- وتؤثر الخطط المالية التي تعدها الإدارة عن فترة مقبلة على النواحي المالية للمنشأة من ناحيتين
1. تؤثر هذه الخطط على الإيرادات والمدفوعات النقدية المتوقعة ومن خلالها يتخذ قرار بتدبير الاموال التي تحتاجها المنشأة أو التخطيط لاستثمار الفائض منها.
  2. تؤثر الخطط على ربحية العمليات المختلفة للمنشأة فالتخطيط المالي يتضمن التخطيط لاستغلال الأموال المتاحة من داخل المنشأة أو خارجها في استثمارات ومشروعات تدر عائدا على المنشأة مما يزيد من فعاليتها.

### ثانياً: أهداف التخطيط

<sup>1</sup> - د. عبد الحلیم كراجه , الإدارة المالية بين النظرية و التطبيق , أربد , 1991 ص 170

- تجنب التبذير المالي في عمليات تعطيل النقد الذي يمتلكه المشروع عن الاستثمار المربح أو اضطرار المشروع للاقتراض بفائدة تقلل من ارباح المشروع
- التنسيق المتكامل بين الوظيفة المالية و الوظائف الاخرى في المشروع مثل وظيفة الشراء و البيع و الانتاج . ليتحقق التعاون و التكامل في اداء كل إدارة لمهمتها المرسومة في مخططات المشروع<sup>1</sup>.
- تحقيق السيولة النقدية الملائمة بالكميات اللازمة , و بالأوقات المناسبة بحسب ظروف المشروع حتى لا يتوقف عن الدفع أو يلجأ للاقتراض لسداد المستحقات .
- امكانية مواجهة الظروف الطارئة و التي يضع المخططون الماليون احتمالاتهم التي يمكن ان تؤثر على المركز المالي للمشروع في المستقبل و رسم خطة لمواجهة الظروف غير المتوقعة حتى يستمر المشروع في تحقيق أهدافه المرسومة .
- تجنب الاعتماد على التقديرات الخاصة و الآراء الشخصية في معالجة المسائل المالية و التي قد ينتج عنها أخطار تكون عواقبها غير سليمة على نتائج اعمال المشروع .
- استغلال أموال المشروع في أوجه نشاطه بدرجة تحقق أفضل ربحية ممكنة و توجيه استثمار النقد الفائض في مجالات قصيرة أو متوسطة أو طويلة بحسب ظروف المشروع .
- تدعيم المركز المالي للمشروع بما يحقق لجميع المتعاملين معه التوقيت المناسب للتدفقات النقدية فلا يؤجل دفع المستحقات مثلاً كما يتيح الفرصة للمشروع بان يعطي العملاء فرصاً من الائتمان تشجعهم على التعامل معه و زيادة ثقتهم بمركزه المالي .

### ثالثاً: فوائد التخطيط المالي

- تحديد حجم الاموال التي سوف يحتاج إليها المشروع لتنفيذ الخطط و البرامج التشغيلية المختلفة<sup>2</sup>
- تحديد حجم الأموال التي يمكن الحصول عليها من داخل المشروع و خارجه .
- تحديد أفضل مصادر التمويل التي يمكن الاعتماد عليها عند الحاجة و تجنب اللجوء المفاجئ لمصادر الأموال و ما ينتج عن ذلك من تكلفة مرتفعة تؤدي إلى إضعاف المركز المالي للمنشأة

<sup>1</sup> د. إبراهيم وهيبي فهد , الإدارة المالية , عمان , 1997 ص 124  
<sup>2</sup> - د . عبد الحلیم كراجه , مرجع سبق ذكره , ص 171

- تحديد أفضل الوسائل لاستخدام الأموال المتوفرة في أعمال المشروع .
- التعرف على التأثير الناتج عن قرارات الاستثمار و التمويل و العائد التي تتخذها المنشأة
- التعرف على المشاكل و العقبات التي يمكن أن تعترض المشروع .
- وضع نظام سليم للرقابة يمكن من خلاله مراقبة العمليات الفعلية مع الخطط المرسومة و بالتالي و بواسطة تقارير الأداء يمكن اكتشاف الانحرافات غير الطارئة و البحث عن اسبابها و العمل على تصحيحها هذا إن كان الخطأ في التنفيذ أما إذ تبين أن الخطأ من الخطة الموضوعة فعلى المدير المالي تعديل الخطة لنتناسب مع العمليات .

### الفرع الثاني: أنواع ومجالات التخطيط المالي

#### أولاً: أنواع التخطيط المالي

1- من حيث مدة الخطة:

أ- تخطيط طويل الأجل : يساعد التخطيط طويل الأجل على وضع السياسات المالية التي في ضوئها يتم اعداد الخطط المالية قصيرة الأجل وتتراوح الخطط المالية طويلة الاجل بين سنتين إلى عشر سنوات وتلعب طبيعة نشاط الشركة دورا في تحديد الفترة الزمنية التي تغطيها الخطة المالية وينصب في العادة التخطيط طويل الأجل على النواحي التالية :

(1) كيفية تنفيذ الخطط الاستثمارية<sup>1</sup>

(2) البرامج و الأبحاث المتعلقة بالمنتجات الجديدة

(3) المصادر الرئيسية للحصول على الأموال

(4) كيفية سداد القروض المختلفة

(5) امكانية الاندماج مع الشركات الاخرى

وعادة ما يصاحب الخطط المالية طويلة الأجل عدد من القوائم المالية و الميزانيات التي تغطي فترات زمنية قصيرة الأجل و التي تعد ترجمة للأهداف و السياسات التي تشتمل عليها الخطط المالية طويلة الأجل.

ب- تخطيط قصير الأجل : يعتمد على اعداد مجموعة من القوائم المالية تشتمل على النتائج المالية المتوقعة خلال فترة زمنية قادمة لا تتجاوز السنة و تشتمل هذه القوائم على قائمة الميزانية النقدية التقديرية و قائمة الدخل التقديرية و قائمة الميزانية العمومية التقديرية .

<sup>1</sup> حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية 1995 ص 77

كما أن التخطيط طويل الأجل أقل دقة و وضوح من التخطيط قصير الأجل لأن التنبؤ خلال المدة الطويلة يكون صعبا بينما في التخطيط قصير الأجل يكون التنبؤ سهلا.

2- من حيث درجة الشمول للخطة:

أ- خطة شاملة: و تمتاز بتغطيتها لجميع نشاطات المشروع.

ب- خطة جزئية: و تمتاز بتغطيتها لقسم واحد أو نشاط واحد فقط من نشاطات المشروع.

3- من حيث استعمال الخطة:

أ- خطة وحيدة الاستعمال : و هذا النوع يتصف بالاستعمال المؤقت حيث لا تستعمل إلا لمعالجة مشكلة طارئة .

ب- خطة متكررة الاستعمال: و هذا النوع يتصف بالاستعمال الدائم للخطة و تمتاز بتسهيل تنفيذ العمل بالإضافة إلى توفير في النفقات .

### ثانيا: مجالات التخطيط المالي

يدخل التخطيط في عدة مجالات :

1. التخطيط للحصول على الاموال من مصادرها بافضل الشروط و بأقل التكاليف .
2. التخطيط لاستثمار الاموال بشكل يضمن تحقيق أكبر العوائد في وقت قصير .
3. التخطيط لزيادة حجم المبيعات
4. التخطيط لزيادة الأرباح
5. التخطيط لسداد الالتزامات في مواعيدها المحددة<sup>1</sup>

### الفرع الثالث: المراحل والعوامل المساعدة على نجاح التخطيط

#### أولاً: مراحل التخطيط المالي

1. تحديد الأهداف الرئيسية و الفرعية : تشمل هذه المرحلة على تحديد الهدف المالي الرئيسي و الذي يدور في إطار التوظيف الأمثل لرأس المال من أجل زيادة كفاءة عوامل الإنتاج و الموارد المتاحة في المنشأة و يتم تجزئة هذا الهدف إلى أهداف متوسطة الأمد و قصيرة الأمد و يمكن وضع أهداف فرعية أخرى لكن من الضروري أن تكون هذه الأخيرة منسجمة مع الهدف الرئيسي .
2. رسم السياسات المالية التي تعتبر بمثابة الدليل و المرشد للعاملين في مجال الادارة المالية عند اتخاذهم قراراتهم و يراعى عند وضع هذه السياسات ان تحقق مصالح المنشأة و أن لا تكون

<sup>1</sup> د. عبد الغفار حنفي، الإدارة المالية: مدخل إتخاذ القرارات، الإسكندرية، 2006، ص 173

متعارضة مع السياسات الاخرى الموضوعة في أقسام المنشأة المختلفة<sup>1</sup> .

ومن أمثلة هذه السياسات :

• سياسة اختيار مصادر الأموال

• سياسات استخدام الأموال

• سياسة تحديد الاموال اللازمة لتحقيق الاهداف المالية

• سياسة منح الائتمان و التحصيل

• سياسة توزيع الارباح

• سياسة الرقابة على استخدام الأموال

ومن الضروري ان تتسجم السياسات المالية مع السياسة العامة للمنشأة و مع الاهداف الموضوعة لأن السياسات المالية توضع من أجل المساهمة في تحقيق الاهداف و ليس من أجل تأخير أو عرقلة الوصول لهذه الأهداف .

3. ترجمة السياسات المالية إلى اجراءات مفصلة حتى يمكن تنفيذها بدقة وتساعد هذه التفاصيل والاجراءات على تبسيط العملية الادارية.

4. توفير المرونة اللازمة لتنفيذ الاجراءات المالية حيث يجب ان تكون الإدارة مستعدة دائما لتعديل أو حتى التغيير الكامل للأهداف المالية قصيرة الأجل وكذلك السياسات والإجراءات المالية حتى يمكن الاستفادة من تغير الأحوال والظروف

### ثانيا: العوامل التي تساعد على نجاح التخطيط

• وضوح الاهداف.

• كفاءة الجهاز الاداري المخطط.

• توفر المعلومات اللازمة للخطة

• مشاركة العاملين في اعداد الخطة

• كفاءة الجهاز الاداري المنفذ

• التكامل والتنسيق: التكامل يعني التوحيد بين بين خطط النشاط المختلفة بحيث تعمل كلها ككل متكامل نحو تحقيق غرض واحد. أما التنسيق فهو تحقيق وحدة الغرض أو التصرف. والتكامل نحتاج إليه في مرحلة اعداد الخطة، أما التنسيق ففي مرحلة تنفيذ الخطة.

<sup>1</sup> د علي محمد ربابعة , الإدارة المالية , عمان , 1989 ص 16

- المرونة: أي أن تتناسب الخطة وتتماشى مع الظروف ويمكن تعديلها إذا اقتضت الظروف.
- الرقابة وتتبع الاداء<sup>1</sup>.

### المبحث الثاني: التمويل والرقابة

يعتبر التمويل من أقدم فروع علم الاقتصاد إلا أن دراسته لم تحظى بالاهتمام إلا منذ عهد قريب عندما تولد إحساس بضرورة وضع المبادئ الأساسية لنظرية التمويل بعد ثراء النظرية الاقتصادية وما أسفرت عنه الدراسات التحليلية في هذا المجال من نتائج تمثلت في مجموعة من المبادئ أصبح من السهل تكييفها وبلورتها في نظرية التمويل.

### المطلب الأول: ماهية التمويل

#### فرع الأول: مفهوم التمويل

ولقد حاول الباحثون إبراز أهمية الوظيفة التمويلية وأثرها على عمل المشروع وتطوره وتفاوت درجة فعالية طرق التمويل وأساليبه إلا أنهم يجمعون على أن التمويل يعني " توفير المبالغ النقدية اللازمة لدفع تطوير مشروع عام أو خاص " وبعبارة أخرى " عملية تجميع لمبالغ مالية ووضعها تحت تصرف المؤسسة بصفة دائمة ومستمرة من طرف المساهمين أو المالكين لهذه المؤسسة وهذا ما يعرف برأس المال الاجتماعي " .

غير أن اعتبار التمويل على أنه الحصول على الأموال واستخدامها للتشغيل أو تطوير المشروع يمثل النظرية التقليدية للوظيفة التمويلية وهي نظرة تركز أساسا على تحديد أفضل مصدر للحصول على الأموال من عدة مصادر متاحة ولذلك فإنه لا بد لكي يكون هذا التعريف متماشيا مع النظرة الحديثة لمفهوم التمويل أن يفهم على أنه يتضمن جميع القرارات التي تتخذها الإدارة المالية لجعل استخدام الأموال استخداما اقتصاديا بما ذلك الاستخدامات البديلة ودراسة تكلفة المصادر المتاحة والنظر إلى القضايا المالية على أنها غير منفصلة عن أعمال كثيرة أخرى في المشروع كالإنتاج والتسويق.... الخ<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> د. عبد المعطي أرشيد و د. حسني خربوش , أساسيات الإدارة المالية , عمان , 1995 ص 194  
<sup>2</sup> بن قيراط عبد العزيز ، بركات عتيقة، وآخرون، مرجع سابق ص 17



ففي الاقتصاديات المعاصرة يشكل التمويل أحد الأنشطة الرئيسية لتطوير القوى المنتجة وبالتالي الإنتاج فهو يحدد مسار رأس المال نفسه وبخاصة اللحظة الأساسية في تحويل رأسمال نقدي إلى رأسمال منتج فبدون المال وبدون الوسائل النقدية لا يمكن أن يحدث هذا التحول فالحصول على مستلزمات الإنتاج لا يتحقق إلا عن طريق المبادلة في أسواقا معينة وهذا تأكيد لمقولة "المال قوام الأعمال" ، فالحاجة إلى رأس المال من أجل التمويل تتبع من كل القطاعات من المؤسسات العامة أو الخاصة ، من العائلات أو الخواص، من الدولة وكذا من الخارج وذلك لتسهيل القيام بجملة من الأنشطة حسب الدور الذي يلعبه كل متعامل اقتصادي من المتعاملين السابقين.

فالمؤسسات تحتاج إلى موارد مالية أولا من أجل الحصول على المعدات والتجهيزات، وثانيا من أجل مواكبة التطور الصناعي والتجاري، وأخيرا من أجل تسديد التزاماتها واستحقاقاتها من أجور ومصاريف وغيرها.

والخواص يقعون في الحاجة للمال بسبب الفرق الموجود بين مستوى مداخليهم ومستوى المصاريف التي يجب أن يقوموا بها، وعليه فالصعوبات المالية لديهم تتبع إما من صعوبات مؤقتة في السيولة أو ضرورة تسديد مصاريف استثنائية، أو الرغبة في اقتناء أو استبدال معدات، الرغبة في الحصول على ملكية أي تحقيق استثمار عقاري، ولتحقيق مثل هذه الرغبات يستلزم توفر الفرد على إمكانيات حقيقية للادخار، بالإضافة إلى إمكانية الحصول على الأموال من المصادر الخارجية والمتمثلة في الإقراض.

### أولا: تعريف التمويل

لقد تطور مفهوم التمويل خلال العقود الأخيرة تطورا ملحوظا مما جعلنا نلاحظ تباينا بين تعاريفه عند الاقتصاديين.

فهناك من يعرف التمويل على أنه "الحصول على الأموال من مصادرها المختلفة فقط، وهو جزء من الإدارة المالية".

كما يعرف على أنه "أحد مجالات المعرفة وهو يتكون من مجموعة من الحقائق والأسس العلمية والنظريات التي تتعلق بالحصول على الأموال من مصادرها المختلفة وحسن استخدامها من جانب الأفراد ومنشآت الأعمال والحكومات<sup>1</sup>.

ويمكن أن نخلص من التعريفين السابقين إلى إن المقصود بالتمويل هو توفير الموارد المالية اللازمة لإنشاء المشروعات الاستثمارية أو تكوين رؤوس الأموال الجديدة واستخدامها لبناء الطاقات الإنتاجية قصد إنتاج السلع والخدمات، كما يعرف بأنه «البحث عن الطرائق المناسبة للحصول على الأموال واختيار وتقييم تلك الطرائق والحصول على المزيج الأفضل بينها بشكل يناسب كمية ونوعية احتياجات والتزامات المنشأة المالية

ويعتبر بعض الكتاب أن التمويل يهتم بالنقدية حيث أن كل عملية تجارية تتطلب استخدام النقدية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة فالتمويل يختص بكل ما يحدث في الشركة<sup>2</sup>

يعتبر التمويل "عملية تجميع لمبالغ مالية ووضعها تحت تصرف المؤسسة بصفة دائمة ومستمرة من طرف المساهمين أو المالكين لهذه المؤسسة وهذا ما يعرف برأس المال الاجتماعي"، فهو إذن تدبير الموارد للمؤسسة في أي وقت تكون هناك حاجة إليه ويمكن أن يكون التمويل قصير، ومتوسط أو طويل الأجل.

### ثانياً: أهمية التمويل

إن المؤسسات والدولة والمنظمات التابعة لها، لها استخدام دائم لجميع مواردها المالية، فهي تلجأ عند الحاجة إلى مصادر خارجية لسد حاجاتها سواء من عجز في الصندوق أو لتسديد الالتزامات. من هذا المنطلق يمكن القول بأن للتمويل أهمية كبيرة تتمثل في:

- تحرير الأموال أو الموارد المالية المجمدة سواء داخل المؤسسة أو خارجها.
- يساعد على انجاز مشاريع معطلة وأخرى جديدة والتي بها يزيد الدخل الوطني.
- يساهم في تحقيق أهداف المؤسسة من اجل اقتناء أو استبدال المعدات.
- يعتبر التمويل كوسيلة سريعة تستخدمها المؤسسة للخروج من حالة العجز المالي.

<sup>1</sup> رابع خوني، رقية حساني – المؤسسات الصغيرة والمتوسطة-اشترك النشر والتوزيع القاهرة، مصر ، الطبعة الاولى، 2008 ص 95 وما بعدها  
<sup>2</sup> أحمد بوراس، تمويل المنشأة الاقتصادية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2008 ص 24

- يساهم في ربط الهيئات والمؤسسات المالية والتمويل الدولي.
- المحافظة على سيولة المؤسسة وحمايتها من خطر الإفلاس والتصفية (ويقصد بالسيولة توفير الأموال السائلة الكافية لمواجهة الالتزامات المترتبة عليها عند استحقاقها، أو هي القدرة على تحويل بعض الموجودات إلى نقد جاهز خلال فترة قصيرة دون خسائر كبيرة)<sup>1</sup>

ونظرا لأهمية التمويل فقراره يعتبر من القرارات الأساسية التي يجب أن تعتني بها المؤسسة ذلك أنها المحدد لكفاءة متخذي القرارات المالية من خلال بحثهم عن مصادر التمويل اللازمة والموافقة لطبيعة المشروع الاستثماري المستهدف واختيار أحسنها، واستخدامها استخداما أمثلا لما يتناسب وتحقيق أكبر عائد بأقل تكلفة وبدون مخاطر مما يساعد على بلوغ الأهداف المسطرة، وأن قرار اختيار طرق التمويل يعتبر أساس السياسة المالية حيث يرتبط بهيكل رأس المال وتكلفته إذ يختار البديل الذي يكلف المؤسسة أقل ما يمكن.

### الفرع الثاني: طرق وأشكال التمويل:

يمكن النظر إلى طرق وأشكال التمويل من عدة جوانب أهمها:

- المدة التي يستغرقها
- مصدر الحصول عليه
- الغرض الذي يستخدم لأجله

### أولاً: أشكال التمويل من حيث المدة

وبموجب معيار المدة تنقسم أشكال التمويل إلى<sup>2</sup>:

أ- **تمويل قصير الأجل:** يقصد به تلك الأموال التي لا تزيد فترة استعمالها عن سنة واحدة كالمبالغ النقدية التي تخصص لدفع أجور العمال وشراء المدخلات اللازمة لإتمام العملية الإنتاجية والتي يتم تسديدها من إيرادات نفس الدورة الإنتاجية.

<sup>1</sup> رابع خواني، رقية حساني، مرجع سابق ص96

<sup>2</sup> بن قيراط عبد العزيز، بركات عتيقة، وآخرون، مرجع سابق ص 20

**ب-تمويل متوسط الأجل:** يستخدم التمويل المتوسط الأجل لتمويل حاجة دائمة للمشروع كتغطية تمويل أصول ثابتة أو لتمويل مشروعات تحت التنفيذ والتي تستغرق عددا من السنين وتكون مدته ما بين سنة وخمسة سنوات.

