

حوكمة الإنفاق العمومي من منظور المؤسسات المالية الدولية

- Governance of public spending from the perspective of international financial institutions- الدكتور: أكحل محمد.¹

- جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، الجزائر.

- الهاتف: 0795952637.

تاريخ النشر: 2022/06/15

تاريخ القبول: 2022/04/14

تاريخ الاستقبال: 2022/02/08

- ملخص:

أدت زيادة حجم النفقات العمومية، وقلة الموارد المالية من جهة، وانتشار أشكال الفساد، ومظاهر اختلاس المال العام المقترنة بغياب الرقابة الفعالة عليه من جهة ثانية، إلى تصاعد المطالب بضرورة البحث أن أنجع السبل الكفيلة بالمحافظة على المال العام وحسن تسييره، في هذا السياق ينصب تركيز المؤسسات المالية الدولية مثل البنك والصندوق الدوليين ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية على مسألة تحقيق حوكمة الإنفاق العمومي التي تعتبرها مدخلا لتحقيق الفعالية والكفاءة في تسيير المال العام.

وخلصت هذه الدراسة لقيام مقارنة المؤسسات المالية الدولية لتجسيد حوكمة الإنفاق العمومي على توجيه سياسات الإنفاق العمومي وفق معايير محددة مستوحاة في فلسفتها من الاعتماد على آليات وتعاليم المناجمنت العمومي الجديد التي أثبتت نجاحها في القطاع الخاص، والقائمة على التسيير المتمحور حول النتائج والأداء، منح حرية أكبر للمسييرين وربطها بالمساءلة، وتعزيز الشراكة والتعاقد، والتي يتم إدماجها في تسيير المنظمات العمومية بهدف ترشيد تسييرها، لكن تصدير هذا النموذج وتطبيقه المشروط أدى إلى نتائج عكسية خاصة في الدول النامية.

الكلمات المفتاحية: الإنفاق العمومي، حوكمة، المؤسسات المالية الدولية، النتائج.

- Abstract :

The increase in the volume of public expenditures, the lack of financial resources, the spread of forms of corruption, and manifestations of embezzlement of public money associated with the absence of effective control over it, led to the escalation of demands for the need to search for the most effective ways to preserve public money and its proper management. In this context, the focus of institutions International finance, such as the World Bank, the International Fund for Economic Cooperation and Development, and the Organization for Economic Co-operation and Development on the

¹ البريد الإلكتروني: akhalameur@gmail.com

issue of achieving governance of public spending, which it considers an entry point for achieving effectiveness and efficiency in managing public money.

This study concluded that the approach of the international financial institutions to embody the governance of public spending is based on directing public spending policies according to specific criteria inspired in its philosophy of relying on the mechanisms and teachings of the new public management that has proven successful in the private sector, and is based on management centered on results and performance, granting greater freedom to managers And linking it to accountability, strengthening partnership and contracting, Which are integrated into the management of public organizations in order to rationalize their management, but the export of this model and its conditional application led to counterproductive results, especially in developing countries.

Keywords Public spending, governance, international financial institutions, results.

مقدمة:

يشكل البحث عن تحقيق الرشادة في تسيير المال العام مطلباً ملحا للمواطنين في كل الدول، تسعى الحكومات عبر سياساتها و مؤسساتها لبلوغه، لكونها تلي تطلعات مواطنيها في تنمية مستدامة، لذلك يتم تقديم الحوكمة وحوكمة المالية العمومية على وجه الخصوص باعتبارها نموذجاً فعالاً للتسيير يمكنه تحقيق ذلك، حيث قامت المؤسسات المالية الدولية على تقديمه وصياغة معاييرها على مر العقود الأربع الأخيرة، كما سعت لتعميمه وفرض في سياق المشروطة الاقتصادية والسياسية على الدول النامية، الأمر الذي كانت له آثار على السياسات المالية للدول خاصة التي ترتحن ماليتها بتلقي المساعدات الخارجية.

يطرح مفهوم حوكمة الإنفاق العمومي إشكاليات تتقاطع فيها تخصصات علمية عدة تتم ترجمتها في شكل صراع أو توافق بين الشرعية القانونية والفعالية التسييرية، التي تطرح هي الأخرى كذلك في إطار من تفاعل وشراكة أو هيمنة بين العوامل الداخلية والخارجية، التي تلعب فيها المؤسسات المالية الدولية دور رئيساً في صياغة معاييرها وتحديد مضمونها، في هذا السياق يحاول البحث الإجابة عن إشكالية رئيسة تتمثل في:

ما هي المرتكزات الرئيسة لمفهوم حوكمة الإنفاق العمومي من منظور المؤسسات المالية الدولية؟

فرضيات الدراسة :

سنحاول طرح فرضيات قد تعطي إجابة مؤقتة لهذه الإشكالية التي نوضحها في العناصر التالية :

- حوكمة الإنفاق العمومي من منظور المؤسسات المالية الدولية تقوم على توجيه سياسات الإنفاق العمومي وفق معايير محددة تهدف إلى التقليل من هدر المال العام، وتسمح بزيادة مردوديته.

- المعايير التي تعتمدها المؤسسات المالية الدولية للتحكم في الإنفاق العمومي تستوحي فلسفتها من تطبيق آليات وتعاليم المناجمنت العمومي الجديد التي أثبتت نجاحها في القطاع الخاص.

حوكمة الإنفاق العمومي من منظور المؤسسات المالية الدولية

- أدى تبني الدول المتقدمة لأسلوب مناجيربالي يقوم على الأداء والفعالية والكفاءة لضمان النجاعة في تسيير المالية العمومية وتحقيق فعالية الإنفاق العمومي.

-أدى التطبيق المشروط لمفهوم حوكمة الإنفاق العمومي في الدول النامية لآثار مدمرة على المستوى الاجتماعي.

-أهمية الدراسة:

تكتسي الدراسة أهميتها من كونها تناقش متطلبات تجسيد حوكمة الإنفاق العمومي الذي يشكل غاية تسعى لتحقيقها الدول والمنظمات العامة والمؤسسات المالية الدولية، وكذا في محاولة ضبط مرتكزات حوكمة الإنفاق العمومي لدى المؤسسات المالية الدولية الساعية لتقديم جملة من المعايير، وطرحها كنموذج يمكنه التحكم في تزايد الإنفاق الحكومي، ويحقق فعاليته وكفاءته بما يجد من عمليات هدر المال العام، ويكبح استشراف مظاهر الفساد بكل صوره.

-أهداف الدراسة :

ولهذا فإن البحث يهدف إلى:

- تحديد البنية الفكرية التي يقوم عليها تصور حوكمة الإنفاق العمومي.

- التطرق لمقاربة حوكمة الإنفاق العمومي من منظور المؤسسات المالية الدولية.

-منهج الدراسة:

تقتضي طبيعة الموضوع الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي من خلال التطرق للإطار النظري لمفهوم حوكمة الإنفاق العمومي، وتحديد البنية الفكرية التي يتركز إليها عبر عرض أهم الوثائق المحددة لمعايير وضوابط تجسيده من منظور المؤسسات المالية.

لقد شكل الاهتمام بمسألة تحقيق حوكمة الإنفاق العمومي اهتمام السياسيين والمسيرين على السواء، حيث اختلفت الرؤى والاتجاهات في تفسير ماهية حوكمة الإنفاق العمومي إلى قسمين رئيسين يعالج الأول منهما الحوكمة أو الترشيح الاقتصادي، ويتعلق الثاني بالحوكمة السياسية، وبالنظر لحالة العجز عن تحقيق الرشادة في تسيير المالية العمومية وتحقيق الرشادة في تدبير الإنفاق العمومي سعى توجه ثالث إلى محاولة التوفيق بين الأمرين ودمج الجوانب الإيجابية في كلتا المقاربتين بما يضمن تحقيق فعالية الإنفاق العمومي.

1. ماهية حوكمة الإنفاق العمومي:

تعتبر حوكمة الإنفاق العمومي من المواضيع المهمة قديما وحديثا خاصة في ظل المشكلات الاقتصادية والأزمات المالية التي يعرفها المجتمع المعاصر، لذا تعددت التعريفات المقدمة لها¹.

