

**استخدام الموازنة التقليدية للدولة****كأداة للتخطيط والرقابة مدخل استقرائي لمكافحة الفساد في القطاع العام في ليبيا****د. بوبكر فرج بوبكر شريعة جامعة بنغازي - كلية الاقتصاد****أ. عبد الحميد خيرالله العبيدي بنغازي - باحث بمراقبة الخدمات المالية****ملخص الدراسة**

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على كفاءة استخدام موازنة الأبواب والبنود كأداة للتخطيط والرقابة، وتحديد العوامل والمعوقات والقيود التي تحد من فاعليتها لمكافحة إهدار المال العام، ولتحقيق هذا الهدف تم استقراء الأدبيات السابقة للموضوع من خلال الكتب والدوريات وكذلك القوانين ذات العلاقة بالنظام المالي للدولة الليبية، هذا ولقد تم استخدام أسلوب المقابلة الشخصية لجميع البيانات اللازمة من المشاركين في الدراسة، المتمثلين في رؤساء الأقسام والموظفين بالأقسام المالية المختلفة بمراقبة الخدمات المالية في مدينة بنغازي، حيث تم استخدام الأسلوب الوصفي لتحليل البيانات المتحصلة بغية تحقيق أهداف الدراسة.

وتعتبر ليبيا إحدى الدول التي تطبق نموذج صندوق النقد الدولي للموازنة العامة بشكلها التقليدي المتضمن للأبواب والبنود، إن تبني هذا النموذج لم يأت اعتباطاً وإنما كان بشكل ملزم لكافة الدول التي تتلقى إعانات من صندوق النقد الدولي، حيث إن هذا النوع من الموازنات يكرس وظيفتي التخطيط والرقابة لصندوق النقد الدولي باعتباره صاحب التمويل، وكانت ليبيا عند استقلالها سنة 1951م من أفقر دول العالم، وبالتالي كانت تتلقى إعانات مثلها مثل باقي الدول الفقيرة من صندوق النقد الدولي، إلى أن ظهر النفط في الستينيات من القرن الماضي الذي حول ليبيا من دولة فقيرة إلى مصاف الدول الغنية بفضل هذه الثروة الطبيعية، هذا الأمر يستوجب إعادة تقييم النموذج التقليدي الحالي لمعرفة مساهمته في تحقيق وظيفتي التخطيط والرقابة من أجل الحفاظ على المال العام.

توصلت الدراسة إلى أن موازنة الأبواب والبنود لم تعد تتناسب مع الوضع الحالي للدولة، لكي تنفي بأغراض التخطيط والرقابة من أجل الحفاظ على المال العام والحد من ظاهرة الفساد، كما بينت الدراسة تأثير العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية في جميع مراحل إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة، ومن جهة أخرى أوضحت الدراسة عدم تبني الطرق العلمية عند تقدير بنود الموازنة العامة، وبالتالي غياب الشفافية والإفصاح وتدهور الثقة والمصادقية بين معدي ومستخدمي هذه التقديرات.

اقتصرت هذه الدراسة على مراقبة الخدمات المالية في مدينة بنغازي، وذلك لتمثال الظروف التي تمر بها المعالجات المالية لتنفيذ الميزانية العامة للدولة في كافة المراقبات المالية في ليبيا، ومع ذلك فإن عملية تعميم نتائج هذه الدراسة سيكون محدودا بما تم الحصول عليه من بيانات في نطاق مراقبة الخدمات المالية في بنغازي.

## مقدمة

تعتبر موازنة الدولة هي المرآة التي تعكس الواجهة الحقيقية للسلطات السائدة في الدولة، فإعداد الموازنة لا يمكن أن يجل محل الحكومة الرشيدة أو أن يكون بديلا عنها، بل هي أداة تعكس التوجه الحقيقي للحكومة ورغباتها ومهاراتها حيث يعتمد استخدامها على القدرات التي يتمتع بها السياسيون في الحكومات بمختلف أنواعها وتوجهاتها الحقيقية نحو استقرار و بناء الدولة، وتعتبر الموازنة العامة الأداة الرئيسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية حيث تشكل الموازنة رافدا أساسيا لتنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بما تحويه من فكرة موسعة عن الإيرادات والمصروفات الحكومية خلال فترة زمنية محددة. (شكري 1990م: 7، اللوزي، والقطامين، 1996م: 84).

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 الأدوات الرقابية في سبيل تحقيق هذا الهدف (الدرويش، وآخرون: 2005م).

وليبيا كغيرها من الكثير من الدول اعتمدت على الموازنة في شكلها التقليدي والمحتوى على الأبواب والبنود للرقابة على المال العام من الفساد وسوء الاستخدام، وتعتبر وزارة المالية هي الجهة المسؤولة عن إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة، من خلال إدارتها وأقسامها المختلفة، تهدف هذه الدراسة إلى معرفة مدى مقدرة الموازنة العامة للدولة في شكلها التقليدي على المحافظة على المال العام من سوء الاستخدام والفساد، وتكمن أهمية هذه الدراسة في تسليط الضوء على جدوى الاستمرار في استخدام الموازنة الحالية، أو التحول إلى أشكال أخرى من الموازنات العامة المعروفة في هذا المجال.

اعتمدت هذه الدراسة على المنهجين الاستقرائي والاستنباطي في تكوين إطار نظري لتحليل عوامل الدراسة من خلال مصدرين أساسيين، الأول: – أدبيات التخطيط والرقابة من خلال إعداد الموازنة وتنفيذها، والثاني: – استطلاع آراء عينة انتقائية من المسؤولين في مراقبة الخدمات المالية في بلدية بنغازي، وذلك لدعم الجانب النظري من هذه الدراسة، استخدمت المقابلة الشخصية شبه المقننة لاستقصاء آراء المشاركين حول جدوى استخدام الموازنة العامة للدولة في شكلها التقليدي للمحافظة على المال العام، وتم الاعتماد على الإحصاء الوصفي في تحليل البيانات المتحصل عليها.

تتكون هذه الدراسة من تمهيد للتعريف بالموازنة العامة للدولة وأهميتها في التخطيط والرقابة، ومن ثم الآلية التي تتبع لتنفيذ هذه الموازنة بالشكل الرشيد لتحقيق أهداف الخطة والرقابة على المال العام، وتضمنت كذلك مناقشة آراء

المشاركين حول هذا الموضوع من خلال تحليل البيانات المتحصل عليها من المقابلة الشخصية، وأخيرا تم استعراض النتائج والتوصيات المتعلقة بموضوع الدراسة.

### ماهية الموازنة العامة للدولة: -

**الموازنة العامة للدولة:-** هي عبارة عن وثيقة تصب في قالب مالي قوامه الأهداف والأرقام، أما الأهداف فتعبر عما تعتزم الدولة القيام به من برامج ومشروعات خلال فترة زمنية معينة، و أما الأرقام فتعبر عما تعتزم الدولة إنفاقه على هذه الأهداف، وما يتوقع تحصيله من مختلف مواردها خلال فترة زمنية معينة وهي تحدد عادة بسنة من الزمن، كما أنها تعبر عن سياسة الدولة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية، فالسلطات العامة لا يمكنها إشباع الحاجات العامة، وتحقيق التنمية الشاملة دون نفقات وهي بدورها تطلب الموارد لذلك وتحليل بنودها والتعرف على محتوياتها، وبالتالي فالموازنة لها تأثيرات متبادلة مع الأنظمة الأخرى كالنظام السياسي والإداري والاقتصادي ( شكري 1990م : 29 ، الفلاح 2000م : 273 ).

### تعريف الموازنة العامة للدولة: -

**تعرف:-** بأنها البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة، وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وطبقا للسياسة العامة للدولة بوصفها برنامجا سنويا حكوميا، تعبر عن توجهات السلطة العامة للسنة المقبلة وترجم بصورة رقمية جميع أنشطة الدولة والإصلاحات المحتمل إدخالها، وذلك بوضع تقدير تفصيلي لنفقات وإيرادات الدولة خلال سنة مالية مقبلة، تعدها الأجهزة التنفيذية بالدولة وتعتمدها السلطة التشريعية (حسن 2009م : 27 ، المعارك وشفيق 2003م: 9 ، بن غربية، بالخير 2001م : 161).

هناك عدة تعريفات للموازنة العامة للدولة حسب التشريعات في بعض الدول: (عواضة: 49).

**فقد عرّف القانون الفرنسي الموازنة بأنها:** -الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة وإيراداتها ويأذن بها ويقررها البرلمان في قانون يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية.

**وعرفها القانون الأمريكي بأنها:** -صك تقدر فيه نفقات السنة التالية وإيراداتها، بموجب القوانين المعمول بها عند التقدم واقتراحات الجباية فيها.

**وعرّفت الموازنة العامة في دليل المحاسبة الحكومية للأمم المتحدة بأنها:** -عملية سنوية تركز على التخطيط والتنسيق ورقابة استعمال الموارد لتحقيق الأهداف المطلوبة بكفاءة.

**كما عرّفها القانون المصري رقم (53) لسنة 1973م بأنها:** -هي البرنامج المالي للخطة لسنة مالية مغلقة لتحقيق أهداف محددة، وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية طبقا للسياسة العامة للدولة.

**وعرّفها التشريع الليبي بأنها:** -تشمل برنامجا سنويا يعد مقدما بإيرادات ومصروفات مختلف الوزارات والمصالح، وتشمل جميع الإيرادات المتوقعة تحصيلها والمصروفات الجائز إنفاقها خلال السنة المالية.

ومن خلال هذه التعريفات فإن الموازنة العامة تتميز بمجموعة من الخصائص منها: - (بن غربية، وبالخير 2001م: 162).

- 1- إن الموازنة العامة تتخذ طابعا كيميا وبالتالي فهي كأبي ميزانية تقديرية - تمثل خطة بالأرقام.
- 2- الأرقام التي تتضمنها الموازنة العامة للإيرادات والمصروفات هي أرقاما أو بيانات تقديرية وليست فعلية وهي بالتالي تناظر الميزانيات التقديرية للوحدات الاقتصادية.
- 3- تصنف الإيرادات بالموازنة العامة طبقا لمصادر هذه الإيرادات بينما تصنف النفقات بما طبقا لأوجه الإنفاق أو الصرف.
- 4- الموازنة العامة تعكس عادة الخطوط العريضة للسياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة.
- 5- الموازنة العامة تمثل خطة مالية لأنها تتعلق بالمستقبل سواء لسنة واحدة أو لعدة سنوات قادمة.

### أهداف الموازنة العامة للدولة: -

تهدف الموازنة العامة للدولة إلى تحقيق ثلاثة أهداف هي: - (حسن 2009 م: 27).

#### 1. أهداف تخطيطية:

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

- تقوم بحصر احتياجات الجهاز الحكومي خلال الفترة الزمنية القادمة ومصادر التمويل اللازمة لتغطية هذه الاحتياجات.
- التنسيق والربط بين الموازنة السنوية وأهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ووضع الخطة الزمنية اللازمة لتنفيذ الأهداف.
- التوافق بين مختلف مكونات الجهاز الحكومي للدولة.

#### 2. أهداف رقابية:

تهدف الموازنة العامة للدولة إلى تحقق رقابة فعّالة 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 على ترشيده الإنفاق الحكومي من خلال التأكد من مدى الالتزام بتطبيق التشريعات والتعليمات والقواعد الإدارية والمالية الصادرة من الحكومة.

**3 - 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 للشواب 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 من التعرف على حقيقة ما يجري في أماكن العمل والشعور بالعاملين وأحاسيسهم.

