



مدى ملاءمة موازنة الابواب والبنود كأداة تخطيط ورقابة

على المال العام

دراسة حالة بمراقبة الخدمات المالية - بنغازي

قدمت من قبل:

عبدالحميد على خيرالله العبيدي

تحت إشراف:

ا. د. بوبكر فرج شريعة

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في المحاسبة

جامعة بنغازي

كلية الاقتصاد

نوفمبر 2018

Copyright © 2018.All rights reserved , no part of this thesis may be reproduced in any form, electronic or mechanical, including photocopy , recording scanning , or any information , without the permission in writhing from the author or the Directorate of Graduate Studies and Training university of Benghazi .

حقوق الطبع 2018 محفوظة، لا يسمح اخذ أي معلومة من إي جزء من هذه الرسالة على هيئة نسخة الكترونية أو ميكانيكية بطريقة التصوير أو التسجيل أو المسح من دون الحصول على إذن كتابي من المؤلف أو إدارة الدراسات العليا والتدريب جامعة بنغازي.



قسم المحاسبة

مدى ملائمة موازنة الابواب والبنود كأداة تخطيط ورقابة على المال العام

"دراسة حالة بمراقبة الخدمات المالية - بنغازي"

أعداد

عبد الحميد علي خيرالله العبيدي

نوقشت هذه الرسالة واجيزت بتاريخ: 2018/11/29

تحت إشراف

أ. د بوبكر فرج شريعة

التوقيع:

الدكتور: علي عوض زاقوب (ممتحناً داخلياً)

التوقيع:

الدكتور: خالد محمد رحيل (ممتحناً خارجياً)

التوقيع:

مدير إدارة الدراسات العليا والتدريب بالجامعة

يعتمد عميد الكلية

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ

أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ)

سورة البقرة الآية (188)

الإهداء

يسرني أن أهدي هذا الجهد المتواضع

إلى روح والديّ..... رحمهما الله وأسكنهما فسيح جناته

الذي كم تمنيت أن يعيشا معي هذه اللحظة

إلي من كان خير عون لي في هذه المرحلة من حياتي.... أسرتي الحبيبة وعلى
رأسهم من وقفت بجانبتي وصبرت معي وشاركتني كل لحظة بمسراتها ومآسيها.....
زوجتي الغالية وشريكة حياتي.....

ولكل من أبنائي صهيب وسهيل وسفيان

وبناتي سلوان وسدير وسجى

مستقبلي المشرق

شكر وتقدير

الحمد لله رب العرش العظيم على توفيقه، والصلاة والسلام على سيد الخلق وأشرف الانبياء والمرسلين سيدنا وحبیبنا وقدوتنا محمد صلى الله عليه وسلم وعلى أهله وأصحابه ومن تابعه بإحسان الى يوم البعث العظيم.

يسرني ويسعدني أن أتقدم بأسمى آيات الشكر والتقدير والعرفان الى الاستاذ الدكتور الفاضل أبوبكر شريعة لتفضله بقبول الاشراف على رسالتي وتحمله أعباء الاشراف من متابعة وسعة بال ورحابة صدر من بداية عملية أعداد المقترح حتى إنهاء الرسالة وضورها بهذه الصورة، واتقدم بالشكر والتقدير لكل من لجنة المناقشة المكونة من الدكتور علي زاقوب بصفته ممتحن داخلي، والدكتور خالد رحيل بصفته ممتحن خارجي على تحملهما مسئولية دراسة ومراجعة وتصحيح كل الاخطاء بهذه الدراسة، كما لا يفوتني أن أتوجه بالشكر لكل من لجنة مناقشة المقترحات وما قدموه لي من نصح وإرشاد وهم كل من الدكتور جمعة الحاسي، والدكتور مسعود البديري، والدكتور عوض الروياتي، والدكتور عبدالسلام الكزة، وأتوجه بخالص الشكر والتقدير لكل من وقف بجانبني في دراستي هذه وعلى رأسهم المربي الفاضل الاستاذ الدكتور أبراهيم الرفادي على ما قدمه لي من تشجيع ومتابعة مستمرة ونصح وكان نعم السند، كما أتقدم بالشكر للدكتور يوسف القماطي على العمل الاحصائي الذي قدمه لي في هذا البحث، والشكر والتقدير للموجه المتقاعد الاستاذ جمعة العرفي على تحمله أعباء التصحيح اللغوي، ولا يفوتني أن أتقدم بخالص الشكر والعرفان للأسرة التي احتضنتني منذ بداية انطلاقي في مرحلة البكالوريوس وهي أسرة المعهد القومي للإدارة، والشكر والتقدير لأسرة جامعة بنغازي العريقة على قبولهم لي كطالب ماجستير وما أضافه لرصيدي العلمي والمعرفي في هذه المرحلة المتميزة من حياتي.

كما يطيب لي أن أتقدم بالشكر والتقدير لكافة الزملاء بمراقبة الخدمات المالية - بنغازي من رؤساء أقسام ورؤساء وحدات ومراقبين ماليين وعلى رأسهم الاستاذ المحترم طارق دربي مراقب الخدمات المالية بنغازي على تشجيعهم و تعاونهم الجاد وتدليل الصعوبات بأجراء الدراسة الميدانية بالمراقبة.

وأُتقدم بالشكر للسيد المحترم ناجي العوكلي على تحمله تكلفة وعبأ الحصول على المراجع العلمية من جمهورية مصر العربية، وللصديق الدكتور محمد مرسال على تعاونه ودعمه الدائم والمتواصل.

وأخيراً أتقدم بالشكر لأسرتي زوجتي الفاضلة وأولادي وبناتي الذين تحملوا معي أعباء هذه الرسالة، وايضاً الشكر لكل من كان له فضل في مسيرتي العلمية ولو بكلمة طيبة ودائماً وأبداً يبقى الحمد والفضل والمنه لله الكريم على نعمه التي لا تحصى.

الباحث

فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع	رقم تسلسل
....	الواجهة	.....
ب	صفحة حقوق الطبع	.....
ج	صفحة التوقيعات	
هـ	الإهداء	.....
و	شكر وتقدير	.....
ح	فهرس المحتويات	.....
ي	ملخص الرسالة	.....
1	الفصل الأول الإطار العام للدراسة	.....
2	مقدمة	1.1
4	مشكلة الدراسة	2.1
6	الدراسات السابقة	3.1
8	أهداف الدراسة	4.1
8	أهمية الدراسة	5.1
10	منهجية الدراسة	6.1
11	مجتمع الدراسة	7.1
11	حدود ونطاق الدراسة	8.1
12	تقسيمات الدراسة	9.1
13	الفصل الثاني الموازنة العامة وأصولها العلمية - الموازنة العامة في ليبيا	.....
14	مقدمة	1.2
15	التعريفات الإجرائية	2.2
17	تطور الموازنة ومفهومها وتعريفها	3.2
21	أنواع وأنماط الموازنات	4.2
24	تطبيقات حديثة للموازنات	5.2
28	اهداف الموازنة العامة للدولة	6.2
29	مبادئ الموازنة العامة	7.2
29	أعداد الموازنة	8.2
35	إقرار الموازنة	9.2
40	رفض الموازنة	10.2
42	موافقة السلطة التشريعية على الموازنة ونتائجها	11.2

42	الموازنة الاثنا عشرية	12.2
44	تنفيذ الموازنة	13.2
49	تصحيح الموازنة	14.2
50	الحساب الختامي	15.2
52	مراقبة تنفيذ الموازنة	16.2
55	الموازنة العامة في ليبيا	17.2
73	الخلاصة	18.2
74	الفصل الثالث التخطيط والرقابة كأداة من أدوات الموازنة العامة للدولة	.....
75	مقدمة	1.3
75	التخطيط	2.3
80	الرقابة	3.3
88	التخطيط والرقابة في ليبيا	4.3
105	الخلاصة	5.3
106	الفصل الرابع الدراسة الميدانية	.....
107	مقدمة	1.4
107	منهج الدراسة	2.4
107	أسلوب العينة المنتظمة	3.4
108	أسلوب المقابلة الشخصية	4.4
110	مجتمع وعينة الدراسة	5.4
112	تحليل الدراسة	6.4
163	الخلاصة	7.4
164	الفصل الخامس النتائج والتوصيات	.....
165	مقدمة	1.5
165	نتائج الدراسة	2.5
169	التوصيات	3.5
172	قائمة المراجع	.....

مدى ملاءمة موازنة الابواب والبنود كأداة تخطيط ورقابة على المال العام

"دراسة حالة بمراقبة الخدمات المالية - بنغازي"

أعداد الطالب: عبدالحميد على خيرالله العبيدي

اشراف الاستاذ الدكتور: بوبكر فرج شريعة

ملخص الدراسة

هدفت الدراسة الى التعرف على مدى ملاءمة استخدام موازنة الأبواب والبنود كأداة من أدوات التخطيط والرقابة على المال العام في ليبيا ، ونظراً لأهمية الدراسة وارتباطها بالمال العام تم استخدام أسلوب المقابلة الشخصية لجمع البيانات من المشاركين في الدراسة من خلال استمارة مقابلة شخصية أعدت خصيصاً لهذه الدراسة تتكون من مجموعة أسئلة تم تقسيمها إلى ثلاث محاور رئيسية، أختص المحور الأول بمجموعة من الأسئلة العامة حول الموازنة، أما المحور الثاني فقد كان يدور حول عملية التخطيط في الموازنة، وجاء المحور الثالث بحوار تعلق بالموازنة كأداة من أدوات الرقابة على المال العام ، كما تم استخدام أسلوب العينة المنتظمة في اختيار العناصر المشاركة في الدراسة على اعتبار أنه الأسلوب الأنسب لمثل هذه الحالات، ونظراً كون وزارة المالية هي المصدر الرئيسي للموازنة، وهي التي تتحكم في السياسة المالية للدولة عن طريق الإدارات التابعة لها ومراقبات الخدمات المالية وعلى اعتبار أن مراقبة الخدمات المالية بنغازي تعتبر ثاني أكبر مراقبة خدمات مالية على مستوى ليبيا، وإن حجم العمل بها كبير ومناسب فقد تم اختيارها لتكون المجتمع الذي تؤخذ منه عينة الدراسة، حيث تم اختيار المشاركين في الدراسة من الموظفين الذين لهم صلة وطيدة بالموازنة من (مراقب الخدمات المالية، رؤساء أقسام، رؤساء وحدات، مراقبين ماليين) .

لقد تم استخدام المنهج الاستقرائي لجمع البيانات، بالرجوع للدراسات السابقة والدوريات والكتب والمراجع العلمية ، ثم قام الباحث بعد ذلك بتحليل البيانات من خلال برنامج الرزم

الإحصائية (SPSS) باستخدام التحليل النسبي للوصول لنتائج ردود الإجابات على الأسئلة واستخدام التحليل العنقودي لمعرفة مدى التوافق في الإجابات بين المشاركين في الدراسة، وقد توصل الباحث الى العديد من النتائج التي كان من أهمها، إن موازنة الأبواب والبنود ملائمة مع الوضع الليبي الراهن، وذلك لعدم وجود أمكانيات وكوادر بشرية تستوعب تطبيق أسلوب آخر وأن النفوذات السياسية لها تأثير بشكل مباشر على كل من عمليتي التخطيط والرقابة للموازنة وأن الثقافة الفكرية السائدة في ليبيا وخصوصاً الاجتماعية والسياسية لها تأثير على بيئة العمل وبالتالي فهي مؤثرة بشكل كبير على أداء الموازنة .

أخيراً نأمل أن تكون هذه الدراسة مدخل لتطوير وتحديث أسلوب الموازنة المتبع داخل ليبيا ، والتخلص من الأسلوب التقليدي وما يتعلق به من سلبيات الأداء المالي المنتعبد والمتأصل والمرتبب بالموازنة، وما يتبعه من تشريعات ذات علاقة بالعمل المالي والموازنة والتي تشكل عقبة حقيقية في سبيل التطور والتقدم .

الفصل الاول

الإطار العام للدراسة

1.1 مقدمة :

على الرغم من التغيير والتطور الكبيرين اللذين لحقا بالنظرية العامة للمال العام إلا إن هذا الموضوع لا يزال من الموضوعات المهمة التي تحتل مكانا بارزا في القانون الإداري، والجدير بالذكر أن الاهتمام بالمال العام لم يكن غاية المشرع وحدة بل هو غاية أساسية تسعى الدولة إلى تحقيقها بكافة الوسائل لارتباطه بمصالحها الاقتصادية الجوهرية، إذ من البديهي أن الدولة حتى تتمكن من القيام بوظائفها لا بد من أن تتاح لها الأموال اللازمة لتنفيذ وإكمال مشاريعها وتدير مرافقها (حمود 2004 : 434) .

لقد عرف قطب(2006 : 3) "المال العام ذلك الذي تمتلكه الدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة، سواء كانت هذه الملكية عامة أم خاصة، ويكون هذا المال مخصصاً للمنفعة العامة سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة " .

كما عرفت المادة (سبعة وثمانون) من القانون المدني الليبي لعام 1953م المال العام بالنص التالي " تعتبر أموالاً عامه العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة للمنفعة العامة بقانون أو بمرسوم أو بالفعل" .

حيث يعتبر المال من أهم الاسس التي تستخدم لبناء الحضارات فتقوم الدول باستغلال الموارد والإمكانيات المتاحة لتحويلها الي اقتصاد قوي يجعلها قادرة على التقدم والنمو والازدهار، ويتم ذلك من خلال الموازنة العامة، والتي عن طريقها ننتمكن من معرفة وضع الدولة ومقدرتها، وعرف كل من بن غربية وبالخير(2001:159) الموازنة العامة " بأنها خطة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة قادمة غالباً سنة، ويتم هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى إليها السلطة السياسية " ، وفي العصر الحديث ازداد دور الدولة وأعباءها السياسية والاقتصادية والاجتماعية فأصبحت

الدولة الحديثة تترجم أهداف المجتمع إلى خطط وبرامج تعبر عن طموحات وأهداف السلطات السياسية في تحقيق غايات المجتمع وإشباع حاجاته، حيث تقوم الأجهزة التنفيذية في الدولة بوضع هذه الخطط والبرامج في شكل أرقام بالموازنات العامة وعند إجازة هذه الموازنات واعتمادها من قبل السلطات التشريعية تتولى الأجهزة التنفيذية المختلفة تنفيذ ما جاء بها من خطط وبرامج (بن غربية ، بالخير 2001 :159 السحيري 2006 : 1، شريعة ، والعبودي 2018 : 1).

ويعتبر إعداد الموازنة وفقاً لنظام الأبواب والبنود أحد أساليب إعداد الموازنة العامة للدولة، وهو نظام قديم اعتمده صندوق النقد الدولي وفرضه على الدول التي تتلقى دعماً من هذا الصندوق، وليبيا كانت من ضمن هذه الدول منذ تاريخ الاستقلال سنة 1951 م، حيث صنفت ضمن أفر دول العالم، وبذلك كانت تحظى بدعم صندوق النقد الدولي وفرض عليها هذا النظام كغيرها من الدول الفقيرة الأخرى المدعومة من هذا الصندوق، وهذا النظام وضع بحيث يعطي مهمة التخطيط والرقابة لصندوق النقد الدولي على اعتبار أنه صاحب التمويل، وكذلك لوجود نسب الفساد الإداري والمالي العالية في مثل هذه الدول، ولكن بعد اكتشاف النفط في منتصف الستينيات من القرن الماضي أصبحت ليبيا من الدول الغنية بسبب هذه الثروة وأصبح ليس بالضرورة الاستمرار في التقيد بهذا النمط من الموازنة على اعتبار أن هناك أنواعاً أخرى من الأنماط والأشكال الحديثة للميزانيات العامة والتي تعتبر أكثر جدوى وفائدة- كالموازنة الصفرية، موازنة البرامج والأداء، موازنة التخطيط والبرمجة (الدوري والجنابي 1999 : 12 بن غربية ، بالخير 2001 : 160، شريعة 2016 : 10) .

بالرغم من التطورات في البيئات المختلفة سواء كانت ناجمة عن التغيرات في البيئة الاجتماعية أو الاقتصادية أو السياسية وغيرها من البيئات الأخرى، بالإضافة إلى التقدم التكنولوجي وما نتج عنه من تطور علمي وزيادة المستوى التعليمي والثقافي للموارد البشرية في ليبيا إلا أن هذا

الاسلوب لم يتم تحديثه وتطويره من قبل جهات الاختصاص بالدولة الليبية، حيث نجد أن أهمية الموازنة قد تزايدت بصورة أكثر وضوحاً مع تعمق وتضخم دور الدولة الاقتصادي، فلم تعد الموازنة مجرد أداة تنظيمية فحسب بل أصبحت أداة توجيهية أحياناً وتحكيمية أحياناً أخرى وعلى جميع مستويات الحركة أو النشاط العام بأبعاده السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية أو المالية (العربي 1989 : 5 ، السحيري 2006 : 2) .

وفي أواخر العقد الأول من القرن الحالي توجه العديد من دول العالم إلى تغيير أسلوب الأبواب والبنود وإتباع أساليب أخرى في إعداد الموازنات كموازنة البرامج والأداء، والموازنة الصفرية التي أثبتت نجاحها للحد من إهدار المال العام والتي منها على سبيل المثال دولة الإمارات، حيث كانت تتبع موازنة البرامج والأداء منذ عام 2005 ثم غيرت إلى إتباع الموازنة الصفرية من عام 2011 وحتى يومنا هذا، وايضاً دولة سلطنة عمان التي بدأت بتطبيق ميزانية البرامج والأداء اعتباراً من عام 2015م (منشور تطوير إجراءات الميزانية الإمارات العربية 2011، دليل قراءة الميزانية العامة لدولة سلطنة عمان 2015).

2.1 مشكلة الدراسة :

تعد الموازنات من أهم أدوات الإصلاح والتنظيم وتنفيذ الخطط والبرامج في أي دولة وتعمل الموازنات التقديرية على المساعدة في تحقيق وظيفتين أساسيتين من الوظائف الإدارية، وهما وظيفتي التخطيط والرقابة، وتعتبر موازنة الأبواب والبنود إحدى أنواع الموازنات المتعارف عليها في هذا المجال، وهي موازنة تقليدية فرضها صندوق النقد الدولي على الدول التي كان يدعمها باعتبارها دول فقيرة، وكانت ليبيا ضمن هذه الدول في تلك الفترة وهي الفترة التي سبقت اكتشاف النفط، ولكن بعد اكتشاف النفط في ليبيا في منتصف الستينيات من القرن الماضي وبدأت الدولة الليبية بعملية التصدير، وأصبحت ليبيا من ضمن الدول الغنية بفضل هذه الثروة الطبيعية، لذلك صار لزاماً على

الدولة أن تقوم بإدارة شئونها من قبل السلطات المختلفة لديها لتسيير أمور الدولة ولحفظ المال العام بهدف تحقيق مصلحة الفرد والدولة (حماد 2010:139، شريعة 2016:10، شريعة والعبيدي 2018:1).

لقد قامت السلطات التشريعية بالدولة بإصدار قانون النظام المالي للدولة لسنة 1967 ونصت المادة السادسة منه بأن يتم أعداد الميزانية العامة للدولة وفقاً لنظام الأبواب والبنود كما قامت السلطات التنفيذية بإصدار لائحة الميزانية والحسابات والمخازن بأقسامها المختلفة ونص الباب الأول المتفرع من القسم الأول في مختلف مواده على طريقة إعداد وتنفيذ وتعديل الميزانية العامة للدولة وفقاً لنظام الأبواب والبنود، واعتمدت السلطات المختلفة هذا الأسلوب باعتباره أسلوب متعارف عليه وتم العمل به رغم أنه ليس الأسلوب الوحيد في أعداد الموازنات بل هناك العديد من الأساليب الحديثة والتي تعتبر أكثر جودة وفائدة غير أن الدولة الليبية لازالت تتعامل بهذا الأسلوب، ونظراً لان أسلوب الأبواب والبنود في إعداد الموازنات أسلوباً تقليدياً لا يتوافق مع التطورات التي حدثت في البيئات المختلفة كما أنه لا يتماشى مع أهداف الدولة الحديثة والأسلوب الحديث للموازنات مما اضطر العديد من دول العالم إلى التحول إلى الأسلوب الحديث بالشكل الذي يحد من إهدار المال العام .

بناء على ذلك كان ولا بد من التأكد من ملائمة استخدام موازنة الأبواب والبنود في مجال التخطيط والرقابة باعتبار أن هذه الموازنة قد استخدمت في ظروف وأزمنة وإمكانيات للدولة تختلف اختلافاً كبيراً عما هو عليه الحال للدولة في الوقت الحاضر .

وعليه يمكن أن تتلخص مشكلة الدراسة في التعرف على مدى ملائمة استخدام موازنة الأبواب والبنود كأداة تخطيط ورقابة على المال العام في ليبيا .

ومن خلال هذا التساؤل يمكن طرح العديد من الأسئلة المهمة ذات الصلة:-

• هل يتم استخدام موازنة الابواب والبنود بالشكل الذي يحقق الغرض الذي وضعت من أجله

الموازنة ؟

• ما هي القيود التي تحد من استخدام موازنة الابواب والبنود كأداة تخطيط ورقابة للحد من إهدار المال العام ؟

• هل من الممكن تطوير الموازنة التقليدية بالقدر الذي تتماشى مع التطور العلمي وتحقق قدر كافي من التخطيط والرقابة على المال العام ؟

3.1 الدراسات السابقة :

تم مراجعة أدبيات الدراسة بالاطلاع على ما يتوفر لدينا من الدراسات في هذا المجال محلية وعربية، وأجنبية، أما الدراسات المحلية فإنه حسب علم الباحث أن هذا النوع من الدراسات في البيئة الليبية نادرة، ومن بين هذه الدراسات دراسة السحيري (1993) بعنوان " تقييم وتطوير نظام الميزانية العامة للدولة في ليبيا " هدفت هذه الدراسة الى تقييم وتطوير نظام الميزانية العامة في ليبيا وبين فيها أن ميزانية البنود تشجع على الإنفاق بدلاً من الاقتصاد ولا يمكن في ظل هذه الميزانية تقدير النفقة الكلية لوظائف الدولة كما أنها تركز على الرقابة القانونية أكثر من عمليات التخطيط كما أقترح تطوير أساس الاستحقاق في الوحدات الإدارية العامة لملائمة الاستحقاق لتطبيق أساليب الموازنة المتطورة .

تناولت دراسة الزويبيك (2001) والتي كانت بعنوان "أمكانية تطبيق الموازنة على الأساس الصفري في الوحدات الإدارية العامة في ليبيا" وكان مجتمع الدراسة قطاع التعليم في شعبية بنغازي وقد أظهرت نتائج الدراسة عدم توفر مقومات تطبيق الموازنة على الأساس الصفري في قطاع التعليم .

وقام العبيدي (2002) بدراسة لمعرفة إمكانية استخدام نظام موازنة البرامج والأداء في إعداد الموازنات للوحدات الإدارية العامة في ليبيا بالتطبيق على قطاع التعليم في المنطقة الشرقية وقد استنتجت الدراسة صعوبة تطبيق ميزانية البرامج والأداء في هذا القطاع لعدم توفر المتطلبات

الأساسية لهذا النظام والمتمثلة في الهيكل التنظيمي الملائم للموازنة، وعدم وجود نظام محاسبي متكامل، والعناصر البشرية الكافية، وغيرها .

أما دراسة بوزعكوك (2014) بعنوان "العوامل المؤثرة على فاعلية المراقب المالي في أداء وظيفته الرقابية" رغم أن هذه الدراسة لم تكن بوجهة الخصوص على الموازنات إلا أن الباحث تناول الموازنات كحالة تطبيقية، حيث قام الباحث بتخصيص الفصل الثاني بالكامل لطبيعة الموازنات بالوحدات الإدارية، وكان مجتمع الدراسة يتمثل في المراقبين الماليين بالوحدات الإدارية العامة، وأوصت الدراسة بإعادة النظر بأسلوب الموازنة المطبق بالوحدات الإدارية العامة والاستعانة بالأسس العلمية لأعداد الموازنات ووضع دليل إرشادي لإعدادها .

أما فيما يخص الدراسات العربية فهناك العديد من الدراسات التي تناولت الموازنة كأداة تخطيط ورقابة ومن بين هذه الدراسات، دراسة الزعبي (2004) بعنوان "دور الموازنات في تخطيط ورقابة وتقييم أداء المجالس البلدية في الأردن" حيث هدفت الدراسة إلى التعرف على دور الموازنات في تخطيط ورقابة وتقييم أداء المجالس البلدية في الأردن والي تقويم كفاءة المجالس البلدية في الأردن في تخطيط أنشطتها، وكانت أهم التوصيات هي أن تهتم الإدارة المركزية بمساعدة البلديات على إعداد خططها وبرامجها ومساعدتها في تحقيق هذه الخطط من خلال إقرار موازناتها وتغيير أسلوب الرقابة وتطويره بالتركيز على مراقبة أهداف الإنفاق ونتائجه بدلاً من الاهتمام بتحديد أوجه الإنفاق وعناصره .

كما جاءت دراسة درغام والشيخ عيد (2008) بعنوان "مدى فاعلية الموازنات كأداة للتخطيط والرقابة في بلديات قطاع غزة من وجهة نظر القائمين على إعداد وتنفيذ الموازنات" والتي هدفت إلى تحليل مدى استخدام الموازنات كأداة للتخطيط والرقابة في بلديات قطاع غزة استناداً إلى الأدبيات المحاسبية في هذا المجال، وقد أوصت الدراسة إلى ضرورة إقناع الإدارة العليا بأهمية دور

الموازنات التخطيطية في مجال التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات الرشيدة، وضرورة التخطيط لعملية الموازنات بمساعدة موظفين مؤهلين وأصحاب خبرة، وضرورة وجود لجنة للموازنة مع وجود قسم مستقل لها يتبع للدائرة المالية.

4.1 أهداف الدراسة :

تهدف الدراسة إلى :

- التعرف على مدى ملائمة استخدام موازنة الأبواب والبنود كأداة تخطيط ورقابة .
- التعرف على القيود التي تحد من استخدام الموازنة كأداة تخطيط ورقابة على المال العام في ليبيا
- التأكد من أن موازنة الأبواب والبنود تتماشى مع التغيرات في البيئة الليبية لمختلف أنواع الأنشطة .

5.1 أهمية الدراسة :

تتبع أهمية هذه الدراسة من المكانة الهامة التي أصبحت عليها الموازنة في اقتصاديات الدول المعاصرة والناجمة من توسع دور الدول في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتطور مستوى التنمية في العصر الحديث، أدى كل ذلك إلى حصول تغييرات مهمة في مفهوم ومحتوى الموازنة فالموازنة العامة لم تعد وسيلة لحصر احتياجات الحكومة والإيرادات العامة لإنجاز مهام محددة بل أصبحت لها عدة وظائف تكاد أن تكون أساسية، وبالأخص استخدامها كوسيلة مفضلة لضبط السياسة المالية للدولة، وتحقيق أهدافها، وتنفيذ سياساتها الاقتصادية فالموازنة أصبحت ذات صلة وثيقة باقتصاد الدول المعاصرة، وهذه تعتبر أهم الملامح التي تميز الموازنة العامة الحديثة عن الموازنة العامة التقليدية (المعارك وشقيق، 2003 : هـ) .

كما أن هذه الدراسة جاءت استجابة لتوصيات بعض المؤتمرات والندوات المهمة بتطوير

الموازنة والتي منها :-

المؤتمر العربي الأول لخبراء الموازنة (1970م) ، ندوة الموازنة في المملكة العربية السعودية (1977م)، ندوة موازنة الظل (1981م)، المؤتمر العلمي لاقتصاديات التعليم في الوطن العربي (1991م) والتي توصي في مجملها بالاتي : -

1. البدء بتطبيق الموازنات الحديثة (موازنة التخطيط والبرمجة، الموازنة الصفرية) في المؤسسات الحكومية .

2. المساهمة من قبل الوزارات والمؤسسات الحكومية بتطوير نظم الموازنة بها وإتباع النظم الحديثة .

3. إجراء الدراسات والبحوث العلمية لتطوير نظم الموازنة في ضوء تجارب بعض الدول فيما يتعلق بإدخال النظم الحديثة .

4. إتباع الأسس المالية السليمة عند إعداد موازنة الجامعات وربط الموازنات بالخطط والمشروعات .

قد تكون هذه الدراسة أيضاً مدخل لتطوير وتحديث أسلوب الموازنة المتبع داخل ليبيا

بالإضافة إلى ندرة هذا النوع من البحوث المتعلقة بالموازنات في الشأن الليبي وأثرها على المال العام يزيد من أهمية هذه الدراسة في هذا الوقت بالذات.

6.1 منهج الدراسة :

استخدام المنهج الاستقرائي الذي ينسجم مع طبيعة وأغراض الدراسة.

1. منهجية الدراسة:

أ- الجانب النظري للدراسة :

أشتمل الجانب النظري لهذه الدراسة على مراجعة الأدب المحاسبي من خلال الكتب

والدوريات والدراسات السابقة ذات العلاقة بالموازنات وأنواعها و وظيفتي التخطيط والرقابة وعلاقتها

بالموازنة، بالإضافة إلى التشريعات الصادرة بالخصوص وذلك لبناء إطار نظري قوي وسليم يخدم الهدف من الدراسة.

ب- الجانب العملي للدراسة:

الأدوات التي تم بها جمع البيانات للوصول للمعلومات كان ذلك من خلال :

- استخدام أسلوب المقابلة الشخصية لجمع البيانات من المشاركين كون هذا الأسلوب يتناسب مع الهدف من الدراسة، حيث قام الباحث بإعداد استمارة مقابلة شخصية تتكون من مجموعة أسئلة تتعلق بالغرض من الدراسة استخدمت لجمع البيانات المتعلقة بالموضوع من قبل الفئات المستهدفة، حيث تم الإجابة على أسئلة الدراسة حتى يتمكن من استخلاص النتائج ، وتقسم الاستمارة إلى جزئين الجزء الأول يحتوي على الأسئلة الشخصية المتعلقة (المؤهل العلمي، عدد سنوات الخبرة ..الخ) والجزء الثاني مرتبط بالموازنة التقديرية وملائمتها كأداة تخطيط ورقابة
- أستخدم أسلوب العينة المنتظمة في تحديد الفئات المستهدفة، حيث كانت هذه الفئات هي (مراقب الخدمات المالية، رؤساء الأقسام، رؤساء الوحدات، المراقبين الماليين) بمراقبة الخدمات المالية بنغازي .

7.1 مجتمع الدراسة :

نظراً لأن مراقبة الخدمات المالية بمدينة بنغازي تعتبر ثاني أكبر مراقبة خدمات مالية على مستوى ليبيا، كما أن حجم العمل بها كبير كونها تقوم بعمليات الصرف والإشراف والمراجعة والمتابعة لأوجه الصرف لميزانيات جميع القطاعات الحكومية الممولة من الخزنة العامة للدولة والواقعة في نطاق المراقبة، كالتعليم والصحة والزراعة وغيرها من القطاعات الأخرى، وذلك من خلال الإدارات المختلفة بالمراقبة، ولقد تم حصر مجتمع الدراسة في الأقسام المختلفة بالمراقبة ذات

العلاقة بالعمل المالي للموازنة وهي (قسم الإعداد، قسم الميزانية، قسم المراجعة، قسم الخزينة قسم المراقبين الماليين) .

8.1 حدود ونطاق الدراسة :

تعتبر وزارة المالية صاحبة الحيازة المعلوماتية الأكبر لكل ما يتعلق بالموازنة العامة للدولة، حيث أنها الجهة التي تقوم بإصدار منشور الميزانية العامة السنوي لتقدير الإيرادات والنفقات كما أن الجهات الحكومية تصب فيها كل بياناتها ومعلوماتها المالية في كل مراحل الموازنة العامة بداية من مرحلة الإعداد ثم مرحلة الاعتماد مروراً بمرحلة التنفيذ وصولاً إلى مرحلة الفحص والمراجعة وتقوم بكل مرحلة من هذه المراحل بواسطة الإدارات والأقسام المختلفة بالوزارة، ونظراً لأن مراقبات الخدمات المالية تعتبر بمثابة وزارة مالية مصغرة عليه، فإن العمل في هذه الدراسة أقتصر على مراقبة الخدمات المالية - بنغازي باعتبارها ثاني أكبر مراقبة خدمات مالية في ليبيا من حيث حجم العمل والمخصصات.

9.1 تقسيمات الدراسة:

لغرض تحقيق أهداف الدراسة تم تقسيمها إلى خمس فصول :

الفصل الأول: تناول هذا الفصل الإطار العام للدراسة مشتملاً على المقدمة، ومشكلة الدراسة والدراسات السابقة، وأهمية الدراسة، وأهدافها، والمنهجية المتبعة لتحقيق الأهداف التي سعت إليها وكذلك الحدود والنطاق الذي تقع في دائرته، وتقسيمات الدراسة، وذلك لمعرفة الإطار العام للدراسة والأساليب التي اتبعت لتحقيق أهدافها .

الفصل الثاني: خصص هذا الفصل للإطار النظري للدراسة، حيث تناول أدبيات الدراسة ذات العلاقة بالموازنة من كتب ودراسات سابقة ودوريات مرتبطة بالموازنات وأنواعها وأهدافها بالإضافة إلى أسلوب الموازنة المطبق في ليبيا .

الفصل الثالث: تناول هذا الفصل الإطار النظري الخاص بالتخطيط والرقابة وعلاقتها بالموازنات التقديرية، وكيفية تطبيق التخطيط والرقابة من خلال نظام الموازنات بالرجوع إلى أدبيات المحاسبة والإدارة باعتبارهما وظيفتين أساسيتين من وظائف الإدارة .

الفصل الرابع: تناول هذا الفصل الجانب العملي من الدراسة، حيث وضع الخطوات العملية التي قام بها الباحث والمتمثلة في الدراسة الميدانية من خلال جمع البيانات المتحصل عليها وتبويبها وتحليلها.

الفصل الخامس: تناول هذا الفصل خاتمة الدراسة حيث تم فيه عرض النتائج المتوصل إليها من خلال تحليل البيانات كما تم عرض أهم التوصيات المتعلقة بالنتائج .

الفصل الثاني

الموازنة وأصولها العلمية

1.2 مقدمة :

يهدف هذا الفصل الى مراجعة الموازنة العامة في الأدب المحاسبي نظراً لما لها من دور في نمو وتطور الدول في العصر الحديث، حيث نجد أنه في عصر العولمة وتسابق الدول نحو التقدم التقني والتطور العلمي في ظل وجود الموارد الاقتصادية النادرة والمحدودة تسعى الدول لتلبية حاجات مواطنيها لتقديم الخدمات اللازمة لهم في شتى المجالات الاقتصادية وغير الاقتصادية وتوفير الأمن وتحقيق الاستقرار والنمو بالدولة في مصاف الدول المتقدمة، كل ذلك يتم من خلال الموازنة العامة للدولة التي تعكس الوجهة الحقيقية للسلطات السائدة في الدولة، فإعداد الموازنة لا يمكن أن يحل محل الحكومة الرشيدة أو أن يكون بديلاً عنها بل هي أداة تعكس التوجه الحقيقي للحكومة ورغباتها ومهاراتها، إذ يعتمد استخدامها على القدرات التي يتمتع بها السياسيون في الحكومات بمختلف أنواعهم وتوجهاتهم الحقيقية نحو استقرار و بناء الدولة(شكري1990:10، شريعة ، العبيدي 2018 : 2) .

وتعتبر الموازنة العامة الأداة الرئيسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث تشكل الموازنة رافداً أساسياً لتنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية بما تحويه من فكرة موسعة عن الإيرادات والمصروفات الحكومية خلال فترة زمنية محددة، ويعتبر المال العام الركيزة الأساسية التي تعتمد عليها الدول لنمو اقتصادها فمن خلاله تستطيع الدول وضع خططها المستقبلية لتحقيق أهداف التنمية بمختلف صورها في جميع المجالات وصولاً لأعلى معدلات التطور والرفاهية لأفراد المجتمع، وهي الغاية السامية التي تسعى إليها جميع الدول، ونظراً لأهميته الدور الهام الذي يؤديه المال العام في حياة المجتمعات فقد كان من الضرورة على الدولة أن تحرص على حمايته وصيانته من الإهدار والضياع، والجدير بالذكر أن الاهتمام بالمال العام هو غاية أساسية تسعى الدولة إلى تحقيقها بكافة الوسائل لارتباطه بمصالحها الاقتصادية الجوهرية، إذ من البديهي أن الدولة حتى تتمكن من

القيام بوظائفها لابد من أن تتاح لها الأموال اللازمة لتنفيذ وإكمال مشاريعها وتديبر مرافقها، حيث تسعى جميع الدول والحكومات إلى تبني سياسات وإجراءات للمحافظة على المال العام من الفساد وسوء الاستخدام بحيث تضمن استخدامه في الأوجه المخصصة له وبشكل اقتصادي وعلى هذا الأساس تعتبر الموازنة العامة للدولة بغض النظر عن النوع المستخدم منها - أداة من أدوات الرقابة والتخطيط في سبيل تحقيق أهداف الدولة (، اللوزي والقطامين 1996 : 84 ، الدرويش ، وآخرون : 2005 ، المجبري 2012 : 14، شريعة ، العبيدي 2018 : 3) .

2.2 التعريفات الإجرائية :

سيتم تناول بعض التعريفات المتعلقة بالمال العامة على النحو التالي :

أولاً : مفهوم المال

عرف المال في اللغة بأنه "جميع ما يمتلكه الإنسان من أشياء تكون لها قيمة، وقد أطلق المال أصلاً على ما يمتلكه الإنسان فعلاً، سواء أكان عيناً كالعقار والأراضي أو منفعة، كالذهب والفضة والنقود، وبعد ذلك توسع المفهوم ليشمل كل ما يملكه المرء من أموال ودخل فيه امتلاك الإنسان للحيوانات وغيرها من الأشياء الأخرى" ، وعلى ذلك فإن الشيء لا يكون مالاً إلا إذا توفرت فيه خاصيتان هما (الجليدي 1995 : 433) .

- " إمكانية حيازته " .

- " القدرة على الانتفاع به " .

ثانياً : صور الأموال

قسم المال لأقسام مختلفة غير أن هناك تقسيمات تعتبر من أهم التقسيمات جميعاً، وهو تقسيم المال إلى (عقار ومنقول) و(عام وخاص)، ويرجع تقسيم المال إلى عقار ومنقول باعتبار استقراره في محله نوعان : عقار وهو ما لا يمكن نقله من مكان لآخر، مثل المباني والأراضي

منقول " وهو ما يمكن نقله من مكان لآخر مثل النقود والمعادن النفيسة والسلع التجارية... وغيرها " ،
ويرجع تقسيم المال إلى عام و خاص نسبة إلى من يحوز ملكيته نوعان : المال الخاص " هو ما
كان ملكاً لفرد أو جماعة ولا تكون له صفة الملكية الشائعة لعامة الناس أو أن يكون مباحاً لهم " ،
المال العام " هو المال الذي لا تكون له صفة الملكية للأفراد ويكون خاضعاً للمصلحة العامة
كالمصانع والمدارس والمستشفيات والجامعات .. وغيرها والتي تكون ملكيتها للدولة " (الزحيلي 1987 :
(43) .

ثالثاً: المال العام في الفقه الإداري

عرف(قطب2006:3) المال العام بقوله "هو الذي تمتلكه الدولة أو أحد الأشخاص
الاعتبارية العامة سواء أكانت هذه الملكية عامة أم خاصة، ويكون هذا المال مخصصاً للمنفعة
العامة سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة" ، كما عرفه (حراري 2000: 44) "أنه كل عقار أو
منقول مملوك للجهات الاعتبارية العامة ومخصص من الناحية الفعلية أو القانونية للمنفعة العامة أي
للاستعمال العام للأفراد أو لخدمة المرافق العامة المختلفة هو من الأموال العامة".

رابعاً: المال العام في الشريعة الإسلامية

يعرف المال العام في الشريعة الإسلامية " بأنه المال الذي لا يدخل في الملك الفردي وإنما هو
لمصلحة القوم ومنافعهم " ، كما أقرت الشريعة الإسلامية المساواة بين الناس في الانتفاع بالمال العام،
ومن ثم تعود آثار الانتفاع به على جميع أفراد المجتمع، بحيث لا يكون انتفاع أحد الأفراد مانعاً من
انتفاع فرد آخر"(الدليمي 2004: 118، أبو العينين، دت: 297) .

خامساً: المال العام في التشريع الليبي

عرفت المادة (السابعة والثمانون) من القانون المدني الليبي لعام 1953م المال العام
بالنص التالي " تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة

والتي تكون مخصصة للمنفعة العامة بقانون أو بمرسوم أو بالفعل " ، كما عرفت المادة (الثالثة) من قانون الجرائم الاقتصادية رقم (2) لعام 1979م المال العام بالنص التالي " يقصد بالأموال العامة في تطبيق أحكام هذا القانون الأموال المملوكة الخاضعة لإدارة وإشراف إحدى الجهات المذكورة في المادة السابقة أو أي جهة أخرى ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة " ، حيث ذكرت المادة(الثانية)من هذا القانون الجهات التالية "اللجان أو المؤتمرات أو الأمانات أو البلديات أو وحدة الإدارة المحلية أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو الاتحادات أو النقابات أو الجمعيات أو الهيئات الخاصة ذات النفع العام أو الشركات أو المنشآت التي تساهم في رأس مالها هذه الجهات وكذلك المنشآت التي طبقت بشأنها مقولة شركاء لا إجراء " .

3.2 تطور الموازنة ومفهومها وتعريفها :

حيث سيتم تناول هذه المفاهيم والتعريفات حسب السياق التالي :

1.3.2 تطور الموازنة :

إن الموازنة بمفهومها الحديث هي من وضع بريطانيا، ثم جاءت فرنسا واقتبستها وبنتها على أسس علمية واضحة، وانتقلت الفكرة من بريطانيا وفرنسا إلى الدول الأخرى حتى عمت جميع البلدان الحديثة، وكانت نقطة الانطلاقة رغبة الشعب في أن يوافق ممثلوه على فرض الضرائب التي ترغب الحكومة في جبايتها، ولما سلمت السلطة بهذا المبدأ طلب ممثلو المكلفين بأن يراقبوا استعمال المبالغ المحصلة منها، وأن يناقشوا الحكومة في حاجتها إلى المال وفي الأسباب التي تبرر فرض الضرائب، ثم أصروا على أن تكون موافقتهم على الجباية والإنفاق دورية، أي أن تتجدد كل سنة مثلاً وعندها خرجت الموازنة بمفهومها العصري إلى حيز الوجود (عواضه د ت:37) .

2.3.2 مفهوم الموازنة العامة للدولة :

تعد الموازنة العامة الاداة التي تستخدمها السلطة التشريعية للاستدلال على كفاءة اجهزتها سواء من خلال النظر إلى مدخلات ومخرجات الموازنة في تحقيق التنمية، واكتسبت اهميتها من حاجة الحكومات المختلفة بأنظمتها السياسية على عكس فلسفتها بإدارة الحكم وتطوير المجتمع في المجالات الاقتصادية في هذه الوثيقة التي تتضمن أرقام ناطقة في تحقيق اهداف يخطط لها ويحدد لها فترة فالموازنة العامة للدولة عبارة عن وثيقة تصب في قالب مالي قوامه الأهداف والأرقام، أما الأهداف فتعبر عما تعتزم الدولة القيام به من برامج ومشروعات خلال فترة زمنية، أما الأرقام فتعبر عما تعتزم الدولة أنفاقه على هذه الأهداف وما يتوقع تحصيله من مختلف مواردها خلال الفترة الزمنية عينها وتحدد عادة بسنة من الزمن وهي تعبير عن سياسة الدولة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية، فالسلطات العامة لا يمكنها إشباع الحاجات العامة وتحقيق التنمية الشاملة دون نفقات، وهي بدورها تطلب الموارد لذلك وعملية تحليل بنود الميزانية العامة والتعرف على محتوياتها يعكس سياسة الدولة الإدارية والاجتماعية والاقتصادية والميزانية العامة لها تأثيرات متبادلة مع الأنظمة الأخرى كالتنظيم السياسي والإداري والاقتصادي(شكري1990:29، الفلاح 2000 :273، الغبان2016:80) .

كما يمكن تحديد مفاهيم الموازنة كالاتي : (العربي وعساف 1986 : 88 ، الغبان 2016 : 81)

المفهوم المحاسبي للموازنة: "ينظر الى كونها أرقاماً حسابية تشمل الاعتمادات المخصصة

والمتوقع إنفاقها والإيرادات المتوقع تحصيلها خلال فترة زمنية قادمة عادةً تكون سنة " .

المفهوم الرقابي للموازنة: " تعتبر الموازنة الأداة الرقابية للسلطة التشريعية لمراقبة أعمال السلطة

التنفيذية من خلال الالتزام بالاعتمادات المخصصة كما لصرفها لأنواع المحددة وضمن الفترة

المخصصة لها للتحقق بأن الوحدات قد قامت بتحقيق الأهداف المطلوبة " .

المفهوم السياسي للموازنة: " فالموازنة تعبر عن أرقام ترغب السلطة السياسية تنفيذها بأقل

التكاليف خلال المدة المحددة من خلال برامج توضح فيها مصادر الأموال الداخلة واستعمالاتها

الخارجة لتمويل البرامج للوحدات الحكومية " .

المفهوم القانوني للموازنة: " يعتبر فقهاء القانون بأن الموازنة العامة هي قانون لأنها تمر بنفس

الإجراءات التي يمر بها تشريع أي قانون وشمولها على أحكام قانونية تنظم مالية الدولة ."

المفهوم التخطيطي للموازنة: " ينظر للموازنة على كونها خطة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وإيراداتها

خلال فترة سنة يتم تقديرها في ضوء الأهداف التي تسعى إليها السلطة السياسية "

المفهوم الاقتصادي والاجتماعي للموازنة: " الموازنة تقوم بتوفير الموارد لتمويل النفقات التي تحقق

التنمية " .

ويرى الغبان (2016 : 83) أن هناك قواسم مشتركة بين هذه المفاهيم وهي :

1. إن الموازنة العامة وثيقة تنبؤ للإيرادات والمصروفات المتوقعة لفترة زمنية قادمة .

2. تصدر بقانون يسمى بقانون الموازنة من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية .

3. خطة مستقبلية تعبر عن أهداف الدولة المالية والاقتصادية والاجتماعية النابعة من فلسفتها .

