



**شفافية الموازنة العامة للدولة
أهميتها ، وآليات تعزيزها**

دكتور

نزیه عبد المقصود محمد مبروك

أستاذ الاقتصاد والمالية العامة المساعد

كلية الشريعة والقانون بطنطا

جامعة الأزهر

م٢٠١٥



قال تعالى:

﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلَّهِ وَلَوْ عَلَىٰ أَنفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدِينَ
وَالْأَقْرَبِينَ إِن يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقِيرًا فَاللَّهُ أَوْلَىٰ بِهِمَا فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَن تَعْدِلُوا وَإِن تَلُونَا
أَوْ نُعْرِضُوا فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ بِمَا نَعْمَلُونَ خَبِيرًا ﴾ .

سورة النساء: الآية رقم (١٣٥)

قال تعالى:

﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَكُونُوا مَعَ الصَّادِقِينَ ﴾ . سورة التوبة: الآية رقم (١١٩)

وروى أن النبي ﷺ:

" مرَّ على صُبْرَةِ طَعَامٍ ، فَأَدْخَلَ يَدَهُ فِيهَا ، فَنَالَتْ أَصَابِعُهُ بِلَلًا ، فَقَالَ : مَا هَذَا يَا صَاحِبَ
الطَّعَامِ ؟ قَالَ : أَصَابَتُهُ السَّمَاءُ يَا رَسُولَ اللَّهِ ، قَالَ : أَفَلَا جَعَلْتَهُ فَوْقَ الطَّعَامِ كَمَا يَرَاهُ النَّاسُ ؟
مَنْ غَشَّ فَلَيْسَ مِنِّي " .

سنن الترمذي: كتاب البيوع، باب ما جاء في كراهية الغش في البيوع، حديث رقم ١٣١٥ .

المقدمة

الحمد لله والصلاة والسلام على رسول الله ، الرحمة المهداة ، وعلى آله وصحبه ومن والاه ، وأشهد أن لا إله إلا الله ، وحده لا شريك له ، له الملك ، وله الحمد ، وهو على كل شيء قدير ، وأشهد أن محمدا عبده ورسوله ، وصفيه من خلقه وحبيبه ، اللهم صلى على محمد ما تحركت الألسن والشفاه ، وعلى آله وصحبه ومن والاه .

أما بعد

فلا شك أن الموازنة العامة للدولة أصبحت تحتل أهمية كبيرة في الدراسات الاقتصادية والمالية والسياسية والاجتماعية ؛ لما لها من دور تتعاضم أهميته يوما بعد يوم ، وهي تمثل أداة من أدوات السياسة المالية التي تتحدد بموجبها موارد الدولة واستخداماتها ، والتي تؤثر تأثيرا مباشرا على جوانب الحياة الاقتصادية من خلال ما تحققه من توازن أو فائض أو عجز ، فضلا عن كونها تستخدم في الاقتصاديات المعاصرة كعامل ثبات واستقرار ذي فاعلية كبيرة ، كما أنها الأداة الرئيسية التي يمكن من خلالها تحقيق العديد من الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

وإذا كانت الموازنة العامة لها هذه الأهمية ، فإن الرقابة على المال العام لها أيضا أهمية كبيرة ؛ حيث أصبحت تعد أحد الأدوات الأساسية المميزة لكافة المجتمعات الحديثة ، بل إن البرلمانات وجدت في المقام الأول لتحقيق هذه الرقابة ، ولذا كان من الأهمية بمكان العمل على تدعيم وتعزيز الرقابة المالية بصورة تجعلها قادرة على الحيلولة دون العبث بالمال العام أو إهداره ، ولهذا شهدت الآونة الأخيرة اهتماما متزايدا على كافة المستويات النظرية والعملية ، بل اهتمت كافة الدول المتقدمة والنامية على حد سواء بعملية صنع الموازنة العامة ومدى تمتعها بالشفافية ، وزادت المطالبات العالمية بأهمية إرساء قواعد الشفافية والمساءلة ، والمشاركة في الإعداد والرقابة على الموازنة العامة للدولة ، ولم يكن ذلك نابعا من الاهتمام السياسي أو الرغبة في تحقيق الديمقراطية أو إرساء الحق في الحصول على المعلومات ، بل لأن الشفافية والمساءلة في إعداد الموازنة العامة للدولة حق ترتبه الضرورة الاقتصادية ، وركن من أركان العمل الجدي في رفع كفاءة وفعالية وعدالة الإنفاق العام ، وتحصيل الإيرادات العامة ، وإغفال الشفافية والمساءلة يهدم جانبا كبيرا ومحوريا في مكونات العقد الاجتماعي بين السلطة والمجتمع .

وشفافية الموازنة العامة للدولة أصبحت مطلبا دوليا ، ومحل إجماع من كافة الدول والهيئات والمؤسسات الاقتصادية والمالية ؛ نظرا لأهميتها وكونها أحد الدعائم الهامة والأساسية في الحكم الرشيد ، وباعتبارها الوسيلة المثلى لتحقيق أهداف الموازنة العامة ، وقدرتها على تحقيق العديد من الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية ،

فمن الناحية السياسية : قدرة على تعزيز القدرة على محاسبة الحكومة والثقة في السياسات ، وتعزيز الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة ، وتفعيل المشارك المجتمعية في صنع الموازنة العامة ، ومن الناحية الاقتصادية : قدرة على تحقيق الانضباط المالي والسيطرة على الإنفاق العام ، تحقيق التنمية المستدامة ، الحد من الأزمات المالية ، زيادة حصيلة الضرائب ، زيادة حجم الاستثمارات الوطنية والأجنبية ، القدرة على الوصول إلى أسواق رأس المال العالمية ، وتحسين التصنيف الائتماني ، ومن الناحية الاجتماعية : وسيلة فعالة لمكافحة الفساد ، وتدعيم العدالة الاجتماعية .

ولأهمية شفافية الموازنة العامة وقدرتها على تحقيق العديد من الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، اهتمت المؤسسات الدولية الاقتصادية والمالية بموضوع شفافية الموازنة العامة ، ولعبت دوراً هاماً في وضع العديد من المعايير اللازمة لتعزيز الشفافية للموازنة العامة ، حيث أدركت هذه المؤسسات أن إضفاء طابع الشفافية على الموازنة العامة هو أكبر ضمانة للدول للاستفادة من إمكانياتها ومواردها المتاحة .

وإذا كانت الموازنة العامة للدولة تمر بعدد من المراحل المستمرة والمتعاقبة والتي تسمى " بدورة الموازنة " كان لابد من توافر مجموعة من الممارسات السليمة والمبادئ والقواعد والإجراءات اللازمة لتعزيز الشفافية في كل مرحلة من هذه المراحل ، وكذلك لتعزيز المساءلة والرقابة والانضباط المالي للمالية العامة للدولة ، ومكافحة الفساد ، والتأكد من سلامة تنفيذ الموازنة العامة .

أهمية البحث :

نظراً لحداثة موضوع شفافية الموازنة العامة ، وندرة الدراسات العربية التي تناولت هذا الموضوع ، بالرغم من أهميته في معالجة العديد من المشكلات التي تعاني منها الاقتصاديات المتقدمة والنامية على السواء ، كان من الأهمية بمكان وجود دراسة متخصصة لبحث موضوع شفافية الموازنة العامة لبيان ماهيتها وأهميتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، وتناول الجهود الدولية في هذا المجال ، وكيفية تعزيز الشفافية في كل مرحلة من مراحل الموازنة العامة ، وتزداد أهمية هذا الموضوع مع تنامي الاهتمام الدولي والشعبي بمسألة إصلاح أنظمة الحكم خاصة ما يتعلق بجانب المالية العامة ؛ من أجل مكافحة الفساد والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة في المجتمع ، ونظراً لأن شفافية الموازنة العامة من أهم مقومات هذا الإصلاح كان من الضروري تناولها بالبحث والدراسة ، وهذا ما دفعني لاختيار هذا الموضوع " شفافية الموازنة العامة للدولة ، أهميتها ، وآليات تعزيزها " .

أهداف البحث :

- يهدف البحث إجمالاً لبيان كيفية تعزيز شفافية الموازنة العامة للدولة ، وتفصيلاً لتناول الإجابة عن الأسئلة التالية :
- ما المقصود بالموازنة العامة للدولة وما هي أهميتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية .
 - ما المقصود بالشفافية بصفة عامة وما هي آليات تحقيقها .
 - ما المقصود بشفافية الموازنة العامة للدولة وما هي أهميتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية .
 - ما هي المعايير الدولية لشفافية الموازنة العامة .
 - ما هي آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في كل مرحلة من مراحلها .

خطة البحث :

لتحقيق أهداف البحث، وللإجابة على التساؤلات المطروحة، جاءت خطة البحث على النحو التالي :

المقدمة : وشملت نبذة سريعة عن موضوع البحث وأهميته وأهدافه .

الفصل الأول : ماهية وأهمية الموازنة العامة للدولة وشفافيتها .

ويشتمل على مبحثين على النحو التالي :

المبحث الأول : ماهية الموازنة العامة للدولة وأهميتها .

المبحث الثاني : ماهية شفافية الموازنة العامة للدولة وأهميتها .

الفصل الثاني : المعايير الدولية لشفافية الموازنة العامة .

ويشتمل على أربعة مباحث على النحو التالي :

المبحث الأول : صندوق النقد الدولي وشفافية الموازنة العامة .

المبحث الثاني : منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وشفافية الموازنة العامة .

المبحث الثالث : المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الإنتوساي) وشفافية الموازنة العامة .

المبحث الرابع : شراكة الموازنة الدولية وشفافية الموازنة العامة .

الفصل الثالث : آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مراحلها المختلفة .

ويشتمل على أربعة مباحث على النحو التالي :

المبحث الأول : آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مرحلة إعدادها .

المبحث الثاني : آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مرحلة اعتمادها .

المبحث الثالث : آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مرحلة تنفيذها .

المبحث الرابع : آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مرحلة التدقيق والتقييم .

الخاتمة : وتشمل أهم نتائج البحث والتوصيات .

أسأل المولى سبحانه وتعالى أن يتقبل مني هذا العمل ، وأن يجعله خالصاً لوجهه الكريم ، وأن يكون قد بلغ حد الإفادة إن لم يصل إلى حد الإجادة ، فلا يوجد عمل كامل على وجه الأرض إلا كتاب الله عز وجل ، وحسبي أنني اجتهدت أبتغي بعملتي هذا وجه الله عز وجل ، فما كان فيه من صواب فمن الله عز وجل ، وما كان فيه من خطأ فمني ومن الشيطان .

الفصل الأول

ماهية وأهمية الموازنة العامة للدولة وشفافيتها

تمهيد وتقسيم :

لا شك أن النظام المالي للدولة يشكل جزءاً من نظامها الاقتصادي ، ويعد انعكاساً للمناخ السياسي والاقتصادي والاجتماعي السائد في المجتمع ، ولا شك أيضاً أن الموازنة العامة للدولة تعد مؤشراً صادقاً للأوضاع والتطورات الاقتصادية والمالية ، وتعد كذلك من أهم أدوات السياسة المالية التي تتحدد بموجبها موارد الدولة واستخداماتها ، والتي تؤثر تأثيراً مباشراً على كافة جوانب الحياة الاقتصادية من خلال ما تحققه من توازن أو فائض أو عجز ، أي أن الموازنة العامة لأية دولة ما هي إلا مرآة للحياة الاقتصادية والاجتماعية التي تسود تلك الدولة في مرحلة معينة من مراحل تاريخها⁽¹⁾ لذا أصبحت الموازنة العامة للدولة هي الأداة الرئيسية لتحقيق أهداف الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

وإذا كانت الموازنة العامة للدولة تمثل هذه الأهمية ، فقد أصبحت شفافية المعلومات وخاصةً فيما يتعلق بالموازنة العامة مطلباً هاماً وضرورة ملحة تفرضها آليات العصر الحديث ، وأساساً مهماً لتحقيق عمليات التنمية المختلفة ومنها التنمية الاقتصادية ، ومن دونها يظل الاقتصاد المحلي اقتصاداً مغلقاً يفر منه المستثمرون ويعجز صناع القرار عن تحقيق الخطط الاقتصادية المطلوبة ، أي أن الشفافية أصبحت شرطاً جوهرياً لتعظيم كافة المنافع الاقتصادية⁽²⁾ .

ونظراً لأن موضوع هذا البحث يدور حول شفافية الموازنة العامة للدولة ، فإنه من البديهي أن ألقى الضوء - بإيجاز - عن ماهية الموازنة العامة للدولة وأهميتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، ثم أتناول ماهية الشفافية بصفة عامة وشفافية الموازنة العامة للدولة بصفة خاصة ، ثم بيان الأهمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية لشفافية الموازنة العامة للدولة .

لذا فإنني أقسم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو التالي :

المبحث الأول : ماهية الموازنة العامة للدولة وأهميتها .

المبحث الثاني : ماهية شفافية الموازنة العامة للدولة وأهميتها .

(1) د / مصطفى حسني مصطفى : مبادئ علم المالية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ١٩٩٩ م ، ص ٥٨٥ .

(2) محمد محمود عبد الله يوسف : الشفافية المعلوماتية وعمليات التنمية المستدامة مع التعرض للتجربة المصرية ، ورقة بحثية على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) موقع :

http://www.cpas-egypt.com/pdf/mohamed-yossef/Research_other/PDF/004.pdf.12-5-2015.

المبحث الأول

ماهية الموازنة العامة للدولة وأهميتها

تمهيد وتقسيم :

نظراً لأن موضوع البحث يتعلق بالموازنة العامة للدولة ، فإنني سوف أتناول هنا - وبإيجاز - المقصود بها ، ثم أتناول أهميتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، وعلى ذلك أقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي :

المطلب الأول : المقصود بالموازنة العامة للدولة .

المطلب الثاني : أهمية الموازنة العامة للدولة .

المطلب الأول

المقصود بالموازنة العامة للدولة

تعددت التعريفات التي وضعها الكتاب للموازنة العامة للدولة :

عرفها البعض^(١) بأنها : تقدير مفصل ومعتمد للنفقات العامة والإيرادات العامة عن فترة مالية مستقبلية غالباً ما تكون سنة .

وعرفها البعض^(٢) بأنها : برنامج عمل مالي يتبلور في شكل وثيقة معتمدة من السلطة التشريعية وينطوي على تقديرات مفصلة لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة لسنة قادمة ، وهي الأداة الرئيسية التي تستخدمها السياسة المالية لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية .

وعرفها البعض الآخر^(٣) بأنها : وثيقة محاسبية وقانونية ومالية وسياسية تعبر عن فكرة التوقع والاعتماد للنفقات والإيرادات العامة لفترة مقبلة ، والتي تعبر في صورة أرقام عن النشاط الإداري والاقتصادي والاجتماعي للدولة .

(١) د / علي لطفى : اقتصاديات المالية العامة ، مكتبة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٨٥-١٩٨٦ م ، ص٤٥٤ ، ونفس المعنى : د / محمود الطنطاوي الباز ، د / طارق محمود عبد السلام : المالية العامة والتشريع الضريبي بدون دار نشر ، ٢٠٠٩ م ، ص٥٨٨ ، وأيضاً د / عبد الحميد محمد القاضي : اقتصاديات المالية العامة والنظام المالي في الإسلام ، دار الجامعات المصرية ، الإسكندرية ، ١٩٨٠ م ، ص٢٦١ .

(٢) د / عبد المطلب عبد الحميد : اقتصاديات المالية العامة ، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات ، القاهرة ، ٢٠١٠ م ، ص٦٩ .

(٣) د / السيد عطية عبد الواحد : الموازنة العامة للدولة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٦ م ، ص١٢ . هذا وقد عرف القانون المصري رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ م (المعدل بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ م ، والقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ م) بشأن الموازنة العامة للدولة ، في المادة الأولى منه الموازنة العامة للدولة بأنها " البرنامج المالي للخطة عن سنة =

من التعريفات السابقة يتضح ما يلي^(١) :

أولاً : الموازنة العامة توقع : أي أن الموازنة العامة للدولة تعد بياناً بما تتوقع السلطة التنفيذية أن تنفقه وأن تحصله من مبالغ خلال فترة مالية مستقبلية غالباً ما تكون سنة ، فالسلطة التنفيذية (الحكومة) هي التي تقوم بهذا التوقع أو هذا التقدير قبل أن تعرضه على السلطة التشريعية لاعتماده .

وقيام السلطة التنفيذية بهذا التوقع أو التقدير يستند إلى عدة اعتبارات أهمها :

- ١ - السلطة التنفيذية أكثر قدرة من البرلمان على تقدير أوجه الإنفاق المختلفة التي تحتاجها أجهزة الدولة ، والمبالغ اللازم إنفاقها في كل وجه من أوجه الإنفاق ، وهي الأقدر أيضاً على تقدير أوجه الإيرادات المختلفة ، والمبالغ المنتظر تحصيلها من كل وجه .
- ٢ - إن الموازنة العامة للدولة تعد التعبير المالي عن سياسة الحكومة وخطتها وبرامجها الإنفاقية والمالية على كافة أوجه النشاط المختلفة في المجتمع سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية .
- ٣ - إن عملية التقدير أو التوقع تحتاج إلى مجموعة من الإجراءات الإدارية والمالية تكون السلطة التنفيذية هي الأقدر على القيام بها .

= مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة "

وعرفها القانون الفرنسي بأنها " وثيقة تنبؤ وإقرار الإيرادات والنفقات السنوية للدولة أو لأنواع الخدمات التي تخضع هي الأخرى لنفس القواعد والتنظيمات القانونية " ، وعرفها القانون الأمريكي بأنها " صك تقدر فيه نفقات السنة التالية ومواردها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم واقتراحات الجباية المعروضة فيها " ، وعرفها القانون الروسي بأنها " الخطة المالية الرئيسية لتكوين الصندوق المركزي العام للدولة واستخدامه في الموارد النقدية للدولة الروسية الاتحادية " .
يراجع : د / حسن عبد الكريم سلوم ، د / محمد خالد المهايبي : الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة ، دراسة ميدانية للموازنة العراقية ، مجلة الإدارة والاقتصاد ، العدد ٦٤ ، ٢٠٠٧م ، ص ٩٥ .

(١) يراجع ذلك تفصيلاً : د / علي لطفي : اقتصاديات المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٢٥٤ ، د / مصطفى حسني مصطفى : مبادئ علم المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٥٩٠ - ٥٩٥ ، د / عبد الحميد محمد القاضي : اقتصاديات المالية العامة والنظام المالي في الإسلام ، مرجع سابق ، ص ٢٦١ - ٢٦٣ ، د / عبد الحكيم مصطفى الشراوي : مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي في ضوء القانون البحري ، بدون دار نشر ، الطبعة الأولى ٢٠١٣م ، ص ٣٦٢ - ٣٦٦ ، د / زين العابدين ناصر : مبادئ علم المالية العامة والنظام الضريبي المصري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٣م ، ص ٤١ ، ٤٢ ، د / محمد دويدار : دراسات في الاقتصاد المالي ، النظرية العامة في مالية الدولة - السياسة المالية في الاقتصاد الرأسمالي ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، بدون سنة طبع ، ص ٣١٧-٣١٩ ، د / باهر عتلم ، د / سامي السيد : المالية العامة واقتصاديات المشروعات العامة ، بدون دار نشر ، ولا سنة طبع ، ص ١٩٨ .

٤ - السلطة التنفيذية هي المسئولة عن تنفيذ الموازنة العامة للدولة ، ومن ثم يكون من البديهي والمنطقي أن يعهد إليها بإعدادها على النحو الذي يكفل تحقيق الأهداف المنوطة بها .

ثانياً : الموازنة العامة إجازة : أي أن ما تقوم به السلطة التنفيذية من توقعات أو تقديرات للنفقات العامة والإيرادات العامة للدولة خلال سنة مقبلة لا بد أن يعرض على البرلمان أو السلطة التشريعية بالدولة لكي تمحصها وتناقشها حتى تطمئن إلى سلامة الأسس التي بنيت عليها تلك التوقعات أو التقديرات ، وتقتنع من خلالها ببرنامج الحكومة الذي تزمع تنفيذه خلال السنة المقبلة .

إذن فمن الضروري اعتماد التقديرات والتوقعات التي تقوم بها الحكومة بشأن النفقات العامة والإيرادات العامة للدولة للسنة المقبلة ، ذلك أن اعتماد أو إقرار هذه التقديرات والتوقعات والموافقة عليها من قبل البرلمان هو الذي يتيح للسلطة التنفيذية (الحكومة) أن تمضي في تنفيذ الموازنة العامة للدولة طبقاً للبرنامج التفصيلي الذي تضمنته ، وعلى ذلك فإن الموازنة العامة لا تعتبر نهائية إلا بعد اعتمادها والتصديق عليها من قبل البرلمان ، وإصدار قانون بذلك يسمى قانون ربط الموازنة .

المطلب الثاني

أهمية الموازنة العامة للدولة

الموازنة العامة للدولة ليست مجرد بيان يتضمن النفقات العامة والإيرادات العامة، وإنما هي أيضاً وثيقة الصلة بالاقتصاد القومي ، والأداة الرئيسية التي يمكن عن طريقها تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة ، وهي لها دلالة سياسية واقتصادية واجتماعية ، حيث يمكن الكشف عن مختلف أغراض الدولة عن طريق تحليل أرقام النفقات العامة والإيرادات العامة التي تجمعها وثيقة واحدة هي الموازنة العامة للدولة^(١) .

وأتناول فيما يلي - باختصار - أهمية الموازنة العامة من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية^(٢) .

أولاً : الأهمية السياسية للموازنة العامة للدولة :

الموازنة العامة للدولة وثيقة سياسية تبرز فلسفة الدولة في شتى الميادين السياسية والاقتصادية وغيرها ، ومن ثم فهي مرآة عاكسة للسياسة العامة للدولة ، وبهذا فإن المظهر السياسي للموازنة العامة يعني استعمالها كأداة سياسية لتحقيق أهم أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية وغيرها^(١) .

وتظهر الأهمية السياسية للموازنة العامة للدولة في الدول ذات الأنظمة النيابية والديمقراطية ، لأن إلزام الحكومة بالتقدم كل عام إلى البرلمان لكي يعتمد ويوافق نواب الشعب على صرف النفقات وتحصيل الإيرادات يعني إخضاعها للرقابة الدائمة من قبل البرلمان ، هذه الرقابة التي تظهر من خلال تعديل الاعتمادات التي تطلبها أو رفض مشروع الموازنة الذي تقدمه الحكومة ، ويستطيع البرلمان إسباغ رقابته على الحكومة أثناء مناقشته لمشروع الموازنة ، حيث يمكنه مناقشة الاحتياجات المالية اللازمة لإشباع الخدمات العامة ، ومناقشة تقديرات الإيرادات العامة ومبرراتها وما إذا كانت تزيد عن حاجة النفقات العامة أم لا ، وكيفية توزيع العبء المالي بين

(١) د / علي لطفي : اقتصاديات المالية العامة ، المرجع السابق ، ص ٢٥٥ ، ٢٥٦ .

(٢) يراجع ذلك تفصيلاً : د / محمد دويدار ، دراسات في الاقتصاد المالي ، مرجع سابق ، ص ٣١٩ - ٣٢٢ ، د / مصطفى حسني مصطفى : مبادئ علم المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٥٩٦ - ٦٠١ ، د / عبد الحكيم مصطفى الشراوي :

مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي ، مرجع سابق ، ص ٣٧٣ - ٣٧٨ .

(١) د / عبد الحكيم مصطفى الشراوي : مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي ، المرجع السابق ، ص ٣٧٥ .

الفئات العامة المختلفة ، كما يمكنه أيضاً مناقشة الخدمات التي يتعين أو لا يتعين القيام بها ، وكذلك حجمها وتوزيعها على الفئات الاجتماعية المختلفة^(١) .

ثانياً : الأهمية الاقتصادية للموازنة العامة للدولة :

لقد كان للموازنة العامة للدولة دور اقتصادي في جميع مراحل التطور التي شهدتها المجتمع الرأسمالي ، إلا أن هذا الدور يزداد أهمية باتساع نطاق دور الدولة في الحياة الاقتصادية في المجتمعات الرأسمالية المعاصرة ، حيث أصبحت الموازنة العامة للدولة أداة هامة للتوجيه الاقتصادي ، ويمكن للدولة من خلالها توجيه الأوضاع والسياسات الاقتصادية إلى المسار الصحيح .

وتظهر الأهمية الاقتصادية للموازنة العامة للدولة من خلال ما يلي^(٢) :

- تستطيع الدولة من خلال الموازنة العامة تنمية المشروعات الاقتصادية التي ترغب فيها ، وذلك من خلال تخصيص المبالغ المالية اللازمة لهذه المشروعات ومنحها إعانات إنتاج تخصص لها في الموازنة لكي تساعد على النمو والاستمرار بما يعود بالفائدة على الاقتصاد القومي .
- تستطيع الدولة من خلال الموازنة العامة تنمية بعض المناطق والقطاعات عن طريق تخصيص المبالغ اللازمة لذلك في الموازنة العامة .
- تستطيع الدولة من خلال الموازنة العامة وما تتضمنه من استثمارات كبيرة أن تؤثر على حجم الطلب الكلي الفعلي بما لهذا الأخير من أثر على الإنتاج الجاري ، بالإضافة إلى الأثر المتمثل في خلق طاقة إنتاجية جديدة وأثر ذلك على الإنتاج في الفترة القادمة .
- تستطيع الموازنة العامة للدولة أن تساهم في تعميم التوازن في الاقتصاد باعتباره الوظيفة الأساسية لها بما يؤدي إلى توازن المتغيرات الكلية في الاقتصاد القومي للدولة ، وبحيث تتضمن السياسات التطبيقية تشييت وتحديد مقدار النمو الذي يتناسب مع حجم العمالة ، واستقرار الأسعار ، والتوازن في القطاع الخارجي ، والذي يمكن تعجيله من خلال النفقات الإضافية في القطاعات المرغوب في تنميتها وتطويرها .

(١) د / مصطفى حسني مصطفى : مبادئ علم المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٥٩٦ ، ٥٩٧ .

(٢) يراجع ذلك تفصيلاً : د / مصطفى حسني مصطفى : مبادئ علم المالية العامة ، المرجع السابق ، ص ٥٩٧ - ٥٩٩ ، د / عبد الحكيم مصطفى الشرقاوي : مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي ، مرجع سابق ، ص ٣٧٤ ، ٣٧٥ ، د / محمد دويدار : دراسات في الاقتصاد المالي ، مرجع سابق ، ص ٣٢٠ - ٣٢٢ .

- وتستطيع الموازنة العامة للدولة أن تحدث تأثيرها في مجال الاستهلاك ، حيث تؤثر ميزانية الدولة من خلال نصيب الاستهلاك العام الطلب الكلي ، الأمر الذي يؤثر على حجم الاستهلاك في علاقته بالادخار ، كما تؤثر على أثمان السلع الاستهلاكية .
- كما تستطيع الدولة من خلال الموازنة العامة أن تتدخل في مجال الإنتاج بهدف تحقيق التشغيل الكامل وتعبئة الموارد الاقتصادية غير المستخدمة والعمل على زيادة الدخل القومي ومن ثم رفع المستوى المعيشي للمواطنين .
- هذا وتزداد الأهمية الاقتصادية للموازنة العامة للدولة في الدول التي تسعى إلى توجيه اقتصادياتها من خلال تخطيط الاستثمار والإنفاق ، حيث تصبح الموازنة العامة أداة أساسية من أدوات التخطيط الحكومي ، ويتم ربطها بصورة واضحة بالخطة القومية للدولة بحيث يتم تحديد حجم الاستثمارات العامة وتوزيعها على مختلف أبواب وفصول الموازنة من واقع هذه الخطة وتوجيهها نحو تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وكذلك نحو أهداف التوازن الاقتصادي

ثالثاً : الأهمية الاجتماعية للموازنة العامة للدولة :

لقد أصبحت الموازنة العامة للدولة تلعب دوراً هاماً في المجال الاجتماعي ، فهي تمثل أداة رئيسية تستخدمها الدولة لتحقيق مجموعة من الأهداف الاجتماعية التي تنشدها ، والقيام بدور اجتماعي ملحوظ داخل الدولة ، حيث تحتوي الموازنة العامة على عديد من الإجراءات التي تهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعية والحد من سوء توزيع الدخل بين طبقات وأفراد المجتمع ، فمن خلال سياسة الإنفاق العام والإيرادات العامة التي تترجمها الموازنة العامة تستطيع الدولة أن تعيد توزيع الدخل القومي بين الطبقات المختلفة في المجتمع لصالح الطبقات الفقيرة أو محدودة الدخل ، وذلك من خلال فرض ضرائب أو رسوم تستقطع جانباً من دخول المواطنين لتنفق على فريق آخر منهم ، ومثل ذلك إعانات البطالة والعجز والمرضى والإعانات التي تقدم لدعم إنتاج السلع الضرورية بهدف تخفيض أسعارها لصالح الفقراء ومحدودي الدخل^(١) .

^(١) د / مصطفى حسني مصطفى : مبادئ علم المالية العامة ، المرجع السابق ، ص ٦٠٠ ، أكرم سالم : الموازنة العامة للدولة وعملية الدمج الاقتصادي الاجتماعي ، الحوار المتعدد ، ١٤/٨/٢٠٠٧ م ، منشور بشبكة المعلومات الدولية (الانترنت) موقع :

المبحث الثاني

ماهية شفافية الموازنة العامة للدولة وأهميتها

تمهيد وتقسيم :

إذا كانت الموازنة العامة للدولة أداة رئيسية لتحقيق العديد من الأهداف الاقتصادية للدولة ، فإن شفافية الموازنة أصبحت حق ترتبه الضرورة الاقتصادية ، وركن من أركان العمل الجدي لرفع كفاءة وفعالية وعدالة الإنفاق العام وتحصيل الإيرادات العامة ، وإغفال هذه الشفافية من شأنه أن يهدم جانباً محورياً في مكونات العقد الاجتماعي بين السلطة والمجتمع ، وإذا كانت الموازنة العامة للدولة لها أهميتها من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية فإن شفافتها لها أيضاً أهمية كبيرة من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، وقيل تناول هذه الأهمية فإنه من البديهي أن أتناول ماهية شفافية الموازنة العامة للدولة ، وأسبق ذلك بتناول ماهية الشفافية بصفة عامة ، ومن ثم فإنني أقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي :

المطلب الأول : ماهية شفافية الموازنة العامة للدولة .