**ج-تمويل طويل الأجل:** وينشأ من الطلب على الأموال اللازمة لحيازة التجهيزات الإنتاجية ذات المردودية على المدى الطويل وتوجه أيضا إلى مشاريع إنتاجية تفوق مدتها خمس سنوات.

يلاحظ على هذا التقسيم أنه تقسيم كلاسيكي -نظري- وقد بدأ يفق أهميته علميا إذ لم עוד حدود فاصلة بين العمليات التي تمارسها المشروع مهما كان نوع نشاطه كما أن انتشار ظاهرة التجديد مواعيد إسحاق الديون قد ألغى الحدود الزمنية التي تفصل بين أنواع سابقة الذكر، إذ من الممكن أن يتحول قصير الأجل إذ كان من المصدر الخارجي (قروض مثلا) بعد تحديد موعد استحقاقه إلى تمويل متوسط الأجل وهي ظاهرة أصبحت شائعة في التعاملات المالية وبالمثل يمكن أن يتحول التمويل متوسط الأجل إلى التمويل طويل الأجل.

### ثانيا: أشكال التمويل من حيث المصدر الحصول عليه

وينقسم التمويل تبعا لمصادره إلى<sup>1</sup>:

**أ-تمويل ذاتي:** (داخلي) ويقصد به مجموع الوسائل التمويلية التي أنشأتها المؤسسة بفعل نشاطها العادي أو الاستغلالي والتي تبقى تحت تصرفها بصورة دائمة أو لمدة طويلة وعليه فالتمويل الذاتي هو نمط من التمويل يستخدم تراكم المدخرات المتأتمية من الأرباح التي حققها المشروع للوفاء بالتزاماته المالية وتختلف قدرة المشروعات في الاعتماد على هذا المصدر لتمويل احتياجاتها ويرجع ذلك إلى أن توسيع إمكانيات التمويل الذاتي يرتبط أساسا بقدرة المشروع على ضغط تكاليف الإنتاج من جهة ورفع أسعار منتجاته الأمر الذي يسمح بزيادة الأرباح من جهة أخرى.

**ب-تمويل خارجي:** ويتمثل في لجوء المشروع إلى المدخرات المتاحة في السوق المالية سواء كانت محلية أو أجنبية بواسطة التزامات مالية (قروض، سندات، أسهم) لمواجهة احتياجاته التمويلية وذلك في حالة عدم كفاية مصادر التمويل الذاتي المتوفرة لدى المؤسسة.

<sup>1</sup> رابع خواني، رقية حساني، مرجع سابق ص. 97 وما بعدها

ويمكن التمييز هنا بين التمويل الخاص الذي يأتي من مدخرات القطاع الخاص (أفراد أو مؤسسات والذي يكون في شكل أسهم أو سندات) وبين التمويل العام الذي يكون مصدره موارد الدولة ومؤسساتها (قروض بنكية وسندات خزينة)، وتختلف الأهمية النسبية لكل من هذين النوعين من بلد لآخر حسب طبيعة النظام الاقتصادي السائد في هذا البلد.

### ثالثا: أشكال التمويل حسب الغرض الذي يستخدم لأجله

وينتج عن هذا التصنيف ما يلي<sup>1</sup>:

**أ- تمويل الاستغلال:** ويتمثل في ذلك القدر من الموارد المالية الذي يتم التضحية به في فترة معينة من أجل الحصول على عائد في نفس فترة الاستغلال وبهذا المعنى ينصرف تمويل الاستغلال إلى تلك الأموال التي ترصد لمواجهة النفقات التي تتعلق أساسا بتشغيل الطاقة الإنتاجية للمشروع قصد الاستفادة منها كنفقات شراء المواد الخام ودفح أجور العمال وما إلى ذلك من المدخلات اللازمة لإتمام العملية الإنتاجية والتي تشكل في مجموعها أوجه الإنفاق الجاري.

**ب- تمويل الاستثمار:** يتمثل في الأموال المخصصة لمواجهة النفقات التي يترتب عنها خلق طاقة إنتاجية جديدة أو توسيع الطاقة الحالية للمشروع كإقتناء الآلات والتجهيزات وما إليها من العمليات التي يترتب على القيام بها زيادة التكوين الرأس مالي للمشروع.

ومن وجهة نظر المخطط الجزائري الاستثمار هو حصيلة ثلاثة نشاطات هي:

- اقتناء أو خلق سلعة معمرة بهدف زيادة طاقة الإنتاج أو إنشاء مجموعات إنتاجية كاملة،
- تجديد التجهيز الموجود المتعلق باستبدال سلعة معمرة بسلعة أخرى معمرة للمحافظة على طاقات الإنتاج.
- نفقات الصيانة والإصلاحات الكبيرة للعتاد المخصصة لإطالة الحياة الاقتصادية للتجهيزات الموجودة بمعنى المدة العادية للاستغلال.

مما تقدم يتضح أن هناك خاصيتين أساسيتين تميزان تمويل الاستثمار هما:

<sup>1</sup> بن قيراط عبد العزيز، بركات عتيقة، وآخرون، مرجع سابق ص 22

- إن عائد الأموال المنفقة على الاستثمار يتحقق بعد فترة زمنية طويلة نسبياً بعد حدوث الإنفاق كما أن العائد لا يتحقق دفعة واحدة وإنما يتوزع على فترات (دورات إنتاجية)

- زيادة عنصر عدم التأكد المرتبط بتقديرات إيرادات وتكاليف الاستثمار الناتج عن طول الفترة التي يستغرقها النشاط الاستثماري وما تفتحه من احتمالات تغير المعطيات في نهاية الفترة عن بدايتها

إن الهدف من التعرف على أنواع الأموال المتاحة وتحديد الخصائص المميزة لكل منها هو إمكانية المفاضلة والاختيار من بينها بأفضل الشروط والوصول إلى هيكل التمويل الذي يتحقق معه الهدف الأساسي للإدارة المالية وهو تعظيم قيمة المنشأة<sup>1</sup>

ويشير هيكل التمويل أو الهيكل المالي إلى الجانب الأيسر من الميزانية (الخصوم) والذي يوضح كيفية قيام المنشأة بتمويل استخدامها أو استثمارها المختلفة وهو ينطوي على كل أنواع وأشكال التمويل من ملكية واقتراض ومن الدائم المؤقت ومن قصير الأجل أو الطويل الأجل بعبارة أخرى الهيكل المالي يساوي مجموع الخصوم.

ولا يمكن التكلم عن الهيكل المالي دون التعرض إلى هيكل الرأس المالي هذا الأخير الذي يمثل جزءاً من الهيكل المالي ويشمل جميع أشكال وأنواع التمويل طويل الأجل (التمويل الدائم) فقط أما التمويل القصير الأجل التي تكون مع الهيكل رأس المال الهيكل المالي فإنها تشمل أساساً على الائتمان التجاري والائتمان المصرفي قصير الأجل.

إن أحد الأهداف الرئيسية للتعرف على أنواع الأموال واتخاذ القرار هو التحقيق أكبر عائد ممكن لملاك المنشأة ومعرفة مدى تأثير اختيار مزيج تمويلي معين (التمويل بالملكية + الاقتراض) على القيمة السوقية الأسهم في الطويل الأجل وعليه يعتبر قرار التمويل من أهم القرارات التي يتوجب على إدارة المنشأة واتخاذها كي تضمن المنشأة الاستمرارية والنجاح.

وللمفاضلة بين المصادر المختلفة للتمويل سعياً وراء تخفيض التكلفة المرجحة لرأس المال المنشأة إلى الحد الأدنى المناسب لابد من أخذ بعض العوامل التي تعد من أهم العوامل المؤثرة في قرار التمويل بعين الاعتبار والمتمثلة في:

<sup>1</sup> بن قيراط عبد العزيز، بركات عتيقة، وآخرون، مرجع سابق ص 23

-تكلفة المصادر المختلفة للتمويل: أي تكلفة الدينار الواحد من كل المصادر.

-عنصر الملائمة: بمعنى أن يكون مصدر التمويل ملائماً للمجال الذي ستستخدم فيه الأموال فإذا كان الغرض هو التمويل رأس المال العامل مثلاً فليس من الحكمة حينئذ أن تكون تمويله بقرض طويل الأجل وفي هذا السياق يجب الالتزام بالقواعد التالية:

-لا بد من التمويل الأصول الثابتة عن طريق المصادر الدائمة.

-ينبغي الاعتماد على المصادر الدائمة لتوفير مبلغ يعادل على الأقل الحد الأدنى لقيمة الأصول المتداولة<sup>1</sup>

- يجب الاقتصار على المصادر المؤقتة لتمويل الحاجات الموسمية أو الحاجات قصيرة الأجل.

-القروض التي يفرضها المقرض على المنشأة المقترضة والتي تتعلق عادة بالضمانات المقدمة أو بسياسات توزيع الأرباح أو بالقيود على مصادر التمويل الأخرى

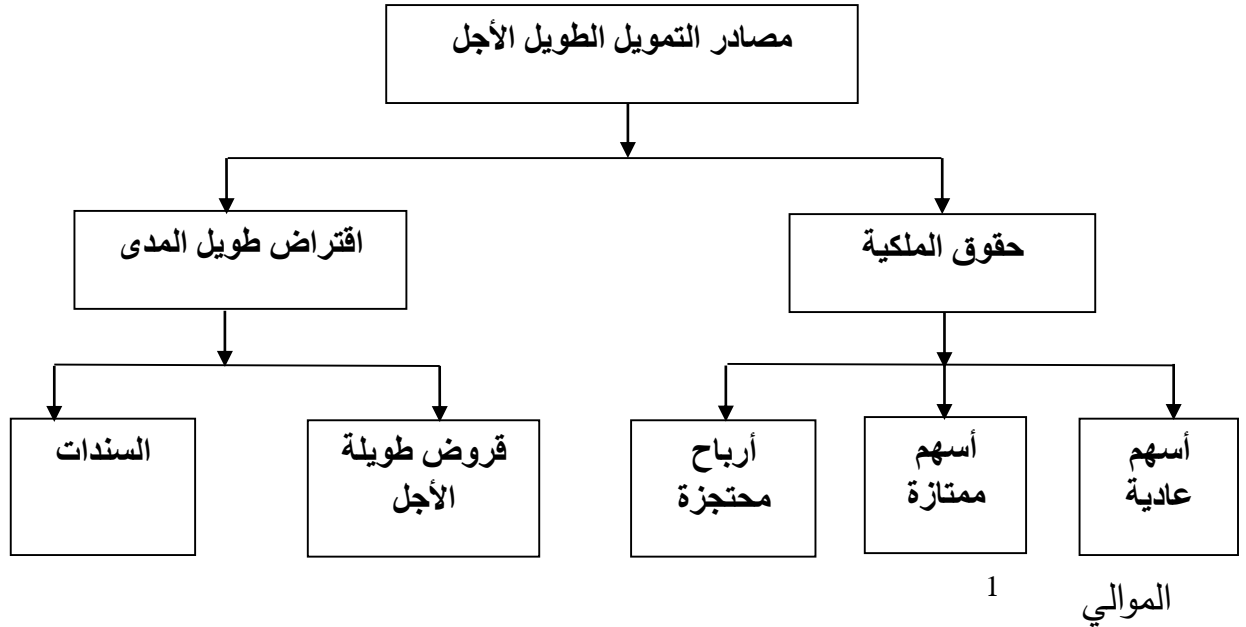
وعليه فإن أهم العوامل التي تدرس عند اتخاذ القرار التمويلي هي التكلفة المصدر الأجل المصادر المتاحة وعليه على المنشأة التعرف على مصادر التمويل المتاحة وشروط الحصول عليها وكذا تكلفة هذه المصادر وهل يستطيع المشروع الالتزام بها وبآجالها وهل تتناسب مع التدفقات النقدية للمشروع.

وسنحاول إلقاء الضوء على هذه العناصر الثلاثة حيث سنتعرض المصادر وشروطها وآجالها ثم تكلفة كل عنصر مصدر تمويلي.

<sup>1</sup> بن قيراط عبد العزيز، بركات عتيقة، وآخرون، مرجع سابق ص 25

## • مصادر التمويل طويلة الأجل

وتنقسم إلى قسمين أساسيين تبعا لمصادر الحصول عليها كما يوضحه الشكل



## • التمويل القصير الأجل:

مصادر التمويل قصيرة الأجل عديدة ويمكن تلخيصها كما يلي:

- 1/ الائتمان التجاري
- 2/ التسهيلات المصرفية
- 3/ المستحقات
- 4/ قروض المقاولين
- 5/ السحب على المكشوف
- 6/ التمويل بضمان الحسابات المدينة
- 7/ التمويل بضمان المخزون
- 8/ التمويل من خلال الأوراق التجارية

### المطلب الثاني: الرقابة المالية

#### مصادر التمويل القصير الأجل:

أية

الرقابة بمدلولها العام: التحقق أولا بأول من حدود التعليمات والقواعد المقررة بغية اكتشاف لها وعلاجها وتلافي الوقوع في تلك الأخطاء.

<sup>1</sup> د جميل احمد توفيق، مرجع سابق ص. 22 ومابعدها



شريطة ان تتناول الرقابة كامل أوجه نشاط الجهة الخاضعة للرقابة وعلى اختلاف مستوياتها الإدارية<sup>1</sup>.

- وظيفة اساسية من وظائف الإدارة تساهم في إعداد السياسات والأهداف والخطط والبرامج عن طريق التأكد من أن الخطط تترجم أهداف الوحدة.  
اي الرقابة عملية مستمرة ملازمة لمراحل التخطيط والتنفيذ.

- مراجعة للحسابات وفحص انتقادي منظم وموضوعي للتصرفات والعمليات بهدف التأكد من صحة أدائها.

تعددت تعاريف الرقابة المالية وسنذكر بعضها منها:

- عرفها مكتب المحاسبة العام في الولايات المتحدة الأمريكية باعتباره هيئة الرقابة الخارجية كما يلي:

1- فحص العمليات المالية ومدى الالتزام بالقوانين والتشريعات ومراجعتها.

2- فحص كفاءة واقتصاديات العمليات ومراجعتها.

3- فحص ومراجعة نتائج البرامج.

- عرفت لجنة الأدلة والمصطلحات التابعة للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الرقابة المالية في القطاع الحكومي بأنها الرقابة التي تأخذ أحد الشكلين الآتيين:  
رقابة مالية خارجية : تقوم بها أجهزة رقابية مستقلة عن الجهات الخاضعة للرقابة  
رقابة مالية داخلية : تقوم بها وحدات إدارية تعمل داخل الجهة الخاضعة للرقابة.

- عرفت الرقابة المالية وفق ماورد بتوصيات المؤتمر العربي الأول للأجهزة العليا للرقابة المالية هي منهج علمي شامل يتطلب التكامل بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية ويهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة، ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفاعلية في

<sup>1</sup> نور العقاد، الرقابة المالية، جامعة دمشق سوريا، كلية الاقتصاد ماجستير ادارة اعمال ص7

النتائج المحققة على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل ينوب عن السلطة التشريعية وغير خاضع للسلطة التنفيذية<sup>1</sup>.

- الإشراف والتوجيه والمراجعة من جانب سلطة خارجية مستقلة عن المشروع للتعرف على كيفية سير العمل في الجهة الخاضعة للرقابة والتأكد من أن الموارد المتاحة المالية والبشرية والمادية قد استخدمت وفقا لما هو مخطط لها بكفاية ومردود أكبر.

- هي الرقابة التي تتم من قبل جهة مستقلة وتستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية والمحاسبية والإدارية والتأكد من مشروعية النفقة واتفاقها مع الأحكام والقوانين النافذة ومقارنة نتائج التنفيذ بالخطط الموضوعية ، وقياس مستوى نتائج الأعمال بماكان مستهدفا تحقيقه واستنباط معدلات الأداء ودراسة أسباب الانحرافات ومعالجتها.

- مجموعة من الاجراءات التي تقوم بها أجهزة معينة بغية المحافظة على الأموال العامة وضمان حسن تحصيلها ، وإنفاقها بدقة وفعالية ،وفقا لما اقترحتة السلطة التشريعية بالموازنة والقوانين المالية الأخرى ووفقا للخطط الموضوعية للجهات الخاضعة للرقابة.

- تقييم القرارات التي اتخذت بشأن التخطيط بعد تحديد المعايير التي يمكن استخدامها لمقارنة ماأنجز فعلا" بما هو مخطط لها،والرقابة لكي تكون فعالة يجب أن تتوفر لها العناصر التالية:

1. وجود خطة.
2. وجود معايير للحكم بواسطتها على الإنجاز.
3. المقارنة بين الخطة والإنجاز.
4. اكتشاف الانحراف وتحديد اتجاهه (سالب أم موجب).
5. اكتشاف السبب الحقيقي للانحراف.
6. اقتراح الإجراءات اللازمة لتصحيح الانحراف.
7. متابعة تنفيذ الإجراءات اللازم للتصحيح لتقرير مدى فعاليته.

<sup>1</sup> نور العقاد ، المرجع نفسه ص 9

## الفرع الثاني: سبل نجاح الرقابة المالية ومجالاتها

### اولا: سبل نجاح الرقابة المالية

1. الإعتدال على المبادئ العلمية في تنظيم وإدارة نشاط الرقابة المالية.
2. الربط بين كل من التخطيط المالي و التحليل المالي والرقابة المالية.
3. توفير وسائل اتصال فعالة ونظام متطور للمعلومات يعتمد على الحاسوب .
4. الإعتدال على الكوادر المدربة والمؤهلة.
5. توفير قدر كاف من البساطة والوضوح والمرونة في أساليب الرقابة المالية<sup>1</sup>.

### ثانيا: المجالات التي تشملها الرقابة المالية:

- الرقابة على الاستثمار.
- الرقابة على الإيرادات.
- الرقابة على المصروفات .
- الرقابة على تكاليف الإنتاج .
- الرقابة على الأجور والمرتبات.
- الرقابة على حركة النقدية المستقلة من مدخلات ومخرجات .

### الفرع الثالث: أساليب و أدوات تنفيذ الرقابة المالية

اولا: أساليب تنفيذ الرقابة المالية تقوم جهات الرقابة بتنفيذ مهامها وبطرق مختلفة وغالبا ما تحدد الأنظمة الرقابية نوعا من هذه الأساليب باتباعها من قبل الجهة المسؤولة عن القيام بالرقابة ومنها:

- الرقابة الشاملة : وفقا لهذا الأسلوب تتولى جهات الرقابة إجراء رقابة عامة وتفصيلية على جميع المعاملات المالية التي تنفذها الجهات الخاضعة للرقابة.
- الرقابة الانتقائية : وفقا لهذا الأسلوب يتم اختيار عينة من بين المعاملات المالية المراد مراقبتها وفحص تلك العينة كنموذج قياسي للأعمال المالية للجهة الخاضعة للرقابة. ويتم استخدام أسلوب الرقابة بطرق متعددة :عينة عشوائية وعينة إحصائية وعينة عنقودية .....الخ.

<sup>1</sup> نور العقاد، المرجع نفسه ص 9 وما بعدها

- الرقابة المستمرة : يتضح أسلوب الرقابة المستمرة في الرقابة الداخلية التي يمارسها محاسب الإدارة ،حيث يتم الفحص والمراقبة بشكل دائم ومستمر للمستندات والقيود الحسابية للجهة الخاضعة للرقابة طوال العام .
  - الرقابة الدورية : وتتم الرقابة على فترات دورية خلال السنة ،كأن تقوم أجهزة الرقابة الخارجية بمراجعات دورية لبعض الوحدات الخاضعة للرقابة ،أو في حالة جرد المخازن والعهد في فترات تحددها الإدارة ،أو جهة الرقابة أو في حالة إجراء الرقابة السنوية على الحسابات النهائية لكل عام وإصدار التقرير الرقابي السنوي .
  - الرقابة المفاجئة : تتولى جهة الرقابة إجراء رقابة مباغطة تستهدف موضوعات معينة نتيجة أخبار مسبقة عن مخالفة مالية أو بناء على طلب من جهات مسؤولة ،وقد يتولى جهاز الرقابة هذه الطريقة بين فترات وأخرى لجعل الهيئات الخاضعة للرقابة في حالة شعور دائم بيقظة الجهاز الرقابي ومتابعة مهامه الرقابية.
- ويؤخذ على الطرق السابقة مايلي :
- الرقابة الشاملة :من الصعب تطبيقها بسبب كثرة المعاملات المالية .
- الرقابة الانتقائية :عدم الدقة والموضوعية لكون الانتقاء عشوائي ونتائج الرقابة لا تدل بشكل واضح على وضع المعاملات المالية.
- الرقابة المستمرة : لا يمكن القيام بها إلا من قبل جهة داخلية.
- الرقابة الدورية : لا تشمل جميع المعاملات وبالتالي قد تحصل بعض الأخطاء بعيدا عن أعين المراقبين.

