

أولاً: الإطار المنهجي

تمهيد:

إزدادت أهمية دراسة نظرية النفقات العامة في المدة الأخيرة مع تعاظم دور الدولة وتوسع سلطتها وزيادة تدخلها في الحياة الإقتصادية وترجع أهمية هاته النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة من خلال سياستها الإقتصادية في تحقيق أهدافها النهائية التي تسعى إليها فهي تعكس كافة جوانب الانشطة العامة وكيفية تمويلها

حظيت الرقابة المالية بالاهتمام الكبير من قبل الإداريين والمحاسبين، إلا أن رقابة الأداء لم تحظ بالاهتمام الكافي ولقد أصبح هذا النوع من الرقابة موضع الاهتمام في الدول المتقدمة، لما لذلك من أهمية في تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة للمجتمع، و بهدف مراقبة إيرادات ونفقات الدولة نصت المادة (119) من الدستور "يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة إيراد الدولة ونفقاتها وطرق صرفها بحيث يقدم ديوان المحاسبة إلى مجلس النواب تقريراً عاماً يتضمن آراءه وملحوظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وذلك في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك.⁽¹⁾ كما ونص الدستور على حصانة رئيس ديوان المحاسبة. ومن الناحية التطبيقية، تم إنشاء ديوان المحاسبة في الأردن بموجب قانون 28 لسنة 1952 ونصت المادة (5) من هذا القانون على أن يتولى إدارة ديوان المحاسبة رئيس يعين بإرادة ملكية بناءً على تنسيب مجلس الوزراء، ويبلغ التعيين

(1) عبد الرؤوف جابر، دور رقابة ديوان المحاسبة. دراسة قانونية مقارنة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1997م، ص 159.

لمجلس النواب، ولا يجوز عزله أو نقله أو إحالته للتقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليه إلا بموافقة مجلس النواب.

صدر قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952 في عدد الجريدة الرسمية الصادر بتاريخ 1952/4/16 وعمل بهذا القانون بعد شهر من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، وقد صدرت خمسة تعديلات على هذا القانون خلال الخمسين عاماً المنصرمة، وجاءت هذه التعديلات لتواكب التوسع في النشاط الحكومي والتطور الاقتصادي والاجتماعي الذي شهده الأردن خلال هذه الفترة، وما تبع ذلك من تطور في أنواع وأساليب الرقابة وأهدافها، ونطاقها، ومتطلبات ممارستها، والتقنيات المستخدمة فيها، وقد واكب ديوان المحاسبة التطورات الإقليمية والدولية في مجال الرقابة وكل ما يتعلق بعمله وصولاً إلى الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها أسوة بالأجهزة الرقابية في الدول المتقدمة، فتم رفع مشاريع تعديل لقانونه وفقاً للتطورات الاقتصادية والمعلوماتية التي تشهدها المملكة، إلى أن تم في عام 2002 إجراء التعديل على قانون ديوان المحاسبة، فالرقابة العامة (الإدارية والمالية) هي ركن أساسي وحيوي من أركان الإدارة العامة والتي تتضمن مجموعة من السياسات والإجراءات والوسائل والأجهزة التي تتطافر من خلال نظام متكامل للمعلومات والسجلات في سبيل التأكد من أن تنفيذ الأعمال والنتائج الفعلية لمختلف التصرفات العامة تتسجم وتتماشى مع الأهداف والخطط والمعايير المحددة سلفاً.

من هنا تحاول تحاول هذه الدراسة الوقوف على تأثير رقابة الاداء على ضبط النفقات في الوزارات الاردنية .

مشكلة الدراسة :

يتم تحديد النفقات العام للدولة وفق أسس ومبادئ محددة يجب عدم تجاوزها وهذا في سبيل تحقيق الهدف المرجو منها وهو إشباع الحاجات العامة وما يجب أن نشير إليه أن هذه القواعد الضابطة تتأثر بشكل كبير بالنهج السياسي والإقتصادي والإجتماعي للدولة بمعنى آخر أنه كلما تراجع دور الدولة فيما يخص التدخل في الأنشطة الإقتصادية المختلفة وتقصت دور الدولة الحارسة فإن النفقات العامة تتحدد بالحجم اللازم والضروري للقيام بدورها المتعلق بتسيير المرافق العمومية وبعض الأنشطة التي يعجز الأفراد عن القيام بها وهو ما اطلق عليه حياد المالية العامة أو حياد النفقة العامة حيث لم تعد الدولة تستخدم في تحقيق أي من الأغراض الاقتصادية والاجتماعية كما تتبعنا في الفصل التمهيدي أخذت دوائر ومؤسسات الدولة تتسع ويزداد حجم المسؤوليات المناطة بها، مما يزيد من أهمية دور رقابة الاداء في نفقات الدولة الاردنية ، في ظل ضعف الموارد التي تواجه الاردن مما يعيق من هنا يمكن حصر مشكلة الدراسة في التساؤل التالي: ما دور رقابة الاداء في ضبط النفقات الحكومية في الوزارات الاردنية؟ ويتفرع من هذا التساؤل التساؤلات التالية:

- ما واقع تطبيق رقابة الأداء في الوزارات الأردنية؟
- ما اثر تطبيق رقابة الاداء على تخفيض النفقات في الوزارات الاردنية؟
- ما مدى ادراك المحاسبين لاهمية الرقابة على الاداء في عملهم في الدوائر الحكومية الاردنية ؟

أهداف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة إلى:

1. التعرف برقابة الاداء كأحد الاساليب الرقابية في الوزارات الأردنية.
2. دراسة اساليب ضبط النفقات في الوزارات الاردنية.
3. دراسة طرق ممارسة رقابة الاداء في الوزارات الاردنية .
4. تحليل تاثير تطبيق رقابة الاداء على تخفيض النفقات الحكومية.
5. تقديم مجموعة من الاقتراحات حول موضوع الدراسة .

أهمية الدراسة :

تظهر أهمية الدراسة بالاتي:

الأهمية العلمية: يشكل موضوع ضبط النفقات أحد المواضيع المهمة والحيوية في عمل الوزارات والمؤسسات الحكومية التي تتطلب تطبيق مختلف الأساليب والوسائل التي تساعد على ضبطها، ومن أهمها أسلوب رقابة الاداء من هنا تبرز أهمية الدراسة كونها تبحث في هذا الموضوع المهم سواء بالنسبة للمحاسبين في الدوائر الحكومية او ديوان المحاسبة .

الأهمية العملية: تعد هذه الدراسة من الدراسات الحديثة المهمة التي تبحث وتعالج موضوع رقابة الأداء ودورها في ضبط النفقات لتشكل رافداً منهجياً وعلمياً للباحثين والدارسين حول هذا الموضوع.

فرضيات الدراسة :

تختبر الدراسة الفرضيات التالية:

الفرضية الأولى. تؤثر رقابة الأداء على ضبط النفقات في المؤسسات الحكومية الأردنية .

الفرضية الثانية. إن رقابة الأداء كأحد الأساليب الرقابية لديوان المحاسبة الأردني تساهم في ضبط النفقات من وجهة نظر موظفي المجلس الأعلى للشباب.

منهجية الدراسة

تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي للمعلومات المتوفرة في الكتب، المجالات، النشرات العربية والأجنبية التي تصدر عن الجهات الرسمية بغية توضيح الأبعاد المختلفة لموضوع البحث واستخلاص النتائج الممكنة.

حدود الدراسة:

الحدود المكانية: المملكة الأردنية الهاشمية المجلس الاعلى للشباب.

الحدود الزمانية: 2015م.

متغيرات الدراسة:

المتغيرات المستقلة: الرقابة على الأداء.

المتغير التابع: ضبط النفقات في المؤسسات الحكومية الاردنية .

مصادر جمع البيانات:

أ. المصادر الأولية. تم تطوير أداة القياس المناسبة لهذا الغرض (الإستبانة) لجمع البيانات الأولية اللازمة لأجل التوصل إلى حل لمشكلة الدراسة واختبار فرضياتها ،

ب. المصادر الثانوية. تشمل مراجعة الأدبيات النظرية والدوريات والنشرات والأبحاث والمقالات العربية والأجنبية وكافة القوانين والأنظمة المتعلقة بديوان المحاسبة الأردني ذات العلاقة .

هيكلية الدراسة:

الفصل التمهيدي: ويتضمن هذا الفصل (مقدمة الدراسة، مشكلة الدراسة، أهداف الدراسة، أهمية الدراسة ، فرضيات الدراسة ، حدود الدراسة، متغيرات الدراسة)

الفصل الأول: الرقابة على الأداء: ويتضمن هذا الفصل المباحث التالية: (المبحث الأول: مفهوم وأهمية وأهداف الرقابة الإدارية، المبحث الثاني: تدقيق الأداء)

الفصل الثاني: ماهية النفقة العامة: ويشمل هذا الفصل على المباحث التالية: (المبحث الأول: تعريف النفقة العامة، المبحث الثاني: مصادر النفقة العامة، المبحث الثالث : الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة)

الفصل الثالث: الدراسة الميدانية: وتضمن ثلاثة مباحث (المبحث الأول: المجلس الأعلى للشباب، المبحث الثاني: الطريقة والإجراءات، المبحث الثالث: تحليل فقرات الاستبيان)

وأخيراً الفصل الرابع: النتائج والتوصيات

ثانياً: الدراسات السابقة

اطلع الباحث على العديد من الدراسات السابقة التي لها علاقة بموضوع الدراسة وفيما يلي تلخيص لاهم هذه الدراسات.

دراسة الطراونة، (2010)، بعنوان: " دور أجهزة الرقابة الحكومية في الحد من الفساد الإداري والمالي في الأردن" ⁽¹⁾ هدفت الدراسة إلى التعرف على دور أجهزة الرقابة الحكومية في الحد من الفساد الإداري والمالي، والتعرف على أشكال وأسباب وآليات مكافحة الفساد الإداري والمالي الشائعة لدى موظفي القطاع العام في الأردن من وجهة نظر موظفي أجهزة الرقابة الحكومية. ومن اجل تحقيق تلك الأهداف تم بناء وتطوير استبانة وزعت على عينة بلغ حجمها 372 مشاركا ومشاركة تم اختيارها بطريقة عشوائية من مجتمع الدراسة الذي تكون من جميع العاملين في أجهزة الرقابة الحكومية في الأردن (وزارة المالية، هيئة مكافحة الفساد، ديوان المحاسبة)، وقد اعتمدت الدراسة على منهج المسح الاجتماعي بالعينة، وتم الاعتماد على مقاييس الإحصاء الوصفي لوصف خصائص العينة بالتكرارات والنسب المئوية، والمتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية للتعرف على تصورات المبحوثين نحو أشكال الفساد الإداري والمالي الشائعة، وتحليل الانحدار البسيط واختبار (T)، وتحليل التباين الأحادي. وقد خرجت الدراسة بجملة من النتائج من أهمها:

1. إن تصورات المبحوثين لأشكال الفساد الإداري الشائعة (التسيب والإهمال الوظيفي، الوساطة، الابتزاز، الرشوة) جاءت متوسطة.
2. إن تصورات المبحوثين لأشكال الفساد المالي الشائعة (التهرب من دفع الرسوم، التهرب من الضرائب، الاختلاس والتزوير) جاءت متوسطة.

(1) الطراونة، إبراهيم أحمد، (2010)، دور أجهزة الرقابة الحكومية في الحد من الفساد الإداري والمالي في الأردن، جامعة مؤتة.

3. أكثر أسباب الفساد الاداري والمالي أهمية من وجهة نظر المبحوثين: تدني المردود المادي للوظيفة الحكومية، ثم الحاجة للمال وتردي الأحوال المعيشية لبعض الموظفين، تلا ذلك عدم كفاية نظام الحوافز المادية، يلي ذلك زيادة متطلبات الحياة على الموظف العام، ثم عدم كفاية نظام الحوافز المعنوية، يليه الروتين وتعقيد الإجراءات، وأخيراً ضعف الوازع الديني.

4. أكثر آليات مكافحة الفساد الاداري والمالي أهمية من وجهة نظر المبحوثين تحقيق العدالة والمساواة بين الموظفين، وإصلاح أنظمة الحوافز المادية والمعنوية، رفع مستوى الرقابة الداخلية الإدارية والمالية، وتحسين الأوضاع الوظيفية والمعيشية للموظفين.

5. هناك اثر لرقابة الأجهزة الحكومية في الحد من أشكال الفساد الاداري (التسيب والإهمال الوظيفي، الوساطة، الابتزاز، الرشوة).

6. هناك اثر لرقابة الأجهزة الحكومية في الحد من (الاختلاس والتزوير) كشكل من أشكال الفساد المالي. وعدم وجود اثر لرقابة الأجهزة الحكومية في الحد من (التهرب من دفع الضرائب، التهرب من دفع الرسوم).

وقد خرجت الدراسة بجملة من التوصيات منها العمل على تحديث التشريعات والقوانين، وتطوير إجراءات العمل الرقابي والإداري والمحاسبي لتضيق الفرصة على المفسدين لممارسة الفساد الاداري والمالي.

دراسة الطلافحة، (2012)، بعنوان: "الفساد والبطالة والنمو الاقتصادي في الأردن"،⁽¹⁾ تعتمد التنمية الاقتصادية على بعض المبادئ الأساسية والتي تبنى على أساسها السياسات الاقتصادية، منها أن النمو الاقتصادي بمعنى معدل الزيادة السنوية في

(1) الطلافحة، حسين، (2012)، الفساد والبطالة والنمو الاقتصادي في الأردن.

الناتج المحلي الإجمالي لأي اقتصاد يرتبط بمؤشرات اقتصادية مهمة منها أن النمو الاقتصادي لا بد و أن يؤدي إلى تقليل البطالة حيث تشير الدراسات إلى أن زيادة معدل النمو بمقدار نقطة مئوية واحدة يرتبط بانخفاض معدل البطالة بمقدار نقطتين مئويتين على الأقل. كما أن النمو الحقيقي يرتبط بمعدل تضخم منخفض نسبيا لا يتجاوز 5% كمعدل مقبول على ان أتزيد الرواتب و الأجور بنفس النسبة على الأقل، هذا بالإضافة إلى استقرار أسعار الصرف و غير ذلك من المؤشرات.

دراسة محمد (2007)، بعنوان: "الفساد الإداري والمالي مظهره/ سبل معالجته، (1) تعتبر ظاهرة الفساد الإداري والمالي من الظواهر الخطيرة التي تواجه البلدان وعلى الأخص الدول النامية وما لها من تأثير كبير على عملية البناء والتنمية الاقتصادية والتي تتطوي على تدمير الاقتصاد والقدرة المالية والإدارية وبالتالي عجز الدولة على مواجهة تحديات أعمار أو إعادة أعمار وبناء البنى التحتية اللازمة لنموها .

ولقد لاقى هذه المشكلة موضع اهتمام الكثير من الباحثين والمهتمين واتفق على طريقة وضع وتأسيس إطار عمل مؤسسي الغرض منه تطبيق المشكلة وعلاجها من خلال خطوات جدية محددة ، الغرض منها مكافحة الفساد بكل صوره ومظاهره والعمل على تعجيل عملية التنمية الاقتصادية من خلال إعداد الدراسات والبحوث اللازمة لغرض متابعة ومعالجة الفساد المالي والإداري الذي بدأ ومايزال ينخر في جسد الدولة العراقية وبشكل واضح ومايتبعه من إعاقه في عملية إعادة الأعمار والتنمية الاقتصادية .

وقد تضمن البحث تحديد مفهوم الفساد الإداري والمالي وتحديد مظاهره المختلفة والتركيز على إعادة المفصولين والمتضررين السياسيين كمظهر مهم له والجهات المسؤولة على مكافحة الفساد في العراق .

(1) محمد، سعاد عبد الفتاح، (2007) الفساد الإداري والمالي، مظهره/ سبل معالجته، حالة تطبيقه في لجنة احتساب فترة الفصل السياسي، للمشمولين بقرار احتساب الضرر والفصل السياسي، نشرة دورية العدد 3.

وقد تم التوصل إلى مجموعة من الاستنتاجات التي تؤيد إن الفساد الإداري والمالي ظاهره قديمة أصابت الجهاز الإداري في العراق منذ نشأة الحكومة العراقية في العشرينيات حتى القرن الماضي واستفحلت بعد انقلاب 1968 وزادت بدرجة كبيرة بعد أحداث 2003/4/9 ودخول قوات الاحتلال ويعود السبب إلى افتقار المراقبة والمسائلة (المحاسبة) ابتداءً من الإدارات العليا بحيث أصبح العراق ثالث دولة من حيث تفشي الفساد .

وقد توصل الباحث إلى جملة من التوصيات أهمها ضرورة وضع المناهج التربوية والثقافية عبر وسائل الأعلام المختلفة لغرض إنشاء ثقافة النزاهة وحفظ المال العام من خلال تعميق دور الإدارة العليا من خلال تكثيف الجهود لتطبيق مشكلة الفساد والسيطرة عليها والمعالجة لتفادي عودة المشكلة من خلال اتخاذ قرارات حاسمة الغرض منها مكافحة الفساد والحد منه .

- دراسة عبد القادر (2004)،⁽¹⁾ "الرقابة الإدارية و دورها في الأداء المؤسسي: نحو تطوير نموذج لتحسين الأداء. حيث هدفت هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على عملية الرقابة الإدارية في المؤسسات الصناعية الأردنية، والتعرف على ممارساتها ووضوح منطلقاتها. وهدفت أيضا إلى المساهمة في اقتراح آليات لرفع مستوى الأداء الرقابي في الأردن في ضوء النتائج والتوصيات التي ستنمخض عنها، واقترحت نموذج لنظام الرقابة الإدارية يمكن تطبيقه وتعميمه على المؤسسات الصناعية الأردنية. ولأغراض الدراسة تم تصميم استبانته لجمع البيانات بالإضافة إلى أسلوب المقابلة. وتمثل مجتمع الدراسة في جميع المؤسسات الصناعية الأردنية المساهمة، حيث بلغ عدد هذه المؤسسات واحدا وتسعين مؤسسة صناعية، وتمثلت عينة الدراسة من مديري

(1) عبد القادر . محمد احمد عبدالله، "الرقابة الإدارية و دورها في الأداء المؤسسي: نحو تطوير نموذج لتحسين الأداء"، أطروحة دكتوراه، جامعة عمان العربية، عمان، الأردن، 2004.

الإدارات الواقعة على المستويات الإدارية الثلاث العليا، والوسطى، والإشرافية. وقد بلغ عدد هؤلاء المديرين مائتين وستة وعشرين مديراً.

وتمثلت أهم النتائج بوجود علاقة بين كل من المتغيرات التالية على حدة والأداء المؤسسي، والمتغيرات هي (ردود أفعال العاملين تجاه نظام الرقابة المتبع، والوسائل والأساليب التي تستخدمها الرقابة الإدارية في عملها، واهتمام الرقابة العليا بالرقابة، وتعدد الجهات الرقابية الداخلية والخارجية).

دراسة الفرجات (2003) ⁽¹⁾ بعنوان: "تقييم فعالية وظيفة التدقيق الداخلي في الجامعات الأردنية الرسمية"، وقد هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على واقع وظيفة التدقيق الداخلي في الجامعات الأردنية الرسمية وتقنين فعاليتها لتحديد ما إذا كانت الأهداف المرسومة لها قد تحققت أم لا، وبيان المعوقات والمشكلات التي تواجهها لتحقيق أهدافها إن وجدت، وتحديد مدى تلبية تقارير التدقيق الداخلي للأهداف الرئيسية التي تسعى لتحقيقها. وقد خلصت الدراسة إلى النتائج التالية: إن وظيفة التدقيق الداخلي في الجامعات الأردنية الرسمية تحقق درجة عالية من الفعالية وإن تقارير التدقيق الداخلي في الجامعات الأردنية الرسمية تلبى الأهداف التي تسعى لتحقيقها.

دراسة أبو دلبوح والرحاطة (2008) بعنوان: "اثر فاعلية الرقابة المالية على الأداء المالي للمؤسسات العامة المستقلة الأردنية"⁽²⁾، هدفت هذه الدراسة إلى معرفة تأثير أجهزة الرقابة المالية في الأردن على الأداء المالي للمؤسسات العامة المستقلة والتعريف بأهمية أجهزة الرقابة المالية في رقابة الأداء المالي على المؤسسات العامة المستقلة،

(1) الفرجات، أحمد خليل موسى (2003)، تقييم فعالية وظيفة التدقيق الداخلي في الجامعات الأردنية الرسمية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عمان العربية.

(2) أبو دلبوح، وليد ماجد، الرحاطة، محمد ياسين، (2008)، اثر فاعلية الرقابة المالية على الأداء المالي للمؤسسات العامة المستقلة الأردنية، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية.

وقياس مدى ضرورة وجود جهاز رقابي فعال في الأردن للقيام بمسؤولياته وضرورة القيام بهذه المهام بالطرق التي تكفل تحقيق الأهداف المرجوة.

اعتمدت الدراسة أداتين لجمع البيانات الأولى لجمع البيانات الثانوية، والثانية لجمع البيانات الأولية من خلال عمل إستبانة وزعت على عينة عشوائية من العاملين في الأقسام المالية ووحدات الرقابة الداخلية للمؤسسات العامة المستقلة والقائمين بالرقابة على تلك المؤسسات لدى جهات الرقابة المالية الحكومية.

وقد توصلت هذه الدراسة إلى أنه تؤثر التشريعات الملائمة تأثيراً إيجابياً على الأداء المالي في الأقسام المالية للمؤسسات العامة المستقلة، كما توصلت إلى أنه تؤثر الكوادر الوظيفية ومدى تأهيل تلك الكوادر إيجاباً على الأداء المالي في الأقسام المالية في المؤسسات العامة المستقلة، بالإضافة إلى أن فاعلية الرقابة المالية تؤثر إيجابياً على مدى قدرة المؤسسات المالية في تقليل الانحرافات للنفقات الفعلية عن المقدرة في الموازنة وتحقيق ترشيد في الأنفاق، كما وجدت الدراسة أن مستوى الرقابة المالية الخارجية يؤثر وينفس الاتجاه على الأداء المالي مقاساً بمدى وجود وحدة مختصة للرقابة الداخلية وتوفر المظاهر المختلفة للرقابة الداخلية والتقييم والمراجعة الدورية، وأن الرقابة المالية الدورية الخارجية ونتائج عمل الرقابة المالية تؤثر بشكل إيجابي على الأداء المالي للمؤسسات العامة المستقلة مقاساً بالالتزام بالأنظمة والمخرجات المحاسبية الملائمة، بالإضافة إلى أن الأداء المالي في المؤسسات العامة المستقلة يتأثر وينفس الاتجاه بمستوى الرقابة المالية الخارجية المنوطة بالجهات الحكومية.

بناءً على النتائج السابقة فإن الدراسة توصي بتحسين التشريعات التي تحكم عمل الجهات الرقابية الخارجية وكذلك التشريعات الرقابية التي تحكم العمليات المالية وتنظيم إجراءاتها في المؤسسات العامة المستقلة، كما توصي بالعمل على توفير الكوادر المناسبة للقيام بمهام الرقابة المالية للجهات الرقابية المالية الخارجية والأقسام

المالية و وحدات الرقابة الداخلية في المؤسسات العامة المستقلة، واعداد الموازنة بشكل يؤدي للوصول إلى أكبر تخفيض ممكن في انحرافات النفقات الفعلية عن المقدرة والعمل على ترشيد الإنفاق مع المحافظة على تحقيق أفضل نتيجة ممكنة لأهداف المؤسسات العامة المستقلة، وتوصي الدراسة كذلك جهات الرقابة المالية الخارجية بالعمل على توفير برامج المراجعة والتقييم الدوري والتركيز على مظاهر الرقابة الداخلية لتحقيق رقابة داخلية فاعلة، وكذلك تحسين وتطوير نظم محاسبية ملائمة لتلبي متطلبات جميع مستخدمي تلك المعلومات المحاسبية، بالإضافة إلى الاهتمام المتزايد بالرقابة المالية وأثرها على المؤسسات العامة المستقلة وذلك لتحقيق الاستفادة المثلى من الإنفاق العام وهو ما يؤثر بشكل مباشر على مؤشرات إنجاز الاقتصاد الوطني بشكل عام.

دراسة شامية (2008)، بعنوان: "دور مهنة المراجعين في مكافحة الفساد (دراسة تطبيقية)"⁽¹⁾، يتمثل الهدف الأساسي للبحث في إيجاد مقارنة يمكن من خلالها توضيح دور مهنة مراجعة الحسابات في الحد من انتشار ظاهرة الفساد من خلال مسؤوليتها الاجتماعية، مسؤوليتها عن اكتشاف الغش، ميثاق أخلاقيات وسلوك المهنة، والقوانين والأحكام النافذة والتي تتعلق بالمهنة. تتبع أهمية هذا البحث والتي تكمن في السعي نحو حل بعض المشاكل التي يعاني منها المجتمع السوري والتي تتمثل نواحي الفساد التي سيتم توضيحها لاحقاً. تنطلق الدراسة من الفرضية التالية: هناك دور تقوم به المراجعة في مجال مكافحة الفساد.

(1) شامية، يسران محمد سامي، دور مهنة المراجعين في مكافحة الفساد (دراسة تطبيقية)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة دمشق، كلية الاقتصاد.

دراسة دحدوح، حسين، (2006)، "مسؤولية مراجع الحسابات عن اكتشاف التضييل في التقارير المالية للشركات الصناعية والعوامل المؤثرة في اكتشافه"⁽¹⁾ هي دراسة جرت في الأردن وقد تمثل هدفها فيما يلي: تحليل مسؤولية مراجع الحسابات الخارجي عن اكتشاف التضييل في التقارير المالية في ضوء الإصدارات المهنية ذات الصلة. حصر العوامل المؤثرة في اكتشاف التضييل وترتيبها حسب أهميتها كخطوة نحو تقديم توصيات تسهم في تحسين قدرة مراجعي الحسابات على اكتشاف التضييل. وقد تمثل جانبها العملي في تصميم استبيان تضمن العوامل المؤثرة في اكتشاف التضييل في التقارير المالية، وقد وزعت على عينة من مراجعي الحسابات في الأردن وعينة من المديرين الماليين في الشركات المساهمة الصناعية الأردنية. وقد توصلت الدراسة إلى أن عملية اكتشاف التضييل تتأثر بالعديد من العوامل المرتبطة بالمراجع وبالمنشأة وإدارتها، وكذلك بالإصدارات المهنية، وقد خلصت إلى عدم وجود تأثير للعوامل الدينية والاجتماعية في عملية اكتشاف التضييل في التقارير المالية وختمت الدراسة بمجموعة من النتائج والتوصيات أبرزها فيما يتعلق بالمنظمات المهنية حيث أوصى الباحث المنظمات المهنية بما يلي: تحديد مسؤوليات المراجع بشكل دقيق مع وضع الضوابط المتعلقة باكتشاف التضييل في التقارير المالية وذلك لتعزيز ثقة مستخدمي التقارير المالية. القيام بدراسة متعمقة لقضايا التضييل بهدف التعرف على الطرق والأساليب المستخدمة ومن ثم وضع المعايير والإجراءات التي يجب على المراجع إتباعها في معالجة هذه القضايا والتي على أساسها تتحدد المسؤولية.

(1) دراسة دحدوح، حسين، (2006)، "مسؤولية مراجع الحسابات عن اكتشاف التضييل في التقارير المالية للشركات الصناعية والعوامل المؤثرة في اكتشافه"، (المجلد 22، العدد 1، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية) ص ص 173-212..

دراسة دينس كابن (1999) ⁽¹⁾: بعنوان " الرقابة الداخلية وتتبع غش

الإدارة"، وهدفت هذه الدراسة إلى فحص قرار المدقق عند تحريه للغش الذي ترتكبه الإدارة، هل يتعامل معه على أنه خطأ غير مقصود، أم أنه غش مقصود، وذلك في ضوء معرفة اتجاه الإدارة في تفضيل أنظمة الرقابة الضعيفة أو القوية. ومن أهم نتائج الدراسة: أن المدراء الذين لديهم حوافز لارتكاب الغش يفضلون أنظمة الرقابة الضعيفة، حتى مع قدرتهم على السيطرة على أنظمة الرقابة الداخلية وارتكاب الغش بغض النظر عن درجة قوة نظام الرقابة الداخلية، وذلك لأن احتمالات الأخطاء تكون كبيرة مع أنظمة الرقابة الداخلية الضعيفة، مما سيجعل توقعات المدقق تجاه هذه الأخطاء على أنها أخطاء روتينية بسبب ضعف نظام الرقابة الداخلي وليس بسبب الحافز لدى الإدارة لارتكاب الغش، وهناك فجوة بين المدققين والإدارة حول تطبيق بعض وسائل الرقابة الداخلية وحول الفائدة منها مقارنة بتكلفة تطبيق هذه الوسائل، وأن المدققين يفضلون الرقابة الداخلية القوية بالرغم من وجهة نظر مقارنة بتكلفة تطبيق هذه الوسائل، وأن المدققين يفضلون الرقابة الداخلية والقوية بالرغم من وجهة نظر الإدارة - وإن كانت إدارة أمينة- حول الجدوى الاقتصادية من تطبيقها.

دراسة خريسات (1993) ⁽²⁾: بعنوان: " تقويم فاعلية وظيفة التدقيق الداخلي

في الشركات الصناعية المساهمة العامة الأردنية"، وقد هدفت الدراسة إلى التعرف على أهداف وظيفة التدقيق الداخلي ولجرائها ونطاق عملها في الشركات الصناعية المساهمة العامة من أجل تحديد معوقات تطبيق وظيفة التدقيق الداخلي بشل فعال من خلال معرفة نقاط الضعف والقصور في تطبيق الأهداف والإجراءات والأساليب. وكان من أهم نتائج الدراسة: أن نسبة الشركات التي يوجد بها نشاط تدقيق داخلي محدودة لقلة

(1) Dennis Caplan, Internet Control and Detection of Management Fraud, Journal of Accounting Research, spring 1999, vol 37, pp 110-117.

(2) خريسات، حمدان فرحان محمد (1993)، تقويم فاعلية وظيفة التدقيق الداخلي في الشركات الصناعية المساهمة العامة الأردنية، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية.

إدراك المسؤولين فيها لأهمية التدقيق الداخلي وأن العلاقة بين درجة فاعلية وظيفة التدقيق الداخلي وبين حجم الشركة هي علاقة إيجابية.

ما يميز هذه الدراسة عن الدراسات السابقة:

تتميز هذه الدراسة بكونها من أولى الدراسات المحلية الميدانية التي تحاول التعرف على الأساليب الرقابية التي يقوم بها ديوان المحاسبة الأردني في ضبط النفقات العامة في المؤسسات العامة الأردنية في ظل تراجع معدلات النمو الاقتصادي في المملكة الأردنية الهاشمية.

الفصل الأول

الرقابة على الأداء

وذلك من خلال الآتي:

المبحث الأول : مفهوم الرقابة على الأداء

المبحث الثاني: نشأة وتطور ديوان المحاسبة

المبحث الاول

الرقابة على الاداء

أولاً: مفهوم الرقابة على الأداء

يشير مصطلح تدقيق الأداء إلى الفحص المنتظم لدليل الإثبات بغرض تقديم تقييم مستقل عن أداء جهاز حكومي أو برنامج أو وظيفة، وذلك من أجل تقديم معلومات لتحسين مبدأ المساءلة العامة، ولتسهيل إتخاذ القرارات من قبل الجهات التي تتحمل مسؤولية الإشراف وإتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة ولذلك يتضمن تدقيق الأداء الاقتصاد الرشيد والفعالية وبرامج الإنفاق كما يلي:⁽¹⁾

1. يتضمن تدقيق الاقتصاد الرشيد والفعالية تحديد:

أ. فيما إذا كانت الوحدة موضوع أعمال التدقيق تحصل على مواردها وتحافظ عليها وتستهملها مثلاً (الأفراد - الممتلكات - الأرض) بصورة اقتصادية وفعالة.

ب. الأسباب التي أدت إلى الهدر أو ممارسات غير اقتصادية مثل سوء استخدام الموارد المتاحة.