1.1. تعريف حوكمة الإنفاق العمومي:

من أهم التعريفات المقدمة لحوكمة الإنفاق العمومي " العمل على زيادة فاعلية الإنفاق العام بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد الوطني على تمويل ومواجهة التزاماته الداخلية والخارجية مع القضاء على مصدر التبديد والإسراف إلى أدنى حد ممكن"².

كما تُعرف أيضا " مجموعة من القوانين والنظم التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء، عن طريق اختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق الخطط والأهداف.... وتعني النظام أي وجود نظم تحكم العلاقات بين الأطراف الأساسية التي تؤثر في الأداء كما تشمل مقومات تقوية المؤسسة على المدى البعيد وتحديد المسؤول والمسؤولية"³

تعني حوكمة الإنفاق العمومي التسيير العقلاني لموارد الدولة ويمكن تعريفها من هذا الجانب بـ " مجموعة الإجراءات والقوانين والنظم والقرارات، التي تضمن الانضباط، الشفافية والعدالة، بهدف تحقيق الجودة والتميز في الأداء، عن طريق ترشيد تصرفات الإدارات الحكومية في استغلال الموارد الاقتصادية المتاحة، بما يحقق أفضل منافع ممكنة لكافة الأطراف ذوي المصلحة والمجتمع ككل"⁴.

وعليه تعتمد حوكمة الإنفاق العمومي "على الكفاءة من جهة من خلال تحقيق أكبر ناتج في إطار معقول من التكاليف، واعتماد الفعالية من جهة أخرى، باعتبارها مقياسا للأهداف الإنفاقية المسطرة من قبل الدولة عبر الالتزام بمجموعة من الضوابط التي يمكن تحديدها في العناصر الآتية:

-تحديد الحجم الأمثل للنفقات العامة.

-فرض الرقابة على النفقات.

-الحرص على تجنب الإسراف والتبذير."⁵

¹ توجد عدة مفاهيم مشابهة لحوكمة الإنفاق العمومي وترتبطها بالمفهوم علاقة مثل الرشادة، والعقلانية، كفاءة الإنفاق العمومي، التقشف، التنمية.

² أحمد عبد المنعم، أحمد فريد مصطفى، الاقتصاد المالي الوضعي والإسلامي، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1999، ص 72.

³ هشام طلعت عبد الحكيم، عماد عبد الحسين دلول، حوكمة الشركات ودورها في التقييم العادل للأسهم العادية (دراسة تطبيقية في سوق العراق للأوراق المالية)، مجلة الإدارة والاقتصاد، العراق، العدد 77، 2009، ص 47.

⁴ علي عبد الوهاب، شحاته السيد شحاته، مراجعة الحسابات والحكومة في بيئة الأعمال الدولية المعاصرة، الدار الجامعية، مصر، 2007، ص 17.

⁵ ناريمان رقوب، معالجة العجز الموازي في الجزائر بين متطلبات حوكمة الإنفاق العام وضرورة استدامة مصادر التمويل، مجلة معارف، جامعة اكلي محمد أولحاج البويرة، العدد 22، 2017، ص 165.

حوكمة الإنفاق العمومي من منظور المؤسسات المالية الدولية

ترتبط حوكمة الإنفاق العمومي بالإطار العام لتحقيق حوكمة المالية العمومية الذي يتجسد من خلال التطبيق العملي لمعايير الحوكمة المالية الجديدة التي صاغتها المؤسسات المالية الدولية بهدف تحقيق الفعالية في صرف المال العام، تقوم هذه المقاربة على إدخال مفاهيم المناجمت العمومي الجديد التي تركز على مسألة الأداء وتحقيق النتائج وعملية التقييم المستمر، هذا النموذج تسعى المؤسسات سألفة الذكر لتعميمه في سياق العولمة المالية من خلال آلية الشراكة من جهة، وكذا وضعه كشرط لمنح مساعدات التنمية بالنسبة للدول النامية والفقيرة .

ينصب تركيز المؤسسات المالية الدولية مثل البنك والصدوق الدوليين ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية على مسألة تحقيق حوكمة الإنفاق العمومي من خلال توجيه سياسات الإنفاق العمومي وفق معايير محددة تهدف إلى التقليل من هدر المال العام وتسمح بزيادة مردوديته، هذه المعايير مستوحاة في فلسفتها من الاعتماد على آليات وتعاليم المناجمت العمومي الجديد التي أثبتت نجاحها في القطاع الخاص، ويتم إدماجها في تسيير المنظمات العامة بهدف تحقيق عقلنة وترشيد تسييرها، حيث تركز على "عملية تخفيض و إعادة توجيه الإنفاق العمومي".¹

يرتبط حجم الإنفاق العمومي المتزايد بالنسبة للدول النامية بالجمال الاجتماعي والعمل على تحقيق مهمة التنمية، بالإضافة لتخصيص جزء كبير من ميزانيتها للمجال الأمني من جهة، كما يرتبط بضعف منهجية التسيير العمومي، وفشل برامج الإصلاحات التي أملتها المؤسسات المالية الدولية عليه من جهة أخرى، وهو ما خلق أزمة مالية ومديونية وعجز مزمن في ميزانيتها ، تسعى لتجاوزه بتبني عملية إصلاح تسيير اتخاذ القرار المالي العمومي وتبني مفهوم حوكمة الإنفاق العمومي تلبية لشروط المؤسسات المانحة ومسايرة للتحويلات التي يعرفها السياق الدولي، وكذا الرهانات الداخلية المرتبطة بتحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية المحيية للطبقات الأكثر فقرا.

2.1. حوكمة الإنفاق العمومي من منظور المؤسسات المالية الدولية:

يعرف العالم منذ ثلاثة عقود حركة تزايد باستمرار نحو مزيد من التداخل والترابط بفعل العولمة وسياسات الانفتاح الاقتصادي والمالي آخذة مكانة رئيسية في خطط التنمية، وقد أدركت الدول حاجتها لمراجعة الأولويات التي تُبني عليها سياساتها العمومية، وتوجهاتها الاقتصادية من خلال محاولة مواكبة هذا التداخل وتمكين الاقتصاديات الوطنية من التفاعل مع منظومة الاقتصاد العالمي الذي تهمين عليه الدول الصناعية ووكالاتها للتنمية، وكذا المؤسسات المالية الدولية التي تلعب دورا رئيسيا في توجيه السياسات المالية العمومية.

في ظل هذا التوجه الذي اكتسبت فيه السياسية المالية والترتيبات المؤسسية المتعلقة بها بعدا عالميا يتجاوز حدود الدولة بفعل العولمة والانفتاح التجاري والتطور التكنولوجي، وحرية التنقل أصبح الاهتمام بتسيير المالية العمومية اهتماما عالميا من خلال تطوير معايير عالمية حديثة للممارسة منها معايير الحوكمة المالية، ووضع أسس

¹ أحمد نعيبي، دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العمومي، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2016/2015، ص

الدكتور: أكحل محمد

ومبادئ يتم الاسترشاد بها بهدف خلق انضباط مالي، وتسيير قائم على الفعالية والأداء للتحكم في الإنفاق العمومي.¹

في هذا السياق قامت استراتيجية المؤسسات المالية الدولية وعلى رأسها البنك وصندوق النقد الدوليين بالتركيز على إصلاح تسيير المالية العمومية، وتحديث التسيير من أجل ضمان عقلنة التسيير المالي وضمان الفعالية الاقتصادية من خلال إملاء شروطها على الدول المقترضة لتحقيق استقرار المالية العمومية، ومطالبتها بإصلاح ميزانياتها وتبني نهج التسيير المتمحور على النتائج والأداء لغرض التحكم في الإنفاق العمومي، هذه المقاربة تقوم على محاولة إدخال آليات المناجمنت العمومي المعروفة في القطاع الخاص في تسيير المالية العمومية، وتبني مفاهيم الأداء، الفعالية النتائج، وقياس الأداء من خلال وضع جملة من المعايير والمؤشرات للقياس التي أصبحت نموذجاً عالمياً تسعى هذه المؤسسات للترويج له عبر الشراكة مع الدول أو فرضها على بعضها خاصة منها التي تحتاج لمعونات التنمية.