المطلب الثاني : أهمية شفافية الموازنة العامة للدولة .

المطلب الأول

ماهية شفافية الموازنة العامة للدولة

لقد كثر الحديث في الوقت الحاضر وفي كافة المجتمعات سواء المتقدمة أو النامية عن الشفافية ، وذلك أن انتشار معايير الديمقراطية وزيادة الوعي الجماهيري ، وكذا ظهور أجهزة الإعلام المستقلة ، كلها مثلت مجموعات ضغط على الحكومات لنشر المعلومات واتخاذ الشفافية كمبدأ هام في التعامل ، لذا كان الاهتمام من الكتّاب لبيان ماهية الشفافية بوجه عام ، وأهميتها ، وآليات تحقيقها ، ونظراً لأهمية الموازنة العامة للدولة ، كان الاهتمام أيضاً ببيان ماهية شفافية الموازنة العامة للدولة ، لذا فإنني سوف أتناول ماهية الشفافية بصفة عامة أولاً ، وثانياً ماهية شفافية الموازنة العامة للدولة بصفة خاصة ، وذلك على النحو التالي :

أولاً : ماهية الشفافية بصفة عامة وآليات تحقيقها

تعد لفظة الشفافية من المصطلحات الحديثة التي استخدمتها الجهات المعنية بمكافحة الفساد في العالم معبرة عن ضرورة إطلاع الجمهور على منهج السياسات العامة وكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها من رؤساء دول وحكومات ووزراء وكافة المعنيين

في مؤسسات الدولة بغية الحد من السياسات غير المعلنة التي تتسم بالغموض وعدم مشاركة الجمهور فيها بشكل واضح^(١) .

لذا استحوذ مفهوم الشفافية اهتمام العديد من السياسيين والاقتصاديين والإداريين والتبويين ، ونتيجة لذلك تعددت تعريفات الشفافية والتي تدعو إلى جوهر واحد يرتبط بعمليات أربع هي : المصادقية ، الإفصاح ، الوضوح ، والمشاركة^(٢) .

وللتعرف على لفظة الشفافية أتناول معناها اللغوي ، ثم أعرض لمعناها الاصطلاحي لدى العلماء ، والآليات التي يتعين توافرها لتحقيقها .

(أ) المعنى اللغوي للشفافية :

• في اللغة العربية : جاءت لفظة الشفافية من (شف) بفتح الشين وكسرها أي رقّ حتى يرى ما خلفه ، وهو ما يعني القدرة على إِبصار الأشياء الموضوعية خلف الشيء ، ومن ثم القدرة على التعرف على حقيقتها .

جاء في مختار الصحاح للرازي " (شَفَّ) عليه ثوبه يشِفُّ بالكسر (شَفِيْفًا) أي رقّ حتى يرى ما تحته و (شَفُوْفًا) أيضاً ، وثوب (شِفُّ) بفتح الشين وكسرها أي رقيق " ^(٣) .

وجاء في المصباح المنير للفيومي المقرئ " وثوب (شَفِيْف) أي رقيق و (شَفَّ) (يَشِفُّ) من باب ضَرَبَ (شَفُوْفًا) فهو (شَفُّ) أيضاً بالكسر والفتح لغة والجمع (شَفُوْف) مثل فُلُوس وهو الذي يُسْتَشَفُّ ما وراءه أي يُبَصَّرُ " ^(٤) .

وجاء في المعجم الوجيز لمجمع اللغة العربية " (شَفَّ) الثوب ونحوه - شَفُوْفًا : رقّ حتى يرى ما خلفه . (استشف) الشيء : أبصره من خلال غيره . واختبره

^(١) هيئة النزاهة العامة : منشور الشفافية ، بشبكة المعلومات الدولية (الانترنت) موقع :

<http://www.nazaha.iq/search-web/Others/4.pdf.28/7/2015>.

^(٢) د / أحمد فتحي أبو كريم : الشفافية والقيادة في الإدارة ، دار حامد للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٩ م ، ص ٦٥ ، أشار إليه : ساجي فاطمة : الشفافية كأداة لتسيير المالية العامة ، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، ٢٠١٠ - ٢٠١١ م ، ص ٢٩ .

^(٣) محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي : مختار الصحاح ، المكتبة العصرية ، بيروت - لبنان ، الطبعة الرابعة ، ١٤١٨ هـ - ١٩٩٨ م ، باب الشين ، مادة شفف ، ص ١٦٦ .

^(٤) أحمد بن محمد بن علي الفيومي المقرئ : المصباح المنير ، المكتبة العصرية ، بيروت - لبنان ، الطبعة الثانية ، ١٤١٨ هـ - ١٩٩٧ م ، كتاب الشين ، مادة شفف ، ص ١٦٦ .

وفحصه . (الشَّفُّ) : ستر رقيق يستشف ما وراءه . ويقال : ثوب شِفٌّ . (ج) شُفُوف . (الشَّقَافُ) : ما لا يَحْجُبُ ما وراءه " (١) .

• وفي اللغة الإنجليزية : تعني كلمة الشفافية Transparency الوضوح أو الشيء الجلي ، أي أنها تعني كل ما يمكن استيعابه وفهمه بسهولة أو ما يتييسر استيضاحه واكتشافه (٢) .

وعلى ذلك فإن الشفافية تعني لغوياً : المكاشفة والوضوح والإفصاح عن الشيء وعدم الإخفاء ، فهي عكس السرية في كافة الأنشطة والمجالات ، فيكون الفعل أو النشاط شفافاً إذا كانت المعلومات حوله متوفرة وجلية وواضحة .

(ب) المعنى الاصطلاحي للشفافية :

عرفت هيئة الأمم المتحدة الشفافية بأنها : حرية تدفق المعلومات مُعَرَّقةً بأوسع مفاهيمها ، أي توفير المعلومات والعمل بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم واتخاذ القرارات المناسبة واكتشاف الأخطاء (٣) .

وعرفت هيئة النزاهة العامة بأنها : آلية الكشف والإعلان من جانب الدولة عن أنشطتها كافة في التخطيط والتنفيذ (٤) .

ووفقاً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي فإن الشفافية هي : ظاهرة تشير إلى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة ، فهي تتيح لمن لهم مصلحة في شأن ما أن يجمعوا معلومات حول هذا الشأن قد يكون لها دور حاسم في الكشف عن المساوئ وفي حماية مصالحهم (٥) .

(١) مجمع اللغة العربية : المعجم الوجيز ، طبعة خاصة بوزارة التربية والتعليم ، ١٤٣٢هـ - ٢٠١١م ، حرف الشين ، مادة شفه ، ص ٣٤٦ .

(٢) عماد الشيخ داود : الشفافية ومراقبة الفساد ، من بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية بعنوان " الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية " ، الطبعة الأولى ، بيروت ، ديسمبر ٢٠٠٤م ، ص ١٤٠ .

(٣) مؤسسة الشفافية - ليبيا ، جهاز المراجعة المالية : مفهوم الشفافية ودور الأجهزة العليا للرقابة ، ٢٠ يوليو ٢٠١٠م ، على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) موقع :

<http://www.shaffalibya.com/index.php?option,16/8/2015>.

(٤) هيئة النزاهة العامة : منشور الشفافية ، مرجع سابق ، ص ١ .

(٥) يسري الحسنات : واقع متطلبات الشفافية الإدارية لدى منظمات المجتمع المدني ودور الجهات ذات العلاقة في تعزيزها ، بحث مقدم كمتطلب لنيل درجة الدبلوم المهني المتخصص في إدارة منظمات المجتمع المدني ، معهد التنمية المجتمعية ، الجامعة الإسلامية - غزة ، ٢٠١٢ - ٢٠١٣م ، ص ٩ .

ووفقاً للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الإنتوساي) : يتعلق مفهوم الشفافية بقيام الأجهزة العليا للرقابة بالإفصاح العام بطريقة آنية وموثوقة وواضحة ومفيدة عن أوضاعها وتفويضاتها القانونية وأنشطتها وإدارتها المالية وعملياتها وإستراتيجيتها وأدائها ، كما يلزم مفهوم الشفافية ضرورة الإفصاح العام عن نتائج عمليات الرقابة واستنتاجاتها بالإضافة إلى تمكين العموم من الحصول على المعلومات حول الأجهزة العليا للرقابة^(١) .

هذا وقد تعددت تعريفات الشفافية تبعاً لوجهات النظر المستخدمة من أجلها^(٢) :
فمن الناحية السياسية : تعني الشفافية منظومة من الإجراءات التي تمكن الناس من ملاحظة تصرفات السياسيين .

ومن الناحية المحاسبية : تعني تلك الكشوف التي نستعمل ونستخرج المعلومات المطلوبة منها بسهولة .

ومن الناحية المالية : تعني إطلاع الجمهور على هيكل القطاع العام ووظائفه والنيات التي تستند إليها السياسات المالية العامة وحسابات القطاع العام والتوقعات الخاصة بالمالية العامة .

مما سبق يتضح : أن الشفافية نقيض الغموض أو السرية في العمل ، وأنها تعني توفير كافة المعلومات عن الأنشطة العامة للرأي العام والصحافة والمواطنين الذين يرغبون في الإطلاع على أعمال الحكومة وما يتعلق بها من جوانب إيجابية أو سلبية على حد سواء دون إخفاء ، ويتضح كذلك أن الشفافية تتعلق بجانبين ، الأول : يتعلق بوضوح الإجراءات وصحة مصداقية عرض المعلومات والبيانات الخاصة بالوحدات والمؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة والعامة ووضوح العلاقات فيما بينها من حيث التخطيط والتمويل والتنفيذ للوصول للأهداف والغايات المعلنة مسبقاً ، والجانب الثاني : يتعلق بعلاقة المستفيدين من الخدمات التي يقدمها الجانب الأول وحققهم في الحصول على المعلومات الصحيحة والوصول للحقيقة في الوقت المناسب^(٢) .

(١) المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الإنتوساي): مبادئ الشفافية والمساءلة، معيار الإنتوساي رقم ٢٠ ، ص٢
(٢) د / علي الصاوي : ماهية المساءلة والشفافية ودورها في تعزيز التنمية الإنسانية ، بحث مقدم للمؤتمر الثالث للجمعية الاقتصادية العمانية ، بالتعاون مع الجمعية الاقتصادية الخليجية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، حول : المساءلة والشفافية ، والذي انعقد في العاصمة العمانية مسقط يومي السبت والأحد ٢١ ، ٢٢ مارس ٢٠٠٩ م ، ص٥٥ ، د / سالم محمد عبود : الأزمة المالية العالمية بين مبدأ الإفصاح والشفافية ، منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) موقع : <http://www.iasj.net/iasj?Func=Fulltext&ald=72863.16/8/2015.p.9>.

(٢) عادة شهير الشمراني : متطلبات إصلاح وتطوير الموازنة العامة ، شفافية الموازنة – إصلاح النظام المحاسبي – الإصلاح الاقتصادي – الإصلاح الإداري ، جامعة الملك سعود ، بدون سنة طبع ، ص١١ ، و منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) موقع :

<http://www.arabsi.org/attachments/article/4595,10/8/2015>.

وتعني أيضاً أن تكون كل الهيئات والمؤسسات والمرافق التي تدير وتدبر الشؤون العامة شفافة ، أي أنها تعرف ما يجري ويدور داخلها ، وكذلك الأمر بالنسبة للأحزاب السياسية والنقابات ومنظمات المجتمع المدني ، بحيث تكون كافة المعلومات والحقائق معروفة ومتاحة للإطلاع والبحث والمساءلة^(١) .

(ج) آليات تحقيق الشفافية :

بعد أن تعرفنا على المقصود بالشفافية فإنه يمكن الإشارة إلى منظومة من الآليات التي تجسد البيئة المواتية لتحقيق الشفافية ، والتي تتمثل فيما يلي^(٢) :

- ١ - الفصل بين السلطات الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية .
- ٢ - قيام شراكة حقيقية بين الحكومة والمواطن ممثلة بمؤسسات المجتمع المدني .
- ٣ - تطبيق مبدأ سيادة القانون .
- ٤ - تشريع قوانين تساعد المواطنين وهيئات المجتمع المدني على ممارسة أشكال المساءلة والمحاسبة للمسؤولين العموميين ، وكشف الفساد .
- ٥ - توافر الديمقراطية في المجتمع والتي توفر الفرص الملائمة لممارسة الشفافية وتفتح الأبواب أمام المساءلة والمحاسبة .
- ٦ - إطلاع المواطنين باستمرار على سير وتدبير شؤون المجتمع في كافة المجالات .
- ٧ - وجود أجهزة رقابية تهتم بتعزيز مفاهيم الشفافية ومكافحة الفساد ، وتقوم بإصدار تقارير دورية حول عمل الحكومة وأن تكون هذه التقارير سهلة التداول والحصول عليها .
- ٨ - وجود شبكة معلومات بين كافة الدوائر والمؤسسات تساهم في تسهيل تدفق المعلومات .
- ٩ - الوضوح وعدم الغموض في الأنظمة والقوانين والإجراءات وإعلانها للمواطنين والموظفين .

(١) محمد محمود عبد الله يوسف : الشفافية المعلوماتية وعمليات التنمية المستدامة مع التعرض للتجربة المصرية ، مرجع سابق ، ص ٣ .

(٢) هيئة النزاهة العامة : منشور الشفافية ، مرجع سابق ، ص ١ ، ٢ ، د / علي الصاوي : ماهية المساءلة والشفافية ودورهما في تعزيز التنمية الإنسانية ، مرجع سابق ، ص ٥ ، د / كاره محمد فرج قرداغي : أثر الشفافية والمساءلة على الإصلاح الإداري ، دراسة تحليلية لآراء عينة من مواطني إقليم كردستان وعلى مستوى محافظتي سلیمانیه وأربيل ، بدون دار نشر ، ٢٠١١م ، ص ٤ .

- ١٠ - حرية وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني .
- والجدير بالذكر في هذا السياق أن هناك مجموعة من المعايير الدولية لقياس مستوى تحقيق الشفافية تمثلت فيما يلي^(١) :
- ١ - تصميم كافة الإجراءات والتعليمات الحكومية في شكل قواعد قانونية مكتوبة ومنشورة .
 - ٢ - أن توفر المؤسسات الحكومية المعلومات الكافية اللازمة لفهم عملها وتسهيل مراقبة أدائها .
 - ٣ - وضع قواعد واضحة للنشر والإفصاح تحدد فيها : المعلومات التي يجب توفيرها ، المواعيد التي يجب نشرها فيها ، والمسئولية القانونية عن عدم نشرها .
 - ٤ - أن تكون نصوص القوانين واللوائح والتعليمات والإجراءات متاحة للمواطنين .
 - ٥ - توفير البيانات الأساسية المتعلقة بالأداء الاقتصادي في وقت سريع وملائم .
 - ٦ - توفير البيانات الأساسية المتعلقة بالمالية العامة بشكل مفصل وسريع ودقيق .
 - ٧ - إتاحة وتوفير كافة البحوث والدراسات التي تقوم الدوائر الحكومية بإعدادها .
 - ٨ - قيام الدوائر الحكومية بوضع نصوص السياسات التي تتبناها في متناول الجمهور بشكل دوري وكلما دعت الحاجة لذلك .

ثانياً : المقصود بشفافية الموازنة العامة للدولة

لقد تعددت التعريفات التي وضعت لشفافية الموازنة العامة للدولة ، واهتمت المؤسسات الدولية المالية والاقتصادية اهتماماً بالغاً بهذا الشأن ، فجاءت هذه التعريفات على النحو التالي :

عرفها صندوق النقد الدولي IMF : التزام الصراحة مع الجمهور بشأن أنشطة المالية العامة التي تقوم بها الحكومة ، سواء كانت أنشطة سابقة أو راهنة أو مستقبلية، وكذلك بشأن هيكل الحكومة ووظائفها اللذين يحددان سياسات المالية العامة والنتائج المترتبة عليها ، وتشجع هذه الشفافية إجراء نقاش عام يقوم على معلومات أفضل ، وزيادة مساءلة الحكومة وتعزيز مصداقيتها^(٢) .

^(١) د / علي الصاوي : ماهية المساءلة والشفافية ودورها في تعزيز التنمية الإنسانية ، المرجع السابق ، ص ٥٥ ، ٦ .

^(٢) IMF (International Monetary Fund) : Fiscal Transparency, Accountability, and Risk, prepared by The fiscal Affairs Department in collaboration with The statistics Department, August 7, 2012, p . 5 . =

" par transparence des finances publiques, on entend le souci faire connaître ouvertement au public les activités budgétaires passées, présents et futures et futures de L' État, ainsi que la structure et les fonction des organes gouvernementaux qui déterminant La politique et les résultants budgétaires, cette transparence permet que le débat public ait lieu sur la base d'informations plus Solides, elle renforce en outre la responsabilisation et la crédibilité des pouvoires publics " .

وعرفت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD : بأنها الإفصاح عن كافة المعلومات المتعلقة بالموازنة بأسلوب منهجي وفي الوقت المناسب^(١).

" The full disclosure of all relevant fiscal information in a timely and systematic manner " .

وعرفت شراكة الموازنة الدولية IBP : بأنها مقدرة كل الأفراد في الدولة على الحصول على كافة المعلومات والإحصاءات المتعلقة بمختلف أنواع الإنفاق ومجموع الدخل أو الإيرادات^(٢).

" The ability of all The people in a country to access The information on how much is allocated for different types of spending and what revenues are collected " .

وفي دراسة قدمت لصندوق النقد الدولي عام ١٩٩٨م من قبل **Kopits and Craig** عرفت شفافية الموازنة بأنها : الانفتاح على الجمهور فيما يتعلق بهيكل

= - FMI (fonds Monétaire international) : par quells moyens le FMI encourage – t – il La Transparence des Finances publiques ?, fiche Technique, le 6 mai 2014 .

(<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>) .

^(١) OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) Best practices for budget Transparency, 2002, p. 7

<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>) 19/8/2015 .

^(٢) IBP (International Budgets Partnership) open Budget Transform Lives , The open Budget Survey 2008, (<http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2008finalfullReport.English1.pdf>) 19/8/2015 .

وظائف القطاع الحكومي ، ونوايا سياسات المالية العامة ، وحسابات القطاع العام الذي من شأنه تعزيز المساءلة وتشبيث المصداقية ، وحشد تأييد أقوى للسياسات الاقتصادية السليمة من قبل جمهور على علم بمجريات الأمور^(١) .
وعرفها البعض^(٢) بأنها : العلم الكامل وفي الوقت المناسب بكافة المعلومات المتعلقة بالموازنة .

" le fait de faire pleinement connaître, entemps opportune et de façon systématique L'ensemble des informations budgétaires" .

كما عرفت بأنها : سهولة حصول المواطنين على المعلومات المتعلقة بالإيرادات العامة والمصروفات^(٣) .

" La transparence budgétaire se réfère á L'étendue et la Facilité avec laquell les citoyens peuvent accéde á des informations et des commentaries sur les recettes publique , les allocations et dépenses " .

وعرفها البعض^(٤) بأنها : توفير المعلومات المالية الدقيقة والموثوقة والآتية المتعلقة بالنشاطات والإجراءات والقرارات والسياسات المالية التي تتخذها الدولة في الوقت المناسب ، وضمان الوصول إليها بشكل يسمح بسهولة الرقابة .

وعرفها دليل المواطن المصري للموازنة العامة للدولة بأنها : تعني أن المواطنين والناخبين والمجتمع المدني قادرون على الحصول على معلومات بشأن الموازنة ، أي بشأن الطريقة التي يتم بها تخصيص الموارد العامة واستخدامها من قبل الحكومة ، وبهذا فإن شفافية الموازنة تمكن المواطنين والمجتمع المدني من تقييم ما إذا كانت

(١) George Kopits and Jon Craig : Transparency in Government Operations, IMF Occasional paper no 158. 1998, p.1
(<http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op/158.pdf>).

(٢) Azeddin Akesbi et Mohamed Bousstta : La transparence budgétaire, C'est possible, seminaries du CESEM, centre de recherche de HEM, Juillet 2012, p.1
(<http://www.economia.ma/fr/numero-07/kq/la-transparence-budgétaire-c-est-possible>) 8/8/2015 .

(٣) Explorateur budgétaire :

منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) موقع :

<http://cameroon.openspending.org/fr/why.html> ,8/8/2015.

(٤) غادة شهير الشمراني : متطلبات إصلاح وتطوير الموازنة العامة ، مرجع سابق ، ص ١١ ، ١٢ .

الحكومة تقوم بإدارة الموارد العامة ومن محاسبة المسؤولين عن تصرفاتهم وقراراتهم الخاصة بالموازنة وقدراتهم الإدارية^(١).

• **عريفي لشفافية الموازنة العامة للدولة :**

إذا نظرنا إلى التعريفات المذكورة لشفافية الموازنة العامة للدولة نجد أنها متقاربة في معناها وفحواها ، بعض التعريفات جاء واسعاً والبعض الآخر جاء مختصراً إلا أنها جميعاً تؤكد على ضرورة الانفتاح على الجمهور والصرحة معه وإطلاعه على كافة الأمور المتعلقة بالموازنة العامة من إيرادات ونفقات ونشر المعلومات والإحصاءات الخاصة بالموازنة العامة وتمكين الجمهور من الحصول عليها في الوقت المناسب وبالسرعة الكافية حتى يمكن مساءلة الحكومة عن كل بنود الإنفاق الذي قامت به ، والإيرادات التي حصلت عليها .

وإذا أردت أن أضع تعريفاً لشفافية الموازنة العامة للدولة ، فإنني لن أذهب بعيداً عن التعريفات السابقة ، بل أجمع بينها جميعاً وبعبارة موجزة على النحو التالي :

شفافية الموازنة العامة للدولة تعني : الانفتاح على الجمهور والتزام الصراحة معه في كل ما يتعلق بالنفقات العامة والإيرادات العامة للدولة ، وتوفير كافة المعلومات والإحصاءات المتعلقة بالموازنة العامة في الوقت المناسب ، وضمان الوصول إليها بسهولة ويسر ، بما يكفل مساءلة الحكومة كلما اقتضى الأمر ذلك .

من كل التعريفات السابقة يتضح : أن أهم مكونات شفافية الموازنة هي الانفتاح على الجمهور ، فالإفصاح عن المعلومات المتعلقة بالموازنة أو إتاحتها وحده لا يكفي لتحقيق الشفافية ، وإنما لابد وأن يعي الجمهور أدوار كل جهة من الجهات المنوط بها إنفاق وتحصيل أي إيراد في الموازنة العامة ، بل والهيكلة المسئول عن الإدارة المالية العامة للدولة بالكامل ، بحيث يتمكن من مساءلته فيما يتعلق بكل بند من بنود الإنفاق ، ولا بد كذلك من الدراية الكاملة بمخططات الإنفاق والأهداف المقصود والمرجو تحقيقها من إتباع السياسة المالية ، بما يتحتم نشر الخطط المالية للأجلين المتوسط والطويل ، كما تشير التعريفات السابقة أيضاً إلى ضرورة جودة المعلومة المتاحة بأن تكون جاهزة ومفهومة ومتاحة في وقت مناسب وبسهولة ، ويسهل مقارنتها عبر الدول والزمن^(٢).

(١) موازنة المواطن ، دليل المواطن المصري للموازنة العامة للدولة ٢٠١٠ - ٢٠١١ م : شفافية الموازنة وموازنة المواطن في مصر ، ص ١ ، ومنشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) موقع :

<http://www.tadamun.info/2013/12/18/policy-alert-budget-transparency-and-The-citize..28/7/2015>.

(٢) وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية في المبادرة المصرية للحقوق الشخصية : شفافية الموازنة العامة للدولة ، الضرورة الاقتصادية الغائبة عن الواقع المصري ، الطبعة الأولى ، ديسمبر ٢٠١٤ م ، ص ٦ .

ويتضح أيضاً : أن تقييم شفافية الموازنة العامة يتم من خلال ثلاثة خصائص معيارية تتمثل فيما يلي^(١) :

١ - نشر وإتاحة بيانات الموازنة العامة للدولة وكل ما يتعلق بها من معلومات بطريقة دورية وفي وقت مناسب .

٢ - وجود دور فعال للسلطة التشريعية لمراجعة تقارير الموازنة ومساءلة الحكومة .

٣ - وجود دور فعال للجمهور والمؤسسات المجتمع المدني لتعديل سياسة الموازنة إذا اقتضت الحاجة ذلك ، والقدرة على مساءلة الحكومة بشأن هذه السياسة .

ويتضح أيضاً : أن موضوع شفافية الموازنة العامة يطرح لدى الجمهور عدداً من التساؤلات والتي تعد في نفس الوقت مؤشرات في حد ذاتها ، وهي تتمثل فيما يلي^(٢) :

١ - مدى الاستجابة لاحتياجات المجتمع ؟ ومدى العدالة في الإيرادات والنفقات .

٢ - من المسئول عن تخطيط وإعداد الموازنة ؟ وما هي حدود الدور الذي تلعبه وزارة المالية وعلاقتها بالوزارات الأخرى ؟ وما هو دور كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في هذا الخصوص .

٣ - ما هي المراحل الأساسية في إعداد الموازنة ؟ وهل تتسم هذه العملية بالشفافية الكاملة في كافة مراحلها ؟ وهل المعلومات تتاح في الوقت المناسب وبالشكل الذي يمكن من الاعتماد عليه ؟

٤ - ما هي سرعة إعداد الحسابات الختامية بعد نهاية السنة المالية ؟ وهل هناك خطوط واضحة للمساءلة السياسية والقانونية ؟

(١) Benito Bernardino and Francisco Bastida : Budget Transparency , fiscal performance, and political Turnout : An international Approach, PAR (public Administration Review), May / June 2009, p. 404 .

(٢) لجنة الشفافية والنزاهة (التي تبتق عن وزارة الدولة للتنمية الإدارية) : التقرير الثاني " أولويات العمل وآلياته " أغسطس ٢٠٠٨ م ، ص ٣٥ ، عبد الفتاح الجبالي : المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة للدولة ، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية ، ٢٠١٢ م ، ص ٢ ، وعلى شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) موقع :

<http://www.pidegypt.org/download/mixed-economy.pdf.27/7/2015> .

وأيضاً : عبد الفتاح الجبالي : موازنة المواطن وتدعيم المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة للدولة ، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية ، بدون تاريخ ، ص ٥ ، وعلى شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) موقع :

www.ad.gov.eg/Admin/EditorDocs.pdf.22/8/2015 .

ويتضح أيضاً : أن هناك عدة محاور لبيان مقدار الشفافية الذي تتمتع به الموازنة العامة للدولة ، وهي^(١) :

١ - تفاصيل البيانات والمعلومات المقدمة في الموازنة سواء تلك التي تتعلق بالإيرادات أو المصروفات أو أعباء الدين العام وغيرها من الأمور المالية الهامة .

٢ - مقدار المعلومات المتوفرة ، والتي يستطيع الجمهور الحصول عليها سواء عن طريق طلب يقدم إلى الجهة المخول لها إصدار الموازنة ، أو تلك المتوفرة عبر إجراءات محددة تضمن نشر الوثائق الهامة لكل الأطراف المهتمة .

وفي تعليقه على بعض التعريفات ذكر Alta Fölscher ما يلي^(٢) :

١- إن الانفتاح على الجمهور فيما يتعلق بهيكل ووظائف الحكومة ، وإتاحة المعلومات المالية ليس كافياً ، لأن الأفراد يحتاجون أيضاً إلى فهم أي هذه الهياكل تساعد على المراقبة والمحاسبة .

٢ - إن نوايا السياسة المالية وتوقعاتها تعني التخطيط للسياسة المالية والموازنة العامة على المدى المتوسط والطويل .

٣- إن نتائج السياسات والميزانية تكون كما هو مسجل في الحسابات العامة .

٤- فيما يتعلق بنطاق وجودة المعلومات يجب أن تكون هذه المعلومات متاحة بسهولة ومفهومة ، ويمكن مقارنتها دولياً .

٥- إن الغرض من إتاحة المعلومات هو إعطاء الفرصة للأفراد والأسواق لكي يتمكنوا من تقييم الوضع المالي للحكومة وتحديد تكلفة وعوائد أنشطتها المختلفة بدقة كاملة ، بما في ذلك آثارها الاقتصادية الحالية والمستقبلية .

^(١) لجنة الشفافية والنزاهة - التقرير الثاني ، المرجع السابق ص ٣ ، د / عبد الفتاح الجبالي : موازنة المواطن وتدعيم المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة للدولة ، المرجع السابق ، ص ٨ .

^(٢) Alto fölscher : Budget transparency, New Frontiers in transparency and accountability, open Society Foundation, 2010, p.11 .

