

## تطبيقات مبادئ الحوكمة كألية للحد من الفساد المالي والإداري

من خلال إضفاء الشفافية والمصداقية في الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة

### Applications of Governance Principles as a Mechanism to Reduce Financial and Administrative Corruption by Adding Transparency and Credibility in Control the Implementation of the State's General Budget

د. بالقاسم بن خليفه\*

جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي (الجزائر)، البريد الإلكتروني المهني: .benkhelifa-belgacem@univ-eloued.dz

تاريخ القبول: 2021/12/17

تاريخ الاستلام: 2021/11/24

**ملخص:** يعتبر الفساد المالي والاقتصادي من المشاكل التي تترك متخذي القرار وواضعي السياسات الاقتصادية في مختلف الدول، هذه الظاهرة التي ما فتئت تعاني منها الدول المتقدمة والمتخلفة على حد سواء، وإن اختلف حجمه وأثاره من دولة لأخرى لاختلاف التركيبة السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية لكل دولة، فقد اتسعت رقعة هذا الداء ونخر باقتصاديات الكثير من الدول، ذلك لما له من دور سلبي وخطير على كافة أفراد المجتمع، وعليه فالفساد من الناحية الاقتصادية والمالية يعتبر هدم للمجتمع واقتصاده، وذلك من خلال هدم أسس هذا الاقتصاد وفقده لأليته.

ويتجلى ذلك في عدم التحكم في الموارد المالية للدولة والتي تتسم غالبا بالندرة، وعدم توجيهها إلى ما خصصت له (ترشيد النفقات)، الأمر الذي يؤثر سلبا على المجتمع والتي تنعكس بعض مظاهره في انتشار البطالة وكثرة الفوضى والجريمة، البيروقراطية والكثير من السلبيات الأخرى.

**الكلمات المفتاحية:** حوكمة؛ فساد مالي، فساد إداري، ميزانية عامة للدولة، رقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة.

الترميز الاقتصادي JEL: G3؛ D73؛ G31

**Résumé:** La corruption financier et économique est les problèmes qui affligent les décideurs et les responsables des politiques économiques dans les différents pays, ce phénomène, qui sévit dans les pays développés et sous-développés ressemblent, mais différent en taille et en relief d'un pays à un autre à la composition différente du développement politique, économique, social et culturel de chaque pays, a élargi le champ d'application de cette maladie et de la nécrose économies de nombreux pays, qui en raison de son rôle négatif et dangereux pour tous les membres de la société, et sur la corruption de la crise économique et financière considère la destruction de la société et de l'économie, et par la destruction des fondements de l'économie et de la perte de son mécanisme.

Cela se reflète dans le manque de contrôle sur les ressources financières de l'Etat et qui sont souvent rares, et ne s'adresse pas à ce qui a affecté (rationalisation des dépenses), ce qui affecte négativement la société, qui reflète certaines des manifestations de chômage et le nombre important de désordre et de la criminalité, de la bureaucratie et beaucoup des autres points négatifs.

**Mots clé:** La gouvernance, La corruption financier, La corruption administratif, Le budget général de l'état, Le contrôle de l'exécution du budget général de l'état.

**JEL Classification Codes :** G3; D73; G31.

\* المؤلف المرسل

يعتبر الفساد المالي والاقتصادي من المشاكل التي تؤرق متخذي القرار وواضعي السياسات الاقتصادية في مختلف الدول، هذه الظاهرة التي ما فتئت تعاني منها الدول المتقدمة والمتخلفة على حد سواء، وإن اختلف حجمه وأثاره من دولة لأخرى لاختلاف التركيبة السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية لكل دولة، ومن أجل القضاء والوقاية من هذه الظاهرة أو إلى حد التقليل منها بشكل ملحوظ، وجب إضفاء مصداقية وشفافية أكبر في تنفيذ الميزانية العامة للدولة، وكأحد الآليات لذلك يطرح مفهوم الحوكمة.

وعلى الرغم من أن مفهوم الحوكمة ارتبط بالشركات الهادفة إلى تحقيق الربح، إلى أنها في الآونة الأخيرة أصبحت مطلباً مهماً في أغلب الدول لتطبيقها بكافة جزئياتها ومواضيعها على المالية العامة للدولة والتي لا تهدف أساساً إلى تحقيق الربح، بل إلى رفاهية المجتمع وتطوره، ولضمان ذلك وجب التقيد بتنفيذ الميزانية العامة وفق ما هو مخطط لها من قبل، وعدم ميولها عن المسار المبرمج لها، حتى لا نصل إلى إهدار المال العام وفق طرق غير مشروعة من فساد مالي، رشوة... إلخ، وهذا حتى نصل إلى تعميم المصلحة العامة للكامل على حساب المصلحة الخاصة.

أيضاً وعلى الرغم من الضوابط التي وضعتها الدولة في الرقابة على ميزانيتها، إلا أنه في الغالب تتخللها بعض التجاوزات سواء بقصد أو عن غير قصد، الأمر الذي يفقد التوجيه الرشيد والصحيح للإيرادات العامة للدولة إلى ما سطرت إليه من قبل، وهو ما جعل تطبيقات مبادئ الحوكمة في الرقابة على ميزانية الدولة يعطي أكثر مصداقية وشفافية على الاستعمال العقلاني للموارد المالية المتاحة والمحدودة للدولة في الأوجه التي خصصت لها، الشيء الذي يضمن تحقيق تنمية على المستويين الاقتصادي والاجتماعي بالنسبة للدولة نفسها وكذا للمجتمع.

كما أن تحسين ممارسة الحوكمة على هيئات القطاع العام يساهم في تعزيز فرص النمو من خلال تحسين بنية الاقتصاد وتنوعه عن طريق البنية التحتية والهيكلية التي أحدثتها الدولة بواسطة أوجه الإنفاق المختلفة، وإضفاء المصدقية على هذه الأخيرة وجب وضع آليات للشفافية والإفصاح عند تنفيذها والرقابة عليها عن طريق أجهزة أخرى - غير الدور التنفيذي والرقابي للهيئة نفسها - تتمتع بالاستقلالية وتحت وصاية هيئات عليا في الدولة بما يضمن بعدها عن الضغوطات والمضايقات.

مما سبق تطرح الإشكالية على النحو التالي:

" فيما تتجلى تطبيقات مبادئ الحوكمة في الحد من الفساد المالي والإداري من خلال إضفاء الشفافية والمصدقية في الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة ؟ "

وللإمام بكافة جوانب الموضوع، سيشمل المقال على خمس عناوين رئيسية تمثلت في:

01-عموميات حول الميزانية العامة.

02-إجراءات تحضير، اعتماد، تنفيذ والرقابة على الميزانية العامة.

03-عموميات حول الفساد الاقتصادي (المالي) والإداري.

04-مدخل لحوكمة الشركات.

05-آليات تطبيق مبادئ الحوكمة للحد من الفساد المالي والإداري في الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة.

01-عموميات حول الميزانية العامة.

من خلال هذا المبحث سنتطرق إلى تعريف الميزانية العامة، خصائصها، أنواعها وكذا مبادئها، وهي مدرجة من خلال المطالب التالية:

01-01-تعريف الميزانية العامة.

تعددت التعاريف للميزانية العامة نذكر منها ما يلي:

تعرف على أنها " توقع وإجازة للنفقات العامة وللإيرادات العامة عن مدة مقبلة غالباً ما تكون سنة. " (محمد، 2003، صفحة 87).

وتعرف أيضاً " الموازنة العامة للدولة تتضمن تقريراً تفصيلياً لجميع برامج الإنفاق الحكومي وعلى مختلف المستويات الإدارية خلال فترة

زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة، كما أنها تتضمن وفي نفس الوقت تقريراً لمختلف بنود الإيرادات العامة المتوقعة من مختلف المصادر الإيرادية الفعلية والمحتملة. " (سعيد، بدون سنة نشر، صفحة 106).

وتعرف كذلك " الموازنة العامة تتضمن تقديرا لأرقام الإيرادات العامة والنفقات العامة، لفترة قادمة هي السنة، ولا تأخذ الموازنة العامة الصفة القانونية والإلزامية للتنفيذ، إلا بعد موافقة السلطة التشريعية عليها، وتصدر في أول السنة. " (محمد، 2009، صفحة 73)

وعموما تعرف الميزانية العامة على أنها وثيقة محاسبية، قانونية ومالية تعبر عن التوقع والاعتماد للنفقات والإيرادات العامة لفترة مقبلة غالبا ما تكون سنة والتي تعبر في صورة أرقام على النشاط الإداري والاقتصادي والاجتماعي للدولة.

ملاحظة: تعددت التعاريف المتعلقة بتعريف الميزانية العامة، ولا يسمح المقام هنا للتوسع في هذا الجانب، بل اكتفيت فقط بإدراج بعض التعريفات العامة، وهذا بغية الاهتمام أكثر بالإشكالية الرئيسية للمقال.

