

***Dirassat & Abhath***  
The Arabic Journal of Human  
and Social Sciences



مجلة دراسات وأبحاث  
المجلة العربية في العلوم الإنسانية  
والاجتماعية

ISSN: 1112-9751

عنوان المقال:

**المبادرات الدولية لقياس أداء الميزانية العامة**

أ. مفتاح فاطمة / جامعة تيارت

## المبادرات الدولية لقياس أداء الميزانية العامة

أ. مضاح فاطمة

## الملخص:

باعتبار الميزانية العامة مرآة عاكسة لكيفية تصرف الحكومة في أموال الشعب، حضت باهتمام كبير من طرف المنظمات و المؤسسات الدولية المختلفة، و ذلك من أجل البحث عن أفضل الاساليب لتسييرها و توجيهها نحو أهدافها، و هذا ما يفسر وجود عدة مبادرات دولية في مجال البحث عن أداء مقبول للميزانية العامة من أبرزها: البنك الدولي، صندوق النقد الدولي (FMI)، منظمة التعاون و التنمية في الميدان الاقتصادي (OCDE)، شراكة الميزانية الدولية (IBP)، برنامج الشراكات المعني بالإنفاق العام و المسؤولية العامة (PEFA)، و قد قدمت هذه المؤسسات عدة مؤشرات و شروط لقياس أداء الميزانية العامة، منها: مؤشرات متعلقة بسير الميزانية العامة في مختلف مراحلها، توفر التقارير و المعلومات حول تسيير الميزانية بشكل دوري، ضرورة الافصاح عن خطوات و نتائج تسيير الميزانية، و ضرورة توفر أساليب رقابية حديثة من تدقيق داخلي و رقابة على الأداء.

الكلمات المفتاحية: المبادرات الدولية، الميزانية العامة.

## Résumé :

Le budget de l'état reflète la manière de la gestion des fonds publics par le gouvernement, ce qui a incité un grand intérêt par diverses organisations et institutions internationales, afin de rechercher les meilleures méthodes pour gérer le budget et le diriger vers ces objectifs, ce qui explique la présence des plusieurs initiatives internationales pour la recherche d'une performance budgétaire acceptable, notamment: la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), International Budget Partnership (IBP), Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), ces institutions ont fourni plusieurs indicateurs et conditions permettant de mesurer la performance budgétaire, y compris: les indicateurs liés à la gestion du budget dans les différentes étapes, la disponibilité des rapports et des informations sur le budget avec une base régulière et la nécessité de divulguer les étapes et les résultats de la gestion du budget, et la nécessité de fournir des méthodes modernes de contrôle de l'audit interne et de contrôle de la performance.

**Les mots clés:** Le budget de l'état, initiatives internationales.

**مقدمة:**

- الإدارة الفعالة للمالية العامة هي التي تكون قادرة على تعبئة موارد مالية بشكل كاف لتمويل الخدمات العامة، و مشاريع التنمية، و أن يتم تخصيص هذه الموارد و إنفاقها حسب الأولويات و الاستراتيجيات و أهداف السياسة العامة، و وفقا لمتطلبات الانضباط المالي و كفاءة الإنفاق العام<sup>(2)</sup>.

تعتبر الميزانية العامة أداة أساسية في يد الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية و الإجتماعية، كما أن لها دورا كبيرا في توزيع و تخصيص الموارد المتاحة و بين حاجيات على أوجه الإنفاق المختلفة، في محاولة للموازنة بين هذه الموارد المتاحة و بين حاجيات و طلبات المواطنين.

**أولا: الأداء الجيد للنفقات العامة**

أجمعت الآراء و التقارير الدولية على ضرورة الالتزام ببعض المبادئ و المعايير حتى يعتبر أداء النفقات العمومية مقبولا.

فيجب أن يكون الإنفاق الحكومي معقول التكلفة، حيث يتم إجراؤه داخل إطار يضمن اتساق الإنفاق مع أهداف السياسات النقدية و المالية و الاستدامة على المدى الطويل.

و يتعين على الحكومات تعظيم عملية تخصيص الموارد العامة فيما بين القطاعات و فئات الإنفاق المختلفة بما يعكس أولويات السياسات لديها، و يجب أن يكون هذا الإنفاق فعالا حيث يسعى لزيادة المخرجات لمجموعة معينة من المدخلات، كما يجب أن يتسم أيضا بالشفافية حيث يعمل وفق للقوانين و اللوائح ذات الصلة، و يتم تعهده بضوابط و توازنات ملائمة لضمان الاستقامة المالية<sup>(3)</sup>.

**ثانيا: الأداء الجيد للإيرادات العامة**

قد لا يكثر الحديث عن أداء الإيرادات العامة بقدر الحديث عن أداء النفقات العامة، لأن الأداء المطلوب أو النتيجة المطلوبة من الحكومات في مجال إيراداتها العامة، هي محاولة تحقيق و جباية كافة الإيرادات المتوقعة، حتى لا تتأثر بعدم ذلك نفقاتها، و بالتالي خططها و سياساتها.