المطلب الثاني

أهمية شفافية الموازنة العامة للدولة

لا شك أن شفافية الموازنة العامة للدولة أصبحت مطلباً دولياً ، ومحل إجماع على الصعيد الدولي سواء لدى الدول أو المنظمات الاقتصادية والمالية والهيئات الرقابية الدولية ، ويرجع ذلك إلى أهميتها وكونها أحد أهم الدعائم الأساسية في الحكم الرشيد ، وباعتبارها الوسيلة المثلى لتحقيق أهداف الموازنة العامة بما يساهم في تطوير وتنمية المجتمع على كافة الأصعدة ، وإذا كانت الموازنة العامة للدولة لها أهميتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، فإن شفافتها لها أيضاً هذه الأهمية ، وهو ما أتناوله في هذا المطلب على النحو التالي :

أولاً : الأهمية السياسية لشفافية الموازنة العامة للدولة :

تتمثل الأهمية السياسية لشفافية الموازنة العامة للدولة فيما يلي :

(١) تعزيز القدرة على محاسبة الحكومة والثقة في السياسات :

هناك علاقة قوية بين المحاسبة والشفافية ، فالشفافية من أهم الوسائل التي تساعد في عملية المحاسبة والمساءلة ، كما أن المحاسبة والمساءلة لا يمكن أن تتم بصورة مناسبة وفعالة دون ممارسة الشفافية ، ومما لا شك فيه أن توافر المعلومات الكافية عن الموازنة العامة للدولة يساهم في تحقيق الشفافية ، وعندما تتحقق الشفافية فإن ذلك من شأنه تعزيز القدرة على المحاسبة^(١) .

وتوافر الشفافية في الموازنة العامة من شأنه أن يعزز المساءلة الاجتماعية ، وهي أسلوب إدارة يقوم على إشراك المواطنين ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام وغيرها من الأطراف الفاعلة غير الحكومية في محاسبة الحكومة عن قراراتها وأفعالها ، لا سيما فيما يتعلق باستخدام الموارد العامة وإدارتها ، وهي وسيلة تدفع الحكومة لبذل الجهد والعمل بمزيد من الكفاءة من أجل مواطنيها ، والسماح لهم للتعبير عن آرائهم ، ومراقبة الحكومة ، والإعراب عن رضائهم عن أدائها أو عدم رضائهم وإمكانية اقتراح إجراءات تصحيحية^(٢) .

(١) د / علي الصاوي : ماهية المساءلة والشفافية ودورها في تعزيز التنمية الإنسانية ، مرجع سابق ، ص ٦ ، د / أحمد عبد الصبور عبد الكريم : آليات تعزيز الشفافية في الموازنة العامة ، بحث منشور بمجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا ، جامعة الأزهر ، العدد الثامن والعشرين ، ١٤٣٤هـ - ٢٠١٣م ، الجزء الثاني ، ص ١٢٦١ ، صندوق النقد الدولي : دليل شفافية المالية العامة ، ٢٠٠٧م ، ص ٩ .

FMI : par quels moyens . le FMI encourage – t – il la transparence des finances publiques? Op . cit . p.1.

(٢) د / أحمد عبد الصبور عبد الكريم : آليات تعزيز الشفافية في الموازنة العامة ، المرجع السابق ، ص ١٢٦١ ، ١٢٦٢ .

ولا شك أن تعزيز القدرة على محاسبة الحكومة من شأنه أن يساهم في بناء ثقة المواطنين فيها ، ويعزز ثقة المواطن والبرلمان في السياسات الاقتصادية والمالية للسلطة التنفيذية ، ويمكن القول أن العلاقة بين الشفافية والمحاسبة علاقة طردية ، بمعنى أنه كلما وجدت الشفافية وجدت المحاسبة ، وكلما انتفتت الشفافية انتفتت المحاسبة ، وبالتالي كلما وجدت الشفافية في الموازنة العامة للدولة ، وتوافرت المساءلة ، أدى ذلك لتدعيم أواصر الثقة بين المواطنين والحكومة ، فإذا أرادت الحكومة أن تنتهج سياسة ما للإصلاح المالي ، كإتباع سياسة تقشفية للتقليل من المصروفات العامة مثل تقليص الدعم المالي واتخاذ إجراءات تمس المواطنين في حاجاتهم العامة ، إلى غير ذلك ، فإن رد فعل الجمهور وتقبلهم لهذه السياسة يتوقف على مدى توافر شفافية الموازنة العامة ، فإن كانت كذلك فإن الجمهور سوف يتقبل أبعاد هذه السياسة والعكس صحيح^(١) .

(٢) تعزيز الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة :

لا شك أن السلطة التشريعية في ظل النظام البرلماني تعد أهم سلطات الدولة باعتبارها الممثلة لإرادة الشعب ، ولذلك فإن ممارستها في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، وخاصة فيما يتعلق بالموازنة العامة للدولة تعد من أهم الاختصاصات التي تستطيع من خلالها محاسبة السلطة التنفيذية على جميع تصرفاتها ومراقبة كافة أعمالها خلال تنفيذ الموازنة العامة ، وعن طريق هذه الرقابة يستطيع البرلمان التعرف على طريق سير أداء الحكومة في تنفيذ الموازنة العامة ، وله أن يعيدها إلى جادة الصواب فيما أقدمت عليه من أعمال ، ويستطيع إظهار الأخطاء والانحرافات التي يرتكبها القائمون على السلطة التنفيذية^(٢) .

وإذا كان من سلطة البرلمان بسط رقابته على الموازنة العامة للدولة ، إلا أن الوسائل والأدوات الرقابية الممنوحة لأعضاء البرلمان ليست كافية وحدها في بسط وإحكام هذه الرقابة على الموازنة العامة في مراحلها المختلفة ، فضلاً عن تطور مفهوم وأهداف الرقابة على الموازنة والتي لم تعد تقتصر على مجرد التأكد من أوجه النشاط الحكومي وأنها تمارس في حدود القوانين واللوائح والتعليمات ، بل تعدت ذلك

(١) د / علي الصاوي : ماهية المساءلة والشفافية ودورها في تعزيز التنمية الإنسانية، مرجع سابق، ص ٦، ٧ ، محمد علي ناجي الرقيمي : شفافية الموازنة العامة في ضوء المعايير الدولية " دراسة حالة مملكة البحرين " أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق - جامعة البحرين ، ٢٠١٥م ، ص ١٩ .

(٢) نادية إسماعيل محمد الجبالي : الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة للدولة في الجمهورية اليمنية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق - جامعة عدن ، ٢٠٠٨م ، ص ٢ .

للتأكد من أنها تمارس بكفاية واقتصاد ومرونة وسرعة^(١) ومن هنا يبرز الدور الذي تلعبه الشفافية في الموازنة العامة كعامل مهم وأساسي لتعزيز وتفعيل الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة ، فتوافر المعلومات والبيانات التفصيلية الخاصة بالموازنة العامة للدولة ، وإطلاع أعضاء البرلمان عليها من شأنه أن يقضي على الخمول الذي قد يصيب الرقابة البرلمانية على المال العام ، ومن هنا يمكن القول أن هناك علاقة وثيقة بين الرقابة على الموازنة العامة للدولة وشفافية هذه الموازنة ، بحيث تعد هذه الشفافية النافذة التي يتحقق من خلالها عضو البرلمان على أدق تفاصيل بنود الموازنة العامة وأوجه صرفها خلال السنة المالية^(٢) .

(٣) تفعيل المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة :

مشاركة أفراد المجتمع في صنع الموازنة العامة للدولة ومراقبة تنفيذها ومناقشة حسابها الختامي ، إنما يتوقف على مدى الشفافية التي تتسم بها الموازنة العامة ، ومن ثم فإن شفافية الموازنة العامة بما تتضمنه من ضرورة نشر كافة المعلومات المتعلقة بالموازنة العامة وسهولة حصول أفراد المجتمع عليها عندما يطلبونها ، تعتبر شرطاً ضرورياً لتدعيم المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة^(٣) .

شفافية الموازنة العامة عد تجسيدا للديمقراطية الحقيقية التي تؤدي إلى تفعيل المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة بما يعزز المساءلة وإرساء مبادئ الحكم الرشيد^(٤) .

وإذا كانت المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة للدولة تتوقف على مدى شفافية هذه الموازنة ، إلا أن توافر الشفافية العامة لا يؤدي بالضرورة إلى تفعيل هذه المشاركة ، حيث تتطلب المشاركة صفات وقدرات معينة لدى أفراد المجتمع تمكنهم من المشاركة الفاعلة في صنع قرارات الموازنة العامة ، مما يوجب على الحكومة وكافة الأطراف المعنية في المجتمع العمل دائما على تشييف ودعم المواطنين للمشاركة في كافة

(١) نادية إسماعيل محمد الجبالي : الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة للدولة في الجمهورية اليمنية ، المرجع السابق ، ص ٤٦ ، د / لبنى عبد اللطيف : الرقابة البرلمانية على تنفيذ السياسات المالية (الأبعاد والتحديات) ، منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) موقع :

www.eaddla.org/parlaman/peper-10.doc,28/8/2015 .

(٢) محمد علي ناجي الرقيمي : شفافية الموازنة العامة في ضوء المعايير الدولية ، مرجع سابق ، ص ١٩ .

(٣) د / احمد عبد الصبور عبد الكريم : آليات تعزيز الشفافية في الموازنة العامة ، مرجع سابق ، ص ١٢٥٧ .

(٤) محمد علي ناجي الرقيمي : شفافية الموازنة العامة في ضوء المعايير الدولية ، مرجع سابق ، ص ١٧ ، ساجي فاطمة : الشفافية كأداة لتسيير المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٣٦ .

العمليات المتعلقة بالموازنة^(١) فضلا عن توافر مجموعة من العوامل المؤثرة في المشاركة المجتمعية والتي يتمثل أهمها فيما يلي:^(٢)

- ١- حرية الرأي والتعبير والتفكير بكافة المجالات وخصوصا ما يتعلق منها بالمسائل التنموية ، وصنع الموازنة العامة .
- ٢- مدى اهتمام وإيمان السلطات المسؤولة بأهمية المشاركة المجتمعية في عمليات التخطيط والتنمية .
- ٣- توفير قنوات اتصال مفتوحة بين أفراد المجتمع والجهات المسؤولة .

٤- انتشار الوعي الثقافي والاجتماعي والسياسي بين أفراد المجتمع ، فكلما ارتفعت نسبة الوعي لدى أفراد المجتمع ، كانت عملية المشاركة أكثر فاعلية .

ونظرا لأهمية شفافية الموازنة العامة في تفعيل وتعزيز المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة ، فقد تضمن مسح الموازنة المفتوحة الذي قامت به شراكة الموازنة الدولية (IBP) ، لعام ٢٠١٢ مجموعة من الممارسات السليمة في مجال مشاركة أفراد المجتمع في عملية الموازنة العامة للدولة ، والتي أهمها ما يلي:^(٣)

١- ينبغي أن تقع المشاركة في جميع مراحل عملية الموازنة ، أي في جميع المراحل الأربع لدورة الموازنة .

٢- يجب أن تقع المشاركة مع جميع أطراف الحكومة ، وينبغي أن يكمل إشراك الجمهور ويدعم دور السلطات التشريعية وأجهزة الرقابة العليا في الرقابة على الموازنة والسلطة التنفيذية في صياغة الموازنة وتنفيذها .

٣- ينبغي أن تكون المشاركة قائمة على أساس قانوني ، ويجب أن تكون الحكومة ملزمة بموجب القانون أو السياسة العامة بإشراك الجمهور خلال عملية صنع قرارات الموازنة ، ولا ينبغي أن تمارس التمييز ضد الأفراد أو المجتمعات المحلية في عملية الإشراف .

٤- ينبغي التعريف بأغراض إشراك الجمهور مسبقا ، ويجب على الحكومة أن تحدد بوضوح نطاق التشاور ، وينبغي أن توفر أيضا مهلة كافية للتشاور ، وتوفر ما

(١) د / أحمد عبد الصبور عبد الكريم : آليات تعزيز الشفافية في الموازنة العامة ، مرجع سابق ، ص ١٢٥٧ ، ١٢٥٨ .
 (٢) ياسر زيدية : دراسة حول المشاركة المجتمعية في قطاع غزة (دراسة حالة بلدية المغازي) ، دراسة لنيل درجة الدبلوم العالي في إدارة مؤسسات المجتمع المدني ، معهد التنمية المجتمعية ، الجامعة الإسلامية - غزة ، ٢٠١١/٢٠١٢ ، ص ٢٠ ، منال عبد المعطي صالح : دور المشاركة المجتمعية في تنمية وتطوير المجتمع المحلي : حالة دراسية للجان الأحياء السكنية في مدينة نابلس ، رسالة ماجستير ، كلية الدراسات العليا - جامعة النجاح الوطنية ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٣ .

(٣) IBP (International Budget Partnership) : open Budgets Survey 2012, p. 37.

يكفي من المعلومات الأساسية مسبقا بحيث يتمكن أفراد المجتمع من المشاركة بطريقة مستنيرة .

٥- ينبغي تنفيذ آليات متعددة لإشراك الجمهور ، فيجب على الحكومة استخدام المتدييات المناسبة في نقاط مختلفة من الزمن للحصول على مدخلات الجمهور ، وينبغي أيضا أن تنظر في المناسبات الملائمة للتشاور لشرائح متنوعة من الجمهور .

٦- ينبغي تزويد الجمهور بتغذية استرجاعية على مدخلاته ، ويجب على الحكومة أن تنشر التقارير التي تقدم المدخلات الواردة من مشاوراتها مع الجمهور والتي توضح كيفية استخدام هذه المدخلات في قرارات الموازنة وتنفيذها والرقابة عليها .

ولا شك أنه عندما تتوافر هذه المجموعة من الممارسات السليمة في مجال المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة للدولة ، فإن ذلك سوف يساهم في التأكد من أن أولويات الموازنة العامة تتفق مع أهداف السياسة العامة المعلنة ، وأن النفقات المخصصة لهذه الأولويات يتم إنفاقها بالكامل طبقا للموازنة المعتمدة من السلطة التشريعية .

ثانيا : الأهمية الاقتصادية لشفافية الموازنة العامة للدولة

تتمثل الأهمية الاقتصادية لشفافية الموازنة العامة للدولة فيما يلي :

(١) شفافية الموازنة العامة ضرورة اقتصادية :

الاهتمام العالمي الكبير بأهمية وضرورة إرساء قواعد الشفافية والمساءلة والمشاركة في الإعداد والرقابة على الموازنة العامة للدولة ليس نابعا فقط من الاهتمام السياسي أو الانفتاح نحو الديمقراطية ، والاتجاه نحو إرساء الحق في المعلومات ، بل إن الشفافية والمساءلة في إعداد الموازنة العامة للدولة حق ترتبه الضرورة الاقتصادية ، وركن هام من أركان العمل الجدي في رفع كفاءة وفعالية وعدالة الإنفاق العام وتحصيل الإيرادات العامة^(١) .

وشفافية الموازنة العامة تكتسب الأهمية القصوى في السياسات الاقتصادية والمالية ، ذلك أن الخرق الذي يصيب الموازنة العامة للدولة ما هو إلا نتيجة مباشرة للفساد وغياب الشفافية في :^(٢)

^(١) وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية : شفافية الموازنة العامة للدولة الضرورة الاقتصادية الغائبة عن الواقع المصري ، مرجع سابق ، ص ٥ .

^(٢) هيئة النزاهة العامة : منشور الشفافية ، مرجع سابق ، ص ٢ .

- النظام الضريبي الذي يتم عن طريق العلاقات المشبوهة ، والضبابية بين جابي الضرائب ودافعها .
- النظام المصرفي ؛ حيث نجد ضعف الرقابة المالية ، وعدم إتباع آليات صحيحة في الإقراض ، وعدم مراقبة ظاهرة غسيل الأموال .
- عدم الدقة في خصخصة القطاع العام ؛ حيث تباع الكثير من الشركات بأثمان بخسة .
- عدم وجود نظام رقابي نزيه على الجمارك التي تعد أحد أهم مصادر الدخل القومي .
- الاستثمارات المارقة ، ذلك أن بعض الشركات تقوم بدفع رشاي ؛ للفوز بالعطاءات لتنفيذ أعمالها .
- وشفافية الموازنة العامة للدولة ضرورة اقتصادية ؛ لأن غيابها من شأنه أن يرتب العديد من النتائج السلبية ، والتي تتمثل فيما يلي :^(١)
- إهدار المال العام والثروات الوطنية .
- تراجع الاقتصاد وانعدام التنمية .
- هروب رؤوس الأموال والاستثمارات .
- زيادة حجم المديونية الخارجية وعدم إمكانية سداد الديون .
- الخلل في توزيع النفقات العامة على القطاعات المختلفة .
- انعدام المساواة في توزيع الموارد الاقتصادية بين المواطنين .
- تعطيل دوران منظومة التنمية والتقليل من كفاءة عملياتها وفعالية سياستها .
- إهدار الموارد العامة وعدم استخدامها الاستخدام الأمثل .
- (٢) تحقيق الانضباط المالي والسيطرة على الإنفاق العام :

من المعلوم وفقاً للدراسات الخاصة بعلم المالية العامة أن النفقات العامة للدولة تستهدف تحقيق المنافع العامة وإشباع حاجات الأفراد في مختلف المجالات ، وهذا يقتضي توزيع حجم الإنفاق الكلي على الأوجه المتعددة طبقاً لمدى حاجة الأفراد ، أو مدى تحقيق المنافع العامة التي تترتب على الإنفاق في أي وجه من الأوجه المتعددة ، ولا شك أن الدولة عندما تقوم بالإنفاق العام ليست مطلقة الحق في إجراء هذا الإنفاق

(١) هيئة النزاهة العامة : منشور الشفافية ، المرجع سابق ، ص ٢ ، د/ علي الصاوي : ماهية المساءلة والشفافية ودورها في تعزيز التنمية الإنسانية ، مرجع سابق ، ص ٧ ، د/ جبار محمد الكعبي ، ياسر عمار عبد الحميد : شفافية الضريبة وآفاق تطبيقها في الهيئة العامة للضرائب ، من أبحاث مؤتمر " نحو إستراتيجية وطنية شاملة لمواجهة الفساد وتعميم ثقافة النزاهة " المقدم إلى هيئة النزاهة ، بغداد ١٤٢٩هـ / ٢٠٠٨م ، ص ٧ .

دون ضوابط أو قيود ، بل لا بد من وجود قواعد منظمة وضوابط حاكمة لسلك الدولة وهي بصدد إجراء نفقاتها العامة^(١) .

لذا اتجه الاقتصاديون وشراح المالية العامة إلى وضع مجموعة من القواعد أو الضوابط التي يلزم مراعاتها عند القيام بالإنفاق العام وذلك ضماناً لسلامة مالية الدولة وتحقيق الانضباط المالي من جهة ، وحرصاً على تحقيق المنفعة العامة باعتبارها الهدف الأساسي من عملية الإنفاق من جهة أخرى ، وهذه الضوابط يمكن إجمالها فيما يلي^(٢) :

أ- أن تستهدف النفقات العامة تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة للمجتمع .

ب- الاقتصاد في الإنفاق العام والعمل على زيادة إنتاجيته .

ج- مراعاة كافة الإجراءات والقواعد القانونية الضابطة للإنفاق العام .

ولا شك أن هذه الضوابط تشكل جزءاً مهماً من متطلبات شفافية الموازنة العامة في باب الإنفاق العام ، ولا يتحقق التزام الحكومة بهذه الضوابط إلا إذا توافرت الشفافية في الموازنة العامة ، بل إن من أبرز الآثار الاقتصادية للشفافية والمحاسبة تحقيق الانضباط المالي والسيطرة على الإنفاق العام^(٣) .

وشفافية الموازنة العامة تشكل الأهمية القصوى في ضمان نوايا السياسات المالية العامة ومنها سياسة الإنفاق العام ، وذلك عبر آليات المشاركة بين الجمهور والدولة في تنظيمها وحسن الإشراف عليها ، منعاً للسرية التي تشوب الكثير من هذه السياسات والمفضية في الغالب إلى استئثار الفساد بشكل أو بآخر في الدول التي تحيط ماليتها العامة بذلك السياج من الكتمان ، فتوافر الشفافية والمساءلة يساعد على منع الاقتراض أو التصرف بالمال العام لمنفعة فئة من دون باقي أفراد المجتمع ، ضمن دائرة من العلاقات محكومة بالقرابة والمحسوبية وهو الأمر الذي من شأنه أن يدمر اقتصاد البلاد وينعكس بالتالي على حالة المجتمع والدولة^(٤) لذا فإن التعتيم في المسائل المالية

(١) د / مصطفى حسني مصطفى : مبادئ علم المالية العامة ، مرجع سابق ، ص-١٦١ ، د / عبد الحكيم مصطفى الشرقاوي : مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي في ضوء القانون البحريني ، مرجع سابق ، ص-٨٤ .

(٢) يراجع ذلك تفصيلاً : د / مصطفى حسني مصطفى : مبادئ علم المالية العامة ، المرجع السابق ، ص-١٦٣ - ١٧٣ ، د / عبد الحكيم مصطفى الشرقاوي : مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي ، المرجع السابق ، ص-٨٤ - ٨٧ ، د / زين العابدين ناصر : مبادئ علم المالية العامة والنظام الضريبي المصري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٨٣م ، ص-١٦٢ ، ١٧٠ ، د / عبد الحميد محمد القاضي : اقتصاديات المالية العامة والنظام المالي في الإسلام ، دار الجامعات المصرية ، الإسكندرية ١٩٨٠م ، ص-١٦٢ - ١٦٤ .

(٣) د / علي الصاوي : ماهية المساءلة والشفافية ودورها في تعزيز التنمية الإنسانية ، مرجع سابق ، ص-٧ ، محمد علي ناجي الرقيمي : شفافية الموازنة في ضوء المعايير الدولية ، مرجع سابق ، ص-٤ .

(٤) عماد الشيخ داود : الشفافية ومراقبة الفساد ، مرجع سابق ، ص-١٤٦ ، ١٤٧ .

يمكن أن يعمل على تقويض الانضباط المالي ويحول دون السيطرة على الإنفاق العام^(١).

(٣) تحقيق التنمية المستدامة :

عرفت لجنة برونتلاند التنمية المستدامة بأنها : التنمية التي تأخذ بعين الاعتبار حاجات المجتمع الراهنة دون المساس بحقوق الأجيال القادمة في الوفاء باحتياجاتها^(٢) ، واعتمد المجتمع الدولي في قمة الأرض بالبرازيل عام ١٩٩٢ م مصطلح التنمية المستدامة والذي أقره مؤتمر البيئة والتنمية في ريودي جانيرو البرازيلية والذي يعني : ضرورة إنجاز الحق في التنمية بحيث تتحقق على نحو متساو الحاجات التنموية والبيئية لأجيال الحاضر والمستقبل^(٣).

هذا وقد حدد المجتمع الدولي مكونات أو متطلبات التنمية المستدامة بما يلي^(٤) :

- ١- التنمية الاقتصادية الرشيدة .
- ٢- العناية بالتنمية البشرية في المجتمع .
- ٣- حماية البيئة .
- ٤- القصد في استهلاك الثروات والموارد الطبيعية .
- ٥- سد الاحتياجات البشرية مع ترشيد الاستهلاك .
- ٦- العمل على التنمية الاجتماعية .

وحتى تتحقق التنمية المستدامة فلا بد من توافر الشفافية في كافة السياسات المالية وأهمها الموازنة العامة للدولة ، فهناك علاقة قوية بين الشفافية وتحقيق التنمية بكافة

(١) IBP (international Budget Partnership) open Budgets, op . cit . p. 17 .

(٢) العايب عبد الرحمن : التحكم في الأداء الشامل للمؤسسة الاقتصادية في الجزائر في ظل تحديات التنمية المستدامة ، رسالة دكتوراه ، جامعة فرحات عباس - سطيف ، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير ، العام الجامعي ٢٠١٠/٢٠١١ م ، ص ١٢ ، ١٣ .

(٣) ماجدة أبو زنت ، عثمان محمد غنيم : التنمية المستدامة من منظور الثقافة العربية الإسلامية ، مجلة دراسات العلوم الإدارية ، تصدر عن عمادة البحث العلمي ، الجامعة الأردنية - عمان ، الأردن ، المجلد ٣٦ ، العدد الأول ، كانون الثاني ، ٢٠٠٩ م ، ص ٢٣ .

ولمزيد من التعريفات التي ذكرت بخصوص التنمية المستدامة يراجع : ماجدة أبو زنت ، عثمان محمد غنيم : التنمية المستدامة ، المرجع السابق ، ص ١٢ ، وأيضاً : مركز الإنتاج الإعلامي ، جامعة الملك عبد العزيز : التنمية المستدامة في الوطن العربي .. بين الواقع والمأمول ، الإصدار الحادي عشر ، ضمن سلسلة دراسات " نحو مجتمع المعرفة " ، جدة ، ١٤٢٧ هـ ، ص ٤٠ .

(٤) مركز الإنتاج الإعلامي ، جامعة الملك عبد العزيز ، التنمية المستدامة في الوطن العربي ، المرجع السابق ، ص ٤٠ ، ٤١ ، العايب عبد الرحمن : التحكم في الأداء الشامل للمؤسسة الاقتصادية في الجزائر ، مرجع سابق ، ص ١٤ .

أنواعها ، فعندما تتوافر المعلومات الصحيحة والدقيقة فإنها تمثل وعاءً جيداً لتحقيق التنمية المستدامة ، فالشفافية تعد من أهم المسائل المحورية في عملية التنمية ، وهي لا تقتصر على الإشراف والمحاسبة حول النفقات العامة فحسب ، وإنما تفترض أيضاً ضمان الحرص على عقلانية هذه النفقات بهدف الحد من إهدار المال العام والشروات الوطنية التي تعد من أهم متطلبات التنمية المستدامة ، فعندما تتوافر الشفافية والمحاسبة يتمكن المجتمع من ترشيد أكبر للموارد سواء كانت مالية أو بشرية مما يساهم في تحقيق التنمية المستدامة^(١) .

وتوافر الشفافية التامة في القيام بمشاريع التنمية المستدامة ومتابعتها والدقة في قياس مدى تقدم كل خطوة من خطوات المخطط الهادف لتحقيقها ، يعد من المعايير الهامة لتقييم إنجازات التنمية المستدامة في أي مكان ، خاصة في الدول النامية حيث تتسم الأجواء بالمبالغة في تحقيق الأهداف كوسيلة لتحفيز جهود القائمين على التنمية والتغطية على استغلال بعضهم موجة التنمية للإثراء الشخصي من الموارد المالية المرصودة للتنمية المستدامة^(٢) ، ومن ثم أصبحت الشفافية أساساً مهماً لتحقيق عمليات التنمية المختلفة ومنها التنمية الاقتصادية المستدامة^(٣) .

(٤) الحد من الأزمات المالية :

تقتضي شفافية الموازنة العامة - كما علمنا - توفير كافة المعلومات الدقيقة والموثوقة بشأن أنشطة الحكومة في الماضي والحاضر والمستقبل ، وتوافر هذه المعلومات سوف يؤدي إلى إضفاء طابع المعرفة على القرارات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية وتحسين نوعيتها ، ومن ثم تسهم شفافية الموازنة العامة للدولة في تسليط الضوء على المخاطر المحتملة لآفاق المالية العامة ، مما يؤدي إلى استجابة سياسة المالية العامة في وقت مبكر للأوضاع الاقتصادية المتغيرة ، وبالتالي تقليص احتمال حدوث الأزمات المالية والحد من شدتها^(٤) .

وتزداد أهمية تفعيل معايير الشفافية في الموازنة العامة للدولة مع الأزمات المالية بسبب ما قد يترتب عليها من توجهات نقشفية تميل إلى الحد من دور الدولة في تقديم الخدمات العامة ، والاتجاه نحو أنواع مختلفة من المشاركات مع القطاع الخاص ، فتكون الموازنة العامة أداة لحماية الفئات الأكثر إنفاذاً للسلطة على حساب الفئات الأدنى

(١) د / علي الصاوي : ماهية المساءلة والشفافية ودورهما في تعزيز التنمية الإنسانية ، مرجع سابق ، ص ٧ ، د / أحمد عبد الصبور عبد الكريم : آليات تعزيز الشفافية في الموازنة العامة ، مرجع سابق ، ص ١٢٦٥ .

(٢) مركز الإنتاج الإعلامي ، جامعة الملك عبد العزيز : التنمية المستدامة في الوطن العربي ، مرجع سابق ، ص ٥٣ .

(٣) محمد محمود عبد الله يوسف : الشفافية المعلوماتية وعمليات التنمية المستدامة مع التعرض للتجربة المصرية ، مرجع سابق ، ص ١ .

(٤) صندوق النقد الدولي : دليل شفافية المالية العامة ٢٠٠٧م ، مرجع سابق ، ص ٩ .

صوتاً من خلال ترتيب أولويات الإنفاق العام وتحديد قنوات تحصيل الإيرادات العامة^(١).

ولأهمية الشفافية في الحد من الأزمات المالية ، أكدت المنظمات المالية والاقتصادية والرقابية الدولية على أهمية المعلومات المالية في الوقاية من الأزمات المالية ، وأكدت على ذلك أيضاً الدراسات المتعلقة ببحث أسباب الأزمات المالية الدولية وكيفية الوقاية منها .

فقد أكد صندوق النقد الدولي أن خسائر المؤسسات المالية قد تصل إلى ٩٤٥ مليار دولار بسبب الأزمة المالية العالمية ، وعلل ذلك بسبب ضعف الشفافية في السياسات المالية ، مما دفع الصندوق للمطالبة بضرورة اتخاذ إجراءات فورية ؛ من أجل تحسين آليات الإفصاح والشفافية واستراتيجيات إدارة المخاطر لدى هذه المؤسسات المالية^(٢).

وأكدت بعض الدراسات المتعلقة بالأزمة المالية العالمية ، أن عدم الالتزام بالإفصاح والشفافية من قبل الكثير من شركات الأموال العاملة في قطاع الرهن العقاري جعل الخسائر الاقتصادية متوالية ، ومنيت الكثير من الأسواق بالخسائر وأصبح العامل النفسي مرتبط بالثقة في القطاع المالي برمته مما أضعف التعامل مع المعلومات المقدمة من قبل المؤسسات ونتج عن ذلك فقدان المستثمر الثقة بالأسواق^(٣).

