

## الحوكمة المالية مدخل استراتيجي لقياس ورفع أداء موازنة الدولة

<b>أ. بن زيدي عبد اللطيف</b>	<b>د. قالون جيلالي</b>
طالب دكتوراه بجامعة بشار	أستاذ محاضر قسم "أ" بجامعة أدرار
عضو مخبر التكامل الاقتصادي	عضو مخبر التكامل الاقتصادي
الجزائري الإفريقي بجامعة أدرار	الجزائري الإفريقي بجامعة أدرار
<a href="mailto:a.latifbenzidi@hmail.com">a.latifbenzidi@hmail.com</a>	<a href="mailto:k_djilali@yahoo.fr">k_djilali@yahoo.fr</a>

### الملخص:

تهدف هذه الورقة البحثية الى إبراز دور الحوكمة المالية في إرساء شفافية الموازنة العامة للدولة، وذلك من خلال البحث على أفضل المعايير والمؤشرات التي من شأنها الرفع من أداء الموازنة وبالتالي تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد وتحقيق الكفاءة في الانفاق العام ووفقا لمتطلبات الانضباط المالي المعزز بالرقابة المالية. وعلاوة على المبادرات الدولية في مجال الموازنة العامة وأدائها، اخترنا موضوع الدراسة المعنون بـ "الحوكمة المالية مدخل استراتيجي لقياس ورفع أداء موازنة الدولة".

**الكلمات المفتاحية:** الحوكمة المالية، أداء الموازنة الدولة، مؤشرات أداء موازنة الدولة.

### Abstract:

This paper sheds light on the role of financial governance in establishing the transparency of the general budget of the state by looking at the best criteria and indicators that will increase the performance of the budget, thus mobilizing as much resources as possible, achieving efficiency in public spending and in accordance with the requirements of financial discipline enhanced by financial supervision.

In addition to the international initiatives in the field of the general budget and its performance, we have chosen the subject of the study entitled "Financial governance a strategic input to measure and raise the performance of the state budget".

**Keywords:** Financial Governance, State Budget Performance, State Budget Performance Indicators.

## المقدمة:

تتمحور الأهداف الأساسية للمالية العامة حول تعزيز النمو الاقتصادي وتشجيع استخدام الموارد بكفاءة وإزالة المعوقات التي تحول دون تفعيل عمل الأدوات الاقتصادية، وهذا مع مراعاة الفئات الاجتماعية الضعيفة، وعلى اعتبار أن الموازنة العامة تعد كانعكاس للنشاط المالي للدولة في مختلف المجالات والأداة الرئيسية للتوجيه الحياة الاقتصادية، فلمواجهة كل الظواهر السلبية التي صاحبت عملية تحصيل الإيرادات وتنفيذ النفقات، كالتى أعاقت تحقيق التنمية على مختلف المستويات، ظهر مفهوم الحوكمة كحل فعلي أمام دول العالم ووسيلة يمكن أن تساهم في القضاء على بعض الظواهر السلبية من جهة، كما يمكن أن يعزز مظاهر التنمية في الدول النامية بصفة خاصة من جهة أخرى. ويعتبر موضوع الحوكمة المالية - حوكمة الموازنة العامة- من أهم المجالات التي اهتمت بها المؤسسات الدولية والباحثون الأكاديميون، على اعتبار أن الأساس للتخصيص الأمثل للموارد والطريقة التي تضمن إشراك جميع الفئات المتأثرة بهذه الموازنة، كذلك لتلبية حاجات المجتمع في ضوء الموارد المتاحة، بالإضافة إلى إتاحة إمكانية مساءلة متخذي القرار حول دوافع قراراتهم ونتائجها.

وبناء على ما سبق يمكن طرح وصياغة الإشكالية الرئيسية لهذه الدراسة على النحو التالي:

الى أي مدى يمكن أن تساهم الحوكمة المالية في رفع أداء موازنة الدولة؟

إن هذه الإشكالية الرئيسية تتفرع عنها مجموعة من الأسئلة الفرعية يمكن صياغتها على النحو التالي:

✓ ما المقصود بالحكومة المالية؟ وما هي أبعادها؟

✓ ما المقصود بأداء موازنة الدولة؟

✓ فيما تكمن مؤشرات الحوكمة المالية لرفع أداء موازنة الدولة؟

على ضوء ما تم طرحه من أسئلة حول الموضوع وأملا في تحقيق أهدافه يمكن طرح الفرضيات التي نسعى لاختبارها وهي على النحو التالي:

✓ تعد مبادئ الحوكمة المالية إحدى المتطلبات لترشيد الانفاق العام؛

✓ رفع أداء موازنة الدولة يتطلب اعتماد مؤشرات عامة وخاصة.

**أهداف الدراسة:**

تهدف هذه الدراسة الى:

✓ التعرف على الإطار النظري للحوكمة المالية ولا سيما حوكمة الموازنة؛

✓ التعرف على الإطار النظري لأداء الموازنة؛

✓ التعرف على أهم مؤشرات الحوكمة المالية لقياس أداء موازنة الدولة.

**هيكل الدراسة:**

تم تقسيم الدراسة الى المحاور التالية:

✓ المحور الأول: ماهية الحوكمة المالية؛

✓ المحور الثاني: ماهية أداء موازنة الدولة؛

✓ المحور الثالث: مؤشرات رفع أداء موازنة الدولة.

**المحور الأول: ماهية الحوكمة المالية**

تزايد استخدام مصطلح الحوكمة بصفة عامة والحوكمة المالية بصفة خاصة انطلاقا من تسعينات القرن العشرين من قبل المنظمات الدولية للتعبير عن الكيفية المثلى لإدارة شؤون الدولة من أجل تحقيق التنمية خاصة في الدول النامية، ومن خلال هذا المحور سنتطرق الى مفهوم الحوكمة والحوكمة المالية.

**أولا: مفهوم الحوكمة****1. تعريف برنامج الأمم المتحدة الانمائي PUND:**

عرف البرنامج الحوكمة على أنها "ممارسة السلطات الاقتصادية والإدارية لإدارة شؤون المجتمع على كافة مستوياته، أي أنه يتكون من الآليات، والعمليات والمؤسسات التي يعبر من المواطنين والجماعات عن مصالحهم، ويمارسون حقوقهم القانونية، ويؤدون واجباتهم وتسوية خلافاتهم"<sup>1</sup>، وهذا التعريف يركز على استخدام كل الآليات والطرق القانونية والمؤسسات المدنية لاحترام حقوق الإنسان والحفاظ عليها". حسب تعريف برنامج الأمم المتحدة فإنه يلوح الى ثلاثة دعائم هي<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> United Nation Development Programme « UNDP », "Governance for Sustainable Human Development", AUNDP Policy document, NY, USA, 1997, p3.

<sup>2</sup> يوسف أزروال، الحكم الراشد في الجزائر: الأسس النظرية وأدوات التجسيد، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط 01، 2016، ص 37.

**الدعامة السياسية:** والتي تتضمن عمليات صنع القرارات المتعلقة بصياغة وتكوين السياسات.

**الدعامة الاقتصادية:** تتضمن عمليات صنع القرارات التي تؤثر على أنشطة الدولة الاقتصادية وعلاقتها بالاقتصاديات الأخرى.

**الدعامة الإدارية:** تتضمن النظام الخاص بتنفيذ هذه السياسات.

### 2. تعريف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE:

عرفت اللجنة الوزارية للمنظمة في اجتماعها المنعقد بباريس في مارس 1996 على أن الحكومة هي: "استعمال السلطة السياسية وإجراء الرقابة في المجتمع مع استعمال الموارد اللازمة لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية".