و عليه تحقق الدولة أداء مقبولا في إيراداتها العامة كلما اقتربت من جبايتها بالحجم المتوقع في خططها، و هذا ما تضمنه بعض الممارسات:

■ التنوع و التعدد في مصادر الإيرادات

غير أن إشكالية محدودية الموارد كثيرا ما تطرح بشكل كبير، فهي تجعل الدولة غير قادرة على تلبية كافة رغبات و مصالح المواطنين، و بالرغم من هذا تحاول الحكومات مواجهة هذه الإشكالية عن طريق ترتيب أولويات الإنفاق و محاولة توزيع هذه الموارد بشكل مناسب، أي الشكل الذي يضمن أفضل إشباع لرغبات المواطنين بهذه الموارد. لتتجاوز بذلك مشكل محدودية الموارد إلى مشكل كيفية استغلال هذه الموارد أحسن استغلال؟ و الميزانية العامة تعتبر أصدق صورة للإجابة على هذا السؤال، فأداء الميزانية العامة هو ما يجعلنا ندرك مدى استعمال الدولة لمواردها في تلبية احتياجات مواطنيها، فيعبر أداء الميزانية عن النتائج التي حققتها هذه الميزانية.

و عليه ستكون إشكالتنا المطروحة للمعالجة: ما المقصود بأداء الميزانية و كيف يتم قياسه حسب المبادرات العالمية؟

**المبحث الأول: أداء الميزانية العامة**

يقصد بأداء الميزانية العامة مجموع النتائج التي تحققها الميزانية العامة و التي تمكننا من أخذ صورة عن مدى تحقيقها لأهداف الحكومة و مصلحة الشعب، و من بين التعاريف التي تناولت هذا المفهوم نذكر:

- يعكس أداء الميزانية العلاقة بين المدخلات INPUTS و هي الموارد (الإيرادات) و المخرجات OUTPUTS و هي الخدمات المقدمة من قبل مصالح الحكومة، و تستعمل الميزانية لإظهار العلاقة بين الأموال المصروفة لصالح الشعب و بين نتائج الخدمات التي تلقاها الشعب<sup>(1)</sup>.

## المبحث الثاني: الجهود و المؤشرات الدولية لقياس أداء الميزانية العامة

تعتبر الميزانية العامة من المجالات الشائعة و الأكثر اهتماما من قبل المنظمات و المشاريع الدولية. و ذلك نظرا لأهميتها في حياة المواطنين. و يلاحظ مؤخرا ازدياد مطالبة و إجماع المنظمات و الهيئات الدولية حول ضرورة تطوير أساليب و نظم الموازنة العامة و دعمها لها من خلال التوصيات و المطالبات التي تصدرها في هذا السياق الجدول التالي يلخص أهم المؤشرات المختصة في تقييم أداء الميزانيات العامة.

- التحصيل في الأجال المحددة و بالأشكال المحددة
- أن يحترم النظام الضريبي للدولة القواعد الأساسية للضريبة (العدالة اليقين الاقتصاد و الملائمة)
- محاولة إحباط و مكافحة كل أشكال التهرب و الغش الضريبيين
- الإدارة الجيدة لتحصيل و جمع حصيلة الإيرادات العامة

الجدول رقم (01): أهم المؤشرات الدولية لقياس أداء الميزانية العامة

المرجع	المصدر	اسم أداة التقييم
01	البنك الدولي	استقصاءات تتبع الإنفاق 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 افريقيا)	الإنفاق العام و المساءلة المالية (PEFA)
05	برنامج الشراكة بين البنك الدولي و هولندا (BNPP)	استقصاء المسؤولين الحكوميين
06	برنامج الأمم المتحدة الانمائي	التقييم القطري للمساءلة و الشفافية (CONTACT)
07	سيجما (منظمة التعاون و التنمية في الميدان الاقتصادي (OCDE) و الاتحاد الأوروبي)	خطوط الأساس لأنظمة المراقبة و الإدارة
08	سكرتارية الكمنولث	مراعاة المساوات بين الجنسين في الميزانيات. دليل الممارسين لفهم و تنفيذ ميزانيات حساسة تجاه النوع الاجتماعي
09	البنك الدولي	الإطار التشخيصي لإدارة الإيرادات
10	منظمة التعاون و التنمية في الميدان الاقتصادي (OCDE)	نظرة سريعة على الحكومة (قيد التطوير حاليا)
11	شراكة الميزانية الدولية (IBP)	مؤشر الميزانية المفتوحة (OBI)
12	المعهد الدولي للتنمية الإدارية (IMD)	الكتاب السنوي للتنافسية في العالم (كفاءة الحكومة)
13	البنك الدولي	تقييم السياسات و المؤسسات القطرية (CPIA). معيار 13: جودة إدارة الميزانية و الإدارة المالية
14	النزاهة العالمية	مؤشرات النزاهة

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. "دليل المستخدمين لقياس أداء الإدارة العامة". الطبعة الأولى-جوان 2009. 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)

المؤشرات المستخدمة، إذ تشمل معظمها تقريبا سير الميزانية العامة من إعداد و محاسبة و تدقيق و رقابة. و

تعتبر إدارة المالية العامة من المجالات التي تمت دراستها جيدا، و لهذا لا يوجد اختلافات كبيرة بين

تعتبر أداة الإنفاق العام و المساءلة المالية من أكثر الأدوات متابعة من طرف الوكالات و المشاريع الدولية.