**أهمية الموازنة العامة للدولة في التخطيط والرقابة**

تمثل أنشطة التخطيط وأنشطة الرقابة وجهين لعملة واحدة، وتعمل الموازنات التقديرية على المساعدة في تحقيق وظيفتين أساسيتين من الوظائف الإدارية هما التخطيط والرقابة، حيث نجد أن المؤسسات تقوم بالعديد من الأنشطة التي لا تتطلب فقط التخطيط ولكن أيضا التنسيق بين الخطط، وتذكر أدبيات المحاسبة أن الموازنة الشاملة، تمثل الأداة التي يتم من خلالها تحقيق فاعلية التخطيط وفاعلية الرقابة على الأنشطة التي تقوم بها المؤسسة، للتأكد بأنها تتم في حدود الخطط الموضوعية، وتمثل الموازنة الطريق المرسوم للمنشأة لبلوغ أهدافها، ولذلك فإن تم إعداد الموازنة وتنفيذها بطريقة صحيحة باعتبارها أداة للتخطيط والرقابة، فإن ذلك يؤدي إلى تحقيق أهداف المؤسسة المرسومة بطريقة جدية وفعالة (حماد 2010م: 139).

**. أولا / التخطيط:****أنواع التخطيط: (العكيلي 1998م: 198)**

هناك العديد من أنواع التخطيط وذلك وفقا لمعيار نطاق التخطيط، يمكن أن نحدد ثلاثة أنواع منها هي -

**1 - التخطيط القومي الشامل.**

يتم من خلاله وضع خطط شاملة لعموم الدولة لغرض التحكم في مختلف أنشطة الدولة، في نظام متكامل من الأهداف لتلبية حاجات المجتمع في كافة المجالات.

**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.

**3 - التخطيط الإقليمي.**

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

ويرى حسن (2009م: 27) أن الموازنة العامة للدولة تهدف إلى المعاونة في عمليات التخطيط واتخاذ القرارات من خلال تحقيق ما يلي:

- حصر احتياجات وحدات الجهاز الحكومي خلال الفترة المالية القادمة، وحصر الموارد ومصادر التمويل الأخرى اللازمة لمواجهة هذه الاحتياجات.
- الربط والتنسيق بين الموازنة كبرنامج سنوي وبين خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ووضع البرنامج الزمني اللازم للتنفيذ.
- التنسيق والتوفيق بين وحدات الجهاز الحكومي للدولة.

**- ثانيا / 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، و رفع كفاءة الأجهزة الإدارية وفعاليتها وتطوير العمل الإداري المتبع من العناصر الأساسية، لنجاح عملية التنمية وتحقيق أهداف الدول، وأن تحقيق ذلك لا يتم إلا بوجود رقابة إدارية ومالية ذات كفاءة عالية وفعالة، تساعد في دعم خطط عملية التنمية وإنجاحها و تحقيق الأهداف المطلوبة، وتتم عملية الرقابة من خلال مقارنة ما تم تقديره مع ما تحقق فعلا، ومن خلاله 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، 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، أن مقارنة النتائج الفعلية بالنتائج المخططة، يساعد المسؤولين في تحقيق الرقابة على العمليات المستقبلية ويعطي أساسا مفيدا لتقييم الأداء (حسن 2009م: 3 ، فتح الله ، والعوام 2002 م:15، حماد 2010 م: 140).

**أهم مكونات العملية الرقابية:**

تتكون العملية الرقابية من ثلاثة مكونات هي (العكيلي 1998م: 215، حسن 2009م: 28)

**1 - تحديد الأهداف ووضع المعايير.**

عملية تحديد الأهداف ووضع المعايير عمل يسبق عملية الرقابة نفسها، ويشكل أحد مقومات الرقابة كونه يسهل متابعة ومراقبة التنفيذ، والغرض منه 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 الصدفة تلعب دورها في هذه العمليات، أما إذا كان الانحراف سلبياً ونتاج عن القصور في عملية التنفيذ للخطط المرسومة، لذلك يجب البحث عن الأسباب ومحاولة إيجاد العلاج اللازم له.

**3 - اكتشاف الانحرافات ومعالجتها.**

ويعتبر اكتشاف الانحرافات ومعالجتها 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، وتهدف الموازنة العامة للدولة إلى المعاونة في تحقيق رقابة أكثر فعالية 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.
- الرقابة على ممتلكات الوحدة وأصولها والحفاظ عليها.
- المساعدة في ترشيده الإنفاق الحكومي من خلال التأكد من مدى الالتزام بتطبيق التشريعات والتعليمات والقواعد الإدارية والمالية الصادرة عن الحكومة.

**أنواع الرقابة: -**

الرقابة نوعان داخلية وخارجية (العكيلي 1998م: 218-223)

**أولاً - الرقابة الداخلية: -**

وهي الرقابة التي تمارس من موقع التنظيم الإداري، أي من داخل الجهاز التنفيذي، ويطلق عليها الرقابة التنفيذية الداخلية.

وهناك نوعان من الرقابة الداخلية هما:

**- الرقابة المركزية.**

وهو النوع الذي يمارس في إطار السلطات التنفيذية، ويكون من خارج الوحدة الإدارية من خلال أجهزة رقابية مستقلة متخصصة غالباً ما تتبع المستوى الأعلى للقيادة، وتتمتع بدرجة عالية من الاستقلال المالي والإداري ويكون لها صلاحيات وسلطات كبيرة في الحصول على المعلومات التي تساعد في أداء مهام عملها.

**- الرقابة اللامركزية.**

وهي الرقابة التي تمارسها الأجهزة الإدارية ذاتياً، ومن أهم أعمالها كشف نقاط الضعف بسرعة وتصحيحها.

**ثانياً - الرقابة الخارجية:**

هي تلك التي تتم 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.

**أشكال الموازنة العامة للدولة**

هناك العديد من الأنواع والأشكال للموازنات ومن أهمها: (بن غربية، والنخاط 2017م: 89)

**1 - الموازنة العامة أو التقليدية (الأبواب والبنود):**

يعتبر هذا النمط من الموازنات الشائعة ويطلق عليها بموازنة الأبواب والبنود، ويتضمن جميع نفقات الحكومة خاصة عندما تكون هي الموازنة الوحيدة تطبيقاً لمبدأ وحدة الموازنة.

**2 - الموازنات الملحقة:**

يعمل بهذا النوع من الموازنات في الدول التي تطبق نظام اللامركزية ووفقاً لهذا النوع من الموازنات يتم تخصيص موازنات خاصة لبعض الجهات بحيث تكون هذه الموازنة منفصلة عن موازنة الجهاز المركزي للحكومة.

**3 - 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 المركزية.

**4 - الموازنات الاستثنائية:**

هي الموازنات التي تعد لمواجهة بعض الأعمال والاحتياجات الطارئة أو الاستثنائية، وتعرف أحيانا بالموازنات الإضافية أو خارج الموازنة.

**5 - 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.

**6 - الموازنات الاستثمارية:**

تعتبر جزء من الموازنة العامة للدولة، وتغطي فترات زمنية طويلة تمتد تنفيذها إلى ثلاث أو خمس سنوات فأكثر، وتسمى خطة تنفيذ هذا النوع من الموازنات بالخطة الثلاثية أو الخماسية.

**7 - الموازنة التعاقدية:**

يقوم أسلوب الموازنة التعاقدية على أساس أن المبالغ المدرجة بالموازنة، يتم تحديدها طبقا للعقود المتفق عليها مع الجهات المنفذة أو المقاولون.

**تطبيقات حديثة للموازنات:****1 - الموازنة الصفريّة (شريعة 2016م: 12، حماد 2010م: 334)**

**تعرف 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 و نشاطات جديدة أم مشروعات ونشاطات قائمة فعلا، وقد تم طرح الموازنة على الأساس الصفري بواسطة الرئيس الأمريكي (جيمي كارتر G.Kartar) الذي بدأ تطبيقها عندما كان محافظا لولاية جورجيا وحاول تعميمها في أنحاء الولايات المتحدة الأمريكية، فهي لا تعتبر شيئا جديدا من حيث المفاهيم وإنما هي عملية منطقية، تضم عناصر كثيرة للإدارة الجديدة، والعناصر الأساسية للأساس الصفري للموازنة تشمل :

- تحديد الأهداف.
- تقييم الوسائل البديلة لإنجاز كل نشاط.
- تقييم مستويات التمويل البديلة.
- تقييم أعباء العمل ومقاييس الأداء.
- وضع الأولويات.

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 علميا وعمليا، وغالبا 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 وقتا أطول من الوقت الذي يستغرق أعداد الموازنات الأخرى.

## 2 - موازنة البرامج: (حماد 2010م: 1052، شريعة 2016م: 12)

**تعرف بأنها:** - الموازنة التي تركز أساسا 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، وقد تم العمل بموازنة البرامج في وزارة الدفاع الأمريكي عام 1961م وسط دعاية كبيرة بسبب مدخلها وآثاره في تقنيات التخطيط والموازنة الحكومية، وبحلول عام 1986م أصبح استخدامها شائعا في الحكومة الفيدرالية وأيضا في الحكومة المحلية حيث صممت موازنة البرامج للتوفيق بين وظائف الإدارة في ( التخطيط والتنفيذ والرقابة ) وتحقيق التكامل بينها.

مزايا موازنة البرامج:

- تمكن من تحديد معيار مناسب لتقييم التكلفة.
- تمكن من تعريف الأهداف بصورة أكثر دقة وبالتالي تفهم المشاكل والبدايل 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 إنجازات 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.

مآخذ موازنة البرامج:

- تطبيق موازنة البرامج يحتاج غالباً لموظفين مؤهلين علمياً وعملياً، غالباً لا تتوفر في الوحدات العامة الموظفون المؤهلون لذلك.
- صعوبة قياس انجاز بعض الأهداف.
- تركز الموازنة على البرامج الجديدة وزيادتها ولا تمكن من التقييم المستمر للبرامج المستمرة.
- لا تمكن الموازنة من تقييم أثر تمويل البرامج المختلفة.

**3- الموازنة على أساس الأنشطة: (حماد 2010م: 1169)**

تعرف بأنها عملية التخطيط والتحكم في الأنشطة المتوقعة من المنظمة لاشتقاق موازنة فعالة، التكاليف تعنى بالعمل المتنبأ به والأهداف الإستراتيجية المتفق عليها، و تستخدم لغة مشتركة - لغة الأنشطة أو عمليات الأعمال - وهي لغة يؤديها كل فرد، 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 يتم تأدية النشاط وفقاً للممارسة الحالية للأفضل، ويتوقف النجاح على إيجاد أفضل طريقة ممكنة لأداء النشاط والبحث باستمرار عن طرق تحسينه، و وفقاً لموازنة الأنشطة أن الأخطاء مقبولة، لكن تكرار الأخطاء غير مقبول.

**4 - موازنة الظل: (حماد 2010م: 1207)**

هي 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، التي تعطي الإدارة فهماً منقطعاً للنضير للمستقبل.

ملخص لمنافع موازنة الظل:

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

## 5 - الموازنة لإدارة الجودة الشاملة: (حماد 2010م: 1141)

يقصد بإدارة الجودة الشاملة: -التحسين المتواصل لعملية الإدارة نحو هدف الكمال، وتركز إدارة الجودة الشاملة على الأنشطة التشغيلية، وهي نظام مصمم لإشراك كل الموظفين في تحسين عملية العمل ومخرجاته، وتركز على العملية وليس على النتيجة.

الصلة بين إدارة الجودة الشاملة ونظام الموازنة:

تتعلق إدارة الجودة الشاملة بخلق التميز، وتتعامل مع تطوير العمليات التشغيلية ومراجعة هذه التكاليف والفاقد، ومن العوامل الرئيسية للتعرف على التخفيضات المحتملة في التكاليف والفاقد في الموازنة، كما أنها أداة من ضمن الأدوات التي تستخدمها إدارة الجودة الشاملة لقياس التحسين المتواصل وهي شديدة الشبه " بتقارير الأداء - الفعلي في مقابل التقديري" الذي يتم استخدامه في الرقابة المالية.