3.3.2 تعريف الموازنة العامة للدولة :

هناك العديد من التعريفات للموازنة العامة للدولة ونذكر منها ما يلي :-

عرف كل من المعارك وشقيق (2003:9) الموازنة العامة للدولة بأنها " البرنامج المالي

للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية

والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة"، و عرف الدوري، والجنابي (1990:12) الموازنة العامة

"بوصفها برنامجاً سنوياً حكومياً، تعبر عن توجهات السلطة العامة للسنة المقبلة، وترجم بصورة

رقمية جميع أنشطة الدولة والإصلاحات المحتمل إدخالها، وعرفها كل من بن غربية، بالخير

(2001:161) الموازنة العامة "بأنها تقدير تفصيلي لنفقات وإيرادات الدولة خلال سنة مالية مقبلة

تعدده الأجهزة التنفيذية بالدولة وتعتمده السلطة التشريعية"، كما عرفها حسن(2009:27) "بأنها خطة

تتضمن تقدير نفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة قادمة غالباً سنة ويتم هذا التقدير في ضوء الأهداف

التي تسعى إليها السلطة السياسية"، وبناء على هذه التعريفات فإن الموازنة العامة للدولة تعتبر أداة

التوجيه والرقابة على الإدارة التنفيذية للتحقق من أن الاعتمادات المخصصة قد استخدمت في

الأغراض المحددة لها بما يحقق طموحات الفئات المختلفة لأفراد الشعب (شريعة، العبيدي 2018:4)

وهناك عدة تعريفات للموازنة العامة في تشريعات بعض الدول :

فقد عرف القانون الفرنسي الموازنة بأنها" الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء

الدولة وإيراداتها ويأذن بها ويقررها البرلمان في قانون يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية

والمالية، كما عرفها القانون البلجيكي بأنها بيان بالإيرادات والنفقات العامة خلال الدورة المالية ، وفي

دليل المحاسبة الحكومية للأمم المتحدة عرفت الموازنة العامة" بأنها عملية سنوية تركز على

التخطيط والتنسيق ورقابة استعمال الموارد لتحقيق الأهداف المطلوبة بكفاءة، و عرف القانون

المصري رقم (53) لسنة 1973م الموازنة العامة للدولة بأنها هي البرنامج المالي للخطة تعد لسنة

مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية

طبقاً للسياسة العامة للدولة" و عرفها التشريع الليبي الصادر عن رئيس مجلس الوزراء في لائحة

الميزانية والحسابات والمخازن، بأنها تشمل برنامجاً سنوياً يعد مقدماً بإيرادات ومصروفات مختلف

الأمانات والمصالح ، وتشمل جميع الإيرادات المتوقع تحصيلها والمصروفات الجائز إنفاقها خلال

السنة المالية، وتدرج كل من الإيرادات والمصروفات في جدول مستقل يلحق بقانون الميزانية ، أما

القانون الأمريكي فقد عرفها بأنها صك تقدر فيه نفقات السنة التالية و وارداتها ، بموجب القوانين

المعمول بها عند التقديم واقتراحات الجباية المطلوبة فيها (عواضة دت:49، بن غربية، وبالخير

161:2001 ، شريعة، والعبدي 2018 :3) .

يرى كل من بن غربية، وبالخير(162:2001) أن الموازنة العامة للدولة تتميز بمجموعة من

الخصائص منها :

1- الموازنة العامة تمثل خطة مالية لأنها تتعلق بالمستقبل سواء لسنة واحدة أو لعدة سنوات آتية

2- تتخذ الموازنة العامة طابعاً كمياً وهي بالتالي كأى ميزانية تقديرية تمثل خطة بالأرقام .

3- الأرقام التي تتضمنها الموازنة العامة للإيرادات والمصروفات هي أرقام أو بيانات تقديرية

وليست فعلية وهي بالتالي تناظر الميزانيات التقديرية للوحدات الاقتصادية .

4- تصنف الإيرادات بالموازنة العامة طبقاً لمصادر هذه الإيرادات بينما تصنف النفقات بها

طبقاً لأوجه الإنفاق أو الصرف .

5- الموازنة العامة تعكس عادة الخطوط العريضة للسياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

4.2 أنواع وأنماط الموازنات:

هناك العديد من أنواع وأشكال للموازنات ومن أهمها ما يلي :

1.4.2 الموازنة العامة أو التقليدية:

يعتبر هذا النمط من الموازنات من الأنماط الشائعة، ويطلق عليها بموازنة الأبواب والبنود

وهذا النوع من الموازنات يتضمن جميع نفقات الحكومة خاصة عندما تكون هي الموازنة الوحيدة

تطبيقاً لمبدأ وحدة الموازنة، وعلى ذلك فإن الموازنة العامة تغطي في العادة جميع موازنات الدولة

كالموازنة التسييرية أو الموازنة الجارية أو الموازنة الاستثمارية وغيرها من الموازنات الأخرى (بن

غربية ، وبالخير 2001 :163) .

2.4.2 الموازنات الملحقة:

هذا النوع من الموازنات يعمل به في الدول التي تطبق نظام اللامركزية، وفقاً لهذا النوع من الموازنات يتم تخصيص موازنات خاصة لبعض الجهات، حيث تكون هذه الموازنة منفصلة عن موازنة الجهاز المركزي للحكومة، كما يرى الكثير من المهتمين بأن الموازنة الملحقة لا تمثل استثناء لمبدأ وحدة الموازنة ذلك لأن الموازنة الملحقة يتم عرضها والمصادقة عليها من السلطة التشريعية مع الموازنة العامة (بن غربية ، والنخاط 2017 : 90) .

3.4.2 الموازنات المستقلة:

يختص هذا النوع من الموازنات بالجهات التي تقوم بتنفيذ مشروعات اقتصادية وتجارية معينة ومحددة وتدار هذه المشروعات بأسلوب مختلف عن أسلوب الإدارة العامة المركزي مما يتطلب أن تكون لإدارة هذه الجهات أنظمة مالية وإدارية خاصة بها تفي بأغراض المشروعات التي تقوم بتنفيذها، ولا يخضع هذا النوع من الموازنات للقواعد التي تخضع لها الموازنة العامة للدولة كما أن الحسابات الخاصة بتنفيذها تختلف عن تلك المطبقة في الحسابات الحكومية بالإضافة إلى أن هذا النوع من الموازنات لا يتطلب مصادقة السلطة التشريعية، بل يكفي بمصادقة مجلس إدارة المؤسسة أو الوزير المختص (بن غربية ، وبالخير 2001 : 163).

4.4.2 الموازنات الاستثنائية:

هي الموازنات التي تعد لمواجهة بعض الأعمال الطارئة أو الاستثنائية ، وتعرف أحيانا بالموازنات الإضافية أو خارج الموازنة، وهناك بعض الدول قامت بإعداد مثل هذه الموازنات ومنها التي تم إعدادها في حالات الحروب والكوارث وهذا النوع من الموازنات يخضع لاعتماد السلطة التشريعية، مع وجود بعض الاستثناءات فيما يتعلق بطرق التنفيذ والفترة الزمنية لقف حساباتها وسلطة الصرف وطريقة التمويل (بن غربية، والنخاط 2017 : 91).

5.4.2 الموازنات التكميلية:

هذا النوع من الموازنات يوضع خلال سنة تنفيذ الموازنة، وذلك لاستدراك بعض التعديلات أو الإضافات لبعض الاعتمادات أو التقديرات الواردة بالموازنة الأصلية للنفقات والإيرادات حيث تقوم الدولة بإصدار قوانين معدلة لقانون الموازنة العامة بسبب ظروف اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية لم تكن متوقعة عند إعداد الموازنة واعتمادها وإصدار قانون الموازنة ويمر اعتماد الموازنة التكميلية بنفس الإجراءات التي يمر بها اعتماد الموازنة العامة للدولة (بن غربية، وبالخير 2001: 164).

6.4.2 الموازنات الاستثمارية :

هذا النوع من الموازنات يعتبر جزءاً من الموازنة العامة للدولة، وتغطي هذه الموازنة فترات زمنية طويلة تمتد فترات تنفيذها إلى ثلاث سنوات أو خمس سنوات فأكثر وتسمى خطة تنفيذ هذا النوع من الموازنات بالخطة الثلاثية أو الخماسية على حسب فترة تنفيذ الخطة الاقتصادية أو الاجتماعية أو غيرها، وتخضع هذه الموازنة لتشريعات خاصة بشؤون التنمية التي تنظم عمليات إعداد وتنفيذ هذا النوع من الموازنات (بن غربية، النخاط 2017: 92).

7.4.2 الموازنة التعاقدية:

يقوم أسلوب الموازنة التعاقدية على أساس أن المبالغ المدرجة بالموازنة يتم تحديدها طبقاً للعقود المتفق عليها مع الجهات المنفذة أو المقاولين بدلاً من وضع مخصصات قد تزيد أو تقل عن التكلفة الفعلية للمشروعات المنفذة ويمكن أن يكون هذا الأسلوب أداة جيدة لتحقيق الكثير من الوفورات بالموازنة (بن غربية ، والنخاط 2017 : 94) .

5.2 تطبيقات حديثة للموازنات :

1.5.2 الموازنة الصفرية :

لا تعتبر الموازنة الصفرية مفهوماً جديداً، وهي ليست عملية موازنة وليست اختراعاً جديداً ومع ذلك فهي اتجاه إداري ويمكن أن تكون أساساً كأداة لاتخاذ القرارات بالنسبة للمدير التنفيذي وتعرف الموازنة الصفرية بأنها " أسلوب يعد بموجبه مشروع الموازنة العامة في صيغته النهائية على أساس التقييم لجميع البرامج والمشروعات والأنشطة الواردة فيها، سواء أكانت هذه الموازنة تشتمل على برامج مشروعات ونشاطات جديدة أم مشروعات ونشاطات قائمة فعلاً " وقد تم طرح الموازنة الصفرية بواسطة الرئيس الأمريكي جيم كارتر الذي بدأ تطبيقها عندما كان محافظاً لولاية جورجيا وحاول تعميمها في أنحاء الولايات المتحدة الأمريكية (حماد 2010:331، شريعة، العبيدي 2018:9).

ويمكن تناول مزايا ومآخذ الموازنة الصفرية كالاتي: (شريعة 2016: 12)

مزايا الموازنة الصفرية :

- تساهم في تطوير الخطط والموازنات الخاصة بالوحدات العامة .
- تمكن من قياس الكفاءة في إنجاز الأنشطة والمشاريع وتقييم الأداء .
- تساهم في زيادة المعرفة العلمية لدى المستويات الإدارية المختلفة من خلال تطوير فريق الإدارة.

مآخذ الموازنة الصفرية :

- إن تطبيق الموازنة الصفرية يحتاج إلى موظفين مؤهلين علمياً وعملياً، وغالباً لا يتوفر في الوحدات العامة الموظفون المؤهلون لذلك .
- صعوبة تفهم وإدارة الموازنة الصفرية من قبل الجهاز المكلف بتنفيذها .
- تعتمد على افتراضات يصعب تفهمها من المستويات الإدارية الدنيا .
- تحتاج إلى فترة طويلة لإعدادها، حيث يستغرق إعدادها وقتاً أطول من الوقت الذي يستغرقه إعداد الموازنات الأخرى .

2.5.2 موازنة البرامج والأداء :

تطورت الموازنة إلى أداة تكاملية رئيسية بالنسبة للتخطيط والرقابة، فهي قادرة على سد الفجوة بين التخطيط الاستراتيجي والتخطيط المتوسط والطويل المدى والأعمال الحالية ودون اتحاد كاف، ويمكن أن ينفصل التخطيط عن قيود ندرة الموارد، وتتفصل الموازنة عن اتجاه الخطط والبرامج وتعرف موازنة البرامج "على أنها الموازنة التي تركز أساساً على التخطيط الشامل المتكامل، وتكاليف المهام أو الأنشطة"، ومداخل موازنة البرامج يستوجب التحديد المسبق للتكلفة الكلية للمهمة المعنية بغض النظر عن الوحدات التي قد تستخدم لتنفيذ هذه البرامج (حماد 2010:1051، شريعة، العبيدي 2018: 10) .

ويمكن تناول مزايا ومآخذ موازنة البرامج والأداء كالتالي (شريعة 2016: 12):

1- مزايا موازنة البرامج:

- تمكن من تحديد معيار مناسب لتقييم التكلفة .
- تمكن من تعريف الأهداف بصورة أكثر دقة وبالتالي تفهم المشاكل والبدائل المتاحة .
- تمكن من توفير البيانات والمعلومات اللازمة لإجراء التحليل في عملية اتخاذ القرارات اللازمة لتحقيق الأهداف .
- تمكن من توفير البيانات والمعلومات المتعلقة بالمدخلات والمخرجات للبرامج ومدى ارتباطها بالأهداف .
- تمكن موازنة التخطيط والبرمجة من قياس انجازات البرامج وتقييم الأداء .
- أدت إلى زيادة الاهتمام بالتحليل وضرورة الرجوع إلى التحليلات قبل اتخاذ القرارات .
- أدت إلى زيادة اهتمام المستويات الإدارية العليا في الوحدات العامة بالموازنة والمشاركة في إعدادها لترجمة القرارات المتعلقة بوحداتهم في الموازنة .

2- مآخذ موازنة البرامج:

- تطبيق موازنة البرامج يحتاج إلى موظفين مؤهلين علمياً وعملياً، وغالباً لا يتوفر في الوحدات العامة الموظفون المؤهلون لذلك .
- صعوبة قياس إنجاز بعض الأهداف .
- تركيز الموازنة على البرامج الجديدة وزيادتها ولا تمكن من التقييم المستمر للبرامج المستمرة .
- لا تمكن الموازنة من تقييم أثر تمويل البرامج المختلفة .

3.5.2 الموازنة على أساس الأنشطة:

إن الأهداف المهمة للموازنة يجب أن تكون تحسين كل عملية على أساس متواصل والموازنة التقليدية بصورها الشائعة تركز على تكرار العمليات التاريخية، أما موازنة الأنشطة فإنها تضع أهداف التحسن وفقاً للنشاط وهو منهج يمكن أن يفهمه كل إنسان ويستخدمه للعمل من أجل التحسن، وتهتم موازنة الأنشطة على مزامنة الأنشطة وتحسين عمليات الأعمال، وتتبع الموازنة أسلوب " كل إدارة تعمل من أجل نفسها " وتضع الموازنة القائمة على الأنشطة أهدافاً لتحسين عمليات الأعمال وهو ما يتطلب جهوداً مشتركة من جانب الموظفين في مجموعة متنوعة من الإدارات، ونظراً لأن الهدف هو تحسين عملية الأعمال، فإن الحواجز القديمة بين الإدارات تبدأ في الانهيار (حماد 2010: 1171، شريعة 2016: 13).

عرف حماد (2010: 1174) الموازنة على أساس الأنشطة بأنها "عملية تخطيط وتحكم في

الأنشطة المتوقعة من المنظمة لاشتقاق موازنة فعالة التكاليف تعنى بحمل العمل المتنبئ به

والأهداف الاستراتيجية المتفق عليها "، وتستخدم موازنة الأنشطة لغة مشتركة (لغة الأنشطة أو لغة

عمليات الأعمال)، وتبحث الموازنة عن ثبات واتساق المخرجات، وهذا يعني أن النشاط يجب أن

يؤدي بشكل ثابت بمرور الوقت، وأن يكون هناك تشجيع على التحسين المتواصل وأن تتم تأدية

النشاط وفقاً لممارسة الأفضل الحالية ويتوقف النجاح على إيجاد أفضل طريقة ممكنة لأداء النشاط والبحث باستمرار عن طرق تحسينه، وتتطلب الموازنة على الأنشطة وضع أهداف لعمليات الأعمال باعتبارها الحد الأدنى للأداء وليس المستوى المطلق ويجب أن تحدد الأهداف الحد الأدنى للأداء لمساندة الأهداف التنظيمية، وأن لا يحاول المديرون تجاوز هذه المستويات الدنيا بل يجب عليهم أن يبحثوا عن طرق لتقليل الأقد وأجزاء الأنشطة المختلفة غير ذات القيمة المضافة(حماد2010:1174 شريعة 2016: 14، شريعة، العبيدي 2018:11).

4.5.2 موازنة الظل:

تعد الموازنة السنوية بمثابة مسار حياة في معظم المنظمات، ومرحلتا التخطيط والرقابة تحظيان باهتمام كبير في كل مستويات إدارة المنظمة، وفي ظل الطريقة التقليدية لإعداد الموازنة يكون التنبؤ لكل عنصر في الموازنة في النهاية برقم واحد رغم أن الإدارة تعلم مقدماً أن التنبؤ بالمستقبل لا يمكن أن يكون دقيقاً بنسبة (100%)، فإذا حدث تغير فعلاً في عنصر أو أكثر من هذه العناصر فإنه سوف يؤثر على عناصر أخرى وذلك حسب طبيعة هذا العنصر، وتعتبر موازنة الظل "إجراء تحليلي يكمل أساليب الموازنة التقليدية للتغلب على هذا النقص الخطير وهذه المنهجية الجديدة نسبياً هي عبارة عن دمج متزامن للمفاهيم الأساسية في عمل النماذج والمحاكاة والمحفزات والتي تعطي الإدارة فهماً منقطع النظير للمستقبل" (حماد2010:1207، شريعة، العبيدي2018:11).

ملخص لمنافع موازنة الظل(حماد2010: 1212، شريعة، العبيدي2018: 11):

- 1- الاعتراف بالطبيعة المميزة لأي أعمال معينه .
- 2- تعتبر نظام إنذار مبكر لتحديد مشكلات وفرص الأرباح الممكنة مقدماً وبطريقة جيدة .
- 3- تمكين الإدارة من وضع قائمة بأولويات القرار للتأثير في أداء أرباح المستقبل .
- 4- تحجيم مقدار المعلومات المقدمة للإدارة لاتخاذ القرار .

- 5- تعتبر موازنة الظل مكملة لطرق الموازنة التقليدية ولكنها لا تحل محلها أو تغييرها .
- 6- لها آليات تغذية استرجاع تعليمية لمساعدة المديرين لتحسين المدخلات في المستقبل .
- 7- تتيح نماذج الموازنة التكتيكية وصفها بسرعة كبيرة وفي كثير من الأوقات في خلال ساعات.
- 8- تتكامل بسهولة مع كل طرق التكاليف والمعايير المبنية على النشاط .
- 9- لا تتطلب فهماً كبيراً للرياضيات أو برمجة الكمبيوتر لكي تستخدم بفاعلية .

6.2 أهداف الموازنة العامة للدولة :

للموازنة العامة للدولة ثلاثة أهداف رئيسية تتمثل في الآتي(حسن 2009 : 27 ، شريعة ،

والعبيدي 2018: 4):

1.6.2 أهداف تخطيطية:

تهدف الموازنة العامة للدولة في عملية التخطيط واتخاذ القرارات إلى تحقيق الآتي:

- تقوم بحصر احتياجات الجهاز الحكومي خلال الفترة الزمنية المقبلة ومصادر التمويل اللازمة لتغطية هذه الاحتياجات .
- التنسيق والربط بين الموازنة السنوية وأهداف التنمية الاقتصادية و الاجتماعية.
- وضع الخطة الزمنية اللازمة لتنفيذ الأهداف.
- التوافق بين مختلف مكونات الجهاز الحكومي للدولة.

2.6.2 أهداف رقابية:

تهدف الموازنة العامة للدولة إلى تحقيق رقابة فعالة على العمليات المالية للوحدات

الإدارية التابعة للحكومة بمختلف أنواعها وذلك من خلال التالي :-

- متابعة وقياس الأداء الفعلي لأنشطة وبرامج الحكومة .

- إجراء مقارنة بين الفعلي والتقديري لكل من الإيرادات والمصروفات وتحليل الفارق واقتراح الإجراءات التصحيحية .
- رقابة ممتلكات الوحدة وأصولها والحفاظ عليها .
- المساعدة في ترشيد الإنفاق الحكومي من خلال التأكد من مدى الالتزام بتطبيق التشريعات والتعليمات والقواعد الإدارية والمالية الصادرة من الحكومة .

3.6.2 أهداف سلوكية:

تؤثر الموازنة العامة على سلوك واتجاهات العاملين بالجهاز الحكومي للدولة وذلك من خلال:

- التشجيع على نشر روح المبادرة والابتكار، وتحقيق التوافق بين أهداف الفرد وأهداف الوحدة وكذلك بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، وتوفير أساس عادل للشباب والعقاب.
- زيادة فاعلية الاتصال بين المستويات الإدارية المختلفة وخاصة الاتصال من أسفل إلى أعلى
- تنمية الثقة المتبادلة بين المستويات الإدارية المختلفة، وفتح المجال أمام العاملين للمشاركة في إعداد تقديرات الموازنة، ووضع أهداف ومعايير مقبولة من طرفهم وغير مفروضة عليهم من السلطات العليا .
- تحقيق التغذية العكسية مما يمكن الرؤساء بالتعرف على حقيقة ما يجري في أماكن العمل والشعور بالعاملين وأحاسيسهم.

7.2 مبادئ الموازنة العامة:

عند إعداد الموازنة تراعى عدة مبادئ يتعلق بعضها بأصول تنظيم الموازنة بالشكل الذي يكفل حق الشعوب ونوابها بالاطلاع عليها ومراقبتها بدقة وبكل سهولة، كما يتعلق البعض الآخر منها بالمدة التي يجب أن تعد الموازنة من أجلها، وتختلف قيمة هذه المبادئ حسب البلدان ويتطور

تطبيق هذه المبادئ مع تطور مفهوم الدولة والموازنة حتى أن قيمة هذه المبادئ انتهت أو أصبحت في طريق الزوال، بعد انتشار المذاهب السياسية والاجتماعية الحديثة التي نتج عنها تداخل واضح بين السياسة والاقتصاد والمالية العامة (عواضه د ت: 65) .

1.7.2 مبدأ شمول الموازنة:

يراد من هذا المبدأ أن تكون موازنة الدولة شاملة لجميع الإيرادات مهما كان مصدرها وكافة النفقات بمختلف أنواعها، فإن هذا المبدأ يجب مراعاته في تنظيم الموازنة لكي تكون الإيرادات والنفقات منطبقة على الواقع، فمبدأ الشمول يجب أن تقيد في خانة الإيرادات من الموازنة جميع الأموال التي تتم جبايتها مهما كان مصدرها ونوعها ومقدارها، وأن تقيد في خانة النفقات جميع الأموال التي يتم إنفاقها مهما كانت الغاية من إنفاقها غير أن هناك بعض الاستثناءات المطبقة حالياً على هذا المبدأ كالاستثناء المطبق على حصيله القروض، حيث يتم إدراج صافي هذه الحصيله من القروض بعد طرح أقساط سداد القروض السابق الحصول عليها، وكذلك يدرج صافي الإقراض بعد طرح أقساط استرداد القروض السابقة منها (شكري 1990: 48 ، عواضه د ت: 68) .

2.7.2 مبدأ عدم تخصيص الإيرادات:

يعتبر مبدأ التخصيص متم لمبدأ الشمول وهما متفقان في الهدف، وتقوم صلتها على إلزام الحكومة بالامتناع عن أي إنفاق لم يرصد له اعتماده في الموازنة، وقد يذهب البعض اتجاه هذا التقارب إلى افتراض أن هذين المبدأين لا يشكلان في الواقع سوى مبدأ واحد، ولكن الفرق بين هذين المبدأين واضح، إذ أن مبدأ الشمول يقضي بأن تقيد في الموازنة بصورة منفصلة جميع النفقات وجميع الإيرادات دون إجراء مقاصة بينها، أما مبدأ عدم التخصيص فهو يحرم أن تستعمل بعض الإيرادات لتغطية النفقات، علماً بأن كلا منهما مقيد في الموازنة فالشمول يمنع إجراء مقاصة حسابية بين

الإيرادات والنفقات، وعدم التخصيص يحرم أن تكون هناك صلة حقوقية بين الإيرادات والنفقات (عواضه د ت: 76، المعارك وشفيق 2003: 47).

3.7.2 مبدأ وحدة الموازنة:

يكون للحكومة موازنة واحدة تحتوي على كافة الإيرادات والنفقات، فالحكومة تمثل وحدة إدارية متكاملة وبالتالي فإن الموازنة تظهر في وثيقة أو مجلد، وأن تطبيق هذا المبدأ يعني عدم تعدد موازنات الدولة و وضع خطة مالية شاملة تنسق أوجه الإنفاق وتحصيل الإيرادات وتساعد على التعرف على المركز المالي للدولة وتنفيذ إجراءات الرقابة من قبل السلطة التشريعية، كما أن هذا المبدأ يمكن مراعاته بطريقتين، فأما أن تدرج واردات الدولة ونفقاتها في موازنة واحدة شاملة ، و أما أن تدرج في عدة موازنات خاصة تكون الواحدة منها مستقلة تقريباً عن الأخرى، وهناك عدت مبررات لقاعدة الوحدة أهمها ما يلي (عواضه د ت: 83، اللوزي 1997: 24):

- 1- تمكن كلا من السلطات التشريعية والتنفيذية أن تأخذ فكرة واضحة وكاملة عن الوضع المالي للدولة، كما أنها تسهل عملية المقارنة بين مجموع الإيرادات ومجموع النفقات.
- 2- إن وجود الموازنات الخاصة يعطي المجال أمام الحكومات من إدخال بعض النفقات غير العادية بقصد التمويه بأن الموازنة العامة في توازن .
- 3- أن وجود موازنات استثنائية تغذيها القروض يعطي المجال لتغطية بعض النفقات العادية بوسائل غير عادية .

- الاعتراض على قاعدة الوحدة:

إن المعارضين لهذه القاعدة يرون أنها كانت تفي بالغرض الذي وضعت من أجله عندما كانت وظائف الدولة محصورة ضمن نطاق ضيق، أما عندما تطورت وظائف الدولة واتسع نطاقها فإنه لا يمكن أن تدرج نفقات السلطات العامة والقضاء وقوات الأمن وغيرها ضمن النفقات الإدارية في

موازنة واحدة إلى جانب نفقات المصالح الصناعية والتجارية والاستثمارية التي لها أوضاع خاصة وحاجات خاصة، كما أنه لا يمكن أن تطبق على مختلف نفقات الدولة قواعد وأصول واحدة لا تتلاءم مع التطورات في البيئات السياسية والاقتصادية التي جرت على الدول في العصر الحاضر ويرى المعارضون أنه يجب أن يكون إلى جانب الموازنة العادية موازنات أخرى لكل منها طابعها الخاص وأصولها الخاصة والتي منها: "الموازنات المستقلة - الموازنات المحلقة - الموازنات الاستثنائية وغيرها" (عواضة د ت : 84 ، شكري 1990 : 39) .

4.7.2 مبدأ سنوية الموازنة:

اتفقت القوانين المالية في معظم الدول على أن توضع الموازنة لفترة سنة، وهذا ما يقال له مبدأ سنوية الموازنة أو القاعدة السنوية، ويقضي هذا المبدأ بأن تعد الحكومة كل عام موازنة العام المقبل وتعرضها على السلطة التشريعية لأخذ موافقتها، ولا تعطى هذه الموافقة مبدئياً إلا لسنة واحدة (عواضة د ت: 97) .

1- مفهوم مبدأ سنوية الموازنة:

لكل موازنة بعد زمني يبدأ من اليوم الأول لتنفيذ اعتماداتها، وينتهي في اليوم الأخير لقفل هذه الاعتمادات، وهذا البعد يقع بين فترتين محددتين يفرضه التشريع الخاص بالموازنة، وفي معظم الأحيان ينص في دستور الدول على أن هذه الفترة هي سنة واحدة التزاماً بمبدأ سنوية الموازنة، ويتم ذلك على أساس مصادقة السلطة التشريعية على الموازنة، كما يتم تنفيذ الموازنة خلال هذه السنة (عواضة د ت: 99).

2- بداية السنة المالية:

ليس هنا من قاعدة يجب إتباعها في تحديد التاريخ الذي تبدأ فيه السنة المالية، فهناك دول كفرنسا، وبلجيكا، ورومانيا، ودول أمريكا اللاتينية، وسوريا، ولبنان، وليبيا تبدأ سنتها المالية بابتداء السنة المدنية وتنتهي بانتهائها، وهناك دول كبريطانيا، واليونان، وألمانيا تبدأ سنتها المالية من أول

أبريل وتنتهي في نهاية مارس، وغيرها من الدول الأخرى التي تخالف السنة المالية، المهم في ذلك أن تكون مدة الموازنة اثني عشر شهراً فالاختلاف في التواريخ ليس له تأثير على جوهر القضية، فتختار كل دولة الوقت الذي يناسبها في ظل الظروف الاقتصادية والمالية والسياسية، وايضاً الوقت المناسب لتقدير النفقات والإيرادات تقديراً صحيحاً (شكري 1990: 44) .

3- ختام السنة المالية:

إن سنة الموازنة اثنا عشر شهراً، أما إقفال الحسابات للدولة بصورة نهائية فقد يتم في اليوم الأخير من الشهر الثاني عشر، وقد يتأخر أقفال الحسابات إلى أن تقوم الدولة بتحصيل ديونها التي نشأت لصالحها ودفع المبالغ التي تستحق عليها خلال السنة المالية، وهناك طريقتان لقفل حسابات الموازنة، ففي بعض الدول يفضل قفل الحسابات في آخر يوم من السنة المالية ، تتبع طريقة تسمى " حساب الخزانة " ، وهناك دول يفضل قفل حسابات الموازنة بعد مرور عدة أشهر من السنة التالية تتبع طريقة تسمى "حساب التسوية أو حساب الحقوق والالتزامات" (العربي ، وعساف 1986 : 35) .

4- الاعتراض على القاعدة السنوية:

إن تطور وظائف الدولة في المدة الأخيرة جعل التقيد بالقاعدة السنوية على الإطلاق أمراً صعباً جداً ولذلك وجهت العديد من الاعتراضات لهذه القاعدة (عواضه د ت:111):

1- طبيعة الأعمال الإنشائية الضخمة التي تقوم بها بعض الدول والتي تستغرق عدة سنوات تتعارض مع القاعدة السنوية .

2- وجود بعض الاعتمادات لمشتريات وأشغال تتجاوز نطاق السنة الحالية والتي لا بد من تسديد ثمنها كلها أو جزء منها خلال السنة التالية.

3- تغير الأوضاع الاقتصادية بصورة دائمة وهو ما يطلق عليه الدورة الاقتصادية والتي قد تمتد لعدة سنوات وهو ما يؤخذ بالاعتبار عند تنظيم الموازنات.

4- تطور الموازنة الحديثة وارتباطها بالبيئة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وارتباط توازنها بالتوازن الاقتصادي العام .

5.7.2 مبدأ توازن الموازنة:

طبقاً لهذا المبدأ تعادل نفقات الدولة مع إيراداتها، بمعنى يجب تدبير الموارد المالية اللازمة لتغطية النفقات من البداية، وقد يكون هذا التوازن شكلياً أو مادياً ويعني التوازن من حيث الشكل أن كل المصروفات المتضمنة في الموازنة تحتاج إلى تغطية بواسطة الإيرادات المزمع جبايتها، وبذلك يوقف اتخاذ أي قرارات بشأن المصروفات قبل أن تكون مصادر إيراداتها واضحة، حيث يسمح باستخدام القروض لتغطية المصروفات وهذا التوازن يكون مادياً فقط فلا يجوز سد العجز عن طريق القروض (بن غربية، وبالخير 2001: 169) .

7.7.2 مبدأ الوضوح:

يقصد بهذا المبدأ تبسيط شكل الموازنة بحيث يسهل معرفة طريقة إعدادها وما تتضمنه من أرقام وفي هذا الشأن تم التوصل إلى بعض النظم التي من شأنها أن تجعل الموازنة أكثر وضوحاً مثل التقسيم الإداري والتقسيم الوظيفي والتقسيم إلى أبواب وبنود (بن غربية، وبالخير 2001: 169) .

8.7.2 مبدأ الأسبقية:

" ويقصد به إعداد الموازنة واعتمادها قبل بداية السنة المالية المختصة، على أن تلتزم كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بالمواعيد المحدد بشأن إعداد واعتماد الموازنة" (بن غربية، والنخاط 2017: 97) .

9.7.2 مبدآن النشر أو الإفصاح :

"ويقضى هذا المبدأ بضرورة اطلاع الرأي العام على جميع الأمور المتعلقة بالموازنة في

جميع مراحلها المختلفة من إعداد وتنفيذ ومراقبة، وبحيث تتكون فكرة صحيحة عن هذه المراحل لدى كل

فرد من أفراد المجتمع" (بن غربية، والنخاط2017: 97).

8.2 إعداد الموازنة:

إن تطور مفهوم الموازنة تسيطر عليه الناحية الاقتصادية، أما عملية إعداد الموازنة فتلعب فيه الناحية السياسية الدور الأساسي، لأن هذا الإعداد يعبر عن سياسة الدولة وبرنامج النشاط الحكومي خلال السنة(عواضة د ت: 125) .

1.8.2 السلطة التي تتولى إعداد الموازنة:

من وجهة النظر الحقوقية فإن السلطة التي لها حق المبادرة في الشؤون المالية للدولة يعطى للسلطتين التنفيذية والتشريعية على حد سواء فلكل منهما حق اقتراح التشريع ولكن من الجانب العملي فإن حق اقتراح القوانين المالية يخص السلطة التنفيذية، ذلك لأن السلطة التشريعية غير مطلعة بكفاية على شؤون الجباية والإنفاق وعلى ما يصلح و مالا يصلح للبلاد من ضرائب ورسوم وما تحتاج إليه الدولة من نفقات ومالا تحتاج إليه، وبالرغم من أن الدساتير قد اختلفت في الماضي من هذه الناحية إلا أنها استقرت على أن تتولى السلطة التنفيذية أعداد الموازنة واقتراح القوانين القاضية بإحداث النفقات أو الموارد الجديدة وأن تكتفي السلطة التشريعية بالمناقشة والمراقبة فالحكومة تعد الموازنة والبرلمان يقرها والحكومة تنفذ الموازنة والبرلمان يراقب التنفيذ ما إذا كان التنفيذ يتفق مع الموافقة التي أعطاها أم لا، حيث نجد أن أهم الأسباب التي أعطت الحق للسلطة التنفيذية بالقيام بعملية أعداد الموازنة ما يلي(عواضة د ت:125، الفلاح 2000:293 ، العربي، عساف 1986:38):

1- الموازنة عبارة عن برنامج عمل الحكومة طوال السنة المالية فوضع الموازنة وإعداد هذا البرنامج يعني إعداد سياسة الدولة في مختلف الأنشطة .

2- إن من يتولى إعداد هذا البرنامج يتولى تنفيذه أيضاً ليكون مسؤولاً عنه، إذ لا يجوز مساءلة السلطة التنفيذية عن سياسة لم تضعها بنفسها .

3- ارتباط الموازنة بالاقتصاد الوطني بالخطة الإنمائية بصورة عامة، أمر معقد جداً، إذ يتطلب دراسة واقعية ودقيقة لتحديد النفقات والإيرادات ويتطلب توافر معلومات وإيضاحات وإحصاءات كثيرة، لا يمكن فهمها والحصول عليها إلا بواسطة السلطة التنفيذية بما لديها من وسائل مختلفة، وموظفين مختصين منتشرين في جميع أنحاء البلاد ومشرفين على مرافقها المختلفة.

كما تختص السلطة التنفيذية بتحضير الموازنة للاعتبارات التالية (الفلاح 2017 : 201) :

1. إن الجهاز الإداري بالسلطة التنفيذية هو المسؤول عن تسيير عمل المرافق العامة للدولة وبذلك هو أقدر على معرفة احتياجات تلك المرافق .

2. إن السلطة التنفيذية هي المختصة بتنفيذ الموازنة وعليه فإنها تراعي الدقة في عملية تحضير الموازنة حتى لا تكون هناك انحرافات بين الفعلي والمقدر .

3. يتطلب إعداد الموازنة إلى قدرات وخبرات وكفاءات علمية ومهنية متخصصة لا تتوفر إلا في

العناصر المختصة في السلطة التنفيذية

2.8.2 كيفية إعداد الموازنة:

إن عملية إعداد الموازنة العامة من قبل السلطة التنفيذية يستغرق وقتاً طويلاً وتتسم عملياتها الإدارية بالتعقيد، حيث تشترك في إعدادها جهات متعددة، لذلك تلجأ الدول بوجه عام إلى اتباع أحد النظامين الآتيين عند إعداد الموازنة هما، يضع الأول منها مسؤولية إعداد الموازنة بيد

وزارة المالية، ويضعه الثاني في يد مكتب خاص للموازنة، حيث يتولى الإشراف الإداري على عملية إعداد الموازنة، ويمر مشروع الموازنة بعدة مراحل قبل أن يتخذ الصيغ التي يعرض فيها على مجلس النواب ويبدأ تحضير الموازنة في الوحدات التابعة لكل إدارة، ثم ينتقل من هذه الوحدات إلى الإدارة المركزية، فالوزير المختص، فوزير المالية فمجلس الوزراء (عواضة د ت: 133، الدوري، والجنابي 1999: 96).

أولاً : التحضير في إعداد الموازنة

تتولى الوزارات، والأجهزة، في أوائل كل سنة، أعداد مشروع موازنة نفقاتها وإيراداتها للسنة المقبلة، بناء على منشور يصدر من وزير المالية وفقاً لأصول وتعليمات تصدر بالموازنة، حيث يبدأ العمل بإعداد الموازنة في كل وحدة إدارية بالجهة صاحبة الموازنة فتضع كل وحدة احتياجاتها في السنة المقبلة بالاستناد إلى نفقات العام السابق، وترفع التقديرات المختلفة طبقاً للتسلسل الإداري بعد تنسيقها وتوحيدها وتعديلها، لعرض موازنة النفقات للوزارة على الوزير المختص على أن يراعى في وضع نفقات الأمور التالية (عواضة د ت: 133، الدوري، والجنابي 1999: 97):

- خطة التنمية أو الاقتصادية للدولة ونصيب كل وزارة منها .
- التعليمات الصادرة بالخصوص من مجلس الوزراء ، المتعلقة بالسياسة العامة للدولة.

ثانياً : كيفية تقدير النفقات والإيرادات

يعتبر التقدير من أهم الأعمال التي يتوقف عليها تحقيق التعادل للموازنة وحسن تنفيذها ولذلك يجب أن يتبع في ذلك أحسن الأساليب العلمية ليأتي التقدير أقرب ما يكون للحقيقة ومن الأسس الأولى للتقدير أن لا تزيد الإيرادات زيادة وهمية لسد الزيادة في النفقات وأن تقدر النفقات في أوسع احتمالها والإيرادات في أضيق إمكاناتها، وأن يكون تعادل الموازنة على هذا الأساس (عواضة د ت: 142، الدوري، والجنابي 1999: 98 ، العربي، وعساف 1986: 41).

- الأسس المتبعة في تقدير النفقات والإيرادات :

1 - تقدير النفقات :

يعود حسن التقدير في جزء كبير منه إلى حسن نزاهة الموظفين وقدراتهم العملية

والعلمية وتقسّم النفقات العامة إلى التالي :

أ - النفقات الثابتة:

وهي تلك النفقات التي لا تتغير من سنة لأخرى كثيراً، كرواتب الموظفين ومعاشات التقاعد وأقساط الدين العام والتي يمكن أن يتم تحديدها مسبقاً دون جهد .

ب - النفقات المتقلبة :

كنفقات التأمين والصيانة والترميم والتدفئة ونفقات الطرق والمشاريع العامة ونفقات السفر وبدل المبيت والمطبوعات والقرطاسية، ونفقات المشاريع والملابس القيافة، والإعاشة وغيرها من المصروفات العمومية الأخرى والتي ترتبط بالتقلبات الاقتصادية والتغيرات في الأسعار وتتغير بحسب حاجات الإدارة ويتعذر تحديدها على أسس ثابتة .

ج - الاعتمادات المحددة و الاعتمادات التقديرية :

الاعتماد هو الإذن الذي تعطيه السلطة التشريعية للحكومة بصرف مبلغ معين من المال لسد نفقة معينة في فترة زمنية معينة، وللتفرقة بين الاعتماد والنفقة، فالاعتماد "هو الإذن الممنوح بالإنفاق ضمن حد معين، أما النفقة فهي المبلغ المصروف فعلاً" .

وتتنقسم الاعتمادات إلى قسمين الاعتمادات المحددة والاعتمادات التقديرية .

• الاعتمادات المحددة: هي التي ترصد لسد نفقات ثابتة يمكن تحديدها سلفاً كرواتب الموظفين

ومعاشات التقاعد.... وغيرها.

• الاعتمادات التقديرية: هي التي تفتح لسد نفقات متقلبة يتعذر الجزم بحدها الأعلى مسبقاً.

2 - تقدير الإيرادات:

تعتبر عملية تقدير الإيرادات أكثر صعوبة من تقدير النفقات نظراً للعوامل المتقلبة التي تتحكم في عملية تقدير الإيرادات وينقسم تقدير الإيرادات إلى الآتي :-

أ - الإيرادات الثابتة :

هي الإيرادات التي يمكن تقديرها بصورة قريبة من الدقة، باعتبارها مستقرة بطبيعتها ولا تخضع كثيراً لتقلبات الرسوم والعائدات المفروضة على شركات الحصر أو شركات الامتياز والتي يمكن تحديدها مقياساً بالسنيين السابقة.

ب - الإيرادات المتقلبة:

هي الإيرادات التي تتغير من عام لآخر ولا يمكن التنبؤ بما ستكون عليه في المستقبل إلا بصورة تقريبية، وهذا النوع يشكله القسم الأكبر من إيرادات الدولة: كالضرائب والرسوم بصفة عامة .
وهناك عدة طرق تستخدم لتقدير الإيرادات ومن أهمها ثلاثة طرق(عواضة د ت: 148):

- أسلوب التقدير القياسي:

يقضي هذا الأسلوب بتخمين أرقام الإيرادات للسنة المقبلة بالقياس بأرقام إيرادات فعلية للسنة الأخيرة التي تم التصديق على حساباتها النهائية .

- أسلوب التقدير الوسطي:

يقضي هذا الأسلوب بأن ينظر إلى أرقام الإيرادات الفعلية خلال عدد من السنوات السابقة فيؤخذ المعدل الوسطي لها ويعتبر رقماً تخمينياً للإيرادات في السنة المالية المقبلة.

- أسلوب التقدير المباشر:

هذا الأسلوب يترك للسلطة التي تعد الموازنة حرية في الأرقام التي تضعها لتقديرات الموازنة بالاستناد إلى أي أسلوب تراه مناسباً على أن تكون مسؤولة عن تقديراتها أمام السلطة التشريعية، ويتطلب هذا

الأسلوب بعداً في النظر، ودقة في التقدير، ومعرفة واسعة بالوضع الاقتصادي للدولة، كما يتطلب النزاهة نظراً لاتساع مجال التلاعب والتمويه وانعدام الضبط العلمي .

9.2 إقرار الموازنة:

يطلق على هذه المرحلة مرحلة التصديق أو إقرار الموازنة من قبل السلطة التشريعية وتقتصر السلطة التشريعية أما على مجلس واحد وهو مجلس النواب كما هو الحال في ليبيا أو تتألف من مجلسين أحدهما مجلس النواب والثاني مجلس الشيوخ أو مجلس الأعيان "مجلس الشيوخ في إيطاليا، والدول الأمريكية" أو مجلس اللوردات في بريطانيا، ومجلس الجمهورية أو مجلس الشيوخ كما هو الحال في فرنسا، حيث تختص السلطة التشريعية باعتماد الميزانية، وهذه القاعدة هي أسبقية الاعتماد على التنفيذ ومقتضاها أنه لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تقوم بتنفيذ مشروع الميزانية إلا بعد الموافقة عليها من السلطة التشريعية، كما تعتبر مرحلة إقرار الموازنة من أهم مراحل الموازنة وتثير الكثير من الجدل حول حقوق السلطة التشريعية فيما يتعلق بتعديل مشروع الموازنة وإدخال بعض التغييرات عليها فالأشخاص الذين ينظرون إلى الأمر من الناحية السياسية يرون بأن احترام المبادئ الديمقراطية يقضي بأن تكون حقوق السلطة التشريعية، في هذا المجال موسعة لأقصى حد لها شأنها في ذلك شأن القضايا التشريعية الأخرى، أما الأشخاص الذين ينظرون من الزاوية الاقتصادية والفنية يرون أن ارتباط الموازنة بالأوضاع الاقتصادية وبالخطة الإنمائية في أكثر الأحيان يستوجب الحد من حقوق السلطة التشريعية في الشؤون المالية، وبالأخص شؤون الموازنة لما في ذلك من اختصاصات لا تتوفر لدى السلطة التشريعية وخصوصاً أن إعداد الموازنة أمراً فنياً معقداً مرتبطاً بالتغيرات في البيئات المختلفة سواء أكانت الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية (عواضه د ت: 169، الدوري، والجنابي 1999: 109، الفلاح 2017: 202).

1.9.2 دراسة مشروع الموازنة في اللجنة المالية :

في كل سلطة تشريعية لجنة مهمتها دراسة مشروع الموازنة وسائر المشاريع المالية الأخرى قبل عرضها على السلطة التشريعية للمناقشة والتصديق عليها أو إقرارها وتدعى هذه اللجنة "اللجنة المالية" أو "لجنة الموازنة" وتقتصر صلاحياتها على دراسة مشروع الموازنة وجميع المشاريع المالية الأخرى (عواضه د ت: 172).

2.9.2 مناقشة الموازنة في السلطة التشريعية :

عادةً يقوم وزير المالية بفتح باب المناقشة للموازنة بخطاب يسمى خطاب الموازنة يوضح فيه السياسة المالية المتبعة بوضع مشروع الموازنة بالشكل المعروف أمام السلطة التشريعية ثم يفتح بعد ذلك مقرر اللجنة المالية المناقشة بخطاب يتطرق فيه لمشروع الموازنة ويبين أسباب التعديلات التي أقرتها اللجنة، ثم يأتي دور مكونات السلطة التشريعية للمناقشة فيبدون رأيهم بسياسة الحكومة في جميع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية وغيرها من الأنشطة الأخرى ثم تتم المناقشة التفصيلية للموازنة، وتراعى عند مناقشة الموازنة الأصول الخاصة بالمناقشة والمتبعة في أغلب دول العالم، وهي أن حق اقتراح نفقات جديدة من اختصاص السلطة التنفيذية وأن السلطة التشريعية لا يحق لها اقتراح نفقات جديدة أو زيادة النفقات أثناء دراسة الموازنة أو أثناء دراسة المشاريع القاضية بفتح الاعتمادات الإضافية (عواضه د ت: 174، شكري 1990: 58).

10.2 رفض الموازنة:

طالما أن السلطة التشريعية هي التي لها الحق بالتصديق على الموازنة وإقرارها فمن حقها أيضاً أن تطالب بتعديل الموازنة ضمن حدود ونسب معينة، ومن حقها أيضاً رفض تصديقها وردّها، لأن من يملك حق الإذن يملك حق الرفض (عواضه د ت: 181).

11.2 موافقة السلطة التشريعية على الموازنة ونتائجها:

إن السلطة التشريعية هي التي توافق على الجباية والإنفاق، ولا يوجد قيمة للموازنة دون هذه الموافقة، فالموافقة على الجباية تعني أن على الحكومة تحصيل الإيرادات المختلفة كالضرائب والرسوم والإيرادات الأخرى المبينة في الموازنة، دون وجود تقييد بالمبلغ الإجمالي المقدر لهذه الإيرادات، أما الموافقة على الإنفاق هذا يعني أن الحكومة تتقيد بالمبلغ الوارد بالموازنة ولا يحق لها أن تتجاوزها، كما أن الموافقة تصدر من السلطة التشريعية مقيدة فإذا كان التصويت على نفقات إحدى القطاعات المكونة للحكومة دفعة واحدة كان الحق للحكومة أن تقوم بتوزيع هذا المبلغ على هذا القطاع كما تشاء، أما إذا كان التصويت على النفقات موزعة على بنود وأبواب فإن الحكومة يجب عليها أن تتقيد بالحد المعين لكل فصل أو بند إلى جانب تقيدها بوجوه الإنفاق (عواضه د ت: 183 ، شكري 1990 :

60) .

12.2 الموازنة الاثنا عشرية:

التأخير في اعتماد الموازنة قد يكون لأحد أمرين أما أن يكون ناتج عن تباطؤ من قبل السلطة التنفيذية في تقديم الموازنة للسلطة التشريعية أو أن يكون ناتجاً من تباطؤ السلطة التشريعية في دراسة ومناقشة الموازنة مع السلطة التنفيذية أو أن يكون من السببين الاثنين معاً، حيث إنه لا يجوز للحكومة أن تقوم بالإنفاق والجباية دون موافقة من السلطة التشريعية، كما إنه لا يجوز إيقاف عمل السلطة التنفيذية، بناء عليه فإن القوانين المالية نصت على اعتماد موازنة شهرية مؤقتة تستند إليها السلطة التنفيذية لتأمين سير العمل لتحقيق المصلحة العامة خلال المدة التي تسبق اعتماد الموازنة الجديدة، حيث تتضمن هذه الموازنة إذناً مؤقتاً بالجباية والإنفاق خلال شهر، وتدعى الموازنة الاثنا عشرية، لأن الاعتمادات التي تفتح فيها تحسب على أساس تقسيم الرصيد إلى أجزاء من اثنا عشر،

وينتهي العمل بالموازنة الاثنا عشرية بمجرد صدور قانون الموازنة الجديدة (عواضه د ت: 185 ،
شكري 1990 : 70) .