### أولاً: مؤشر الموازنة المفتوحة: "OBI"

تأسس مشروع شراكة الموازنة المفتوحة IBP (International budget partnership) سنة 1997 كجزء من مركز الموازنة و أولويات السياسة. و هو منظمة أبحاث تهدف إلى دعم منظمات المجتمع المدني المعنية بتعزيز عمليات الموازنة و نتائجها في كافة دول العالم.<sup>(4)</sup>

و قد أطلقت المنظمة مبادرة الموازنة المفتوحة OBI (Open Budget Initiative) و هو برنامج بحث شامل في مجال الدعوة لتعزيز تمكين الشعب من الوصول لمعلومات الميزانية و اعتماد نظم ميزانية تتيح المسائلة، إذ تعزز هذا البحث بمؤشر (Open Budget Index) يقيس مدى شفافية الميزانية العامة للدولة، من خلال إجابتها على أسئلة بهذا الخصوص، و هو مؤشر تم إنشائه سنة 2006 على أن يتم إعادة تطبيقه كل سنتين لمتابعة التطورات في هذا المجال.

و قد تضمن مؤشر الميزانية المفتوحة ضمن مؤشرات العناصر الأساسية لعملية الميزانية التي تعمل قياسها أداة الإنفاق العام و المساءلة 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 كمثل يجب أن تنسق الموارد المدرجة مع أهداف الحكومة.<sup>(5)</sup>

### ثانياً: قياس إدارة الشؤون المالية العامة

(PEFA)

الجدول رقم (02): مجموعة مؤشرات الأداء عالية المستوى بشأن إدارة الشؤون المالية العامة

المؤشر	A. نواتج إدارة الشؤون المالية العامة: مصداقية الموازنة
1	مُجمل نواتج الإنفاق مقارنة بالموازنة الموافق عليها أصلاً
2	تشكيلة نواتج الإنفاق مقارنة بالموازنة الموافق عليها أصلاً
3	مُجمل نواتج الإيرادات مقارنة بالموازنة الموافق عليها أصلاً

تأسس برنامج الشراكات المعني بالإنفاق العام و المسؤولية العامة Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) في ديسمبر 2001، يموله 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 الاستراتيجية مع أفريقيا.<sup>(6)</sup>

و قد أطلق برنامج (PEFA) "إطار قياس الأداء" في جوان 2005 كجزء من النهج المعزز لمساندة إصلاح المالية العامة و 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" و قد نفذ نشاط الرصد خلال 2007، و تم استخدام الإطار لتقييم مجموعة كبيرة من البلدان المتلقية للمعونات في جميع أنحاء العالم.<sup>(7)</sup>

و "إطار قياس أداء إدارة المالية العامة" هو إطار وضعه برنامج (PEFA) ليكون مرجعاً من أجل تقييم و تطوير تسيير المالية العامة.<sup>(8)</sup>

و يشمل هذا الإطار مجموعة من المؤشرات عالية المستوى تستفيد من بعض المعايير المرجعية لتتبع الإنفاق العام، و مدونة شفافية المالية العامة الصادرة عن صندوق النقد الدولي (FMI) و معايير قياسية أخرى.<sup>(9)</sup>

يقدم برنامج الشراكات المعني بالإنفاق العام و المسؤولية العامة (PEFA) حوالي 28 مؤشراً لقياس أداء الموازنة العامة و يمكن إظهارها في الجدول التالي:

4	PI-	أصل و رصد متأخرات مدفوعات الإنفاق
<b>B. القضايا المشتركة الرئيسية: الشمولية والشفافية</b>		
5	PI-	تصنيف الموازنة
6	PI-	شمولية المعلومات التي تتضمنها وثائق الموازنة
7	PI-	مدى العمليات الحكومية غير المبلغ عنها
8	PI-	شفافية العلاقات المالية العامة فيما بين الهيئات الحكومية
9	PI-	الرقابة على مجمل المخاطر المالية العامة من جهات القطاع العام الأخرى
10	PI-	قدرة الجمهور على الوصول إلى المعلومات عن المالية العامة
<b>C. دورة الموازنة</b>		
<b>وضع الموازنة استناداً إلى السياسات C(i)</b>		
11	PI-	النظامية والمشاركة في عملية وضع الموازنة السنوية
12	PI-	منظور متعدد السنوات في التخطيط، وسياسات الإنفاق، ووضع الموازنة
<b>قابلية التوقع والرقابة في تنفيذ الموازنة C(ii)</b>		
13	PI-	شفافية واجبات والتزامات دافعي الضرائب
14	PI-	فعالية إجراءات تسجيل دافعي الضرائب وفرض الضرائب
15	PI-	فعالية جباية مدفوعات الضرائب
16	PI-	قابلية توقع توفر الموارد المالية لارتباطات الإنفاق
17	PI-	تسجيل وإدارة شؤون الأرصدة النقدية والديون والضمانات
18	PI-	فعالية ضوابط كشوف الرواتب والأجور
19	PI-	المنافسة، وتحقيق القيمة مقابل المال، والضوابط في التوريدات
20	PI-	فعالية الضوابط الداخلية بالنسبة للإنفاق غير الرواتب والأجور
21	PI-	فعالية المراجعة الداخلية للحسابات
<b>المحاسبة، والتسجيل، والإبلاغ C(iii)</b>		
22	PI-	انتظام وإحكام توقيت مطابقة الحسابات