### 3. تعريف لجنة الحكم العالمية CGG:

عرفت اللجنة في تقريرها المنشور في سنة 1995 على أن الحكومة "مجموع مختلف الطرق أو الأساليب التي يقوم بها الأفراد والمؤسسات العمومية والخواص بتسيير أعمالهم المشتركة بطريقة مستمرة يطبعها التعاون والمصالحة والتوفيق بين المصالح المشتركة وتلك المتنازع فيها".

أما بالنسبة للباحثون فهم بدورهم اهتموا في تعريفهم للحكومة على الجانب الاقتصادي والاجتماعي ومن أهمها<sup>1</sup>:

### 4. تعريف Martin Boss: الحكومة هي: "الأسلوب الذي يهتم

بالأنظمة التي تشكل مجموعة من المبادئ الأساسية لتنظيم الحياة العامة وما تحتويه من مؤسسات اقتصادية واجتماعية".

<sup>1</sup> الأخضر عزي وغالم جالطي، الحكم الرشيد وخصوصة المؤسسات: إسقاط على التجربة الجزائرية، مجلة الجندول، العدد 27، مارس 2006، ص 15.

5. **تعريف Hermut Elesnhans:** يرى بأن الحوكمة: "إدارة التفاعلات الرسمية وغير الرسمية بين مختلف العناصر المتشكلة من الحكومة، القطاع الخاص والمجتمع المدني".

6. **تعريف Marcou & Thiebault:** يعرفان الحوكمة بأنها: "الأشكال الجديدة الفعالة بين القطاعات الحكومية، والتي من خلالها يكون الأعوان الخواص، المنظمات العمومية، الجماعات أو التجمعات الخاصة بالمواطنين يأخذون بعين الاعتبار المشاركة والمساهمة في تشكيل السياسة".

### ثانياً: أهمية الحوكمة

تكمّن أهمية الحوكمة على الصعيد المحاسبي والرقابي في ما يلي<sup>1</sup>:

- ✓ محاربة الفساد المالي والإداري في الشركات وعدم السماح بوجوده أو عودته مرة أخرى؛
- ✓ تحقيق ضمان النزاهة والحيادية والاستقامة لكافة العاملين في الشركة ابتداءً من مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين حتى أدنى مستوى للعاملين فيها؛
- ✓ تحقيق الاستفادة القصوى من نظم المحاسبة والرقابة الداخلية، وتحقيق فاعلية الإنفاق وربط الإنفاق بالإنتاج؛
- ✓ تحقيق قدر كاف من الإفصاح والشفافية في الكشوفات المالية؛
- ✓ ضمان أعلى قدر من الفاعلية لمراقبي الحسابات الخارجيين، والتأكد من كونهم على درجة عالية من الاستقلالية وعدم

<sup>1</sup> علي خلف ومحمد نوري، حوكمة الشركات ودورها في تخفيض مشاكل نظرية الوكالة، الجامعة المستنصرية، العراق، 2013، ص 06.

خضوعهم لأية ضغوط من مجلس الإدارة أو من المديرين التنفيذيين.

### ثالثاً: الحوكمة المالية

#### 1. مفهوم الحوكمة المالية:

هناك عدة مصطلحات تطلق على الحوكمة المالية منها حوكمة الموازنة، الحوكمة الشاملة أو الحوكمة العامة، ويقصد بها "مجموعة القواعد والإجراءات والسياسات التي تمر بها موازنة الدولة من تحضير، إعداد، اعتماد، تنفيذ والرقابة على العمليات المالية"<sup>1</sup>، بهدف إرساء تصرف عمومي سليم فيما يتعلق بموازنة الدولة ومحاربة الفساد وسوء التصرف في عناصرها، بشكل يسمح باستخدام أمثل وفعال للنفقات والإيرادات لتحقيق التنمية الاقتصادية.

ومن خلال التعريف يتضح أن الحوكمة المالية تسعى الى تحقيق مجموعة من الأهداف أهمها<sup>2</sup>:

- ✓ الربط بين هياكل الرقابة الإدارية والمالية للتعريف الدقيق والشفاف لعناصر الموازنة العامة؛
- ✓ إعطاء نظرة شاملة لمجال استخدام الموازنة في إطار نظام تصرف مستقبلي يقوم على الأهداف والنتائج؛
- ✓ القضاء على أشكال الفساد وسوء التسيير؛
- ✓ تكريس الشفافية والجدوى من استخدام أمثل للموارد.

<sup>1</sup> Santiso Carlos, Fiscal Governance and Budget Oversight: Strengthening the Accountability Cycles of the Budget Process-What role of Donors?, Work shop on corruption in public finance management, Ustein center, Norway, 2005, p 01.

<sup>2</sup> غضبان حسام الدين، محاضرات في نظريات الحوكمة، دار الحامد، عمان، الأردن، ط 01، 2015، ص 296.

## 2. وظائف الحوكمة المالية:

تكمن وظائف الحوكمة المالية فيما يلي<sup>1</sup>:

- ✓ التعريف الدقيق والعلني لعناصر موازنة الدولة (العمليات المالية المتمثلة في الإيرادات والنفقات)؛
- ✓ العمل على شفافية مجال صرف النفقات العمومية؛
- ✓ التحكم في تسيير مالية الدولة (موازنة الدولة)؛
- ✓ تحقيق التنسيق بين مختلف أجهزة الرقابة للتأكد من حسن استغلال عناصر الموازنة؛

## 3. مبادئ الحوكمة المالية:

### أ. شفافية الموازنة:

يقصد بشفافية الموازنة أو الشفافية المالية توفير المعلومات الموثوقة والآنية المتعلقة بالنشاطات والإجراءات والقرارات والسياسات التي تتخذها الدولة ومؤسساتها المختلفة وضمان الوصول إليها، كما يقصد بها "اطلاع الجمهور على هيكل القطاع الحكومي ووظائفه والنوايا التي تستند إليها السياسات المالية وحسابات القطاع العام والتوقعات الخاصة بالمالية العامة"<sup>2</sup>، ويتضمن هذا التعريف إتاحة الوصول للمعلومات المطلوبة عن الأنشطة الحكومية سواء التي تتم داخل أو خارج القطاع الحكومي.

<sup>1</sup> غضبان حسام الدين، نفس المرجع، ص 296.

<sup>2</sup> دليل الشفافية المالية 2007 الصادر عن اللجنة المؤقتة لمجلس محافظي صندوق النقد الدولي، ص 10.