1.12.2 محاذير على الموازنة الاثنا عشرية:

يرى الشكري (1990: 71) إن محاذير الموازنة الاثنا عشرية تتلخص في الآتي :

1- تحدث الموازنة الاثنا عشرية ارتباكاً في الحسابات، حيث يضطر المحاسبون إلى أمساك حسابات مؤقتة لكل نفقات من نفقات الدولة، مما يؤدي إلى إرهاب الموظفين لأنهم يقومون بإجراءات لا فائدة منها.

2- تجيز للحكومة فرصة الإنفاق على أساس الموازنة الماضية، مما قد تضع السلطة التشريعية أمام الأمر الواقع، من خلال إنفاق الحكومة على أوجه إنفاق كان من الممكن أن تخفضها السلطة التشريعية أو تلغيها.

3- تؤخر تنفيذ المشاريع الكبرى لأن الاعتمادات مفتوحة لشهر واحد، فلا يسمح للسلطة التنفيذية من صرف مبالغ كبيرة دفعة واحدة مما يؤدي إلى إرباك العمل بالحكومة أو يجعلها تنفق دون وجود اعتمادات.

13.2 تنفيذ الموازنة:

" يقصد بتنفيذ الموازنة العامة مجموع العمليات التي يتم بواسطتها تحصيل المبالغ الواردة في

جانب الإيرادات وإنفاق المبالغ الواردة في جانب النفقات" ويتم ذلك بعد نشر قانون الموازنة العامة في

الجريدة الرسمية بعد أن تم التصديق عليه من قبل السلطة التشريعية ويصبح واجب التنفيذ، حيث تقوم

السلطة التنفيذية بتنفيذ الموازنة، وتعتبر هذه المرحلة أكثر مراحل الموازنة أهمية، فهي تشمل جميع

نشاطات الدولة ويختص بها كل فرد من أفراد المجتمع سواء أكان من حيث النفقات أو من حيث

الضرائب والرسوم التي تطل كل فرد في المجتمع، كما أنها تلعب دوراً كبيراً في التأثير على

الاقتصاد القومي وخصوصاً في الوقت الحاضر، نظراً لتضخم حجم الموازنة، وأنها تمثل نسبة كبيرة من الدخل القومي بالإضافة إلى التطور الكبير الذي طرأ على مفهوم الموازنة العامة، فتحوّلت من موازنة حسابية ومالية إلى موازنة ذات طابع اقتصادي وإنمائي، ترتبط بخطة الدولة الاقتصادية بالكامل وتؤدي وزارة المالية في جميع دول العالم الخطوات الأولية في عملية تنفيذ الموازنة من خلال مصالحها وأجهزتها وإداراتها ودوائرها المختلفة فتقوم عن طريقهم بعملية تحصيل معظم الإيرادات وتؤدي جميع النفقات وتتابعها عن طريق إداراتها المختلفة، وتوحد حسابات الموازنة والخزينة، وتنظم عملية إعداد الحساب الختامي للموازنة الذي يعطي الصورة الفعلية والنهائية لتنفيذ مجموع الإيرادات والنفقات (عواضه د ت: 199، الدوري، والجنابي 1999: 111، يونس 2008: 200).

حيث تقوم وزارة المالية بإبلاغ كل جهة ببيان عن القيمة المعتمدة لها بالموازنة موضحة فيه قيمة الزيادة والنقصان عما هو معتمد للسنة المالية السابقة، كما تصدر وزارة المالية التعليمات التنظيمية التي تتضمن القواعد الخاصة بتنفيذ الموازنة، بناء عليه تقوم الجهات الحكومية بتنفيذ القواعد والتعليمات الصادرة بالموازنة بخصوص تحصيل الإيرادات وتوريدها وكيفية الإنفاق في ضوء ما هو مقدر لها من اعتمادات وتتولى اللجنة المالية أو إدارة الموازنة بوزارة المالية عملية الإشراف على تنفيذ الموازنة العامة بعد اعتمادها من قبل السلطة التشريعية، وتقوم بتوزيع النفقات العامة على الموازنات المعنية أما بدفعة واحدة أو على فترات زمنية، محاولة بذلك توزيع عملية الإنفاق على السنة حسب طبيعة النظام الذي تديره الدولة، وهذا لا يعني أن الوزارات المعنية تقوم بتنفيذ عمليات الصرف وفقاً لما تراه مناسباً، حيث نجد أن وزارة المالية تمارس رقابة مستمرة على الموازنة خلال عملية التنفيذ (الدوري، والجنابي 1999: 119، حسن 2000: 47، العربي، وعساف 1986: 44).

بناء عليه تقوم وزارة المالية بإصدار تعليمات تنفيذ الموازنة ويطلق عليها في بعض

الأحيان بقواعد تنفيذ الموازنة والتي تشمل مجموعتين (شكري 1990: 92):

1- مجموعة قواعد تنفيذ الموازنة من ناحية وجهة النظر الإدارية: وهي التي تركز على أساليب

تنفيذ أرصدة الاعتمادات بالموازنة، وتستند هذه التعليمات والقواعد إلى الأحكام الصادرة

بالتشريعات ذات العلاقة بالاعتمادات، وتحدد هذه القواعد السلطات وتوضح الصلاحيات

المناطة لكل منها في تنفيذ الاعتمادات الصادرة بالموازنة .

2- مجموعة قواعد التنفيذ المحاسبي للموازنة: وهي التي تركز على بيانات السلطات الممنوحة

وصلاحيات الصرف والقبض والإجراءات المالية المتعلقة بالمعاملات المالية الخاصة بهذا

الصرف والقبض من إجراءات نقدية وأسلوب السحب على الخزائن والمصارف .

1.13.2 صلاحية الأجهزة الإدارية في تنفيذ الموازنة:

يقصد بالتنفيذ العمليات التي يتم بها إنفاق المبالغ المدرجة بالميزانية والطرق التي يتم بها

تحصيل المبالغ المحددة كإيرادات، وتتحكم عملية تنفيذ الميزانية من قبل الجهاز الإداري بالقواعد

التالية(الفلاح 2017: 202):

1 - بالنسبة للإيرادات:

تمثل الإيرادات الواردة بالميزانية قيمة تقريبية بما يتوقع تحصيله خلال السنة المقبلة، وقد تحقق هذه

الإيرادات الواردة بالميزانية أكثر منها أو أقل منها، ويستمد الجهاز الإداري صلاحياته في تحصيل

الإيرادات من القوانين كقوانين الضرائب والرسوم والجمارك وقانون الميزانية كما يحكم الإيرادات قاعدة

تخصيص الإيرادات العامة، وفقاً لهذه القاعدة يلتزم الجهاز الإداري بتخصيص كافة الإيرادات العامة

لكافة أوجه الإنفاق العام دون تخصيص إيرادات معينة لنفقات معينة.

2 - بالنسبة للنفقات:

اعتمادات النفقات الواردة بالميزانية تبين الحد الأقصى للمبالغ المسموح بإنفاقها لكل غرض من الأغراض، ولا يجوز للجهاز الإداري تجاوز الحد الأقصى المصرح به في الميزانية إلا بموافقة السلطة التشريعية المختصة، ولا تلتزم الإدارة بإنفاق كل هذه الاعتمادات إذا كان الاعتماد مجرد ترخيص بالنفقات.

2.13.2 تنفيذ عمليات التحصيل والصرف للأموال العامة:

أولاً : عمليات تحصيل الإيرادات العامة

تتضمن الإيرادات العامة في كثير من البلدان وخاصة البلدان المنتجة للنفط والغاز كلا من الموارد النفطية والضرائب والرسوم وإيرادات خدمات القطاعات وفائض قطاع الأعمال وغيرها من الإيرادات الأخرى، وتعتبر الموارد النفطية المصدر الرئيسي لتغطية نفقات الموازنة العامة بالنسبة للبلدان المنتجة للنفط والغاز، بينما تعتبر الضرائب والرسوم المورد الرئيسي بالنسبة للبلدان غير النفطية وخاصة تلك التي تطبق ما يعرف باقتصاد السوق (بن غربية ، والنخاط: 2017: 145).

كما يتبع القواعد التالية في عملية تحصيل الإيرادات العامة (الفلاح 2017 : 204):

1- "لا تحصل بعض الإيرادات العامة، كالضرائب إلا إذا توافرت الواقع المنشئة للضريبة، كتحقق

الريح بالنسبة للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية، أو الحصول على إيراد بالنسبة

للضريبة على إيرادات القيمة المقفولة".

2- "المنازعة في دين الضريبة، لا يتوقف دفعها، بل يجب الدفع أولاً ثم التظلم منها بعد ذلك وفقاً

لقاعدة أدفع ثم استرد".

ثانياً: عمليات الصرف للنفقات العامة

إن عملية فتح الاعتمادات في موازنة الدولة لا يعني ذلك عملية تنفيذ النفقة، فعملية تنفيذ النفقة مرتبط بقواعد وأصول مالية للصرف معقدة تهدف للحفاظ على المال العام طبقاً للتشريعات الصادرة بالخصوص المتمثلة في القوانين واللوائح والقرارات وغيرها من التعليمات الأخرى وتماشياً مع الموافقة الصادرة من السلطة التشريعية دون وجود أي تلاعب أو إساءة للسلطة، وتتم النفقة العامة بعدة مراحل حتى يمكن صرفها وهي (الفلاح 2017: 204):

1. الارتباط بالنفقة (قرار): "يتم الارتباط بالنفقة نتيجة قرار يصدر من الإدارة يتطلب اتفاقاً كتعيين موظف أو حكم قضائي بالتعويض، أو نتيجة واقعة معينة يترتب عليها التزام الدولة بالإنفاق كالاتفاق مع مقاول على توريد سلعة معينة، ولا يجوز الارتباط بالنفقة إلا إذا كان هناك اعتماد لها في الميزانية ولا يتجاوز الارتباط بالنفقة المبالغ المعتمدة لها".

2. تحديد النفقة: "وهو قرار يصدر بتحديد قيمة المبلغ الذي تدفعه الدولة (تحديد المرتب أو قسط المقاول) " .

3. الأمر بالصرف: "وهو قرار بالأمر بالصرف، أي يدفع مبلغ النفقة " .

كما يشير كل من بن غربية، والنخاط (2017: 139) إلى وجود أسلوبين لتنفيذ عملية سداد النفقات العامة هما :

- الأسلوب الأول ويستخدم السداد المركزي والذي يتم عن طريق مديرية الشؤون المالية بالبلدية أو المحافظة أو المقاطعة وليس عن طريق الوحدة الإدارية صاحبة التعاقد، وفي هذا الأسلوب تقوم كل وحدة إدارية بعد التأكد من وجود التغطية المالية وإتمام إجراءات التعاقد وفقاً للتشريعات النافذة بإعداد مستند الصرف وإحالته إلى مديرية الشؤون المالية مرفقاً بالمستندات المؤيدة للصرف ليتم سداد القيمة، وتعتبر مديرية الشؤون المالية ممثلة لوزارة

المالية في المحافظة أو البلدية أو المقاطعة، وتتم إحالة المخصصات المالية الخاصة بالوحدات الإدارية للحساب المصرفي لمديرية الشؤون المالية بصورة دورية من قبل وزارة المالية.

• الأسلوب الثاني تفتح لكل وحدة إدارية حساباتها الخاصة بها وتقوم بصرف نفقاتها خصماً على هذه الحسابات، على أن تقوم وزارة المالية بإحالة المخصصات المالية بصورة دورية بما يساوي المبالغ المعتمدة للوحدة .

ثالثاً: عدم كفاية الاعتمادات المقررة

قد يكتشف الجهاز الإداري عند تنفيذ الميزانية عدم كفاية الاعتمادات المقررة بالميزانية وذلك أما بسبب زيادة قيمة النفقات العامة عن المقدرة بالميزانية، أو بسبب ظروف غير متوقعة تتطلب اتفاقاً جديداً، وتعالج هذه المشكلة عن طريق فتح اعتمادات إضافية من السلطة المختصة التشريعية أو التنفيذية(الفلاح2017: 206).

14.2 تصحيح الموازنة:

تأخذ الموازنة العامة الطابع التقديرية، وتضع الحكومة إيرادات ونفقات الدولة ضمن برنامج تخمن به الحكومة احتياجاتها، لذلك فإنه من الطبيعي عدم توافق الأرقام الفعلية مع التقديرية كما أنه قد تحدث ظروف طارئة لم تؤخذ في الحسبان قد تؤدي إلى زيادة الموازنة أو تخفيضها سواء كانت للنفقات أو الإيرادات(عواضه د ت: 190).

1 - عدم كفاية الإيرادات :

إذا ظهرت أثناء السنة المالية أن الإيرادات الفعلية أقل من التقديرية فيمكن أن يتم تلافي العجز بعدة طرق والتي من أهمها:

- أن يتم استخدام مال الاحتياط لسد العجز .
- أن يتم إيقاف استعمال بعض الاعتمادات في حالات الضرورة .

- إحداث إيرادات جديدة كالاقتراض، أو زيادة الضرائب وغيرها .

2 - الاعتمادات الإضافية:

قد تحدث أحياناً أن الاعتمادات المقررة لمواجهة موقف معين أو مشكلة ما غير كافية فتضطر الحكومة إلى الرجوع للسلطة التشريعية للحصول على موافقة جديدة باعتمادات إضافية وتنقسم إلى نوعين (الفلاح 2000: 308):

- تكميلية : هي التي تفتح لمواجهة نقص في بند معين .
- استثنائية : هي التي تفتح لمواجهة نفقة لم يخصص لها أصلاً أي اعتماد في الموازنة .

محاذير الاعتمادات الإضافية(شكري 1990: 95):

- تفتح طريق الإسراف أمام الوزراء، فالوزير قد لا يكفيه الإنفاق وخصوصاً أنه يعلم بأنه يمكن الحصول على اعتمادات إضافية بعد استفاد الاعتمادات المخصصة .
- تعتبر وسيلة لأوهام السلطة التشريعية بأن الموازنة متعادلة إذ يستطيع الوزراء تخفيض الاعتمادات على أن تتم المطالبة فيما بعد باعتمادات إضافية من السلطة التشريعية، وهو ما يخل بتوازن الموازنة لأنه يؤدي إلى زيادة الإنفاق وتبقى الواردات على حالها .
- وسيلة لوضع السلطة التشريعية أمام الأمر الواقع .

3 - نقل الاعتمادات:

تعتبر الاعتمادات إذناً بالإنفاق في أوجه صرف معينة، إذ لا يجوز للوزير أن يقوم بالإنفاق في غير الأوجه التي تم الرصد من أجلها، ولا يسمح للوزير أن يقوم بنقل الاعتمادات من بند إلى بند آخر، أو من باب إلى باب آخر دون إذن السلطة التشريعية، ولكن يجوز النقل ضمن البند الواحد أو الباب الواحد، إذا كانت الموازنة تصدق أبواباً وبنوداً، وتساعد عملية النقل من تخفيف طلب اعتمادات إضافية،

حيث تأخذ الزيادة في اعتمادات معينة لسد النقص في اعتمادات أخرى وتتم عملية تنفيذ الموازنة من قبل السلطة التنفيذية وفقاً للاعتبارات التالية (عواضة: 200):

1- احترام إرادة السلطة التشريعية، والمحافظة على حدود الموافقة التي أعطتها بالجباية والإنفاق .

2- عدم التبذير وإساءة استعمال الأموال العامة من قبل المسؤولين بتنفيذ الموازنة .

3- إدارة المصلحة العامة بالصورة الصحيحة والحسنة حتى يتم الحصول على أحسن الأداء وبأقل نفقة.

15.2 الحساب الختامي: " قطع الحساب "

هو عبارة عن قائمة تفصيلية لجميع النفقات والإيرادات الفعلية عن سنة مالية منتهية ويمكن عن طريقه المقارنة بين الأرقام الفعلية التي يتضمنها الحساب الختامي مع ما يقابلها من تقديرات تتضمنها ميزانية الدولة، للتعرف على مدى دقة وواقعية هذه التقديرات على نحو يساعد في إعداد ميزانيات السنوات المالية التالية، حيث يتم إعداد الحساب الختامي بعد انتهاء السنة المالية وهو يعتبر بياناً فعلياً بنتيجة تنفيذ النفقات العامة والإيرادات العامة حتى إتمام عملية الدفع والتحويل، ويتم المصادقة على الحساب الختامي للدولة بقانون ويرفق بهذا القانون جدولان أحدهما يفصل الإيرادات والآخر يفصل النفقات ويختلف الحساب الختامي عن الموازنة من ناحيتين (عواضة د ت: 270، بن غربية، وبالخير 2001: 210):

1- إن الحساب الختامي يخص سنة مالية سابقة بينما الموازنة يتم وضعها لتقديرات سنة مقبلة.

2- الحساب الختامي فعلي ومحدد ونهائي، بينما الموازنة تقديرية.

حيث يرى كل من (بن غربية، وبالخير 2001: 215) أن أهم أوجه الاختلاف بين كل من الحساب الختامي والموازنة العامة للدولة في الآتي:

1- الموازنة العامة للدولة توضع عن سنة مالية مقبلة أما الحساب الختامي للدولة فيتم وضعه عن سنة مالية منسرفة، وكلاهما يقدم للسلطة التشريعية للاعتماد .

2- إن الهدف من وضع الموازنة العامة للدولة هو وضع برامج تقديرية لما يمكن أن يتم تحصيله وما يمكن أن يتم صرفه وفقاً للبرنامج السياسي للدولة .

3- الموازنة العامة للدولة تقتصر على أرقام تقديرية لما يتوقع أن يتم تحصيله وصرفه بينما الحساب الختامي للدولة يشمل المصروفات الفعلية والإيرادات الفعلية .

4- يتم في الموازنة العامة للدولة تقدير المصروفات أولاً ثم سعي الدولة بعد ذلك إلى تحقيق موازنة مع الإيرادات بتدبير إيرادات جديدة أو بالضغط على المصروفات أو بالاثنتين معاً، أما الحساب الختامي يمثل أرقاماً نهائية حقيقية للتأكد مما تحقق من برامج مصروفات وإيرادات الدولة والنتائج المترتبة عليها.

و يتكون الحساب الختامي من جانبين: (بن غربية، والنخاط2017: 252)

- جانب الأصول ويتضمن: النقدية - استثمارات دولية - مساهمات محلية - قروض خارجية -
رصيد العجز (أو الفائض) أو المدة- الاعتمادات الإضافية- صافي العجز (أو الفائض) خلال
السنة الحالية- مصروفات الموازنة الفعلية- أرصدة مدينة أخرى " .

- جانب الخصوم ويتضمن: الاحتياطي العام (رصيد أو المدة)- الإيرادات الفعلية للموازنة- رصيد
حساب التنمية- أدونات وسندات الخزنة- ودائع للغير- أمانات للغير- أرصدة دائنة أخرى " .

16.2 مراقبة تنفيذ الموازنة:

إن كبر حجم البناء التنظيمي وتعدد أقسامه وإداراته والتوسع في حركة الصرف والإيراد والإنتاج كل ذلك يؤدي إلى ضرورة وجود رقابة فعالة تصحح الانحرافات للوصول إلى الأهداف المرسومة، فالرقابة الفعالة تتم وفق قنوات مختلفة تتماشى مع النظم المخطط لها مسبقاً بالمشروع

سواء كان ذلك المشروع خدمي أو إنتاجي أو تجاري ، وما الميزانية التقديرية بمختلف أنواعها إلا أحد هذه القنوات الذي يجب علينا إحكام الرقابة على إعدادها وتنفيذها ليتحقق الهدف العام الذي وضعت من أجله، وتمثل الرقابة على تنفيذ الميزانية الوسيلة الفعالة لمراقبة كيفية تحصيل الأموال العامة وكيفية إنفاقها، ولذلك فهي تمثل الضمان الحقيقي لتحقيق الصالح العام والاستغلال الأمثل للموارد المالية المتاحة للمجتمع فالرقابة المالية أمر ضروري جداً للتحقق قبل كل شيء من أن تنفيذ الموازنة العامة يسير وفقاً للموافقة التي أعطتها السلطة التشريعية، والتي وافقت للحكومة على الجباية والإنفاق ضمن حدود رسمتها لها حتى تتأكد من حسن التنفيذ(شريعة1:2009، يونس2008:202).

تستهدف هذه الرقابة رفع مستوى الأداء وتجنب كل تبذير أو إسراف في المال العام وحتى تتحقق هذه الرقابة بشكل فعال يجب أن تكون القوانين واللوائح المالية واضحة وأن تتميز بالاستقرار النسبي الذي يسهل مهمة القائمين على الرقابة، إن ممارسة عملية الرقابة خاصة بعد التطور العلمي الكبير الذي حدث على عملية إعداد الموازنة وتنفيذها، تتطلب اختصاصات وتفرغ لا يتوفر لدى السلطة التشريعية، كما يتطلب القيام بعملية الرقابة حياداً وتجرداً لا يمكن أن يتوفر إلا في هيئات لا تتأثر بالنزعات وتجاوزات التيارات السياسية المختلفة ومصالحها، كما أن قيام السلطة التنفيذية بعملية الرقابة غير ممكن لأنها هي موضوع الرقابة ولا يصح أن تجمع صفة الخصم والحكم فتتعدم الغاية والغرض من مراقبة عملية التنفيذ، لهذا كان لابد من إعطاء هذه المهمة لهيئات مستقلة عن تأثير كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية تتولى عملية الرقابة وتعرض نتائجها على السلطة التشريعية التي لها كلمة الفصل في هذا الموضوع، كل ذلك دفع الدول لإيجاد الهيئات اللازمة التي تمارس الرقابة على هذا الأساس، فبعضهم أوجد ديوان المحاسبة، والبعض الآخر بهيئات مماثلة كمكتب المراقب المدقق العام في بريطانيا، وهذه الهيئات رغم اختلاف مسمياتها من دولة لأخرى، إلا أنها تنفق في عملية القيام برقابة تمهيدية تضع نتائجها بتقارير لدى السلطة التشريعية لتجري الرقابة التشريعية عليها، حيث

تلجأ الكثير من الدول إلى تنفيذ عملية الرقابة على الميزانية على النحو التالي(عواضه دت:274،
شكري1990:112، يونس2008:202):

1.16.2 الرقابة قبل الصرف:

هي التي يقوم المسؤول الأعلى على الموظفين التابعين لها وفقاً لمستويات المسؤولية وتسلسلها حسب الهيكل الوظيفي في الإدارات المختلفة، وهذا النوع من الرقابة وظيفته وقائية أي العمل على منع وقوع الأخطاء والانحرافات، ويستند على قاعدة هامة هي أنه لا يجوز لأي وحدة إدارية أن ترتبط بدفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة السلطة المختصة بالرقابة على الإنفاق وتكون الرقابة قبل الصرف رقابة أجزاء متفرقة حسب الأجزاء التي توضع منها موضع التنفيذ بالإضافة إلى أن الرقابة قبل الصرف غالباً ما تكون سريعة وعاجلة، وإلا عاقت سير الإدارة العامة وتتناول هذا النوع من الرقابة الإدارية التي تقوم بها الحكومة على نفسها إدارة الأموال العمومية، كما تتناول كيفية تنفيذ الموازنة، حيث يقوم بهذا النوع من الرقابة موظفون داخل الإدارات، أو هيئات رقابة مختصة في بعض الأحيان، ومن صفاتها أنها تكون في أكثر الأحيان رقابة مسبقة أو تتم خلال التنفيذ، وتتناول النفقات أكثر مما تتناول الإيرادات كما يطلق عليها أيضاً بالرقابة السابقة على تنفيذ الميزانية تتم في إطار المراجعة قبل عملية الصرف، بحيث لا يجوز لأي وحدة تنفيذية أن ترتبط بأي التزام أو دفع قيمة قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة على الصرف، وعليه فإنه إذا ما نفذت الرقابة السابقة بنجاح فإنها تحد من ارتكاب المخالفات المالية كما يطلق عليها في كثير من الأحيان الرقابة المؤقتة (عواضه د ت:278، بن غربية، وبالخير2001:225، يونس2008:202،
شريعة2009:2)

كما إن لوزارة المالية دور هام في عملية الرقابة قبل الصرف في تنفيذ النفقات العمومية هذه المهمة التي تمارسها الحكومة على نفسها من خلال وزارة المالية من خلال جهاز أو إدارات تكون

تابعة لوزارة المالية تقوم بندب ممثلين لها إلى سائر الإدارات الحكومية لممارسة الرقابة بها، وأن يكون وزير المالية هو المراقب الأصيل، للنفقات على أن يفوض تلك الصلاحيات إلى موظف أو موظفين يتبعون لملاك وزارته، يمارسون عملهم باسمه وعلى مسؤوليته، والسبب في اختيار وزير المالية بعملية الرقابة على الإنفاق هو أن الوزراء لا يرضون بموظفين يكونون أقل منهم رتبة ومكانة فسلموا بهذه السلطة لوزير مساو لهم يكون حارس أموال الدولة والمسؤول المباشر عن صيانتها وأعطت هذه الرقابة وزير المالية سلطة كبيره على زملائه جعلت من وزير المالية الوزير الأول والأقوى بين جميع الوزراء، حيث تقوم وزارة المالية بمتابعة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والرقابة عليها عن طريق المراقبين الماليين ومديري ووكلاء الحسابات بالجهات الحكومية المختلفة (عواضه د ت: 279، حسن 2008: 48).

2.16.2 الرقابة بعد الصرف:

هذا النوع يحقق ما عجزت عن تحقيقه الرقابة قبل الصرف، وهو ما يتم بمراجعته جميع المستندات والوثائق الخاصة بالصرف لكشف الأخطاء أو المخالفات التي ارتكبت، ولضمان نجاح هذه الرقابة يفضل أن تمارسها أجهزة مستقلة عن السلطة التنفيذية، كما يجب أن يتوفر لهذه الأجهزة الإمكانيات الفنية والكفاءات البشرية اللازمة لتحقيق عملها وتختلف تسميتها من دولة لأخرى (ديوان المحاسبة- محكمة الحسابات- قسم الحسابات- لجنة الحسابات- جهاز المتابعة)، كما يطلق عليها الرقابة اللاحقة، وتبدأ بعد انتهاء السنة المالية وقفل الحسابات واستخراج الحساب الختامي للدولة، ولكي تتوافر الجدية في الرقابة اللاحقة وتؤدي ثمارها لابد من أن تتم عن طريق هيئة مستقلة وأن تمنح تلك الهيئة وموظفيها من السلطات والضمانات ما يجعلها بمنأى عن أي إجراء غير منطقي حيث يوجد في كل بلد من بلدان العالم جهاز مستقل مكلف بالرقابة على القطاع الحكومي، وتكون التبعية الإشرافية لهذه الأجهزة للهيئة أو السلطة التشريعية مباشرة لتوفير الاستقلالية الكاملة وتمكين هذه

الأجهزة من القيام بدورها الرقابي على الوجه الأكمل، ويتمتع عادة رؤساء الأجهزة الرقابية وموظفوها ببعض الصلاحيات والحصانات التي تساعد على تعزيز استقلاليتهم وإبعاد أي تأثيرات قد تحد من هذه الاستقلالية (يونس 2008: 203، بن غربية، والنخاط 2017: 358) .

17.2 الموازنة العامة في ليبيا:

مرت الموازنة العامة في ليبيا بعدة مراحل منذ أن تم تنفيذها في أواخر الخمسينيات من القرن الماضي، وكانت في ذلك الوقت تقتصر على تغطية نفقات الإدارات الحكومية فقط وعلى هذا الأساس عرفت بالموازنة الإدارية دون وجود أي تغطية لنفقات التنمية أو الدفاع أو أي نفقات أخرى كما أطلق عليها الموازنة التسييرية واقتصرت على تغطية النفقات الإدارية وتحصيل الإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات، وفي بداية السبعينيات صدر قانون التخطيط وبموجبه طبقت موازنة التنمية أو ما يعرف بموازنة التحول واستخدمت الموازنة التسييرية إلى جانب موازنة التنمية كل منها منفصلة عن الأخرى حتى أواخر الثمانينات وبداية التسعينيات في تلك الفترة استخدم مفهوم الموازنة العامة أو الموازنة الموحدة والتي أصبحت تغطي الموازنة التسييرية وموازنة التنمية بالإضافة إلى الموازنات الأخرى كموازنة الدفاع والموازنات المستقلة وتستخدم في ليبيا ثلاثة أنواع من الموازنات العامة يتمثل النوع الأول في الموازنة التسييرية والتي تنظمها لائحة الميزانية والحسابات والمخازن وتختص بتغطية كل من النفقات والإيرادات الجارية، ويتمثل النوع الثاني في موازنة التنمية وينظمها قانون التخطيط ولائحته التنفيذية وتختص بنفقات التنمية والموارد المخصصة لها، والنوع الثالث الموازنات المستقلة التي تعدها الجهات العامة التي تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية لتغطية نفقاتها وفقاً لما تحتاجه المصلحة العامة، والجدير بالذكر في هذا السياق أن ليبيا تطبق الأساس النقدي المعدل وهو ما يعرف بطريقة الخزنة (بن غربية، بالخير 2001: 170، بالخير 2002: 2 السحيري 2006: 3، شريعة، والعبيدي 2018: 14).

حيث نصت المادة(الثالثة) من القانون المالي للدولة بأن السنة المالية للدولة تبدأ من أول يناير وتنتهي في نهاية ديسمبر ومدتها اثنا عشر شهراً، كما أكدت المادة (السادسة) من نفس القانون بأنه يتم تقسيم الموازنة العامة في ليبيا إلى جزئين رئيسيين يختص الجزء الأول بالإيرادات والجزء الثاني بالمصروفات وينقسم الجزء الخاص بالمصروفات إلى الأبواب التالية :

1- الباب الأول: المرتبات والمهايا والأجور

2- الباب الثاني: المصروفات العمومية

3- الباب الثالث: الأعمال الجديدة

أما قانون الميزانية العامة للدولة لعام 2015م فقد أكدت المادة (الأولى) بأنه يتم تقسيم المصروفات إلى الأبواب التالية:

1- الباب الأول: المرتبات وما في حكمها

2- الباب الثاني: النفقات التسييرية

3- الباب الثالث: ميزانية التنمية

4- الباب الرابع: الدعم وموازنة الأسعار

وتمر الموازنة العامة للدولة في ليبيا بعدة مراحل:

1.17.2 مرحلة إعداد الموازنة:

تتشأ لجنة في وزارة المالية تسمى "اللجنة المالية" تتولى مشروع إعداد الموازنة العامة والميزانيات الملحقة والاستثنائية والاعتمادات الإضافية ومراجعة الميزانيات المستقلة التي يصدر بها قانون الميزانية وتمارس اللجنة أعمالها بموجب القانون المالي أو بقرار وزير المالية ويصدر قرار بتشكيل اللجنة من قبل وزير المالية، حيث يقوم وزير المالية بإصدار منشور الميزانية موجه للوزارات والمصالح والجهات العامة التي يتم تمويلها من الخزنة العامة للدولة والذي ينص على مجموعة من

القواعد والتوجيهات اللازمة لتحضير وإعداد مشروع الميزانية على أن يتم ذلك في شهر يونيو من كل عام، بناء عليه تقوم الوزارات والمصالح والوحدات الإدارية وغيرها من الجهات العامة بإعداد تقديراتها من مصروفات وإيرادات طبقاً للقواعد والتوجيهات والتعليمات الصادرة بالخصوص في منشور الميزانية بعد أن يتم اعتمادها من المسؤول المختص سواء أكان وزيراً بالوزارة أو مديراً عاماً بإحدى الجهات الاعتبارية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة كالجامعات والمستشفيات المركزية وما في حكمها، على أن تكون هذه التقديرات مفصلة وموضحة بها الأسس التي تم إعداد التقديرات عليها مع بيان أسباب الخفض والزيادة فيها بالمقارنة مع اعتمادات السنة الحالية وتقديمها للجنة المالية المختصة بوزارة المالية في موعد أقصاه نهاية شهر أغسطس من كل عام، وفي حالة التأخير عن تقديم التقديرات في الموعد المحدد يتم وضع تقديرات لا تتجاوز الاعتمادات المقررة لها في ميزانية السنة السابقة بعد إدخال أي تعديلات تكون قد أجريت عليها خلال السنة الحالية "سنة الموازنة" (قانون النظام المالي للدولة: المادة 2، لائحة الميزانية والحسابات والمخازن: المادة 4، 5).

أولاً: أعداد تقديرات الإيرادات

تقسم الإيرادات إلى أبواب بالنظر إلى أنواعها، وتقسم الأبواب إلى بنود تبعاً لتعدد مصادر كل إيراد، ويتم تقديم الإيرادات على النموذج (م-1) ويتضمن التقديرات المتوقع تحصيلها من الإيراد خلال السنة المالية المقبلة بالمقارنة مع تقديرات السنة الحالية والإيرادات الفعلية للسنتين السابقتين، مع بيان تفصيلي لأسباب الزيادة والنقصان على أن تكون الأرقام الموضوعة مأخوذة من إحصائيات وبيانات خاصة بكل إيراد على أن يتم وضع قيمة الإيرادات بالكامل دون أن تستنزل منها مصروفات تحصيلها (لائحة الميزانية والحسابات والمخازن: المادة 2، 6) .

و تضم عملية تقدير الإيرادات جميع الإيرادات المتوقع تحصيلها وفقاً للتشريعات النافذة بالإضافة إلى إيرادات الخدمات، وفائض قطاع الأعمال العام والذي يتمثل في عائد وزارة المالية من

الوحدات الاقتصادية العامة، ويتم التفرقة بين الإيرادات من الضرائب والإيرادات من المصادر الأخرى "كالرسوم، والغرامات والإيرادات من استخدام الأموال وإيرادات الممتلكات العامة، وإيرادات مقابل قيام الدولة بخدمات معينة" وتقسّم الإيرادات إلى الأبواب التالية (بن غربية، وبالخير 2001: 178، شريعة ، والعبدي 2018: 11):

1 - باب ضرائب الدخل :

ويقصد به الضرائب المفروضة على كل دخل في ليبيا طبقاً للقانون رقم (11) لسنة 1372ور بشأن ضرائب الدخل .

2 - باب ضرائب الدمغة :

وتتضمن ضرائب دمغة وفقاً للقانون رقم (12) لسنة 1372ور بشأن ضريبة الدمغة .

3 - باب ضريبة الملاهي :

تفرض ضريبة بمعدل 10% من أجرة دخول حفلات التمثيل المسرحي والحفلات الموسيقية والغنائية أو الاستعراضية والمباريات وألعاب التسلية بمختلف أنواعها، وتفرض ضريبة بمعدل 15% عن العروض السينمائية بمختلف أنواعها .

4 - باب الضرائب والرسوم السلعية :

تتضمن الضرائب على الواردات والرسوم على الصادرات ورسوم المنتجات النفطية والمنتجات الغازية وغيرها من المنتجات الأخرى .

5 - باب الرسوم الخدمية :

ويتضمن الرسوم القضائية ورسوم التسجيل والتوثيق وخدمات النقل البري والجوي وخدمات البريد وخدمات الميناء وغيرها .

6 - باب إيرادات الخدمات :

يتضمن إيرادات الخدمات الزراعية والبيطرية وإيرادات المطبوعات والنشر وإيرادات خدمات الشرطة وخدمات الإسكان وغيرها من الإيرادات المتنوعة الأخرى .

7 - باب فائض قطاع الأعمال :

يتضمن عوائد المصارف وعوائد المشاركة في القطاع العام وعوائد المشاركة في المؤسسة الوطنية للنفط وعوائد قطاع التأمين ومساهمة الضمان الاجتماعي في نفقات العلاج.

8 - باب الرسوم البلدية :

يتضمن رسوم البلدية وحصص البلدية من الرسم الإضافي .

9 - باب حصص الميزانية الإدارية من الموارد النفطية :

يمثل القيمة المأخوذة من الموارد النفطية للمشاركة في إحداث التوازن بين الإيرادات والمصروفات في الميزانية الإدارية.

10 - باب اعتمادات مرحلة :

يشمل الاعتمادات المرحلة من العام السابق مباشرة والتي لم يتم صرفها بالكامل من قبل الجهات التنفيذية وتختص باعتمادات الباب الثالث "التنمية".

ويعتبر الأسلوب المباشر هو الأسلوب المستخدم في عملية وضع التقديرات للإيرادات بعد أن يؤخذ في الاعتبار كافة الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الحالية والمتوقعة مع الاسترشاد بحركة الإيرادات الفعلية خلال السنوات السابقة والسنة الحالية، وتمتاز هذه الطريقة بأن عملية التقدير فيها واقعية وتتماشى مع التغيرات في الظروف المختلفة (بن غربية، وبالخير 2001: 181).

ثانياً : إعداد تقديرات المصروفات

تقسم المصروفات إلى أقسام وفروع وتتكون الأقسام والفروع من الأبواب التالية :

1- الباب الأول : ويخصص للمرتبات والمهايا والأجور

2- الباب الثاني : ويخصص للمصروفات العمومية .

3- الباب الثالث : ويخصص للأعمال الجديدة .

ويقسم كل باب من أبواب المصروفات إلى بنود وأنواع بنود ويصدر وزير المالية قراراً بالتقسيمات الأخرى التي تنقسم إليها أبواب المصروفات، ويتم تقديم تقديرات المصروفات على النموذج (م-2) موزعة على أبواب الميزانية (لائحة الميزانية والحسابات والمخازن: المادة 3، 7).

1 - الباب الأول: يخصص للمرتبات والمهايا والأجور

يدرج في الباب الأول من أبواب المصروفات جميع الاعتمادات الخاصة بمرتبات الموظفين بكافة مكوناتهم شاملة كافة حقوقهم من علاوات وما يؤدي عنهم من قانون التقاعد، ويتم احتساب تقديرات المرتبات حسب الملاك المعتمد، بحيث لا يجوز زيادتها إلا بعد أخذ موافقة وزارة المالية ووفقاً لأحكام القانون المختص " قانون العمل، لائحة أعضاء هيئة التدريس، لائحة المهن الطبية والطبية المساعدة وغيرها" ويتم احتساب المرتبات على أساس المرتبات الفعلية مضافاً إليها ما يستحقون من علاوات سنوية وترقيات، ويتم احتساب مرتبات الوظائف الشاغرة على أساس بداية مربوط كل درجة حسب الاحتياج الفعلي، ويستخدم لهذا الغرض نموذج خاص يصدر به قرار من قبل وزير المالية، كما يتم إدراج مصروفات أجور العمال وما يدفع عنهم من التأمين الاجتماعي مع بيان أعدادهم (لائحة الميزانية والحسابات والمخازن: المادة 8) .

ومن أهم البنود التي يحتوي عليها هذا الباب (بن غربية، بالخير 2001: 175):

البند الأول: المرتبات والمهايا

1. المرتبات الأساسية حيث تدرج فيه مرتبات الموظفين قبل استقطاع الضرائب شاملة أي زيادات سنوية أو ترقيات أو علاوات الندب، وخلافه .
2. علاوة العائلة طبقاً للتشريعات النافذة والسارية.
3. علاوة السكن طبقاً للتشريعات النافذة والسارية .

البند الثاني: المخصصات النقدية والعينية

4. علاوة العمل الإضافي المخصصات النقدية الأخرى-مكافأة نهاية الخدمة و بدل الأثاث للمغتربين

5. نفقات الملابس والقيافة، ونفقات الإعاشة للموظفين وعلاوة التدريس

6. مساهمات الضمان الاجتماعي (جهة العمل، الخزنة) وغيرها من المخصصات الأخرى.

2 - الباب الثاني: المصروفات العمومية

الباب الثاني من المصروفات تدرج فيه تقديرات المصروفات العمومية المتكررة كل سنة واللازمة لتسيير العمل في الوزارات والمصالح ويوضح في كل بند تقديرات المصروفات بالمقارنة مع المصروفات المعتمدة للسنة الحالية وما تم إنفاقه خلال السنتين السابقتين وان يراعى الآتي عن إعداد التقديرات (لائحة الميزانية والحسابات والمخازن: المادة 9):

1- الاقتصاد في الإنفاق للحد الضروري لتسيير شؤون الوزارة أو المصلحة .

2- عدم تجاوز اعتمادات السنة الحالية إلا لأسباب جوهريّة ويجب إيضاح هذه الأسباب ودعمها بما يلزم من بيانات وإحصائيات .

3- تقديم إيضاحات واضحة لتقديرات المصروفات التي يتم إدراجها لأول مرة مع بيان الأسباب الداعية لاقتراحها .

4- أن تدرج في ميزانية الوزارة أو المصلحة المصروفات التي تجريها الوزارة أو المصلحة لأول مرة حتى لو كانت لمواجهة طلبات جهات إدارية أخرى .

5- لا يجوز تعيين عمال أو الخصم بأجورهم على بنود الباب الثاني الخاص بالمصروفات العمومية .

ويتضمن الاعتمادات المالية المطلوبة لغرض تسيير عمل النشاط داخل المؤسسة المرتبطة بتقديم الخدمات حسب طبيعة العمل وأوجه النشاط لهذه المؤسسة أو الوحدة الإدارية حسب الأحوال ومن أمثلة هذه الاعتمادات ما يلي (بن غربية، وبالخير 2001: 176):

البند (1) شراء مواد وخامات:

جميع ما تتفقه الجهات العامة من مواد وخامات في سبيل تقديم الخدمات .

البند (2) شراء مستلزمات لغير العاملين:

وهم الأشخاص الذين لا تربطهم علاقة وظيفية مع الجهة نفسها مثل الطلبة بوزارة التعليم والمرضى بوزارة الصحة والمساجين بالأمن العام وغيرها .

البند (3) مكافآت لغير العاملين:

الأتعاب التي تعطى لغير العاملين بالوحدة الإدارية أو المؤسسة حسب الأحوال (مثل أتعاب الخبراء والمتعاونين في الصحة أو التعليم أو أي نشاط آخر... وغيرها) .

البند (4) وقود وزيوت وقوى محرك:

ويستخدم في نفقات الزيوت والوقود لوسائل النقل والآليات التي تقدم خدمات للنشاط .

البند (5) مصروفات الصيانة:

تكلفة جميع خدمات الصيانة لأصول الوحدة الإدارية سواء أكانت مؤسسة أو وزارة أو مصلحة حسب الأحوال (مثل صيانة وسائل النقل وصيانة وترميم المباني العامة).

3 - الباب الثالث: الأعمال الجديدة

الباب الثالث من المصروفات تدرج به التقديرات المتعلقة بالمصروفات غير المتكررة التي تشمل المصروفات الرأسمالية ومصروفات المشروعات غير الواردة في ميزانية التنمية سواء تم إنجازها في نفس السنة المالية أو امتد تنفيذها لأكثر من سنة، ويراعى عند أعداد تقديرات الباب الثالث ما يلي (لائحة الميزانية والحسابات والمخازن: المادة 10):

1- أن يكون المشروع معتمداً من الجهة الفنية المختصة بعد دراسته وتقدير التكاليف الكلية

لإنجازه .

2- إذا كان تنفيذ المشروع يمتد لأكثر من سنة مالية فيجب أن توضح تكاليفه الكلية موزعة على سنوات انجازه على أن تدرج في التقديرات الحصة المتوقع صرفها للمشروع خلال السنة المالية للموازنة .

3- أن تشمل التكاليف المقدرة سائر المصروفات المتعلقة بالأعمال الجديدة من رسوم جمركية ونفقات النقل والتخليص والتركيب وغيرها .

4- أن تتم الإشارة إلى أي تغيير في تكاليف المشروعات الممتد تنفيذها لأكثر من سنة مالية مع بيان الأسباب .

كما يرى كل من بن غربية، وبالخير (17:2001) بأنه في هذا الباب تدرج المصروفات غير المتكررة والخاصة بالأعمال الجديدة مثل استبدال الأصول المستهلكة أو استكمال مشروع أو شراء وسائل نقل أو معدات أو آلات أو أجهزة وغيرها من الأشياء الأخرى التي تلزمها طبيعة عمل الوحدات الإدارية المختلفة، وتتميز هذه المصروفات بأنها مصروفات رأسمالية يمكن الاستفادة منها لأكثر من سنة .

حيث تقوم اللجنة المالية بإعداد مشروع الميزانية بعد مناقشة التقديرات المقدمة من كل وزارة أو مصلحة أو وحدة إدارية مستقلة بعضوية المراقب المالي للجهة وممثلي الجهة التي يتم مناقشة ميزانيتها لسماع الإيضاحات حول التقديرات لكل من الإيرادات والمصروفات الواردة في منشور الميزانية، ثم تقوم اللجنة المالية بعد ذلك بعرض مشروع الميزانية على وزير المالية في موعد أقصاه نهاية شهر سبتمبر من كل عام، ويقوم وزير المالية بتقديم مشروع الميزانية للسيد رئيس الحكومة للاطلاع عليها وإبداء الموافقة قبل أن يقدمها رئيس الحكومة للسلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان للاعتماد(قانون النظام المالي للدولة: المادة 5) .

2.17.2 مرحلة الاعتماد :

يقوم السيد رئيس الحكومة بتقديم مشروع الميزانية للبرلمان في موعد أقصاه قبل بداية السنة المالية الجديدة بشهرين على الأقل، حتى يتمكن من مراجعة التفاصيل المكونة للميزانية من إيرادات ونفقات ومناقشتها مع الحكومة وإجراء أي تعديلات يراها مناسبة، وذلك قبل أن تتم الموافقة عليها وإصدار قانون باعتماد الميزانية (قانون النظام المالي للدولة: المادة 5).

3.17.2 مرحلة التنفيذ:

نصت المادة(السابعة) من القانون المالي للدولة بأن "تلغى الاعتمادات المدرجة في الميزانية أو الاعتمادات الإضافية التي لم تصرف إلى آخر السنة المالية، أما الاعتمادات الخاصة بالأعمال الجديدة التي لا يكتمل تنفيذها خلال السنة المالية فترحل بوقاي الاعتمادات المقررة لها إلى ميزانية السنة التالية حتى يتم إنجاز العمل في حدود التكاليف الكلية المعتمدة له" كما نصت المادة(الثامنة) من نفس القانون بأنه في حالة تأخر اعتماد الميزانية يتم فتح "اعتمادات شهرية مؤقتة على أساس جزء من اثني عشر شهراً من اعتمادات السنة السابقة".

بعد إصدار قانون الميزانية يقوم وزير المالية بإخطار الوزارات والمصالح والجهات الحكومية المختصة بالاعتمادات المقررة للصرف منها أو أي اعتمادات إضافية أخرى والتي يتم منها الإنفاق خلال السنة المالية، وهذا الإخطار يعتبر بمثابة تفويض عام للصرف للجهات العامة الممولة من الخزنة وذلك لمواجهة النفقات العامة المعتمدة في قانون الميزانية الصادر من البرلمان وتلتزم جميع الوزارات والمصالح والمؤسسات والجهات الحكومية العامة التي يصدر لها تفويض مالي بكافة التقسيمات الواردة في الاعتمادات الصادرة عن الميزانية وتتقيد بالصرف في حدود الاعتمادات المدرجة و الخاصة بكل بند من البنود الواردة بالميزانية، ومع ذلك فعند الحاجة ، "وفي حدود الباب

الواحد أن يؤذن بالتجاوز في اعتمادات أحد البنود مقابل وفر مساو في بند أو أكثر داخل اعتمادات

الباب ذاته ويختص بالإذن بالتجاوز":

1. " الوزير المختص في حدود خمسين ألف دينار في المرة الواحدة بما لا يزيد على مئة

وخمسين ألف دينار خلال السنة المالية " .