توقّر 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>التدقيق والمراجعة الخارجية (iv) C</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 و البرامج	D-	2
نسبة المعونات التي تتم إدارة شؤونها باستخدام إجراءات البلدان المعنية	D-	3

**المصدر:** إدارة الشؤون المالية العامة، "إطار قياس أداء إدارة المالية العامة"، تقرير لبرنامج (PEFA)، جوان 2005، ص 8-9، متاح على موقعه الإلكتروني: <http://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/PEFARreportArabicFinal.pdf>

- ثالثاً: التقييم القطري للمساءلة و الشفافية بواسطة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)**
- تم تصميم هذا الدليل و إطلاقه في 2001 من طرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) تم وضعه بمشاركة وكالات متعددة تابعة للبنك الدولي و الأمم المتحدة يهدف إلى مساعدة الدول و الحكومات في إجراء تقييم ذاتي لإدارتها المالية و نظم مكافحة الفساد الخاصة بها. (10)
- يختص هذا الدليل بتقييم المسائلة و الشفافية و الفساد في القطاع العام من خلال طرح الأسئلة الموالية: (11)
- إلى مدى يمكن مساءلة السلطة التنفيذية عن استخدامها للأموال؟
  - إلى مدى يمكن مساءلة السلطة التنفيذية عن نتائج أعمالها من قبل الناخبين و من قبل السلطة التشريعية والقضاء؟
  - إلى أي مدى يُساءل الموظفون العموميون بالسلطة التنفيذية عن القرارات الإدارية واستخدام الموارد والنتائج المحققة؟
  - و تتمثل الأبعاد الرئيسية الموجهة للتقييم في ما يلي: (12)
  - مساءلة السلطة التنفيذية عن الرقابة على المؤسسات
  - مساءلة الموظفين العموميين عن أداؤهم
  - قدرة المجتمع المدني على الحصول على المعلومات المتعلقة بالشؤون العامة.
  - يوفر التقييم القطري للمساءلة و الشفافية و الفساد في القطاع العام معلومات و تقييمات حول:
    - ♦ البنية الأساسية المحاسبية
    - ♦ إدارة المعلومات

- ♦ النفقات وإعداد الميزانية
  - ♦ المراقبة الداخلية والتدقيق الداخلي
  - ♦ إعداد التقارير المالية
  - ♦ التدقيق الخارجي
  - ♦ إدارة الإيرادات
  - ♦ إدارة الديون
  - ♦ إدارة المشروعات والمعونات الخارجية
  - ♦ إدارة المشتريات والأصول
  - ♦ تحسين نظم النزاهة لمكافحة الفساد والسيطرة عليه
  - ♦ إدارة أموال القطاع العام
- هل تبين الخطة المالية للدولة (الميزانية العامة) مخصصات البرامج الكبرى (الصحة و التعليم)؟
- هل تسمح السياسات المتبعة و اللوائح التنظيمية في الدولة بإجراء مراقبة داخلية و ازدهارها؟
- رابعاً: منظمة التعاون و التنمية في الميدان الاقتصادي (OCDE)**

تقف الدول الأعضاء في (OCDE) في طليعة الدول التي تمارس الشفافية في الموازنة. ففي اجتماعها عام 1999 طلب فريق العمل الذي يضم كبار موظفي الموازنة في تلك الدول من الإدارة جمع الممارسات النموذجية في هذا الميدان اعتماداً على تجارب الدول الأعضاء لاعتمادها كمنهج للعمل<sup>(13)</sup>، و تقع الممارسات في ثلاث أقسام:

**القسم الأول: تقارير الموازنة الرئيسية:** لا بد على الحكومة أن تقدم مجموعة من التقارير السابقة و اللاحقة للموازنة حتى تتسم موازنتها بالشفافية التامة و يمكن إجمال هذه التقارير في الجدول الموالي:

