الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق الحكومي

أ . شعبان فرج*

مقدمة :

يعد الإنفاق العام أداة من أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الدولة والهيئات المتفرعة عنها لبلوغ أهدافها والوسيلة التي تتيح للحكومة تنفيذ برامجها الاقتصادية والاجتماعية ، وممارسة دورها التدخلي في مختلف مجالات الحياة ، وعليه فإن كفاءة تخصيصه وفعاليته تعكس أثراً إيجابيا نحو توفير الموارد المالية اللازمة للنمو الاقتصادي ، ولتحقيق الأهداف التي سطرتها الدولة لأجل الوصول إلى تنمية مستدامة تستجيب لتطلعات المواطنين وتحمي حقوق الأجيال القادمة.

وقد أدى تزايد حجم الإنفاق العام ، ومحدودية الموارد من جهة ، وانتشار تبديد واختلاس المال العام واستغلاله لأغراض شخصية من جهة أخرى ، إلى ضرورة الحفاظ على الموارد العامة من الفساد ، وسوء التدبير عمومًا ، وهو الأمر الذي أصبح يتطلب إرساء مبادئ الحكم الرشيد المتمثلة في الشفافية والمساءلة والرقابة والمشاركة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة لأجل ترشيد الإنفاق العام الذي أضحى مطلبا أساسيا سواء في الدول المتقدمة أو الدول النامية التي هي أحوج ما تكون إليه لتحقيق الإقلاع المنشود والتنمية الشاملة.

وسوف نناقش الإشكالية التالية في هذا البحث: كيف يمكن لإرساء مبادئ الحكم الرشيد أن تساهم في الحفاظ على المال العام وترشيد الإنفاق الحكومي؟

المحور الأول: الإطار المفاهيمي للحكم الراشد.

حقق مفهوم الحكم الراشد مكانة بارزة في خطابات الدول المانحة في نهاية تسعينيات القرن الماضي ، عندما أقر البنك الدولي بأنه شرط من شروط الإقراض للبلدان النامية ، وقد حظي هذا المفهوم بعناية كبيرة بعد ذلك من طرف الحكام ، والمسؤولين والباحثين وأصبح شرطا من شروط تحقيق التنمية المستدامة ، وبرزت هناك العديد من التعاريف الخاصة بالمفهوم ، على غرار طرح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عام 1979 الذي هدف إلى تغيير دور الدولة ، والاعتراف بدور

* قسم العلوم الاقتصادية ، جامعة أكلي محند أولحاج ، البويرة.

الفاعلين المتعددين والتوجه الفعال نحو التعامل في إطار الشراكة مع قضايا وتحديات التنمية البشرية[1].

أولا: مفهوم الحكم الراشد:

وردت عدة تعريفات للحكم الراشد من قبل مؤسسات دولية لذا سوف نختصر على أهمها :

يشير الحكم الراشد في أدبيات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى: « ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية في إدارة شؤون البلاد على جميع المستويات ، ويتضمن الحكم الآليات والعمليات والمؤسسات المتطورة التي يعبر المواطنون والجماعات من خلالها عن مصالحهم وحاجاتهم ، ويمارسون حقوقهم وواجباتهم القانونية ، ويعتمد المفهوم على المشاركة والشفافية والمساءلة ، ويؤمن أفضل استخدام للموارد ، ويضمن العدالة وتطبيق القانون »[2] .

أما البنك الدولي فقد عرفه للمرة الأولى سنة 1989 على أنه « ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون الدولة »[3]. ومع بداية التسعينيات حاول خبراء البنك الدولي إعطاء تعريفات أخرى أكثر دقة للمفهوم فعرفوه في الدراسة التي أجراها البنك عام 1992 على أسلوب الحكم والتنمية على انه « أسلوب ممارسة السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة من أجل التنمية » .

ثانيا: معايير ومبادئ الحكم الراشد:

وتتمثل فيما يلي:

1 ــ المشاركة: وهي جميع الآليات التي تخول للمواطنين ومنظمات المجتمع المدني وحتى القطاع الخاص المشاركة في عملية إدارة الحكم ، وتقوم على مجموعة من الأنشطة تسعى من خلالها هذه الأطراف إلى التأثير في أعمال الحكومة ، إما مباشرة بالتأثير في صياغة السياسة العامة وتطبيقها ، أو بطريقة غير مباشرة بالتأثير في اختيار المسئولين الرسميين ، ولا تقوم المشاركة إلا بوجود المجتمع المدني وبدورية الانتخابات وتمكين المرأة وصوابية التشريع وحسن

(1) أماني قنديل ، الموسوعة العربية للمجتمع المدني ، سلسلة العلوم الاجتماعية ، الهيئة العربية العامة للكتاب ، 2008 ، ص 155.

(2) إبراهيم فريد عاكوم ، إدارة الحكم والعولمة وجهة نظر اقتصادية ، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية ، ابوظبي ، 2006 ، ص58.

(3) راوية توفيق ، الحكم الرشيد والتنمية في إفريقيا ، دراسة تحليلية لمبادرة النيباد ، معهد البحوث والدراسات الإفريقية ، الطبعة الأولى ، 2005 ، ص 27.

الإدارة المحلية[1].

2 ـ حكم القانون: يوصف حكم القانون بعناصره الأساسية والمتمثلة في : نظام عدالة نافذ نزيه ، منصف ، وحكومة تمثيلية ، ويعبر عن تلازم الأنظمة الشرعية والقضائية الناجعة والنافذة والحكومة التي تطبق القوانين بشكل عادل ومنصف وبالتساوي على جميع الأفراد[2] كما يقصد به وجود بنية قانونية مستقرة ، ومرجعية للقانون وسيادته على الجميع دون استثناء.

