



أدلة

الحوكمة

الرشيدة

إدارة المال العام



Norwegian Ministry
of Defence



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

مركز النزاهة في قطاع الدفاع

يعمل مركز النزاهة في قطاع الدفاع (CIDS) من أجل تعزيز النزاهة وتطوير تدابير مكافحة الفساد والحوكمة الرشيدة في قطاع الدفاع. ويسعى المركز، بالتعاون مع شركائه النرويجيين والدوليين، إلى المساهمة في تقليل مخاطر الفساد من خلال تنمية الكفاءات، وزيادة الوعي، وتوفير الأدوات العملية اللازمة. وقد أسست وزارة الدفاع النرويجية مركز النزاهة في قطاع الدفاع سنة ٢٠١٢.

نبذة عن المؤلفين

السيدة/ يلينا كوستيتش (Jelena Kostić) باحثة زميلة في معهد القانون المقارن في بلغراد، صربيا. وقبل التحاقها للعمل في المعهد كانت تشغل منصب خبير مشارك ومدقق داخلي في الأمانة المالية بجهاز إدارة مدينة بلغراد. وسبق أن عملت السيدة/ كوستيتش استشارية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ولدى المركز النرويجي للنزاهة في قطاع الدفاع، إضافة إلى مشاريع يمولها الاتحاد الأوروبي. وتغطي مجالات خبرتها الرئيسية إدارة الإنفاق العام وتدابير منع الفساد. وقد نشرت السيدة يلينا كوستيتش عدداً من البحوث باللغتين الإنجليزية والصربية، وهي حاصلة على درجة الماجستير من كلية الحقوق في جامعة بلغراد، ودرجة الدكتوراه في القانون من جامعة نيش الصربية.

السيدة/ ألكسندرا رابرينوفيتش (Aleksandra Rabrenović) باحثة زميلة في معهد القانون المقارن في بلغراد، صربيا، وقد عملت منذ عام ٢٠٠٣ كاستشارية في مجال إصلاح القطاع العام في صربيا، وجمهورية الجبل الأسود ورومانيا وطاجيكستان ومولدوفا ومنغوليا وقيرغيزستان، والبوسنة والهرسك، لحساب منظمات تنمية دولية متنوعة منها البنك الدولي، وصندوق الأمم المتحدة للتنمية، وبرنامج دعم تحسين الحوكمة والإدارة (سيغما) التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والاتحاد الأوروبي، ومجلس أوروبا، والمركز النرويجي للنزاهة في قطاع الدفاع، إضافة إلى مشاريع مختلفة ممولها الاتحاد الأوروبي. وتعلق مجالات خبرتها الرئيسية بإدارة الموارد البشرية وإدارة الإنفاق العام. وقد نشرت السيدة/ رابرينوفيتش عدداً من البحوث حول إصلاح القطاع العام باللغتين الإنجليزية والصربية. وهي حاصلة على درجة الماجستير من كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية، ودرجة الدكتوراه في القانون من جامعة غلاسكو.

تمهيد

أتوجه بالشكر لمحرر المركز، السيد/ بارد بريدرب كنوتسن، ومنسقة النشر السيدة/ آسه ماري فوسم، على مساهمتهما في إنتاج هذا الدليل.

ويأمل المركز أن يستفيد جمهور عريض من هذا الدليل، فلا يقتصر استخدامه على العاملين في قطاع الدفاع والقطاع العام، بل يشمل أيضاً عموم المواطنين، إذ من الضروري أن تخضع الحكومة لمساءلة دافع الضرائب بشأن كيفية تخصيص وإنفاق الموارد العامة.

ويسر مركز النزاهة في قطاع الدفاع تلقي الملاحظات والتعليقات على هذا الدليل.

أوسلو، ٢٢ مايو/أيار ٢٠١٨

بير كريستنسون

المدير العام

الغرض الأساسي من سلسلة أدلة الحوكمة الرشيدة الصادرة من مركز النزاهة في قطاع الدفاع هو عرض القضايا الرئيسية المهمة في مجال "الحوكمة الرشيدة". وتتميز هذه الأدلة بأنها موجزة في معظمها مع تفادي الإفراط في التبسيط.

في هذا الدليل السابع من سلسلة أدلة الحوكمة الرشيدة، تقدم المؤلفتان للموظفين المدنيين والعاملين في القوات المسلحة مدخلاً لمفهوم إدارة المال العام، حيث يشرح الدليل معنى ودور إدارة المال العام ويحلل الجهات الفاعلة الرئيسية في هذا المجال، ويشرح مختلف مراحل عملية إدارة المالية. وينصب تركيز الدليل بشكل خاص على خطوات وضع الميزانية وتنفيذها والإشراف عليها. كذلك تقدم المؤلفتان في الجزء الرابع من الدليل شرحاً للخصائص الفريدة التي تتميز بها الميزانيات السرية.

وقد وضع هذا الدليل كل من ألكسندرا رابرينوفيتش ويلينا كوستيتش، وهما باحثتان زميلتان في معهد القانون المقارن في بلغراد. وأود أن أشكر المؤلفتان على إسهامهما في مجال يُعدّ من الأوجه الأساسية للحوكمة الرشيدة، إذ أن ثقة المواطنين في طريقة إدارة الموارد العامة تُعتبر عنصراً حيوياً لحسن سير العملية الديمقراطية.

المحتويات

١- تقديم	٣
١-١- معنى ودور إدارة المال العام	٤
٢-١- الميزانية والمبادئ	٤
٢- الإطار المؤسسي	٨
١-٢- دور السلطة التنفيذية	٨
٢-٢- دور السلطة التشريعية (البرلمان/المجلس الوطني)	١٠
٣-٢- دور الهيئات العليا للتدقيق المحاسبي	١١
٣- دورة الميزانية	١٣
١-٣- تخطيط الميزانية	١٥
٢-٣- الموافقة على الميزانية	٢٢
٣-٣- تنفيذ الميزانية	٢٣
٤-٣- الإشراف على الميزانية	٢٥
٤- اعتبارات خاصة فيما يتعلق بالميزانيات السرية	٣٠

1- تقديم

وقد تم تقسيم هذا البحث إلى أربعة أجزاء رئيسية، حيث يقدم الجزء الأول لمحة عامة عن معنى إدارة المال العام ودورها، ويشرح مفهوم الميزانية وأهم مبادئ الميزانيات. ويحلل الجزء الثاني أهم الجهات الفاعلة ذات الصلة بإدارة المال العام، مع تسليط الضوء على الأدوار المحددة التي تضطلع بها السلطات التنفيذية والهيئات البرلمانية والهيئات العليا للتدقيق المحاسبي في مختلف مراحل دورة الميزانية. ويغطي الجزء الثالث المراحل المنفصلة لإدارة الميزانية، مع التركيز بشكل خاص على إعداد الميزانية وتنفيذها والإشراف عليها، بينما يناقش الجزء الرابع الخصائص المميزة للميزانيات السرية.

الغرض من إعداد هذا الدليل هو مساعدة موظفي وزارات الدفاع من أفراد الخدمة المدنية والقوات المسلحة الراغبين في اكتساب المعرفة أو تعميقها حول إدارة المال العام. ويتجاوز الدليل مع احتياجات الأفراد الذين ينضمون إلى ميدان العمل في قطاع الدفاع ويحتاجون إلى التعرف على مفاهيم إدارة الشؤون المالية العامة، وكذلك المسؤولين الماليين الذين يرغبون في توسيع خبراتهم في هذا المجال. وبالإضافة إلى هؤلاء يمكن لموظفي الخدمة المدنية الآخرين المهتمين بقضايا إدارة المالية العامة أن يستفيدوا من هذا الدليل.

١-١- معنى ودور إدارة المال العام

تعد دورة الميزانية جزءاً مهماً من إدارة المال العام، والتي تهدف إلى ضمان حسن التخطيط لإنفاق المال العام وإصدار الموافقات على هذا الإنفاق وتنفيذه والمحاسبة عليه.

٢-١- الميزانية والمبادئ

الميزانية عبارة عن وثيقة من وثائق السياسات الخاصة بالحكومة المركزية للدولة. ورغم أن المراقب الخارجي يمكنه النظر إلى الميزانية باعتبارها بيان تقني يضم الأرقام المالية، فإنها في واقع الأمر تفوق ذلك بكثير في أهميتها، فهي في النظم الديمقراطية تمثل استجابة الحكومة لاحتياجات المواطنين وأولوياتهم، بعد أن تكون الحكومة قد حددت هذه الاحتياجات في أهداف سياساتها، إما في صبغة أهداف نوعية (مثل زيادة القدرات الأمنية للبلد)، أو أهداف كمية (مثل تصحيح الخلل في توازنات السوق). ومعظم أهداف سياسات الحكومة تقتضي تخصيص موارد من المال العام، وهذه الموارد لا تتوفر إلا من خلال الضرائب والرسوم. ولأنها موارد محدودة بطبيعتها، فإن جانب الميزانية الخاص بالإنفاق يُبين كيف تخطط الحكومة لترتيب أولويات أهدافها، السنوية ومتعددة السنوات، وتدير الموارد اللازمة لتحقيقها من خلال استثمار المال العام.