### 01-02-01- مبادئ (قواعد) الميزانية (علي، بدون سنة نشر، الصفحات 75-97)

تقوم الميزانية على أربع مبادئ، موضحة من خلال التالي:

#### 01-02-01- مبدأ سنوية الميزانية.

ويقصد به إعداد تقدير للإيرادات والنفقات العامة لمدة سنة مقبلة، ولقد استقرت العادة على أن تكون لفترة سنة حتى تتحقق الرقابة الفعالة على الهيئات التنفيذية لأن إطالة مدة الميزانية عن سنة لا يحقق الفعالية في الرقابة، وكذلك إذا انخفضت المدة عن السنة، فإنها تترك الأجهزة القائمة بتخضير الميزانية وذلك لاضطرابها في فترة قصيرة إلى الدخول في الدراسات المختلفة لتحديد التقديرات المتعلقة بالنفقات والإيرادات العامة، إضافة إلى أن أغلبية العناصر التي تحويها عناصر الميزانية العامة قائمة على أساس سنوي، ومثال ذلك تحصيل الضرائب فيما تعلق بجانب الإيرادات أو دفع الرواتب والأجور فيما تعلق بجانب النفقات، وتضطر بعض الدول إلى إعداد تقديرات لمخططات مشاريع تنموية تمتد لعدة سنوات، الأمر الذي يفقد الميزانية العامة مبدأ السنوية، لكن في الحقيقة إن هذه المخططات التنموية ما هي إلا حاصل جمع عدة ميزانيات عامة سنوية مستقلة عن بعضها البعض.

#### 01-02-02- مبدأ وحدة الميزانية.

إن المبدأ العام لوحدة الميزانية يعني إدراج تقديرات النفقات العامة والإيرادات العامة في وثيقة واحدة، حتى يسهل معرفة مركزها المالي، وحتى تتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومدى مطابقتها للأهداف المحددة والاعتمادات الواردة في الموازنة كما وافقت عليه السلطة التشريعية.

وعلى الرغم ما تضمن عليه مبدأ الوحدة السنوية من مزايا، فإن هناك بعض الاستثناءات التي ترد عليه يمكن حصرها في الميزانيات غير العادية، الميزانيات الملحقة، الميزانيات المستقلة، الحسابات الخاصة للخزينة.

#### 01-02-03- مبدأ عمومية الميزانية.

وتشمل كافة تقديرات النفقات العامة والإيرادات العامة بلا مقاصة بينهما، أي أن يقيد في باب الإيرادات من الميزانية كل الأموال التي تحصل لحساب الخزينة العمومية مهما كان مصدرها ونوعها ومقدارها، وأن تقيد في باب النفقات كل الأموال التي تصرف من حساب الخزينة العمومية مهما كانت الغاية من إنفاقها، وعليه فإن قاعدة العمومية توجب:

-تقيد في الميزانية العامة جميع النفقات وجميع الإيرادات على اختلاف أنواعها ومصادرها؛

-تقيد في الميزانية العامة جميع النفقات التي يتطلبها تحصيل بعض الإيرادات؛

-أن لا يجرى أي مقاصة بين الإيرادات والنفقات.

كما أن لمبدأ عمومية الميزانية ميزات عديدة أهمها:

-الوضوح والصدق، فالإيرادات والنفقات تقيد في الميزانية على حقيقتها بدون إغفال أو استثناء ويكفل بذلك دقة مراقبة السلطة التشريعية؛

-المحافظة على حق السلطة التشريعية في الإذن بالتحصيل والإنفاق، فلا يحصل أي مبلغ كان بدون إجازة منها، ولا ينفق أي مبلغ بدون

موافقتها؛

-الحيلولة دون التخصيص في استعمال الإيرادات، أي دون تخصيص إيرادات معينة في أوجه إنفاق معينة، فيجب أن تقيد جميع الإيرادات

في جانب الإيرادات للميزانية وتخصص كلها لتغطية النفقات المقيدة في الجانب النفقات من الميزانية.

#### 01-02-04- مبدأ توازن الميزانية.

## تطبيقات مبادئ الحوكمة كألية للحد من الفساد المالي والإداري من خلال إضفاء الشفافية والمصداقية في الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة

ويقصد بهذا المبدأ أن يتساوى مجموع طرفي الميزانية، أي أن تتوازن النفقات العامة مع الإيرادات العامة، وتأسيساً على ذلك فلا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التوازن إذا زاد إجمالي النفقات العامة على إجمالي الإيرادات العامة.

إلا أن علماء المالية العامة المعاصرين لم يعودوا يقرّون مبدأ توازن الميزانية عملياً، وذلك بتبني نظرية "العجز المنتظم" أو "العجز المتراكم"، لكن دون استبعاد لمبدأ توازن الميزانية، لارتباطه بفكرة التوازن المالي والمقتزنة أساساً بالتوازن الاقتصادي العام.

### 01-03-03- خصائص الميزانية.

تشمل الميزانية العامة على مجموعة من الخصائص نوجزها فيما يلي:

#### 01-03-01- الميزانية وثيقة محاسبية.

حيث تخضع الميزانية للشكليات التي يفرضها نظام المحاسبة العمومية على الهيئات العمومية ذات الطابع غير ربحي، والتي تعتمد في مسك محاسبتها على تقسيم الميزانية إلى قسمين، قسم خاص بالإيرادات والأخر للنفقات، وكل جانب مقسم إلى أبواب، وكل باب إلى فصول وكل فصل إلى مواد ثم فقرات.

#### 01-03-02- الميزانية وثيقة تقديرية.

تشمل الميزانية عادة على الإيراد المخطط والمنتظر تحقيقه، والنفقات المنتظر تحملها خلال فترة زمنية محددة، وعلى هذا الأساس نكون أمام وضعية تتسم بعدم اليقين لتنفيذ العمليات المخططة والمقررة، وهو ما يستوجب التنفيذ للتأكد من تلك العمليات بصفة دقيقة، ويرجع سبب ذلك للتغيرات الخارجية المتعددة التي لها تأثير على عناصر الميزانية.

#### 01-03-03- الميزانية وثيقة لاتخاذ القرار.

تعتبر الميزانية قاعدة لاتخاذ القرارات بالنسبة للهيئات المختلفة للدولة، لاحتوائها على بيانات ومعطيات توضح لنا المعلومات الكافية التي تسمح بالتعبير عن الإمكانيات المتاحة بسهولة وتتخذ هذه المعلومات كوسيلة لاتخاذ القرارات.

#### 01-03-04- الميزانية قاعدة لمراقبة الأداء.

تعتبر الميزانية على برنامج عمل ونشاط للدولة أو أحد هيئاتها خلال فترة زمنية معينة، يعتمد عليها المسؤولين في مراقبة الأداء من خلال مقارنة البرنامج المسطر مع البرنامج المحقق فعلاً واستخراج الفروقات للتقييم.

#### 02- إجراءات تحضير، اعتماد، تنفيذ والرقابة على الميزانية العامة.

نشير في البداية إلى أن التطرق لمضمون هذا المبحث بإسهاب وتوسع، سيخرجنا من صلب موضوع المداخلة، لأن الكثير من الجوانب والخصوصيات والعناصر لا تخدم إشكالية المداخلة، والتطرق إليها فيه نوع من التكديس والحشو في المعلومات، بالإضافة إلى أن هذه العناصر لا تمس بلب الموضوع، وعليه سنتطرق إلى ما نراه ضرورياً وفقاً لاعتقادنا وما يخدم المداخلة.

#### 02-01- إجراءات تحضير الميزانية.

تستلزم دراسة إجراءات التحضير وإعداد الميزانية التطرق إلى السلطة المختصة بتحضير الميزانية والإجراءات التقنية المتبعة في تحضيرها وكذا الأساليب المتبعة في تقدير النفقات والإيرادات الواردة في الميزانية.

#### 02-01-01- السلطة المختصة بتحضير الميزانية (محمد، 2010، صفحة 350)

تلعب السلطة التنفيذية الدور الأساسي في هذه المرحلة ويرجع ذلك إلى عدة اعتبارات منها:

- تعتبر الميزانية عن البرامج والخطط الحكومية في المجالات المختلفة؛

- أن السلطة التنفيذية تولى إدارة وحدات القطاع العام، ومن ثم فهي وحدها التي تعلم ما تتطلبه هذه الإدارة من نفقات؛

- أن هذه السلطة تعد أكثر السلطات معرفة بالمقدرة المالية للاقتصاد الوطني، وذلك بفضل الأجهزة الإحصائية المختلفة التي تشرف عليها

والتي توفر لها البيانات والتقديرات الضرورية؛

- أن السلطة التنفيذية تعتبر في وضع أفضل من السلطة التشريعية فيما يتعلق بتحديد الحاجات العامة والأولويات الاجتماعية لعدم خضوعها

للاعتبارات المحلية والإقليمية التي تؤثر على أعضاء المجالس الممثلة للشعب؛

ومن هنا فالسلطة التنفيذية تتولى مهام تحضير الميزانية بينما تتولى السلطة التشريعية المرحلة التالية تمثل اعتماد الميزانية، كما أن السلطة التنفيذية هي أفدر من السلطة التشريعية على تقدير أوجه الإنفاق التي تحتاجها مرافق الدولة بفروعها المختلفة، وكذلك أيضا بشأن تقدير أوجه الإيرادات المختلفة والمبالغ التي تحصل من كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة، كما أن السلطة التنفيذية هي التي يعول عليها في تنفيذ الميزانية.

