جامعة عين شمس
كلية التجارة
قسم المحاسبة والمراجعة

تقييم وتطوير نظام الرقابة المالية على نفقات الجهاز الإداري في الجمهورية العربية اليمنية

بحث مقدم من

الطالب / مطهر محمد قاسم الوجيه

للحصول على درجة الماجستير
في المحاسبة

إشراف

الأستاذ الدكتور
حسن أحمد غلاب
أستاذ المحاسبة ووكيل
الكلية لشئون البكالوريوس

الدكتور
فؤاد وهبة
أستاذ المحاسبة ووكيل كلية التجارة
والاقتصاد جامعة صنعاء

القاهرة
١٩٨٦

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

قَالُوا..

سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا

إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ.

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيم

سورة البقرة (الآية ٣٢)

الاهـــــــــــــــــداء

- الى وطنى الحبيب بصفة عامة وجامعة صنعاء بصفة خاصة والتى كان لها الفضل الكبير فى منحى فرصـــــــة مواصلـة دراستى والانفاق عليها .

والله ولى التوفيق ،،،

لجنة المناقشة والحكـــــم

الأستاذ الدكتور / حسن محمد كمال أستاذ المحاسبة بكلية التجـــارة جامعة عين شـــــمس	رئيســـــا
الأستاذ الدكتور / حسن أحمد غـلاب أستاذ المحاسبة ووكيل كلية التجارة جامعة عين شـــــمس	مشـــرفـا
الأستاذ الدكتور / عصام الدين زايد أستاذ المحاسبة وعميد كلية التجارة جامعة المنصورة	عضـــــوا

بسم الله الرحمن الرحيم

(شكر وتقديـــــر)

الحمد لله الذى بنعمته تتم الصالحات والشكر العظيم له تعالى أن أمدنى بالصبر وأعاننى على مواصلة البحث والهمنى سواء السبيل .

والصلاة والسلام على رسوله الهادى الأمين وآله وصحبه والتابعين .

وبعد :

أتوجه بالشكر والامتنان للاستاذ الدكتور حسن أحمد غلاب على أن تولانـــى برعايته منذ بداية دراستى لعلم المحاسبة بكلية التجارة جامعة صنعـــــاء ، وعلى تفضله بقبول الاشراف على هذا البحث وتحمله العناء الكبير فى تقييمـــه وتوجيهه المستمر لى نحو الطريق السليم وتنبيهى لتدارك مواطن الضعف والقصـــور فيـــه .

كما أتقدم بالشكر الجزيل للاستاذ الدكتور حسن محمد كمال على تكرمـــه برئاسة لجنة الحكم على هذا البحث وعلى ما ابداه وسيبديه من ملاحظات ســـــوف يكون لها أثر كبير فى تحسين الصورة النهائية لهذا البحث.

كما يسعدنى أن يشترك فى مناقشة بحثى هذا الأستاذ الدكتور عصام الديـــن زايد والذى تكرم بقبول الاشتراك فى الحكم عليه وله الشكر على ماسيبديـــــه من ملاحظات سوف يكون لها أثر كبير فى اثراء هذا البحث .

ولا أنسى فى الأخير أن أشكر كل من أسهم بجهد كبير أو صغير ساعد فـــــى اخراج هذا البحث بالصورة التى هو عليها.

والله من وراء القصد

محتويات الرسالة

أولا : مشكلة البحث :

تشهدت الجمهورية العربية اليمنية بقيام ثورة عام ١٩٦٢م انقلابا بكل ماتعنيه هذه الكلمة من تغيير فى جميع المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية فقد أدى قيام هذه الثورة :

من الناحية السياسية : الى تحويل اليمن من نظام ملكى مغلق ذى علاقة محدودة بالدول المجاورة ، الى نظام جمهورى متفتح تربطه علاقات كبيرة بشتى الدول الشقيقة منها والصديقة .

ومن الناحية الاجتماعية :

تحول اليمن من مجتمع يرزح تحت ثالوث الفقر والجهل والمرض الى مجتمع يخطو خطوات حثيثه نحو تنمية موارده ، والقضاءعلى الأمية ورفع المستويات التعليمية والثقافية والصحية .

ومن الناحية الاقتصادية :

تحول النظام الاقتصادى فىاليمن من نظام يعتمد على النشاط الزراعى كمصدر رئيسى ووحيد تقريبا للدخل الى نظاميساهم فيه النشاطان الصناعى والتجارى بنصيب عادل الى جانب القطاع الزراعى وايضا تحول النظام من نظام عفوى الىنظام يلعب فيه التخطيط دورا هاما فى توجيه الموارد وتوزيعها توزيعا اقتصاديا مقبولا .