موازنة إدارة الجودة الشاملة:

إن رداءة الجودة تكلف نقوداً ضائعة في صورة عملاء وأرباح، ومع ذلك إن تحسين وإدارة الجودة الشاملة ليس بالجانح فإن عملية تحسين الجودة المتواصلة له التأثير الإيجابي على النتيجة النهائية للأعمال، وتوفر عملية إعداد موازنة نشاط الجودة صورة واضحة لتكاليف إدارة الجودة الشاملة، وتشير إلى النواحي الممكن فيها تحقيق ربح و وفورات في تكاليف.

المخاطر والمحاذير:

- التوقع إن إدارة الجودة الشاملة لا ينتج عنها عوائد مالية فورية يمكن التعرف عليها.
- الضبط والتحكم: في المراحل الأولية من الضروري أن تتم عملية تحديد وتخطيط أسلوب التحكم في البرنامج والموظفين.
- الالتزام: بعد أن تتم عملية اتخاذ قرار وتنفيذ ودعم برنامج إدارة الجودة الشاملة، يجب أن تلتزم الإدارة بإنجاحه.
- الصلة بالموازنة: إن عملية إنشاء موازنة تدمج إدارة الجودة الشاملة يوفر مستوى من الفهم والقبول داخل الثقافة القائمة، وهذا المستوى من الفهم والقبول ضروري من أجل النجاح.

## مشكلات الموازنة العامة عند الدول النامية

أولاً: المشاكل المتعلقة بأعداد الموازنة العامة:

تتأثر عملية إعداد الموازنة في الدول النامية بصورة مباشرة أو غير مباشرة بالظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في تلك الدول، فعملية إعداد الموازنة لا تنتهي بمجرد إقرار مشروع الميزانية لأننا نجد في نهاية كل سنة في معظم

الأحيان اختلاف الأرقام المقدرة والواردة في الموازنة عن الأرقام الفعلية، حيث تتغير الإيرادات والنفقات عما قدرت عليه لعدة أسباب منها: (اللوزي، وآخرون 1997م: 188)

- 1- عدم الدقة في تقدير الزيادة في النفقات والإيرادات لعدم توفر البيانات المبوبة والمنظمة.
- 2- ندرة الموارد المالية، لتدني مستوى الدخل القومي والإنتاج الوطني، مما يدفع الدول النامية إلى الاعتماد على القروض والمعونات لتوفير الاحتياجات الأساسية.
- 3- انعدام الحد الأدنى المطلوب من الاستقرار السياسي الذي يعتبر من أهم العوامل الضرورية لإعداد موازنة خالية من التقديرات الغير مدروسة.
- 4- تسعى كل مؤسسة ووزارة إلى محاولة الحصول على الحصة الأكبر من الموازنة بغض النظر عن حاجات الوحدات الحكومية الأخرى مما يؤدي لظهور فروقات بين الأرقام المقدرة والأرقام الفعلية.

#### ثانيا: المشاكل المتعلقة بالمصادقة على الموازنة العامة:

حيث يرى كل من (العربي وعساف، 1986م: 63) أن هناك مشاكل متعلقة بالمصادقة على الموازنة العامة في الدول النامية وهي كالتالي:

- 1- بعض الحكومات في الدول النامية تنص دساتيرها بأنه لا يجوز للمجالس التشريعية أن تجري أي تعديل في مشروعات الموازنات العامة إلا بموافقة الحكومة.
- 2- تأخير تقديم مشروع الميزانية العامة حتى قرب نهاية العام المالي مما لا يتيح للأجهزة التشريعية الوقت اللازم لدراسة مشروع الموازنة بعمق قبل التصويت عليه.
- 3- ندرة الكفاءات ذات المعرفة والدراية بالأمر المالية وسط أعضاء المجالس التشريعية، مما يجعل مساهمتهم في دراسة مشروعات الموازنات العامة مساهمات شكلية ينقصها العمق والشمول.
- 4- التدخل غير مقبول للأجهزة التنفيذية في عمليات الاقتراح على مشروعات الموازنات العامة، وذلك عن طريق الترغيب أو التهيب لبعض أعضاء المجالس التشريعية.
- 5- عدم موضوعية النقاش الذي يدور حول سياسات الدولة وتقديراتها المالية، عندما يتم عرض مشروعات الموازنات العامة للمجالس التشريعية، ذلك لأن كثيرا من النواب لا يفهمون بالضبط ما يدور في معظم تلك الجلسات ولا يهتمون عادة بالمصلحة العامة، قدر اهتمامهم بتحقيق بعض المصالح الخاصة أو المصالح الفئوية.
- 6- إن كثيرا من الدول النامية ليس لها مجالس تشريعية، لأنها تحكم بواسطة أنظمة دكتاتورية أو شبه دكتاتورية، ومن ثم فإن مشروعات الموازنات العامة لا تعرض على المجالس التشريعية بل تجاز عن طريق رئيس الدولة الذي يصدر بها قرارا جمهوريا أو مرسوما ملكيا أو غير ذلك.

#### ثالثا: المشاكل المتعلقة بتنفيذ الموازنة العامة:

واضاف كل من (العربي وعساف، 1986م: 66) أنه يوجد العديد من المشاكل التي تتعلق بتنفيذ الموازنة العامة في الدول النامية التي منها:

- 1- عدم تحويل الموظفين الحق بالتصرف في الأموال المرصودة في بنود الموازنة المختلفة إلا بعد الرجوع إلى أعلى سلطة بالوزارة أو الدائرة المعنية.
- 2- البطء في إنجاز المعاملات المالية والجمود في إجراء المعاملات المالية.
- 3- الخوف من تحمل مسؤولية التصديق على المعاملات المالية بالدول النامية.
- 4- التخبط وعدم رشد المديرين والمسؤولين أثناء تعاملهم مع المبالغ المعتمدة لإداراتهم في بنود الموازنة خلال السنة المالية المقرر أن يتم فيها الصرف.

### الميزانية العامة في ليبيا

مرت الميزانية العامة في ليبيا بعدة مراحل منذ أن تم تنفيذها في أواخر الخمسينيات من القرن الماضي، وكانت الميزانية العامة في ذلك الوقت تقتصر على تغطية نفقات الإدارات الحكومية فقط، وعلى هذا الأساس عرفت بالميزانية الإدارية دون وجود أي تغطية لنفقات التنمية أو الدفاع أو أي نفقات أخرى، كما أطلق عليها الميزانية التسييرية واقتصرت على تغطية النفقات الإدارية وتحصيل الإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات، وفي بداية السبعينيات صدر قانون التخطيط وبموجبه طبقت ميزانية التنمية أو ما يعرف بميزانية التحول، واستخدمت الميزانية التسييرية إلى جانب ميزانية التنمية كل منها منفصلة عن الأخرى حتى أواخر الثمانينيات وبداية التسعينيات، حيث أستخدم في تلك الفترة مفهوم الميزانية العامة أو الميزانية الموحدة التي أصبحت تغطي الميزانية التسييرية وميزانية التنمية، بالإضافة إلى الميزانيات الأخرى كميزانية الدفاع والميزانيات المستقلة ( بن غربية، بالخير 2001م : 170 ).

### مراحل الميزانية العامة في ليبيا

تمر الميزانية العامة للدولة في ليبيا بعدة مراحل:

#### أولاً - مرحلة إعداد الميزانية:

تنشأ لجنة في وزارة المالية تسمى " اللجنة المالية " تتولى مشروع إعداد الموازنة العامة، والميزانيات الملحقمة والاستثنائية والاعتمادات الإضافية ومراجعة الميزانيات المستقلة التي يصدر بها قانون الميزانية، ويقوم وزير المالية بإصدار منشور الميزانية موجه للوزارات والمصالح والجهات العامة، التي يتم تمويلها من الخزنة العامة للدولة الذي ينص على مجموعة من القواعد والتوجيهات اللازمة، لتحضير وإعداد مشروع الميزانية على أن يتم ذلك في شهر يونيو من كل عام ( قانون النظام المالي للدولة : مادة 10، لائحته التنفيذية مادة 4 ).

#### إعداد تقديرات الإيرادات.

**نصت المادة (2) من لائحة الميزانية والحسابات والمخازن بأن " تقسم الإيرادات إلى أبواب بالنظر إلى أنواعها، وتقسّم الأبواب إلى بنود تبعا لتعدد مصادر كل إيراد " ويستخدم في ليبيا الأسلوب المباشر في تقدير الإيرادات 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 2001م : 178).

### إعداد تقديرات المصروفات.

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

#### 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 وتحسب تقديرات الوظائف طبقاً للملاك المعتمد، ولا يجوز زيادة هذه التقديرات إلا بعد أخذ رأي وزارة الخزانة. (لائحة الميزانية والحسابات والمخازن: المادة 8).

#### 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 وأن يراعى الآتي عند إعداد التقديرات: (لائحة الميزانية والحسابات والمخازن: المادة 9)

- 1- الاقتصاد في الإنفاق للحد الضروري لتسيير شئون الوزارة أو المصلحة.
- 2- عدم تجاوز اعتمادات السنة الحالية إلا لأسباب جوهرية 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 تجربها الوزارة أو المصلحة لأول مرة حتى لو كانت لمواجهة طلبات جهات إدارية أخرى.
- 5- لا يجوز تعيين عمال أو الخصم من أجورهم على بنود الباب الثاني الخاص بالمصروفات العمومية.

#### 3 - الباب الثالث: الأعمال الجديدة:

نصت المادة (10) من لائحة الميزانية والحسابات والمخازن، بأن تدرج في الباب الثالث من المصروفات (الأعمال الجديدة)، التقديرات المتعلقة بالمصروفات الغير متكررة، التي تشمل المصروفات الرأسمالية ومصروفات المشروعات الغير الواردة في ميزانية التنمية، سواء تم إنجازها في نفس السنة المالية أو امتد تنفيذها لأكثر من سنة ويراعى في تقديرات الباب الثالث:

- 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 إنجازه، على أن تدرج في التقديرات الحصة المتوقعة صرفها للمشروع خلال السنة المالية للموازنة.
- 3- أن تشمل التكاليف المقدرة سائر المصروفات المتعلقة بالأعمال الجديدة من رسوم جمركية ونفقات النقل والتخليص والتكيب وغيرها.
- 4- أن يتم الإشارة إلى أي تغيير في تكاليف المشروعات الممتد تنفيذها لأكثر من سنة مالية مع بيان الأسباب.

ميزانية التنمية " ميزانية التحول ": (بالخير 2002م: 24)

هي عبارة عن ميزانية عامة تغطي الخطة الاقتصادية والاجتماعية التي تعدها الدولة لعدة سنوات، ويقوم بإعداد هذه الميزانية التي تشمل على مشروعات كبيرة مجلس التخطيط العام، و يتولى 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 إليها بموجب القانون رقم (13) لسنة 1430 بشأن التخطيط ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار أمانة مؤتمر الشعب العام رقم (66) لسنة 1370 حيث نصت المادة (10) من قانون التخطيط رقم (13) بأن خطط وبرامج وميزانيات التحول تمويل 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- أقساط 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 اتفاقيات 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.

الميزانيات المستقلة: (بن غربية، وبالخير 2001م: 197)

يقصد بها ميزانيات بعض المؤسسات العامة وما في حكمها، التي تقضي 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 الخزنة العامة ويتم تغطية عجز ميزانيتها من الخزنة العامة.

## ممارسة عملية التخطيط في ليبيا

تتم ممارسة وظيفة التخطيط في ليبيا من خلال القوانين واللوائح المعمول بها في هذا الخصوص، فلقد صدر قانون رقم (13) لسنة 1430 ميلادية بشأن التخطيط، كما صدر قرار أمانة مؤتمر الشعب العام رقم (66) لسنة 1370 و.ر، بشأن اللائحة التنفيذية لقانون التخطيط، حيث نصت المادة الأولى من قانون التخطيط بإنشاء مجلس يسمى مجلس التخطيط العام يتبع مؤتمر الشعب العام ويشكل من أمين وعدد من الأعضاء، كما نصت المادة الثانية بأن يتولى المجلس دراسة واقتراح أهداف وسياسات التحول، من خلال ما يعرض عليه من الجهات المعنية ومن خلال ما يتوصل إليه الخبراء والمختصون ومجالس التخطيط بالبلديات، كما يتولى مراجعة مشروعات خطط وميزانية التحول الاقتصادي والاجتماعي، 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 يقضيها 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 بشئون الإحصاء والتعداد والدراسات السكانية والتخطيط العمراني والمساحة.