### ثانيا: أدوات الرقابة المالية:

1. الموازنة التخطيطية :وتعتبر من أهم الأدوات المستخدمة في الرقابة فهي تحوي على معايير من أجل مقارنة الإنجاز الفعلي وقياس الأداء<sup>1</sup>.
2. التحليل المالي : ويعتبر الخطوة الأساسية في الرقابة لأنه يتضمن مقارنة الخطط الموضوعية ومستوى تنفيذها، من خلال تحليل القوائم المالية و التحليل عن طريق النسب المالية المختلفة.
3. التقارير المالية و نتائج المراجعة الداخلية والخارجية

<sup>1</sup> نور العقاد، المرجع نفسه ص 10 وما بعدها

## خلاصة الفصل

وكخلاصة لهذا الفصل تسعى الإدارة المالية إلى دعم الإنتاج، وتسويق السلع، أو الخدمات التي يتم تقديمها من خلال الشركة، أو المؤسسة التي تتبع لها، وتهتم الإدارة المالية بمتابعة حركة الأموال، ومعرفة المبالغ الصادرة، والواردة، وحساب نسب الربح، والخسارة المترتبة على كافة الأنشطة، والعمليات التي يتم العمل عليها، وكلما كانت القرارات المالية التي يتم اتخاذها تساهم في الوصول إلى نتائج صحيحة، كلما دل ذلك على نجاح الإدارة المالية بالمهمة التي تقوم بها.

للفكر الإداري المالي دورٌ مهمٌ، في المساعدة على نمو، ونهوض الشركات، بناءً على

النقاط التالية:

دورها المهم في متابعة المنافسة، بين الشركات التي تعمل في مجال واحد. مواكبتها لارتفاع التضخم الاقتصادي؛ تبحث عن طرق لتنظيم السيولة النقدية.

تساهم في دعم الشركات لتجنب الإفلاس.

تتفاعل مع سياسة الاندماج بين الشركات، من أجل توفير بيئة مؤسسية تعاونية، مما يساهم في توحيد الإدارات المالية.

تدرس الموازنة المالية الخاصة بالمؤسسة، وقطاع العمل الذي تتبع له. تربط التشريعات القانونية مع القرارات المالية.

## الفصل الثاني: فعالية وترشيد الانفاق العام

مع تطور وظائف الدولة لم يعد دورها مقصوراً على تلك الدوائر الضيقة التي تتميز عن دوائر النشاط الخاص بل امتد هذا الدور إلى أعمال الإنتاج والتوزيع وكذا أعمال النقل والمواصلات والزراعة والصناعة والبنوك وغيرها بهدف إشباع الحاجة العامة وتحقيق العدالة والمساواة بين المواطنين.

ومن الأمور المسلم بها أن الموارد المالية المتاحة لأي دولة تظل محدودة لحجم الانفاق المطلوب ذلك أن هناك العديد من البرامج التنموية التي تسعى الدولة لإقامتها تتزاحم فيما بينها للحصول على حصة من هذه الموارد، وقد أدت هذه الحقيقة إلى ابتكار مجموعة من الأدوات الهادفة إلى تقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب، وإلى تحقيق الاستخدام الأمثل لهذه الموارد المالية، ومن ضمن هذه الأدوات انتهاج سياسة كفؤة في إدارة النفقات العامة أو ما يسمى ترشيد الإنفاق الحكومي، الأمر الذي أصبح يتطلب إرساء مبادئ الشفافية والمساءلة والرقابة والمشاركة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة، وفي إدارة المال العام، لأجل ترشيد الإنفاق العام الذي أضحي مطلباً أساسياً سواء في الدول المتقدمة أو الدول النامية التي هي أحوج ما تكون إليه لتحقيق الإقلاع المنشود والتنمية الشاملة<sup>1</sup>.

وفي ظل الحكم الراشد أصبح يتطلب ترشيد الإنفاق العام أيضاً ضرورة إشراك الأطراف الفاعلة في المجتمع من قطاع خاص ومجتمع مدني في إعداد وتنفيذ الموازنات، والرقابة والتقييم، وكذا المساءلة، عن طريق تعزيز اللامركزية ودور الجماعات المحلية في الإدارة الجيدة للإنفاق العام لتحقيق أكثر مردودية منه.

وسوف نتطرق في هذا الفصل الثاني إلى فعالية وترشيد الانفاق العام وارتكزت دراستنا على (المبحث الاول) ترشيد الانفاق العام مفهومه وعناصره وفي (المبحث الثاني) تناولنا الرقابة المالية ودورها في الكفاءة العملية.

يعتبر ترشيد الإنفاق العام من المفاهيم الاقتصادية والعقلانية المرتبطة بالسلوك الاقتصادي للفرد والمجتمع ككل وبالرغم من الاختلافات المفاهيمية والتطبيقية لترشيد الإنفاق إلا أنه هناك اتفاقاً

<sup>1</sup> محمد عمر ابو دوح، ترشيد الانفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2006، ص:18

واسعا حول أهمية مبدأ الترشيد وضرورياته خصوصا في ظل الأزمات المالية التي تعصف باقتصاديات الدول من حين لآخر، لذلك سنتطرق في هذا المبحث إلى مفهوم ترشيد الإنفاق العام ومبرراته، ومختلف مقومات ومتطلبات نجاحه.

### المبحث الأول: ترشيد الإنفاق العام مفهومه، عناصره ومتطلبات نجاحه.

واجهت معظم دول العالم في منتصف وأواخر الثمانينات من القرن الماضي أزمات ومشكلات اقتصادية ومالية عديدة، تمثلت في انخفاض الإيرادات العامة، وعدم قدرتها على تغطية النفقات العامة، وظهور حالات عجز في موازنات الدول، ونتيجة لذلك أصبح الاهتمام مركزاً على موضوع ترشيد الإنفاق العام الحكومي، وأخذ الخبراء الاقتصاديون والماليون يطالبون الحكومات بإتباع سياسات مالية متوازنة، تدعو إلى ضبط الإنفاق وترشيده، ومحاربة التبذير و الهدر<sup>1</sup>.

### المطلب الأول: مفهوم ترشيد الإنفاق العام ومبرراته

#### الفرع الأول : مفهوم الانفاق العام :

توجد مصطلحات كثيرة تهدف إلى ضرورة التحكم في الإنفاق العام ولعل أهمها، أولويات الإنفاق، ضبط الإنفاق، تحسين كفاءة الإنفاق... الخ، وربما يكون مصطلح الترشيد أدق وأشمل هذه المصطلحات، فماذا نعني بالترشيد لغة واصطلاحاً.

-أولاً: **الترشيد لغة** إن معنى الترشيد لغة هو الهداية والاعتدال، حيث يقال أرشد أي أهدى، كما يقال أرشده أي أهداه ودله، ولقد أشار القران الكريم إلى هذا المدلول في أكثر من موضع كقوله تعالى " فَإِنْ آتَيْتُمْ مِنْهُمْ رُشْدًا فَادْفَعُوا إِلَيْهِمْ أَمْوَالَهُمْ ..."<sup>2</sup> (النساء الآية 6)، أي إذا اقتنعتم أن هؤلاء اليتامى قد توفرت لديهم إمكانيات الضبط، وحفظ الأموال وحسن التصرف فيها في أوجه الصلاح والسادد، فيمكنكم أن تعطوهم أموالهم، ومنه يمكن القول أن مفهوم الرشد يعني الاهتداء إلى أوجه الصلاح والسادد وحسن التصرف، وضبط السلوك.

ومن هذه التعاريف يمكن القول أن الترشيد من الوجهة اللغوية، يعني الاهتداء إلى الطريق الصواب

<sup>1</sup> Ande Chaineau, Lexique Economie Général, PUF; 1979, p :154.

<sup>2</sup> سورة النساء الآية 6

والاعتدال فيه وعليه فإنه بالنسبة للسياسة المالية، فإن الترشيد يعني سلوك سبيل لا إسراف فيه ولا تبذير.

**-ثانياً: الترشيد في الاصطلاح الاقتصادي** إن مصطلح الترشيد هو من أحد المصطلحات الأكثر استعمالاً في التحليل الاقتصادي، لكنه يحمل معانٍ متعددة، حيث يمكن إطلاقه على أي سلوك إذا ما تم إنجازُه في إطار مجموعة من المبادئ والمفاهيم المعروفة مسبقاً، لكن المشكلة تكمن في تحديد الإطار العام للمبادئ والمفاهيم والتي من خلال مدى التوافق والانسجام معها يمكن الحكم على السلوك بالرشادة أو السفاهة، وأن تحديد هذه المفاهيم والمبادئ عملية تخضع لمتغيرات وعوامل متعددة ذات أبعاد تاريخية وثقافية وأخلاقية، وهي تختلف من بلد إلى آخر تبعاً للنظام الاقتصادي المتبع.

ولقد نشأ مصطلح الرشادة الاقتصادية والعقلانية الاقتصادية مع المدرسة الحديثة، التي أرادت من خلاله تفسير السلوك البشري، فبالنسبة لهذه المدرسة فإن الرشادة الاقتصادية تعني التزام السلوك الاقتصادي بنتائج حساسة ودقيقة، وهو في كل الحالات لا يخرج عن تحقيق الأهداف المحددة بأقل تكلفة ممكنة، سواء كان ذلك يتعلق بسلوك الأفراد أو الهيئات العامة، وقد دعا البحث المتقدم في هذا المجال ( تخصيص الإنفاق العام ) إلى الدراسة المقارنة بين الامتيازات المحصلة من كل تخصيص، والتكلفة اللازمة لذلك، وكذا الفرص البديلة والامتيازات هنا لا تشمل تلك التي يتم تخصيصها مباشرة، وإنما يجب أن يضاف إليها تلك الامتيازات غير المباشرة للمستفيدين المحتملين، بصورة غير مباشرة عن طريق الآثار الخارجية<sup>1</sup>.

إن النظرة الإيجابية للحياة تفرض السعي لتحقيق مستوى معيشي لائق، وضمان هذا المستوى المعيشي لكل المجتمع وفي أحسن الظروف، كما أن الحياة لا تقتصر على الجانب الاقتصادي فقط، بل تضم جوانب أخرى كالوقت والتوازن في توزيع الجهود البشرية، وهي جوانب أساسية في الحياة البشرية، يتعين تميمتها و احتسابها في كل عملية هادفة، وإذا كان من الممكن حصر مفهوم ترشيد الإنفاق في الجوانب المالية، فإنه لا يمكن إهمال الوجه الآخر لهذه العملية الملازم لها، والذي يعني جانب التمويل، حيث أن الرشد الاقتصادي على حد تعبير الدكتور محمد دويدار

<sup>1</sup> Ande Chaineau, Lexique Économie Général, PUF; 1979, p :154.



يعني "حسن التعامل مع الأموال كسباً وإنفاقاً"، مما يوحي بأن المسألة ذات شقين، لا بد من مراعاتهما في نفس الوقت. ولو اقتصرنا مفهوم الترشيح على الإنفاق العام، فهو يعني حسن التصرف في الأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد، دون إسراف ولا تقتير، (زيادة الإنفاق العام عن موضع الاعتدال يعد سفه وكذا إنقاصه يعتبر تقتيراً) ويتضمن ترشيح الإنفاق ضبط النفقات، وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة<sup>1</sup>، أي بمعنى آخر هو الإدارة الجيدة للإنفاق.

وعلى هذا الأساس لا يمكن اعتبار ترشيح الإنفاق على أنه تخفيضه، نظراً لتطور الدور الوظيفي للدولة وتدخلها اعتماداً على أدوات السياسة الإنفاقية، وأيضاً لارتباط تزايد الإنفاق العام في ظل ظروف الدول النامية بعوامل يصعب تجنبها، وأهم هذه العوامل زيادة نسبة الاستثمار العام، سياسات التوظيف والأجور، الإنفاق العسكري وغيرها<sup>2</sup>، إذ يصعب في الكثير من الحالات تخفيض هذه النفقات بعد تقريرها، كما أنه من الصعب على الدولة تخفيض النفقات العامة أو الحد منها بدون إحداث آثار سلبية على الاقتصاد الوطني<sup>3</sup>.

وعلى هذا فترشيح الإنفاق العام يعني في ظل الندرة النسبية للموارد المتاحة للمجتمع، وارتباط تزايد الإنفاق العام بعوامل يصعب تجنبها، العمل على تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها بين الدولة والقطاع الخاص والالتزام بفعالية تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة، بما يضمن تعظيم رفاهية المجتمع من خلال إشباع ما يفضلون من سلع وخدمات<sup>4</sup>.

ويقوم الترشيح الحقيقي للإنفاق العام على مجموعة من الدعائم الأساسية منها:

- رفع كفاءة وفعالية الإنفاق في المجالات التي يخصص لها

- أن يتم تمويل الإنفاق العام من مصادر وطنية حقيقية

<sup>1</sup> محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2008، ص: 399

<sup>2</sup> محمد عمر أبو دوح، مرجع سابق، ص: 20

<sup>3</sup> هيثم صاحب عجام، علي محمد سعود، تخطيط المال العام، دار الكندي للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص: 273

<sup>4</sup> حامد عبد المجيد دراز، محمد عمر حماد أبو دوح، مبادئ المالية العامة، اليكس لتكنولوجيا المعلومات، الإسكندرية، 2007، ص: 265

- يتوقف رفع كفاءة وفعالية الإنفاق العام وحسن تمويله على مدى القدرة على التروي والدراسة والتحليل المنطقي قبل اتخاذ القرارات، مع مشاركة الأجهزة التنفيذية والتشريعية في اتخاذ قرارات الإنفاق.

### الفرع الثاني: أهداف ترشيد الإنفاق: يهدف ترشيد الإنفاق إلى تحقيق ما يلي: <sup>1</sup>

- رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد والإمكانات المتاحة على نحو يزيد من كمية ونوع المخرجات بنفس مستوى المدخلات، أو على نحو يقلل من المدخلات بنفس مستوى المخرجات.

- تحسين طرق الإنتاج الحالية، وتطوير نظم الإدارة والرقابة، وإدخال الأساليب التقنية، ودراسة الدوافع والاتجاهات.

- خفض عجز الموازنة وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب، والمساعدة في السيطرة على التضخم والمديونية، والمساهمة في تدعيم وإحلال وتجديد مشروعات البنية الأساسية.

- مراجعة هيكلية للمصروفات، عن طريق تقليص نوعية وحجم المصروفات التي لا تحقق مردودية كبيرة.

- دفع عجلة التطور والتنمية واجتياز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الدولة تحدياتها

- محاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة والمال العام.

- الاحتياط لكافة الأوضاع المالية الجيدة والمستقرة والصعبة والمتغيرة محليا وعالميا.

- المحافظة على التوازن بين السكان والموارد في مختلف المراحل الزمنية القصيرة والمتوسطة والطويلة.

- تجنب مخاطر المديونية الحالية وأثارها خصوصا وان كثير من الدول النامية تعاني من مشكلة تسديد ديونها التي من المحتمل أنها أسرفت فيها في الماضي

<sup>1</sup> محمد صادق حامد رابعة، نموذج مقترح لقياس اثر جودة المعلومات المحاسبية على ترشيد الإنفاق الحكومي الأردني طبقا للمعايير الدولية،

دكتوراه فلسفة في المحاسبة، آلية الأعمال، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن، 2010، ص: 48

- المساعدة على تعزيز القدرات الوطنية في الاكتفاء الذاتي النسبي في الأمد الطويل وبالتالي تجنب المجتمع مخاطر التبعية الاقتصادية والسياسية وغيرها<sup>1</sup>

- تحقيق الانسجام بين المعتقدات الدينية والقيم الاجتماعية للمجتمعات العربية والإسلامية من جهة والسلوك الاقتصادي في هذه المجتمعات من جهة أخرى

### المطلب الثاني: عناصر ومتطلبات نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام.

إن عملية ترشيد الإنفاق العام ليست بالسهلة، لكنها خطوة ضرورية، وهي في الوقت ذاته تحتاج إلى توفير ضمانات ومتطلبات كي يمكن إنجازها على أحسن وجه<sup>2</sup>.

#### الفرع الأول: عناصر ترشيد الإنفاق العام.

تتطلب عملية ترشيد الإنفاق العام توافر جملة من العناصر والدعائم التي تركز عليها، ولعل من أهمها ما يلي:

1- التحديد الدقيق لحجم الإنفاق العام الأمثل

2- توجيه النفقات العامة نحو النفع العام

3- إتباع مبدأ الأولوية

4- الحرص على ضمان الجودة والرفع من المردودية

5- التحديد الدقيق لوقت ومقدار النفقة

6- توافر المعلومات المالية

#### الفرع الثاني: متطلبات نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام.

<sup>1</sup> نائل عبد الحافظ العواملة، الإدارة المالية العامة، مدخل نظامي مقارن، مركز احمد ياسين، الطبعة الرابعة، الأردن، 2003 ، ص: 267

<sup>2</sup> محمد صادق حامد ربابعة، مرجع سابق ، ص: 49

إن سلامة عملية الترشيح وتكامل عناصرها هي خطوة أولى لوجود إنفاق عام رشيد، لكنها بمفردها غير كافية فهي بحاجة إلى توافر ضمانات ومتطلبات كي يمكن إنجاز هذه العملية على الوجه المطلوب ونشير فيما يلي إلى أهم هذه المتطلبات<sup>1</sup>:

1- ضرورة توافر بيئة سليمة للحكم

2- إرادة سياسية قوية

3- كفاءة أجهزة الدولة وحسن إدارتها

4- التطبيق الجاد للمعرفة العلمية المكتسبة

5- توفر نظام محاسبة ورقابة فعال

6- الابتعاد عن مزاحمة القطاع الخاص

### المبحث الثاني الرقابة المالية ودورها في الكفاءة العملية

إلى جانب الرقابة على الأموال عموماً ، هناك شكل آخر أكثر خصوصية ودقة يدعم هذه الرقابة، ألا وهو الرقابة على مردود الإنفاق الحكومي، حيث تساهم هذه الأخيرة في تحقيق أكبر عائد من النفقات العامة، وفي توجيهها نحو الأوجه المناسبة لها بما يحقق النفع العام ويعود بالفائدة على الطبقات الأكثر فقراً، خاصة وأن الرقابة المالية تتصرف أساساً إلى مراقبة شرعية النفقة، ولا تمتد إلى تقييم تكلفتها وتحليل أهدافها ومعرفة مردوديتها، الأمر الذي أدى إلى نتائج سلبية فيما يتعلق بترشيح النفقات العامة.

### المطلب الأول: الرقابة المالية وترشيح الإنفاق

<sup>1</sup> محمد صادق حامد ربابعة، مرجع سابق ، ص: 49

## الفرع الأول: الرقابة على مردود الإنفاق العام.

تساهم هذه الرقابة في الارتقاء بالعمل الرقابي من هدف اكتشاف الأخطاء إلى هدف المساهمة في تطوير الأداء ورفع كفاءة الإنفاق العام، وتلخص كلمة مردود الإنفاق على الأموال حسب استعمالها الحالية ثلاث قيم مختلفة ولكن لها علاقة ببعضها البعض وهي: التوفير والكفاءة والفعالية. وتشتمل هذه القيم معاً على قيم تقليدية كالحذر والعناية والانتظام والصدق والنزاهة والعدالة، ويفضل بعض الملاحظين زيادة قيمة رابعة وخامسة

### أولاً : مفهوم الرقابة على مردود إنفاق المال العام.

-العدالة والأخلاق- كقيم خاصة بالحكومة وتستحقّ بذلك الذكر، لكن العدالة والأخلاق هي في العادة قيم يقع احتسابها ضمن القيمة الثالثة أي الفعالية<sup>1</sup>.