وأكدت دراسة أخرى أن التجاوزات التي حصلت في التعاملات المالية البنكية من ربا وتوريق الديون والتي أدت إلى انهيار أكبر البنوك في العالم ، وظهور الأزمة المالية العالمية التي لم يقتصر أثرها على تعثر بعض المؤسسات وخسارة بعض رؤوس الأموال ، ولكنها عصفت بمقومات النظام الرأسمالي من جذوره والتي ظلت راسخة في أذهان الكثيرين ، جاءت نتيجة لغياب الرقابة والشفافية في أداء المؤسسات الاقتصادية الرأسمالية^(٤).

إذن فشفافية الموازنة العامة للدولة تساهم في إبراز المخاطر التي تكتنف آفاق المالية العامة ، مما يسمح باتخاذ إجراءات مبكرة وسلسلة على مستوى المالية العامة

(١) وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية : شفافية الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ٥ .

(٢) د / سالم محمد عبود : الأزمة المالية العالمية بين مبدأ الإفصاح والشفافية ، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الثالث ، خلال الفترة ٢٨ - ٢٩ / ٤ / ٢٠٠٩ م ، عمان - الأردن ، ص ٢٢ .

(٣) د / سالم محمد عبود : الأزمة المالية العالمية بين مبدأ الإفصاح والشفافية ، المرجع السابق ، نفس الموضوع.

(٤) د / محمد خلف بني سلامة ، سامي سعيد محمود دراغمة : معايير الشفافية في الفقه الإسلامي وأثرها في الوقاية من الأزمات الاقتصادية ، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الإسلامية ، المجلد الثاني والعشرون ، العدد الثاني ، يونيو ٢٠١٤ م ، ص ٤٩٩ .

لمواجهة الأوضاع الاقتصادية المتغيرة ، ومن ثم الحد من تواتر وقوع الأزمات المالية وتخفيف حدتها^(١) .

(٥) زيادة حصيلة الضرائب :

من المعلوم أن الضرائب في العصر الحديث تعد أهم مصادر الإيرادات العامة حيث تعتمد عليها الحكومة بصفة أساسية لمواجهة نفقاتها العامة ، فبدون الضرائب لن تستطيع الدولة تنفيذ برامجها الإنفاقية ، ولن يكون في مقدورها إشباع الحاجات الاجتماعية كالدفاع والأمن والعدالة والحاجات المستحقة كالتعليم والصحة ، وبدون الضرائب لن تستطيع الدولة تحقيق أهدافها فيما يتعلق باعتبارات العدالة في توزيع الدخل ، والاستقرار الاقتصادي ، فضلاً عن انعكاسات الضريبة على الاستهلاك والادخار والإنتاج والاستثمار^(٢) .

وحتى تحقق الضرائب الغرض منها فلا بد من العمل على زيادة حصيلتها ، ومن أهم الأدوات التي تساهم في زيادة هذه الحصيلة ، الشفافية في الموازنة العامة للدولة ، فالشفافية تعمل كأداة لتدعيم جسور الثقة بين الممول الضريبي والإدارة الضريبية ، فتقيد الحكومة بمبادئ ومتطلبات قواعد الشفافية في الموازنة العامة من وضوح وعلانية ومصداقية وشولية يترتب عليه تعظيم أثر الإنفاق العام عند المكلف بدفع الضريبة ، حيث يشعر المكلف بالأثر الملموس للموازنة العامة من خلال الاستفادة من الإنفاق العام والخدمات العامة المتولدة من الإيرادات العامة والتي يأتي على رأسها الضريبة ، الأمر الذي يشكل دافعاً لدى المكلف للوفاء بالتزاماته الضريبية تجاه الخزنة العامة للدولة ، مما يكن له الأثر في زيادة حصيلة الضرائب^(٣) .

(٦) زيادة حجم الاستثمارات الوطنية والأجنبية :

لا شك أنه قد تزايدت خلال السنوات الأخيرة الأهمية الاقتصادية للاستثمارات سواء الوطنية أو الأجنبية ، وأخذت معظم الدول خاصة النامية منها تسعى إلى تشجيع هذه الاستثمارات للاستعانة بها في تمويل مشاريعها وفي مواجهة بعض مشكلاتها الاقتصادية^(٤) ، ولتحقيق العديد من الأهداف الاقتصادية كزيادة معدل التكوين

(١) IMF : How Does The IMF Encourage Greater Fiscal Transparency ? March 2015 (<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm.8/8/2015>).

(٢) د / علي لطفي : اقتصاديات المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٧٥ ، د / عبد الحكيم مصطفى الشراوي : مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي ، مرجع سابق ، ص ١٤٢ ، د / مصطفى حسني مصطفى : مبادئ علم المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٢٦٧ .

(٣) محمد علي ناجي الرقيمي : شفافية الموازنة العامة في ضوء المعايير الدولية ، مرجع سابق ، ص ٤٠ .

(٤) Claudio Jedlick : La France et L'investissement direct étranger en Amérique Latine, Mondes en développement , tome 26, No 104, 1998, p.87 .

الرأسمالي ، خلق فرص للعمالة ، تحسين ميزان المدفوعات ، تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية^(١) .

ولا شك أيضاً أن المستثمر سواء الوطني أو الأجنبي يفضل الاستثمار في البلد الذي تتوفر فيه المحددات الأساسية لجذب الاستثمار^(٢) ولعل من أهم هذه المحددات توافر الشفافية في الموازنة العامة للدولة ، ذلك أن إضفاء طابع الشفافية على الموازنة العامة من حيث توافر المعلومات المالية المفيدة حول النفقات العامة والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات ، من شأنه أن يعزز من مصداقية السياسة الاقتصادية والمالية للدولة ، الأمر الذي من شأنه أن يبث الثقة لدى المستثمرين الوطنيين والأجانب في استثمار أموالهم في الدولة ، وعلى العكس من ذلك فإن إحاطة الموازنة العامة للدولة بالسرية والكتمان والغموض يؤدي إلى هروب المستثمرين وإحجامهم عن الاستثمار في هذه الدولة ، لذا أدركت الدول كافة خاصةً النامية منها ، وأكدت الدراسات على أهمية شفافية الموازنة العامة كمحدد وأداة قوية لجذب الاستثمارات الوطنية والأجنبية ، مما يعود بالنفع على الدولة والمساهمة في تحقيق تنميتها الاقتصادية والاجتماعية^(٣) .

(٧) القدرة على الوصول إلى أسواق رأس المال العالمية :

حيث يمكن لشفافية الموازنة العامة أن تحسن فرص الوصول إلى أسواق رأس المال العالمية ، فالحكومات الأكثر شفافية تستطيع زيادة قدرتها على الوصول إلى أسواق المال الدولية ، فازدياد رقابة المجتمع المدني والأسواق الدولية يشجع الحكومات على إتباع سياسات اقتصادية سليمة وتحقيق مزيد من الاستقرار الاقتصادي ، مما يعزز الثقة في اقتصاد الدولة وبالتالي يعزز قدرتها على الوصول لأسواق المال العالمية^(٤) .

(٨) تحسين التصنيف الائتماني :

التصنيف الائتماني عبارة عن عملية تهدف إلى توفير المعلومات والتقييم المستقل بشأن مدى ملائمة المؤسسة المالية وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها التعاقدية ، أو جودة

(١) يراجع ذلك تفصيلاً : د / نزيه عبد المقصود محمد مبروك : دور السياسة الضريبية في تشجيع الاستثمارات الأجنبية مع دراسة تطبيقية عن التجربة المصرية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق - جامعة القاهرة ، ٢٠٠٣ م ، ص ٣٩٩ وما بعدها .

(٢) للتعرف على هذه المحددات بالتفصيل يراجع : د / نزيه عبد المقصود محمد مبروك : محددات وضمانات جذب الاستثمارات الأجنبية ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، الطبعة الأولى ٢٠١٤ م .

(٣) محمد علي ناجي الرقيمي : شفافية الموازنة العامة في ضوء المعايير الدولية ، مرجع سابق ، ص ٤٣ ، د / جبار محمد علي الكعبي ، ياسر عمار عبد الحميد : شفافية الضريبة وآفاق تطبيقها في الهيئة العامة للضرائب ، مرجع سابق ، ص ٥ ، هيئة النزاهة العامة : منشور الشفافية ، مرجع سابق ، ص ٢ .

(٤) صندوق النقد الدولي : دليل شفافية المالية العامة (٢٠٠٧م) ، ص ٩ ، ١٠ .

IMF : How Does The IMF Encourage Greater Fiscal Transparency ? , op. cit. p. 1 .

الأوراق أو المنتجات المالية ، وفي نفس الوقت لا يعتبر التصنيف ضماناً بقدره المؤسسة على الوفاء بالتزاماتها^(١) .

ولعملية التصنيف الائتماني فوائد عدة منها : تحفيز النمو في السوق ، تسهيل الحصول على القروض ، تعزيز متانة الجهاز المالي ، توفير قاعدة معلوماتية لتخذي القرار الاستثماري ، يزيد من ترابط الأسواق المحلية والعالمية ، تعزيز الشفافية في الأسواق المالية ، تطبيق أعلى المعايير الموضوعية والمستقلة بشفافية^(٢) .

وبما أن التصنيف الائتماني من شأنه أن يعزز الشفافية في الأسواق المالية ، فإن هذه الشفافية يمكن أن تساعد على اجتذاب ائتماني دولي أرخص ، فقد انتهى البحث الذي أجري بتكليف من شراكة الموازنة الدولية IBP ، إلى أنه وبعد ضبط المتغيرات الاقتصادية المختلفة ، فإن البلدان ذوي المستويات الأعلى من الشفافية المالية لديها تصنيفات ائتمانية أعلى وفروق أقل بين أسعار الفائدة على القروض والاقتراض وبالتالي تقليل تكاليف اقتراض الحكومات ، وأيضاً بالنسبة للبلدان ذات التصنيف الائتماني المماثل ترتبط الشفافية الأعلى بالفروق الأقل^(٣) .

ثالثاً : الأهمية الاجتماعية لشفافية الموازنة العامة للدولة

كما أن لشفافية الموازنة العامة للدولة أهميتها السياسية والاقتصادية ، فإن لها أهميتها الاجتماعية والتي تتمثل فيما يلي :

(١) مكافحة الفساد :

الفساد سلوك غير سوي ينطوي على قيام الشخص باستغلال مركزه وسلطانه في مخالفة القوانين واللوائح والتعليمات لتحقيق منفعة لنفسه أو لذويه من الأقارب والأصدقاء والمعارف ، وذلك على حساب المصلحة العامة ، ويظهر هذا السلوك المخالف في شكل جرائم ومخالفات كالرشوة والتزوير والسرقة وسوء استخدام المال العام ، والإنفاق غير القانوني للمال العام مما ينتج عنه إهدار الموارد الاقتصادية

(١) أحمد التميمي : معايير التصنيف الائتماني في المؤسسات المالية الإسلامية ، مجلة المستثمرون (مجلة متخصصة في مجال الصناعة المالية الإسلامية) ، منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) موقع :

Mosgcc.com/mos/magazine/article.php?storyid=1434. 13/9/2015 .

(٢) د / بلعزوز بن علي ، مداني محمد : التصنيف الائتماني بين مسبب للأزمة المالية العالمية والبحث عن مخرج لها دراسة وضعية وشرعية ، بحث مقدم للمؤتمر الدولي الرابع بالكويت حول " الأزمة الاقتصادية العالمية من منظور الاقتصاد الإسلامي " خلال الفترة ١٥ - ١٦ ديسمبر ٢٠١٠م ، ص ٣ .

(٣) - IBP : open Budgets, op. cit. p. 17 .

-<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/IBP-working-paper-1-Budget-transparency-and-financial-Markets.pdf>.

للدولة ، وينعكس سلباً على عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وعدم الاستقرار السياسي والاجتماعي^(١) .

هذا الفساد تغلغل في كل المجتمعات وأصبح ظاهرة عالمية ، حيث لم يعد يقتصر على الدول النامية فقط بل أصاب العديد من الدول المتقدمة أيضاً ، وهذا ما أكدته التقارير الدولية عن الفساد والشفافية ، ومع تغلغل الفساد ظهرت آثاره السلبية على كل من الاستثمار والنمو الاقتصادي ، والإنفاق العام ، وسوق الأوراق المالية ، والبنوك وقيمة العملة ، وقدرة الأنشطة الاقتصادية المشروعة ، وغيرها من الآثار السلبية الأخرى على الاقتصاد الوطني^(٢) .

ونظراً لتغلغل الفساد بصورة كبيرة في معظم دول العالم ، ونتيجة للمعاناة من الآثار السلبية له ، توصلت الدراسات المعنية بشأن الشفافية ومراقبة الفساد إلى إتباع ثلاثة شروط رئيسية هي : الشفافية ، المساءلة ، وحسن الحكم ، للحد من شأفة الفساد في أرجاء المعمورة من جهة ، وإرساء دعائم لبناء مجتمع التنمية البشرية المستدامة من جهة أخرى^(٣) .

ونظراً لأهمية الشفافية للحد من شأفة الفساد ، فقد أصبحت واحدة من المصطلحات الحديثة التي استخدمتها الجهات المعنية والمهتمة بمكافحة الفساد في العالم ، تعبيراً عن ضرورة الإفصاح للجمهور وإطلاعهم على منهج السياسات العامة ؛ بغية الحد من السياسات غير المعلنة أو ما يطلق عليه اصطلاحاً "سياسات خلف الكواليس"^(٤) .

ويمكن التأكيد على أن الشفافية والفساد يمثلان طرفي النقيض في معادلة توزيع أعباء وعوائد التنمية ، وأن العلاقة بين الشفافية والفساد علاقة عكسية ، بمعنى أنه

(١) Merrian Webster and G . MU, S, A . 1967, p. 226 .

أشار إليه : د / حسنين المحمدي بوادي : الفساد الإداري لغة المصالح ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ٢٠٠٨ م ، ص ١٣ ، ١٤ .

(٢) لمزيد من التفصيل حول الفساد وأشكاله وآثاره ، يراجع : د / نزيه عبد المقصود محمد مبروك : الفساد الاقتصادي - أسبابه - أشكاله - آثاره - وآليات مكافحته ، دراسة مقارنة بالفكر الإسلامي ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، الطبعة الأولى ٢٠١٣ م ، كيمبرلي آن إليوت : الفساد والاقتصاد العالمي ، ترجمة : محمد جمال إمام ، سلسلة العلوم الاجتماعية ، مكتبة الأسرة ٢٠٠٨ م .

(٣) عماد الشيخ داود : الشفافية ومراقبة الفساد ، مرجع سابق ، ص ١٣٥ .

(٤) عماد الشيخ داود : الشفافية ومراقبة الفساد ، المرجع السابق ، ص ١٤٠ .

كلما توافرت الشفافية قل الفساد ، وكلما غابت الشفافية ، زاد الفساد ، فالفساد لا يستشري إلا في غياب الشفافية^(١) .

وتعد المعلومات الخاصة بالموازنة العامة للدولة باعتبارها البيان العام لإيرادات الدولة ومصروفاتها ، واحدة من أهم المعلومات التي يجب أن تكون متاحة للمواطنين وبصورة واضحة ودقيقة ، لذا كلما كانت الموازنة أكثر شفافية ، حال ذلك دون وقوع الفساد ، والعكس صحيح ، لذا اعتبرت " نظم الموازنة المفتوحة " ضرورية لإقامة مجتمعات حرة وعادلة يتم فيها تزويد الجمهور بالمعلومات عن كيفية إدارة الحكومة لمواردها ، واستخدام هذه المعلومات في مساءلة الحكومة عن تحصيل الأموال العامة واستخدامها بكفاءة وفعالية ، وكذلك التأثير على السياسات التي تحسن من الخدمات التي يحصلون عليها ، وبالتالي تحسين نوعية حياتهم ، ومن ثم فإن الشفافية في الموازنة العامة للدولة ، وفي عمل الأجهزة العامة ضرورية لمكافحة الفساد^(٢) وأحد المعايير الهامة للحكم على حسن إدارة المالية العامة وخلوها من الفساد^(٣) .

(٢) تدعيم العدالة الاجتماعية :

من المعلوم أن الموازنة العامة للدولة أصبحت تمثل أداة رئيسية تستخدمها الدولة لتحقيق مجموعة من الأهداف الاجتماعية والتي يأتي على رأسها تحقيق العدالة الاجتماعية والحد من سوء توزيع الدخل بين طبقات وأفراد المجتمع .

ولا شك أن توافر الشفافية في الموازنة العامة يساعد على تكريس هذا الهدف الاجتماعي للموازنة العامة وهو تحقيق العدالة الاجتماعية وإعادة توزيع الدخل القومي بين الطبقات المختلفة في المجتمع لصالح الطبقات الفقيرة أو محدودة الدخل ، وذلك من خلال تمكين المواطنين من الحصول على المعلومات الخاصة بسياسة الإنفاق العام والإيرادات العامة التي تترجمها الموازنة العامة ، والتعرف على مقدار الدعم الحكومي المقدم للشرائح والطبقات المختلفة للمجتمع ، فضلاً عن إمكانية التحقق من ضمان وصول الخدمات المختلفة للمواطنين من صحة وتعليم وغيرها ، والمدرجة في الموازنة العامة للدولة خاصة المخصصة لأصحاب الدخل المحدود ، فضلاً عن ذلك

(١) د / علي الصاوي : ماهية المساءلة والشفافية ودورها في تعزيز التنمية الإنسانية ، مرجع سابق ، ص ٧ ، محمد هلال الخليلي : الشفافية ومكافحة الفساد : بين الصورة والواقع حالة قطر ، ورقة على هامش لقاء الاثنين (١٧) بتاريخ ٦ / ٨ / ٢٠١٢ م ، ص ٢ ، موقع الدكتور / علي خليفة الكواري :

<http://www.dr-alkuwari.net/node/372> .

(٢) محمد هلال الخليلي : الشفافية ومكافحة الفساد ، المرجع السابق ، ص ٤ .

Explorateur budgétaire , op. cit. p . 2 .

(٣) د / فاطمة إبراهيم خلف : السياسة المالية والفساد الإداري والمالي - دراسة تطبيقية في مصر للمدة ١٩٨٠ - ٢٠٠٨ م ، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية ، المجلد ٤ ، العدد ٧ ، السنة ٢٠١١ م ، ص ٢٢٦ .

فإن شفافية الموازنة العامة تضمن التوزيع العادل للإنفاق العام بين طبقات المجتمع المختلفة من ناحية ، وبين أقاليم الدولة المختلفة من ناحية أخرى^(١) .

وأكدت شراكة الموازنة العامة في مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٢م على أن شفافية الموازنة العامة ومشاركة الجمهور تعزز المساواة وتحقيق العدالة الاجتماعية عن طريق ملائمة الموارد الوطنية مع الأولويات الوطنية ، وضربت مثالاً بجنوب أفريقيا حيث ترتفع الإصابة بفيروس نقص المناعة على نحو مقلق ، وأشارت إلى أن الحكومة الوطنية قاومت برامج التمويل لمنع انتقال الفيروس من الأمهات الحوامل إلى أطفالهن ، وتوفير الأدوية المضادة للفيروسات القهقرية (ARVS) إلى المصابات بحجة أن هذه الخدمات لا يمكن تحملها مالياً ، ورداً على ذلك أطلقت " حملة العمل من أجل العلاج " (Treatment Action Campaign) ، وهي ائتلاف للمجتمع المدني ذات قاعدة عريضة ، وقامت بمقاضاة الحكومة أمام المحكمة ، ومن خلال تحليل بيانات الموازنة الحكومية المتاحة بشأن الإنفاق على الصحة ، تمكنت الحملة من الحصول على أدلة قوية على أنه كان يوجد أكثر مما يكفي في موازنة الصحة لدفع ثمن العقاقير المضادة للفيروس لجميع مواطني جنوب أفريقيا المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية ، فضلاً عن برنامج لمنع حدوث إصابات جديدة ، ففازت حملة العمل من أجل العلاج بقضيتها ، وزادت الحكومة من الإنفاق على علاج الفيروس بمبلغ ٦ مليارات دولار أمريكي ، وتوفير الأدوية إلى ١,٦ مليون شخص الذين كانوا لا يتلقون هذه المساعدة من قبل^(١) .

(١) محمد علي ناجي الرقيمي : شفافية الموازنة العامة في ضوء المعايير الدولية ، مرجع سابق ، ص ٤٦ .

(١) IBP :open budget Survey 2012, op. cit. p . 18 .

الفصل الثاني

المعايير الدولية لشفافية الموازنة العامة

تمهيد وتقسيم :

لقد لعبت المؤسسات المالية والاقتصادية الدولية^(١) دوراً هاماً في مجال تعزيز شفافية الموازنة العامة للدولة ، حيث أدركت هذه المؤسسات أن إضفاء طابع الشفافية على الموازنة العامة للدولة وإشراك المجتمع المدني في تدبير المال العام هو أكبر ضمانة للدول للاستفادة من إمكانياتها ومواردها المتاحة ، لذا حرصت على وضع مجموعة من المبادئ والمعايير التي تساعد الدول على ترسيخ الشفافية في موازنتها العامة^(٢) ومن المؤسسات التي اهتمت بشفافية الموازنة العامة ، صندوق النقد الدولي، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية (الانتوساي) ، شراكة الموازنة الدولية ، وأتناول هنا أهم المعايير والمبادئ التي وضعتها هذه المؤسسات من خلال أربعة مباحث على النحو التالي :

المبحث الأول : صندوق النقد الدولي وشفافية الموازنة العامة .

المبحث الثاني : منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وشفافية الموازنة العامة .

المبحث الثالث : المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الانتوساي) وشفافية الموازنة العامة .

المبحث الرابع : شراكة الموازنة الدولية وشفافية الموازنة العامة .

(١) المؤسسات المالية والاقتصادية الدولية هي مؤسسات تعمل في مجال الاستثمار العام والتنمية ، وهي مملوكة للدول الأعضاء بها ، وتعمل هذه المؤسسات على توفير التمويل ، والمعونة الفنية والمشورة في مجال السياسات والأبحاث وغيرها من أشكال الدعم غير المالي للحكومات في الدول النامية والانتقالية ، كما يعمل عدد ليس بالقليل من المؤسسات المالية الدولية على توفير التمويل للشركات العاملة في مجال الاستثمار بالعالم النامي ، ومن بين أهم المؤسسات المالية والاقتصادية الدولية المعروفة على نطاق واسع البنك الدولي ، وصندوق النقد الدولي .

مركز معلومات البنك : (Bic (Bank Information Center) ، المؤسسات المالية الدولية ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا : ورقة للمنظمات غير الحكومية ، أكتوبر ٢٠٠٧ م ، ص ٤ .

(٢) محمد علي ناجي الرقيمي : شفافية الموازنة العامة في ضوء المعايير الدولية ، مرجع سابق ، ص ٢٠ ، ٢١ .

المبحث الأول

صندوق النقد الدولي وشفافية الموازنة العامة

يعد صندوق النقد الدولي المؤسسة المالية والاقتصادية الأولى التي اهتمت بموضوع شفافية الموازنة العامة ، وذلك عن طريق إصدار ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة (The code of good practices on fiscal transparency) والذي تمت الموافقة عليه في إبريل عام ١٩٩٨ م ، والذي عدل في عام ٢٠٠٧ م بعنوان دليل شفافية المالية العامة (Manual on Fiscal Transparency) وقد تضمن هذا الميثاق مجموعة من المبادئ والممارسات التي تساعد على ضمان تقديم الحكومات صورة واضحة عن هيكلها ومواردها المالية ، ومن ثم فإن تطبيق الميثاق يتيح ضمانات للجمهور تكفل إجراء تقييم موثوق لسلامة سياسة المالية العامة^(١) .

وتتمثل المبادئ والممارسات التي تضمنها دليل شفافية المالية العامة (٢٠٠٧ م) فيما يلي^(٢) :

أولاً: وضوح الأدوار والمسئوليات

يندرج تحت هذه الركيزة مجموعة من المبادئ والممارسات التي تتمثل فيما يلي :

المبدأ الأول : 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 .

ويتم ذلك من خلال عدد من الممارسات أهمها ما يلي :

- ضرورة أن تكون اختصاصات السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية في مجال المالية العامة محددة بوضوح .

^(١) - IMF : How does The IMF encourage greater Fiscal Transparency , March 27, 2015 .

- Interim committee of the Board of th Governance of international Monetary Fund, communiqué international Monetary Fund, 16 April 1998 .

صندوق النقد الدولي : دليل شفافية المالية العامة (٢٠٠٧ م) ، ص ٩ .

^(٢) صندوق النقد الدولي : دليل شفافية المالية العامة (٢٠٠٧ م) ، ص ٤ : ٨ .

- ضرورة توخي الوضوح في تحديد مسؤوليات مختلف مستويات الحكومة والعلاقات فيما بينها .
- ضرورة الارتكاز على ترتيبات واضحة فيما يخص العلاقات بين الحكومة والمؤسسات العامة .
- ضرورة توخي العلانية في إدارة علاقات الحكومة مع القطاع الخاص وفقاً لقواعد وإجراءات واضحة .
- المبدأ الثاني : ينبغي وضع إطار قانوني وتنظيمي وإداري واضح لإدارة المالية العامة :

ويتم ذلك من خلال عدد من الممارسات أهمها ما يلي :

- ضرورة وجود قوانين ولوائح وإجراءات إدارية شاملة للموازنة العامة والضرائب وقضايا المالية العامة الأخرى لتنظيم عمليات التحصيل والارتباط والإنفاق بالنسبة للأموال العامة .
- ضرورة تيسير الإطلاع على القوانين والقواعد التنظيمية المتعلقة بتحصيل الإيرادات الضريبية وغير الضريبية ، وكذلك المعايير التي تسترشد بها الإدارة في ممارسة الصلاحيات الاستثنائية الإدارية عند تطبيقها ، والتأكد من وضوحها وسهولة فهمها .
- ضرورة إتاحة وقت كافٍ للتشاور بشأن التغييرات المقترحة في القوانين والقواعد التنظيمية ، وبشأن التغييرات الأوسع نطاقاً في مجال السياسات إن أمكن .
- ضرورة أن تكون الترتيبات التعاقدية بين الحكومة وكيانات القطاع العام أو القطاع الخاص ، بما في ذلك شركات الموارد والجهات المسؤولة عن إدارة حقوق الامتياز العامة ، متسمة بالوضوح وسهولة الإطلاع عليها .
- ضرورة وجود أساس قانوني واضح تستند إليه إدارة الخصوم والأصول الحكومية ، بما في ذلك منح حقوق الانتفاع بالأصول العامة أو استغلالها .

ثانياً : علانية عمليات الموازنة العامة

ويندرج تحت هذه الركيزة عدد من المبادئ أهمها ما يلي :

- المبدأ الأول : ينبغي أن تتقيد عملية إعداد الموازنة بمجدول زمني ثابت وأن تسترشد بالأهداف المحددة في مجال الاقتصاد الكلي وسياسة المالية العامة .

ويتم ذلك من خلال عدد من الممارسات أهمها ما يلي :

- ضرورة وضع جدول زمني لإعداد الموازنة العامة والتقييد به ، كما ينبغي إتاحة الوقت الكافي للهيئة التشريعية لكي تنظر في موضوع الموازنة .
 - ضرورة أن تكون الموازنة السنوية واقعية ، وينبغي إعدادها وعرضها ضمن إطار شامل متوسط الأجل للسياسات الاقتصادية الكلية وسياسة المالية العامة ، كما ينبغي توخي الوضوح في تحديد وتفسير أهداف المالية العامة وأي قواعد متعلقة بالمالية العامة .
 - ضرورة تقديم وصف لأهم الإجراءات على جانبي النفقات والإيرادات ومدى مساهمتها في تحقيق أهداف سياسة الموازنة العامة ، كما ينبغي تقديم تقديرات لآثارها الحالية والمقبلة على الموازنة وانعكاساتها الاقتصادية على النطاق الأوسع .
 - ضرورة أن تتضمن وثائق الموازنة تقييماً لاستمرارية المالية العامة ، كما ينبغي أن تكون الافتراضات الأساسية للتطورات والسياسات الاقتصادية واقعية ومحددة بوضوح .
 - ضرورة وجود آليات واضحة لتنسيق وإدارة الأنشطة داخل الموازنة وخارجها ضمن الإطار العام لسياسة المالية العامة .
- المبدأ الثاني : ينبغي توفير إجراءات واضحة لتنفيذ الموازنة ومتابعتها والإبلاغ بنتائجها .

ويتم ذلك من خلال عدد من الممارسات أهمها ما يلي :

- ضرورة أن يوفر النظام المحاسبي أساساً موثقاً لتابعة الإيرادات والالتزامات والمدفوعات والمتأخرات والخصوم والأصول .
- ضرورة موافاة الهيئة التشريعية بتقرير نصف سنوي في الوقت المناسب عن تطورات الموازنة ، كما ينبغي نشر تقارير أخرى أكثر تواتراً كل ثلاثة أشهر على الأقل .
- ضرورة موافاة السلطة التشريعية بمقترحات عن الإيرادات والنفقات التكميلية أثناء السنة المالية على نحو يتسق مع عرض الموازنة الأصلية .
- ضرورة موافاة السلطة التشريعية بالحسابات الختامية المدققة وتقارير هيئة التدقيق، بما في ذلك مطابقتها مع الموازنة المعتمدة ونشرها في غضون سنة .

ثالثاً : إتاحة المعلومات للإطلاع العام

ويندرج تحت هذه الركيزة عدد من المبادئ أهمها ما يلي :

المبدأ الأول : ينبغي تزويد الجمهور بمعلومات شاملة عن أنشطة المالية العامة السابقة والحالية والمقبلة ، وعن أهم المخاطر فيما يتصل بالمالية العامة .