3 ـ الشفافية: وتعني الشفافية ضرورة وضوح العلاقة مع الجمهور فيما يخص إجراءات تقديم الخدمات ، والإفصاح للجمهور عن السياسات العامة المتبعة ، خاصة السياسات المالية العامة وحساب القطاع العام وكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها بمختلف مستوياتهم[3].

4 ـ الاستجابة وبناء التوافق: وهي قدرة المؤسسات على خدمة وتلبية مصالح الجميع في فترة زمنية معقولة وبدون أي استثناء ، أما التوافق فيعني العمل على التوفيق بين المصالح المختلفة للتوصل إلى توافق واسع يشكل أفضل مصلحة للجماعة.

5 ـ المساءلة والمحاسبة: وتعني التزام الدولة ومؤسساتها الحكومية بتقديم حساب عن طبيعة ممارساتها للواجبات المنوطة بها بهدف رفع كفاءتها وفعاليتها[4] ، أما المحاسبة فتعني إخضاع المسئولين في إدارة المال العام للعقوبات القضائية والإدارية في حالة ما إذا تبين أن أعمالهم منافية للمصلحة العامة. ومبدأ المساءلة والمحاسبة يركز على مبدأ فصل الخاص عن العام ، وحماية الصالح العام من تعسف واستغلال السياسيين ، وتتم مساءلة مؤسسات الإدارة العمومية على عدة مستويات تستند في الأساس إلى طبيعة عمل هذه المنظمات من ناحية ، وطبيعة علاقتها بالبيئة من ناحية أخرى[5].

---

(1) أمين مشاقبة ، المعتصم بالله علوي ، الإصلاح السياسي والحكم الرشيد (إطار نظري) ، مطبعة السفير ، الأردن ، 2010 ، ص 58.

(2) MORITA, SACHIKO1 and ZAELKE, DURWOOD, RULE OF LAW, GOOD GOVERNANCE, AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT sit web

(3) عبير مصلح ، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد ، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة أمان ، الطبعة الأولى ، رام الله فلسطين ، 2007 ، ص2.

(4) وائل عمران علي ، الرقابة الشعبية كوسيلة لمساءلة الإدارة العامة (دراسة تطبيقية على التجربة الليبية) ، دراسة مقدمة للحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في الإدارة العامة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، 2008 ، ص 29

(5) سامح فوزي ، المساءلة والشفافية ، إشكاليات تحديث الإدارة المصرية في عالم متغير ، مركز الدراسات

6 ـ التضـمينية والمسـاواة: وتعـني أن يتسـاوى المواطنـون بحقـوقهم أمـام القـانون ، وان تتسـنى لهـم فـرص متسـاوية لممارسـة هـذه الحقـوق ، ومشـاركة المواطنين في إدارة الحكم ، وتعني التضمينية انه ينبغي على الدولة أن تعامـل الكـل على أساس المساواة ، وأنها تحمي حقوق الجميع بنفس الحماسة ، وان لا تهمـيش ولا تمييـز في تـأمين الخـدمات العامـة ، وأن الجميـع يتمتـع بحقـوق المراجعـة والتصويب نفسه في حال ميز المسئولون بين الفرد والآخر[1].

7 ـ الرؤية الإستراتيجية: وتعني أن يمتلك القـادة والجمهـور العـام منظـورا عريضا وطويل الأجل فيما يتعلق بالحكم الراشد والتنمية البشـرية المسـتدامة ، مـع الإحساس بما هو مطلوب لهذه التنمية ، كما ينبغي أن يكون هناك فهـم للتعقيـدات التاريخية والثقافية والاجتماعية المركبة لهذا المنظور[2].

المحور الثاني:

النفقات العامة وإشكالية ترشيدها في ظل سيادة الحكم الراشد.

واجهت معظم دول العالم في منتصف وأواخر الثمانينات من القرن الماضـي أزمات ومشكلات اقتصادية ومالية عديدة ، تمثلت في انخفـاض الإيـرادات العامـة ، وعدم قـدرتها علـى تغطيـة النفقـات العامـة ، وظهـور حـالات عجـز في موازنـات الدول ، وهو الامر الذي استدعى إتباع سياسـات ماليـة متوازنـة ، تـدعو إلى ضـبط الإنفاق وترشيده ، ومحاربة التبذير والهدر.

أولا: مفهوم ترشيد الإنفاق العام.

يقصد به حسن التصرف في الأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة ، وعلـى أسـاس رشيد ، دون إسراف ولا تقتير ، ويتضـمن ترشـيد الإنفـاق ضـبط النفقـات ، وإحكـام الرقابة عليها ، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنـى ، وتـلافي النفقـات غـير الضرورية ، وزيادة الكفاية الإنتاجية ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة[3] ، أي بمعنى آخر هو الإدارة الجيدة للإنفاق.

الإستراتيجية والسياسية ، القاهرة ، 1999 ، ص 37 ، 38

(1) البنـك الـدولي ، الحكـم الجيـد لأجـل التنميـة في الشـرق الأوسـط وشمـال إفريقيـا ، تحسـين التضـمينية والمسـاءلة ، ص 03 مـن موقـع الانترنيـت . www.worldbank.org تم الاطـلاع عليـه بتـاريخ 2011/03/03.