**الجدول رقم (03):** تقارير الموازنة الرئيسية

التقرير	المكونات
(1) الموازنة: يجب أن تحترم و تقدم عدة شروط منها:	- يجب أن تكون شاملة بحيث تضع كل إيرادات و نفقات الحكومة. حتى يمكن تقييم عمليات المفاضلة الضرورية بين مختلف السياسات الاقتصادية المتاحة. - يجب تقديم مشروع الموازنة إلى البرلمان قبل مهلة لا تقل عن 3 أشهر قبل بداية السنة المالية. - يجب أن تتضمن الميزانية وثائق تقدم شرحاً مفصلاً عن برامج الإيرادات و النفقات. - يجب تقديم بيانات عن الأداء غير المالي. بما فيه أهداف الأداء حتى تعرف الأهداف من كل إنفاق.
(2) تقرير ما قبل إعداد الموازنة:	المقارنة السنوية للنفقات الحالية مع النفقات السابقة في إطار كل برنامج. يقدم هذا التقرير الأرقام الكلية في الموازنة و ربطها مع الاقتصاد. إذ يعرض هذا التقرير بوضوح أهداف السياسات الاقتصادية و الضريبية للحكومة على المدى البعيد و يبين مسارها في السنتين الماليتين المقبلتين و يجب نشر هذا التقرير قبل شهر على الأقل من تقديم مشروع الموازنة.
(3) التقارير الشهرية:	تظهر التقارير الشهرية عملية التقدم الشهرية في تنفيذ الميزانية فتضمن مقادير النفقات و الإيرادات الشهرية و مقارنتها مع ما كان متوقع للفترة نفسها.
(4) تقرير منتصف العام:	يقدم تقرير منتصف العام فكرة شاملة حتى تاريخه عن تنفيذ الموازنة و يصدر في فترة 6 أسابيع على الأكثر بعد 6 أشهر من السنة المالية الجارية.

5	تقرير	يظهر هذا التقرير مدى الالتزام بمستوى الإنفاق والإيراد الذي أقره البرلمان. و أي تعديل جرى على الموازنة نهاية العام: الأساسية خلال السنة. وتكون صيغته مطابقة تماما للميزانية الأساسية. و هو وثيقة المساءلة الأساسية للحكومة و يجب أن يخضع للتدقيق من قبل أعلى مؤسسة رقابية في أجل 6 أشهر من نهاية السنة المالية المعنية.
6	تقرير ما قبل الانتخابات:	يساهم هذا التقرير في إلقاء الضوء على الوضع العام لمالية الحكومة يصدر قبل الانتخابات بأسبوعين على الأقل و من شأنه تعزيز إطلاع جمهور الناخبين و يساهم في تحفيز النقاش حول الانتخابات.
7	التقرير بعيد الأمد:	يبين هذا التقرير قابلية سياسات الحكومة للاستمرار على المدى الطويل و هو يصدر كل خمس سنوات على الأقل يقيم التقرير انعكاسات المتغيرات الاقتصادية و الاجتماعية على الموازنة على المدى البعيد (10-40 سنة).

**المصدر:** من اعداد الباحثة اعتمادا على: الممارسات النموذجية لمنظمة التعاون الاقتصادي و التنمية (OCDE) حول شفافية الموازنة. تقرير منشور على موقع المنظمة: <http://www.internationalbudget.org/s/OECDBestPracticesArabic.pdf>

✓ **السياسات المحاسبية:** يجب أن يرفق كل تقرير بموجز عن السياسات و القواعد المحاسبية المطبقة (المحاسبة على أساس نقدي أو على أساس الاستحقاق مثلا)، كما يجب أن تتبع السياسات و القواعد المحاسبية نفسها في كل التقارير و في حال تغييرها يجب الإفصاح عن ذلك أيضا.

✓ **النظم و المسؤولية:** إذ يجب أن تقم المسؤوليات بشكل واضح في التقارير فيحتوي كل تقرير على تصريح بالمسؤولية من قبل وزير المالية و الموظف رفيع المستوى المسؤول عن إعداد التقرير كما يصادق هذا الأخير على أن الوزارة استخدمت أفضل الآراء لديها في إعداد التقرير. كما يجب وضع نظام فعال للضبط المالي الداخلي و التدقيق الداخلي للحسابات ضمانا للنزاهة.

✓ **تدقيق الحسابات:** يجب أن تقوم الهيئات المسؤولة عن تدقيق الحسابات نهاية السنة كما يجب أن يدقق البرلمان في كشف هذه الحسابات التي تعدها الهيئات المذكورة.

✓ **الرقابة العامة و تدقيق البرلمان:** يجب أن يتمكن البرلمان من إجراء الرقابة و التدقيق المناسبين لأي تقرير مالي عندما يريد ذلك. كما يجب أن نتاح جميع التقارير لمجموع المواطنين و يتمكنوا من الإطلاع عليها.

خامسا: مبادرة صندوق الدولي (FMI)

### القسم الثاني: الإفصاحات المحددة: و هي

النقاط التي يجب أن تكشفها التقارير، بما فيها معلومات عن الأداء المالي و غير المالي، فيجب أن يتضمن الإفصاحات التالية<sup>(XV)</sup>:

✓ **الفرضيات الاقتصادية:** يجب أن يتم الإفصاح عن كافة المتغيرات الاقتصادية و تغيراتها المتوقعة كتوقعات: الناتج المحلي، العمالة، البطالة، التضخم، الفائدة....