2. وفيما إذا كانت الوحدة موضوع أعمال التدقيق قد التزمت بتنفيذ القوانين والأنظمة المتعلقة بالاقتصاد الرشيد والفعالية في خلق وتوزيع المنافع. ويتم تدقيق الاقتصاد الرشيد والفعالية عن طريق الأخذ بالاعتبار فيما إذا كانت الوحدة موضوع أعمال التدقيق تلتزم بالأمور التالية:

(1) تتبع سياسة رشيدة في شراء مستلزماتها.

(1) أحمد حلمي جمعة، المرجع السابق، ص65.

- (2) تحصل على النوع والنوعية بتكلفة مناسبة.
- (3) تحمي وتحافظ على مواردها بصورة سليمة.⁽²⁾
- (4) تجنب إهلاك مجهود الموظفين على أمور غير مجدية وتجنب الأعمال التي تعطي القليل أو لا تخدم التضخم في عدد الموظفين، وتتجنب إنفاق الوقت بدون عمل أو إنجاز، كما أنها تستخدم إجراءات عملية فعالة.
- (5) تستخدم الطاقة القصوى للموارد (موظفين، معدات وإنشاءات) في إنتاج البضاعة أو تزويد الخدمات بكميات ونوعية معقولة وفي الوقت المحدد.
- (6) تلتزم بتنفيذ متطلبات القانون والأنظمة التي تؤثر بصورة هامة على طريقة الحصول على الموارد والمحافظة عليها واستعمالها.
- (7) لديها نظام ضبط إداري ملائم يتعلق بالقياس والإبلاغ ومراقبة اقتصاديات التوفير والفعالية للبرامج.
- (8) لديها قياسات لاقتصاديات التوفير والفعالية صالحة وموثوق بها.⁽¹⁾

تدقيق البرامج ويتم كما يلي:

1. تقييم فيما إذا كانت أهداف البرنامج الجديد هي سليمة وملائمة.
2. تحديد المدى الذي يمكن للبرنامج أن يحققه والمستوى المطلوب من النتائج.
3. تقييم فعالية البرنامج.
4. تحديد العناصر التي تعترض الأداء المرضي.

(2) أحمد حلمي جمعة، نفس المرجع، ص32.

(1) أحمد حلمي جمعة، مرجع سابق ، ص93.

ج. تحديد فيما إذا كان البرنامج يكمل، ينسخ، يرتبط مع أو يتضارب مع برامج أخرى ذات علاقة.⁽²⁾

- (1) تحديد الطرق التي تجعل هذا البرنامج يعمل بصورة أفضل.
- (2) تقييم الالتزام بالقوانين والأنظمة التي تعود للبرنامج.
- (3) تقييم كفاءة برنامج الضبط الإداري لقياس البرنامج والإبلاغ عنه ومراقبة فعاليته.
- (4) تحديد فيما إذا كانت الإدارة قد قامت بتقديم القياسات الصحيحة والموثوق بها العائدة لقياس فعالية البرنامج.

يمكن تطبيق جميع أعمال التدقيق هذه على تدقيق الخدمات والأنشطة المختلفة وأي مهمات أخرى حيث يمكن للمدقق إذا توافرت لديه الكفاءات اللازمة أن يقدم خدمات أخرى خلال أعمال التدقيق مثل:

- أ. تطوير طرق وأساليب لاستخدامها في تقييم برنامج جديد أو مقترح.
- ب. التنبؤ بنتائج البرنامج تحت عدة احتمالات.
- ج. القيام بأعمال استقصائية.
- د. وضع أنظمة وبرامج محاسبية وإدارية.

يرى الباحث أن أعمال التدقيق الحكومي المالي ذات العلاقة يمكن أن تطبق عليها معايير تدقيق الأداء على مختلف أنواع النشاطات الحكومية سواء المرتبطة بالدوائر

(2) المصدر نفسه ، ص 69.

الحكومية أو أعمال المؤسسات المستقلة وكافة الخدمات التي يمكن للمدقق أن يعمل على تدقيقها وبما يساهم في رفع مستوى أداء هذه المؤسسات وضبط نفقاتها ومراجعة حساباتها بشكل دوري ومستقل .

ثانياً: تدقيق الكفاءة أو الإنتاجية

تعرف الكفاءة أو الإنتاجية بأنها نسبة أو معدل قياس مادي للمخرجات (سلع أو خدمات) الناتجة من العمليات التشغيلية للنشاط أو البرنامج إلى تكلفة هذا النشاط أو البرنامج، كما يفيد المفهوم إلى أي مدى تحصل على أحسن المخرجات كمقابل للمدخلات يخص ترشيد المدخلات بأقل سعر أو استعمال أقل كمية من الموارد مع الحفاظ على العوامل الأخرى بنفس النوعية الملائمة، وتعني عبارة أكثر كفاءة، مثلاً، إما أن تكون موارد أقل قد استخدمت لإنتاج نفس المخرجات المطلوبة، أو أن مخرجات أكبر قد تم إنجازها بنفس مقدار المدخلات ويتضمن المفهوم الحصول على الموارد بالكمية والجودة المناسبة وبأقل تكلفة وبأقصر وقت ممكن، وبمعنى آخر ترتبط الكفاءة بالطريقة التي تتحول بها الموارد البشرية والمادية إلى سلع أو خدمات عامة، وبالتالي فهي تمثل نسبة بين المخرجات والمدخلات للوحدة الحكومية، أي أن الإنفاق تم بصورة سليمة.

ثالثاً: تدقيق الفاعلية أو نتائج البرامج

يشار إلى الفاعلية بأنها المرحلة الثالثة من السلم الهرمي للرقابة التي تنصب على مسألة الفاعلية التي تتم من خلال تدقيق نتائج الأعمال أو البرامج من أجل تقييم الإدارة أو المسؤولين عن التنفيذ ومدى نجاحهم في استخدام الموارد المتاحة في

الوصول إلى الأهداف المطلوبة للوحدة أو البرنامج وبالتالي فهي تتناول العلاقة بين النتائج المستهدفة والنتائج الفعلية للمشروعات والبرامج والنشاطات والأساليب المتبعة في تحقيقها، أي تهتم بتحديد كم هو مستوى النجاح الذي بلغته المخرجات من السلع والخدمات في تحقيق أهداف السياسة وغايات العمليات والنتائج المستهدفة.

رابعاً: يجد الباحث ان الصعوبات التي تواجه تدقيق الأداء في قطاع الخدمات الحكومية .

تواجه عملية التدقيق وتقييم الأداء في قطاع الخدمات المعوقات والصعوبات المتعددة التي تحول دون تحقيق النتائج المرجوة من تقييم الأداء ومن أهمها.(¹)

1. أسباب تتعلق بالأنشطة الخاضعة للرقابة .

- أ. عدم وجود أهداف محددة الأمر الذي يؤدي إلى إعاقة قياس الفاعلية، لأن الفاعلية تتطلب توفير الموارد من أجل مقارنة النتائج المتحققة بالأهداف الموضوعية والربط بينها.(²)
- ب.نقص في أنظمة المعلومات الإدارية في بعض الأجهزة التنفيذية.
- ت.عدم وجود معايير كافية يمكن استخدامها لقياس الأداء.
- ث.وجود لبس في فهم ومعرفة بعض المفاهيم الرقابية لدى الجهات التنفيذية.

(1) محمد الفوارعة، وآخرون، 1982، المحاسبة الحكومية وتطبيقاتها في الأردن، عمان. المطبعة الاقتصادية، ص94.

(2) أحمد حلمي جمعة، مرجع سابق، ص25.

- ج. عدم توفر تنظيم إداري سليم يمكن ربط تقديرات النفقات والإيرادات بمراكز المسؤولية، مما يؤدي إلى اختلال السلطة والمسؤولية في إعداد التقديرات أو تنفيذها.
- ح. إخفاء بعض المعلومات المتعلقة بالأجهزة التنفيذية، وعدم التعاون مع الجهاز الرقابي مما يشكل عائقاً للقيام بالمهام بالشكل المطلوب.
- خ. صعوبة تحقيق الأهداف المطلوبة في موعد زمني محدد بسبب ارتفاع التكلفة ونقص الموارد.
- د. صعوبة قياس المردود النقدي في قطاع الخدمات العامة، وصعوبة قياس النتائج بصورة ملموسة.

2. صعوبات تتعلق بالجهاز الرقابي ويمكن تلخيصها بما يلي:

- أ. عدم توفر الأساس القانوني من حيث وجود نص تشريعي صريح يسمح بتدقيق أداء المؤسسات الخدمية.
- ب. النقص في الموارد البشرية المؤهلة علمياً وفنياً والإمكانات المادية بسبب عدم إعطاء الجهاز الرقابي الصلاحيات التي تخوله تعيين الموظفين أو لعدم القدرة على منحهم الحوافز الكافية.
- ت. عدم توفر دليل إرشادات يطبق على جميع الأنشطة الخدمية إذ أن لكل نشاط خدمي طبيعته وإجراءاته الرقابية الخاصة.
- ث. ضعف الوعي الرقابي، وصعوبة الحصول على أدلة الإثبات وسوء نظام حفظ الوثائق لدى الجهات الخاضعة للتدقيق.

خامساً: رقابة مردود الإنفاق

في هذا النوع من الرقابة يتم تدقيق أداء الجهة الحكومية الخاضعة للتدقيق للتأكد من سلامة وحسن تنفيذ المهام للخطط والبرامج والأنشطة الموضوعة مسبقاً بحيث يتم لفت النظر إلى أي انحراف عن الأهداف المرسومة، وقد قام الديوان عام 1993 باستحداث مديرية التخطيط والرقابة المركزية وكان من أهمها، القيام بتدقيق الأداء المالي للمؤسسات والدوائر الرسمية، إلى أن تم استحداث مديرية جديدة هي مديرية رقابة الأداء والبيئة للقيام بتلك المهمة.(1)

يمر هذا النوع من الرقابة بعدة مراحل، هي إجراء المسح المبدئي للنشاط محل التدقيق والتخطيط، وتحديد أهداف ومؤشرات النشاط محل التدقيق، والفحص والتنفيذ، ثم إعداد التقرير والإبلاغ عن النتائج، ورغم المحاولات المتواضعة التي يقوم بها ديوان المحاسبة كجهاز رقابة خارجي في مجال رقابة الأداء إلا أنه ينصب على الإجماليات لكل وحدة إدارية وليس على مستوى مراكز الأداء والربط بين المدخلات والمخرجات، كما أنها لا تخضع لنظام شامل ومعايير للأداء.

يتطلع ديوان المحاسبة إلى أن تقوم المراقبات الميدانية التابعة له بممارسة الرقابة الشاملة والتي تمثل منهجاً عملياً شاملاً يجمع بشكل متكامل بين المفاهيم المحاسبية والقانونية والاقتصادية، وذلك بهدف التأكد من سلامة الأموال العامة والمحافظة عليها، ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفاعلية من النتائج المتحققة، وإعلام الإدارة المسؤولة عن الانحرافات لاتخاذ القرار المناسب لمعالجتها وتصحيحها.

(1) غالي جورج دانيال، تطوير مهنة المراجعة لمواجهة المشكلات المعاصرة وتحديات الألفية القادمة، القاهرة، الدار الجامعية.

سادساً: مدى ملاءمة المعلومات التي يقدمها النظام المحاسبي القائم لتدقيق الأداء

بالنظر إلى طبيعة المعلومات التي يقدمها النظام المحاسبي الحكومي القائم ، نجد أنها كلها تصب في الرقابة المالية فقط ، وذلك للأسباب التالية:

أ. إن النظام القائم يستهدف عملية إجراء موازنة بين تقديرات الموازنة وبين التنفيذ الفعلي، بما يفيد أن هذا النظام تنقصه وظيفته الأساسية وهي قياس نتيجة النشاط الحكومي، ونتيجة ذلك يصعب تحقيق المساءلة عن العمليات في المؤسسات الحكومية.

ب. أنها لا تبرز نصيب كل مركز أو برنامج أو نشاط من النفقات ولكنها توضح النفقات الإجمالية مما يعيق تحديد أوجه الإسراف والضياع والمسؤولين عنها ويحول دون تطبيق مبدأ المساءلة.(1)

ج. نتيجة لقصور هذه المعلومات عن توفير الأسس السليمة واقتصارها على البيانات المالية للإنفاق وحده دون ربطه بما تم إنجازه من أعمال أو أدائه من خدمات خلال الفترة، فإنها لا تفيد في مجال تدقيق الكفاءة الذي يقوم على مؤشرات معيارية للعلاقة بين المدخلات والمخرجات .

د. أي أن محاسبة من هذا النوع تقف عند حدود المحاسبة عند مرحلة واحدة من مرحلتي النشاط الحكومي، ألا وهي مرحلة الاقتناء تاركة مرحلة الاستخدام بلا محاسبة أي محاسبة على المدخلات وليس المحاسبة على محور المدخلات والمخرجات، فهي

(1) محمد أبو العلا الطحان، (1995)، تطوير الرقابة على الوحدات الحكومية في دولة الإمارات العربية المتحدة باستخدام أسلوب محاسبة المسؤولية، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، المجلد الرابع، العدد الثاني، ص 659-694.

تهتم بما تدفعه الحكومة وليس بما تنجزه، ومن الواضح أن المحاسبة تقف قاصرة عن ملاحقة المخرجات ولا يمكن أن تكون عاملاً مساعداً على تحقيق أغراض الرقابة في الأداء.⁽¹⁾

هـ. لا بد من توفر المدخلات والمخرجات لتسهيل إدارة الموارد وتحقيق الكفاءة والفاعلية من وراء استخدامها.

أن تدقيق الفاعلية يستلزم الأهداف التفصيلية لكل مركز من مراكز الأداء والإجراءات اللازمة لتحقيق هذه الأهداف والمساهمة المطلوبة من كل مركز في تحقيق الأهداف الإجمالية أو الكلية للوحدة الإدارية، ثم مقارنة الإنجاز الفعلي بما هو مستهدف، أما في ظل المعلومات التي يقدمها نظام المعلومات الحالي فيصعب قياس مستوى الإنجاز الفعلي والمستهدف حيث أن التقارير تعد طبقاً لنوع المصروف ولا توفر معلومات عن تكلفة البرامج التي يتم انجازها ولا تعكس العلاقة بين الخدمات المنجزة وتكلفتها، كما أن بياناتها الفعلية إجمالية لا تتلاءم مع متطلبات التدقيق، ومن هنا يتفق الباحث مع أن القوائم المالية التي يتم إعدادها في الوحدات الحكومية تعد غير كافية لتحسين الأداء الحكومي في المستقبل، ويرجع ذلك إلى أنها تقوم بتوفير أرقام عامة لا يمكن الاعتماد عليها في تدقيق العاملين في الوحدات الحكومية، كما أن هذه التقارير تعد أصلاً لخدمة جهة خارجية، وبالتالي يصعب تطويرها للحكم على كفاءة الوحدات الحكومية في تنفيذ الأهداف المخططة لأنها تبقى عاجزة عن توفير الأسس التي يمكن أن تتبع لقياس الكفاءة في البرامج المتعددة. وفي مثل هذا الموقف فإن عمليات الوحدة

(1) عون علي الشوابكة، (2000)، مدى ملاءمة النظام المحاسبي الحكومي لتطبيق موازنة البرامج والأداء، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن، ص43.

الحكومية تكون محاطة بالشك من جانب السلطة التشريعية وغيرها من الأطراف المتهمة بمعلومات تلك الوحدات.⁽¹⁾

إن المعلومات التي يقدمها النظام ما هي في الحقيقة إلا بيانات تاريخية حيث تقدم بعد انتهاء تنفيذ الأنشطة لفترة طويلة، ومن ثم فإنه لا يمكن الاعتماد عليها في اتخاذ القرارات الرقابية المتعلقة بالأداء، كما أن النظام المحاسبي القائم يعتمد على التبويب النمطي لعناصر الاستخدامات والموارد في أبواب وبنود نوع النفقة أو نوع الإيراد، مما يعني إهمال العلاقة بين أوجه الإنفاق وبين الأنشطة المرتبطة بها، وهذا النوع من التبويب لا يساعد في التخطيط للإنفاق بحيث لا يظهر مدى التغيير في العناصر للتكلفة بالزيادة أو النقصان بحجم الخدمات المؤداة.⁽²⁾

إن تدقيق الأداء سواء في جانب الاقتصاد والكفاءة أو جانب الفاعلية في الوحدات الحكومية يتطلب قياس نسبة المخرجات إلى المدخلات، وبالتالي لا بد من استخدام المؤشرات المالية وغير المالية، حيث أن الوحدات تقوم بنوعين من الأنشطة، الأول: يمكن ترجمته في صورة مالية، أما النشاط الثاني: فيتمثل في أنشطة غير مالية، وهذا النوع لا تظهر نتائجه في القوائم المالية بل يحتاج إلى معلومات أخرى إضافية. ويتفق الباحث في أنه في قياس كفاءة وفاعلية الوحدات الحكومية التي لا تهدف إلى تحقيق الأرباح يجب استخدام مقاييس مالية وأخرى غير مالية .

(1) محمود قاقيش، المرجع السابق، ص30.

(2) آلاء حاتم العاني، (2000)، فعالية الرقابة على شؤون العاملين في القطاع الحكومي، بحث مقدم للمسابقة السادسة في مجال البحث العلمي التي نظمتها المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، ديوان الرقابة المالية، بغداد، 112.

أصبح من المطلوب تطوير الوظيفة المحاسبية في الوحدات الحكومية من أجل توفير المعلومات الملائمة والتي تساعد هذه الوحدات في تدقيق كفاءة عالية وفاعلية أدائها، بالإضافة إلى مساعدة الجهاز الرقابي الخارجي في التدقيق لأداء الوحدات العاملة في القطاع الحكومي.

ومن وجهة نظر الباحث فإن تطوير النظام المحاسبي الحكومي يهدف لتوفير المعلومات الملائمة في مجال تدقيق كل من الكفاءة والفاعلية .

سابعاً: معايير الأداء والفاعلية

يتطلب تحديد معايير الأداء والفاعلية وضع موازنة تخطيطية لكل مركز على حدة لتصبح هذه الموازنة هدفاً يسعى المركز إلى تحقيقه، وحتى يتم تدقيق الأداء لمركز المسؤولية فإنه لا بد من مقارنة الأداء الفعلي بمعايير محددة الأداء مقدماً، وذلك إذا أمكن قياس الأهداف في صورة كمية وقد يقارن الأداء الفعلي بأداء فترات سابقة، أو بأداء وحدة حكومية تؤدي نفس الأهداف في بقعة جغرافية أخرى، أو بأداء وحدة مماثلة في القطاع الخاص، أو بأداء وحدات حكومية رائدة في نفس المجال. (1)

إعداد نظام جيد لتقارير الأداء

إن التقارير الرقابية هي وسيلة الاتصال بين مراكز المسؤولية المختلفة في الوحدة الحكومية، وتوضح المشاكل والصعوبات التي تواجهها أثناء التنفيذ، وينبغي أن توفر الانحرافات عن الخطة وأسبابها وفقاً لمراكز التكلفة، وتختلف تقارير الأداء من

(1) صفاء الدين مولود إبراهيم، تقديم الأداء المؤسسي والفردى، ص32.

حيث محتوياتها وبنودها ودرجة شمولها باختلاف المستوى الإداري الذي سيقدم له التقرير، ويجب أن تعد البيانات بطريقة تلائم الاحتياجات الخاصة بكل مستوى إداري حتى تساعده في ممارسة مهامه الرقابية، وأن تراعي الفترة الزمنية لكل مستوى إداري.⁽¹⁾

دليل مراكز الأداء

يختص مركز الأداء بوظيفة معينة أو مجموعة من الوظائف التي ترتبط ببعضها البعض وتتدخل في نطاق رقابة شخص واحد له السلطات وعليه مسؤولية تلك الوظيفة، وقد يكون مركز الأداء عاملاً واحداً يمارس عملاً معيناً، أو قد يضم مركز الأداء عدداً من العاملين وقد يكون مركز الأداء قسماً في إدارة، أو إدارة في وحدة وذلك حسب طبيعة الهيكل التنظيمي لتلك الوحدة.

تحديد وحدات الأداء

تمثل وحدات الأداء في مخرجات مركز النشاط للجهة الحكومية، وتعد محور قياس التكلفة ولذلك يطلق عليها وحدات التكلفة، كما تعد الدعامة الأساسية لنظام محاسبة التكاليف وتلقى صعوبة في تحديدها في مجال الخدمات الحكومية بسبب ارتباط المخرجات بمركز النشاط للعوامل النوعية غير القابلة للقياس، مثال ذلك مستوى إنجاز الخدمة، أو ارتباطها بالنواحي الكمية التي تخضع للقياس الدقيق، كما أن تعدد وحدات الأداء في القطاع الحكومي (إذ أن كل وظيفة تحتوي على برامج، وكل برنامج

(2) ممدوح العوران، رقابة أداء المنظور العلمي والعملية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا، الخرطوم، السودان، 2004، ص43.

يحتوي على أنشطة، وكل نشاط يشتمل على مركز تكلفة) يؤدي إلى تعدد وحدات الأداء، ونتيجة لهذه العوامل فقد اعتبر أحد الباحثين أن من أسباب تأخير تطبيق محاسبة التكاليف في مجال الخدمات الحكومية هو صعوبة تحديد وقياس وحدات الأداء (2).

مراحل تقييم الأداء المتبعة من قبل ديوان المحاسبة

إن المراحل والإجراءات التي تتبعها مديرية التخطيط في ديوان المحاسبة لتطبيق مهمة تقييم الأداء لا تختلف عن المراحل والإجراءات التي تتبع في ديوان المحاسبة لغاية الرقابة المالية، إلا أنه لا توجد سلسلة من المراحل الموحدة التي يمكن تطبيقها في جميع الحالات، حيث توجد عدة عوامل تشارك في تحديد الوسائل والإجراءات المناسبة التي يمكن أن تستخدم في كل مرحلة من المراحل، وهذه العوامل تشمل.

- أ. طبيعة الأنشطة التي تمارسها المنظمة الخاضعة لعملية تقييم الأداء.
- ب. مدى تطور نظم الإدارة ونظم الرقابة الداخلية في المنظمة.
- ت. التشريعات والقوانين التي تحكم المنظمة موضع التقييم.

يجب الأخذ بنظر الاعتبار عاملي الوقت والجهد المخصصين لكل مرحلة من المراحل، حيث يختلف تحديد مقدار كلاً منهما باختلاف نوع عملية تقييم الأداء التي يتم القيام بها، فإذا كانت عملية تقييم الأداء تتم لأول مرة على الوحدة فيجب أن تعطى جميع المراحل اهتماماً خاصاً، ولكن عند تكرار عملية تقييم الأداء يكون الكثير مما ورد

في المراحل الأولى قد غطى ولم يبقى إلا إجراء التصحيح السريع بصورة نظامية وفقاً لما كشفت عنه عملية التقييم الماضية.

يمارس ديوان المحاسبة مسؤوليات الرقابة على الأموال العامة في جانبي الإيرادات والنفقات، وفقاً لما يلي:

أ. فيما يتعلق بجانب الإيرادات يكون ديوان المحاسبة مسؤولاً عن:

(1) التدقيق في تحقيقات الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة للثبوت من أن تقديرها وتحقيقها قد تمّ وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.⁽¹⁾

(2) التدقيق في معاملات بيع الأراضي والعقارات الأميرية وتفويضها وتأجيرها.

(3) التدقيق في تحصيلات الواردات على اختلاف أنواعها للثبوت من أن التحصيل قد جرى في أوقاته المعينة وفقاً للقوانين والأنظمة المتعلقة بها، ومن أن قانون جباية الأموال الأميرية قد جرى تطبيقه على المكلفين الذين تخلفوا عن الدفع، ومن أن التحصيلات قد أودعت لصندوق الخزينة وقيدت في الفصول والمواد المخصصة لها في الميزانية العامة.

(4) التدقيق في معاملات شطب الواردات والإعفاء منها للثبوت من عدم إجراء شطب أو إعفاء في غير الحالات والأصول المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المعمول بها.

ب. أما فيما يتعلق بالنفقات فإن ديوان المحاسبة مسؤول عن:

(1) آلاء حاتم العاني، مرجع سابق، ص 25.

(1) التدقيق في النفقات للثبوت من صرفها للأغراض التي خصصت لها ومن أن الصرف قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة.

(2) التدقيق في المستندات والوثائق المقدمة تأييداً للصرف للثبوت من صحتها ومن مطابقة قيمها لما هو مثبت في القيود.

(3) الثبوت من أن إصدار أوامر الصرف تم حسب الأصول الصحيحة ومن قبل الجهات المختصة.⁽¹⁾

(4) الثبوت من أن النفقات قيدت في الفصول والمواد المخصصة لها في الميزانية العامة.

(5) الثبوت من عدم تجاوز المخصصات المرصودة في الميزانية إلا بعد الترخيص بذلك من الجهات المختصة.

(6) الثبوت من أسباب عدم الصرف لكل أو بعض المخصصات التي رصدت للأعمال الجديدة.

(7) الثبوت من تنفيذ أحكام قانون الميزانية العامة وملاحقة صحة الأوامر المالية والحالات الصادرة بمقتضاه.

(8) كما يقوم ديوان المحاسبة أيضاً بتدقيق حسابات الأمانات والسلف والقروض والتسويات للتأكد من صحة العمليات المتعلقة بها ومن مطابقة قيمها لما هو مثبت في القيود.

(1) صادق الحسني، وعبد خرابشة، المرجع السابق، ص 295.

التعريف بطبيعة عمل ديوان المحاسبة الأردني.

بهدف مراقبة إيرادات ونفقات الدولة نصت المادة (119) من الدستور "يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة إيراد الدولة ونفقاتها وطرق صرفها بحيث يقدم ديوان المحاسبة إلى مجلس النواب تقريراً عاماً يتضمن آراءه وملحوظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وذلك في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك.⁽¹⁾ كما ونص الدستور على حصانة رئيس ديوان المحاسبة. ومن الناحية التطبيقية، تم إنشاء ديوان المحاسبة في الأردن بموجب قانون 28 لسنة 1952 ونصت المادة (5) من هذا القانون على أن يتولى إدارة ديوان المحاسبة رئيس يعين بإرادة ملكية بناءً على تنسيب مجلس الوزراء، ويبلغ التعيين لمجلس النواب، ولا يجوز عزله أو نقله أو إحالته للتقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليه إلا بموافقة مجلس النواب.

الأساس القانوني لممارسة الديوان لدوره الرقابي.

يستمد ديوان المحاسبة الأردني في ممارسة نشاطاته الرقابية على الصلاحيات التي منحها الدستور الأردني وقانونه الصادر عام (1952) وتعديلاته، وعليه فإن تعريف ديوان المحاسبة وكما عرفه عبد الرؤوف جابر هو "سلطة رقابية تمارس حقها الدستوري في الرقابة على أموال الدولة بمطلقها وتشريعاتها، التي تتصل بعمل الديوان والتأكد من أن هذه الأموال أنفقت لتحقيق مردود مالي واقتصادي ، وذلك عن طريق تنفيذ الخطط وتحقيق الأهداف العامة المحددة وفقاً للقوانين والنظم باقتصاد وكفاءة

(1) عبد الرؤوف جابر، دور رقابة ديوان المحاسبة. دراسة قانونية مقارنة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1997م، ص 159.

وفعالية وبما يحقق الهدف الدستوري من استخدام الأموال العامة وعدم إساءة استعمالها، والتقصير والإهمال بها". ويقدم تقريراً لمجلس النواب تحت طائلة المسؤولية يتضمن المخالفات والاقتراحات لمعالجتها وتحميل المسؤولية للمخالفين، ورأيه في تصحيح المسار الاقتصادي والمالي والتشريعي للدولة ويتحمل رئيس الديوان المسؤولية أمام مجلس النواب عن أفعاله المخلة بالقانون والناشئة عن أعماله التي يمارسها أثناء وظيفته وبعد إنهاء خدمته. (2)

يعتبر ديوان المحاسبة سلطة دستورية من سلطات الدولة، وأن الأموال العامة والأموال الخاصة ذات النفع العام وقطاعات الدولة المختلفة كلها خاضعة للرقابة التي يمارسها الديوان.

يمثل ديوان المحاسبة أنموذجاً مؤسسياً أردنياً لمؤسسات الدولة الأردنية كافة وجهازها البيروقراطي عامة، ليس فقط لأنه إستطاع أن يكتسب ثقة واحترام المسؤولين الأردنيين والرأي العام على حد سواء، بل لأنه يمثل روح الشخصية الوطنية للدولة الأردنية التي طالما فاخرت بنزاهتها واستقامتها.

تدرك الحكومة الأردنية الأهمية المؤسسية والدستورية لديوان المحاسبة، وتدرك أهمية دور هذه المؤسسة في هذه المرحلة من التعقيد التنظيمي الذي يرافق عملية الإصلاح الاقتصادي والإداري في الأردن وما يرافقه من احتمالات انتشار الفساد، لذا فقد تم العمل على توفير كافة الموارد المالية والبشرية التي يحتاجها الديوان .

(2) عبد الرؤوف جابر، المرجع نفسه، ص162.

رسالة الديوان.

تتمثل رسالة الديوان بـ"تحقيق رقابة فعالة على المال العام وفقاً لأفضل الممارسات الرقابية والمعايير المهنية" وذلك من خلال. (1)

أ. محاربة كافة أشكال الفساد المالي والإداري والمساهمة في إصلاح أنظمة الإدارة المالية العامة للدولة.

ب. المساعدة في تعزيز مبادئ المشروعية والشفافية والمساواة في القرار الإداري الذي يتخذ داخل الإدارات الحكومية، والمساعدة في استخدام الموارد المتاحة للدولة بكفاءة وفاعلية.

ج. المساعدة في تعزيز القيم المؤسسية والمبادئ الأخلاقية في تقديم الخدمة العامة ومساعدة أجهزة السلطة التنفيذية في إعادة صياغة التشريعات والقوانين بما يتفق مع أسس الرقابة على المال العام، بالإضافة إلى مساعدة مجلس النواب للتأكد من مشروعية أعمال القطاع العام.

مهام ديوان المحاسبة .

تتلخص مهام ديوان المحاسبة في التالي .

(1) ديوان المحاسبة، الأردن، قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لسنة 1952 وتعديلاته، الجريدة الرسمية ، عمان، 1952، المادة 8.

أ. مراقبة واردات الدولة ونفقاتها وحساب الأمانات والسلف والقروض والتسويات والمستودعات . (1)

ب. تقديم المشورة في المجالات المحاسبية للأجهزة الرسمية الخاضعة لرقابة الديوان، ومن المهام التي يقوم بها الديوان فيما يتعلق بالواردات فإن ديوان المحاسبة يكون مسؤولاً عن طريق.

1. التدقيق في تحقيقات الضرائب والرسوم المختلفة للثبوت من أن تقديرها وتحقيقها قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها ، التدقيق في معاملات بيع الأراضي والعقارات وتفويضها وتأجيرها .

2. التدقيق في تحصيلات الواردات على اختلاف أنواعها للثبوت من أن التحصيل قد جرى في أوقاته المعينة وفقاً للقوانين والأنظمة المتعلقة بها ومن أن قانون جباية الأموال الأميرية قد جرى تطبيقه على المكلفين الذين تخلفوا عن الدفع ومن أن التحصيلات قد دفعت لصندوق الخزينة وقيدت في الفصول والمواد المخصصة لها في الميزانية العامة ج. التدقيق في معاملات شطب الواردات والإعفاء منها للثبوت من عدم إجراء شطب أو إعفاء في غير الحالات والأصول المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المعمول بها. أما فيما يتعلق بالنفقات فإن ديوان المحاسبة يكون مسؤولاً عن طريق .

(1) مجلة جامعة النجاح للأبحاث ، العلوم الإنسانية، المجلد13، 1999.

أ. التدقيق في النفقات للثبوت من صرفها للأغراض التي خصصت لها ومن ان الصرف تم وفقاً للقوانين والأنظمة .

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

ج. الثبوت من عدم تجاوز المخصصات المرصودة في الميزانية إلا بعد الترخيص بذلك من قبل الجهات المختصة .

د. الثبوت من أن إصدار أوامر الصرف تم حسب الأصول الصحيحة ومن قبل الجهات المختصة .

هـ. الثبوت من أن النفقات قيدت في الفصول والمواد المختصة لها في الميزانية العامة.

و. الثبوت من أن أسباب عدم الصرف لكل أو بعض المخصصات التي رصدت للأعمال الجديدة .