- كما تهدف شفافية موازنة الدولة الى<sup>1</sup>:
- ✓ توفير المعلومات الشاملة والموثوقة بشأن أنشطة الحكومة في الماضي والحاضر والمستقبل؛
  - ✓ تساهم في تسليط الضوء على المخاطر المحتملة لأفاق المالية العامة؛
  - ✓ تقليل احتمال حدوث الأزمات والحد من شدتها؛
  - ✓ تعمل الشفافية المالية على تحقيق الانضباط المالي والسيطرة على الإنفاق؛
  - ✓ التقليل من إهدار الموارد وعدم استخدامها الأمثل، أي عدم ترشيدها؛.
  - ✓ شفافية المالية العامة تفيد المواطنين بإعطائهم المعلومات التي يحتاجون إليها لمساءلة حكوماتهم عن اختياراتها المتعلقة بالسياسات ومن بينها الموازنة العامة؛
  - ✓ تستفيد الحكومات الأكثر شفافية من زيادة قدرتها للوصول إلى أسواق رأس المال الدولية، فازدياد رقابة المجتمع المدني والأسواق الدولية يشجع الحكومات على إتباع سياسات اقتصادية سليمة ويحقق لها مزيد من الاستقرار المالي؛
  - ✓ تفيد شفافية المالية العامة في إبراز المخاطر المحتملة التي تكتنف آفاق المالية العامة. مما يقود إلى إجراءات مبكرة وسلسلة على مستوى المالية العامة لمواجهة الأوضاع الاقتصادية المتغيرة ومن ثم الحد من تواتر وقوع الأزمات وتخفيف حدتها؛

<sup>1</sup> سرمد كوكب الجميل، الموازنة العامة للدولة: مدخل معاصر، دار الأكاديميون للنشر والتوزيع، الأردن، 2017، ص 174.

**ب. المساءلة:**

تعرف المساءلة بأنها حق من حقوق المواطنين تجاه السلطة كأحد الضمانات الأساسية لتعزيز الديمقراطية في المجتمع، وتهدف إلى خدمة مصالح المواطنين على اختلافها، وخاصة الحق في الاطلاع على عمل السلطة المنتخبة والتي اكتسبت وتستمر في اكتساب شرعيتها، كما تعرف على أنها القدرة على توضيح كيفية تخصيص الأموال العامة، بالإضافة إلى تحمل نتائج القرارات المتخذة من طرف صانعي القرارات على مستوى الموازنة.

وحظي مفهوم المساءلة بأهمية بالغة من طرف بعض التنظيمات الدولية تجسدت من خلال جملة من الإعلانات الدولية أهمها ما جاء في إعلان طوكيو أين تم تحديد جملة من المبادئ العامة التي تلتزم بها الهيئات العليا للرقابة والمتمثلة في<sup>1</sup>:

- ✓ تحديد القواعد والأهداف بشكل واضح لعرض مختلف البرامج والاستثمارات، قصد تسهيل عمليات التحليل والمراجعة للنتائج
- ✓ تطوير نظم المعلومات والرقابة وإعداد التقارير؛
- ✓ ممارسة وظيفة المراجعة والإشراف على نطاق واسع؛
- ✓ ضمان الرقابة على السياسات والاستراتيجيات المتعلقة بالتنمية والبرامج وفق الأهداف الوطنية المحددة؛
- ✓ المحافظة على استقلالية هيئات الرقابة، ومنحها المرونة في تقدير الموازنة.

<sup>1</sup> علي دحمان علي، متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في الإصلاح الميزاني بالجزائر، الملتقى الدولي الثامن: دور الحوكمة في تفعيل أداء المؤسسات والاقتصاديات، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الشلف، 19-20 ديسمبر 2013، ص 12.

**ت. المشاركة:**

ويقصد بها إشراك كل أصحاب المصالح والمتأثرين بقرار الموازنة في جميع مراحلها، فالمشاركة في عملية الموازنة تلعب دورا أساسيا في صياغة مضمون الحوكمة، فحصول المواطنين على المعلومات يساعدهم في تحديد ما ينبغي تعديله، بحيث يجب إعطاء فرصة للمواطنين للتأثير وإحداث التغيير، وذلك عن طريق إعطائهم الحق في المشاركة في جلسات مناقشة مشروع الموازنة العامة، بالإضافة إلى حق الاعتراض على ما لا يتفق مع مصالحهم.

**المحور الثاني: أداء الموازنة العامة****أولاً: مفهوم الموازنة العامة**

تعددت وتتنوع التعاريف حول الموازنة العامة للدولة، فنجد المؤسسات المالية الإقليمية الدولية، ناهيك عن تشريعات الدول الباحثون والأكاديميون الاقتصاديون الذين تطرقوا الى المفهوم من وجهة نظر مالية، اقتصادية وسياسية.

**1. هيئة الأمم المتحدة:**

عرف دليل المحاسبة الحكومية للأمم المتحدة الصادر عن الندوة الإقليمية لهيئة الأمم المتحدة المنعقد في بيروت في سنة 1969 على أنها: " عملية سنوية تتركز على التخطيط والتنسيق والرقابة على استخدام الأموال لتحقيق الأغراض المطلوبة بكفاءة"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> حسن عبد الكريم سلوم-محمد خالد المهائني، الموازنة العامة بين الإعداد، التنفيذ والرقابة، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد 64، 2007، ص 96.

## 2. الجمعية القومية المحاسبية الحكومية:

عرفت الموازنة على أنها: " خطة للعمليات المالية تتضمن تقديرا للمصروفات المتوقعة لفترة مغطاة أو لغرض معين والوسائل المقترحة لتمويلها"<sup>1</sup>.

## 3. التعريف الأكاديمي:

عرف الباحثون الموازنة العامة للدولة من عدة وجهات أهمها<sup>2</sup>:

✓ **المفهوم المحاسبي:** هي " أرقام حسابية تشمل الاعتمادات المخصصة والمتوقع إنفاقها والإيرادات المتوقع تحصيلها خلال فترة زمنية معينة عادة ما تكون سنة ".

✓ **المفهوم المالي:** هي "التعبير المالي عن أهداف الحكومة المراد تحقيقها، والظاهرة بينود الموازنة سواء في جانب النفقات أو الإيرادات إما من ناحية الأرقام المالية الواردة فيها أو من ناحية تفاصيل مصادر الإيرادات وأوجه الانفاق".

✓ **المفهوم الاقتصادي:** هي تلك " الأداة التي تعمل على كبح جماح التضخم أو الكساد الاقتصادي بالإضافة الى دعم التخطيط على المستوى القومي ".

## ثانيا: خصائص الموازنة

من خلال التعاريف السابقة للموازنة العامة يتضح لنا أنها تتميز بالسمات والخصائص التالية:

✓ **الموازنة العامة وثيقة رسمية تشريعية:**

الموازنة جزء لا يتجزأ من قانون المالية وبالتالي تشكل وثيقة تشريعية

<sup>1</sup> زينب كريم الداودي، دور الإدارة في إعداد الموازنة العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، ط 01، 2013، ص 35.

<sup>2</sup> حسن عبد الكريم سلوم-محمد خالد المهابني، مرجع سبق ذكره، ص 97.

تقوم الحكومة بإعدادها ثم عرضها على الهيئة التشريعية لمناقشتها والمصادقة عليها. وينتج عن إضفاء الطابع التشريعي على الموازنة أنه لا يمكن مراجعتها أو تعديلها إلا بإتباع نفس الإجراءات التي وضعت بموجبها، أي تستوجب إعداد مشروع قانون لتعديلها وعرضه على البرلمان للمصادقة عليه<sup>1</sup>.