2. "وزير المالية فيما يزيد على خمسين ألف دينار ولا يتجاوز مائة وخمسين ألف دينار في

المرة الواحدة، على ألا يزيد مقدار التجاوز على خمس مئة ألف دينار خلال السنة المالية

بالنسبة للوزارة أو الجهة الواحدة".

3. "مجلس الوزراء فيما يجاوز الحدود السابقة" (قانون النظام المالي للدولة: المادة 9، 10)

كما يجب أن يؤذن من مجلس الوزراء بكل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على

التقديرات الواردة بالميزانية، ويجب أن يستأذن من مجلس الوزراء كلما جاءت الحاجة إلى نقل مبلغ من

باب إلى باب آخر من أبواب الميزانية، كما يجوز فيما بين أدوار انعقاد المجلس وفي فترة حل

البرلمان تقرير مصروفات جديدة غير واردة بالميزانية ونقل مبلغ من باب إلى باب آخر من أبواب

الميزانية إذا كان ذلك لضرورة مستعجلة وعلى شرط أن يكون بمراسيم في ميعاد لا يتجاوز الشهر من

اجتماعه التالي"، كما "يجوز لوزير المالية أن يطلب من مجلس الوزراء وقف بعض المصروفات أو الحد

منها بحسب الأحوال إذا تبين أن المصلحة العامة أو الحالة المالية للدولة تستلزم هذا الأجراء" وكذلك

عند الحاجة ولحالات الضرورة وضع مشروع ميزانية لأكثر من سنة تتضمن موارد ونفقات استثنائية،

ويحق للوزارات أن تتقدم بطلبات فتح اعتمادات إضافية إلى وزير المالية معززة بالمبررات

الخاصة بفتح الاعتمادات، ويقوم وزير المالية بدراستها وعرضها على مجلس الوزراء على أن تتبع في

إعداد واعتماد الميزانيات الاستثنائية والاعتمادات الإضافية نفس القواعد المتبعة في شأن الميزانية

العامة (قانون النظام المالي للدولة: المادة 11، 12، 13).

كافة الاعتمادات المدرجة بالميزانية يخص الإنفاق منها على السنة المالية الحالية ولا يجوز بأي حال من الأحوال تجاوز الاعتمادات المقررة، أو إنفاق الاعتمادات الواردة بالميزانية بقصد استفادها، كما يحق للمسؤول المختص أن يصدر تفويضات مصلحة على النموذج (م م- 5) لرؤساء الفروع أو رؤساء الأقسام، التابعين للمصلحة لبيان كل أو بعض الاعتمادات التي اخطروا بها الوزارة أو المصلحة حسب الأحوال، كما يجوز إصدارها من وزارة إلي مصلحة أو من مصلحة إلي وزارة ويتم بمقتضاها إجراء مصروف وفقاً للاعتمادات المخصصة لهذا الغرض، كما يجب أن يراعي عملية التدرج في إنفاق المصروفات السنوية المتكررة خصماً على اعتماداتها السنوية على مدار العام، وأن تكون المصروفات للحاجة الفعلية وللضرورة، وأن يتم إنفاق كافة المصروفات وفقاً للتشريعات النافذة (لائحة الميزانية والحسابات والمخازن : المادة 13، 15، 17).

- تنفيذ الاعتمادات الشهرية المؤقتة:

نصت لائحة الميزانية والحسابات والمخازن في كل من المادة (33، 34، 35، 36) بأنه في الأحوال التي يتأخر فيها اعتماد الميزانية في موعدها يتم تحصيل الإيرادات وإنفاق المصروفات وفقاً للقواعد النافذة في قانون السنة المالية السابقة، وحتى موعد اعتماد الميزانية فإنه لا يجوز إجراء أي تعيينات جديدة أو ترقية جديدة إلا في حالات الضرورة وأن تكون الوظيفة المطلوب التعيين عليها أو إجراء ترقية عليها معتمدة في ملاك الوحدة الإدارية أيا كان نوعها، على أن يتم صرف الزيادات السنوية في موعدها طبقاً لأحكام القانون، أما فيما يخص المصروفات العمومية قبل اعتماد الميزانية فإنه يتبع القواعد التالية في عملية إنفاقها:

1- البنود المقترحة في مشروع الميزانية لأول مرة لا يعمل بها أما البنود المقترحة فتعتبر وكان تم

إلغاؤها.

2- البنود المقترح زيادتها يكون الصرف منها في حدود ما كان معتمداً في الميزانية السابقة أم البنود المقترح تخفيضها فيكون الصرف في حدود التخفيض.

3- يجوز أن يتجاوز ما يصرف في أي بند من بنود الميزانية النسبة المقررة في الاعتماد الشهري المؤقت على أن لا يتجاوز مصروفات الباب الثاني للنسبة المذكورة .

" كما لا يجوز الارتباط بأعمال جديدة مقترحة في مشروع الميزانية إلا بعد إقرارها، أما الأعمال التي شرع في تنفيذها في سنة أو سنوات مالية سابقة وأدرج لها اعتماد في مشروع الميزانية فيجوز الإنفاق عليها في حدود الاعتماد الشهري المؤقت بشرط عدم تجاوز تقديرات الأعمال الواردة في مشروع الميزانية وأن يتم ذلك بناء على تفويض مالي يصدر في كل حالة على حدة "

4.17.2 موازنة التنمية "موازنة التحول":

تختص هذه الموازنة بأهداف التنمية وسياساتها الاقتصادية والاجتماعية وتخضع هذه الموازنة لمجلس التخطيط العام وتكون تبعية المجلس للسلطة التشريعية، ويتولى المجلس القيام بدراسة واقتراح أهداف سياسات التحول الاقتصادي والاجتماعي ومراجعة خطط وميزانيات التحول ودراسة المشروعات الاقتصادية والاجتماعية التي تتطلب استثمارات كبيرة واقتراح التشريعات التي تقتضيها عمليات التحول بشكل عام وغيرها من الاختصاصات الأخرى التي أسندت إليه، بموجب القانون رقم (13) لسنة 1430 بشأن التخطيط ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار أمانة مؤتمر الشعب العام(البرلمان) رقم (66) لسنة 1370 ور، حيث نص (قانون التخطيط رقم (13): المادة 10) بأن خطط وبرامج وموازنات التحول تمول من الموارد التالية :

1- (70%) على الأقل من دخل النفط والغاز .

2- أقساط المشروعات والمنشآت المملوكة أو التي سيتم تملكها والممولة من ميزانية التحول .

3- أفساط القروض التي تم أو سيتم تقديمها لمختلف الأغراض من أموال التحول عن طريق المصارف المتخصصة والمصارف التجارية .

4- المبالغ المخصصة من القروض التي تعقدها الدولة، أو توافق على عقدها.

5- المبالغ التي خصصت لأغراض التحول بموجب اتفاقيات دولية، أو اتفاقات مع المنظمات الدولية أو الإقليمية .

6- عوائد الاستثمارات التي تم أو سيتم تمويلها من ميزانيات التحول .

7- حصة المجتمع من تشغيل الشركات والمشاريع العامة التي تم تمويلها من ميزانيات التحول.

8- أية مبالغ أو أموال أخرى توفر لأغراض التحول.

كما جاء في قانون التخطيط رقم (13) في مختلف موادها التالية(11، 12، 13، 14) بأنه مع عدم الإخلال بأحكام التشريعات المنظمة لنشاطات المصارف الأهلية ومصارف التمويل المتخصصة، يجوز أن تودع مخصصات مشروعات التحول التي يقرر تنفيذها عن طريق الاقتراض من حسابات تلك المشروعات لدى المصرف المعني ليتولى تقديم المبالغ اللازمة لتنفيذ تلك المشروعات في صورة قروض وفي حدود المخصصات المعتمدة، على أن تبين اللائحة التنفيذية للقانون شروط الاقتراض وكيفية تحديد مقابل الخدمات المصرفية ومدة سداد القروض، كما تحدد دور المصرف المقرض في متابعة تنفيذ المشروعات في مختلف مراحلها وصرف الدفعات وفق الجدول الزمني المحدد للانتهاء من تنفيذ المشروعات، حيث يفتح بمصرف ليبيا المركزي حساب خاص بالتحول يسمى "حساب التحول" يتم من خلاله تمويل مشاريع التحول، وفق ميزانيات التحول السنوية، على أن ترحل المبالغ التي لا يتم إنفاقها خلال السنة إلى السنة التالية حتى تنتهي سنوات الخطة على أن يقوم مصرف ليبيا المركزي بإخطار مجلس التخطيط العام ووزارة المالية بكل تفاصيل حركة حساب التحول ما يودع فيه وما يسحب منه والجهات المودعة والجهات المسحوب لصالحها بشكل شهري على أن تتم عملية

التعاقد على تنفيذ المشروعات أو الأعمال المدرجة في خطة التحول في حدود الاعتمادات المخصصة لها في تلك الخطة، ولا يخل ذلك بالتزام الجهة المتعاقد معها بأن يكون الصرف في حدود الالتزامات التي تدرج لتلك المشروعات أو الأعمال سنوياً في ميزانية التحول ولا يجوز الارتباط بأي التزام أو تقديم أية أموال من ميزانية التحول من أجل تنفيذ أي مشروع أو عمل غير مدرج في خطة التحول على أن تتولى وزارة المالية مسك حسابات أموال التحول والإشراف على عملية الصرف منها وفقاً للتشريعات النافذة، كما تتولى الوزارات والمصالح والمؤسسات والوحدات الإدارية وما في حكمها حفظ الدفاتر والسجلات لقيود البيانات والمعلومات المتعلقة بالصرف من أموال التحول .

وجاء الفصل الثالث من اللائحة التنفيذية لقانون التخطيط بمواده المختلف بالقواعد المنظمة لإدارة حساب التحول والصرف منه، حيث نصت كل من المواد (12، 13، 14) بأنه لا يجوز سحب الأموال المخصصة للتحول إلا لأغراض التحول وذلك بعد استكمال الإجراءات المنصوص عليها قانوناً، على أن يقوم مصرف ليبيا المركزي بموافقة رئاسة الحكومة ووزارة المالية ووزارة الاقتصاد وديوان المحاسبة وهيئة الرقابة بكشوف شهرية عن وضع حساب التحول وكلما طلب منه ذلك، وعلى وزارة المالية الامساك بالسجلات الخاصة بحسابات التحول وان تتابع عمليات الصرف في اعتمادات أبواب الميزانية وبنودها، ومقدار ما فوض به منها لتنفيذ المشروعات المعتمدة وعليها أن تعد بياناً تفصيلياً بما تم صرفه على كل مشروع كل ثلاثة أشهر من بدء السنة المالية وعن السنة المالية بكاملها عند انقضائها وترسل هذه البيانات لمجلس التخطيط العام ووزارة الاقتصاد في مدة أقصاها شهر من تاريخ انقضاء المدة المعد عنها البيانات.

كما نصت المواد (15، 16، 17، 18) من اللائحة التنفيذية لقانون التخطيط بأنه تمسك القطاعات والبلديات والهيئات والمؤسسات العامة سجلاً مستقلاً للاعتمادات المالية المخصصة للتحول، تقيد فيه أسماء المشروعات وأرقام وتواريخ التفويضات المالية والمصلحية المتعلقة بها مبيناً فيه

أوجه الصرف وتقييد فيه المبالغ المعتمدة وما ينفق خصماً عليها أولاً بأول وما يتبقى من جملة الاعتماد، على إنه يجب أن تراعى في قيد الحسابات ومسك السجلات وإعداد أوامر الصرف والتحقق من وثائقه ومستنداته أحكام التشريعات النافذة، والقرارات التي تصدر بالخصوص، كما يجب على جميع الجهات التي يصدر لها تفويض مالي أو مصلحي أن تعد في نهاية كل ثلاثة أشهر وفي أي وقت يطلب منها ذلك تقدم بياناً بالوضع المالي لكل مشروع ويرسل في مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من انقضاء الفترة المعدة عنها البيان لكل من وزارة الاقتصاد ووزارة المالية وديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية، بالإضافة إلى أنها تقوم بالإمساك بسجل الاعتمادات والالتزامات تقييد فيه أول بأول الالتزامات التي تحمل بها الجهة بالنسبة لكل مشروع على حدة سواء أكانت هذه الالتزامات عقوداً أو أوامر شراء أو غير ذلك، على أن يراعى قيد الالتزام وما طرأ عليه من تغييرات بحيث يمكن التعرف في أي وقت على المبلغ الواجب الوفاء به ومواعيد استحقاقه.

أوضح الفصل الرابع من اللائحة التنفيذية لقانون التخطيط الأحكام المتعلقة بإصدار التفويضات المالية والنقل من المخصصات داخل ميزانية التحول، حيث نصت المادة (21) بأن يتولى مجلس التخطيط العام، تحديد قواعد الصرف من حساب التحول والنظر في طلبات الاقتراض من حساب التحول، ومتابعة القروض، وتخضع التفويضات المالية ربع السنوية للمراجعة قبل إصدارها وفقاً للآلية التي يصدر بها قرار من أمين المجلس، كما أكدت المادة (22) بأنه لا يجوز إجراء الصرف على أي مشروع ممول من ميزانية التحول، إلا بعد صدور التفويض المالي، ويجوز أن يصدر للمشروع الواحد أكثر من تفويض مالي حسب أحوال ومقتضيات التنفيذ، وأضافت المادة (24) بأنه يجوز إصدار تفويضات مصلحية ممن صدر لهم تفويضات مالية سواء للفروع أو الأقسام أو لجهات أخرى تخول بمقتضاه إجراء الصرف لحسابها من الاعتمادات المخصصة لها، وعلى جميع الجهات التي يصدر لها تفويضات مالية أن تبدأ في تنفيذ المشروعات المفوضة بالصرف عليها خلال

الثلاثة أشهر التالية لتاريخ صدور التفويضات المالية، وإذا أنقضت المدة عليها أن تقدم تقريراً عن الأسباب التي أدت إلى تأجيل الصرف أو عدم البدء في تنفيذ المشروع، هذا ما نصت عليه المادة (25) من اللائحة التنفيذية لقانون التخطيط .

كما أجازت اللائحة التنفيذية لقانون التخطيط في المادة (26) أنه يجوز بصدور قرارات من الوزارات والبلديات إجراء النقل من مخصصات ميزانية التحول وذلك على النحو التالي :

1- من مخصصات البند أو البنود المنقول منها إلى مخصصات بند آخر داخل الباب الواحد بما لا يجاوز 20% من مخصصات البند المنقول منه في السنة المالية الجاري خلالها النقل .

2- من مخصصات بند فرعي أو أكثر إلى مخصصات بند فرعي آخر داخل البند الواحد بما لا يجاوز 30% من مخصصات البند الفرع أو البنود الفرعية المنقول منها في السنة المالية الجارية خلالها النقل .

3- من مخصصات مشروع أو أكثر إلى مخصصات مشروع آخر داخل البند الفرعي بما لا يجاوز 40% من مخصصات المشروع المنقول منه في السنة المالية الجاري خلالها النقل .

ويجب في جميع الأحوال أن يكون القرار مسبباً، وبعد أن يتم أخذ رأي لجنة دائمة مشكلة لهذا الغرض، وان تخطر كل من وزارة الاقتصاد ووزارة المالية وديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية بإجراءات النقل وإذا زادت النسب عن ذلك أو كان النقل من مخصصات وزارة إلى مخصصات وزارة أخرى أو من مخصصات بلدية إلى مخصصات بلدية أخرى يجب أن يصدر قرار من مجلس التخطيط العام.

5.17.2 الموازنات المستقلة:

"يقصد بها ميزانيات بعض المؤسسات العامة وما في حكمها التي تفضي المصلحة

العامة أن تتمتع باستقلال إداري ومالي لإعطاء المرونة اللازمة للقيام بنشاطها، حيث لا يتم إدراج

مصروفات وإيرادات هذه المؤسسات في الميزانية العامة للدولة، بل يتم ترحيل فائض إيراداتها إلى

الخزانة العامة، ويتم تغطية عجز ميزانيتها من الخزانة العامة" (بن غربية، وبالخير 2001:197).

18.2 الخلاصة:

مما سبق نلاحظ أن هناك العديد من الموازنات العامة حديثاً وقديماً تمثل في مجملها الإطار العام للموازنة العامة، ويراعى عند تطبيق هذا النوع من الموازنات مجموعة من المبادئ العامة تتأثر هذه المبادئ حسب البلدان ودرجة التطور فيها، وتمر الموازنة بمجموعة من المراحل تختلف هذه المراحل باختلاف السلطات السائدة، حيث تبدأ بعملية وضع التقديرات وصولاً لعملية التنفيذ والمتابعة، ولا يختلف الحال عن الموازنة العامة في ليبيا عما هو عليه في الدول الأخرى وبالأخص في الدول النامية، حيث نجد أن هناك عدد من الموازنات في مجملها تمثل الإطار العام للموازنة العامة في ليبيا .

الفصل الثالث

الموازنة العامة كأداة للتخطيط والرقابة

1.3 مقدمة:

يهدف هذا الفصل إلى التعرف على الإطار النظري للتخطيط والرقابة وعلاقتها بالموازنة العامة للدولة وأهداف وأنواع كل منهما، كما يتم التطرق للتخطيط والرقابة في ليبيا بالرجوع للمراجع العلمية والتشريعات النافذة ذات العلاقة بالموازنة، وفي هذا الصدد يرى حماد(2110:130) بأن أنشطة التخطيط وأنشطة الرقابة وجهين لعملة واحدة، وتعمل الموازنات التقديرية على المساعدة في تحقيق وظيفتين أساسيتين من الوظائف الإدارية، حيث يذكر أن الموازنة تسهم في تحقيق التخطيط والرقابة.

2.3 التخطيط:

تتم عملية التخطيط من خلال توظيف الأهداف في صورة كمية ووضع الفروض التي تقوم عليها هذه الأهداف وتحديد الوسائل اللازمة لتحقيق هذه الأهداف ووضع معدلات للأداء باستخدام الطرق العملية أو بناء على الخبرات في الماضي والمعلومات الفنية المتوفرة وما يمكن التنبؤ به في المستقبل، إن الوظيفة الأولى للموازنات هي التخطيط على مستوى المنشأة وذلك بطريقة منظمة ومنطقية، تسهم في تحقيق الالتزام بالاستراتيجية طويلة الأجل للمنشأة، كذلك فهي تؤدي إلى إحداث التوافق ومنع الصراع بين الأطراف المرتبطة بأداء الأنشطة المختلفة على مستوى المنشأة.

وتعتبر عملية التخطيط من أهم الوظائف العامة التي تستند عليها أجهزة الإدارة العامة وازدادت أهميتها مع اتساع دور الحكومة وتنوع مهامها وتضخم أجهزتها وازدياد طموح أهدافها، حيث كان لكل هذه العوامل الأثر الكبير لترشيد أداء الحكومة لتحقيق أهدافها التي تطمح إليها في مختلف المجالات من خلال وضع خطط وبرامج مستقبلية، وعرف عبدالفتاح (83:1992) التخطيط بأنه "هو التطلع للمستقبل والخطة هي الطريق الذي نسلكه لكي نحصل

على ما نرغب فيه حسب أهدافنا العامة وتقدير بعض الصعوبات التي قد تعترض سبيلنا " كما عرف العكيلي (1998:184) التخطيط بأنه "التدبير الذي يرمى إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفاً لتحقيق أهداف محددة"، ولذلك فإن مفهوم التخطيط هو عبارة عن "ظاهرة اجتماعية عامة تشمل المشروعات الخاصة، والمشروعات العامة، بل ويمارسه الأفراد في حياتهم الخاصة (عبدالفتاح 1992:84، العكيلي 1998:183، فتح الله والعوام 2002:14، حماد 2010:133)

1.2.3 مقومات عملية التخطيط:

يجب أن تقوم عملية التخطيط على أسس ومقومات سليمة ومدروسة بشكل جيد ويمكن إجمال هذه المقومات في ما يلي (عبدالفتاح 1992:90، العكيلي 1998:186، حماد 2010:137):

أولاً: تحديد أهداف التخطيط

إن الغرض من التخطيط هو تحقيق هدف معين وأن يتم تحديد هذا الهدف بوضوح حتى تسهل طريقة تنفيذه وبناء على عملية تحديد الأهداف يتم تقدير الإمكانيات المادية والبشرية اللازمة لتحقيق الهدف وكذلك الفترة الزمنية اللازمة للوصول لهذه الأهداف وأن تكون هذه الأهداف واضحة وبشكل دقيق مما لا يدع مجالاً للشك أو الغموض أو سوء الفهم.

ثانياً: تحديد المصادر المادية والمالية التي تعتمد عليها الدولة

يجب أن تتم عملية تحديد الأهداف حسب الإمكانيات المادية والمتاحة بحيث لا تكون هناك طموحات بأهداف مقابل إمكانيات بسيطة لا تتناسب مع تحقيق هذه الأهداف والتي تؤدي إلى الفشل وعدم إمكانية تحقيق هذه الأهداف وزيادة المشاكل والأعباء على عاتق الدولة .

ثالثاً: الإدارة اللازمة للتنفيذ

تعتبر الإدارة اللازمة للتنفيذ ذات أهمية كبيرة في عملية التخطيط ووضع الخطط العامة فقد تكون الأهداف محددة وقابلة للتنفيذ ولدى الدولة الوسائل المادية والمالية اللازمة لذلك غير أنها لا تملك الجهاز الإداري اللازم لتنفيذ الخطة، ولذلك قبل وضع الخطة يجب دراسة مدى إمكانية الجهاز الإداري

للقيام بعملية التنفيذ للخطة وعلى هذا الأساس يجب إعداد الجهاز الإداري اللازم لتنفيذ الخطة، وتحديد مختلف الوظائف الفنية وغير الفنية التي يجب أن يتكون منها هذا الجهاز.

رابعاً : تحديد أولويات التنفيذ

يجب أن يتم تحديد المشاريع التي تكون لها الأولوية في عملية التنفيذ وأن عملية تحديد الأولوية تخضع لاعتبارات عديدة والتي منها ، مدى تأثير تنفيذ المشروع على الاقتصاد القومي، وما مدى تأثير الأسعار والأيدي العاملة بعملية التنفيذ، وما هو تأثير المشروعات المنفذة على المشروعات الأخرى ، وما يقتضيه أمن وسلامة المجتمع وغيرها .

خامساً: تحديد الوقت اللازم للتنفيذ

يعتبر الوقت من أهم عناصر التخطيط فلا بد أن تتم عملية التخطيط في وقت زمني يكون مناسباً للتنفيذ، وعلى هذا الأساس وجدت الخطط السنوية، والخطط الخماسية، والخطط الطويلة الأجل وغيرها من الخطط الأخرى، وهذا يعني أن يتم تنفيذ الخطة خلال فترة زمنية محددة فالمدة الزمنية عنصر مهم في نجاح أي خطة فلا يعقل أن يسمى برنامج للعمل بأنه خطة إلا إذا تم تحديد الوقت اللازم للتنفيذ.

سادساً: مراقبة التنفيذ

يجب أن يتزامن مع عملية التنفيذ عملية متابعة لخطوات التنفيذ ومراقبة سير العمل في الخطة كي يعرف المسؤولون عن الخطة مدى النجاح في تنفيذ كل مرحلة من مراحل الخطة وهل الموارد المختلفة المرصودة للخطة كافية أو يوجد عجز فيها بالإضافة إلى كفاءة الجهاز الإداري في عملية التنفيذ، ومن خلال عملية المتابعة يتم التعرف على أي ظروف طارئة لم تكن في الحسبان والتي من خلالها يتم تعديل الخطة أو إحلال خطة بديلة محلها تتماشى مع التغيرات التي حدثت ومعرفة أسباب عدم الدقة في التنفيذ لعلاجها في المراحل الآتية من الخطة ومن خلال المتابعة يتم تقييم شامل للخطة ككل لاستخلاص ما وصلت إليه من نجاح في تحقيق الأهداف المحددة لها.

2.2.3 أنواع التخطيط والخطط العامة:

هناك العديد من أنواع للتخطيط والخطط العامة، ويتم تقسيمها وفقاً للمعيار المتبع للتقسيم أو وفقاً للزاوية التي يتم من خلالها تناول الموضوع.

أولاً : التقسيم وفقاً لمعيار نطاق التخطيط (العكيلي 1998:198، شريعة والعبيدي 2018:4)

1-التخطيط القومي الشامل

يتم من خلال هذا النوع من التخطيط وضع خطط شاملة لعموم الدولة لغرض التحكم في مختلف أنشطة الدولة في نظام متكامل من الأهداف لتلبية حاجات المجتمع في كافة المجالات، ومن أهم الصفات التي تتصف بها الخطط القومية الشاملة تحقيقها لعملية التكامل والتنسيق بين قطاعات ومجالات الأنشطة المختلفة في المجتمع ومحاولة منع التداخل والازدواج بين هذه القطاعات.

2-التخطيط القطاعي

يستهدف هذا النوع من التخطيط التخصص في قطاع معين من قطاعات المجتمع مثل القطاع التعليمي أو الصناعي أو الزراعي أو المصرفي وغيرها، ويركز هذا النوع من الخطط على الأهداف والسياسات والبرامج المتعلقة بقطاع معين، في حدود إمكانيات القطاع وما يتأثر به من القطاعات الأخرى .

3-التخطيط الإقليمي

يتعلق هذا النوع من التخطيط بالسياسات والبرامج التي تخص منطقة جغرافية معينة من مناطق الدولة ويهدف إلي تحقيق النمو والتوازن داخل الإقليم وبين أقاليم الدولة .

ثانياً: التقسيم وفقاً لمعيار البعد الزمني (حماد 2010: 140)

1- الخطط طويلة الأجل

هي تلك الخطط التي تغطي فترة زمنية طويلة نسبياً وتكون في الغالب أكبر من خمس سنوات ، كأن تكون خمس عشرة سنة .

2- الخطط متوسطة الأجل

يعنى هذا النوع من التخطيط فترة زمنية ليست بالطويلة الأجل وغالباً ما تكون أكبر من سنة وحتى خمس سنوات ولذلك تسمى بالخطط الخماسية .

3- الخطط قصيرة الأجل

هي تلك الخطط التي توضع عادةً لمدة سنة واحدة ، وتعتبر مجرد مرحلة معينة من مراحل الخطة الخماسية .

3.2.3 ظروف وعوامل نجاح التخطيط:

إن عملية التخطيط ليست غاية في حد ذاتها بل هي وسيلة لتحقيق الأهداف، وإن عمليات وضع الخطط لا يعني بالضرورة الوصول للأهداف المطلوبة، فاحتمالات حدوث الفشل قائمة أيضاً فنجاح عملية التخطيط تدخل فيها عوامل كثيرة ومن أهمها ما يلي (عبدالفتاح 1992:90 العكيلي 1998: 196، حماد 2010: 145)

1-التقدير الواقعي للإمكانيات والموارد :

إن عملية وضع الخطط لا يمكن أن يغفل الإمكانيات والموارد المتاحة، فهذه الإمكانيات والموارد المتاحة هي التي تعطي القدرة على تحقيق الأهداف فكلما كانت الأهداف متناسبة مع الإمكانيات والموارد المتاحة كلما أمكن تحقيق الأهداف المطلوبة بنجاح، فالأساس الواقعي والعلمي لعملية التخطيط يقوم على حصر هذه الإمكانيات والموارد بشكل دقيق حتى يتم تقدير الأهداف التي يمكن تحقيقها في ظل هذه الإمكانيات.

2- استقرار وثبات الظروف العامة:

إن عملية استقرار الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والطبيعية يكون لها الأثر المباشر على تسخير كافة الموارد والقدرات في تنفيذ الخطة ومتابعتها .

3- الخصائص السلوكية للأفراد ومستوى الوعي الاجتماعي:

يمثل كل من الخصائص السلوكية للأفراد ومستوى الوعي الاجتماعي لديهم بيئة صالحة لوضع الخطط وتنفيذها بنجاح، فاهتمام الأفراد بالمستقبل وتغلب الجانب العلمي لدى المجتمع كل ذلك يمكن الدولة من وضع الخطط طويلة الأجل على أساس موضوعي وعلمي يضمن نجاحها وتنفيذها، وعلى العكس فتدني مستوى التعليم لدى المجتمع سيؤدي إلى عدم إمكانية وضع الخطط بشكل علمي وعقلاني، وسوف يكون له الأثر على عملية التنفيذ وإمكانية النجاح وبالتالي تتحول الخطط إلى شعارات الدعاية والسياسة من قبل الحكومة.

3.3 الرقابة:

للقطاع الحكومي دور هام ورئيسي في اقتصاديات الدول النامية باعتباره المحرك الأساسي لخطط ومشاريع التنمية لهذه الدول، وتشكل عملية ترشيد الإنفاق والاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية النادرة والمحدودة المتاحة ورفع كفاءة الأجهزة الإدارية وفعاليتها وتطوير العمل الإداري المتبع من العناصر الأساسية لنجاح عملية التنمية وتحقيق أهداف الدول، وإن تحقيق ذلك لا يتم إلا بوجود رقابة إدارية ومالية ذات كفاءة عالية وفعالية تساعد في دعم خطط عملية التنمية وإنجاحها وتحقيق الأهداف المطلوبة، وتتم عملية الرقابة من خلال مقارنة ما تم تقديره مع ما تحقق فعلاً، ومن خلال عملية المقارنة يتم تحليل الأسباب التي أدت إلى هذه التغيرات بين التقديري والفعلي والوقوف على الانحرافات الهامة عن الخطة وتعديلها باتخاذ الخطوات الصحيحة اللازمة والعمل على تشجيع الكفاءات، إن عملية مقارنة النتائج الفعلية بالنتائج المخططة يساعد المديرين في تحقيق الرقابة على العمليات المستقبلية ويعطي أساساً مفيداً لتقييم الأداء، كما تشمل عملية الرقابة دراسة وفحص الموازنات وتقييم الأهداف المحددة عن طريق الإدارة العليا، وبناء عليه يتقرر تعديل أو عدم تعديل الأهداف لضمان فعاليتها من خلال نتائج التنفيذ الفعلي، فالمتطلبات الأساسية لإنجاح نظام الرقابة عن

طريق الموازنات التقديرية، تبنى أساساً على سامة التخطيط الذي يتطلب ما يلي (عبدالفتاح 1992: 303،

فتح الله، العوام 2002: 14، حسن 2008: 14، حماد 2010: 140، شريعة، العبيدي 2018: 5):

• تحديد دقيق للتنظيم وللوظائف الإدارية المختلفة وفي هذا التحديد ينبغي أن تكون خطوط السلطة والمسؤولية واضحة.

• تحديد معايير علمية تستخدم في أغراض التخطيط.

• دراسة تفصيلية لأهداف المشروع والأقسام المختلفة فيه وللمشاكل المتوقعة وللعلاقات بين أقسام المشروع المختلفة.

كما تهدف الموازنة العامة للدولة إلى المعاونة في تحقيق رقابة أكثر فاعلية على عمليات التنفيذ للوحدات الإدارية الحكومية وذلك من خلال :

• متابعة وقياس الأداء الفعلي لأنشطة وبرامج الحكومة.

• إجراء مقارنة بين الفعلي والتقديري لكل من الإيرادات والمصروفات وتحليل الفارق واقتراح الإجراءات التصحيحية.

• رقابة ممتلكات الوحدة وأصولها والحفاظ عليها.

• المساعدة في ترشيد الإنفاق الحكومي من خلال التأكد من مدى الالتزام بتطبيق التشريعات والتعليمات والقواعد الإدارية والمالية الصادرة من الحكومة.

حيث نجد أن الرقابة الفعالة تعتمد على التوجيه والإشراف على العمل الجماعي أكثر من القيام بعملية التعرف على الأنظمة والإجراءات التي تتضمنها الرقابة، فيتطلب من الإدارة أن تتبع نظاماً محدداً وأن تسلك السلوك الرشيد والذي يمكن التعبير عنه بالرقابة الحكيمة وبناء عليه يمكن النظر للرقابة على أنها نتيجة أو هدف من أهداف الإدارة.

تعرف الرقابة بأنها "مجموعة العمليات والأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من أن الأداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعية"، كما تعرف الرقابة بأنها "الوظيفة التي تحقق توازن العمليات مع المستويات المحددة سلفاً، وأساس الرقابة هي المعلومات المتوفرة بين أيدي المديرين"، وأصبح ينظر للرقابة بمفهومها كوظيفة هي أداة تستخدمها الإدارة لتوضح ما تم تحقيقه من الأهداف وهل تم تحقيقه بكفاية وفي الوقت المناسب؟ فالموازنات هي تعبير رقمي(كمي ورقمي) عن خطة النشاط المتعلقة بفترة مالية مقبلة و وسيلة للرقابة الفعالة على التنفيذ، وأداة يتم من خلالها توزيع المسؤوليات التنفيذية بين العاملين حتى يمكن تقييم الأداء ومتابعة التنفيذ والتحقق من تحقيق الأهداف المرسومة واتخاذ القرارات المطلوبة، بناء عليه فإن الموازنة بمفهومها الرقابي هي الأداء الرقابية للسلطة التشريعية لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية من خلال الالتزام بقيمة الاعتمادات المخصصة وأن تم صرفها على الأنواع المحددة وضمن الفترة المخصصة لها، وذلك للتحقق بأن الوحدات قد قامت بتحقيق الأهداف المطلوبة (عبدالفتاح1992: 304-305، العكيلي1998: 213، فتح الله ، العوام2002: 15، الغبان2016: 80).

1.3.3 أهم مكونات العملية الرقابية (العكيلي 1998: 215، شريعة، العبيدي2018: 5):

1. تحديد الأهداف و وضع المعايير:

عملية تحديد الأهداف ووضع المعايير عمل يسبق عملية الرقابة نفسها ويشكل أحد مقومات الرقابة كونه يسهل متابعة ومراقبة التنفيذ والغرض منها تسهيل عملية الرقابة وجعلها أكثر موضوعية وفاعلية

2. قياس الأداء الفعلي:

يتم قياس ما حققته الأجهزة الإدارية للحكومة من خلال ما تم وضعه من معايير وأهداف فإذا كان هناك تجاوز للأهداف الموضوعية فإن الانحراف يعتبر انحرافاً إيجابياً ولهذا لا بد من التحقق مما إذا كان هذا الانحراف نتيجة لوعي المؤسسة أو نتيجة لعوامل خارجية ومهمة الرقابة تعزيز الجوانب الإيجابية

في أداء الأجهزة الإدارية وعدم ترك المصادفة تلعب دورها في هذه العمليات أما إذا كان الانحراف سلبياً، وناتج عن القصور في عملية التنفيذ للخطط المرسومة لذلك يجب البحث عن الأسباب ومحاولة إيجاد العلاج اللازم.

3. اكتشاف الانحرافات ومعالجتها:

يعتبر من أهم مكونات ومقومات عملية الرقابة، فالرقابة لا تعني متابعة عملية التنفيذ والوقوف على عمليات الفشل والنجاح في تنفيذ الخطط المرسومة بل يجب أن تقوم بوضع الحلول اللازمة لذلك من خلال دراسة الأسباب ومعالجتها.

2.3.3 أنواع الرقابة:

يوجد نوعان من الرقابة وهي الرقابة الداخلية ويتم هذا النوع على العمليات الجارية والرقابة الخارجية والتي تتم عن طريق أجهزة الرقابة في الدولة، وكلا هذين النوعين لضمان حساب أصحاب السلطة وهم الأشخاص المسؤولين في الجهاز الحكومي والموظفون العموميون فالرقابة الداخلية يمارسها المشرفون وتختص بتحقيق الكفاية، بينما الرقابة الخارجية تهتم بالتحقق من مدى شرعية التصرفات والأفعال التي يمارسها الموظفون العموميون في الجهاز الحكومي للدولة (عبدالفتاح 1992: 304).

أولاً: الرقابة الداخلية

وهي الرقابة التي تمارس من موقع التنظيم الإداري أي من داخل الجهاز التنفيذي، ويطلق عليها الرقابة التنفيذية الداخلية، وتعتبر بمثابة حجر الزاوية في كافة الأعمال الرقابية لأنها تعني قيام الجهاز الإداري بعملية الرقابة بنفسه على أنشطته وأعماله كما أنها تمكن الأجهزة من التعرف على نقاط الضعف والتغلب عليها، وهناك نوعان من الرقابة الداخلية هما (احشاد 2002: 17، حويو 2009: 1، حسن 2009: 48، شريعة، والعبيدي 2018: 6):

1- الرقابة المركزية:

هو النوع الذي يمارس في إطار السلطات التنفيذية، ويكون من خارج الوحدة الإدارية من خلال أجهزة رقابية مستقلة متخصصة غالباً ما تتبع رئيس الوزراء وتعطى لها الضمانات والحصانات لأداء مهام عملها كما أنها تتمتع بدرجة عالية من الاستقلال المالي والإداري ويكون لهم صلاحيات وسلطات كبيرة في الحصول على المعلومات التي تساعدهم في أداء مهام عملهم.

2- الرقابة اللامركزية:

هي الرقابة التي تمارسها الأجهزة الإدارية ذاتياً، ومن أهم أعمالها كشف نقاط الضعف بسرعة وتصليحها، وبالتالي يكون لها السبق باتخاذ الإجراءات اللازمة للتغلب على نقاط الضعف والقصور ومعالجتها.

ثانياً: الرقابة الخارجية

هي تلك التي تتم من خارج الجهاز الإداري في الدولة، أي من خارج السلطة التنفيذية وتتمثل هذه الرقابة في رقابة السلطة التشريعية، ورقابة أجهزة القضاء والرقابة الشعبية التي تأخذ بدورها صوراً عديدة منها رقابة الرأي العام والإعلام والمنظمات والمجالس الشعبية والأحزاب وغيرها (العكيلي 1998: 223، شريعة، والعيدي 2018: 6).

1- الرقابة التشريعية:

يوجد في كل دولة أجهزة مستقلة مهمته الرقابة على القطاع العام، وتكون تبعية هذه الأجهزة للسلطة التشريعية في البلاد حتى تتمتع هذه الأجهزة بالاستقلالية الكاملة وتتمكن من القيام بدورها الرقابي على أكمل وجه، كما أن رؤساء هذه الأجهزة وموظفيها يتمتعون ببعض الصلاحيات والحصانات حتى يستطيعوا أداء وظائفهم الرقابية على أكمل وجه، ومن بين هذه الحصانات والصلاحيات (العكيلي 1998: 223، بن غربية، والنخاط 2017: 358):

- حق مأموري الضبط القضائي .

- حق عدم العزل من الوظيفة إلا بعد تحقيق من المحكمة التأديبية .
- حق عدم النقل من الوظيفة .

كما لا يقتصر دور الأجهزة الرقابية العليا على مراجعة الحسابات فقط، بل إنها مخولة بمقتضى قوانين الرقابة بمهام أخرى منها:

- " المراجعة المالية ومتابعة التقارير والتوصيات الصادرة بشأنها " .
- " مراجعة الأداء طبقاً لمبادئ الاقتصاد والكفاءة الفعلية " .
- " التحري والتقصي عن المخالفات والممارسات المضرة بالمال العام وتأكيد مفاهيم الشفافية والمساءلة " .

هذا النوع من الرقابة يمارس من قبل السلطة التشريعية على عمل الجهاز الإداري فالسلطة التشريعية تمثل إرادة المجتمع، وعليه فإنها تقوم بدورها الرئيسي في مراقبة تنفيذ السياسات العامة التي وضعت لتحقيق الصالح العام، وتختلف الرقابة التشريعية حسب طبيعة النظام السياسي السائد في الدولة.

- الرقابة التشريعية في النظام البرلماني:

يكون البرلمان السلطة التشريعية أما السلطة التنفيذية فتمثلها الحكومة، ومن الأساليب التي يستخدمها البرلمان في ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة ما يلي (عواضه: 343):

- أ- **تقديم الأسئلة:** يقوم البرلمان بتوجيه الأسئلة لرئيس الحكومة أو إلى الوزراء لغرض استيضاح أمور معينة فيما يتعلق بالمهام التي تقوم بها أجهزة الحكومة .
- ب- **الاستجواب:** يحق للبرلمان استجواب الحكومة بكاملها أو استجواب أحد الوزراء.
- ج- **إجراء التحقيق:** هذه الوسيلة يلجأ إليها البرلمان إذا استشعر أن الحكومة تقصر في موضوع معين وذلك من خلال لجنة تشكل من قبل أعضاء البرلمان .

د- سحب الثقة: وهي أقوى وسيلة من وسائل الرقابة لنظام البرلمان فعملية سحب الثقة من الحكومة يعني ذلك استقالته .

- الرقابة التشريعية في النظام الرئاسي:

يقوم النظام الرئاسي على أساس الفصل التام بين السلطات، ولذلك فإن عملية الرقابة التي تقوم بها السلطة التشريعية على الجهاز الإداري تكون ضعيفة على الأقل من الناحية النظرية، فكون رئيس الدولة منتخباً من قبل الشعب فلا يحق للبرلمان عزله أو طرح الثقة به، وبالتالي فإن ما يمارسه البرلمان من رقابة على الرئيس تكون على سبيل الاستثناء والوزراء في النظام الرئاسي يعتبرون بمثابة مساعدين للرئيس فهو الذي يعينهم وهو صاحب الحق في محاسبتهم وعزلهم ولا دخل للبرلمان في ذلك (عبد المولى:2003:200).

2- الرقابة القضائية:

تتمثل الرقابة القضائية على أنشطة الأجهزة الإدارية في إنشاء هيئة قضائية مستقلة عن السلطة السياسية والسلطة التنفيذية، تكون مهمتها الفصل في المنازعات التي تحصل بين الإدارة العامة من جهة وبين الأفراد من جهة أخرى، والغاية من الرقابة القضائية هي توفير حماية ضرورية للأفراد وحقوقهم في مواجهة الإدارة، التي قد تتجاوز سلطاتها، وتضر بحقوق الأفراد ومراكزهم (العكيلي:1998: 236، يونس:2008: 203).

3- الرقابة الشعبية:

وهي رقابة غير رسمية تتم ممارستها من قبل أجهزة وقنوات الرأي العام، وتستمد فاعليتها من طبيعة النظام السياسي القائم ذلك لأن هذا النوع من الرقابة يتطلب نوعاً من الانفتاح السياسي على الجمهور حتى تتمكن قنوات الرأي العام من التعبير وبشكل واضح عن نواقص وأخطاء الوحدات الإدارية وتتقسم للآتي (العكيلي:1998: 238، عبد المولى:2003: 210):

أ- رقابة الاحزاب السياسية:

تختلف فاعلية ودور الاحزاب السياسية في الرقابة على أداء الأجهزة الإدارية على حسب دور وموقع هذه الاحزاب في النظام السياسي، ففي نظام الحزب الواحد فإن الفاعلية الرقابية تتمركز في قيادة الحزب المهيمن على السلطة، حيث يقوم الحزب بترجمة أهدافه الى قوانين وبرامج سياسية تكون بمثابة معايير لقياس أداء الأجهزة الحكومية وفي حالة سيطرته على مقاليد السلطة فإنه يقوم بدور توجيهي ورقابي على الجهاز الحكومي.

ب- رقابة الإعلام:

هناك من يضيف إلى السلطات الرقابية الثلاثة في الدولة سلطة رابعة وهي سلطة وسائل الاعلام، وذلك لما تقوم به وسائل الاعلام من دور كبير في مراقبة السلطات الأخرى في المجتمع وبالذات على السلطة التنفيذية واجهزتها الإدارية.

ج- رقابة الجمهور:

يمثل الجمهور الذي يتعامل مع الجهاز التنفيذي للدولة قاعدة هامة جداً يمكن أن يلعب دوراً كبيراً في عملية الرقابة على هذه الأجهزة، وذلك من خلال ما يقدمه الافراد من شكاوي وملاحظات على الوحدات الإدارية لأجهزة الرقابة الرسمية أو قنوات الرأي العام الأخرى.

كما يرى كل من بن غربية، والنخاط (2017: 353) أن الضوابط الرقابية تصنف عادة إلى:

• ضوابط رقابية مانعة: "مهمتها منع وإيقاف الخلل قبل وقوعه كما في حالة المراجعة السابقة للصرف".

• ضوابط رقابية كاشفة: "مهمتها الكشف أو التنبيه عن الخلل أو الخطأ بعد وقوعه كما في حالة استخدام موازين المراجعة".

• ضوابط رقابية مصححة: مهمتها اكتشاف الأخطاء أو الخلل والعمل على تصحيحه كما هو في

حالة بعض الضوابط المستخدمة بالنظم الإلكترونية".

4.3 التخطيط والرقابة في ليبيا:

حيث يتم في هذا الجانب من الفصل تناول كل من وظيفتي التخطيط والرقابة على المال

العام في ليبيا بالرجوع الى التشريعات المالية النافذة والكتب والمراجع العلمية المتخصصة وذلك وفقاً

للسياق التالي:

1.4.3 ممارسة عملية التخطيط في ليبيا:

صدر القانون رقم (13) لسنة 1430 ميلادية بشأن التخطيط - عن مؤتمر الشعب

العام (سابقاً- البرلمان حالياً) في 1430/9/30 ميلادية، حيث نصت كل من المواد (1,2) بأن ينشأ

مجلس يسمى - مجلس التخطيط العام - ويشار إليه في هذا القانون بالمجلس، يتبع مؤتمر الشعب

العام، ويشكل من أمين وعدد من الأعضاء، يتولى المجلس دراسة واقتراح أهداف وسياسات التحول

الاجتماعي من خلال ما يعرض عليه من الجهات المعنية ومن خلال ما يتوصل إليه الخبراء

والمختصون ومجالس التخطيط بالشعبيات " البلديات حالياً"، كما يتولى مجلس التخطيط العام مراجعة

مشروعات خطط وميزانية التحول وتقديم تقارير عنها للمؤتمرات الشعبية الأساسية وله على الأخص في

هذا الشأن ما يلي :

1- اقتراح أهداف وسياسات التحول الاقتصادي والاجتماعي .

2-مراجعة مشروعات خطط وبرامج وميزانيات التحول الاقتصادي والاجتماعي وأولويات

تنفيذها.

3-دراسة المشروعات الاقتصادية والاجتماعية التي تتطلب استثمارات كبيرة .

4- اقتراح التشريعات التي يقتضيها التحول بشكل عام وتحديد أهداف الخطط .

5- القيام من خلال تقارير المتابعة الدورية باستعراض وتقييم ما حققه تنفيذ الخطط من تقدم.

6- اقتراح تعديل خطط التحول على أساس النتائج التي يتم تحقيقها .

7- اقتراح أوجه استعمال الموارد المالية المتاحة بين مشروعات التحول وغيرها من المشروعات.

8- وضع سياسات عامة للإقراض في الداخل والخارج.

9- اقتراح الخطط والبرامج المتعلقة بشؤون الإحصاء والتعداد والدراسات السكانية والتخطيط

العمراني والمساحة .