ز. الثبوت من تنفيذ أحكام قانون الموازنة العامة وملاحقه ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضاه.

ح. وفيما يتعلق بحسابات الأمانات والسلفات والقروض والتسويات يكون مسؤولاً عن تدقيق جميع هذه الحسابات للثبوت من صحة العمليات والوثائق اللازمة ومن استرداد السلفات والقروض في الأوقات المعينة لاستردادها مع الفوائد المترتبة للخرينة .

أهداف الديوان.

ومن أهداف الديوان.

أ. المحافظة على المال العام والتأكد من سلامة استخدامه بصورة قانونية وفاعلة، والعمل على تطوير إدارة المال العام والتحقق من صحة الصرف طبقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات السارية المفعول، كما يجدر التنبيه إلى أوجه النقص في التشريعات المالية أو الإدارية المعمول بها، واقتراح وسائل معالجتها. والتعاون مع المؤسسات المحلية والإقليمية والعالمية للارتقاء بالعمل الرقابي.⁽¹⁾

ب. التأكد من سلامة تطبيق التشريعات المعمول بها والتثبت من أن القرارات والإجراءات الإدارية تتم وفقاً للتشريعات النافذة.

ج. العمل على مراجعة حسابات كافة الأقسام والدوائر الحكومية للتأكد من مطابقتها.

للأصول والمعايير التي تضمن عدم حدوث تلاعب في البيانات المالية.

(1) عبد الله، وآخرون، تقييم أداء ديوان المحاسبة الأردني، 1984، مجلة الدراسات للعلوم الانسانية، العدد1، ص223-293.

د. التأكيد من حسن تنفيذ الموازنة العامة وعدم تجاوز الإعتمادات المرصودة وفقاً للأصول والغايات التي فتحت من أجلها.

الأهداف الإستراتيجية لديوان الخدمة ومؤشرات قياس الأداء

جدول(1-1-1)

الأهداف الإستراتيجية للوزارة / الدائرة ومؤشرات قياس الأداء

الرقم	الوصف	سنة الأساس	القيمة	2009
1	عدد الايضاحات والكتب الرقابية	2007	1072	1143
2	عدد الحسابات المدققة	2007	7845	7485

المصدر: إعداد الباحث

أنواع الرقابة التي يمارسها الديوان .

يمارس ديوان المحاسبة الرقابة كغيره من الأجهزة العليا للرقابة على الجهات الحكومية الخاضعة للرقابة، وتتمثل هذه الرقابة في الأنواع التالية.

الرقابة المالية.

يمارس ديوان المحاسبة هذه الرقابة بموجب قانونه رقم (28) لسنة 1952 وتعديلاته والتي تتكون من .

أ . **الرقابة المحاسبية**. بموجب هذا النوع من الرقابة، يقوم مدقق ديوان المحاسبة بالتأكد من سلامة الوضع المالي للجهة الخاضعة للرقابة من خلال الكشوفات المالية، ونتائج النشاطات المالية وفقاً لمبادئ المحاسبة الدولية للقطاع العام، ويتم ذلك من خلال التدقيق في مختلف الجوانب التفصيلية للمعاملات المالية، سواء من حيث تفاصيل تحقق وتحصيل الإيرادات، أو تفاصيل صرف النفقات، أو سلامة القيود المالية ومطابقتها للأطر المحاسبية، بمعنى أن هذه الرقابة تقوم على أساس استخدام التدقيق المستندي والحسابي التي لا بد منها لاكتشاف ومنع الأخطاء والتجاوزات في الإيرادات النفقات. (1)

ب. **الرقابة القانونية (رقابة المطابقة)**. يقوم مدقق ديوان المحاسبة في هذا النوع من الرقابة بالتأكد من توافق إجراءات الجهة الحكومية محل التدقيق مع القوانين واللوائح ذات العلاقة بالكشوفات المالية، ويتم ذلك من خلال مطابقة الإجراء ذي الآثار المالية مع التشريعات الخاصة بذلك، وبمعنى آخر مطابقتها لمختلف القواعد القانونية التي تحكمه شكلاً وموضوعاً . ومن خلال هذا النوع من الرقابة يقوم ديوان المحاسبة بتوجيه النظر إلى أي نقص أو تعارض في التشريعات المالية أو الإدارية، وذلك بهدف سد الثغرات التي يمكن أن ينفذ منها ما يسبب التجاوزات المالية أو الإدارية.

(1) محمود قاقيش، (1994). الصعوبات التي تواجه ديوان المحاسبة في الأردن ، أبحاث اليرموك، العدد 3، ص309-344.

ج. رقابة الأداء

في هذا النوع من الرقابة⁽¹⁾ يتم تدقيق أداء الجهة الحكومية الخاضعة للتدقيق للتأكد من سلامة وحسن تنفيذ المهام والبرامج والنشاطات الموضوعة مسبقاً، بحيث يتم لفت النظر إلى أي انحراف عن الأهداف المرسومة. وقد قام الديوان عام 1993 باستحداث مديرية التخطيط والرقابة المركزية وكان من أهم مهامها، القيام بتدقيق الأداء المالي للمؤسسات والدوائر الرسمية، إلى أن تم استحداث مديرية جديدة هي مديرية رقابة الأداء والبيئة للقيام بتلك المهمة.⁽²⁾

يمر هذا النوع من الرقابة بعدة مراحل هي. إجراء المسح المبدئي للنشاط محل التدقيق والتخطيط، وتحديد أهداف ومؤشرات للنشاط محل التدقيق، والفحص والتنفيذ، ثم إعداد التقرير والإبلاغ عن النتائج. ورغم بع المحاولات المتواضعة التي يقوم بها ديوان المحاسبة كجاز رقابة خارجي في مجال رقابة الداء إلا أنه ينصب على الإجماليات لكل لوحدة إدارية وليس على مستوى مراكز الأداء والربط بين المدخلات والمخرجات، كما أنها لا تخضع لنظام شامل ومعايير للأداء.

(1) أحمد حلمي جمعة، 2010، محاسبة الأدوات المالية، دار صفاء للنشر والتوزيع

(2) علي الذنبيات، (2004)، دراسة تحليلية ناقدة لمدى انسجام واجبات ومسؤوليات مدققي الحسابات في القوانين الأردنية مع معايير التدقيق الدولية، مجلة دراسة الجامعة الأردنية، مج31، ع1 .

يتطلع ديوان المحاسبة إلى أن تقوم المراقبات الميدانية التابعة له بممارسة الرقابة الشاملة Comprehensive Audit والتي تمثل منهجاً علمياً شاملاً يجمع بشكل متكامل بين المفاهيم المحاسبية والقانونية والاقتصادية، وذلك بهدف التأكد من سلامة الأموال العامة والمحافظة عليها، ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفاعلية من النتائج المحققة، وإعلام الإدارة المسئولة عن الانحرافات لاتخاذ الإجراءات المناسبة لمعالجتها وتصحيحها في الوقت المناسب.

د. الرقابة الفنية

يقوم ديوان المحاسبة بمتابعة مدى تقدم العمل في المشروعات الإنمائية أو تأخره أو تعثره ويلفت النظر إلى أي خلل أو انحراف يراه فيها، ويقوم الديوان بهذه الرقابة من خلال مراقبات الديوان في الجهات الخاضعة لرقابته حيث تقوم بمراقبة سير العمل في المشروعات الإنمائية التي تقوم بها هذه الجهات وذلك بأعلام الديوان عن أي تأخير أو تباطؤ أو تعثر في المشروعات التي يجري العمل بها لمخاطبة الدوائر المختصة حول ذلك لبيان أسباب التعثر أو التأخير لمحاسبة المتعهدين أو اتخاذ الإجراءات المناسبة التي تحقق الأهداف المرسومة لهذه المشاريع من أجل الاستفادة منها بالشكل الأمثل، كما يقوم الديوان بهذا النوع من الرقابة في مركز الديوان وذلك عند متابعة الدوائر فيه (الهندسية) لبعض المشاريع وبيان تقدم العمل بها أو تحديد المشاكل المتعلقة بتنفيذها⁽¹⁾.

هـ. الرقابة على الإيرادات.

(1) عبد الله، وآخرون، تقييم أداء ديوان المحاسبة الأردني، 1984، مجلة الدراسات للعلوم الإنسانية، العدد 1.

ومن أمثلة النوع على الرقابة على الإيرادات ما يلي.

أ. تدقيق إيرادات الدوائر والمؤسسات الخاضعة حساباتها للمديرية، وتقديم المشورة والتوجيه المحاسبي للوزارات والدوائر والمؤسسات الخاضعة في تدقيقها للمديرية.

ب. إعداد التقارير الرقابية وتوجيهها إلى الدوائر التي تم التدقيق على حساباتها وإجراء المتابعات اللازمة على المخرجات الرقابية الصادرة عن المديرية.⁽²⁾

و. الرقابة على النفقات.

يبرز دور ديوان المحاسبة في الرقابة على النفقات من خلال ما يلي.

أ. تدقيق حسابات النفقات في الوزارات والمؤسسات والدوائر الخاضعة حساباتها للمديرية، بالإضافة إلى تقديم المشورة والتوجيه المحاسبي للوزارات والدوائر والمؤسسات الخاضعة في تدقيقها للمديرية.

ب. إعداد التقارير الرقابية وتوجيهها إلى الدوائر التي تم التدقيق على حساباتها.

ث. إجراء المتابعات اللازمة على المخرجات الرقابية الصادرة عن المديرية.

ز. الرقابة على البلديات والأقاليم.

تقوم المديرية بالأعمال والمهام التالية.

(2) مديرية التخطيط والرقابة المركزية، مشروع دليل الرقابة على الأداء.

أ. التدقيق المسبق قبل الصرف وتخضع له 12 بلدية.

ب. التدقيق اللاحق بعد الصرف وتخضع له كافة الدوائر أدناه بالإضافة لما ورد في البند أ.

ج. الاستثمارات والتقديرات، والمشاركة في لجان التدقيق والتحقيق المشكلة في الدوائر أدناه.

د. التحقق من الشكاوي الواردة للديوان على الدوائر أدناه، والمشاركة بفرق العمل الخاصة بالدوائر أدناه. وإعداد مادة التقرير السنوي الخاصة بالمديرية، والقيام بالأعمال التي تكلف بها المديرية من قبل إدارة الديوان⁽¹⁾.

ح. الرقابة على الشركات والتحليل المالي.

1. الرقابة والتدقيق على الشركات التي تساهم بها الحكومة بنسبة (50%) فأكثر في رأس مالها.

2. دراسة وتحليل الحسابات الختامية للدولة ودراسة وتحليل الحسابات الختامية للمؤسسات والهيئات العامة المستقلة.

3. دراسة وتحليل الحسابات الختامية للجامعات الرسمية ودراسة وتحليل الدين العام. وتحليل للمؤشرات المالية والاقتصادية والتي تعبر عن السياسة المالية والسياسة النقدية وتحليل الميزانيات العمومية وبيان الرأي حولها إلى دولة رئيس الوزراء الأفخم.

(1) الموقع الرسمي لبرنامج الحكومة الإلكترونية للمملكة الأردنية الهاشمية من خلال الرابط الإلكتروني.

4. دراسة وتحليل قانون الموازنة واستخراج الملاحظات حوله إلى دولة رئيس الوزراء الأفخم ومجلس النواب دراسة وتحليل رقابة أداء الحكومة بمختلف مؤسساتها وتقديم المشورة والمساعدة للميدان.

الرقابة على المؤسسات المستقلة.

أ. مراقبة مدى التزام الدوائر بالقوانين والأنظمة السارية المفعول والحفاظ على المال العام، وتدقيق عملية تحصيل الإيرادات وفقاً لهذه الأنظمة.

ب. التأكيد على تفعيل إجراءات الرقابة الداخلية وتحسين أدائها بما يتفق وبيلاغات الرئاسة الجليلة بهذا الشأن وتقديم المشورة القانونية والفنية والمالية للدوائر بالتنسيق مع المديرية المعنية.

ت. وضع الخطط اللازمة للتدقيق وصياغة التقارير الرقابية المعززة وثائقياً وقانونياً والمشاركة في اللجان المختلفة، وإجراء الفحوصات الفجائية على أمناء الصناديق، الجباه، والمستودعات وإجراء الكشف الحسي والميداني على المشاريع قيد التنفيذ ودراسة الأوامر التغييرية والتمديدات التي تطرأ على العطاءات.

ث. متابعة التعديلات التي تطرأ على الأنظمة والتعليمات وتعميمها على المدققين والدوائر ودراسة وتحليل الميزانيات و الحسابات الختامي للدوائر التي تستخدم أسلوب الحساب التجاري ورفع التوصيات المناسبة بشأنها. (1)

(1) عبد الرؤوف جابر، دور رقابة ديوان المحاسبة. دراسة قانونية مقارنة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،

النظام الرقابي لديوان المحاسبة الأردني

يستند ديوان المحاسبة في ممارسة هذا النوع من الرقابة على المادتين (13) و (14) من قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952 حيث تبيح المادة (13) لرئيس الديوان أن يوجه النظر إلى أي نقص يجده في التشريع المالي أو الإداري وله تعلق بالأمور المالية، كما تبيح المادة (14) لرئيس الديوان أن يطلع على جميع التقارير والمعلومات الواردة من المفتشين سواء أكانوا ماليين أو إداريين ولها تعلق بالأمور المالية، وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمور المالية، وأن يطلب تزويده بكل ما يريد الإطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع دوائر الحكومة مما له مساس بأعمال دائرته. ويندرج تحت هذا النوع من الرقابة رقابة التعيينات في الدوائر والوزارات والمؤسسات الحكومية وكذلك الترقيات والترقيات⁽¹⁾.

أ. الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة المستقلة والمجالس البلدية ومجالس الخدمات المشتركة وأمانة عمان الكبرى.

ب. الشركات التي تمتلك الحكومة ما نسبته (50%) فأكثر من رأسمالها.

أية جهة يقرر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها إذا كانت أموال هذه الجهة بحكم الأموال العامة أو أن جبايتها تتم بموجب أحكام القانون ومن الأمثلة على ذلك النقابات المهنية والجمعيات الخيرية والهيئات التطوعية... الخ.⁽²⁾

⁽¹⁾ ديوان المحاسبة، الأردن، قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لسنة 1952 وتعديلاته، الجريدة الرسمية ، عمان، 1952.

⁽²⁾ محمد شخانية، 1996، قانون الديوان الحالي لا يلبي التطلعات المستقبلية في أحكام الرقابة على المال العام، جريدة الدستور، العدد 10509، ص26.

أهم المديریات فی دیوان المحاسبة الأردنی .

مديرية العمليات والمهام الخاصة والتفتيش.

1. المراقبة المالية للنقد من خلال التأكد من سلامة أرصدة الأموال وصحة تداولها قبضاً و صرفاً وإيداعها لدى البنوك، وإجراء الجرد والفحوصات الفجائية لصناديق وحسابات الدوائر المعنية.

2. المراقبة المحاسبية للسجلات من خلال التأكد من جهة سندات الصرف وتوافقها مع قرارات الصرف والاتفاقيات المختلفة والتأكد من صحة التوجيه الحسابي للسندات وصحة التسجيل في الدفاتر والسجلات. (2)

ج. المراقبة المادية للموجودات من خلال التأكد من سلامة حفظ الأموال وصحة سير العمل في المستودعات وعمل جرد فعلي فجائي لأرصدة المواد في المستودعات.

د. المراقبة الإدارية والقانونية من خلال التأكد من توافق إجراءات مع النظم الموضوعة وتطبيق الإجراءات بكيفية تحقق الرقابة الذاتية ضمن الأصول المحاسبية المعتمدة وعدم تجاوز الصلاحيات في اتخاذ القرارات.

هـ. متابعة المخرجات الرقابية الناتجة عن عمليات التدقيق والتحقق المتعلقة بالمهام الموكلة للمديرية والفحص والتحقق والتقييم لكافة أوجه الإجراءات الذي

(2) أيمن المعاني، وآخرون، إدارة المؤسسات العامة، دار وائل، 2003، ص17.

تقوم به المراقبات الميدانية، ومتابعة تنفيذ خططها والتزامها بالبلاغات والتعاميم الصادرة عن الديوان وتنفيذها لمعايير التدقيق الحكومية والدولية.

مديرية الدعم الفني والهندسي.

أ. المشاركة في دراسة وتحليل وتقييم العروض المالية والفنية للطلبات الحكومية تمهيداً لإحالتها على العروض المناسبة والمطابقة للشروط والمواصفات، والقيام بالكشوف الميدانية المفاجئة للمشاريع المختلفة قيد التنفيذ بهدف أوجه القصور في تنفيذ الأعمال ومعالجتها وفقاً لمواصفات وشروط العقد

ب. توثيق المخالفات الفنية والعقدية الخاصة بالمشاريع ومتابعة و استكمال الإجراءات الخاصة بشأنها مع الدوائر المعنية بهدف معالجتها وتصويبها وتحديد أساليب العمل والرقابة على الأعمال الهندسية المختلفة للمشاريع ودراسة التقارير الفنية عن سير أعمال هذه المشاريع والتقارير المتعلقة بالآخذ والمخالفات الفنية والعقدية واتخاذ الإجراء المناسب حيالها⁽¹⁾.

ج. دراسة العقود الخاصة بالاتفاقيات للمشاريع واقتراح ما يلزم بشأنها والمشاركة في استلام المشاريع للتأكد من مطابقتها لشروط ومواصفات العقود، والمشاركة لجان التحقيق والتدقيق الفني على المطالبات المالية، دراسة الموضوعات المعروضة وإبداء الرأي الهندسي والعقدي بها والرد على أية استفسارات حول المشاريع .

(1) عبد الرؤوف جابر، مرجع سابق.

د. مراقبة سير الأعمال في المشاريع والإشراف على إعداد الكشوف والبيانات الإحصائية للمشاريع الحكومية وتحليلها من خلال برامج محوسبة محددة بهدف تقييم مستوى الإنجاز لهذه المشاريع . (2).

المبحث الثاني: نشأة وتطور ديوان المحاسبة الأردني

مر تأسيس ديوان المحاسبة في الأردن بثلاثة مراحل ارتبطت بشكل وثيق بتطور الظروف السياسية والاقتصادية والتشريعية في المملكة. (1)

المرحلة الأولى.

تعود المرحلة الأولى لشهر كانون ثاني عام 1928 حينما تم إنشاء فرع في شرق الأردن سمي بدائرة "مراجعة الحسابات" وذلك من أجل التدقيق في الحسابات المالية في الإمارة، وفي أواخر عام 1930، تم استبدال هذا الفرع بمسمى آخر هو " دائرة تدقيق الحسابات" وذلك بموجب القرار الوزاري المنشور في الجريدة الرسمية رقم (271) تاريخ 1930/8/9. (2)

المرحلة الثانية.

أما هذه المرحلة تعود إلى عام 1931 حينما صدر قانون تدقيق وتحقيق الحسابات، حيث تم بموجب هذا القانون تأسيس دائرة تدقيق وتحقيق الحسابات استناداً

(2) محمد طنّاش ، وآخرون، 1995 ، تقييم نموذج الأداء الوظيفي في المؤسسات الحكومية ، مجلة الدراسات للعلوم الإنسانية ، الجامعة الأردنية ، المجلد 22 ، العدد السادس .

(1) صادق الحسني، وعبد خرابشة، (2000) ، متطلبات أجهزة الرقابة المالية العليا للقيام برقابة الأداء، مجلة

دراسات، مج 27، عدد 2.

(2) الموقع الرسمي لديوان المحاسبة الأردني، نقلاً من الرابط الإلكتروني. www.audit-bureau.gov.jo

إلى المادة (19) من القانون الأساسي لأمانة شرق الأردن، وكانت مهمة هذه الدائرة فحص الحسابات الحكومية المتعلقة بالإيرادات والنفقات والأمانات والسلفات، بما في ذلك الأموال الخاصة الداخلة في القيود المالية للدولة، ومع أن هذا القانون قد حدد إرتباط دائرة تدقيق وتحقيق الحسابات برئاسة الوزراء، إلا أن هذا الارتباط لم يكتب له الاستمرار، فقد تم فك إرتباط تلك الدائرة من رئاسة الوزراء وربطها بوزارة المالية عام 1939، وفي عام 1942 أعيد فك الارتباط كما كان عليه في عام 1931 وتم ربط الدائرة برئاسة الوزراء واستمر هذا الارتباط حتى عام 1949 حينما تم فك الارتباط من رئاسة الوزراء وربطها ثانية مع وزارة المالية والاقتصاد، وبقي الارتباط على هذا الحال حتى عام 1952، واستمر تطبيق قانون تدقيق الحسابات إلى أن صدر قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952.⁽¹⁾

المرحلة الثالثة.

بدأت المرحلة الثالثة لتأسيس ديوان المحاسبة بصفته الدستورية مع صدور الدستور الأردني بتاريخ 1952/1/8، حيث نصت المادة (119) من الدستور "يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها"، وفي ضوء هذه المادة الدستورية، تم صدور قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952 في عدد الجريدة الرسمية الصادر بتاريخ 1952/4/16 وعمل بهذا القانون بعد شهر من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، وقد صدرت خمسة تعديلات على هذا القانون خلال العقود السابقة، وجاءت هذه التعديلات لتواكب التوسع في النشاط الحكومي والتطور الاقتصادي

(1) نائل العواملة ، 1993، تقييم أداء ديوان المحاسبة الأردني -دراسة ميدانية، مجلة مؤتة للدراسات والأبحاث، المجلد الثامن، العدد الخامس.

والاجتماعي الذي شهده الأردن خلال هذه الفترة، وما تبع ذلك من تطور في أنواع وأساليب الرقابة، وأهدافها، ونطاقها ، ومتطلبات ممارستها، والتقنيات المستخدمة فيها⁽¹⁾.

واكب ديوان المحاسبة التطورات الإقليمية والدولية في مجال الرقابة وكل ما يتعلق بعمله وصولاً إلى الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها أسوة بالأجهزة الرقابية في الدول المتقدمة، فتم رفع مشاريع تعديل لقانونه وفقاً للتطورات الاقتصادية والمعلوماتية التي تشهدها المملكة، إلى أن تم عام 2002 إجراء التعديل على قانون ديوان المحاسبة.⁽²⁾

تم تعديل القانون المؤقت المعدل رقم (3) لسنة 2002، ويمثل هذا التعديل نقلة نوعية في قانون ديوان المحاسبة حيث شملت التعديلات التي جاء بها هذا القانون المؤقت عدة نواحي من أبرزها.⁽³⁾

أ. تدقيق النفقات لاحقاً وعكس ذلك فإن الأمر يتطلب موافقة رئيس الوزراء على ذلك، حيث كانت النفقات تدقق وفق المنظور السابق تدقيقاً مسبقاً للمبالغ التي تزيد عن (5000) دينار حيث كان الديوان ينتهج أسلوب التحول التدريجي من التدقيق السابق إلى التدقيق اللاحق في كافة إجراءات التدقيق.

⁽¹⁾ الموقع الرسمي لديوان المحاسبة الأردني، نقلاً من الرابط الإلكتروني. www.audit-bureau.gov.jo

⁽²⁾ ديوان المحاسبة، الأردن، قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لسنة 1952 وتعديلاته، الجريدة الرسمية ، عمان، 1952، المادة 8.

⁽³⁾ الموقع الرسمي لديوان المحاسبة الأردني، نقلاً من الرابط الإلكتروني. www.audit-bureau.gov.jo

ب. إضافة الرقابة الإدارية كنوع جديد من الرقابة التي يمارسها الديوان بالإضافة إلى الرقابة المالية علماً بأن الديوان يمارس هذه الرقابة منذ تأسيسه على القرارات والإجراءات الإدارية التي لها علاقة أو ارتباط بالأمر المالي.

ج. إضافة رقابة البيئة للتأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة، بالإضافة إلى ممارسة رقابة الأداء.

د. إتساع نطاق الرقابة التي يمارسها الديوان، فقد أضيفت إلى مظلة الديوان الرقابية المؤسسات العامة، كما تم بموجب التعديل المشار إليه إعطاء الحق للديوان الاستعانة بالمستشارين والخبراء والاختصاصيين في الأمور التي تستدعي معرفتها خبرة فنية.

هـ. يتم إخضاع الموظفين والمستخدمين للمساءلة القانونية في حالة إمتناعهم عن تقديم الوثائق لمدقي الديوان لغاية تدقيقها أو في حالة عدم الرد على إستيضاحات الديوان ضمن المدة المسموح بها في القانون.

يرتبط ديوان المحاسبة من الناحية الفنية الرقابية بمجلس النواب ومن الناحية الإدارية برئيس الوزراء الذي يحدد موازنته ولمكانية إقالة رئيسه، أما المشاكل التي تواجه ديوان المحاسبة ترتبط أساساً بمرجعياته الإدارية والفنية والاستقلالية الإدارية والمالية عملاً بنماذج مؤسسات الرقابة في دول العالم المتقدم، ما يساهم حتماً في تسريع وتيرة العمل وتجفيف منابع الفساد⁽¹⁾.

التقرير السنوي لديوان المحاسبة.

(1) موقع برنامج الحكومة الإلكترونية للمملكة الأردنية الهاشمية <http://images.jordan.gov.jo>

يستند ديوان المحاسبة في إعداد تقريره السنوي على نص المادة (119) من الدستور، وإلى أحكام مواد قانونه رقم 28 لسنة 1952 حيث حددت المادة (1/22) من قانون الديوان موعد تقديم الديوان لتقريره السنوي لمجلس النواب في بداية كل دورة عادية، كما أن المادة (2/22) قد أجازت لرئيس الديوان أن يقدم في أي وقت تقارير خاصة يلفت فيها النظر إلى أمور يرى أنها من الخطر والأهمية بحيث تستلزم تعجيل النظر فيها.

يعد التقرير من أهم إنجازات الديوان السنوية، ويعود ذلك لتوجيهه إلى مجلس النواب، وإلى رئيس الوزراء، وإلى وزير المالية، إضافة إلى ما يتضمنه من أهم المخالفات المرتكبة والمآخذ والملاحظات والمسئولية المترتبة عليها.

تستفيد من تقرير ديوان المحاسبة عدة جهات من بينها مجلس النواب، رئاسة الوزراء، ووزارة المالية بالإضافة إلى الجهات العليا في الجهات الخاضعة للتدقيق، والجهات المسؤولة عن تنفيذ النتائج والتوصيات، والباحثين والمحليلين الاقتصاديين والإحصائيين، بالإضافة إلى المواطنين الذين لهم الحق في الإطلاع على أوضاع الأداء الحكومي، ومعرفة ما هي الأخطاء والتوصيات التي توصل إليها ديوان المحاسبة.

تطوير العمل الرقابي لديوان المحاسبة الأردني

واصل الديوان إعداد مجموعة من الأدلة الرقابية التي تغطي جزءاً من الأعمال الرقابية التي يمارسها، ومن بين هذه الأدلة⁽¹⁾.

أ. إعداد معايير التدقيق الحكومي⁽²⁾، والمتعلقة بالرقابة المالية.

ب. دليل يخص نظام الرقابة الداخلية الصادر بموجب التعميم رقم 116 لسنة 2001 .

ج. دليل التدقيق باستخدام العينات الإحصائية.

د. دليل تدقيق الحساب الختامي للحكومة.

يعد المسار التدريبي من أهم الآليات المتبعة في الديوان لرفع جودة العمل الرقابي، حيث اعتمد الديوان مساراً تدريبياً يواكب النمو الوظيفي لمدقيقيه، ويرتبط بمسماياتهم الوظيفية، وقد انعكس أثر ذلك إيجابياً على موظفي الديوان.

يسعى ديوان المحاسبة لتبادل وجهات النظر والأفكار والخبرات في ميدان الرقابة المالية وأية مجالات أخرى ذات علاقة، حيث يشارك في العديد من المنظمات العربية والإقليمية والدولية، وذلك من أجل العمل على نشر الوعي المهني بين موظفيه مما يساعد على تقوية دوره في أداء مهامه وتشمل عضوية الديوان المنظمات الرقابية التالية.

(1) نائل العواملة ، 1993، تقييم أداء ديوان المحاسبة الأردني -دراسة ميدانية، مجلة مؤتة للدراسات والأبحاث،

المجلد الثامن، العدد الخامس .

(2) تعميم رقم 32 لسنة 1998 .

أ. المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (إنتوساي).

ب. المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (أسوساي).

ج. المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (أربوساي).

تعتبر المحاسبة الحكومية من أهم الأدوات التي تستخدمها العديد من الجهات ومن أعظم الأهداف التي تسعى المحاسبة الحكومية إلى تحقيقها هي تحقيق الرقابة على الإدارة المالية الحكومية وفي هذا المضمار تبرز العديد من الوحدات الحكومية التي تساهم في تحقيق المحاسبة الحكومية لأهدافها ومن أبرز هذه الوحدات المستقلة كل من ديوان المحاسبة وهيئة مكافحة الفساد والسؤال المطروح ما أهمية الدور الذي يقوم به ديوان المحاسبة الأردني في تحقيق الرقابة على المال العام وعلى النشاطات الحكومية للوحدات الإدارية الحكومية المختلفة.

يهدف ديوان المحاسبة إلى الرقابة على الأموال العامة للتأكد من سلامة إنفاقها بصورة قانونية وفاعلة كون ديوان المحاسبة هو الجهاز الرقابي المالي الأعلى في المملكة وهو يتولى مراقبة واردات الحكومة ونفقاتها وحساب الأمانات والسلف والقروض والتسويات والمستودعات وفقا لضوابط حددها المشرع.⁽¹⁾

يبرز أهم ادوار ديوان المحاسبة في الرقابة الفاعلة على كيفية التصرف بالمال العام من حيث مراقبة المصروفات للوزارات والمؤسسات والدوائر كما يقوم بالتدقيق على

(1) علي الذنبيات ، (2004)، دراسة تحليلية ناقدة لمدى انسجام واجبات ومسؤوليات مدققي الحسابات في القوانين الأردنية مع معايير التدقيق الدولية، مجلة دراسة الجامعة الأردنية، مج31، ع1 .

طرق الإنفاق حسب التشريعات والقوانين المبرزة بالدستور الأردني كما يساهم في الارتقاء بالمؤسسات والوزارات في تنظيم عملية المصروفات ومقابلة حجم المصروفات بالإيرادات لتحقيق المنفعة العامة.

أدى نهج ديوان المحاسبة إلى إعادة رسم علاقاته مع مؤسسات ودوائر الدولة على أسس جديدة، معتبرا الرقابة جزءا من مشروع الإصلاح الإداري والهيكلية للدولة وليست فوقه. إن رؤية الديوان تتمثل في التميز المهني المستدام لتعزيز المساءلة العامة ومساعدة القطاع العام للعمل بكفاءة وفاعلية وفق أحدث المنهجيات والأساليب الرقابية الحديثة والمعايير والممارسات الدولية بهذا الخصوص.

يعطي تقرير الديوان صورة واضحة عن حقيقة عمليات الدولة ومستوى الأداء المؤسسي والمالي للدولة ومستوى الخلل والتجاوز والمخالفات في دوائر الدولة حيث يقوم مجلس النواب بمناقشة التقرير ومراجعته .

ينبغي إعداد دليل خاص يوضح جميع الإجراءات الإدارية والمالية والرقابية التي تغطي جميع العمليات التي يقوم بها المشروع من خلال تحديد وتعريف اختصاصات كل وظيفة من الوظائف التي تشملها الخريجة التنظيمية للمشروع.

تشير الدراسات إلى تزايد الطلب على الخدمات الحكومية وتناميه طردياً مع زيادة عدد المستفيدين. إن تدقيق الأداء يعمل على تعريف نوع وليس فقط كمية المطالب والخدمات المتاحة، والمساءلة عن الموارد العامة وتلبية حاجات المستخدمين.

ترجع أهمية تدقيق الأداء إلى عدة عوامل من أهمها. (1) .

أ. ابتكار الطرق التي تساعد على تحفيز الأفراد ورفع معنوياتهم وبالتالي تحسين أدائهم، وإيجاد روح المنافسة وتنمية روح الإبداع والابتكار بين أفراد المنظمة.

ب. الكشف عن مدى موضوعية تصميم الوظائف وسلامة أسس الاختيار ومدى فاعلية الاختيار في انتقاء الأفراد الأكفاء لإشغال الوظائف.