وتتباين الممارسات الوطنية السارية في مجال الميزنة (وضع الميزانيات) تبايناً واسعاً من بلد لآخر في ضوء ممارسات كل بلد السياسية والقانونية والدستورية والمؤسسية والثقافية، ومن المناسب أن يقوم كل بلد بتحديد وإدارة الأطر الوطنية التي تلائمها في ضوء هذه الظروف والخصوصيات، مع مراعاة الواجبة لمبادئ وإرشادات معينة يتم وضعها للميزانية على أعلى مستوياتها.

وعادة ما تكون الأطر الوطنية لإدارة ميزانية الدولة خاضعة للتنظيم بواسطة تشريعات موضوعية للموازنة، يمكن أن نسميها "قانون الميزانية الأساسي" (ويسمى بالإنجليزية "organic budget law"، أي قانون الميزانية العضوي)، حيث يهدف قانون الميزانية الأساسي إلى تنظيم جميع مراحل

يعتبر مجال إدارة المال العام مجالاً واسعاً وشاملاً، يتعامل معه معظم موظفي الخدمة المدنية وموظفي القوات المسلحة في مرحلة أو أكثر من مراحل مسيرتهم المهنية، حيث أن كل موظف ينفذ خطوة من خطوات عملية إدارة المال العام عندما يشارك في إعداد ميزانية لأحد البرامج، أو يقترح إصدار أمر شراء، أو يراجع تقرير للنفقات، أو يُعد وثيقة تدقيق داخلي أو خارجي.

ومن منظور المهنيين المتخصصين في الشؤون المالية، تتضمن إدارة المال العام عدة أنشطة عريضة، مثل: تحصيل الإيرادات، وتوزيع الأموال المحصلة على مختلف الأنشطة، والمحاسبة على إنفاق الأموال المخصصة لتلك الأنشطة. ولن نتناول في هذا البحث مجال إدارة الإيرادات، والذي يُعد عنصراً مهماً في نظام إدارة الشؤون المالية العامة، لأنه مجال يتطلب أن نخصص له تحليلاً شاملاً بمفرده^١، وسنكتفي هنا بتناول النشاطين الثاني والثالث:

■ تخصيص الأموال الواردة على مختلف الأنشطة، بما يشمل تخطيط النفقات وإصدار الموافقات والتنفيذ.

■ إثبات سلامة إنفاق الأموال المخصصة.

تتمحور مختلف العمليات الإجرائية الخاصة بالمالية العامة حول دورة الميزانية، وهي دورة سنوية تهدف إلى ضمان حسن التخطيط لإنفاق المال العام، وإصدار الموافقات على هذا الإنفاق، وتنفيذه والمحاسبة عليه.

١ - من المهم أن نأخذ في الاعتبار أن إدارة جانب الإيرادات يرتبط في علاقة تفاعلية وثيقة مع إدارة جانب النفقات، وخاصة أثناء وضع الميزانية الإجمالية وإدارة التدفق النقدي للسنة المالية.

عملية وضع الميزانية، بدءاً من إعداد مشروع الميزانية ووصولاً إلى الموافقات والتنفيذ والإشراف، كما يشتمل القانون على المبادئ الرئيسية لإدارة الميزانية.

ويجب أن يستند إعداد وتنفيذ الميزانية إلى المبادئ المتفق عليها دولياً للميزانيات، حيث تُمثل هذه المبادئ لمحة عامة عن أفضل الممارسات الدولية ويمكن أن تؤدي دور الدليل الذي يتم الاسترشاد به في جميع مراحل دورة الميزانية، علماً بأننا في هذا الكتيب نركز بشكل خاص على قطاع الأمن.

مبادئ الميزانية مع التركيز بشكل خاص على قطاع الأمن

١- **الموافقات المسبقة** – يجب منح موافقة البرلمان للسلطة التنفيذية على الإنفاق.

٢- **الوحدة** – يجب أن تُعرض جميع النفقات والإيرادات على البرلمان ضمن ميزانية موحدة تتضمنها وثيقة واحدة.

٣- **الانتظام الدوري** – ينتظر من السلطة التنفيذية أن تلتزم بإطار زمني منتظم لتقديم الميزانية إلى البرلمان كل عام. ويشتمل مفهوم الانتظام الدوري أيضاً على ضرورة تحديد الإطار الزمني لإنفاق المخصصات المالية.

٤- **دقة التحديد** – يجب أن يؤدي عدد بنود الميزانية وأوصاف كل بند منها إلى تكوين فكرة عامة واضحة عن الإنفاق الحكومي. لذا يجب ألا يكون وصف بنود الميزانية مبهمًا وألا تكون الأموال المخصصة لكل بند مفرطة في حجمها.

٥- **الشرعية** – يجب تنفيذ جميع النفقات والأنشطة وفقاً للقانون.

٦- **هيكل سهل الاستخدام/الشفافية** – ينتظر من السلطة التنفيذية أن تُطلع البرلمان

على خطة للنفقات التقديرية تتميز بسهولة استيعابها وفهمها من طرف البرلمانين الذين عادة ما يشكلوا جمهوراً واسع التنوع في خلفياته وتخصصاته.

٧- **الشمولية** – يجب أن تكون ميزانية الدولة المتعلقة بمختلف أوجه قطاع الأمن شاملة وكاملة، أي أن تشمل النفقات كافة دون استثناء، ومنها مخصصات جميع أجهزة الأمن، أي الجيش والتشكيلات العسكرية الأخرى التابعة للدولة، وأجهزة الشرطة والمخابرات، وكذلك الشركات العسكرية التابعة للقطاع الخاص التي تستعين بها السلطة التنفيذية.

٨- **العلنية** – يجب أن تتاح الفرصة لكل مواطن (كأفراد أو جماعات منظمة) للتعبير عن رأيه في الميزانية. ويستدعي ذلك أن يكون لجميع وثائق الميزانية بنية سهلة الاستيعاب وأن تكون متاحة للمطالعة في كل مكان في البلد (مثلاً، من خلال إرسال نسخ إلى المكاتب المحلية).

٩- **التناسق** – يجب إقامة روابط واضحة بين السياسات والخطط، ومدخلات الميزانية ومخرجات الأداء.

١٠- **الوسائل والأغراض/القيمة مقابل المال** – يجب أن تكون شروحات الميزانية قادرة على تقديم شرح واضح لأهداف الميزانية فيما يتعلق بما يلي: مدخلات الموارد، وأهداف الأداء أو القدرات المطلوب تحقيقها، والنتائج القابلة للقياس للخطط الموضوعية. ويجب أن تتسم الميزانية بالمرونة للتمكن من إدخال التعديلات على أي معيار من هذه المعايير الثلاثة.

المصدر: الاتحاد البرلماني الدولي، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، "الإشراف البرلماني على قطاع الأمن"، ٢٠٠٣ (IPU, DCAF, "Parliamentary Oversight of the Security Sector", 2003).

وتعتبر دقة التحديد والهيكل سهل الاستخدام، أي الشفافية، صفتين بالغتي الأهمية لتحقيق الحوكمة الرشيدة. وقد كرس عدد من المنظمات ومراكز البحوث الدولية خلال العقد الماضي اهتماماً خاصاً لضمان شفافية الميزانية في مختلف البلدان حول العالم^٣، حيث يسود الاعتقاد بأن شفافية الميزانية تفضي إلى تعزيز المساءلة وتحقيق "القيمة مقابل المال" في استخدام الأموال العامة، وخاصة في القطاعات التي تنفق نسبة عالية من هذه الأموال، مثل قطاع الدفاع^٤.

ومن أجل ضمان الاتساق والشفافية في استخدام الأموال العامة، يستخدم العديد من البلدان أسلوب مميّزة البرامج، وقد صار هذا الأسلوب معياراً من معايير الحكم الرشيد. ويُعرّف أسلوب مميّزة البرامج بأنه طريقة لتنظيم وتصنيف بنود الميزانية وفقاً لبرامج ذات أهداف مشتركة، بدلاً من ترتيبها حسب الخطوط الإدارية أو خطوط المدخلات. ويتميز نهج البرامج بأنه يركز الاهتمام على النتائج بدلاً من المدخلات. وكانت واحدة من أولى ميزانيات البرامج المطبقة في قطاع الدفاع قد ظهرت في الولايات المتحدة خلال عقد الستينات، كما نستعرض بالتفصيل أدناه.

٣- نشرت المنظمات الدولية، مثل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومنظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو)، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، كتيبات خاصة بها تنادي برفع مستويات شفافية الميزانية، إلى جانب استعراض أساليب التحليل والمثورة والتقييم، من أجل مساعدة البلدان على تحقيق الإصلاحات المنشودة. وكذلك تقدم منظمة الأمم المتحدة أيضاً منصة مهمة لزيادة شفافية ميزانية الدفاع من خلال إحدى صكوك المنظمة، أي "المبادئ الدولية الموحدة لتقارير النفقات العسكرية"، وهي أداة تم تدشينها عام ١٩٨٠. كذلك يجري مركز بحوث دولي، وهو "شراكة الميزانية الدولية"، مسحاً سنوياً منتظماً لشفافية الميزانيات في مختلف أنحاء العالم، كما أن منظمة الشفافية الدولية اعتمدت مؤخراً نظاماً لتقييم شفافية الميزانيات. أنظر تقرير منظمة الشفافية الدولية بالملكة المتحدة، برنامج الدفاع والأمن، لسنة ٢٠١١ المعنون "شفافية ميزانيات الدفاع الوطني - مراجعة أولية (The Transparency of National Defence Budgets- an Initial Review, Transparency International UK, Defence and Security Programme).