وتمثل الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال إحدى أوجه الرقابة على الأداء، والتي تعني الفحص الموضوعي للأداء المالي بهدف تشخيص السياسات والنظم وإدارة العمليات في الجهات الخاضعة للرقابة، ويقارن من خلالها الانجاز بالمخطط والنتائج بالقواعد، والممارسة بالسياسة بغية كشف الانحرافات وبيان أسبابها والتأكد من إدارة الموارد الاقتصادية بكفاءة وتحديد أسباب التبذير والاسراف، وذلك في سبيل توجيه الأداء نحو تحقيق فاعلية وكفاءة واقتصاد. وتعني الفعالية تحقيق

الأهداف وذلك بإحداث الآثار المرتقبة مع التقليل من الآثار السلبية. أما الكفاءة فيقصد بها ضمان أعلى مستوى من الإنتاج بأقل كلفة، أي استخدام الموارد المالية والبشرية والمادية بطريقة تؤدي إلى الحصول على الحد الأقصى من المخرجات لمقدار معين من هذه الموارد. ويعني التوفير أو الاقتصاد الحصول على كميات كافية من المخرجات ذات نوعية جيدة وبأقل تكلفة ممكنة في الوقت والمكان المناسبين (بشرية، مالية، مادية، الخ)<sup>2</sup>.

وترتكز الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال على مبدئين هامين في ميدان التصرف بالقطاع العمومي المبدأ الأول ينص على إدارة الشؤون العمومية بصفة تضمن الاستعمال الأمثل للأموال

<sup>1</sup> بلوصيف الطيب ، الحكم الراشد مفهوم ومكونات، جامعة فرحات عباس، سطيف ، على الموقع <http://www.maspalitiqes.com>

اطلع عليه بتاريخ 2016/05/12

<sup>2</sup> عبد المنعم رمضان بنور، مرجع سابق، العدد 44 ، يونيو 2004 ص 9 ومابعدھا

العمومية، لذلك على المسؤولين التأكد من أن قراراتهم مطابقة لما جاءت به القوانين والتراتيب الجاري بها العمل وتمكن من إنتاج خدمات موفرة وناجعة وفعالة. أما المبدأ الثاني فينص على أن الأشخاص الذين يديرون الشؤون العمومية مطالبون بتحقيق إدارة حكيمة وكفؤة للأموال المنوطة بعهدتهم وتمكن أهمية الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال فيما تحققه من منافع سواء كان القطاع عامًا أو خاصًا إذ تلعب دورًا هاماً في ضمان معلومات صحيحة وذات دلالة ووجيهة لكل مستعمليها، تلك المعلومات التي ستعتمد في أخذ القرار، كما تمكن الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال في إصدار توصيات تهدف أيضا إلى تعزيز روابط المسؤولية المنجزة عن مبدأ المساءلة الذي يتمثل في إلزامية الإعلام بتنفيذ مهمة ما موكولة. لذلك فهي تقترض وجود طرفين يقوم الأول بإسناد مهمة ما والثاني بقبولها والإلتزام بتقديم معلومات دورية حول كيفية إنجازها.

### ثانيا: الشروط الأولية للرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال.

تمثل الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال نظرة جديدة لوظيفة الرقابة والتي يجب على المراقب أن يتقاسمها مع المسؤولين عن إدارة الأموال العمومية، لذلك على المراقب أن يعمل كشريك في إرساء إدارة جيدة المستوى، وتنتج عن هذه النظرة عدة قيم باعتبارها تدخل ثقافة جديدة تركز على الدور البناء والإصلاح للمراقب<sup>1</sup>.

و العمل بالنهوض بالشراكة التي تتطلبها النظرة الحديثة بإرساء علاقات جديدة مع المتصرفين في الشؤون العمومية بحيث يعتمد المراقب أسس رقابة تحاور وإقناع عوضاً عن رقابة تسعى للردع. فالمراقب مطالب في هذا الإطار بتنمية علاقات أساسها التعاون والحوار المثري مما يؤدي إلى العمل سوياً مع المتصرفين في تحسين إدارة الأموال العمومية، وهو ما يعني وضع الأسس لعلاقة حسنة مع المتصرفين في الأموال العمومية، مما يعني ضرورة أن يعمل جهاز الرقابة على إرساء حوار يمكنه من تبليغ آراء مفيدة ففعالية الجهاز تكمن في الإقناع وإذا تمكن الجهاز من إقامة حوار وتنمية علاقة ثقة، فإن ملاحظاته وتوصياته سوف تلقى الصدى الطيب لدى الهيئات الخاضعة للرقابة.

<sup>1</sup> جمال الدين خمائم، الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال، ص ص: 3-4

وباعتبار علاقة التعاون بين المراقب والمتصرف، يصبح تحسين التصرف في الأموال العمومية عملاً جماعياً يلعب في إنجازه كل طرف دوراً مميزاً هدفهم في ذلك تركيز ممارسات سليمة تمكن الجميع من جني أفضل الفوائد من الموارد العمومية<sup>1</sup>.

ومما يزيد في تحفظ المتصرفين تركيز تقارير الرقابة على النقاط السلبية دون التطرق إلى الجوانب الإيجابية مما يطرح على المراقبين ضرورة مراجعة صياغة تقاريرهم في اتجاه تقديم موضوعي لكل جوانب التصرف في الهيئة المراقبة وإن اقتناع المتصرف بأن عملية الرقابة مفيدة باعتبارها تمكنه من تلافي نقاط الضعف وتشجعه على التعاون مع المراقبين لإنجاح عملية الرقابة، لذلك يرتبط دور المراقب كعنصر تغيير بمدى مصداقيته لدى المتصرفين ولن يقبل هؤلاء ملاحظات وتوصيات المراقب إلا إذا تيقنوا من أنها تابعة من عمل موضوعي وبناء

تدعيم المساءلة وتتطلب هذه النظرة الجديدة لدور الرقابة من جهة أخرى تطوير نظام المساءلة على جميع المستويات حتى تتمكن المؤسسات من تقديم معلومات حول تنفيذ المهام الموكلة إليها وحول مدى تحقيق أهدافها، وتتطلب هذه المساءلة وضع نظام تقويم يمكن في كل وقت من قياس مردودية الإدارة وتحديد الفوارق بالمقارنة مع الأهداف وضبط الإجراءات التصحيحية.

إلا أنه قليلاً ما توجد هذه الوظيفة في مؤسسات البلدان النامية، لذلك تهدف الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال إلى سد هذه الثغرة وإسناد المراقب دوراً هاماً في توجيه التصرف نحو النتائج وتدعيم أخذ القرار في الوقت المناسب وتتمية المساءلة، وتساعد هذه العملية المتصرف في وضع الإجراءات اللازمة لإرساء وظيفة التقويم واستعمال نتائجها في نظام أخذ القرارات، ومن جهة أخرى يقوم المراقب بتقديم تقرير عن النقائص التي تم الوقوف عليها عند القيام بعملية الرقابة مما يدعم المساءلة.

### الفرع الثاني: كفاءة الإنفاق العام.

**أولاً: مفهومه** إذا اقتصرنا الأمر على كفاءة الإنفاق العام فإنه يعني ذلك الإنفاق الذي يتصف بالعقلانية والنجاعة والفعالية والشفافية، فيكون معقولاً بمعنى أن يوضع في إطار عمل الاقتصاد

<sup>1</sup> عبد المنعم رمضان بنور، مرجع سابق، العدد 44، يونيو 2004 ص 9 وما بعدها

الكلي الذي يؤمن توافق مستوى الإنفاق مع أهداف الحكومة على صعيد السياسة النقدية والخارجية واستدامته على المدى الطويل. وهو ما يتطلب من الحكومات أن تحسن تخصيص الموارد العامة بين القطاعات المختلفة وفئات الإنفاق بطريقة تعكس أولويات سياساتها بما فيها التنمية المستدامة والتطور البشري والاجتماعي. وأن يكون ناجعاً، بمعنى أن يحقق أقصى

نتائج مقابل مجموعة محددة من المدخلات، كما يجب أن يكون فعالاً بمعنى أنه يدعم التحقيق الناجح لأهداف الحكومة، بالإضافة إلى كونه ناجعاً وفعالاً، يجب أن يكون شفافاً ومطابقاً للقوانين والأنظمة ذات الصلة، وأن يتم مع الضوابط والموازن المناسبة لتأمين الاستقامة المالية<sup>1</sup>.

**ثانياً: دعم المراجعة لأجل تعزيز كفاءة الإنفاق** مراجعة الإنفاق هي عملية دورية تهدف إلى قياس مدى اقتراب الإنفاق العام من مستوياته المثلى من ناحية وقعه على الإطار الاقتصادي الكلي، ومن ناحية نوعية وكمية الخدمات التي تقدمها الدولة لمواطنيها، وتأخذ بعين الاعتبار القيود المالية الموضوعية، ويؤدي هذا القياس إلى المفاضلة بين السياسات المالية الممكنة على ضوء حجم هامش التحرك المتوفر ضمن الإطار المالي القائم كما يساعد في تحديد الانحراف عن الأهداف المسطرة، ومن ثمة يمكن من المساءلة، مما يساهم مستقبلاً في تحقيق أكبر عائد من ذلك الإنفاق، بما يحقق في النهاية ترشيد الإنفاق العام وتوجيهه الوجهة الصحيحة. وقد اعتادت

وزارات المالية في الدول المتقدمة أن تقوم بهذه العملية في حين دأب البنك الدولي على إجراء مراجعات للمالية العامة للدول المرتبطة باتفاقات تعاون معه، ومنذ فترة برز توجه يدعو إلى القيام بهذا العمل بالتعاون مع السلطات والإدارة في البلد المعني، ويأتي هذا التدريب ضمن هذا السياق، فالأخصائيين المحليين هم من جهة أكثر قرباً وتحسناً لواقع بلدانهم، وهم من جهة أخرى أقدر على وضع هذا العمل في إطار الاستمرارية والديمومة خاصة وأن مشاركتهم تعني انتقالاً مستداماً للخبرات<sup>2</sup>.

1 روبرت بيشيل، إصلاح إدارة المالية العامة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مجلة إدارة الحكم وأخبار وأفكار، المجلد 2، العدد 3

البنك الدولي

<sup>2</sup> ابراهيم العيساوي، وآخرون، مستوى المعيشة المفهوم والمؤشرات والمعلومات والتحليل، معهد التخطيط القومي، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم 212، نوفمبر 2008، ص 49 وما بعدها



وتتدرج عملية مراجعة الإنفاق العام وفقا لمرحلتين، الأولى تحليل الموازنة حيث يهدف هذا الإجراء إلى تبيان مدى اقتراب الإنفاق العام من مستوياته المثلى وذلك من خلال زاوية الاقتصاد الكلي وزاوية تقديم الخدمات، وعملية التحليل هذه تشمل حجم ومكونات الموازنة، مع ما ينتج عنهما من انعكاس على صعيد مردود الإنفاق العام، ويتم تقييم مردود الإنفاق من ناحية ملائمة مستوى وتأثير الخدمات العامة، ومن ناحية وقعه وبلوغ النتائج المرجوة بغض النظر عن حجمه ومكوناته. أما المرحلة الثانية فهي مرحلة التوصيات حول سياسات النفقات والإيرادات العامة، حيث تسمح هذه المرحلة السابقة باستخلاص عبر وتوصيات حول سياسات النفقات والإيرادات العامة يتبعها توصيات حول السياسات الهيكلية والقطاعية، تشمل البعد المؤسسي والتشريعي، البعد الاقتصادي (سياسات الأسعار، السياسات الضريبية...)، البعد الهيكلي (إعادة تنظيم هيكل العلاقات والعمل بين القطاع العام والخاص، التخصيص.....)

وتتطلب مراجعة الإنفاق تكوين وإدارة قاعدة معلومات تدرج فيها الإحصائيات الخاصة بالنفقات، حتى يتم تحليلها فيما بعد واستخراج النتائج التي تساعد على المراجعة وقياس المردود والفاعلية<sup>1</sup>.

كما تتطلب مراجعة الإنفاق العام تحديد ما يجب أن يتضمنه الإنفاق العام، وتحديد كيفية تحقيق هذا التضمنين، وتصح هذه العملية للنفقات المقررة، كما للنفقات المحققة علما أن الأخيرة تبقى

الهدف الأساسي للتحليل، ومن المفيد فيما بعد إجراء عملية تحليل مقارنة بين الأرقام المقررة في الموازنة والأرقام المحققة، فإذا كان هناك تباين كبير ما بين المقرر والمحقق فهذا يثبت انه هناك انحراف في تحقيق السياسة الإتفاقية لأهدافها، ومن ثمة وجب مساءلة المتسببين أو القائمين على ذلك.

**ثالثا: كفاءة الإنفاق العام من خلال قياس مردوديته** نعني بقياس المردودية مقارنة قيمة الإنفاق بمخرجاته، أو بمعنى آخر مدى تحقق الأهداف المسطرة من الإنفاق (إنتاجية الإنفاق العام)،

<sup>1</sup> لمراجعة الإنفاق العام هناك عدة أدوات يتم من خلالها الإجابة عن النتائج الاقتصادية الكلية للإنفاق العام، ومردودية الإنفاق مقارنة مع كلفته، وفعالية الإنفاق مقارنة بنتائجه. وتتمثل هذه الأدوات في دراسة المنحى العام للإنفاق، وثانيا في قراءة مكونات الموازنة حسب أساليب التصنيف) من وجهة نظر الأهداف، من وجهة طبيعة المدخلات، وثالثا المقارنة مع البلدان الأخرى التي لها نفس الخصائص (عدد السكان، النظام الاقتصادي، الناتج المحلي.....) للمزيد من التفاصيل راجع: باولو زكيا بوحبيب، مدخل إلى مراجعة الإنفاق العام، مبادئ وأهداف، البنك الدولي، مرجع سابق.

ويرتكز تقييم المردود على مؤشرات كمية ومجموعة من النسب تربط المدخلات بالمخرجات، ويعني هذا الربط أن أي تحسن في مردود الإنفاق ينجم إما عن زيادة المخرجات أو عن خفض المدخلات، ومن أهمية زيادة الإنتاجية أنها تسمح بخفض المدخلات بدون المساس بالمخرجات<sup>1</sup>.

ويمكن قياس مردودية الإنفاق من إكتشاف الانحرافات عند تنفيذه، والذي ينتج في بعض الأحيان عن قصور في الإدارة المعنية بالإنفاق، أو وجود إهدار أو اختلاس للمال العام، وهو ما يسمح فيما بعد بمحاسبة المتسببين في ذلك، ومساءلتهم عن عدم تحقيق النتائج المطلوبة من صرف المال العام، واتخاذ الإجراءات المناسبة في مثل هذه الحالات حتى يتم الحفاظ على موارد الدولة مستقبلا و يجري اعتماد نوعين من المؤشرات والنسب عند مقارنة مردود الإنفاق العام:

1 - المؤشرات العامة

2 - المؤشرات الخاصة

### المطلب الثاني: الرقابة على الاداء وترشيد الانفاق العام

تساعد الرقابة باختلاف أنواعها على ترشيد الإنفاق والحفاظ على الأموال الموجهة له، وتجنب إسرافها وتبذيرها ويكمل ذلك من خلال الشفافية والنيات المساءلة وتقرير المشاركة.

### الفرع الاول: الشفافية والمساءلة وتعزيز المشاركة لأجل ترشيد الإنفاق الحكومي.

تعد الشفافية والمساءلة من المبادئ الهامة للحكم الرشيد، وهما أداتان مترابطتان ومهمتان أيضا لأجل ترشيد الإنفاق الحكومي والحفاظ على المال العام، فالأولى تتيح تدفق المعلومات حول كل ما يتعلق بإدارة المال العام وإنفاقه، أما الثانية فتعطي الفرصة لمساءلة من يقفون على إدارة هذا المال ومحاسبتهم في حالة حيادهم عن المسار الصحيح أو هدرهم للمال العام بأي شكل من الأشكال، أما المشاركة فلها دور لا يقل أهمية عن الشفافية والمساءلة في ترشيد الإنفاق العام، لما

<sup>1</sup> نزمين طلعت غالي، موازنة البرامج والمحاسبة عن الأداء ودورها في تطوير العمل الإداري وتطبيق نظم الجودة الشاملة، الإدارة المركزية

للبحوث المالية والتنمية الإدارية، المجلد الأول للبحوث المالية، جمهورية مصر العربية، 2007، ص 04 :

توفره هي الأخرى من كفاءة للإنفاق الحكومي وحسن إدارته عن طريق إشراك مختلف الفاعلين في الدولة

### أولاً: الشفافية المالية وترشيد الإنفاق.

هناك توافق في الآراء حول الحكم الراشد وما له من دور بالغ الأهمية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي والنمو عالي الجودة والحفاظ عليهما، وتعد سلامة إدارة المالية العامة - بما في ذلك شفافية المالية العامة - جانباً أساسياً من جوانب الحكم الراشد، فمن شأنها أن تتيح لكل من صناعات السياسات والجمهور إجراء نقاش يقوم على معلومات أفضل حول تصميم سياسات المالية العامة وما تحققه من نتائج، وإرساء قواعد للمساءلة بشأن تنفيذها، لهذا حظيت الشفافية المالية باهتمام واسع من قبل الدول، وتبنتها المؤسسات المالية الدولية لتصبح بعد ذلك الشفافية المالية شرطاً أساسياً لسلامة أي سياسة مالية. ونظراً لأن الموازنة السنوية تكاد تكون الأداة الرئيسية

لسياسة المالية العامة، فإن عملية إعداد الموازنة والمعلومات المتاحة في وثائقها تشكل عاملاً أساسياً لتحقيق تلك الشفافية، فالموازنة السنوية هي المناسبة التي تقدم فيها الحكومة مقترحات الإنفاق، والأداة التي تحصل عن طريقها على تمويل تلك المقترحات، في سياق البيانات الواضحة عن نوايا سياستها، ما يجعل من شفافية الموازنة بإمكانها المساهمة فعلاً في عملية ترشيد الإنفاق العام عن طريق الآليات والمبادئ التي تتبناها<sup>1</sup>.

### ثانياً: مفهوم شفافية المالية العامة.

تعني الشفافية المالية توفير المعلومات الموثوقة والآنية المتعلقة بالأنشطة والإجراءات والقرارات والسياسات التي تتخذها الدولة ومؤسساتها المختلفة وضمان الوصول إليها، كما يقصد بشفافية المالية العامة اطلاع الجمهور على هيكل القطاع الحكومي ووظائفه والنوايا التي تستند إليها السياسات المالية وحسابات القطاع العام والتوقعات الخاصة بالمالية العامة<sup>2</sup>، ويتضمن هذا التعريف

<sup>1</sup> عباس حميد تميمي، البات الحوكمة ودورها في الحد من الفساد، طبعة 2014، ص20

<sup>2</sup> هذه التعريف لكل من Craig و kopits 1 قدامه سنة 1996 وتبناه دليل الشفافية المالية الصادر عن اللجنة المؤقتة لمجلس محافظي صندوق النقد الدولي في 16 افريل عام 1998، واستندت إليه معظم الأدبيات فيما يخص الشفافية المالية العامة.

إتاحة الوصول للمعلومات المطلوبة عن الأنشطة الحكومية سواء التي تتم داخل أو خارج القطاع الحكومي.