ج. أن وجود مؤشرات واضحة يمكن استخدامها كمقياس لتدقيق وتقييم الأداء يساعد في إجراء المقارنات بين الأنشطة داخل المنظمة أو خارجها، ويساعد في بناء علاقات جيدة واستغلال الطاقات على الوجه الأفضل.

د. الكشف عن حسن سير العمل والإنجاز حسب الخطط والمستويات المطلوبة.

هـ. رفع كفاءة ومستويات العاملين بالإعداد السليم لتحديد حجم التدريب اللازم مع الشعور بالثقة والمسئولية تجاه المؤسسة، باعتبار أن نتائج أعمالهم سوف يتم تقييمها.

و. إظهار التطور الذي حققته الوحدة الحكومية عن طريق مقارنة الإنجاز الفعلي للأداء زمنياً من فترة لأخرى، ومكانياً بالمقارنة بالمشاريع المماثلة. (2)

ز. توفير معلومات تساعد على تحسين عمليات صنع القرار والمساءلة عن مدى الكفاءة في استخدام الموارد العامة والفاعلية في تحقيق الأهداف. (2)

(1) الحسني، مرجع سابق، 359.

(2) العاني، 2000، ص 41 .

أن لتدقيق الأداء أهمية كبيرة من حيث تحقق الخدمة طبقاً للخطة الموضوعية وعدم انحراف الخدمة عن مستواها اللازم لتحقيق الأهداف، وعدم إنفاق الأموال دون تحقيق أكبر عائد وبأقل تكلفة وجهد ممكن.⁽³⁾ هذا بالإضافة إلى ما يعكسه تدقيق الأداء من وضوح أهداف وغايات البرامج والمشاريع، والجودة والفاعلية في تنفيذ البرامج بالمقارنة مع الخطة التي تمت الموافقة عليها، وما يظهره من تحسين نوعية النتائج فيما يتعلق بالتكلفة الموضوعية مسبقاً وتحسين نوعية الإدارة الداخلية، وتطوير أسلوب إعداد التقارير، بالإضافة إلى جودة التخطيط، ووضوح مسؤوليات وسلطات الهيئة الخاضعة للتدقيق لتنفيذ الخطة المعتمدة.⁽⁴⁾ وبالجمله فإن تدقيق الأداء تتعكس آثاره وتظهر أهميته على مستويات متعددة سواء على مستوى الوحدة الحكومية، أو على مستوى المديرين، أو على مستوى أفراد بتوجيه الطاقات البشرية والإمكانات المالية المادية، لتنفيذ المشروعات بدقة وتحقيق الأهداف المخطط لها باقتصاد وكفاءة وفاعلية.

أهم الصعوبات التي تواجه تدقيق الأداء في قطاع الخدمات الحكومية.

تواجه عملية تدقيق وتقييم الأداء في قطاع الخدمات معوقات وصعوبات متعددة تحول دون تحقيق النتائج المرجوة من تقييم الأداء ومن أهمها

أ . أسباب تتعلق بالأنشطة الخاضعة للرقابة.

(2) www.oecd.org. pp.5-6.

(3) ديوان المراقبة العامة، ص 2 .

(4) الشوبكي ، 1982، التنظيم الإداري في الأردن، معهد الإدارة العامة، عمان.

عدم وجود أهداف واضحة محددة الأمر الذي يؤدي إلى إعاقة قياس الفاعلية، لأن الفاعلية تتطلب توفير الموارد تحديد الأهداف بشكل واضح من أجل مقارنة النتائج المتحققة بالأهداف الموضوعية والربط بينهما.⁽⁵⁾

أ. نقص في أنظمة المعلومات الإدارية في بعض الأجهزة التنفيذية.

ب. عدم وجود معايير كافية يمكن استخدامها لقياس الأداء.

ت. وجود لبس في فهم ومعرفة بعض المفاهيم الرقابة لدى الجهات التنفيذية.

ث. عدم توفر تنظيم إداري سليم بحيث يمكن ربط تقديرات النفقات والإيرادات بمراكز المسؤولية، مما يؤدي إلى اختلال السلطة والمسئولية في إعداد التقديرات أو تنفيذها.

ج. إخفاء بعض المعلومات المتعلقة بالأجهزة التنفيذية، وعدم التعاون مع الجهاز الرقابي مما يشكل عائقاً للقيام بالمهام، بالشكل المطلوب.

ح. صعوبة تحقيق الأهداف المطلوبة في موعد زمني محدد بسبب ارتفاع التكلفة ونقص الموارد.

خ. صعوبة قياس المردود النقدي في قطاع الخدمات العامة، وصعوبة قياس النتائج بصورة ملموسة.

ب - صعوبات تتعلق بالجهاز الرقابي. ويمكن تلخيص الصعوبات التي تتعلق بالجهاز الرقابي بما يلي.

⁽⁵⁾ www.nao.org.uk، p. 1.

1. عدم توفر الأساس القانوني من حيث وجود نص تشريعي صريح يسمح بتدقيق أداء المؤسسات الخدمية.

2. النقص في الموارد البشرية المؤهلة علمياً وفنياً والإمكانات المادية بسبب عدم إعطاء الجهاز الرقابي الصلاحيات التي تخوله تعيين الموظفين أو لعدم القدرة على منحهم الحوافز الكافية.⁽²⁾

3. عدم توفر دليل إرشادات يطبق على جميع الأنشطة الخدمية إذ أن لكل نشاط خدمي طبيعته وإجراءاته الرقابية الخاصة به.

4. ضعف الوعي الرقابي، وصعوبة الحصول على أدلة الإثبات وسوء نظام حفظ الوثائق لدى الجهات الخاضعة للتدقيق.

بالإضافة إلى ما تقدم فإن هناك صعوبات أخرى تواجه عملية تدقيق الأداء في القطاع الحكومي من بينها.

أ. عادة ما تؤدي الطبيعة الاحتكارية ونقص المنافسة بالنسبة للسلع والخدمات الحكومية إلى نقص الرغبة لدى إدارة الوحدات الحكومية لإنتاجها بتكلفة اقتصادية، وبينما تسعى المنظمات في قطاع الأعمال وتعمل على رضا المستهلك والأداء والنتائج، فإن الرقابة في منظما الخدمات تركز على بنود المصروفات والإجراءات فقط، مما يسبب انخفاضاً في كفاءتها.

⁽²⁾ العاني، مرجع سابق، ص 42 .

ب. عادة ما يؤدي عدم وضوح وتشابك الأهداف في المشروعات الحكومية، وعدم الاهتمام بمطالب المستفيدين من الخدمات إلى انخفاض الإنتاجية في هذه المشروعات وبالتالي زيادة تكلفة الوحدة من الخدمات الحكومية.

ج. إن كون ملكية مشروعات القطاع العام ملكية عامة يؤدي إلى نقص الرقابة على أدائها مقارنةً بمشروعات القطاع الخاص، حيث أن ملكية مشروعات الوحدات الحكومية تعد مملوكة للمجتمع مما يجعل متابعة ومراقبة هذه المشروعات بواسطة أي فرد من أفراد المجتمع ذات فائدة محدودة جداً. ويؤكد⁽¹⁾ أن معظم أفراد المجتمع لا يرغبون في تحقيق الرقابة على المشروعات الحكومية لأنها تتطلب وقتاً وجهداً كبيرين، إضافة إلى أن العائد يرجع إلى المجتمع ككل وليس إلى القائمين على هذه الرقابة.

د. تخلف نظم الموازنة المستخدمة في الوحدات الحكومية في إيجاد العلاقة بين حجم الإنفاق وبين كمية ما ينشأ عنه من منافع اقتصادية واجتماعية، فالمحاسبة التي تقف قاصرة عن ملاحقة المخرجات لا يمكن أن تكون عاملاً مساعداً لتحقيق أي غرض من أغراض التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات.

هـ. نظراً لتعدد خطوط السلطة والمسئولية وتعدد خطوط الاتصال في المشروعات الحكومية، فإن اتخاذ أي قرار يحتاج إلى وقت طويل بالمقارنة بمشروعات القطاع الخاص التي تتميز عادةً بالسرعة في اتخاذ القرارات والسرعة في الاستجابة للمواقف الطارئة. فهذا البطء في اتخاذ القرارات في المشروعات الحكومية قد

(1) محمود قاقيش ، مرجع سابق، ص21.

يعرضها إلى أعباء وخسائر إضافية كان من الممكن تجنبها لو أنها قامت باتخاذ قراراتها بسرعة.

أن عدم وجود إطار متكامل يبين العلاقات بين المحاسبة والموازنة والتدقيق على أسس ومعايير واضحة مترابطة، وعدم إعطاء أساليب الإدارة المالية العناية الكافية، ونقص القوى العاملة المدربة، وعدم مواكبة النظم المحاسبية لمتطلبات التغيير المطلوب يشكل عائقاً من معوقات تدقيق الأداء.

مسؤوليات الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة

يتوجب على الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة أن تقدم له كل التسهيلات اللازمة لأداء مهامه، وقد رتب القانون مسؤولية على الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة في حال عدم الرد على استيضاحات الديوان، وحدد مدة ثلاثين يوماً للرد على هذه الاستيضاحات. كما أشار قانون ديوان المحاسبة أيضاً إلى المسؤولية القانونية التي تترتب على التأخر في تبليغ ديوان المحاسبة بالإجراءات التي تتخذها الجهات المعنية بشأن الأخطاء أو المخالفات أو الجرائم المالية المحالة إليها من الديوان، أو في حال عدم تزويد ديوان المحاسبة بالمستندات والوثائق التي يطلبها.⁽¹⁾

وقد وجب القانون على مختلف الجهات المعنية أن تقدم للديوان البيانات المالية للسنة المنتهية خلال مدة لا تزيد عن ستة أشهر من انتهاء تلك السنة، بما في ذلك وزارة المالية التي يتوجب عليها أن تقدم لديوان المحاسبة الحساب الختامي عن كل سنة مالية خلال مدة لا تزيد على ستة أشهر من انتهاء تلك السنة. وقد أشار تقرير ديوان

(1) موقع برنامج الحكومة الإلكترونية للمملكة الأردنية الهاشمية <http://images.jordan.gov.jo>

المحاسبة لعام 2007 إلى عدم التزام العديد من المؤسسات الحكومية المستقلة بتقديم البيانات الختامية في مواعيدها.

ويحق لرئيس ديوان المحاسبة أن يطلع على كافة التقارير والمعلومات الواردة من المفتشين سواء كانوا ماليين أو إداريين وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأموال المالية.

محددات الرقابة المالية لديوان المحاسبة

منح القانون ديوان المحاسبة صلاحية التدقيق اللاحق على النفقات، إلا أنه يجوز لرئيس ديوان المحاسبة وفي حالات خاصة وبموافقة رئيس الوزراء أن يقرر التدقيق في النفقات قبل الصرف، وهكذا فإن دور ديوان المحاسبة وفق القانون يجب أن يركز على التدقيق اللاحق للنفقات، ولعل هذا ينبع من الرغبة في عدم السماح بان تشكل عملية الرقابة إعاقة لعمل الجهات التنفيذية المختلفة. وهناك العديد من وجهات النظر المعتمدة والتي تفضل أن يكون التدقيق لاحقاً وليس سابقاً لعمليات الإنفاق.

كما أشار القانون إلى أنه في حال وجود خلاف في الرأي بين الديوان ولدى الوزارات أو الدوائر يعرض موضوع الخلاف على مجلس الوزراء للفصل فيه، على أن يتضمن تقرير الديوان المقدم إلى مجلس النواب المسائل التي وقع الخلاف حولها. ومن الواضح أن منح السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء صلاحية البت في هذا النوع من الخلافات تعوزه الشفافية وأحياناً الحيادية في البحث. لذلك لا بد أن يكون هناك تفكير جدي بنقل صلاحية حل الخلافات لجهة محايدة وغير ذات مصلحة. (1)

أما فيما يتعلق برئيس ديوان المحاسبة فقد نص القانون على أن يتولى إدارة ديوان المحاسبة رئيس يعين بإرادة ملكية بناءً على تنسيب مجلس الوزراء ويبلغ هذا

(1) الموقع الرسمي لديوان المحاسبة الأردني، نقلاً من الرابط الإلكتروني. www.audit-bureau.gov.jo

التعيين إلى مجلس النواب. ولا يجوز عزله أو نقله أو إحالته على التقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليه إلا بموافقة مجلس النواب إذا كان المجلس في حالة انعقاد، أو بموافقة الملك بناءً على تنسيب مجلس الوزراء إذا كان المجلس غير منعقد. وعلى رئيس الوزراء في هذه الحالة أن يبلغ المجلس عند انعقاده ما اتخذ من الإجراءات مشفوعة بالإيضاح اللازم. وأما ما يتعلق ببعض الأمور الإدارية الخاصة برئيس ديوان المحاسبة مثل الإجازات والسفر فإن مرجعيته بشأنها هي رئاسة الوزراء.

وكما هو واضح فإن لرئيس ديوان المحاسبة حصانة من نوع ما مقابل السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء. إلا أن هذه الحصانة تبقى غير مكتملة وقابلة للانتهاك خلال فترات عدم انعقاد مجلس الأمة، ناهيك عن أن صلاحية التعيين هي أصلاً بيد مجلس الوزراء وعر مشروطة بتنفيذ برنامج معين أو تحقيق خطة ذات أبعاد إستراتيجية واضحة. (هل كان الأمر كذلك دائماً في الماضي؟)

ومن الأمور التي لا بد من الإشارة لها فيما يتعلق بموظفي ديوان المحاسبة هو خضوعهم لنظام خاص صدر في الربع الأخير من عام 2008. وما من شك في أن الطبيعة الرقابة لديوان المحاسبة تتطلب منه مرونة خاصة فيما يتعلق بالتوظيف بحيث يستطيع جذب الكفاءات التي يحتاجها لأداء مهامه. وهذه المهمة تبدو أفضل وأقرب للتحقيق في ظل النظام الذي أقر مؤخراً وفي ظل ضرورة منح حوافز خاصة للمدققين للحفاظ على نزاهتهم وحياديتهم وعلى سلامة دوافعهم للقيام بمهامهم وفق أفضل المعايير، الأمر الذي يساعد الديوان على الغاء الحوافز التي تقدمها بعض الوزارات والدوائر لموظفيها، علماً بأن ديوان المحاسبة قد أحسن صنعاً حين قام بمنع منح الحوافز لموظفيه من قبل الدوار بشكل مباشر، على أن يتم تجميع هذه الحوافز وتوزيعها على الموظفين من خلال الديوان نفسه.

المخرجات الرقابية

يحرص ديوان المحاسبة على رفع جودة العمل الرقابي سواءً من حيث التوسع في استخدام التقنيات الحديثة مثل الحاسوب والمؤشرات والمعايير الرقابية أو من حيث إقرار مسارات تدريبية لرفع كفاءة المدققين إضافة إلى تكثيف وسائل المتابعة وتقييم أداء الكوادر الرقابية. ويعتبر التقرير السنوي أهم المخرجات الرقابية لديوان المحاسبة، وهو يتضمن آراء الديوان وملاحظاته المختلفة وأوجه القصور التي قد تكون حدثت خلال العام. ولا بد لهذا التقرير أن يتصف بالشفافية والوضوح وأن يستند إلى القوانين والأنظمة، إضافة إلى دقة وموضوعية وحيادية الإجراءات الرقابية، هذا عدا عن تضمين التقرير للتوصيات وجوانب المساءلة، حيث ينص القانون على أن يقدم رئيس ديوان المحاسبة تقريراً سنوياً عن الحساب الخاص لكل سنة مالية يبسط فيه ملاحظاته ويقدمه إلى مجلس النواب ويرسل صوراً عنه إلى رئيس الوزراء ووزير المالية. وعليه أن يضمّن هذا التقرير ملاحظاته عن الدوائر والمؤسسات التي كُفّ التدقيق في حساباتها بمقتضى القانون مع بيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وذلك في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك. كما أن لرئيس ديوان المحاسبة في أي وقت أن يقدم لمجلس النواب تقارير خاصة يلفت فيها إلى أمور يرى أنها من الخطر والأهمية بحيث تستلزم تعجيل النظر فيها. (1)

وتجدر الإشارة هنا إلى أن ديوان المحاسبة يشارك في اللجان التي تشكلها وزارة المالية بهدف التدقيق والتحقيق في المخالفات المرتبة وهذه المشاركة تكتسب بُعداً هاماً من حيث الحرص على معالجة المخالفات بما يتفق مع القوانين والأنظمة المرعية.

(1) مديرية التخطيط والرقابة المركزية، مشروع دليل الرقابة على الأداء

من خلال مراجعة قرار اللجنة المالية والاقتصادية لمجلس النواب والمتعلق بتقارير ديوان المحاسبة يتضح أن حوالي (80%) من المخرجات الرقابية السنوية لديوان المحاسبة اقتصر على تدقيق مسبق ومشاركة في اللجان المختلفة. مع العلم بأن أحكام قانون ديوان المحاسبة واضحة في اعتبار التدقيق المسبق شيء استثنائي وأن الأساس هو التدقيق اللاحق وفي هذا الصدد يُشار إلى أن ديوان المحاسبة قام بتزويد اللجنة المالية والاقتصادية بتقاريره عن السنوات 2001-2006 في الربع الأول من عام 2007، ولعل هذا يعكس قلة الاهتمام بتقارير الديوان وتعاكس مختلف الجهات عن المعالجات المتكاملة للأمر.

أن النظام المحاسبي الحكومي الحالي في الأردن يعتمد على الأساس النقدي في إثبات العمليات المالية التي تحدث في مراكز النشاط الحكومي من واقع مجموعة المستندات والدفاتر التي تستخدم لتسجيل وتبويب وتلخيص هذه العمليات لإعداد تقارير متابعة تنفيذ الموازنة، ولأن البيانات المحاسبية التي تمثل مخرجات النظام المحاسبي الحكومي صالحة لتحقيق الأغراض المصممة من أجلها، إلا أنها قد لا توفر البيانات اللازمة لأغراض أخرى. (1)

تمثل الوحدات الحكومية إطاراً تنظيمياً غير هادف للربح، وتقدم خدماتها للمواطنين دون مقابل أو بمقابل رمزي، وتؤدي خدماتها في ظل موارد محدودة وطلب على هذه الخدمات يكاد يكون غير محدود، وبعد النظام المحاسبي الجيد من المتطلبات والمستلزمات الأساسية لتدقيق الأداء ويمد الإدارة بكثير من المعلومات التي تعتمد

(1) ديوان المراقبة العامة، (2004) تحديث طرق الرقابة في الأجهزة العليا للرقابة، بحث مقدم إلى الدورة الثامنة للجمعية العامة للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة المنعقدة في عمان.

عليها في اتخاذ قراراتها، وبمراجعة الأنظمة المحاسبية المطبقة في هذه الوحدات، نجد أن معظم هذه الوحدات يطبق نظاماً محاسبية حكومية لم تتغير من سنوات طويلة بالرغم من التطورات الكبيرة التي أثرت على تلك الوحدات

حظيت الرقابة المالية بالاهتمام الكبير من قبل الإداريين والمحاسبين. إلا أن رقابة الأداء لم تحظ بالاهتمام الكافي ولقد أصبح هذا النوع من الرقابة موضوع الاهتمام في الدول المتقدمة، لما لذلك من أهمية في تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة للمجتمع.

يتمثل النظام المحاسبي الحكومي في مجموعة الطرق والإجراءات والتعليمات الخاصة لتنظيم وتسجيل وتبويب وتلخيص العمليات المالية التي تحدث في مراكز النشاط الحكومي بالإضافة إلى سجلات ومستندات وأجهزة المكننة المستخدمة في الوحدات الحكومية لخدمة أغراض النظام وإعداد التقارير المالية، ويهدف النظام المحاسبي المتبع حالياً إلى. حصر الإيرادات العامة للوحدات الحكومية ومصروفاتها بصورة دقيقة مع ضبط عمليات الصرف والقبض وتحقيق الرقابة عليها، كما يعمل النظام المحاسبي على تصميم الدفاتر والسجلات المحاسبية التي تساعد الوحدات الحكومية في الحصول على البيانات المالية اللازمة لإعداد القوائم المالية.

الفصل الثاني

مفهوم ومصادر النفقة العامة

المبحث الأول: مفهوم النفقة العامة

المبحث الثاني: مصادر النفقة العامة

المبحث الثالث : الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة

المبحث الاول:

مفهوم النفقة العامة

إزدادت أهمية دراسة نظرية النفقات العامة في المدة الأخيرة مع تعاظم دور الدولة وتوسع سلطتها وزيادة تدخلها في الحياة الإقتصادية وترجع أهمية هاته النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة من خلال سياستها الإقتصادية في تحقيق أهدافها النهائية التي تسعى إليها فهي تعكس كافة جوانب الانشطة العامة وكيفية تمويلها ولذلك نرى أن نظرية النفقات العامة قد شهدت تطورا يساير التطور الذي لحق بدور الدولة لهذا سنتناول فيما يلي دراسة النفقات العامة من حيث ماهيتها من خلال المبحث الاول ومصادرها في المبحث الثاني لنأتي على القواعد التي يخضع لها الإنفاق العام بالمبحث الثالث لنختتم دراستنا هاته بالمبحث الرابع الذي سنتناول فيه حدود الإنفاق العام.

أولاً : مفهوم النفقة العامة

تعرف النفقات العامة بانها تلك المبالغ المالية التي تقوم بصرفها السلطة العمومية (الحكومة والجماعات المحلية) أو أنها تكلل المبالغ النقدية التي يقوم بإنفاقها الأشخاص العموميون بقصد تحقيق منفعة عامة كما يمكن تعريفها بانها إستخدام مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة بهدف إشباع حاجة عامة ووفقا لهذا التعريف يمكن إعتبار النفقة العامة أنها ذات أركان أو أسس ثلاثة أساسية هي :

- مبلغ نقدي
- يقوم بإنفاقه شخص عام
- الغرض منه تحقيق نفع عام

ثانياً: شكل النفقة العامة

تكون النفقة العامة في شكل مبلغ مالي أو نقدي حيث تقوم الدولة بدورها في الانفاق العام باستخدام مبلغ نقدي ثمنا لما تحتاجه من منتجات سلع و خدمات من اجل تسير المرافق العامة و ثمنا لرؤوس الاموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشاريع الاستثمارية التي تتولاها ولمنح المساعدات والإعانات الاقتصادية منها والإجتماعية والثقافية وغيره.(1)

ومما لا شك فيه أن استخدام الدولة للنقود هو امر طبيعي ويتمشى مع الوضع القائم في ظل إقتصاد نقدي تقوم عليه جميع المبادلات والمعاملات ومن ثم تصبح النقود هي وسيلة الدول للإنفاق شأنها في ذلك شأن بقية الأفراد.

وبالرغم من ان الإنفاق العام قد ظل لفترة طويلة من الزمن يتم في صورة عينية - كقيام الدولة بمصادرة جزء من ممتلكات الأفراد أو الاستلاء جبرا على ما تحتاجه من اموال ومنتجات دون تعويض أصحابها تعويضا عادلا أو إرغام الأفراد على العمل من غير اجر إلا ان هذا الوضع قد زال بعد إنتهاء مرحلة إقتصاد المقايضة أو كما يسمى بالتبادل العيني .

وإستنادا على ذلك لا نعتبر الوسائل الغير نقدية التي تقوم الدولة بدفعها للحصول على ما تحتاجه من منتجات او منح المساعدات من باب النفقات العامة كما لا تعتبر نفقات عامة المزايا العينية مثل السكن المجاني أو النقدية كالإعفاء من الضرائب أو الشرفية كمنح الاوسمة والالقب التي تقدمها الدول لبعض القائمين

(1) قانون تنظيم الميزانية العامة رقم (39) لسنة 1962.

بخدمات عامة أو لغيرهم من الأفراد ولا يقلل من ذلك أنه وفي بعض الاحيان الاستثنائية التي قد يتعذر على الدولة تماما الحصول على إحتياجاتها عن طريق الإنفاق النقدي مثل اوقات الحرب والأزمات الحادة قد تعد بعض الوسائل الغير نقدية من قبيل النفقات العامة إلا ان ذلك استثناء لا يجب تعميمه.

يعتبر الإنفاق النقدي من أفضل طرق الإنفاق العام التي تقوم به الدولة وهذا راجع لعدة أسباب يمكن أو نوجزها فيما يلي:

إن إستعمال الدولة للنقود في عملية الإنفاق يسهل ما يتطلبه النظام المالي الحديث من ترسيخ مبدأ الرقابة بصورها المتعددة على النفقات العامة ضمانا لحسن إستخدامها وفقا للأحكام والقواعد التي تحقق إشباع حاجات الأفراد العامة أظف إلى ذلك أن الرقابة على الإنفاق العيني يشكل صعوبة كبيرة نظرا لصعوبة تقييم هذا النوع من الإنفاق: (1)

1. أن نظام الإنفاق العيني بما قد يتبعه من منح بعض المزايا العينية يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة والعدالة بين الأفراد في الإستفادة من نفقات الدولة وفي توزيع الاعباء والتكاليف العامة بين الأفراد.
2. أن إنتشار مبادئ الديمقراطية أدى إلى عدم إكراه الأفراد على تأدية أعمالهم عن طريق العمل بدون أجر لتعارض ذلك مع حرية الإنسان وكرامته .

(1)حجازي، محمد أحمد المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة، الطبعة الأولى، 1992، ص13.

3. أن الإنفاق العيني يثير العديد من الإشكالات الإدارية والتنظيمية ويؤدي إلى سوء في التدقيق وقد يؤدي إلى الإنحياز نحو بعض الأفراد وإعطائهم مزايا عينية دون غيرهم.
4. ونتيجة للأسباب والعوامل السالف ذكرها فإن النفقات العامة دائما تأخذ صورة نقدية .

ولا يخفى على احد ان الإنفاق العام في صورته النقدية قد ادرى إلى إزدياد حجم النفقات العامة وبالتالي إزدياد حجم الضرائب (كمصدر أساسي للإيرادات العامة) وغيرها من الأعباء العامة مع توزيع يتم بعدالة نسبية لهذه الأعباء كل حسب مقدرته التكاليفية.

ثالثاً: تقسيمات النفقة العامة

في السابق وفي ظل الدولة الحارسة لم يكن تقسيم النفقات العامة موضوعا يثير شغف الباحثين الاقتصاديين حيث كانت النفقات العامة محدودة وموجهة لتقديم خدمات معينة تقوم بها الدولة فكانت النفقات من طبيعة واحدة إلا انه ومع تطور دور الدولة وتحولها من خانة الدولة الحارسة إلى خانة الدولة المتدخلة إزدادت أهمية تقسيم النفقات العامة نظرا لتنوع وتزايد النفقات العامة واختلاف أثارها.⁽¹⁾

ومن ثم ظهرت الحاجة لتقسيم وتبويب هذه النفقات إلى أقسام متميزة مع ضرورة أن يكون معيار التقسيم قائما على مبادئ واضحة ومنطقية. وترجع أهمية تحديد هذه

(1) فوهود، محمد سعيد، 1997، علم المالية العامة، الدار الجامعية ، القاهرة، ص16.

التقسيمات إلى كونها تخدم اغراض متعددة من أبرزها تسهيل صياغة وإعداد البرامج حيث ان حسابات الدولة مرتبطة ببرامج معينة تتولى الأجهزة والهيئات العامة تسييرها فيجب ترتيب تلك الحسابات بطريقة يسهل معها صياغة وإعداد هاته البرامج.

تحقيق الكفاءة والفعالية في تنفيذ الميزانية وهذا أمر بديهي حيث ان كفاءة تنفيذ الخطة المالية للدولة يتطلب ضرورة تقسيم الميزانية حتى يمكن قياس كفاءة تنفيذ كل البرامج خدمة اهداف المحاسبة المراجعة المراقبة والإعتماد تسهيل دراسة الآثار المختلفة للأنشطة العامة المختلفة ومعرفة تطورها حيث ان تقسيم النفقات العامة يسهل التعرف على تكلفة كل نشاط وتطورات تلك التكلفة وأهميتها النسبية بالمقارنة بالأنشطة الأخرى تمكين البرلمان والرأي العام من إجراء رقابة فعالة على الدور المالي للدولة يجعل الحكومة تقوم بإنفاق المبالغ المالية في السبل التي قررتها وليس في اوجه أخرى

ومن بين هذه تقسيمات النفقات العامة نذكر ما يلي :

- نفقات التسيير ونفقات الاستثمار .
- نفقات حقيقية وتحويلية .
- نفقات عادية ونفقات غير عادية .
- نفقات وطنية وأخرى محلية .

المبحث الثاني

مصادر النفقة العامة

المبالغ النقدية التي تنفق لأداء خدمة معينة لا تعتبر من باب النفقة العامة إلا إذا صدرت من شخص عام ويقصد بالشخص العام الدولة وأقسامها السياسية وجماعاتها المحلية بما في ذلك الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية أو قد تكون أشخاص عامة محلية كالمجاس والمحافظات والمدن في الدول الموحدة وعلى هذا الأساس فإن النفقات التي ينفقها أشخاص خاصة طبيعية او معنوية لا تعتبر نفقات عامة حتى ولو كانت تستهدف تحقيق منفعة عامة على سبيل المثال قام مجمع ما بشراء شركة ما ثم تبرع بها للدولة فإن هذا الإنفاق لا يعد إنفاقا عاما وهذا راجع إلى ان الأموال التي قام بإنفاقها تعد أموالا خاصة وليست عامة وبالرغم من عمومية الهدف من ثم يعد من باب الإنفاق الخاص.⁽¹⁾

ولكن هل يعني ذلك أن كافة المبالغ المالية التي تنفقها الدولة تعتبر نفقات عامة ؟ من المتفق عليه أن كافة المبالغ المالية أو النقدية التي تنفقها الدولة بمناسبة ممارستها وقيامها بنشاطاتها ومهامها العامة وبموجب السلطة والسيادة الأمرة تعد نفقات عامة . أما النفقات التي تنفقها الدولة أثناء قيامها بنشاط إقتصادي مماثل للنشاط الذي يباشره الأفراد مثل المشاريع الإنتاجية فقد ثار خلاف نظري حول طبيعتها وقد إستند الفكر المالي في سبيل تحديد طبيعة هذا الإنفاق إلى معيارين أساسيين احدهما قانوني والآخر وظيفي .

(1)الناصر، ناصر عبيد، المالية العامة ، مطبعة الداودي، منشورات جامعة دمشق، 1998، ص19.

أولاً : المعيار القانوني (المعنوي)

وهو المعيار الكلاسيكي ويتكز على الطبيعة القانونية للشخص المنفق بمعنى
نخر أن النفقة الأساسية هي الشخص القائم بالإنفاق أيا كانت طبيعة هذا الإنفاق.

فإذا كان من أشخاص القانون العام فإن النفقة تعد نفقة عامة أيا كان الغرض
منها أما إذا كان المنفق من أشخاص القانون الخاص فإن النفقة تعتبر نفقة خاصة
بغرض ما تهدف إليه من أغراض وعليه فيعتبر الإنفاق إنفاقا عاما إذا قام به شخص
خاضع لقواعد القانون العام كالدولة وفروعها السياسية وجماعاتها المحلية بما يتوفر
لديه من سيادة وسلطة أمره. (1)

وبذلك لا نعتبر النفقات عامة تلك النفقات التي يقوم بها شخص من أشخاص
القانون الخاص المعنوية او الطبيعية حتى إذا كان الغرض منها تحقيق منفعة عامة
على سبيل المثال قام شخص ما ببناء مدرسة وتبرع بها للدولة كما ذكرنا سالفاً فبالرغم
من كون الهدف هو تحقيق المنفعة العامة إلا ان الإنفاق قد صدر من شخص خاص
والأموال خرجت من ذمة شخص خاص وليس عام وبالتالي لا يعد الإنفاق هنا إنفاق عام

ويستند انصار هذا المعيار إلى اختلاف طبيعة النشاط الذي يقوم به أشخاص
القانون العام عن ذلك الذي يباشره أشخاص القانون الخاص .

(1)الناصر، مرجع سابق، ص15.

إذ ان نشاط القانون العام يهدف أساسا إلى تحقيق المنفعة العامة والمصلحة العامة ويعتمد في ذلك على سلطته وسيادته المخولة له من طرف القانون والمتمثلة في سلطة إصدار القوانين والقرارات الإدارية بينما يهدف أشخاص القانون الخاص إلى تحقيق مصلحة خاصة والريح أساس في المرتبة الاولى ويعتمد في سبيل تحقيق ذلك على التعاقد والتبادل .