1.2.1. إصلاح تسيير المالية العمومية:

تدعم المؤسسات المالية الدولية خاصة البنك و صندوق النقد الدوليين إصلاح تسيير المالية العمومية بتبني مقاربة استراتيجية تأخذ بعين الاعتبار كافة الجوانب المحيطة بعملية التسيير في شموليته، حيث تقوم الحوكمة على إعادة النظر في مسار عملية اتخاذ القرار المالي بشكل جذري بحثا عن تحقيق فعالية الإنفاق العمومي ، وبمر هذا حتما عبر تحديد سلطات الفاعلين في المجال المالي، وكيفية توزيع واستخدام الاعتمادات وفقا لأهداف محددة، ويقوم البرلمان في سياق هذا التوجه الجديد بتبني التسيير بالأداء الموجه بالنتائج فيحدث تغييرا جوهريا في سيورة هيكل الميزانية العامة للدولة، تعتبر الميزانية المرتكزة على النتائج أداة مهمة للتعرف على مساهمة الدولة كفاعل اقتصادي في تحقيق الأهداف الوطنية، وربط الميزانية بالتخطيط الاستراتيجي، إضافة إلى ربط النفقات العمومية بالنتائج ، الأمر الذي يسهل عملية كقياس فعالية الإنفاق العمومي على البرامج والمشاريع من خلال وضع منظومة مؤشرات لقياس الأداء تهدف لتحقيق الشفافية وتطبيق المساءلة وفق أسس موضوعية.²

من أجل الوصول للنجاح في تسيير المالية العمومية، وتحقيق فعالية الإنفاق العمومي تبنيت الدول المتقدمة أسلوبا مناجيريا ليقوم على الأداء والفعالية والكفاءة، حيث " لم تأت إصلاحات إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من العدم. فالعالم برمته شهد تطبيق إصلاحات متنوعة خلال العقدين المنصرمين أو

¹ أحمد أبوبكر علي بدوي، برامج إصلاح الموازنة العامة في الدول العربية، دراسات اقتصادية، صندوق النقد العربي، 2011، ص 2.

² حكيم بوجطو، عصنة نظام الموازنة وأهميتها في ترشيد النفقات العامة، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة سعد دحلب البلدة، 2014/2013، ص 65.

حوكمة الإنفاق العمومي من منظور المؤسسات المالية الدولية

العقود الثلاثة الماضية تحت راية "المناجنت العمومي الجديد" تغير نطاقها وجوهرها¹، يشكل التسيير المبني على النتائج أحد أهم مظاهرها.

2.2.1 التسيير المتمحور حول النتائج:

لقد أصبحت مسألة اعتماد تسيير ميزانياتي مبني على النتائج في المدى المتوسط أمرا بالغ الأهمية بالنسبة للمنظمات الدولية لتحسين تسيير المالية العمومية الذي يعد مؤشرا على فعالية الأداء الحكومي من جهة، ولتحقيق فعالية الإنفاق العمومي وتلبية احتياجات المواطنين من جهة أخرى، وذلك لتلبية المتطلبات الأساسية الآتية ":-
-الحفاظ على التوازنات المالية الأساسية من أجل تفادي الاختلالات المضرة بالإطار الماكرو-اقتصادي،
علما بأن هذا الأخير يؤثر على الوضع الاجتماعي.
-إشاعة الشفافية بتحسين استيعاب مضامين الميزانية وتعزيز مصداقيتها اتجاه الرأي العام، ودعم مبادئ المحاسبة والمساءلة.

-ترشيد النفقات العامة توخيا للأداء الجيد.

-تكييف مسلسل الميزانية مع اللاتركيز.

-الرفع من كفاءة الإنفاق بتعظيم الفائدة من كل دولار يتم إنفاقه من الخزينة"²

يعود الحديث عن مفهوم التسيير المبني على النتائج إلى خمسينات القرن الماضي حيث قدم *PETER DURCKER* كتابه المعنون بـ "*The Practice of Management*" مفهوم ومبادئ التسيير بالأهداف³، وفي منتصف الستينات قدم مفهوما جديدا يبدو للوهلة الأولى مشابها للتسيير بالأهداف ولكنه في الواقع مستقل عنه جسده في كتابه "*Managing for Results*" سنة 1964، لكن هذه المفهوم لم يعرف رواجاً إلا مع بداية التسعينات بعد تطوره في القطاع الخاص لينقل إلى القطاع العام بفضل الانتقال من التركيز على صرف واستهلاك الميزانيات للتركيز على ما تم إنجازه فعلا، في هذا خضع التسيير العمومي بشكل عام والتسيير المالي بشكل خاص إلى عملية إصلاح واسعة استجابة لضغوط اقتصادية واجتماعية وسياسية.

هذا النهج الذي يعتبر جانبا من جوانب المناجنت العمومي الجديد بدأ في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بصورة رئيسية لكنه سرعان ما انتقل للمنظمات الدولية، فكانت معظم المنظمات التابعة لمنظمة الأمم

¹ البنك الدولي، إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لحة عامة عن التجربة الإقليمية، تقرير رقم 55061، 2010، ص 25.

² محمد بن العري، حسين بن العري، دورة الموازنة الموجهة بالنتائج في الرفع من كفاءة الإنفاق -دراسة حالة التجربة المغربية- مجلة التكامل الاقتصادي، جامعة أحمد دراية -أدرار، العدد 02/ 05، جوان 2017، ص 34.

³ حيث أكد على ضرورة: "ترتيب الغايات والأهداف التنظيمية ترتيبا تعاقديا، وضع أهداف محددة لكل رد في المنظمة، صنع القرارات التشاركية، تحديد فترة زمنية واضحة، تقييم الأداء وتقديم تعليقات التنفيذ" أنظر في هذا: عبد السميع رويبة، التسيير المبني على النتائج ... أسلوب فعال للانتقال من التركيز على الوسائل في موازنة الدولة إلى التركيز على النتائج، مجلة أبحاث اقتصادية إدارية، الجزائر، العدد 23، جوان 2018، ص 148.

الدكتور: أكحل محمد

المتحدة تواجه تحديات مماثلة لتلك التي تواجهها الدول، اقترح الأمين العام للأمم المتحدة في عام 1997 في الوثيقة المعنونة "برنامج للإصلاح" أن تشدد الأمم المتحدة بقدر أكبر على النتائج¹.

يعرف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة التسيير المبني على النتائج بأنه "الأسلوب الذي تتبعه الإدارة لضمان أن تكون العلميات والمنتجات والخدمات مساهمة في تحقيق نتائج محددة بوضوح"².

كما ظهر هذا المفهوم أكثر وضوحاً في سياسيات المؤسسات المالية ووكالات التنمية، ليتصدر جدول أعمال المنظمات المعنية بمساعدات التنمية مثل: إعلان باريس لسنة 2005 الذي ناقش ضرورة تنسيق الجهود المشتركة للوصول إلى أفضل النتائج بأكثر فعالية لتسيير مساعدات التنمية³.

تشكل مقارنة التسيير المبني على الأداء والنتائج منهاجاً للتسيير يشتمل على إعطاء الأولوية للنتائج بوضع هذا المبدأ حيز التنفيذ في كل جوانب التسيير، زيادة على هذا يساعد الحكومة أو الوزارة فيما يلي:

- توضيح أولويات سياسة الإنفاق وتشكيل البرامج من خلال تركيز تخصيص الموارد على أساس النتائج.
- متابعة وتقييم فعالية برامج الإنفاق العمومي ومدى نجاعتها في تحقيق النتائج التي تقاس عموماً بمؤشرات النتائج والآثار على الفئات المستهدفة.

- تجسيد مبدأ الشفافية ومساءلة المسيرين أمام المواطنين.

- ضبط السياسات والأنظمة الداخلية عبر استعمال مجموعة من أدوات التحليل الاستراتيجية في عملية تحقيق النتائج⁴.