(2) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، إدارة الحكم لخدمـة التنميـة البشـرية المسـتدامة ، وثيقـة للسياسـات العامـة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، يناير 1997 ، ص10

(3) محمد شاكر عصفور ، أصـول الموازنـة العامـة ، دار المسيرة للنشـر والتوزيـع والطباعـة ، عمـان ، الأردن ، 2008 ، ص 399.

ثانياً: سبل ترشيد الإنفاق العام في ظل سيادة الحكم الراشد.

يدخل ضمن الحكم الراشد إدارة المالية العامة للدولة ، باعتبارها آلية تحقيق الأهداف المرجوة من السياسة العامة للحكومة ، ومن خلال المبادئ التي يقوم عليها الحكم الرشيد يمكن العمل على توجيه موارد الدولة الاقتصادية من خلال سياسة الإنفاق العام نحو وجهتها الصحيحة بما يخدم التنمية في البلد ، ويحقق العدالة بين أفراد المجتمع ، ويعمل على تحسين رفاهيتهم.

1 ـ الإدارة الجيدة لشؤون المالية العامة: يعد حسن سير نظام إدارة المالية العامة أمر بالغ الأهمية لتقديم الخدمات بكفاءة وفعالية. فهو يوفر المعلومات المالية ذات الصلة والموثوق بها في الوقت المناسب وبطريقة متسقة للرقابة والمساءلة على جميع المستويات. كما يدعم ويعزز نظم المساءلة المختلفة بشأن تنفيذ الميزانية وله مكانا مركزيا في مكافحة الفساد(1).

وقد شهدت الآونة الأخيرة اهتماما متزايدا على كافة المستويات النظرية والعملية ، وكذلك فى مختلف الدول المتقدمة والنامية بكفاءة إدارة المالية العامة وبصفة خاصة إدارة الإنفاق العام بعد أن تفاقم العجز في الموازنة بصورة كبيرة. ما جعل الموازنة العامة للدولة تلعب أدوارا هامة وخطيرة على كافة الأصعدة سياسيا واجتماعيا واقتصاديا بل وامنيا أيضا. وهو ما جعلها محور الاهتمام والتركيز من كافة قطاعات المجتمع. ويرجع هذا الاتجاه إلى أنه على الرغم من أن ندرة الموارد المالية تعد قيداً على الجهود التنموية للحكومة ، إلا أن الخبرة العملية قد أفصحت عن أن أسلوب إدارة الموازنة يلعب هو الآخر دورا لا يقل أهمية في التأثير على كفاءة وفاعلية الإنفاق العام.

كما تهدف الإدارة الجيدة لشؤون المالية العامة إلى تقييم وتطوير الأنظمة الضرورية بشأن عمليات إدارة الشؤون المالية العامة ، وذلك من خلال إتاحة مجمّع مشترك من المعلومات فيما يتعلق بقياس ورصد مدى تقدّم أداء عملية إدارة الشؤون المالية العامة ، وبرنامج مشترك من أجل الحوار يهدف إلى رصد ومتابعة متكامل يُسهّل قياس أداء البلدان في مجال إدارة الشؤون المالية العامة على مرّ الزمن. وفي هذا الصدد قامت مجموعة العمل المعنية بالإنفاق العام التي تضمّ المعنيين من أجهزة موظفي كل من: البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ، وبرنامج الشركات المعني بالإنفاق العام والمسؤولية المالية بوضع إطار خاص بقياس أداء إدارة الشؤون المالية

(1) Ministry of Foreign Affairs Copenhagen, Effective and Accountable Public Sector Management, Denmark, 2007, p19.

العامة[1]. يصدر عنه تقريراً عن عملية الأداء ، وتم وضع مجموعة من المؤشرات عالية المستوى تستفيد من المعايير المرجعية لتتبُّع الإنفاق ، ومدوّنة شفافية المالية العامة الصادرة عن صندوق النقد الدولي ، ومعايير قياسية دولية أخرى وهو يشكّل جزءاً من النهج المدعَّم من أجل مساندة إصلاح إدارة الشؤون المالية العامة ، والذي يؤكد على الإصلاح الذي تقوده البلدان ، والتنسيق بين الجهات المانحة ، والتصويب مع استراتيجيات البلدان المعنيّة ، والتركيز على الرصد والمتابعة وتحقيق النتائج . ويسعى هذا النهج أيضاً إلى اعتماد وتعميم أفضل الممارسات التي يجري تطبيقها فعلاً في بعض البلدان بما يحقق الإدارة الجيدة للموارد المالية للدولة[2].

2 ـ تعزيز الرقابة على المال العام وترشيد الإنفاق الحكومي: للرقابة دور هام في عملية ترشيد الإنفاق العام ، فهي تساعد على الحفاظ على الأموال الموجهة للإنفاق ، من الفساد ، وتجنب إسرافها وتبذيرها ، واستغلالها في أوجه غير مشروعة ، وقد شهدت الآونة الأخيرة اهتماما متزايداً على كافة المستويات النظرية والعملية ، وكذا في مختلف الدول المتقدمة والنامية ، بعملية الرقابة على المال العام ، وبالخصوص الرقابة على الإنفاق الحكومي.