ويتم ذلك من خلال عدد من الممارسات أهمها ما يلي :

- ضرورة أن تشمل وثائق الموازنة العامة والحسابات الختامية وغيرها من تقارير المالية العامة المنشورة جميع أنشطة الحكومة المركزية داخل الموازنة وخارجها .
- ضرورة توفير معلومات مماثلة للمعلومات الواردة في الموازنة السنوية عن حصيلة الموازنة في آخر سنتين على الأقل ، بالإضافة إلى التنبؤات وتحليل الحساسية بالنسبة لجماليات الموازنة الرئيسية في السنتين التاليتين للموازنة المعنية على الأقل .
- ضرورة أن تتضمن وثائق الموازنة بيانات تصف طبيعة النفقات الضريبية والالتزامات الاحتمالية والأنشطة شبه المالية التي تمارسها الحكومة المركزية ودلالاتها بالنسبة للمالية العامة ، بالإضافة إلى تقييم لأهم المخاطر في مجال المالية العامة .
- ضرورة تصنيف الإيرادات المحصلة من جميع مصادر الإيرادات الرئيسية ، بما في ذلك الأنشطة المتعلقة بالموارد والمساعدات الخارجية ، بصفة مستقلة في وثائق الموازنة السنوية .
- ضرورة قيام الحكومة المركزية بنشر معلومات عن مستوى وتكوين الدين العام والأصول المالية الحكومية ، وأهم الالتزامات بخلاف الدين ، وأصول الموارد الطبيعية .
- ضرورة أن تتضمن وثائق الموازنة الإبلاغ بالمركز المالي للحكومات دون المركزية وماليات المؤسسات العامة .
- ضرورة قيام الحكومة بنشر تقرير دوري عن المالية العامة في الأجل الطويل .

المبدأ الثاني : ينبغي توفير معلومات عن المالية العامة بشكل يتيسر معه تحليل السياسات ويعزز المساءلة .

ويتم ذلك من خلال عدد من الممارسات أهمها :

- ضرورة التوسع في توزيع مرشد موجز للموازنة يتسم بالوضوح والبساطة في موعد تقديم الموازنة السنوية .
- ضرورة إبلاغ بيانات المالية العامة على أساس إجمالي مع التمييز بين الإيرادات والنفقات والتمويل ، وتصنيف النفقات على أساس الفئات الاقتصادية والوظيفية والإدارية .

- ضرورة إبلاغ السلطة التشريعية سنوياً بالنتائج المحرزة على مستوى أهداف برامج الموازنة الرئيسية .

المبدأ الثالث : يجب التعهد بنشر معلومات المالية العامة في الوقت المناسب .

ويتم ذلك من خلال الممارسات التالية :

- ضرورة أن يكون نشر معلومات المالية العامة في الوقت المناسب التزاماً قانونياً على الحكومة .

- ضرورة التصريح مسبقاً بالجدول الزمنية لنشر معلومات المالية العامة والتقييد بها .

رابعاً : ضمانات الموضوعية

ويندرج تحت هذه الركيزة مجموعة من المبادئ والممارسات التالية :

المبدأ الأول : يجب أن تستوفي بيانات المالية العامة معايير جودة البيانات المتعارف عليها .

ويتم ذلك من خلال الممارسات التالية :

- يجب أن تكون تنبؤات الموازنة وتحديثاتها بمثابة انعكاس للاتجاهات العامة الأخيرة في الإيرادات والنفقات ، والتطورات الاقتصادية الكلية الأساسية ، والالتزامات المحددة على صعيد السياسات .

- يجب أن تشير الموازنة السنوية والحسابات الختامية إلى الأساس المحاسبي المستخدم في إعداد بيانات المالية العامة وعرضها ، وينبغي إتباع المعايير المحاسبية المتعارف عليها .

- يجب أن تكون البيانات الواردة في تقارير المالية العامة متسقة داخلياً ومطابقة للبيانات ذات الصلة المستمدة من مصادر أخرى .

المبدأ الثاني : ينبغي إخضاع أنشطة المالية العامة للرقابة الداخلية الفعالة وأن تتوفر لها الضمانات الوقائية .

ويتم ذلك من خلال الممارسات التالية :

- يجب أن تكون المعايير الأخلاقية لسلوك الموظفين العموميين واضحة ومعلنة بما فيه الكفاية .

- يجب توثيق إجراءات وشروط التوظيف في القطاع العام وإتاحتها للأطراف المعنية .

- يجب تيسير الإطلاع على لوائح التوريد المستوفية المعايير الدولية ومراعاتها في الواقع العملي .

- يجب توخي العلانية في عمليات شراء وبيع الأصول العامة ، مع تحديد المعاملات الكبيرة بصفة مستقلة .
- يجب إخضاع أنشطة الحكومة العامة ومالياتها للتدقيق الداخلي ، مع إفصاح المجال لمراجعة إجراءات التدقيق .
- يجب توفير الحماية القانونية لإدارة الإيرادات الوطنية ضد أي توجهات سياسية ، وأن تضمن هذه الإدارة حقوق الممولين وطرح تقارير دورية عن أنشطتها للإطلاع العام .

المبدأ الثالث : ينبغي إخضاع معلومات المالية العامة للفحص الخارجي .

ويتم ذلك من خلال الممارسات التالية :

- ضرورة إخضاع المالية العامة والسياسات للتمحيص بمعرفة هيئة وطنية لتدقيق الحسابات أو هيئة مماثلة مستقلة عن السلطة التنفيذية .
- يتعين على الهيئة الوطنية لتدقيق الحسابات أو الهيئة المماثلة موافاة السلطة التشريعية بجميع تقاريرها ، بما في ذلك التقرير السنوي ، ونشرها ، مع ضرورة وجود آليات لرصد إجراءات المتابعة .
- ضرورة دعوة خبراء مستقلين لتقييم تنبؤات المالية العامة ، والتنبؤات الاقتصادية التي تستند إليها ، وافترضاها الأساسية .
- ضرورة توفير الاستقلال المؤسسي للجهاز الإحصائي الوطني للتحقق من جودة بيانات المالية العامة .

المبحث الثاني

منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وشفافية الموازنة العامة

أصدرت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أفضل الممارسات المعنية بشفافية الموازنة العامة عام ٢٠٠١ م ، بغرض استخدامها كأداة مرجعية ، وهي تؤيد الإفصاح الكامل عن جميع المعلومات المتعلقة بالمالية العامة في الوقت المناسب وبطريقة منتظمة ، وتتضمن مجموعة من أفضل الممارسات المعنية بأهم تقارير إعداد الموازنة ، والمعلومات المحددة التي يتعين الإفصاح عنها ، وجودة البيانات ونزاهتها^(١) .

وتقع الممارسات النموذجية التي أعدتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في ثلاثة أقسام ، يضم القسم الأول تقارير الموازنة الرئيسية التي يجب أن تقدمها الحكومات ومحتواها العام ، ويتناول القسم الثاني النقاط المحددة التي يجب أن تكشفها التقارير ، بما فيها معلومات عن الأداء المالي وغير المالي ، ويلقي القسم الثالث الضوء على ممارسات ضمان جودة ووحدة التقارير ، ولقد تم تصميم الممارسات النموذجية بشكل تكون فيه أداة مرجعية للدول الأعضاء وغير الأعضاء بهدف زيادة درجة شفافية الموازنة العامة في هذه الدول^(٢) .

● وقد تناول القسم الأول الخاص بتقارير الموازنة ما يجب أن تكون عليه الموازنة العامة للدولة ، وجاء على النحو التالي^(٣) :

- الموازنة هي الوثيقة الأهم حول السياسات الحكومية ، ويجب أن تكون شاملة ، تضم كل إيرادات ونفقات الحكومة ، بحيث يمكن تقييم عمليات المفاضلة الضرورية بين مختلف السياسات الاقتصادية المتاحة .
- يجب تقديم مشروع الموازنة إلى البرلمان قبل مهلة كافية ليتمكن البرلمان من دراسته بشكل جيد ، ولا يجوز أن تقل هذه المهلة بحال من الأحوال عن ثلاثة أشهر قبل بداية السنة المالية ، ويجب أن يصادق البرلمان على الموازنة قبل بداية السنة المالية .
- يجب أن تتضمن الموازنة ، والوثائق ذات الصلة ، شرحاً مفصلاً عن كل برامج الإيرادات أو النفقات .

^(١) صندوق النقد الدولي : دليل شفافية المالية العامة (٢٠٠٧م) ، مرجع سابق ، ص ١٢ .

^(٢) OCDE : transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de L' OCDE, Revue de L' OCDE Sur La gestion budgétaire, 2012, p. 7 .

^(٣) OCDE : transparence budgétaire, op. cit. p. 8 .

- يجب أن تتضمن الموازنة إطاراً متوسط الأجل يوضح كيف ستتطور الإيرادات والنفقات خلال فترة تغطي على الأقل سنتين بعد انقضاء السنة المالية التالية ، كما يجب أن يكون مشروع الموازنة الحالي منسجماً مع التنبؤات التي تضمنتها التقارير المالية السابقة حول الفترة المعنية ، ويجب شرح كل الانحرافات المهمة عن تلك التنبؤات .
- بالنسبة لكل برنامج يجب تقديم معلومات مقارنة عن الإيراد والإنفاق خلال العام الماضي وخطة محدثة للسنة الحالية ، كما يجب تقديم معلومات مقارنة مشابهة بالنسبة لبيانات الأداء غير المالي .
- إذا كان ثمة إيرادات ومصاريف ثابتة ومقررة في التشريعات الدائمة ، فيجب إيرادها في الموازنة هي وغيرها من الإيرادات والنفقات ، لأغراض تتعلق بتوفير المعلومات .
- يجب عرض النفقات بقيم إجمالية ، ويجب أن يؤخذ الإيراد المخصص وتكاليف المستخدمين بعين الاعتبار على نحو مستقل .
- يتم تصنيف النفقات حسب الجهة المعينة (وزارة أو هيئة مثلاً) ، كما يجب تقديم معلومات إضافية حسب التصنيف الاقتصادي والوظيفي للنفقات .
- يجب أن تتضمن الموازنة مناقشة شاملة للموجودات والأصول المالية للحكومة ، والموجودات غير المالية ومخصصات رواتب الموظفين ومخصصات الطوارئ بما ينسجم مع الممارسات النموذجية الخاصة بذلك .

• وتضمن القسم الثاني الخاص بالإفصاحات المحددة ما يلي⁽¹⁾ :

بالنسبة للفرضيات الاقتصادية :

- يجب الإفصاح عن كافة الفرضيات الاقتصادية الأساسية بوضوح ، وهذا يتضمن توقعات نمو الناتج المحلي الإجمالي ، وتركيبية هذا الناتج ، ومعدلي العمالة والبطالة ، والحساب الجاري ومعدلات التضخم والفائدة (السياسة النقدية) .
- يجب إجراء تحليل الحساسية حول أثر تغيرات المؤشرات الاقتصادية الأساسية على الموازنة .

بالنسبة للنفقات الضريبية :

وهي التكلفة التي تنعكس على الإيرادات الضريبية جراء المعاملة التفضيلية التي تعامل بها نشاطات معينة .

⁽¹⁾ OCDE : transparence budgétaire, op . cit. pp. 12 – 13 .

- يجب الإفصاح عن القيمة المقدرة من النفقات الضريبية الأساسية كمعلومات إضافية في الموازنة ، ويجب ما أمكن ، دمج مناقشة النفقات الضريبية بالنسبة لقطاعات وظيفية معينة مع مناقشة النفقات العامة لتلك القطاعات بغرض المساعدة على اتخاذ الخيارات الصحيحة للموازنة .

بالنسبة للموجودات والمطلوبات المالية :

- يجب الإفصاح عن كافة المطلوبات والموجودات المالية في الموازنة وفي تقرير منتصف ونهاية العام ، كما يجب الإفصاح عن النشاط الافتراضي الشهري في التقارير الشهرية والوثائق المتعلقة بها .

- يجب الإفصاح عن أدوات إدارة الدين ، مثل العقود المسبقة وصفقات مبادلة الدين .

- يجب تصنيف الموجودات المالية وفق بنودها الأساسية ، بما فيها النقدية ، والأوراق المالية ، والاستثمارات في المشاريع ، والقروض المقدمة إلى جهات أخرى ، ويجب بقدر الإمكان الإفصاح عن نقاط القصور في كل بند حسب تواريخها .

بالنسبة للموجودات غير المالية :

- يجب الإفصاح عن الموجودات غير المالية مثل العقارات والمعدات .

- يجب تمييز الأصول غير المالية ضمن عملية موازنة ومحاسبة تقوم على أساس الاستحقاق ، وهذا يتطلب تقدير قيمة هذه الموجودات واختيار معدلات الإهلاك المناسبة ، ويجب الإفصاح التام عن طرق تقدير قيمة الموجودات وتقدير الإهلاكات .

بالنسبة لمخصصات رواتب المتقاعدين :

- يجب الإفصاح عن مخصصات رواتب المتقاعدين في الموازنة ، وفي تقرير منتصف العام وتقرير نهاية العام ، وهذه المخصصات تمثل الفارق بين المنافع المتراكمة الناجمة عن خدمة ماضية والمساهمات التي قدمتها الحكومة لقاء هذه المنافع .

- يجب الإفصاح عن الفرضيات الأساسية للدراسات التي تحكم مخصصات رواتب المتقاعدين ، ويجب تقدير قيمة كل الموجودات ذات العلاقة برواتب الموظفين التقاعدية وفقاً لقيمة السوق .

بالنسبة لمخصصات الطوارئ :

ومخصصات الطوارئ هي تلك المخصصات التي يرتبط تأثيرها في الموازنة بأحداث مستقبلية قد تحدث وقد لا تحدث ، ومن أمثلتها ضمانات القروض الحكومية ، وبرامج التأمين الحكومية ، والدعاوى القانونية ضد الحكومة .

- يجب الإفصاح عن كل المخصصات الطارئة المهمة في الموازنة وفي تقرير منتصف العام وفي البيانات المالية السنوية .
- يجب الكشف ، حيث يكون مناسباً ، عن المقدار الكلي لمخصصات الطوارئ وتصنيفها وفقاً لبنودها الرئيسية بما يشير إلى طبيعتها ، ويجب الإفصاح ، كلما أمكن ذلك ، عن المعلومات المتعلقة بجوانب القصور في كل بند حسب تاريخها ، وفي الحالات التي لا يمكن فيها تقدير مخصصات الطوارئ كمياً يجب وضعها في قائمة وتوصيفها .

المبحث الثالث

المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الإنتوساي) وشفافية الموازنة العامة

تقتضي شفافية الموازنة العامة إنشاء هيئة تدقيق وطنية بمقتضى القانون ، وقد تضمن إعلان ليما بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية الصادر عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (إنتوساي) قائمة شاملة بالأهداف والقضايا المتعلقة بتدقيق الحسابات الحكومية^(١) .

ويعتبر إعلان ليما من أهم الإعلانات التي صدرت عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (إنتوساي) ، وقد صدر هذا الإعلان في المؤتمر التاسع المنعقد في ليما عاصمة دولة بيرو في عام ١٩٧٧ م ، وقد اشتمل هذا الإعلان على بعض القواعد الأساسية التي يمكن الاسترشاد بها في القيام بأعمال الرقابة ، ولقد احتوى هذا الإعلان على خمسة وعشرين قسماً اهتمت جميعها بتوضيح الكثير من مفاهيم الرقابة المالية وكيفية تأديتها^(٢) .

وأتناول بإيجاز المبادئ التي تناولها إعلان ليما ومعايير التدقيق على النحو التالي :

أولاً : المبادئ الأساسية للرقابة المالية^(٣) :

(١) الاستقلال : يجب أن ينص دستور الدولة على إنشاء الهيئة العليا للرقابة المالية فيها ، وعلى ضرورة استقلالها ، ولا بد من تقرير حماية تشريعية ملائمة لهذا الاستقلال ، ويجب أن يتوفر لها الاستقلال الوظيفي والتنظيمي المطلوب كي تتمكن من القيام بأعمالها واختصاصاتها ، ويجب أن يتحقق الاستقلال لأعضاء وموظفي الهيئة العليا للرقابة المالية ، وأن يتحقق كذلك الاستقلال المالي للهيئات العليا للرقابة المالية .

(٢) العلاقة بالسلطة التشريعية والحكومة والإدارة المركزية : هذه العلاقة يجب أن ينظمها الدستور وذلك وفقاً لظروف ومتطلبات كل بلد .

(٣) سلطات الهيئات العليا للرقابة المالية : يجب أن يكون للهيئات العليا للرقابة المالية الحق في الحصول على كل السجلات والوثائق المتعلقة بالإدارة المالية ، كما يجب أن تكون مخولة بأن تطلب شفهيّاً أو خطياً من الهيئة الخاضعة للرقابة أية معلومات ترى أنها ضرورية ، فيجب أن تشمل صلاحيات الهيئة العليا للرقابة المالية إجراء

(١) صندوق النقد الدولي : دليل شفافية المالية العامة (٢٠٠٧م) ، مرجع سابق ، ص ١٥٥ .

(٢) ماجد محمد سليم أبوهديف : تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية دراسة تطبيقية على المؤسسات الحكومية في قطاع غزة ، رسالة ماجستير ، كلية التجارة ، الجامعة الإسلامية - غزة ، ١٤٢٧هـ - ٢٠٠٦م ، ص ٦٢ .

(٣) يراجع ذلك تفصيلاً : الإنتوساي : إعلان ليما ، المؤتمر التاسع ، ١٩٧٧م .

التحقيقات ، وإنفاذ النتائج ، والاعتماد على الفتاوى التي تصدر عن خبراء الهيئة ، وكذلك عرض بعض مشاريع النظم المتعلقة بالإجراءات المحاسبية على الهيئات العليا للرقابة المالية حرصاً على سلامتها وانتظامها ، وعندئذٍ لا يمكن للجهات المختصة إصدارها إلا بعد الاتفاق بشأنها مع هيئات الرقابة .

(٤) أساليب الرقابة المالية : يجب أن تتمتع الهيئة العليا للرقابة المالية بالقدرات والاستقلالية اللازمة لتحديد برامج عملها ، فيجب أن تقوم بالرقابة وفقاً لبرنامج تضعه بنفسها ، وأن أساليب الرقابة يجب أن تكون دوماً مواكبة لتقدم العلوم والتقنية المتعلقة بالإدارة ، ومن الملائم أن يتم إعداد دليل للرقابة الداخلية ليكون مساعداً للمدققين في قيامهم بأعمالهم .

(٥) الإبلاغ بالنتائج : يجب أن تطالب الهيئة العليا للرقابة المالية بنص الدستور بأن تقدم سنوياً وبصورة مستقلة تقارير إلى السلطة التشريعية أو إلى أية سلطة عامة أخرى مختصة وتضمنها ملاحظاتها ، ويجب أن ينشر هذا التقرير ، ويجب أن تخول الهيئة العليا للرقابة المالية بأن تقدم تقارير أخرى في كل وقت تراه مناسباً ما بين مواعدي تقديم التقرير السنوي وذلك بشأن الملاحظات التي تكون على مستوى معين من الأهمية والخطورة ، والتقارير التي تصدرها الهيئة العليا للرقابة المالية يجب أن تطرح الوقائع وتقومها بأسلوب موضوعي وواضح وأن تكون معالجتها محصورة بالقضايا الجوهرية الهامة فقط كما يجب أن تكون صياغة التقارير دقيقة ومفهومة .

ثانياً : معايير التدقيق : وهي تشمل ما يلي^(١) :

(١) المبادئ الأساسية : يجب وضع نظم ملائمة للإعلام والرقابة والتقييم والإبلاغ داخل الحكومة يسهل عملية المساءلة ، وعلى السلطات المعنية أن تتأكد من إصدار معايير محاسبية مقبولة لإبلاغ البيانات المالية المتعلقة باحتياجات الحكومة والإفصاح عنها ، كما يجب أن يقوم كل مكتب لتدقيق الحسابات بوضع سياسة عامة تحدد ما يعتزم التقيده به من معايير المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة أو غيرها من المعايير ، حتى يضمن ارتفاع مستوى الجودة فيما يقوم به من أعمال .

(٢) المعايير العامة : يجب أن يكون المدققون المنفردون ومكتب التدقيق مستقلين عن السلطة التنفيذية وعن الهيئة التي يجري تدقيق حساباتها ، وأن يكونوا بمنأى عن أية تأثيرات سياسية ، ويجب أن يتمتع المدققون ومكتب التدقيق بالكفاءة

(١) صندوق النقد الدولي : دليل شفافية الموازنة العامة (٢٠٠٧م) ، مرجع سابق ، ص ١٥٦ ، ١٥٧ .

المطلوبة ، ويجب أن يتجنبوا أي تضارب في المصالح ، وأن يوجهوا العناية والاهتمام اللازمين للتقيد بمعايير تدقيق الحسابات التي حددتها منظمة إنتوساي أو بأي معايير محددة أخرى لتدقيق الحسابات .

(٣) المعايير الميدانية : ينبغي أن يضع مراجعو الحسابات خطة لإجراء المراجعات بالشكل المناسب ، وأن يقوموا بتصميم إجراءات التدقيق القانونية على نحو يضمن بدرجة معقولة رصد الأخطاء والتجاوزات والأعمال غير المشروعة التي قد تؤثر بشكل مباشر وفعلي على المبالغ التي تتضمنها البيانات المالية ، وينبغي أن يحدد المراجعون درجة الوثوقية التي تتمتع بها الرقابة الداخلية ، وينبغي أن تتضمن أهداف التدقيق القانونية تقديم ما يؤكد اكتمال وصحة موازنة الدولة وحساباتها ، وينبغي أن يخضع عمل هيئة المدققين لإشراف مناسب .

(٤) معايير الإبلاغ : يقوم رئيس المدققين ، بعد كل عملية تدقيق ، بإعداد تقييم أو تقرير خطي يستعرض فيه نتائج التدقيق بأسلوب سهل الفهم ، مع الاكتفاء بالمعلومات المؤيدة بأدلة تستند إلى عملية التدقيق المتخصصة والوثيقة الصلة ، ويجب أن يتضح في تقارير التدقيق استقلال الرأي والموضوعية والإنصاف والإيجابية ، أي تتناول الإجراءات العلاجية الواجب اتخاذها في المستقبل .

هذا وقد تضمن المعيار رقم (٢٠) لمنظمة الإنتوساي عدد من مبادئ الشفافية والمساءلة ، والتي تمثلت فيما يلي^(١) :

المبدأ الأول : تقوم الأجهزة العليا للرقابة بأداء مهمتها ضمن إطار قانوني يتيح المساءلة والشفافية .

المبدأ الثاني : تقوم الأجهزة العليا للرقابة بالإفصاح عن تفويضها القانوني ومسئولياتها ورسالتها وإستراتيجيتها للعموم .

المبدأ الثالث : تتبنى الأجهزة العليا للرقابة معايير وعمليات ومنهجيات للرقابة تتسم بالموضوعية والشفافية .

المبدأ الرابع : تطبق الأجهزة العليا للرقابة معايير عليا للنزاهة والأخلاقيات على موظفيها من مختلف الدرجات .

المبدأ الخامس : تتأكد الأجهزة العليا للرقابة أن مبادئ المساءلة والشفافية لا تشوبها شبهة عندما تقوم بالاستعانة بمصادر خارجية ؛ من أجل إنجاز أنشطتها .

(١) المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الإنتوساي) ، المعيار رقم (٢٠) ، مبادئ الشفافية والموازنة ، ص ٢ - ٦

المبدأ السادس : تقوم الأجهزة العليا للرقابة بإدارة عملياتها باقتصاد وكفاءة وفعالية وطبقاً للقوانين والتنظيمات كما تقوم بنشر تقارير للعموم حول هذه الجوانب.

المبدأ السابع : تقوم الأجهزة العليا للرقابة بإعداد تقارير لفائدة العموم حول نتائج رقابتها وحول استنتاجاتها بخصوص الأنشطة الحكومية بصورة عامة .

المبدأ الثامن : تتواصل الأجهزة العليا للرقابة بصفة منتظمة وشاملة حول أنشطتها وحول نتائج عمليات الرقابة التي تقوم بها وذلك عبر وسائل الإعلام والمواقع الإلكترونية وعبر وسائل أخرى .

المبدأ التاسع : تستخدم الأجهزة العليا للرقابة الاستشارة الخارجية المستقلة ومراجعة النظراء ؛ من أجل تحسين جودة ومصداقية عملها .

ولا شك أن إنشاء هيئة عليا للتدقيق والرقابة على العمليات المالية للحكومة ، وإلزامها بنشر ما توصلت إليه للجماهير وعبر وسائل الإعلام والمواقع الإلكترونية ، يساهم في تحقيق الشفافية المالية ، وشفافية الموازنة العامة بصفة خاصة .

المبحث الرابع

شراكة الموازنة الدولية وشفافية الموازنة العامة

تقوم شراكة الموازنة الدولية بإعداد مسح الموازنة المفتوحة لقياس مدى الشفافية والمشاركة المجتمعية والمساءلة فيما يتعلق بالموازنات العامة في بلدان حول العالم^(١).

ويعد مسح الموازنة المفتوحة هو الإجراء الوحيد والمقارن لشفافية الموازنة والمشاركة والإشراف في مختلف أرجاء العالم ، ويتم تنفيذ هذا المسح من خلال باحثين مستقلين يقيمون في كل دولة من الدول التي يتم إجراء المسح عليها والذين يقومون بإجراء التحليلات للرد على الأسئلة الواقعية التي عددها ١٤٠ سؤالاً ، وتتم مراجعة النتائج من خلال خبراء لا يتم الكشف عن هويتهم ، كما تتم دعوة الحكومات في كل الدول التي خضعت للمسح كذلك لمراجعة النتائج والتعليق عليها، وأغلب الأسئلة تستطلع مقدار معلومات الموازنة التي تتم إتاحتها للعامة من خلال وثائق الموازنة الرئيسية الثمانية ، وبناءً على الإجابات على الأسئلة المطروحة يتم إعطاء كل دولة نتيجة بين الصفر والـ ١٠٠ على مؤشر الموازنة المفتوحة ، والذي يعد إجراء مقارن واسع النطاق لشفافية الموازنة ، وتتضمن الأسئلة المطروحة ١٦ سؤالاً تنظر في أمر فرص مشاركة العامة في عمليات الموازنة ، و ١٥ سؤالاً تنظر في أمر قوة جهازي الإشراف الرسميين ، أي السلطة التشريعية وجهاز المراقبة الأعلى^(٢).

وقد قدمت شراكة الموازنة الدولية عدداً من التوصيات في مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٢م ، وكذلك في مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٥م ، وفيما يلي نشير إلى هذه التوصيات :

(١) توصيات مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٢م^(١) :

- على الدول التي تقع في آخر فئتين لمؤشر الموازنة المفتوحة ضمان نشر ما لا يقل عن الحد الأدنى من وثائق الموازنة ، بما في ذلك مقترح السلطة التنفيذية للموازنة ، والموازنة المقررة ، وتقرير المراجعة ، وموازنة المواطنين ، وذلك بطريقة منتظمة وفي الوقت المناسب ، وعقد جلسات الاستماع العامة في البرلمان لنشر معلومات الموازنة وجمع آراء المواطنين بشأن سياسات الموازنة .
- على الدول التي تقع في الفئة الوسطى لمؤشر الموازنة المفتوحة العزم على توفير معلومات الموازنة المهمة حسب القياس وذلك لرفع نقاط مؤشر الموازنة

(١) IBP : International Budget partnership, open Budget survey 2012, p. 9 .

(٢) IBP : International Budget partnership, open Budget survey 2015, p. 2 .

(٣) IBP : International Budget partnership, open Budget survey 2012, P. 13 .

المفتوحة الخاصة بها إلى فوق ٦٠ درجة ، ويمكنهم القيام بذلك من خلال تحسين شمولية وثائق الموازنة الحالية ، وتعزيز المزيد من إشراك المواطنين في عمليات الموازنة ، وضمان أن السلطات التشريعية وأجهزة الرقابة العليا تتوفر لديها الموارد اللازمة لتنفيذ وظيفتهم الرقابية على نحو فعال .

- على جميع الدول العمل على دفع آليات المشاركة الأساسية والمبتكرة في جميع مراحل عملية الموازنة ، ويتعين على جميع الدول نشر جميع وثائق الموازنة الخاصة بهم على شبكة الانترنت في تنسيقات " مقروءة آلياً " مثل جدول بيانات إكسل والتي تسهل التحليل .

(٢) توصيات مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٥م^(١) :

- نشر المزيد من المعلومات : يجب أن تعمل كل الجهات الفاعلة نحو زيادة عدد الوثائق المنشورة في الدول التي تكون نتيجة مؤشر الموازنة المفتوحة بها ٤٠ أو أقل ، بالإضافة إلى زيادة شمولية الوثائق في الدول التي تكون النتيجة فيها بين ٤٠ و ٦٠ .
- إضفاء الطابع المؤسسي على المكاسب فيما يتعلق بالشفافية : يجب أن تضمن كل الجهات الفاعلة ألا تنتكس المكاسب التي يتم تحقيقها فيما يتعلق بالشفافية ، سواء من خلال نشر الوثائق التي لم يتم نشرها في الماضي أو تحسين محتويات وثائق الموازنة ، فمن شاء الحفاظ على هذه المكاسب أن يضمن أن تبقى شفافية الموازنة في مسار إيجابي وأن تتحسن بشكل تزايدى .
- توفير المزيد من الفرص لمشاركة العامة : يجب أن تدعم السلطات التشريعية عمل جلسات استماع تشريعية مفتوحة حول الموازنة تسمح للعامة خلالها بتقديم شهاداتهم ، ويجب أن يقوم فرع السلطة التنفيذية بتطوير آليات مثل الموازنات التشاركية والمراجعات الاجتماعية ؛ من أجل الحصول على آراء العامة أثناء تكوين وتنفيذ الموازنة .
- تمكين الجهات الإشرافية : يجب أن تسعى كل الجهات الفاعلة نحو تحسين القدرات التشريعية ؛ من أجل المشاركة في الموازنة بطريقة مفيدة من خلال الوصول إلى الأبحاث والقدرات التحليلية بشكل أفضل ، ويجب أن تدعم جميع الجهات الفاعلة مؤسسات المراجعة العليا فيما يتعلق بوضوح إجراءات مراقبة عمليات المراجعة وتقييم عمليات المراجعة كل على حدة بهدف زيادة جودة واعتمادية التقارير التي تعدها تلك الجهات .