ويعود الاختلاف بين نشاط الأشخاص العامة ونشاط الأشخاص الخاصة إلى طبيعة الدولة الحارسة التي كان يقتصر نشاطها على القيام بالخدمات الأساسية مثل الامن والدفاع والعدالة وتسيير بعض المرافق العامة وبطبيعة الحال فإن هذه الخدمات تحقق نفعاً عاماً تهدف له الدولة بموجب ما تتمتع به من صلاحيات وسيادة على إقليمها وفي ظل هذا الدور للدولة ظل المعيار القانوني لتحديد طبيعة النفقة بين عامة وخاصة ثابتاً لمدة طويلة إذ انه يجسد ويعكس الوضع السائد في تلك الفترة ومع تطور دور الدولة وتوسعه وازدياد تدخلها في جوانب الحياة الإقتصادية تغيرت صفتها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة ثم إلى دولة منتجة حيث امتد دورها ليشمل كثيراً من الاعمال التي تدخل في دائرة اختصاص نشاط الأشخاص الخاصة مثل أنشطة الإنتاج والتوزيع والإستثمار. (1)

ومن ثم فإنه إذ كان المعيار القانوني قد توافقت مع فكرة إعتبار نشاط الدولة كدولة حارسة فقط فإن هذا المعيار لم يعد يتلاءم وحده في تحديد طبيعة النفقة العامة من الخاصة ولذلك استنتج بعض الإقتصاديين إلى إقتراح معيار آخر يتناسب مع

(1) العمري، هشام صفوت، اقتصاديات المالية العامة والسياسية المالية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان 1998، ص98.

توسع نشاط الدولة باعتبارها دولة منتجة تقوم بنفس أنشطة الأفراد ويعتمد على الوجهة الوظيفية والاقتصادية للشخص الذي تصدر عنه النفقة العامة.

ثانياً: المعيار الوظيفي

ويرتكز هذا المعيار أساساً على الطابع الوظيفي والإقتصادي للشخص القانوني المنفق وليس على الشكل القانوني لصاحب النفقة من هنا لا يمكننا إعتبار جميع النفقات الصادرة عن الأشخاص العامة نفقات عامة ما عدا تلك الأنشطة والمهام التي تقوم بها الدولة . أما النفقات التي تقوم بها الدولة أو الأشخاص العامة وثمائل النفقات التي يقوم بها الأشخاص الخاصة فانها تعتبر نفقات خاصة .

وعلى العكس من ذلك فتعتبر النفقات التي تقوم بها الأشخاص الخاصة المفوضين من قبل الدولة في استخدام سطلتها نفقات عامة بشرط ان تكون هذه النفقات العامة نتيجة لإستخدام هذا السلطة فإذا قاموا بهذه النفقات باعتبارهم سلطة عامة أي مزودة بالأدوات التي يمنحها التشريع الإداري لأشخاص القانون العام . فتعتبر النفقات هنا نفقات عامة أما إذا قاموا بتسيير هذه الاموال وانفقوها على طريقة الأفراد العاديين فان النفقة تعد نفقة خاصة وبناء على ما تقدم واستنادا للمعيار الوظيفي نستنتج أن النفقات العامة قد لا تصدر من طرف أشخاص القانون العام فقط بل قد تصدر كذلك من أشخاص القانون الخاص وفي حقيقة الامر إن الاخذ بهذا المعيار يعني تجاهل التطور الذي لحق بمالية الدولة وقد ينزع للمالية العامة جزءاً معتبراً منها ألا وهي

النفقات العامة التي تؤديها الدولة حرصاً منها على تلبية الحاجيات العامة التي تتزايد على نحو مستمر بالتوازي مع تطور دور الدولة (1)

ومن خلال كل ما ذكرناه فإنه يجب التوسع في تعريف النفقة العامة بحيث تشمل كافة النفقات التي تقوم بها الدولة أو مؤسساتها العامة الوطنية منها والمحلية بغض النظر عن صفة السيادة أو السلطة الآمرة أو طبيعة الوظيفة التي يصدر عنها الإنفاق العام لما في ذلك من مواكبة لتطور دور الدولة وتوسعه.

ثالثاً: هدف النفقة العامة

يجب أن يكون الهدف من النفقة العامة هو إشباع الحاجات العامة ومن ثم تحقيق المنفعة العامة أو المصلحة العامة . وبالتالي لا يمكننا إعتبار مبلغ نقدي كنفقة عامة تم صرفه لإشباع حاجة خاصة أو تحقيق منفعة خاصة تعود على الأفراد .

والسبب في ذلك يرجع لضرورة سيادة مبدأ المساواة والعدل داخل المجتمع . إذ أن جميع الأفراد يتساوون في تحمل الأعباء العامة كالضرائب ومن ثم فيجب أن يكونوا على قدم المساواة كذلك في الإستفادة من النفقات العامة للدولة . إذ ان تحمل الأعباء العامة والنفقات العامة هما وجهان لعملة واحدة .

ومنه لا يعقل ان نجعل النفقة لغرض منفعة او مصلحة خاصة بفئة معينة حتى لا يتم الدوس على مبدأ العدالة والمساواة في تحمل الأعباء العامة إذا كان هذا ما يمكن

(1)الصكبان ، عبد العال، علم المالية العامة، الطبعة الثانية - الجزء الأول ، مطبعة الإرشاد، بغداد، 1966، ص64.

أن نراه بسيطاً وبديهيًا فإن الصعوبة تكمن في تقدير وتحديد الحاجة العامة بصورة موضوعية⁽¹⁾

في الحقيقة إن عملية تحديد الحاجة العامة تركت أساساً على معيار سياسي أكثر منه إقتصادي أو إجتماعي إذ إن السلطات السياسية في الدولة هي التي تتولى عادة تقرير ما إذا كانت حاجة ما تعتبر حاجة عامة أو لا وهي تستند في ذلك إلى قواعد ومحددات معينة .

وهي في طريقها لتحديد نوعية الحاجة تخضع لرقابة تشريعية وتنفيذية وأحياناً قضائية لضمان عدم إساءة استعمال هذا الحق وتمثل الرقابة التشريعية في حق البرلمان في إعطاء الحكومة رخصة الحصول على الاعتماد المالي الذي تطلبه .

وتنص أحياناً بعض الدساتير على عدم السماح بإقرار نفعة عامة لمنفعة فردية أو اعتماد أنواع معينة من النفقات كصرف الإعانات لجمعات أو احزاب سياسية أو دينية أو اقتصار حق اقتراح النفقات العامة على الحكومة دون أعضاء البرلمان . وتسمح أغلبية الدساتير لنواب البرلمان بالتقديم بالأسئلة والاستجابات الموجهة للوزراء وتحريك المسؤولية السياسية ضدهم إذا كان إنفاق الاموال العامة قد تم بهدف تحقيق أغراض شخصية .

وتتمثل الرقابة من جانب الهيئة التنفيذية في حق إلغاء الاعتمادات المالية التي تقرها الهيئات التشريعية المحلية في بعض البلدان إذا رأت أنها تتضمن خروجاً على قاعدة تحقيق النفقات العامة لمنفعة عامة.

(1) عوض الله، زينب حسن، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 1998، ص 87.

كما يحق للسلطة التشريعية أن تراقب عمليات إنفاق الإعتمادات المالية التي أقرتها للحكومة وهذا من خلال طلبها لهذه الاخيرة تقديم وثيقة تسمى بقانون ضبط الميزانية الذي يتم بمقتضاه ملاحظة تنفيذ قانون المالية السنوي ويمكن عندها مقارنة مدى تطابق ماتم إنجازه مع التقديرات المصنفة في قانون المالية السنوي وسناخذ هذه النقطة بالتفصيل في بحث الميزانية العامة.

رابعاً : قواعد الإنفاق العام

يتم تحديد النفقات العام للدولة وفق أسس ومبادئ محددة يجب عدم تجاوزها وهذا في سبيل تحقيق الهدف المرجو منها وهو إشباع الحاجات العامة وما يجب أن نشير إليه أن هذه القواعد الضابطة تتأثر بشكل كبير بالنهج السياسي والإقتصادي والإجتماعي للدولة بمعنى آخر أنه كلما تراجع دور الدولة فيما يخص التدخل في الأنشطة الإقتصادية المختلفة وتقصت دور الدولة الحارسة فإن النفقات العامة تتحدد بالحجم اللازم والضروري للقيام بدورها المتعلق بتسيير المرافق العمومية وبعض الأنشطة التي يعجز الأفراد عن القيام بها وهو ما اطلق عليه حياد المالية العامة أو حياد النفقة العامة حيث لم تعد الدولة تستخدم في تحقيق أي من الأغراض الاقتصادية والاجتماعية كما تتبعنا في الفصل التمهيدي. (1)

ولقد ساد هذا الوضع خلال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر وترتب على ذلك أن قل حجم النفقات العامة للدولة ولقد تغير الوضع بعد تدخل الدولة بشكل كبير في الحياة الاقتصادية في بداية القرن العشرين مما أدى إلى زيادة وتنوع النفقات العامة

(1)الحيارى، عادل، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني ، الطبعة الأولى، 1972، ص96.

على نحو إستلزم استحداث قواعد ومبادئ لتسيير النفقات العامة في سبيل تحقيق أهداف السياسة الإقتصادية .

ولا يمكننا أن نتجاهل هيمنة فكرة الخصخصة في المدة الاخيرة على المستوى العالمي والتي مست مياديننا شتى خاصة الدوائر الإقتصادية منها والتي في حالة استفحال تطبيقها وانتشار استخدامها كاداة مساعدة في تحقيق النجاعة الاقتصادية في قطاع معين فإنه قد يدفع السلطات العمومية إلى الرجوع إلى العمل تحت غطاء الدولة الحارسة التي يقتصر دورها على القيام بتسيير المصالح العمومية والضرورية وما قد يحدثه ذلك من انعكاسات على النفقات العامة وسنتطرق فيمايلي إلى دراسة القواعد الضابطة للنفقات العامة (المبحث الاول) وحدود هذه النفقات (المبحث الثاني) وظاهرة تزايد النفقات العامة وما قام به فانجر من دراسة وتحليل في هذا الإطار.(1)

حتى تتمكن النفقات من تحقيق الآثار والاهداف المنتظرة منها في تلبية مثله للحاجات العامة فإن ذلك يتطلب تحقيق أكبر حجم ممكن من المنفعة مستعملة في ذلك أداء الاقتصاد في النفقات مع الأخذ في الحسبان أهمية وضرة وجود طرق ومناهج للرقابة التي تضمن توجيه النفقات نحو الابواب ذات المصلحة الشاملة لأفراد الشعب دون تبذيرها في غير تلك المصلح وإذا تم احترام هذه القواعد بشل دقيق فذلك سيقودنا إلى حالة من الإنفاق الرشيد او على أمثلية النفقات العامة الحاملة لقيمة مضافة هامة للإقتصاد الوطني.

(1) بشور، عصام ، 1998، علم المالية العامة ، دار النهضة العربية، القاهرة، ص65.

أولاً : قاعدة المنفعة

يقصد بقاعدة المنفعة أن يكون الهدف من النفقات العامة دائماً في ذهن القائمين به هو تحقيق أكبر منفعة ممكنة وتعتبر هذه القاعدة قديمة في الفكر الإقتصادي ومحل إجماع بين أغلب منظري المالية العامة وقاعدة المنفعة أمر بديهي إذ لا يمكن تبرير النفقة العامة إلا بحجم الفوائد المترتبة عليها وبذلك فإن قيام الدولة بالنفقات العامة في ميدان معين دون الحصول على منفعة تعود على الافراد منها معناه أن هذه النفقات العامة لا مبرر لها. (1)

والمقصود بتحقيق الفائدة أو المصلحة العامة ألا يتم تخصيص النفقة العامة لمصالح ذاتية لبعض الأفراد أو لبعض شرائح المجتمع على حساب اخرى لما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اقتصادي أو إجتماعي . كما يقصد أيضا أن يتم الإلمام بالاحتياجات الإجمالية الحقيقية للمصالح العمومية لتقدير احتياجات كل مصلحة أو مرفق وكل باب من أبواب النفقات على ضوء احتياجات كل المصالح.

كما يجب أن توزع إعتمادات النفقات بحيث تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كل وجه من أوجه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية في الأوجه الاخرى وان تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كافة أوجه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية للدخل المتبقى في يد الأفراد بعد الدفع للتكاليف العامة كاضرائب من جهة اخرى وهذا يعد تطبيقاً لقاعدة توازم المستهلك.

(1) قانون تنظيم الميزانية العامة رقم (39) لسنة 1962.

وفكرة المنفعة العامة وتحديدها تثير إشكالية وضع قاعدة دقيقة في تحديد مقدارها خاصة إذا اخذنا بعين الإعتبار الآثار المتعددة للنفقات الاقتصادية وغير اقتصادية ظاهرة وغير ظاهرة مباشرة وغير مباشرة مما يتعذر معه قياسها على وجه الدقة وإن كان من الممكن الارتكاز على عاملين أساسيين: (1)

العامل الاول : حجم الدخل النسبي أي نصيب كل فرد من الدخل الوطني

العامل الثاني : طريقة توزيع الدخل الوطني على الأفراد

ومما هو جدير بالذكر أنه كلما زاد مقدار الدخل النسبي وقل التباين بين دخول الافراد كلما ادى ذلك إلى تحقيق رفاهية الأفراد وينبغي لتحقيق أقصى منفعة إجتماعية أن تتجه سياسة الدولة في الحصول على إيراداتها وفي إنفاقها نحو العمل على زيادة الدخل الوطني وتقليل الفوارق بين دخول الأفراد وزيادة الدخل الوطني يكون بالعمل على تحسين الإنتاج بزيادة القوى الإنتاجية . من جهة وتنظيم الإنتاج من جهة اخرى أما تقليل الفوارق بين دخول الأفراد فيكون بنقل القدرة الشرائية من الاشخاص الذين تقل عندهم منفعتها الحدية إلى الأشخاص الذين تزايد لديهم تلك المنفعة أي من جانب أصحاب الدخل المرتفعة إلى أصحاب الدخل المنخفضة وتقليل التباين بين دخل نفس الأشخاص محدودي الدخل في الأوقات المختلفة لكي يتحقق الإستقرار للمجتمع بمختلف شرائحه

(1)حجازي، محمد أحمد ، مرجعسابق، ص68.

وبصفة عامة فإن الحكم على مدى توفر المنفعة العامة في النفقة العامة يمكن ان يتم على أساس اعتبارات علمية معينة على ان تأخذ بعين الإعتبار درجة النمو الاقتصادي لكل دولة على حدى .

ثانياً : قاعدة الاقتصاد في النفقة

ترتبط هذه القاعدة بموضوع المنفعة حيث ان هذه الاخيرة بديها تأخذ الزيادة كلما نقصت النفقات إلى أقل حجم ممكن لذا وجب على السلطات العمومية الاحتياط من التبذير لما قد يسببه ذلك من ضياع لأموال ضخمة دون ان تولد أية قيمة مضافة أو تحمل أية منفعة إلى جانب كل هذا فإن عدم الإقتصاد السلطات المالية للمبالغ المالية الموضوعة تحت تصرفها في إطار الميزانية العامة للدولة يدفع إلى بروز مظاهر سلبية في المجتمع من بينها اندثار ثقة الشعب في مؤسسات الدولة واتساع رقعة التهرب والغش الضريبي بمعنى آخر تهدف قاعدة الاقتصاد في النفقة الى استخدام أقل حجم من النفقة العامة لأداء نفس الخدمة أو الخدمات.(1)

ويمكن تعديد مظاهر التبذير وعدم الانضباط المالي في كل دول العالم خاصة البلدان السائرة في طريق النمو نتيجة نقص أو غياب رقابة سياسية فعالة و تأخذ هذه المظاهر صورة على سبيل المثال اقتناء أدوات ولوازم للحكومة فوق ما تحتاج إليه فعلا استئجار المباني والسيارات بدلا من شرائها إلخ

(1) فوهود، محمد سعيد، مرجع سابق، ص94.

لهذا يعد أمر تقييد النفقات العامة في جميع القطاعات بناء على مبادئ معينة على رأسها التقييد بالاحتياجات الحقيقية الفعلية بشكل يجعل الدولة لا تتحمل إلا النفقات العامة الضرورية بحجم امثل لتحقيق المصلحة العمومية لجميع الافراد شعب.

كما يجب التذكير في هذا المقام بالدور الحيوي الذي يمكن أن تؤديه وسائل الإعلام والرقابة في خلق رقابة فعالة على عمليات صرف النفقات العامة التي تقوم بها الحكومة بشكل يجعل النفقات العامة تحقق الأهداف التي رصدتها لها السياسة المالية ومنها تجسد أهداف السياسة الإقتصادية ككل والرقابة على طريقة صرف النفقات العامة يمكن أن تمارسها ثلاث جهات هي الإدارة الهيئات السياسية وجهات أخرى مستقلة ومتخصصة وبذلك تأخذ الرقابة أشكالاً ثلاثة. (1)

الرقابة المحاسبية المستقلة

وهي التي تقوم بها أجهزة متخصصة مهمتها الأساسية الرقابة على النفقات العامة بصورة خاصة وتتولى التأكد من ان جميع عمليات صرف الاعتمادات قد تمت بشكل قانوني وفيما نص عليه قانون المالية والقواعد المالية السارية وقد تكون هذه الرقابة سابقة لعملية صرف النفقات أو لاحقة عليها (2)

ويتولى هذا النوع من الرقابة في الجزائر مجلس المحاسبة ومن المفروض أن يكون هذا النوع من الرقابة أكثر فعالية نظرا لتخصص القائمين به وتوفر إمكانيات

(1)العمري، هشام صفوت، مرجع سابق، ص32.

(2)العمري، هشام صفوت، مرجع سابق، ص96.

المتابعة والتحليل وإمكانية ممارسة الرقابة السابقة واللاحقة وحق تحديد المخالفات والاختفاء المادية وإبداء الرأي في الأساليب التي يتعين اتخاذها لتصحيح المسار.

حدود الإنفاق العام

يتضمن هذا العنصر مشكلة بالغة الأهمية تتمثل في تحديد النسبة التي تقتطع من الدخل الوطني لتوجيهها إلى وعاء النفقات العامة بحيث لا يمكن للدولة ان تتجاوزها والسؤال الذي يطرح نفسه من خلال هذا المنظور هل توجد حدود لا يمكن تجاوزها عند وضع الاعتمادات والمبالغ المالية المهيأة للنفقات العامة وهل هناك حجم او سقف أمثل للنفقات العامة ؟

لقد استقر الفكر التقليدي لفترة من الزمن على تحديد نسبة معينة تقدر ب 10 أو 15 بالمئة من الدخل الوطني توجهه للنفقات العامة ولا يمكن تجاوزها في الحقيقة أن هذا الفكر أصبح غير مهما في الوقت الحالي نظرا لجمود هذا الرأي من جهة وتجاهله للعديد من الظروف الاقتصادية والمالية والتي تميز الإقتصاد الوطني لدول معينة والتي تختلف من فترة لأخرى في الدولة ذاتها من جهة اخرى

فالعوامل الإيديولوجية السائدة في دولة معينة تعني أنه إذا كان السائد في دولة ما الإيديولوجية الفردية فإن حجم النفقات العامة وتتوعها يقل بالنسبة إلى الدخل الوطني وسبب ذلك ان دور الدولة في ظل هذه الإيديولوجية يقتصر على أدائها بوظائفها

التقليدية وبالأنشطة التي يعرف عنها النشاط الخاص (الدولة الحارسة) أما عدا ذلك من أنشطة فمخصص لحرية الأفراد⁽¹⁾

أما في ظل الإيدولوجية التدخلية يتمثل دور الدولة في التدخل في العديد من الشؤون الاقتصادية التي كان من الممكن أن يقوم بها النشاط الخاص كاستغلال بعض المشاريع الإنتاجية ومحاربة الآثار الضارة للدورات لاقتصادية والعمل على استقرار العملة المحلية وتقديم الخدمات المجانية ... إلخ ويترتب على ذلك ارتفاع حجم النفقات العامة لمواجهة الزيادة في الأنشطة التي تقوم بها الدولة بالإضافة إلى زيادة تنوعها.

وأخيرا في ظل الإيدولوجية الجماعية حيث تقوم الدولة بمعظم الأنشطة الاقتصادية وتملك المجموعة أدوات الانتاج بالإضافة إلى قيامها بدورها التقليدي فإن حجم نفقات الدولة العامة يزيد بشكل كبير وترتفع نسبتها إلى الحد الذي تكاد تتطابق فيه مع الدخل الوطني ذاته . وتتعدد انواع هذه النفقات بقدر احتياجات الأفراد بالإضافة إلى حاجات الدولة لذاتها وكانت هذه الفكرة مهيمنة لدى الدول المنتجة ذات النمط الإشتراكي قبل إنهيارها .

كما تؤثر العوامل والظروف الاقتصادية التي يمر بها الاقتصاد الوطني في حجم النفقات العامة وحدودها حيث ان هناك علاقة حتمية بين النفقات العامة و بين مستوى العام للنشاط الاقتصادي الذي يظهر من خلاله حالة التشغيل الداخلي الوطني والمستوى العام للأسعار ومدى تأثير كل منهما بمستوى الطلب الفعلي . ومنه على

(1) عوض الله، زينب حسن، مرجع سابق، ص96.

مستوى الإقتصاد العام في جملته ومن ثم يمكن ان يتحدد حجم النفقات العامة بالنسبة التي تحقق الاستقرار الاقتصادي المرتكز على توازن الإنتاج مع الطلب الكلي.

ويظهر ذلك جليا في اقتصاديات الدول الليبرالية ففي أوقات الكساد تزداد النفقات العامة وذلك لخلق زيادة في الطلب الكلي الفعلي والوصول بالاقتصاد الوطني الى مستوى التشغيل الكامل لليد العاملة ويحدث العكس في أوقات الإزدهار حيث تقل النفقات العامة لتجنب الزيادة التضخمية في الأسعار وتدهور قيمة النقود بسبب وصول الاقتصاد الى مستوى التشغيل الكامل.⁽¹⁾

أما لدى اقتصاديات الدول النامية التي تتعت بعدم المرونة في الجهاز الانتاجي بسبب عدم استجابة بعض عوامل الإنتاج للزيادة في الطلب يتحتم ألا تزيد النفقات العامة عن مستوى معين وإلا ترتب على ذلك بدء ظهور ارتفاع تضخمي في الأسعار وتدهور قيمة النقود ويمكن ملاحظة هذا الارتفاع والتدهور حتى قبل وصول الاقتصاد الى مستوى التشغيل الكامل الخاص ببعض عناصر الإنتاج كالعامل غير التقني والموارد الطبيعية المتاحة مما قد يعرض اقتصاديات هذه الدول للخطر لذلك من المنطقي أنه عند القيام بالنفقات العامة سواء في الدول المتقدمة أو المتخلفة يستلزم رسم سياسة مالية واقتصادية معينة بالتوافق مع درجة تقدم كل دولة.

ويقصد بالعوامل المالية موارد الدولة وإمكاناتها للزيادة وإلا أن هذا لا يتم بصورة مطلقة بل يخضع لشروط معينة وإلا كانت النتيجة الاقتصادية سلبية ومخالفة للأهداف المرسومة ، فزيادة الضرائب أو إنشاء ضرائب جديدة باعتبارها مصدرا هاما للإيرادات

(1)حجازي، محمد أحمد ، مرجع سابق، ص64.

العامة يخضع لدراسات واسعة من جهة بالإضافة إلى ما يحتاج إليه من فترة زمنية يتقبل فيها المكلفون بها هذه التغيرات من جهة أخرى ولا ترتب على ذلك آثار سلبية كالتهرب والغش الضريبي ونفس الشيء يمكن قوله بالنسبة لمصادر الإيرادات الأخرى كالإصدار النقدي أو القروض .

المبحث الثالث

الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة

قد ترجع الاسباب المؤدية إلى إرتفاع النفقات العامة إلى ثلاثة عوامل رئيسية هي:

أولاً : تدهور قيمة العملة

- إختلاف طرق المحاسبة المالية
- زيادة مساحة إقليم الدولة وعدد سكانها

وستعرض لكل هذه الأسباب فيما يأتي

ثانياً : تدهور قيمة العمالة

يقصد بتدهور قيمة العملة تدني قدرتها الشرائية مما يؤدي إلى نقص مقدار السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بنفس الحجم من الوحدات النقدية عن المقدرا الذي كان يمكن الحصول عليه من قبل وهي الظاهرة التي يمكن أن تشرح إرتفاع أسعار السلع والخدمات⁽¹⁾

(1)الحيارى، عادل، مرجع سابق، ص96.

وما يمكننا ملاحظته بصفة عامة أن قيمة النقود تأخذ في الإنخفاض بصفة مستمرة وإن كانت نسبة التدهور تختلف من دولة لأخرى ويترتب على تدهور قيمة النقود الزيادة في النفقات العامة لمواجهة هذا التدهور فالدولة تدفع عددا من الوحدات أكبر مما كانت تدفعه من ذي قبل للحصول على نفس مقدار السلع والخدمات . فالزيادة هنا في رقم النفقات العامة زيادة ظاهرية إذ لا يترتب عليها أي زيادة في المنفعة الحقيقية أو زيادة في أعباء التكاليف العامة على الأفراد.

وبعد تدهور قيمة النقود السبب الأساسي للزيادة في النفقات العامة في العصر الحديث .

ثالثاً : إختلاف طرق المحاسبة المالية

إختلاف طرق إعداد الميزانية العامة كان المتبع فيما مضى أن تخصص بعض الإيرادات التي كانت تقوم بتحصيلها بعض الإدارات والمصالح لتغطية نفقاتها مباشرة . ومن ثم لم تكن تظهر نفقاتها أو إيراداتها في الميزانية العامة للدولة مما كان يجعل النفقات العامة الواردة في الميزانية أقل من قيمتها الحقيقية

ومع إتباع مبدأ وحدة أو عمومية الميزانية العامة الذي يقضي بضرورة ظهور كافة فقات الدولة وإيراداتها دون تخصيص في الميزانية العامة ظهرت نفقات عامة كانت تتفق من قبل ولم تكن تظهر في الميزانية ومن ثم فإن الزيادة في النفقات العامة

في هذه الحالة تعد الزيادة ظاهرة استدعت تغيير طرق المحاسبة المالية في الميزانية الحديث (1)

رابعاً : زيادة مساحة إقليم الدولة وعدد سكانها

قد تكون الزيادة ظاهرة في النفقات العامة مردها زيادة مساحة إقليم الدولة أو عدد سكانها . ومثال على ذلك قيام دولة ما باحتلال دولة اخرى او إسترداد جزء من أقاليمها ويترتب على هذه الزيادة بطبيعة الحال زيادة في حجم النفقات العامة إلا انها زيادة ظاهرة نظرا لعدم حدوث زيادة في النفع العام او الزيادة في الاعباء العامة الملقاة على السكان دون مقابل فعلي

ومن الواضح أن متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة في هذه الحالة إذا تأثر بالزيادة فإن الزيادة هنا تكون زيادة حقيقة أما إذا تزايد الغنفاق تحت تأثير التوسع الحاصل في مساحة الدولة أو زيادة عدد السكان دون ان يمس السكان الأصليين ففي هذه الحالة تكون الزيادة في الغنفاق العام مجرد زيادة ظاهرية

وبعد السبب الأول المتمثل في تدهور قيمة العملة من اكبر أسباب الزيادة الظاهرية في النفقات العامة خاصة بعد أن اتزمت كافة إقتصاديات الدول المتقدمة والمتخلفة على السواء بمبدأ وحدة أو عمومية الميزانية زيادة على ذلك فإن حدوث زيادة في المساحة أو عدد السكان يشكل عبئا إضافيا على الدولة المعنية بهذا الامر وذلك لانها تواجه هذه الزيادة عن طريق زيادة نسبة الضرائب على المواطنين.

(1)الناصر، ناصر ، مرجع سابق، ص97.

خامساً : الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة

يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة زيادة المنفعة العامة الحقيقية المترتبة عن هذه النفقات بالإضافة إلى زيادة ثقل الأعباء العامة بنسبة ما . وترتبط الزيادة في عبء التكاليف غالباً بزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين وترجع الزيادة الحقيقية في النفقات العامة لأسباب عديدة إيديولوجية إقتصادية إجتماعية إدارية مالية أو حتى سياسية وسنتطرق إلى كل سبب من هذه الأسباب على التوالي .

1. الأسباب الإيديولوجية

ونعني بها الأسباب التي ترتبط بالتطور التاريخي للدور الدولة في الحياة الإقتصادية والاجتماعية من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة فمباشرة بعد الحرب العالمية الثانية هيمنت أفكار مؤيدة لتدخل الدولة مما أدى إلى زيادة تدخل الدولة على مستوى الدول الليبرالية على وجه التحديد في الحياة الإقتصادية واضطاعها بالعديد من الشؤون الاقتصادية التي كانت تعتبر من باب النشاط الخاص مما ترتب عليه زيادة في حجم النفقات العامة زيادة مطلقة بالنسبة الى الدخل الوطني في ذات الوقت.⁽¹⁾

ولم يكن الحال مختلفاً عن الدول الإشتراكية قبل إنهارها حيث كانت الإيديولوجية الجماعية سائدة وتقود الدولة بكافية العمليات الإنتاجية مما يترتب عليه زيادة في النفقات العامة إلى درجة تساويها مع الدخل الوطني .

(1) بشور، عصام ، مرجع سابق، ص64.

2. الأسباب الإقتصادية

من أهم الأسباب الإقتصادية زيادة الدخل الوطني والتوسع في إنجاز المشاريع العامة والدورة الإقتصادية والمنافسة الإقتصادية فزيادة الدخل الوطني يمكن الدولة من زيادة ماتقتطعه من هذا الدخل في صورة تكاليف واعباء عامة من ضرائب ورسوم وغيرها بغض النظر عن تزايد وتنوع الضرائب المفروضة او إرتفاع معدلاتها وما يجب الاشارة اليه ان ويادة الايرادات العامة يشجع الدولة على زيادة حجم نفقاتها في الواجه المختلفة كذلك التوسع في إنجاز المشاريع العامة الإقتصادية يؤدي الى زيادة النفقات العامة والهدف من انجازها. (1)

اما الحصول على موارد للخرينة العمومية او التنمية الإقتصادية ومكافحة سياسات الاحتكار وبصفة عامة توجيه الشأن الإقتصادي وجهة محددة حسب الابدولوجية السائدة في الدولة ومن ناحية اخرى فان الكساد بكل اثاره السلبية يلزم الدولة بتقرير زيادة في النفقات العامة وهذا للرفع من مستوى الطلب الكلي الفعلي الى المستوى الذي يسمح بتحقيق التشغيل الكامل لليد العاملة بالتناسب مع حجم الطاقة الانتاجية للاقتصاد الوطني.

فان المنافسة الإقتصادية الدولية مهما كانت اسبابها تؤدي الى زيادة النفقات العامة اما في صورة اعانات إقتصادية للمشاريع الوطنية لتشجيعها على التصدير ومنافسة المشاريع الاجنبية في الاسواق العالمية واما في صورة اعانات للانتاج لتمكين

(1)الناصر، ناصر عبيد، مرجع سابق، ص65.

المشاريع الوطنية من المواجهة والصمود من ناحية الجودة في وجه المنافسة الاجنبية داخل الاسواق الوطنية.

3. الأسباب الإجتماعية

مع الزيادة المسجلة للنمو الديموغرافي وتركز السكان في المدن والمراكز الصناعية تزايد حجم النفقات العامة لتغطية الطلب الحاصل على الخدمات التعليمية الصحية والثقافية او خدمات النقل والمواصلات الماء الغاز الكهرباء والامن العمومي ويرجع هذا الى انا حاجات سكان المدن اكبر واعقد من حاجات سكن القرى والمداشر الريف الى جانب كل ذلك زيادة نمو الوعي الاجتماعي كنتيجة حتمية لانتشار التعليم ومن ثم ازدياد وعي المواطنين بحقوقهم فاصبحوا يطالبون الدولة بالقيام بوظائف لم تعرف من قبل كتأمين الافراد ضد البطالة الفقر المرض العجز والشيخوخة وغيرها وقد ترتب على ذلك زيادة النفقات العامة بصورة عامة.⁽¹⁾

4. الأسباب الإدارية:

يؤدي سوء التنظيم الاداري وعدم متابعته لتطور المجتمع الاقتصادي والاجتماعي وتطور وظائف الدولة والارتفاع في عدد الموظفين وزيادتهم على حاجة العمل والاسراف في ملحقات الوظائف العمومية اثاث مكثبات....الخ الى زيادة الانفاق العام بشكل ملحوظ بل واكثر من ذلك يمثل عبئا اضافيا على موارد الدولة .