والرقابة هي مجموعة ديناميكية من السياسات والإجراءات والمعايير المحاسبية والتدقيقية في مجالي الأداء والعلاقات المالية من خلال نظام متكامل للمعلومات المالية والسلوكية التي من شأنها المحافظة على الأداء وتطويره ، وتهدف النشاطات المتعلقة بالرقابة إلى مقارنة وقياس وتحليل سير الأعمال في ضوء الخطط المعتمدة والأهداف التي تحتويها والانجازات المتوقعة وما إلى ذلك من عوامل تتعلق بكفاءة وفعالية الأداء العام المالي ، والتأكد من أن النتائج الفعلية تتماشى وتنسجم مع النتائج المرغوبة والمخطط لها. وتستطيع الوحدات الحكومية وغير الحكومية من خلالها تتبع المال العام وحراسته والمحافظة عليه ، استناداً إلى مرجعية تشريعية[3].

ويتمثل الهدف الاقتصادي للرقابة المالية في كفاية استخدام الأموال العامة

(1) برنامج الشراكات المعني بالإنفاق العام والمسؤولية المالية هو برنامج شراكة بين هيئات متعددة يرعاه كل من: البنك الدولي ، صندوق النقد الدولي ، المفوضية الأوروبية ، وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة ، وزارة الخارجية الفرنسية ، وزارة خارجية مملكة النرويج ، سكرتارية الدولة السويسرية للشؤون الاقتصادية ، الشراكة الإستراتيجية مع أفريقيا

(2) البنك الدولي ، إدارة الشؤون المالية العامة ، الإنفاق العام والمسؤولية المالية – إطار قياس أداء إدارة الشؤون المالية العامة ، يونيو2005 ، واشنطن ، ص 01.

(3) محمود حسين الوادي ، تنظيم الإدارة المالية من اجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، الأردن ، 2010 ، ص 169.

والتأكد من استثمارها في أفضل الأوجه التي تحقق النفع العام ، وعدم الإسراف في إنفاقها ، وتجنب صرفها في الأوجه الغير مشروعة أو التي تحقق المصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة ، أي استخدام تلك الأموال استخداما سليما مثمراً وفي الأوجه التي خصصت لها ، وتوفير التناسق في الإنفاق مع الاتجاهات السياسية للدولة بما يتفق مع أهداف خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية[1]. ما يحفظ المال العام من التلاعب والسرقة والإهمال سواء عند تحصيله أو عند إنفاقه.

3 ـ المساءلة كأداة لتحقيق كفاءة استخدام المال العام وترشيده: تعد المساءلة على مستوى الإدارة العامة من بين أهم أدوات وآليات الرقابة والحد من الفساد وبالتالي الحفاظ على المال العام للدولة من كل أشكال التبذير والنهب والاختلاس ، كما تعد معيارا ضابطا للأداء الحكومي ، وأداة تقييميه للأشخاص العاملين في مؤسسات الدولة المختلفة ، بما يضمن عدم حيادهم عن المسار الصحيح واستغلالهم لمناصبهم بعيدا عن المصلحة العامة.

وللمساءلة أشكال تختلف من مجتمع لآخر حسب اختلاف أنظمة الحكم وتنظيمها السياسي والإداري. ويمكن تقسيمها إلى قسمين أساسيين:

أ ـ المساءلة الرسمية: ونقصد بها كافة صور وأشكال المساءلة التي تباشرها سلطات الدولة الثلاث: التنفيذية ، التشريعية والقضائية.

ب ـ مساءلة السلطة التنفيذية للإدارة الحكومية: تعد مساءلة الإدارة العامة عن طريق ممثلي السلطة التنفيذية ركن أساسي في النظامين البرلماني والرئاسي ، ويعد قيام الوزراء كل في وزارته بمساءلة ومحاسبة المسئولين عن تقديم الخدمات المدنية أمر شديد الأهمية حيث قد يحدث انحراف في تطبيق السياسات العامة من طرف هؤلاء المسئولين أو مرؤوسيهم ، وهذا كله بغية ضمان جودة الأداء وحسن استغلال المال العام وتطبيق السياسات العامة للدولة.

ـ مساءلة السلطة التشريعية: وهي من أعرق آليات المساءلة في النظم الديمقراطية ، وتمثل جزء كبير ومهم من عمل البرلمان ، ويتم خلالها مراقبة أعمال الحكومة ، وتحتها تتم المساءلة والمعارضة لضمان استقامة سير العمل الرسمي ، ذلك أن للبرلمان السلطة الأهم لإقرار القوانين ، وتأتي أهمية المساءلة التشريعية من كون أعضاء الحكومة فرادى أو مجتمعين مسئولين أمام البرلمان

(1) عبد العزيز الإمام ، الرقابة على الأموال العامة ، ورقة مقدمة ضمن ندوة سرية العمل المصرفي وعلاقتها بتبييض الأموال ، افريل 2008 ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، أعمال المؤتمرات الخاصة بمكافحة الفساد في الوطن العربي ، مصر ، 2009 ، ص 456.

الذي يملك كل الحق في مساءلتهم وهو ما يضمن حسن الأداء والوصول للحكم الرشيد[1].

ـ **مساءلة السلطة القضائية للإدارة العامة:** للقضاء حق في مساءلة الإدارة العامة عن أي عمل من أعمالها ، وتستند المساءلة القضائية إلى مبدأ المشروعية ، ويعني هذا المبدأ ضرورة استناد أي تصرف صادر عن السلطة التنفيذية إلى قاعدة عامة موجودة سلفًا ، وتعني المشروعية تطابق العمل الإداري في المقام الأول مع القواعد القانونية الموجودة. وللسلطة القضائية دور هام في محاربة الفساد والكسب غير المشروع ، بما يضمن في النهاية الحفاظ على المال العام.

ب ـ **المساءلة غير الرسمية:** وتعني المساءلة الخارجة عن نطاق المساءلة الرسمية السابقة الذكر وتشمل:

مساءلة المؤسسات غير الحكومية والمجتمع المدني.