كما يكون للمجلس الحق في الحصول على المعلومات والإحصائيات والدراسات التي يرى أنها

لازمة لأغراض التحول أو لإعداد خطط وبرامج التحول، كما له الاستعانة بروابط الخبراء والهيئات

والمؤسسات والجامعات ومراكز البحوث، كما يحال للمجلس صور من التفويضات المالية والتفويضات

المصلحية التي تصدرها الجهات المختصة للصرف من ميزانية التحول والميزانية التسييرية، وعلى

اللجان الشعبية العامة النوعية "الوزارات حالياً" واللجان الشعبية للشعبيات "البلديات حالياً" والهيئات

والمؤسسات والمصالح العامة موافاة المجلس بتقارير متابعة نصف سنوية وسنوية توضح الصرف

على كل مشروع من المشاريع التابعة لها، ونسبة التنفيذ مع إبراز ما يعيق تنفيذ المشروع وغيرها من

البيانات الأخرى وللمجلس عند تأخر الجهات عن موافاته بتقارير المتابعة في المواعيد المحددة اتخاذ

ما يلزم من إجراء لدى الجهات التنفيذية المختصة ويحق للمجلس بتشكيل لجان فنية أو استشارية من

بين أعضائه أو من غيرهم، على أن يكون للمجلس حق الإشراف والتوجيه على هذه اللجان(قانون

التخطيط رقم (13): المادة 5، 6، 7).

جاء الفصل الثاني من قانون التخطيط في المواد (8,9) ينشأ في كل شعبية مجلس يسمى -

مجلس التخطيط بالشعبية - يتبع المؤتمر الشعبي للشعبية، ويختار أمين مجلس التخطيط

بالشعبية من قبل المؤتمر الشعبي للشعبية.

- يختص مجلس التخطيط بالشعبية بما يلي:

- 1- دراسة وإبداء الرأي فيما يطرح على مجلس التخطيط العام قبل مناقشته من قبل المجلس.
 - 2- اقتراح الأولويات فيما يتعلق بتنفيذ مشاريع التحول بالشعبية.
 - 3- اقتراح أوجه استخدام الموارد البشرية والمالية المتاحة بين مشروعات التحول بالشعبية وغيرها من المشروعات.
 - 4- وضع السياسات المتعلقة بالموارد البشرية والمناشط الإنتاجية والخدمية بما يتناسب مع ظروف وإمكانات الشعبية.
 - 5- دراسة مشاريع ميزانيات التحول بالشعبية وإبداء الرأي بشأنها للجنة الشعبية للشعبية.
 - 6- دراسة المشاريع المقترحة لخطط التحول الخاصة بالشعبية وإبداء الرأي بشأنها للجنة الشعبية للشعبية.
 - 7- التحقق من وجود دراسات جدوى اقتصادية للمشاريع المقترحة إدراجها في ميزانيات التحول أو الخطط بالشعبية.
 - 8- استعراض تقارير المتابعة لمشروعات التحول وتقديم التوصيات اللازمة بشأنها وموافاة مجلس التخطيط العام بذلك .
 - 9- اقتراح تعديل خطط التحول على أساس النتائج التي يتم تحقيقها .
- يقصد بخطة التحول الاقتصادي والاجتماعي - مجموعة السياسات التي توضع لفترة أو لفترات زمنية محددة، يستهدف خلالها تخصيص وتنفيذ حجم استثماري معين لتحقيق جملة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، الكلية والقطاعية والتفصيلية وتوضع خطة التحول على أساس ما يمكن تحقيقه من استثمارات خلال فترة أو فترات زمنية محددة، حيث يتم التركيز على تقديرات الإيرادات المتوقعة ومعدلات النمو المستهدف تحقيقها خلال كل فترة وذلك وفقاً للمقترحات التي

تقدمها الجهات المختصة في إطار قرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية، على أن يتم إعداد مقترحات بشأن خطط التحول وميزانياتها من قبل البلديات والوزارات كل في نطاق اختصاصه (اللائحة التنفيذية للقانون 13: المادة 2، 4).

يتولى مجلس التخطيط بالشعبية توزيع ميزانية التحول في شكل بنود ومشروعات محددة بناء على ما يتم عرضه من البلدية، على أن تتولى الوزارات والبلديات كل في نطاق اختصاصه وخلال مدة زمنية معينة يحددها مجلس التخطيط العام، وضع البرامج التنفيذية لمشروعات وأعمال خطة التحول الاقتصادي والاجتماعي، ويتضمن البرنامج التنفيذي تحديد أولويات التنفيذ، وطرقه وأدواته، وفقاً للمعايير التي يضعها المجلس، ثم يحال ما ينتهي إليه المجلس بعد صيرورته نافذاً إلى اللجنة الشعبية العامة لوضعه موضع التنفيذ وعلى الجهات التي تتبعها أي من مشروعات خطة التحول التي يجرى تنفيذها أن تحيل إلى مجالس التخطيط بالشعبية تقارير متابعة نصف سنوية وسنوية، وكلما طلب منها ذلك على أن تتضمن البيانات المالية والفنية وما يتعرض سير التنفيذ (اللائحة التنفيذية للقانون 13: المادة 7، 8، 9، 10).

2.4.3 ممارسة عملية الرقابة في ليبيا

تعتبر وظيفة الرقابة من أهم الوظائف التي أهتمت بها السلطات المختلفة في ليبيا حيث صدرت بالخصوص تشريعات مالية وإدارية تنظم عملية الرقابة على المال العام يتم تناولها على النحو التالي:

أولاً: الرقابة الداخلية

تمارس الرقابة الداخلية في الجهات العامة بواسطة مكتب أو قسم أو إدارة المراجعة الداخلية بالوحدة الإدارية، وغالباً ما يكون تبعية المراجعة الداخلية لأعلى سلطة تنفيذية في الوحدة الإدارية سواء أكان مديراً عاماً أو وزيراً أو رئيس مصلحة أو غيرها من المسميات الأخرى، وتتحصر

عملية المراجعة في مراجعة أدونات الصرف والتأكد من صحتها دون وجود أي تغطية للجوانب الرقابية الأخرى كرقابة الأداء أو رقابة الالتزام، كما توجد وسائل رقابية يجب التأكد من وجودها بالوحدات الحكومية ومن أهمها ما يلي (أحشاد2002: 2 بن غربية، والنخاط2017: 352، شريعة ، والعبدي2018: 13):

- وجود قسم أو مكتب للمراجعة الداخلية - على أن تتوفر له المقومات الأساسية اللازمة ليؤدي عملية المراجعة بفاعلية، والذي يمثل أهم الضوابط الرقابية وأفضلها.
- توزيع الاختصاصات والمهام وبالأخص للوظائف المالية لكي تكون هناك رقابة ذاتية فعالة.
- الالتزام بالتنفيذ الصحيح والسليم للموازنة العامة طبقاً لما هو وارد بالتفويضات المالية والمصلحية الواردة، وكذلك تسجيل عمليات الصرف أول بأول في سجل الاعتمادات وفي دفتر يومية الصندوق حسب ما ورد بالتشريعات النافذة.
- أن يتم إعداد التقديرات للموازنة لكل وحدة حكومية بشكل علمي وموضوعي تفادياً للوقوع في التجاوزات والمخالفات بحجة عدم كفاية أرصدة الاعتمادات المالية الواردة بالتفويضات.
- أن يكون هناك نظام جيد للإشراف والملاحظة، وتطبيق نظام صارم للإجازات السنوية للموظفين وتناوبهم في شغل الوظائف.

- رقابة وزارة المالية:

تتبع وزارة المالية مجموعة من القواعد وفق برنامج زمني محدد عند مباشرة اختصاصاتها في مجال الإشراف على الإيرادات والمصروفات للدولة، وذلك من خلال المراحل المختلفة التي تمر بها الميزانية العامة للدولة ابتداء من مرحلة التحضير للميزانية حتى اعتمادها من السلطة التشريعية وتتولى وزارة المالية عملية الرقابة من خلال المراقبين الماليين الذين يقومون بعملية الإشراف على تنفيذ الميزانية العامة للدولة، وتعتبر وظيفة المراقب المالي - إذا تم تأديتها بالصورة المثلى - وظيفة ذات أهمية بالغة

من الناحية الرقابية على القطاع الحكومي، و وظيفة المراقب المالي من الوظائف التي فرض وجودها بنص التشريع نظراً للأهمية البالغة التي تحتله هذه الوظيفة ، حيث يكون لكل وزارة مراقب مالي وعدد كاف من المساعدين يختارهم وزير الخزانة من بين موظفي وزارته، ويكونون تابعين لوزارة الخزانة ومسؤولين أمامها عن القيام بأعمال وظائفهم، ويختص المراقب المالي ومساعدوه بإمسك السجلات الحسابية وحفظها وفقاً لأحكام هذا القانون واللوائح الصادرة بمقتضاه، وعليهم اتخاذ الإجراءات الكفيلة بحفظ الأموال الحكومية والمخزونات العامة وغيرها من الأشياء ذات القيمة والتبليغ فوراً عن أي فقد أو ضياع فيها فور اكتشافه (بن غربية، و بالخير 2001: 219، بن غربية، والنخاط 2017: 357، القانون المالي للدولة المادة:18، لائحة الميزانية والحسابات والمخازن المادة:22) .

كما نصت التشريعات النافذة بالخصوص بأنه لا يجوز لأية وزارة أو مصلحة إبرام عقد أو اتخاذ إجراء يترتب عليه ارتباط مالي إلا بعد الحصول على إقرار كتابي من المراقب المالي أو المراقب المساعد بحسب الأحوال ببيان الاعتماد الجائز الخصم منه بقيمة هذا الارتباط، ويجب الامتناع عن تقديم هذا الإقرار إذا كان الارتباط من شأنه الإخلال بقواعد الميزانية أو القواعد المالية على أي وجه، ويكون حق التوقيع على أذونات الصرف للمراقب المالي ومساعديه بالوزارات والمصالح التابعة لها ووحدات الإدارة المحلية دون غيرهم على أن يكون لكل وزارة سجل للاعتمادات تدون فيه جميع المصروفات المفوض بإنفاقها موزعة على بنودها المختلفة مع بيان التفويض المالي الصادر بها ويخصص لكل بند من بنود المصروفات صحيفة أو أكثر تقيد فيه الارتباطات المالية التي يخصم بها من هذا البند أول بأول فور إجرائها وبطريقة تمكن من التعرف في أي وقت على قيمة الالتزامات الواجب الوفاء بها وما يتبقى من جملة اعتماد البند، وأن تكون عملية التقييد في سجل الاعتمادات بطريقة واضحة ولا يجوز إجراء أي كشط أو تعديل فيه وكل من يصدر له تفويض مالي أو مصلحي عليه أن يمسك سجلاً للاعتمادات يبين فيه المبلغ المفوض إليه وما يصرف منه أولاً بأول

والرصيد الباقي منه وعليه أن يقدم إلى مصدر التفويض بياناً شهرياً في موعد لا يجاوز اليوم العاشر من الشهر التالي عن المبالغ التي أنفقت خلال الشهر (القانون المالي للدولة: المادة 20 ، لائحة الميزانية والحسابات والمخازن: المادة 19، 20، 21، 26).

يمسك المراقب المالي ومساعدوه سجلات الاعتمادات كل في دائرة اختصاصه ويجب حفظها في مكان أمين ولا يسمح بتداولها إلا بموافقة المراقب المالي أو مساعده وتحت إشرافه وتكون مهمة المراقب المالي ومساعدوه ضبط الرقابة على تنفيذ الميزانية ومراعاة عدم تجاوز الارتباطات التي تجريها الوزارة أو المصلحة في حدود الاعتمادات المقررة لها والصالحة للصرف منها وعلى المراقب المالي أن يعد تقريراً شهرياً عن أعمال الوزارة وأن يوافي به وزارة الخزانة بعد اعتماده من وكيل الوزارة في موعد لا يتجاوز نهاية الشهر التالي (لائحة الميزانية والحسابات والمخازن: المادة 22، 23، 25).

كما نصت لائحة الميزانية والحسابات والمخازن في المادة (24) بأن يختص المراقب المالي على وجه الخصوص بما يلي:-

1- الاشتراك في إعداد مشروع ميزانية الوزارة وعرضه على وكيل الوزارة توطئة لإحالته إلى الوزير للموافقة عليه .

2- الاشتراك في مناقشة مشروع الميزانية مع اللجنة المالية .

3- إعداد طلبات تعديل الميزانية .

4- إعداد التقارير الشهرية للوزارة .

5- الإشراف على القسم المالي للوزارة للتحقق من حسن تطبيق القواعد المالية السارية .

6- الإشراف على المخازن التابعة للوزارة مع مراعاة الأحكام الخاصة بالمخازن الحكومية.

7- تقديم تقرير إلى وكيل الوزارة عن سير الأمور المالية والحسابية في الوزارة والمصالح التابعة لها وذلك كلما طلب منه ذلك.

كما أضاف شريعة (2009: 2) بأنه تقع على المراقب المالي مسؤولية الرقابة السابقة واللاحقة، فمن حيث الرقابة السابقة نجد أنه لا يجوز لأي مصلحة أن ترتبط بأي ارتباط مالي دون الحصول على موافقة المراقب المالي يبين فيه قانونية الارتباط ويتأتى ذلك من خلال توقيعه على مستندات الصرف قبل عملية إعداد الصكوك، أما مسؤوليته من حيث الرقابة اللاحقة في دراسة الحالة المالية للجهة المنتدب للعمل بها كل ثلاثة أشهر على الأقل وموافاة الجهات المختصة بتقرير عن تلك الجهة وكذلك فحص الحساب الختامي في نهاية السنة المالية وإبلاغ جهات الاختصاص بنتائج الفحص.

ثانياً: الرقابة الخارجية

يتم ممارسة هذا النوع من الرقابة من قبل اجهزة مستقلة عن السلطة التنفيذية، ويحقق هذا النوع من الرقابة ما عجزت عنه الرقابة الداخلية، حيث يتم عن طريقها مراجعة جميع المستندات والوثائق الخاصة بالصرف لكشف الاخطاء أو المخالفات التي ارتكبت، على أن تتوفر لهذه الاجهزة الامكانيات المادية والبشرية اللازمة لذلك (يونس 2002: 203).

- الرقابة التشريعية:

هي التي يمارسها الشعب أو ممثلوه حسب النظام السياسي السائد في الدولة، وذلك بمساءلة الأمانة أو الوزراء على ما قاموا به من أعمال وعلى مدى مطابقة هذه الأعمال لما جاء في قانون الميزانية، كما تظهر هذه الرقابة في ضرورة اعتماد الحساب الختامي من قبل السلطة التشريعية (يونس 2008: 203، شريعة، والعبودي 2018: 13).

الأجهزة الرقابية العليا التي تتبع السلطة التشريعية:

1- ديوان المحاسبة: (قانون رقم 19 لسنة 2013م بإعادة تنظيم ديوان المحاسبة)

يعتبر ديوان المحاسبة هيئة مستقلة تلحق بالسلطة التشريعية، ويشكل ديوان المحاسبة من رئيس ووكيل أو أكثر وعدد كاف من الأعضاء والموظفين ويكون تعيين الرئيس والوكيل لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، يرأس الديوان شخصية مشهود لها بالكفاية والنزاهة ويعين ويعفى من منصبه وتقبل استقالته بقرار من السلطة التشريعية ويعامل من حيث المرتب والمزايا معاملة الوزير، ويشترط في رئيس الديوان ووكيله وأعضائه وموظفيه الفنيين أن يكونوا من الليبيين الحاصلين على مؤهل عال أو جامعي في القانون أو الاقتصاد أو المحاسبة أو الهندسة أو أي مؤهل آخر تتطلبه طبيعة عمل الديوان يحدده رئيس الديوان بالنسبة لأعضائه ولا يجوز تعيين أعضاء بالديوان أو منح صفة العضوية لغير حملة المؤهلات المذكورة ويشترط في من يرشح لشغل إحدى وظائف أعضاء الديوان أن يكون قد قضى مدة خدمة في مجال عمل الديوان لا تقل عن ثلاث سنوات متتالية، أعضاء الديوان هم الموظفون الفنيون الذين يصدر بمنحهم صفة العضوية قرار من رئيس الديوان، ولا يجوز لرئيس الديوان أو وكيله أو أعضائه أو موظفيه أثناء توليهم وظائفهم شغل أية وظيفة عامة أو ممارسة أي نشاط آخر سواء كان ذلك النشاط تجارياً أو صناعياً أو مالياً أو خدمياً، كما لا يجوز لهم إبرام عقداً أو التزام مع الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو تولي عضوية مجالس إدارات الشركات ولجان المراقبة والمراجعة أو أن يشتروا أو يستأجروا بالذات أو بالواسطة ممتلكات حكومية بقصد الاستغلال ولو كان بطرق المزايدة، كما لا يجوز لهم أن يبيعوا أو يؤجروا شيئاً من ممتلكاتهم للحكومة(المادة1، 4، 5، 28، 30).

كما نصت المادة (2) بأن الديوان يهدف الى ما يلي:

1- تحقيق رقابة فعالة على المال العام والتحقق من مدى ملائمة أنظمة الرقابة الداخلية اليدوية والإلكترونية وسلامة التصرفات المالية والقيود المحاسبية والتقارير المالية طبقاً للتشريعات النافذة.

2- بيان أوجه النقص أو القصور في القوانين واللوائح والأنظمة المعمول بها .

3- الكشف عن المخالفات المالية في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان .

4- تقييم أداء الجهات الخاضعة لرقابة الديوان والتحقق من استخدام الموارد بطريقة اقتصادية وكفائية وفاعلية .

كما أضافة المادة (3) بأن الديوان يمارس الرقابة على الجهات الآتية:

1- مجلس الوزراء والوزارات وكافة الهيئات والمصالح والمؤسسات والأجهزة العامة والمكاتب التابعة للدولة وما في حكمها، والسفارات والقنصليات والبعثات الدبلوماسية الليبية بالخارج سواء نصت قوانينها على نظام خاص للمراجعة أو لم تنص.

2- الشركات التي تساهم فيها الدولة أو المشروعات أو الهيئات أو المصالح أو المؤسسات أو الأجهزة العامة بما لا تقل عن (25%) من رأس مالها أو تلك التي منحها الحكومة امتياز استغلال مرفق عام أو مورد للثروة الطبيعية، وذلك دون إخلال بأية أحكام خاصة قد تنص عليها القوانين أو الاتفاقيات التي تبرم مع الحكومة تنفيذاً لها.

3- الجهات التي تتولى ادارة أموال التقاعد والتضامن وكذلك الجهات والهيئات التي تضمنها وتدعمها الحكومة أو أي من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان .

4- الهيئات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام التي تشرف عليها الدولة أو تدعمها بطريقة مباشر أو غير مباشر والنقابات العامة والأحزاب السياسية .

5- المشروعات التي يحصل أصحابها على أعانات مباشرة من الدولة وعلى قروض منها اذا اشترط عقد القرض إخضاعها لمراجعة الديوان .

6- الجهات الأخرى التي يعهد بفحصها ومراجعتها بقرار من السلطة التشريعية أو بطلب من الحكومة.

وطبقاً للقانون رقم (19) لسنة 2013 فأن ديوان المحاسبة يقوم بأكثر من نوع من أنواع الرقابة (بن غربية، النخاط2017: 360 - 363):

1- المراجعة المالية:

- أ. مراجعة الحساب الختامي للدولة وإعداد تقرير المراجعة، وإحالته للسلطة التشريعية .
- ب. مراجعة عمليات تحصيل الإيرادات .
- ج. مراجعة العمليات المتعلقة بالمدفوعات .
- د. مراجعة جميع حسابات التسوية للعهد والأمانات والحسابات الجارية .

2 - مراجعة الأداء:

أ- مراجعة تقرير الأداء المرفق بالحساب الختامي الذي يتضمن مقارنة بيانات الموازنة مع البيانات الفعلية.

ب- تقييم أداء الوحدات الحكومية لبيان مدى كفاءتها في ممارسة أنشطتها .

ج- مراجعة ومتابعة المراحل المختلفة لتنفيذ المشاريع المتعاقد عليها للتحقق من إجراءات تعاقدتها وسلامة عملية التنفيذ

3- مراجعة الالتزام:

أ. التأكد من تطبيق التشريعات المالية اللازمة للوحدة محل المراجعة .

ب. التحقق من تطبيق ضوابط رقابية على كل من الإيرادات والمصروفات .

ج. التحقق من عدم تجاوز الاعتمادات المخصصة لكل باب وبند إلا وفقاً لما نصت عليه التشريعات المخصصة بذلك .

4 - أنواع أخرى من المراجعة والمهام الرقابية:

أ. المراجعة السابقة لعقود المقاولات والتوريد، وتتم هذه المراجعة قبل إجراء التعاقد وتوقيع العقد، لغرض التحقق من صحة وسلامة التعاقد والإجراءات، وتختص هذه المراجعة بالنسبة للعقود التي تزيد قيمتها عن خمسة ملايين دينار.

ب. مراجعة الدفعات قبل الصرف للعقود التي تزيد قيمتها عن خمسة ملايين دينار.

ج. متابعة عملية تحصيل الأموال المستحقة للحكومة والتي لم تتخذ الإجراءات اللازمة لعلمية تحصيلها .

د. تنبيه الحكومة عن المعلومات التي قد يتحصل عليها الديوان بشأن وجود خسائر أو ضرر محتمل بالمال العام .

هـ. متابعة عملية ترجيع قيمة الخسائر أو التلف الذي قد يلحق بالمال العام نتيجة للإهمال أو الاختلاس وغيرها .

و. الكشف عن الأخطاء والتجاوزات المالية التي تظهر أثناء قيام الديوان بعملية المراجع.

2 - هيئة الرقابة الإدارية: (قانون رقم (20) لسنة 2013م هيئة الرقابة الإدارية)

يتم إنشاء هيئة تسمى هيئة الرقابة الإدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة وتلحق بالسلطة التشريعية، على أن تشكل الهيئة من رئيس ووكيل أو أكثر ويخلق بها العدد الكافي من الأعضاء والموظفين ويتم تعيينهم بقرار من قبل السلطة التشريعية، كما لا يجوز إعفاؤهما من وظائفهم إلا بناء على قرار من قبل السلطة التشريعية، و يكون لرئيس الهيئة ووكيلها وأعضائها صفة

مأمور الضبط القضائي فيما يتعلق بتنفيذ أحكام هذا القانون ويجوز بقرار من رئيس الهيئة منح هذه الصفة للموظفين الذين تتطلب طبيعة عملهم حصولهم عليها(المادة1، 5، 11، 25).

اختصاصات الهيئة:

حيث جاءت في المادة (25) من القانون بأن يكون للهيئة الاختصاصات التالية:

1- إجراء التحريات اللازمة والتفتيش الدوري على كافة الجهات الخاضعة لرقابتها للتأكد من

أنها تؤدي مهامها وفقاً للتشريعات النافذة وأن العاملين يؤدون مهامهم دون وساطة أو

محسوبة أو استغلال لوظائفهم .

2- متابعة الأداء بالجهات المختلفة ومكافحة التسبب الإداري وإجراء التحريات اللازمة لكشف أية

ممارسة إدارية جائرة ضد أي من العاملين خلافاً للقوانين واللوائح.

3- الكشف عن المخالفات الإدارية التي تقع من العاملين بالجهات الخاضعة لرقابة الهيئة أثناء

مباشرتهم لأعمالهم أو بسببها واتخاذ الإجراءات اللازمة لضبط تلك الجرائم والمخالفات.

4- الإفصاح عن الجرائم والمخالفات التي تستهدف المساس بأداء واجبات الوظيفة أو الخدمة

العامة أو إلحاق الضرر بالمصلحة العامة واتخاذ الإجراءات اللازمة لضبط تلك الجرائم

والمخالفات.

5- إجراء التحريات اللازمة لاستقصاء أسباب القصور في العمل في شتى المجالات التي

تؤديها الدولة والكشف عما يشوب النظم المعمول بها من عيوب يكون من شأنها عرقلة

حسن سير العمل في مرافق الدولة ، واقتراح الوسائل الكفيلة بتلافي أوجه القصور.

6- بحث ودراسة ما تتلقاه الهيئة من شكاوى وبلاغات لأفراد ومنظمات المجتمع المدني أو من أية

جهة في الدولة والتصرف فيها على ضوء النتائج التي يسفر عنها البحث والدراسة.

7- دراسة وبحث ما يرد في الصحف ووسائل الإعلام المختلفة من شكاوى وتحقيقات واستطلاعات إعلامية وآراء ومقترحات تتعلق بسير العمل في الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة.

8- دراسة القوانين واللوائح والقرارات النافذة والأنظمة المعمول بها للتأكد من كفايتها للأغراض التي شرعت من أجلها واقتراح التعديلات المؤدية إلى تلافى أوجه النقص فيها، وكذلك التحري عن أسباب القصور أو التراخي أو الانحراف في تطبيقها واقتراح الوسائل الكفيلة لتداركها وتلافيتها.

9- إبداء الرأي فيمن يرشح لشغل وظيفة عليا بالدولة بناء على طلب من الجهات .

كما يحق للهيئة أن تتخذ الوسائل اللازمة للتحري والكشف عن المخالفات والجرائم وضبطها وأوجه القصور في العمل، ويجوز لها في سبيل ذلك إجراء المراقبة الفردية إذا كان ثمة مبرر جدي يقتضيها على أن يتم هذا الإجراء بإذن كتابي من رئيس الهيئة، كما يكون لها حق الاستعانة بالشرطة لإجراء التحريات والمراقبة وأن يتم تحرير محضر يتضمن الواقعة والنتيجة التي أسفرت عنها التحريات أو المراقبة أو الضبط الذي تجريه الهيئة عن طريق الأجهزة الأمنية ولها الحق باتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لحماية المبلغين عن الجرائم والشهود والخبراء من أي اعتداء قد يقع عليهم، ويحق للهيئة في أي وقت أن تقوم بإجراء تفتيش مفاجئ على الجهات العامة الخاضعة لرقابتها، وأن يكون لعضو الهيئة الحق بالاطلاع على جميع المستندات المتعلقة بتلك الجهات حتى ولو كانت هذه المستندات سرية، والتحفظ على ما يراه من حسابات ومستندات أو سجلات أو أية أوراق أو وثائق أخرى وله الحق في استدعاء من يرى لزوم استدعائه لسماع أقواله (مادة 27، 28، 29، 30)

يحق لعضو الرقابة بالهيئة وعضو التحقيق بها طلب إيقاف الموظف عن عمله احتياطياً سواء لمقتضيات المصلحة العامة أو مصلحة التحقيق إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ مثل هذا الإجراء، كما أنه إذا تبين للهيئة أن هناك تصرفات ألحقت ضرراً بالمال العام سواء أكان ثابتاً أو منقولاً جاز لرئيس الهيئة أن يأمر بإيقاف من تسبب في إلحاق الضرر عن العمل كما له إيقاف التصرف في حسابات الجهة التي لحقها الضرر لدى المصارف، كما تختص الهيئة بالتحقيق في المخالفات المالية والإدارية المرتكبة من قبل العاملين بالجهات الخاضعة لرقابتها سواء أتم اكتشافها وضبطها من خلال ممارستها لمهامها أو المحالة إليها من قبل الجهات المختصة وتكون الإحالة للتحقيق من رئيس الهيئة أو من يفوضه في ذلك وأن يكون التحقيق في المخالفات المالية بمعرفة عضو التحقيق بالهيئة (مادة 31، 32، 35).

- الرقابة القضائية:

يرى يونس (2008:203) بأن الرقابة القضائية "هي الرقابة التي تمارسها المحاكم على اختلاف درجاتها في حالة النظر في المخالفات المالية أو الإدارية التي تعرض عليها"، حيث نجد أن المشرع الجنائي في ليبيا أولى أهمية خاصة للحماية الجنائية للمال العام، وذلك من خلال نصوص قانون العقوبات والقانون رقم 2 لسنة 1972م بشأن الجرائم الاقتصادية، فقد جاء في القانون رقم 2 لسنة 1972م بشأن الجرائم الاقتصادية في المادة الأولى "للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن"، ويسري تحديد مفهوم المال العام حسب ما نصت عليه المادة الثالثة من قانون الجرائم الاقتصادية "على كافة الأموال المملوكة للدولة أو الخاضعة لإدارة وإشراف اللجان الشعبية والمؤتمرات الشعبية أو الأمانات أو البلديات أو وحدات الإدارة المحلية أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو الاتحادات أو النقابات أو الروابط أو الجمعيات أو الهيئات الخاصة ذات النفع العام أو

الشركات والمنشآت التي تساهم في رأسمالها هذه الجهات، وكذلك المنشآت التي طبق بشأنها مقولة شركاء لا أجراء".

وأضاف المشرع الليبي التوسع في قاعدة جرائم المال العام، وذلك بتقرير عقوبات رادعة ومشددة بالنسبة للموظفين العموميين الذين يعتدون على المال العام، عرف قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 م في المادة الخامسة منه الموظف العام بأنه "كل من يشغل إحدى الوظائف بملاك الوحدة الإدارية"، كما عرفت المحكمة العليا الموظف العام بأنه "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام، تديره الدولة أو تشرف عليه، ومن ثم تسري عليه جميع قوانين ولوائح الخدمة المدنية، بما فيها من حقوق والتزامات"، وتوسع قانون الجرائم الاقتصادية في تعريف الموظف العام فنصت المادة الثانية على أنه "يقصد بالموظف في تطبيق أحكام هذا القانون كل من أنيطت به مهمة عامة من اللجان أو المؤتمرات أو الأمانات أو البلديات أو وحدات الإدارة أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو الاتحادات أو النقابات أو الروابط أو الجمعيات أو الهيئات الخاصة ذات النفع العام أو الشركات أو المنشآت التي طبقت بشأنها مقولة (شركاء لا أجراء) سواء أكان عضواً أو موظفاً أو منتجاً أو عاملاً دائماً أو مؤقتاً بمقابل أو دون مقابل ويدخل في ذلك محررو العقود والمحكمون والخبراء والمترجمون والشهود أثناء قيامهم بواجباتهم" (المجبري 2012:342، شريعة، العبيدي 2018:14)

كما تناول المجبري (2012: 349-353) أهم الجرائم المتعلقة بالمال العام وفقاً لأحكام قانون الجرائم الاقتصادية رقم 2 لسنة 1972م على النحو التالي:

1- جريمة التخريب العمدي للمال العام:

حيث نصت المادة (4) من القانون بأنه "يعاقب بالإعدام أو بالسجن المؤبد من خرب عمداً بأية وسيلة المنشآت النفطية أو إحدى ملحقاتها، أو أية منشأة عامة، أو مستودعاً للمواد الأولية، أو المنتجات أو السلع الاستهلاكية".

2- جريمة إلحاق الموظف العام ضرر بالمال العام:

كما نصت المادة (9) من القانون بأنه "يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن ألف دينار ويرد قيمة الأضرار التي أحدثها كل موظف عام أحدث عمداً ضرراً جسيماً بمال عام أو مصلحة عامة، فإذا كان الضرر غير جسيم يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة وبغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار".

3- جريمة الإهمال في صيانة المال العام:

نصت المادة (14) من القانون بأنه يعاقب "بالسجن كل موظف عام استخدم ما عهد إليه بحكم وظيفته من مال عام في غير الأغراض التي خصص لها بمقتضى خطة التحول الاقتصادية والاجتماعية، وبطريقة يترتب عليها إلحاق ضرر بأهداف هذه الخطة".

كما نصت المادة (15) من القانون بأنه "يعاقب بالسجن الموظف العام المكلف بحفظ أو صيانة مال عام، إذا قصر في حفظ أو صيانة هذا المال".

4- جريمة اختلاس المال العام:

نصت المادة (27) من القانون على أنه "يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن خمس سنوات كل موظف عام اختلس أموالاً عامة، أو أموالاً للأشخاص مسلمة إليه بحكم وظيفته أو ادعى ملكيتها أو ملكها لغيره".

5- جريمة الاستيلاء على المال العام:

نصت المادة (28) من القانون على أنه "يعاقب بالحبس كل موظف عام استولى دون حق على مال عام، فإذا وقع الفعل غير مصحوب بنية التملك تكون العقوبة الحبس وبغرامة لا تتجاوز ألف دينار أو إحدى هاتين العقوبتين".

5.3 الخلاصة:

حيث نجد مما سبق أن التخطيط والرقابة وظيفتين أساسيتين من وظائف الموازنة، وحتى تستطيع الموازنة تحقيق الهدف الذي وضعت من أجله يجب أن تتم عملية التخطيط بشكل جيد وفقاً للإمكانيات المتاحة وعلى أسس ومقومات سليمة تخدم عملية التخطيط، على أن يتم مراقبة عملية

التنفيذ للتأكد من مطابقتها لما هو مخطط، وأولت ليبيا اهتماماً كبيراً بوظيفتي التخطيط والرقابة وفي سبيل ذلك أصدرت التشريعات المالية والإدارية النافذة في سبيل تحقيق أهداف الموازنة والتي أصبحت في مجملها ضمن إطار الموازنة العامة للدولة.

الفصل الرابع

الدراسة الميدانية

1.4 مقدمة:

يهدف هذا الفصل إلى تسليط الضوء على الجانب العملي للدراسة، حيث تم استطلاع آراء عينة انتقائية من المسؤولين في مراقبة الخدمات المالية بلدية بنغازي وذلك لدعم الجانب النظري لهذه الدراسة، كما استخدمت المقابلة الشخصية شبه المقننة لاستقصاء آراء المشاركين حول الموازنة العامة للدولة في شكلها التقليدي، ثم بعد ذلك تم إجراء التحليل النسبي على البيانات المتحصل عليها، ولكي يستطيع الباحث الوصول إلى نتائج جيدة تم استخدام التحليل العنقودي لمعرفة مدى التوافق في الإجابات بين المشاركين في الدراسة، حيث تم استخدام برنامج الرزم الإحصائي (SPSS) لجميع العمليات التحليلية وذلك لاستخلاص النتائج وسرد مجموعة من التوصيات.

2.4 منهج الدراسة:

اعتمدت الدراسة على المنهج الاستقرائي من خلال المصادر الأولية والمتمثلة في البيانات التي تم جمعها بواسطة استمارة المقابلة الشخصية من المشاركين.

3.4 أسلوب العينة المنتظمة:

أستخدم أسلوب العينة المنتظمة لاختيار المشاركين نظراً لأن هذا الأسلوب يتناسب مع أهداف البحث، بالإضافة إلى أن مجتمع الدراسة يدور حول الموظفين الذين لهم صلة وطيدة بالموازنة العامة للدولة، بوزارة المالية كونها هي المصدر الرئيسي للموازنة العامة وهي التي تتحكم في السياسة المالية العامة في الدولة، عن طريق إدارتها ومراقبات الخدمات المالية، وفي هذا الصدد يرى السعدي (2004:46) "أنه في بعض الأحيان يعتمد الباحث على أسلوب العينة المنتظمة في اختيار وحدات العينة من المجتمع الإحصائي نظراً لخصوصية المجتمعات الإحصائية، وهذه الطريقة رغم كونها تمثل تحيزاً في بعض الحالات إلا أنها لا تؤثر على نتائج البحث، ووفقاً لهذا الأسلوب فأن كل مشارك يجب أن يتمتع بخصوصية تجمعه مع باقي المشاركين في الدراسة، وهذه الخصوصية هي التي تجعل من المشاركين قادرين على تكوين مجتمع إحصائي متجانس بصورة جيدة".

4.4 أسلوب المقابلة الشخصية:

تعتبر عملية الحصول على البيانات اللازمة لتحقيق أهداف الدراسة الغرض الرئيسي والأساسي الذي يسعى اليها كل باحث من خلال وضع الخطط للوصول والحصول على البيانات الخاصة بالبحث، وفي هذا الصدد يرى السعدي(2004:23) بأنه "لا توجد طرق محددة لكل البحوث والدراسات وإنما تختلف من حالة الى أخرى على حسب نوعية البحوث وإن ما يصلح لبحث من البحوث في أسلوب الحصول على البيانات قد لا يصلح لغيره من البحوث، وبصورة عامة فإن لكل بحث من البحوث خصوصيته في جمع البيانات تعتمد على طبيعة البحث والضرورة الموضوعية له.

ونظراً لأهمية موضوع الدراسة وارتباطه بعلاقة وطيدة بالمال العام لجأ الباحث لاستخدام أسلوب المقابلة الشخصية لجمع البيانات من المشاركين على اعتبار أنه الأسلوب الأنسب لمتطلبات هذه الدراسة، ووفقاً لهذا الأسلوب يتم جمع البيانات من خلال الاتصال المباشر مع المشاركين، بحيث يتم التحوار معهم وجهاً لوجه لتوضيح الهدف من أسئلة الدراسة، وحتى يستطيع الباحث فهم واستيعاب الإجابات وتدوينها على حقيقتها لتحقيق الغرض الحقيقي من الدراسة والتي تساعد الباحث على الوصول لأبعد ما يمكن من نتائج البحث والحصول على الإجابات من المشاركين أنفسهم بعيداً عن الإجابات النمطية التي يتوصل إليها من خلال صحيفة الاستبيان، كما أضاف عليان وغنيم (2000:108) بأن المقابلة الشخصية "هي الوسيلة الوحيدة الذي يتم بواسطتها جمع البيانات والمعلومات المطلوبة للبحث من المشاركين وجهاً لوجه لأخذ الإجابات منهم بدقة خلال المقابلة"، ويتمتع هذا الأسلوب بمجموعة من المزايا أهمها ما يلي :

- حصول الباحث على معلومات دقيقة وصحيحة من المشاركين من الصعب الحصول عليها بأي طريقة من الطرق الأخرى .

- تضمن المقابلة الشخصية الحصول على إجابات واضحة وكاملة خصوصاً في حالة وجود أسئلة تحتاج لشرح وتوضيح.

- تعتبر المقابلة الشخصية مناسبة جداً خاصة إذا كان عدد المشاركين صغيراً .

حيث تم في هذه الدراسة إجراء المقابلة الشخصية وفقاً لنموذج أعد خصيصاً لذلك يتكون النموذج من واحد واربعين سؤالاً حول الموازنة العامة للدول تم تناوله من خلال ثلاث محاور رئيسية، يتكون المحور الأول من ثلاثة عشر سؤالاً ارتبطت بمجموعة من الأسئلة العامة حول الموازنة أعدت لتكوين حوار حول المعرفة والإدراك بماهية وأهمية الموازنة المستخدمة وكيفية استخدامها والعوامل الأخرى المساعدة في تمكين الموازنة من أداء المهام المناطة بها كأثر التشريعات المالية وما يلحق بها من أدوات تنفيذية على أداء الموازنة، أما فيما يخص المحور الثاني والذي يتكون من ثلاثة عشر سؤالاً تم من خلاله تكوين حوار حول الموازنة كأداة تخطيط للوصول لمدى المعرفة السائدة حول أهمية الموازنة ومساهمتها في عملية التخطيط والأساليب المستخدمة للوحدات الإدارية المختلفة في وضع التقديرات وأثرها على التخطيط وأثر التغيرات والتوجهات لمختلف الأنظمة السياسية والاجتماعية والاقتصادية على عملية التخطيط في الموازنة، وتكون المحور الثالث من الاستمارة من خمسة عشر سؤالاً حول الموازنة كأداة رقابة من خلال النموذج المستخدم للموازنة والآليات الأخرى المرتبطة بعملية الرقابة على الموازنة سواء أكانت التنفيذية منها أو التشريعية وأثر البيئات والظروف المختلفة كالسياسية والاقتصادية والاجتماعية في عملية الرقابة على الموازنة، حيث تم ربط الأسئلة بأهداف الدراسة حسب ما هو موضحاً بالجدول (1.4).

جدول (1.4)

ربط أهداف الدراسة مع أسئلة المقابلة

اسئلة المقابلات			سؤال البحث
المحور الثالث	المحور الثاني	المحور الأول	
7-6-5-4-3-2-1 12-11-10-9-8 15-14-13	6-5-4-3-2-1 12-11-10-9 8 13	8-7-6-5-4-3-2-1 13-12 11-10-9	التعرف على مدى ملاءمة موازنة الابواب والبنود كأداة تخطيط ورقابة
7-6-5-4-3-2-1 15-14-11-9-8	4-3-2-1 13-12-9 8-5	9-8-6-5-2-1 13 12-11-10	التعرف على القيود التي تحد من استخدام الموازنة كأداة تخطيط ورقابة على المال العام في ليبيا
9-8-5-4-2 15-14-13-10	9-6-4-3-2 13-12-11	9-8-5-4-3-2 13-12-11	التأكد من موازنة الأبواب والبنود تتماشى مع التغيرات في البيئة الليبية لمختلف أنواع الأنشطة

6.4 مجتمع وعينة الدراسة:

ينكون مجتمع الدراسة من الأقسام المختلفة لمراقبة الخدمات المالية ذات العلاقة والصلة بالموازنة (قسم الميزانية، قسم المراجعة، قسم الإعداد، قسم الحسابات والتجميع، قسم الخزينة، قسم المراقبين الماليين، الشؤون القانونية) فالعمل المالي بمراقبة الخدمات المالية - بنغازي يعتبر ذا حجم كبير بالإضافة لخبرة الموظفين المعنيين بالأمر داخل المراقبة، حيث تم اختيار المشاركين في الدراسة من رؤساء الأقسام ورؤساء الوحدات بالصفات الوظيفية أما فيما يخص المراقبين الماليين فقد تم اختيار حملة المؤهلات العلمية من الدراسات العليا يليهم أصحاب الخبرات من حملة البكالوريوس تخصص محاسبة، وبلغ عدد المشاركين (سبعة وعشرين) مشاركاً استغرقت مدة المقابلة الشخصية مع كل مشارك فترة زمنية تتراوح بين (2-3) ساعات، وتقديماً للخلط في معلومات المقابلة كان الحرص على عدم إجراء أكثر من مقابلة في اليوم الواحد، حيث أجريت المقابلات الشخصية خلال مدة زمنية استغرقت ثمانين يوماً تقريباً بمعدل تقريبي ثلاثة أيام بين كل مقابلة وأخرى .

1.6.4 خصائص المشاركين في الدراسة:

1 - حسب المؤهل العلمي:

يهتم هذا الجانب بمستوى التأهيل العلمي للمشاركين في الدراسة بمراقبة الخدمات المالية بنغازي، حيث يبين الجدول (2.4) أنه حوالي (26%) من المشاركين هم من حملة الماجستير، وأن ما نسبته (4%) من حملة ليسانس قانون، وما نسبته (37%) هم من حملة بكالوريوس محاسبة، وأن ما نسبته (4%) من حملة بكالوريوس إحصاء، وأيضاً ما نسبته (18%) من حملة دبلوم عالي محاسبة وما نسبته (7%) دبلوم عالي إدارة أعمال، وما نسبته (4%) دبلوم متوسط محاسبة.

جدول (2.4)

توزيع المشاركين حسب المؤهل العلمي

المؤهل العلمي	التكرار	%
ماجستير محاسبة	7	26
ليسانس قانون	1	3.7
بكالوريوس محاسبة	10	37
بكالوريوس إحصاء	1	3.7
دبلوم عالي محاسبة	5	18.5
دبلوم عالي إدارة أعمال	2	7.4
دبلوم متوسط محاسبة	1	3.7
المجموع	27	100

2 - حسب التخصص:

تم في هذا الجانب توزيع المشاركين في الدراسة حسب التخصصات العلمية، ويوضح الجدول (3.4) بأن ما نسبته (85%) من المشاركين هم من أصحاب تخصص محاسبة، وأن ما نسبته (4%) من المشاركين هم من تخصص قانون، وأن ما نسبته (7%) تخصص إدارة أعمال، وأن ما نسبته (4%) تخصص إحصاء، حيث نجد أن تخصص المحاسبة هو التخصص الغالب على المشاركين في الدراسة، وهذا يعطي مصداقية أكبر للمعلومات المتحصل عليها من المشاركين.

جدول (3.4)

توزيع المشاركين حسب التخصص العلمي

التخصص	التكرار	%
محاسبة	23	85
قانون	1	4
إدارة أعمال	2	7
إحصاء	1	4
المجموع	27	100

3 - حسب سنوات الخبرة :

وجد من خلال الجدول (4.4) بأن ما نسبته (7%) من المشاركين هم من أصحاب الخبرة من 11 حتى 15 سنة، وما نسبته (93%) من المشاركين الذين يتمتعون بخبرة أكثر من 15 سنة وهذا يعتبر جيداً للدراسة حتى نستطيع الحصول على إجابات تساعد في عملية البحث من الواقع العملي والخبرة التي يتمتع بها المشاركين، فجانبا الخبرة يلعب دوراً كبيراً في الجانب العملي من الدراسة فالمشاركين قد عاصروا الظروف التي مرت بها البلاد خلال هذه الحقبة من الزمن.

جدول (4.4)

توزيع المشاركين حسب الخبرة العملية

سنوات الخبرة	التكرار	%
من 11 حتى 15 سنة	2	7
أكثر من 15 سنة	25	93
المجموع	27	100

7.4 تحليل الدراسة:

تناول هذا الجانب تحليل وعرض النتائج التي توصلت إليها الدراسة حول مدى ملاءمة موازنة الأبواب والبنود كأحدى أدوات التخطيط والرقابة ووسيلة من الوسائل التي تستخدم للحفاظ على المال العام في ليبيا، وقد تم تحليل البيانات المتحصل عليها من اسئلة المقابلات وفقاً لأساليب التحاليل التالية:

1.7.4 التحليل النسبي للإجابات:

لكي يتم استخلاص النتائج بصورة جيدة قد تم في هذا الجانب من الدراسة استخدام التحليل النسبي على ردود إجابات أسئلة الدراسة بين المشاركين، ولكي يتحقق الهدف من الدراسة فقد تم تقسيم الأسئلة الى ثلاث محاور رئيسية يتم تناولها على النحو التالي.

1.1.7.4 المحور الأول / أسئلة عامة حول الموازنة:

ركز هذا المحور على تكوين حوار حول الموازنة العامة للدول بشكل عام وموازنة الأبواب والبنود بشكل خاص كأحد أنواع الموازنات العامة وآليات تطبيقها للتوصل للإدراك المعرفي والانطباع السائد حول الموازنة ودورها في تكوين المجتمع كونها إحدى الركائز الأساسية لتنفيذ السياسات العامة للدولة، وفيما يلي تحليل ردود المشاركين فيما يتعلق بهذا المحور.

حيث كان الاتفاق السائد على أن موازنة الأبواب والبنود هي موازنة قديمة تنقسم إلى أبواب وبنود، وكان ذلك ناتج من الواقع العملي للموازنة ووفقاً لما نص عليه القانون المالي للدولة ولائحة الميزانية والحسابات والمخازن، وذلك حسب ما هو مبيناً في الجدول (5.4).

جدول (5.4)

موازنة الأبواب والبنود

العدد	%	1 - ماذا تعرف عن موازنة الأبواب والبنود ؟
27	100	موازنة أبواب وبنود تنقسم للباب الاول والثاني وميزانية التنمية
27	100	المجموع

للإجابة عن ما إذا كان هناك دليل أو كتيب للتعريف بنوع الموازنة المطبق وتوضيح أسلوب العمل بهذه الموازنة كأداة للتخطيط وللرقابة فإنه ما يقارب عن (81%) أكدوا عدم وجود دليل أو كتيب للتعريف بالموازنة ونوعها وكيفية تطبيقها، وما يقارب عن (15%) أكدوا أنه موجود وغير متوفر بالمراقبة ولكنه متوفر فقط بوزارة المالية بطرابلس، وأمتنع عن الإجابة ما نسبته تقريباً (4%) باعتباره غير متأكد من عملية توفر الكتيب من عدمه، كما هو موضحاً في الجدول (6.4).