(1) قانون تنظيم الميزانية العامة رقم (39) لسنة 1962.

والزيادة في هذا الإطار وان كانت حقيقة الا انها غير منتجة انتاجا مباشرا وبمفهوم اخر فهي وبالرغم من اعتبارها تؤدي الى زيادة حجم الاعباء العامة على الافراد لا تؤدي الى ارتفاع في القيمة الحقيقية للمنفعة العمومية.

5. الأسباب المالية:

تتمثل هذه الأسباب في عنصرين أساسيين:

أ.سهولة الإقتراض في العصر الحديث مما أدى الى كثرة لجوء الدولة الى القروض العامة للحصول على ماتحتاج إليه لتغطية أي عجز في ايراداتها مما يؤدي الى زيادة حجم النفقات العامة لان خدمة الدين تستلزم دفع الاقساط والفوائد.

ب.وجود فائض في الايرادات العامة غير مخصص لغرض معين مما يدفع الى تشجيع الحكومة على انفاقةه سواء في اوجه انفاق ضرورية أو غير ضرورية و وتتجلى خطورة ذلك في الفترات التي تحتم فيها السياسة الرشيدة على السلطة التنفيذية العمل على خفض نفقاتها لانه من الصعب مطالبة الدولة بتخفيض كثير من أبواب النفقات العامة. (1)

6. الأسباب السياسية

يمكن نسب زيادة النفقات العامة الي تطور الإيديولوجية السياسية سواء داخليا نتجية إنتشار المبادئ الديمقراطية والعادلة الإجتماعية ونمو مسؤولية الدولة أو في الخارج نتيجة شعور الدولة بواجب التضامن الدولي.

(1)حجازي، محمد أحمد ، مرجع سابق، ص63.

أ - إنتشار المبادئ الديمقراطية

يترتب على انتشار مثل هذه المبادئ والعدالة الاجتماعية زيادة اهتمام الدولة بالطبقات محدودة الدخل والمحرومة والتكفل بالكثير من خدماتها أضف إلى ذلك أن النظام الحربي يدفع الحزب الحاكم الي التوسع في المشاريع الاجتماعية إرضاء للناخبين والى الإكثار من تعيين الموظفين لانصاره مما يترتب عليه زيادة في النفقات العامة.

ولكن إذا كان لهذه النفقات فائدتها في رفع المستوى الصحي والقفافي والإقتصادي فإنه يؤخذ على النظم الديمقراطية ذلك التبذير في بعض النفقات حيث تحاول بعض الاحزاب إرضاء ناخبها ومكافأة أنصارها.

ب - نمو المسؤولية الدولية

نتج عن إنتشار المبادئ الديمقراطية تغير النظرة إلى الدولة فهي ليست سوى سلطة بمرّة لا يملك المواطنون إلا الخضوع لها وإنما هي مجموعة من المرافق العمومية الموجهة لخدمة الصالح العام ولهذا تقررت مسؤوليتها فإذا أحدث نشاطها ضرر لأحد أفرادها فليس هناك ما يمنع لمقاضاتها لتعويضه عما لحق به من ضرر فيشارك المجتمع بذلك في تحمل عبئ المخاطر المترتبة عن سير المرافق العامة وقد ساعد على نمو مسؤولية الدولة ضغط الرأي العام ومؤلفات رجال القانون (1)

(1) عوض الله، زينب حسن، مرجع سابق، ص38.

ج - نفقات الدولة في الخارج

ومن جهة أخرى أدى نمو العلاقات الدولية إلى إزدياد النفقات العامة بسبب إزدياد التمثيل الدبلوماسي لإزدياد الدول المستقلة وارتفعت بالتالي النفقات المرصودة لتدعيمه كذلك إزدادت نفقات الدول في المنظمات الدولية المتخصصة وغير المتخصصة ومنظمات إقليمية متعددة كالأمم المتحدة والهيئات التابعة لها كاليونسكو واليونسيف وكذلك بسبب ما تقتضيه العلاقات الدولية من واجبات تلزم الدول القيام بها من تقديم مساعدات ومنح مادية وتقنية للدول الاجنبية أو لرعاياها وهذا لتحقيق أهداف إقتصادية أو سياسية أو وطنية

د - النفقات العسكرية

وأخيرا تحتل النفقات العسكرية جزءا هاما في التزدياد المطرد للنفقات العامة ويرجع ذلك إلى التقدم التكنولوجي السريع في هذا الميدان مما يدفع الدولة لإنفاق مبالغ طائلة لتزويدها بأحدث الأساليب والمخترعات العسكرية بهدف حماية منشآتها ومواطنيها وأراضيها من خطر الغزو الخارجي .

أضف إلى ذلك ما تستلزمه الحروب من تمويلات مالية ضخمة ليس فقط أثناء الحروب بل وأيضا في أعقابها . كدفع التعويضات والإعانات والمعاشات لضحايا الحرب من المحاربين القدامى وأسرى الشهداء وكذلك نفقات إعادة التعمير ما دمترته الحرب ودفع أقساط فوائد الديون التي عقدتها الدولة أثناء الحرب لتمويل نفقاتها الحربية وزيادة مثل هذه النفقات الهامة تتضح أكثر لو اطلعنا على حجم الموارد العالمية المخصصة للنفقات العسكرية . فعلى سبيل المثال تذهب تقديرات النفقات العسكرية

لسنة 1988 من 850 إلى 1000 مليار دولار أمريكي أي حوالي 5 بالمئة من الناتج الداخلي الخام العالمي وأيا كانت الأسباب التي تؤدي إلى زيادة في النفقات العامة فمن الضروري أن تكون الإيرادات العامة على درجة من المرونة تسمح بتغطية هذه الزيادة في النفقات. (1)

سادساً : تقسيم النفقات العامة

التقسيم النظري: النفقات تتكرر كل سنة في الميزانية ورواتب الموظفين ونفقات لا تتكرر كل سنة تعبيد الطرق التقسيم من حيث الدورة الإنتاجية -نفقات منتجة : التي تؤثر في الإنتاج كبناء مشروع صناعي -نفقات غير منتجة: هي التي لا تؤثر على الإنتاج (2)

التقسيم الإداري للنفقات العامة: هي نفقات لازمة لتسيير الإدارات العامة

التقسيم الوظيفي للنفقات العامة: تحدد الدولة كل تكلفة لكل مهمة من المهام كنفقات

الإدارة العامة والعدالة

- التقسيم السياسي للنفقات العامة :و هي تقنيات جامدة لا تؤثر في المجالين الاقتصادي و الاجتماعي كالدولة الحارسة أما النفقات الفعالة كإعانات الأحزاب والصحف .

- التقسيم حسب الشكل

(1)الحياري، عادل، امرجع سابق، ص34.

(2)العمرى، هشام صفوت، مرجع سابق، ص78.

- نفقات بمقابل: راتب الموظفين مقابل خدمة نفقات بلا مقابل: ما يقدم للبطالين
- التقسيم حسب الانتهاء :رواتب الدولة لموظفيها لا تعود فهي نهائية أما التي تنفق كقروض فهي ليست نهائية

سابعاً: الآثار الاقتصادية و الاجتماعية للنفقات العامة

- زيادة النفقات العامة يؤدي الى زيادة الإيرادات العامة.
- تأثر النفقات العامة في المقدرات المالية الوطنية (تؤدي النفقات العامة الى خلق سلع و خدمات بطريق مباشر أو غير مباشر مما يرفع الإنتاج الوطني وبالتالي زيادة الإيرادات العامة وينتج عنه الناتج الوطني ومن ثم زيادة المقدرات المالية للدولة.
- للنفقة العامة آثار على الحياة الاجتماعية عن طريق توفير الراحة و السكنية للعامل الذي يلعب دور أساسي في الإنتاج.
- أثرها في الاستهلاك : -شراء الدولة للسلع و الخدمات الاجتماعية و يترتب على ذلك تحويل الاستهلاك معناه حلول الدولة كل الأفراد في شراء السلع (تمويل فئات المجتمع ك شراء ملابس ، أغذية لأفراد الجيش ، الأمن) مما يحرم الأفراد من حرية الاختيار -يلاحظ أن النفقات التي تدفع في شكل مرتبات الموظفين و العمال يخصص جزءا منها لاستهلاك وبالتالي زيادة الإنتاج (1).

(1)حجازي، محمد أحمد ، مرجع سابق، ص39.

ثامناً: خصائص النفقة العامة:

- كم قابل للتقويم النقدي
- أن يكون الأمر بالنفقة صادرا عن شخص من أشخاص القانون العام
- أن يحدث النفقات أثارا اقتصادية واجتماعية

1- تأثير النفقة العامة في الإنتاج :

لها آثار على الإنتاج في المدى القصير أو الطويل , ففي المدى القصير تتمثل هذه الآثار في تأثير النفقات على توازن الاقتصاد الوطني و ذلك بتأثير على الطلب الكلي الذي له فعالية في الاقتصاد و الحيلولة دون تقلب مستواه أما بخصوص المدى الطويل فإنه يختلف آثار الإنفاق العام على الإنتاج و الدخل تبعا لطبيعة هذا الإنفاق , فالإنفاق العام على المرافق التقليدية (أمن , دفاع عن عدالة) وإن لم تكون له علاقة مباشرة للإنتاج فإن ذلك يهيأ الظروف التي لا غنى عنها في تحسين و تطور الإنتاج، حيث يؤدي اختلال الأمن و انتفاء العدالة.

إلى عدم اطمئنان المنتجين إلى عدم استمرار عملها و هذا حتما يؤدي إلى عرقلة إنتاج في مختلف الميادين كما يؤثر الإنفاق العام على التعليم، الصحة العامة و التأمينات الاجتماعية ضد البطالة المرض و على الإنتاج من خلال تأثيره على قدرة الفرد ورغبته في العمل والانتخاب.

وكذلك يلعب دور هام في توجيه الموارد إنتاجية المتاحة إلى فروع نشاطات المرغوب فيها عن طريق التأثير في معدلات الربح لضمان أحد أدنى من الأهداف أو

سد العجز في ميزانية المشروع خلال فترة معينة أو تقديم الإعانات المالية أو توسيع أو تصدير⁽¹⁾

2- تأثير النفقات العامة على التوزيع: تؤثر على التوزيع بطريقتين :

- تقديم الخدمات العامة لجميع المواطنين بحيث يتحمل ذوي الدخل المرتفع نسبة كبيرة من أعباء تمويلها فتعتبر هذه العملية نقلا للمداخيل من الأغنياء إلى الفقراء أو من ذوي الدخل الكبير إلى ذوي الدخل الضعيف.
- استفادة الطبقات الفقيرة ببعض الخدمات القاصرة عليهم دون الأغنياء مثلا: منحة المسنين، و لكي يظهر جليا هذا التوزيع ينبغي أن تكون معظم إيرادات الدولة مستمدة من الضرائب.

الآثار على الاستهلاك: هناك آثار مباشرة على الاستهلاك و ذلك من خلال نفقات الاستهلاك التي توزعها الدولة على الأفراد بصورة مرتبات، أجور، إعانات و هناك طرق غير مباشرة تؤديها النفقات العامة عن الاستهلاك مثل: شراء الدولة السلع الاستهلاكية لنفقات التنظيف و صيانة المباني الحكومية و الخدمات التي تقدمها الدولة لموظفيها كالسكن، النقل بالإضافة إلى يمكن للدولة من خلال النفقة العامة أن تتدخل في تحديد الأسعار للموارد ذات الاستهلاك الواسع سواء بالإنفاق في المشروعات الإنتاجية بزيادة السلع و بالتالي إلى إنخفاض الأسعار أو فرض ضرائب لغرض التخفيض الطلب على تلك السلعة. ⁽²⁾

(1)حجازي، محمد أحمد ، مرجع سابق، ص98.

(2)العمرى، هشام صفوت، مرجع سابق، ص22.

بلغ إجمالي الإنفاق خلال عام 2008 حوالي 5431 مليون دينار مقابل 4586.5 مليون دينار خلال عام 2007 مسجلاص بذلك ارتفاعاً مقداره 844.5 مليون دينار أو ما نسبته 18.4% وقد جاء هذا الارتفاع في إجمالي الإنفاق نتيجة لارتفاع النفقات الجارية بمقدار 737.5 مليون دينار أو ما نسبته 19.74% وارتفاع النفقات الرأسمالية بحوالي 107 مليون دينار أو ما نسبته 12.7% ويعزى الارتفاع في النفقات الجارية إلى زيادة مخصصات الجهاز العسكري وفاتورة التقاعد ورواتب الجهاز المدني وذلك بسبب زيادة الطبيعة السنوية في هذه النفقات والزيادة التي طرأت على رواتب العاملين والمتقاعدين في الجهازين المدني والعسكري ضمن إطار إجراءات شبكات الأمان الاجتماعي التي تم تنفيذها خلال عام 2008.

تحتل الموازنة العامة في حياة البلاد أهمية خاصة، كونها تجسد السياسة الاقتصادية الرسمية، وتحدد بالضرورة تداعيات هذه السياسية في الجوانب المعيشية والتنمية والاجتماعية، وتتجه السياسة المالية في الأردن في عام 2006 إلى تحقيق زيادات كبرى في ضريبة المبيعات والتي تنعكس على الأسعار النهائية للمستهلكين وعلى تكلفة الإنتاج، في الوقت الذي تجنح فيه إلى تخفيض ضريبة الدخل والأرباح لمختلف الشركات، ما عدا البنوك.

وحدد مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2006 السقف الكلي للإنفاق العام وكذلك السقوف الجزئية لكل وزارة ودائرة حكومية بـ 3.31 مليار دينار بحيث لا يتجاوز العجز الكلي للموازنة العامة ما نسبته 5.6% من الناتج المحلي الإجمالي.

وأهم سمة لموازنة 2006 هو الفقرة في تقدير الإيرادات الضريبية وتحديد إيرادات ضريبة المبيعات ورسوم أخرى تبرز من خلال زيادة ضريبة المبيعات على

العديد من السلع الأساسية من 4% إلى 16%، وإخضاع خدمات جديدة لضريبة المبيعات كأجور المحاماة وغيرها وفرض ضريبة مبيعات نسبتها 16% على استهلاك الماء والكهرباء، وتخفيض حد التسجيل للشركات الصناعية والتجارية من 100 ألف دينار إلى 50 ألفاً مما سيؤدي إلى توسيع نطاق سريان مظلة الضريبة العامة على المبيعات⁽¹⁾.

وفي ضوء هذه السياسة تقدر الإيرادات المحلية بـ 2764 مليون دينار مقابل 2000 مليون عام 2005، أي بزيادة تبلغ نسبتها أكثر من 35% وتقدر الإيرادات الضريبية بـ 1980 مليون دينار مقابل 1368 مليون قدرت لعام 2005 ويقدر ان تبلغ الإيرادات الضريبية 26.5% من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2006، مقابل 24.3 لعام 2005 علماً ان الناتج المحلي الإجمالي يقدر بـ 9944 مليون دينار لعام 2006، وبنسبة نمو تقدر بـ 11% بالأسعار الجارية عن عام 2005⁽²⁾.

ويقدر ان تغطي النفقات الجارية بنسبة 105% وهذه المرة الأولى التي تحقق فيها الإيرادات المحلية هذا المعدل في تغطية النفقات الجارية، بينما يقدر ان تغطي ما يزيد عن 80% من إجمالي النفقات والتي يقدر حجمها، أي حجم الموازنة بـ 3510 مليون دينار وزيادة تبلغ حوالي نصف مليار دينار عن عام 2005 .

وكانت تقديرات ضريبة المبيعات لعام 2005 كانت بحدود 840 مليون دينار، في حين تشير أهم نتائج التحصيلات الضريبية، إلى أنها ستتجاوز المليار دينار، وفي حين تقدر ضريبة المبيعات لعام 2006 بحوالي مليار دينار، فإنها سترتفع في

¹ البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، المجلد 44، العدد7، تموز 2008، دائرة الأبحاث، 2008، ص24.

² البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، مرجع سابق، ص24.

التحصيلات الفعلية بنسبة عالية. وتوقع المشروع أن يبلغ "الناتج" 9.9 مليار دينار
بالأسعار الجارية محققاً بذلك نمواً نسبته 11% عن العادة التقدير لعام 2005.

وقررت الحكومة الأردنية تخفيض حجم النفقات العامة للسنوات "2006-
2008" من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 10% في موازنة 2006.

وقدرت موازنة العام الحالي 2005 العجز الكلي بنسبة 3.3% من الناتج
المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية والبالغ حوالي 8.2 مليار دينار، بينما يتجاوز
مستواه في العام 2004 بنسبة 7.4%.

وتوقع "المشروع" أن تزداد نسبة مساهمة إجمالي الاستثمارات المحلية في الناتج
المحلي الإجمالي خلال السنوات "2006-2008" مدفوعة بشكل أساسي من تزايد
وتيرة استثمارات القطاع الخاص في حين أشارت تقديرات موازنة العام 2005 إلى زيادة
نسبة مساهمة إجمالي الاستثمارات المحلية في الناتج المحلي من 23% في العام
2004 إلى 25% في العام الحالي لتصل إلى 26.7% و 27% في العامين 2006
و2007 تباعاً. وقدرت موازنة العام 2006 نسبة النمو في حركة الصادرات
والمستوردات بواقع 20% بالمتوسط لكل منها، في حين كانت التقديرات في موازنة
2004 تشير إلى نمو في الصادرات الوطنية من السلع خلال الأعوام الثلاثة "2005-
2007"، نمواً سنوياً تتراوح نسبته بين 5% إلى 7% مقارنة بمستواها القياسي في العام
2004⁽¹⁾.

¹ وزارة المالية الأردنية، نشرة مالية الحكومة العامة، المجلد العاشر، العدد الثاني عشر، كانون ثاني، 2009، ص 19.

وتوقعت موازنة العام المقبل أن تتزايد نسبة عجز الحساب الجاري لميزان المدفوعات إلى الناتج المحلي الإجمالي بأسعار الجارية خلال الأعوام المقبلة "2006-2008"، جراء الانخفاض المتوقع في حصيللة المساعدات الخارجية للمملكة وارتفاع قيمة الفاتورة النفطية بشكل رئيسي.

وقدرت أن يصل حجم الإيرادات إلى 2.7 مليار دينار أو ما نسبته 27.9% من الناتج المحلي الإجمالي، وعلى الرغم من الانخفاض المتوقع في حصيللة المنح الخارجية خلال عامي "2007 و2008"، من المتوقع ان تحافظ نسبة الإيرادات العامة آلي الناتج المحلي على نفس مستواها تقريبا في عام 2006⁽¹⁾.

وكانت تقديرات الإيرادات العامة حسب موازنة العام الحالي 2005 الصادرة عن الموازنة العامة 2.5 مليار دينار، متضمناً المنح الملتمزم بها لتمويل مشاريع برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي. وقدُرت الإيرادات المحلية في موازنة العام 2006 ما مقداره 2.5 مليار دينار مسجلة نمواً عن مستواه المقدر في قانون موازنة عام 2005 بنسبة 28% لتصل نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي 25.7%. واستندت الموازنة في توقعاتها نحو ارتفاع حصيللة الإيرادات الضريبية بنسبة 28.9% على أن ترتفع تغطية الإيرادات المحلية للنفقات العامة من 60.1% في قانون موازنة عام 2005 آلي 76.9% في العام 2006.

وقدرت قيمة المنح الخارجية لعام 2006 بمبلغ 211 مليون دينار مشكلة ما نسبته 2.1% من الناتج المحلي الإجمالي بأسعار الجارية لعام 2006، ومن المتوقع

¹ البنك المركزي الأردني، مرجع سابق، ص25.

أن تتخفف هذه النسبة خلال عامي "2007-2008" لتصل إلى ما نسبته 1.1% في عام 2008.

وكانت تقديرات موازنة 2005 للمنح الخارجية بنحو 570 مليون دينار منها 205 ملايين دينار منح ملتزم بها بما فيها منح برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي والباقي 365 مليون دينار منح منتظر ورودها إلى الخزينة لتشكل ما نسبته 6.9% من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية للعام 2005.

وقدرت النفقات العامة في موازنة 2006، بمبلغ 3.3 مليار دينار أي ما نسبته 33.3% من الناتج المحلي الإجمالي لتهدب بعد ذلك تدريجياً وتصل إلى ما نسبته 30.2% في عام 2008 ليتواءم مع نهج الحكومة الرامي لضبط النفقات وتوجيهها للحد من مشكلتي البطالة والفقير⁽¹⁾.

وتتقسم النفقات إلى شقين: الأول نفقات جارية بمبلغ 2.6 مليار دينار لتسجل بذلك زيادة نسبتها 2.6% عن مستواها المقدر في موازنة العام 2005 والبالغ 2.3 مليار دينار، علما بان الحكومة أعادت تقديره بعد شمولها لبند دعم المحروقات بمبلغ 250 مليون دينار.

وأشارت موازنة العام 2006 إلى أن التقديرات الأولية للنفقات الرأسمالية تبلغ 720 مليون دينار لتشكل بذلك ما نسبته 7.2% من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة مع 700 مليون دينار للنفقات الرأسمالية للعام 2005.

¹ وزارة المالية الأردنية، مرجع سابق، ص 24.

ويتوقع في ضوء تقديرات موازنة العام المقبل ان يبلغ عجز الموازنة 559 مليون دينار أو ما نسبته 5.6% من الناتج المحلي الإجمالي مقابل عجز مقداره 270 مليون دينار أو ما نسبته 3.3% من الناتج المحلي الإجمالي في موازنة عام 2005، علما بان عجز الموازنة بلغ 293 مليون دينار أو ما نسبته 3.9% من الناتج المحلي المقدر في العام 2004⁽¹⁾.

جدول (2-3-2)

النفقات العامة للحكومة المركزية / موازنة

2008	2008	2007	2006	2005	2004	2003	
أولى	موازنة	فعلي		فعلي أولي		فعلي	
4481.4	4641.8	3743.9	3118.1	2908.0	2377.8	2163.7	النفقات الجارية
763.8	661.1	603.4	539.8	511.8	464.1	441.9	تعويضات العاملين
729.3	620.5	571.8	514.3	489.9	442.5	418.5	الرواتب والأجور والعلاوات
34.5	40.6	31.6	25.5	21.9	21.6	23.4	مساهمات الضمان الاجتماعي
264.9	243.3	137.7	115.1	110.1	105.3	92.5	استخدام السلع

¹ البنك المركزي الأردني، مرجع سابق، ص 31.

							والخدمات
377.4	388.0	367.3	317.8	267.1	229.0	270.3	فوائد القروض على اساس الاستحقاق
248.5	240.0	169.2	132.8	94.2	63.6	61.4	الداخلية
128.9	148.0	198.1	185.0	172.9	165.4	208.9	الخارجية منها:
0.0	0.0	45.5	51.8	60.0	67.9	99.6	فوائد مجدولة:
525.4	677.9	530.7	375.1 4	649.0	321.5	173.3	الإعانات
99.8	137.9	24.3	83.0	48.9	59.1	84.6	الإعانات لمؤسسات عامة غير مالية ومنها
64.5	100.0	16.2	51.9	13.6	22.3	45.8	النفقات الطارئة
0.0	5.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	الإعانات لمؤسسات خاصة غير مالية

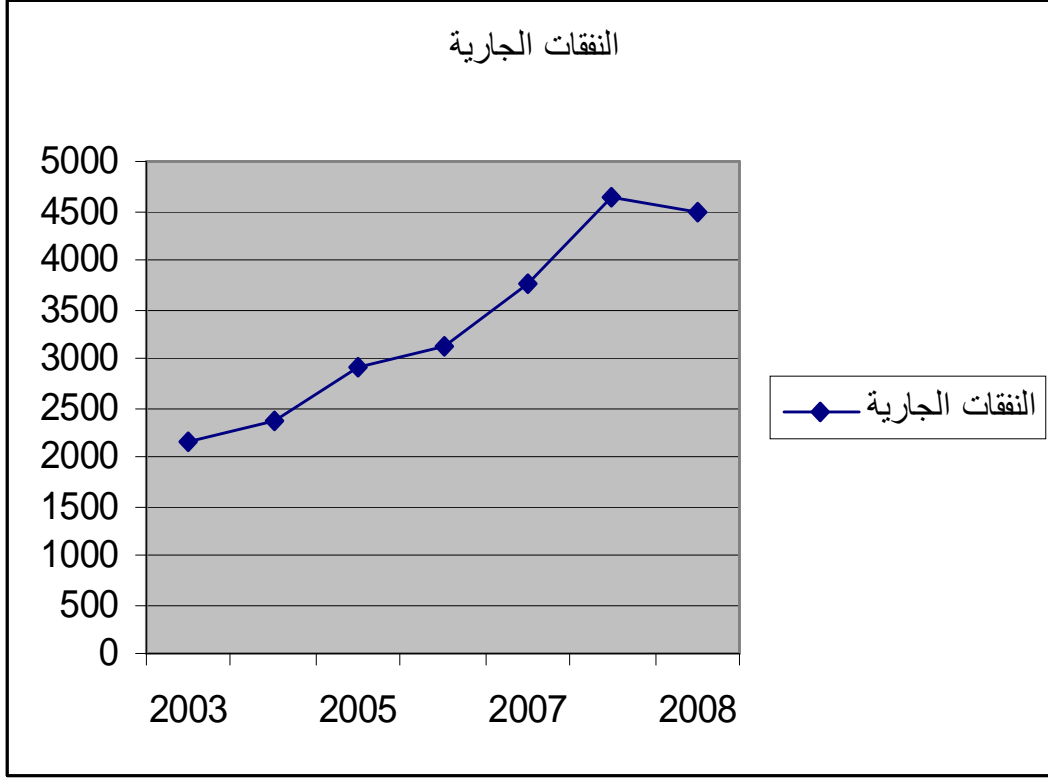
425.6	535.0	506.4	292.1	600.1	262.4	88.7	إعانات دعم السلع
228.6	375.0	200.4	78.1	69.3	0.0	0.0	دعم المواد التمويلية
197.0	160.0	306.0	214.0	530.8	262.4	88.7	دعم المحروقات
80.1	86.6	66.8	49.7	57.6	55.2	55.8	الدعم
889.9	1190.0	737.7	732.8	547.7	439.6	397.4	المنافع الاجتماعية
675.6	571	516.6	490.6	416.7	377.4	345.7	التقاعد والتعويضات
205.3	619.0	221.1	242.2	131.0	62.2	51.7	مساعدات اجتماعية، منها
50.9	391	107.1	113.0	0.0	0.0	0.0	شبكة الأمان الاجتماعي
78.7	72.1	171.8	192.7	65.9	110.1	93.0	نفقات أخرى متنوعة منها:
3.7	0.1	32.2	34.7	22.7	24.2	17.7	البعثات

							العلمية والتدريب
1510. 2	1322. 8	1.128. 5	795.1	698.8	653.0	649.5	مخصصا ت الجهاز العسكري
949.6	1158. 2	842.6	794.1	630.9	802.7	646.1	النفقات الرأسمالية
							إجمالي الإنفاق
5431. 0	5800. 0	4586. 5	3912. 2	3538. 5	3180. 5	2809. 8	على أساس الاستحقاق
5431. 0	5800. 0	4540. 0	3860. 4	3478. 9	3112. 6	2710. 2	على الأساس النقدي

المصدر: أعداد الباحث

شكل (1-3-2)

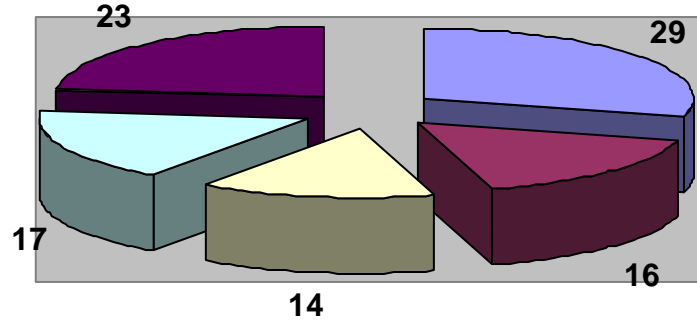
النفقات الجارية



المصدر: البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، المجلد 44، العدد 7، تموز 2013،
دائرة الأبحاث، 2013.

شكل (2-3-2)

النفقات العامة خلال عام 2008



المصدر: البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، المجلد 44، العدد 7، تموز 2013،
دائرة الأبحاث، 2013.

جدول (3-3-2)

توزيع النفقات الجارية حسب التصنيف الوظيفي للحكومة المركزية / موازنة

2008	2007	2006	2005	2004	2003	
موازنة	فعلي		فعلي أولي		فعلي	
748.9	549.6	572.9	387.0	356.9	352.3	الخدمات العمومية
871.1	716.0	474.4	408.0	369.0	413.8	الدفاع
397.4	349.1	249.9	247.0	218.0	204.4	النظام العام وشؤون السلامة
75.2	48.3	47.0	46.0	45.0	38.0	الشؤون الاقتصادية
0.0	46.5	51.8	60.0	67.9	99.6	الفوائد المجددولة
1.1	0.9	0.9	1.0	1.0	3.3	حماية البيئة
18.2	3.6	3.5	3.0	3.0	9.5	الإسكان والمرافق

						الاجتماعية
369.8	334.8	317.5	237.0	225.0	194.1	الصحة
79.7	46.8	38.6	46.0	38.0	37.8	الترفيه والثقافة والدين
437.7	487.5	411.1	348.0	356.0	333.9	التعليم
1642.8	1160.8	920.5	1089.0	671.0	477.0	الحماية الاجتماعية
4641.8	3743.9	3118.1	2908.0	2377.8	2163.7	المجموع

المصدر: وزارة المالية الأردنية، نشرة مالية الحكومة العامة، المجلد العاشر، العدد الثاني عشر،

كانون ثاني، 2013

الفصل الثالث

الدراسة الميدانية

من خلال الآتي:

المبحث الأول: المجلس الأعلى للشباب

المبحث الثاني: تحليل البيانات وإختبار

الفرضيات

المبحث الاول

المجلس الاعلى للشباب

مرت عملية رعاية الشباب في الأردن بعدة مراحل منذ تأسيس الإمارة وحتى الآن، وقد تمثلت بما يلي:

- مرحلة الرعاية الشبابية العفوية والتلقائية المعتمدة على جهود رسمية وشعبية موسمية بين الحين والآخر وعلى ضوء الإمكانيات المالية ولعل أبرز هذه مظاهر هذه المرحلة إعتماؤها على النخوة والتطوع والصدقة وإستنهاض الهمم وإيقاظ الحماس وتوزعت خلالها على أكثر من جهة رسمية⁽¹⁾.

فقد كانت رعاية الشباب في الأردن وحتى صدور قانون المجلس الاعلى للشباب رعاية الشباب رقم (13) لسنة 1968 تعتمد على جهود الدوائر الحكومية الأهلية والخاصة كالنوادي الرياضية والإجتماعية وكانت محكومة بقانون الجمعيات الخيرية وبإشراف كلي من قبل وزارة الإنشاء والتعمير سابقاً والي أصبحت فيما بعد وزارة التنمية الإجتماعية، حيث كانت الحكومة قد أعلنت عزمها على إقامة هذه المجلس الاعلى للشباب في كانون الأول عام 1966 بناء على توجيهات المغفور له الملك الحسين في خطاب العرش الذي ألقاه في الدورة الرابعة لمجلس الأمة الأردني عام 1966⁽²⁾.

ومنذ ذلك الحين أصبح أمر رعاية الشباب منوطاً بمجلس الاعلى للشباب حكومية (المجلس الاعلى للشباب رعاية الشباب) لها قانون وحدد أعمالها ومجالات

(1) موسى العودات، وضع نموذج مقترح لمراكز الشباب في الأردن في ضوء تقييم الواقع الحالي من وجهة نظر المشرفين والأعضاء في المراكز الشبابية، ص 64.