^(١) IBP : International Budget partnership, open Budget survey 2015, PP. 5 – 6 .

• تعزيز تطوير الأنظمة البيئية الخاضعة للمحاسبة والمتكاملة فيما يتعلق بالموازنة: لن يشعر أحد بالرضا إلا إذا كانت الأعمدة الأساسية الثلاثة المتعلقة بإمكانية المحاسبة فيما يخص الموازنة (وهي الشفافية والمشاركة والإشراف) في منتهى القوة ، وبخلاف ذلك فإن هذا يعني أن هناك توازنات وفحوصات مناسبة غير مطبقة في عملية الموازنة .

فالشفافية تعد حالة ضرورية لضمان إمكانية إجراء المناقشات الكاملة المتعلقة بالموازنة والمراقبة المناسبة للموازنة ، ومع ذلك فهي لا تكفي بمفردها ، فخلق الظروف التي يمكن أن تتم محاسبة الحكومات في ظلها ، وبصفة دائمة عن إدارة الأموال العامة بالشكل الفعال وبكفاءة يتطلب خلق فرص مفيدة للمواطنين وللمجتمع المدني للمشاركة في عملية الموازنة ، كما أنه يتطلب كذلك الإشراف الرسمي القوي من السلطات التشريعية ومكتب المراجعة القومي (والذي يطلق عليه اسم جهاز الرقابة الأعلى) لمحاسبة الحكومات على كيفية تجميعها للأموال العامة وكيفية إنفاقها⁽¹⁾ .

⁽¹⁾ IBP : International Budget partnership, open Budget survey 2015 , P. 11 .

الفصل الثالث

آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مراحلها المختلفة

تمهيد وتقسيم :

من المعلوم أن الموازنة العامة للدولة تمر بعدد من المراحل المستمرة والمتعاقبة ، وتسمى هذه المراحل " بدورة الموازنة " والتي تتكون من أربعة مراحل هي : مرحلة الإعداد ، مرحلة الاعتماد ، مرحلة التنفيذ ، مرحلة الرقابة والتقييم ، ويتعين أن تتوفر مجموعة من الممارسات السليمة والمبادئ والقواعد والإجراءات ، في كل مرحلة من هذه المراحل بما يعزز من شفافية الموازنة ويعزز أيضاً من المساءلة والرقابة والانضباط المالي للمالية العامة للدولة ، وليبيان آليات تعزيز الشفافية في الموازنة العامة في كل مرحلة من مراحلها المختلفة ، أقسم هذا الفصل إلى أربعة مباحث على النحو التالي :

المبحث الأول : آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مرحلة إعدادها .

المبحث الثاني : آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مرحلة اعتمادها .

المبحث الثالث : آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مرحلة تنفيذها .

المبحث الرابع : آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مرحلة التدقيق والتقييم .

المبحث الأول

آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مرحلة إعدادها

يعد إعداد الموازنة العامة المرحلة الأولى من مراحل دورة الموازنة العامة وأدقها وأهمها ، حيث يمر مشروع الموازنة العامة بعدد من الخطوات قبل أن يتخذ الصيغة التي يعرض فيها على السلطة التشريعية لاعتماده^(١) .

ويتم إعداد الموازنة العامة بقيام السلطة المختصة بالإعداد بوضع التقديرات الدقيقة والمناسبة للنفقات وما يلزمها من إيرادات ، وكذلك تحديد أولويات الإنفاق على كافة المجالات المختلفة ، ملتزمة في ذلك بعدد من المبادئ اللازمة لإعداد مشروع الموازنة العامة ، والتي تتمثل في سنوية الموازنة العامة ، وحدة الموازنة العامة ، عمومية الموازنة العامة ، توازن الموازنة العامة^(٢) وتعد السلطة التنفيذية هي الجهة المختصة بإعداد وتحضير الموازنة العامة ، ويستند اختصاص السلطة التنفيذية في هذا الشأن إلى عدد من الاعتبارات أهمها : أن السلطة التنفيذية لديها العديد من المعلومات والبيانات التي تجعلها أجدر من غيرها على تقدير أوجه الإنفاق المختلفة التي تحتاجها كل وزارة من الوزارات ، وكذلك تقدير أوجه الإيرادات المختلفة والمبالغ المنتظر تحصيلها ، هذا فضلاً عن كونها السلطة المسؤولة عن تنفيذ الموازنة العامة ؛ ومن ثم يكون من المنطقي أن يعهد إليها بإعداد وتحضير الموازنة العامة^(٣) .

وإذا كانت السلطة التنفيذية هي التي تتولى عملية إعداد الموازنة العامة ، فإن شفافية الموازنة في هذه المرحلة تشير العديد من الجوانب الفنية والإجرائية والتشريعية التي ينبغي على السلطة التنفيذية أن تلتزم بها .

• وقد تضمن دليل شفافية المالية العامة الصادر عام ٢٠٠٧ م عن صندوق النقد الدولي مجموعة من المبادئ التي يجب مراعاتها عند إعداد الموازنة العامة والتي من

(١) يراجع هذه الخطوات : د / علي لطفي : اقتصاديات المالية العامة ، مكتبة عين شمس ، ١٩٨٥ - ١٩٨٦ م ، ص ٢٧٧ ، ٢٧٨ ، د / مصطفى حسني مصطفى : مبادئ علم المالية العامة ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ١٩٩٩ م ، ص ٦٧٦ ، ٦٧٧ ، د / محمود الطنطاوي الباز ، طارق محمود عبد السلام : المالية العامة والتشريع الضريبي ، بدون دار نشر ، ٢٠٠٩ م ، ص ٢٧٠ ، ٢٧١ ، د / عبد الحكيم مصطفى الشراقوي : مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي في ضوء القانون البحريني ، بدون دار نشر ، الطبعة الأولى ٢٠١٣ م ، ص ٤١٨ ، ٤١٩ .

(٢) يراجع هذه المبادئ تفصيلاً : د / أحمد عبد الصبور عبد الكريم : آليات تعزيز الشفافية في الموازنة العامة ، مرجع سابق ، ص ٥١ - ٥٣ .

(٣) يراجع هذه الاعتبارات تفصيلاً : د / مصطفى حسني مصطفى : مبادئ علم المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٦٧٤ ، ٦٧٥ ، د / علي لطفي : اقتصاديات المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٢٧٥ ، ٢٧٦ ، د / زين العابدين ناصر : مبادئ علم المالية العامة والنظام الضريبي المصري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٣ م ، ص ٤٨ ، ٤٩ ، د / عبد الحميد محمد القاضي : اقتصاديات المالية العامة والنظام المالي في الإسلام ، دار الجامعات المصرية ، الإسكندرية ١٩٨٠ م ، ص ٢٩٣ .

شأنها أن تحقق شفافية الموازنة العامة في هذه المرحلة ، وهذه المبادئ تمثلت فيما يلي^(١) :

١- ضرورة توافر جدول زمني ثابت تنقيد به عملية إعداد الموازنة ، وإتاحة الوقت الكافي للسلطة التشريعية للنظر في مشروع الموازنة :

فمن أهم السمات في شفافية عملية إعداد الموازنة العامة وجود جدول زمني موثوق ومتاح للاطلاع العام ، إلى جانب الإجراءات المصاحبة لهذه العملية ، بحيث تنقيد بها السلطة التنفيذية بدقة ، وهذا من شأنه أن يساعد في ضمان الاطلاع بشكل كامل وواضح على عملية الموازنة ، وهذه الأحكام لا تتطلب تقييد حرية السلطة التنفيذية في المداولات وصنع القرار قبل عرض التفاصيل الكاملة لمقترحات الموازنة على السلطة التشريعية والجمهور للنظر فيها ، ومع ذلك يتعين وضوح المسار بشأن موعد إتاحة مقترحات السلطة التنفيذية للاطلاع العام سواء كان ذلك في شكل تشاوري أو في هيئة مشروع أو في صيغتها النهائية ، وفي كل الأحوال ينبغي إتاحة مشروع الموازنة العامة للاطلاع العام عندما تقدم السلطة التنفيذية ميزانيتها إلى السلطة التشريعية لاعتمادها .

والمبادئ التوجيهية لأفضل الممارسات الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي OECD تقتضي رفع تقرير سابق للموازنة العامة إلى السلطة التشريعية ونشره قبل شهر على الأقل من تقديم الموازنة العامة السنوية ، وينبغي أن يوضح هذا التقرير نوايا الحكومة الاقتصادية والمتعلقة بالمالية العامة في الأجل المتوسط ، ويسلط الضوء على إجمالي الإيرادات ، والإنفاق ، والعجز أو الفائض ، والدين ، ومثل هذا التقرير من شأنه أن ييسر إجراء مناقشات هامة ومقيدة بين السلطة التشريعية والجمهور بشأن الأهداف العامة لسياسة وإستراتيجية المالية العامة .

والقاعدة العامة تقتضي تقديم مقترحات الموازنة التفصيلية إلى السلطة التشريعية في وقت يسمح لها بإجراء مداولات دقيقة ، بما في ذلك مناقشتها في اللجان واللجان الفرعية المكلفة بذلك ، قبل أي موعد نهائي قانوني محدد لاعتماد التشريع اللازم ، وتشير المبادئ التوجيهية لأفضل الممارسات والصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي OECD إلى عرض مشروع الموازنة على السلطة التشريعية قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بداية السنة المالية .

(١) صندوق النقد الدولي : دليل شفافية المالية العامة (٢٠٠٧م) ، مرجع سابق ، ص ٦٠ ، وما بعدها .

٢- ينبغي أن تكون الموازنة السنوية واقعية ، وأن يكون إعدادها وعرضها ضمن إطار شامل متوسط الأجل لسياسات الاقتصاد الكلي والمالية العامة ، كذلك الحرص على توخي الوضوح في تحديد وتفسير أهداف المالية العامة وأي قواعد متعلقة بها :

إذا كانت قاعدة السنوية من القواعد الأساسية التي يلزم أن تراعيها السلطة التنفيذية عند إعداد الموازنة العامة ، فإن من المهم والضروري وضعها في إطار الأهداف العامة لسياسة المالية العامة واستمراريتها على المدى الطويل ، ويجب أن توضح وثائق الموازنة مدى مساهمة الموازنة السنوية في تحقيق الأهداف الأشمل التي تتوخاها الحكومة فيما يخص ماليات الحكومة أو القطاع العام ، والعجز على المدى الطويل ، وأهداف الديون ، وهذا البيان يمكن أن يكون أكثر فائدة إذا ما اشتمل على تفاصيل كمية بشأن ماليات الحكومة أو القطاع العام ، والآفاق المستقبلية طويلة الأجل للمالية العامة ، وعلى كل حال يجب تقديم هذه المعلومات في تقرير مرجعي يعد جزء من وثائق الموازنة .

ومن الأمور ذات الأهمية لتحدي مدى تمتع الموازنة السنوية بالواقعية : أن يكون إطار المالية العامة الذي تستند إليه الموازنة العامة المقترحة قائماً على مجموعة من الافتراضات المتسقة والمقبولة ، والمتوقع حدوثها بدرجة معقولة ، ولا يشوبها التحيز ، وهذا من شأنه أن يوفر أساساً قوياً لتوقع تكاليف الالتزامات القانونية في الموازنة مثل إعانات البطالة والمزايا الاجتماعية وغيرها ، كما ينبغي أن تكون تنبؤات الإيرادات واقعية أي متسقة مع الاتجاهات الحديثة ، وأن يكون دور التدابير الجديدة أو التحسينات الإدارية جديراً بالثقة ، وكذلك يتعين بيان الآثار المترتبة على كل من السياسات والبرامج الحالية والجديدة بالكامل ، وكذلك الآثار المترتبة على أي صناديق خارج الموازنة ، والنفقات الضريبية الكبيرة ، والأنشطة شبه المالية .

وفضلاً عن ضرورة تمتع الموازنة السنوية بالواقعية ، فإنه ينبغي إعداد الموازنة السنوية وعرضها ضمن إطار كمي شامل ومتسق لسياسة الاقتصاد الكلي في الأجل المتوسط ، مع عرض الافتراضات الأساسية التي تستند إليها الموازنة ، ويعرف هذا الإطار في أبسط صورة بالآفاق المستقبلية للمالية العامة في المدى المتوسط ، وهو يشتمل عادة على تقديرات مطلقة لتأثير السياسات الحالية في المدى المتوسط ، كما يلزم الاتفاق على بيان شامل بشأن أهداف سياسة المالية العامة يمكن الارتكاز عليه عند تقييم أداء المالية العامة ، وينبغي أن يكون تحديد أهداف المالية العامة متسقاً مع الاستقرار الاقتصادي الكلي واستمرارية المالية العامة ، وتضمن هذه الأهداف في التنبؤات الاقتصادية الكلية متوسطة الأجل المتسقة داخلياً .

ويوفر إطار الموازنة متوسط الأجل أدوات أفضل وأكثر شفافية لتصميم سياسة المالية العامة وتقييمها وتنفيذها ، ويوضح الأولويات داخل القطاعات ويفسر الآثار المترتبة على التكاليف المتكررة في المشروعات الرأسمالية .

٣- ضرورة تقديم وصف لأهم الإجراءات على جانبي النفقات والإيرادات ومدى مساهمتها في تحقيق أهداف سياسة الموازنة ، وكذلك تقديم تقديرات لآثارها الحالية والمقبلة على الموازنة وانعكاساتها الاقتصادية على النطاق الأوسع :

انضباط الموازنة العامة يتطلب وجود وصف واضح لبرامج الحكومة المستمرة والمقترحات المتعلقة بسياساتها الجديدة ، وحساب تكاليفها بدقة ، كما ينبغي أن تركز كل دولة على أن يكون من بين وثائق الموازنة بيان يوضح التغييرات المهمة في سياسة المالية العامة وآثارها المتوقعة ، وينبغي كذلك أن تتضمن هذه الوثائق تقديرات عن التأثير المنفصل لكل برنامج جديد على الإيرادات والنفقات في السنة المالية الجارية ، كل ذلك سوف يسمح بتكوين صورة واضحة عن العوامل التي تؤدي إلى انحراف نتائج الموازنة عن مسار الإنفاق المزمع ، ومن ثم إتاحة الفرصة للمساءلة بشأن تنفيذ سياسة المالية العامة ، ويتعين أن تتضمن التقديرات أيضاً حجم وتأثير النفقات الضريبية وتأثير المبادرات الجديدة في المستقبل الذي قد يزداد عند تنفيذها .

وبالنسبة للإجراءات الجديدة المعنية بالإيرادات ؛ يتعين اتساق التوقعات مع الاتجاهات الحديثة والافتراضات الواقعية ، فضلاً عن ذلك يجب توخي الوضوح في تفهم سياسات النفقات الضريبية القائمة ، وفيما يتعلق بإجراءات النفقات يجب توخي الدقة في حساب تكاليفها للتمييز بين الآثار المترتبة على التغييرات في السياسات ، وتقتضي الممارسات السليمة أن تشمل وثائق الموازنة ، على الأقل ، على تحليل بسيط للآثار المختلفة للسياسات والإجراءات الجديدة .

٤- ينبغي أن تتضمن وثائق الموازنة تقييماً لاستمرارية المالية العامة ، وأن تكون الافتراضات الأساسية المتعلقة بالتطورات والسياسات الاقتصادية واقعية ومحددة بوضوح :

حيث يتعين على كل دولة أن تقدم بعض المؤشرات مدى استمرارية سياسة المالية العامة فيها ، وتعد سياسات المالية العامة غير قابلة للاستمرار إذا كان من المحتمل تراكم الديون إلى مستويات مفرطة نتيجة السياسات الجارية .

وتتضمن تقييمات استمرارية المالية العامة من الناحية الفنية تحليل عناصر التغيير في نسبة الدين على نحو يعكس الرصيد الأساسي (الرصيد الكلي مطروحاً منه مدفوعات الفائدة) ، وسعر الفائدة على الدين ، ومعدل النمو الاقتصادي ، ورصيد الدين الأصلي .

وتعد واقعية الافتراضات التي يقوم عليها الإطار الاقتصادي الكلي شديدة الأهمية بالنسبة لواقعية الموازنة ككل ، لذلك ينبغي عرض الافتراضات بدقة في وثائق الموازنة وإتاحتها للتدقيق من جانب خبراء خارجيين ، ويتعين أن تتسم الافتراضات المتعلقة بأسعار وإنتاج الموارد بالشفافية ؛ لأن ذلك من شأنه أن يقلل من مخاطر الإرتكان إلى الافتراضات المفرطة في التفاؤل في تقدير النمو المتوقع أو التضخم ، مما قد يضعف الضمانات المتعلقة بسلامة عملية الموازنة ، ومن الأهمية بالنسبة للشفافية ، في هذا السياق ، أن تكون الافتراضات والبيانات المستخدمة في وضع الإطار متوسط الأجل وفي إعداد الموازنة واردة بالقدر الممكن في أي خطة للتنمية أو في تقرير لإطار السياسة الاقتصادية تضعه الحكومة ، فضلاً عن ذلك ؛ لا بد من وجود علاقة قائمة على الشفافية بين هذين النوعين من الوثائق ، مع شرح أي اختلافات بوضوح .

٥- ضرورة وجود آليات واضحة لتنسيق وإدارة الأنشطة داخل الموازنة وخارج الموازنة ضمن الإطار الشامل لسياسة المالية العامة :

الأنشطة خارج الموازنة هي : معاملات لكيانات الحكومة العامة غير مدرجة في قوانين اعتمادات الموازنة المركزية أو الموازنات دون المركزية ، ومن أمثلتها : المؤسسات غير الهادفة للربح غير المستقلة بالإنتاج السوقي والممولة كلياً أو جزئياً بتحويلات حكومية أو إيرادات مخصصة ، والمعاملات المتعلقة بالأنشطة التجارية التي تمارسها الهيئات الحكومية غير المدرجة في إيراداتها أو نفقاتها طبقاً للموازنة ، وصناديق الضمان الاجتماعي التي تعامل على أنها كيانات خارج الموازنة لأن التزاماتها وتمويلها بمثابة أنشطة مستقلة ومختلفة ، وهذه الأنشطة مجتمعة تمثل جانباً كبيراً من الإنفاق من المالية العامة .

ورغم احتمال وجود أسباب وجيهة لإنشاء هذه الصناديق ، فإن الإفراط في استخدامها من شأنه أن يقلل من مستوى الشفافية ، لذا فإنه من الأهمية بمكان أن تخضع هذه الصناديق الممولة من خارج الموازنة لنفس الدرجة من الانضباط التي تخضع لها اعتمادات الموازنة ، ويتعين وضع قواعد ونظم تحدد مدى خضوع إدارة هذه الصناديق للمساءلة ، وأن تكون عمليات المحاسبة والتدقيق المتعلقة بها متوافقة مع باقي بنود الموازنة ، وتقتضي الممارسة السليمة الإبلاغ بها ضمن وثائق الموازنة .

وحتى تتحقق الشفافية فإنه يتعين أن تخضع الأنشطة خارج الموازنة لما يلي :

- يتعين تحديد أنشطة خارج الموازنة في الموازنة السنوية أو في ملحق الموازنة السنوية، مع بيان الغرض منها أو الأساس المنطقي الذي تقوم عليه .

- يتعين إدماج أنشطة المالية العامة الممولة من صناديق خارج الموازنة ، حتى وإن بقيت خارج اعتمادات الموازنة ، وذلك حتى يمكن الإبقاء على توافر رقابة موحدة على سياسة المالية العامة وتجنب المشكلات في تنسيق الإنفاق .
- يتعين أن تتسم قواعد وعمليات الصناديق الممولة من خارج الموازنة بالشفافية وأن تكون بعيدة عن التدخل السياسي ، وهذا يتطلب الإفصاح بانتظام عن المبادئ التي تحكم هذه الصناديق والإبلاغ عنها .
- يتعين أن تخضع الصناديق الممولة من خارج الموازنة للتدقيق ، وأن تنشر بيانات مالية تغطي جميع التدفقات الوافدة والتدفقات الخارجة .
- وتقتضي الشفافية تضمين التقارير التفصيلية عن النشاط خارج الموازنة في وثائق الموازنة ، وأن يكون الإبلاغ بالأنشطة خارج الموازنة على نفس أساس الإبلاغ بنتائج الموازنة (على أساس إجمالي ، مع التمييز بين الإيرادات والنفقات والتمويل ، وتصنيف النفقات على أساس الفئة الاقتصادية والوظيفية والإدارية) .
- ووفقاً لمسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٢م فإنه ينبغي على الحكومات خلال مرحلة إعداد الموازنة أن تنشر :
 - البيان التمهيدي للموازنة : والذي يتضمن الافتراضات المستخدمة لوضع الموازنة ، مثل إجمالي الإيرادات المتوقعة ، والنفقات ، ومستويات الدين والمخصصات لقطاعات عريضة .
 - مقترح السلطة التنفيذية للموازنة : والذي يعرض الخطط المفصلة للحكومة ، من حيث أولويات السياسات والموازنات لكل وزارة ووكالة ، وذلك للسنة المالية القادمة .

المبحث الثاني

آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مرحلة اعتمادها

إذا كانت السلطة التنفيذية (الحكومة) هي المختصة بإعداد الموازنة العامة باعتبار أنها تعبر عن الخطة التي ترسمها الحكومة لنشاطها الاقتصادي والسياسي والاجتماعي للسنة المقبلة ، فإن اعتماد الموازنة تنفرد به السلطة التشريعية باعتبار أنها جهة الاختصاص التي تتولى مراجعة الحكومة في جميع أعمالها^(١) .

وتلعب السلطة التشريعية الدور الأساسي في مرحلة اعتماد الموازنة ، لأنها تمثل الشعب وتنبو عنه في تحديد أهدافه الاقتصادية والاجتماعية ، ولكون الشعب هو الذي يتحمل الأعباء المالية اللازمة لتمويل الميزانية ، وإن اشتراط موافقته عليها يمكنه من مراقبة سياسة الحكومة^(٢) ؛ ومن ثم فإن قيام السلطة التشريعية باعتماد الموازنة العامة من شأنه أن يعزز خدمة الرقابة المالية للشعب كمصدر للسلطات .

وبما أن من شأن الشفافية في الموازنة العامة أن تعزز الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة ، فإن هناك عدد من الممارسات والإجراءات التي يتعين توافرها لتعزيز شفافية الموازنة العامة في مرحلة اعتمادها تتمثل فيما يلي :

١- توافر لجنة فنية مختصة لدراسة مشروع الموازنة العامة :

لا شك أنه كلما كان إعداد الموازنة العامة قائماً على الأسس الفنية التي يمكن ردها إلى فكرة " وحدة الموازنة " ، استطاع البرلمان أن يتصور بسهولة الأمور كلها مرة واحدة ، ويقدر الأولويات الجديرة بالاهتمام ، في ضوء الحاجات الجماعية مرتبة بحسب أهميتها ، ومن الطبيعي أن تجري مناقشة جادة في البرلمان حول سياسة الدولة المالية وبرامج الإنفاق العام ، وإمكانيات الحصول على الإيرادات بمناسبة البيانات المقدمة عن مختلف أوجه النشاط العام للدولة ، ويساعد الالتزام بالمبادئ العلمية على إبراز نقاط القوة أو الضعف فيما تزمع الدولة القيام به من مشروعات أو ما تقدمه من خدمات ، بحيث تصبح الميزانية العامة مرآة تنعكس عليها آمال المجتمع ومتطلباته وإمكانية تحقيق برامجه خلال السنة المالية ، ومن هنا تكون مناقشة ممثلي الشعب

(١) د / علي لطفي : اقتصاديات المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٢٨٢ .

(٢) د / زين العابدين ناصر : مبادئ علم المالية العامة والنظام الضريبي المصري ، مرجع سابق ، ص ٥٢ ، د / عبد الحميد محمد القاضي : اقتصاديات المالية العامة والنظام المالي في الإسلام ، مرجع سابق ، ص ٢٩٧ ، د / باهر عتلم ، د / سامي السيد : المالية العامة واقتصاديات المشروعات العامة ، بدون دار نشر ، ولا سنة طبع ، ص ٢٠٢ .

عنصراً هاماً لإقرار السياسة المالية للدولة على النحو الذي تتم به صياغة موازنتها العامة^(١).

ولكن يلاحظ أن مناقشة البرلمان لمشروع الموازنة العامة ، إنما تتم عن طريق إتباع أسلوب فني معين يتيح الفرصة أمام السلطة التشريعية للوقوف على الجوانب المعقدة في تكوين الموازنة أو في صياغتها ، لكن يلاحظ أنه نظراً لتعدد النشاط الاقتصادي ولازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية ، أصبحت الموازنة العامة وثيقة معقدة يصعب فهمها وتقديرها من غير المتخصصين في المسائل الاقتصادية والاجتماعية ، لذا كانت الحاجة إلى وجود لجان فنية متخصصة من أعضاء البرلمان لبحث الموازنة ومناقشتها مع السلطة التنفيذية ثم تقديم تقرير عنها في صورة مبسطة لسائر الأعضاء^(٢).

ونظراً لأهمية هذه اللجان فإن الشفافية في مرحلة مناقشة واعتماد الموازنة العامة تقتضي أن تكون هذه اللجان فعالة ونشيطة في دراسة وتحميص مشروع قانون الموازنة العامة ، وعليها التأكد من مدى التحقق الفعلي لتقديرات الحكومة للإيرادات والنفقات ، وكيفية تأثير الموازنة العامة على الأهداف الموضوعية في مجال النمو الاقتصادي والتضخم والعمالة وغيرها ، وتقديم تقرير شامل عن مشروع الموازنة العامة لأعضاء البرلمان الذين هم ممثلي الشعب لإعطائهم الفرصة الكاملة لمناقشة مشروع الموازنة العامة^(٣).

ويكون من حق هذه اللجان الفنية أن تطلب من مختلف الجهات العامة ما ترى ضرورة الحصول عليه من بيانات ومعلومات للاستفادة بها عند دراسة مشروع الموازنة العامة ، كما أن من حقها أن تستدعي الوزارة والمسؤولين الذين أسهموا في إعداد مشروع الموازنة لمناقشتهم^(٤) ، ولا شك أن كل ذلك من شأنه أن يعزز من شفافية الموازنة العامة في مرحلة اعتمادها من السلطة التشريعية .

٢- تدعيم مشاركة الرأي العام في مناقشة واعتماد الموازنة العامة :

إذا كانت السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في مناقشة واعتماد الموازنة العامة ، فإن هذه الموازنة بما تتضمنه من أرقام وبيانات تجسد أهم قضايا

(١) د / زين العابدين ناصر : مبادئ علم المالية العامة ، المرجع السابق ، ص ٥٣ ، د / مصطفى حسني مصطفى : مبادئ علم المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٦٨٣ .

(٢) د / زين العابدين ناصر : مبادئ علم المالية العامة ، المرجع السابق ، ص ٥٣ ، د / مصطفى حسني مصطفى : مبادئ علم المالية العامة ، المرجع السابق ، ص ٦٨٤ ، د / باهر عتلم ، د / سامي السيد : المالية العامة واقتصاديات المشروعات العامة ، مرجع سابق ، ص ٢٠٣ .

(٣) محمد علي ناجي الرقيمي : شفافية الموازنة العامة في ضوء المعايير الدولية ، مرجع سابق ، ص ٢٤٦ ، ص ٢٥٠ .

(٤) د / علي لطفي : اقتصاديات المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٢٨٣ .

المواطنين الاقتصادية والمالية والاجتماعية ، تستوجب قيام أعضاء البرلمان " ممثلي الشعب " بتمكين جمهور المواطنين من الإطلاع ومعرفة قضايا وحوارات النقاش المتعلقة بمشروع الموازنة العامة ، بما يعزز من ترسيخ شفافية الموازنة في مرحلة اعتمادها ، لذا فإن جلسات مناقشة الموازنة العامة يتعين أن تكون علنية مفتوحة للرأي العام حتى يدرك حقيقة السياسة المالية والاقتصادية للسلطة التنفيذية من جهة، ولتعزيز قدرة الشعب على رقابة ممثليه في البرلمان فيما يتعلق بقضايا أولويات الموازنة من جهة أخرى ، ولتعزيز شفافية الموازنة العامة في هذه المرحلة الهامة من مراحلها المختلفة^(١) يضاف إلى ذلك أن طرح مشروع الموازنة العامة في مرحلة اعتمادها على الرأي العام له مكانة كبرى في تعزيز وتفعيل الديمقراطية^(٢) .

وفي مرحلة اعتماد الموازنة تكون الفرصة كبيرة لمشاركة الرأي العام والمجتمع المدني ، حيث تبلغ المناقشات حول الموازنة العامة مداها ، كما أن هذه المرحلة تعد الفرصة الرسمية الأولى لأعضاء البرلمان لمناقشة أو تغيير الموازنة ، الأمر الذي يضاعف من فرص الإقبال على منظمات المجتمع المدني مما يساعدها على إظهار رؤيتها للموازنة العامة بشكل شامل والحصول على تغطية إعلامية لهذه الرؤية وتحليلاتها المختلفة من خلال حضور جلسات الاستماع العامة والتعليق على مقترحات وملاحظات الموازنة بطرق مختلفة ، فضلاً عن ذلك فإن منظمات المجتمع المدني يمكن أن تحسن من عمل السلطة التشريعية عن طريق إعداد كتب إرشادية مفهومة عن الموازنة العامة وتقديم التدريب والمساعدة التقنية ، وما تجر به من تحليلات مستقلة للموازنة^(٣) .

وقد أكد مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٢م على ضرورة مشاركة الجمهور في جميع مراحل عملية الموازنة ، بما فيها مرحلة الاعتماد ، وأكد على أنه ينبغي أن تكون المشاركة قائمة على أساس قانوني ، ويجب أن يكون إشراك الجمهور مكتملاً وداعماً لدور السلطة التشريعية ، مع ضرورة توفير المعلومات الكافية عن مشروع الموازنة العامة مسبقاً حتى يمكن لأفراد الجمهور المشاركة بطريقة مستنيرة ، وينبغي ألا يكون هناك تمييز ضد الأفراد أو المجتمعات المحلية في عملية المشاركة في الموازنة العامة^(٤) .