ـ **مساءلة الرأي العام:** وتعد مساءلة الرأي العام لإدارة العامة من ابرز أنماط المساءلة في الدول الديمقراطية حيث أن السياسات الحكومية والقرارات المهمة لابد أن تلقى تأييدا وقبولا من الرأي العام.

ـ **مساءلة المواطنين:** يعتبر المواطن أداة رئيسية للمساءلة حيث يمارس دوره من خلال وسائل مختلفة كاللجان والمؤتمرات.

4 ـ تعزيز الشفافية المالية لأجل ترشيد الإنفاق الحكومي: ازداد الاهتمام بالشفافية المالية بشكل كبير منذ النصف الثاني من عقد التسعينيات ، نتيجة لما شهدته العقود الثلاثة الأخيرة من القرن الماضي من ارتفاع في عجوزات الموازنة وانتشار الفساد المالي في كثير من الدول المتقدمة والنامية على حد سواء ، ترتب عنه تبديد لموارد الدولة وارتفاع في مستويات التضخم والدين العام وعدم الاستقرار الاقتصادي.

أ ـ مفهوم شفافية المالية العامة: تعني اطلاع الجمهور على هيكل القطاع الحكومي ووظائفه والنوايا التي تستند إليها السياسات المالية وحسابات القطاع العام والتوقعات الخاصة بالمالية العامة[2] .

ب ـ أهداف شفافية المالية العامة: تهدف إلى توفير المعلومات الشاملة

(1) أمين مشاقبة ، المعتصم بالله علوي ، مرجع سابق ، ص 65.

(2) هذا التعريف لكل من kopits وCraig قدماه سنة 1996 وتبناه دليل الشفافية المالية الصادر عن اللجنة المؤقتة لمجلس محافظي صندوق النقد الدولي في 16 افريل عام 1998 ، واستندت إليه معظم الأدبيات فيما يخص الشفافية المالية العامة.

والموثوقة بشأن أنشطة الحكومة في الماضي والحاضر والمستقبل ، وهو ما يعمل على إضفاء طابع المعرفة على قرارات الحكومة المتعلقة بالسياسة الاقتصادية وتحسين نوعيتها ، كما تسهم في تسليط الضوء على المخاطر المحتملة لأفاق المالية العامة ، ما يؤدي إلى استجابة سياسة المالية العامة في وقت مبكر وبسلاسة اكبر للأوضاع الاقتصادية المتغيرة. كما تعمل على تحقيق الانضباط المالي والسيطرة على الإنفاق ، وتخفيض تكاليف المشروعات ، وحماية المستثمرين وتوفير الثقة في السوق ، ومن ثم زيادة كفاءة الاقتصاد ككل. وعلى العكس من ذلك فإن غياب الشفافية يؤدى إلى إهدار الموارد وعدم الاستخدام الأمثل ، أي عدم ترشيدها .كما أن نقص وضعف الشفافية يعطل دوران منظومة التنمية ويقلل من كفاءة عملياتها وفعالية سياستها ، مما يؤدى ذلك إلى تزايد عدم رضا الجمهور أو المواطن.[1] والى جانب ذلك فان شفافية المالية العامة تفيد المواطنين في إعطائهم المعلومات التي يحتاجون إليها لمساءلة حكوماتهم عن اختياراتها المتعلقة بالسياسات ومن بينها الموازنة العامة.

وتقوم الشفافية المالية على مجموعة من المبادئ والركائز حسبما جاء بها دليل شفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي بعد التعديل الأخير لسنة 2007 ، وتتمثل في[2] :

ـ **وضوح الأدوار والمستويات :** تشمل ممارستين رئيسيتين فيما يتعلق بالتمييز الواضح بين الأنشطة الحكومية والأنشطة التجارية ووجود إطار قانوني واضح ينظم إدارة المالية العامة ، وينص هذا المبدأ على عدم جواز إنفاق الأموال العامة بدون إتاحة دليل للجمهور على أن السلطة التشريعية وافقت على الاعتماد.

ـ **علانية عمليات الموازنة :** بحيث يجب أن تغطي المعلومات المقدمة في الموازنة السنوية كافة الأنشطة المالية العامة ، وتناول هذا المبدأ أيضا الممارسات الأساسية المتعلقة بعلانية إعداد الموازنة وتنفيذها ومراقبتها.

ـ **إتاحة المعلومات للاطلاع العام :** تؤكد على أهمية نشر معلومات شاملة

(1) علي الصاوي ، ماهية الشفافية والمساءلة ودورهما في تعزيز التنمية الانسانية ، ورقة مقدمة ضمن المؤتمر الثالث للجمعية الاقتصادية العمانية ، بالتعاون مع الجمعية الخليجية وبرنامج الامم المتحدة الإنمائي حول المساءلة والشفافية ، 21و 22 مارس 2009 ، عمان ، ص 07
http://www.oea.org.om/1_3_AliSawi.pdf تم الاطلاع عليه بتاريخ 2011/02/02.

(2) للمزيد من التفاصيل راجع: دليل شفافية المالية العامة لعام 2007 ، على موقع الانترنيت : www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf تم الاطلاع عليه بتاريخ 2010/05/06.

عن المالية العامة وتتضمن هذه الركيزة قائمة كاملة بالمعلومات المطلوب توافرها والتي قد تتوفر في وثائق الموازنة أو في تقارير المالية العامة الأخرى.