وعليه يقوم التسيير المبني على النتائج استراتيجية للتسيير ترمي لتغيير طريقة عمل المؤسسات من خلال تحسين الأداء والتركيز على تحسين تنفيذ البرامج، فهي نهج تشاركي يقوم على العمل بروح الفريق، ويركز على الأداء وتحقيق نتائج، ويُطبَّق على البرنامج في جميع مراحل الدورة البرنامجية، ويرمي هذا النهج في التسيير لتحسين تنفيذ البرامج، وتعزيز الفعالية والكفاءة والمساءلة في مجال التسيير، ويتمثل "جوهر نهج التسيير المبني على النتائج في

¹ حيث تم التأكيد على ضرورة تشديد الأمم المتحدة على قدر أكبر على النتائج في عمليات التخطيط والميزنة وإعداد التقارير، وذلك من أجل "تحويل ميزانية برنامج الأمم المتحدة من نظام يقوم على حساب المدخلات إلى نظام يقوم على المساءلة استناداً إلى النتائج... وتكون الأمانة مسؤولة عن مدى إنجاز النتائج المحددة، ويحكم على أدائها على هذا الأساس أنظر في هذا: الأمم المتحدة، الجمعية العامة، "تجديد الأمم المتحدة: برنامج الإصلاح"، الوثيقة A/51/950 الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في 14 جويلية 1997.

² حكيم بوجطو، مرجع سابق، ص 66.

³ من بين المبادئ التي يركز عليها إعلان باريس التركيز على تحسين الأداء المؤسسات والتصدي للفساد في الدول المتلقية للمساعدات، والتركيز على الإدارة من أجل تحقيق النتائج من خلال إدارة الموارد وتحسين عملية صنع القرار من أجل تحقيق النتائج: أنظر في هذا: إعلان باريس بشأن فعالية المعونات الملكية والتنسيق والمواءمة وتحقيق النتائج والمساءلة المشتركة. على الرابط تاريخ الاطلاع: 2020/04/15

<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/36856666.pdf>

⁴ Joël Darius Eloge Zodjihoue, *La gestion axée sur la Performance et les Résultats appliquée à la gestion des Finances Publiques : Préparation et Mise en place du Budget axée sur la performance et les résultats*, pp10, 11.

حوكمة الإنفاق العمومي من منظور المؤسسات المالية الدولية

الاستعاضة عن المساءلة بشأن المدخلات والأنشطة - أي بشأن طريقة إنفاق الموارد وبشأن ما يجري الاضطلاع به - بالتركيز على النتائج التي تحققت من استثمار الموارد.¹

ويساعد التسيير المبني على النتائج بالتالي على تحويل موضوع التركيز في البرمجة والتسيير أو اتخاذ القرارات من التركيز على المدخلات والأنشطة إلى التركيز على النتائج المراد تحقيقها، إذ يشمل التسيير المبني على النتائج تسيير البرنامج وتسيير الموارد المالية والبشرية.

يقوم التسيير المبني على النتائج على ثلاث أدوات مترابطة ومتكاملة هي:

- سلسلة النتائج حيث يقوم التسيير المبني على النتائج بإعطاء الأفضلية للحصول على النتائج بناء على خطة مسبقة مع الإشراف على تنفيذها ومتابعتها وتقييمها، وتتكون سلسلة النتائج من العناصر التالية: المدخلات، النشاطات، المخرجات، الآثار، تأثيرات.

- تسيير المخاطر هي عملية تساعد في تحديد وتقدير العناصر التي يمكن أن تحول دون تحقيق النتائج المزمع الوصول إليها، كما تساعد على فهم أسباب عدم وجود هذه العناصر ومدى احتمال وقوعها، وتحديد آثارها.

- نظام المتابعة وتقييم الأداء حيث يسمح هذا النظام بالمتابعة الآنية لتسيير المشروع ويبنى أساساً على المؤشرات، ولوحة القيادة، دليل المتابعة والتقييم ومخطط العمل².

1.2.3 إطار تسيير المالية العمومية متوسط الأجل

يقوم إطار المالية العمومية المتوسط الأجل بتحويل أهداف سياسية المالية العمومية التي تضعها الحكومة في الأجل المتوسط إلى مجملات مالية تأخذ في عين الاعتبار مجموع الموارد المتاحة، ينبغي أن يتسق إطار المالية العمومية متوسط الأجل مع أهداف الحكومة الواردة في إطار المالية العمومية وأي قواعد للمالية مرتبطة به، ويستلزم وضع إطار المالية العمومية متوسطة الأجل بالتعاون والتنسيق مع إدارات أخرى داخل وخارج وزارة المالية وأجهزة خارجية لوضع الآليات اللازمة للحصول ذات الصلة للمعلومات³.

يشمل هذا الإطار المالي المتوسط المدى على:

- تحليل متكامل للوضع الاقتصادي، الاستقرار المالي، تقدير للمؤشرات الاقتصادية الرئيسية.

- تقدير للسقف الكلية للإنفاق العام للسنوات الثلاثة القادمة.

- تقدير للإيرادات للسنوات الثلاثة القادمة.

- تقدير لعجز الميزانية العامة للسنوات الثلاث القادمة.

¹ الأمم المتحدة، اليونيسكو، مكتب التخطيط الاستراتيجي، البرمجة والميزنة والإدارة والرصد وإعداد التقارير وفقاً للنهج القائم على النتائج المطبق في اليونيسكو، المبادئ التوجيهية، سبتمبر 2017، ص 8.

² عبد السميع رويبة، مرجع سابق، ص 149 وما يليها.

³ إسحاق خديجة، سياسة المالية العامة المضادة للدورات النفطية، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبوبكر بلقايد - تلمسان، 2016/2017، ص ص 184، 185.

الدكتور: أكحل محمد

-تحديد للسقوف الجزئية لإنفاق الوزارات والدوائر الحكومية الرأسمالية والجارية من خلال المدى المتوسط.¹ يهدف وضع هذا الإطار لتحقيق ودعم استدامة السياسات العامة وضمان توافق أثرها الميزانياتي المستقبلي مع الإمكانيات المالية للدولة والإطار الماكرو اقتصادي، وكذا تدعيم فعالية تخصيص الموارد الميزانياتية مع تعزيز الترابط بين الاستراتيجيات القطاعية والميزانية السنوية والمحافظة على التوازنات الأساسية، كما يتيح للمسيرين رؤية أفضل لتسيير برامجهم من خلال تمكينهم من آليات تتبع نجاعة الإنفاق العمومي.

أ- أطر ميزانية متوسطة الأجل

تعني البرمجة الميزانياتية متعددة السنوات الآفاق المستقبلية للمالية العمومية في المدى المتوسط، وتبني هذه البرمجة خطواتها بتطوير تقديرات ميزانية متوسطة الأجل لكل جهة إنفاق، والهدف منها هو تخصيص الموارد للأولويات الاستراتيجية الخاصة بالدولة، وضمان أن تتناسب هذه المخصصات مع الأهداف الشاملة، وتسمح هذه البرمجة من التنبؤ وضمان وجود انضباط مالي شامل، وتسمح هذه الأطر متوسطة الأجل " : تقديم صورة واضحة للغاية لآثار الإيرادات والنفقات في إتباع السياسات الحكومية الراهنة، كما يوفر آلية للتحكم في استحداث سياسات جديدة ومتابعة تنفيذ الميزانية لفترة تتجاوز سنة واحدة، وإطارا شفافا لمساءلة السلطة التنفيذية ودعامة ضرورية لإعداد الميزانية بشكل أكثر تفصيل مع التركيز على النتائج، وقد استخدمت أطر الميزانية متوسطة الأجل بنجاح في بلدان متقدمة مثل المملكة المتحدة، وفي بلدان نامية وبلدان الأسواق الصاعدة، مثل الشيلي والبرازيل. غير أن التجربة في هذه البلدان وفي غيرها تشير لضرورة التقيد بشروط صارمة من أجل تحقيق كافة المزايا التي ينطوي عليها الإطار.²

تستعمل معظم دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية *OCDE* برمجة متعددة السنوات للميزانية تتراوح بين ثلاث سنوات إلى خمسة سنوات، وترفق هذه البرمجة بالميزانية العامة كل سنة مع إمكانية تعديل السياسية الميزانياتية.³

ب- إطار الإنفاق على المدى المتوسط

حسب دليل تسيير النفقات العمومية الصادر عن البنك الدولي لسنة 1998 " إطار الإنفاق على المدى المتوسط يتضمن غلافا ماليا إجماليا موضوعا لتلبية احتياجات المصالح المركزية، ومناقشات على أساس تقدير التكاليف الحاضرة وعلى المدى المتوسط لإطار السياسة العامة، كما يمثل تكييفها بين التكاليف والموارد المتاحة".⁴

¹محمد خالد المهاني، الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة، تجارب عربية مقارنة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2012، ص 245.

²صندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العامة 2007، ص 65. متاح على الرابط تاريخ الاطلاع 2020/04/15.

<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf>

³OCDE, *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol 02, n 04, 2003, p05. Sur le site suivant www.imf.org/external/np/fad/tars/ara/manuala.pdf. Consulter le : 21/08/2020

⁴Marc Raffinot et Boris Samuel, *Les cadres de dépenses à moyen terme, un instrument utile pour les pays à faible revenu, revus statico*, n° 100, 2006, p 106.

حوكمة الإنفاق العمومي من منظور المؤسسات المالية الدولية

التسيير المبني على النتائج يركز على النفقات متوسطة الأمد على صعيد القطاعات "إدارة المالية الجيدة، لا تعتبر دائما كلفة سياسية ما في السنة المقبلة مؤشرا جديا على التكاليف المتكبدة مع الوقت. من أجل إدارة الميزانية بشكل أفضل... لا بد من إصلاحات لأطر الإنفاق المتوسط الأجل".¹

تختلف إجراءات إطار الإنفاق على المدى المتوسط من دولة لأخرى، وفي الغالب تشمل:"
-تحديد توقعات إطار الإنفاق لفترات تتراوح بين ثلاث إلى أربع سنوات، تعتبر الدراسات الاستراتيجية الطويلة المدى ضرورية لتحضير السياسات القطاعية.

- يتم إعداد إطار الإنفاق على المدى المتوسط سنويا، كما ينبغي أن يكون تحضيره جزءا من إعداد الميزانية السنوية.
- تطابق السنة الأولى لإطار الإنفاق مع الميزانية، بينما السنوات اللاحقة يتم مراجعتها ويمكن تعديلها عند إعداد إطار الإنفاق المقبل.

-يشمل إطار الإنفاق جميع نفقات الإدارة العمومية التي يغطيها مهما كانت طبيعتها.

- يجب التمييز ضمن إطار الإنفاق بين البرامج السياسات الجارية وتغير السياسات.

- يجب أن يشتمل إطار الإنفاق على تحليل للسياسة الميزانية."²

بحسب البنك الدولي فإن محاولات اعتماد أطر الإنفاق على المدى المتوسط في الدول النامية ومنها دول العربية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا جاءت محيية للأمال بسبب تنفيذها من خلال مشاريع نموذجية في قطاعات مختلفة، وعدم إيلاء الأهمية الكافية للنفقات المتكررة التي تستحوذ على القسم الأكبر من الميزانية.³

2. مرتكزات المقاربة المناجيرية للتسيير المالي والميزانياتي

تقوم المقاربة الجديدة لتسيير المالية العمومية على إدخال ثقافة الأداء من خلال الرغبة في تحسين ورقابة التسيير العمومي، وتطبيق مفاهيم وممارسات التسيير المستعارة من الشركات: التحليل المالي وبيانات الخزينة، والتدفق النقدي والمحاسبة المالية، ممارسة رقابة الديون، برجة متعددة السنوات، هذا المفهوم المناجيري⁴ لتسيير المالية العمومية هو الذي جدد مسألة مساءلة الجهات المالية العمومية، إذ أعاد طرح منطوق المساءلة المتأصل في

¹ البنك الدولي، إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لحة عامة عن التجربة الإقليمية، مرجع سابق، ص 14.

² Union Européenne, *Cadre de Dépenses à Moyen Terme CDMT, Guide Méthodologie République Tunisienne, Ministère des Finances, Décembre 2009, p 6.*

³ البنك الدولي، إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لحة عامة عن التجربة الإقليمية، مرجع سابق، ص 14.

⁴ وترتكز المقاربة المناجيرية (نموذج ما بعد البيروقراطية) على نقاط مستوحاة كلها من أساليب التسيير المنتهجة في القطاع الخاص ومنطق السوق، وتعكس عقلانية اقتصادية تهدف إلى تحويل المنظمات الحكومية إلى مؤسسات تجارية ترضي المواطن- الزبون من خلال العمل على تحسين الأداء، وتحقيق النتائج من خلال توظيف مفردات تسييرية تأتي في مقدمتها الفعالية والكفاءة والاقتصادية، تدعو إلى إدخال تقنيات الخبرة المهنية التسييرية المطبقة في القطاع الخاص في القطاع العام. أنظر في هذا:

Binod Atreya, the applicability of new public management to developing countries: a case from nepal, thesis of doctorate in philosophy, school of management, faculty of business and law, victoria university of technology, melbourne, australia, 2002, p.28.

وأبضا: طارق عشور، مقاربة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، (جامعة ورقلة)، الجزائر، العدد 2011/01-2012، ص 111.

الدكتور: أكحل محمد

منطق المناجحت إلى عملية الإصلاح المالي التي قامت بها الحكومة المركزية وروجت لها المؤسسات المالية الدولية، والتي تشكل العمود الفقري للحكومة المالية العمومية الجديدة.¹

تستند هذه المقاربة التي يتم الترويج لها على نطاق واسع كنموذج فعال لتحسين تسيير المالية العمومية والتحكم في الإنفاق العمومي على تطبيق مفاهيم الأداء، والمساءلة عبر إعطاء حرية أكبر للمسيرين في مقابل مسؤولية مباشرة في تحقيق الأهداف، وإقرار شمولية الاعتمادات، وأسلوب التعاقد والشراكة والتدقيق، وتقييم الأداء من خلال مؤشرات قياس الأداء للبرامج.

1.2. من منطق الوسائل إلى منطق النتائج

لقد أدى فشل التسيير المرتكز على الوسائل والمستند لمقاربة قانونية وتقنية للتسيير الإداري إلى التوجه لتبني مقاربة قائمة على النتائج تستند على ثقافة تسييرية تتبنى مفهوم الأداء، تسعى هذه المقاربة للاستفادة من الزخم الإصلاحية الذي اخترق جل الدول الصناعية خلال العقد الماضي، بفعل الدور المحوري للمؤسسات المالية الدولية التي تطرحها تحت مسمى الحوكمة، "تستخدم آليات المناجحت العمومي الجديد والمنطق التسييري لإصلاح البيروقراطيات من خلال السعي لتحسين أداء الدولة، بوضع المنظمات العمومية في حالة منافسة مع بعضها البعض ومع المنظمات الخاصة، أو بإطلاق الشراكات بينهما، أو إنشاء منظمات شبه مستقلة مسؤولة عن الجزء العملياتي من السياسات، واستخدام أسلوب التعاقد، ومضاعفة الرقابة المالية التسييرية، وتقوية الآليات التشاركية، وجعل المستخدمين مراقبين، وتعزيز الاستحقاق".²

يمكن اختصار هذا التحول إلى ثقافة جديدة في التسيير العمومي المهم هو رضا المواطن - الزبون والنتائج هي التي تحكم على مدى تحقق ذلك، وهو ما تطبقه الدول المتقدمة في سعيها المستمر لتحسين الأداء، يجسد هذا النهج المناجيريالي القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي (LOLF) رقم 2001/692 الصادر بتاريخ 01 أوت 2001 المطبق بداية من سنة 2006 "الذي سمح بالانتقال من ثقافة الوسائل إلى ثقافة النتائج، ومنطق النتائج يرتكز على الأداء (موازنة برامج قائمة على أساس النتائج)، يضم كل برنامج استراتيجية لربط المهمة والبرامج بالأهداف، من خلال مؤشرات الأداء"³.