ومن ثم فإنه يتم تكليفها بإعداد وتحضير الميزانية على نحو ملائم للظروف الاقتصادية التي تمر بها الدولة، ومن المؤكد أنها ستقوم بهذه المهمة بكل دقة وعناية من خلال ضمان الانسجام والتوافق بين أجزاء وتقسيمات الميزانية المختلفة.

### 02-01-02- الإجراءات التقنية المتبعة في تحضير الميزانية (محمد، 2010، الصفحات 352-353)

لقد جرى العمل على أن وزير المالية باعتباره ممثلا للسلطة التنفيذية، يقوم بمطالبة كافة الوزارات والمصالح بإرسال تقديرات لإيراداتهم ونفقاتهم عن السنة المالية المقبلة في موعد يحدده، لكي يتسنى له الوقت اللازم لإعداد مشروع ميزانية الدولة في الوقت المناسب. وبمعنى آخر أن هذه المرحلة تبدأ عادة من الوحدات الحكومية الصغيرة، حيث تتولى كل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة إعادة تقديراتها بشأن ما تحتاج إليه من نفقات، وما تتوقع الحصول عليه من إيرادات خلال السنة المالية الجديدة المطلوب إعداد ميزانيتها، وتقوم كافة الهيئات في الدولة بإرسال هذه التقديرات إلى الوزارة التابعة لها، وتقوم هذه الأخيرة بمراجعتها وتنقيحها، ويكون من سلطاتها إجراء التعديلات الجوهرية التي تراها ملائمة، ثم تقوم بإدراجها في مشروع متكامل لميزانية الدولة، حيث يرفع مع الوثائق المالية إلى السلطة التشريعية للإطلاع عليه واعتماده. وبعد أن تصل كافة تقديرات الوزارات المختلفة والهيئات التابعة للدولة إلى وزارة المالية، تقوم هذه الأخيرة بإضافة تقديرات نفقاتها أي نفقات وزارة المالية وبتقدير إيرادات الدولة التي تحصلها المصالح التابعة لها، وتتولى المديرية العامة للميزانية بالوزارة جمع كافة التقديرات المشار إليها وتنسيقها بعد أن تتصل بالوزارات المختلفة إذا اقتضى الأمر، ويكون مشروع الميزانية الذي يرسل إلى المديرية العامة للميزانية بالنسبة للنفقات العامة والمديرية العامة للضرائب بالنسبة للإيرادات العامة ( حالة الجزائر ) بالوزارة مرفقا بمذكرة تفسيرية أو عرض للأسباب.

### 02-02- اعتماد الميزانية.

لا يعتبر مشروع الميزانية العامة موازنة تلتزم الحكومة بتنفيذها إلا بعد اعتماده من السلطة المختصة طبقا للنظام السياسي لكل دولة، والسبب الرئيسي في ذلك أن الميزانية العامة تمثل تدفقات مالية يترتب عليها إعادة توزيع الدخل القومي الحقيقي بين أفراد المجتمع، وبالتالي تحرص الدول على ضرورة اعتماده من طرف السلطة الممثلة للشعب (السلطة التشريعية)، ويتم اعتماد الميزانية داخله بإجراءات معينة تختلف باختلاف دستور كل دولة حتى تصبح قابلة للتنفيذ.

### 02-02-01- السلطة المختصة باعتماد الميزانية (محمد، 2010، الصفحات 363-364)

إن السلطة المختصة باعتماد الميزانية وإجازتها هي السلطة التشريعية، فهذا الاعتماد شرط أساسي لا غنى عنه لوضع الميزانية موضع التنفيذ وذلك طبقا للقاعدة المشهورة " أسبقية الاعتماد على التنفيذ ".

وقد نشأ حق السلطة التشريعية في اعتماد الموازنة وإقرارها من حقها في الموافقة على الضرائب وعلى مراقبة موارد الدولة عامة، إذ من الواضح أن هذا الحق في فرض الضرائب، يعدو قليل القيمة إذا لم يعترف للسلطة التشريعية بحق آخر مقابل له هو الحق في الموافقة على النفقات، وهذا أمر بديهي، إذ لا فائدة ترجى من مراقبة الإيرادات طالما أن الحكومة ستستأثر بسلطة إنفاقها كيفما يحلو لها.

ويمر اعتماد الموازنة داخل المجلس التشريعي بثلاث مراحل على النحو التالي:

### 02-01-02-01- مرحلة المناقشة العامة: حيث يعرض مشروع الموازنة العامة للمناقشة العامة في البرلمان، وتنصب هذه المناقشة غالبا على

كليات الميزانية العامة وارتباطها بالأهداف القومية كما يراها أعضاء المجلس.

### 02-01-02-02- مرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة: وتضطلع به لجنة مختصة متفرعة عن المجلس النيابي (لجنة الشؤون الاقتصادية

والمالية) ولها أن تستعين بما تراه من خبراء استشاريين من خارج المجلس، وتقوم اللجنة بمناقشة مشروع الميزانية في جوانبها التفصيلية ثم تقدم بعد ذلك تقريرها إلى المجلس.

### 02-01-02-03- مرحلة المناقشة النهائية: حيث يناقش المجلس مجتمعا تقرير اللجنة، ثم يصير التصويت على الموازنة العامة بأبوابها

وفروعها وفقا للدستور والقوانين المعمول بها في هذا الشأن.

وبطبيعة الحال تتوقف كفاءة السلطة التشريعية في فحصها لمشروع الموازنة العامة على اعتبارات متعددة منها توفر قدر وافي من الإحاطة بمختلف جوانب النشاط الحكومي ومكونات ميزانية الدولة، فضلا عن توفر المعلومات المالية والاقتصادية لدى ووصولها عليه في الوقت المناسب، كما أن نضج المؤسسات السياسية الاقتصادية والنقابية، يوفر للسلطة التشريعية قوة سياسية يمكن أن ترفع تأثير تلك السلطة في اعتماد وإقرار البرامج الاقتصادية والمالية، وعلى العكس كلما كانت هذه المؤسسات غير ناضجة كلما كانت السلطة التشريعية ضعيفة وكان تأثير السلطة التنفيذية أقوى.

### 02-02-02-أداة اعتماد الميزانية (محمد، 2010، الصفحات 365-366)

إذا وافق البرلمان على مشروع الميزانية العامة، فإنه يقوم بإصدارها بمقتضى قانون يطلق عليه "قانون المالية"، وهو قانون يحدد الرقم الإجمالي لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة، ويرفق به جدولان، الأول يتضمن بيانا تفصيليا للنفقات، والثاني بيانا تفصيليا للإيرادات. وجدير بالملاحظة أن اعتماد البرلمان للإيرادات يختلف في طبيعة اعتماده للنفقات، فاعتماده للإيرادات يعد بمثابة إجازة منه للحكومة بتحصيلها، ومن ثم فإن الحكومة لا تلتزم فحسب بتحصيل المبالغ المستحقة لها في حدود رقم الإيرادات الإجمالي الوارد في قانون الميزانية، بل يحق لها كذلك أن تتعدى هذا الرقم دون الحصول على إذن مسبق من البرلمان بذلك، إذا كان الخطأ في تقدير الإيرادات لا يستوجب بوجه عام تدخل ما من المجلس النيابي للتوفيق بين الإيرادات المقدرّة والإيرادات الفعلية.

ويختلف الوضع عن ذلك كلية بخصوص اعتماد البرلمان للنفقات العامة، إذ أن هذا الاعتماد يعد إجازة وتخصيصا لأوجه إنفاقها، بمعنى أن هذا الاعتماد يتم تفصيلا بحيث تعتمد كل باب على حدا ولا يجوز للحكومة تجاوز الرقم المحدد لكل نوع منها ولا نقل مبلغ من اعتماد مخصص لباب معين إلى اعتماد مخصص لباب آخر إلا بموافقة مسبقة من البرلمان المذكور احتراما لقاعدة تخصيص الاعتمادات.