#### ✓ الموازنة العامة تقدير (توقع مستقبلي):

تعتبر الموازنة سجلاً يتضمن توقعات السلطة التنفيذية لما ستنفقه أو ستحصله من مبالغ خلال مدة زمنية محددة تقدر عادة بسنة واحدة، و بالتالي تعكس برنامج عمل الحكومة في الفترة المستقبلية على الصعيد السياسي والاقتصادي والاجتماعي<sup>2</sup>.

#### ✓ الموازنة العامة ترخيص (إجازة، إقرار):

تتولى السلطة التنفيذية إعداد الموازنة إلا أن السلطة التشريعية تقوم بإجازتها لها قبل أن تقوم الحكومة بتنفيذها في الحدود التي صدرت بها إجازة هذه السلطة وبالصورة التي اعتمدها به. والواقع أن تقديرات النفقات العامة هي وحدها التي تحتاج إلى ترخيص من السلطة التشريعية دون تقديرات الإيرادات العامة بالمعنى الفني للتعبير<sup>3</sup>.

#### ✓ الموازنة العامة سنوية:

تحضر الموازنة العامة للدولة لمدة سنة واحدة في مختلف دول العالم، والسنوية تعني أن تصديق السلطة التشريعية على النفقات والإيرادات

<sup>1</sup> يلس شاوش بشير، المالية العامة: المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 28.

<sup>2</sup> محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2008، ص 317.

<sup>3</sup> طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة و النشر، العراق، ص 103.

ينتهي مفعوله بانتهاء السنة، وكذلك الإذن بالجباية والإنفاق<sup>1</sup>.

### ثالثاً: أداء الموازنة العامة

تم الإشارة في المحور أعلاه على أن الحوكمة تعني الإدارة الجيدة لموارد الدولة الاقتصادية والاجتماعية من أجل تحقيق التنمية، الأمر الذي يلزم الحكومات الحرص على أداء الموازنة العامة لما لها من دور بارز في تحقيق الأهداف المرجوة من السياسة العامة، وهو ما يتطلب أن تكون الإدارة فعالة وكفؤة بالقدر الذي يستجيب لتلبية المجتمع وفق الإمكانيات والموارد المتاحة، وهو ما يستدعي أيضاً تعزيز الرقابة على صرف المال العام.

#### 1. تعريف أداء الموازنة:

يقصد به حسن سير نظام إدارة الموازنة العامة سواء في جانب الإيرادات أو النفقات بشكل يضمن تقديم الخدمات على أحسن وجه ممكن كماً وكيفاً وفعاليتها، وهو ما يتطلب توافر نظم وترتيبات مؤسسية تحدد السبل المثلى لاستخدام الموارد الاقتصادية لتحقيق الأهداف العامة، وكذا توفير المعلومات المالية ذات الصلة والموثوق بها في الوقت المناسب وبطريقة متسقة للرقابة والمساءلة على جميع المستويات، لما لهذه المعلومات في المفهوم المعاصر لإدارة المالية العامة من أهمية بالغة في تهيئة البيئة المناسبة لتحقيق النتائج المرجوة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> القاضي عفيف المقدم، محاضرات في الموازنة العامة، كلية الحقوق جامعة بيروت العربية، ص 17.

<sup>2</sup> أحمد أبو بكر علي بدوي، مفاهيم تقليدية ومعاصرة في إدارة المالية العامة، دراسات اقتصادية، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، 2011، ص 15.

## 2. خصائص أداء الموازنة:

من أهم سمات أداء الموازنة ما يلي:

- ✓ القدرة على تعبئة موارد مالية بشكل كاف لتمويل الخدمات العامة، ومشاريع التنمية؛
- ✓ تخصيص الموارد وإنفاقها حسب الأولويات الاستراتيجية وأهداف السياسة العامة، ووفقا لمتطلبات الانضباط المالي وكفاءة الإنفاق العام.

## 3. أهداف أداء الموازنة العامة

- ✓ تسهيل عملية التخطيط والموازنة في القطاع العام،
- ✓ تسجيل المعلومات المالية والسيطرة على تنفيذ الميزانية لكلا من الإيرادات والنفقات؛
- ✓ تحقيق الانضباط في الموازنة العامة وتخصيص الموارد للمجالات ذات الأولوية.

## المحور الثالث: مؤشرات رفع أداء الموازنة

للقوف على مدى مساهمة حوكمة المالية في رفع أداء موازنة الدولة سنتطرق في هذا المحور الى إطار قياس أداء الموازنة ثم الى أهم المؤشرات.

### أولاً: إطار قياس الأداء:

إطار قياس أداء الموازنة هو إطار رصد ومتابعة متكامل يُسهّل قياس أداء البلدان في مجال إدارة الموازنة العامة على مرّ الزمن، قام بوضعه الشركاء في برنامج الشراكات المعني بالإنفاق العام والمسؤولية المالية، وذلك في إطار التعاون مع المشروع المشترك بشأن عملية إدارة الموازنة العامة. وهو مشروع اعتمده لجنة المساعدات الإنمائية DAC

التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي OCDE لإتاحة معلومات يمكن الاعتماد عليها قصد معرفة أداء أنظمة وإجراءات ومؤسسات إدارة الموازنة العامة، بحيث الهدف من توظيف هذه المعلومات:

- ✓ الإسهام في عملية الإصلاح الحكومية من خلال تحديد مدى تحقيق الإصلاحات لتحسينات الأداء؛
- ✓ تسهيل تنسيق الحوار بين الحكومة والجهات المانحة فيما يتعلق بالإطار المشترك لقياس أداء عملية إدارة الموازنة العامة؛
- ✓ العمل على تخفيض تكاليف المعاملات بالنسبة للحكومات الشريكة. ويقوم إطار قياس الأداء على تحديد مجموعة من الأبعاد أهمها:
- ✓ **مصادقية الموازنة:** ويقصد به تطابق التنفيذ الفعلي للموازنة العامة مع الاعتمادات والمخصصات المالية المقررة في قانون المالية السنوي.
- ✓ **الشمولية والشفافية:** ويقصد به اتساع النطاق الذي تغطيه وثائق الموازنة العامة في مرحلة إعداد الموازنة، حيث يجب أن تشمل هذه الوثائق على فرضيات الاقتصاد الكلي التي تستند عليها الموازنة من تقديرات لمعدل التضخم، النمو الاقتصادي، الفائدة، بالإضافة الى تقديرات الدين العمومي والأصول المالية وحجم الانفاق العام وحصيلة الإيرادات.
- ✓ قابلية التوقع والرقابة في التنفيذ؛
- ✓ المحاسبة، التسجيل والإبلاغ؛
- ✓ التدقيق والمراجعة الخارجية.

## ثانيا: مؤشرات قياس الأداء:

قبل عرض مؤشرات قياس الأداء والتفصيل فيها سنعرض أهم المؤشرات الدولية التي أقرتها المؤسسات الدولية والإقليمية.