جدول (6.4)

كتيب إرشادي أو دليل للتعريف بالموازنة

العدد	%	2 - هل يوجد كتيب إرشادي أو دليل للتعريف بنوع الموازنة المطبقة في ليبيا وتوضيح الأسلوب العلمي للعمل بالموازنة كأداة من أدوات التخطيط والرقابة على المال؟
22	81.5	لا يوجد
4	14.8	يوجد
1	3.7	لا إجابة
27	100	المجموع

كما كانت الإجابة عما إذا كان أسلوب موازنة الأبواب والبنود يتناسب مع الوضع الراهن في ليبيا، فإن ما نسبته (44%) تقريباً من المشاركين يعتبرونه بأنه أسلوباً قديماً غير مناسب حيث أصبح العمل به متكرراً الغرض منه تحديد القيمة المتحصل عليها لغرض إنفاقها ويحتاج هذا الأسلوب إلى تطوير وتغيير في المستقبل مع تطوير الكوادر البشرية، كما أن ما نسبته حوالي (56%) من المشاركين يعتبرون أن هذا الأسلوب مناسب في ظل الظروف الحالية التي يصعب فيها تطبيق أي أسلوب موازنة آخر، وإن العيب في عملية تنفيذ الموازنة من قبل الأشخاص المسؤولين الذين استغلوا الظروف التي تمر بها البلاد، كما أنهم يعتبرونه أسلوباً مرشداً للصرف كونه مرتبطاً ببند وباب وفرع، وذلك حسب ما هو موضحاً في الجدول (7.4).

جدول (7.4)

أسلوب الموازنة المطبق

العدد	%	3 - هل أسلوب الموازنة المطبق في ليبيا يتماشى مع الوضع الحالي أم لا؟ "وضح"
12	44.4	غير مناسب
15	55.6	مناسب
27	100	المجموع

عند الحوار عن الهدف الرئيسي من وضع موازنة الدولة فإنه ما يقارب عن (41%) من المشاركين يعتبرون أن الموازنة موضوعة كأداة تنفذ عن طريقها المصروفات والإيرادات حيث يتم من خلالها توضيح حجم المصروفات خلال العام والإيرادات المراد تحقيقها لتغطية هذه المصروفات حتى تستطيع الدولة السيطرة على مصروفاتها من خلال تحديد أوجه الصرف مقابل ما تم تحصيله من إيرادات، وما نسبته (37%) تطرق بأن الهدف من الموازنة هو تحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية فالموازنة أساس بناء الدولة من خلالها تستطيع أن تتحكم في كيفية استخدام مواردها المتاحة لتحقيق أهدافها وطموحاتها والتي منها تحقيق النمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية وتوزيع فعال للثروات وتقديم الخدمات والسلع لأفراد المجتمع، وما يقارب عن (18%) اعتبروا أن الهدف من الموازنة يتمثل في كيفية استخدامها في عملية التخطيط والرقابة على الإنفاق والإيراد فالموازنة أداة الدولة للتخطيط لما هو مقدر والرقابة على ما تم إنفاقه، وتطرق ما نسبته حوالي (4%) بأنه لا يوجد هدف من عملية وضع الموازنة العامة في ليبيا، وذلك حسب ما هو موضحاً بالجدول (8.4).

جدول (8.4)

الهدف من الموازنة

العدد	%	4 - ما هو الهدف الرئيس من وضع الموازنة العامة للدولة ؟
11	40.8	المصروفات والإيرادات
10	37	أهداف اقتصادية واجتماعية
5	18.5	لغرض التخطيط والرقابة
1	3.7	لا يوجد هدف
27	100	المجموع

أما ردود الإجابات عن المعايير التي يتم بها اختيار الأشخاص لشغل الوظائف المرتبطة بالموازنة فإن ما نسبته حوالي (33%) من المشاركين يعتبرون إن عملية الاختيار تتم وفقاً للخبرة والمؤهلات العلمية، أما ما يقارب عن (56%) من المشاركين يعتبرون أن عملية الاختيار تتم

حسب العلاقات الشخصية، والوساطة، والمحسوبية التي لها دوراً هاماً في اختيار الأشخاص شاغلي الوظائف المختلفة المرتبطة بالموازنة، وتطرق ما نسبته تقريباً (11%) من المشاركين بأنه لا يوجد معايير معينة يتم عن طريقها اختيار الأشخاص لشغل الوظائف المرتبطة بالموازنة فعملية الاختيار تتم بطريقة عشوائية، كما أن معيار المؤهل العلمي ليس مقياساً مناسباً فهناك اشخاص لا يحملون مؤهلات عملية متخصصة ولكنهم قادرين على أداء الوظائف المختلفة ذات العلاقة بالموازنة بكل يسر واتقان، ذلك حسب ما هو مبيناً في الجدول (9.4) .

جدول (9.4)

معايير اختيار الأشخاص لشغل الوظائف المرتبطة بالموازنة

العدد	%	5 - ما هي المعايير التي يتم بها اختيار الأشخاص لشغل الوظائف المرتبطة بالموازنة مثل إدارة الميزانية ولجنة الميزانية .. وغيرها من الوظائف الأخرى ؟
9	33.3	الخبرة والمؤهل العلمي والكفاءة
15	55.6	العلاقات الشخصية والوساطة والمحسوبية والمحابة والمصالح
3	11.1	لا يوجد معايير للاختيار
27	100	المجموع

أما فيما يخص الصعوبات التي تواجه تفهم المسؤولين للغرض الحقيقي الذي وضعت من أجله الموازنة، فقد تطرق ما نسبته تقريباً (89%) إن ذلك راجع لعدم وجود وعي وإدراك لدى المسؤولين من الغرض الحقيقي للموازنة واعتبار الموازنة ماهي إلا تفويضات مالية للصرف على الوحدة الإدارية، وأن هذه التفويضات حق مكتسب يتم إنفاقها دون هدف وغاية، وأكد ما نسبته حوالي (4%) بأن السياسة العامة للدولة هي التي تحكم العمل بالموازنة، وما نسبته تقريباً (4%) بأنهم لا يوجد لديهم صعوبات مع المسؤولين في تفهم الغرض من عملية وضع الموازنة، وأمتنع ما يقارب من (4%) عن الإجابة لعدم وجود طريقة أو وسيلة اتصال مع المسؤولين بالوحدات الإدارية العامة، وهو ما تم توضيحه بالجدول (10.4).

جدول (10.4)

صعوبات تفهم المسؤولين الغرض من الموازنة

العدد	%	6 - ما هي الصعوبات التي تواجهكم في تفهم المسؤولين عن الغرض الحقيقي الذي وضعت من أجله الموازنة العامة للدولة ؟
24	88.9	المسؤولين غير مدركي الموازنة
1	3.7	السياسة تحكم الموازنة
1	3.7	لا يوجد صعوبات
1	3.7	لا يوجد اتصال
27	100	المجموع

أما فيما يخص الكيفية التي يتم بها التأثير على الجهات العامة لترشيد عملية الإنفاق من خلال ما تم وضعه من تقديرات، فإنه ما يقارب عن (30%) إن ذلك يتم من خلال المراقبين الماليين لأنهم الأداة الإشرافية وفقاً للقانون المالي ولائحته التنفيذية، حيث يحق لهم استخدام رقابة شديدة ورشيدة من خلال التشديد على الإجراءات الرقابية، وأكد ما يقارب عن (30%) بأن ذلك يتم من خلال وجود مبررات مدروسة للمصروفات وفقاً لبرامج وخطط معدة مسبقاً تبعاً لسياسة الاحتياج وذلك بالاستناد على موازنات يتم إعدادها، وفق أسس علمية ومهنية تأسيساً على سنوات سابقة وأوضاع حالية على أن يتم ربط أسس الإعداد مع نتائج التنفيذ، وما نسبته حوالي (22%) بأن ذلك يتم من خلال المناقشة والتوجيه وتوضيح التعليمات والتشريعات الصادرة بالخصوص والالتزام بها كما أن السياسة العامة للدولة تحكم مثل هذه المواضيع، وإن ما يقارب عن (18%) بأنه لا يوجد اتصال، فليس للمراقبة دوراً في عملية مناقشة التقديرات التي تضعها الجهات العامة التي تقع تحت إشرافها، حيث تتم عملية الترشيح في الصرف من قبل المراقبة من خلال عدم تجاوز المخصصات الممنوحة لكل وحدة إدارية حسب ما هو موضحاً بالجدول (11.4).

جدول (11.4)

ترشيد عملية الإنفاق

العدد	%	7 - ما هي الكيفية التي يتم بها التأثير على الجهات لترشيد عملية الإنفاق من خلال مناقشة ما تم وضعه من تقديرات لموازنات الجهات العامة ؟
8	29.6	من خلال المراقبين الماليين
8	29.6	أن تكون هناك مبررات مدروسة للمصروفات والخطط وفقاً لسياسة الاحتياج
6	22.3	المناقشة والتوجيه والتشريعات
5	18.5	لا يوجد اتصال
27	100	المجموع

بخصوص تأثير النفوذ السياسي والعلاقات الشخصية والمصالح ودورها على وضع التقديرات للموازنة، كانت ما نسبته تقريباً (89%) تؤيد بأن النفوذات السياسية لها دوراً فعالاً في عملية وضع التقديرات للموازنة، حيث يتمتع أصحاب النفوذ أو من لهم علاقات شخصية ومصالح من الحصول على التقديرات التي يتم وضعها في الموازنة عكس الآخرين، وأكد ما نسبته حوالي (7%) بأن النفوذ السياسي ليس له دور واسع في وضع التقديرات بالموازنة ففي بعض الأحيان تمنح جهات زيادة في المخصصات لتحقيق مصالح شخصية، وإن ما يقارب (4%) بأن النفوذ السياسي والعلاقات الشخصية ليس لها دور في عملية وضع التقديرات للموازنة، وهو ما وضحة الجدول (12.4).

جدول (12.4)

دور النفوذ السياسي في عملية وضع التقديرات

العدد	%	8 - هل للنفوذ السياسي والعلاقات الشخصية والمصالح دور في عملية وضع تقديرات الموازنة للجهات العامة للدولة ؟
24	88.9	نعم للنفوذ السياسي دور في وضع التقديرات للموازنة
1	3.7	ليس للنفوذ السياسي دور في عملية وضع التقديرات للموازنة
2	7.4	لا يوجد دور واسع في عملية وضع التقديرات للأشخاص الذين يتمتعون بنفوذ سياسي
27	100	المجموع

عند التطرق إلى العوامل التي تؤخذ في الاعتبار عند مناقشة ووضع التقديرات للموازنة فإنه ما يقارب عن(33%) بأنه يؤخذ في الاعتبار البيانات السابقة والمذكرة التوضيحية المعدة والمرفقة للوحدة الإدارية، وما نسبته (26%) بأن ذلك يختلف حسب نوع المصلحة وطبيعة الخدمة المقدمة وحجمها ومدى تأثيرها في المجتمع، وما نسبته حوالي (15%) بأن التعليمات والتوجيهات الصادرة بالخصوص لها أثر في وضع التقديرات سواء من قبل المسؤولين بالوحدات الإدارية أو الصادرة من الجهات التشريعية أو التنفيذية بالدولة، وما نسبته حوالي (11%) بأن اتجاه الاقتصاد الوطني من حيث النمو أو الانكماش له دور في وضع التقديرات ومناقشتها بالإضافة إلى التغيرات في الوحدة الإدارية وما يطرأ عليه من احتياجات والتي تختلف من وحدة إدارية لأخرى حسب الطبيعة والظروف الاقتصادية للوحدة، وما نسبته تقريباً (15%) لم يتطرق أصحابها للإجابة لعدم وجود دوراً للمراقبة في مناقشة التقديرات مع الوحدات الإدارية العامة، وذلك حسب ما تم توضيحه بالجدول (13.4).

جدول (13.4)

العوامل التي تؤخذ عند وضع تقديرات الموازنة

العدد	%	9 - ما هي العوامل التي تؤخذ في الاعتبار عند مناقشة ووضع تقديرات الموازنة للجهات العامة ؟
9	33.3	من خلال البيانات السابقة والمذكرة التوضيحية
7	26	حسب نوع وطبيعة عمل الوحدة الإدارية
4	14.8	حسب التعليمات والتوجيهات الصادرة
3	11.1	يؤخذ في الاعتبار التغيرات في الاقتصاد الوطني والظروف الأخرى
4	14.8	لا أجابه لعدم وجود دور للمراقبة
17	100	المجموع

اما فيما يخص اهتمام الجهات العامة للدولة بالشكل العام للموازنة وليس الغرض من الموازنة، أكد ما يعادل (67%) بأن ذلك ناتج عن عدم المعرفة والكفاءة من قبل المسؤولين لغياب الإفصاح والشفافية والتوعية بدور الموازنة من قبل وزارة المالية، على اعتبار إن الموازنة ماهي إلا

عبارة عن تفويض مالي للصرف وليست مشروعاً للدولة لتنفيذ خطط لتطوير خدمات الدولة، ولذلك هي أداة إنفاق واستنزاف المخصصات بغض النظر عن وجود أهداف ومبررات لهذه الأهداف واعتبرها ما نسبته تقريباً (18%) بأنها ماهي الا استيفاء لمتطلبات قانونية ومالية دون فهم أغراضها واستخدامها، وذلك ناتج من التوجهات السياسية للدولة، حيث أصبحت الموازنة العامة عملية شكلية وليست هدفاً أساسياً لعدم وجود خطط مسبقة تسعى الجهات العامة إلى تحقيقها، وما يقارب عن (15%) بأن الجهات العامة تهتم بما يتم تحقيقه كقيمة بالحصول على أعلى رقم من الموازنة دون النظر للهدف من الموازنة وما سوف تقدمه للمجتمع، وإن ذلك ناتج من عدم الإحساس بالمسؤولية والسعي لتحقيق المصالح الشخصية، وذلك حسب ما هو موضحاً في الجدول (14.4).

جدول (14.4)

شكل الموازنة

العدد	%	10- الجهات العامة للدولة تهتم بالشكل العام للموازنة وليس بالغرض الذي وضعت من أجله...ما تعليقك حول هذا الموضوع؟
18	66.7	أن ذلك ناتج من عدم كفاءة ومعرفة المسؤولين بأهمية ودور الموازنة
4	14.8	ناتج ذلك من عدم احساس المسؤولين بالمسؤولية والسعي وراء المصالح
5	18.5	ينظر للموازنة ماهي ألا استيفاء متطلبات قانونية ومالية
27	100	المجموع

عند الحوار عن منشور الميزانية باعتباره نسخة كربونية، كانت ما نسبته (63%) من المشاركين بأن ذلك راجع لعدم التطوير، حيث أغلب مواد مستمدة من القانون المالي للدولة ولائحته التنفيذية وكلاهما يحتاج للتطوير وإن المنشور لا يتماشى مع الواقع وذلك نتيجة ضعف الآليات على اعتبار أن الموازنة إجراء روتيني يتم إعداده من قبل نفس الأشخاص بشكل دوري من دون أي تطوير وفقاً لسياسات معينة للدولة، وكان ما نسبته تقريباً (19%) بأن ذلك راجع لعدم كفاءة الأشخاص المسؤولين على إعداد الموازنات واللامبالاة، وعدم وضوح أهداف الوحدات الإدارية

والاهتمام بالجانب التاريخي لأعداد التقديرات دون النظر إلى الظروف الحالية والمستقبلية، وما نسبته حوالي (11%) أوضحوا أن المنشور يصدر وفقاً للتعليمات والتوجهات السياسية للدولة، وما نسبته (7%) لا توجد لديهم خلفيه على منشور الميزانية، وذلك حسب ما تم توضيحه في الجدول (15.4).

جدول (15.4)

منشور الميزانية

العدد	%	11 - منشور الميزانية ما هو إلا نسخة كربونية متكرر من سنة لأخرى لماذا ؟
17	63	لعدم الرغبة في التطوير
5	18.5	لعدم كفاءة الأشخاص المسؤولين
3	11.1	وفقاً لتعليمات قانونية وتوجهات اجتماعية وسياسية
2	7.4	لا توجد خلفية
27	100	المجموع

أما فيما يخص تأثير ندرة الدورات والمؤتمرات وورش العمل للتعريف بأهمية الموازنة فإن ما نسبته حوالي (96%) أكدوا على ندرة الدورات وورش العمل في الموازنة العامة، وأن ذلك له أثر كبير للتعريف بدور الموازنة وأهميتها سواء أكانت هذه الدورات خارجية أو داخلية وهي ضمن السياسات المتبعة من قبل وزارة المالية، وبالتالي فإن غيابها له تأثير على عملية المدخلات وعلية فإن المخرجات تكون سيئة، وأن ما نسبته حوالي (4%) من المشاركين بأن الدورات ليس لها جدوى لأنها لا تعطى بالشكل الصحيح فمعظم الموظفين المتحصلين على دورات لم يستفيدوا منها ولم يتحصلوا على معلومات مفيدة، هو ما تم توضيحه بالجدول (16.4).

جدول (16.4)

الدورات والمؤتمرات العلمية و ورش العمل

العدد	%	12 - ندرة الدورات والمؤتمرات العلمية و ورش العمل للتعريف بأهمية ودور الموازنة وكيفية العمل بها وتفعيل دورها كأداة تخطيط ورقابة على المال العام له التأثير على التعريف بدور الموازنة ؟
26	96.3	نعم لها تأثير بشكل كبير
1	3.7	ليس للدورات جدوى
27	100	المجموع

فيما يخص التشريعات المالية النافذة كونها تشريعات قديمة فإن، ما نسبته (63%)

أكدوا بأن هذه التشريعات قديمة وتحتاج لتعديل وتطوير لمواكبة التطور والتغيرات في الظروف المختلفة سواء أكانت اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية، أما ما نسبته (37%) من المشاركين يعتبرون إن هذه التشريعات مناسبة وتحتاج لتعديل في بعض المواد حتى تتماشى مع العصر غير أنه لا يتم تطبيقها بالشكل الصحيح، وذلك حسب ما هو مبيناً في الجدول (17.4).

جدول (17.4)

التشريعات المالية النافذة

العدد	%	13 - ما رأيك في التشريعات المالية الحالية كونها تشريعات قديمة ومضى عليها أكثر من نصف قرن ؟
17	63	تشريعات قديمة وتحتاج الى تعديل وتطوير وإعادة النظر فيها
10	37	تشريعات جيدة وتحتاج لتعديلات في بعض المواد
27	100	المجموع

تهدف الدراسة الاجابة على الأسئلة التالية:

- 1- التعرف على مدى ملائمة استخدام موازنة الأبواب والبنود كأداة تخطيط ورقابة .
- 2- التعرف على القيود التي تحد من استخدام الموازنة كأداة تخطيط ورقابة على المال العام في ليبيا.

3- التأكيد من أن موازنة الأبواب والبنود تتماشى مع التغيرات في البيئة الليبية لمختلف أنواع الأنشطة .

وفيما يلي النتائج التي توصلت إليها المحور الأول للإجابة على هذه الأسئلة:

حيث توصل هذا المحور إلى مجموعة من النتائج يتم سردها حسب ترتيب توافق النسب كالتالي:

1- هناك أجماع لدى المشاركين بنسبة (100%) بنوع الموازنة المطبق بالرجوع للقانون المالي للدولة ولائحته التنفيذية.

2- توصلت الدراسة بنسبة (96%) تقريباً بأن ندرة الدورات وورش العمل في الموازنة لها دوراً كبيراً للتعريف بنوع الموازنة ودورها في التخطيط والرقابة.

3- كما كان هناك أجماع عن ما يقارب عن (89%) من المشاركين بأنه لا يوجد وعي وإدراك لدى المسؤولين من الغرض الحقيقي للموازنة.

4- يوجد أجماع عن ما يقارب عن (89%) من المشاركين بأن النفوذات السياسية لها دوراً فعالاً في عملية وضع التقديرات للموازنة .

5- أجمع المشاركون بنسبة (82%) تقريباً بعدم وجود دليل أو كتيب إرشادي للتعريف بنوع الموازنة المطبق وكيفية العمل بها في التخطيط والرقابة .

6- كما توصلت الدراسة بنسبة (67%) تقريباً من المشاركين بأن من أسباب اهتمام الجهات العامة للدولة بالشكل العام للموازنة يرجع لعدم المعرفة والكفاءة من قبل المسؤولين بدور الموازنة العامة.

7- كما توصلت أيضاً بما نسبته (63%) تقريباً بأن من أسباب تكرار منشور الميزانية من سنة لأخرى راجع لعدم التطوير فأغلب مواد مستمده من القانون المالي للدولة ولائحته.

8- توصلت الدراسة بنسبة (63%) من المشاركين بأن التشريعات المالية الحالية قديمة وتحتاج لتعديل وتطوير.

9- توصلت أيضاً بنسبة (56%) تقريباً إلى أن عملية اختيار الأشخاص لشغل الوظائف المرتبطة بالموازنة مثل إدارة الميزانية ولجنة الميزانية وغيرها من الوظائف الأخرى تتم حسب العلاقات الشخصية، والمصالح، والوساطة، والمحسوبية.

10- كما أن ما نسبته حوالي (56%) من المشاركين يعتبرون أن موازنة الأبواب والبنود مناسبة في ظل الظروف الحالية التي يصعب فيها تطبيق أي أسلوب موازنة آخر .

11- كما تفاوتت الإجابات حول الهدف من وضع الموازنة العامة.

12- كما تقاربت الإجابات حول الكيفية التي يتم بها التأثير على الجهات لترشيد الأنفاق.

13- كان هناك تقارب في الإجابات حول العوامل التي تؤخذ في الاعتبار عند مناقشة ووضع التقديرات للموازنة.

حيث نجد أن هذا التفاوت والتقارب في الإجابات ناتج من عدم وجود توجه واضح في السياسة المالية العامة للدولة، والتي منها عدم وجود دور للمراقبات في عملية متابعة ومناقشة التقديرات وأقتصر دور المراقبات على عملية المراجعة والصرف على الوحدات الإدارية العامة، كما أن ندرة الدورات لها دور كبير للتعريف بدور الموازنة وأهميتها، حيث لوحظ من خلال الحوار عدم وجود المعرفة من قبل أغلب المشاركين بالأساليب الأخرى في أعداد الموازنة العامة للدولة.

2.1.7.4 المحور الثاني/ أسئلة حول الموازنة كأداة تخطيط:

تناول هذا المحور مجموعة من الاسئلة تم من خلالها تكوين حوار أرتبط بالتخطيط وعلاقته بموازنة الابواب والبنود كأداة تخطيط على المال العام ومفهوم ومساهمة الموازنة في عملية التخطيط وتأثير المتغيرات المختلفة في عملية التخطيط بالموازنة من خلال مجموعة من الأسئلة وضعت لهذا الغرض، وفيما يلي تحليل ردود المشاركين في الدراسة.

أرتبط السؤال الأول بالكيفية التي تساهم بها الموازنة العامة للدولة في عملية التخطيط ومن خلال الإجابة عن هذا السؤال فإن المشاركين أجمعوا بأن ذلك يتم من خلال الخطط المدروسة والمعدة مسبقاً فالموازنة أساس عملية التخطيط، حيث يتم وضع الخطط ثم إدراج هذه الخطط بالموازنة سواء أكانت قصيرة الأجل أم متوسطة أو طويلة الأجل، وذلك كما هو موضحاً في الجدول (17.4).

جدول (17.4)

مساهمة الموازنة في التخطيط

1 - كيف يمكن أن تساهم الموازنة في عملية التخطيط ؟	العدد	%
تساهم من خلال إدراج الخطط والبرامج في الموازنة	27	100
المجموع	27	100

فيما يخص استخدام أسلوب القياس المتبع في تحديد مخصصات المصروفات العمومية فإن ما نسبته تقريباً (52%) من المشاركين اعتبروا إن هذا الأسلوب غير جيد لتقدير المخصصات باعتباره أسلوباً خاطئاً وبدائياً وغير دقيق ويحتاج لتطوير وتعديل فهناك متغيرات ومستجدات تحدث يجب أن تؤخذ في الاعتبار، كما أنه لا يتناسب مع التغيرات في الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي لها التأثير على التغيرات في الأسعار، وبذلك فإنه أسلوب غير فعال ويدل على غياب عملية التخطيط، وجرت العادة على استخدامه بصفته إجراءً روتينياً حسب الامكانيات المتاحة والمتوفرة في الدولة، وأعتبر ما نسبته حوالي (41%) من المشاركين أن هذا الأسلوب جيد كقياس للصرف ومعدل الأداء في الوقت الحالي وأساس قياس مناسب وضروري للعمل به في موازنة الدولة، مع وجود مرونة في بعض البنود التي تحتاج إلى تغييرات على أن تكون هناك مبررات مقنعة لهذه التغيرات، وامتنع ما يعادل (7%) من العينة عن الإجابة لعدم وجود خلفية عن أسلوب القياس المتبع، وذلك حسب ما ورد بالجدول (18.4).

جدول (18.4)

أسلوب القياس

العدد	%	2 - هل أسلوب القياس المتبع في عملية تقدير المصروفات العمومية " الباب الثاني" من خلال مقارنة مصروفات ستة أشهر للسنة الحالية والمبلغ المعتمد بالكامل لنفس السنة مع التقديرات المطلوبة للسنة المقبلة يعتبر أسلوباً جيداً باعتبار الموازنة أداة تخطيط ؟
11	40.7	أسلوب جيد
14	51.9	أسلوب غير جيد
2	7.4	لا إجابته
27	100	المجموع

فيما يخص مدى تأثير المتغيرات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية على عملية وضع التقديرات للموازنة، فأجمعت العينة بأن المتغيرات بمختلف أنواعها لها تأثير مباشر على الموازنة كون الموازنة تعبر عن برامج الحكومة فالمتغيرات عامل أساسي لتقدير التوقعات خلال فترة زمنية مقبلة كونها مرتبطة بالمال العام وكون الاقتصاد الليبي ريعي يعتمد على النفط، والوضع الراهن الذي تمر به البلاد خير دليل لعدم توافر الموارد المالية لدعم موازنة الدولة له الأثر على الظروف الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية للبلاد وخصوصاً بارتفاع الأسعار، لذلك فإن هذه المتغيرات عاملاً أساسياً لتقدير التوقعات خلال فترة زمنية مقبلة، وذلك حسب ما جاء به الجدول (19.4) .

جدول (19.4)

المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية

العدد	%	3 - هل المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية لها التأثير على عملية وضع التقديرات للموازنة ؟
27	100	نعم لها تأثير بشكل كبير
27	100	المجموع

فيما يخص مدى التزام الجهات العامة في تنفيذ التعليمات الصادرة بخصوص وضع التقديرات فإن ما نسبته تقريباً (7%) من المشاركين بأن هناك التزاماً من قبل الجهات العامة في تنفيذ

التعليمات الصادرة بخصوص مواجهة التحديات والتغيرات في الظروف المختلفة، أما ما نسبته (37%) اعتبروا أن هناك التزاماً نسبياً من بعض الجهات، وجهات أخرى غير ملتزمة فهناك خروقات من بعض القطاعات، وأن ما نسبته حوالي (52%) بأنه لا يوجد التزام من قبل الجهات العامة وذلك ناتج عن غياب وعي المسؤولين بالواقع ونقص كفاءة الأشخاص شاغلي الوظائف القيادية في الوحدات الإدارية المختلفة بالإضافة لتقافة الفساد المالي السائدة في المجتمع، حيث نجد أن هناك جهات عامة لديها عجز وجهات أخرى لديها فائض، وأمتنع عن الإجابة بما نسبته حوالي (4%) لأنه ليست لديه خلفية عن الموازنات المقدمة من الجهات ومدى التزامها، وذلك حسب ما جاء به الجدول (20.4).

جدول (20.4)

التزام الجهات في تنفيذ التعليمات

العدد	%	4 - ما مدى التزام الجهات في تنفيذ التعليمات الصادرة بخصوص وضع التقديرات لمواجهة التغيرات والتحديات في الظروف الطارئة سواء أكانت الاقتصادية أو السياسية أو الاجتماعية ؟
2	7.4	يوجد التزام
10	37	التزام نسبي
14	51.9	لا يوجد التزام
1	3.7	لا إجابته
27	100	المجموع

أما فيما يخص الحوار حول تأثير التغيرات في مواقع المسؤولية على عملية التخطيط في الموازنة للوحدات الإدارية العامة، فإن ما يقارب عن (48%) أكدوا إلى أن لها تأثير مباشر على عملية التخطيط وذلك حسب التوجهات للمسؤول، فعملية الاختيار الخاطئ للمسؤولين تتم وفقاً لمعايير المصالح، والجهوية بغض النظر عن المصلحة العامة، واختيار الأشخاص غير المؤهلين لشغل الوظيفة العامة يكون لها تأثير مرتبط بأشخاص وطوائف معينة دون النظر لمصلحة الدولة كما أن غالبية المسؤولين يتمتعون بعقلية إنهاء السابق وإنشاء الجديد، وما نسبته (26%) من المشاركين

أكدوا بأن ذلك ليس له تأثير على عملية التخطيط لأن عملية التخطيط مرتبطة بالسياسة العامة للدولة، أما نسبته حوالي (18%) من المشاركين إن عملية التأثير متروكة حسب خبرة وكفاءة الشخص وقدرته على القيادة سواء أكان المسؤول مراقباً مالياً، أو مديراً عاماً، أو وكيل وزارة، أو وزيراً فالخبرة لها دور كبير، حيث نجد أن المسؤول حديث العهد ليس له قدرة على القيادة وبالتالي له أثر على عملية التخطيط داخل الموازنة، وما نسبته حوالي (4%) من المشاركين أيدوا بأن التغييرات لها تأثير نسبي فالمسؤول يلتزم بالتشريعات النافذة والصادرة بالخصوص، وأمتنع ما نسبته (4%) عن الاجابة لأنه لا يعرف كيف يمكن أن يكون للتغييرات في مواقع المسؤولية تأثير على عملية التخطيط، وهو ما يوضحه الجدول (21.4) .

جدول (21.4)

التغييرات في مواقع المسؤولية

العدد	%	5 - ما مدى تأثير التغييرات في مواقع المسؤولية عملية التخطيط في الموازنة ؟
13	48.1	لها تأثير حسب التوجهات
5	18.5	لها تأثير حسب الخبرة
1	3.7	لها تأثير نسبي
7	25.9	ليس لها تأثير
1	3.7	لا إجابة
27	100	المجموع

أما للإجابة عن أن الجهات العامة تتبع عملية المبالغة في التقديرات للحصول على أكبر قدر من النفقات، فإن ما نسبته تقريباً (48%) أنه لكي يتم اعتماد الزيادة في الموازنة من قبل المسؤولين كالمراقبين الماليين فلا بد من وجود مبررات مقنعة وحقيقية لعملية الزيادة في الإنفاق كما أن عملية المبالغة ناتجة من غياب مصداقية التعامل بين الوحدات الإدارية و وزارة المالية، وأن ذلك ناتج من السياسة المتبعة من قبل الدولة مما أدى إلى المبالغة من قبل المسؤولين في وضع التقديرات للوحدات

الإدارية، بالإضافة لعملية اختيار الأشخاص غير المؤهلين لشغل الوظائف المرتبطة بالموازنة سواء في وزارة المالية أو الوحدات الادارية كان لها الدور في عملية المبالغة في وضع التقديرات للموازنة، وكما كان الرد من قبل ما نسبته حوالي (18%) بأن لجنة الموازنة المختصة بوزارة المالية تضع قيماً معينة كميّار للتقديرات بسبب فقدان الثقة بين الوحدات الإدارية ووزارة المالية فالوحدات الإدارية تظن أنها من خلال المبالغة سوف تتمكن من الحصول على الحد الأدنى من المخصصات المرغوبة ووزارة المالية لديها جزم بأن الوحدات الإدارية تبالغ في وضع التقديرات للحصول على أكبر قدر من الانفاق، ولذلك فلا تأخذ التقديرات الموضوعية بعين الاعتبار وتقوم برصد المخصصات حسب ما تراه مناسباً من الواقع التاريخي للموازنة وتستخدم في ذلك سلطتها المالية بإصدار التفويضات المالية، وما يعادل (15%) أمتنع عن الإجابة لغياب دور مراقبة الخدمات المالية في مناقشة التقديرات لموازنات للجهات التابعة لها، ذلك لأن عملية وضع التقديرات تتم بشكل أقطاعي ودور المراقبة للصرف فقط دون المشاركة في عملية وضع التقديرات للوحدات الإدارية التي تقع تحت إشرافها، ومنهم من أمتنع لأنه لا يملك خلفية ولأن هذا اختصاص أصيل لقسم الميزانية، وما يعادل (19%) بأن وزارة المالية تقارن بنفقات السنوات السابقة ودراسة هذه المبالغة من خلال تقارير المصروفات، حيث تعتبره المقياس لمعرفة التقديرات المطلوبة للموازنة وبناء عليه تقوم لجنة الموازنة بإلغاء الزيادة أو تخفيضها أو تثبيتها ويرجع ذلك لقلّة الوعي والمعرفة بالموازنة ودورها، وذلك حسب ما هو موضحاً بالجدول (22.4).

جدول (22.4)

سياسة المبالغة في وضع التقديرات

العدد	%	6 - تتبع الجهات العامة سياسة المبالغة في عملية تقدير النفقات للموازنة العامة سواء أكانت التسييرية منها أو التنمية وذلك للحصول على أكبر قدر من النفقات... كيف يتم التعامل مع عملية المبالغة؟
13	48.2	أن تكون هناك مبررات مقنعة وفقاً لسياسة الاحتياج
5	18.5	الرجوع للسنوات السابقة كمقياس
5	18.5	وضع قيم معينة كمعيار وممارسة السلطة المالية تبعاً للتعليمات
4	14.8	لا إجابة
27	100	المجموع

عند التطرق عن الكيفية التي يمكن أن تساهم بها الموازنة العامة في عملية ترشيد الإنفاق لتحقيق أهداف الدولة، فإن ما نسبته تقريباً (22%) من المشاركين أن ذلك يتم عن طريق تفعيل دور الأجهزة الرقابية بالشكل الحقيقي التي يمكن من خلالها الحصول على البيانات اللازمة للتأكد من صحة المبالغ الموضوعة في الموازنة بالوحدات الإدارية، وكذلك تفعيل دور رقابة الأداء وتعديل القوانين واللوائح التي تحكم عملية الإنفاق والبدء في تغيير أسلوب الموازنة المطبق، وأبدوا ما نسبته حوالي (74%) من المشاركين إلى أن ذلك يتم من خلال اتباع التخطيط السليم والصحيح للدولة حيث يتم تحديد قيم الإنفاق في الموازنة العامة للدولة وفقاً لدراسة حقيقية معدة مسبقاً من خلال وضع التقديرات السليمة حسب الأولوية طبقاً للخطة الموضوعة والبرامج المراد تطبيقها من خلال عملية وضع الضوابط الحقيقية وترك المبالغة في عملية وضع التقديرات، وما نسبته حوالي (4%) أمتنع عن الإجابة لأن الموازنة الحالية ليست موازنة ترشيد في الإنفاق، ولذلك يجب أن تستبدل بموازنة أخرى وأن يتم تطوير الكوادر العاملة عليها، حسب ما هو موضحاً بالجدول (23.4).

جدول (23.4)

عملية ترشيد الإنفاق

العدد	%	7- كيف يمكن أن تساهم الموازنة العامة في عملية ترشيد الإنفاق لتحقيق الأهداف العامة للدولة ؟
6	22.2	عن طريق تفعيل دور الاجهزة الرقابية
20	74.1	من خلال اتباع التخطيط السليم
1	3.7	لا إجابته
27	100	المجموع

للحوار عن مدى تأثير العقود المؤجلة على عملية التخطيط للموازنة العامة للدولة فإن ما نسبته تقريباً (89%) اعتبروا أن مثل هذه العقود لها تأثير بشكل مباشر على عملية التخطيط حيث تؤدي إلى زيادة في الإنفاق وتؤثر على خطة التحول لأن التعاقد تم بدون الإدراج ضمن خطة التحول ويكون لها أثر على الإنفاق من ناحية الأسعار والتنفيذ لغياب التخطيط السليم والمتابعة، كما إنها ترهق الموازنة العامة للدولة، حيث أنها تشكل التزاماً على الدولة وتكون القيم المتعاقد عليها أكثر من التغطية المالية المتوفرة، مما قد يسبب مشاكل في السنوات المقبلة من ناحية التخطيط أو يكون له الأثر على التقديرات للموازنة بشكل عام، وما نسبته حوالي (4%) من المشاركين بأن ذلك ليس له تأثير حيث تم بعلم السلطة التنفيذية للدولة، أما ما نسبته حوالي (7%) أمتنع عن الإجابة كون العقود المؤجلة تتم في عمليات البيع للمحاسبة المالية ولم تستخدم في محاسبة الدولة، وذلك حسب ما ورد بالجدول (24.4).

جدول (24.4)

العقود المؤجلة

العدد	%	8 - هناك تعاقدات في الدولة في الوقت الحاضر بطريقة ما يسمى " العقود المؤجلة " والتي منها على وجه الخصوص في ميزانية التحول بمبالغ طائلة تصل لملايين الدنانير هل يوجد أثر لهذه التعاقدات على عملية التخطيط للموازنة سواء في الوقت الحاضر أو في المستقبل ؟
24	88.9	نعم لها تأثير بشكل كبير على عملية التخطيط
1	3.7	ليس لها تأثير على عملية التخطيط
2	7.4	لا إجابة
27	100	المجموع

عند السؤال عن عملية شغل الوظائف القيادية من قبل أشخاص غير ذوي اختصاص وأثره على عملية التخطيط، حيث أجمع المشاركون بأن ذلك لها الأثر السلبي المباشر على عملية التخطيط وإن ذلك ناتج عن نقص كفاءة الأشخاص ونقص إلمامهم بالجوانب المتعلقة بالعملية الإدارية والمالية مما يؤدي لتدني مستوى الخدمة في الجهات العامة وإنهاء عملية التخطيط بالوحدات الإدارية العامة، كما أنها تعتبر من أحد أهم أسباب الإساءة لعملية التخطيط في الدولة، ولذلك يجب أن يتم اختيار الشخص المناسب في المكان المناسب حسب المؤهلات العلمية المتخصصة والخبرة، وذلك حسب ما جاء به الجدول (25.4).

جدول (25.4)

شغل الوظائف القيادية لغير المتخصصين

العدد	%	9 - شغل الوظائف القيادية من قبل أشخاص غير ذوي خبرة وتخصص في المجال على سبيل المثال " يقوم بإدارة المستشفيات أطباء غير متخصصين بإدارة المستشفيات " فما أثر ذلك على عملية التخطيط للموازنة ؟
27	100	نعم لها تأثير سلبي على عملية التخطيط
27	100	المجموع

عندما تم التطرق للسؤال عن موازنة الأبواب والبنود كأداة من أدوات التخطيط فإن ما نسبته تقريباً (67%) بأن هذه الموازنة مناسبة وتتماشى مع الوضع الليبي الراهن وإمكانيات الدولة

الليبية، حيث تعتبر موازنة جيدة كأداة من أدوات التخطيط وتحتاج إلى تعديل وتطوير حتى تتماشى مع التطور العلمي والتقدم التقني، وأن يتم معها تعديل النصوص القانونية المرتبطة بها وتطوير الكوادر البشرية العاملة عليها، وما نسبته حوالي (26%) بأن هذه الموازنة غير مناسبة وليس لها دور في عملية التخطيط فهي موازنة قديمة ليس لها أي نتائج وتهتم بالإيراد والصرف، ويصعب فيها عملية القياس والتحليل وبالتالي تصعب فيها عملية التخطيط والرقابة على المال العام، وما نسبته حوالي (7%) أمتنع عن الإجابة لغياب الخلفية الجيدة عن الموازنة وكيفية عملها كأداة للتخطيط وهل هناك موازنات أخرى أم لا؟ ، وذلك حسب ما هو موضحاً بالجدول (26.4) .

جدول (26.4)

الموازنة كأداة تخطيط

العدد	%	10 - ما رأيك في موازنة الأبواب والبنود كأداة من أدوات التخطيط ؟
18	66.6	مناسبة و تحتاج لتطوير وتحديث لتواكب العصر
7	26	غير مناسبة وليس لها دور في عملية التخطيط
2	7.4	لا إجابته
27	100	المجموع

أما فيما يخص بالحوار عن كيفية الاسترشاد بالموازنات السابقة كمقياس لإعداد الموازنة الحالية فإن ما نسبته حوالي (74%) أنه يمكن الاستفادة من البيانات التاريخية للموازنات السابقة فالبيانات التاريخية لا يمكن إهمالها، حيث يمكن الرجوع للموازنات السابقة ومعرفة ما حققت من فائدة وخدمات لأفراد المجتمع فيتم الاطلاع على مصروفات السنوات السابقة كمقياس للموازنة الجديدة مع الأخذ في الاعتبار المستجدات التي تحدث خلال السنة كما يمكن من خلالها استخدام المتوسطات والوقوف على الانحرافات للإيرادات والمصروفات، وما نسبته حوالي (11%) بأنه يستفاد منها بوضع نسبة على الموازنة السابقة كمعدل زيادة للموازنة الحالية لغرض مواجهة التطورات المستقبلية، حيث جرت العادة أن يتم الاسترشاد بقيمة ما تم إنفاقه بالسنوات السابقة بحيث يتم منح ما يعادل 10% دون

التركيز والنظر لاحتياج الوحدة الإدارية، وما نسبته تقريباً (15%) بأنه لا يمكن الاسترشاد بالموازنات السابقة فلكل سنة موازنتها الخاصة بها، كما أنه يعتبر مقياس غير ناجح وغير موضوعي، وهو ما يوضحه الجدول (27.4).

جدول (27.4)

الاسترشاد بالموازنات السابقة

%	العدد	11- كيف يتم الاسترشاد بالموازنات السابقة كمقياس لإعداد الموازنة الحالية ؟
74.1	20	من خلال الاستفادة من البيانات التاريخية للموازنات السابقة
11.1	3	استخدام نسبة زيادة على السنة السابقة كمعدل زيادة للموازنة الحالية
14.8	4	لا يتم الاسترشاد كونه مقياساً غير موضوعي وغير ناجح
100	27	المجموع

فيما يخص الإجابة عما إذا كانت هناك قاعدة معلومات لإعداد الموازنة العامة أم مجرد إجراء روتيني يعتمد على تقديرات السنة السابقة فإن ما نسبته حوالي (19%) بأن هناك قاعدة معلومات يتم عن طريقها وضع التقديرات، حيث يوجد قاعدة معلومات يتم الرجوع إليها والاعتماد على هذه المعلومات ويكون ذلك في الباب الأول من خلال الملاكات والرقم الوطني والباب الثاني وفقاً للعقود المبرمة، وما نسبته (19%) بأنه لا يوجد قاعدة معلومات يعتمد عليها بالشكل الصحيح لوضع التقديرات، حيث يتم الاعتماد إلى حد ما على معلومات الباب الأول للملاكات والرقم الوطني والعقود الثابتة في الباب الثاني وتتم الاستفادة من التقديرات السابقة بالإضافة لما يتمتع به موظفي لجنة الميزانية من خبرة ومهارة في عملية الإعداد للموازنة، وذهب ما نسبته حوالي (60%) بأنه لا يوجد قاعدة معلومات يمكن الاعتماد عليها بل هو مجرد إجراء روتيني يعتمد على معلومات السنة السابقة باعتماد نسب معينة تضاف على موازنة السنة السابقة وإن ذلك ناتج عن غياب الطموح للدولة في التطوير، وما نسبته (4%) أمتنع عن الإجابة لأنه لا خلفية له عن الكيفية التي يتم بها إعداد الموازنة، وذلك حسب ما جاء به الجدول (28.4).

جدول (28.4)

قاعدة معلومات لإعداد الموازنة

العدد	%	12 - هل يتم الاعتماد على قاعدة معلومات لإعداد الموازنة العامة أم هو مجرد إجراء روتيني يعتمد على تقديرات السنة السابقة ؟
5	18.5	يوجد قاعدة معلومات يتم عن طريقها وضع التقديرات
5	18.5	لا يوجد قاعدة معلومات يعتمد عليها بالشكل الصحيح
16	59.3	لا يوجد قاعدة معلومات وهو مجرد إجراء روتيني يتبع من سنة لأخرى يعتمد على معلومات السنة السابقة
1	3.7	لا إجابته
27	100	المجموع

عند السؤال عن عملية وضع المخصصات للوحدات الإدارية هل تتم وفق أهداف محددة، فإن ما نسبته تقريباً (15%) أن عملية وضع المخصصات تتم وفقاً لأهداف محددة ومدروسة مسبقاً، وما نسبته حوالي (11%) بأن وضع المخصصات تتم حسب التعليمات الصادرة والتوجيهات السياسية العامة للدولة دون النظر لوجود أهداف محددة بحيث يتم وضع المخصصات وفقاً لضوابط وتعليمات وتوجيهات سياسية وقيم محددة وسقف بناء على تعليمات معينة تفرض والتي قد تصل إلى حجب التفويضات المالية ربع سنوية أو نصف سنوية بالأخص فيما يتعلق بالباب الثاني (المصروفات العمومية)، وذهب ما يعادل من (15%) إلى أن عملية وضع المخصصات تتم حسب الميزانيات السابقة مع بعض الإضافات البسيطة الناتجة من التغيرات، أما ما يقارب عن (55%) بأن المخصصات توضع بشكل عشوائي حيث نجد أن المخصصات لا تتفق مع التقديرات وتدخل في عملية وضع المخصصات المحاباة والعلاقات الشخصية والمصالح ومدى تأثير المسؤول بالوحدة الإدارية بالوظائف العليا بالدولة سواء في الوقت الحالي أو السابق، وأمتع عن الإجابة ما نسبته تقريباً (4%) لأنه لا علم له بعملية وضع المخصصات من قبل وزارة المالية، ذلك حسب ما هو موضحاً بالجدول (29.4) .

جدول (29.4)

وضع المخصصات للموازنة

العدد	%	13 - هل عملية وضع مخصصات الموازنة للجهات العامة تتم وفقاً لأهداف محددة ومدروسة مسبقاً ؟
4	14.8	نعم تتم وفقاً لأهداف محددة ومدروسة مسبقاً
3	11.1	تتم حسب التعليمات الصادرة بالخصوص والتوجهات السياسية للدولة
15	55.6	توضع المخصصات بشكل عشوائي
4	14.8	يتم وضع المخصصات حسب الميزانيات السابقة مع زيادة نسبة مئوية بسيطة
1	3.7	لا إجابة
27	100	المجموع

كما توصل المحور الثاني المرتبط بالتخطيط لمجموعة من النتائج يتم تناولها وفقاً

لترتيب التالي حسب التوافق من الأعلى توافق للأدنى:

1- اجمعوا المشاركون بنسبة (100%) بأن الموازنة العامة للدولة تساهم في عملية التخطيط من

خلال الخطط المدروسة والمعدة مسبقاً.

2- توصلت الدراسة بنسبة (100%) بأن المتغيرات بمختلف أنواعها لها تأثير مباشر على

عملية التخطيط للموازنة.

3- كان هناك أجماع كامل لجميع المشاركين بنسبة (100%) بأن شغل الوظائف القيادية من

قبل أشخاص غير ذوي خبرة واختصاص لها الأثر السلبي المباشر على عملية التخطيط.

4- كان هناك أجماع بنسبة (89%) تقريباً بأن العقود المؤجلة لها تأثير بشكل مباشر على

عملية التخطيط.

5- توصلت الدراسة بما نسبته (74%) تقريباً من المشاركين بأنه يمكن الاستفادة من البيانات

السابقة للموازنة كمقياس لأعداد الموازنة الحالية.

6- كان هناك اتفاق سائد بنسبة (74%) تقريباً بأن الموازنة تساهم في عملية ترشيد الإنفاق من خلال التخطيط السليم والصحيح.

7- توصلت الدراسة بنسبة (67%) تقريباً بأن موازنة الأبواب والبنود موازنة جيدة كأداة من أدوات التخطيط.

8- توصلت الدراسة أيضاً بنسبة (60%) من المشاركين بأنه لا يوجد قاعدة معلومات يمكن الاعتماد عليها لإعداد الموازنة العامة، وهو مجرد إجراء روتيني يعتمد على معلومات السنة السابقة.