## ممارسة عملية الرقابة في ليبيا

## الرقابة الداخلية:

تمارس الرقابة الداخلية في الجهات العامة بواسطة مكتب أو قسم أو إدارة المراجعة الداخلية بالوحدة الإدارية، وغالبا ما يكون تبعية المراجعة الداخلية لأعلى سلطة تنفيذية في الوحدة الإدارية، سواء أكان مديرا عاما أو وزيرا أو رئيس مصلحة أو غيرها من المسميات الأخرى، وتنحصر عملية المراجعة في مراجعة أذونات الصرف والتأكد من صحتها دون وجود أي تغطية للجوانب الرقابية الأخرى كرقابة الأداء أو رقابة الالتزام.

رقابة وزارة المالية. (بن غربية، والخيزر 2001م: 219)

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.

### الرقابة الخارجية:

#### 1- الرقابة التشريعية

وهي التي يمارسها الشعب أو ممثليه حسب النظام السياسي السائد في الدولة، وذلك بمساءلة الأمناء 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 2008م: 203).

#### الأجهزة الرقابية العليا التي تتبع السلطة التشريعية:

أ - ديوان المحاسبة (قانون رقم 19 لسنة 2013م في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة):

يوجد في كل دولة جهازا مستقلا مهمته الرقابة على القطاع العام، تكون 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 يستطيعون أداء وظائفهم الرقابية على أكمل وجه، ومن بين هذه الحصانات والصلاحيات (بن غربية، والنخاط 2017م: 358):

- حق مأموري الضبط القضائي.
  - حق عدم العزل من الوظيفة إلا بعد تحقيق من المحكمة التأديبية.
  - حق عدم النقل من الوظيفة.
- 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 طبقا لمبادئ الاقتصاد والكفاءة الفعالة.
- التحري والتقصي عن المخالفات والممارسات المضرة بالمال العام وتأكيد مفاهيم الشفافية والمساءلة.

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

نصت المادة (1) من القانون بأن يتم إنشاء هيئة تسمى هيئة الرقابة الإدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة وتلحق بالسلطة التشريعية.

### اختصاصات الهيئة (قانون رقم (20) مادة 25):

- إجراء التحريات اللازمة والتفتيش الدوري على كافة الجهات الخاضعة لرقابتها
- متابعة الأداء بالجهات المختلفة ومكافحة التسبب الإداري.
- الكشف عن المخالفات الإدارية التي تقع من العاملين بالجهات الخاضعة لرقابة الهيئة.
- الكشف عن الجرائم والمخالفات التي تستهدف المساس بأداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة، أو إلحاق الضرر بالمصلحة العامة واتخاذ الإجراءات اللازمة لضبط تلك الجرائم.
- إجراء التحريات اللازمة لاستقصاء أسباب القصور في العمل في شتى المجالات العامة.
- بحث ودراسة ما تتلقاه من شكاوى وبلاغات لأفراد ومنظمات المجتمع المدني أو غيرها.
- دراسة وبحث ما يرد في الصحف ووسائل الإعلام المختلفة من شكاوى وتحقيقات واستطلاعات إعلامية وأراء ومقترحات تتعلق بسير العمل.
- دراسة القوانين واللوائح والقرارات النافذة والأنظمة المعمول بها، للتأكد من كفايتها للأغراض التي شرعت من أجلها، واقتراح التعديلات المؤدية إلى تلافي أوجه النقص فيها.
- إبداء الرأي فيمن يرشح لشغل وظيفة عليا بالدولة بناء على طلب من الجهات المختصة.

## 2- 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 (يونس 2008م: 203، المجري 2012م: 348-353).

فيما يلي يتم التطرق إلى الجانب الميداني من الدراسة والمنهجية المتبعة للوصول إلى الأهداف المحددة.

## منهجية الدراسة:

اعتمدت الدراسة على المنهجين الاستقرائي والاستنباطي لتكوين إطار نظري لتحليل عوامل الدراسة، وعلى أسلوب الدراسة الميدانية التي استخدمت بياناتها من المصادر الأدبية والدراسات السابقة، بالإضافة للمصادر الأولية والمتمثلة في البيانات التي تم جمعها بواسطة استمارة المقابلة الشخصية من المشاركين في الدراسة.

## 1 - مجتمع وعينة الدراسة:

يتكون مجتمع الدراسة من العاملين في الأقسام المختلفة لمراقبة الخدمات المالية ذات العلاقة والصلة بالموازنة (قسم الميزانية، قسم المراجعة، قسم الإعداد، قسم الحسابات والتجميع، قسم الخزينة)، وقد تم استخدام المقابلة الشخصية شبه المقتنة للحصول على البيانات اللازمة لتحقيق أهداف الدراسة، وذلك لما يتمتع به هذا الأسلوب من الدقة وإمكانية الوصول إلى أبعد ما يمكن للحصول على المعلومات من العينة الانتقائية المختارة، التي تتمثل في رؤساء الأقسام و رؤساء الوحدات بالصفات الوظيفية، أما فيما يخص المراقبين الماليين فقد تم اختيار حملة المؤهلات العلمية من الدراسات العليا يليهم أصحاب الخبرات من حملة بكالوريوس المحاسبة، وكانت العينة في مجملها تتكون من (19) مفردة عدد (6) دراسات عليا في محاسبة، عدد (7) بكالوريوس محاسبة، عدد (2) دبلوم عالي محاسبة، عدد (2) دبلوم عالي إدارة أعمال، عدد (1) ليسانس قانون، عدد (1) بكالوريوس إحصاء، هذا ولقد استغرقت مدة المقابلة الشخصية مع كل مشارك فترة زمنية تتراوح ما بين (2 إلى 3) ساعات، وتفاديا للخلط في معلومات المقابلة كان الحرص على عدم إجراء أكثر من مقابلة واحدة في اليوم، حيث أجريت المقابلات الشخصية خلال فترة شهر بمعدل تقريبي (1.5) يوم بين كل مقابلة وأخرى.

## 2 - أسلوب المقابلة الشخصية:

تم في هذه الدراسة إجراء المقابلة الشخصية وفقا لنموذج أعد خصيصا و يتكون من عدد ثلاثون (30) سؤالاً حول الموازنة العامة للدولة، من خلال ثلاثة محاور رئيسية يتكون كل محور من عشر (10) أسئلة، حيث ارتبطت المحور الأول 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 تحقيق المهام المطلوبة، فعلى سبيل المثال التطرق إلى أثر التشريعات المالية وما يلحق بها من أدوات تنفيذية على أداء الموازنة، أما فيما يخص المحور الثاني الذي ارتبطت بمجموعة من الأسئلة حول الموازنة، كأداة للتخطيط 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، وتمحور المحور الثالث حول الموازنة كأداة رقابة من خلال النموذج المستخدم للموازنة، والآليات الأخرى المرتبطة بعملية الرقابة عليها سواء كانت التنفيذية أو التشريعية، وأثر البيئات والظروف المختلفة كالسياسية والاقتصادية والاجتماعية على الرقابة على الموازنة.

## 3 - تحليل نتائج الدراسة:

يتناول هذا الجانب تحليل ومناقشة النتائج التي توصلت إليها الدراسة حول مدى كفاءة موازنة الأبواب والبنود للحد من إهدار المال العام، كونها إحدى أدوات التخطيط والرقابة ووسيلة من الوسائل التي تستخدم لمكافحة ظاهرة الفساد المالي في ليبيا.

## المحور الأول / الموازنة العامة:

ركز هذا المحور على تكوين حوار حول الموازنة العامة للدولة بشكل عام، وموازنة الأبواب والبنود بشكل خاص كأحد أنواع الموازنات العامة وآليات تطبيقها، للتوصل إلى الإدراك المعرفي والانطباع السائد حول الموازنة ودورها في التخطيط والرقابة، كونها إحدى الركائز الأساسية في تنفيذ السياسات العامة للدولة، حيث كان الاتفاق السائد بنسبة (100%) على أن الموازنة تعتبر قديمة، حيث قسمت إلى أبواب وبنود وكان ذلك وفقاً لما نص إليه القانون المالي للدولة ولائحته التنفيذية، غير أن المعرفة عن الواقع التاريخي للموازنة لم يتطرق له إلا عدد (2) من المشاركين وبنسبة (11%)، كون هذا النوع من الموازنات تم وضعه من قبل صندوق النقد الدولي في ليبيا عندما كانت تتلقى إعانات من هذا الصندوق حيث كانت من أفقر دول العالم قبل ظهور النفط، وفيما يخص الكيفية التي تعرف وتوضح كيفية العمل بهذه الموازنة كونها أداة للتخطيط والرقابة، فإن نسبة (74%) من المشاركين أكدوا على عدم وجود ما يتم الاسترشاد به للتعرف على كيفية استخدام الموازنة في عملية التخطيط والرقابة، وما نسبته (21%) أفادوا بوجود كتيب استرشادي بكيفية عمل الموازنة غير أنه غير متوفر بالمراقبة، هذا وقد امتنع عن الإجابة (5%) لعدم معرفتهم بوجود كتيب استرشادي من عدمه، وفيما يخص هذا الشكل من الموازنة فإنه يتناسب مع الوضع الراهن للدولة الليبية، كانت نسبة (47%) من المشاركين يرون أن موازنة الأبواب والبنود بشكلها الحالي تتناسب مع الوضع الراهن وتتماشى مع الظروف الحالية والامكانيات المتاحة، التي لا تستطيع التعامل مع أي شكل آخر، كما أنهم على حد تعبيرهم يعتبرون هذا الشكل مرشداً للصرف من خلال الباب والبنود، إلا أن العيب يتأتى من عملية التنفيذ من قبل الأشخاص المسؤولين، وما نسبته (53%) من المشاركين يعتبرون هذا الشكل من الموازنة هو شكل قديم لا يتماشى مع متطلبات الدولة الحديثة، وأنه يجب التعامل مع أحد الأساليب الحديثة المتطورة تماشياً مع تطور المهنة وتطور المحاسبة الحكومية. وللإجابة عن المعايير التي يتم بها اختيار شاغلوا الوظائف المرتبطة بالموازنة، توازنت الكفة بنسبة (42%) بأن الاختيار يتم وفقاً للخبرة والمؤهلات العلمية، أما الكفة الأخرى فقد أكدت بأن عملية الاختيار تتم حسب العلاقات الشخصية والوساطة والمحسوبية، وتطرق ما نسبته (16%) من المشاركين لعدم وجود معايير معينة لاختيار الأشخاص لشغل الوظائف المرتبطة بالموازنة، فعملية الاختيار تتم بطريقة عشوائية كما أن معيار المؤهل العلمي والخبرة ليس مقياساً، فهناك أشخاص لا يحملون مؤهلات علمية متخصصة ولكنهم قادرين على أداء الوظيفة بكل يسر وإتقان، أما فيما يخص الصعوبات التي تواجه تفهم المسؤولين الغرض الحقيقي من الموازنة، فقد بين ما نسبته (85%) من المشاركين عدم وجود وعي وإدراك لدى جميع المسؤولين للغرض الحقيقي للموازنة، واعتبار الموازنة ماهي إلا عبارة عن تفويضات مالية للصرف على الوحدة الإدارية، وأن هذه التفويضات حق مكتسب ينفق دون هدف وغاية، وذهب ما نسبته (5%) إلى أن السياسة العامة للدولة هي التي تحكم العمل بالموازنة، و ما نسبته (5%) لا يوجد لديهم صعوبات في تفهم المسؤولين للغرض من الموازنة، وأمتنع ما نسبته (5%) عن الإجابة لعدم وجود طريقة أو وسيلة اتصال مع المسؤولين بالوحدات الإدارية العامة، وبخصوص تأثير النفوذ السياسي على وضع التقديرات للموازنة، كانت نسبة (89%) تؤيد بأن النفوذ السياسي له دور فعال في عملية وضع التقديرات للموازنة، ويتمتع أصحاب النفوذ من الحصول على التقديرات التي تم وضعها في الموازنة عكس الآخرين، وذهب ما نسبته (11%) بأن النفوذ ليس له دوراً واسعاً في وضع التقديرات بالموازنة، حيث تمنح التقديرات حسب المصالح الشخصية دون النظر للنفوذ، وفيما يخص اهتمام الجهات العامة بالشكل العام للموازنة وليس الغرض من الموازنة، ذهب ما يعادل (68%) بأن