أدى هذا التطور فى المجتمع الى زيادة حاجات الجماهير وبالتالى توسع دور الدولة لتحقيق هذه الحاجات صاحبه زيادة حجم النفقات الحكومية زيادة تفوق كثيرا مايمكن أن تحصل عليه الدولة من المصادر العادية المتاحة لتغطية هذه النفقات ، ونظرا للزيادة المستمرة فى حاجات الجماهير وقلة الموارد المتاحة والرغبة فى تحقيق تنمية سريعة فى جميع المجالات وفى آن واحد ودون اضافةمزيد من الأعباء على افراد الشعب ، فقد كان لابد من وجود نظام محكم للرقابة المالية يمكن للدولة عن طريقة ترشيد الانفاق العام وتحقيق الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة وتحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة الانتاجية .

وبالفعل سعت الدولة جاهدة وعلى مراحل متتالية الى ايجاد هذا النظام وحاولت قدر استطاعتها توفير المقومات اللازمة لتنفيذه . الا أنها ركزت سواء من الناحية التشريعية أو من الناحية التنفيذية على جانب واحد هو تحقيق الاقتصاد فى الانفاق وذلك عن طريق التأكد من سلامة التصرفات المالية ومطابقتها للقوانين واللوائح الموضوعة ورغم أهمية هذا الجانب فان هنالك جوانب أخرى كان لابد من اعطاءها قدرا كبيرا من الاهتمام ويتمثل أهم هذه الجوانب فى :

١) وضع النظم والاجراءات التى تكفل التأكد من تحقق الكفاءة فى استخدام الموارد المتاحة .

٢) وضع النظم والاجراءات التى تمكن من التأكد من تحقيق البرامج والأنشطة الحكومية للأهداف التى وضعت من أجلها .

ثانيا : هدف البحث :

يهدف البحث فى مجمله الى تلمس جوانب التطوير التى يمكن ادخالها على النظام القائم للرقابة على نفقات الجهاز الادارى فى الجمهورية العربية اليمنية والتى قد يكون من شأنها زيادة فاعليته فى تحقيق الأهداف المبتغاة من وراءه .

ولتحقيق هذا الهدف قام الباحث بالخطوات التالية :

١) دراسة نظام الرقابة القائم دراسة انتقادية .

٢) تسليط الضوء على أوجه القصور فى التشريعات القائمة والمعوبات التى تواجهها أجهزة الرقابة فى تنفيذ هذه التشريعات .

٣) بيان أوجه التطوير التى يمكن ادخالها على هذه التشريعات ، والخطوات التى يمكن اتخاذها لتلافى المعوبات القائمة .

٤) بيان الوسائل التى يمكن تبنيها لتنفيذ التطوير المقترح .

ثالثا : منهج البحث :

لما كان الهدف الأساسى للبحث هو تطوير نظام الرقابة على نفقات الجهاز الادارى فقد اتبع الباحث المنهج التالى :

١) دراسة وصفية انتقادية للنصوص القانونية المنظمة للرقابة على النفقات العامة والاجراءات المتبعة لتطبيق هذه الرقابة .

٢) الاسترشاد بالقوانيين والاجراءات المتبعة فى بعض الدول التى تتشابه ظروفها مع الظروف السائدة فى الجمهورية العربية اليمنية .

٣) التوصل من خلال الدراسة والاسترشاد الى التوصيات والتعديلات التى تتلائم ومتطلبات تحقيق فاعلية الرقابة فى الجمهورية العربية اليمنية مع الأخذ فى الاعتبار الامكانيات المتاحة .

رابعا : الاطار العام للبحث :

يضم البحث بابين : يحتوى كل منهما على فصلين وكل فصل قسم الى مبحثين كالآتى :

الباب الأول :

" تقييم نظام الرقابة على نفقات الجهاز الادارى فى الجمهورية العربية اليمنية "

الفصل الأول :

" نظام الرقابة الداخلية على نفقات الجهاز الادارى "

المبحث الأول :

"مراحل وأجهزة الرقابة الداخلية على نفقات الجهاز الادارى فى الجمهورية العربية اليمنية ":

المبحث الثانى :

"الاطار العام للنظام المحاسبى فى وحدات الجهاز الادارى فى الجمهورية العربية اليمنية " .

الفصل الثانى :

"الرقابة الخارجية على نفقات الجهاز الادارى فـــى الجمهورية العربية اليمنية "

المبحث الأول :

نشأة الجهاز المركزى للرقابة والمحاسبة وصلاحياته " .

المبحث الثانى :

انجازات الجهاز والصعوبات التى تواجهة فى تنفيذ اختصاصاته "

الباب الثانى :

" تطوير نظام الرقابة على نفقات الجهاز الادارى فـــى الجمهورية العربية اليمنيـــة "

الفصل الأول :

أهمية واتجاهات تطوير الموازنة العامة للدولة " .