(2) المجلس الأعلى للشباب ، رعاية الشباب في الأردن: إنجاز عطاء ولاء وانتماء 2002-2004، سلسلة التنقيف الشبابي (57) عمان: المجلس الأعلى للشباب، 2004، ص 7.

نشاطاتها ومسؤولياتها ومن بينها المراكز الشبابية والمجموعات الكشفية والإرشادية والأندية الرياضية والمخيمات الشبابية والاتحاد الرياضية.

- مرحلة الرعاية الشبابية المبلورة المستندة إلى جهة رسمية محددة بقيت للمجلس الاعلى للشباب تابعة لرئاسة الوزراء حتى عام 1977 عندما أنشأت وزارة الثقافة والشباب وأصبحت تابعة لهذه الوزارة حتى عام 1984 حين أنشأت وزارة خاصة بالشباب وبقي قانون المجلس الاعلى للشباب يحكم عمل الوزارة حتى عام 1987 بصدر قانون رعاية الشباب رقم (8) لسنة 1987 الذي انبثق عنه مجموعة من الأنظمة والتعليمات اللاحقة.

وقد شكل إنشاء وزارة الشباب مرحلة مهمة في الإهتمام بالشباب في شتى مواقع وجوه لخدمته وإعداده إعداداً سليماً بالتعاون والتنسيق مع كافة الجهات الرسمية والأهلية المعنية بالشباب وقد تم أخيراً فصل الرياضة عن العمل الشبابي بتشكيل المجلس الأعلى للشباب واللجنة الأولمبية الأردنية، جاءت التوجيهات الملكية بإنشاء مجلس أعلى للشباب وإعتماد اللجنة الأولمبية الأردنية مسؤولة عن الرياضة التنافسية فتشكل المجلس بموجب قانون مؤقت رقم (65) لسنة 2001، كما تشكلت اللجنة الأولمبية بموجب قانون مؤقت رقم (66) لسنة 2001، وقد تضمن المجلس أهداف رعاية الشباب الأردني وحددها بالآتية⁽¹⁾:

(1) محمود السرحان، كيف تساعد الشباب، سلسلة التثقيف الشبابي، عمان، الأردن، 2006، ص5.

- (1) تنشئة شباب متمسك بعقيدته. منتمٍ لوطنه وأمته واعٍ لموروثها الحضاري وقيمتها، متحلٍ بروح المسؤولية، قادر على تعزيز النهج الديمقراطي والتعددية الفكرية واحترام حقوق الإنسان والتعامل مع معطيات العصر والتقنية الحديثة.
- (2) تعميق إنتماء الشباب للوطن والولاء للقيادة الهاشمية، إحترام الدستور وسيادة القانون ومبادئ الثورة العربية الكبرى.
- (3) تنظيم طاقات الشباب واستثمارها بما يكفل مشاركتهم الفاعلة في التنمية البشرية المستدامة وترسيخ قيم العمل الجماعي والتطوعي.
- (4) تشجيع الباب على ممارسة الرياضة الترويحية بقصد تنمية اللياقة البدنية وتهذيب النفس⁽¹⁾.
- (5) توفير النمو السوي المتوازن للشباب والعمل على إتاحة الفرص أمامه لتنمية مواهبه وقدراته وتشجيعه على إحترام الرأي والرأي الآخر في إطار من الحرية المسؤولة.

* جاء الميثاق الوطني عام 1990 ليؤكد هذه المرتكزات عبر الإشارة الواضحة في الفصل الخامس - المجال الإجتماعي - إلى⁽²⁾:

الميثاق الوطني يؤكد على دور الشباب في التنمية الوطنية الشاملة بإعتبارهم هدف للتنمية وغايتها معاً، وذلك بتمكينهم من المشاركة المجتمعية في كافة الجوانب السياسية، واقتصادية واجتماعية وتوفير المناخ المناسب لإطلاق طاقاتهم وابداعاتهم ووضع البرامج الكفيلة بتحقيق ذلك مع التأكيد على مشاركة الشابات وادماج الشباب من

(1) سالم الحسنات، مرجع سابق، ص53.

(2) الميثاق الوطني الأردني لعام 1990، الفصل الخامس، تعريف بالميثاق الوطني.

ذوي الإحتياجات الخاصة في المجتمع وضرورة السعي لحماية الشباب من الإنحراف ومعالجة أسبابه وتوجيه قدراتهم نحو البناء والتنمية.

كما أكد الميثاق على تعريف الشباب بحقوقهم وواجباتهم للتمسك بالحقوق وتحقيقها والتواصل مع الجهات ذات العلاقة للحصول عليها، وكذلك واجباتهم التي يجب أن يحرصوا على القيام بها كترجمة فعلية لإنتمائهم الوطني لثرى الأردن وولائهم لقيادته الهاشمية⁽¹⁾. وانبثق عن هذا الميثاق مهام المجلس التي تتلخص بالآتي⁽²⁾:

1. رسم السياسة الوطنية لرعاية الناشئين والشباب ، ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها وذلك بالتعاون والتنسيق مع الجهات ذات العلاقة ، بقصد توحيد جهودها واستغلال إمكاناتها المختلفة.
2. ترخيص الأندية والهيئات الشبابية .
3. إنشاء المراكز الشبابية والإشراف عليها ، ووضع البرامج والخطط الكفيلة بتحقيق أهدافها وفقا للتعليمات التي يضعها المجلس لهذه الغاية.
4. رعاية الشباب ذوي الإحتياجات الخاصة وتنظيم استثمار طاقاتهم وإتاحة الفرص لهم لممارسة الأنشطة الشبابية.
5. إبراز قدرات الشباب المبدعين والموهوبين وتبني الخطط والبرامج الكفيلة بتحقيقها.

(1) حمزة الشوابكة، الأردن: الإيمان بالله، الولاء للتاج، الانتماء للوطن، على قدر أهل العزم، الطبعة الأولى، عمان: الأردن، 2003.

(2) الموقع الإلكتروني الخاص بمجلس الأعلى للشباب، نقلا من الرابط الإلكتروني:

6. تمثيل المملكة لدى الجهات والمنظمات العربية والدولية ذات العلاقة، الرسمية منها والاهلية ، وتنظيم التبادل الشبابي ، وتوقيع الاتفاقيات معها.
7. اقتراح التشريعات المتعلقة برعاية الشباب.
8. تحديد بدل الخدمات التي يقدمها المجلس بموجب تعليمات يصدرها لهذه الغاية.
9. تشكيل اللجان التي يراها ضرورية لمساعدته على تنفيذ مهامه

ويدير ويشرف المجلس على (65) مركزا شبابيا منها (40) مركزا للشباب و (25) مركزا للشابات منتشرة في كافة مناطق المملكة. و(3) مدن رياضية في عمان واريد والزرقاء. و(13) مجمعا رياضيا في المحافظات والألوية.و(6) معسكرات شبابية منتشرة في مناطق المملكة.و(7) بيوت للشباب منتشرة في كافة مناطق المملكة. ويشرف ويقدم المجلس الدعم المالي والمعنوي ل (281) ناديا رياضيا ثقافيا اجتماعيا منتشرة في كافة مناطق المملكة.وصدر عن المجلس (45) كتابا من كتب سلسلة التثقيف الشبابي حول ثوابتنا الوطنية والقومية والحضارية ومهارات الحياة العصرية، وسياسة المجلس الاستمرار في إصدار هذه السلسلة.

للمجلس مجلة خاصة به (مجلة الشباب) وهي منبر للشباب تعنى بشؤونهم وتوزع على الشباب في الداخل والخارج. وتم تأهيل فرقة فنية مختلطة للتراث الشعبي الأردني وقد قامت بتمثيل الأردن في أكثر من محفل شبابي خارجي وأحرزت نتائج متقدمة ومشرفة. ووقع المجلس عددا من البروتوكولات والاتفاقيات الثنائية مع عدد من البلدان العربية الشقيقة والدول الاخرى الصديقة. وللمجلس نشاط مميز يتم بالتعاون مع المنظمات الدولية والمحلية غير الحكومية التي تعنى برعاية الشباب.ويقوم المجلس بتفعيل قانون صندوق دعم الحركة الشبابية والرياضية.

ظلت وزارة الشباب والرياضة ترعى القطاع الشبابي إلى حين تشكيل المجلس الأعلى للشباب بعد صدور القانون المؤقت رقم (65) لسنة (2001م) والذي جاء أثر قيام الحكومة بإلغاء الوزارة بهدف زيادة التركيز وتوجيه الإهتمام لقطاع الشباب في الجوانب الثقافية والاجتماعية وغيرها⁽¹⁾.

تحددت أهداف المجلس بموجب المادة (3) من القانون المذكور، التي نصت على أن المجلس يتمتع بشخصية اعتبارية ذات إستقلال مالي وإداري ويهدف إلى⁽²⁾:

- تنشئة شباب متمسك بعقيدته. منتمٍ لوطنه وأمته واعٍ لموروثها الحضاري وقيمها، متحلٍ بروح المسؤولية، قادر على تعزيز النهج الديمقراطي والتعددية الفكرية واحترام حقوق الإنسان والتعامل مع معطيات العصر والتقنية الحديثة.
- تعميق إنتماء الشباب للوطن والولاء للقيادة الهاشمية، إحترام الدستور وسيادة القانون ومبادئ الثورة العربية الكبرى⁽³⁾.
- تنظيم طاقات الشباب وإستثمارها بما يكفل مشاركتهم الفاعلة في التنمية البشرية المستدامة وترسيخ قيم العمل الجماعي والتطوعي.
- تشجيع الباب على ممارسة الرياضة الترويحية بقصد تنمية اللياقة البدنية وتهذيب النفس.

(1) المجلس الأعلى للشباب، القانون المؤقت رقم (65) لسنة (2001م)

(2) المجلس الأعلى للشباب، القانون المؤقت رقم (65) لسنة 2001، المادة 3.

(3) حنان طوقان، التفكير الديمقراطي والمشاركة المدنية في الأردن، مركز الأميرة بسمة للشباب، كريستين

سكويز، دراسة الشباب والمشاركة السياسية لمؤسسة كونراد أيدناور، عمان، 2003، ص55.

* حددت المادة (5) من القانون مهمات المجلس حيث نصت على أنه يمارس في سبيل تحقيق أهدافه الصلاحيات التالية⁽¹⁾:

- رسم السياسات الوطنية لرعاية الناشئين والشباب ووضع البرامج والخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها وذلك بالتعاون والتنسيق مع الجهات ذات العلاقة بقصد توحيد جهودها واستغلال إمكاناتها المتعددة.
- ترخيص الأندية والهيئات الشبابية وتسجيلها.
- إنشاء المراكز الشبابية والإشراف عليها ودعمها ووضع البرامج والخطط الكفيلة بتحقيق أهدافها وفقاً للتعليمات التي يضعها المجلس لهذه الغاية.
- رعاية الشباب ذوي الإحتياجات الخاصة وتنظيم إستثمار طاقاتهم وإتاحة الفرص لهم لممارسة الأنشطة الشبابية.
- ترسيخ قيم العمل الجماعي لدى الشباب وكسابهم المهارات المعاصرة وللإفادة من التقنية الحديثة وتكنولوجيا المعلومات⁽²⁾.

تبنى المجلس وسائل وآليات متنوعة لتحقيق الأهداف والمهمات المذكورة وتم إصدار نظام تنظيم المجلس الأعلى للشباب، ونظام مركز إعداد القيادات الشبابية، ونظام الصندوق الوطني لدعم الحركة الشبابية والرياضية، لتنظيم عمله.

يعد المجلس الأعلى للشباب المظلة الرسمية للعمل الشبابي في الأردن، بحيث يشرف على جميع الهيئات والأندية التي يبلغ عددها (263) نادياً رياضياً، بالإضافة

(1) المجلس الأعلى للشباب، القانون المؤقت رقم (65) لسنة 2001، المادة 5.

(2) عبد القادر الشخلي ، النشاطات وعلاقتها بتحصيل تلاميذ المرحلة الابتدائية، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة دمشق: سوريا 1998، ص45.

إلى (70) مركزاً للشباب والشابات. ويدير ويشرف على المدن والمجمعات الشبابية الرياضية ومعسكرات الشباب وبيوتهم المنتشرة في مناطق المملكة جميعها، فهناك (5) مدن شبابية و (13) مجمعاً شبابياً رياضياً و(15) معسكراً وبيتاً للشباب⁽¹⁾.

تشكل مراكز الشباب أهم أذرع تحقيق الرؤية الشبابية للمجلس وتخدم الفئة العمرية (12-24) من الإناث والذكور، وينفذ المجلس نشاطاته من خلال مديريته ومراكزه المنتشرة في جميع المحافظات والأقاليم، وقد شهدت السنوات الأخيرة قفزات نوعية في البرامج والأنشطة والمشاريع المنفذة، حيث أولى المجلس تطوير قدراته البشرية إهتماماً كبيراً من حيث عقد دورات تدريبية لهم لرفع مستوى أدائهم مما انعكس إيجاباً على نوعية البرامج المقدمة. وتنفذ المراكز برامج تدريبية متنوعة للشباب الإجتماعية والثقافية والبيئية والترفيهية وغيرها⁽²⁾.

حرص المجلس على التعاون مع عدد من المنظمات الدولية في تحقيق أهدافه وتنفيذ برامجهم وفعالياتهم، ومنها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة اليونيسيف والمفوضية الأوروبية، والمجلس الثقافي البريطاني وغيرها، إضافة إلى عدد من الدول الشقيقة التي ترتبط معها الأردن في إتفاقيات وبرامج تبادل شبابية، وفيما يلي أبرز الإنجازات التي تحققت خلال السنتين الأخيرتين⁽³⁾:

(1) المجلس الأعلى للشباب ، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، استراتيجية وخطة عمل قاع الرعاية الشبابية والرياضة للأعوام 2004-2006، عمان - الأردن، 2003، ص25.

(2) المجلس الأعلى للشباب، مرجع سابق ص26.

(3) يحيى الخوالدة ، رعاية الشباب في الأردن، عمان: المجلس الأعلى للشباب، 2004، ص44.

- التوعية والتثقيف الشبابي من خلال إصدار سلسلة التثقيف الشبابي التي صدر منها (55) موجهاً للشباب ورعايتهم وتنميتهم، إضافة إلى إصدار مجلة شهرية تعني بالشباب وقضاياهم ونشاطاتهم.
 - بناء واستكمال البنى التحتية للمنشآت الرياضية والشبابية التي تمثلت في المدن والمجمعات الرياضية ومراكز الشباب النموذجية والمعسكرات وبيوت الشباب.
 - تطوير قدرات العاملين مع الشباب وتنمية ميولهم واتجاهاتهم بما يمكنهم من العمل في رعاية الشباب وتنميتهم بكفاءة وفاعلية.
 - تفعيل مشاركة الشباب في اللقاءات والأنشطة الشبابية، بحيث توزعت على مدار العام، وارتفع عدد المشاركين فيها من ثلاثة آلاف شاب وشابة في عام (2003م) إلى خمسة وسبعين ألف شاب وشابة شاركوا عام (2004م) في ورش العمل والمعسكرات الشبابية والأعمال التطوعية وبرامج التوجيه الوطني.
 - توسيع قاعدة المشاركة والتفاعل مع الشباب، وذلك من خلال التنوع في الفئات المستهدفة وشمولها لطلبة الجامعات وكليات المجتمع الحكومية والأهلية.
 - زيادة الإهتمام بالشباب الأردنيين في الخارج بعقد لقاءات سنوية لهم لتعريفهم بمنجزات الوطن ومحاورة المسؤولين فيه.⁽¹⁾
- ويهدف الارتقاء بالقطاع الشبابي في الأردن، فقد وقعت الحكومة الأردنية ممثلة بوزارة التخطيط، إتفاقية مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وتضمنت التعاون في تنفيذ (21) مشروعاً . وقد تم البدء بتنفيذ ستة مشاريع منها وهي⁽²⁾:

(1) المجلس الأعلى للشباب، مرجع سابق ص30.

(2) يحيى الخوالدة، مرجع سابق، ص45.

1. الإستراتيجية الوطنية للشباب وخطة عمل المجلس الأعلى للشباب وصندوق دعم الحركة الشبابية والرياضية.
2. الترويج لرؤية المجلس الجديدة ولالإستراتيجية الوطنية للشباب.
3. حوسبة عمل المجلس والصندوق.
4. إعادة هيكلة المجلس والصندوق.
5. بناء وتطوير قدرات العاملين مع الشباب.
6. وضع إستراتيجيات إستثمار قصيرة المدى وأخرى متوسطة وطويلة المدى للصندوق.

وكان لدعم الصندوق الوطني أبلغ الأثر في زيادة مخصصات المجلس، وتحسين وتوسيع الخدمات وتنويعها⁽¹⁾.

المنظمات العاملة في مجال رعاية الشباب:

هناك الكثير من الدوائر الحكومية العاملة في مجال رعاية الشباب في الأردن، ويمكن تصنيفها حسب الجهة المشرفة على الفئات التالية⁽²⁾:

أ- الدوائر الحكومية الوطنية الحكومية: المجلس الأعلى للشباب، ووزارات الدولة المختلفة مثل وزارات التربية والتعليم والتعليم العالي والصحة والأوقاف والتنمية الإجتماعية والعمل.. وغيرها.

(1) موسى العودات، مرجع سابق، ص74.

(2) المجلس الأعلى للشباب، مرجع سابق، ص15.

ب- الدوائر الحكومية الوطنية غير الحكومية (الأهلية): وقد تجاوز عددها (41) للمجلس الاعلى للشباب منها صندوق الملك عبدالله الثاني للتنمية، والصندوق الأردني الهاشمي للتنمية البشرية بمراكزه المختلفة، مؤسسة نور الحسين، اتحاد المرأة الأردنية، ومركز هيا الثقافي ومجلس الاعلى للشباب نهر الأردن، قرى الأطفال SOS، وجائزة الحسن للشباب، وبرنامج إنجاز، وهذه الدوائر الحكومية لديها اهتمامات كبيرة بقطاع الشباب ضمن اهتمامها وأولويات عملها.

ج- المنظمات الدولية: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف.. وغيرها.

والرؤيا لهذا المجلس هو تنشئة وتنمية شباب أردني واعٍ لذاته وقدراته، منتم لوطنه ومشارك في تنميته وتطوره مشاركة حقيقية وفاعلة، ومتمكّن من التعامل مع متغيرات العصر ومستجداً ته بوعي وثقة واقتدار ضمن بيئة داعمة وآمنة.⁽¹⁾

وتهدف رسالتها إلى الارتقاء برعاية الشباب والشابات في الأردن وتنميتهم معرفياً، ومهاراتنا، واتجاهاتنا، بما يمكنهم من التعامل مع الشباب.

ويقوم المجلس الأعلى للشباب بالإعداد لبناء وتطوير المرحلة الثانية من الإستراتيجية الوطنية للشباب في المملكة للفترة: 2010 – 2015 م، والتي تستند إلى الأولويات الوطنية وأولويات الشباب أنفسهم، بحيث تساعد في تحقيق التشاركية والتكاملية مع وبين المؤسسات والمنظمات المختلفة التي تتعامل مع الشباب في

(1) المجلس الأعلى للشباب، مرجع سابق، ص19.

المملكة، وذلك لتحقيق رؤية مشتركة للشباب والعاملين معهم والمعنيين في رعايتهم وتمييزهم.

وسيتم تحديد الأولويات الوطنية المتعلقة بالشباب في الأردن من البيانات التي سيتم التوصل إليها من جلسات استمطار أفكار (عصف ذهني) تحليل واقع الحركة الشبابية في الأردن في بيئته الداخلية والخارجية، التي سيشارك فيها ممثلو المؤسسات الفاعلة معهم والإدارات والقيادات الوطنية الشبابية المعنية برعايتهم وتمييزهم، ومن التغذية الراجعة التي سيتم التوصل إليها من المقابلات التي سيتم إجراؤها مع عدد من ممثلي الجهات التي تعمل بتشاركية مع المجلس الأعلى للشباب ومؤسساته المختلفة.

وسيتم تحديد أولويات الشباب في الأردن بالرجوع إلي البيانات التي تم التوصل إليها من الدراسة التقييمية للمرحلة الأولى من الإستراتيجية الوطنية للشباب في الأردن (2004-2009)، ومن حلقات نقاش مجموعات الشباب البؤرية ، ونتائج استقصاء ماذا يريد الشباب الأردني من الوطن في ضوء ما يريده الوطن لهم والتعرف إلى اتجاهاتهم وميولهم والتحديات التي تواجههم من وجهة نظرهم.

السياسة الإعلامية للمجلس الأعلى للشباب⁽¹⁾

أ. الالتزام بالسياسات الإعلامية في الدولة الأردنية.

ب. الالتزام بمدونة السلوك الحكومي للتعامل مع وسائل الإعلام المختلفة المقروءة والمسموعة والمرئية.

(1) الموقع الرسمي للمجلس الأعلى للشباب، www.youth.gov.jo

ج. حق الوصول الى المعلومة مصون على الدوام.

د. نقف على نفس المسافة من جميع وسائل الإعلام الوطنية ونتعامل مع الجميع في إطار المصلحة العليا والمحافظة على الأمن والاستقرار.

هـ. نرحب بالتشاركية مع الإعلام الأردني الهادف الى خلق ثقافة إعلامية وطنية والساعي الى الإصلاح المتدرج من خلال الرقابة ونشر الرأي والرأي الآخر خدمة للمصلحة الوطنية الأردنية العليا ودعماً للأمن الوطني الأردني بمفهومه الشامل بعيداً عن الشخصية أو الأمور الخاصة.

و. الاحتكام في السياسة الإعلامية الى الرقابة على السياسات والإجراءات والخطط والتصرفات في الشأن العام دون التعرض أو التجريح أو الذم أو القبح للأشخاص أو التدخل في خصوصياتهم.

ز. سياستنا الإعلامية تؤكد على أن الإعلام هو إعلام المجلس الأعلى للشباب بجميع مكوناته وليس إعلام أشخاص أو إعلام حب الظهور أو الإعلام الذي يركز على المسؤول بعيداً عن العمل العام.

ح. يعنى في المجلس الأعلى للشباب ناطقاً إعلامياً ويكون حلقة الوصل ما بين المجلس ووسائل الإعلام الوطنية الأخرى في جميع الاتصالات الإعلامية في المجلس.

ط. يعنى منسقاً إعلامياً في كل مديرية شباب ويرتبط مع الناطق الإعلامي لضمان سهولة الوصول الى المعلومة وتحاشياً للتخبط أو الازدواجية.

ي. لا يجوز التصريح لوسائل الإعلام دون إذن رسمي التزاماً بمدونة السلوك الحكومي تجاه الإعلام⁽¹⁾.

ك. إذا أرادت أية وسيلة إعلامية التواصل مع المجلس فيتم ذلك من خلال الناطق الإعلامي في المجلس والمنسقين الإعلاميين في المديرية ويقوم الناطق الإعلامي بإبلاغ مدير الإعلام الشبابي والعلاقات العامة ومن ثم يتم إبلاغ رئيس المجلس أو الأمين العام وهما يحددان الجهة التي ستقوم بالتصريح لتلك الوسيلة حسب الموضوع المطروح.

ل. إذا أرادت أية جهة من المجلس في المركز أو الميدان التصريح لوسائل الإعلام فيتم ذلك من خلال مديرية الإعلام الشبابي والعلاقات العامة التي توجه الناطق الإعلامي ليتم التنسيق على أحسن وجه لإظهار الخطاب الإعلامي في المجلس بكل وضوح وشفافية.

م. ضرورة الالتزام من قبل جميع موظفي المجلس عند التصريح لوسائل الإعلام بعدم تسريب أية معلومات تضر بالمصلحة الوطنية الأردنية العليا أو تضر بالأمن الوطني الأردني.

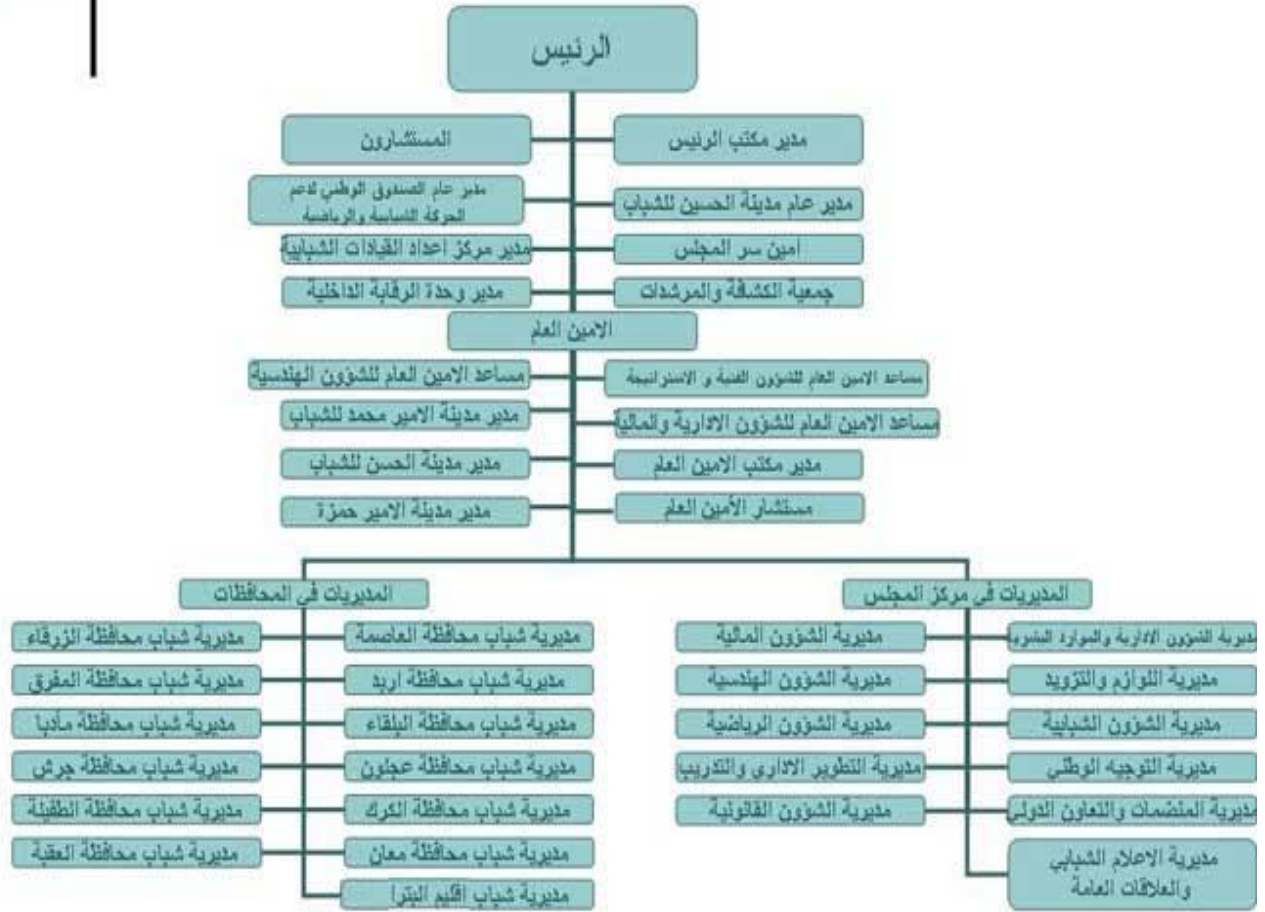
ن. ضرورة الالتزام من قبل جميع موظفي المجلس عند التصريح لوسائل الإعلام بعدم التعرض لأية شخصية أو القبح أو الذم أو التجريح وإنما الاحتكام دائماً الى الحديث عن السياسات والإجراءات والخطط والتصرف أو السلوك في الشأن العام.

(1) الموقع الرسمي للمجلس الأعلى للشباب، www.youth.gov.jo

س. كل من يخالف هذه السياسة معرّض للمساءلة وعلينا جميعاً أن نتذكر أننا
موظفين رسميين انتماؤنا للأردن وولاؤنا للقيادة الهاشمية ولمؤسساتنا الوطنية.

الشكل (1/1/3)

الهيكل التنظيمي للمجلس الاعلى للشباب



المصدر: الموقع الرسمي للمجلس الاعلى للشباب: www.youth.gov.jo

المبحث الثاني

تحليل البيانات واختبار الفرضيات

أولاً : صدق وثبات أداة الدراسة:

تم الاعتماد على الاستبيان كأداة رئيسية لجمع المعلومات من أفراد عينة الدراسة وللتأكد من صدق الأداة تم عرضها على محكمين من العاملين في ديوان المحاسبة ودائرة الموازنة العامة وأعضاء هيئة التدريس في الجامعة الأردنية. وتم استخراج قيمة معامل كرونباخ ألفا لثبات أداة الدراسة وقد بلغت قيمتها (90%) وهي أعلى من النسبة المعتمدة إحصائياً والتي تبلغ (65%) المعتمدة.

ثانياً: مجتمع وعينة الدراسة:

يتكون مجتمع الدراسة في قسمي المحاسبة والدائرة المالية في المجلس الأعلى للشباب وتم توزيع 100 استمارة وكذلك تم توزيع 100 استمارة على موظفي ديوان المحاسبة، حيث تم توزيع 150 استمارة وكان عدد الاستمارات التي تم جمعها وتحليلها والمقبولة إحصائياً 138 استمارة.

بعد توزيع الاستمارة على عينة الدراسة تم تفرغ البيانات وفق برنامج التحليل الإحصائي (SPSS) واستخراج قيم التكرارات والنسب المئوية لخصائص عينة الدراسة وهي كما يلي :

أولاً : يتضمن هذا الجزء تحليل الخصائص العامة لعينة الدراسة

جدول رقم (1/2/3)

توزيع أفراد عينة الدراسة حسب العمر

العمر	العدد	النسبة المئوية
أقل من 30 سنة	55	40%
30 وأقل من 35 سنة	23	17%
35 سنة وأقل من 40 سنة	39	28%
40 سنة فأكثر	21	15%
المجموع	138	100%

المصدر: إعداد الباحث استناداً لبيانات الدراسة الميدانية 2014

يلاحظ من بيانات الجدول رقم (1/2/3) حسب العمر بان أعلى نسبة كانت من الفئة العمرية الأقل من 30 سنة وكانت نسبتهم 40%، ثم تلتها الفئة العمرية 35 سنة وأقل من 40 سنة حيث بلغت نسبتهم 28%، ثم الفئة العمرية 30 سنة وأقل من 35 سنة حيث كانت نسبتهم 17%، وكانت أدنى فئة عمرية هي الفئة التي تزيد أعمارهم عن 40 سنة فكانت نسبتهم 15%.

جدول رقم (2/2/3)

توزيع أفراد عينة الدراسة حسب الجنس

الجنس	العدد	النسبة المئوية
ذكر	75	54%
أنثى	63	46%
المجموع	138	100%

المصدر: إعداد الباحث استناداً لبيانات الدراسة الميدانية 2014

يلاحظ من بيانات الجدول رقم (2/2/3) أن نسبة الذكور من أفراد العينة التي تم اختيارها كانت أعلى من نسبة الإناث، حيث بلغت نسبة الذكور 54%، بينما بلغت نسبة الإناث 46%.

جدول رقم (3/2/3)

توزيع أفراد عينة الدراسة حسب المؤهل العلمي

المؤهل العلمي	العدد	النسبة المئوية
توجيهي فأقل	-	-
كلية مجتمع	32	%23
بكالوريوس	77	%56
دراسات عليا	29	%21
المجموع	138	%100

يلاحظ من بيانات الجدول رقم (3/2/3) حسب المؤهل العملي بان أعلى نسبة كانت من البكالوريوس حيث بلغت نسبتهم %56، والنسبة التي تليها كانت كلية مجتمع حيث بلغت النسبة %23، وأدنى النسب للدراسات العليا حيث بلغت %21.

جدول رقم (4/2/3)

توزيع أفراد عينة الدراسة حسب التخصص

التخصص	العدد	النسبة المئوية
محاسبة	78	%56
إدارة أعمال	22	%16
قانون	8	%6
أخرى	30	%22
المجموع	138	%100

المصدر: إعداد الباحث استناداً لبيانات الدراسة الميدانية 2014

يلاحظ من بيانات الجدول رقم (4/2/3) حسب التخصص فان أعلى نسبة كانت لتخصص المحاسبة حيث بلغت 56%، ويليهما المجالات الأخرى بنسبة بلغت 22%، ونسبة تخصص القانون كانت 6%، ونسبة إدارة الأعمال كانت 16% .