### 02-03-02-تنفيذ الميزانية.

لضمان تنفيذ الميزانية في الأوجه المحددة لها، فقد اقتضى الأمر إيجاد وسائل مختلفة لمراقبة الميزانية للتأكد من مراعاة واحترام المكلفين بالتنفيذ كافة القواعد المالية أثناء ممارستهم لوظائفهم، ويرتبط تنفيذ الميزانية العمومية بتحصيل الإيرادات من جهة وصرف النفقات من جهة أخرى، وهي موضحة من خلال التالي (يحي، 2010، الصفحات 121-123):

### 02-03-01-تنفيذ عمليات الإيرادات.

تكسني الإيرادات العمومية صبغة الإلزامية، ولا يمكن للمكلف بالتحصيل الامتناع عن التحصيل وإلا تعرض لعقوبات تأديبية، إذ يتكفل المحاسب العمومي بأوامر تحصيل الإيرادات التي يسلمها الآمرون بالصرف والديون الدائنة المثبتة والموفى بها بناء على أوامر تحصيل الإيرادات، ويتضح أن الاستيفاء يتم بناء على أمر التحصيل الصادر عن الأمر بالصرف ولهذا الأمر أهمية بالغة لأنه يمكن القابض من تأمين مراقبة صحة الاستخلاص وإدراجه في محله وإتباع إجراء الاستيفاء حتى المتابعات النهائية لكونه يتمتع بقوة تنفيذية.

### 02-03-02-تنفيذ عمليات النفقات.

لا يمكن أن ينفق مبلغ من خزينة الدولة ما لم يمر بالمراحل الأربعة التالية:

02-03-01-01-الالتزام بالنفقة: وهو التصرف الصادر عن السلطة الإدارية من أجل استهداف عملية تنجر عنها نفقة، ويخضع هذا التصرف إلى تأشيرة المراقب المالي.

02-03-01-02-هي قبول دين حقيقي محدد المبلغ في حسابات الدولة التي تطبق قاعدة الخدمة المؤداة، فالدولة تدفع المبلغ المطالب به إلا إذا تمت فعلا الخدمة المقابلة، وتعتبر هذه القاعدة بمثابة حماية للدولة ضد سوء تنفيذ التزامات الدائنين، تعتبر مرحلة التصفية أيضا إجراء للتأكد من الوثائق المتعلقة بالخدمة وتحديد بالضبط مبلغ النفقة العمومية.

02-03-01-03-الأمر بالصرف: هي الفعل الإداري الذي من خلاله يعطي الأمر بالصرف أمرا للمحاسب العمومي من أجل دفع الدين وفقا لنتائج التصفية، ويأخذ هذا الأمر شكل وثيقة مكتوبة تسمى بسند الدفع، وفي هذه المرحلة تعتبر تأشيرة المراقب المالي ضرورية.

02-03-01-04-الدفع: بموجبه يطفى محاسب الخزينة العمومية دينا أنشأته الدولة تجاه دائن حقيقي مقابل وصل مبرئ، وعلى الدائنين التقدم في غضون أربع سنوات للمطالبة بحقوقهم، وإلا فإنها ستسقط باسم قاعدة "الانقضاء الرباعي".

### 02-04-الرقابة على الميزانية.

تعد المرحلة الأخيرة التي تمر بها الميزانية العامة، وتسمى مرحلة مراجعة الميزانية العامة والهدف منها هو التأكد من أن تنفيذ الميزانية قد تم على الوجه المحدود وفق السياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية وأجازتها من طرف السلطة التشريعية، وعليه فإن الهدف الأساسي من الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة هو ضمان تحقيقها أقصى قدر من المنافع في حدود السياسة العامة للدولة، وتأخذ الرقابة على تنفيذ الميزانية عدة صور مختلفة وهي الرقابة الإدارية، التشريعية، والمستقلة، وهي موضحة على النحو التالي (محمد، 2003، الصفحات 112-117):

#### 01-04-02-الرقابة الإدارية.

هي تلك الرقابة التي تمارسها هيئات الإدارة العامة على بعض بعضها البعض، إذن فهي رقابة تتم السلطة التنفيذية، مما يجعلها داخلية وذاتية، كما تكون سابقة أو لاحقة، ويعتبر أهم صورة للرقابة الإدارية هو الرقابة المالية التي تمارسها وزارة المالية ومصالحها المختلفة سواء على المستوى المركزي أو المحلي بواسطة المفتشية العامة للمالية أو المراقبين الماليين، وتقسّم الرقابة الإدارية وفقا لمجال المالية العامة إلى:

**01-01-04-02-الرقابة التلقائية (الذاتية):** حيث تقام آليات وقواعد داخل الجهاز الإداري من أجل تحسس مواطن الخلل وإصلاحها في الوقت المناسب، مثل سجل الاقتراحات، التقييم الدوري والاجتماعات المنتظمة لهيئات الجهاز الإداري.

**02-01-04-02-الرقابة الرئاسية:** تخول القوانين والأنظمة للرئيس الإداري حق التدخل للتعقيب على أعمال مرؤوسيه من أجل المصادقة عليها أو تعديلها أو إلغائها، سواء كان ذلك من تلقاء نفسه أو بناء على تظلم أو شكوى.

**03-01-04-02-الرقابة الوصائية:** على الرغم من الاستقلال القانوني لبعض الهيئات الإدارية داخل السلطة التنفيذية بموجب اكتسابها للشخصية المعنوية، إلا أن ذلك الاستقلال ليس مطلقا ولا تاما حيث تبقى تلك الأجهزة خاضعة لقدر معين من الرقابة والإشراف من طرف السلطة الوصية.

#### 02-04-02-الرقابة التشريعية.

يتمتع البرلمان بزيادة على سلطته في وضع القوانين، باختصاص مراقبة الحكومة، من حيث مدى التزامها بتطبيق البرامج الموكّل إليها تنفيذها والذي قد وافق عليه من قبل، وتمس الرقابة التشريعية مختلف أنشطة الحكومة ومجالات تدخلها، وتتمثل أوجه الرقابة التشريعية في:

**01-02-04-02-الرقابة القبلية:** وتكون عند المصادقة على قانون المالية واعتماده في مرحلة إعداد الميزانية كما تم التطرق إليه سالفًا.

**02-02-04-02-الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية:** ويطلق عليها أيضا الرقابة الآتية أو المعاصرة، وتتمثل في مراقبة النشاط والأداء لميزانية الدولة في مختلف المجالات وخاصة المالي منها.

**03-02-04-02-الرقابة اللاحقة (العديّة):** ويقصد بها الرقابة على الحسابات من خلال إعداد الملخصات السنوية، ويقوم المراقب المالي في كل وزارة بعد إعداد الميزانية بفحصها للتأكد من سلامة المركز المالي للوزارة، ويتجلى بشكل أوضح من خلال مضمون المادة 160 من الدستور والتي تنص "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، تحتتم السنة المالية فينا يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان".

#### 03-04-02-الرقابة بواسطة هيئة مستقلة.

قد تتم الرقابة على تنفيذ الميزانية عن طريق هيئة مستقلة عن الهيئتين التشريعية والتنفيذية، ويوضع لها نظام خاص كما هو الحال بالنسبة لمجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، تعتبر هذه الرقابة أكثر أنواع الرقابة فاعلية، وتنحصر مهمتها في الرقابة على تنفيذ الميزانية والتأكد من أن العمليات المرتبطة بالنفقات والإيرادات قد تمت على النحو الصادر بها إجازة السلطة التشريعية وطبقا للقواعد المالية المقررة في الدولة.

من خلال تتبع مسار دورة الميزانية، بدءا من تحضيرها، ومن ثم اعتمادها، تليها مرحلة التنفيذ، وأخيرا مرحلة الرقابة، هذه الأخيرة تعتبر أهم مرحلة لمسار الميزانية العامة، لكونها الوسيلة العملية الفعالة التي تضمن حسن تنفيذ الميزانية العمومية من حيث تحقيق الأهداف السياسية، المالية، الاقتصادية والاجتماعية التي رسمتها الدولة من خلال تقديراتها.

وتعتبر الرقابة على ميزانية الدولة الأسلوب المثالي للحفاظ على المال العام، هذا لأن النفقة إذا أنفقت دون رقابة قد تصبح محل اختلاسات، وبالتالي ضياع الأموال العمومية، ولهذا تعتبر الرقابة ركنا أساسيا في حماية الأموال العمومية من كل أشكال الانحراف والغش والتلاعب، وهو ما يفسره تعدد أشكال هذه الرقابة وتنوع طبيعتها واختلاف أهدافها وكثرة الهيئات والمؤسسات المضطلة بها.