٤- كذلك اعتمدت منظمة الشفافية الدولية مؤخراً نظاماً لتقييم شفافية ميزانيات قطاع الدفاع تحديداً، راجع تقرير منظمة الشفافية الدولية بالملكة المتحدة، برنامج الدفاع والأمن، لسنة ٢٠١١ المعنون "شفافية ميزانيات الدفاع الوطني - مراجعة أولية (The Transparency of National Defence Budgets- an Initial Review, Transparency International UK, Defence and Security Programme).

المبدأ الأساسي للإدارة المالية في البلدان ذات الحوكمة الرشيدة هو أن فرع الحكومة التنفيذي لا يستطيع تحصيل المال من المواطنين ولا أن ينفق أي مبلغ من هذا المال، إلا بموافقة السلطة التشريعية باعتبارها الهيئة التي تمثل جموع المواطنين^٥. وعادة ما يصدر البرلمان مصادقته على النفقات في شكل قانون، أي "قانون الميزانية السنوية"، وهو ما سنتناوله في سياق التحليل التالي.

وبالمثل، يعتبر مبدأ وحدة الميزانية ضرورياً لأنه يضمن شمولية وشفافية جميع النفقات (والإيرادات). فرغم أن قطاع الدفاع له خصوصياته التي تميزه عن غيره من القطاعات، فإنه من الضروري احترام مبدأ وحدة الميزانية وتفادي وضع الميزانيات التكميلية، أو النفقات والإيرادات خارج الميزانية، أو أي نوع من أنواع المعاملة التفضيلية التي لا تلتزم بالمبادئ العامة الناضجة لقرارات الميزانية. واحترام هذا المبدأ يضمن تحقيق الشفافية الكاملة ويمنع تلقي التمويل من مصادر خارج الميزانية دون علم البرلمان.

ويضمن مبدأ الانتظام الدوري، من ناحية أخرى، وضع إطار زمني منتظم لإعداد الميزانية وعرضها على البرلمان. وعلى الرغم من أن اعتماد الميزانيات عادة ما يتم على أساس سنوي، فإنها يجب أن تشمل كذلك على توقعات مستقبلية تغطي عدة سنوات، حيث أن تنفيذ العديد من المشاريع والبرامج يستغرق أكثر من سنة واحدة، كما قد يترتب عليها تبعات للتمويل المستقبلي. وعادة ما يتم التعامل مع التوقعات المستقبلية متعددة السنوات من خلال إعداد إطار ممتد للميزانية يغطي الأجل المتوسط ويوضح أولويات الإنفاق والقيود المحددة على الميزانية في الأجل المتوسط ليتم على أساسها تطوير الخطط القطاعية وتنقيحها.

٢- س. شيافو كامبو، "الميزانية وتغطيتها" (S. Schiavo-Campo, "The Budget and its Coverage"), في أ. شاه، المميّزة والمؤسسات المعنية بالميزانية (A. Shah, Budgeting and Budgetary Institutions)، في سلسلة الحوكمة والمساءلة (Governance and Accountability Series)، البنك الدولي، ص. ٥٣.

نظام التخطيط والبرمجة والميزنة في الولايات المتحدة في الستينات

”(...) تم استخدام نظام التخطيط والبرمجة والميزنة (PPBS) لأول مرة في الولايات المتحدة [في أوائل الستينيات] لتطوير ميزانية الدفاع [وهو يستخدم حالياً في العديد من البلدان الأخرى] (...). وتتكون دورة نظام التخطيط والبرمجة والميزنة النموذجية من مرحلة تخطيط أولية تختص بتحليل البيئة الأمنية والمصالح الوطنية والتهديدات التي تتعرض لها، من أجل تحديد مهام القوات المسلحة ومكوناتها وهيكلها، ومن ثم يتم تطوير البرامج في ضوء هذه المقترضات. والبرنامج هو شكل من أشكال خطط العمل، ويحدد الأهداف الملموسة التي يتعين تحقيقها. وهذه الخطوة تشكل حلقة حاسمة من حلقات دورة عمل النظام، لأنها تعمل على ربط الأهداف التي تم تحديدها بالموارد المالية. وبهذه الطريقة، يختلف نظام التخطيط والبرمجة والميزنة عن نظام تخصيص الموارد وفقاً للاحتياجات المعلنة، ويسعى بدلاً من ذلك إلى التخطيط والبرمجة وفقاً لقيود الميزانية المحددة حالياً والمتوقعة مستقبلاً. وبالتالي، فإنه من المهم أن تطوّر البرامج على أساس الأولويات بحيث تتم تلبية أشد احتياجات القوات المسلحة إلحاحاً. ويمكن استخدام أسلوب ترتيب الأولويات كأساس لتقييم المخاطر في حالة العجز عن تحقيق هدف معين وعواقب ذلك. وفي الختام، تُستكمل الدورة بمرحلة قياس الأداء بغرض تمكين الوزارة، على وجه الخصوص، والمجتمع بشكل عام، من تحديد مدى تحقق الأهداف في نهاية العام. وبذلك يمكن تحقيق التوزيع الفعال للموارد...”

المصدر: “شفافية ميزانية الدفاع على الإنترنت”، بقلم: كيت ستاركي وأندري فان ميني (Defence Budget Transparency on the Internet, by Kate Starkey and Andri van Meny), في مجلة “المعلومات والأمن”، المجلد الخامس، سنة ٢٠٠٠ (C4 in Defence). “سي ٤ في إعادة هندسة الدفاع” (Reengineering)، الاتحاد البرلماني الدولي، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، “الإشراف البرلماني على قطاع الأمن” (Parliamentary Oversight of the Security Sector)، ٢٠٠٣.

وبالمثل، صار تحديد وقياس الأداء عنصراً متزايد الأهمية في إدارة الميزانية، وينبغي ألا يكون قطاع الدفاع استثناءً في هذا الصدد. وبينما يعدّ تحديد وقياس الأداء في قطاع الدفاع أصعب من قطاعات أخرى كثيرة، فقد ثبت أن التركيز على جاهزية/وقدرة القوات كمؤشر للأداء من شأنه المساهمة بشكل مفيد في تحديد دور قطاع الدفاع وهيكله وأدائه واحتياجاته من الموارد.

وبما أن قطاع الدفاع يتشارك مع القطاعات الأخرى في العديد من الخصائص، فإنه من الواجب دمج عملية وضع ميزانية الدفاع ضمن النظام الحكومي الشامل الخاص بالتخطيط ووضع السياسات والميزنة، وذلك بطريقة تتوافق مع مقتضيات الرقابة الديمقراطية والمدنية على قوات الدفاع. ومواطني أي دولة يستفيدون من خضوع قطاع الدفاع للمساءلة أمام السلطة الديمقراطية والمدنية ومراعاة هذا القطاع لنفس المجموعة الواسعة من القواعد والإجراءات التي تراعيها قطاعات الدولة الأخرى. ولأن للأمن أولوية عالية ومشروعة لأي حكومة، وغالباً ما ينطوي الأمن على مسائل تمسّ دولاً أخرى، يجب أن يسمح لقطاع الدفاع بالحفاظ على مستوى معين من السرية في التعامل مع المعلومات المتعلقة بشؤون وقضايا الأمن الوطني الحساسة. بيد أنه من الضروري ألا يُسمح لضرورات الاحتفاظ بقدر معين من السرية بأن تصبح ذريعة للتملص من القواعد والإجراءات العامة التي تتميز بها الإدارة المالية الجيدة، إذ أن عدم احترام مبادئ الإدارة والممارسات الجيدة في مجال المالية العامة قد يؤدي إلى عواقب سلبية ويُقلّص من قدرة قوات الدفاع على تنفيذ مهامها الإلزامية التي يكلفها بها القانون والمتمثلة في حماية الدولة ومواطنيها.

٥- ن. بول، وم. هولمز، “دمج الدفاع في أعمال الإنفاق العام” (N. Ball, M. Holmes, “Integrating Defence into Public Expenditure Work”), وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة (UK Department for International Development), ٢٠٠٢.

٦- المرجع السابق.

2- الإطار المؤسسي

١-٢ دور السلطة التنفيذية

١-١-٢ مجلس الوزراء (الحكومة)

مجلس الوزراء (ويسمى أيضا الحكومة في بعض البلدان) هو الجهاز التنفيذي الأعلى في نظم الحكم البرلماني، ويتكون من الوزراء الذين يتحمل كل منهم المسؤولية عن حقيبة وزارية معينة، وفي عدادهم وزير الدفاع، ويترأسه رئيس الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء. وعادة ما يتخذ مجلس الوزراء قراراته بشكل جماعي، ويجب عليه تحقيق التوازن بين احتياجات وأولويات كل وزير وقطاعه الفردي، واحتياجات الحكومة ككيان جماعي، وذلك وفقاً للسياسات الشاملة التي وضعتها الحكومة.