ـ ضمانات صحة البيانات والمعلومات: حيث يعتبر استيفاء معلومات المالية العامة المقدمة من الحكومة لمعايير تضمن جودتها من الشروط الأساسية لشفافية المالية العامة ، إلى جانب ضرورة إخضاع تلك المعلومات إلى فحص مستقل ، كما يعتبر وجود آليات واضحة وفعالة تتيح للسلطة التشريعية والجمهور التأكد من صحة المعلومات المقدمة شرطا ضروريا هو الآخر.

5. المشاركة وترشيد الإنفاق الحكومي:

تعد المشاركة أداة فعالة لتحقيق المساءلة وتشديد الرقابة في مؤسسات الموازنة العامة ، بما يضمن ترشيد الإنفاق وتوجيهه لتحقيق مصلحة المواطن.

أ ـ اللامركزية كأداة للمشاركة : جاء التوجه نحو اللامركزية مستندًا إلى العديد من الدوافع السياسية والاقتصادية والإدارية ، والتي يأتي على رأسها رغبة تلك الدول في تفعيل الممارسة الديمقراطية وتحسين الشفافية والمشاركة والمساءلة ، ودفع النمو الاقتصادي وزيادة كفاءة الإنفاق العام وتوزيع الموارد العامة ، فضلاً عن تحقيق سرعة الاستجابة للاحتياجات المحلية للمواطنين وتحسين جودة إتاحة الخدمات[1]. ويمكن أن تساهم اللامركزية في ترشيد الإنفاق الحكومي عن طريق ما يلي:

تقريب الإدارة من المواطن ومن ثمة تتمكن من معرفة أولويات احتياجاته ، مما يساعد في تضمين هذه الأولويات في الموازنة الحكومية ، وهذا ما يعمل في النهاية على تجنب صرف أموال الدولة في أوجه لا تحقق النفع العام للمواطن.

تؤمن الكفاءة ، خصوصا في المسائل المالية. ومسوغ ذلك هو أن الجماعات المحلية اقرب إلى الشعب مما يمكنها من تحديد الأولويات المحلية ووضع ميزانيات تتناسب مع الإيرادات المتاحة بعيدا عن أي تبذير. بالإضافة إلى ذلك فان اللامركزية تخفض تكاليف الإعلام. الأمر الذي يتيح تقديم الخدمات إلى الناس بسرعة وبكفاءة ووفقا لحاجياتهم[2].

(1) محمد زكي علي السيد ، الحوكمة في الموازنة العامة مع التطبيق على سياسات الدعم في الاقتصاد المصري ، أطروحة دكتوراه في الاقتصاد ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، 2008 ، مصر ، ص 132.

(2) الأمم المتحدة ، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا ، اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة اسكوا ، نيويورك ، 2003 ، ص04.

تعمل اللامركزية على زيادة مستويات المساءلة الشعبية والمحاسبة ، وكذا الرقابة على تصرفات المسؤولين المحليين خاصة فيما يخص الإنفاق ، مما يضمن قيام السلطات المحلية بإنفاق الأموال بما يحقق التنمية المحلية وفي جو يتسم بالمزيد من الشفافية.

تساعد على كبح جماح الفساد في الإدارات والجماعات المحلية ، بفضل الرقابة على تصرفاتها من طرف المواطنين نظرا للاحتكاك اليومي معها والمساءلة التي يفرضونها عليها ، مما يحد من استغلال هؤلاء المسئولين لمناصبهم الإدارية لتحقيق مصالحهم الشخصية ، خاصة وأنه في الوقت الحاضر أصبح الناس أكثر اهتماما بالمشاركة في رسم السياسات واتخاذ القرارات والمطالبة باستجابة اكبر من الحكومة لرغباتهم بفضل انتشار الوعي الديمقراطي ووسائل الإعلام.

تعمل اللا مركزية على ترشيد الإنفاق العام من خلال إشراك مسئولين محليين يتصفون بما يسمى بالحساسية الحكومية « governmental sense » وتتمثل في تقديس الصالح العام وتقديمه على كافة الاعتبارات الأخرى[1] إلى جانب الكفاءة في التسيير وإدارة شؤون الجماعات المحلية ، مما يمكن من الاستخدام الأمثل لموارد الدولة .

تعمل اللامركزية على جعل الإدارة المحلية وظيفة تعليمية وتثقيفية فيفترض أن المشاركة تدعم الوعي المدني والنضج السياسي ، مما يجعل الناس يتعلمون أكثر وأسرع عندما يتحملون مسئولية صنع القرارات المحلية ، فيتدربون على تخصيص الموارد ، ويتعلمون الاختيار بين البدائل والأولويات ويكتسبون خبرة فى محاسبة الآخرين[2].

ـ **مشاركة البرلمان:** تعد السلطة التشريعية هي المسئولة عن إقرار الموازنة واعتمادها لتصبح بعد ذلك قانون واجب التنفيذ ، بعد أن يتم إعدادها من طرف الحكومة ، وبالتالي فان هذه السلطة لها دور كبير في تحديد أولويات المجتمع وحاجاته الأساسية ، بما يحقق رفاه وأمن المواطن الاقتصادي والاجتماعي

(1) خالد خليل الظاهر ، دور المجالس المحلية في التنمية الاجتماعية ، مجلة اربد للبحوث والدراسات ، المجلد الثاني ، العدد الثاني ، 1999 ، الأردن ، ص 113.