يركز المنطق الجديد على النتائج المحصل عليها وليس على طبيعة النفقة، وبذلك يصبح مسير أي برنامج ملزما بتحقيق أهداف محددة، كما يُلزم بتقديم حصيلة عن النتائج المحققة فعليا.

¹ Michel bouvier, *la nouvelle gouvernance financière publiques au cœur de la réformer de l'état démocratique*, l'école nationale de l'administration, Vigie - volume 10, 2007, pp6, 7.

²Thibault LE TEXIER, *le maniement des hommes. Essai sur la rationalité managériale*, la découverte, paris, 2016, p 222.

³Thibault Le Texier, *d'un principe de justice a un standard a un standard d'efficacite la rationalité régaliennne a l'épreuve de la logique gestionnaire*, revue de philosophie politique de l'ulg, Belgique , n°4 , 2011 § p65.

2.1.2. التخطيط الاستراتيجي

تستند هذه المقاربة التي تهدف لتحقيق النتائج في مجال التسيير المالي إلى " إيجاد رؤية استراتيجية في الأمد القصير المتوسط والبعيد تبنى على إنتاج بيانات حسابية موثوق فيها وتحليلها وإجراء المقارنات لمعدلات أداء المنظمات، وإعداد دراسات الجدوى الاقتصادية والحد من التكاليف للوصول إلى الأداء الأمثل"¹.

تعد أدوات التخطيط الاستراتيجي وبرمجة الإنفاق جزءًا من الابتكارات المعروفة قديماً في الشركات والتي يتم نقلها إلى القطاع العام، والتي تنشأ عن تبني منطق النتائج في شكل مؤشرات مطبقة في رقابة التسيير وكذا تقييم السياسات العمومية، حيث التسيير المالي يندرج بشكل متزايد تحت نهج شامل للمناجمت العمومي، والأخير يجد ذاته يجد جذوره في نظريات إدارة الأعمال (مناجمت الشركات) ورؤية موحدة تأتي من عالم الاقتصاد².

3.1.2 إقرار شمولية الاعتمادات وأسلوب التعاقد والشراكة

لتجسيد منطق النتائج في التسيير الميزانياتي تم اعتماد مفهوم شمولية الاعتمادات الذي يمنح الأمرين بالصرف ونواهم مرونة أكبر للتصرف في الاعتمادات الموضوعة تحت تصرفهم بالنظر لتعديل قاعدة تخصيص الاعتمادات دون الإطاحة بها، أين أصبحت الاعتمادات تخصص حسب البرامج وتجمع هذه الأخيرة في المهام التي تتكون من مجموعة من البرامج التابعة لمصلحة واحدة أو وزارة واحدة أو عدة وزارات، وهو ما يمنح حرية تامة في استعمال الاعتمادات ما بين البنود داخل البرنامج³.

في نفس سياق البحث عن تحقيق النتائج يحيل نمط التسيير المالي الجديد على التعاقد بين الإدارة المركزية والمصالح الخارجية كأداة لتعميق عملية اللاتركيز الإداري وإدخال علاقات تسييرية جديدة تهدف لتحسين الأداء وتوسيع صلاحيات المسيرين، كما يقوم على انتهاج أسلوب الشراكة في التسيير بإشراك فاعلين إلى جانب الدولة في إنجاز مشاريع التنمية في إطار الشراكة التي تراعي مبادئ الحوكمة، نجحت عدة دول في تطبيق هذا النهج وتشجع المؤسسات المالية الدولية مثل البنك والصندوق الدوليين وكذا الاتحاد الأوروبي الاعتماد على أسلوب الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتحقيق التنمية⁴.

¹ محمد حركات، كيف تستطيع الحكامة المالية إبطال مفعول الفساد، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي، المجلد 06، 2005، ص 22.

²Hertzog Robert, Portal Éric. V., *Les innovations dans la gestion financière locale : imposées proposées et décidées*. In : *Annuaire des collectivités locales*. Tome 28, 2008. Où en est la gestion locale ? p82. Sur le site suivant : . Consulter le : 18/09/2019.

https://www.persee.fr/docAsPDF/coloc_0291-4700_2008_num_28_1_1942.pdf

³Frank Mordacq, *La nomenclature du budget de l'état en 2006*, RFFP, n°91,2005, p1.

⁴Laurent Richer, *le contrat de partenariat public/privé : quelles innovations?*, dans *innovations créations et transformations en finances publiques*, Actes de la LIE Université de printemps de finances publiques du GERFIP - Sous la direction de Michel Bouvier. L.G.D.J, 2006, p236.

4.1.2 حرية للمسيرين ومساءلة أكبر مع التركيز على النوع الاجتماعي

تجسيدا للمقاربة الجديدة سيكون أمام المسيرين حرية التصرف في تسيير الاعتمادات، وسيكون لمسؤولي البرامج القدرة على التصرف بمرونة بالنظر للاعتماد مبدأ شمولية الاعتمادات في البرامج، والقدرة على نقل وتحويلها من برنامج لآخر، ولكن في المقابل يقع على عاتقهم تحمل مسؤولية أكبر وتقديم تقارير عن نتائج تسييرهم وفق مؤشرات للتقييم محددة بدقة، وهو ما يجعل عمل الرقابة ينصب على الفعالية والنتائج أكثر من رقابة على المطابقة والشرعية الأمر الذي يشكل جوهر هذه المقاربة المناجيرية لتسيير المالية العمومية.¹

بدأ الاهتمام بمسألة النوع الاجتماعي في عملية التنمية في ثمانينيات القرن الماضي وطرح الموضوع في مجال الميزانية في مؤتمر الأمم المتحدة ببيكين 1995 ضمن المبادرات التي تستهدف إحداث تغير جوهري في منهج إعداد الميزانيات، إذ يتم تحديد حجم الموارد التي تخصصها الدولة للإنفاق على البرامج والمشروعات التي تلي الاحتياجات الخاصة للنوع إلى جانب المشروعات والبرامج المحايدة وهي لا تتطلب زيادة في الإنفاق بل تركز على إعادة توزيع الأولويات، إذ "تزيد الميزانية المستجيبة للنوع الاجتماعي من فاعلية الإنفاق العمومي وتعد أداة لترشيد الإنفاق وتعظيم العائد منه ومتابعة الأداء نحو الوفاء بالالتزامات ومبدأ تكافؤ الفرص ومن ثم تضاعف من شفافية الميزانية وحوكمتها."²

2.2 ضرورة إصلاح سياسية تسيير الإنفاق العمومي

لقد قامت السياسية التي تبنتها المؤسسات المالية الدولية على تقليص دور الدولة في المجال الاقتصادي عن طريق خوصصة المؤسسات العامة بدعوى العجز المالي الناجم عن اتساع حجم الإنفاق العمومي بفعل اتساع تدخل الدولة في المجال الخاص مقابل تقليص دوره.

وعليه، يقوم جوهر برامج المؤسسات المالية الدولية في الجانب المالي على تقييد الإنفاق العمومي مع اعتماد سياسيات تغييرات في النظام الضريبي في محاولة لزيادة الإيرادات الضريبية لكي تسمح للنشاط الاقتصادي الخاص القيام بدور فعال في الاقتصاد القومي استنادا إلى كفاءة الآليات التي يعتمد عليها.

باشرت الهيئات المالية الدولية منذ نهاية ثمانينيات القرن الماضي سياسات في إطار ما صار يعرف بالمشروطية على توجيه سياسات الإنفاق وفق معايير عدة من أجل التقليل من هدر المال العام والسماح بتحقيق مردودية أفضل لتسييره ومن أهم هذه المحاور:

1.2.2 تخفيض الإنفاق العمومي

اتجهت سياسات المؤسسات المالية الدولية تحت تأثير التيار النيوليبرالي، ومخرجات المدرسة النقدية لضرورة تقليص تدخل الدولة إلى الحد الأدنى عبر تقليص حجم الإنفاق العمومي، ويتم هذا من خلال العمل على تحديد

¹ Frank Mordacq, *les nouveaux modes de gestion en régime LOLF, innovations créations et transformations en finances publiques*, Actes de la LIE Université de printemps de finances publiques du GERFIP - Sous la direction de Michel Bouvier. L.G.D.J, 2006, pp31, 33.