## الجدول رقم 01: المؤشرات الدولية لقياس أداء الموازنة العامة

المرجع	المصدر	أداة التقييم
01	البنك الدولي	استقصاءات تتبع الانفاق العام
02	البنك الآسيوي للتنمية ADB	التقييم القطري لإدارة الحكم
03	المعهد الأوروبي للإدارة العامة EIPA	إطار التقييم المشترك
04	مشروع مشترك بين المؤسسات (البنك الدولي، صندوق النقد الدولي، المفوضية الأوروبية، وزارة التنمية الدولية البريطانية، الشراكة الاستراتيجية مع إفريقيا).	الانفاق العام والمساءلة المالية
05	برنامج الشراكة بين البنك الدولي وهولندا (BNPP)	استقصاء المسؤولين الحكوميين
06	برنامج الأمم المتحدة	التقييم القطري للمساءلة والشفافية (CONTACT)
07	سيجما (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والاتحاد الأوروبي)	خطوط الأساس لأنظمة الرقابة والإدارة
08	سكرتارية الكمنولث	دليل الممارسين لفهم وتنفيذ موازنات حساسة تجاه النوع الاجتماعي
09	البنك الدولي	الإطار التشخيصي لإدارة الإدارات
10	منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE	نظرة سريعة على الحكومة (قيد التطوير حاليا)
11	شراكة الميزانية الدولية IBP	مؤشر الموازنة المفتوحة OBI
12	المعهد الدولي للتنمية الإدارية IMD	الكتاب السنوي للتنافسية في العالم ( كفاءة الحكومة)
13	البنك الدولي	تقييم السياسات والمؤسسات القطرية CPIA معيار 13: جودة إدارة الموازنة والإدارة المالية

14	النزاهة العالمية	مؤشرات النزاهة
----	------------------	----------------

**المصدر:** برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، " دليل المستخدمين لقياس أداء الإدارة العامة"، الطبعة الأولى-جوان 2009، ص 06 متاح على موقع: [www.arabstates.undp.org/2\)Measuring%20Public%20Administration-Ar\\_final.pdf](http://www.arabstates.undp.org/2)Measuring%20Public%20Administration-Ar_final.pdf)

### 1. مؤشر شفافية الموازنة:

أصدرت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية سنة 1998 دليل يشمل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة، والذي يتفق إلى حد كبير مع ما جاء في ميثاق صندوق النقد الدولي. وتعتمد مدونة الممارسات الجيدة بشأن الشفافية المالية المنقحة خلال سنة 2007 والمعتمدة من قبل الصندوق على تجارب العالم الحقيقي المستمدة من البلدان النامية والأسواق الناهضة، والاقتصاديات المتقدمة. وتتمثل المبادئ الأربعة للشفافية المالية حسب ما جاء في المدونة الأخيرة سنة 2007 فيما يلي:

- أ. **وضوح الأدوار والمسؤوليات:** تشمل ممارستين رئيسيتين فيما يتعلق بالتمييز الواضح بين الأنشطة الحكومية والأنشطة التجارية ووجود إطار قانوني واضح ينظم إدارة المالية العامة.
- ب. **علانية عمليات الموازنة:** ويوضح هذا المبدأ أن الموازنة السنوية هي أداة الحكومة الأساسية لوضع وتنفيذ السياسة المالية العامة، وبالتالي فالمعلومات المقدمة في الموازنة السنوية يجب أن تغطي كافة الأنشطة المالية العامة بصرف النظر عن الترتيبات المؤسسية التي تتم وفقاً لها تلك الأنشطة.
- ت. **إتاحة المعلومات للاطلاع العام:** يؤكد هذا المبدأ على أهمية نشر معلومات شاملة عن المالية العامة وتتضمن هذه الركيزة قائمة كاملة

- بالمعلومات المطلوب توافرها والتي قد تتوفر في وثائق الموازنة أو في تقارير المالية العامة الأخرى.
- ث. ضمانات صحة البيانات والمعلومات: تعد المعلومات المالية العامة المقدمة من الحكومة من الشروط الأساسية لشفافية المالية العامة، وذلك بإخضاعها إلى فحص مستقل، وبالتالي يعنى هذا المبدأ بجودة بيانات المالية العامة وضرورة التدقيق المستقل لبيانات ومعلومات المالية العامة. ومن أهم الآليات و الممارسات التي يشملها هذا المبدأ:
- ✓ ضرورة استيفاء بيانات المالية العامة معايير جودة البيانات المتعارف عليها؛
  - ✓ ضرورة إخضاع أنشطة المالية العامة للرقابة الداخلية الفعالة وأن تتوفر لها الضمانات الوقائية.

### الجدول رقم 02: المبادئ والمتطلبات الأساسية لشفافية الموازنة

المبادئ	المتطلبات الأساسية
وضوح الأدوار والمسؤوليات	
يجب التمييز بين القطاع الحكومي وباقي القطاع العام، وبينه وبين باقي قطاعات الاقتصاد، وينبغي أن تكون أدوار السياسات والإدارة داخل القطاع العام واضحة ومعلنة للجمهور.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- نشر جدول نظامي يبين بوضوح هيكل القطاع العام، ويحدد جميع الكيانات الحكومية، حسب مستوى الحكومة، والمؤسسات العامة؛</li> <li>- شرح جميع أنشطة شبه المالية العام والغرض منها؛</li> <li>- توزيع الإيرادات والمسؤوليات بوضوح بين مختلف مستويات الحكومة.</li> </ul>
ينبغي وضع إطار قانوني وتنظيمي وإداري واضح ومعلن لإدارة المالية العامة.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- عدم جواز انفاق الأموال العمومية بدون إتاحة للجمهور على أن سلطة التشريعية وافقت على الاعتماد؛</li> <li>- أن يكون تحصيل الإيرادات محكوما بقوانين ولوائح من السهل الاطلاع عليها.</li> </ul>

علانية عمليات الموازنة	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- أن تتضمن الموازنة مقترحات واقعية تقدم إلى السلطة التشريعية حسب الجدول الزمني الموضوع.</li> <li>- شرح التكاليف والآثار المحتملة لإجراءات النفقات والإيرادات الجديدة</li> <li>- بوضوح.</li> <li>- تقديم إطار متعدد السنوات للمالية العامة يكون متسقا مع الموازنة الأصلية ويستند الى افتراضات اقتصادية</li> </ul>	<p>ينبغي أن تتقيد عملية إعداد الموازنة بجدول زمني ثابت وأن تسترشد بالأهداف المحددة في مجال الاقتصاد الكلي وسياسة المالية العامة.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- إمكانية رصد الإيرادات، والالتزامات، والمدفوعات والمتأخرات بكفاءة.</li> <li>- موافاة السلطة التشريعية بالحسابات الختامية المدققة وتقارير هيئة التدقيق في غضون سنة.</li> </ul>	<p>ينبغي توفير إجراءات واضحة لتنفيذ الموازنة، ومتابعتها والإبلاغ بنتائجها</p>
اتاحة المعلومات للاطلاع العام	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تغطية عرض الموازنة لجميع أنشطة الحكومة المركزية المدرجة في الموازنة وخارج الموازنة، ومركز المالية العامة للحكومات دون المركزية، وماليات المؤسسات العامة؛</li> <li>- اشتمال المعلومات المنشورة عن الحكومة المركزية لتفاصيل دينها، والأصول المالية وأصول الموارد الطبيعية الكبيرة، والالتزامات بخلاف الدين، والالتزامات الاحتمالي.</li> </ul>	<p>ينبغي تزويد الجمهور بمعلومات شاملة عن أنشطة المالية العامة السابقة والحالية والمتوقعة، وعن أهم المخاطر فيما يتصل بالمالية العامة.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- شرح المقترحات الرئيسية والخلفية الاقتصادية للموازنة بوضوح للجمهور.</li> <li>- الإبلاغ بالإيرادات، والإنفاق والتمويل على أساس إجمالي وتصنيف الإنفاق حسب الفئة الاقتصادية، والوظيفية، والإدارية.</li> <li>- تقديم نتائج برامج الحكومة المركزية إلى الهيئة التشريعية.</li> </ul>	<p>ينبغي توفير معلومات عن المالية العامة بشكل يتيسر معه تحليل السياسات ويعزز المساءلة.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- وجود التزام قانوني بنشر معلومات المالية العامة في الوقت المناسب.</li> </ul>	<p>يجب التعهد بنشر معلومات المالية العامة في الوقت المناسب</p>