### 03-عموميات حول الفساد الاقتصادي (المالي) والإداري.

يعتبر الفساد من الناحية الاقتصادية والإدارية هدم للمجتمع واقتصاده، وذلك من خلال هدم أسس هذا الاقتصاد وفقده لآليته، الأمر الذي يؤثر سلبا على المجتمع والتي تتجلى بعض مظاهره في انتشار البطالة وكثرة الفوضى والجريمة، البيروقراطية والكثير من السلبيات الأخرى. وقبل التعرض إلى تعريف الفساد الاقتصادي والإداري، وجب إعطاء تعريف عام للفساد، إذ يعرف على أنه " الانحراف عن الطريق المستقيم بما يتنافى مع الديانات السماوية ومبادئ الأخلاق السوية، وضده الإصلاح والصالح، وهو التغيير إلى استقامة الحال على ما تدعو إليه الحكمة. " (أسامة، 2009، صفحة 18).

#### 03-01-ماهية الفساد الاقتصادي.

سيتم التطرق من خلال هذا المطلب إلى أهم العناصر المرتبطة بالفساد الاقتصادي (مفهومه وأنواعه).

#### 03-01-01-مفهوم الفساد الاقتصادي.

" يتمثل بمحمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية، كالجهاز المركزي للرقابة المالية المختص بفحص ومراقبة حسابات وأموال الحكومة والهيئات والمؤسسات العامة والشركات، ويمكن ملاحظة مظاهر الفساد المالي في الرشاوي والاختلاس والتهرب الضريبي وتخصيص الأراضي والمحابة والمحسوبية في التعيينات الوظيفية. " (أحمد، 2012، صفحة 23).

ويعرف كذلك " الفساد هو إساءة الوظيفة العامة للكسب الخاص فالفساد يحدث عندما يقوم موظف بقبول طلب أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد معين أو إجراء طرح منافسة عامة، كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة لتقديم رشاوي للاستفادة من تدابير معينة أو إجراءات عامة للتغلب على منافسيهم وتحقيق أرباح لا يمكن تحقيقها في ظل القوانين الموضوعية. " (محمد، 2010، صفحة 13).

#### 03-01-02-أنواع الفساد الاقتصادي (محمد، 2010، صفحة 18).

03-01-02-01-الفساد الكبير: وهو الفساد الذي يحدث على المستوى السياسي والبيروقراطي، حيث يرتبط الفساد هنا بالصفقات الكبرى، كتنجارة السلاح والمقاولات الكبرى وجذب التوكيلات العالمية التجارية للشركات العابرة للقارات، كما أن الفساد الكبير يرتبط بإنشاء المشروعات القومية أو الوطنية كمشروعات البنية التحتية، ويمس تأثير هذا الفساد على كافة المجتمع.

03-01-02-02-الفساد الصغير: ويشمل الرشوة المالية النقدية، وكذا الرشوة المقنعة أو العينية في شكل استحواد على المال العام وشغل المناصب في الجهاز الإداري للدولة وفي شركات قطاع الأعمال العام، وهو يمثل أكثر أنواع الفساد انتشارا، ويقع تأثير الفساد الصغير على المواطنين الذين يتحملون تكاليف إضافية لإنهاء معاملاتهم.

#### 03-02-ماهية الفساد الإداري.

على غرار المطلب السالف، سيتم التطرق إلى أهم العناصر المرتبطة بالفساد الإداري (مفهومه وأنواعه).

#### 03-02-01-مفهوم الفساد الإداري.

تعددت التعاريف التي أطلقت لتوضيح مفهوم الفساد الإداري، ويرجع ذلك إلى اختلاف المدارس الفلسفية التي تناولت موضوع الفساد الإداري، وذلك لاختلاف أفكار، ثقافات، توجهات ومناهج رواد هذه المدارس من الكتاب والمنظرين (المنهج ألقيمي، منهج المعدلين الوظيفيين، منهج اللامعدلين).

فوفقا لمنهج ألقيمي عرف الفساد الإداري " القصور ألقيمي عند الأفراد الذي يجعلهم غير قادرين على تقديم الالتزامات الذاتية المجردة والتي تخدم المصلحة العامة. " (بلال، 2011، صفحة 21).

وعرف وفقا لمنهج المعدلين الوظيفيين " السلوك المنحرف عن الواجبات الرسمية محاباة لاعتبارات خاصة كالأطماع المالية والمكاسب الاجتماعية أو ارتكاب مخالفات ضد القوانين لاعتبارات شخصية. " (بلال، 2011، صفحة 22).

ووفقا لمنهج اللامعدلين عرف الفساد الإداري على أنه " حصيلة الاتجاهات والأنماط السلوكية المتأصلة ليس فقط في الهياكل الإدارية بل في المجال الاجتماعي ككل وفي النمط الحضاري وفي قلوب وعقول الموظفين المدنيين والمواطنين على حد سواء. " (بلال، 2011، صفحة 22).

ولالإشارة فقط، فقد توالى هذه التعاريف متسلسلة امتداداً للانتقادات التي وجهت لكل منهج من المناهج السابقة له، وللتذكير أيضاً فقد جاءت هذه التعاريف مقرونة ومرفقة بتعقيبات عن كل تعريف، لكن اقتصر هنا على التعاريف المتعلقة بالفساد الإداري من دون الولوج في الشروح والتفسير المرفقة، وهذا خدمة لمضمون المقال.

وبغض النظر عن توجهات المناهج السابقة، فقد عرف الفساد الإداري عموماً على أنه " قيام الموظف البيروقراطي باستغلال نفوذه ومركزه الوظيفي لتحقيق مصالح خاصة. " (محمد، 2010، صفحة 19).

### 03-02-02-02-أنواع الفساد الإداري.

يقسم الفساد الإداري إلى أربع أصناف تتمثل في (بلال، 2011، الصفحات 29-31):

**03-02-02-01-الانحرافات التنظيمية:** ويقصد بها تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف أثناء تأديته لمهام وظيفية والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل، ومن أهمها (عدم احترام العمل، امتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه، التراخي، عدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء، السلبية، عدم تحمل المسؤولية).

**03-02-02-02-الانحرافات السلوكية:** ويقصد بها تلك المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف وتتعلم بمسلكه الشخصي وتصرفه، ويمكن حصر هذه الانحرافات في (عدم المحافظة على كرامة الوظيفة، سوء استعمال السلطة، المحسوبية، الوساطة).

**03-02-02-03-الانحرافات المالية:** ويقصد بها المخالفات المالية والإدارية التي تتصل بسير العمل المنوط بالموظف، وتتمثل هذه المخالفات في (مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها داخل المنظمة، الإسراف في استخدام المال العام).

**03-02-02-04-الانحرافات الجنائية:** ومن أكثرها (الرشوة، اختلاس المال العام، التزوير).

### 03-03-أسباب الفساد الاقتصادي والإداري.

بالرجوع إلى التعريفات السابقة المتعلقة بالفساد الاقتصادي والإداري وكذا التصنيفات المرتبطة بهما، نلاحظ أن هناك تداخل كبير في كثير من الجزئيات، وعليه أوردت أسباب الفساد عموماً سواء ما تعلق بالفساد الاقتصادي أو الإداري (لكون الكثير من المراجع لم تنسب أسباب الفساد بالتحديد فساد اقتصادي أو إداري)، ويمكن حصر أسباب الفساد الاقتصادي والإداري في (محمد، 2006، الصفحات 35-40):

### 03-03-01-غياب الشفافية.

تتميز المجتمعات غير الديمقراطية بأنها بيئات مغلقة تسيطر الحكومات على إعلامها وتخضعه لرقابتها، ولا تسمح الحكومات بنشر معلومات غير تلك التي توافق عليها وتخدم مصالحها، فعلى الرغم من الانفتاح المتزايد في مجال الإعلام، أصبح من الصعب على الحكومات غير الديمقراطية فرض قيود على إمكانية الحصول على المعلومات، إلى أنه ما تزال هذه المجتمعات بحاجة إلى جهود حقيقية لإصدار تشريعات خاصة بالإعلام والقيام بإصلاحات واسعة النطاق تضمن حرية الصحافة وتحميها.

### 03-03-02-ضعف السلطة القضائية وسيادة القانون.

تعتبر السلطة القضائية من أهم أركان الديمقراطية لأنها تساعد على ضمان المساءلة والقابلية للمحاسبة وحماية حقوق المواطن ضد السياسات غير المنصفة، ولضمان ذلك وجب ضمان استقلالية السلطة القضائية.

لكن في المجتمعات غير الديمقراطية تخضع السلطة القضائية لإشراف الحكومة، ولكون القضاة من موظفي الدولة ويخضعون لسلطة وزير العدل، هذا الأخير الذي يشغل بدوره منصباً تنفيذياً في مجلس الوزراء، مما يسمح لنفوذ الموالي للحكومة بالتغلغل في العملية القضائية وبالتالي تنخفض قابلية الحكومة للمساءلة وينفتح المجال أمام ممارسات الفساد.

إن وجود نظام قضائي فاسد مصحوباً بقوانين متضاربة، قد يفوت على الدولة استقطاب استثمارات أجنبية إليها، أو حتى تشجيع الاستثمارات المحلية، وعليه فإن الراغبين في استثمار أموالهم في هذه الدول يجدون مبررات لما يساورهم من مخاوف إزاء مصداقية السلطة القضائية، ويريد المستثمرون لاستثماراتهم الحماية من خلال آليات قوية لتنفيذ عقودها وحماية حقوق ملكياتهم.