✓ **النفقات الضريبية:** يجب أن يظهر النفقات على جباية الإيرادات الضريبية كمعلومات إضافية في الميزانية.

✓ **الموجودات و المطلوبات المالية:** إذ يجب الإفصاح عن عمليات الديون و تواريخها و مكوناتها و فوائدها.

✓ **الموجودات غير المالية:** كما يجب الإفصاح عن الموجودات و الممتلكات غير المالية، كالعقارات و المعدات.

✓ **مخصصات رواتب المتقاعدين.**

✓ **مخصصات الطوارئ:** و هي تلك المخصصات المرتبطة بأحداث مستقبلية قد تحدث و قد لا تحدث كالدعاوي القانونية ضد الحكومة مثلا.

### القسم الثالث: وحدة النزاهة و الرقابة و

**المساءلة:** و لضمان هذا القسم لا بد من نشر و الإفصاح عن بعض الأمور<sup>(XV)</sup>.

- ينبغي توفير إجراءات واضحة لتنفيذ الموازنة ومتابعتها والإبلاغ بنتائجها.

### (3) إتاحة المعلومات للإطلاع العام:

- ينبغي حسب الدليل تزويد الجمهور بمعلومات شاملة عن أنشطة المالية العامة السابقة والحالية والمقبلة وعن أهم المخاطر فيما يخص المالية العامة.

- ينبغي توفير معلومات عن المالية العامة بشكل يتيسر معه تحليل السياسات و تعزيز المساءلة

- ينبغي التعهد بنشر المعلومات المالية العامة في الوقت المناسب.

### (4) ضمانات الموضوعية: وهي الآليات التي

- تضمن موضوعية و جودة إدارة المالية العامة للشعب و السلطة التشريعية و منها آليات الرقابة و التدقيق الداخلي و المستقل.

- يجب أن تستوفي بيانات المالية العامة معايير جودة البيانات المتعارف عليها.

- ينبغي إخضاع أنشطة المالية العامة للرقابة الداخلية العامة و أن تتوفر لها الضمانات الوقائية.

- ينبغي إخضاع معلومات المالية العامة للفحص الخارجي.

- و الجدول الموالي يبين هذه المتطلبات باختصار:

في إطار اهتمامه بالمالية العامة و أدائها، أصدر FMI عدة وثائق و تقارير بداية من سنة 1998 في المجال من بينها: "مدونة الممارسات الجيدة"، "دليل الشفافية في المالية العامة" و "دليل للشفافية في إيرادات الموارد الطبيعية" و التي تم تحديثها في 2007 كما تم تحديث دليل الشفافية في المالية العامة مرة أخرى في 2014.

و المبادئ التي نص عليها الصندوق في هذا الإطار تتمثل في: (XI)

### (1) وضوح الأدوار و المسؤوليات:

- و في هذا يجب الفصل في المسؤوليات و الأدوار بين الحكومة كجهاز و باقي القطاع العام و يجب أن تكون هذه الأدوار و المسؤوليات معلنة و واضحة للجمهور.

- يجب وضع إطار قانوني و تنظيمي و إداري واضح و معلن لإدارة المالية العامة أي أن تكون القواعد القانونية التي تحكم إدارة النفقات و الإيرادات واضحة و ميسرة.

- يجب أن تكون اختصاصات السلطات الثلاث (التشريعية، التنفيذية والقضائية) في الحكومة في مجال المالية العامة محددة بوضوح.

### (2) علانية ميزانية المالية العامة:

- ينبغي أن تتقيد عملية إعداد الموازنة بجدول زمني ثابت أو أن تسترشد بالأهداف المحددة في مجال الاقتصاد الكلي و سياسة المالية العامة.