ذلك ناتج عن عدم المعرفة والكفاءة من قبل المسؤولين لغياب الإفصاح والشفافية والتوعية بدور الموازنة من قبل وزارة المالية، وأن الموازنة ماهي إلا أداة إنفاق واستنزاف للمخصصات، بغض النظر عن وجود أهداف ومبررات لهذه الأهداف، وأن ما نسبته (21%) يرون أنها ما هي إلا أمور لتحقيق مصالح شخصية، وأعتبرها ما نسبته (11%) بأنها استيفاء لمتطلبات الدولة التشريعية، وبالسؤال عن منشور الميزانية باعتباره نسخة كربونية، يرى نسبة (63%) من المشاركين أن ذلك راجع لعدم التطوير، حيث أن أغلب مواده مستمدة من القانون المالي للدولة ولائحته التنفيذية ويحتاج كليهما للتطوير، وأن المنشور ما هو إلا حبر على ورق لا يتماشى مع الواقع، و ذلك نتيجة ضعف الآليات واعتبار الموازنة إجراءً روتينياً، يتم إعداده من قبل نفس الأشخاص بشكل دوري من دون أي تطوير وفقاً لسياسات معينة للدولة، وذهب ما يعادل (11%) إلى أن ذلك راجع لعدم كفاءة الأشخاص المسؤولين على إعداد الموازنات واللامبالاة وعدم وضوح أهداف الوحدات الإدارية، والاهتمام بالجانب التاريخي لإعداد التقديرات دون النظر إلى الظروف الحالية والمستقبلية، ومن جهة أخرى يرى ما نسبته (15%) أن المنشور يصدر وفقاً للتعليمات والتوجهات السياسية للدولة، و(11%) لا يوجد لديهم خلفيه على منشور الميزانية، أما فيما يخص الدورات والمؤتمرات وورش العمل فإن الغالبية العظمى من المشاركين أي ما نسبته (95%) أكدوا بأن الدورات وورش العمل نادرة بخصوص الموازنة العامة، وأن ذلك له أثر كبير للتعريف بدور الموازنة وأهميتها سواء كانت هذه الدورات خارجية أو داخلية، وهي ضمن السياسات المتبعة من قبل وزارة المالية، وبالتالي فإن غيابها له تأثير على عملية المدخلات وبالتالي فالمخرجات تكون سيئة، كما أن (5%) أكدوا بأن الدورات ليس لها جدوى، لأنها لا تعطى بالشكل الصحيح لمعظم الموظفين المتحصلين على دورات لم يستفيدوا منها، ولم يتحصلوا على معلومات مفيدة، أما فيما يخص التشريعات المالية النافذة كونها تشريعات قديمة، فإن ما يعادل (68%) ذهبوا إلى أن هذه التشريعات قديمة، وتحتاج لتعديل وتطوير لتتماشى مع العصر، أما ما نسبته (32%) فيعتبرون أن هذه التشريعات مناسبة وتحتاج فقط لتعديل في بعض المواد.

### المحور الثاني/ الموازنة كأداة تخطيط:

تناول هذا المحور تكوين حوار ارتبط بالتخطيط وعلاقته بموازنة الأبواب والبنود كأداة تخطيط للدولة، ومفهوم ومساهمة الموازنة في عملية التخطيط وتأثير المتغيرات المختلفة في عملية التخطيط بالموازنة، من خلال مجموعة من الأسئلة وضعت لهذا الغرض، حيث تعلق السؤال الأول بالكيفية التي تساهم بها الموازنة العامة للدولة في عملية التخطيط، حيث أجمع المشاركون بنسبة (100%) بأن ذلك يتم من خلال الخطط المدروسة والمعدة مسبقاً، فالموازنة أساس عملية التخطيط ويتم وضع الخطط ثم إدراج هذه الخطط بالموازنة، سواء كانت قصيرة الأجل أو متوسطة أو طويلة الأجل، أما في ما يخص استخدام أسلوب القياس كأسلوب متبع في تحديد مخصصات الميزانية التسييرية بالاعتماد على البيانات التاريخية للموازنة، فإن ما نسبته (53%) أعتبر أن هذا الأسلوب غير جيد لتقدير المخصصات، باعتباره أسلوباً خاطئاً وبدائياً ولا يتناسب مع التغيرات في الظروف الاقتصادية، التي لها التأثير على التغيرات في الأسعار، وبذلك فإنه أسلوب غير فعال ويدل على انعدام عملية التخطيط، في حين أعتبر (37%) من المشاركين أن هذا الأسلوب جيد كمقياس للصرف ومعدل الأداء في الوقت الحالي مع وجود مرونة في بعض البنود، التي تحتاج إلى تغيرات على أن تكون هناك مبررات مقنعة للتغيير، وأمتنع (10%) من المشاركين عن الإجابة لعدم وجود خلفية عن أسلوب القياس المتبع، أما فيما يخص مدى أثر العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية على عملية وضع

التقديرات للموازنة، فلقد أجمع المشاركون بنسبة (100%) على أن العوامل بمختلف أنواعها لها تأثير مباشر على كون الموازنة تعبر عن برامج الحكومة، فالعوامل المذكورة عامل أساسي لتقدير التوقعات خلال فترة زمنية مقبلة، كونها مرتبطة بالمال العام وكون أن الاقتصاد الليبي اقتصاد ريعي يعتمد على النفط، والوضع الراهن الذي تمر به البلاد خير دليل، فعدم توافر الموارد المالية لدعم موازنة الدولة له الأثر الكبير على الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للبلاد وخصوصا ارتفاع الأسعار، فتعتبر هذه العوامل عاملا أساسيا لتقدير التوقعات خلال فترة زمنية مقبلة، وللحوار حول التغيرات في مواقع المسؤولية وأثرها على عملية التخطيط في الموازنة، فإن ما نسبته (43%) ذهبوا إلى أن لها تأثيرا حسب شخصية المسئول، وتوجهاته فعالية المسئولين يتمتعون بعقلية إنهاء السابق وإنشاء الجديد، أما (26%) فيعتبرون أن ذلك ليس له تأثير على عملية التخطيط لأنها مرتبطة بالسياسة العامة للدولة، ووجود خطط عمل للجهات العامة موجودة ومعدة مسبقا، و(21%) من المشاركين يرون أن عملية التأثير متروكة حسب خبرة وكفاءة الشخص وقدرته على القيادة سواء كان المسئول مراقبا ماليا أو مديرا عاما أو وكيل وزارة أو وزير، والخبرة لها دور كبير حيث نجد أن المسئول حديث العهد ليس له قدرة على القيادة، وبالتالي ليس له أثر على عملية التخطيط داخل الموازنة، في حين أن (5%) يرون أن لها تأثير نسبي، فالمسئول يلتزم بالتشريعات النافذة والصادرة بالخصوص، في حين أمتنع (5%) من المشاركين عن الإجابة لعدم معرفتهم للكيفية التي يمكن أن يكون للتغيرات في مواقع المسؤولية تأثير على عملية التخطيط، أما فيما يخص إتباع الجهات العامة أسلوب المبالغة في التقديرات للحصول على أكبر قدر من المخصصات، فإن ما نسبته (47%) أكدوا أن عملية المبالغة ناتجة لعدم وجود مصداقيه للتعامل مع الوحدات الإدارية، وذلك ناتج عن السياسة المتبعة من قبل الدولة، مما أدى الى المبالغة من قبل المسئولين في وضع التقديرات للوحدات الإدارية، وأن عملية التعامل مع الزيادة واعتماد الموازنة من قبل المسئولين كالمراقبين الماليين، فإنه لا بد من وجود مبررات مقنعة وحقيقية لعملية الزيادة في الإنفاق، وكما كان الرد من قبل ما نسبته (21%) بأن لجنة الميزانية المختصة بوزارة المالية تضع قيمة معينة كمعيار للتقديرات، وهذا أدى إلى فقدان الثقة بين الوحدات الإدارية ووزارة المالية، فالوحدات الإدارية تضمن بأنه من خلال المبالغة سوف تتمكن من الحصول على الحد الأدنى من المخصصات المرغوبة، ووزارة المالية لديها جزم بأن الوحدات الإدارية تتبالغ في وضع التقديرات للحصول على أكبر قدر من الإنفاق، ولذلك فلا تؤخذ التقديرات الموضوعية في عين الاعتبار، وتقوم برصد المخصصات حسب ما تراه مناسبا من الواقع التاريخي للموازنة، وتستخدم في ذلك سلطتها المالية بإصدار التفويضات المالية، في حين أن (11%) أكدوا عدم وجود دور لمراقبة الخدمات المالية في الموازنات للجهات التابعة لها، حيث أن عملية وضع التقديرات تتم بشكل قطاعي، ودور المراقبة ينحصر في الصرف فقط دون المشاركة في عملية وضع التقديرات للوحدات الإدارية التي تقع تحت إشرافها، وأمتنع عن الإجابة (16%) من العينة لعدم وجود خلفية حيث اعتبروا أن هذا اختصاص أصيل لقسم الميزانية، وما يعادل (5%) يرون أن وزارة المالية تقارن بنفقات السنوات السابقة، ودراسة هذه المبالغة وتقوم أما بإلغائها أو تخفيضها أو تثبيتها، وفيما يختص بعملية شغل الوظائف القيادية من قبل أشخاص غير ذوي اختصاص وأثره على عملية التخطيط، فلقد أتفق (95%) من المشاركين على أن ذلك له الأثر المباشر على عملية التخطيط، وناتج ذلك لعدم كفاءة الأشخاص وعدم إلمامهم بالجوانب المتعلقة بالعملية الإدارية والمالية، فعدم الدراية بالإدارة وكيفية تسيير المرفق يكون له الأثر السلبي على العملية التخطيطية للمرفق، ولذلك يجب أن يتم اختيار الشخص المناسب في المكان المناسب حسب المؤهلات المتخصصة والخبرة، و(5%) ذهبوا إلى أن ذلك ليس له أثر ومتروك حسب الشخصية التي يتمتع بها المسئول وقدراته العقلانية، وعن كيفية الاسترشاد بالموازنات السابقة كمقياس لإعداد الموازنة