وأشار مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٥م إلى أن هناك إجماع متنام بأن مشاركة العامة مكون ضروري في نظام الموازنة الذي يعمل بشكل جيد ويخضع للمحاسبة ، وقد شجع هذا الإجماع بشكل جزئي العمل الذي قامت به شراكة الموازنة الدولية والمبادرة العالمية للشفافية المالية ، وقد قامت الجهات الدولية التي تضع المعايير ، مثل

(١) محمد علي ناجي الرقيمي : شفافية الموازنة العامة في ضوء المعايير الدولية ، مرجع سابق ، ص ٢٥٢ ، ٢٥٤ .

(٢) د / مصطفى حسني مصطفى : مبادئ علم المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٦٧٠ .

(٣) د / أحمد عبد الصبور عبد الكريم : آليات تعزيز الشفافية في الموازنة العامة ، مرجع سابق ، ص ١٣٤٥ .

(٤) IBP : open Budget survey 2012, op. cit, p. 37 .

صندوق النقد الدولي (IMF) ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) بتقوية دعمها للمشاركة في عملية الموازنة كتكملة لمعايير الشفافية الخاصة بها ، وأصدرت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية " مبادئ إدارة الموازنة " الخاصة بها ، والتي تؤكد على ضرورة أن تكون النقاشات حول الموازنة " شاملة وتشاركية وواقعية " ، بالإضافة إلى ذلك في قانون الشفافية المالية لعام ٢٠١٤م يشجع صندوق النقد الدولي الحكومة على توفير ... ملخص يمكن الوصول إليه من قبل المواطنين لتداعيات سياسات الموازنة بالإضافة إلى الفرصة للمشاركة في النقاشات التي تدور حول الموازنة^(١) .

وعلى الرغم من الإجماع المتنامي حول مشاركة العامة في عملية الموازنة العامة إلا أن النتائج التي تم التوصل إليها من مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٥م تظهر أن فرص مشاركة العامة تبقى غير كافية ، وفي بعض الحالات لا تكون الفرص متواجدة على الإطلاق ، في المتوسط حققت الدول التي تم تقييمها وفقاً للمؤشرات الـ ١٦ التي تغطي مشاركة العامة ٢٥ من ١٠٠ فقط ، بل إن من المحبط أن ٨٢ دولة أي حوالي ٨٠٪ من تلك الدول التي خضعت للمسح حققت ٤٠ درجة أو أقل في مشاركة العامة ، مما يعني أنها في أفضل الحالات توفر الحد الأدنى من الفرص لمشاركة العامة في عملية الموازنة ، وبالتالي فإن الغالبية العظمى للدول التي خضعت للمسح لا يستطيع المواطنون التعبير عن رأيهم في عملية الموازنة إلا في أضيق الحدود^(٢) .

وبالرغم من أن الطريقة الأكثر شيوعاً للحكومات لفتح عمليات الموازنة أمام مشاركة الرأي العام تكون من خلال جلسات الاستماع التشريعية التي يعقدها البرلمان ، إلا أن حوالي ٤٠٪ من الدول التي خضعت لمسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٥م ، لا تعقد السلطات التشريعية جلسات استماع حول الموازنة تكون مفتوحة للعامة ، بل إن جلسات الاستماع التي تعقد لمشاركة العامة تتم بدون إعطاء الفرصة للمواطنين للتعبير عن آرائهم بشكل فعلي^(٣) .

وعلى ذلك فإن عدم وجود فرص رسمية لمشاركة الرأي العام في مناقشة مشروع الموازنة العامة ، يهدد بتقويض التأثيرات الإيجابية لتحقيق المزيد من شفافية الموازنة العامة ، كما أن قدرة العامة على محاسبة الحكومة تضعف بشدة ، كما يقلل من رغبة العامة نحو تحقيق الشفافية في الموازنة العامة^(٤) ؛ لذا كان من التوصيات التي أبدتها

(١) IBP :open Budget survey 2015, op. cit, p. 42 .

(٢) IBP :open Budget survey 2015, op. cit, p. 43 .

(٣) IBP :open Budget survey 2015, op. cit, p. 44 .

(٤) IBP :open Budget survey 2015, op. cit, p. 43 .

مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٥ م " يجب أن تنشئ السلطات التشريعية جلسات استماع مفتوحة حول الموازنة يسمح للعامّة خلالها بتقديم شهاداتهم" (١) .

(٣) نشر الموازنة المصدقة وموازنة المواطن :

بعد اعتماد مشروع الموازنة العامة من جانب السلطة التشريعية وصدورها في صورة قانون ، ينبغي جعل هذه الموازنة المعتمدة متاحة أمام الجمهور باعتبارها الوثيقة التي تخول الحكومة تنفيذ إجراءات السياسات التي تضمها الموازنة العامة ، وهذه الموازنة الموافق عليها عادة ما تكون وثيقة مطولة ومعقدة يصعب على المواطن فهمها ، الأمر الذي يستدعي ضرورة تبسيطها من جانب الحكومة لمساعدة الجمهور على فهمها ، ومن ثم ينبغي نشر الموازنة المعتمدة وإصدار موازنة المواطن وهو ما نبينه على النحو التالي :

(أ) الموازنة المصدقة :

الموازنة المصدقة أو المعتمدة هي الوثيقة القانونية التي تجيز للسلطة التنفيذية تنفيذ تدابير السياسة الموجودة في الموازنة ، وتقوم السلطة التشريعية بإصدار الموازنة المصدقة بعد اعتمادها ، وينبغي جعل هذه الموازنة المصدقة والمعتمدة من السلطة التشريعية متاحة أمام الجمهور في موعد أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ الموافقة على مشروع الموازنة (٢) .

ولا شك أن نشر الموازنة المصدقة يساعد المواطنين ومنظمات المجتمع المدني والإعلام على وضع إستراتيجيات بهدف تشجيع الحكومة على توفير أقصى قدر من المنافع لمجالات الأولويات الواردة في خطط المؤسسات العامة ، أو تغيير المخصصات المنصوص عليها في موازنة السنة قيد التنفيذ في السنوات المقبلة أو حتى في منتصف السنة الحالية لتلبية أفضل الاحتياجات الملحة (٣) وهذا من شأنه أن يعزز شفافية الموازنة العامة .

(ب) موازنة المواطن :

موازنة المواطن هي إصدار مبسط من وثيقة الموازنة التي تستخدم لغة غير فنية وأشكال يسهل الإطلاع عليها ؛ من أجل تسهيل فهم المواطنين وإشراكهم في خطط الحكومة والإجراءات خلال سنة الموازنة (٤) .

(١) IBP :open Budget survey 2015, op. cit, p. 58 .

(٢) IBP :open Budget survey 2012, op. cit, p. 22 ، p. 55 .

(٣) د / أحمد عبد الصبور عبد الكريم : آليات تعزيز الشفافية في الموازنة العامة ، مرجع سابق ، ص ١٢٩٨ .

(٤) IBP :open Budget survey 2012, op. cit, p. 22 ، p. 23 .

فموازنة المواطن ما هي إلا صورة مصغرة من الموازنة العامة تأتي في صورة وثيقة مبسطة للموازنة تلخص أهم الأرقام الواردة بالموازنة ، وبالتالي تسهل على المواطنين التعرف على أسس السياسة المالية وعناصر المخصصات المالية الموجهة للصرف على الخدمات المختلفة له ، وكذلك الإيرادات التي تحصلها الخزنة من المصادر المختلفة ، ومن ثم فهي تعد أداة للشفافية تقدمها الحكومة بطريقة مبسطة وسهلة لإطلاع المواطنين على الموازنة العامة للدولة وما تتضمنه من إيرادات ونفقات ، والتعرف على أهداف الموازنة ومؤشرات الاقتصاد الكلي ، ومن ثم تساهم موازنة المواطن في تعزيز الشفافية للموازنة العامة ، وتساعد المجتمع في أن يباشر حقه في متابعة الإنفاق الحكومي والإطلاع على موقف العجز والدين العام وتطور مؤشرات الاستقرار والأداء المالي في الدولة ، كما تساعد في إزالة ما قد يصيب المواطنين من إحباط فيما يتعلق بشفافية الشؤون الاقتصادية والمالية للدولة .

ويشير مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٢م إلى أنه إذا كانت موازنة المواطن نسخة مبسطة لمقترح السلطة التنفيذية ؛ فلا بد من إصدارها في نفس الوقت الذي يكون فيه مقترح السلطة التنفيذية متوافر للجمهور ، وإذا كانت نسخة مبسطة للموازنة المقررة " المعتمدة " فلا بد من إصدارها في نفس الوقت الذي تكون فيه الموازنة المقررة متوفرة للجمهور^(١) .

ووفقاً لمسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٢م فإن ٢٦ بلداً فقط من بين ١٠٠ بلد شملها المسح هي التي تنشر موازنة المواطن ، وأن ٧٤ بلداً لا تقوم بنشرها^(٢) .

(١) IBP :open Budget survey 2012, op. cit, p. 22 ، p. 55 .

(٢) IBP :open Budget survey 2012, op. cit, p. 22 ، p. 23 .

المبحث الثالث

آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مرحلة تنفيذها

يقصد بتنفيذ الموازنة العامة تلك العمليات التي يتم بواسطتها تحصيل المبالغ الواردة في جانب الإيرادات ، وإنفاق المبالغ الواردة في جانب النفقات^(١)

فبعد اعتماد السلطة التشريعية للموازنة العامة تصبح نهائية ؛ ومن ثم تدخل دور التنفيذ حيث تقوم الحكومة بإنفاق المبالغ المدرجة في اعتمادات الميزانية ، وتحصيل المبالغ الواردة في إيراداتها ، وتعد هذه المرحلة من أدق مراحل الموازنة وأكثرها أهمية، لذلك لا بد من وجود جهاز إداري مالي منظم يتولى تنفيذها بجانبيها ، تحصيل الإيرادات وصرف النفقات ، ولا تشير عمليات التنفيذ أية مشاكل طالما كان تقدير النفقات والإيرادات دقيقاً ومطابقاً للواقع ، أما إذا تبين خلال التنفيذ أن تقدير النفقات والإيرادات كان بعيداً عن الواقع ، فإنه يلزم في هذه الحالة مواجهة المشاكل التي تنجم عن ارتباك العمل الحكومي نتيجة لذلك^(٢) .

وفي الحقيقة فإن تطبيق الموازنات كما تمت الموافقة عليها بالضبط يعد أمراً نادر الحدوث ، حيث يحدث بعض التباين بين المصاريف المخططة وتلك الحقيقية التي تمت بالفعل ، وقد يرجع هذا التباين لأسباب مشروعة مثل وجود تغيرات واضحة في السياسات ، أو كرد فعل للظروف الاقتصادية المتغيرة ، وقد يحدث هذا التباين لأسباب سلبية ، كضعف الإدارة المالية ، أو انعدام الكفاءة أو التزوير ، وهذا من شأنه أن يجعل من أمر توفر معلومات في وقتها بشكل واضح ومفهوم خلال مرحلة تنفيذ الموازنة أمراً بالغ الأهمية ، ويمكن المجتمع المدني من زيادة قدراته على مراقبة الحكومة^(٣) .

وإذا كانت مرحلة تنفيذ الموازنة من الأهمية بمكان ، فإن توافر الشفافية في هذه المرحلة يعد أيضاً على درجة كبيرة من الأهمية ، وهذا ما أكدت عليه الممارسات الدولية في شفافية الموازنة العامة .

(١) د / علي لطفي : اقتصاديات المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٢٨٧ .

(٢) د / مصطفى حسني مصطفى : مبادئ علم المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٦٩٠ ، د / عبد الحكيم مصطفى الشرفاوي : مبادئ علم المالية العامة والتشريع الضريبي ، مرجع سابق ، ص ٤٤٠ .

(٣) غادة شهير الشمراني : متطلبات إصلاح وتطوير الموازنة العامة ، مرجع سابق ، ص ١٨٠ .

- فوقاً لدليل الممارسات النموذجية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD حول شفافية إعداد وتنفيذ الموازنة يجب على السلطة التنفيذية أن تصدر التقارير التالية^(٤) :

(١) التقارير الشهرية :

- حيث تظهر التقارير الشهرية التقدم في تنفيذ الموازنة العامة ، ويجب أن تصدر في غضون أربعة أسابيع من نهاية كل شهر ، ويجب أن تتضمن التقارير الشهرية ما يلي :
- مبالغ الإيرادات والنفقات في كل شهر وفي الفترة التي مرت من العام حتى تاريخ إعداد التقارير ، ويجب مقارنة هذه المبالغ بما هو متوقع من إيرادات ونفقات شهرية للفترة نفسها ، كما يجب تبيان أي تعديل على الخطة الأصلية بشكل مفصل .
- يجب أن ترافق البيانات الرقمية شروحات مختصرة ، وفي حالة حدوث تباين كبير بين المبالغ المتوقعة والمبالغ الفعلية يجب أن يقدم شرح مفصل لذلك .
- يتم تصنيف المصروفات بحسب الوحدات الإدارية (وزارة أو هيئة مثلاً) كما يجب تقديم معلومات إضافية حول التصنيف الاقتصادي والوظيفي .
- يجب أن تتضمن التقارير الشهرية ، أو الوثائق المتعلقة بها ، معلومات عن النشاط الافتراضي للحكومة .

(٢) تقرير منتصف العام :

- يقدم تقرير منتصف العام فكرة شاملة حتى تاريخه عن تنفيذ الموازنة ، بما في ذلك من تصور عن أداء الموازنة للسنة الجارية وللسنتين الماليتين التاليتين على الأقل ، ويجب أن يصدر التقرير في غضون ستة أسابيع من نهاية النصف الأول من السنة المالية .
- ويجب أن يتضمن تقرير منتصف العام مراجعة للفروض الاقتصادية التي استندت إليها الموازنة العامة .
- كما يجب أن يتضمن التقرير مناقشة شاملة لأصول الحكومة والتزاماتها المالية وللأصول غير المالية ، والارتباطات المتعلقة بالمعاشات التقاعدية للموظفين ، وكذلك الالتزامات الطارئة .
- ويجب الإفصاح عن تأثير أي قرار حكومي ، أو أية ظروف أخرى من شأنها أن تترك أثراً مادياً على الموازنة .

(٤) OCDE :Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de L'OCDE, 2002. pp. 9-11 .

(٣) تقرير نهاية العام :

- يعد تقرير نهاية العام بمثابة وثيقة المساءلة الأساسية للحكومة ، ويجب أن يخضع للتدقيق من قبل أعلى مؤسسة في مجال تدقيق الحسابات ، وأن ينشر في غضون ستة أشهر من نهاية السنة المالية .
- يظهر تقرير نهاية العام مدى الالتزام بمستوى الإيرادات والنفقات التي أقرها البرلمان في الموازنة ، ويجب إظهار أي تعديل جرى على الموازنة الأصلية خلال العام على نحو مفصل ، ويجب أن تكون الصيغة التي يقدم بها التقرير مطابقة تماماً لصيغة تقديم الموازنة .
- ويجب أن يتضمن تقرير نهاية العام والوثائق المتعلقة به معلومات عن الأداء غير المالي متضمنة ما أمكن مقارنة أهداف الأداء مع النتائج الفعلية التي تم إنجازها .
- ويجب كذلك تقديم معلومات مقارنة عن مستوى الإيرادات والنفقات خلال العام المنتهي ، ويجب تقديم معلومات مقارنة مشابهة عن الأداء غير المالي .
- كما يجب عرض بيانات النفقات بصيغ إجمالية ، واقتطاع الدخل المخصص وتكاليف المستخدمين بشكل واضح وعلى نحو منفصل .
- ويجب عرض بيانات الإنفاق حسب الجهة الإدارية (وزارة أو وكالة مثلاً) ويجب أيضاً تقديم معلومات إضافية لتصنيف النفقات حسب المستويات الاقتصادية والوظيفية .
- ويجب أن يتضمن تقرير نهاية العام مناقشة شاملة للموجودات والمطلوبات المالية للحكومة والأصول غير المالية ومخصصات رواتب الموظفين ومخصصات الطوارئ وفقاً للممارسات المثلى في هذا المجال .
- ووفقاً لمسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٢م الصادر عن شراكة الموازنة الدولية IBP ينبغي على الحكومات أن تنشر ما يلي^(١) :
- (١) التقارير الدورية : والتي تتضمن معلومات عن الإيرادات المحصلة والنفقات الفعلية التي تم دفعها، والديون المتكبدة عند نقطة زمنية معينة ، وذلك من خلال منشورات شهرية أو فصلية .

^(١) IBP : International Budget Partnership, open Budget survey 2012, p. 22.

(٢) المراجعة نصف السنوية : والتي تلخص بيانات الموازنة الفعلية للأشهر الستة الأولى من العام (الإيرادات والنفقات والديون) ، وتعيد تقييم الافتراضات الاقتصادية التي صيغت الموازنة على أساسها في البداية ، وتقوم بتعديل مبالغ الموازنة للأشهر الستة المتبقية وفقاً لذلك .

(٣) تقرير نهاية السنة : والذي يوضح وضع حسابات الحكومة في نهاية السنة المالية ، وعادة ما يتضمن تقييم التقدم المحرز نحو تحقيق أهداف السياسة المنصوص عليها في الموازنة المقررة .

• وفقاً لميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية الموازنة العامة (٢٠٠٧م) الصادر عن صندوق النقد الدولي ، ينبغي توفير إجراءات واضحة ؛ لتنفيذ الموازنة ومتابعتها والإبلاغ بنتائجها ، وتمثل هذه الإجراءات فيما يلي (١) :

(١) وجود نظام محاسبي شامل ومتكامل يوفر أساساً موثقاً ؛ لرصد الإيرادات والالتزامات والمدفوعات والتأخرات والخصوم والأصول.

فشفافية الموازنة العامة تقتضي وجود نظام محاسبي شامل ومتكامل يوفر أساساً موثقاً ؛ لتقدير متأخرات السداد ، ويعتمد التنفيذ الشفاف للموازنة على وجود نظام محاسبي فعال يوفر تغطية شاملة لمعاملات المالية العامة ، ويقوم على نظام للرقابة الداخلية الفعالة ، وحتى إذا كان النظام المحاسبي يقوم على أساس المحاسبة النقدية ، فإن شفافية الموازنة العامة تقتضي تسجيل الالتزامات ، وكذلك المدفوعات؛ من أجل تقدير المتأخرات ، وبغض النظر عن الأساس المحاسبي ، فمن المهم – بنفس الدرجة – أن يكون النظام المحاسبي قادراً على رصد الأصول والخصوم والتغيرات التي تطرأ عليها .

(٢) ينبغي موافاة الهيئة التشريعية بتقرير نصف سنوي في الوقت المناسب عن تطورات الموازنة ، كما ينبغي نشر تقارير أخرى أكثر تواتراً كل ثلاثة أشهر على الأقل .

حيث تتوقف فعالية إدارة المالية العامة على حسن توقيت المعلومات المتعلقة بمركز المالية العامة للحكومة وموثوقيتها ، وتقديمها خلال السنة ، وينبغي أن يتضمن تقرير منتصف العام عن الموازنة العامة تقريراً شاملاً لتنفيذ الموازنة ، مشتملاً على مقارنات بين جميع البنود الرئيسية للإيرادات والنفقات والتمويل من جهة ، وأرقام منتصف السنة لموازنة السنة السابقة وتقديرات منتصف السنة للموازنة من جهة أخرى ، وينبغي إبلاغ السلطة التشريعية بأي قرارات يكون لها تأثير مادي على الموازنة ، وكذلك يتعين تحديث التوقعات الخاصة بنتائج موازنة السنة المالية الجارية ، وتحديد

(١) صندوق النقد الدولي : دليل شفافية المالية العامة (٢٠٠٧م) ، مرجع سابق ، ص ٨٤ – ٩٤ .

العوامل الرئيسية المتسببة في تباعد تقديرات الموازنة عن نتائجها المتوقعة مثل تغير الافتراضات الاقتصادية ، وتطبيق سياسات جديدة ، ووقوع أحداث طارئة ، والتغيرات التي تحدث في مواعيد الإيرادات أو النفقات .

ولعل من الشروط الأساسية لشفافية الموازنة العامة أن يتم تقديم هذا التقرير إلى السلطة التشريعية في غضون ثلاثة أشهر من منتصف السنة ، مما يتسق مع تحديد مناهج المسألة بشأن رد الفعل الملائم إزاء الظروف الاقتصادية أو المالية المتغيرة ، وينبغي تحديث البيانات بشكل أكثر تواتراً ، ونشرها أثناء السنة المالية ، ويتعين أن يكون ذلك كل ثلاثة أشهر على الأقل .

(٣) يتعين موافاة السلطة التشريعية بمقترحات عن الإيرادات والنفقات التكميلية أثناء السنة المالية على نحو يتسق مع عرض الموازنة الأصلية .

هناك مجالات عديدة في قانون الموازنة العامة عادة ما يساء استخدامها ، ولذا ينبغي توجيه اهتمام خاص بها حتى تتحقق الشفافية التامة للموازنة العامة ، من هذه المجالات : الإفراط في استخدام الموازنات التكميلية ، وسوء استخدام مخصصات الطوارئ ، وتراكم متأخرات السداد ، وكل هذه الممارسات من شأنها أن تحد من مستوى الشفافية ، سواء من حيث الرقابة الكلية أو وضع الأولويات الإستراتيجية .

وهذه الموازنات التكميلية التي تقدم إلى السلطة التشريعية خلال السنة المالية لإجراء إضافات أو تغييرات في الصلاحيات التشريعية ، تتسم بالشفافية حينما تقدم رسمياً إلى السلطة التشريعية ، ومع ذلك فإنه في أحيان كثيرة لا تتم مراجعة الأثر المتوقع لتلك الموازنات الإضافية على نتائج المالية العامة ، فضلاً عن ذلك فإنها تستخدم في بعض الدول كوسيلة للتصريح بالإنفاق بعد حدوثه بدلاً من طلب صلاحيات تشريعية قبل الإنفاق ، ولذا فإنه حتى تتحقق شفافية الموازنة العامة فلا بد من تقييم التغييرات التي يتم إدخالها على الموازنة خلال السنة المالية والتي تتطلب موافقة السلطة التشريعية بنفس الدقة التي خصت لها الموازنة السنوية ، ونشر الموازنة السنوية المعتمدة مشفوعة بملخص للتغييرات الرئيسية ، وينبغي أن يتوخى الإطار التشريعي لإدارة المالية العامة - قانون الموازنة في الغالب - الوضوح في تعيين الحدود التي ينبغي أن تنقيد بها السلطة التنفيذية فيما يتعلق بإدخال تغييرات على الموازنة السنوية أثناء السنة المالية ، ويتعين أن تكون هذه التغييرات في أضيق الحدود ، حتى تكون الموازنة بمثابة بيان حقيقي لخطط الإنفاق والاقتراض ، وفي حالة استخدام الموازنات التكميلية فإن الشفافية تقتضي الوضوح في إدراج التغييرات في سياق أهداف الموازنة والسياسة المعلنة .

(٤) يتعين موافاة السلطة التشريعية بالحسابات الختامية المدققة وتقارير هيئة التدقيق، بما في ذلك مطابقتها مع الموازنة المعتمدة ، ونشرها في غضون سنة .

تقرير نهاية العام يتيح للحكومة إظهار النتائج الرئيسية التي تحققت ، وعرض صورة شاملة للأصول والخصوم المالية الحكومية ، وكذلك الالتزامات الاحتمالية ، لذا فإنه يتعين أن يتضمن هذا التقرير تفسيراً لأي انحراف عن مسار الامتثال بمستوى الإيرادات والنفقات التي اعتمدها السلطة التشريعية في الموازنة ، ويتعين أن تتضمن أيضاً معلومات عن الأداء ، توضح كيفية تحقق نتائج فعلية من خلال الأهداف الأصلية المعلنة .

وتقتضي شفافية تنفيذ الموازنة العامة أن توضح الحسابات الختامية مدى التقيد بالموازنة حسبما أقرتها السلطة التشريعية ، وأن تتطابق تفصيلاً مع اعتمادات الموازنة، وأن يتم تقديم جدول حصري يوضح الأسباب الرئيسية للانحراف عن الاعتمادات الأصلية ، ويجب أن تتبع الحسابات الختامية نفس النسق المتبع في الموازنة وأن توضح أية تغييرات طرأت خلال السنة على الموازنة الأصلية التي أقرتها السلطة التشريعية ، وأن تشمل على معلومات مقارنة عن السنتين الماليتين السابقتين ، ويجب - كقاعدة عامة - تدقيق الحسابات الختامية لكل مستوى من مستويات الحكومة وعرضها في حدود نطاق الاختصاص ذي الصلة فحسب .

المبحث الرابع

آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مرحلة التدقيق والتقييم

تعد مرحلة تدقيق وتقييم الموازنة العامة هي المرحلة الأخيرة من دورة الموازنة العامة ، وفي هذه المرحلة يتم تقييم ما إذا كانت الموارد العامة قد تم استخدامها بفاعلية وبطريقة مناسبة أم لا ، وتساعد عملية التقييم الجمهور في الحصول على معلومات مهمة تمكنهم من المطالبة بأنظمة أكثر فاعلية ، وتمكنهم كذلك من معاقبة المسؤولين عن التصرفات الفاسدة^(١) .

وحتى تتحقق الشفافية في هذه المرحلة يجب أن يقوم بمهمة التدقيق والمراجعة للموازنة العامة هيئة عليا مستقلة عن السلطة التنفيذية ، ويتعين على هذه الهيئة أن تبلغ تقرير تدقيق الموازنة العامة إلى السلطة التشريعية والجمهور ، أي أنه يتعين على الهيئة العليا بعد أن تقوم بمراجعة تقرير نهاية السنة وفقاً لممارسات المراجعة المقبولة أن تقوم بإصدار هذا التقرير ونشره وتبليغ السلطة التشريعية به ، ويجب على البرلمان أن يفحص هذا التقرير ، ويمكن للجمهور أن يستفيد من المعلومات الواردة بهذا التقرير للوقوف على سلامة تنفيذ الموازنة العامة ، وهذا ما أكدت عليه الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة .

فوفقاً لميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة (٢٠٠٧ م) الصادر عن صندوق النقد الدولي ينبغي توافر ما يلي^(٢) :

(١) ضرورة إنشاء هيئة وطنية لتدقيق الحسابات بحكم القانون .

هذه الهيئة والتي تعرف أيضاً بالهيئة العليا للرقابة والمحاسبة يمكنها أن تقوم باختصاصاتها بصورة موضوعية وفعالة إذا كانت مستقلة عن الكيان الخاضع للتدقيق ، ومتمتعة بالحماية ضد أي نفوذ خارجي ، وتمثل الوظيفة العامة لهذه الهيئات في تشجيع المساءلة العامة وتعزيزها ، وتقتضي شفافية الموازنة العامة إنشاء هيئة التدقيق الوطنية بمقتضى القانون ، وقد تضمن إعلان ليما بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية الصادر عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (إنتوساي) قائمة شاملة بالأهداف والقضايا المتعلقة بتدقيق الحسابات الحكومية^(٣) .

(١) د / أحمد عبد الصبور عبد الكريم : آليات تعزيز الشفافية في الموازنة العامة ، مرجع سابق ، ص ١٣٠٨ ، غادة شهير الشمراني : متطلبات إصلاح وتطوير الموازنة العامة ، مرجع سابق ، ص ١٩٠ .

(٢) صندوق النقد الدولي : دليل شفافية المالية العامة (٢٠٠٧ م) ، مرجع سابق ، ص ١٥٥ - ١٦١ .

(٣) يراجع هذه الأهداف والقضايا التي تضمنها إعلان ليما ص ٥٧ من هذا البحث .

ويجب أن يتوفر لمكتب التدقيق الوطني العدد اللازم من الموظفين المدربين تدريباً مهنيّاً ملائماً ، ومطالبة جميع الموظفين بإثبات استقلاليتهم الفكرية والعملية في سياق أدائهم لواجباتهم الوظيفية ، كما ينبغي أن تخضع أنشطة مكتب التدقيق لضمانات داخلية للجودة والتقييم المستقل ، وتتمثل أفضل الممارسات في قيام هيئة التدقيق الوطنية أو أي هيئة معادلة لها بعرض تقاريرها عن جميع الأمور المتعلقة بصحة المعلومات وشفافية سياسة المالية العامة على السلطة التشريعية وللإطلاع العام ، والوضع المثالي في هذا الشأن ، هو إخضاع أداء الحكومة فيما يتعلق بالبرامج المدرجة في الموازنة لتدقيق خارجي .

(٢) يتعين على الهيئة الوطنية لتدقيق الحسابات أو الهيئة المماثلة موافاة السلطة التشريعية بجميع تقاريرها ، بما في ذلك التقرير السنوي ، ونشرها ، ولا بد من وجود آليات لرصد إجراءات المتابعة.

حيث يتعين على رئيس المدققين أن يرفع تقاريره مباشرة إلى الهيئة التشريعية ، ويتعين أن تكون جميع تقارير الهيئة الوطنية للتدقيق متاحة للإطلاع العام تلقائياً متى قدمت إلى السلطة التشريعية ، سواء كان ذلك على الفور أو في غضون فترة زمنية محددة ، وينبغي أن تقدم هيئة التدقيق تقاريرها إلى السلطة التشريعية على أساس سنوي على الأقل ، ويتعين أن تكون هناك آليات تعمل على ضمان اتخاذ الإجراءات العلاجية اللازمة إزاء أية نتائج سلبية تخلص إليها تقارير التدقيق الخارجي .