الجدول رقم (04): جدول موجز بالمبادئ والمتطلبات الأساسية لشفافية المالية العامة

المتطلبات الأساسية	المبادئ
	وضوح الأدوار والمسؤوليات
• نشر جدول نظامي يبين بوضوح هيكل القطاع العام، ويحدد جميع الكيانات الحكومية، حسب مستوى الحكومة، والمؤسسات	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>• 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 إنفاق الأموال العامة بدون إتاحة دليل للجمهور على أن السلطة التشريعية وافقت على الاعتماد.</li> <li>• أن يكون تحصيل الإيرادات محكوما بقوانين ولوائح من السهل الاطلاع عليها.</li> </ul>
علانية عمليات الموازنة	
ينبغي أن تتقيد عملية إعداد الموازنة لأبجدول زمني ثابت وأن تسترشد بالأهداف المحددة في مجال الاقتصاد الكلي وسياسة المالية العامة.	<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 بوضوح.</li> <li>• تقديم إطار متعدد السنوات للمالية العامة يكون متسقا مع الموازنة الأصلية. ويستند إلى افتراضات اقتصادية واقعية.</li> </ul>
ينبغي توفير إجراءات واضحة لتنفيذ الموازنة، ومتابعتها والإبلاغ بنتائجها	<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>
إتاحة المعلومات للاطلاع العام	
ينبغي تزويد الجمهور بمعلومات شاملة عن أنشطة المالية العامة السابقة والحالية والمتوقعة، وعن أهم المخاطر فيما يتصل بالمالية العامة.	<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 عن ديونها، والأصول المالية وأصول الموارد الطبيعية الكبيرة، والالتزامات بخلاف الديون، والالتزامات الاحتمالية.</li> </ul>
ينبغي توفير معلومات عن المالية العامة بشكل يتيسر معه تحليل السياسات ويعزز المساءلة.	<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، تقديم نتائج برامج الحكومة المركزية إلى الهيئة التشريعية.</li> </ul>
يجب التعهد بنشر معلومات المالية العامة في الوقت المناسب.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• وجود التزام قانوني بنشر معلومات المالية العامة في الوقت المناسب.</li> </ul>
ضمانات الموضوعية	
يجب أن تستوفي بيانات المالية العامة معايير جودة البيانات المتعارف عليها.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• أن تستوفي السياسات المحاسبية المعايير المحاسبية المتعارف عليها، أن تتطابق الحسابات الختامية تطابقا تاما مع اعتمادات الموازنة.</li> <li>• 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 (SDSS).</li> </ul>
ينبغي إخضاع أنشطة المالية العامة لمراقبة وضمانات داخلية فعالة.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• أن تكون المعايير المتعلقة بالمشتريات، والمعاملات المالية التي يكون القطاع العام طرفا فيها، والسلوك الأخلاقي للموظفين</li> </ul>

العموميين واضحة، ويستطيع الجمهور الاطلاع عليها. ومرعية.  
• أن تكون إجراءات التدقيق الداخلي واضحة ومرعية.

• قيام هيئة تدقيق وطنية، تكون مستقلة عن السلطة التنفيذية،  
يطرح تقاريرها) على أساس سنوي على الأقل (عن السلامة  
المالية لحسابات الحكومة إلى السلطة التشريعية وللإطلاع العام  
في الوقت المناسب.

ينبغي إخضاع معلومات المالية العامة للتدقيق  
الخارجي.

**المصدر:** صندوق النقد الدولي (FMI)، "دليل شفافية المالية العامة 2007"، ص 163-164.

العامة للسماح بتحليل أكثر دقة لجودة ما ينشر  
من بيانات، و تشمل هذه المؤشرات: مقاييس لمدى  
تغطية تقارير المالية العامة، مقاييس موثوقية  
تنبؤات المالية العامة و حجم الالتزامات الاحتمالية  
التي لا تدرج في هذه التقارير.

#### خاتمة:

تعددت المبادرات الدولية لمحاولة قياس أداء  
الميزانية العامة، و ذلك بهدف تحسين أداءها و البحث  
عن أفضل الأساليب لتسييرها، و قد ركزت أغلب هذه  
المبادرات على ربط الميزانية العامة بأهداف واضحة و  
محددة، كما ركزت على توفير المعلومات الدقيقة و  
الواضحة حول تسيير الميزانية حتى تكون واضحة  
للشعب بالدرجة الأولى و لجموع المحللين و الخبراء، و  
ضرورة وضوح أعمال الحكومة من خلال توفيرها  
الدائم لتقارير توضح عمل الحكومة و تصرفها في  
الاموال العمومية، قصد تكوين صورة شفافة عن تسيير  
الاموال العمومية، و ضرورة الربط المباشر و الواضح  
بين الميزانية العامة و السياسات الاقتصادية الكلية، كما  
ركزت كذلك على ضرورة توفر نظام رقابة فعال  
يمكن من مراجعة تسيير الاموال العمومية و يسهل  
كشف التجاوزات و الأخطاء و ذلك من خلال توفير  
التدقيق الداخلي على مستوى الدوائر الحكومية و  
هيئات رقابية خارجية مستقلة تضمن حسن التصرف في  
الاموال العمومية.

#### قائمة المراجع:

<sup>(1)</sup> موسوعة "investopedia" عن موقعها الالكتروني:  
<http://www.investopedia.com> تاريخ الإطلاع: 19  
2014/05، على الساعة: 19:30.

#### ميثاق شفافية المالية العامة المعدل: يهدف

ميثاق الممارسات السليمة المعدل إلى تعزيز المعايير  
التي تحكم إعداد تقارير المالية العامة، لكي تأخذ بعين  
الاعتبار الدروس المستفادة من الأزمة الاقتصادية  
الأخيرة و رصد و إزالة أي ثغرات في ما ينشر من  
معلومات مالية و تشجيع المزيد من الشفافية في المالية  
العامة. (xii)

#### يتميز الميثاق المعدل الجديد بالمبادئ

التالية: (xiii)

- تركيز أكبر على النتائج المدرجة في التقارير:  
نصت النسخة السابقة (2007) للميثاق على بيان  
التقارير اللازمة للنشر و إجراءاتها القانونية، أما  
الميثاق المعدل اتجه لإضفاء الجودة و الموضوعية  
على هذه التقارير و ركز على أبعاد رئيسية :  
إعداد تقارير المالية العامة، التنبؤ بتطورات المالية  
العامة و إعداد الموازنة، تحليل و إدارة المخاطر  
على المالية العامة.