### 03-03-03-عدم القابلية للمساءلة.

تعتبر المؤسسات كالبرلمان والمجتمع المدني ووسائل الإعلام والجمعيات المهنية، من المؤسسات القادرة على المساءلة للجهات والشركات الحكومية التي يظهر فيها الفساد، ولكن نقص شرعية هذه المؤسسات مقرونا بغياب استقلال السلطة القضائية وأجهزة المراجعة والحريات المدنية وحرية الصحافة، يجعل من مفهوم القابلية للمساءلة غاية لا تدرك في المجتمعات التي لا تتمتع بالديمقراطية.

### 03-03-04- الهيكل الاجتماعي.

تتميز المجتمعات غير الديمقراطية كونها مجتمعات غير منصفة لأنها تنحاز إلى النخبة الحاكمة على حساب بقية الشعب، لهذا نجد في المجتمع الواحد ثلاث طبقات اجتماعية مختلفة هي: النخبة أو الصفوة، العاملون في الحكومة والوظائف العامة، عموم الشعب. إن هذه التفرقة في الهيكل الاجتماعي للشعب الواحد، تهيئ الفرصة المناسبة لازدهار الفساد، ولا شك أن الطبقات الاجتماعية القائمة على تكديس الثروات والمداخيل موجودة في كل المجتمعات حتى الديمقراطية منها، إلا أن الديمقراطية تعتبر ضمان جزئي لتضييق الفجوات الاجتماعية أو تقليل الفروق القائمة على مستوى الدخل، إضافة إلى أن الديمقراطية تضع الكثير من العراقيل أمام الفئات النافذة عندما تحاول استخدام مكانتها الاجتماعية أو السياسية لتحقيق مكاسب شخصية، وهذا في ظل وجود مقدار من الشفافية والمحاسبة (المساءلة) وسيادة القانون.

### 03-03-05- الافتقار إلى الحوكمة .

يؤدي نقص قواعد الالتزام بمبادئ الحوكمة إلى خلق البيئة المناسبة لتفشي الفساد من طرف النخبة الحاكمة، هذه الأخيرة التي تتحكم في معظم الأنشطة الاقتصادية وخاصة في الدول النامية، ولهذا حكومات هذه الدول تفتح الباب على مصراعيه أمام ممارسات الفساد والعبث بمقدرات الشركات الوطنية بغية إرضاء حلفائها سواء من الدول النامية أو حتى المتطورة منها، لكن أغلب حكومات الدول النامية لا تقبل الخضوع للمراجعة أو المراقبة المستقلة في كل تصرفاتها، وتشعر بالتهديد بمجرد التفكير بأن هناك مجالس مستقلة تراقب أعمالها وتخضع لسلطات مستقلة.

ومن أجل تبني إطار إستراتيجي واضح للحكومة، وجب وضع خطة عمل مدروسة، توظف فيها جميع الوسائل المساعدة لها من وسائل إعلام، منظمات المجتمعات المدني المحلية ... إلخ.

### 03-03-06- القوانين والحواجر الزائدة.

بغية بسط وإحكام سيطرتها على كافة زمام الجوانب الحياتية للمجتمع المدني، تلجأ حكومات الدول النامية إلى جعل الشعب يعتمد عليها في الحصول على كل الخدمات الأساسية، وذلك من خلال ربط العلاقة بين السيطرة والتبعية (الاعتماد أو الاتكال)، ومن بين الأساليب التي تعتمد عليها الحكومات لتحقيق هذا الغرض، هو الإفراط في إصدار اللوائح والقوانين لإحكام السيطرة على المشاركة في السوق، وذلك بخلق نظم بيروقراطية بالغة التعقيد، لأنها تريد توسيع القاعدة المؤيدة لها والتوسع في التوظيف تحت مظلة الحكومة الواسعة، وهو ما يؤدي إلى ظهور بيئة يتكاثر فيها الفساد، والذي يتبلور من خلال قيام موظفي الحكومة والموظفين العموميين باستخدام كل ما في جعبتهم من آليات السيطرة لجمع الرشا وممارسة النفوذ والحصول على امتيازات.

### 03-03-07- التحديات السياسية لمحاربة الفساد.

تواجه الدول العديد من التحديات الكبيرة فيما يتعلق بمحاربة الفساد، ولكي يتم القضاء على هذه الآفة لا بد أن تكون البلدان التي يتفشى فيها الفساد راغبة في إعادة صياغة التشريعات تجاه تطبيق الأساليب التي تساعد في القضاء عليه (الفساد)، وللإشارة فإن إجراءات مكافحة الفساد تعتبر جزءا مهما من حزمة كبيرة من التحولات الاقتصادية والسياسية التي لا بد من الاهتمام بها، حتى تحقق هذه الإجراءات نموا ملحوظا وتنمية مستدامة، ويتوقف مدى نجاح أو فشل هذا التحول في المقام الأول إلى الطريقة المتبعة في إحداثه، ولذلك ينبغي وضع إستراتيجية محسوبة تحدد من مخاطر الاضطرابات وتعظم فوائد الإصلاح.

### 04-مدخل لحوكمة الشركات.

تعتبر حوكمة الشركات إحدى أوجه الإدارة المعاصرة، والتي تطبق في هياكل الإدارة والشركات لما لها من مزايا متعددة على الملاك والمساهمين، وارتبطت حوكمة الشركات في البداية بمستوى الاقتصاد الجزئي، وتطورت تدريجياً لتطبق على مستويات الاقتصاد الكلي والذي يمس النواحي الاقتصادية، السياسية والاجتماعية لأفراد المجتمع من خلال الوصول إلى الحكم الراشد داخل الدولة. إن الحوكمة فكرة شاع استخدامها بشكل واسع مع بداية عقد التسعينات من القرن الماضي من قبل المنظمات الدولية كمنهجية لتحقيق التنمية المجتمعية في الدول نتيجة لقصور الإدارة الحكومية على تحقيق ذلك بفعالية.

#### 04-01- مفهوم حوكمة الشركات.

تعددت التعاريف المتعلقة بحوكمة الشركات وتشعبت، وفيما يلي بعض منها:  
هي " النظام الذي يتم من خلاله توجيه أعمال المنظمة ومراقبتها على أعلى مستوى من أجل تحقيق أهدافها والوفاء بالمعايير اللازمة للمسؤولية والنزاهة والشفافية. " (طارق، 2007، صفحة 22).  
وعرفت أيضاً على أنها " مجموعة القواعد والحوافز التي يتم من خلالها توجيه ورقابة إدارة الشركة وصولاً إلى تعظيم كل من ربحية وقيمة الشركة طويلة الأجل لمنفعة المساهمين وأصحاب المصالح. " (حاكم، 2011، صفحة 22).  
وعرفت كذلك " هي مجموعة السياسات المصممة لضمان خلق قيمة طويلة الأجل وقابلة للاستدامة للشركة. " (باسم، 2013، صفحة 292).

#### 04-02- أهمية حوكمة الشركات.

تعتبر الحوكمة من أهم العمليات الضرورية واللازمة لتحسين عمل الشركات واستعمالها لرأس المال بفعالية، وكذا الحفاظ على حقوق جميع أصحاب المصالح وتحقيق أهداف الشركات، وتتجلى أهمية حوكمة الشركات عموماً فيما يلي (خالد، 2011، صفحة 56):  
- تخفيض المخاطر المتعلقة بالفساد المالي والإداري التي تواجهها الشركات والدول؛  
- رفع مستويات الأداء للشركات وما يترتب عليه من دفع عجلة التنمية والتقدم الاقتصادي للدول التي تنتمي إليها تلك الشركات؛  
- جذب الاستثمارات الأجنبية وتشجيع رأس المال المحلي على الاستثمار في المشروعات الوطنية؛  
- زيادة قدرة الشركات الوطنية على المنافسة العالمية وفتح أسواق جديدة لها؛  
- الشفافية والدقة والوضوح في القوائم المالية التي تصدرها الشركات وما يترتب على ذلك من زيادة ثقة المستثمرين بها واعتمادهم عليها في اتخاذ القرارات؛  
- زيادة فرص العمل لأفراد المجتمع.

#### 04-03- مبادئ حوكمة الشركات.

تعددت واختلفت مبادئ الحوكمة وفقاً لزاوية ومنظور المستفيد منها، وعموماً تشمل على العناصر التالية:

#### 04-03-01- ضمان وجود أسس من أجل إطار فعال لحوكمة الشركات.

يجب على إطار حوكمة الشركات بأن يعمل على رفع مستوى الشفافية وكفاءة الأسواق المالية، وأن يتماشى مع أحكام القانون ويوزع المسؤوليات بين الجهات المسؤولة بشكل واضح، ومنح السلطة والموارد للسلطات الإشرافية والتنظيمية لتأدية مهامهم بكل مهنية وموضوعية.