جدول رقم (5/2/3)

توزيع أفراد عينة الدراسة حسب مدة الخدمة

مدة الخدمة	العدد	النسبة المئوية
أقل من 5 سنوات	80	58%
5 سنوات وأقل من 10	33	24%
10 سنوات وأقل من 15 سنة	21	15%
15 سنة فأكثر	4	3%
المجموع	138	100%

المصدر: إعداد الباحث استناداً لبيانات الدراسة الميدانية 2014

يلاحظ من بيانات الجدول رقم (5/2/3) بأن أعلى نسبة كانت للذين كانت مدة خدمتهم أقل من 5 سنوات حيث كانت نسبتهم 58% وكانت أدنى نسبة للذين تزيد خبرتهم عن 15 سنة بنسبة بلغت 3% للفئة العمرية 15 سنة فأكثر 8% من أفراد عينة الدراسة.

جدول رقم (6/2/3)

توزيع أفراد عينة الدراسة حسب مكان العمل

مكان العمل	العدد	النسبة المئوية
المجلس الأعلى للشباب	58	42%
ديوان المحاسبة	80	58%
المجموع	138	100%

المصدر: إعداد الباحث استناداً لبيانات الدراسة الميدانية 2014

يلاحظ من بيانات الجدول رقم (6/2/3) بأن الذين يعملون في المجلس الأعلى للشباب كانت نسبتهم 42% من أفراد عينة الدراسة والذين يعملون في ديوان المحاسبة كانت نسبتهم 58%.

ثالثاً: تحليل فقرات الاستبيان

يتضمن هذا الجزء قياس اتجاهات عينة الدراسة نحو رقابة الأداء وضبط النفقات وذلك من خلال استخراج قيم المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية وهي كما يلي:

(1) رقابة الأداء

جدول رقم (7/2/3)

المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لإجابات المبحوثين على الفقرات المتعلقة

برقابة الأداء

الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	العبارات
1.60	4.52	1. يمارس مدققو الديوان الرقابة على المال العام أينما وجد دون أن تستثنى أي جهة من تلك الرقابة.
1.15	3.50	2. يرفض مدقق الديوان المشاركة في أعمال الجهات الخاضعة للتدقيق التي يمكن أن تؤثر على استقلاليتها وموضوعيته.
1.16	3.52	3. يشارك مدقق الديوان في فريق عمل متكامل الخبرات والمهارات لتدقيق أداء البرامج الحكومية.
1.35	3.64	4. يشارك مدقق ديوان المحاسبة في دورات تدريبية كفاءة في مجال تدقيق (رقابة) الأداء.
1.21	3.96	5. يساهم مدقق الديوان في تقديم دراسات فنية متخصصة للجهة الخاضعة للتدقيق.

1.18	3.86	6. يتصف مدقق الديوان بالتيقظ والحذر تجاه الحوادث التي تثير الشبهات حول وجود فساد أو سوء استخدام مع التبليغ عنها حال اكتشافها.
0.90	3.55	7. تخضع كافة الأعمال التي ينفذها مدقق الديوان للمراجعة من قبل أشخاص ذوي كفاءة ومهارة عاليتين.
1.15	3.50	8. يقوم مدقق الديوان بالحصول على فهم واضح لأهمية البرنامج الخاضع للتدقيق والبيئة التي يعمل فيها.
1.40	4.00	9. يقوم المدقق بفهم أنظمة الرقابة الداخلية عند التخطيط للتدقيق.
1.53	3.30	10. يحدد مدقق الديوان المعايير اللازمة لتدقيق أداء البرنامج الحكومي عند التخطيط للتدقيق.
1.45	3.36	11. يمارس مدققو الديوان الرقابة على المال العام أينما وجد دون أن تستثنى أي جهة من تلك الرقابة.
1.31	3.10	12. يقوم رئيس المدققين بمراجعة جميع أعمال المدققين الرقابية قبل إنهاء التقارير الرقابية.
0.88	3.44	13. يقوم مدقق ديوان المحاسبة بتدقيق القرارات الإدارية واتخاذ إجراءات فعّالة لتصويبها.

1.45	3.36	14. يقوم مدقق الديوان بجمع أدلة كافية وموثوقة وذات علاقة لدعم استنتاجاته وتوصياته.
1.31	3.40	15. يحصل المدقق على أدلة إثبات كافية حول صحة ومعقولية البيانات الحاسوبية المعالجة والتي تؤثر على نتائج التدقيق.
1.26	3.42	16. يقوم مدقق الديوان بتوثيق أعمال التدقيق في جميع مراحلها في أوراق عمل مكتملة ومفصلة بشكل كاف.
	3.22	الكلي

المصدر: إعداد الباحث استناداً لبيانات الدراسة الميدانية 2014

يلاحظ من بيانات الجدول السابق وجود درجة متوسطة من الموافقة على فقرات الاستبيان المتعلقة برقابة الأداء كأحد الأساليب الرقابية التي يمارسها ديوان المحاسبة الأردني حيث بلغ المتوسط العام للإجابات 3.22. وهو أعلى من المتوسط القياسي الافتراضي الذي يساوي 3.

(2) النفقات الحكومية

جدول رقم (8/2/3)

المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لإجابات المبحوثين على الفقرات المتعلقة

النفقات الحكومية

الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	العبرة
1.21	3.96	1. يتابع مدقق الديوان كافة التطورات العلمية والعملية المتعلقة بمهنة التدقيق والمحاسبة
1.28	3.41	2. يمارس مدقق ديوان المحاسبة العناية المهنية اللازمة للتأكد من قدرة الخبراء والاستشاريين على القيام بالمهام الموكلة إليهم.
1.14	3.41	3. يلتزم مدقق الديوان بمعايير التدقيق الحكومي المعتمدة.
1،10	3،32	4. يحافظ المدقق على سرية المعلومات ما لم يكن هناك إلزام قانوني ومشروع بالإفصاح عنها.
1.01	3.25	5. يصمم مدقق الديوان منهجية وإجراءات لتعقب الانتهاكات للمتطلبات القانونية والتشريعية.
0.87	3.22	6. يقوم مدقق الديوان بتحليل البيانات المالية عند القيام بتدقيق الأداء.
0.97	3.37	7. يأخذ مدقق الديوان بعين الاعتبار نتائج التدقيق السابق

		والتي يمكن أن تؤثر على أهداف التدقيق الحالي.
0.01	3.25	8. يخطط المدقق لعملية التدقيق بطريقة كفؤة وفعالة.
	3.39	الكلي

المصدر: إعداد الباحث استناداً لبيانات الدراسة الميدانية 2014

يلاحظ من بيانات الجدول السابق وجود درجة متوسطة من الموافقة على فقرات الاستبيان المتعلقة بضبط النفقات كأحد الأساليب الرقابية التي يمارسها ديوان المحاسبة الأردني حيث بلغ المتوسط العام للإجابات 3.21 وهو أعلى من المتوسط القياسي الافتراضي الذي يساوي 3.

رابعاً: اختبار فرضيات الدراسة

تم استخدام تحليل التباين الأحادي لاختبار فرضيات الدراسة وفق القاعدة الاحصائية إذا كانت قيمة (T) المحسوبة أكبر من قيم (T) المحسوبة فإننا نقبل عند مستوى الدلالة أقل أو يساوي (0.05).

الفرضية الأولى. تؤثر رقابة الأداء على ضبط النفقات في المؤسسات الحكومية الأردنية .

جدول رقم (9/2/3)

نتائج اختبار (ت) للعينة الواحدة One-Sample Statistics

المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	قيمة(ت) المحسوبة	قيمة(ت) الجدولية	درجات الحرية	الدلالة الإحصائية
3.37	0.74	32.121	1.67	49	0.000

المصدر: إعداد الباحث استناداً لبيانات الدراسة الميدانية 2014

يلاحظ من بيانات الجدول رقم (9/2/3) أن رقابة ديوان المحاسبة الأردني تساهم في ضبط النفقات من وجهة نظر موظفي ديوان المحاسبة الأردني .، حيث بلغ متوسط الإجابات (3.37) وهو أعلى من متوسط المقياس الافتراضي (3)، وأظهرت نتائج اختبار (ت) وجود فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى ثقة 95% بين متوسط الإجابات ومتوسط مقياس الافتراضي حيث بلغت قيمة (ت) المحسوبة (32.121) وهي أعلى من قيمة (ت) الجدولية وبناء عليه تقبل فرضية الدراسة التي تنص على أن رقابة الأداء تؤثر على ضبط النفقات في المؤسسات الحكومية الأردنية.

الفرضية الثانية. إن رقابة الأداء كأحد الأساليب الرقابية لديوان المحاسبة الأردني تساهم في ضبط النفقات من وجهة نظر موظفي ديوان المحاسبة الأردني .

جدول رقم (10/2/3)

نتائج اختبار (ت) للعينة الواحدة One-Sample Statistics

المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	قيمة(ت) المحسوبة	قيمة(ت) الجدولية	درجات الحرية	الدلالة الإحصائية
3.78	0.87	31.516	1.90	49	0.000

المصدر: إعداد الباحث استناداً لبيانات الدراسة الميدانية 2014

يلاحظ من بيانات الجدول رقم (10/2/3) إن رقابة الأداء كأحد الأساليب الرقابية لديوان المحاسبة الأردني تساهم في ضبط النفقات من وجهة نظر موظفي ديوان المحاسبة الأردني ، حيث بلغ متوسط الإجابات (3.78) وهو أعلى من متوسط المقياس الافتراضي (3)، وأظهرت نتائج اختبار (ت) وجود فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى ثقة 95% بين متوسط الإجابات ومتوسط مقياس الافتراضي حيث بلغت قيمة (ت) المحسوبة (31.516) وهي أعلى من قيمة (ت) الجدولية وبناء عليه تقبل فرضية الدراسة على أن رقابة ديوان المحاسبة الأردني تساهم في ضبط النفقات من وجهة نظر موظفي الديوان.

الفرضية الثالثة. إن رقابة الأداء كأحد الأساليب الرقابية لديوان المحاسبة الأردني تساهم في ضبط النفقات من وجهة نظر موظفي المجلس الأعلى للشباب.

جدول رقم (11/2/3)

نتائج اختبار (ت) للعينة الواحدة One-Sample Statistics

المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	قيمة(ت) المحسوبة	قيمة(ت) الجدولية	درجات الحرية	الدلالة الإحصائية
3.65	0.22	41.688	2.94	49	0.000

المصدر: إعداد الباحث استناداً لبيانات الدراسة الميدانية 2014

يلاحظ من بيانات الجدول رقم (11-2/3) ، إن رقابة الأداء كأحد الأساليب الرقابية لديوان المحاسبة الأردني تساهم في ضبط النفقات من وجهة نظر موظفي المجلس الأعلى للشباب، حيث بلغ متوسط الإجابات (3.65) وهو أعلى من متوسط المقياس الافتراضي (3)، وأظهرت نتائج اختبار (ت) وجود فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى ثقة 95% بين متوسط الإجابات ومتوسط مقياس الافتراضي حيث بلغت قيمة (ت) المحسوبة (41.688) وهي أعلى من قيمة (ت) الجدولية وبناء عليه تقبل فرضية الدراسة على أنه إن رقابة ديوان المحاسبة الأردني تساهم في ضبط النفقات من وجهة نظر موظفي وزارة الداخلية.

الخاتمة

أولاً: النتائج

ثانياً: التوصيات

أولاً: النتائج

رؤية ديوان المحاسبة تتمثل في التميز الرقابي المهني المستدام لتعزيز المساءلة العامة وتوطيد مفاهيم الإفصاح والشفافية ومساعدة القطاع العام للعمل بكفاءة وفاعلية وأضاف ان رسالة الديوان تتمثل بالمساهمة في تحسين استخدام وإدارة الموارد العامة للدولة ، لتحقيق التنمية المستدامة من خلال رقابة شاملة ومستقلة على المال العام تحافظ عليه من الهدر والضياع والاستغلال الأمثل له ،نتيجة لتطور منهجيات التدقيق ومواكبة لمعايير الرقابة الدولية وافضل الممارسات الرقابية المهنية في عمل الديوان ولتعزيز دور وحدات الرقابة الداخلية لدى الجهات الخاضعة للرقابة في ممارسة مهامها على أكمل وجه والتي تمثل خط الدفاع الاول على المال العام ، فإن الديوان يقوم بالانسحاب التدريجي من التدقيق السابق (قبل الصرف) والاعتماد كلياً على التدقيق اللاحق الذي يعتبر جوهر العملية الرقابية الحديثة وذلك وفقاً لخطة انسحاب مدروسة على مدى عمر الخطة الاستراتيجية ووفقاً لتقييم الديوان لمخاطر الرقابة والمخاطر المهنية لدى الجهات الخاضعة لرقابته.

نظراً إلى الحاجة الفعلية لتكامل العمل الرقابي للجهات المشابهة في الغايات والأهداف للحد من ظاهرة الفساد المالي والإداري والوقاية من الازدواجية في بعض المهام، فقد تم توقيع مذكرات تفاهم ما بين ديوان المحاسبة وكل من وزارة تطوير القطاع العام وديوان المظالم وهيئة مكافحة الفساد .

الاستنتاجات.

تشمل رقابة ديوان المحاسبة الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة الرسمية والمجالس البلدية والقروية ويستثنى من رقابة الديوان واردات ونفقات الدوائر والمؤسسات التي لا تدخل ميزانيتها في ميزانية الحكومة العامة، فإن الديوان في هذه الحالة لا يملك حق مراقبتها إلا بتكليف من مجلس الوزراء تطبيقاً للمادة الرابعة من قانون ديوان المحاسبة.

انيطت مهمة الرقابة المالية بديوان المحاسبة ولما كانت الرقابة المالية تتلخص بالمحافظة على الأموال العامة لذلك كان يجب العمل على رفع كفاءة الديون والعاملين فيه وتفعيل دوره في الرقابة والمحافظة على المال العام . ويتم تنفيذ المهمة التي يتولاها ديوان المحاسبة بواسطة جهاز فني وإداري متخصص مؤلف من مجموعة ملائمة من وحدات الرقابة والمراقبين المنتشرين في مختلف الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية في الأردن.

يعتبر التقرير السنوي لديوان المحاسبة المخرج النهائي والمتضمن نتائج العمليات والمخرجات الرقابية والمتمثلة في الكتب الرقابية والاستيضاحات والتقارير النوعية حيث اعتمد الديوان المعايير المحاسبية والمالية وفقاً لأفضل الممارسات الدولية، ومن ثم تقديم التقرير السنوي الى مجلس النواب في موعده الدستوري المحدد والوقت المناسب للمساعدة في المساءلة العامة

نظراً لما لرقابة الأداء من دور هام في بيان مدى فعالية الأنشطة المالية للدولة للوصول إلى الأهداف والخطط المرسومة. فقد أولى الديوان أهمية بالغة لرقابة الأداء

والرقابة البيئية بما يتوافق مع المعايير المتبعة والاسترشاد بالخبرات المحلية والأجنبية وبما ينسجم مع القوانين والأنظمة المعمول بها والاتفاقيات الموقعة من الجهات المعنية وذلك لتطوير وتحسين الأداء الرقابي وتقديم المشورة المهنية للجهات الخاضعة للرقابة.

إن عملية الرقابة على الشركات التي تساهم الحكومة بنسبة 50% من رأسمالها جاءت بناءً على النصوص القانونية الواردة في قانون الديوان ويسعى الديوان إلى تعديل هذه المادة لتغطي رقابة الديوان على الشركات التي تساهم الحكومة بنسبة 25% من رأسمالها فأكثر حرصاً على المال العام وتعزيزاً لمبدأي الإفصاح والشفافية.

تم إعادة هيكلة ديوان المحاسبة وتجهيز هيكل تنظيمي جديد يتلاءم مع خطته الاستراتيجية ومع المنهجية الحديثة للعمل وبما يتلاءم مع المهام الرقابية للديوان ولأفضل الممارسات العالمية والمعايير الدولية في هذا المجال وبما يحقق طموحات وأهداف الخطة الإستراتيجية من حيث التوزيع الأمثل للموارد المتاحة وبما يضمن تسهيل خطوط الاتصال ما بين المديريات والإدارة العليا وإنشاء مديريات جديدة تتلاءم مع متطلبات العمل.

وبعد الدراسة النظرية والميدانية توصلت الدراسة الى النتائج التالية:

1- بينت نتائج الدراسة إن رقابة الأداء كأحد الأساليب الرقابية لديوان المحاسبة الأردني تساهم في ضبط النفقات من وجهة نظر موظفي المجلس الأعلى للشباب.

2- بينت الدراسة إن رقابة الأداء كأحد الأساليب الرقابية لديوان المحاسبة الأردني تساهم في ضبط النفقات من وجهة نظر موظفي ديوان المحاسبة الأردني .

3- أشارت نتائج الدراسة إلى أن رقابة ديوان المحاسبة الأردني تساهم في ضبط النفقات من وجهة نظر موظفي ديوان المحاسبة الأردني .

4- تبين من نتائج الدراسة أن مهمة الرقابة المالية أنيطت بديوان المحاسبة ولما كانت الرقابة المالية تتلخص بالمحافظة على الأموال العامة لذلك كان يجب العمل على رفع كفاءة الديوان والعاملين فيه وتفعيل دوره في الرقابة والمحافظة على المال العام.

5- أوضحت الدراسة أن التقرير السنوي لديوان المحاسبة يعتبر المخرج النهائي والمتضمن نتائج العمليات والمخرجات الرقابية والمتمثلة في الكتب الرقابية والاستيضاحات والتقارير النوعية حيث اعتمد الديوان المعايير المحاسبية والمالية وفقاً لأفضل الممارسات الدولية، في سعيه لتقديم التقرير السنوي إلى مجلس النواب في موعده الدستوري المحدد والوقت المناسب للمساعدة في المساءلة العامة.

6- أشارت نتائج الدراسة إلى أن لديوان المحاسبة أهمية بالغة لرقابة الأداء بما يتوافق مع المعايير المتبعة والاسترشاد بالخبرات المحلية والأجنبية وبما ينسجم

مع القوانين والأنظمة المعمول بها والاتفاقيات الموقعة من الجهات المعنية وذلك لتطوير وتحسين الأداء الرقابي وتقديم المشورة المهنية للجهات الخاضعة للرقابة.

7- نستنتج أن تحديد الديوان بمراقبة الشركات التي تسهم بها الحكومات بنسبة (50%) تؤدي إلى إفلات كثير من الشركات التي تسهم بها الحكومة بنسب أقل، مما يعرض المال العام للضياع بسبب سوء الإدارة مما يتطلب تعديل النسبة لتصبح (25%).

8- تبين من نتائج الدراسة أن الأساليب الرقابية التي يتبعها نظام ديوان المحاسبة الأردني يساهم بشكل رئيسي في تخفيض النفقات والحد من الهدر في المال العام عكستها الاتجاهات الايجابية لموظفي المجلس الأعلى للشباب حول دورهم في الحد من النفقات الحكومية، وهذا ما يثبت فرضية الدراسة الرابعة.

ثانياً: التوصيات.

على ضوء نتائج الدراسة فإن الباحث يوصي بما يلي:

- 1- تحديث التشريعات والأنظمة المالية والإدارية المتعلقة بعمل الديوان ونشاطاته المختلفة عن طريق الاستعانة بالخبرات المحلية والخارجية بقصد مواكبة المستجدات وتسخيرها لخدمة أهداف الديوان وزيادة فعاليته.
- 2- تطبيق معيار الموضوعية في انتقاء موظفي الديوان المؤهلين علمياً وفنياً واعتبار عامل القدرة والكفاءة للموظف والابتعاد عن المحاباة والواسطة وذلك من أجل تعزيز كفاءة الديوان.
- 3- تحسين الحوافز المالية والمعنوية للعاملين في ديوان المحاسبة لما لذلك من أثر ايجابي على أداء الموظفين.
- 4- العمل على رفع كفاءة العنصر البشري لتحسين الكفاءة الإدارية وتحسين العمل الرقابي، حيث أن للعنصر البشري دور حيوي في تطوير أداء ديوان المحاسبة وتحقيق أهدافه بفعالية وكفاءة.
- 5- إجبار الدوائر والمؤسسات على إعداد دليل خاص يوضح جميع الإجراءات الإدارية والمالية والرقابية التي تغطي جميع العمليات التي يتطلبها تنفيذ المشاريع من خلال تحديد وتعريف اختصاصات كل وظيفة من الوظائف التي تشملها الخريطة التنظيمية للمشروع.
- 6- نظراً لأن رئيس ديوان المحاسبة يقوم بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية فإن تعيينه من قبل رئيس الوزراء يشكل عامل مؤثر على طبيعة عمله وقراراته لذا فإنه

من المفترض أن يتم تعيينه من السلطة التشريعية (مجلس النواب) كسلطة مستقلة
تمارس أعمال رقابية على أعمال السلطة التنفيذية .

قائمة المصادر والمراجع

اولاً:المصادر:

القرآن الكريم.

ثانياً: المراجع باللغة العربية:

الكتب.

- بشور، عصام ، 1998، علم المالية العامة ، دار النهضة العربية، القاهرة،.
- جمال الدين، سامي، الرقابة على أعمال الإدارة- القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1992،.
- حجازي، محمد أحمد المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة، ، 1992.
- حمزة الشوابكة، الأردن: الإيمان بالله، الولاء للتاج، الائتناء للوطن، على قدر أهل العزم، الطبعة الأولى، عمان: الأردن، 2003.
- الحيارى، عادل، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني ،1972.
- خطار، علي، القضاء الإداري الأردني، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان ، 2002.
- خليل، محسن وعصفور، سعد، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون سنة نشر.
- خماش، فاروق أحمد، الرقابة على أعمال الإدارة، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، الأولى، 1988.
- درويش، عبد الكريم، وتكلا، ليلي، أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، الرابعة، 1980.
- شيحا، إبراهيم عبد العزيز، الإدارة العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1983.
- صفاء الدين مولود إبراهيم، تقديم الأداء المؤسسي والفردي.

- الصكبان ، عبد العال، علم المالية العامة، الطبعة الثانية - الجزء الأول ، مطبعة الإرشاد، بغداد، 1966.
- الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967، ص 22.
- العطار، فؤاد، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967.
- العطار، فؤاد، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974.
- العمري، هشام صفوت، اقتصاديات المالية العامة والسياسية المالية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان 1998.
- عوض الله، زينب حسن، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 1998.
- غالي جورج دانيال، تطوير مهنة المراجعة لمواجهة المشكلات المعاصرة وتحديات الألفية القادمة، القاهرة، الدار الجامعية.
- فوهود، محمد سعيد، 1997، علم المالية العامة، الدار الجامعية ، القاهرة.
- القباني، بكر، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.
- محمد الفوارعة، وآخرون، المحاسبة الحكومية وتطبيقاتها في الأردن، عمان. المطبعة الاقتصادية، 1982.
- الرسائل الجامعية والبحوث العلمية.
- أبو دلبوح، وليد ماجد، الرحاحلة، محمد ياسين، اثر فاعلية الرقابة المالية على الأداء المالي للمؤسسات العامة المستقلة الأردنية، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية 2008، .

- آلاء حاتم العاني، فعالية الرقابة على شؤون العاملين في القطاع الحكومي، بحث مقدم للمسابقة السادسة في مجال البحث العلمي التي نظمتها المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، ديوان الرقابة المالية، بغداد، 2000.
- الجهني، عيد مسعود، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة.
- حنان طوقان، التفكير الديمقراطي والمشاركة المدنية في الأردن، مركز الأميرة بسمة للشباب، كريستين سكويرز، دراسة الشباب والمشاركة السياسية لمؤسسة كونراد أيدناور، عمان، 2003.
- خريسات، حمدان فرحان محمد، تقويم فاعلية وظيفة التدقيق الداخلي في الشركات الصناعية المساهمة العامة الأردنية، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية 1993.
- عبد القادر الشخيلي ، النشاطات وعلاقتها بتحصيل تلاميذ المرحلة الابتدائية، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة دمشق: سوريا 1998.
- عون علي الشوابكة، مدى ملائمة النظام المحاسبي الحكومي لتطبيق موازنة البرامج والأداء، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت ،المفرق ، الأردن، 2000.
- الفرجات، أحمد خليل موسى ، تقييم فعالية وظيفة التدقيق الداخلي في الجامعات الأردنية الرسمية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عمان العربية، 2003.

- ممدوح العوران، رقابة أداء المنظور العلمي والعملية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا، الخرطوم، السودان، 2004.
- الناصر، ناصر عبيد، المالية العامة ، مطبعة الداودي، منشورات جامعة دمشق، 1998.

الصحف والمجلات.

- محمد أبو العلا الطحان، تطوير الرقابة على الوحدات الحكومية في دولة الإمارات العربية المتحدة باستخدام أسلوب محاسبة المسؤولية، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، المجلد الرابع، العدد الثاني، 1995.
- محمود السرحان، كيف تساعد الشباب، سلسلة التنقيف الشبابي، عمان، الأردن، 2006.
- موسى العودات، وضع نموذج مقترح لمراكز الشباب في الأردن في ضوء تقييم الواقع الحالي من وجهة نظر المشرفين والأعضاء في المراكز الشبابية.
- يحيى الخوالدة ، رعاية الشباب في الأردن، عمان: المجلس الأعلى للشباب، 2004.

المواقع الإلكترونية.

- الموقع الإلكتروني الخاص بمجلس الأعلى للشباب، نقلا من الرابط الإلكتروني:
<http://images.jordan.gov.jo>
- الموقع الرسمي للمجلس الأعلى للشباب، www.youth.gov.jo

القوانين والأنظمة.

- قانون تنظيم الميزانية العامة رقم (39) لسنة 1962.
- قانون تنظيم الميزانية العامة رقم (39) لسنة 1962.

- المجلس الأعلى للشباب ، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، استراتيجية وخطة عمل قاع الرعاية الشبابية والرياضة للأعوام 2004-2006، عمان - الأردن،2003.
- المجلس الأعلى للشباب، القانون المؤقت رقم (65) لسنة 2001، المادة 3.
- الميثاق الوطني الأردني لعام 1990، الفصل الخامس، تعريف بالميثاق الوطني.

ثانياً: المراجع باللغة الأجنبية:

- Dennis Caplan, Internet Control and Detection of Management Fraud, Journal of Accounting Research, spring 1999, vol 37, pp 110-117.

الملاحق

الاستبانة

الأخ، الأخت.....

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته.

يقوم الباحث بدراسة ميدانية، بعنوان (أثر ممارسة ديوان المحاسبة لرقابة الأداء على ضبط النفقات في الوزارات الأردنية دراسة ميدانية على المجلس الأعلى للشباب) لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير وتتكون هذه الاستبانة من قسمين.

الأول. يشتمل على المتغيرات الشخصية والوظيفية.

الثاني. يتكون من مجموعة من الفقرات تقيس متغيرات الدراسة.

أرجو التكرم بالإجابة على جميع فقرات الاستبانة بوضع إشارة (x) تحت الدرجة التي تمثل توفر العناصر وفق الدرجات التالية. موافق بشدة، موافق، محايد، غير موافق، غير موافق بشدة.

كما أرجو من المستجيبين الإجابة عن فقرات الاستبانة بصدق وموضوعية وإذا يشكر الباحث الأخوة والأخوات المعنيين بالإجابة على هذه الاستبانة ليؤكد أن الإجابة ستمتع بالسرية التامة والكاملة وأنها ستعامل لأغراض البحث العلمي فقط.

شاكرًا لكم حسن تعاونكم،،،

الباحث

المتغيرات الشخصية والوظيفية

تتكون هذه الاستبانة من جزئين. حيث يحتوي الجزء الأول على أسئلة تتعلق بالجوانب الشخصية، وأما الجزء الآخر فيشمل أسئلة ذات علاقة بمتغيرات الدراسة.

الجزء الأول. يرجى وضع إشارة x مقابل الإجابة التي تتفق مع اختيارك.

- 1 - الجنس. () ذكر () أنثى
- 2 - السن. () أقل من 30 سنة () 30 وأقل من 35 سنة () 35 سنة فأكثر () 40 سنة فأكثر
- 3 - المؤهل العلمي. () توجيهي فأقل () بكالوريوس () دراسات عليا
- 4 - التخصص. () محاسبة () إدارة أعمال () قانون () أخرى
- 5 - مدة الخدمة () أقل من 5 سنوات () 5 سنوات وأقل من 10 () 10 سنوات وأقل من 15 سنة () 15 سنة فأكثر

الجزء الثاني. يرجى وضع إشارة x مقابل الإجابة التي توافق اختيارك أمام كل من الفقرات التالية.

الرقم	العبارة	موافق بشدة	موافق	محايد	غير موافق	غير موافق بشدة
1.	يمارس مدققو الديوان الرقابة على المال العام أينما وجد دون أن تستثنى أي جهة من تلك الرقابة.					
2.	يرفض مدقق الديوان المشاركة في أعمال الجهات الخاضعة للتدقيق التي يمكن أن تؤثر على استقلاليته وموضوعيته.					
3.	يشارك مدقق الديوان في فريق عمل متكامل الخبرات والمهارات لتدقيق أداء البرامج الحكومية.					
4.	يشارك مدقق ديوان المحاسبة في دورات تدريبية كفاءة في مجال تدقيق (رقابة) الأداء.					
5.	يساهم مدقق الديوان في تقديم دراسات فنية متخصصة للجهة الخاضعة					

					للتدقيق.
					6. يتصف مدقق الديوان بالتيقظ والحذر تجاه الحوادث التي تثير الشبهات حول وجود فساد أو سوء استخدام مع التبليغ عنها حال اكتشافها.
					7. تخضع كافة الأعمال التي ينفذها مدقق الديوان للمراجعة من قبل أشخاص ذوي كفاءة ومهارة عاليتين.
					8. يقوم مدقق الديوان بالحصول على فهم واضح لأهمية البرنامج الخاضع للتدقيق والبيئة التي يعمل فيها.
					9. يقوم المدقق بفهم أنظمة الرقابة الداخلية عند التخطيط للتدقيق.
					10. يحدد مدقق الديوان المعايير اللازمة لتدقيق أداء البرنامج الحكومي عند التخطيط للتدقيق.
					11. يقوم رئيس المدققين بمراجعة جميع أعمال المدققين الرقابية قبل إنهاء التقارير الرقابية.
					12. يقوم مدقق ديوان المحاسبة بتدقيق

					القرارات الإدارية واتخاذ إجراءات فعّالة لتصويبها.
					13. يقوم مدقق الديوان بجمع أدلة إثبات كافية وموثوقة وذات علاقة لدعم استنتاجاته وتوصياته.
					14. يحصل المدقق على أدلة إثبات كافية حول صحة ومعقولية البيانات الحاسوبية المعالجة والتي تؤثر على نتائج التدقيق.
					15. يقوم مدقق الديوان بتوثيق أعمال التدقيق في جميع مراحلها في أوراق عمل مكتملة ومفصلة بشكل كاف.
					16. تتضمن تقارير الأداء الصادرة عن ديوان المحاسبة على أهداف ونطاق ومنهجية التدقيق.
					17. يتابع مدقق الديوان كافة التطورات العلمية والعملية المتعلقة بمهنة التدقيق والمحاسبة
					18. يمارس مدقق ديوان المحاسبة العناية المهنية اللازمة للتأكد من قدرة الخبراء

					والاستشاريين على القيام بالمهام الموكلة إليهم.	
					يلتزم مدقق الديوان بمعايير التدقيق الحكومي المعتمدة.	19.
					يحافظ المدقق على سرية المعلومات ما لم يكن هناك إلزام قانوني ومشروع بالإفصاح عنها.	20.
					يصمم مدقق الديوان منهجية وإجراءات لتعقب الانتهاكات للمتطلبات القانونية والتشريعية.	21.
					يقوم مدقق الديوان بتحليل البيانات المالية عند القيام بتدقيق الأداء.	22.
					يأخذ مدقق الديوان بعين الاعتبار نتائج التدقيق السابق والتي يمكن أن تؤثر على أهداف التدقيق الحالي.	23.