- التركيز على القضايا الحيوية في صنع السياسات  
الاقتصادية الكلية: و ذلك بزيادة التكامل مع إطار  
تقييم الإنفاق العام و المسؤولية المالية (PEFA).

- أخذ دروس الأزمة في الاعتبار: تم تحديث مبادئ  
الميثاق لكي تأخذ بعين الاعتبار دروس الأزمة، مثل  
توسيع تغطية المؤسسات ضمن تقارير المالية  
العامة، توفير معلومات أشمل عن الميزانيات  
العمومية الحكومية، إعداد تقارير أكثر تواترا و  
حداثة و مزامنة عن بيانات المالية العامة.

- استحداث مؤشرات كمية: تضمن الميثاق المعدل  
مجموعة من المؤشرات الكمية لشفافية المالية

(xv) "الممارسات النموذجية لمنظمة التعاون الاقتصادي و التنمية (OCDE) حول شفافية الموازنة"، نفس المرجع. بتصرف ص 6.  
(xvi) صندوق النقد الدولي (FMI). "دليل شفافية المالية العامة 2007"، بتصرف. متاح على موقعه الإلكتروني: <https://www.imf.org> تاريخ التحميل: 2014/05/11. على الساعة: 09:30.  
(xvii) نشرة صندوق النقد الدولي الإلكترونية: "الإفناق العام و المساءلة فيه- الصندوق يعزز ميثاق شفافية المالية العامة". 1 جويلية 2014. ص 1. متاح على موقعه الإلكتروني: <http://www.imf.org/external> تاريخ التحميل: 2014/06/23. على الساعة: 14:40.  
(xviii) نشرة صندوق النقد الدولي الإلكترونية: "الإفناق العام و المساءلة فيه- الصندوق يعزز ميثاق شفافية المالية العامة". مرجع سابق. ص 2،3.

(2) شعبان فرج. "الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام و الحد من الفقر- دراسة حالة الجزائر 2000-2010". أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية. جامعة الجزائر. 2011-2012. ص94.  
(3) البنك العالمي. "إصلاح الإدارة العامة في منطقة الشرق الأوسط و شمال إفريقيا". تقرير منشور على الموقع الإلكتروني للبنك العالمي: <http://web.worldbank.org/> تاريخ الإطلاع 2014/05/19. على الساعة 21:00.  
(4) موقع شراكة الموازنة المفتوحة: <http://www.internationalbudget.org/> تاريخ الإطلاع: 2014/05/09. على الساعة: 17:00.  
(5) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. "دليل المستخدمين لقياس أداء الإدارة العامة". الطبعة الأولى-جوان 2009. متاح على موقع: [www.arabstates.undp.org/Measuring%20Public%20Administration-Ar\\_final.pdf](http://www.arabstates.undp.org/Measuring%20Public%20Administration-Ar_final.pdf). تم التحميل: في 2014/05/09 على الساعة 20:00.  
(6) المؤسسة الدولية للتنمية (IDA) "إدارة الشؤون المالية العامة" ص3. تقرير منشور على الموقع الإلكتروني للبنك الدولي: <http://siteresources.worldbank.org/PublicFinanceMgmt.pdf>. تم التحميل: في 2014/05/11 على الساعة 17:00.  
(7) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. "دليل المستخدمين لقياس أداء الإدارة العامة". مرجع سابق. ص47.  
(8) إدارة الشؤون المالية العامة. "إطار قياس أداء إدارة المالية العامة". تقرير لبرنامج (PEFA). جوان 2005 ص1. متاح على موقعه الإلكتروني: <http://www.pefa.org/PEFAReportArabicFinal.pdf> تم التحميل: في 2014/05/12 على الساعة 13:00.  
(9) إدارة الشؤون المالية العامة. "إطار قياس أداء إدارة المالية العامة". تقرير لبرنامج (PEFA). نفس المرجع ص2.  
(10) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. "دليل المستخدمين لقياس أداء الإدارة العامة". مرجع سابق ص50.  
(11) "التصنيف الدولي للمسائلة و الشفافية و الفساد في القطاع العام". منشور على الموقع الإلكتروني للبنك الدولي: <http://data.albankaldawli.org> تاريخ الإطلاع: 2014/06/06 على الساعة: 16:50.  
(12) "التصنيف الدولي للمسائلة و الشفافية و الفساد في القطاع العام". مرجع سابق.  
(13) "الممارسات النموذجية لمنظمة التعاون الاقتصادي و التنمية (OCDE) حول شفافية الموازنة". تقرير منشور على موقع المنظمة: <http://www.internationalbudget.org/OECDBestPrac> [ticesArabic.pdf](https://www.internationalbudget.org/OECDBestPrac) تاريخ الإطلاع: 2014/11/20.  
(xiv) "الممارسات النموذجية لمنظمة التعاون الاقتصادي و التنمية (OCDE) حول شفافية الموازنة". مرجع سابق. بتصرف ص 4، 5.