#### 04-03-02- حفظ حقوق المساهمين والوظائف الرئيسية للملاك.

وتشمل نقل أو تحويل ملكية الأسهم، وتسهيل مشاركة فاعلة للمساهمين عند اتخاذ القرارات كإنتخاب أعضاء مجلس الإدارة، وحق المساهمين في المشاركة في القرارات المتعلقة بالتغييرات الجوهرية، وتوضيح القواعد والأحكام والإجراءات التي تحكم رقابة الشركات المساهمة في الأسواق المالية.

#### 04-03-03- المعاملة العادلة للمساهمين.

تأخذ حوكمة الشركات المعاملة العادلة لجميع المساهمين، بما في ذلك أقلية المساهمين والمساهمين الأجانب، كما يجب أن تتاح الفرصة لكافة المساهمين للحصول على تعويض فاعل مقابل أي انتهاك لحقوقهم ومحاسبة المتسببين في ذلك.

#### 04-03-04- دور أصحاب المصالح في حوكمة الشركات.

يجب أن يأخذ إطار حوكمة الشركات بعين الاعتبار حقوق أصحاب المصالح التي وضعت بقانون أو اتفاقية، وتشجيع التعاون النشط والفاعل بين الشركات المساهمة وأصحاب المصالح، وذلك لتحديد الثروة وتنميتها والمحافظة على ديمومة المشاريع، هذا مع احترام حقوق أصحاب المصالح التي ينص عليها القانون، كما يجب أن يكون لدى أصحاب المصالح الفرصة للحصول على تعويض عند انتهاك حقوقهم كما لأصحاب المصالح الحرية في الحصول على معلومات ملائمة في أي وقت.

#### 04-03-05- الإفصاح والشفافية.

يضمن حوكمة الشركات تحقيق الإفصاح الصحيح وفي الوقت المناسب للأمر الهامة والجوهري بالنسبة للشركات المساهمة، بما في ذلك الوضع المالي والإداري وحقوق الملكية، هذا مع مراعاة أن يكون الإفصاح شاملا وأن لا يقتصر على المعلومات الهامة بل يشمل معلومات أخرى كالتائج المالية والتشغيلية وأهداف الشركة، والملكية الرئيسية للأسهم وحقوق التصويت، كما ينبغي أن تعد المعلومات المحاسبية والإفصاح عنها طبقا لمعايير المحاسبة والمراجعة المالية، وكذلك القيام بالمراجعة السنوية لحسابات الشركة بواسطة مراجع مستقل ومؤهل وهذا لتقديم ضمانات خارجية وموضوعية للمجلس والمساهمين بأن البيانات المالية تمثل إلى حد ما الوضع المالي الحقيقي للشركة وأدائها، كما يجب أن يضمن إطار حوكمة الشركات ملحق به أسلوب فعال يعزز توفير التحليل أو توجيهات المحللين ووكالات التصنيف والوسطاء وغيرها بما لها صلة وعلاقة لاتخاذ القرارات من قبل المستثمرين.

#### 04-03-06- مسؤوليات مجلس الإدارة.

تقوم حوكمة الشركات بالتوجيه والإرشاد الإستراتيجي للشركة، والرقابة الفعالة لمجلس الإدارة على إدارة الشركة ومحاسبة مجلس الإدارة عن مسؤولياتهم أمام الشركة والمساهمين، وهذا من خلال أن يعمل أعضاء مجلس الإدارة على توفير كامل للمعلومات وبنوايا حسنة وبعناية، والعمل أيضا على تحقيق أفضل مصلحة للشركة والمساهمين، وكذلك إذا ما كانت قرارات مجلس الإدارة ستؤثر في مختلف مجموعات المساهمين بطرق مختلفة، فإن على مجلس الإدارة العمل على تحقيق معاملة عادلة تجاه كافة المساهمين، كما يجب على مجلس الإدارة القيام بوظائفه الرئيسية من توجيه إستراتيجية الشركة وسياسة المخاطر والموازنات التقديرية وخطط العمل السنوية وتحديد أهداف الشركة واختيار المسؤولين التنفيذيين الرئيسيين، ومراقبة التنفيذ وأداء الشركة مع الإشراف على المصروفات الرأسمالية الرئيسية وعمليات الاستحواذ والتخلي عن الاستثمار، كما يجب أن يكون مجلس الإدارة قادر على ممارسة التقييم والحكم الموضوعي لشؤون الشركة بصفة مستقلة وهذا من خلال تكليف عدد من أعضاء مجلس الإدارة من غير موظفي الشركة ذوي القدرة على ممارسة الحكم المستقل للقيام بمهام يحتمل وجود تعارض في المصالح بها ومن بينها ضمان نزاهة القوائم المالية وغير المالية وترشيح أعضاء مجلس الإدارة والوظائف التنفيذية الرئيسية وتحديد مكافآت مجلس الإدارة، وعند إنشاء لجان لمجلس الإدارة ينبغي على مجلس الإدارة أن يحدد وأن يفصح عن صلاحياتها.

#### 05-آليات تطبيق مبادئ الحوكمة للحد من الفساد المالي والإداري في الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة.

من خلال مضمون المبحث السالف نلاحظ أن مصطلح الحوكمة عموما ارتبط كثيرا بالشركات والمؤسسات التي تهدف إلى تحقيق الربح، وهي شركات ذات صبغة تجارية، صناعية، خدمية... إلخ، ومن خلال هذا المبحث سنحاول قدر الإمكان المقارنة بين المبادئ التي تركز وتقوم عليها الحوكمة مع أسس وقواعد الميزانية العامة للدولة (المقارنة تتعلق بالرقابة على تنفيذ الميزانية)، وهذا من خلال إضفاء أكثر شفافية ومصداقية عن هذه الأخيرة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أننا حاولنا التطرق إلى أهم العناصر التي ترتبط وتتقارب مع بعضها البعض، لكون علم المالية العامة علم واسع ومتشعب، ولا يمكن الإحاطة والتطرق إلى جميع الجوانب المتعلقة به، وكما أشرنا سلفا وعلى اعتبار أن الرقابة على الميزانية المرحلة الفاصلة للحكم على مدى التقيد في تنفيذها من عدمه، فإننا سنسقط مبادئ الحوكمة كألية للحد من الفساد المالي والإداري في الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة، وهي ملخصة في التالي:

#### 05-01- الحوكمة والرقابة الدورية على الخطة السنوية.

تعد الرقابة على الخطة السنوية الدورية من أهم أبعاد الرقابة عموما، وخاصة ما تعلق بجانب النفقات، وأدرجنا هنا على أن تكون دورية وعدم انتظار إقفال الميزانية في آخر السنة والقيام بعملية الرقابة، ومصطلح دورية هنا يقصد به القيام بعملية الرقابة خلال فترات زمنية محددة ومنظمة، ويرجع تحديدها إلى الهيئة القائمة عليها وفقا لقدراتها وإمكاناتها المادية والبشرية، وتتجلى الرقابة الدورية في تحقيق الأهداف التالية:

- معرفة مدى التطابق بين الأداء المحقق والخطط الموضوعة دورياً؛

- تقييم الأداء الفعلي والنتائج المتوصل إليها؛

- القيام بالإجراءات التصحيحية للميزانية العامة في حال وقوع أخطاء، واكتشافها في حينها.

وتعد الإدارة العليا عنصراً أساسياً في تطبيق الحوكمة، من خلال دورها في الرقابة على القائمين بتنفيذ الميزانية العامة، وذلك بـ:

- التدخل عند الضرورة في القرارات التي يتخذها القائمون على الميزانية وتوجيهها؛

- ممارسة بعض الأساليب الرقابية الدورية على شاغلي الوظائف التي لها علاقة بالإشراف على الميزانية.

## 05-02-مراعاة الشفافية في تنفيذ الميزانية العامة.

إن الشفافية مطلوبة لتدعيم تطبيق الحوكمة على الميزانية العامة، إذ تضفي الممارسات السليمة لمبادئ الحوكمة مصداقية وشفافية أكثر على الميزانية، من خلال الإفصاح التام عن كافة التعاملات المالية التي قامت بها الإدارة العامة، إن تطبيق مبدأ الشفافية على الميزانية العامة سيجنب الإدارة الكثير من المشاكل والعراقيل في تنفيذها، وستنفذ كما كان مبرمج لها، ويجب على الهيئات العامة هنا أن تتأكد من تطبيق الممارسات الجيدة للحوكمة بطريقة تعتمد على الشفافية والمحاسبة والمسئولية، ولإضفاء مصداقية أكثر على تنفيذ الميزانية العامة، من المستحسن توكيل لجنة مستقلة تابعة للدولة مهمتها الرقابة المالية على ميزانيات الهيئات العمومية، القيام بالرقابة الدورية على الخطة السنوية للتأكد من التنفيذ الفعلي للأهداف المخطط لها، ناهيك عن الرقابة التي تقوم بها الإدارة في حد ذاتها وذلك على افتراض أن الإدارة العامة في تنفيذها للميزانية ستقوم بها على أحسن وجه، لكن لا غنى عن رقابة الهيئات المستقلة، وتتجلى أهمية الرقابة الدورية في قياس مدى تحقيق وتنفيذ الميزانية العامة بصورة عادلة وموزعة خلال السنة، وعدم تراكم الأعمال إلى أواخر السنة، لكون الكثير يلجأ إلى هذا الأسلوب لتفادي العمل خلال طول السنة والقيام بالأعمال الضرورية فقط.