الحالية، فإن ما نسبته (74%) من المشاركين يرون أن البيانات التاريخية لا يمكن إهمالها، حيث يمكن الرجوع للموازنات السابقة ومعرفة ما حققت من فائدة وخدمات لأفراد المجتمع، والوقوف على الانحرافات للإيرادات والمصروفات، أما (16%) فيرون أن الموازنات السابقة لا يتم الاسترشاد بها فلكل سنة موازنتها الخاصة، و(5%) يرون أن يستفاد منها بوضع نسبة على الموازنة السابقة واعتبارها موازنة حالية، وأمتنع عن الإجابة (5%) لعدم اقتناعه بعملية الاسترشاد بالسنوات السابقة، وبالسؤال عن عملية وضع المخصصات للوحدات الإدارية، هل تتم وفق أهداف أو أن هناك قاعدة معلومات يتم عن طريقها إعداد الموازنة العامة للدولة؟ وهل تتوفر الواقعية في عملية إعداد التقديرات للموازنة العامة؟ فإن ما نسبته (48%) يرون بأن المخصصات تمنح بشكل عشوائي وتفرض فرضا على الجهات العامة وبطريقة ارتحالية، وبأنه لا وجود لقاعدة معلومات لعملية إعداد الموازنة العامة، بل هو إجراء روتيني يعتمد على تقديرات السنة السابقة، ويتبع من سنة لأخرى وأن ذلك ناتج من عدم وجود واقعية عند وضع التقديرات للموازنة، فالجميع يبالغ في وضع التقديرات للحصول على أكبر قدر من المخصصات، و(32%) يرون بأنه لا يوجد قاعدة معلومات بالشكل الصحيح حيث يوجد فقط حد معقول للباب الأول، فوجود العديد من الموظفين خارج الملاك ينفي الواقعية في الإنفاق، وذهب ما نسبته (20%) من المشاركين إلى أن هناك قاعدة معلومات يتم الرجوع إليها والاعتماد عليها، كالباب الأول من خلال الرقم الوطني والباب الثاني والتحول من خلال العقود المبرمة، أما فيما يخص التعاقد بالطريقة المؤجلة وأثرها على عملية التخطيط، فإن ما نسبته (85%) يرون أن لهذه الطريقة تأثير على عملية التخطيط للدولة حيث تؤدي إلى الزيادة في الإنفاق، وتؤثر على خطة التحول لأن التعاقد تم بدون الإدراج في خطة التحول ولم تتضمنها الميزانية العامة للدولة، كما أن لها تأثير من ناحية ارتفاع الأسعار والتكاليف والتنفيذ لعدم وجود تخطيط سليم ومتابعة، في حين أمتنع ما نسبته (10%) من المشاركين مبررين ذلك بأن هذه التعاقدات تحدث في مبيعات ومشتريات الشركات فقط ولم يعمل بها في العقود الخاصة بالتحول، و(5%) من المشاركين يرون أن هذه التعاقدات ليس لها تأثير على عملية التخطيط.

### المحور الثالث: الموازنة كأداة للرقابة:

تم التركيز في هذا المحور على الموازنة كأداة من أدوات الرقابة على المال العام، ابتداءً من النموذج المعد لوضع التقديرات والمصروفات كإحدى أدوات التنفيذ، والرقابة على الموازنة للوصول للمدى المعرفي لدور الموازنة كأداة رقابة على المال العام، حيث كانت ردود المشاركين حول عملية وضع التقديرات للمصروفات والإيرادات في ليبيا، وفقا لأسلوب يسهل عملية إعداد الموازنة، فكانت ما نسبته (85%) يرون بأن النماذج المتبعة لعملية وضع التقديرات لموازنة الوحدات الإدارية العامة جيدة وسهلة وتساعد في وضع الموازنة بحيث تعطي المرونة والقدرة، ويشجع شريحة أكبر من الموظفين للمساهمة في وضع التقديرات دون تعب، وتطرق البعض إلى أنه يجب أن يتم تدعيم النماذج فنيا وأكاديميا، و أن يتم تفعيل قسم الميزانية بمراقبة الخدمات المالية بنغازي، بأن يتم تكوين لجنة ميزانية بالمراقبة أسوة بلجنة الميزانية بوزارة المالية، حيث تختص هذه اللجنة بمناقشة تقديرات الموازنة مع الوحدات الإدارية، التي تتبع المراقبة ويتم اعتمادها من قبل لجنة الميزانية بالمراقبة، قبل إحالتها للوزارة التابعة لها الوحدة الإدارية، وأكد ما نسبته (5%) المشاركين بأن النموذج تقليدي ويحتاج لتطوير، وأمتنع ما نسبته (10%) عن الإجابة لعدم الاطلاع على منشور الميزانية العامة للدولة، وبالسؤال عن مدى تفعيل دور المراقب المالي كأحد أدوات الرقابة على الموازنة، أرجع ما نسبته (80%) بأن ذلك يرجع لشخصية المراقب المالي ومدى قدرته على أداء المهام المناطة بالوظيفة، فعامل الخبرة والكفاءة

لهما دور كبير وفارق بين المراقبين في أداء مهام عملهم، في حين ذهب ما نسبته (15%) من المشاركين إلى أن عدم تفعيل دور المراقب المالي راجع إلى وجود ضغوطات عليه، ناتجة عن تأثير الوحدات الإدارية على وزارة المالية بالإضافة لفقدان الحوافز العينية والمادية، وما نسبته (5%) يرون بأن دور المراقب المالي مفعّل بنص القانون المالي للدولة ولائحته التنفيذية، أما فيما يخص المعايير التي يتم بها اختيار الأشخاص لشغل الوظائف الرقابية، فإن ذلك يرجع للوساطة والمحسوبية والعلاقات الشخصية وهذا ما اشار اليه (48%) من المشاركين، وأوضح ما نسبته (26%) بأن الاختيار يتم حسب المؤهل العلمي والخبرة، و(16%) بأنه لا يوجد معايير حيث يتم الاختيار بشكل عشوائي دون مراعاة الاستحقاق والجدارة، في حين امتنع (10%) عن الإجابة لعدم علمهم بالمعايير التي يتم بها الاختيار، وبخصوص تأثير المؤهل العلمي على شاغلي وظيفة المراقب المالي، أشار (47%) من المشاركين إلى عدم تأثير المؤهل العلمي في مجال المحاسبة، فمحاسبة الأموال العامة يغلب عليها الجانب القانوني، حيث يمكن أن يتم شغل الوظيفة من قبل مؤهلات علمية أخرى (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 تخصص محاسبة ويؤدون عملهم بكل إخلاص واتقان وهناك العكس، كما أكد (42%) بأن ذلك له أثر على الوظيفة، فالشخص الغير متخصص 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، وهذا ما سبب في قصور وعجز في تنفيذ المهام المناطة بهذه الوظيفة، في حين أن ما نسبته (11%) يرون أن ذلك يؤثر بشكل جزئي في الجوانب الفنية المتعلقة بمهنة المحاسبة، فكثير من المراقبين استطاعوا أن يطوروا أنفسهم في هذا الجانب من خلال الدراسة والدورات والاطلاع، وعندما قادنا الحوار إلى المقارنة بين الإنفاق الفعلي والتقديري من خلال التقارير، والوقوف على الانحرافات ذهب الكثير من المشاركين، ونسبة (63%) إلى أن عملية المقارنة لا تتم سواء بوزارة المالية أو الجهات التابعة لها، بل يقتصر العمل الرقابي على مراجعة المستندات المؤيدة للصرف فقط، في حين أكد (32%) بأن هناك مقارنة تتم بموازنة مراقبة الخدمات المالية بنغازي وعدم وجودها بالجهات الادارية الأخرى التابعة للمراقبة، أما (5%) فليس لديهم معرفة بأن عملية المقارنة تتم من عدمه، حيث يعتبر هذا من اختصاص إدارة الميزانية وإدارة الحسابات بوزارة المالية - أما فيما يخص المراقبين الماليين، فإنه لا يتم سؤالهم عن الانحرافات وأسبابها رغم إعدادهم تقارير المصروفات المالية والحساب الختامي وإرساله لوزارة المالية، أما بخصوص التوسع في منح الشخصية الاعتبارية، والذمة المالية للوحدات الإدارية كونها إحدى أسباب إهدار المال العام، كانت ردود المشاركين بنسبة (68%) بأن لها تأثير في إهدار المال العام كونها تكلف الدولة نفقات زيادة، فالتوسع شكل من أشكال الإهدار للمال العام خاصة إن لم يتم استعمال النفقات في مسارها الصحيح، فعملية الصرف تتم لاستنزاف الموازنة في نهاية العام دون تحقيق أي جدوى للوحدة الإدارية، ودون الرجوع لوزارة المالية وعدم وجود رقابة حقيقية عليها، ويكون ذلك ناتج من إساءة استعمال الصلاحيات الممنوحة للوحدات الإدارية المستقلة، وكان (32%) من المشاركين مؤيدين لعملية التوسع في منح الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة للوحدات الإدارية، حيث لا يمكن اعتبار منح المزيد من الصلاحيات والتفويض في الاختصاصات إهدار للمال العام، وإنما يرجع ذلك لعدم كفاءة وأمانة وقصور القوانين واللوائح وغياب المتابعة، هي السبب في إهدار المال العام على أن يتم اختيار الأشخاص المناسبين لشغل الوظائف القيادية في الوحدات الإدارية، فأغلب قطاعات الدولة اتجهت لإعطاء الاستقلالية، ويتم ذلك في ظل وجود أدوات رقابية جيدة و مشددة، وتطرت الدراسة للسؤال المعاكس لمنح الاستقلالية وهو أسلوب السداد المركزي كونه أسلوبا معطلا لسير العمل داخل الوحدات الإدارية،

وللإجابة عن هذا التساؤل فإن (68%) من المشاركين أكدوا بأن هذا الأسلوب غير معطل لسير العمل، بل هو أسلوب أكثر رقابة على المال العام فالاستعمال الصحيح للمركزية يؤدي إلى ترشيد الإنفاق، وبالتالي الحد من إهدار المال العام وخصوصاً في الوقت الحاضر، وأشار (21%) من المشاركين إلى أن هذا الأسلوب معطل لسير العمل داخل مؤسسات الدولة، وقد يحد من نمو الجهات العامة، بينما ذهب (11%) إلى أنه سلاح ذو حدين، فعملية التعطيل في المركزية يكون حسب الأشخاص القائمين بالعمل على الوظائف القيادية، وبالسؤال عن البيئات المختلفة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وأثرها على عملية الرقابة على الموازنة، فكان هناك اتفاق من الجميع وبنسبة (100%) بأن لها تأثير بشكل كبير جداً، لتحقيق مصالح لأشخاص وفئات وأحزاب، وسبب ذلك التخلف وعدم الوعي بالدور المؤسسي وخصوصاً في البيئات التي يغلب عليها العادات والتقاليد والموروث الاجتماعي، لاختلاف الثقافة الفكرية التي تختلف حسب الثقافة السائدة بحسب المناطق والمدن ودرجة التمدن فيها، ولمعرفة مدى تأثير النفوذ السياسي التي يتمتع بها المسؤولين بالوحدات الإدارية، على عملية الرقابة فكان هناك إجماع كامل من قبل المشاركين بنسبة (100%)، بأنه للنفوذ السياسي تأثير في عملية الرقابة على الموازنة للجهات العامة، حيث يكون هناك ضغوطات حسب ما يتمتع به المسؤولين بالوحدات الإدارية من نفوذ سياسي، فلا يمكن أن يتم تأدية عملية الرقابة بنفس الوتيرة دون أن ينظر للنفوذ السياسي، الذي يتمتع به الأشخاص شاغلي الوظائف القيادية، فهناك جهات عامة لا يستطيع القيام بعملية الرقابة فيها، حيث يكون هناك عملية تجاوزات في بنود وأبواب، فالنفوذ السياسي يلعب دوراً في كثير من الأحيان في الرقابة على الموازنة استناداً للحصانة السياسية التي تتمتع بها، وهذا لا يمكن تجاهله وعدم بيان أثره، كما أن لها الأثر البالغ في توجيه الأدوات الرقابية للوحدة الإدارية، حيث يؤخذ في الاعتبار النفوذ السياسي على حسب طبيعة الجهة العامة، والنفوذ السياسي الذي يتمتع به شاغل الوظيفة القيادية فيها، فهناك وحدات إدارية أُلغيت فيها وظيفة المراقب المالي من قوة النفوذ السياسي، الذي يتمتع به المسؤولين فيها، لذلك يفترض أن تكون أدوات الرقابة تتمتع بنفوذ سياسي يوازي النفوذ السياسي للمسؤول حتى تستطيع أداء المهام المناطة بها، فالنفوذ السياسي له تأثير مهما كانت الظروف السائدة في الدولة ومهما كان النظام السائد سواء في ظل النظام السابق أو الحالي، وتطرقَت الدراسة إلى أن هناك من طالب بتطبيق أساس الاستحقاق بدلاً من الأساس النقدي المعدل في ليبيا، فكانت النتائج بنسبة (32%) بأن أساس الاستحقاق مناسب وأفضل ويحتاج إلى تعديل بالتشريعات الحالية، فصندوق النقد الدولي طالب بتطبيق هذا الأساس والعديد من الدول قامت بتطبيقه بعد إدخال أساليب الموازنة الحديثة غير أنه في ليبيا يحتاج لفترة زمنية لا تقل عن 3 إلى 5 سنوات لإعداد الكوادر وتهيئة البيئة لاستيعاب ذلك، وإدخال ثقافة المحاسبة الحكومية على أساس الاستحقاق، في حين أن (32%) من المشاركين كانوا مؤيدين لاستمرار تطبيق الأساس النقدي المعدل باعتباره نظام جيد على أن يتم العمل به بالشكل الصحيح، على اعتبار أن أحد أسباب رفض أساس الاستحقاق هو انعدام الثقة بين المقاول والحكومة، ومن جهة أخرى فإن ما يعادل (16%) من المشاركين اعتبروا أن أساس الاستحقاق غير مناسب لأن الهدف من الموازنة هو تغطية المصروفات بالإيرادات وأيدوا تطبيق الأساس النقدي أو النقدي المعدل، وذهب (16%) من المشاركين إلى أن يتم تطبيق الأساس النقدي، فأسلوب أساس الاستحقاق غير مناسب ويفضل تطبيق الأساس النقدي، فالمحاسبة الحكومية تتطلب عدم تحميل السنة بالتزامات سنوات سابقة، ويعد الأساس النقدي أكثر واقعية وإلزام بالصرف، وأن (4%) من المشاركين امتنعوا عن الإجابة فليس لديهم خلفية عن أساس الاستحقاق، ولا الأساس النقدي المعدل، وما إذا كانت بيئة العمل في ليبيا هي بيئة يمكن من خلالها الحكم على أدوات التنفيذ كونها جيدة من عدمه، ولقد أشار ما يقارب من (68%) من