يؤدي مجلس الوزراء دورين رئيسيين فيما يتعلق بإدارة المال العام، الأول هو ممارسة صلاحيات تسوية أية تنازع قد ينشأ بين مختلف الوزراء حول تخصيص الموارد للعام المقبل، والدور الثاني هو اكتساب الموافقة على مشروع قانون الميزانية الذي

يجب وضع تحديد واضح لمسؤوليات مختلف الجهات الفاعلة المشاركة في إعداد الميزانية وصياغة السياسات. وينص مبدأ تقسيم السلطات في الديمقراطيات البرلمانية على أن تتولى السلطة التنفيذية إعداد الميزانية، مع وجوب خضوعها لموافقة السلطة التشريعية، أي البرلمان أو الجمعية الوطنية. والإلزام باستصدار موافقة البرلمان على الإنفاق (وكذلك على جباية الضرائب) في التقاليد الدستورية البريطانية، أو ما يسمى "سلطة محفظة النقود"، وهو عنصر محوري في صلاحيات البرلمان الخاصة بمساءلة الحكومة. وإذا تم رفض إصدار الموافقة، فإن الحكومة لن تملك الحق الدستوري في إنفاق المال، وقد تضطر إلى الاستقالة في حالة رفض الميزانية الوطنية بأكملها. أما إذا تم منح الموافقة، فمعنى ذلك أن البرلمان قد عهد بأموال عامة إلى الحكومة وهي صارت مسؤولة عن ضمان وضع وتنفيذ الترتيبات لانفاق هذه الأموال على النحو المتفق عليه، مع تحقيق الكفاءة والفعالية في الإنفاق.

٢-١-٢- وزارة المالية

تتولى وزارة المالية عادة دوراً مركزياً للغاية في تسيير دورة الميزانية، فلا يقتصر دور الوزارة على جمع الأرقام بشكل آلي، كما كان يحدث في عهود دولة التخطيط المركزي التي شهدت بلدان النظام الشيوعي. واليوم، تمتلك وزارة المالية في معظم البلدان صلاحيات قوية لتحديد سقف الإنفاق والتفاوض بشأن الأولويات والمقترحات المالية مع الوزارات الفردية. وبذلك تؤدي الوزارة دوراً رئيسياً في عملية وضع الميزانية.

وتؤدي وزارة المالية دوراً نشطاً في جميع مراحل دورة الميزانية. فهي أولاً تضع الإرشادات التوجيهية بشأن أسلوب إعداد الميزانية، حيث يتم تعميمها على جميع الوزارات، ومنها وزارة الدفاع. وبعد تلقي طلبات الميزانية، تدخل وزارة المالية في مفاوضات مع الوزارات الفردية وتعمل على ضمان أن مشروع الميزانية يتسق بشكل شامل مع أهداف السياسات وأهداف الاقتصاد الكلي. ووزارة المالية هي المسؤولة رسمياً عن إعداد مشروع قانون الميزانية وإعداد الحجج والمبررات المالية الرئيسية التي تستخدمها الحكومة في إقناع البرلمان. وبمجرد اعتماد قانون الميزانية، تصبح وزارة المالية مسؤولة عن تنسيق تنفيذها وتطبيقها في المواعيد المناسبة بكفاءة وفعالية.

ويجب أن يتمتع مكتب الميزانية المركزي في وزارة المالية بالقدرات والإمكانات اللازمة لتقييم جميع الميزانيات الفردية المطلوبة، بما يشمل طلب الميزانية الوارد من وزارة الدفاع. ومن المهم في هذا الصدد أن تتمتع وزارة المالية بالقدرة على التقييم النقدي للبرامج الأمنية، مثلما ينبغي أن تمتلك الإمكانات الضرورية لتحليل البرامج الحكومية الأخرى، إذ أنه يتعين على وزارة المالية تقييم مقترحات الإنفاق السنوي لوزارة الدفاع ضمن إطار زمني متوسط الأجل، كما عليها ضمان أن التخطيط الاستراتيجي والتخطيط الدفاعي والميزنة مترابط

تطرحه الحكومة أمام البرلمان، حيث لا يجوز للوزراء الفرادى الحصول على الأموال مباشرة من البرلمان. ومن الطبيعي أن يؤيد كل وزير زيادة الإنفاق داخل القطاع الخاص به، ولكن ذلك قد يتعارض مع المصلحة الجماعية للمجلس، والتي قد تقتضي، مثلاً، تقليص إجمالي النفقات والإيرادات، أو خفض الضرائب وتجنب الاقتراض الزائد. وأثناء عملية إعداد الميزانية، يؤدي مجلس الوزراء دوراً مهماً في إقامة التوازنات بين السياسات الشاملة للحكومة، من جهة، والاحتياجات أو الطموحات المالية للقطاعات الفردية، من جهة ثانية.

وتؤدي مؤسسة حكومية مركزية (مثل أمانة مجلس الوزراء، أو خزانة الدولة، أو وزارة المالية) دوراً مهماً في دعم مجلس الوزراء باتجاه تنسيق الأولويات المالية وصياغة السياسات للتعامل مع الإشكاليات المتعلقة بإدارة المالية العامة، حيث تتولى هذه المؤسسة مهمة تنسيق العمل بين جميع الحقائق الوزارية، بما يشمل القيام بعمليات وضع الأولويات، والتخطيط الاستراتيجي، وربط السياسات بالموارد، والتحقق من جودة مقترحات الإنفاق المطروحة، ومراقبة تنفيذها بعد اتخاذ القرارات ذات الصلة. ومن الأهمية البالغة أن تعمل الوزارات الفردية، بما في ذلك وزارة الدفاع، بالتعاون الوثيق والبناء مع مؤسسة الحكومة المركزية المسؤولة عن تنسيق إدارة الشؤون المالية للدولة.

من المهم للغاية تحقيق التنسيق أثناء عملية وضع الميزانية بين مختلف المؤسسات الحكومية المركزية المسؤولة عن الإدارة المالية، ومن الضروري أن يتم إرساء قواعد إجرائية نظامية وإقامة خطوط اتصال واضحة لضمان إجراء التنسيق والمشاورات المنظمة بين هذه الجهات الفاعلة.

فيما بينها بشكل دقيق. وبينما يتوجب مراعاة السقف الذي تم تحديده لأرقام الميزانية، فإنه من الحيوي ضمان تحقيق أهداف الدفاع والقرارات المتعلقة بالمشتريات وأهداف الاستدامة طويلة الأجل.

٣-١-٢ - وزارة الدفاع

تتولى الوزارات التنفيذية، ومنها وزارة الدفاع، المسؤولية عن إعداد برامجها القطاعية ومقترحات الميزانية مع مراعاة التوجهات السياسية والأطر المالية التي حددها الحكومة أو مجلس الوزراء. ووزارة الدفاع ملزمة بضمان تحقيق التوازن في تخصيص الموارد بين مختلف كياناتها العاملة في قطاع الدفاع وفقاً لأولويات السياسات الحكومية المتفق عليها، كما يتوجب عليها ضمان أن الميزانية سوف تسهم في تعزيز التنمية المستدامة لقطاع الدفاع بمجمله، وأن الوسائل المتاحة تتفق مع متطلبات تنفيذ أهداف السياسات العامة المعتمدة.

ويقع على عاتق المسؤولين الماليين في وزارة الدفاع مهمة التوسط بين وزارة المالية ومختلف الوكالات التابعة لوزارتهم للتأكد من أن ميزانية الوزارة الإجمالية تتوافق مع القيود المالية التي تم إقرارها خلال دورة الميزانية السنوية. ولأن وزارة الدفاع تشكل قطاعاً كبيراً نسبياً في معظم البلدان، وتضم عدة وحدات تنظيمية، فإنه من المهم أن تصدر الوزارة توجيهاتها بشأن الميزانية مبكراً بقدر الإمكان لكي تتيح لمختلف وحداتها وكياناتها مهلة كافية لتحديد أولوياتها الداخلية وإعداد مقترحات معقولة للميزانيات التي تغطي مجالات مسؤوليتها. وبعد أن يضع مجلس الوزراء ووزارة المالية الإطار العام لميزانية الدفاع، تتسلم الوزارة زمام المبادرة في وضع توقعات الميزانية الأولية بالتعاون مع مختلف وكالاتها الوزارة وأفرع الخدمة الدفاعية: الجيش والبحرية والقوات الجوية والاستخبارات، إلخ.

وكما هو الحال مع الوزارات التنفيذية الأخرى، تتحمل وزارة الدفاع أيضاً مسؤولية تنفيذ ميزانيتها بموجب الضوابط التنظيمية التي تضعها وزارة

المالية، فتكون وزارة الدفاع مسؤولة عن تحسين إنتاجية كيانات القطاع العام الواقعة ضمن اختصاصاتها حيثما أمكن، ومن ذلك مثلاً أن تقوم بتحديد المجالات التي يمكن فيها تحقيق الوفورات دون التأثير سلباً على القدرات العملية للقوات المسلحة.