ولبلورة عمل الإدارة المالية أكثر وجب إعطاء أهمية للمناقشة الصريحة والبناء لكافة مراحل التي تمر بها الميزانية العامة، بدءاً بتحضير الميزانية إلى الرقابة عليها، وذلك عملاً بأهداف الحوكمة فيما يتعلق بمنع الفساد والرشوة في تنفيذ الميزانية العمومية، سواء بالنسبة للمعاملات الداخلية أو الخارجية.

## 05-03-ضمان كفاءة المديرين القائمين على الهيئات العمومية.

للمدير التصرف بحرية مطلقة في حدود المهام الموكلة له وذلك بالتوفيق بين واجباته وحقوقه، وذلك من خلال تبني رؤية الدولة (رؤية سياسية متوازنة ومستقرة) في الهيئة التي يقوم عليها بضمان خدمة أفراد المجتمع على أحسن وجه، لذلك يجب أن يتوفر لدى المدير المعلومات الكافية التي تمكنه من الحكم والتحكم في الإدارة التي يشرف عليها، حتى يحدد أوجه القصور والقيام بالإجراءات التصحيحية المناسبة، وتفاديها مستقبلاً، ولضمان كفاءة المديرين وجب وضع سياسات وأهداف إستراتيجية واضحة لتحمل المسؤولية، إذ يتعين على الهيئة الوصية تحديد السلطات والمسئوليات الأساسية للمدير وإدارته التي يشرف عليها، من خلال تحديد المسئوليات المختلفة للموظفين وفقاً لتدرجهم الوظيفي، ونخص بالذكر هنا القائمين على المصالح المتعلقة بالمحاسبة والمالية، إذ يعملون على تطوير المبادئ التي تدار بها إدارتهم من الناحية المالية فيما يتعلق بجانب تحصيل الإيرادات ودفع النفقات وفقاً للقنوات الصحيحة التي خصصت لها.

## 05-04-وضع أنظمة فعالة للرقابة.

إن كبر حجم بعض الهيئات العمومية وكثرة عملياتها اليومية، إضافة إلى ضخامة الوسائل البشرية، المادية والمالية المستعملة، تؤدي أحياناً إلى احتمال وقوع أخطاء وانحرافات وتلاعبات، الأمر الذي يصعب على مديري هذه الهيئات السيطرة والتحكم فيها مما يجرهم إلى اتخاذ قرارات خاطئة في ظل غياب نظام فعال للرقابة يمددهم بمعلومات تعكس الوضع الحقيقي للهيئات التي يشرفون عليها، وللحكم على مدى فعالية هذا النظام ونجاعته، يتم الرجوع إلى مدى تحكم هذا النظام في الجوانب المتعددة للهيئة وخاصة ما تعلق بالجانب التسييري، إن وضع نظام رقابة فعال يعتبر الحجر الأساس لتحقيق قدر الإمكان الأهداف المسطرة لها بطريقة سلسة وبأساليب ناجعة، والذي يتبلور عن طريق التوصيات والقرارات المختلفة التي تتخذها الهيئة المسيرة بناء على نتائج نظام الرقابة، ويسعى إلى تطبيقها عملياً عن طريق الهيئة التنفيذية.

## 05-05-إنشاء مجالس عليا لمكافحة الفساد.

ويكون ذلك عن طريق إنشاء عدة مجالس عليا لمكافحة الفساد (وطنية، جهوية، محلية) يشرف عليها أشخاص تتوفر فيهم الثقة والإخلاص، على غرار المفتشية العامة للمالية، يعملون على مواجهة ومحاربة مظاهر الفساد والمحسوبية والرشوة المحتملة والناجمة عن تعفن بعض الأجهزة الإدارية العامة، عن طريق متابعة سير الميزانية العامة للهيئات العمومية خلال دورتها الكاملة، ويمكن تلخيص مهمة هذه المجالس في:

-وضع نظام كفاء للرقابة والمتابعة؛

-وضع الضوابط والقواعد التي تحكم نمط العمل فيما يتعلق بسير الميزانية العمومية للإدارات العامة، والتأكد من تنفيذها وفق ما هو مخطط لها، وشمولها على كافة الوثائق المبررة لعملياتها بما يضمن إفصاح أكثر؛

-ضمان الاستقلالية والسلطة الكاملة للقائمين على سير هذه المجالس، مع تمتعهم بكافة الصلاحيات التي تخولهم الحصول على جميع البيانات التي يحتاجونها، وإمكانية الاتصال بجميع الموظفين في إطار عملهم، وأن تكون هذه المجالس تابعة لهيئات عليا في الدولة.

\*الخاتمة:

تتضح أهمية الحوكمة في تحقيقها لأهدافها التي تتمثل في تحقيق الشفافية والعدالة وتحديد القواعد وتنظيم الممارسة السليمة للرقابة، ومنح حق المسائلة للمشرفين عليها داخل الجهاز الإداري، وبالتالي تحقيق الحماية لأموال الدولة وهيئاتها العمومية المختلفة، والذي ينعكس بدوره لحماية أفراد المجتمع، وما موارد الدولة ونفقاتها إلى خدمة للمجتمع.

كما أن الحد من استغلال السلطة في غير المصلحة العامة يؤدي إلى تنمية الاستثمارات والمدخرات وتعظيم الفائدة للدولة، وأن وجود نظام فعال وقادر على رقابة تسيير الإداري والتحكم في التلاعبات المحتملة التي يمكن أن تتعرض لها الهيئات العمومية، وكذا قدرته على توفير الثقة ومكافحة الفساد في الإدارات العامة سيعود عليها بمزيد من النمو والتوسع عموما وخدمة المواطن خصوصا، وفي حال تطبيق الحوكمة في الإشراف على الميزانية العامة وجب عقد دورات تدريبية وندوات متخصصة وبصفة مستمرة لتكوين الموظفين وكل من له علاقة بالجانب المالي والمحاسبي للهيئات الإدارية.

وعموما فإن تطبيق مبادئ الحوكمة في الإدارات العمومية سيحقق قدر ملائم من الثقة والطمأنينة لدى المجتمع، وسيحد بنسبة كبيرة من مظاهر الفساد وتبعاته، وأن تطبيقها هو المخرج والحل الفعال لضمان تنفيذ الميزانية العامة وفق ما برمج لها.

\*قائمة المراجع:

- 01-أحمد مصطفى محمد معبد (2012)، الآثار الاقتصادية للفساد الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، مصر.
- 02-أسامة السيد عبد السميع (2009)، الفساد الاقتصادي وأثره على المجتمع-دراسة فقهية مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر.
- 03-باسم شمس الدين (2013)، القيادة الإستراتيجية وحوكمة الشركات، دار الكتاب الحديث، مصر.
- 04-بلال خلف السكارنة (2011)، الفساد الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن.
- 05-حاكم محسن الربيعي، حمد عبد المحسن راضي (2011)، حوكمة البنوك وأثرها في الأداء والمخاطرة، الطبعة الأولى، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن.
- 06-خالد ممدوح إبراهيم (2011)، حوكمة الإنترنت، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، مصر.
- 07-دنيديني يحي (2010)، المالية العمومية، دار الخلدونية، الجزائر.
- 08-سعيد عبد العزيز عثمان (بدون سنة نشر)، مقدمة في الاقتصاد العام، الجزء الأول، دار الجامعة للطباعة والنشر، لبنان.
- 09-طارق عبد العال حماد (2007)، حوكمة الشركات (المفاهيم، المبادئ، التجارب، المتطلبات)، الطبعة الثانية، الدار الجامعية، مصر.
- 10-علي زغدود (بدون سنة نشر)، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- 11-محمد أحمد درويش (2010)، الفساد مصادره-نتائجه-مكافحته، الطبعة الأولى، عالم الكتب، مصر.
- 12-محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا (2003)، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر.
- 13-محمد خالد المهاني (2009)، المحاسبة الحكومية، جامعة الدول العربية-المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر.
- 14-محمد عباس محرز (2010)، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- 15-محمد مصطفى سليمان (2006)، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري، الطبعة الأولى، الدار الجامعية، مصر.