وتشترط الشفافية توفر المعلومات الدقيقة في مواقبتها بحيث تتصف بالشمول والوضوح والحدثة، وإفصاح المجال أمام الجميع للاطلاع على هذه المعلومات الضرورية والموثقة، وهو ما يتطلب أن تنتشر بعنصرية ودورية من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة ومحاصرة الفساد من جهة، والمساعدة على اتخاذ القرارات الصالحة في السياسة العامة من جهة أخرى<sup>1</sup>، ما يمكن المواطنين وأسواق المال من تقييم الوضع المالي الحكومي بدقة ومن حساب التكلفة والعائد من الأنشطة الحكومية بما يحمله ذلك من مضامين اقتصادية واجتماعية حالية ومستقبلية

### ثالثاً: أهداف شفافية المالية العامة.

تهدف الشفافية المالية إلى تحقيق ما يلي :

- توفير المعلومات الشاملة والموثوقة بشأن أنشطة الحكومة في الماضي والحاضر والمستقبل، وهو ما يعمل على توفير إضفاء طابع المعرفة على قرارات الحكومة المتعلقة بالسياسة الاقتصادية وتحسين نوعيتها، كما تسهم في تسليط الضوء على المخاطر المحتملة لأفاق المالية العامة، ما يؤدي إلى استجابة سياسة المالية العامة في وقت مبكر وبسلاسة أكبر للأوضاع الاقتصادية المتغيرة، وبالتالي تقليص احتمال حدوث الأزمات والحد من شدتها

- تعمل الشفافية المالية على تحقيق الانضباط المالي والسيطرة على الإنفاق، وتخفيض تكاليف المشروعات وحماية المستثمرين وتوفير الثقة في السوق، ومن ثم زيادة كفاءة الاقتصاد ككل. وعلى العكس من ذلك فإن غياب الشفافية يؤدي إلى إهدار الموارد وعدم الاستخدام الأمثل،

أي عدم ترشيدها. كما أن نقص وضعف الشفافية يعطل دوران منظومة التنمية ويقلل من كفاءة عملياتها وفعاليتها وسياستها مما يؤدي ذلك إلى تزايد عدم رضا الجمهور أو المواطن<sup>2</sup>

<sup>1</sup> عبد الفتاح الجبالي، المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة، ورقة مقدمة لمؤتمر " دور الدولة في الاقتصاد المختلط"، مركز شركاء التنمية. للبحوث والاستشارات والتدريب، يومي 12 و 13 افريل 2008 ، القاهرة، ص:06.

<sup>2</sup> عبد الفتاح الجبالي، المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة، ورقة مقدمة لمؤتمر " دور الدولة في الاقتصاد المختلط"، مركز شركاء التنمية. للبحوث والاستشارات والتدريب، يومي 12 و 13 افريل 2008 ، القاهرة، ص: 06

- شفافية المالية العامة تفيد المواطنين بإعطائهم المعلومات التي يحتاجون إليها لمساءلة حكوماتهم عن اختياراتها المتعلقة بالسياسات ومن بينها الموازنة العامة .

- تستفيد الحكومات الأكثر شفافية من زيادة قدرتها للوصول الى اسواق راس المال الدولية ، فزيادة رقابة المجتمع المدني والاسواق الدولية يشجع الحكومات على إتباع سياسات اقتصادية سليمة ويحقق لها مزيد من الاستقرار المالي.

- تفيد شفافية المالية العامة في إبراز المخاطر المحتملة التي تكتنف آفاق المالية العامة . مما يقود إلى إجراءات مبكرة وسلسلة على مستوى المالية العامة لمواجهة الأوضاع الاقتصادية المتغيرة ومن ثم الحد من تواتر وقوع الأزمات وتخفيف حدتها<sup>1</sup>

### رابعاً: مبادئ وركائز شفافية المالية العامة.

سوف نركز في دراستنا على هذه المبادئ حسبما جاء بها دليل شفافية المالية العامة الصادرة عن صندوق النقد الدولي نظراً لشمولها وحدثتها بعد التعديل الأخير لسنة 2007 ، مع العلم أن منظمة التعاون والتنمية أصدرت سنة 2001 دليل يشمل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة. والذي يتفق إلى حد كبير مع ما جاء في ميثاق صندوق النقد الدولي .وتعتمد مدونة الممارسات الجيدة بشأن الشفافية المالية المنقحة التي اعتمدها الصندوق على تجارب العالم الحقيقي المستمدة من البلدان النامية والأسواق الناهضة، والاقتصاديات المتقدمة وتتبع عملية إجراء مشاورات عامة موسعة.

ويبقى التنقيح على الدعائم الأربعة للشفافية المالية الواردة في المدونة الأصلية التي جاء بها ميثاق 1998 ، وهي وضوح الادوار والمسؤوليات، عملية علنية لوضع الميزانية، وتوافر المعلومات للعامة، وتطمينات بشأن النزاهة لكنها تدخل تسع ممارسات جديدة محددة وتوسع نطاق تغطية الممارسات الأخرى .ومن بين المجالات التي تغطيها المدونة الموسعة الإيرادات المتحققة من

<sup>1</sup> علي الصاوي، ماهية الشفافية والمساءلة ودورها في تعزيز التنمية الإنسانية، ورقة مقدمة ضمن المؤتمر الثالث للجمعية الاقتصادية

العمانية، بالتعاون مع الجمعية الخليجية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول المساءلة والشفافية ، 21 و 22 مارس 2009 ، عمان ، ص :

الموارد الطبيعية، والعقود الحكومية مع شركات التوريد وتحصيل الإيرادات والأساس القانوني لاستخدام الأصول الحكومية أو بيعها، وتأثير تدابير الميزانية، ونشر دليل الميزانية للمواطنين. وتوفر المدونة الجديدة قيمة مضافة حقيقية بسبب الارتباط بين الشفافية المالية والحوكمة الجيدة والخضوع للمساءلة ونوعية السياسات المالية ومصداقيتها<sup>1</sup>.

وتتمثل المبادئ الأربعة للشفافية المالية حسبما جاء في المدونة الأخيرة سنة 2007 فيما يلي:

- وضوح الأدوار والمستويات
- علانية عمليات الموازنة
- إتاحة المعلومات للاطلاع العام
- ضمانات صحة البيانات والمعلومات

### الفرع الثاني: تفعيل آليات المساءلة لضمان كفاءة استخدام المال العام.

تعني المساءلة مجموع آليات الإبلاغ عن استخدام الموارد العامة وعواقب الفشل في تحقيق الأهداف المحددة للأداء، كما عرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتعريف واجباتهم والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول ( بعض ) المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش<sup>2</sup>.

وتمثل المساءلة مفهوماً برز بوصفه جزءاً من الاهتمام المتجدد بالإدارة بشكل عام وتحقيق مطلب الأمانة في الإدارة بشكل خاص، وهذا المفهوم يعني في الواقع المحاسبة عن المخرجات أو النتائج المتوقعة من الأشخاص والأجهزة بل والحكومة ككل، ما جعل المساءلة تعد إحدى القيم المسيطرة في الإدارة العامة ، نالت اهتماماً متجدداً خلال موجات الإصلاح الإداري، والمساءلة في الواقع تطبق في جميع قطاعات المجتمع الحكومية والخاصة الربحية وغير الربحية، وخاصة فيما يتصل بمحاسبة الموظفين، والمسؤولين والقائمين على إدارة الأموال العامة.

<sup>1</sup> صندوق النقد الدولي، مجلة التمويل والتنمية، المجلد 44 ، العدد 2 ، واشنطن، يونيو 2007 ، ص 05 :

<sup>2</sup> عبير مصلح، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، طبعة 2 ، ص 16

## أولاً: مستويات المساءلة في الإدارة العامة.

تتم مساءلة مؤسسات الإدارة العمومية على عدة مستويات تستند في الأساس إلى طبيعة عمل هذه المنظمات من ناحية، وطبيعة علاقتها بالبيئة من ناحية أخرى<sup>1</sup>.

**1- المستوى الأول "المساءلة التقليدية":** وتهدف الي التأكد من امتثال منظمات الادارة العامة والافراد العاملين بها ، كل في موقعه الوظيفي للقوانين واللوائح المعمول بها، فلا يحق تبعا لذلك اتخاذ قرار مخالف للالتزامات القانونية التي تسنها وتضعها مؤسسات مستقلة خارج نطاق المنظمة الإدارية كالمؤسستين التشريعية والقضائية، كما تستخدم المساءلة التقليدية آليات أهمها التأكد من خضوع المرؤوس للرئيس، والمراجعة المالية الصارمة عن طريق وحدات فنية مختصة داخل المنظمات وخارجها، كما لا تغفل المساءلة التقليدية الاهتمام باعتبارات الكفاءة والترشيد خاصة فيما يتعلق بإنفاق الموارد العامة وتوظيف الموارد البشرية المتاحة.

**2- المستوى الثاني "مساءلة البرنامج":** وتتص على نتائج الأنشطة الحكومية، حيث يتم من خلال تطبيق البرامج الحكومية ترجمة وتجسيد أهداف السياسات العامة، ووضعها موضع التطبيق، وبذلك يكشف هذا المستوى من المساءلة حجم الأداء الفعلي للمؤسسة الحكومية.

وهناك جملة من التساؤلات تثار حول تنفيذ البرامج الحكومية يمكن من خلالها تحقيق المساءلة، وتدور هذه التساؤلات حول الأهداف وإنفاق الموارد والنتائج المتحققة، ويمكن بلورة هذه الأسئلة على النحو التالي:

- هل يجري تنفيذ البرامج وفق الأهداف المحددة؟ وهنا يجب أن يحدد المسؤولين في مجال المراجعة المالية ما إذا كانت البرامج الحكومية تنفذ بكفاءة لخدمة الأغراض التي وضعت لأجلها أم لا؟

- هل يجري تنفيذ البرامج الحكومية بفعالية أم لا؟ وهل هناك انحراف في التطبيق عن القواعد القانونية المقررة واللوائح والتعليمات المعمول بها ؟

<sup>1</sup>سامح فوزي، مرجع سابق، ص 37-38

-هل الموارد المخصصة كافية؟ وهل يتم الاستفادة منها بكفاءة وفعالية بعيدا عن أي تبذير أو إسراف؟

-هل حققت البرامج الحكومية العوائد المتوقعة؟

-هل تقدم التقارير المالية وتقارير التشغيل المعلومات المطلوبة؟

### 3-المستوى الثالث "مساءلة العملية": تتحقق هذه المساءلة من خلال عدة مؤشرات ومعايير

كمية للمستفيدين من برنامج معين ومقارنته بالعدد الكلي للمستهدفين، وتعتبر مشاركة المستفيدين في عملية تنفيذ البرامج الحكومية من ابرز المعايير التي تستخدم للتأكد من رضا المواطنين عن الخدمات المقدمة على المستويين الكمي والكيفي، ونظرا لان الإدارة والمواطنين يسعيان نحو رفع مستوى الخدمات العامة، فان المفاوضات المباشرة بين الطرفين تقود إلى نقطة التقاء وتحقق بالضرورة رضا الطرفين، وهنا ينبغي الإشارة إلى أن اللامركزية في تنفيذ البرامج تسهم في تعميق قيمة المساءلة، إذ يسهم نقل السلطات والصلاحيات في الإدارة وتخصيص الموارد من المركز إلى الهيئات المحلية في تعزيز قدرة الأفراد على مساءلة المسؤولين المحليين<sup>1</sup>.

### 4-المستوى الرابع المساءلة الاجتماعية: وتتنصب على ما يمكن تسميته بالآثار المجتمعية

للبرامج الحكومية وتختلف المساءلة الاجتماعية عن مستويات المساءلة الثلاثة السابقة فيما يتعلق بالغايات النهائية، فهي تقترب مما يمكن تسميته بالمساءلة الاستراتيجية وتهتم أساسا بالتزام المؤسسات العمومية بدورها الاجتماعي إزاء البيئة التي يمكن تباشر نشاطها فيها، وكذلك إزاء المواطنين المستفيدين أنفسهم من حيث ضرورة تمكينهم من الاتصال والاستفادة بمرور مجتمعهم على نحو أفضل، وتقتزن المساءلة الاجتماعية بالتحويلات التي حدثت في حقل التنمية الاجتماعية بصفة عامة، إذ بعد أن فشلت استراتيجيات التنمية التي اعتمدت على التخطيط المركزي والنظر إلى الأفراد بوصفهم مفعولا لأجلهم في العملية التنموية، بدأ التفكير في تغيير منطلقات العملية التنموية بحيث يتحول الأفراد من مجرد متلقين سلبيين إلى أفراد فاعلين يساهمون في توجيه مسار العملية التنموية.

<sup>1</sup> سامح فوزي، المرجع نفسه، ص 39



## ثانياً: أشكال المساءلة

لا يخلو أي مجتمع أو نظام قانوني وسياسي وإداري من المساءلة ولكن يختلف شكل وطبيعة هذه المساءلة من مجتمع لآخر بحسب اختلاف أنظمة الحكم وتنظيمها السياسي والإداري<sup>1</sup>.

ويمكن تقسيم أشكال المساءلة إلى قسمين أساسيين:

**1-المساءلة الرسمية:** تشمل هذه المساءلة كافة صور وأشكال المساءلة التي تباشرها سلطات الدولة الثلاث: التنفيذية، التشريعية والقضائية، وهذا دون أن ننسى أن المؤسسات الحكومية هي تابعة للسلطة التنفيذية.

-مساءلة السلطة التنفيذية تعد مساءلة الإدارة العامة عن طريق ممثلي السلطة التنفيذية (الوزراء مسئولين عن أعمال الوزارات...) ركن أساسي في النظامين البرلماني والرئاسي، ويعد قيام الوزراء -كل في وزارته- بمساءلة ومحاسبة المسئولين عن تقديم الخدمات المدنية أمر شديد الأهمية لتجنب حدوث انحرافات في تطبيق السياسات العامة من طرف هؤلاء المسئولين أو مرؤوسيههم، وهذا كله بغية ضمان جودة الأداء و حسن استغلال المال العام وتطبيق السياسات العامة للدولة.

وتملك السلطة التنفيذية عدة أدوات للمساءلة ومحاسبة الإدارة العامة، فهي تملك حق التعيين وحق الفصل لكبار المسئولين الإداريين عندما يحدث تعارض أو انحراف لهؤلاء المسئولين مع تطبيق السياسات العامة للدولة، كما تمتلك حق وضع بعض القوانين واللوائح التنظيمية دون الرجوع إلى السلطة التشريعية مما يساهم في ارساء اسس المساءلة ، كما لها الحق في الرقابة علي المعلومات الرسمية وهذا يساعد كثيرا علي مساءلة الادارة العامة .

-مساءلة السلطة التشريعية تعد هذه المساءلة من أقدم آليات المساءلة في النظم الديمقراطية، وهي تمثل وظيفة هامة من وظائف البرلمان، حيث يتم من خلالها مراقبة أعمال الحكومة، وتحتها تتم المساءلة والمعارضة لضمان استقامة سير العمل الرسمي، ذلك أن للبرلمان السلطة الأهم لإقرار القوانين، وتأتي أهميتها من كون أن أعضاء الحكومة فرادى أو مجتمعين مسئولين أمام البرلمان

<sup>1</sup> سامح فوزي ، المرجع نفسه ص 40

الذي يملك كل الحق في مساءلتهم باعتباره ممثلاً للشعب، وهو ما يضمن حسن الأداء والوصول للحكم الصالح الرشيد<sup>1</sup>.

تختلف مساءلة السلطة التشريعية للحكومة حسب اختلاف نظام الحكم السائد، ففي النظام الرئاسي الوزراء يتم تعيينهم وإقصائهم من مناصبهم بواسطة الرئيس وهم يخضعون أيضاً للمساءلة أمام الرئيس وأمام البرلمان، أما في النظام البرلماني فالوزراء يخضعون للمساءلة أمام البرلمان الذي يملك الحق في سحب الثقة عن وزير أو عن وزارة بأكملها إذا لزم الأمر.

أما عن أدوات المساءلة التشريعية فهي عديدة نذكر منها المداولة، السؤال، التحقيق، الاستجواب والسؤال في أغلب الحالات هو عبارة عن طلب إيضاح يوجهه أحد النواب إلى أحد الوزراء أو إلى رئيس الوزراء بقصد التعرف على معلومات تخص سير قطاعه، لإبراز أوجه القصور في بعض الأحيان للرأي العام أما الاستجواب فدوره أهم، إذ من الممكن طرح الثقة من خلاله بالوزير أو الحكومة، ويهدف إلى الكشف عن مخالفات معينة نجمت عن عمل وتصرف ما من قبل الحكومة أو أحد الوزراء، كما يهدف إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة<sup>2</sup>

كما قد تكون المساءلة التشريعية عن طريق تشكيل لجان دائمة في البرلمان حسب الاختصاص بهدف التحقيق في قضية ما وتقصي الحقائق ومساءلة الأجهزة الحكومية ويحق لها التوجه إلى الدوائر الحكومية وسماع شهادة الشهود وإفادة خبراء إذا لزم الأمر، وتعتبر موازنة الدولة أحد المحاور المهمة للمساءلة، وتعد مناقشة وإقرار الميزانية في البرلمان بمثابة مراجعة للسياسات الحكومية كما تمتد في بعض الدول مراقبة الميزانية إلى ما بعد التنفيذ، من خلال عرض الحساب الختامي الذي يمكن من الرقابة على عمل السلطة التنفيذية وعلى مساءلتها

في حالة ما إذا حصل أي انحراف عن ما تم المصادقة عليه عند إقرار الموازنة.

وعموماً تشمل المساءلة البرلمانية القيام بما يلي<sup>3</sup> :

-متابعة أمور محددة بعمق أكبر، بدلاً من محاولة فهم جميع الأمور بالدرجة والمقدار نفسه.

<sup>1</sup> أمين مشاقبة، المعتصم بالله علوي، مرجع سابق، ص 65 :

<sup>2</sup> للمزيد من التفاصيل حول مساءلة السلطة التشريعية للحكومة في الدول العربية راجع عدنان محسن ظاهر، مرجع سابق

<sup>3</sup> بول سالم، مرجع سابق، ص 82 :

-متابعة أوجه الإنفاق والنتائج المحققة مع الزمن لفهم التغيرات بصورة أفضل.

-السؤال عن المعايير المعتمدة في برامج مماثلة في بلدان أخرى، والبحث عن الاختلافات وتشجيع استخدام مقاييس الأداء العالمية والإقليمية للمساعدة على المقابلة بين هذه التجارب.

-توضيح النتائج من النفقات في كل منطقة بحيث يساعد المواطنون المحليون المهتمون في عملية الإشراف.

-استخدام جلسات الاستماع العامة والعلنية لتشجيع المواطنين على النظر في المعلومات المتعلقة بالموازنة، وتبني التزامات الحكومة بصورة أفضل. وتسهيل الضوء في جلسات البرلمان على حالات الفساد وهدر المال العام.

-مسألة الأمبودسمان للإدارة العامة هناك ما يسمى " الأمبودسمان Ombuds man" والذي ترجم الي اللغة العربية من خلال عدة مصطلحات كالمفوض البرلماني وديوان المظالم ومفوض الشعب ووسيط الجمهورية وغيرها، ولكن يفضل احتفاظ الكلمة بأصلها السويدي .والامبودسمان هو أحد المؤسسات المهمة في الدولة الديمقراطية، يتمثل عمله في تلقي الشكاوي والادعاءات عن سوء الإدارة من الجمهور، وتتراوح هذه الشكاوي التي يتلاقاها ما بين الإهمال وعدم الاهتمام، وكذا التماطل وعدم الكفاءة في إدارة وتصريف الواجبات والمسؤوليات من طرف الموظفين والمسؤولين العموميين، وما بين الحصول على الرشاوي واستغلال النفوذ والمحسوبية والتجاوزات الإدارية الأخرى<sup>1</sup> .

ويقوم الامبودسمان بإجراء التحريات اللازمة وعندما يصل إلى نتائج ملموسة بشأن الشكاوي المرفوعة إليه يقدم توصية للإدارة أو المسؤولين المعنيين باتخاذ القرارات العلاجية، فهو إذن غير مخول بإصدار أوامر ملزمة وعند عدم الامتثال لهذه التوصية يرسل تقرير إلى السلطة التشريعية.