٢-٢ - دور السلطة التشريعية (البرلمان/المجلس الوطني)

كما أشرنا آنفاً، تؤدي الهيئة التشريعية دوراً أساسياً في الموافقة على النفقات العامة ومساءلة الحكومة عن كيفية إنفاق الأموال. وفي ضوء الحصة الكبيرة التي يمثلها قطاع الأمن والدفاع في ميزانية الدولة، من الضروري أن يوافق البرلمان على المراقبين، وأن يواصل مساءلة الحكومة عن كيفية إنفاق الموارد العامة.

تضطلع البرلمانات بدور مهم في مختلف مراحل دورة الميزانية، بدءاً من إصدار الموافقة عليها وصولاً إلى التنفيذ ثم الإشراف. ففي مرحلة الموافقة على الميزانية، ينبغي على البرلمانات أن تشارك في مناقشات متعمقة حول أولويات السياسات العامة، من منظور تخصيص الموارد داخل قطاع الدفاع. وعلى البرلمان أثناء مرحلة تنفيذ الميزانية أن يدقق في أداء الحكومة من خلال مراجعة التقارير بشأن النفقات، وطرح الأسئلة النقدية، وممارسة وسائل الرقابة والإشراف البرلماني الأخرى من أجل تعزيز الشفافية والمساءلة. أما خلال مرحلة الإشراف الختامية، فيتعين على البرلمان التأكد من أن الميزانية المخصصة لوزارة الدفاع قد أنفقت وفقاً للاعتمادات التي وافق عليها، وبما يتماشى مع مبادئ الأداء الاقتصادي والكفاءة والفعالية، أي مبدأ القيمة مقابل المال. وكثيراً ما يمارس البرلمان هذه المهمة من خلال هيئة وطنية للمحاسبات ترفع تقاريرها مباشرة إلى البرلمان.

في سعيها لأداء دورها بفعالية، عادة ما تعمل البرلمانات من خلال اللجان البرلمانية، التي قد

٣-٢- دور الهيئات العليا للتدقيق المحاسبي

يوفر التدقيق المحاسبي الخارجي آلية أساسية تعمل بالنيابة عن دافع الضرائب في الديمقراطيات البرلمانية بغرض تدقيق كيفية استخدام الحكومة للأموال الممنوحة لها، وبالتالي مساءلتها في هذا المجال. ولذا، يتم إنشاء هيئات التدقيق المحاسبي الوطنية وتكليفها بفحص مدى قانونية وكفاءة استخدام المال العام، ومن ثم إبلاغ نتائجها إلى أعلى هيئة تدقيق محاسبي في الدولة، وهي عادة ما تكون البرلمان نفسه. وفي حين أن الترتيبات والممارسات التنظيمية تتباين من بلد لآخر، بما يعكس الاختلاف في الثقافة والتقاليد الإدارية، فإن أسس عمل هيئات التدقيق المحاسبي تبقى واحدة، ألا وهي الاستقلال تنظيمياً ومالياً، وامتلاك الاختصاص اللازم لتقرير برنامج عملها بنفسها، والتمتع بالحق في رفع ونشر تقاريرها بحرية كاملة.

ويعود لكل هيئة عليا للتدقيق المحاسبي حرية تحديد أولوياتها بشأن إجراء أنواع مختلفة من التدقيق وفقاً لبرنامج تحدده بنفسها وبما يراعي الإطار القانوني المعمول به. ويجب أن يكون لدى هذه الهيئة العليا حق الاطلاع على جميع السجلات والمستندات المتعلقة بالإدارة المالية، كما ينبغي أن تتمتع بالصلاحيات التي تمكنها من أن تطلب، سواء شفهاياً أو كتابياً، أي معلومات تراها ضرورية لأداء مهامها.

وعادة ما تكون الهيئات العليا من هذا القبيل مخولة بتدقيق مدى استيفاء الإدارة المالية للقوانين، وإجراء عمليات تدقيق لأوجه معينة من الأداء، حيث تهدف عملية التدقيق في استيفاء القوانين إلى ضمان أن إنفاق الأموال العامة قد تم وفقاً للتشريعات واللوائح والمبادئ والإجراءات ذات الصلة. فلا يمكن استخدام مخصصات المال العام إلا للأغراض التي قصدها السلطة المعنية باعتماد الميزانية، أي البرلمان إن كانت الميزانية على المستوى الوطني، وعادة ما تكون هذه المقاصد مبينة في قانون الميزانية السنوية والقرارات الأخرى ذات الصلة. ومن ناحية أخرى، تكون

تعكس بشكل عام تركيبة الوزارات الحكومية. ومعنى ذلك أن لجناً برلمانية معينة تتعامل مع جوانب معينة في الإدارة المالية، ومن المعتاد في الممارسات البرلمانية أن تتولى لجنة الميزانية والمالية مراجعة الإيرادات والنفقات في جميع القطاعات، ومنها قطاع الدفاع، بينما تتولى اللجان الدائمة ذات المسؤوليات القطاعية، مثل لجنة الأمن والدفاع، مهام التعامل مع السياسات والميزانيات في القطاع الخاص بها. ومن الممارسات الجيدة في هذا الصدد أن يتم إنشاء لجنة مساءلة ورقابة منفصلة تكون مسؤولة عن مراجعة تقارير التدقيق المحاسبي للميزانية الوطنية بمجمعتها، بما يشمل ميزانية الدفاع، حيث تكفل هذه اللجنة ممارسة السلطة التشريعية لدور الإشراف والرقابة وتتعاون بشكل وثيق مع أعلى هيئة وطنية للتدقيق المحاسبي.

ينبغي أن يكون للبرلمانات حق الاطلاع على جميع وثائق وبيانات الميزانية الضرورية وأن تعمل في إطار من الشفافية، كما ينبغي أن تتمتع السلطة التشريعية ولجانها الفردية بإمكانية الاستعانة بالخبرات المستقلة اللازمة لإجراء التدقيق السليم للميزانية، وأن يكون لها الحق في الحصول من الوزارات التنفيذية، ومنها وزارة الدفاع، على أي معلومات ترتأي أنها ذات صلة بعملها، كما يجب أن تقدم وزارة الدفاع إلى البرلمان عند الطلب تقاريراً موثقة تماماً حول كيفية إنفاقها للأموال التي خصصت لها. علاوة على ذلك، وأخذاً في الحسبان مهمة البرلمان المتعلقة بتمثيل مصالح المواطنين وشواغلهم، فإنه من الحيوي أن يلتزم بالشفافية في تسير المناقشات البرلمانية حول القضايا الأمنية طالما تماشى ذلك مع المتطلبات الأمنية والالتزامات الدولية الأساسية. ومن الأهمية الفائقة أن يتمكن عموم الجمهور ووسائل الإعلام من الاطلاع على المناقشات البرلمانية وجلسات الاستماع.

عمليات تدقيق الأداء موجهة نحو فحص مدى استيفاء معايير الاقتصادية والكفاءة والفعالية عند استخدام المال العام، حيث تهدف عملية تدقيق "معيار الاقتصادية" إلى معرفة هل كانت تكلفة تنفيذ نشاط معين هي أدنى تكلفة ممكنة. ويهدف تدقيق "معيار الكفاءة" إلى معرفة هل تحققت أقصى نواتج ممكنة باستخدام مدخلات معينة (أي قياس "جودة الإنفاق")، فيما يتناول "معيار الفعالية" مدى تحقيق أهداف معينة للسياسات (أي قياس مدى توقي "الحكمة في الإنفاق").

وعادة ما تمتلك الهيئة العليا للتدقيق المحاسبي الصلاحيات لرفع التقارير عن نتائج عملها على أساس سنوي بشكل مستقل إلى البرلمان أو أي مؤسسة حكومية مسؤولة أخرى. كما يجب إتاحة هذه التقارير للجمهور بموجب تشريعات الشفافية العامة، حيث يسهم ذلك في ضمان نشر نتائج عمل هيئات التدقيق العليا على نطاق واسع، كما أنه يشجع على إجراء النقاش العام حول أوجه الضعف أو المخالفات التي تشوب إنفاق المال العام. ومن شأن هذا النقاش العام أن يعزز من الحاجة المحتملة لمتابعة نتائج أعمال الهيئة العليا للتدقيق المحاسبي.

ومن جهته، يجب أن يكون البرلمان و/أو لجنة يعيّنهما، وهي عادة تسمى "لجنة الحسابات العامة"، ملزماً بإجراء دراسة جدية لتقارير الهيئة العليا للتدقيق المحاسبي، كما يجب أن تكون الحكومة ملزمة بالرد رسمياً وعلنياً على نتائج التقارير، فمن المهم ضمان المتابعة الفعالة لتوصيات الهيئة والتأكد من تنفيذها بشكل سليم. وتعدّ المسؤولية البرلمانية في هذا الصدد جانباً أساسياً من نظام الضوابط والتوازنات الديمقراطية الذي تنهض فيه البرلمانات بدور الرقابة على السلطة التنفيذية، أي على الحكومة.