9- كما توصلت الدراسة بنسبة (55%) تقريباً بأن عملية وضع المخصصات للموازنة للجهات العامة تتم بشكل عشوائي ولا تتفق مع التقديرات وتدخل في عملية وضع المخصصات المصالح والعلاقات الشخصية والمحاباة.

10- كان هناك اتفاق بنسبة (52%) تقريباً بأن أسلوب القياس المتبع في تحديد مخصصات المصروفات العمومية أسلوب غير جيد وغير دقيق.

11- توصلت الدراسة أيضاً بنسبة حوالي (52%) بأنه لا يوجد التزام من قبل الجهات العامة في تنفيذ التعليمات الصادرة بخصوص وضع تقديرات.

12- كما توصلت الدراسة بأن التغيرات في مواقع المسؤولية لها تأثير على عملية التخطيط ويختلف هذا التأثير باختلاف المسؤولين، حيث أكدوا ما نسبته (48%) من المشاركين بأن عملية التأثير تكون حسب توجهات المسؤول.

13- كما تفاوتت الآراء حول سياسية المبالغة في وضع تقديرات النفقات للموازنة للوحدات الإدارية العامة، حيث ذهب ما نسبته (48%) من المشاركين أن عملية المبالغة ناتجة من غياب مصداقية التعامل بين الوحدات الإدارية ووزارة المالية.

3.1.7.4 المحور الثالث: أسئلة حول الموازنة كأداة رقابة:

تم في هذا المحور التركيز على الموازنة كأداة من أدوات الرقابة على المال العام وتأثير الوظائف الرقابية والتوجهات السياسية للدولة على عملية الرقابة على الموازنة، وفيما يلي تحليل ردود المشاركين.

كانت ردود المشاركين حول مدى تفعيل دور المراقب المالي كأحد أدوات الرقابة على الموازنة، حيث تطرق ما نسبته تقريباً (67%) بأن دور المراقب المالي مفعّل بقوة القانون المالي ولائحته التنفيذية وتزداد عملية تفعيل دور المراقب المالي على حسب قوة شخصية المراقب المالي ومدى قدرته على أداء المهام المناطة بالوظيفة فعامل الخبرة والكفاءة لهما دور كبير وفارق بين المراقبين في أداء مهام عملهم، وذهب ما يقارب عن (33%) إلى أن غياب تفعيل دور المراقب المالي راجع إلى وجود ضغوطات على المراقب المالي الناتجة عن تأثير الوحدات الإدارية على وزارة المالية بالإضافة لفقدان الحوافز المعنوية والمادية، وكذلك قلة المعرفة الكافية من قبل الكثير من المراقبين بدورهم الوظيفي والنتائج عن المجاملة والمحابة والمصالح في عملية اختيار شاغلي وظيفة المراقب المالي، وذلك حسب ما جاء به الجدول (30.4).

جدول (30.4)

دور المراقب المالي

العدد	%	1 - يرى الكثير أن دور المراقب المالي غير مفعّل بالشكل الذي يؤدي عمله كأداة من أدوات الرقابة على تنفيذ الموازنة فما رأيك في ذلك ؟
18	66.7	يعتبر دور المراقب المالي مفعلاً
9	33.3	يعتبر دور المراقب المالي غير مفعّل
27	100	المجموع

أما فيما يخص المعايير التي يتم بها اختيار الأشخاص لشغل الوظائف الرقابية فقد تطرق ما نسبته تقريباً (22%) بأن عملية الاختيار تتم حسب المؤهل العلمي والخبرة وأن يكون قد مارس العمل

في الأقسام المختلفة، وما نسبته (63%) من المشاركين بأن ذلك يرجع للوساطة والمحسوبية والعلاقات الشخصية والمحابة والولاء الوظيفي دون النظر للأساس العلمي والمهني، وما نسبته تقريباً (11%) بأنه لا يوجد معايير، حيث يتم الاختيار عشوائياً دون مراعاة للاستحقاق والجدارة، وامتنع ما نسبته تقريباً (4%) عن الإجابة لكونهم لا علم لهم بالمعايير التي يتم بها الاختيار وهل هناك (معايير أم لا) ، وذلك حسب ما هو موضحاً بالجدول (31.4).

جدول (31.4)

معايير اختيار شاغلي الوظائف الرقابية

2 - ما هي المعايير التي يتم بها اختيار الأشخاص شاغلي الوظائف الرقابية ؟	العدد	%
المؤهل العلمي الخبرة والكفاءة	6	22.2
الوساطة والجهوية والمصالح والعلاقات الشخصية والمحابة	17	63
لا توجد معايير ويتم الاختيار يتم بطريقة عشوائية	3	11.1
لا إجابة	1	3.7
المجموع	27	100

أما فيما يخص السؤال عن مدى تأثير المؤهل العلمي (محاسبة) على شاغلي وظيفة المراقب المالي، فإن ما نسبته حوالي (56%) بأن ذلك له أثر على الوظيفة فالشخص غير المتخصص يأخذ الكثير من الوقت لكسب الخبرة والمهارة وفهم العمل المالي فالتخصص الوظيفي يساعد المراقب المالي على تجاوز الوقوع في هفوات المهنة المتعلقة بالدقة المحاسبية، والمهنية فعلية الخبرة في الشهادات الأخرى تكون محددة في القدرة على شغل وظيفة المراقب المالي، حيث يكون العمل حسب ما أكتسبه من خبر وأتبعه في سياق العمل سواء أكان (خطأً أو صحيحاً) وهذا ما سبب في قصور وعجز في تنفيذ المهام المناطة بهذه الوظيفة، وذهب ما يقارب عن (33%) بأن ذلك لا يؤثر على وظيفة المراقب المالي فلا يعتبر المؤهل العلمي محاسبة مقياساً لمحاسبة الاموال العامة يغلب عليها الجانب القانوني، حيث يمكن أن يتم شغل الوظيفة من قبل حملة المؤهلات العلمية الأخرى (اقتصاد- إدارة - قانون) على أن تكون الأولوية للمحاسبين فمع وجود عامل الخبرة والقيادة والنزاهة

يستطيع المراقب المالي أداء مهام عمله بكل إتقان فهناك العديد من المراقبين لا يحملون مؤهل علمي تخصص محاسبة ويؤدون عملهم بكل إخلاص واتقان وهناك العكس، كما تطرق ما يعادل عن (11%) بأن ذلك يؤثر بشكل جزئي في الجوانب الفنية بمهنة المحاسبة فكثير من المراقبين استطاعوا أن يطوروا أنفسهم في هذا الجانب من خلال الدراسة والدورات والاطلاع، وذلك حسب ما هو وارد بالجدول (32.4).

جدول (32.4)

أثر المؤهلات الغير متخصصة على وظيفة المراقب المالي

العدد	%	3 - هناك الكثير من المراقبين الماليين مؤهلاتهم غير متخصصة "محاسبة" هل يؤثر ذلك على أداء وظيفتهم الرقابية المالية كونها وظيفة مالية وإحدى الوسائل الرقابية الهامة على الموازنة العامة للدولة ؟
15	55.6	يؤثر على أداء وظيفة المراقب المالي لأنها وظيفة مالية
9	33.3	لا يؤثر على وظيفة المراقب المالي
3	11.1	يؤثر بشكل جزئي
27	100	المجموع

بخصوص السؤال الخاص بأنه هل يتم إجراء مقارنة بين الانفاق الفعلي والتقديري في نهاية السنة المالية من خلال التقارير والوقوف على الانحرافات فإن ما نسبته حوالي (74%) أكدوا بأن عملية المقارنة لا تتم سواء بوزارة المالية أو الجهات التابعة لها بل يقتصر العمل الرقابي على مراجعة المستندات المؤيدة للصرف فقط وذلك لعدم كفاءة الأشخاص شاغلي الوظائف القيادية بالإضافة لوجود الفساد المالي والاداري بالدولة، وتطرق ما نسبته حوالي (26%) بأن هناك مقارنة تتم بموازنة مراقبة الخدمات المالية بنغازي وعدم وجودها بالجهات الادارية الاخرى الواقعة تحت إشراف للمراقبة، وذلك حسب ما ورد بالجدول (33.4).

جدول (33.4)

المقارنة بين الانفاق الفعلي والتقديري

العدد	%	4- هل تتم المقارنة بين الإنفاق الفعلي والتقديري من خلال تقارير المصروفات نهاية السنة المالية والوقوف على الانحرافات ومعرفة الأسباب ؟
7	25.9	نعم تتم المقارنة
20	74.1	لا تتم المقارنة
27	100	المجموع

فيما يخص المزايا الممنوحة للمراقبين الماليين بموجب القرار رقم (295) لسنة 2012م الصادر عن وزير المالية و أثر هذه المزايا على استقلالية المراقب المالي، فإن ما نسبته حوالي (74%) من المشاركين تطرقوا بأن هذه المزايا لها تأثير على استقلالية المراقب المالي لأنها تمنح من الوحدة الإدارية التي يشرف عليها المراقب المالي، وهذا يعتبر خلافاً في القرار والصحيح أن يتم منح هذه المزايا من جهة عمل المراقب المالي المتمثلة في وزارة المالية للحفاظ على استقلالية المراقب المالي، وتطرق ما نسبته (22%) بأن هذه المزايا ليس لها تأثير، حيث تم الحصول عليها بناء على موافقة مسبقة من وزارة المالية، وتطرق ما نسبته تقريباً (4%) بأن التأثير يكون على حسب شخصية المراقب المالي فإن قوة شخصية المراقب المالي وإمكانياته العلمية والعملية في أداء مهام عمله لا تؤثر على حصوله على هذه المزايا، حسب ما هو موضحاً بالجدول (34.4).

جدول (34.4)

المزايا الممنوحة للمراقبين الماليين

العدد	%	5 - هناك مزايا ممنوحة للمراقبين الماليين بموجب القرار رقم (295) لسنة 2012م الصادر عن وزير المالية ما أثر هذه المزايا على استقلالية المراقب المالي ؟
20	74.1	لها تأثير على الاستقلالية
6	22.2	ليس لها تأثير
1	3.7	التأثير حسب شخصية المراقب المالي
27	100	المجموع

أما بخصوص الحوار المتعلق بالتوسع في منح الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة للوحدات الإدارية كونها أحد مسببات إهدار المال العام، فإن ما نسبته حوالي (56%) من المشاركين مؤيدين بأن التوسع له تأثير في إهدار المال العام كونه يكلف الدولة زيادة في الإنفاق فالتوسع شكل من أشكال الإهدار للمال العام خاصة إذا لم يتم استعمال المصروفات في مكانها الصحيح، لأن عملية الصرف تتم لاستنزاف الموازنة في نهاية العام دون تحقيق أي جدوى للوحدة الإدارية، ودون الرجوع لوزارة المالية، كما إن التوسع يؤدي إلى ضعف الرقابة على المال العام ويسهل عملية الاختلاس، ويزيد الإنفاق، وذلك ناتج عن إساءة استعمال الصلاحيات الممنوحة للوحدات الإدارية المستقلة، كما أن ما نسبته حوالي (44%) مؤيد لعملية التوسع في منح الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة للوحدات الإدارية، حيث يرون بأنه لا يمكن اعتبار منح المزيد من الصلاحيات والتفويض في الاختصاصات شكلاً من أشكال إهدار المال العام وإنما يرجع ذلك لعملية إساءة اختيار الأشخاص لشغل الوظائف القيادية في الوحدات الإدارية العامة، وغياب المتابعة وضعف وقصور القوانين واللوائح هي السبب الرئيسي في إهدار المال العام، فأغلب الدول اتجهت لإعطاء الاستقلالية على أن يتم ذلك في ظل وجود أدوات رقابية جيدة ومشددة، وذلك حسب ما جاء بالجدول (35.4).

جدول (35.4)

التوسع في منح الشخصية الاعتبارية

العدد	%	6 - هناك من يرى أن التوسع في منح الشخصية الاعتبارية والذمة المالية والإدارية المستقلة للجهات العامة من أحد مسببات إهدار المال العام .. فما رأيك في ذلك ؟
15	55.6	نعم لها تأثير على إهدار المال العام
12	44.4	ليس لها تأثير على إهدار المال العام
27	100	المجموع

للحديث عما إذا كان أسلوب السداد المركزي معطل لسير العمل داخل الوحدات الإدارية العامة فإن ما يعادل عن (30%) من المشاركين مؤيدين بأن هذا الأسلوب معطل لسير العمل داخل مؤسسات الدولة وقد يحد من نمو الجهات العامة، بينما ذهب ما نسبته (63%) بأن هذا الأسلوب غير معطل لسير العمل بل هو أسلوب أكثر رقابة على المال العام فالاستعمال الصحيح للمركزية يؤدي إلى ترشيد الإنفاق في المسار الصحيح وبالتالي الحد من إهدار المال العام على أن يتم شغل الوظائف القيادية من قبل أشخاص ذوي كفاءة لأن المشكلة تكمن في عملية اختيار الأشخاص لشغل الوظائف وليس في المركزية وخصوصاً في الوقت الحاضر، وما نسبته تقريباً (7%) مؤيدين بأن المركزية سلاح ذو حدين فعملية التعطيل في المركزية تكون حسب الأشخاص القائمين بالعمل على الوظائف القيادية، حسب ما هو موضحاً بالجدول (36.4) .

جدول (36.4)

أسلوب السداد المركزي

العدد	%	7 - هناك من يرى بأن أسلوب السداد المركزي معطل لسير العمل داخل مؤسسات الدولة.. فما رأيك في ذلك ؟
8	29.6	معطل لسير العمل
17	63	غير معطل لسير العمل
2	7.4	يكون التأثير على حسب الأشخاص القائمين بالعمل في الوظائف القيادية
27	100	المجموع

فيما يخص تأثير البيئات المختلفة السياسية والاجتماعية والاقتصادية على عملية الرقابة على الموازنة، فكان هناك إجماع من قبل المشاركين بأن لها تأثير بشكل كبير جداً لتحقيق مصالح أشخاص وفئات وأحزاب، وإن ذلك ناتج من التخلف وغياب الوعي بالدور المؤسسي وانتشار الفساد الفكري والأخلاقي السائد في المجتمع وآثاره السلبية على بيئة العمل، وخصوصاً في البيئات التي يغلب عليها العادات والتقاليد الاجتماعية لاختلاف الثقافة الفكرية والتي تختلف حسب الثقافة السائدة بحسب المناطق والمدن ودرجة التمدن فيها، فمتى كانت البيئة سليمة ومستقرة، وملائمة للتغيرات في الظروف

الاقتصادية، والاجتماعية والسياسية فإن ذلك يؤدي إلى وجود تنافس وتخلق نوعاً من الابتكار والعكس غير ذلك، وذلك حسب ما هو مبيناً بالجدول (37.4).

جدول (37.4)

أثر البيانات المختلفة على عملية الرقابة

العدد	%	8 - هل البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية تؤثر على عملية الرقابة على الموازنة العامة؟
27	100	نعم لها تأثير على عملية الرقابة
27	100	المجموع

أما بخصوص تأثير النفوذ السياسي الذي يتمتع به المسؤولون بالوحدات الإدارية على عملية الرقابة فإن ما نسبته حوالي (7%) من المشاركين بأنه ليس للنفوذ السياسي تأثير على عملية الرقابة، حيث نجد أن عملية الرقابة متروكة على حسب قوة وشخصية شاغل الوظيفة الرقابية ودرجة نزاهته، كما كان هناك إجماعاً من قبل باقي المشاركين بما نسبته تقريباً (93%) بأن للنفوذ السياسي تأثير على عملية الرقابة على موازنة الجهات العامة، حيث تكون هناك ضغوطات على حسب ما يتمتع به أصحاب النفوذ السياسي من المسؤولين بالوحدات الإدارية فلا يمكن أن يتم تأدية عملية الرقابة بنفس الوتيرة دون أن ينظر للنفوذ السياسي الذي يتمتع به الأشخاص شاغلو الوظائف القيادية فهناك جهات عامة لا يستطيع أحد القيام بعملية الرقابة فيها بالشكل الصحيح، حيث يكون في هذه الجهات عمليات تجاوزات كثيرة في بنود وأبواب ولا تستطيع الجهات الرقابية أن تفعل شيء فيها فالنفوذ السياسي يلعب دوراً كبيراً في كثير من الأحيان على عملية الرقابة استناداً للحصانة السياسية التي يتمتع بها المسؤول، وهذا لا يمكن تجاهله ولا بد من بيان أثره، هذا حسب ما جاء به الجدول (38.4).

جدول (38.4)
الرقابة على الموازنة

العدد	%	9 - هل يمكن أن تؤدي الرقابة على الموازنة العامة للجهات المختلفة بنفس الوتيرة دون النظر في النفوذ السياسي الذي يتمتع به المسؤولون في الجهات المعنية بعملية الرقابة ؟
2	7.4	ليس للنفوذ السياسي تأثير على عملية الرقابة
25	92.6	للنفوذ السياسي تأثير على عملية الرقابة
27	100	المجموع

من خلال الحوار عن بيئة العمل في ليبيا هل هي بيئة يمكن من خلالها الحكم على أدوات التنفيذ، فإن ما نسبته حوالي (14%) من المشاركين تطرقوا إلى أن بيئة العمل في ليبيا هي بيئة سليمة يمكن من خلالها الحكم على أدوات التنفيذ، حيث تعتبر بيئة جيدة رغم وجود بعض التجاوزات التي يجب العمل على عدم تكرارها عن طريق التوعية والتوجيه، وأكد ما نسبته تقريباً (78%) بأنها بيئة غير سليمة وغير مهيئة للحكم والسبب في ذلك ناتج عن المتغيرات المختلفة والتأثيرات الناتجة من العلاقات الاجتماعية والسياسية والمصالح وأثرها على بيئة العمل مما أدى لانتشار الفساد الإداري والمالي فيها بالإضافة لغياب توجهات واضحة للسياسات العامة للدولة، وذهب ما نسبته حوالي (7%) إلى أن بيئة العمل في ليبيا هي بيئة مقبولة رغم القصور الذي فيها ويمكن من خلالها أن نقيم بعض أدوات التنفيذ ونطورها، وذلك حسب ما هو مبيناً بالجدول (39.4).

جدول (39.4)
بيئة العمل في ليبيا

العدد	%	10- هل بيئة العمل في ليبيا هي بيئة يمكن من خلالها الحكم على أدوات التنفيذ كونها جيدة من عدمه ؟
4	14.8	بيئة سليمة يمكن من خلالها الحكم على أدوات التنفيذ
21	77.8	بيئة غير سليمة لا يمكن من خلالها الحكم على أدوات التنفيذ
2	7.4	تعبر بيئة مقبولة نوعاً ما
27	100	المجموع

عند السؤال عن مدى صحة التعاقد بطريقة ما يسمى- بالعقود المؤجلة - من الناحية القانونية، فإن ما نسبته تقريباً (82%) من المشاركين يعتبرون أن هذه العقود غير قانونية وهي عبارة عن طريقة للتعاقد أتت بها الظروف وفرضتها، وتعتبر طريقة غير قانونية للتعاقد وتؤدي إلى إهدار المال العام حتى وإن تم أدرجها ضمن خطة التحول ذلك كونها مخالفة للقانون المالي للدولة ولائحته التنفيذية لعدم توفر التغطية المالية كما أنها مخالفة لقانون التخطيط ولائحته التنفيذية لعدم أدرج العقود ضمن خطة التحول كما أن هذه الطريقة في التعاقد لم تنص عليها لائحة العقود الإدارية، و ما نسبته تقريباً (4%) يعتبرون أن هذه العقود قانونية كونها ملزمة بسداد العقد خصوصاً إذا كانت الحكومة شرعية ولكن تأثيرها سلبي على الموازنات في السنوات المقبلة، وما نسبته حوالي (7%) بأن الحكم متروك على كونها قانونية أو غير ذلك على حسب السياسة المتبعة في الدولة ولكن يعاب عليها أن يتم تحميل السنوات المقبلة بقيم لا تخصها، وامتنع عن الإجابة ما نسبته حوالي (7%) لقلّة المعرفة بطرق التعاقد ومدى صحة ذلك من الناحية القانونية، وذلك حسب ما هو وارد بالجدول(40.4)

جدول (40.4)

العقود المؤجلة قانوناً

العدد	%	11 - هناك الكثير من العقود التي يتم التعاقد بها بطريقة ما يسمى (العقود المؤجلة) والتي تتعامل بها الدولة في ظل الظروف الحالية ما مدى صحة هذه الطريقة بالتعاقد من الناحية القانونية ؟
22	81.5	تعتبر عقوداً غير قانونية
1	3.7	تعتبر عقوداً قانونية
2	7.4	متروك الحكم على أنها قانونية أو غير ذلك على حسب الظروف السياسية المتبعة
2	7.4	لا إجابته
27	100	المجموع

كما تطرقت الدراسة بأن هناك من طالب بتطبيق أساس الاستحقاق بدلاً من الأساس النقدي المعدل في ليبيا فكانت النتائج، بما نسبته حوالي (22%) بأن أساس الاستحقاق مناسب وأفضل

ويحتاج إلى تعديل بالتشريعات الحالية فندوق النقد الدولي طالب بتطبيق هذا الأساس والعديد من الدول قامت بتطبيقه بعد إدخال أساليب الموازنة الحديثة، غير أن في ليبيا يحتاج لفترة زمنية لا تقل عن 3-5 سنوات لإعداد الكوادر وتهيئة البيئة لاستيعاب ذلك وإدخال ثقافة المحاسبة الحكومية على أساس الاستحقاق، وما يعادل (15%) اعتبروا أن أساس الاستحقاق غير مناسب فالهدف من الموازنة تغطية المصروفات بالإيرادات وأيدوا تطبيق الأساس النقدي أو النقدي المعدل، وذهب ما نسبته تقريباً (44%) من المشاركين إلى تأييد استمرار تطبيق الأساس النقدي المعدل باعتباره نظاماً جيداً على أن يتم العمل به بالشكل الصحيح فالأساس في رفض أساس الاستحقاق هو غياب الثقة بين المقاول والحكومة فالهدف من الموازنة العامة للدولة هو تحقيق الخدمة والرفاهية لأفراد المجتمع وليس تحقيق أرباح فإن أساس الاستحقاق يتماشى مع الميزانيات التجارية كما أن عملية التطبيق متروكة حسب الظروف المحيطة بالدولة وحسب ما يتوفر لديها من إمكانيات مادية وبشرية مناسبة وفي الظروف الحالية فإن الأساس النقدي المعدل يعتبر مناسباً وفقاً للتشريعات وإمكانيات الدولة الحالية، وما نسبته تقريباً (15%) يفضلون تطبيق الأساس النقدي كأساس الاستحقاق غير مناسب ويفضل تطبيق الأساس النقدي فالمحاسبة الحكومية تتطلب ألا تحمل السنة بسنوات سابقة ويعد الأساس النقدي أكثر واقعية والتزاماً بالصرف، وما نسبته حوالي (4%) من المشاركين امتنع عن الإجابة فليس لديهم خليفة عن أساس الاستحقاق ولا عن الأساس النقدي المعدل، حسب ما هو موضحاً بالجدول (41.4)

جدول (41.4)

أساس الاستحقاق

العدد	%	12- هناك من طالب بتطبيق أساس الاستحقاق بدلاً من الأساس النقدي المعدل في نظام المحاسبة الحكومية المتبع في ليبيا...فما رأيك في ذلك؟
6	22.2	أساس الاستحقاق مناسب
4	14.8	أساس الاستحقاق غير مناسب
12	44.5	الأساس النقدي المعدل أفضل
4	14.8	يفضل تطبيق الأساس النقدي
1	3.7	لا يوجد خلفية على كليهما
27	100	المجموع

أما بخصوص الإفصاح والشفافية عن الموازنة العامة في وسائل الإعلام المختلفة فإن جميع المشاركين قد أجمعوا بانهم مع الإفصاح والشفافية عن الموازنة العامة للدولة في وسائل الإعلام المختلفة، حيث تعتبر وسائل الإعلام إحدى السلطات الرقابية الهامة ويتم عن طريقها توضيح التقديرات للموازنة وأوجه الصرف والخطط الموضوعية والمنفذ منها وغير المنفذ، كما أنها تساهم في إيضاح مدى الالتزام بالتنفيذ وإظهار الحقائق ومتابعة التنفيذ، وتعتبر إحدى أدوات مكافحة الفساد المالي، غير أن الدولة لا تقوم بذلك بالشكل الصحيح على أن تتم عملية الإفصاح وفقاً لضوابط علمية وقانونية دون استثناء مع مراعاة الأمور المتعلقة بالمؤسسات الأمنية، ذلك حسب ما هو وارد بالجدول (42.4) .

جدول (42.4)

الإفصاح والشفافية عن الموازنة العامة

العدد	%	13 - ما رأيك في عملية الإفصاح والشفافية للموازنة العامة للدولة في وسائل الإعلام الحديثة ؟
27	100	تعم مع الإفصاح والشفافية في وسائل الاعلام المختلفة
27	100	المجموع

للإجابة عن النظام المحاسبي المطبق، فإن ما نسبته حوالي (30%) بأن النظام الحالي نظام جيد وفي الغرض ويتمشى مع الوضع الحالي وإمكانيات الدولة البشرية والمادية الأخرى غير

أن المشكلة تكمن في التطبيق من قبل الأشخاص شاغلي الوظائف سواء أكانت القيادية منها أو الوسطى وغيرها من الوظائف الأخرى التنفيذية على أن يتم تطوير النظام المحاسبي في المستقبل، وذهب ما نسبته (70%) بأن النظام المحاسبي نظام قديم غير جيد يحتاج للتطوير وللتعديل ليواكب التقدم التقني والتطور العلمي الذي حدث في محاسبة الأموال العامة، وتطوير الكوادر البشرية وتوفير الإمكانيات من المكنة وغيرها من متطلبات النظام المحاسبي الجيد كالدفاتر والسجلات، وإدخال تعديلات وتحسينات عن طريق الدورات وورش العمل ومواكبة الدول المتقدمة الأخرى، والاتصال بها عن طريق الدراسات والدورات لمعالجة الخلل بالنظام المحاسبي الحالي، وذلك حسب ما هو موضحاً بالجدول (43.4).

جدول (43.4)

النظام المحاسبي

العدد	%	14 - النظام المحاسبي المطبق في ليبيا يفي بالغرض بمتطلبات موازنة الأبواب والبنود كأداة من أدوات الرقابة ؟
8	29.6	نظام جيد و يفي بالغرض
19	70.4	يعتبر نظاما غير جيد ويحتاج لتطوير
27	100	المجموع

للإجابة عن الحساب الختامي في ليبيا كونه إحدى أدوات الرقابة على الموازنة العامة للدولة، فإن ما نسبته حوالي (41%) من المشاركين اعتبروا إن الحساب الختامي له جدوى كأداة رقابة هامة على الموازنة، حيث يعتبر مرآة للجهات العامة فهو يوضح كل مصروف وكل إيراد ويحدد وجود فائض في الأموال المخصصة، أو أن هناك عجزاً ويعتبر أداة قياس جيدة ومناسبة ويمكن الاعتماد عليه كمساعد للرقابة على تنفيذ الموازنة فالمشكلة تكمن في عملية الصرف وأدوات التنفيذ وليس في الحساب الختامي، وذهب ما نسبته تقريباً (52%) بأن الحساب الختامي في ليبيا ليس أداة رقابية على موازنة الدولة، حيث يمثل حركة الخزينة وليس له جدوى وهو عبارة عن تفريغ لبيانات المصروفات والإيرادات، ولا تعطي بياناته أي مؤشر على البرامج التي تحققت ويعاني من قصور في عملية الإفصاح

ولا يمكن الاعتماد عليه في عملية التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات وهو مجرد تكرار للمستندات والارقام وليس له أي جدوى، أما ما نسبته (7%) اعتذروا عن الاجابة لعدم وجود أي خلفية عن الحساب الختامي، وذلك حسب ما هو موضحاً بالجدول (44.4).

جدول (44.4)

الحساب الختامي

العدد	%	15 - الحساب الختامي في ليبيا غير ذي جدوى كأحد أدوات الرقابة على تنفيذ الموازنة، حيث يعتبر تفرغاً للبيانات المالية من واقع السجلات... فما رأيك في ذلك؟
11	40.7	الحساب الختامي أداة رقابية على الموازنة
14	51.9	الحساب الختامي ليس أداة رقابية على الموازنة
2	7.4	لا يوجد خلفية على الحساب الختامي
27	100	المجموع

توصل المحور الثالث إلى مجموع من النتائج سيتم تناولها وفقاً للترتيب التالي :

1- توصلت الدراسة بنسبة (100%) بأن البيئات المختلفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية لها تأثير بشكل كبير على عملية الرقابة.

2- كما أجمع المشاركون بنسبة (100%) بأنهم مع الإفصاح والشفافية عن الموازنة العامة للدولة في وسائل الاعلام المختلفة .

3- توصلت الدراسة بأجماع ساد بنسبة (93%) تقريباً من المشاركين بأن النفوذات السياسية الذي يتمتع به المسؤولين بالوحدات الإدارية له تأثير على عملية الرقابة على موازنة الجهات العامة.

4- توصلت الدراسة بنسبة (82%) تقريباً بأن العقود المؤجلة غير قانونية.

5- كما توصلت الدراسة بنسبة (78%) تقريباً بأن بيئة العمل في ليبيا هي بيئة غير سليمة للحكم على أدوات التنفيذ .

6- كان هناك أجماع بنسبة (74%) من المشاركين بأن عملية المقارنة بين الانفاق الفعلي والتقديري في نهاية السنة المالية لا تتم سواء وزارة المالية أو الجهات التابعة لها.

7- توصلت الدراسة بنسبة (74%) من المشاركين بأن المزايا الممنوحة للمراقبين بموجب القرار 295 لها تأثير على استقلالية المراقب المالي لأنها تمنح من الوحدة الإدارية التي يشرف عليها المراقب المالي .

8- كما توصلت أيضاً بنسبة (70%) تقريباً بأن النظام المحاسبي المطبق في ليبيا نظام قديم ويحتاج لتطوير وتعديل في المستقبل.

9- توصلت الدراسة بنسبة (67%) تقريباً بأن دور المراقب المالي كأداة من ادوات الرقابة على المال العام مفعّل بقوة القانون المالي للدولة ولائحته التنفيذية.

10- توصلت الدراسة أيضاً بنسبة (63%) بأن أسلوب السداد المركزي غير معطل لسير العمل بل هو أكثر رقابة على المال العام.

11- كما توصلت بما نسبته (63%) تقريباً بأن المعايير التي يتم بها اختيار الوظائف الرقابية يرجع للوساطة والمحسوبية والعلاقات الشخصية والمحاباة والولاء الوظيفي دون النظر للأساس العملي والمهني.

12- هناك اتفاق بنسبة (56%) تقريباً بأن للمؤهل العلمي تخصص محاسبة له تأثير على شاغلي وظيفة المراقب المالي .

13- توصلت الدراسة بنسبة (56%) تقريباً بأن منح الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة لها تأثير في أهدار المال العام .

14- كما توصلت بنسبة (52%) تقريباً بأن الختامي في ليبيا ليس أداة رقابية على موازنة الدولة.

15- هناك تقارب في الإجابات حول تطبيق أساس الاستحقاق بدلاً من الأساس النقدي المعدل، حيث

توافق المشاركون بنسبة (44%) تقريباً على تأييد الاستمرار بتطبيق الأساس النقدي المعدل.

2.7.4 التحليل العنقودي:

يعتبر التحليل العنقودي من أهم أساليب التحليل الإحصائي متعدد المتغيرات، وهو عبارة عن إجراءات تهدف إلى تجميع العناصر المتماثلة بطريقة معينة وترتيبها داخل عناقيد بحيث تكون متجانسة فيما بينها بخصائص محددة وتختلف عن بعضها في عناقيد أخرى، وتتم عملية التعنقد بناءً على التماثل أو الاختلاف للحالات أو المتغيرات، وتعد البيانات المستخدمة في حساب التماثل مدخلات لأسلوب التحليل العنقودي، وهناك العديد من الطرق التي تستخدم في عملية التحليل العنقودي ولكل طريقة خصائصها تختلف بها عن الطرق الأخرى، فمنها ما يعتمد على طريقة التجميع، ومنها ما يعتمد على طريقة التجزئة (القماطي 2018: 189).

وطبقاً لأسلوب العينة المنتظمة فإن كل مشارك يجب أن يتمتع بخصوصية تجمعه مع باقي المشاركين في الدراسة، حيث يرى السعدي (2004: 47) أن جميع الفئات التي تم اختيارها وفقاً لأسلوب العينة المنتظمة، تمثل عينات منحازة بشكل أو بآخر إلى صفة معينة أو مجموعة صفات من صفات المجتمع الإحصائي الكبير الذي اختيرت منه، وبذلك فإن النتائج التي تظهر عن البحوث التي تكون عيناتها تم اختيارها وفقاً لهذه الطريقة تكون متأثرة بسبب طريقة الاختيارات، حيث نجد أن هناك مجموعة من الخصائص تجمع المشاركين في هذه الدراسة، والتي من أهمها ما يلي :-

1- جميع المشاركين في الدراسة موظفين في وزارة المالية يشغلون وظائف قيادية ورقابية وإشرافية

بمراقبة الخدمات المالية - بنغازي .

2- جميع المشاركين في الدراسة لهم علاقة عمل وظيفية بالموازنة العامة للدولة بحكم الوظائف

المختلفة التي يشغلونها (رؤساء أقسام - رؤساء وحدات - مراقبين ماليين).

3- يعتبر أغلب المشاركين في الدراسة من حملة المؤهلات العلمية تخصص محاسبة بنسبة (85%).

4- جميع المشاركين يتمتعون بخبرة لا تقل عن عشرة سنوات في العمل المالي بوزارة المالية، وما

نسبته (93%) يتمتعون بخبرة تفوق خمسة عشر سنة في العمل المالي بوزارة المالية.

هذه الخصائص التي جمعت المشاركين كانت ولا بد أن يكون لها الأثر على ردودهم من

واقع استمارة المقابلة الشخصية التي تم اعدادها خصيصاً لهذه الدراسة، وحتى يتمكن الباحث من

الوصول الي نتائج جيدة صار لزاماً عليه التحقق من التوافق على الاجابات بين المشاركين في الدراسة

من واقع استمارة المقابلة الشخصية، وذلك عن طريق استخدام التحليل العنقودي باستخدام مقاييس

التماثل، ومن المقاييس المستخدمة مسافة(منكوسكي)أو ما يعرف باسم Minkowski Metric ويستخدم

منكوسكي مقياس المسافة التالي (القماطي 2018: 189):

$$d(x, y) = \left[\sum_{i=1}^p |x_i - y_i|^r \right]^{1/r}$$

عندما $r=1$ تقيس $d(x, y)$ مقياس التماثل أو المسافة بين نقطتين في فراغ p من الابعاد .

أن تغيير قيمة r يؤدي الي تغيير الأوزان المعطاة للفروق الصغيرة والفروق الكبيرة .

من خلال هذا التحليل يمكن التعرف على مدى التوافق في الإجابات بين المشاركين في

الدراسة، حيث نجد أنه من خلال نتائج التحليل العنقودي لإجابات المشاركين في الدراسة الموجودة في

الجدول (45.4) الذي يعرض إجابات المشاركين جنباً إلى جنب في كل مرحلة من مراحل دمج التوافق

في الاجابات، ويتم قراءة الجدول من اليمين إلى اليسار، حيث يظهر العمود الأول من الجدول كل مرحلة

من مراحل الاندماج، ويحتوي العمود الثاني والثالث على أرقام المشاركين الذين حققوا اندماج مع بعض

والعمود الرابع فإنه يبين معامل مسافات التوافق بين المشاركين، كما يوضح العمود الخامس والسادس في

أي مرحلة من المراحل السابقة قد حققوا المشاركون اندماج، أما العمود السابع فإنه يوضح في أي مرحلة مقبلة سوف يحقق فيها المشاركون في العمود الأول اندماج مع مشاركون آخرين.

كما يوضح الشكل (1.4) الخطوات التي تمت فيها عمليات الاندماج للمشاركين في الدراسة ومراحل تكوين العناقيد بين المشاركين وصولاً لمرحلة اندماج العناقيد مع بعضها البعض، حيث تم في هذه الدراسة التركيز على طريقة الربط المنفرد Single Linkage وتعتمد هذه الطريقة على أساس دمج المشاركين في الدراسة الذين حققوا توافق في الاجابات من الأكثر توافق فالأقل والأقل...وهكذا، وفي هذا الصدد يرى القماطي (2018: 190) بأن "طريقة الربط المنفرد تعتمد بالأساس على اعتبار أن العنصرين الأكثر تشابهاً بين العناصر يشكلان نواة العنقود ثم تضاف باقي الوحدات الى هذه النواة بالتسلسل وحسب درجة التشابه مع عناصر نواة العنقود بحيث يضاف الأكثر تشابهاً ثم الأقل وبالتدرج، وفي حالة ربط مجموعة من العناقيد مع بعضها البعض فإن ذلك يتم بالاستناد على أقرب المسافات أو معاملات التماثل بين أزواج العناصر"، وقد تم تناول عمليات الاندماج حسب المراحل التالية:

جدول (45.4)

جدول المجموعة

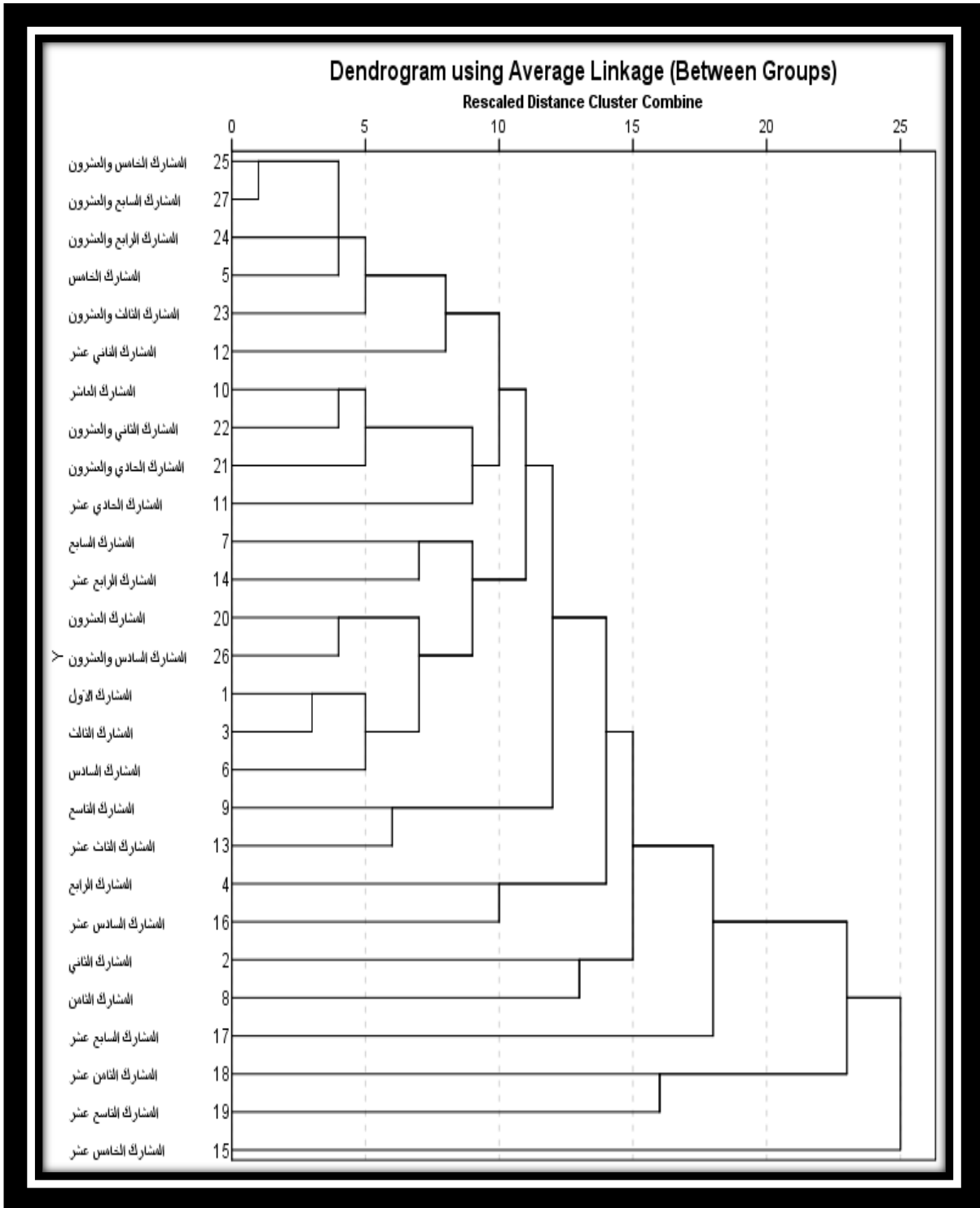
Agglomeration Schedule

Next Stage	Stage Cluster First Appeared		Coefficients	Cluster Combined		Stage
	Cluster 2	Cluster 1		Cluster 2	Cluster 1	
3	0	0	7.000	27	25	1
7	0	0	14.000	3	1	2
5	1	0	14.500	25	24	3
12	0	0	15.000	26	20	4
8	3	0	16.000	24	5	5
9	0	0	16.000	22	10	6
12	0	2	17.000	6	1	7
13	0	5	19.000	23	5	8
14	0	6	19.000	21	10	9
19	0	0	20.000	13	9	10
15	0	0	22.000	14	7	11
15	4	7	23.833	20	1	12
17	0	8	25.000	12	5	13
17	0	9	27.000	11	10	14
18	11	12	27.800	7	1	15
21	0	0	31.000	16	4	16
18	14	13	31.167	10	5	17
19	17	15	33.629	5	1	18
21	10	18	36.412	9	1	19
22	0	0	37.000	8	2	20
22	16	19	41.342	4	1	21
24	20	21	42.929	2	1	22
25	0	0	44.000	19	18	23
25	0	22	49.174	17	1	24
26	23	24	61.500	18	1	25
0	0	25	68.423	15	1	26

SPSS

شكل (1.4)

شجرة النسب العنقودي لمتوسط الترابط بين المجموعات



SPSS

1.2.7.4 التوافق بين المشاركين وتكوين العناقيد:

تم في هذه المرحلة توضيح عمليات التوافق وعملية التعنقد، ثم توضيح الإجابات التي حققت توافق بين المشاركين، حيث نجد أنه في المرحلة الأولى قد تحقق أول توافق، وكان ذلك ما بين المشارك (السابع والعشرون) والمشارك (الخامس والعشرون) وكان معامل المسافة بينهما (7)، ويمثل هذا التوافق النواه الأولى لتكوين العنقود رقم (خمسة)، كما شهدت المرحلة الثالثة توافق كل من المشارك (الخامس والعشرون) والمشارك (الرابع والعشرون) وكان معامل المسافة بينهما (14.500)، ثم توافق المشارك (الرابع والعشرون) و(المشارك الخامس) في المرحلة الخامسة وكان معامل المسافة بينهما (16)، وشهدت المرحلة الثامنة توافق كل من المشارك (الثالث والعشرون) والمشارك (الخامس) وكان معامل المسافة بينهما (19)، كما توافق كل من المشارك (الثاني عشر) والمشارك (الخامس) في المرحلة الثالثة عشر وكان معامل المسافة بينهما (25)، ويسمي العنقود المشارك رقم (خمسة) كونه يعتبر المشارك الذي حقق أكثر توافق مع المشاركين في هذا العنقود، وبنسبة توافق في هذا العنقود بلغت تقريباً (98%)، حيث توافقوا على عدد (40) سؤال من (41)، ويوضح الجدول (46.4) الاسئلة التي حققت توافق في هذا العنقود.

جدول (46.4)

التوافق في الاجابات للعنقود المشارك (خمسة)

المشاركين	الاسئلة المتوافق عليها	الإجابات المتوافق عليها
1-1-1-2-1-2-2-2-1-1	13-12-11-10-8-7-6-5-4-3-2-1	
24-25-27	22-21-20-19-18-17-16 15-14	1-2-2-1-3-1-1-1-1-1
12-23-5	31-30-29-28-27 26-25-24-23	1-2-1-2-1-2-3-1-1-1
	41-40-39-38 37-36-35-34-33-32	1-2-1-3-1-2-2-1-2-2
	نسبة التوافق	%97.6

أما المرحلة الثانية فقد شاهدة عملية التوافق بين كل من المشارك (الثالث) مع المشارك (الأول) وكان معامل المسافة بينهما (14)، وهذا التوافق يمثل النواه الأولى لتكوين العنقود رقم (واحد)، كما توافق المشارك (السادس والعشرون) مع المشارك (العشرون) في المرحلة الرابعة وكان معامل المسافة

بينهما (15)، وتوافق المشارك (السادس) مع المشارك (الأول) في المرحلة السابعة وكان معامل المسافة بينهما (17)، وشهدت المرحلة العاشرة توافق المشارك (الثالث عشر) مع المشارك (التاسع) وكان معامل المسافة بينهما (20)، والمشارك (الرابع عشر) توافق مع المشارك (السابع) في المرحلة الحادية عشر وكان معامل المسافة بينهما (22)، وجاءت المرحلة الثانية عشر بالتوافق بين كل من المشارك (العشرون) مع المشارك (الأول) وكان معامل المسافة بينهما (23.833)، وفي المرحلة الخامسة عشر توافق كل من المشارك (السابع) مع المشارك (الأول) وكان معامل المسافة بينهما (27.800)، كما توافق كل من المشارك (السادس عشر) مع المشارك (الرابع) في المرحلة السادسة عشر وكان معامل المسافة بينهما (31)، وتوافق كل من المشارك (الخامس) مع المشارك (الأول) في المرحلة الثامنة عشر وكان معامل المسافة بينهما (33.629)، كما أوضح العمود الاخير المرحلة المقبلة التي يتم فيها تحقيق التوافق بين كل من المشارك (التاسع) والمشارك (الأول) وكانت في المرحلة التاسعة عشر وكان معامل المسافة بينهما هي (36.412)، وفي المرحلة العشرين توافق كل من المشارك (الثامن) مع المشارك (الثاني) وكان معامل المسافة بينهما (37)، وفي المرحلة الواحد والعشرين توافق كل من المشارك (الرابع) مع المشارك (الأول) وكان معامل المسافة بينهما (41.342)، كما توافق المشارك (الثاني) مع المشارك (الأول) في المرحلة الثانية والعشرين وكان معامل المسافة بينهما (42.929)، والمشارك (التاسع عشر) توافق مع المشارك (الثامن عشر) في المرحلة الثالثة والعشرين وكان معامل المسافة بينهما (44)، وفي المرحلة الرابعة والعشرين توافق المشارك (السابع عشر) والمشارك (الأول) وكان معامل المسافة بينهما (49.174)، كما شاهدت المرحلة الخامسة والعشرين توافق المشارك (الثامن عشر) مع المشارك (الأول) وكان معامل المسافة بينهما (61.500)، وفي المرحلة السادسة والعشرين والاحيرة توافق كل من المشارك (الخامس عشر) والمشارك (الأول) وكان معامل المسافة بينهما (68.423)، ومن خلال هذه

النتيجة يمكن تسمية هذا العنقود بالمشارك رقم(واحد)، حيث حقق هذا العنقود نسبة توافق بلغت (80%) فالشاركين حققوا توافق في (33) سؤال من أصل (41)، كما هو موضحاً بالجدول (47.4).