ضمانات الموضوعية	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- يجب أن تستوفي بيانات المالية العامة معايير جودة البيانات المتعارف عليها</li> <li>- أن تستوفي السياسات المحاسبية للمعايير المحاسبية المتعارف عليها؛</li> <li>- أن تتطابق الحسابات الختامية تطابقاً تاماً مع اعتمادات الموازنة، وأن تكون النتائج الإجمالية للمالية العامة مقارنة بالتنبؤات السابقة.</li> <li>- أن تشارك البلدان في النظام العام لنشر البيانات (GDSS) إذا كانت غير قادرة على التقيد بالمعيار الخاص لنشر البيانات (SDDS)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- أن تكون المعايير المتعلقة بالمشتريات، والمعاملات المالية التي يكون القطاع العام طرفاً فيها، والسلوك الأخلاقي للموظفين العموميين واضحة، ويستطيع الجمهور الاطلاع عليها، ومرعية.</li> <li>- أن تكون إجراءات التدقيق الداخلي واضحة ومرعية.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- أن تكون المعايير المتعلقة بالمشتريات، والمعاملات المالية التي يكون القطاع العام طرفاً فيها، والسلوك الأخلاقي للموظفين العموميين واضحة، ويستطيع الجمهور الاطلاع عليها، ومرعية.</li> <li>- أن تكون إجراءات التدقيق الداخلي واضحة ومرعية.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- قيام هيئة تدقيق وطنية، تكون مستقلة عن السلطة التنفيذية، بطر (تقاريرها) على أساس سنوي على الأقل عن السلامة المالية لحسابات الحكومة إلى السلطة التشريعية وللإطلاع العام في الوقت المناسب.</li> </ul>

**المصدر:** دليل الشفافية المالية 2007 الصادر عن اللجنة المؤقتة لمجلس محافظي صندوق النقد الدولي، ص 136.

## 2. مؤشر الموازنة المفتوحة:

تأسس مشروع شراكة الموازنة المفتوحة (International budget partnership) سنة 1997 كجزء من مركز الموازنة وأولويات السياسة، وهو منظمة أبحاث تهدف إلى دعم منظمات المجتمع المدني المعنية

بتعزيز عمليات الموازنة ونتائجها في كافة دول العالم<sup>1</sup>. وقد أطلقت المنظمة مبادرة الموازنة المفتوحة (Open Budget Initiative) وهو برنامج بحث شامل في مجال الدعوة لتعزيز تمكين الشعب من الوصول لمعلومات الميزانية واعتماد نظم ميزانية تتيح المسائلة، كما أن مؤشر الموازنة المفتوحة يقيس مدى شفافية الميزانية العامة للدولة، من خلال إجابتها على أسئلة بهذا الخصوص، وهو مؤشر تم إنشائه سنة 2006 على أن يتم إعادة تطبيقه كل سنتين لمتابعة التطورات في هذا المجال.

وقد تضمن مؤشر الموازنة المفتوحة ضمن مؤشرات العناصر الأساسية لعملية الميزانية التي تعمل قياسها أداة الإنفاق العام والمساءلة المالية. فعلى سبيل المثال لكي تحصل دولة ما على درجة كبيرة بمؤشر الميزانية المفتوحة يجب أن تكون ميزانياتها شاملة وشفافة واضحة للجمهور و في متناوله كمل يجب أن تتسق الموارد المدرجة مع أهداف الحكومة<sup>2</sup>.

ويتم تصنيف الدول في مؤشر الموازنة المفتوحة ضمن مجموعة فئات كما يلي:

0-20 نقطة: الدول التي نادرا ما تقدم، أو لا تقدم إطلاقا معلومات حول الموازنة؛

21-40 نقطة: الدول التي تقدم الحد الأدنى من المعلومات؛

41-60 نقطة: الدول التي تقدم بعض المعلومات؛

<sup>1</sup> موقع شراكة الموازنة المفتوحة: <http://www.internationalbudget.org/> تاريخ الاطلاع 2017/12/01 على الساعة 10:30.

<sup>2</sup> برنامج الأمم المتحدة الانمائي "دليل المستخدمين لقياس أداء الإدارة العامة"، الطبعة الأولى، جوان 2009.

61-80 نقطة: الدول التي تقدم بعض معلومات مهمة؛  
80-100 نقطة: الدول التي تقدم بعض معلومات شاملة حول الموازنة العامة.

### 3. مؤشر الانفاق العام والمساءلة المالية

تأسس برنامج الشراكات المعني بالإنفاق العام والمسؤولية العامة Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) في ديسمبر 2001 ويموله كل من البنك الدولي، صندوق النقد الدولي، المفوضية الأوروبية، وزارة التنمية الدولية البريطانية، وزارة الخارجية الفرنسية، وزارة خارجية مملكة النرويج، سكرتارية الدولة السويسرية للشؤون الاقتصادية، الشراكة الإستراتيجية مع أفريقيا<sup>1</sup>.

وقد أطلق برنامج الأداء "في جوان 2005 كجزء من النهج المعزز لمساندة إصلاح المالية العامة قد تم اختيار العمل بهذا المؤشر كمسودة على 24 دولة و مراجعته قبل إصدار النسخة النهائية و في 2006 تم إعداد تقرير حول رصد عملية تطبيق " إطار قياس الأداء " وقد نفذ نشاط الرصد خلال 2007، وتم استخدام الإطار لتقييم مجموعة كبيرة من البلدان المتلقية للمعونات في جميع أنحاء العالم<sup>2</sup>.

ويشمل هذا الإطار مجموعة من المؤشرات - البالغ عددها 28 مؤشراً - عالية المستوى تستفيد من بعض المعايير المرجعية لتتبع الإنفاق العام، ومدونة شفافية المالية العامة الصادرة عن صندوق النقد الدولي ومعايير قياسية أخرى والمقسمة إلى ثلاث فئات:

<sup>1</sup> المؤسسة الدولية للتنمية، تقرير بعنوان: إدارة الشؤون المالية العامة، ص 03.

<sup>2</sup> برنامج الأمم المتحدة الإنمائي "دليل المستخدمين لقياس أداء الإدارة العامة"، الطبعة الأولى، جوان 2009، ص 47.

أ. **نواتج نظام إدارة الموازنة العامة:** وهذه تقيس النتائج المباشرة لنظام إدارة الموازنة العامة من حيث الإنفاق والإيرادات الفعليين، وذلك من خلال مقارنتهما بالموازنة الأصلية التي تمت الموافقة عليها ومستوى وتغيّرات متأخرات الإنفاق.