(2) عبد الغفار شكر ، اللامركزية ومحاصرة الفساد في المحليات وتأثيره على المشروعات الصغيرة والمتوسطة ، سلسلة أوراق تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد ، مركز المشروعات الدولية الخاصة ، واشنطن ، 2009 ، ص 30.
http://www.cipe-arabia.org/files/pdf/AR_Decentralization.pdf تم الاطلاع عليه بتاريخ 2011/02/08.

والسياسي ويحفظ حقوقه. ومن ثمة توجيه سياسة الإنفاق العام نحو الأوجه التي تحقق هذا. بالإضافة إلى دوره في الرقابة والمساءلة البرلمانية على النحو الذي يحقق الرشادة الاقتصادية ، ويحفظ موارد الدولة من الممارسات الفاسدة ويحقق الصالح العام للمجتمع. هذا بالإضافة لدوره في الضغط على الحكومة لسن وإصدار قوانين تساعد على ترشيد الإنفاق وحماية المال العام .

ـ **مشاركة القطاع الخاص:** وذلك بفتح المجال له للاستثمار في المشروعات العامة ، فالتوسع في المشاريع العامة من قبل الدولة ينتج عنه المزيد من عجز الموازنة ونمو المديونية ، وقد أثبتت التجارب خاصة في ظل التوجه نحو اقتصاد السوق أن بإمكان الاعتماد على القطاع الخاص في انجاز الكثير من المشروعات التي كانت حكرا على الدولة وربما بتكلفة اقل مما تنجزها الدولة ، ذلك أن المستثمر الخاص يكون حريصا أكثر على الأموال من أجل تحقيق أكثر ربح ، أما إذا قامت بتلك المشاريع الدولة فمن الممكن أن يحدث هناك اختلاس أو تبذير للمال العام.

ـ **مشاركة المجتمع المدني:** يساهم المجتمع المدني في ترشيد الإنفاق العام عن طريق الرقابة على الموازنة العامة والمشاركة في إعدادها وتنفيذها حتى وان كان ذلك بشكل غير مباشر ، وقد ظهر في الآونة الأخيرة ما يسمى بالموازنة التشاركية بحيث يسمح لمنظمات المجتمع المدني في بعض البلدان بالمساهمة في إعداد وتنفيذ والرقابة على موازنة المجالس المحلية ، بهدف إعادة ترتيب الأولويات الاجتماعية مما يساهم في تحسين الحياة العامة للمواطنين ، ورفع كفاءة النفقات ، وزيادة الشفافية والمساءلة في الإدارة العامة وخلق ثقة للمواطن في الإدارة المحلية[1].

الخلاصة

من خلال المبادئ التي يقوم عليها الحكم الرشيد يمكن العمل على توجيه موارد الدولة الاقتصادية من خلال سياسة الإنفاق العام نحو وجهتها الصحيحة بما يخدم

(1) برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات الحضرية ، 72 سؤالا متكررا عن الموازنات وإجابتها ، القاهرة ، 2009 ، ص 21. على موقع الانترنيت
http://www.pbcoalition.com/download/so2al%20motakerer%203n%20al%20mowaznah.pdf تم الاطلاع عليه بتاريخ 2011/02/06.

(1) انظر المشاركة الشعبية في التخطيط وإعداد الموازنات على الموقع :
http://www.pbcoalition.com/download/madt%20altdreb%20alekleme%20lthalf%20almsharka%20alsh3bya%20%20.pdf تم الاطلاع عليه بتاريخ 2011/04/028.

التنمية في البلد ويحقق الكفاءة والنجاعة في إدارة موارد الدولة ، ما يعمل في النهاية على ترشيد الإنفاق الحكومي بما يضمن حقوق الأجيال الحالية دون الإضرار بالأجيال القادمة.

ومن خلال هذه الدراسة تم التوصل لمجموعة من النتائج أهمها:

في ظل ندرة الموارد ، وتزايد النفقات العامة بشكل مستمر أصبح ترشيد الإنفاق العام حتمية ، لا خيار خاصة بالنسبة للدول التي تعاني العجز في موازناتها.

يلعب الحكم الراشد من خلال مبدئه العام القائم على الإدارة الجيدة لموارد الدولة دورا أساسيا في ترشيد الإنفاق الحكومي باعتبار أن المشكلة الأساسية التي تعاني منها الدول وخاصة النامية منها ، هي مشكلة سوء تسيير وإدارة للأموال العامة ، بما لا يخدم تنمية بلدانها.

تعد الشفافية والمساءلة ركيزتين أساسيتين للحفاظ على المال العام ، وتوجيه الإنفاق وتخصيصه بما يتلاءم وحاجيات أفراد المجتمع ، كون الأولى (الشفافية) تتيح المعلومات الشاملة حول تخصيص وإنفاق المال العام ، والثانية (المساءلة) تعمل على إتاحة الفرصة لمحاسبة ومعاقبة كل من يقوم باستغلال المال العام ، أو تبديده ، أو صرفه بدون كفاءة وفعالية.

أصبحت مشاركة المواطنين في الوقت الراهن سواء المباشرة أو عن طريق منظمات المجتمع المدني تساهم بشكل فعلي في كفاءة تخصيص الموارد العامة ، وحسن استغلالها ، نظراً لأنها تساعد على تخصيص الموارد بما يتناسب وأولويات حاجياتهم من جهة ، ومن جهة ثانية من خلال التوعية بضرورة الحفاظ على الممتلكات العامة ، وحسن التصرف بالمال العام .

وعليه نقترح بعض التوصيات:

ينبغي الالتزام بمبادئ الشفافية المالية ، لإتاحة المعلومات بشكل دوري ومستمر لمعرفة وجهة إنفاق الأموال العامة ، لأجل تسهيل عملية المساءلة والمحاسبة ، والحد من أشكال الفساد الذي يعد سببًا رئيسيًا اليوم في عدم كفاية موارد الدولة لأجل تحقيق التنمية في الكثير من الدول .