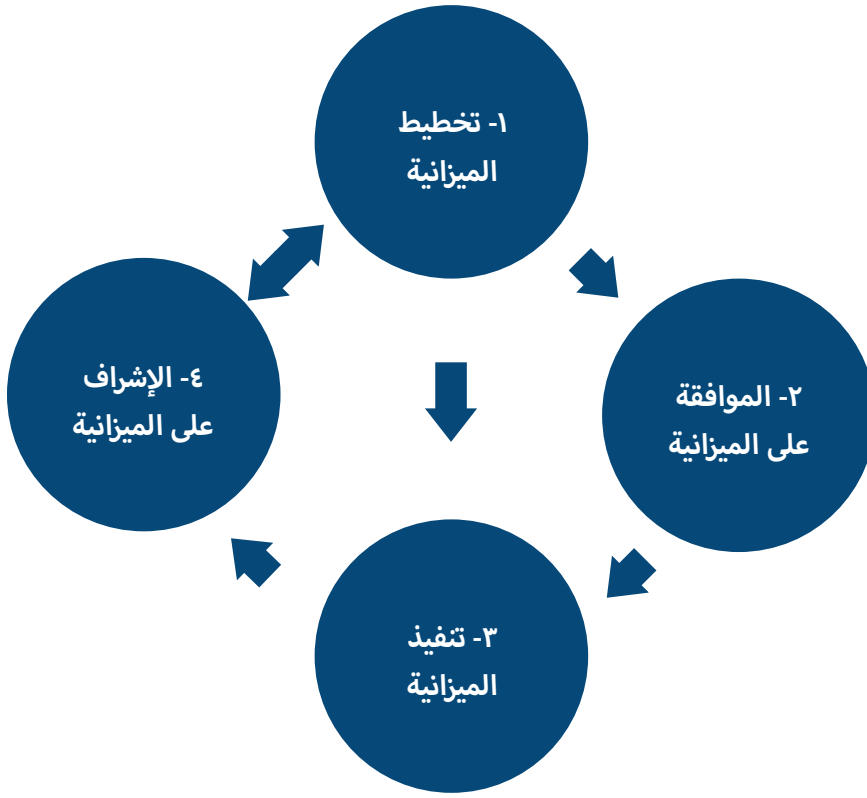
لا يتم وضع قطاع الدفاع والأمن دائماً تحت الإشراف العام للهيئة العليا للتدقيق المحاسبي، وقد خلص مسح أجرته منظمة الشفافية الدولية (٢٠١١) إلى أن ما يناهز ربع الدول المشمولة بالبحث، أي ٢٢ من أصل ٩٢ دولة، لا تجري عمليات تدقيق منتظمة لقطاع الأمن فيها أو تجري تدقيقاً جزئياً فقط، أي تدقيق يستثني بالكامل أجهزة المخابرات العسكرية أو أجهزة أخرى في القطاع الأمني. علاوة على ذلك، لم يتوفر لهذه الهيئات العليا للتدقيق في معظم الدول عدد كاف من الموظفين المؤهلين للقيام بعمليات التدقيق الفعالة لقطاع الدفاع.^٧ وهذا، من منظور الحوكمة الرشيدة، عنصر ضعف يستدعي العلاج.

٧- قارن ذلك بما ورد في تقرير منظمة الشفافية الدولية بالمملكة المتحدة (٢٠١١)، "شفافية ميزانيات الدفاع الوطني - مراجعة أولية"، منظمة الشفافية الدولية بالمملكة المتحدة، برنامج الدفاع والأمن (The Transparency of National Defence Budgets- an initial review", Transparency International UK, Defence and Security Programme).

3- دورة الميزانية

المعتمدة بشكل سليم ما لم يتم تخطيطها بعناية. وأخيراً، لن يتسنى الإشراف على تنفيذ الميزانية بفعالية ما لم تكن معدة بطريقة جيدة وشفافة وبناء على مبررات وشروحات واضحة. لكل هذه الأسباب، ينبغي على جميع الوزارات التنفيذية، ومنها وزارة الدفاع، إيلاء العناية الواجبة لمرحلة تخطيط جانب إدارة المال العام فيها. وأخيراً، تُعد مهمة الإشراف فائقة الأهمية لأنها تقدم الملاحظات حول فعالية الميزانيات السابقة ليتم أخذها في الاعتبار في التخطيط لدورة الميزانية التالية.

تتكون دورة الميزانية من أربع مراحل أساسية مترابطة، وهي التخطيط والموافقة والتنفيذ والإشراف. ورغم أن المراحل تتوالى زمنياً في تسلسل واضح، بمعنى أن تخطيط الميزانية تتبعه مرحلة الموافقة عليها، وهكذا، فإن هذه المراحل تترابط عادة في علاقة تبادلية. فمثلاً، لن تكون عملية الموافقة على الميزانية فعالة إلا إذا كان إعداد الميزانية قد تم بطريقة شفافة ومفهومة حتى يستطيع أعضاء البرلمان استيعاب أهداف ومبررات مختلف البنود، ليتمكنوا بالتالي من إجراء مناقشات مفيدة ومعقولة بشأنها وإدخال التعديلات عليها إذا لزم الأمر. وبالمثل، سوف يتعذر تنفيذ الميزانية



أعلى المستويات السياسية بالوزارة، وهو وضع قد يفضي إلى نتائج سلبية، ومنها نتائج استئثار شخص واحد (عادة رئيس مؤسسة أو هيئة معينة) بصلاحيات مالية مفرطة مما يحول بينه وبين التركيز على تحقيق السياسات الاستراتيجية وتسوية المشاكل الإدارية، فيترتب على ذلك نقاط اختناق تتجمد عندها عملية صنع القرار.

ومعنى تفويض الصلاحيات هو أن يتم تفويض مجموعة من المسؤوليات، المحددة تحديداً واضحاً، إلى وحدات أدنى في التسلسل الهرمي للمؤسسة ووضعتها في يد موظفين غير سياسيين، أي الموظفين المدنيين المهنيين. وكما هو الحال بالنسبة لجميع المهام والوظائف العامة، يجب الاهتمام على وجه الخصوص بعملية تقييم مخاطر نشوء حالات تضارب المصالح بالنسبة للأفراد المفوضين بصلاحيات مالية

فعالية التنفيذ والإشراف على أموال الميزانية تعتمد على التخطيط الجيد للنفقات.

يجب على جميع المؤسسات التي تنفق المال العام، بما فيها وزارة الدفاع، أن تضع لمختلف خطوات عملية الميزانية خطوطاً واضحة للمسؤولية والمساءلة وتفويض الصلاحيات. ويعتبر هذا المطلب مهماً بشكل خاص في قطاع الدفاع، لأن السيطرة الديمقراطية على القوات المسلحة يعتبر أمراً حيوياً، حيث تمارس منظومة الخدمة المدنية في الوزارة دور الإشراف والرقابة على القوات المسلحة نيابة عن وزير الدفاع.

وفي هذا الصدد، يمثل تفويض الصلاحيات آلية مهمة، وضمانة ضد التمادي في تركيز السلطات، والتي عادة ما تميل في بلدان كثيرة إلى التمرکز في

معينة. وبطبيعة الحال، يجب أن يلتزم الموظفون المدنيون المعنيون بالتشريعات ذات الصلة عند تنفيذ المهام الموكلة إليهم، مثلهم مثل جميع شاغلي الوظائف العامة.

وعادة ما تنطوي عملية إصلاح الإدارة العامة واسعة النطاق على العناية بإرساء الترتيبات المناسبة لتنفيذ متطلبات الإدارة المالية، وخاصة الترتيبات المتعلقة بتفويض الصلاحيات والمساءلة الإدارية. ومنح المسؤولين غير السياسيين المزيد من المسؤوليات يستدعي التمييز بوضوح بين أدوار وواجبات المستوى السياسي مقارنة بأدوار وواجبات الخدمة المدنية والموظفين الإداريين: ففي حين يتعين على الأول أن يركز جهوده على السياسات والاستراتيجية العامة، يجب أن يركز الثاني على المهام ذات الطابع المهني، مثل تقديم الخدمات أو تنفيذ الأنشطة في إطار أولويات وأهداف سياسية معينة.

ويجب أن يخضع الأمين العام أو الوكيل الأول، وغيره من الموظفين المعنيين الذين تم تفويضهم بصلاحيات مالية في وزارة الدفاع، للمساءلة عن مدى قانونية أعمالهم ومدى تحقيقهم للقيمة مقابل المال عند استخدام الأموال العامة. ومن ناحية أخرى، ينبغي على موظفي الخدمة المدنية المعنيين أن يرفعوا التقارير بشأن تنفيذ واستخدام أموال الميزانية، ليس فقط فيما يتعلق بهيكل إدارة وزارة الدفاع، بل فيما يتعلق أيضاً بالكيانات التابعة للوزارة، مع ضرورة تقديم هذه التقارير إلى هيئات الرقابة الخارجية، مثل الهيئة العليا للتدقيق المحاسبي، وكذلك إلى اللجان البرلمانية المسؤولة.

المؤسسات التي تستخدم الأموال العامة، بما فيها وزارة الدفاع، يجب أن تضع خطوطاً واضحة للمساءلة وتفويض الصلاحيات فيما يتعلق بعمليات الميزانية داخل المؤسسة، حيث يجب تحديد العمليات والعلاقات المتعلقة بالميزانية بوضوح وتفصيل وفقاً للقواعد الإجرائية الداخلية (منها مثلاً إرشادات إدارة الميزانية).