إذا هو بمثابة محامي يوكل له البرلمان سلطة التأكد من تطبيق القانون، وعدم استغلال السلطة بشكل غير مشروع والحرص على حماية حريات الأفراد وحقوقهم من تعسف الإدارة وهذا النوع من

\*كلمة (Ombudsman) . مفردة ذات أصل أسكندنافي، ظهر في السويد عام 1809 ومنه انتشر إلى الكثير من دول العالم. هذا النظام عادة ما ينشأ بموجب الدستور أو بتقويض يصدره البرلمان في البلاد ويترأسه موظف عام (مفوض) (أو هيئة من المفوضين) ذو مستوى عال ويتمتع بالاستقلالية وتتحدد مستوليته أمام البرلمان،

الرقابة موجود في الحكومة النيجرية، وهناك اتصال مباشر ما بين المفوض البرلماني والمواطنين لا يحتاج إلى أي وسيط، ويتم تعيين المفوض البرلماني في بعض الدول عن طريق البرلمان الذي يختار المفوض ويقوم رئيس الدولة بتعيينه، أما في بعض الدول فيعين بعد مشاورات ما بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء وممثل عن البرلمان، وهو يتمتع بنفس الحصانات التي يتمتع بها قاضي المحكمة العليا.

- مساءلة السلطة القضائية من المبادئ الراسخة في أغلب دول العالم حق القضاء في مساءلة الإدارة العامة عن أي عمل من أعمالها، وتستند المساءلة القضائية إلى مبدأ المشروعية، ويعني هذا المبدأ ضرورة استناد أي تصرف صادر عن السلطة التنفيذية إلى قاعدة عامة موجودة سلفاً، وتعني المشروعية تطابق العمل الإداري في المقام الأول مع القواعد القانونية الموجودة، ومن المتفق عليه أن هناك صور وحالات للمساءلة القضائية وهي:

- في حالة تجاوز الاختصاص حينما يتعدى الموظف في القطاع العام سلطاته ويخرج عن حدود الاختصاص المقرر له<sup>1</sup>.

- في حالة التفسير الخاطئ لبعض النصوص القانونية بما قد يترتب عليه تحمل الأفراد أعباء غير منصوص عليها في القانون، وهنا يحق للأفراد مقاضاة الإدارة.

- في حالة سوء استخدام السلطة وقيام الموظف في القطاع العمومي باستخدامها على نحو يخالف في حالة سوء تفسير بعض الحقائق أو الوقائع والتوصل إلى استنتاجات خاطئة من شأنها أن تضر بالمواطن

في حالة حدوث خطأ في الجوانب الإجرائية المتعلقة بأداء العمل التنفيذي وتضرر المواطنين من هذا الخطأ فإن لم يكن لهذا الإجراء سند قانوني فيصبح باطل ويجوز الطعن فيه أمام القضاء، وعلى العموم فإن نطاق المساءلة القضائية يتعلق أساساً بضمان مشروعية العمل وتنفيذه، وبوجود دعوى قضائية من طرف ما، ولنجاح المساءلة القضائية يستوجب وجود قضاء مستقل ونزيه.

<sup>1</sup> بول سالم، مرجع سابق، ص: 83

**2- المساءلة غير الرسمية:** وتعني المساءلة الخارجة عن نطاق المساءلة الرسمية السابقة الذكر وهي تشمل عموماً ثلاث أنواع:

- مساءلة المؤسسات غير الحكومية والمجتمع المدني وهي مؤسسات طوعية غير رسمية هدفها تنفيذ السياسات العامة للدولة بما يحقق النفع العام للمواطن وبعيدا عن أي إسراف أو تبذير أو فساد، وبإمكانها المساهمة في المساءلة عن طريق رقابتها لعمل الحكومة، والمسؤولين التابعين لها، ومساءلتهم عن أي انحراف قد يحدث عند تنفيذ موازنة الدولة<sup>1</sup>.

- مساءلة الرأي العام تسعى الحكومات الديمقراطية جاهدة لاطلاع الرأي العام على فحوى سياساتها حتى تكتسب الشرعية من تأييده لبرامجها وسياساتها المختلفة وذلك عن طريق استطلاعات الرأي العام بوسائل الاعلام المختلفة التي تسلط الضوء على مواطن الخلل، وتعتبر

مساءلة الرأي العام أداة فعالة لمساءلة الحكومة وتعريف المواطن بنتائج أعمالها<sup>2</sup>، وهي تعد من أبرز أنماط المساءلة في الدول الديمقراطية لكون السياسات الحكومية والقرارات المهمة لا بد أن تلقى تأييدا وقبولا من الرأي العام.

- مساءلة المواطنين ويتمثل الهدف الرئيسي للمساءلة المالية في إبقاء المواطن على علم بالنقد المحرز في تعبئة الموارد المالية، واستخدامها لتلبية حاجيات المجتمع، وللمواطنين مجموعة متنوعة من الأدوات المتاحة لجعل المساءلة المالية واقعا، فالمواطنون لديهم القدرة على كشف حالات عدم التطبيق حسب ما أقرته السلطة التشريعية، وما تم تنفيذ فعلا في الواقع، وبإمكانهم اللجوء للقضاء عندما تنتهك السياسات والقرارات بصفة تمييزية، أو يكون لها تأثير سلبي على المجتمع، كما بوسعهم المساهمة في المساءلة عن طريق الرقابة على أعمال الحكومة من خلال الحصول على المعلومات المتاحة في القطاع العمومي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> سامح فوزي، مرجع سابق، ص 39

اوائل عمران علي، مرجع سابق، ص42

<sup>3</sup> Arigapudi Premchand, Public Financial Accountability, , Seminar on Public Financial Management and Accountability, and the World Conference on Governance, op cit, p:178

### ثالثا: شروط قيام نظام حقيقي للمساءلة.

إذا كان واجب تقديم الحسابات وإبلاغ المعلومات حول النتائج يندرج ضمن خصائص السير الطبيعي للمؤسسات ويعتبر من مقومات كل نظام تصرف يهدف أساسًا إلى الاستعمال الأفضل للموارد، فإنه يستدعي توفر عدة عناصر تشكل في الواقع شروطًا لا غنى عنها وإلا فإن البناء يبقى غير مكتمل ولا يستجيب لمتطلبات نظام مساءلة حقيقي<sup>1</sup>

- إسناد مهام واضحة إن إسناد مهام واضحة يشكل بدون منازع أحد العناصر الرئيسية التي يتوقف عليها الوفاء بواجب تقديم الحسابات، وضبط مهام واضحة المعالم هو الكفيل وحده بتحديد نطاق المسؤولية لذلك فإن تحديد مهام هيكل ما، إذا ما اعتراه لبس فإنه لا يمكن أن يشكل منطلقًا جيدًا لأعمال مبنية على أسس واضحة. لذلك فإن المسؤوليات المترتبة عن تلك المهام يجب أن تكون معلومة بما يجعل منها مقاييس يتم الرجوع إليها لتقدير الأعمال المنجزة، كما أن الصلاحيات التي من شأنها أن تمكن من إنجاز المهمة المخولة يجب أن يراعى في ضبطها نفس المعيار
- يبدو أن هذا الشرط لا تتم مراعاته كما ينبغي في كثير من الأحيان إما بسبب إغفال النصوص المحدثة للهياكل ووضع تحديد واضح للمهام المخولة لها، أو لأنه يحصل في التطبيق تحريف لحقيقة تلك المهام، فيتم التشبث بما هو هامشي وترك ما هو أصلي وجوهري فيفقد حينئذ الهيكل سبب وجوده.

وتزداد أهمية التحديد الواضح للمهام عندما تساهم عدة أطراف في إنجاز عمل مشترك. فحتى يتمكن كل متدخل من التيقن مما هو مطلوب منه، فإنه يتعين ضبط الدور الراجع إليه في إنجاز العمل ككل إذ أن أي خلط أو سوء فهم في هذا المضمون من شأنه أن يشكل عائقًا كبيرًا يحول دون بلوغ الغرض المراد تحقيقه وإن يؤدي حتماً إلى تشتت المسؤوليات، ونفس الشيء بالنسبة للأشخاص إذ يتعين أن تحدد لكل موقع عمل واجبات مضبوطة حتى يكون شاغل الخطة ممن تتوفر لديهم المؤهلات المطلوبة ومسؤولًا عن أدائه لتلك الواجبات<sup>2</sup>.

- التلاؤم بين المهام والوسائل المرصودة لانجازها من طبيعة الأمور أنه لا يمكن مساءلة أية جهة كانت عن مهمة أقرت لها إلا بالنظر إلى ما تم وضعه على ذمتها من إمكانيات مالية ومادية

<sup>1</sup> عبد اللطيف الخراط، مرجع سابق، ص 17 وما بعدها

<sup>2</sup> عبد اللطيف الخراط، المرجع نفسه، ص 17 وما بعدها

وبشرية. ويتعلق الأمر كذلك بالسلطة وغيرها من الوسائل التي يمكن استخدامها من انجاز المهمة المسندة، وتبرز العديد من المشاكل في الحالات التي يتم فيها إحداث هياكل دون تمكينها من السلطة الكافية لانجاز ما هو مطلوب منها كأن تقتصر تلك الهياكل مثلا الى الوسائل القانونية التي تحول لها وضع التدابير التي أفرتها موضع التنفيذ لتحقيق أهدافها، وفي مثل هذه الحالات لا يمكن منطقيًا مساءلة تلك الهياكل عن النتائج المسجلة، ويكون الشأن كذلك أيضا إذا كانت الموارد الموظفة لانجاز المهمة قليلة من حيث الكم أو الكيف بالنظر إلى الاحتياجات الحقيقية.

● تقدير النتائج فاضطلاع المتصرفين دوريا بواجب تقديم الحسابات يدعوهم إلى تقدير نتائج أنشطتهم بما من شأنه أن يمكنهم من تقديم كل المعلومات الضرورية إلى الجهات التي يرجع إليها تقويم أعمالهم، ويتطلب هذا الأمر أولا من المتصرفين اعتماد تمشٍ يمكن انطلاقا من حصر الاحتياجات ومرورا بترتيب الأولويات من تحديد أهداف قابلة للانجاز تأخذ بعين الاعتبار الموارد التي يمكن تخصيصها من اجل ذلك. وينبغي أن يكون الاختيار وثيق الصلة بالأغراض المراد تحقيقها أي أن يتعلق بأعمال أو ببرامج تكون الأكثر استجابة للغايات المنشودة وبأقل تكلفة ممكنة. لذلك فان التخطيط المحكم للأنشطة والبرامج يشكل منطلقا لا غنى عنه يتوقف عليه التوظيف الأمثل للموارد. ومن جهة ثانية فان تقدير النتائج يجب أن لا يقف عند حد احتساب المصاريف المنجزة أو مجرد وصف الأساليب المتبعة أو بيان الأعمال المنفذة، بل يجب أن يتجاوز ذلك ليشمل إعطاء المعلومات الإضافية عن الأثر الفعلي والتحسين النوعي الذي أسفر عنه تطبيق البرنامج أو النشاط. لذلك فان تقديم المعلومات الصحيحة والكاملة عن انجاز المهمة المخولة يتطلب من المتصرفين أن يتولوا دوريا استقصاء نتائج البرامج التي يشرفون عليها حتى يتمكنوا من الحكم جيدا على مدى ملاءمتها للغايات التي أقرت من أجلها وعلى درجة المردودية التي تسجلها تلك البرامج في تحقيق أهدافها.

● المتابعة إن واجب تقديم الحسابات لا يمكن الوفاء به كما ينبغي إذا لم يتم وضع آليات للتقويم ولتحديد النتائج، فان توفر المعلومات على هذا النحو يصبح غير ذي جدوى وتتعدم معه المساءلة إذ لم يكن مشفوعا من قبل الجهة المخولة بتلقي تلك المعلومات باتخاذ ما يلزم من إجراءات متابعة تكون مناسبة لاعتماد التعديلات اللازمة وإقرار المكافأة التي تكون من جنس العمل<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> عبد اللطيف الخراط ، المرجع نفسه، ص 19

وفي الأخير يمكن القول أنه في ظل التحديات الكبيرة التي تواجه الدول والتي على رأسها ندرة الموارد وتزايد احتياجات المواطنين، أصبحت المساءلة ضرورية نظرا لصلتها الوثيقة بتحسين المردودية وبالاستعمال الأفضل

للموارد، وضمائها للأداء الجيد للحكومة ومؤسساتها في الإدارة العامة وتجنب عدم انحرافها في استخدام السلطة أو النفوذ، ما يمكن في النهاية من حسن استغلال المال العام بما يحقق ترشيد الإنفاق الحكومي.

### الفرع الثالث : تعزيز المشاركة في عملية الموازنة.

يتوقف نجاح السياسة الاقتصادية عموما والمالية منها على وجه الخصوص، في تحقيق أهدافها التنموية على عاملين أساسيين هما الموارد المتاحة للمجتمع والكيفية التي يتم بها استخدام هذه الموارد، وتضمن المشاركة الفعالة من جانب كافة فئات المجتمع تحقيق المساءلة في مؤسسات الموازنة، ما يجعلها تعمل على تحقيق أفضل استخدام الموارد المتاحة، وهناك عدة أشكال للمشاركة تساهم في الحفاظ على موارد الدولة وحسن استغلالها نلخصها فيما يلي:

#### أولا : مشاركة البرلمان.

تعد السلطة التشريعية هي المسؤولة عن إقرار الموازنة واعتمادها لتصبح بعد ذلك قانون واجب التنفيذ بعد أن يتم إعدادها من طرف الحكومة أو السلطة التنفيذية، وبالتالي فإن هذه السلطة لها دور كبير في تحديد أولويات المجتمع وحاجاته الأساسية، بما يحقق رفاه وأمن المواطن الاقتصادي والاجتماعي والسياسي ويحفظ حقوقه. ومن ثمة توجيه سياسة الإنفاق العام نحو الأوجه التي تحقق هذا، في حدود الإمكانيات المالية للدولة ودون الإضرار باقتصاد البلد، بالإضافة إلى دوره في الرقابة والمساءلة البرلمانية على النحو الذي يحقق الرشادة الاقتصادية، ويحفظ موارد الدولة من الممارسات الفاسدة ويحقق الصالح العام للمجتمع، وقد شهدت السنوات الأخيرة من القرن الماضي تحرك العديد من الدول كدول أمريكا اللاتينية وإفريقيا ووسط وشرق أوروبا نحو دور أكثر فاعلية للبرلمان في إدارة عملية الموازنة مدعومة بحركات الديمقراطية الواسعة والتغييرات الدستورية التي فتحت مجالا واسعا لمشاركة السلطة التشريعية في تسيير العديد من



الأمر التي كانت حkra فيما مضى على الحكومة، هذا فضلا على توجيهات<sup>1</sup>

مؤسسات التمويل الدولي والجهات المانحة الرامية إلى مزيد من المشاركة في إعداد وتنفيذ الموازنة والرقابة على صرف المال العام وحمايته من الفساد، أضف إلى ذلك أن البرلمان له دور مهم في الضغط على الحكومة لسن وإصدار قوانين تساعد على ترشيد الإنفاق وحماية المال العام كقوانين الرقابة على الموازنة والصفقات العمومية ومشتريات الحكومة وغيرها.

ويقوم البرلمان بدور فاعل ومؤثر في المراحل المختلفة لدورة عمل الموازنة، إلا أن التأثير الأكبر للبرلمان يكون في مرحلتي إقرار الموازنة وتقييم نتائجها باعتباره الفاعل الأساسي في تلك المرحلتين، ولا يعني هذا أن البرلمان ليس له دورا فاعلا في مرحلتي الإعداد والتنفيذ، فهو يقوم بعملية التشاور مع السلطة التنفيذية في مرحلة الإعداد خاصة في الدول التي تتبنى إطار متوسط الأجل للموازنة، كما يقوم بإقرار ومتابعة الموازنات التكميلية خلال مرحلة التنفيذ.

وفيما يخص إقرار الموازنة تتباين أدوار البرلمانات من دولة لأخرى، فنجد مثلا في الولايات المتحدة الأمريكية أن الكونغرس الأمريكي بإمكانه رفض الموازنة بأكملها وبالتالي إعادة إعدادها مرة أخرى من جديد، و في بعض الدول نجد موافقة روتينية على الموازنة<sup>2</sup>، دون إجراء أي تعديل عليها وهذا يسود في البرلمانات التي يسيطر فيها الحزب الحاكم على الأغلبية، وهناك مجموعة محدودة من التشريعات يملك فيها البرلمان حق إدخال تعديلات جوهرية على مشروع الموازنة بشكل منتظم، حيث أن تعديل الموازنة يعتبر تصويت بسحب الثقة من الحكومة أو إقالتها، أما الجانب الأكبر من التشريعات فتوافق على الموازنة المقدمة من السلطة التنفيذية مع تعديلات بسيطة يختلف مستوى التدخل في تعديلات الموازنة باختلاف مستويات سلطة البرلمان<sup>3</sup>، ففي السلطة غير المقيدة يمكن تعديل الإنفاق والإيرادات الضريبية سواء بالزيادة أو النقصان وبدون اشتراط موافقة الحكومة، أما

<sup>1</sup> عدنان محسن ظاهر، الموازنات العامة في الدول العربية، دراسة مقارنة حول إعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة في الدول العربية،

منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لبنان، 2004، ص: 22.

<sup>2</sup> محمد زكي علي السيد، الحوكمة في الموازنة العامة للدولة مع التطبيق على سياسات الدعم في الاقتصاد المصري، رسالة مقدمة لنيل درجة. الدكتوراه في الاقتصاد، آلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2008، ص: 116 :

<sup>3</sup> كان يسود هذا النوع من الموافقة أي بدون أي تعديل أيضا في البرلمانات المسماة بنموذج الويستمنستر *westminster model* وفيه يجب الموافقة على الموازنة بدون تعديل أو تجبر الحكومة على الاستقالة.

هناك بعض الدول تستخدم ما يسمى حق الفيتو *veto* ويأخذ شكلين، الشكل الأول يسمح للرئيس بالاعتراض على أي تعديل برلماني بأكمله وموجود في الولايات المتحدة الأمريكية، والنوع الثاني يسمح للرئيس بإلغاء بنود بعينها ويوافق على أخرى مثل ما هو موجود في التشيلي

في السلطة المقيدة فتجرى تعديلات الموازنة لكن في حدود معينة، غالباً ما تكون الحدود متعلقة بزيادة إجمالي الإنفاق العام أما في السلطة المتوازنة فبإمكان البرلمان زيادة أو تقليل كل من النفقات والإيرادات طالما كان هناك إجراء مقابل يضمن المحافظة على مستوى عجز الموازنة .

وتجدر الإشارة إلى أنه من ضمن الأسباب التي تحد من المشاركة الفعالة للبرلمانات في الموازنة تمتع السلطة التنفيذية بأكثرية منضبطة في البرلمان، وكذلك إذا كانت الأطر القانونية غير مواتية لمشاركة البرلمان، وإذا عانى نظام اللجان من ضعف ووهن يحولان دون المساهمة في نقاشات الموازنة مساهمة فعالة، ومتى افتقر إلى الوقت أو القدرة على التحليل لتقييم الموازنات تقييماً صحيحاً<sup>1</sup> .

### ثانياً: اللامركزية والحكم المحلي كأداة للمشاركة.

شهدت العقود الأخيرة من القرن الماضي توجهاً واسعاً نحو الأخذ بنظام اللامركزية، ولم يقتصر هذا التوجه على الدول النامية والانتقالية فحسب، بل أخذت به العديد من الدول الصناعية والمتقدمة مثل الولايات المتحدة وكندا والمملكة المتحدة. وجاء هذا التوجه الواسع نحو الأخذ بالأنظمة اللامركزية، مستنداً إلى العديد من الدوافع السياسية والاقتصادية والإدارية، والتي يأتي على رأسها رغبة تلك الدول في تفعيل الممارسة الديمقراطية وتحسين الشفافية والمشاركة والمساءلة، ودفع النمو الاقتصادي وزيادة كفاءة الإنفاق العام وتوزيع الموارد العامة، فضلاً عن

تحقيق سرعة الاستجابة للاحتياجات المحلية للمواطنين وتحسين جودة إتاحة الخدمات<sup>2</sup> .