ولا شك أن وجود هيئة عليا مستقلة للرقابة والتدقيق والتقييم ، تعد عينا للسلطة التشريعية التي ترقب مدى مشروعية وسلامة إدارة الأموال العامة من قبل السلطة التنفيذية ، وكذلك كفاءتها وفعاليتها في استخدام وإدارة تلك الأموال ؛ مما يؤدي إلى اتساع رقعة المساءلة العامة للسلطة التنفيذية عن تنفيذ الموازنة العامة ، كما تعد هذه الهيئة أداة الشفافية باعتبارها قناة تتدفق من خلالها المعلومات والبيانات إلى البرلمان والرأي العام مما يكفل فاعلية الرقابة البرلمانية والشعبية ، فضلاً عن الدور الذي تلعبه الهيئة العليا للرقابة والتدقيق في محاربة الفساد وحماية الأوضاع المالية للدولة من خلال المساعدة على التأكد من تبنيتها أساليب سليمة في إدارة المال العام والحد من احتمالات تعرض الحكومات لأزمات مالية ودعم الالتزام بأفضل الأساليب لإدارة الدين العام والمعايير السليمة للكشف عن البيانات المالية بشفافية تامة^(١) .

(١) محمد علي ناجي الرقيمي : شفافية الموازنة العامة في ضوء المعايير الدولية ، مرجع سابق .

وتكشف نتائج مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٥م الذي يصدر عن شراكة الموازنة الدولية عما يلي^(١) :

إن متوسط قوة أجهزة الرقابة العليا في الدول التي خضعت للمسح هو ٦٥ من ١٠٠ وعلى وجه الخصوص .

- حققت ٥٩ دولة نتيجة ٦١ أو أكثر ، مما وضعها في فئة " الكفافية " ، حيث تتمتع أجهزة الرقابة العليا في هذه الدول بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية وتمتلك القدرة على الوصول إلى الموارد الكافية لتنفيذ العمل الموكل إليها .
- حققت ٢٩ دولة نتيجة بين ٤١ و ٦٠ ، مما وضعها في فئة " المحدودية " حيث أن أجهزة الرقابة العليا في هذه الدول غالباً ما تفتقر إلى التمويل الكافي بما يمكنها من تنفيذ المهمة الموكلة إليها بشكل فعال ، فضلاً عن أن الأنظمة الخاصة بها تحتوي على عيوب خطيرة تجعلها بدون فاعلية .
- حققت ١٤ دولة خضعت للمسح نتيجة ٤٠ أو أقل ، مما وضعها في فئة " الضعف " وفي هذه الدول غالباً ما تفتقر أجهزة الرقابة العليا إلى الاستقلالية التامة عن السلطة التنفيذية ، كما ينقصها التمويل الكافي ، ومن ثم فإن هذه الدول تفتقر في الغالب إلى الأوجه الأخرى لإطار عمل المحاسبة ، بما في ذلك الشفافية ونطاق مشاركة العامة في عملية الموازنة وقوة السلطات التشريعية .

^(١) IBP : international Budget partnership : open Budget survey 2015, p. 52 .

الخاتمة

لا شك أن خاتمة البحث هي حصاده ، ووضع اللبنة الأخيرة له ، وقد دار موضوع بحثي هذا حول " شفافية الموازنة العامة للدولة ، أهميتها - وآليات تعزيزها " وقد حاولت في دراسة هذا البحث التعرف على ماهية شفافية الموازنة العامة ، وأهميتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، والتعرف كذلك على المعايير الدولية لشفافية الموازنة العامة من خلال المعايير التي وضعتها المنظمات والمؤسسات الاقتصادية والمالية الدولية ، وأخيراً التعرف على آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مراحلها المختلفة .

ولقد اشتمل البحث على مقدمة وثلاثة فصول ، وجاءت المقدمة لتشتمل على نبذة سريعة عن موضوع البحث وأهميته وأهدافه وخطته ، وجاء الفصل الأول بعنوان " ماهية وأهمية الموازنة العامة للدولة وشفافيتها " وقسمته إلى محثين ، تناولت في المحث الأول : ماهية الموازنة العامة للدولة وأهميتها ، وتناولت في المحث الثاني : ماهية شفافية الموازنة العامة للدولة وأهميتها ، وجاء الفصل الثاني بعنوان " المعايير الدولية لشفافية الموازنة العامة " وقسمته إلى أربعة مباحث ، تناولت في المحث الأول : صندوق النقد الدولي وشفافية الموازنة العامة ، وتناولت في المحث الثاني : منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وشفافية الموازنة العامة ، وفي المحث الثالث تناولت : المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الإنتوساي) وشفافية الموازنة العامة ، وفي المحث الرابع تناولت : شراكة الموازنة الدولية وشفافية الموازنة العامة ، وجاء الفصل الثالث بعنوان " آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مراحلها المختلفة " واشتمل على أربعة مباحث ، تناولت في المحث الأول : آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مرحلة إعدادها ، وتناولت في المحث الثاني : آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مرحلة اعتمادها ، وتناولت في المحث الثالث : آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مرحلة تنفيذها ، وفي المحث الرابع تناولت : آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مرحلة التدقيق والتقييم .

وبعد أن تناولت موضوع هذا البحث بالتفصيل ، تم التوصل إلى عددٍ من النتائج والتوصيات ، جاءت على النحو التالي :

أولاً : النتائج

١- الموازنة العامة للدولة ليست مجرد بيان يشتمل على النفقات العامة والإيرادات العامة ، ولكنها تمثل الأداة الرئيسية التي يمكن من خلالها تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة ، فهي المرآة العاكسة للسياسة العامة للدولة ،

وتستطيع الدولة من خلالها تنمية المشروعات الاقتصادية التي ترغب فيها ، وتعميم التوازن في الاقتصاد القومي ، وغير ذلك من الأهداف الاقتصادية، كما تستطيع أن تساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية والحد من سوء توزيع الدخل بين طبقات وأفراد المجتمع ، وغيرها من الأهداف الاجتماعية .

٢- الشفافية تعني المكاشفة والوضوح والإفصاح عن المعلومات والعمل بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على كافة المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم ، وهي آلية الكشف والإعلان من جانب الدولة عن كافة أنشطتها في التخطيط والتنفيذ .

٣- هناك منظومة من الآليات التي تجسد البيئة المواتية لتحقيق الشفافية أهمها : الفصل بين السلطات الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية ، تطبيق مبدأ سيادة القانون ، توافر الديمقراطية في المجتمع بما يوفر الفرص الملائمة لممارسة الشفافية وفتح الأبواب أمام المساءلة والمحاسبة ، وجود شبكة معلومات بين كافة الدوائر والمؤسسات تساهم في تسهيل تدفق المعلومات ، الوضوح وعدم الغموض في الأنظمة والقوانين والإجراءات وإعلانها للمواطنين ، منح الحرية لوسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني ، وجود أجهزة رقابية تهتم بتعزيز مفاهيم الشفافية ومكافحة الفساد .

٤- شفافية الموازنة العامة تعني الانفتاح على الجمهور والتزام الصراحة معه في كل ما يتعلق بالنفقات العامة والإيرادات العامة ، وتوفير كافة المعلومات والإحصاءات المتعلقة بالموازنة العامة في الوقت المناسب ، وضمان الوصول إليها بسهولة ويسر ، بما يكفل مساءلة الحكومة كلما اقتضى الأمر ذلك .

٥- شفافية الموازنة العامة أصبحت مطلباً دولياً ، ويرجع ذلك لأهميتها وكونها تمثل أحد أهم الدعائم الأساسية في الحكم الرشيد ، والوسيلة المثلى لتحقيق أهداف الموازنة العامة للدولة .

٦- لشفافية الموازنة العامة أهميتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، فمن الناحية السياسية : تساهم في تعزيز القدرة على محاسبة الحكومة والثقة في السياسات ، تعزيز الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة ، تفعيل المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة ، ومن الناحية الاقتصادية : تساهم في تحقيق الانضباط المالي والسيطرة على الإنفاق العام ، تحقيق التنمية المستدامة ، الحد من الأزمات المالية ، زيادة حصيلة الضرائب ، زيادة حجم الاستثمارات الوطنية والأجنبية ، القدرة على الوصول إلى أسواق رأس المال العالمية ، تحسين التصنيف الائتماني ، ومن

الناحية الاجتماعية : تساهم شفافية الموازنة العامة في مكافحة الفساد ، وتدعيم العدالة الاجتماعية .

٧- اهتمت المؤسسات المالية والاقتصادية الدولية اهتماماً بالغاً بموضوع شفافية الموازنة العامة ، لذا وضعت المعايير اللازمة لتعزيز الشفافية في الموازنة العامة ، حيث أدركت أن إضفاء طابع الشفافية على الموازنة العامة هو أكبر ضمانة للدول للاستفادة من إمكانياتها ومواردها المتاحة ، ومن هذه المؤسسات التي اهتمت بشفافية الموازنة العامة : صندوق النقد الدولي ، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية (الإنتوساي) ، وشراكة الموازنة الدولية .

٨- هناك مجموعة من الممارسات السليمة والمبادئ والقواعد والإجراءات من شأنها أن تعزز شفافية الموازنة العامة في كل مرحلة من مراحلها المختلفة ، وتعزز أيضاً من المساءلة والرقابة والانضباط المالي للمالية العامة للدولة ، ففي مرحلة إعداد الموازنة العامة : يتعين توافر جدول زمني ثابت تتقيد به عملية إعداد الموازنة وإتاحة الوقت الكافي للسلطة التشريعية للنظر في مشروع الموازنة ، أن تكون الموازنة السنوية واقعية وأن يكون إعدادها وعرضها ضمن إطار شامل متوسط الأجل لسياسات الاقتصاد الكلي والمالية العامة والحرص على توخي الوضوح في تحديد وتفسير أهداف المالية العامة وأي قواعد متعلقة بها ، ضرورة وجود آليات واضحة لتنسيق وإدارة الأنشطة داخل الموازنة وخارج الموازنة ضمن الإطار الشامل لسياسة المالية العامة ، وفي مرحلة اعتماد الموازنة العامة : ينبغي توافر لجنة فنية مختصة لدراسة مشروع الموازنة ، تدعيم مشاركة الرأي العام في مناقشة واعتماد الموازنة العامة ، نشر الموازنة المصدقة وموازنة المواطن ، وفي مرحلة تنفيذ الموازنة العامة : يتعين توافر تقارير دورية سواء كانت شهرية ، أو في منتصف السنة ، أو في نهاية العام ، وذلك للكشف عن التقدم في تنفيذ الموازنة العامة ، وضرورة وجود نظام محاسبي شامل ومتكامل يوفر أساساً موثقاً لرصد الإيرادات والالتزامات والمدفوعات والمتأخرات والخصوم والأصول ، وضرورة موافاة السلطة التشريعية بالحسابات الختامية المدققة وتقارير هيئة التدقيق بما في ذلك مطابقتها مع الموازنة المعتمدة ونشرها في غضون سنة ، وفي مرحلة التدقيق والتقييم : يتعين إنشاء هيئة وطنية لتدقيق الحسابات بحكم القانون ، ويتعين على هيئة التدقيق الوطنية موافاة السلطة التشريعية بجميع تقاريرها بما في ذلك التقرير السنوي ونشرها ، ولا بد من وجود آليات لرصد آليات المتابعة .

ثانياً : التوصيات

- ١- على الحكومات ضمان نشر وثائق الموازنة بطريقة منتظمة وفي الوقت المناسب وعقد جلسات الاستماع العامة لنشر معلومات الموازنة ، وجمع آراء المواطنين بشأن سياسات الموازنة .
- ٢- على الحكومات إعداد موازنة مختصرة ومبسطة للمواطن وبطريقة يسهل الإطلاع عليها ، حتى يتمكن المواطن من فهم الموازنة والمشاركة في خطط الحكومة ، والتعرف على أهداف الموازنة ومؤشرات الاقتصاد الكلي .
- ٣- ضرورة وجود هيئات مستقلة لرقابة الموازنة العامة للدولة غير خاضعة للسلطة التنفيذية حتى تتمكن من أداء دورها الرقابي على أكمل وجه ، لأن ذلك من شأنه أن يعزز من شفافية الموازنة العامة .
- ٤- ضرورة التزام الحكومات بالمعايير الدولية التي وضعتها المؤسسات والمنظمات الاقتصادية والمالية بشأن تعزيز شفافية الموازنة العامة .

قائمة المراجع

أولاً : المراجع العربية :

(أ) الكتب العامة المتخصصة :

- ١- د/ السيد عطيه عبد الواحد : الموازنة العامة للدولة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٦ م .
- ٢- د/ باهر عتلم ، د/ سامي السيد : المالية العامة واقتصاديات المشروعات العامة، بدون دار نشر ، ولا سنة طبع .
- ٣- د/ حسنين الخمدي بوادي : الفساد الإداري لغة المصالح ، دار المطبوعات الجامعية ، الأسكندرية ، ٢٠٠٨ م .
- ٤- د/ زين العابدين ناصر : مبادئ علم المالية العامة والنظام الضريبي المصري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٣ م .
- ٥- د/ عبد الحكيم مصطفى الشرقاوي : اقتصاديات المالية العامة والتشريع الضريبي في ضوء القانون البحري ، بدون نشر ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٣ م .
- ٦- د/ عبد الحميد محمد القاضي : اقتصاديات المالية العامة والنظام المالي في الإسلام ، دار الجامعات المصرية ، الأسكندرية ، ١٩٨٠ م .
- ٧- عبد الفتاح الجبالي : المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة للدولة ، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية ، ٢٠١٢ م .
- ٨- عبد الفتاح الجبالي : موازنة المواطن وتدعيم المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة للدولة ، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية ، بدون تاريخ .
ومنشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) ، موقع :
www.ad.gov.eg/Admin/EditorDocs.pdf.22/8/2015 .
- ٩- د/ عبد المطلب عبد الحميد : اقتصاديات المالية العامة ، الشركة العربية للتسويق والتوريدات ، القاهرة ، ٢٠١٠ م .
- ١٠- د/ علي لطفى : اقتصاديات المالية العامة ، مكتبة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٨٥-١٩٨٦ م .
- ١١- غادة شهير الشمrani : متطلبات إصلاح وتطوير الموازنة العامة ، شفافية الموازنة – إصلاح النظام المحاسبي – الإصلاح الاقتصادي – الإصلاح الإداري ، جامعة الملك سعود ، بدون سنة نشر .

- ١٢- د/ كاوه محمد فرج قرداغي : أثر الشفافية والمساءلة على الإصلاح الإداري ، دراسة تحليلية لآراء عينة من مواطني إقليم كردستان وعلى مستوى محافظتي سليمانية وأربيل ، بدون دار نشر ، ٢٠١١ م .
- ١٣- د/ لبنى عبد اللطيف : الرقابة البرلمانية على تنفيذ السياسات المالية (الأبعاد والتحديات) ، منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) ، موقع : www.eaddla.org/parlaman/peper-10.doc.28/8/2015 .
- ١٤- د/ محمد دويدار : دراسات في الاقتصاد المالي ، النظرية العامة في مالية الدولة - السياسة المالية في الاقتصاد الرأسمالي ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، بدون سنة طبع .
- ١٥- محمد محمود عبد الله يوسف : الشفافية المعلوماتية وعمليات التنمية المستدامة مع التعرض للتجربة المصرية ، منشور بشبكة المعلومات الدولية (الانترنت) ، موقع : <http://www.cpas-egypt.com/pdf/mohamed-yossef/Research-other/pdf/004.pdf.12/5/2015> .
- ١٦- د/ محمود الطنطاوي الباز، د / طارق محمود عبد السلام : المالية العامة والتشريع الضريبي ، بدون دار نشر ، ٢٠٠٩ م .
- ١٧- د/ مصطفى حسن مصطفى : مبادئ علم المالية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة، الطبعة الأولى ١٩٩٩ م .
- ١٨- د/ نزيه عبد المقصود محمد مبروك : الفساد الاقتصادي . أسبابه - أشكاله - آثاره ، وآليات مكافحته ، دراسة مقارنة بالفكر الإسلامي ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٣ م .
- ١٩- د/ نزيه عبد المقصود محمد مبروك : محددات وضمانات جذب الاستثمارات الأجنبية ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٤ م .
- (ب) بحوث الأطروحات والرسائل العلمية :
- ١- العايب عبد الرحمن : التحكم في الأداء الشامل للمؤسسة الاقتصادية في الجزائر في ظل تحديات التنمية المستدامة ، رسالة دكتوراه ، جامعة فرحات عباس - سطيف ، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير ، ٢٠١٠-٢٠١١ م .
- ٢- ساجي فاطمة : الشفافية كأداة لتسيير المالية العامة ، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان، كلية العلوم

- الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، ٢٠١٠-٢٠١١ م .
- ٣- ماجد محمد سليم أبو هدايف : تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية ، دراسة تطبيقية على المؤسسات الحكومية في قطاع غزة ، رسالة ماجستير ، كلية التجارة - الجامعة الإسلامية - غزة ، ١٤٢٧هـ - ٢٠٠٦ م .
- ٤- محمد علي ناجي الرقيمي : شفافية الموازنة العامة في ضوء المعايير الدولية " دراسة حالة مملكة البحرين " أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق - جامعة البحرين ، ٢٠١٥ م .
- ٥- منال عبد المعطي صالح : دور المشاركة المجتمعية في تنمية وتطوير المجتمع المحلي : حالة دراسية للجان الأحياء السكنية في مدينة نابلس ، رسالة ماجستير ، كلية الدراسات العليا - جامعة النجاح الوطنية ، ٢٠٠٨ م .
- ٦- نادية إسماعيل محمد الجبالي : الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة للدولة في الجمهورية اليمنية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة عدن ، ٢٠٠٨ م .
- ٧- ياسر زبيدية : دراسة حول المشاركة المجتمعية في قطاع غزة (دراسة حالة بلدية المغازي) ، دراسة لنيل درجة الدبلوم العالي في إدارة مؤسسات المجتمع المدني ، معهد التنمية المجتمعية ، الجامعة الإسلامية ، غزة ، ٢٠١١-٢٠١٢ م .
- ٨- يسرى الحسنات : واقع متطلبات الشفافية الإدارية لدى منظمات المجتمع المدني ودور الجهات ذات العلاقة في تعزيزها ، بحث مقدم كمتطلب لنيل درجة الدبلوم المهني المتخصص في إدارة منظمات المجتمع المدني ، معهد التنمية المجتمعية ، الجامعة الإسلامية - غزة ، ٢٠١٢-٢٠١٣ م .

(ج) المقالات والدوريات:

- ١- أحمد التميمي : معايير التصنيف الائتماني في المؤسسات المالية الإسلامية ، مجلة المستثمرون (مجلة متخصصة في مجال الصناعة المالية الإسلامية) ، منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) ، موقع :
- www.Mosgcc.com/mos/magazine/article.php?storyid=1434.13/9/2015 .
- ٢- د/ أحمد عبد الصبور عبد الكريم : آليات تعزيز الشفافية في الموازنة العامة ، بحث منشور بمجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا ، جامعة الأزهر ، العدد الثامن والعشرين ، ١٤٣٤هـ - ٢٠١٣ م .
- ٣- أكرم سالم : الموازنة العامة للدولة وعملية الدمج الاقتصادي والاجتماعي ، الحوار المتمدن ، ١٤/٨/٢٠٠٧م ، ومنشور بشبكة المعلومات الدولية (الانترنت) ، موقع :
- <http://www.M.alhewar.org/S.asp?=105585&r.12/8/2015> .

- ٤- د/ حسن عبد الكريم سلوم ، د/ محمد خالد المهاني : الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة ، دراسة ميدانية للموازنة العراقية ، مجلة الإدارة والاقتصاد ، العدد ٦٤ ، ٢٠٠٧ م .
- ٥- د/ فاطمة إبراهيم خلف : السياسة المالية والفساد الإداري والمالي (دراسة تطبيقية في مصر للمدة ١٩٨٠-٢٠٠٨) ، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية ، المجلد ٤ ، العدد ٧ ، السنة ٢٠١١ م .
- ٦- ماجدة أبو زنت ، عثمان محمد غنيم : التنمية المستدامة من منظور الثقافة العربية الإسلامية ، مجلة دراسات العلوم الإدارية، تصدر عن عمادة البحث العلمي ، الجامعة الأردنية - عمان ، الأردن ، المجلد ٣٦ ، العدد الأول، كانون الثاني ، ٢٠٠٩ م .
- ٧- د/ محمد خلف بني سلامة ، سامي سعيد محمود دراغمة : معايير الشفافية في الفقه الإسلامي وأثرها في الوقاية من الأزمات الاقتصادية ، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الإسلامية ، المجلد الثاني والعشرون ، العدد الثاني ، يونيو ٢٠١٤ م .

(د) الندوات والمؤتمرات العلمية:

- ١- بلعروز بن علي ، مداني محمد : التصنيف الائتماني بين مسبب للأزمة المالية العالمية ، والبحث عن مخرج لها (دراسة وضعية وشرعية) ، بحث مقدم للمؤتمر الدولي الرابع بالكويت حول " الأزمة الاقتصادية العالمية من منظور الاقتصاد الإسلامي ، خلال الفترة ١٥-١٦ ديسمبر ٢٠١٠ م .
- ٢- د/ جبار محمد علي الكعبي ، ياسر عمار عبد الحميد : شفافية الضريبة وآفاق تطبيقها في الهيئة العامة للضرائب ، من أبحاث مؤتمر " نحو إستراتيجية وطنية شاملة لمواجهة الفساد وتعميم ثقافة النزاهة " المقدم إلى هيئة النزاهة ، بغداد ، ٢٩-١٤ هـ - ٢٠٠٨ م .
- ٣- د/ سالم محمود عبود : الأزمة المالية العالمية بين مبدأ الإفصاح والشفافية ، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الثالث ، عمان - الأردن ، خلال الفترة ٢٨-٢٩ إبريل ٢٠٠٩ م .
- ٤- عماد الشيخ داود : الشفافية ومراقبة الفساد ، من بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية ، بعنوان "الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية " ، الطبعة الأولى، بيروت ، ديسمبر ٢٠٠٤ م .
- ٥- محمد هلال الخليفي : الشفافية ومكافحة الفساد بين الصورة والواقع ، حالة قطر، ورقة على هامش لقاء الاثنين (١٧) بتاريخ ٦/٨/٢٠١٢ م ، ومنشور على موقع الدكتور / علي خليفه الكواري :

<http://www.dr-alkuwari.net/node/372> .

(هـ) النشرات والتقارير :

- ١- صندوق النقد الدولي : دليل شفافية المالية العامة ، ٢٠٠٧ م .
 - ٢- لجنة الشفافية والنزاهة (التي تنبثق عن وزارة الدولة للتنمية الإدارية) : التقرير الثاني " أولويات العمل وآلياته " أغسطس ٢٠٠٨ م .
 - ٣- مركز الإنتاج الإعلامي – جامعة الملك عبد العزيز : التنمية المستدامة في الوطن العربي .. بين الواقع والمأمول ، الإصدار الحادي عشر ، ضمن سلسلة دراسات " نحو مجتمع معرفية " ، جدة ، ٢٧٤١ هـ .
 - ٤- مركز معلومات البنك الدولي : المؤسسات المالية الدولية ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ، ورقة للمنظمات غير الحكومية ، أكتوبر ٢٠٠٧ م .
 - ٥- المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الانتوساى) : المعيار رقم (٢٠) ، مبادئ الشفافية .
 - ٦- موازنة المواطن ، دليل المواطن المصري للموازنة العامة للدولة ، ٢٠١٠-٢٠١١ : شفافية الموازنة وموازنة المواطن في مصر ، منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) ، موقع :
<http://www.tadamun.info/2013/12/18policy-alert-budget-tranparency-and-the-citize..28/7/2015> .
 - ٧- مؤسسة الشفافية – ليبيا ، جهاز المراجعة المالية : مفهوم الشفافية ودور الأجهزة العليا للرقابة ، ٢٠ يوليو ٢٠١٠ م ، منشور بشبكة المعلومات الدولية (الانترنت) ، موقع :
<http://www.shaffaflibya.com/index.php?option.16/8/2015> .
 - ٨- هيئة النزاهة العامة : منشور الشفافية ، منشور بشبكة المعلومات الدولية (الانترنت) ، موقع :
<http://www.nazaha.iq/search-web/other/4.pdf.28/7/2015> .
 - ٩- وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية في المبادرة المصرية للحقوق الشخصية : شفافية الموازنة العامة للدولة ، الضرورة الاقتصادية الغائبة عن الواقع المصري ، الطبعة الأولى ، ديسمبر ٢٠١٤ م .
- (و) مصادر اللغة العربية :
- ١- أحمد بن محمد علي الفيومي المقرئ : المصباح المنير ، المكتبة العصرية ، بيروت – لبنان ، الطبعة الثانية ، ١٤١٨ هـ - ١٩٩٧ م .

- ٢- مجمع اللغة العربية : المعجم الوجيز ، طبعة خاصة بوزارة التربية والتعليم ، ١٤٣٢هـ - ٢٠١١م .
- ٣- محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي : مختار الصحاح ، المكتبة العصرية ، بيروت – لبنان ، الطبعة الرابعة ، ١٤١٨هـ - ١٩٩٨م .

ثانيا : المراجع الأجنبية :

- 1- **Alto fölscher** : Budget transparency, New Frontiers in transparency and accountability, open Society Foundation, 2010.
- 2- **Azeddin Akesbi et Mohamed Bousstta** : La transparence budgétaire, C'est possible, séminaires du CESEM, centre de recherche de HEM, Juillet 2012
ومنشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) ، موقع :
<http://www.economia.ma/fr/numero-07/kq/la-transparence-budgetaire-c-est-possible.8/8/2015> .
- 3- **Benito Bernardino and Francisco Bastida** : Budget Transparency , fiscal performance, and political Turnout : An international Approach, PAR (public Administration Review) , May / June 2009.
- 4- **Claudio Jedlick** : La France et L'investissement direct etranger en Amérique Latine, Mondes en développement , tome 26, No 104, 1998.
- 5- **FMI (fonds Monétaire international)** : par quels moyens le FMI encourage – t – il La Transparence des Finances publiques ?, fiche Technique, le 6 mai 2014 .
منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) ، موقع :
<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>
- 6- **George Kopits and Jon Craig** : Transparency in Government Operations, IMF Occasional paper no 158. 1998.
منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) ، موقع :
(<http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op/158.pdf>) .
- 7- **IBP (International Budget Partnership)** : open Budget

Transform Lives , The open Budget Survey 2008.

منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) ، موقع :

(<http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2008finalfullReport.English1.pdf>). 19/8/2015.

8- **IBP (International Budget Partnership)** : open Budgets Survey 2012.

9- **IBP (International Budget Partnership)** : open Budgets Survey 2015.

10. **IMF (International Monetary Fund)** : Fiscal Transparency, Accountability, and Risk, prepared by The fiscal Affairs Department in collaboration with The statistics Department, August 7, 2012.

11. **IMF** : How Does The IMF Encourage Greater Fiscal Transparency ? March 2015.

منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) ، موقع :

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>.8/8/2015.

12. **OECD (Organization for Economic Cooperation and Development)**: Best practices for budget Transparency, 2002.

منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) ، موقع :

(<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>) . 19/8/2015.

13. **OCDE : transparence budgétaire** : Les meilleures pratiques de L'OCDE, Revue de L' OCDE Sur La gestion budgétaire, 2012.

فهرس الموضوعات

٧٣٩	المقدمة
٧٤٣	الفصل الأول : ماهية وأهمية الموازنة العامة للدولة وشفافيتها
٧٤٤	المبحث الأول : ماهية الموازنة العامة للدولة وأهميتها
٧٤٤	المطلب الأول : المقصود بالموازنة العامة للدولة
٧٤٧	المطلب الثاني : أهمية الموازنة العامة للدولة
٧٤٧	أولاً : الأهمية السياسية للموازنة العامة للدولة
٧٤٨	ثانياً : الأهمية الاقتصادية للموازنة العامة للدولة
٧٤٩	ثالثاً : الأهمية الاجتماعية للموازنة العامة للدولة
٧٥٠	المبحث الثاني : ماهية شفافية الموازنة العامة للدولة وأهميتها
٧٥٠	المطلب الأول : ماهية شفافية الموازنة العامة للدولة
٧٥٠	أولاً : ماهية الشفافية بصفة عامة وآليات تحقيقها
٧٥٥	ثانياً : المقصود بشفافية الموازنة العامة للدولة
٧٦١	المطلب الثاني : أهمية شفافية الموازنة العامة للدولة
٧٦١	أولاً : الأهمية السياسية لشفافية الموازنة العامة للدولة
٧٦٥	ثانياً : الأهمية الاقتصادية لشفافية الموازنة العامة للدولة
٧٧٣	ثالثاً : الأهمية الاجتماعية لشفافية الموازنة العامة للدولة
٧٧٧	الفصل الثاني : المعايير الدولية لشفافية الموازنة العامة
٧٧٨	المبحث الأول : صندوق النقد الدولي وشفافية الموازنة العامة
٧٧٨	أولاً : وضوح الأدوار والمسئوليات
٧٧٩	ثانياً : علانية عمليات الموازنة العامة
٧٨٠	ثالثاً : إتاحة المعلومات للإطلاع العام
٧٨٢	رابعاً : ضمانات الموضوعية
٧٨٤	المبحث الثاني : منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وشفافية الموازنة العامة
٧٨٨	المبحث الثالث : المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الإنتوساي) وشفافية الموازنة العامة
٧٨٨	أولاً : المبادئ الأساسية للرقابة المالية
٧٨٩	ثانياً : معايير التدقيق
٧٩٢	المبحث الرابع : شراكة الموازنة الدولية وشفافية الموازنة العامة
٧٩٥	الفصل الثالث : آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مراحلها المختلفة
٧٩٦	المبحث الأول : آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مرحلة إعدادها
٨٠٢	المبحث الثاني : آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مرحلة اعتمادها
٨٠٨	المبحث الثالث : آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مرحلة تنفيذها
٨١٤	المبحث الرابع : آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مرحلة التدقيق والتقييم
٨١٧	الخاتمة
٨٢١	قائمة المراجع
٨٢٨	فهرس الموضوعات