المبحث الأول :

"أهمية تطوير الموازنة العامة "

المبحث الثانى:

"الاتجاهات الحديثة لتطوير الموازنة "

الفصل الثانى :

" مراحل تطبيق موازنة البرامج والاداء وانعكاساته على رقابة النفقـــــات "

المبحث الأول :

"مراحل تطبيق موازنة البرامج والأداء "

المبحث الثانى :

" انعكاسات تطبيق موازنة البرامج والاداء على رقابة النفقات"

النتائج والتوصيات :

أولا : النتائـــج .

ثانيا : التوصيـــات .

مراجـع البحث :

أولا : المراجع العربية .

ثانيا : المراجع الأجنبية .

***

البَـابُ الأول

تقييم نظام الرقابة على نفقات الجهاز الإداري في الجمهورية العربية اليمنية

مقدمـــــــة :

أدت الأزمات الاقتصادية التى تعرضت لها دول العالم المختلفة علـــى فترات متعاقبة الى سعى حكومات هذه الدول لضمان حد مقبول من مستويـــات المعيشة والرفاهية لأبناء مجتمعاتها ، وذلك عن طريق تدخلها المباشر وغيـر المباشر فى كثير من مجالات النشاطين : الاقتصادى والاجتماعى اللذين كانـــا حكرا على المشروعات الخاصة . وقد تمثلت أهم صور التدخل المباشر فى قيـام الحكومات بانشاء العديد من الوحدات الاقتصادية والخدمية ، التى تعنـــى بتقديم السلع وأداء الخدمات لأفراد المجتمع مجانا أو بمستوى مقبول مـــن الأسعار . على أن مثل هذه الوحدات ، وفى ظل التطورات الإقتصادية والإجتماعية المستمرة لم تلبث أن توسعت أعمالها ،وزاد حجم الأموال المستثمرة فيهـــا ، الى الحد الذى أصبحت تستهلك فيه كثيرا من موارد المجتمع النادرة . وهـــو ماحتم خضوعها لاجراءات رقابة مستمرة تضمن التوجيه الصحيح لأعمالهـــا ، والاستغلال الأمثل لموارد المجتمع الموجهة اليها .

وتمثلت أهم صور هذه الرقابة فى صورتين أساسيتين هما : الرقابـــة الداخلية والرقابة الخارجية .*

---

* تبنى الباحث فى تقسيمه لأجهزة الرقابة الى أجهزة داخلية وأجهزة خارجيـة وجهة النظر القائلة بأنه يمكن اعتبار كل مايمارسه الجهاز التنفيـذى للدولة رقابة داخلية وأن ماتمارسه السلطة التشريعية رقابة خارجيـة وللباحث فى ذلك بعض المبررات منها :

١) أن البحث يدور حول وحدات الجهاز الادارى ، وهى وحدات متكاملة ذات نشاط واحد هو تقديم الخدمات لأفراد المجتمع .

٢) أن جميع هذه الوحدات تتبع سلطة واحدة تختلف عن السلطة التـــى يتبعها جهاز الرقابة العليا المتمثل فى الجهاز المركزى للرقابـة والمحاسبة .

٣) أن العلاقات المتشابكة بين وحدات الرقابة الواقعة ضمن الجهـــاز التنفيذى وضرورة التكامل بينها كوحدة متكاملة يبرر هذا التقسيم .

٤) أن هذه الدراسة مقصورة على النفقات التى يرتبط جانب كبير منهـا بعلم المالية العامة ، ويميل كتاب المالية العامة الى هـــذا التقسيم ، وانظر على سبيل المثال لا الحصر :

• د . على لطفى ، إقتصاديات المالية العامة ، (القاهرة : مكتبة عين شمس ، ١٩٨٣) الصفحة رقم ٢٩٣ .

ولقد خصص الباحث هذا الباب لمناقشة شكلى الرقابة السابقين ، والكيفية التى يتم بها تطبيقهما فى الجمهورية العربية اليمنية وذلك حسب التسلسل التالى :

الفصل الأول : الرقابة الداخلية على نفقات الجهاز الادارى .

الفصل الثانى: الرقابة الخارجية على نفقات الجهاز الادارى .

***

= • د. عبدالكريم صادق بركات ، د. حامد عبدالمجيد دراز ، علم المالية العامة (الاسكندرية : مؤسسة شباب الجامعة ، بدون تاريخ، الصفحة رقم ١٤٨ .

• د. عوف محمود الكفراوى ، الرقابة المالية فى الاسلام (الاسكندرية : مؤسسة شباب الجامعة ، ١٩٨٣) الصفحة رقم ٥ .