لقد أصبحت عمليات الإدارة المحلية على الصعيدين الوطني ودون الوطني غالباً ما توفر الحيز الوحيد لتفاعل المواطنين مع النظام السياسي، لذا لم يعد ينظر إلى الإدارة المحلية من منظور دورها الحيوي في التنمية الاقتصادية

وحسب، وإنما أيضاً من زاوية وظيفتها كوسيلة لإرساء حكم فاعل وعلاقات شرعية بين الدولة والمجتمع فالتحول نحو اللامركزية يمكن أن يساهم بشكل فعال في تعزيز المشاركة في إعداد وتنفيذ

<sup>1</sup> عدنان محسن ظاهر، الموازنات العامة في الدول العربية، دراسة مقارنة حول إعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة في الدول العربية،

منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لبنان، 2004، ص 23 :

<sup>2</sup> محمد زكي علي السيد، مرجع سابق، ص 132 :

والرقابة على الموازنة الحكومية، ومن ثمة يساعد في تحقيق الإدارة الجيدة للإنفاق العام بما يعمل في النهاية على توزيعه بشكل عادل يضمن استفادة جميع المواطنين خاصة الفقراء منهم، ويتحقق ذلك عن طريق ما يلي:

للامركزية دورًا هامًا في تأمين الكفاءة، خصوصًا في المسائل المالية، وتعد الكفاءة أداة هامة للغاية بالنسبة للنمو وزيادة الرفاه القومي، وذلك راجع لكون أن الجماعات المحلية أقرب إلى الشعب مما يمكنها من تحديد الأولويات المحلية ووضع ميزانيات تتناسب مع الإيرادات المتاحة والأولويات المطلوبة بعيدًا عن أي تمييز أو هدر للمال العام، بالإضافة إلى ذلك فإن اللامركزية تخفض تكاليف الإعلام، الأمر الذي يتيح تقديم الخدمات إلى الناس بسرعة وبكفاءة ووفقًا لحاجياتهم<sup>1</sup>

تعمل اللامركزية على زيادة مستويات المساءلة الشعبية والمحاسبة، وكذا الرقابة على تصرفات المسؤولين المحليين خاصة فيما يخص الإنفاق، حيث تكون أعين المواطنين قريبة منها، مما يضمن قيام السلطات المحلية بتقديم خدمات تتسم بالعدالة إلى حد ما، وإنفاق الأموال بما يحقق التنمية المحلية وفي جو يتسم بالمزيد من الشفافية مما يخلق ثقة بين الحكم المحلي والمواطنين. ويتعزز هذا خاصة في ظل وجود منظمات للمجتمع المدني ذات كفاءة ومصداقية عالية، وكذا وجود حرية للإعلام والصحافة.

تعمل اللامركزية على تقريب الإدارة من المواطن ومن ثمة تتمكن من معرفة أولويات احتياجاته، مما يساعد في تضمين هذه الأولويات في الموازنة الحكومية، وهذا ما يعمل في النهاية على تجنب صرف أموال الدولة في أوجه ربما لا تحقق النفع العام للمواطن، أو لا يستفيد منها بشكل أفضل، ومن ثمة فإن اللامركزية تمكن من الحفاظ على أموال الدولة وترشيدها، وإنفاقها بما يحقق تنمية ورفاه المجتمع.

-تساعد اللامركزية على التخفيف من حدة الفساد في الإدارات والجماعات المحلية، بفضل الرقابة على تصرفاتهم من طرف المواطنين نظرًا للاحتكاك اليومي معها والمساءلة التي يفرضونها عليها، مما يحد من استغلال هؤلاء المسؤولين لمناصبهم الإدارية لتحقيق مصالحهم الشخصية على حساب المصلحة العامة خاصة وأنه في الوقت الحاضر أصبح الناس أكثر اهتمامًا بالمشاركة في رسم

<sup>1</sup> الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة اسكوا، نيويورك، 2003، ص04

السياسات واتخاذ القرارات والمطالبة باستجابة أكبر من الحكومة لرغباتهم بفضل انتشار الوعي الديمقراطي وتطور وسائل الإعلام .

- تعمل اللامركزية على ترشيد الإنفاق العام من خلال إشراك مسؤولين محليين يتصفون بما يسمى بالحساسية الحكومية وتتمثل في تقديس الصالح العام وتقديمه على كافة الاعتبارات الأخرى<sup>1</sup>، إلى جانب الكفاءة في التسيير وإدارة شؤون الجماعات المحلية، مما يمكن من الاستخدام الأمثل لموارد الدولة بما يحقق رفاهية مواطنيهم، بعيداً عن أي شكل من أشكال التبذير والفساد. ويتوقف هذا الأمر خاصة في المجالس المنتخبة على وجود انتخابات ديمقراطية وشفافة لان ذلك يمكن من وضع مسؤولين يتصفون بنزاهة أكثر في تسيير المجالس والإدارات المحلية .

تعمل اللامركزية على جعل الإدارة المحلية وظيفة تعليمية وتثقيفية فيفترض أن المشاركة تدعم الوعي المدني والنضج السياسي، مما يجعل الناس يتعلمون أكثر وأسرع عندما يتحملون مسئولية صنع القرارات المحلية، فيتدربون على تخصيص الموارد، ويتعلمون الاختيار بين البدائل والأولويات ويكتسبون خبرة في محاسبة الآخرين

ومن خلال ما سبق فان نجاح اللامركزية كأداة للمشاركة في حوكمة الموازنة وترشيد الإنفاق يتطلب توافر شروط أساسية يمكن حصرها فيما يلي:

وجود سلطة محلية واضحة ومحددة فيما يتعلق بإدارة تقديم الخدمة، فتداخل المسؤوليات وعدم تحديدها بشكل واضح بين المستوى المركزي والمستوى المحلي في الجناح التنفيذي يخلق نوع من تزامن المسؤولية أو وجود ما يعرف بالاختصاصات المشتركة، وهو الأمر الذي يترتب عليه في النهاية سيطرة الحكومة المركزية على كافة عمليات الموازنة والتدخل في اختصاصات المستويات المحلية، بل أن القرارات المخولة بشكل رسمي للسلطة المحلية يتم اتخاذها على المستوى المركزي . وهو الأمر الذي يترتب عليه آثار سلبية متباينة فيما يتعلق بأولويات الإنفاق حسب احتياجات المواطنين المختلفة من منطقة لأخرى، وفي حجم هذه النفقات.

<sup>1</sup> خالد خليل الظاهر، دور المجالس المحلية في التنمية الاجتماعية، مجلة اربد للبحوث والدراسات، المجلد الثاني، العدد الثاني، 1999 ،

تعيين اختصاصات ومسؤوليات الإنفاق العام على المستوى المحلي، فينبغي إرساء سلطة القانون في هذا الشأن، على نحو يضمن قيام المستوى المركزي بتقديم الخدمات التي تتسم بالطبيعة المركزية، في مقابل قيام المستوى اللامركزي بتحديد أولوياته، وتقديم الخدمات ذات التأثير المباشر على المجتمع المحلي مثل التعليم والصحة والنقل وغير ذلك. والتحديد الواضح للعلاقات المالية الأفقية والراسية، واليات التحويلات المالية ومواقيتها، فيما بين المستويات الحكومية المختلفة، لما لذلك من أهمية في سرعة الاستجابة للمواطن ورفع الفعالية والكفاءة في تقديم الخدمات.

تفعيل قنوات المساءلة المحلية كآلية هامة للمساءلة السياسية وهو ما يتطلب وجود مجالس شعبية محلية منتخبة ولديها الطاقات الفنية القادرة على المشاركة في مؤسسات الموازنة والرقابة عليها، بالإضافة إلى منح حرية في إنشاء منظمات المجتمع المدني لتساهم أكثر في فرض تلك الرقابة والمساءلة على أنشطة الجماعات المحلية بمساعدة وسائل الإعلام المختلفة<sup>1</sup>.

### ثالثاً: الدور الفاعل للمجتمع المدني.

يستند المنهج الجديد في الإدارة العامة أو إدارة أعمال الحكومة- في إطار منظومة الحوكمة إلى ضرورة التعرف على ما يريده المواطن، وهو ما جعله يصبح محور اتخاذ كافة القرارات الحكومية، وقد أثبتت التجربة العالمية أن المجتمع المدني يمتلك قدرة أكبر على تحديد أولويات المواطنين، وبالتالي فهو يتمتع بفهم أوسع للخيارات التي تواجه صانعي القرارات، وهو الأمر الذي استدعى مشاركة المجتمع المدني في عمليات الموازنة والتي تعتبر فرصة حقيقية لسماع أصوات المواطنين والتعرف على ما يريدهونه والاستجابة لرغباتهم ومقترحاتهم وبالشكل الذي يحقق التوازن بين مصلحة الفئات المختلفة ويخرج بقرارات تعبر عن إرادة المجتمع فيما يتعلق بتوزيع الموارد العامة، وهذه الامور تدعم ثقة المجتمع غي عمليات وسياسات وتعمل قنوات الرقابة والمساءلة المجتمعية .

<sup>1</sup> خالد خليل الظاهر، دور المجالس المحلية في التنمية الاجتماعية، مجلة اربد للبحوث والدراسات، المجلد الثاني، العدد الثاني، 1999 ،

لمدني أن يساهم في ترشيد الإنفاق العام عن طريق الرقابة على الموازنة العامة والمشاركة في ويستطيع المجتمع المدني ان يساهم في ترشيد الانفاق العام عن طريق الرقابة علي الموازنة العامة والمشاركة في إعدادها وتنفيذها حتى وان كان ذلك بشكل غير مباشر.

وقد ظهر في الآونة الأخيرة ما يسمى بالموازنة التشاركية<sup>1</sup> بحيث يسمح لمنظمات المجتمع المدني في بعض البلدان بالمساهمة في اعداد وتنفيذ والرقابة علي موازنة المجالس المحلية ، بهدف إعادة ترتيب الأولويات الاجتماعية مما يساهم في تحسين الحياة العامة للمواطنين ورفع كفاءة النفقات، وزيادة الشفافية والمساءلة في الإدارة العامة وخلق ثقة للمواطن في الإدارة المحلية<sup>2</sup>.

ونركز في هذا الشأن على ستة أشكال رئيسية لمشاركة المجتمع في الموازنة العامة للدولة والتي تساعد بدرجة كبيرة في الحفاظ على المال العام، وتتوقف هذه المساهمة على درجة تطور وديمقراطية المجتمع المدني داخل الدولة فكلما كانت هناك حرية للتعبير وتسهيلات في إنشاء منظمات المجتمع المدني وسماع صيتها كانت تلك المساهمة فعالة وذات نتائج ايجابية، وتقل في البلدان التي تشدد

<sup>1</sup> لا يوجد تعريف موحد للموازنة التشاركية لأنها تختلف من مكان لآخر، وبشكل عام فالموازنة التشاركية هي الآلية التي من خلالها يقرر السكان أو يساهموا في صناعة قرار تخصيص جميع أو جزء من الموارد العامة المتاحة، فهي إذا العملية المباشرة لممارسة الديمقراطية العامة التطوعية، وهنا لا تنحصر مشاركة المواطنين بالانتخابات بل تتجاوز ذلك باتخاذ قرارات تتعلق بأولوية الإنفاق والرقابة على الإدارة الحكومية وتحسين مستوى شفافتها، فالموازنة التشاركية تربط الديمقراطية المباشرة مع الديمقراطية التمثيلية، وقد جاءت في ظل ظهور الحكم الرشيد.

و ظهرت بشكل رسمي في عام 1989 في عدد من المدن البرازيلية خاصة مدينة بورتو ، ( PORTO ALEGRE ) حيث آن عدد سكانها ( 1,3 مليون نسمة ، ويتبع لها عدة مدن صغيرة حيث طبق النموذج في إحدى المدن الصغير (التابعة للمدينة الأم ،في مدينة جريفيتاي ) GRVATAI وعدد سكانها ( 230,000 ) نسمة ، ثم طبق نموذج موازنة إسكان تشاربيه أيضا في مدينة بيلو هوريزونت وعدد سكانها ( 2,1 مليون نسمة .

ثم طبقت في أآثر من ( 180 ) بلديه في البرازيل لتطبق بعد ذلك في الأرجواي عام ( 1990 ) حيث أن السكان دعوا لضرورة توفير دليل لاستعمال موارد البلدية في خطتها الخماسية .بالإضافة إلى البيرو ، طبقت في الإوادور ، بوليفيا ، وأولومبيا ، ومن ثم طبقت في أمريكا اللاتينية مثل الأرجنتين ، ارغواي ، تشيلي ، المكسيك وكذلك في عدد من مدن أوروبا مثل مدن من اسبانيا ، ايطاليا ، ألمانيا، وفرنسا ، وكذلك في إفريقيا مثل الكاميرون ، وفي آسيا مثل سيريلانكا.وللمزيد حول الموازنة التشاركية راجع على موقع الانترنت:

<http://pbcoalition.com/download/al%20mowazna%20al%20tsharokeyeh%202.pdf> اطلع 2016/04/16

<sup>2</sup> برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات الحضرية ، 72 سؤالا متكررا عن الموازنات وإجابتها، القاهرة ، 2009 ، ص. 21 :على موقع الانترنت

<http://www.pbcoalition.com/download/so2al%20motakerer%203n%20al%20mowaznah.pdf> 2016/04/30

الرقابة على هذه المنظمات وتحد من حريتها ونشاطاتها خاصة إذا كانت تنتقد للسياسات الحكومية، وتتمثل هذه الأشكال فيما يلي:

**\* تبسيط ونشر المعلومات المتعلقة بالموازنة:** لا يمكن لكل أفراد المجتمع أن يفهموا تلك الأرقام المعقدة الموجودة في الموازنة العامة للدولة سواء في جانب النفقات أو الإيرادات، لكن إذا درست وحللت تلك الأرقام من طرف مختصين وخبراء من أفراد المجتمع فإنها تصبح تعبر عن سياسات حكومية واضحة لها اتجاهاتها ومعالمها.

ويمكن هذا التبسيط من فهم تلك السياسات من طرف عامة الناس، بعد مساهمة وسائل الإعلام المختلفة من نقلها ونشرها لهم، وهكذا يستطيع المجتمع المدني أن يوضح أهداف وسياسات الحكومة التي جسدتها من خلال موازنتها العامة، وبالتالي يصبح قادر على المشاركة في عملية إعدادها مستقبلا بفعالية أكبر، عن طريق تعبئة الرأي العام ووسائل الإعلام.

**\* تحديد وترتيب الأولويات:** تعاني أغلب الدول من نقص وشح في مواردها، ولما كانت الموازنة العامة هي في الأصل توزيع تلك الموارد على النفقات العامة، أصبح دور المجتمع المدني في الموازنة العامة واضحا من خلال مساعدة المواطنين على التعبير عن آرائهم فيما يخص أولويات احتياجاتهم، والعمل على إيصالها إلى المسؤولين على إعداد الموازنة ومناقشتها للعمل على وضع تلك الأولويات ضمن النفقات المقررة في الموازنة.

**\* التأثير على سياسات الإيرادات:** لا ينبغي للمجتمع المدني أن يفكر فقط في جانب الإنفاق العام ويحمل الدولة المسؤولية في توفير احتياجاته من تعليم وصحة ونقل وغيرها، دون أن يهتم بمقدار الإيرادات وطرائق جبايتها، فالمجتمع المدني الناضج هو الذي يبحث في كيفية تحصيل الإيرادات ويساهم في ذلك كأن يقوم مثلا بتوعية أفراد ومؤسسات المجتمع على الالتزام بدفع الضرائب في أوقاتها وتجنب التهرب الضريبي<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Fabre.F.J : Le contrôle des finances publique, Paris, PUF,1968

\* **تحديد الاتجاهات وتقديم التوقعات:** يمكن لمنظمات و أفراد المجتمع المدني خاصة النخبة منهم والمختصون في مجال الاقتصاد والمالية، أن يساعدوا في تحديد الاتجاهات العامة للسياسات الحكومية عن طريق تحليل معطيات سنوات مختلفة واستخراج نسب ونتائج معينة ربما لا تخطر على الحكومة أو لا تريد أن يطلع عليها عامة الناس، وتقديم تلك التصورات للمسؤولين الحكوميين لإعداد وتوجيه سياساتهم بما يتناسب واحتياجات المواطنين وتحقيق نهميتهم ورفاهيتهم.

\* **تحديد أفضل الممارسات:** يمكن للمجتمع المدني أن يساهم في الموازنة العامة عن طريق البحث عن أفضل الممارسات، وذلك بالبحث في تفاصيل موازنات دول أخرى، واستراج الأمور الايجابية التي تتناسب مع اقتصاد بلده، والعمل على حث الحكومة على انتهاج تلك الممارسات التي تكون غائبة على أذهان المسؤولين على إعداد الموازنة، ما يعمل في النهاية على تحقيق استغلال أفضل لموارد الدولة وتوجيهها نحو السبل التي تحقق المصلحة العامة.

\* **رصد تنفيذ النفقات العامة وتقييم الأداء:** لا ينتهي عمل المجتمع المدني في الموازنة بقراءتها وتحليلها ومعرفة الوجهة التي تذهب إليها تلك النفقات، بل يتواصل جهده لمعرفة هل فعلا تصل تلك النفقات إلى الوجهة المخصصة لها دون أي انحراف أو تبذير أو اختلاس، وهل حققت فعلا تلك النفقات آثار ايجابية على حياة المواطنين ورفاهيتهم، وهذا يعني أن للمجتمع المدني له دورا أساسيا في الرقابة اللاحقة على الموازنة العامة، وذلك

بسبب الضعف المؤسسي الذي تعاني منه بعض الدول مثل التماس الربع والفساد والذي يحول في كثير من الأحيان دون وصول المدفوعات إلى المستهدفين، حيث يقوم المجتمع المدني بتسليط الضوء على العقبات في تدفق الأموال ويسجل ويعمل على إيصال أي مخالفات أو انحرافات تقع عند تنفيذها إلى المسؤولين لاتخاذ التدابير اللازمة. من اجل زيادة كفاءة استخدام الأموال العمومية، خاصة تلك التي تستهدف الفقراء<sup>1</sup>.

ويبقى نجاح مشاركة المجتمع المدني في الموازنة العامة وإدارة الإنفاق مرتبط بعاملين أساسيين، أولاهما المهارات التقنية والقدرة العامة لهذه المنظمات كوسيط لتحليل وتتبع وتقييم مختلف عمليات

<sup>1</sup> Fabre.F.J : Le contrôle des finances publique, Paris, PUF,1968



الموازنة وصرف المال العام وثانيهما البيئة السياسية المتاحة سواء الإعلام الحر والنشط، أو حرية الوصول للمعلومة، والإرادة السياسية لجعل الجهاز الحكومي أكثر انفتاحا وشفافية<sup>1</sup>

والى جانب هذه الأشكال المختلفة لمشاركة المجتمع المدني ، فبإمكانه أن يساهم أيضا في عملية ترشيد الإنفاق العام، بمحاربة كل أشكال التبذير وإسراف للمال العام، والحفاظ على الممتلكات العامة كما لو أنها ممتلكات شخصية، خاصة وأنه في بعض الناس أن الممتلكات العامة هي ملك للدولة وبالتالي يباح نهبها وسرقتها، والإضرار بها ، لهذا ينبغي على المجتمع المدني أن يقوم بتوعية الناس وإرشادهم للمحافظة على المال العام وحسن التصرف فيه، حتى يتم توجيه النفقات التي تصرف على صيانة وتجديد الممتلكات العامة نحو أوجه أخرى تساعد في تحقيق تنمية أفضل بقي أن نشير في الأخير إلى أن المجتمع المدني كان له دورا بارزا فيما يخص شفافية الموازنة، ما عرف بالموازنة المفتوحة، ففي ديسمبر 2002 عقد مشروع الموازنة الدولي لقاء عمل ضم منظمات غير حكومية من مختلف أنحاء العام، وكان هدفهم هو سبل حصول الجمهور على معلومات عن الموازنات الحكومية، وزيادة المساءلة المالية العامة، وفتح الفرص أمام المواطن للانخراط في مناقشة موازنة بلده، وفي ختام اللقاء تم التوصل إلى إجماع بشأن أهمية وقيمة المبادرة العالمية الهادفة إلى قيام منظمات المجتمع المدني بتقييم شفافية ومسار الموازنة وبعد فترة وجيزة بدأ مشروع الموازنة الدولي، بالتعاون مع باحثين من المجتمع المدني تم فيه الإعداد لاستبيان الموازنة المفتوحة الذي يهدف إلى معرفة مدى توفر المعلومات للجمهور في مراحل الموازنة الأربعة، ويحتوي هذا الاستبيان على 123 سؤال منها 91 سؤال متعلق بتقييم فرص الجمهور في الحصول على معلومات عن الموازنة وتم تلخيصها في دليل سمي دليل الموازنة المفتوحة، وعلى هذا يغطي الاستبيان فرص المشاركة العامة في المناقشات المتعلقة بالموازنة الحكومية

وقد خلص مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008 ، وهو تقييم شامل لشفافية الموازنة في 85 بلداً، إلى أن حالة شفافية الموازنة في العالم غاية في السوء ومن شأن واقع كهذا أن يشجع مظاهر

<sup>1</sup> Bennacer ELBaz: stratégie de changement, contrôle et évaluation de l'action administrative, mode et finalités, Annales IEDF P 94

الإنفاق المختلفة، والمنطوي على الهدر والفساد ما دام أن الجمهور يبقى بعيداً عن اتخاذ القرار كما يقلل من مشروعية وتأثير الأنشطة المكافحة للفقر<sup>1</sup>.