ينبغي إتاحة فرص كافية للمواطنين والمجتمع المدني للمشاركة أكثر سواء في صنع القرار ، أو في تنفيذ سياسة الدولة أو في الرقابة على صرف الأموال العمومية ، حتى يتمكنوا من المساهمة بشكل فعال في الحفاظ على المال العام وحسن تسييره وتدبيره.

لتعزيز الرقابة ينبغي الفصل ما بين السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية ، وكذا وجوب استقلالية هذه الأخيرة ، حتى تتمكن من ممارسة مهامها بعيداً عن أي ضغوط.

إرساء مبادئ الحكم الراشد غير كافية لوحدها على ترشيد الإنفاق الحكومي ، ولذلك ينبغي أن يواكبها إصلاحات مالية وإدارية تضمن كفاءة إدارة الأموال العامة ، كإصلاح النظام المحاسبي ، وإصلاح القطاع المالي ، وإصلاح الإدارة العمومية. وكل هذا يتحقق في ظل توافر إرادة سياسية قوية لأصحاب القرار في الدولة.

المراجع:

الكتب:

- إبراهيم فريد عاكوم ، إدارة الحكم والعولمة وجهة نظر اقتصادية ، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية ، ابوظبي ، 2006 .
- أماني قنديل ، الموسوعة العربية للمجتمع المدني ، سلسلة العلوم الاجتماعية ، الهيئة العربية العامة للكتاب ، جمهورية مصر العربية ، 2008 .
- الأمم المتحدة ، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا ، اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة اسكوا ، نيويورك ، 2003.
- أمين مشاقبة ، المعتصم بالله علوي ، الإصلاح السياسي والحكم الرشيد (إطار نظري) ، مطبعة السفير ، الأردن ، 2010.
- راوية توفيق ، الحكم الرشيد والتنمية في إفريقيا ، دراسة تحليلية لمبادرة النيباد ، معهد البحوث والدراسات الإفريقية ، الطبعة الأولى ، جمهورية مصر العربية ، 2005.
- سامح فوزي ، المساءلة والشفافية ، إشكاليات تحديث الإدارة المصرية في عالم متغير ، مركز الدراسات الإستراتيجية والسياسية ، القاهرة ، 1999.
- عبد الغفار شكر ، اللامركزية ومحاصرة الفساد في المحليات وتأثيره على المشروعات الصغيرة والمتوسطة ، سلسلة أوراق تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد ، مركز المشروعات الدولية الخاصة ، واشنطن ، 2009.
- عبير مصلح ، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد ، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان ، الطبعة الأولى ، رام الله فلسطين ، 2007.
- محمد شاكر عصفور ، أصول الموازنة العامة ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، الأردن ، 2008.
- محمود حسين الوادي ، تنظيم الإدارة المالية من أجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، الأردن ، 2010.
- نائل عبد الحافظ العواملة ، الإدارة المالية العامة مدخل نظامي مقارن ، مركز احمد ياسين الفني ، الطبعة الرابعة ، عمان ، 2003.

أطروحات الدكتوراه:

- محمد زكي علي السيد ، الحوكمة في الموازنة العامة مع التطبيق على سياسات الدعم في الاقتصاد المصري ، أطروحة دكتوراه في الاقتصاد ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، مصر ، 2008.
- وائل عمران علي ، الرقابة الشعبية كوسيلة لمساءلة الإدارة العامة (دراسة تطبيقية على التجربة الليبية) ، دراسة مقدمة للحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في الإدارة العامة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، 2008.

التقارير:

- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة ، وثيقة للسياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، يناير 1997 ، ص:10
- البنك الدولي ، إدارة الشؤون المالية العامة ، الإنفاق العام والمسؤولية المالية إطار قياس أداء إدارة الشؤون المالية العامة ، واشنطن ، 2005.

المؤتمرات:

- عبد العزيز الإمام ، الرقابة على الأموال العامة ، ورقة مقدمة ضمن ندوة سرية العمل المصرفي وعلاقتها بتبييض الأموال ، افريل 2008 ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، أعمال المؤتمرات الخاصة بمكافحة الفساد في الوطن العربي ، مصر ، 2009 .
- علي الصاوي ، ماهية الشفافية والمساءلة ودورهما في تعزيز التنمية الإنسانية ، ورقة مقدمة ضمن المؤتمر الثالث للجمعية الاقتصادية العمانية ، بالتعاون مع الجمعية الخليجية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول المساءلة والشفافية ، 21و 22 مارس 2009 ، عمان .

المجلات:

- خالد خليل الظاهر ، دور المجالس المحلية في التنمية الاجتماعية ، مجلة اربد للبحوث والدراسات ، المجلد الثاني ، العدد الثاني ، 1999 ، الأردن.

مواقع الانترنيت:

http://www.inece.org/conference/7/vol1/05-Sachiko-Zaelke.pdf
www.um.dk/NR/rdonlyres/B543C3CE.../GovernanceStrategy270307.doc
AliSawi.pdf 3 http://www.oea oman.org/1
http://www.pbcoalition.com/download/so2al%20motakerer%203n%20al%20mowaznah.pdf
http://www.pbcoalition.com/download/madt%20altdreb%20alekleme%20lthalf%20almsharka%20alsh3bya%20%20.pdf
www.worldbank.org