جدول (47.4)

التوافق في الاجابات للعنقود المشارك (واحد)

الاجابات المتوافق عليها	الاسئلة المتوافق عليها	المشاركين
1-1-1-1-1-1-1-1-1	17-16-15-14-13-12-11-10-8-6-2-1	13-6 20-26-3-1
1-1-2-1-3 1-2-1	30-29-28-27-26-24-23-22-21-20-19	28-4-26-7 24-9
1-1-2-1-2-1-3-1-1	41-40-39-37-36-35-34-33-32 -31	15-18-17-19
2-2-1-2-2-1-2-1		
%80	نسبة التوافق	

كما شاهدت المرحلة السادسة تكوين النواة الأولى للعنقود رقم (عشرة) وكان ذلك عند توافق المشارك (أثنان وعشرون) مع المشارك (العاشر) وكان معامل المسافة بينهما (16)، وفي المرحلة التاسعة توافق كل من المشارك (واحد وعشرون) مع المشارك (العاشر) وكان معامل المسافة بينهما (21)، كما توافق كل من المشارك (الحادي عشر) مع المشارك (العاشر)، في المرحلة الرابعة عشر وكان معامل المسافة بينهما (27)، ويمكن تسميته العنقود المشارك رقم (عشرة)، حيث توافقوا المشاركون على عدد(40) سؤال من(41) وبنسبة توافق بلغت (98%) تقريباً، وذلك حسب ما هو موضحاً بالجدول (48.4) الذي يوضح الاسئلة التي حققت توافق بين المشاركين في هذا العنقود.

جدول (48.4)

التوافق في الاجابات للعنقود المشارك (عشرة)

الإجابات المتوافق عليها	الاسئلة المتوافق عليها	المشاركين
1-1-4-1-4-1-2-2-1-1	13-12-11-10-9-8-7-6-5-3-2-1	
1-2-1-1-2-1-2-1-1-1	22-21-20-19-18-17-16 15-14	11-10
1-2-3-1-1-3-3-1-2-1	31-30-29-28-27 26-25-24-23	22-21
1-2-1-3-1-2-2-1-2-1	41-40-39-38 37-36-35-34-33-32	
%97.6	نسبة التوافق	

2.2.7.4 دمج العناقيد وتحقيق التوافق:

شهدت هذه المرحلة عملية توافق العناقيد وتوضيح الإجابات التي حققت توافق بين جميع المشاركين والتي ساهمت في الوصول إلى نتائج جيدة تخدم أهداف الدراسة، حيث توافقوا جميع المشاركين على عدد (38) سؤال من أصل (41) سؤال، وبنسبة توافق بلغت (93%) تقريباً، وذلك حسب ما هو موضحاً بالجدول (49.4) والذي يوضح الاسئلة التي حققت توافق بين جميع المشاركين في العناقيد الثلاثة.

جدول (49.4)

دمج العناقيد وتحقيق التوافق

العناقيد	الاسئلة المتوافق عليها	الإجابات المتوافق عليها
العنقود (واحد)	14-13-12-11-10-8-6-5-3-2-1	1-1-1-1-1-2-2-1-1
العنقود (خمسة)	23-22-21-20-19-18-17 16-15	1-1-2-1-1-3-1-2-1
العنقود (عشرة)	32-31-30-29-28 27 26-25-24	1-2-1-2-1-3-3-1-1
	41-40-39 38-37 36-35-34-33	2-2-1-3-1-2-2-1-2-1
	نسبة التوافق	%93

- حيث تم استخدام مقياس منكوسكي لتحقيق هذا الغرض، فعند النظر إلى مسافات التوافق وفقاً للجدول (4.45) الذي يوضح حدود مسافات التوافق الواقعة ما بين الحد الأدنى من مسافة التوافق (7) والحد الأعلى من مسافة التوافق (68)، فإن جميع المشاركين قد حققوا اندماجاً وفقاً للعناقيد حسب التالي:
- المشاركون الذين حققوا توافقاً في العنقود رقم (عشرة)، حيث حقق هذا العنقود توافقاً مع المشاركين في العنقود رقم (خمسة) في المرحلة السابعة عشر عند معامل مسافة تقريباً (31).
 - بلغت نسبة التوافق (80%) تقريباً بين المشارك (الخامس والعشرون) والمشارك (السابع والعشرون) عند معامل المسافة (7)، حيث توافقوا على (33) سؤال من (41) سؤال .

- عند معامل المسافة (68) تقريباً بلغت نسبة التوافق بين المشارك (الأول) والمشارك (الخامس عشر) (63%) تقريباً، حيث توافقوا على (26) سؤال من (41) سؤال.

- يعتبر العنقود رقم (خمسة) هو العنقود الذي وافق المشاركين في العنقود رقم (عشرة) مع المشاركين في العنقود رقم (واحد) وكان ذلك عند معامل المسافة تقريباً (33).

- بعد اكتمال عملية التوافق بين المشاركين وتكوين العناقيد في المسافة الواقعة ما بين (7) و (68) فإن جميع المشاركين حققوا توافق في ثلاثة عناقيد، وتوافقت هذه العناقيد في الإجابات بنسبة بلغت (93%) تقريباً.

حيث نجد أنه بعد إتمام عملية دمج التوافق للعناقيد، فإن جميع المشاركين في الدراسة قد حققوا توافق على إجابات محاور اسئلة الدراسة وفقاً للسرد التالي:

أن موازنة الأبواب والبنود هي موازنة قديمة تنقسم إلى أبواب وبنود حسب ما نص عليه القانون المالي للدولة ولائحة الميزانية والحسابات والمخازن، وأنه لا يوجد دليل أو كتيب للتعريف بالموازنة ونوعها وكيفية تطبيقها، وعدم وجود المعرفة والكفاءة من قبل المسؤولين من الغرض الحقيقي للموازنة، وأن تكرار منشور الموازنة نتيجة أن أغلب مواد مستمدة من القانون المالي للدولة ولائحته وكلاهما يحتاج للتعديل والتطوير، وأن أسلوب القياس المتبع في تحديد المخصصات أسلوب غير جيد وغير دقيق، وأن موازنة الأبواب والبنود مناسبة وتتماشى مع الوضع الليبي الراهن وإمكانيات الدولة الليبية وتحتاج إلى تعديل وتطوير في المستقبل، وأكدوا بأن ندرة الدورات وورش العمل في الموازنة العامة لها أثر كبير للتعريف بدور الموازنة وأهميتها، وأن الموازنة العامة للدولة تساهم في عملية التخطيط من خلال الخطط المدروسة والمعدة مسبقاً، كما أتفقوا على أن النفوذات السياسية لها دور فعال في عملية وضع التقديرات للموازنة وعملية الرقابة عليها، وأن المتغيرات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية لها تأثير مباشر على عملية وضع التقديرات للموازنة.

كما أنهم أتفقوا على عدم وجود التزام من قبل الجهات العامة في تنفيذ التعليمات الصادرة بخصوص وضع التقديرات لموازناتها، وأن التغييرات في مواقع المسؤولية لها تأثير على عملية التخطيط، وأن الموازنة العامة يمكن أن تساهم في عملية ترشيد الإنفاق من خلال اتباع التخطيط السليم والصحيح، وأن سياسة المبالغة في تقدير النفقات في الموازنة ناتجة من عدم وجود المصادقية في التعامل بين وزراء المالية والوحدات الإدارية، وأجمعوا على أن العقود المؤجلة لها تأثير بشكل مباشر على عملية التخطيط للموازنة العامة، كما أنها تعتبر طريقة غير قانونية للتعاقد، وأجمعوا على أن عملية شغل الوظائف القيادية من غير ذوي الاختصاص له الأثر السلبي المباشر على عملية التخطيط، وأن غياب التخصص العلمي (محاسبة) له تأثير على شاغلي وظيفة المراقب المالي باعتبارها وظيفة مالية، وأن عملية اختيار الأشخاص لشغل الوظائف الرقابية تتم عن طريق الوساطة والمحسوبية والعلاقات الشخصية والمحاباة والولاء الوظيفي، وأن دور المراقب المالي مفعّل بقوة القانون المالي للدولة ولأحته التنفيذية، كما أنه يمكن الاستفادة من البيانات التاريخية للموازنات السابقة كمقياس لإعداد الموازنة الحالية.

كما أتفقوا المشاركون في الدراسة على عدم وجود قاعدة معلومات يمكن الاعتماد عليها في عملية وضع التقديرات للموازنة العامة، وأنه لا يتم إجراء مقارنة بين الانفاق الفعلي والتقديري في نهاية السنة المالية سواء بوزارة المالية أو الجهات التابعة، وأن المزايا الممنوحة للمراقبين الماليين لها تأثير على استقلالية المراقب المالي لأنها تمنح من الوحدة الإدارية التي يشرف عليها المراقب المالي، وأن التوسع في منح الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة لها تأثير على أهدار المال العام، وإن أسلوب السداد المركزي غير معطل لسير العمل، وأجمعوا على أن البيئات المختلفة السياسية والاجتماعية والاقتصادية لها تأثير بشكل كبير في عملية الرقابة على الموازنة، وأن أغلب المشاركين مؤيدو الاستمرار في تطبيق الأساس النقدي المعدل باعتباره مناسب في الظروف الحالية

و أن الحساب الختامي في ليبيا ليس أداة رقابية جيدة على موازنة الدولة، وتعتبر بيئة العمل في ليبيا بيئة غير سليمة وغير متهيئة للحكم على أدوات التنفيذ، وأن النظام المحاسبي نظام قديم غير جيد ويحتاج للتعديل والتطوير، كما أنهم مع الإفصاح والشفافية عن الموازنة العامة للدولة في وسائل الإعلام المختلفة.

حيث نجد أنه من خلال معالجة البيانات بين المشاركين في الدراسة وفقاً لأسلوب التحليل العنقودي، فإن ظهور مستوى جيد من التوافق في الإجابات على أسئلة المحاور كان ناتجاً من الخصائص التي جمعت المشاركين في الدراسة، وهو ما كان له الأثر على نتائج الدراسة.

8.4 الخلاصة:

مما سبق نلاحظ أنه في هذا الفصل قد تم تسليط الضوء على الدراسة الميدانية ، حيث تم إجراء مقابلة شخصية مع المشاركين في الدراسة من خلال استمارة مقابلة شخصية أعدت خصيصاً لتحقيق أهداف الدراسة، وقد تم اختيار المشاركين وفقاً لأسلوب العينة المنتظمة نظراً لأهمية الدراسة وخصوصية المشاركين في هذه الدراسة، ثم تم تحليل البيانات عن طريق إجراء التحليل النسبي، بعد ذلك تم استخدام مقياس المسافة لتحديد التوافق في الإجابات، والذي نتج عنه ظهور مستوى جيد من التوافق في الإجابات بين المشاركين في الدراسة .

الفصل الخامس

النتائج و التوصيات

1.5 مقدمة:

هدف هذا الفصل الى عرض النتائج التي توصلت لها الدراسة الميدانية، وذلك من خلال تحليل البيانات المتحصل عليها عن طريق المقابلة الشخصية مع المشاركين، ثم تم سرد مجموعة من التوصيات.

2.5 نتائج الدراسة:

تم الاعتماد على الدراسة النظرية من خلال مراجعة الكتب والدوريات والدراسات السابقة ذات العلاقة بالموازنة العامة للدولة وأهميتها وأهدافها ودورها في تنمية المجتمعات واعتمدت الدراسة الميدانية على العينة المختارة من المجتمع الإحصائي، حيث نجد إن معدل المشاركين في الدراسة بنسبة (85%) من حملة المؤهلات العلمية تخصص محاسبة، وما نسبته (93%) من المشاركين يتمتعون بخبرة عملية أكثر من خمس عشرة سنة وهذا ما كان له الأثر على الجانب العملي من الدراسة، حيث توصلت الدراسة إلى النتائج التالية:

- كان لدى العينة إجماع بالكامل بنوع الموازنة المطبق بالرجوع للقانون المالي ولائحته التنفيذية وإن القصور في التعريف بنوع الموازنة وأهميتها وكيفية استخدامها كأداة من أدوات التخطيط والرقابة على المال العام، يرجع لعدم وجود دليل أو كتيب إرشادي للتعريف بنوع الموازنة المطبق وكيفية العمل بها في التخطيط والرقابة.
- توصلت الدراسة بأن ندرة الدورات العلمية والفنية المرتبطة بأهمية الموازنة ودورها سواء أكانت بالخارج أو بالداخل لها دور كبير للتعريف بدور الموازنة وأهميتها وكيفية استخدامها كأداة للتخطيط والرقابة على المال العام.
- كما توصلت الدراسة بأن من اسباب اهتمام الجهات العامة بالشكل العام للموازنة يرجع لعدم المعرفة والكفاءة من قبل المسؤولين بدور الموازنة العامة، فأغلب المسؤولين ليس لديهم إدراك ووعي من الغرض الحقيقي للموازنة.

- كان هناك إجماع لدى المشاركين بأن النفوذ السياسي الذي يتمتع به المسؤولون بالوظائف القيادية بالدولة له تأثير بشكل كبير على عملية وضع التقديرات لموازنات الوحدات الإدارية العامة وعلى عملية منح المخصصات وعملية الرقابة على موازنات هذه الوحدات.
- توصلت الدراسة بأن من أسباب تكرار منشور الميزانية راجع لعدم التطوير فأغلب مواد مستمدة من القانون المالي للدولة ولائحته، وأن التشريعات المالية الحالية قديمة وتحتاج لتعديل وتطوير.
- أن العلاقات الشخصية، والوساطة، والمحسوبية، والولاء، والمحاباة لها دور بشكل كبير في عملية اختيار الأشخاص لشغل الوظائف القيادية والوظائف المرتبطة بالموازنة والتي من أهمها الوظائف الرقابية، دون النظر للأساس العلمي والمهني.
- توصلت الدراسة بأن موازنة الأبواب البنود مناسبة في ظل الظروف الحالية للدولة الليبية التي يصعب فيها تطبيق أي أسلوب آخر، كما أنها جيدة كأداة من أدوات التخطيط.
- كان هناك إجماع لدى المشاركين على أن الموازنة أساس عملية التخطيط على أن يتم وضع الخطط والبرامج طبقاً للتخطيط السليم والصحيح.
- أجمع المشاركون بالكامل على أن المتغيرات والبيئات المختلفة سواء أكانت السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية لها تأثير بشكل مباشر على عملية التخطيط والرقابة للموازنة العامة للدولة.
- كما كان هناك إجماع بالكامل بأن شغل الوظائف القيادية من قبل أشخاص غير ذوي خبرة واختصاص لها الأثر السلبي المباشر على عملية التخطيط للموازنة.
- توصلت الدراسة بأن العقود المؤجلة لها تأثير بشكل كبير ومباشر على عملية التخطيط كما أنها غير قانونية طبقاً لنص القانون المالي للدولة ولائحته التنفيذية وقانون التخطيط رقم (13) ولائحته التنفيذية.

- تعتبر الموازنات السابقة مرشداً لإعداد الموازنات الحالية، حيث يمكن الاستفادة منها وما حققته من إنجاز على أن تعطى أهمية للمتغيرات والمستجدات من البرامج والأنشطة للوحدات الإدارية العامة.
- توضع تقديرات موازنة الوحدات الإدارية العامة وفقاً لإجراء روتيني متبع من سنة لأخرى وعملية منح المخصصات تتم بشكل عشوائي وتدخل المصالح الشخصية والمحاباة في ذلك .
- أن الغالبية من المشاركين يرون بأن أسلوب القياس المتبع في تحديد مخصصات الوحدات الإدارية العامة تقليدي وغير دقيق.
- أغلب المشاركين مؤيدون إلى أن التغيير في مواقع المسؤولية لها تأثيرها على عملية التخطيط ويكون هذا التأثير حسب التوجهات وعلى حسب عملية الاختيار للمسؤول التي يغلب عليها طابع المصلحة الشخصية على المصلحة العامة.
- أجمع المشاركون بانهم مع الإفصاح والشفافية على الموازنة العامة للدولة في وسائل الإعلام المختلفة لما له الأثر الكبير على عمليتي التخطيط والرقابة للموازنة، حيث تعتبر وسائل الإعلام إحدى أدوات مكافحة الفساد الإداري والمالي.
- توصلت الدراسة بأن بيئة العمل في ليبيا هي بيئة غير سليمة للحكم على أدوات التنفيذ.
- المزايا المالية والعينية الممنوحة للمراقبين الماليين من الوحدات الإدارية العامة لها بموجب القرار (295) تأثير بشكل كبير ومباشر على استقلالية المراقب المالي.
- هناك غياب لعملية المقارنة بين الإنفاق الفعلي والتقديري والوقوف على الانحرافات ومعرفة أسبابها سواء بوزارة المالية أو المراقبات أو بالوحدات الإدارية العامة .
- يحتاج النظام المحاسبي الحالي إلى تطوير بنظام محاسبي آخر أكثر كفاءة ليواكب التطور في المحاسبة الحكومية وإدخال عملية الميكنة على المحاسبة الحكومية وتطوير الكوادر البشرية.

- توصلت الدراسة بأن دور المراقب المالي مفعّل بقوة القانون المالي للدولة ولائحته التنفيذية، كما أن شخصية المراقب المالي وكفاءته العلمية والعملية لها دور كبير في عملية تفعيل وظيفة المراقب المالي.
- لا يمكن اعتبار عملية منح الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة للوحدات الإدارية جزء من إهدار المال العام، أو أن المركزية معطلة لسير العمل داخل الوحدات الإدارية، لأن الخطأ يكون في عملية سوء اختيار الأشخاص لشغل الوظائف المختلفة والمرتبطة بالموازنة العامة للدولة سواء أكانت القيادية منها أو الرقابية، وأيضاً للقصور في التشريعات وغياب عملية المتابعة لها دور في ذلك.
- يفضل أن يتم شغل وظيفة المراقب المالي من قبل الأشخاص حملة المؤهلات العلمية تخصص محاسبة.
- الحساب الختامي في ليبيا ليس أداة رقابية جيدة على الموازنة العامة للدولة.
- لا يوجد دور لمراقبات الخدمات المالية في مناقشة وضع التقديرات لموازنات الوحدات الإدارية العامة التي تقع تحت إشرافها، ويقصر عمل المراقبات على عملية المراجعة المالية والصرف فقط.
- البيانات المالية السابقة للوحدات الإدارية العامة وطبيعة الخدمة التي تقدمها وأثرها على المجتمع لها دور كبير في وضع التقديرات ومنح المخصصات.
- إن فقدان الثقة والمصداقية بين الوحدات الإدارية العامة ووزارة المالية من أحد أسباب عملية المبالغة في وضع التقديرات لموازنة الوحدات الإدارية العامة، كما أن السياسة العامة للدولة لها دور في ذلك.

- تعتمد مراقبة الخدمات المالية ووزارة المالية على نفقات السنوات السابقة كقياس للموازنة الحالية للوحدات الإدارية العامة.
- تعتبر وظيفة المراقب المالي عامل اساسي وهام للرقابة على موازنة الوحدات الإدارية العامة لترشيد عملية الإنفاق.
- أن الثقافة السائدة في بيئة العمل من العلاقات الجهوية، والمصالح، والوساطة والمحسوبية بالإضافة لعدم وجود توجهات واضحة للسياسة العامة للدولة لها أثر على انتشار الفساد المالي والإداري.
- كما توصلت الدراسة بأنه من الأفضل الاستمرار في تطبيق الاساس النقدي المعدل أو الاساس النقدي في المحاسبة الحكومية في ليبيا بالأخص في الظروف الحالية.

3.5 التوصيات:

- في ضوء النتائج التي توصلت اليها الدراسة من خلال استمارة المقابلة الشخصية المستخدمة التي أعدت خصيصا لتغطية هذه الدراسة للوقوف على مدى ملاءمة موازنة الأبواب والبنود كأداة تخطيط ورقابة على المال العام في ليبيا، حيث تم التوصل إلى مجموعة من التوصيات والتي أهمها ما يلي:
- توفير دليل توضيحي للتعريف بنوع الموازنة المطبق وكيفية استخدامها كأداة تخطيط ورقابة على المال العام .
- العمل على إعداد دورات وندوات وورش عمل على الموازنة العامة بالداخل والخارج لمواكبة التطور والاستفادة من تجارب الدول التي سبقتنا وذلك من أجل توضيح وتطوير عملية الفهم والإدراك لدى الموظفين بالدولة بأهمية الموازنة ودورها في تحقيق الأهداف المختلفة.
- تطوير الاسلوب المستخدم حالياً(الأبواب والبنود)لعدم استيعاب أسلوب آخر في الظروف الحالية كونه يتماشى مع القدرات والإمكانيات المتاحة، والعمل على تطوير الكوادر البشرية وتغيير

أسلوب الموازنة الحالي بأسلوب أكثر كفاءة في المستقبل (كموازنة البرامج والآداء أو الموازنة الصفرية) وغيرها من الموازنات الحديثة التي تتماشى مع التطور التقني وتحقق أهداف الدولة الحديثة.

- تحديث التشريعات المالية الحالية وتطويرها بتشريعات أكثر حداثة تتماشى مع متطلبات العصر وإمكانيات الدولة الليبية.

- تكثيف الندوات والدورات حول التخطيط ودوره في الموازنة وأهميته في عملية ترشيد الإنفاق في المسار الصحيح، مع العمل على ضرورة الزام الجهات العامة بإدخال عملية التخطيط في كل باب من أبواب الموازنة دون استثناء على أن يتم وضع الخطط في كتيب يرفق بموازنة الوحدة الإدارية العامة لجميع الأبواب.

- الابتعاد عن الأساليب التقليدية المستخدمة في تقدير موازنات الوحدات الإدارية العامة (كأسلوب القياس) باستخدام أساليب حديثة تعتمد على التخطيط الجيد من خلال قاعدة معلومات حقيقية وأسس علمية، وأن تكون هناك واقعية في عملية وضع تقديرات موازنة الوحدة الإدارية تحتوي على برامج ومشروعات تتماشى مع طبيعة واحتياج الوحدة الادارية.

- العمل على دعم ثقة التعامل في وضع التقديرات بين الوحدات الادارية العامة ووزارة المالية من خلال المراقبين الماليين والأقسام المختلفة ذات الصلة بالموازنة بوزارة المالية وبمراقبات الخدمات المالية.

- تغليب المصلحة العامة على المصالح الشخصية والمحاباة والجهوية في اختيار الأشخاص لشغل الوظائف القيادية والرقابية باختيار الشخص المناسب في المكان المناسب للقضاء على الفساد الإداري و المالي والرقمي بمستوى الخدمات العامة في الدولة للوصول لمصاف الدول المتقدمة في المستقبل.

- دعم وظيفة المراقب المالي كونها من أهم الوظائف التي ترتبط بالإشراف على المال العام من خلال وضع معايير لشاغلي هذه الوظيفة كالمؤهلات العلمية والخبرة والكفاءة والاستقلالية الكاملة دون وجود أي تأثير أو ضغوطات ومنحهم الحصانة القانونية والمزايا المالية والعينية التي تمكنهم من أداء مهام عملهم على أكمل وجه حيث تعتبر هذه الوظيفة من الوظائف الهامة التي لا يستهان بها للحد من إهدار المال العام.
- العمل على تفعيل دور قسم الميزانية بالمراقبات المالية بإنشاء "لجنة مالية" تكون مواكبة "للجنة المالية" بوزارة المالية، وتقوم اللجنة المالية بمناقشة التقديرات المقدمة من الوحدات الإدارية العامة التي تقع تحت إشراف المراقبة، على أن يتم اعتماد موازنة الوحدة الإدارية العامة من لجنة الميزانية بالمراقبة قبل إحالتها للوزارة التابعة لها.
- الحد من عملية التوسع في منح الذمة المالية والشخصية الاعتبارية المستقلة في الظروف الحالية الراهنة، كونها من إحدى أسباب إهدار المال العام واقتصارها على الجهات التي تمس مصلحة المواطن بشكل مباشر كالمستشفيات والجامعات.
- ضرورة قيام وزارة المالية والمراقبات المالية بإجراء مقارنة دورية بين المصروفات الفعلية والمخصصات الممنوحة للوحدة الإدارية وبين المخصصات الممنوحة والمقدرة للوقوف على الانحرافات ومعرفة أسبابها ومعالجتها مع الوحدات الإدارية.
- ضرورة العمل على الإفصاح عن الموازنة العامة للدولة، وعن المخصصات المالية الممنوحة للوحدات الإدارية العامة، وعن المشاريع والبرامج، وتكلفتها، ونسب التنفيذ منها في وسائل الإعلام المختلفة كونها وسيلة من وسائل الرقابة على المال العام.

قائمة المراجع:

أولاً: الكتب

1. ابو العينين، بدران، الشريعة الإسلامية وتاريخها ونظرية الملكية والعهود، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية ، بدون تاريخ نشر .
2. الجليدي، سعيد محمد، المدخل لدراسة الفقه الإسلامي، منشورات الجامعة المفتوحة، بنغازي، 1995
3. الدوري، مؤيد عبدالرحمن، والجنابي، طاهر موسى، إدارة الموازنات العامة، دار زهران للنشر، عمان ، 1999 .
4. الزحيلي ، وهبة ، الفقه الإسلامي وأدلته ، دار الفكر، بيروت، 1987 .
5. السعدي، سليم دياب ، مبادئ علم الإحصاء ، الطبعة الأولى ، دار الكتاب الجديد المتحدة بيروت، 2004 .
6. العكيلي، عبد الأمير عبدالعظيم، مذكرات في مبادئ الإدارة العامة ، مدخل بيئي سياسي ، مطبعة المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، 1998 .
7. الفلاح ، محمد عبدالله ، نظم المالية العامة في القانون الليبي ، دار الكتب الوطنية الوكالة الليبية للترقيم الموحد للكتاب ، بنغازي ، 2000 .
8. الفلاح، محمد عبدالله، التشريعات المالية والضريبية، مطبعة دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2017 .
9. القماطي، يوسف محمد طاهر، المتقدم في التحليل الاحصائي باستخدام (SPSS) ، منشورات مركز البحوث والاستشارات ، بنغازي ، 2018 .
10. المجبري، أحمد ابراهيم، الطبيعة القانونية للمال العام وأسس حمايتها، الناشر دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي، 2012 .

11. المعارك، محمد عبدالعزيز، وشفيق، علي، أصول وقواعد الموازنة العامة، جامعة الملك سعود للنشر العلمي والمطابع، الرياض، 2003 .
12. اللوزي، سليمان، ومرار، فيصل، والعكشة، وائل، إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 1997.
13. بن غربية، سالم محمد، و بالخير، أحمد فرج، محاسبة الأموال العامة والمحاسبة القومية ، منشورات مركز البحوث للعلوم الاقتصادية، بنغازي، 2003.
14. بن غربية، سالم محمد، والنخاط، خالد عبدالواحد، المحاسبة الحكومية وحسابات الدخل القومي، منشورات جامعة البحر المتوسط الدولية، بنغازي، 2017.
15. حماد، طارق عبدالعال، الموازنات التقديرية نظرة متكاملة، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2010 .
16. زايد، محمد عصام الدين، وحجاج، أحمد حامد، المحاسبة الإدارية ، ترجمة جاريسون، أريك نورين ، طباعة ونشر دار المريخ، السعودية ، الطبعة الثالثة، 2009.
17. قطب، محمد على أحمد، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ابتراك للنسخ والتوزيع، القاهرة، 2006.
18. شكري، فتحي محمود، الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها في النظرية والتطبيق، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1990 .
19. عبدالفتاح، محمد سعيد، إدارة الأعمال، المكتب العربي الحديث للطباعة والنشر، الاسكندرية، 1992.
20. عبد المولى، السيد، الوجيز في المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 2003.

21. عليان، رحي مصطفى، وغنيم، عثمان محمد، الطبعة الاولى، مناهج وأساليب البحث العلمي النظرية والتطبيق، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2000 .
22. عواضة، حسن، المالية العامة دراسة مقارنة الموازنة - النفقات والواردات العمومية دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، بيروت ، د. ت.
23. حسن، محمد عبدالحافظ عبدالعال، المحاسبة والرقابة على المال العام، سما للنشر والتوزيع والطباعة، الجيزة، 2009.
24. فتح الله، ليلي، والعوا ، عاطف محمد، المحاسبة الإدارية، القاهرة، د. ت .
25. يونس، منصور ميلاد، مبادئ المالية العامة، المؤسسة الوطنية للطباعة والنشر، طرابلس، 2008.

ثانيا : الدوريات المجلات

1. أحشاد، يونس محمد، الرقابة الداخلية وعوامل نجاحها، البرنامج التدريبي للمراقبين الماليين ، المعهد الوطني للإدارة، بنغازي، 2002.
2. الحراري، محمد، الرقابة على أعمال الدارسة في القانون الليبي رقابة دوائر القضاء الإداري، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، العدد الثالث، ص ص 75-95 طرابلس، 2003.
3. الدرويش ، خيرى طلحة ، خالد شكشك ، درجة تأثير العوامل التنظيمية والاجتماعية على أداء المراقبين الماليين، بحوث مؤتمر الرقابة الداخلية - الواقع والأفاق، طرابلس ، 2005 .
4. الدليمي، على عبدالله، مفهوم المال العام ونظم حمايته في الشريعة الإسلامية، مجلة الشريعة والقانون، مجلس النشر العلمي، جامعة الامارات العربية المتحدة، العدد الخامس، ص ص 14 - 43، دبي، 2004.
5. العربي، علي، وعساف، عبدالمعطي، دوز الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية، المنظمة العربية للعلوم الادارية، العدد الأول ص ص 7-36، عمان، 1986.

6. الغبان، ثائر صبري، أمكانيات تحديث الموازنة العامة للدولة باعتماد أسلوب البناء - التشغيل - نقل الملكية (B.O.T) لترشيد الانفاق العام بين الأعداد والتنفيذ، مجلة المحاسب للعلوم المحاسبية والتدقيق، العدد 45، ص ص 74-108، بغداد، 2016.
7. اللوزي، سليمان أحمد، والقطامين، أحمد عطا الله، دراسة تحليلية للموازنة العامة في الأردن - من سنة 1979 - 1989م، مجلة جامعة الملك سعود، العدد الثامن، ص ص 112 - 137 ، الرياض، 1996.
8. الهادي، محمد السحيري، تقييم نظام الميزانية العامة للدولة في ليبيا، دراسات في المال والأعمال، جامعة الجبل الغربي، العدد الثالث، ص ص 15-37، الجبل الغربي، 1993
9. الهادي، محمد السحيري، تقييم واقع نظام محاسبة الأموال العامة في ليبيا وإمكانيات تطويره ، مجلة البحوث الاقتصادية، العددان الأول والثاني، ص ص 1-18، بنغازي، 2006.
10. بالخير، أحمد فرج، انواع الميزانيات بالجمهورية العظمى وكيفية أعدادها، البرنامج التدريبي للمراقبين الماليين، المعهد الوطني للإدارة ، بنغازي ، 2002.
11. حويو ، عادل ميلاد ، الرقابة الداخلية وعوامل نجاحها ، البرنامج التدريبي للمراقبين الماليين، المعهد الوطني للإدارة، بنغازي، 2009.
12. درغام، ماهر، والشيخ عيد، ابراهيم، مدى فاعلية الموازنات كأداة للتخطيط والرقابة في بلدية قطاع غزة من وجهة نظر القائمين على أعداد وتنفيذ الموازنات، المجلة الأردنية للعلوم التطبيقية ، المجلد الحادي عشر، العدد الثاني، ص ص 191-212، عمان، 2008.
13. شريعة، بوبكر فرج، وظيفة المراقب المالي ومسئولياته و واجباته، البرنامج التدريبي للمراقبين الماليين، المعهد الوطني للإدارة، بنغازي، 2009.

14. شريعة، بوبكر فرج، المضامين الدستورية للنظام المالي في الدولة الليبية وسبل تطوير

دراسة حالة القانون المالي للدولة واللوائح المكملة له، مجلة جامعة البحر المتوسط، العدد

الأول ، ص ص 7-16، بنغازي ، 2016.

15. شريعة، بوبكر فرج، العبيدي، عبد الحميد، استخدام الموازنة التقليدية للدولة كأداة للتخطيط

والرقابة، مدخل استقرائي لمكافحة الفساد المالي في ليبيا، مجلة جامعة البحر المتوسط الدولية

، العدد الخامس، ص ص 21-46، بنغازي، 2018.

ثالثا : الدراسات العلمية

1. العبيدي، أحمد يوسف، إمكانية تطبيق موازنة البرامج والأداء في الوحدات الإدارية العامة،

رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاريونس، بنغازي، 2000م .

2. الزعبي، ناجح محمد، دور الموازنات في تخطيط ورقابة وتقييم أداء المجالس البلدية في

الأردن، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، عمان، 2004م.

3. الزويبيك، فتحي، إمكانية أعداد الموازنة على الأساس الصفري في الوحدات الإدارية العامة،

رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاريونس ، بنغازي، 2001م .

4. بوزعكوك، عادل محمد، العوامل المؤثرة في فاعلية المراقب المالي في أداء وظيفته الرقابية،

رسالة ماجستير غير منشورة، أكاديمية الدراسات العليا، بنغازي، 2014م.

رابعا: التشريعات

1. القانون النظام المالي للدولة.

2. قانون رقم (13) لسنة 1430م بشأن التخطيط الصادر عن المؤتمر الشعب العام .

3. قانون رقم (12) لسنة 1378ور (2010 مسيحي) بشأن إصدار قانون علاقات العمل .

4. قانون رقم (19) لسنة 2013م في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة .

5. قانون رقم (20) لسنة 2013م بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية .
6. قانون رقم (4) لسنة 2015م في شأن اعتماد الميزانية العامة للدولة لسنة 2015 م.
7. قرار أمانة مؤتمر الشعب القام رقم (66) لسنة 1370ور بشأن اللائحة التنفيذية للقانون رقم (13) لسنة 1430 ميلادية بشأن التخطيط .
8. لائحة الميزانية والحسابات والمخازن .
9. قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (595) لسنة 1378ور(2010 مسيحي) بشأن إصدار اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل الصادر بالقانون رقم (12) لسنة 1378ور ز

الملاحق



جامعة بنغازي

كلية الاقتصاد

قسم المحاسبة - الدراسات العليا

استمارة أسئلة حول

مدى ملائمة استخدام موازنة الأبواب والبنود كأداة تخطيط ورقابة

على المال العام في ليبيا

دراسة ميدانية في مراقبة الخدمات المالية - بنغازي

...../ السيد المحترم /

تحية طيبة وبعد

تعتبر استمارة الأسئلة هذه جزء من متطلبات استكمال دراسة رسالة ماجستير حول موازنة الأبواب والبنود كأداة من أدوات التخطيط والرقابة في ليبيا والإجابة عن هذه الأسئلة يتعلق بموضوع الدراسة لمحاولة التعرف على دور موازنة الأبواب والبنود كأداة تخطيط ورقابة على المال العام نظرا لأن هذه الأداة من الأدوات المهمة والفعالة للحفاظ على المال العام كما أنها خط دفاع أول عن المال العام ولما للموازنات من دور مهم للرقى باقتصاد الدول .

حيث تم اختيار هذه الدراسة لما لها من دور حساس ومهم في ظل هذه الظروف الصعبة التي تمر بها البلاد من فساد إداري ومالي لعل يكون له الأثر الإيجابي في الحفاظ على المال العام ، كما أننا نسعى في محاولة جادة بتسليط الدراسة على مراقبة الخدمات المالية بنغازي كونها ثاني أكبر مراقبة خدمات في ليبيا واختيار أشخاص من المراقبة الذين يكون لهم دور هام وإمام بمواضيع الموازنات وأثرها على المال العام وقد عملت بمواقع مختلفة بالمراقبة سواء كانت التنفيذية أو الإشرافية والتي لها علاقة وطيدة بالموازنة العامة للدولة .

علية نأمل تكرمكم بأن تكون الإجابة عن الأسئلة بكل شفافية وواقعية كما أنه لا يتم استخدامها إلا لأغراض الدراسة لعل يكون لها الأثر في إيجاد الحلول للحد من ظاهرة أهدار المال العام .

الباحث / عبدالحميد العبيدي

استمارة المقابلة الشخصية

المعلومات الشخصية :

..... / الصفة

المؤهل العلمي :

..... دبلوم بكالوريوس دراسات عليا أخرى تذكر.....

التخصص العلمي :

..... محاسبة إدارة أعمال اقتصاد أخرى تذكر.....

المركز الوظيفي:

مراقب خدمات مالية رئيس قسم رئيس وحدة مراقب مالي

عدد سنوات الخبرة :

أقل من 6 سنوات من 6 حتى 10 سنوات من 11 حتى 15 سنة
 أكثر من 15 سنة

أسئلة عامة حول الموازنة :

1 – ماذا تعرف عن موازنة الأبواب والبنود ؟

2 – هل يوجد كتيب ارشادي أو دليل للتعريف بنوع الموازنة المطبقة في ليبيا وتوضيح الأسلوب العلمي للعمل بالموازنة كأداة من أدوات التخطيط والرقابة على المال العام ؟

3 – هل أسلوب الموازنة المطبق في ليبيا يعتبر مناسب مع الوضع الحالي في ليبيا أم لا ؟
"وضح"

4 – ما هو الهدف الرئيس من وضع الموازنة العامة للدولة ؟

5 – ما هي المعايير التي يتم بها اختيار الأشخاص لشغل الوظائف المرتبطة بالموازنة مثل إدارة الميزانية ولجنة الميزانية... وغيرها من الوظائف الأخرى ؟

6 – ماهي الصعوبات التي تواجهكم في تفهم المسؤولين عن الغرض الحقيقي الذي وضعت من أجله الموازنة العامة للدولة ؟

7 – ماهي الكيفية التي يتم بها التأثير على الجهات لترشيد عملية الإنفاق من خلال مناقشة ما تم وضعه من تقديرات لموازنات الجهات العامة ؟

8 – هل لنفوذ السياسي والعلاقات الشخصية والمصالح دور في عملية وضع تقديرات الموازنة للجهات العامة لدولة ؟

9 – ماهي العوامل التي تؤخذ في الاعتبار عند مناقشة ووضع تقديرات الموازنة للجهات العامة؟

.....
.....

10 – لوحظ أن الجهات العامة للدولة تهتم بالشكل العام للموازنة وليس بالغرض الذي وضعت من أجله ما تعليقك حول هذا الموضوع؟

.....
.....

11 – منشور الميزانية ما هو إلا عبارة عن نسخة كربونية متكرر من سنة لأخرى . لماذا؟

.....
.....

12 – ندرة الدورات والمؤتمرات العملية ورش العمل للتعريف بأهمية ودور الموازنة وكيفية العمل بها وتفعيل دورها كأداة تخطيط ورقابة على المال العام له التأثير على التعريف بدور الموازنة؟

.....
.....

13 – ما رأيك في التشريعات المالية الحالية كونها تشريعات قديمة ومضى عليها أكثر من نصف قرن؟

.....
.....

أسئلة حول الموازنة كأداة تخطيط :

1 – كيف يمكن أن تساهم الموازنة في عملية التخطيط ؟

2 – هل أسلوب القياس المتبع في عملية تقدير المصروفات العمومية " الباب الثاني" من خلال مقارنة مصروفات ستة أشهر للسنة الحالية والمبلغ المعتمد بالكامل لنفس السنة مع التقديرات المطلوبة للسنة المقبلة يعتبر أسلوب جيد باعتبار الموازنة أداة تخطيط ؟

3 – هل المتغيرات السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية لها التأثير على عملية وضع التقديرات للموازنة ؟

4 – ما مدى التزام الجهات في تنفيذ التعليمات الصادرة بخصوص وضع التقديرات لمواجهة التغيرات والتحديات في الظروف الطارئة سواء كانت الاقتصادية أو السياسية أو الاجتماعية ؟

5 – ما مدى تأثير التغيرات في مواقع المسؤولية على عملية التخطيط في الموازنة ؟

6 – تتبع الجهات العامة سياسة المبالغة في تقدير النفقات في الموازنة العامة سواء أكانت التسييرية منها أو التنمية وذلك للحصول على أكبر قدر من النفقات . كيف يتم التعامل مع عملية المبالغة ؟

7 – كيف يمكن أن تساهم الموازنة العامة في عملية ترشيد الإنفاق لتحقيق الأهداف العامة للدولة ؟

8 – هناك تعاقدات في الدولة في الوقت الحاضر بطريقة ما يسمى " العقود المؤجلة " والتي منها على وجهه الخصوص في ميزانية التحول بمبالغ طائلة تصل لملايين الدنانير هل يوجد لهذه التعاقدات أثر على عملية التخطيط للموازنة سواء في الوقت الحاضر أو في المستقبل ؟

9 – شغل الوظائف القيادية من قبل أشخاص غير ذوي خبرة وتخصص في المجال على سبيل المثال " يقوم بإدارة المستشفيات أطباء غير متخصصين بإدارة المستشفيات " فما أثر ذلك على عملية التخطيط للموازنة ؟

10 – ما رأيك في موازنة الأبواب والبنود كأداة من أدوات التخطيط ؟

11 – كيف يتم الاسترشاد بالموازنات السابقة كمقياس لأعداد الموازنة الحالية ؟

12 – هل عملية وضع مخصصات الموازنة للجهات العامة تتم وفقا لأهداف محددة ومدروسة مسبقا ؟

13 – هل يتم الاعتماد على قاعدة معلومات لأعداد الموازنة العامة أم هو مجرد إجراء روتيني يعتمد على تقديرات السنة السابقة ؟

أسئلة حول الموازنة كأداة رقابية :

1 – يرى الكثير أن دور المراقب المالي غير مفعّل بالشكل الذي يؤدي عملة كأداة من أدوات الرقابة على تنفيذ الموازنة فما رأيك في ذلك ؟

.....

.....

2 – ماهي المعايير التي يتم بها اختيار الأشخاص شاغلي الوظائف الرقابية ؟

.....

.....

3 – هناك الكثير من المراقبين الماليين مؤهلاتهم غير متخصصة " محاسبية " هل يؤثر ذلك على أداء وظيفتهم كمراقب مالي كونها وظيفة مالية وأحد الوسائل الرقابية الهامة على الموازنة العامة للدولة ؟

.....

.....

4 – هل يتم المقارنة بين الإنفاق الفعلي والتقديري من خلال تقارير المصروفات في نهاية السنة المالية والوقوف على الانحرافات ومعرفة الأسباب ؟

.....

.....

5 – هناك مزايا ممنوحة للمراقبين الماليين بموجب القرار رقم (295) لسنة 2012م الصادر عن وزير المالية ما أثر هذه المزايا على استقلالية المراقب المالي ؟

.....

.....

6 – هناك من يرى أن التوسع في منح الشخصية الاعتبارية والذمة المالية والإدارية المستقلة للجهات العامة من أحد مسببات أهدار المال العام .. فما رأيك في ذلك؟

.....

.....

7 – هناك من يرى بأن أسلوب السداد المركزي معطل لسير العمل داخل مؤسسات الدولة..فما رأيك في ذلك ؟

.....

.....

8 – هل البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية تؤثر في عملية الرقابة على الموازنة العامة؟

.....

.....

9 – هل يمكن أن تؤدي الرقابة على الموازنة العامة للجهات المختلفة بنفس الوتيرة دون النظر في النفوذ السياسية التي يتمتع بها المسؤولين في الجهات المعنية بعملية الرقابة؟

.....

.....

10 – هل بيئة العمل في ليبيا هي بيئة يمكن من خلالها الحكم على أدوات التنفيذ كونها جيدة من عدمه؟

.....

.....

11 – هناك الكثير من العقود التي يتم التعاقد بها بطريقة ما يسمى (العقود المؤجلة) والتي تتعامل بها الدولة في ظل الظروف الحالية ما مدى صحة هذه الطريقة بالتعاقد من الناحية القانونية؟

.....

.....

12 – هناك من طالب بتطبيق أساس الاستحقاق بدلا من الأساس النقدي المعدل في نظام المحاسبة الحكومية المتبع في ليبيا..فما رأيك في ذلك؟

.....

.....

13 – ما رأيك في عملية الإفصاح والشفافية للموازنة العامة للدولة في وسائل الإعلام الحديثة؟

.....

.....

14 – النظام المحاسبي المطبق في ليبيا يفى بالغرض بمتطلبات موازنة الأبواب والبنود كأداة من أدوات الرقابة؟

.....

.....

15 – الحساب الختامي في ليبيا غير ذي جدوى كأحد أدوات الرقابة على تنفيذ الميزانية حيث يعتبر بانه عبارة عن تفريغ للبيانات المالية من واقع السجلات .. فما رأيك في ذلك؟

سجل الاعتمادات المالية

" نموذج رقم م/6 "

البند.....

الباب.....

رقم الصفحة.....

تفويض رقم.....

المبلغ المعتمد.....

ملاحظات	رصيد البند		جملة المصروفات الفعلية والارتباطات		الارتباطات القائمة		جملة المصروفات الفعلية		المبلغ		رقم المستند	التفصيل	التاريخ
	دينار	درهم	دينار	درهم	دينار	درهم	دينار	درهم	دينار	درهم			

دفتر الصندوق - الإيرادات

" نموذج رقم م/ح/6 "

(الجانب المدين- منه)

						رقم ستند التوريد	التبويب	البيان	اسم مورد النقود	التاريخ

دفتر الصندوق - المصروفات

" نموذج رقم م/ح/6 "

(الجانب الدائن- له)

						رقم مستند الصرف	دفع بصك رقم	التبويب	البيان	اسم المستفيد	التاريخ

Libya has a great impact on the working environment, and consequently it significantly affects the performance of the budget.

Finally, it is our hope that this study will be an introduction to develop and update the current methodology in Libya and to eliminate the traditional method with all its related negativity regarding the complex and deep-rooted financial performance which is linked to the budget, and to eliminate the followed legislations of the financial work and budget which create an obstacle to development and progress.

How far can the budget of sections and entries be used as a tool for planning and controlling the public finance

A case study for financial services supervision in Benghazi

Prepared by : Abdehamid Ali Khairallah El-Abidi

Supervised by : Professor. Dr. Boubaker Faraj Shariaa

A Summary of the study

This study has aimed at the recognition of how far can the budget of sections and entries be used as a tool for planning and controlling the public finance in Libya. Considering the significance of the study and its being related to the public finance , a personal interview strategy has been adopted in collecting data from all surveyed participants , they were given a specifically designed interview form containing a group of questions divided into three main themes; the first theme has been a group of general questions about budget , the second theme has covered the planning process in budget , whereas the third theme has contained a dialogue concerning budget as an overseeing tool for public finance. A regular sample technique has been used in order to select the participants as it is considered the most appropriate technique for such studies.

Due to the fact that the Ministry of Finance is the major source of budget , and as it controls the fiscal policy of the state through its subordinate managements and oversees the financial services ; and on the consideration that controlling the financial services in Benghazi is the second most supervised services in Libya , and as Benghazi has a proper high volume of work ; it has been chosen to be the society from where the samples have been taken .The participants have been selected from employees who are closely involved in budget such as (Financial Services Observers, Department Heads , Heads of units, and Financial Controllers).

An inductive methodology has been used to collect data by referring to previous studies, periodicals, books and scientific references, the researcher has analyzed the data thereafter through the Statistical Package for the Social Sciences program (SPSS) by using the relative analysis to reach the outcome of the responses of the questions, and the cluster analysis is used as well to see how far the participant responses are compatible, in addition, he has found out several results, the most significant of which, is that the budget of sections and entries is consistent with the Libyan current situation , as there are not capacity nor human cadres that might be able to apply different approaches . Political influences have also a direct impact on the process of planning and controlling the budget, moreover; the dominant intellectual social and political culture in .



How far can the budget of sections and entries be used as a tool for planning and controlling the public finance

A case study for financial services supervision in Benghazi

Presented by : Abdelhamid Ali Khairallah El-Abidi

Supervised by : Professor Dr. Boubaker Faraj Shariaa

This Thesis was Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for Master's Degree of Accounting

Benghazi University

Faculty of Economics

November 2018