وإلى جانب مختلف الآليات التي تم التطرق إليها لأجل الإدارة الجيدة للأموال العامة، بما يحقق الرشادة في الإنفاق العام، تعتبر مكافحة الفساد مطلباً أساسياً لأجل تحقيق ذلك، فالممارسات الفاسدة تعمل على إضعاف النظم المؤسسية الرسمية وغير الرسمية، وتزداد صعوبة تطبيق واستنفاد القوانين والسياسات التي تضمن المساءلة والشفافية، كما يتم عن طريق الأشكال المختلفة للفساد (الرشوة والغش وغسيل الأموال والابتزاز واستغلال النفوذ والمحسوبية والمحاباة والاختلاس وإساءة استخدام الممتلكات العامة) تحويل الأموال العامة نحو تحقيق المصالح الخاصة والإضرار بالمصلحة العامة، ومن أشكال الفساد أيضاً التي تضر كثيراً بمراد الدولة وتهدد ترشيد الإنفاق الحكومي تلك المتعلقة بالمشتريات والصفقات العمومية (الفساد الكبير)، وهو ما ينجر عليه تبديد ونهب المال العام، ومن ثمة عدم القدرة على تحقيق الأهداف المسطرة من قبل الدولة لتحقيق التنمية نظراً لشح ونقص الموارد المالية، لذلك أصبحت الوقاية من الفساد ومكافحته مطلباً ملحا تسعى جميع الدول لتحقيقه من أجل الحفاظ على المال العام وترشيد الإنفاق.

كما تتطلب سياسة ترشيد الإنفاق العام انتهاج الحكومة سياسة إصلاحية تعتمد في أولوياتها على إصلاح إدارة المالية العامة في جميع مراحلها ومستوياتها، ومبنية على تخفيض الإنفاق عن طريق تخلي الدولة عن الخدمات القطاع الخاص، وكذلك العمل على رفع كفاءة المؤسسات العمومية بخصوص الخدمات التي يمكن أن يقوم إيكالها للقطاع الخاص (كمشاريع البنية التحتية، الخدمات الاجتماعية، الأمن... الخ) وإعادة توجيه الإنفاق العام وذلك بتغيير هيكل الإنفاق العام والاهتمام بالمجالات التي تشجع الإنتاجية وتمكن من تحسين كفاءة الانتفاع من الطاقة الإنتاجية الموجودة، كتشجيع الاستثمار الحكومي المنتج، والاهتمام بعمليات تشغيل وصيانة الاستثمارات، والاهتمام بعلاج مصادر انخفاض الإنتاجية في الحكومة، والعمل على محاربة التبذير والإسراف في الاستهلاك العمومي<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Bennacer ELBaz: stratégie de changement, contrôle et évaluation de l'action administrative, mode et finalités, Annales IEDF P 95

<sup>2</sup> للمزيد انظر عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية " دراسة تحليلية تقييمية"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،

### خلاصة

في ظل محدودية الموارد من جهة، وتزايد النفقات العامة في الوقت الحاضر من جهة ثانية نظراً لزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية لأجل دفع عجلة التنمية نحو الأمام خاصة في الدول النامية، أصبح انتهاج سياسة ترشيد الإنفاق مطلباً ملحاً لأجل الإلمام بتحقيق جملة الأهداف التي تسعى إليها تلك الدول وعلى رأسها الأهداف الإنمائية للألفية.

وترشيد الإنفاق لا يعني بتاتا تخفيضه والتقص فيه، فهو يشير إلى حسن التصرف في الأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة، وعلى أساس رشيد، دون إسراف ولا تقتير، وبذلك فهو يتضمن ضبط النفقات، وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاءة الإنتاجية ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة، ورفع مردودية وكفاءة الإنفاق.

وعلى الرغم من أن ندرة الموارد المالية تعد قيداً على الجهود التنموية للحكومة وعلى رأسها الحد من الفقر، إلا أن الخبرة العملية قد أفصحت عن أن أسلوب إدارة هذه الموارد يلعب هو الآخر دوراً لا يقل أهمية في التأثير على جهود التنمية، وهو الأمر الذي تطلب الالتزام بمبادئ الحكم الرشيد في إدارة موارد الدولة المختلفة فالإدارة الجيدة للمالية العامة للدولة جزء لا يتجزأ عن الإدارة الجيدة للحكم، وهي تعني بذلك حسن سير نظام إدارة المالية العامة سواء في جانب الإيرادات أو النفقات، بشكل يضمن تقديم الخدمات على أحسن وجه ممكن كماً وكيفاً وبفعالية.

وهو ما يتطلب توفير المعلومات المالية ذات الصلة والموثوق بها في الوقت المناسب وبطريقة متسقة (الشفافية) وتعزيز الرقابة على جميع المستويات، وتدعيم وتعزيز نظم المساءلة المختلفة بشأن تنفيذ الميزانية لما له من مكاناً مركزياً في مكافحة الفساد وترشيد الإنفاق.

كما أن ترشيد الإنفاق في ظل سيادة الحكم الرشيد أصبح يتطلب تعزيز اطر المشاركة لما لها من دور فعال دعم المساءلة في مؤسسات الموازنة العامة، وتوجيه الإنفاق نحو الوجهة الصحيحة، فالي جانب مشاركة البرلمان هناك مشاركة المجالس المحلية المنتخبة ومشاركة المجتمع المدني التي هي الأخرى لها دور فعال في المساءلة والرقابة على الموازنة العامة وموارد الدولة بما يضمن ترشيد

## تنظيم الإدارة المالية من أجل ترشيد الإنفاق العام

---

الإنفاق وتوجيهه لتحقيق مصلحة المواطن. بالإضافة إلى انه أصبح يتطلب أيضا (ترشيد الإنفاق) قيام الدولة بإصلاحات اقتصادية ومالية وعلى رأسها إصلاح إدارة المالية العامة في الدول التي تعاني من خلل في إدارتها، نظرا لارتباط نظم إعداد الميزانية العامة برفع كفاءة الإنفاق العام والتركيز على إنتاجيته ومردوده وزيادة العائد الاقتصادي والاجتماعي له.

## الخاتمة

تسعى الإدارة المالية إلى دعم الإنتاج، وتسويق السلع، أو الخدمات التي يتم تقديمها من خلال الشركة، أو المؤسسة التي تتبع لها، وتهتم الإدارة المالية بمتابعة حركة الأموال، ومعرفة المبالغ الصادرة، والواردة، وحساب نسب الربح، والخسارة المترتبة على كافة الأنشطة، والعمليات التي يتم العمل عليها، وكلما كانت القرارات المالية التي يتم اتخاذها تساهم في الوصول إلى نتائج صحيحة، كلما دل ذلك على نجاح الإدارة المالية بالمهمة التي تقوم بها.

للفكر الإداري المالي دورٌ مهمٌ، في المساعدة على نمو، ونهوض الشركات، بناءً على النقاط التالية:

دورها المهم في متابعة المنافسة، بين الشركات التي تعمل في مجال واحد. مواكبتها لارتفاع التضخم الاقتصادي؛ تبحث عن طرق لتنظيم السيولة النقدية. تساهم في دعم الشركات لتجنب الإفلاس.

تتفاعل مع سياسة الاندماج بين الشركات، من أجل توفير بيئة مؤسسية تعاونية، مما يساهم في توحيد الإدارات المالية.

تدرس الموازنة المالية الخاصة بالمؤسسة، وقطاع العمل الذي تتبع له. تربط التشريعات القانونية مع القرارات المالية.

وترشيد الإنفاق لا يعني بتاتا تخفيضه والتكشف فيه، فهو يشير إلى حسن التصرف في الأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة، وعلى أساس رشيد، دون إسراف ولا تقنير، وبذلك فهو يتضمن ضبط النفقات، وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة، ورفع مردودية وكفاءة الإنفاق.

وعلى الرغم من أن ندرة الموارد المالية تعد قيداً على الجهود التنموية للحكومة وعلى رأسها الحد من الفقر، إلا أن الخبرة العملية قد أفصحت عن أسلوب إدارة هذه الموارد يلعب هو الآخر دوراً لا يقل أهمية في التأثير على جهود التنمية، وهو الأمر الذي تطلب الالتزام بمبادئ الحكم

الراشد في إدارة موارد الدولة المختلفة فالإدارة الجيدة للمالية العامة للدولة جزء لا يتجزأ عن الإدارة الجيدة للحكم، وهي تعني بذلك حسن سير نظام إدارة المالية العامة سواء في جانب الإيرادات أو النفقات، بشكل يضمن تقديم الخدمات على أحسن وجه ممكن كما وكيفا وبفعالية.

وهو ما يتطلب توفير المعلومات المالية ذات الصلة والموثوق بها في الوقت المناسب وبطريقة متسقة (الشفافية) وتعزيز الرقابة على جميع المستويات، وتدعيم وتعزيز نظم المساءلة المختلفة بشأن تنفيذ الميزانية لما له من مكانا مركزيا في مكافحة الفساد وترشيد الإنفاق.

كما أن ترشيد الإنفاق في ظل سيادة الحكم الراشد أصبح يتطلب تعزيز اطر المشاركة لما لها من دور فعال دعم المساءلة في مؤسسات الموازنة العامة، وتوجيه الإنفاق نحو الوجهة الصحيحة، فالي جانب مشاركة البرلمان هناك مشاركة المجالس المحلية المنتخبة ومشاركة المجتمع المدني التي هي الأخرى لها دور فعال في المساءلة والرقابة على الموازنة العامة وموارد الدولة بما يضمن ترشيد الإنفاق وتوجيهه لتحقيق مصلحة المواطن .بالإضافة إلى انه أصبح يتطلب أيضا (ترشيد الإنفاق) قيام الدولة بإصلاحات اقتصادية ومالية وعلى رأسها إصلاح إصلاح إدارة

المالية العامة في الدول التي تعاني من خلل في إدارتها، نظرا لارتباط نظم إعداد الميزانية العامة برفع كفاءة الإنفاق العام والتركيز على إنتاجيته ومردوده وزيادة العائد الاقتصادي والاجتماعي له.

وفي نهاية نخلص إلى:

لا غنى للصالح العام، عن الحكم الراشد لكي يحقق المجتمع والاقتصاد أقصى رفاه ممكن في ضوء الموارد المحدودة المتاحة، كما يعد الالتزام بمبادئه شرطا ضروريا لتوسيع نطاق قدرات الدولة على إدارة مواردها

فالمشاركة والشفافية والمساءلة وحكم القانون، والإدارة الجيدة في جميع قطاعات المجتمع هي قوام تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة التي تركز على الافراد.

تؤدي أوجه الضعف في الحكم من قبيل انعدام الشفافية والمساءلة في القطاع العام وحالات الفساد إلى تقليل قدرة الدولة على تلبية حاجيات وأولويات مواطنيها خاصة الفقراء منهم، فالفساد

يحرم الفقراء من نصيبهم العادل من الموارد الاقتصادية والخدمات الأساسية، ويوجه موارد الدولة إلى وجهات غير مشروعة، ما يقلل من كفاءة وفعالية سياساتها وبرامجها التنموية.

أصبحت تتطلب الإدارة الجيدة لمالية الدولة إرساء مبادئ وأسس الحكم الرشيد خاصة الشفافية والمساءلة وتعزيز اطر المشاركة للفاعلين في المجتمع من قطاع خاص ومجتمع مدني، خاصة في ظل تنامي حاجيات الأفراد ومحدودية موارد الدولة، فإرساء هذه المبادئ من شأنه أن يقلل من الفساد وسوء التسيير، واستغلال المال العام، وبالمقابل يساعد ويدعم التسيير الجيد للموارد وترشيد الإنفاق بما يحقق الأهداف المسطرة الحكومة.

## المراجع

### مراجع باللغة العربية

#### الكتب

1. الزغبى (هيثم محمد)، الإدارة والتحليل المالي، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، الأردن
2. جميل أحمد توفيق ، أساسيات الإدارة المالية ، دار النهضة العربية ، بيروت ، لبنان ، طبعة 1984.
3. هيثم صاحب عجام، علي محمد سعود، تخطيط المال العام، دار الكندي للنشر والتوزيع، عمان، 2004 ،
4. حامد عبد المجيد دراز، محمد عمر حماد أبو دوح، مبادئ المالية العامة، اليكس لتكنولوجيا المعلومات، الإسكندرية، 2007 .
5. كنجو كنجو و د. إبراهيم وهبي فهد ، الإدارة المالية ، عمان ، 1997
6. مفلح عقل، مقدمة والتحليل المالي، دار المستقبل للنشر عمان 2000 .
7. محمد يونس خان و د . هشام صالح غرايبة، نيويورك ، 1986 .
8. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2008 .
9. محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية ، الإسكندرية، 2006
10. محمد صادق حامد ربابعة، نموذج مقترح لقياس اثر جودة المعلومات المحاسبية على ترشيد الإنفاق الحكومي الأردني طبقا للمعايير الدولية.
11. محمد زكي علي السيد، الحوكمة في الموازنة العامة للدولة مع التطبيق على سياسات الدعم في الاقتصاد المصري، رسالة مقدمة لنيل درجة .الدكتوراه في الاقتصاد، آلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2008 .



12. محمد قاسم خصاونة، أساسيات الإدارة المالية ، دار الفكر ، عمان الأردن طبعة الأولى ،  
2011

13. نائل عبد الحافظ العوامل، الإدارة المالية العامة، مدخل نظامي مقارنة، مرآة احمد ياسين،  
الطبعة الرابعة، الأردن، 2003.

14. نرمين طلعت غالي، موازنة البرامج والمحاسبة عن الأداء ودورها في تطوير العمل الإداري  
وتطبيق نظم الجودة الشاملة، الإدارة المرآة للبحوث المالية والتنمية الإدارية، المجلد الأول  
للبحوث المالية، جمهورية مصر العربية، 2007 .

15. عبد الحليم كراجه، الإدارة المالية بين النظرية و التطبيق ,أريد , 1991

16. عبد الغفار حنفي، الإدارة المالية، مدخل اتخاذ القرارات، الإسكندرية , 2006.

17. علي محمد ربابعة , الإدارة المالية , عمان , 1989

18. عبد المعطي أرشيد و د. حسني خربوش، أساسيات الإدارة المالية، عمان , 1995

19. عدنان محسن ظاهر ، الموازنات العامة في الدول العربية، دراسة مقارنة حول إعداد وإقرار  
وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة في الدول العربية، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لبنان،  
2004،

20. خالد خليل الظاهر، دور المجالس المحلية في التنمية الاجتماعية، مجلة اريد للبحوث  
والدراسات، المجلد الثاني، العدد الثاني، 1999، الأردن.

### الرسائل الجامعية:

1. بركات غنية - بن قيراط عبد العزيز - شمام وفاء، مذكرة حول تمويل المشاريع الاستثمارية،  
جامعة العقيد الحاج لخضر باتنة الجزائر، السنة الجامعية 2009/2008

2. دكتوراه فلسفة في المحاسبة، آلية الأعمال، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن،  
2010،

### المقالات:

1 عبد الفتاح الجبالي، المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة، ورقة مقدمة لمؤتمر " دور الدولة في الاقتصاد المختلط"، مركز شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، يومي 12 و 13 افريل 2008 ، القاهرة، ص:06.

2 الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة اسكوا، نيويورك، 2003، ص 04

#### مواقع انترنت:

1. بلوصيف الطيب ، الحكم الراشد مفهوم ومكونات ، جامعة فرحات عباس، سطيف ، على الموقع : <http://www.maspalitiques.com>: اطلع عليه بتاريخ 2016/05/12

2. <http://pbcoalition.com/download/al%20mowazna%20al%20tsharokeyeh%202016/04/16> اطلع %202.pdf

3. <http://www.pbcoalition.com/download/so2al%20motakerer%203n%20al%20mowaznah.pdf> 2016/04/30

#### مراجع باللغة الأجنبية

- 1 Ande Chaineau, Lexique Économie Général, PUF; 1979, p :154.
- 2 Arigapudi Premchand, Public Financial Accountability, , Seminar on Public Financial Management and
- 3 Accountability, and the World Conference on Governance, op cit, p:178
- 4 Fabre.F.J : Le contrôle des finances publique, Paris, PUF,1968
- 5 Bennacer ELBaz: stratégie de changement, contrôle et evaluation de l'action administrative, mode et finalités, Annales IEDF P 94

## فهرس العناوين

الصفحة	العنوان
3	مقدمة عامة
<b>الفصل الأول: الإدارة المالية كوظيفة و وحدة إدارية</b>	
6	المبحث الأول: التخطيط و التحليل المالي
6	المطلب الأول : ماهية التحليل المالي
7	الفرع الأول : تعريف التحليل المالي
7	الفرع الثاني : منهجية التحليل المالي
8	الفرع الثالث: أهداف التحليل المالي
9	المطلب الثاني: ماهية التخطيط المالي
9	الفرع الأول: مفهوم التخطيط المالي
11	الفرع الثاني: أنواع ومجالات التخطيط المالي
13	الفرع الثالث: المراحل والعوامل المساعدة على نجاح التخطيط
14	المبحث الثاني : التمويل والرقابة
14	المطلب الأول: ماهية التمويل
16	الفرع الأول: مفهوم التمويل
17	الفرع الثاني: طرق وأشكال التمويل
23	المطلب الثاني: الرقابة المالية
23	الفرع الأول: تعريف الرقابة
25	الفرع الثاني : سبل نجاح الرقابة المالية ومجالاتها
26	الفرع الثالث: أساليب و أدوات تنفيذ الرقابة المالية
28	خلاصة

الفصل الثاني: فعالية وترشيد الإنفاق العام	
31	المبحث الأول : ترشيد الإنفاق العام مفهومه، عناصره ومتطلبات نجاحه
31	المطلب الأول : مفهوم ترشيد الإنفاق العام ومبرراته
31	الفرع الأول : تعريف الإنفاق العام
34	الفرع الثاني : أهداف ترشيد الإنفاق
35	المطلب الثاني: عناصر ومتطلبات نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام
35	الفرع الأول: عناصر ترشيد الإنفاق العام
35	الفرع الثاني: متطلبات نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام
36	المبحث الثاني : الرقابة المالية ودورها في الكفاءة العملية
36	المطلب الأول: الرقابة المالية وترشيد الإنفاق
36	الفرع الأول: الرقابة على مردود الإنفاق العام
39	الفرع الثاني: كفاءة الإنفاق العام
41	المطلب الثاني: الرقابة على الاداء وترشيد الإنفاق العام
41	الفرع الأول: الشفافية والمساءلة وتعزيز المشاركة لأجل ترشيد الإنفاق الحكومي
45	الفرع الثاني : تفعيل آليات المساءلة لضمان كفاءة استخدام المال العام
55	الفرع الثالث: تعزيز المشاركة في عملية الموازنة
66	خلاصة
68	الخاتمة
70	قائمة المراجع
74	الفهرس