² باركة محمد الزين، أوجامع إبراهيم، إدماج مقاربة النوع الاجتماعي في ميزانية الدولة، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، العدد1، 2011، ص 98.

حوكمة الإنفاق العمومي من منظور المؤسسات المالية الدولية

الخدمات التي يمكن للدولة التخلي عنها وتركها للقطاع الخاص، و العمل في نفس الوقت على رفع كفاءة المؤسسات العامة بخصوص الخدمات التي لا يمكن تركها للخواص، بالنظر لشح الموارد العامة، في هذا السياق اعتمدت البرامج المدعومة من قبل صندوق النقد الدولي على إجبار السلطات العمومية على إجراء تخفيضات في الإنفاق الحكومي، فلقد عرف الإنفاق الحكومي للحكومات المركزية انخفاضا حقيقيا في خمسة عشر بلد عالية المديونية في المتوسط بمعدل يزيد عن 18% وعرف الإنفاق الاستثماري انخفاضا بمعدل يزيد عن 35% في حين شهد الإنفاق الجاري انخفاضا بمعدل 8%¹.

تسمي هذه السياسة بترشيد الإنفاق العمومي لكنها في الحقيقية سياسية تقشفية تهدف إلى ":

- تجسيد كل أنواع الإعانات والدعم بطريقة تدريجية.
- تخفيض الإنفاق الحكومي على السلع التي تستخدمها الوزارات والهيئات العامة.
- تخفيض الإنفاق العام للمؤسسات والمشروعات الإنتاجية العمومية وزيادته في مشروعات البنية التي تتكامل ولا تتنافس مع القطاع الخاص.²

2.2.2 إعادة توجيه الإنفاق العمومي

يتم ذلك من خلال الاهتمام بالمجالات التي تشجع نمو الإنتاجية، وتمكن من تحسين كفاءة الانتفاع الموجودة وذلك بتغيير هيكل الإنفاق العمومي ويشمل ما يلي ":

- تشجيع الاستثمار الحكومي المنتج عبر إقامة مشاريع استثمارية بنوعية عالية وفق لمعايير المردودية الاقتصادية.

- الاهتمام بعمليات تشغيل وصيانة الاستثمارات وهذا بتخصيص جزء من الإنفاق الجاري لهذه العملية لأهميتها في ضمان نجاح الاستثمارات.
- الاهتمام بمصادر انخفاض الإنتاجية في الحكومة
- البحث عن كفاءة الإنفاق العام والبحث عن أفضل البدائل التي يستخدم فيها الإنفاق العام لتحقيق نفس الهدف.³

3.2.2 ترشيد الإنفاق الاجتماعي وسياسات الدعم

تقوم سياسات الصندوق النقد الدولي على المطالبة " بتخفيض كل أشكال الدعم سواء الدعم الموجه للخدمات الاجتماعية أو المواد الغذائية الأساسية، ودعم الصادرات، ودعم القروض أو دعم بعض الأنشطة

¹ مدني بن شهرة، سياسة الإصلاح الاقتصادي في الجزائر والمؤسسات المالية الدولية، الجزائر: دار هومة، الطبعة الأولى، 2008، ص ص 24، 25.

² امدي بن شهرة، مرجع سابق، ص ص 24، 25.

³ عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية: دراسة تحليلية تقييمية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص ص 193، 194.

الدكتور: أكحل محمد

الإنتاجية أو الخدماتية الأخرى لأن هذا الدخل يؤدي إلى اختلال هيكل الأسعار والنفقات، وهو ما يؤدي لتدهور مستوى الكفاءة الاقتصادية¹.

ولغرض تجنب حدوث نتائج عكسية لسياساتها الرامية لتخفيض كل أشكال الدعم تدعو المؤسسات المالية إلى ضرورة ترشيد هذه العملية للوصول لترشيد السياسات الإنفاقية، وذلك عبر إقامة برامج موجهة لزيادة فرص كسب الفقراء ومحدودي الدخل لهذا الدعم شريطة ألا يكون مباشرا.

4.2.2 تطبيق المعايير الدولية المتعلقة بكفاءة وفعالية الإنفاق العمومي

ترى المؤسسات المالية الدولية أن توزيع الموارد المالية في ظل ندرتها يعد أحد أهم المهام التي تؤديها الحكومات وبحسب البنك الدولي فإن نجاح الحكومة في تحقيق هذه الأهداف يتعلق بتحقيق إصلاح تسيير المالية العمومية التي تشكل مدخلا لإصلاح إدارة الحكم في كافة بلدان العالم تقريبا، ولكي تتمكن الحكومات من أداء مهمتها الإنفاقية كما يجب عليها الالتزام بممارسات تسيير للمالية العمومية التي تلبى بعض المعايير الراسخة التي صاغتها ومنها "

-ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة 1998.

-تقرير مراعاة المعايير والمواثيق في مجال المالية العامة 2001.

-برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية في عام 2001.

-الممارسات الجيدة في مجال شفافية الميزانية 2002.

-إطار دعم النزاهة في الصفقات العمومية 2004.

-إطار الإنفاق متوسط المدى (CDMT).

-دليل الشفافية في تقارير الميزانية الحكومية.

تتضمن هذه المعايير مجموعة من المؤشرات لقياس الأداء على الدول التي تسعى لتحقيق كفاءة وفعالية الإنفاق العمومي الالتزام بها، بحيث يجب على " نفقات الحكومة أن تكون معقولة بمعنى أن تتم في إطار يضمن التوافق بين الإنفاق وأهداف السياسة النقدية والمالية، بالإضافة إلى استدامة الإنفاق على المدى الطويل، كما يترتب على الحكومات توزيع الموارد العامة على أكمل وجه بين مختلف القطاعات وفئات الإنفاق بطريقة تعكس أولويتها السياسية... كما يجب على الإنفاق أن يكون كفؤا، أي أن يساهم في تعظيم الناتج بالنسبة لمجموعة محددة من المدخلات، وأن يكون فعالا بمعنى أن يدعم تحقيق أهداف الحكومة بنجاح، بالإضافة إلى ذلك على الإنفاق أن يكون شفافا، أي أن يتم وفقا للقوانين والأنظمة ذات الصلة، وأن يراعي الضوابط والموازن المناسبة لضمان الاستقامة المالية."².

¹مدني بن شهرة، مرجع سابق، ص 26، 27.

² البنك الدولي، إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مرجع سابق، ص 10.

من خلال دراستنا هذه خلصنا لجملة من النتائج التي أكدت فرضيتها البحثية نوردها كمايلي :

- يتم طرح مفهوم حوكمة الإنفاق العمومي المستلهم من مبادئ المناجمنت العمومي الجديد كفسلفة لتفعيل دور الدولة من خلال تجاوز المقاربة الفيدرالية القانونية للتسيير المالي العمومي.

- تعتمد المقاربة المناجيريالية على آليات المشاركة والشفافية والأداء والفعالية وترشيد الفعل العمومي، حيث يتم تجسيد هذا من خلال تبني التسيير بالأداء المرتكز على النتائج عبر ميزانية أداء موجهة بالنتائج لغرض التحكم في الإنفاق العمومي، هذا التوجه نحو ترشيد الإنفاق العمومي أصبح مطلباً للدول المتقدمة وضرورة بالنسبة للدول النامية.

- تركز المؤسسات المالية الدولية مثل البنك والصدوق الدوليين ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية على مسألة تحقيق حوكمة الإنفاق العمومي من خلال توجيه سياسات الإنفاق العمومي وفق معايير محددة تهدف إلى التقليل من هدر المال العام وتسمح بزيادة مردوديته، هذه المعايير مستوحاة في فلسفتها من الاعتماد على آليات وتعاليم المناجمنت العمومي الجديد التي أثبتت نجاحها في القطاع الخاص، ويتم إدماجها في تسيير المنظمات العامة بهدف تحقيق عقلنة وترشيد تسييرها، حيث تركز على " عملية تخفيض وإعادة توجيه الإنفاق العمومي " .