المشاركين إلى إن بيئة العمل في ليبيا، هي بيئة غير صالحة للحكم من خلالها على أدوات التنفيذ وذلك نتيجة للضغوطات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي لها تأثير بشكل مباشر على السلوك البشري، و أن ما نسبته (21%) اعتبروا أن بيئة العمل في ليبيا هي بيئة جيدة يمكن من خلالها الحكم على أدوات التنفيذ، إلا أن هناك بعض التحاوزات التي يجب عدم تكرارها عن طريق التوعية، و(11%) اعتبروا بيئة العمل في ليبيا بيئة جيدة نوعا ما، رغم القصور التي فيها ولذلك يمكن أن نقيم من خلالها بعض أدوات التنفيذ ونطورها، وفيما يخص التعاقد بما يسمى بالعقود المؤجلة وما مدى صحتها من الناحية القانونية، فإن ما نسبته (73%) من المشاركين يعتبرون هذه العقود غير قانونية، حيث اعتبروها طريقة أتت بها الظروف وفرضتها، وتعتبر طريقة غير سليمة وتؤدي إلى إهدار المال العام، وازدياد الفساد المالي، حيث تعتبر غير قانونية حتى وإن تم إدراجها ضمن خطة التحول لعدم إدراجها ضمن التغطية المالية، وما نسبته (5%) يعتبرون أن هذه العقود قانونية كونها ملزمة السداد، ولكن تأثيرها سلبى على الموازنات في السنوات المقبلة، و(11%) يرون بأن قانونيتها متروكة حسب السياسة المتبعة في الدولة، ولكن يعاب عليها أن يتم تحميل سنوات مقبلة بقيمة لا تخصها، وامتنع عن الإجابة ما نسبته (11%) لعدم وجود معرفة بطرق التعاقد ومدى صحة قانونيتها، وبخصوص النظام المحاسبي المطبق فإن (79%) يعتبرون أن النظام المحاسبي غير جيد ويحتاج لتطوير الكوادر البشرية، وتوفير الإمكانيات من الميكنة وغيرها من متطلبات النظام المحاسبي الجيد، كالدفاتر والسجلات وإدخال تعديلات و تحسينات عليه عن طريق الدورات وورش العمل، ومواكبة الدول المتقدمة الأخرى والاتصال بها عن طريق الدراسات والدورات، لمعالجة الخلل الموجود بالنظام السائد، وذهب (21%) من المشاركين إلى أن النظام الحالي نظام جيد ويفي بالغرض ويتمشى مع الوضع الحالي وإمكانيات الدولة البشرية والمادية الأخرى، على أن يتم تطوير النظام المحاسبي في المستقبل مع الموازنة الحالية، أما بخصوص الإفصاح عن الموازنة العامة في وسائل الإعلام المختلفة، فلقد أجمع المشاركون وبنسبة (100%) بأنهم مع الإفصاح والشفافية للموازنة العامة للدولة بوسائل الإعلام المختلفة، فوسائل الإعلام تعتبر إحدى السلطات الرقابية على أن تتم عملية الإفصاح وفقا لشروط معينة، مع مراعاة الأمور المتعلقة بالمؤسسات الأمنية، حيث أنها تساهم في توضيح أوجه الإنفاق وتعتبر أحد أدوات مكافحة الفساد المالي غير أن الدولة لا تقوم بذلك بالشكل الصحيح.

### نتائج الدراسة:

من خلال ما سبق استعراضه فإن الدراسة توصلت إلى النتائج التالية:

- أن القصور في التعريف بنوع الموازنة وأهميتها وكيفية استخدامها، كأداة للتخطيط والرقابة على المال العام راجع لعدم وجود دليل أو كتيب إرشادي، للتعريف بنوع الموازنة المطبق وكيفية العمل بها في التخطيط والرقابة، وكذلك لندرة الدورات والمؤتمرات العلمية والفنية المرتبطة بالموازنة العامة وأهدافها، سواء كانت بالداخل أو بالخارج، حيث أن أغلب الموظفين يجتهدون بأنفسهم للحصول على المعلومات حول الموازنة العامة.

- توصلت الدراسة إلى أن الصعوبة في تفهم المسؤولين الغرض من الموازنة، هو الاهتمام بالشكل العام للموازنة وليس بالغرض منها، فإن ذلك راجع بأن المسؤولين غير مدركين للغرض الحقيقي من الموازنة، وذلك ناتج

من عدم المعرفة والكفاءة لشاغلي الوظائف القيادية، فالموازنة بالنسبة لهم ماهي إلا مخصصات مالية للإتفاق والاستنزاف، وأيضا لغياب دور وزارة المالية من ناحية التوعية والإفصاح والشفافية بأهمية الموازنة العامة.

- توصلت الدراسة إلى أن التشريعات المالية النافذة قديمة وأن موازنة الأبواب والبنود لا تتناسب مع الوضع الحالي، وأن منشور الميزانية متكرر من سنة لأخرى، ويرجع ذلك بأن منشور الميزانية ناتج من توجهات وسياسات معينة للدولة، تحكم إصدار المنشور من خلال الأشخاص القائمين على الموازنة العامة بشكل دوري، لغرض تحقيق أهداف وسياسات معينة وأن أغلب مواد مستمدة من القانون المالي للدولة ولا تحتها التنفيذية، ويحتاج لتطوير وتعديل ليتماشى مع التطور العلمي والتقني، وتعتبر موازنة الأبواب والبنود في الظروف الحالية مناسبة مع إمكانيات الدولة الليبية، غير أنه لا بد أن يتم تطويرها مع العمل على تغييرها بموازنة أحدث، تتماشى مع متطلبات وأهداف الدول الحديثة في المستقبل مع تطوير الكوادر القائمة عليها وتوفير الميكنة اللازمة لذلك.

- قد كانت النتائج التي توصلت إليها الدراسة بخصوص وضع تقديرات الموازنة للجهات العامة، تشير إلى أن النفوذ السياسي والمصالح والعلاقات الشخصية التي تحكم عملية وضع التقديرات للموازنة العامة، ففي بعض الأحيان تمنح جهات عامة زيادة في مخصصات لتحقيق مصالح شخصية، وأيضا يستطيع مسؤولون آخرون يتمتعون بنفوذ سياسي واسع، الحصول على ما يضعون من تقديرات في الموازنة بعكس الآخرين.

- كما توصلت الدراسة بأن هناك تضارب في عملية اختيار الأشخاص شاغلي الوظائف المرتبطة بالموازنة، ناتجة عن الضغوطات السياسية والاجتماعية، وتضارب المصالح مع المسؤولين التي تخرج عن إطار المؤهل العلمي والخبرة والكفاءة في بعض الأحيان، ويتم الاختيار وفقا للعلاقات الشخصية والوساطة والمحسوبية والمصالح.

- توصلت النتائج بخصوص المشاكل المتعلقة بوضع تقديرات الباب الثاني للموازنة، إلى أن أسلوب القياس المتبع أسلوب بدائي غير فعال، يدل على انعدام عملية التخطيط غير أن الظروف الحالية للبلاد تتطلب العمل بهذا الأسلوب، كونه متبع ومتعارف عليه مع مرونة في بعض البنود حسب الاحتياج.

- لقد توصلت الدراسة إلى أن الموازنة تتأثر بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وخاصة أن الاقتصاد الليبي اقتصاد ريعي فعدم توافر الموارد المالية لدعم الموازنة له أثر كبير وخصوصا على عملية ارتفاع الأسعار.

- ومن النتائج التي توصلت إليها الدراسة بأن عملية التخطيط للموازنة في الجهات العامة، تتأثر بالأشخاص شاغلي الوظائف القيادية فعدم الدراية والمعرفة بالإدارة والكيفية التي يتم بها تسيير المرفق، يكون له الأثر السلبي على العملية التخطيطية، كما أن التغيرات في مواقع المسؤولية لها الأثر على العملية التخطيطية،

وذلك بأن يترك ذلك حسب توجهات المسؤولين وخبراتهم وكفاءتهم، ولذلك يجب وضع الشخص المناسب في المكان المناسب.

- وتوصلت الدراسة الى أن عامل عدم وجود المصداقية بين وزارة المالية والجهات العامة هي إحدى أسباب المبالغة في وضع التقديرات مما اضطر لجنة الميزانية بوزارة المالية لوضع قيم معيارية لمخصصات الجهات العامة مستنده في ذلك إلى المخصصات التاريخية للسنوات السابقة للوحدة الإدارية، وأيضاً انعدام دور مراقبة الخدمات المالية بنغازي في مناقشة واعتماد الموازنة للجهات العامة التي تقع تحت إشرافها مما يجعلها أداة صرف، ويضعف عملها الرقابي على الوحدات الإدارية التي تقع تحت إشراف المراقبة.

- كما توصلت الدراسة إلى غياب الواقعية وعدم وجود قاعدة معلومات في إعداد التقديرات للموازنة العامة للوحدات الإدارية، فالجميع يبالغ في وضع التقديرات للحصول على أكبر قدر من المخصصات، وأصبحت الموازنة كما هي الآن إجراء روتينياً، يعتمد على تقديرات السنة السابقة بعيداً عن التخطيط.

- وتوصلت نتائج الدراسة بأن أي تعاقدات لم تدرج ضمن خطة التحول، وتحت أي مسمى لها تأثير سلبي على عملية التخطيط، وتعتبر مخالفة حقيقية من ناحية الأسعار والتنفيذ، لعدم وجود تخطيط سليم ومتابعة وخصوصاً في الظروف الحالية.