ويجب أن تخضع إجراءات تفويض الصلاحيات وجميع القضايا الأخرى المتعلقة بإدارة الميزانية داخل المؤسسة للتنظيم من خلال القواعد والإجراءات الداخلية (مثل إرشادات الميزانية أو الإدارة المالية) من أجل تحديد خطوط واضحة للمسؤولية والمساءلة لمختلف الأطراف المشاركة في دورة الميزانية. ويعدّ ذلك مهماً بشكل خاص في القطاعات الكبيرة، والتي تتكون من عدة مؤسسات أو وحدات تنظيمية أخرى ولديها عدد كبير نسبياً من الموظفين، مثل وزارة الدفاع.

١-٣-١ تخطيط الميزانية

١-٣-١-١ تقديم

تشتمل عملية تخطيط الميزانية على المراحل التالية: (١) إعداد إطار الاقتصاد الكلي، (٢) إعداد نشرة (تعميم) الميزانية التي تتضمن إرشادات إعداد ميزانيات القطاعات وسقف الإنفاق لكل قطاع، (٣) إعداد ميزانية الوزارات التنفيذية على أساس هذه الإرشادات، (٤) التفاوض على الميزانية بين الوزارات التنفيذية ووزارة المالية، (٥) وضع اللامسات الأخيرة على مشروع الميزانية، وأخيراً (٦) عرض الميزانية على السلطة التشريعية.^٨ وبما أن إعداد إطار الاقتصاد الكلي ونشرة الميزانية ووضع اللامسات الأخيرة على مشروع الميزانية هي من مسؤوليات وزارة المالية، فإننا في هذا القسم سنركز في المقام الأول على إعداد الخطط المالية للوزارات التنفيذية، مع التركيز بشكل خاص على وزارة الدفاع.

أول مسألة أساسية للوزارات التنفيذية، ومنها وزارة الدفاع، في مرحلة تخطيط الميزانية هي تمكين تدفق المعلومات بحرية داخل الوزارة. فالتخطيط المالي والإدارة المالية يعملان بشكل جيد داخل أي مؤسسة عندما تكون نظم المعلومات موثوقة وتسمح بتبادل المعلومات بين جميع الوحدات المعنية بدقة

٨- ر. ألين، د. توماسي (٢٠٠١)، إدارة الإنفاق العام - كتاب مرجعي للبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، دار نشر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (Managing) (2001), R. Allen, D. Tommasi Public Expenditure – a Reference Book for Transition ..(Countries, OECD publishing

وبالتوقيعات الملائمة، وهذا المطلوب يستدعي إقامة تعاون وثيق بين جميع إدارات وزارة الدفاع والكيانات التابعة لها. ونظراً لأن التخطيط المالي هو بطبيعته نشاط متواصل داخل أي مؤسسة، فإن التخطيط المالي الناجح (وكذلك التنفيذ الناجح للميزانية) يحتاج تعاوناً وثيقاً بين جميع إداراتها.

المحددة التي قد يُطلب من قوات الدفاع تنفيذها، وأثار ذلك على احتياجاتها من المعدات والأفراد، الخ. وبدون سياسة دفاع واضحة المعالم وتغطي الأجل الطويل، يستحيل وضع ميزانية مناسبة تحدد كيفية تخصيص الأموال على أساس سنوي بهدف تلبية احتياجات قطاع الدفاع من منظور طويل الأجل.

المسألة الرئيسية الثانية التي يجب مراعاتها في التخطيط المالي هي العمل على ضمان أن بنود الإنفاق يمكن تحمل أعبائها المالية وأنها تحت السقف المحدد لمجمل الميزانية. ونظراً لأن التوازن المستدام لمكونات الاقتصاد الكلي أمر بالغ الأهمية لتأمين الصحة الاقتصادية للبلد في الأجل الطويل، فإنه من الضروري احترام أسقف الميزانية الإجمالية التي حددها مجلس الوزراء في بداية دورة الميزانية. وبمجرد أن تحدد وزارة المالية الإطار الشامل لميزانية الدفاع، يتعين على وزارة الدفاع الإمسك بزمam المبادرة من أجل وضع التوقعات الأولية للميزانية بالتعاون مع مختلف الدوائر المعنية حسب الاقتضاء (الجيش والبحرية والقوات الجوية والاستخبارات، الخ)، علماً بأن جميع قطاعات وزارة الدفاع ستتنافس فيما بينها على التمويل خلال مرحلة إعداد الميزانية، وذلك على أساس أولوياتها الاستراتيجية وأدائها في الميزانيات السابقة، وعادة ما تبدأ هذه المرحلة بانطلاق معركة "شد الحبل" بين القطاعات وتنشأ الحاجة للتوصل بين الأطراف إلى حلول وسط تكفل بقاء ميزانية الوزارة الإجمالية ضمن قيود الموارد الشاملة التي تم تحديدها.

المسألة الأخيرة، وقد تكون الأهم، في تخطيط الميزانية هي التأكد من أنها تتماشى مع الأولويات ومع سياسة الدفاع وفقاً لما تحدده القيادة السياسية، أي وزير الدفاع والحكومة. وكما هو الحال في غالبية أجزاء القطاع العام الأخرى، فإن إعداد ميزانيات الدفاع يجب أن يتم بشكل يتماشى مع استراتيجية قطاع الدفاع، والتي تنص عليها، مثلاً، وثيقة "المراجعة الاستراتيجية للدفاع" و"خطة التنمية طويلة الأجل للقوات المسلحة"، وهي وثائق استراتيجية غرضها تحديد الاحتياجات والأهداف الرئيسية لقطاع الدفاع والمهام

بيد أن عملية تخطيط الميزانية داخل وزارة الدفاع تحتاج أيضاً إلى مراعاة الأهداف الحكومية الشاملة، سواء السياسية أو الاستراتيجية، مثل تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي، وتسريع بعض العمليات وتلبية متطلباتها، مثل عملية الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي أو الناتو، الخ. فميزانية الدفاع هي، بالدرجة الأولى، مكوّن واحد من مكونات خطة ميزانية وطنية أكبر وأوسع.

يجب أن يقوم التخطيط المالي في وزارة الدفاع على سياسة الدفاع والأولويات الاستراتيجية الحكومية

٣-١-٢- التخطيط المالي السنوي والتخطيط متعدد السنوات

يتزايد اليوم التوجه نحو إلزام الحكومات الوطنية بتقديم بيانات الميزانية في إطار زمني متوسط الأجل، مع تحديد أهداف مالية لهذا الأجل المتوسط. وينطبق ذلك بشكل خاص على البلدان المرشحة (المحتملة) للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، إذ أنها فور تحولها إلى أعضاء في الاتحاد الأوروبي سوف يتعين عليها ضمان استقرارها المالي واستيفاء متطلبات التقارب المالي، وكل ذلك يقتضي توفر إطار مالي أطول أجلاً.^٩

وتتولى السلطة المالية المركزية للبلد، وهي عادة وزارة المالية، مهمة تنسيق التخطيط المالي السنوي ومتعدد السنوات، حيث تقوم الوزارة بنشر تعميم سنوي تحدد فيه النهج الشامل والجدول الزمني

٩- المرجع السابق.

والافتراضات التي تشكل ركيزة وأساس تقديرات الميزانية لمختلف المؤسسات والجهات العامة، بما في ذلك وزارة الدفاع. وبناء على ذلك، يجب على وزارة الدفاع الالتزام بتعميم الميزانية الصادر من الحكومة ومد وزارة المالية بتقديرات شاملة ودقيقة وشفافة. وترتبط التقديرات بالسنة المالية التالية فيما يتعلق بتخطيط الميزانية السنوية للعام التالي، أما في حالة التخطيط متعدد السنوات فتغطي التقديرات سنة الميزانية التالية إضافة، في العادة، إلى سنتين أو ما يصل إلى أربع سنوات مالية تالية.

ويفترض تخطيط الميزانية متعدد السنوات أنه قد تم وضع أهداف متوسطة الأجل، تتجسد في وثائق على المستوى القطاعي، حيث يتم إدراج تقديرات للتكلفة ضمن توقعات الميزانية متوسطة الأجل. ومؤدى ذلك أنه من المهم للغاية أن يكون لوزارة الدفاع سياسة دفاعية متوسطة الأجل واضحة التحديد وتشتمل على خطط للمشتريات وأنشطة تشغيلية ذات تكلفة محددة وملائمة لدمجها في تخطيط الميزانية متوسط الأجل. وعادة ما تستند هذه السياسة الدفاعية على "المراجعة الاستراتيجية للدفاع" و"خطة التنمية طويلة الأجل"، والتي تشتمل على التكاليف المستقبلية للأنشطة الحالية والتكاليف المقدرة لأولويات السياسات الجديدة التي يزمع وضعها موضع التنفيذ خلال فترة الأجل المتوسط. وقد تستدعي هذه الأخيرة تقديم طلبات للتمويل الإضافي، ما لم يتم معاوضة التكاليف الجديدة بتحقيق وفورات في مواضع أخرى، عبر إعادة الهيكلة أو غيرها من الإجراءات. وقد يغطي إطار الميزانية متوسط الأجل أيضاً بعض التكاليف الاستثمارية الأطول أجلاً التي سيتم تكبدها بعد فترة الأجل المتوسط.^{١١}

ومصادقة مجلس النواب على وثيقة الميزانية المتوسطة الأجل ضرورية أيضاً، حيث تصبح

المصادقة بمثابة التزام سياسي من البرلمان تجاه مستوى التمويل متوسط الأجل. ومن المفضل أن تشارك وزارة المالية في هذا الالتزام، وأن يكون الالتزام متسقاً مع الأولويات السياسية التي وضعها مجلس الوزراء. وعندما تُكوّن هذه الجهات مجتمعة فهماً مشتركاً للأولويات في مجال الدفاع، ستتعزيز إمكانية التنبؤ ويطرسخ الاستقرار لعملية التخطيط المالي في قطاع الدفاع من منظور متوسط الأجل، كما يسهم الفهم المشترك في تحسين نوعية القرار في مجالي الاستثمارات والمشتريات. يضاف إلى كل ذلك أن وزارة الدفاع سوف تحتاج دائماً إلى خطط احتياطية يتم تفعيلها إذا لم تسير "خطة التنمية طويلة الأجل" للقوات المسلحة وفقاً للمسار الموضوع لها.