ب. **السمات المشتركة في نظام إدارة الشؤون المالية العامة:** وهذه تقيس مدى شمولية وشفافية نظام إدارة الموازنة العامة عبر دورتها بالكامل.

ث. **دورة الموازنة:** وهذه تقيس أداء الأنظمة والإجراءات والمؤسسات الرئيسية ضمن دورة موازنة الحكومة المركزية. إضافة إلى مؤشرات أداء البلدان في عملية إدارة الموازنة العامة، يشمل هذا الإطار أيضاً:

ج. **ممارسات الجهات المانحة:** وتقيس هذه عناصر ممارسات الجهات المانحة، التي تؤثر في أداء نظام إدارة الموازنة العامة في البلد المعني.

يسعى كل مؤشر إلى قياس أداء عنصر رئيسي من عناصر نظام إدارة الموازنة العامة على سُلّم ترتيبي من أربع نقاط من الفئة "A" الى الفئة "D"، بالإضافة الى وضع الإرشادات فيما يتعلق بالأداء الذي يستوفي كل درجة تصنيف ترتيبي بالنسبة لكل من المؤشرات. ويعطى أعلى تصنيف ترتيبي للمؤشر إذا كان العنصر الرئيسي من عناصر نظام إدارة الموازنة العامة يستوفي الهدف ذا الصلة على نحو كامل ومنظم ودقيق ومتسق. ولذا فإن مجموعة المؤشرات عالية المستوى تركز على الخصائص الأساسية لنظام إدارة الموازنة العامة، وذلك استناداً إلى الممارسات الدولية الجيدة المتعارف عليها بدلاً من وضع معيار قياسي استناداً إلى أحدث الابتكارات في عملية إدارتها، والجدول أدناه يوضح

مختلف المؤشرات.

**الجدول رقم 03: مجموعة مؤشرات الأداء عالية المستوى بشأن إدارة الموازنة العامة**

A - نواتج ادارة الموازنة العامة: مصداقية الموازنة	
PI-1	مُجمل نواتج الإنفاق مقارنة بالموازنة الموافق عليها أصلاً
PI-2	تشكيلية نواتج الإنفاق مقارنة بالموازنة الموافق عليها أصلاً
PI-3	مُجمل نواتج الإيرادات مقارنة بالموازنة الموافق عليها أصلاً
PI-4	أصل ورصد متأخرات مدفوعات الإنفاق
B - القضايا المشتركة الرئيسية: الشمولية والشفافية	
PI-5	تصنيف الموازنة
PI-6	شمولية المعلومات التي تتضمنها وثائق الموازنة
PI-7	مدى العمليات الحكومية غير المبلغ عنها
PI-8	شفافية العلاقات المالية العامة فيما بين الهيئات الحكومية
PI-9	الرقابة على مجمل المخاطر المالية العامة من جهات القطاع العام الأخرى
PI-10	قدرة الجمهور على الوصول إلى المعلومات عن المالية العامة
C - دورة الموازنة	
C1 وضع الموازنة استناداً الى السياسات	
PI-11	النظامية والمشاركة في عملية وضع الموازنة السنوية
PI-12	منظور متعدد السنوات في التخطيط، وسياسات الإنفاق، ووضع الموازنة
C2 قابلية التوقع والرقابة في تنفيذ الموازنة	
PI-13	شفافية واجبات والتزامات دافعي الضرائب
PI-14	فعالية إجراءات تسجيل دافعي الضرائب وفرض الضرائب
PI-15	فعالية جباية مدفوعات الضرائب
PI-16	قابلية توقع توفّر الموارد المالية لارتباطات الإنفاق
PI-17	تسجيل وإدارة شؤون الأرصدة النقدية والديون والضمانات
PI-18	فعالية ضوابط آشوف الرواتب والأجور
PI-19	المنافسة، وتحقيق القيمة مقابل المال، والضوابط في التوريدات
PI-20	فعالية الضوابط الداخلية بالنسبة للإنفاق غير الرواتب والأجور
PI-21	فعالية المراجعة الداخلية للحسابات
C3 المحاسبة، التسجيل والابلاغ	

انتظام وإحكام توقيت مطابقة الحسابات	PI-22
توفر المعلومات عن الموارد التي تستلمها وحدات تقديم الخدمات	PI-23
نوعية وإحكام توقيت التقارير عن الموازنة في سنتها	PI-24
نوعية وإحكام توقيت البيانات المالية السنوية	PI-25
<b>C4 التدقيق والمراجعة الخارجية</b>	
نطاق وطبيعة ومتابعة المراجعة الخارجية	PI-26
تمحيص الهيئة التشريعية لقانون الموازنة السنوية	PI-27
تمحيص الهيئة التشريعية لتقارير المراجعة الخارجية	PI-28
<b>D- ممارسات الجهات المانحة</b>	
قابلية توقع المساندة المباشرة للموازنة	D-1
المعلومات المالية التي تتيحها الجهات المانحة بشأن وضع الموازنة ورفع التقارير عن المعونات للمشروعات والبرامج	D-2
نسبة المعونات التي تتم إدارة شؤونها باستخدام إجراءات البلدان المعنية	D-3

المصدر: الاتفاق العام والمسؤولية المالية-إطار قياس إدارة الشؤون المالية العامة، تقرير برنامج الشراكات المعني بالاتفاق العام والمسؤولية المالية، جوان 2005، ص ص 08-09.

#### 4. التقييم القطري للمساءلة والشفافية

تم اقرار هذا الدليل من طرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) في 2001 لتمكين الدول والحكومات على تقييم ذاتي لإدارتها المالية، وتقييم المسائلة، الشفافية والفساد في القطاع العام ذات الأبعاد الرئيسية التالية<sup>1</sup>:

- ✓ مساءلة السلطة التنفيذية عن الرقابة على المؤسسات؛
- ✓ مساءلة الموظفون العموميون عن أدائهم؛ درة المجتمع المدني على الحصول على المعلومات المتعلقة بالشؤون العامة؛
- ومن المؤشرات التي يركز عليها التقييم القطري للمساءلة والشفافية والفساد في القطاع العام ما يلي:
- ✓ البنية الأساسية المحاسبية؛

<sup>1</sup> التصنيف الدولي للمساءلة، الشفافية والفساد في القطاع العام، منشور على الموقع <http://data.albankaldawli.org> تاريخ الاطلاع 2017/12/01 على الساعة 10:45.

- ✓ إدارة المعلومات؛
- ✓ النفقات وإعداد الموازنة؛
- ✓ المراقبة الداخلية والتدقيق الداخلي؛
- ✓ إعداد التقارير المالية؛

### 5. مؤشر تقارير الموازنة:

إن الهدف من إعداد التقرير تقييم أداء عملية إدارة الموازنة العامة استناداً إلى تحليل تقوده المؤشرات، وعليه فعلى الحكومة أن تقدم مجموعة من التقارير السابقة واللاحقة للموازنة حتى تتسم بالشفافية التامة خلال مراحل إعدادها بداية من مرحلة الإعداد، التحضير، الاعتماد، التنفيذ ومرحلة الرقابة، والجدول أدناه يتضمن أهم التقارير الواجب إعدادها في كل مرحلة بغية تحسين الأداء.