- الإصلاحات المفروضة للتحكم في الإنفاق العمومي والمطبقة في ظل المشروطية الاقتصادية والسياسية للمؤسسات المالية الدولية انتجت آثاراً مدمرة على المستوى الاجتماعي في معظم الدول التي خضعت لبرامج التعديل الهيكلي المفروضة من قبل صندوق والبنك الدوليين، و أدت إلى تأثيرات متشابهة في معظم الدول التي لجئت للاستدانة منها سواء كانت نامية أو فقيرة.

وعليه نقترح لتجسيد حوكمة الإنفاق العمومي:

- ضرورة صياغة نموذج جديد يستطيع الجمع أي بين الشرعية القانونية والفعالية التسييرية، أي بين الشرعية، المساواة، العدالة من جهة، والفعالية الكفاءة والأداء والنتائج من جهة ثانية، كما يقوم على التحكم في التحولات الداخلية والرهانات الخارجية المتمثلة في العولة وآثارها.

- التأكيد على أهمية الوعي و المعرفة واكتساب التقنية وتراكم الخبرات في تجسيد النموذج التنموي الجديد فعملية استيراد النماذج الجاهزة أثبت فشلها، وفرضها في سياق المشروطية ينتج آثار عسكية أقرت بها المؤسسات المالية الدولية ذاتها.

- الرهان الحقيقي لتجسيد حوكمة الإنفاق العمومي يقوم على أهمية العنصر البشري وعيه ومعرفته ونزاهته أولاً فالتغيير يبدأ به ويتنهي إليه.

قائمة المراجع:

● الكتاب:

- 1- أحمد عبد المنعم، أحمد فريد مصطفى، الاقتصاد المالي الوضعي والإسلامي، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1999
- 2- علي عبد الوهاب، شحاته السيد شحاته، مراجعة الحسابات والحكومة في بيئة الأعمال الدولية المعاصرة، الدار الجامعية، مصر، 2007.
- 3- أحمد أبوبكر علي بدوي، برامج إصلاح الموازنة العامة في الدول العربية، دراسات اقتصادية، صندوق النقد العربي، 2011.
- 4- محمد خالد المهاني، الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة، تجارب عربية مقارنة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2012.
- 5- مدني بن شهرة، سياسة الإصلاح الاقتصادي في الجزائر والمؤسسات المالية الدولية، الجزائر: دار هومة، الطبعة الأولى، 2008.
- 6- عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية: دراسة تحليلية تقييمية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.

● المجلة

- 1- هشام طلعت عبد الحكيم، عماد عبد الحسين دلول، حوكمة الشركات ودورها في التقييم العادل للأسهم العادية (دراسة تطبيقية في سوق العرق للأوراق المالية)، مجلة الإدارة والاقتصاد، العراق، العدد 77، 2009.
- 2- ناريمان رقوب، معالجة العجز الموازي في الجزائر بين متطلبات حوكمة الإنفاق العام وضرورة استدامة مصادر التمويل، مجلة معارف، جامعة اكلي محند أولحاج البويرة، العدد 22، 2017.
- 3- محمد بن العريفة، حسين بن العريفة، دورة الموازنة الموجهة بالنتائج في الرفع من كفاءة الإنفاق -دراسة حالة التجربة المغربية- مجلة التكامل الاقتصادي، جامعة أحمد دراية -أدرار، العدد 05 / 02، جوان 2017.
- 4- عبد السميع روبينة، التسيير المبني على النتائج ... أسلوب فعال للانتقال من التركيز على الوسائل في موازنة الدولة إلى التركيز على النتائج، مجلة أبحاث اقتصادية إدارية، الجزائر، العدد 23، جوان 2018.
- 5- طارق عشور، مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، (جامعة ورقلة)، الجزائر، العدد 01/2011.
- 6- محمد حركات، كيف تستطيع الحوكمة المالية إبطال مفعول الفساد، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي، المجلد 06، 2005.

حوكمة الإنفاق العمومي من منظور المؤسسات المالية الدولية

7- باركة محمد الزين، أوجامع إبراهيم، إدماج مقارنة النوع الاجتماعي في ميزانية الدولة، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، العدد 1، 2011.

8- علي جابر المعالي، صندوق النقد الدولي: وصفات التنمية ومشروطية التحول الرأسمالي في الدول النامية، مجلة المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية العراق، المجلة 8 العدد 4، 2018.

• التقارير

1- الأمم المتحدة، الجمعية العامة، " تجديد الأمم المتحدة: برنامج الإصلاح "، الوثيقة A/51/950 الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في 14 جويلية 1997.

2- الأمم المتحدة، اليونيسكو، مكتب التخطيط الاستراتيجي، البرمجة والميزنة والإدارة والرصد وإعداد التقارير وفقاً للنهج القائم على النتائج المطبق في اليونيسكو، المبادئ التوجيهية، سبتمبر 2017.

3- البنك الدولي، إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لمحة عامة عن التجربة الإقليمية، تقرير رقم 55061، 2010.

• الرسائل والأطروحات العلمية :

1- أحمد نعيمة، دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العمومي، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2016/2015.

2- حكيم بوجطو، عصرنة نظام الموازنة وأهميتها في ترشيد النفقات العامة، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة سعد دحلب البليدة، 2014/2013.

3- إسحاق خديجة، سياسية المالية العامة المضادة للدورات النفطية، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان، 2016/2017.

• المراجع الأجنبية:

• Les ouvrages :

1-Thibault LE TEXIER, *le maniement des hommes. Essai sur la rationalité managériale, la découverte, paris, 2016.*

2-Joël Darius Eloge Zdjihou, *La gestion axée sur la Performance et les Résultats appliquée à la gestion des Finances Publiques : Préparation et Mise en place du Budget axée sur la performance et les resultants*

3- Frank Mordacq, *les nouveaux modes de gestion en régime LOLF, innovations créations et transformations en finances publiques, Actes de la LIE Université de printemps de finances publiques du GERFIP - Sous la direction de Michel Bouvier. L.G.D.J, 2006.*

4-Laurent Richer, *le contrat de partenariat public/privé : quelles innovations ?, dans . innovations créations et transformations en finances publiques, Actes de la LIE Université de printemps de finances publiques du GERFIP - Sous la direction de Michel Bouvier. L.G.D.J, 2006.*

• Les articles:

الدكتور: أكحل محمد

1-Marc Raffinot et Boris Samuel, *Les cadres de dépenses à moyen terme, un instrument utile pour les pays à faible revenu*, revus statico, n° 100, 2006.

2-Michel bouvier, *la nouvelle gouvernance financière publiques au cœur de la réformer de l'état démocratique*, l'école nationale de l'administration, Vigie - volume 10, 2007.

3-Frank Mordacq, *La nomenclature du budget de l'état en 2006*, RFFP, n°91, 2005.

4-Hertzog Robert, Portal Éric. V., *Les innovations dans la gestion financière locale : imposées proposées et décidées*. In : *Annuaire des collectivités locales*. Tome 28, 2008.

5-Thibault Le Texier, *d'un principe de justice a un standard a un standard d'efficacite la rationalité régaliennne a l'epruve de la logique gestionnaire*, revue de philosophie politique de l'ulg, Belgique , n°4 , 2011.

6-Union Européenne, *Cadre de Dépenses à Moyen Terme CDMT, Guide Méthodologie République Tunisienne*, Ministère des Finances, Décembre 2009.

• **Les theses:**

1-Binod Atreya, *the applicability of new public management to developing countries: a case from nepal*, thesis of doctorate in philosophy, school of management, faculty of business and law, victoria university of technology, melbourne, australia, 2002.

• **موقع الأنترنت:**

1-إعلان باريس بشأن فعالية المعونات الملكية والتنسيق والمواءمة وتحقيق النتائج والمساءلة المشتركة. على الرابط تاريخ الاطلاع: 2020/04/15

<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/36856666.pdf>

2- صندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العامة 2007، ص 65. متاح على الرابط تاريخ الاطلاع 2020/04/15.

<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf>

3-OCDE, *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol 02, n 04, 2003 . Sur le site suivant Consulter le : 21/08/2020

www.imf.org/external/np/fad/tars/ara/manuala.pdf