- توصلت نتائج الدراسة إلى أن الأسباب الأساسية لعدم تفعيل دور المراقب المالي كإحدى أدوات الرقابة على الموازنة العامة، يرجع ذلك لشخصية المراقب المالي وما يمتلكه من خبرة وكفاءة في أداء مهام وظيفته، بالإضافة لفقدان الحوافز العينية والمادية لهذه الوظيفة.

- كما توصلت النتائج الخاصة بالرقابة بأن عملية اختيار الأشخاص لشغل الوظائف الرقابية، يغلب عليها العلاقات الشخصية والوساطة والمحسوبية أكثر من عملية الاختيار حسب المؤهل العلمي والخبرة والكفاءة، وأنه ليس من الضرورة أن يشغل وظيفة المراقب المالي ذوي المؤهلات العلمية المتخصصة في مجال المحاسبة، حيث يستطيع أن يشغل هذه الوظيفة حملة المؤهلات الأخرى (كالاقتصاد والإدارة والقانون)، على اعتبار أن المحاسبة الحكومية يغلب عليها الطابع القانوني مع إعطاء الأولوية لتخصص المحاسبة.

- وتوصلت نتائج الدراسة إلى قيام وزارة المالية والمراقبات التابعة لها بعملية المقارنة بين الإنفاق الفعلي والتقديري، عبر موازنتها والوقوف على الانحرافات ومعرفة الأسباب وعدم وجود عملية المقارنة بالجهات العامة الأخرى، التي يقتصر العمل الرقابي فيها على المستندات المؤيدة للصرف فقط رغم قيامها بإعداد تقارير المصروفات الشهرية والحساب الختامي وإرساله لوزارة المالية.

- وتوصلت الدراسة إلى أن عملية التوسع في منح الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، وما ينتج عنها من إساءة اختيار الأشخاص لشغل الوظائف القيادية، وقصور القوانين واللوائح وغياب المتابعة في الوحدات الإدارية، وإساءة استعمال الصلاحيات الممنوحة، هي إحدى أسباب إهدار المال العام وأن

- الوقت الحاضر يحتاج لمركزية الصرف، فالاستعمال الصحيح للمركزية يؤدي إلى عملية الترشيد في الإنفاق والحد من إهدار المال العام، على أن يتم اختيار الشخص المناسب لشغل الوظائف القيادية.
- وتوصلت الدراسة إلى أن الثقافة السائدة في البيئة بحسب المناطق والمدن ودرجة التمدن فيها، لها تأثير بشكل مباشر بالعوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وخصوصا البيئات التي يغلب عليها العادات والتقاليد والموروث الاجتماعي، بحسب الثقافة الفكرية وما يكون لها من أثر على الموازنة العامة.
  - وتوصلت الدراسة بأنه لأداء العملية الرقابية من الضرورة أن يتم تكليف أشخاص يتمتعون بنفوذ سياسي، وحصانة تضاهي النفوذ السياسي الذي يتمتع به شاغلي الوظائف القيادية بالوحدات الإدارية العامة، حتى يستطيعون أداء مهامهم الرقابية على الموازنة العامة بكل يسر وإتقان دون وجود أي ضغوطات.
  - وتوصلت الدراسة إلى أن تطبيق أساس الاستحقاق، يحتاج فترة لإعداد الكوادر وتوفير المناخ المناسب والملائم وتعديل التشريعات المالية بذلك، وإدخاله ضمن المحاسبة الحكومية في ليبيا، فالظروف الحالية تتطلب الاستمرار بتطبيق الأساس النقدي المعدل حيث يعتبر الأنسب في الوقت الحالي.
  - أما التعاقد بالعمود المؤجلة فإن النتائج التي توصلت لها الدراسة اعتبرتها عقوداً غير قانونية، بنص القانون لعدم وجود التغطية المالية حتى وأن تم إدراجها ضمن خطة التحول.
  - ومن النتائج التي توصلت إليها الدراسة بأن الضغوطات الناتجة من المتغيرات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية لها تأثير مباشر على سلوك الفرد، وبالتالي لها أثر على بيئة العمل، كذلك أيضاً يجب أن يتم معالجة الخلل بالنظام المحاسبي بالدولة من خلال تغيير هذا لنظام بنظام أكثر كفاءة، وتطوير الامكانيات التي تحدم النظام من كوادر بشرية وميكنة وغيرها من متطلبات النظام المحاسبي الجيد كالدفاتر المحاسبية والسجلات.
  - وأخير توصلت الدراسة إلى أن أحد أسباب إهدار المال العام، هو غياب عملية الإفصاح والشفافية عن الموازنة العامة للدولة في مختلف وسائل الإعلام، لما لها من مساهمة فعالة في توضيح أوجه الإنفاق على اعتبار إنها إحدى أدوات مكافحة الفساد المالي والإداري.

### التوصيات:

- في ضوء النتائج التي توصلت إليها الدراسة يرى الباحثان تقديم مجموعة من التوصيات أهمها ما يلي:
- توفير كتيب إرشادي أو دليل توضيحي للتعريف بنوع الموازنة المطبق وكيفية استخدامها، كأداة تخطيط ورقابة على المال العام والعمل على إعداد دورات وندوات وورش عمل 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 الأسلوب المستخدم حالياً (الأبواب والبنود) لعدم استيعاب أسلوب آخر في الظروف الحالية، كونه يتماشى مع القدرات والإمكانيات المتاحة والعمل على تطوير الكوادر البشرية وتحديث التشريعات المالية الحالية، وتغيير أسلوب الموازنة الحالي بأسلوب أكثر كفاءة في المستقبل (كموازنة البرامج والأداء أو الموازنة الصفرية)، وغيرها من الموازنات الحديثة التي تتماشى مع التطور التقني وتحقق أهداف الدولة الحديثة.
- تكثيف الندوات والدورات حول التخطيط ودوره في الموازنة، وأهميته في عملية ترشيد الإنفاق في المسار الصحيح، مع العمل على ضرورة إلزام الجهات العامة بإدخال عملية التخطيط في كل باب من أبواب الموازنة، دون استثناء من خلال الاستعانة بالمختصين والخبراء والاستفادة من خبراتهم وكفاءاتهم، على أن يتم وضع الخطط في كتيب يرفق بموازنة الجهة 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 الإدارية، ودعم ثقة التعامل في وضع التقديرات بين الوحدات الإدارية ووزارة المالية، من خلال المراقبين الماليين والأقسام المختلفة بمراقبات الخدمات المالية ذات الصلة بالموازنة.
- تغليب المصلحة العامة على المصالح الشخصية والمحباة والجهوية في اختيار الأشخاص، لشغل الوظائف القيادية والرقابية باختيار الشخص المناسب في المكان المناسب، للقضاء على الفساد المالي والإداري والرقبي 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 المهمة 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 بمناقشة التقديرات المقدمة من الجهات العامة التي تقع تحت إشراف المراقب المالي، على أن يتم اعتماد موازنة الوحدة الإدارية 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 واقتصرها على الجهات التي تمس مصلحة المواطن بشكل مباشر كالمستشفيات والجامعات.

- ضرورة قيام وزارة المالية بإجراء مقارنة دورية بين المصروفات الفعلية والمخصصات الممنوحة للوحدة الإدارية، وبين المخصصات الممنوحة والمقدرة للوقوف على الانحرافات ومعرفة أسبابها ومعالجتها مع الوحدات الإدارية.
- يعتبر الأساس النقدي أساساً جيداً في الظروف الحالية حتى لا يتم تحميل السنة الحالية بالتزامات سنوات سابقة، ويتمشى مع الوضع الاقتصادي الراهن وما تمر به البلاد من ظروف صعبة، والعمل على تغيير النظام المحاسبي في المستقبل بنظام محاسبي آخر يتمشى مع بيئة العمل في ليبيا وتطوير وتدريب الكوادر البشرية.
- الإفصاح والشفافية عن الموازنة العامة للدولة في وسائل الإعلام المختلفة، كونها وسيلة من وسائل الرقابة على المال العام.

\* \* \* \* \*

### قائمة المراجع

الكتب:

1. العكيلي، عبد الأمير عبدالعظيم، مذكرات في مبادئ الإدارة العامة، مدخل بيئي سياسي طباعة المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1998م.
2. الفلاح، محمد عبدالله، نظم المالية العامة في القانون الليبي، دار الكتب الوطنية الوكالة الليبية لترقيم الموحد للكتاب، بنغازي، 2000م.
3. اللوزي، سليمان، ومرار، فيصل، والعكشة، وائل، إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 1997م.
4. المجبري، أحمد إبراهيم، الطبيعة القانونية للمال العام وأسس حمايتها، الناشر دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي، ليبيا، 2012م.
5. المعارك، محمد عبدالعزيز، وشفيق، علي، أصول وقواعد الموازنة العامة، جامعة الملك سعود للنشر العلمي والمطابع، جامعة الملك سعود، الرياض، 2003م.
6. بن غربية، سالم محمد، والنخاط، خالد عبدالواحد، المحاسبة الحكومية وحسابات الدخل القومي، منشورات جامعة البحر المتوسط الدولية، بنغازي، 2017م.
7. بن غربية، سالم محمد، وبالحير، أحمد فرج، محاسبة الأموال العامة والمحاسبة القومية، منشورات مركز البحوث للعلوم الاقتصادية، بنغازي، 2003م.
8. حسن، محمد عبد الحافظ عبد العال، المحاسبة والرقابة على المال العام، سما للنشر والتوزيع والطباعة، الجيزة، 2009م.

9. حماد، طارق عبد العال، الموازنات التقديرية نظرة متكاملة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2010م.
10. شكري، فتحي محمود، الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها في النظرية والتطبيق، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1990م.
11. عوضة، حسن، المالية العامة دراسة مقارنة الموازنة - النفقات والواردات العمومية دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، بدون تاريخ نشر.
12. فتح الله، ليلي، والعوام، عاطف محمد، المحاسبة الإدارية، بدون نشر، القاهرة.
13. يونس، منصور ميلاد، مبادئ المالية العامة، المؤسسة الوطنية للطباعة والنشر، طرابلس، ليبيا، 2008م.

## المجلات:

1. الدرويش، خيرى طلحة، خالد شكشك، درجة تأثير العوامل التنظيمية والاجتماعية على أداء المراقبين الماليين، بحوث مؤتمر الرقابة الداخلية - الواقع والأفاق، 2005م، ص ص 611-644.
2. العربي، علي، وعساف، عبدالمعطي، دوز الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، المجلد الثاني، العدد (3) 1986م.
3. اللوزي، سليمان أحمد، والقضامين، أحمد عطا الله، دراسة تحليلية للموازنة العامة في الأردن - من سنة 1979-1989م، مجلة جامعة الملك سعود، المجلد الثامن، العدد (2) 1996م.
4. بالخير، أحمد فرج، أنواع الميزانيات بالجمهورية العظمى وكيفية إعدادها، البرنامج التدريبي للمراقبين الماليين، المعهد الوطني للإدارة، بنغازي، 2002م.
5. شريعة، بوبكر فرج، المضامين الدستورية للنظام المالي في الدولة الليبية وسبل تطويره دراسة حالة القانون المالي للدولة واللوائح المكملة له، مجلة جامعة البحر المتوسط، العدد الأول، 2016م.

## التشريعات:

1. القانون النظام المالي للدولة.
2. قانون رقم (13) لسنة 1430م بشأن التخطيط الصادر عن المؤتمر الشعب العام.
3. قانون رقم (19) لسنة 2013م. في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة.
4. قانون رقم (20) لسنة 2013م. بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية.
5. قرار أمانة مؤتمر الشعب العام رقم (66) لسنة 1370و.ر بشأن اللائحة التنفيذية للقانون رقم (13) لسنة 1430 ميلادية بشأن التخطيط.
6. لائحة الميزانية والحسابات والمخازن.

\* \* \* \* \*