### الجدول رقم 04: تقارير الموازنة العامة

التقرير	المحتوى
1. احترام الموازنة لاجراءات الاعداد	<ul style="list-style-type: none"> <li>- شمولية الموازنة</li> <li>- ضرورة تقديم مشروع الموازنة الى البرلمان في الثلاثي الأخير من كل سنة مالية؛</li> <li>- ضرورة ارفاق الموازنة بملحق؛</li> <li>- ضرورة تقديم بيانات عن الأداء غير المالي وأهدافه؛</li> <li>- المقارنة بين الانفاق للسنة المالية السابقة والحالية.</li> </ul>
2. تقرير ما قبل اعداد الموازنة	<ul style="list-style-type: none"> <li>- يقدم في هذا التقرير الأرقام الكلية المدونة في الموازنة وارتباطها مع الاقتصاد؛</li> <li>- يضم هذا التقرير أهداف السياسات الاقتصادية والمالية للحكومة على المدى البعيد ؛</li> <li>- ضرورة نشر هذا التقرير قبل شهر من تقديم مشروع الموازنة.</li> </ul>
3. التقارير الشهرية	<ul style="list-style-type: none"> <li>- يظهر هذا النوع من التقارير عملية التقدم في تنفيذ الموازنة؛</li> </ul>

- اظهر حجم الإيرادات والنفقات الشهرية	
- يظهر هذا التقرير مدى تنفيذ الموازنة في السداسي الأول من السنة؛	4. التقارير السداسية
- ضرورة ارفاقه بمؤشرات سنة أو سنتين سابقتين على الأقل؛	
- ضرورة إصدار التقرير في مدة لا تتجاوز ستة أسابيع بعد نهاية السداسي؛	
- الهدف من هذا التقرير مساعدة الحكومة؛	5. التقارير السنوية
- يظهر مدى الالتزام بمستوى الإيرادات والنفقات المقررة من قبل البرلمان؛	
- ضرورة إظهار كل التعديلات التي طرأت على الموازنة فيما يخص الفصول والمواد؛	
- ضرورة إصدار التقرير في غضون ستة أشهر الموالية للسنة المالية.	
- يساهم هذا التقرير في معرفة الوضع المالي للحكومة؛	6. تقرير ما قبل الانتخابات
- تحفيز الناخبين وإثارة النقاش حول وضع الموازنة ومستوى التنفيذ؛	
- الهدف من هذا التقرير تقييم السياسات الحكومية واستمرارها؛	7. التقارير بعيدة الأمد
- ضرورة إصدار هذا التقرير كل خمس سنوات؛	
- تحليل انعكاسات المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية على الموازنة.	

المصدر: سرمد كوكب الجميل، الموازنة العامة مدخل معاصر، دار الأكاديميون للنشر، الأردن، 2017، ص ص 175-178.

### الخاتمة:

تعتبر الموازنة العامة للدولة عن الخطة المالية والسياسات العامة لفترة مستقبلية والتي تسعى من خلالها الدولة الى تحقيق الأهداف المرجوة، وهذا لا يتأتى إلا بممارسة الدور الرقابي لكافة الأجهزة المخولة لها صلاحية ذلك على دورة الموازنة. ولتنفيذ الدور الرقابي يجب الأخذ بعين الاعتبار مبادئ الحوكمة المالية التي تعمل على إضفاء الشفافية

والإفصاح عن المعلومات المالية بالإضافة إلى مشاركة المجتمع المدني في مناقشة أعضاء السلطة التنفيذية حول مشروع الموازنة. ولبلوغ أهداف الحوكمة المالية سارعت المنظمات الدولية والإقليمية لإصدار مؤشرات تمكن الحكومة قياس أداء موازنتها والرفع منها، وعليه فإن العمل بهذه المؤشرات يثبت صحة الفرضية الثانية المعبر عنها "رفع أداء موازنة الدولة يتطلب اعتماد مؤشرات عامة وخاصة" وهذا ما لمسناه من مؤشر الشفافية، الموازنة المفتوحة والتقارير الواجب تطبيقها عند إعداد الموازنة، أما فيما يخص الفرضية الأولى "تعد مبادئ الحوكمة المالية إحدى المتطلبات لترشيد الانفاق العام" فهي صحيحة وذلك لخضوع النفقات لرقابة إدارية المتمثلة في الرقابة المالية القبلية والبعديّة بالإضافة إلى الرقابة التشريعية والقضائية.

كما خلصنا في هذه الدراسة إلى التوصيات التالية:

- ✓ حوسبة الأنشطة المالية لتبسيط الإجراءات؛
- ✓ تطبيق مفهوم الموازنة الموجهة بالنتائج ونظام إدارة المعلومات المالية؛
- ✓ تصنيف الموازنة حسب أحدث المعايير والمناهج الدولية؛

**المراجع:**

**الكتب:**

1. الأخضر عزي وغالم جلطي، الحكم الرشيد وخصوصة المؤسسات: إسقاط على التجربة الجزائرية، مجلة الجندول، العدد 27، مارس 2006.
2. علي خلف ومحمد نوري، حوكمة الشركات ودورها في تخفيض مشاكل نظرية الوكالة، الجامعة المستنصرية، العراق.

3. سرمد كوكب الجميل، الموازنة العامة للدولة: مدخل معاصر، دار الأكاديميون للنشر والتوزيع، الأردن، 2017.
4. محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2008.
5. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، العراق.
6. زينب كريم الداودي، دور الإدارة في إعداد الموازنة العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، ط 01، 2013.
7. يلس شاوش بشير، المالية العامة: المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
8. يوسف أزروال، الحكم الراشد في الجزائر: الأسس النظرية وأدوات التجسيد، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط 01، 2016.
9. القاضي عفيف المقدم، محاضرات في الموازنة العامة، كلية الحقوق جامعة بيروت العربية، ص 17.

#### الملتقيات والمجلات:

10. أحمد أبو بكر علي بدوي، مفاهيم تقليدية ومعاصرة في إدارة المالية العامة، دراسات اقتصادية، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، 2011.
11. علي دحمان علي، متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في الإصلاح الميزاني بالجزائر، الملتقى الدولي الثامن: دور الحوكمة في تفعيل أداء المؤسسات والاقتصاديات، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الشلف، 19-20 ديسمبر 2013.
12. حسن عبد الكريم سلوم-محمد خالد المهائني، الموازنة العامة بين الإعداد، التنفيذ والرقابة، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد 64، 2007.
13. المؤسسة الدولية للتنمية، تقرير بعنوان: إدارة الشؤون المالية العامة.

14. Santiso Carlos, Fiscal Governance and Budget Oversight: Strengthening the Accountability Cycles of the Budget Process-What role of Donors?, Work shop on corruption in public finance management, Ustein center, Norway, 2005, p 01
15. International Monetary Fund, Good Governance : The IMF's Role, 2000.
16. United Nation Development Programme « UNDP », "Governance for Sustainable Human Development", AUNDP Policy document, NY, USA, 1997, p3

#### التقارير والقوانين:

17. دليل الشفافية المالية 2007 الصادر عن اللجنة المؤقتة لمجلس محافظي صندوق النقد الدولي.
18. برنامج الأمم المتحدة الانمائي "دليل المستخدمين لقياس أداء الإدارة العامة"، جوان 2009.  
المواقع الالكترونية:
19. <http://www.internationalbudget.org>
20. <http://data.albankaldawli.org>