وفيما يتعلق بمسار تخطيط الميزانية السنوية، يتعين على المسؤولين الماليين الاهتمام على وجه الخصوص ببرنامج العمل السنوي لوزارة الدفاع، والذي يتوجب دمجها في تقديرات الميزانية السنوية. وفي حين أن برنامج العمل السنوي لوزارة الدفاع عادة ما يكون وثيق الارتباط بمضمون وثيقة استراتيجية الدفاع طويلة الأجل، فإن الأحداث غير المتوقعة والظروف المتغيرة قد تنشأ وتستنزف مواردها، سواء من الأفراد أو من المخصصات المالية. وبالتالي توجد دائماً مخاطر تفرض تعديل وتكييف الخطط أثناء تنفيذها، حتى لو اشتملت أهداف العمل السنوية لوزارة الدفاع على جداول زمنية لتحقيق كل هدف، أي الأساليب والأنشطة المطلوب تنفيذها لتحقيق الهدف والموارد المالية اللازمة لذلك. وفي ضوء احتمال ألا توفر الميزانية التمويل الكافي لتحقيق جميع الأهداف المعلنة، يصبح من الضروري ترتيب أولويات هذه الأهداف من أجل استيعاب الاحتمالات التي ينقص اليقين بشأنها اليوم، والتجاوب مع محدودية ما يمكن إنجازه واقعياً في بحر سنة معينة من سنوات الميزانية.

١٠- برنامج سيغما/منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، مبادئ الإدارة العامة، دار نشر البرنامج والمنظمة (SIGMA/OECD (2014)).
Principles of Public Administration, SIGMA/OECD (publishing).
١١- المرجع السابق.

٣-١-٣- رأس المال الاستثماري والتخطيط المالي الحالي

يشتمل تخطيط الميزانية على عدة عناصر أساسية، ويعدّ تخطيط الاستثمارات الرأسمالية والنفقات الجارية، كنفقات العمليات مثلاً، عنصرين مهمين منها، حيث يتم استخدام تخطيط رأس المال أو تخطيط الاستثمار لتقييم حجم الاستثمارات المحتملة التي يلزم تخصيصها لتنفيذ مشاريع معينة أو تحقيق أغراض محددة. وعندما تخطط وزارة الدفاع لنفقات استثمارية، فإنها عادةً ما تضيف بنوداً لشراء أصول محددة، مثل المباني وأنظمة الأسلحة والمعدات العسكرية الأخرى، الخ. وفي بعض الأحيان، يكون غرض النفقات الاستثمارية هو استبدال أو تحديث معدات وعقارات متقادمة، وأحياناً يكون الاستثمار في مشروعات جديدة. كذلك تشمل الاستثمارات الرأسمالية المشتريات التي يُتوقع أن تدوم لفترة تتجاوز سنة الميزانية الحالية. أما تخطيط النفقات الجارية فيرصد الإنفاق الجاري الذي يحدث بشكل منتظم، سواء بمعدل شهري أو ربع سنوي أو نصف سنوي أو سنوي، ويشمل هذا النوع من الإنفاق المالي جميع التكاليف المتعلقة بالعمليات الجارية، وهي بنود تشغيلية مثل الأجور والموارد البشرية والمرافق واللوازم المكتبية، ونفقات الإيجار بما يشمل تكاليف الصيانة. كما تنطوي النفقات الجارية على التكاليف التشغيلية المنتظمة للأنشطة العسكرية، مثل التعليم والتدريب والتمارين والعمليات العسكرية.

من المهم بشكل خاص أن يتم التوصل أثناء عملية التخطيط المالي إلى توازن سليم بين النفقات الاستثمارية والنفقات الجارية، كما من المهم تحقيق التوازن المناسب في النفقات الجارية بين تكاليف الموظفين والأجور والتعليم وما شابهها، والنفقات الأخرى المرتبطة بالعمليات والصيانة.

وكثيراً ما يتفاعل تخطيط الاستثمار الرأسمالي وتخطيط الإنفاق الجاري في سياق إعداد الميزانية.

فإذا اشترت وزارة الدفاع، مثلاً، قطعة جديدة من العتاد العسكري، فإن هذا الاستثمار يؤخذ من ميزانيتها الرأسمالية، ولكن استخدام هذا العتاد الجديد ينطوي على تكاليف تشغيلية ويتطلب صيانة مستمرة، وبالتالي يتم تحميل هذه التكاليف على بنود ميزانية العمليات أو ميزانية النفقات الجارية. ولهذا السبب، وتحقيقاً لفعالية إدارة الميزانية وشفافيتها، يجب أن تتكامل إجراءات إعداد الميزانية الحالية وميزانية الاستثمار الرأسمالي.

تخطيط الاستثمار (النفقات الرأسمالية)

يستحق تخطيط الاستثمار اهتماماً خاصاً في إطار عملية التخطيط المالي لأنه يخص المستقبل ويتجاوز نطاق التكاليف التشغيلية الجارية من سنة إلى أخرى. وإعداد خطة الاستثمار من المهام المهنية التي تتسم بقدر من التعقيد، حيث أن تخطيط النفقات الرأسمالية يهدف، كقاعدة عامة، إلى تلبية الاحتياجات المستقبلية المتعلقة بأولويات التحديث وغيرها من أولويات القوات المسلحة السياسية والتشغيلية الأخرى. وهذه الاستثمارات عادة ما تستغرق فترة أطول للتخطيط والتنفيذ، وتهدف إلى توفير منافع لفترة زمنية طويلة، تمتد سنوات بل وتبلغ عقوداً في بعض الأحيان، ولهذا كله يجب أن يتبنى تخطيط الاستثمار منظوراً طويلاً الأجل يحرص على حساب آثار التكاليف الجارية للعمليات والصيانة وتعليم الموظفين وتدريبهم، وما إلى ذلك، في مجمل الخطة، إلى جوار تكاليف الاستثمار الرأسمالي الأولية. وعادة ما يستخدم التخطيط العسكري الحديث مصطلح "تكلفة كامل العمر"، وهي تشتمل أيضاً على التكلفة التي يتم تكبدها في المستقبل عند التخلص من العتاد وغيره من الأصول في نهاية عمرها.

وفي بعض الأحيان، قد تصبح الاستثمارات ضرورية من أجل الاستجابة لاحتياجات عاجلة نابعة من الأوضاع الراهنة، ولكن المعتاد هو أن تكون الاستثمارات العسكرية جزءاً لا يتجزأ من خطط شاملة للقوات المسلحة تم تقييم تكلفتها سلفاً، مثل

خطة الأربع سنوات، وكثيراً ما تكون هذه الخطط منطوية على منظور أطول أجلاً يغطي مثلاً العقد المقبل أو حتى أبعد من ذلك.

وفي الناتو، عادة ما يكون التخطيط الدفاعي المذكور أعلاه جزءاً مما يسمى في المنظمة "المراجعة الاستراتيجية للدفاع". والهدف في هذا السياق هو دراسة الاستثمار المستقبلي في القدرات العسكرية ضمن إطار واسع وجدول زمني محدد، حيث يقصد بالإطار الواسع أن الاستثمار الرأسمالي في حد ذاته يُنظر إليه جنباً إلى جنب مع آثاره على التكاليف المستقبلية المتعلقة بالأفراد والصيانة والنفقات التشغيلية الأخرى ذات الصلة. ويجب أن تكون نتيجة المراجعة الاستراتيجية للدفاع هي تحقيق قوة دفاعية مستقبلية متوازنة يمكن تحمل تكلفتها وتكون قادرة على الوفاء بالمهام والأهداف التي تحددها الحكومة. وعادة ما يتم تحويل المراجعة الاستراتيجية للدفاع إلى خطوات عملية من خلال "خطة تنمية طويلة الأجل" تحدد فيها المواعيد المقررة لكل استثمار، والآثار المترتبة على الميزانيات السنوية نتيجة للاستثمارات التي تمتد على مدى عدة سنوات، إضافة إلى التكلفة المتوقعة للصيانة والتكاليف التشغيلية الأخرى، إلخ. ومن الأمثلة على سوء تخطيط الميزانية أن يتم الاستثمار في معدات لا تستطيع القوات المسلحة تحمل تكاليف تشغيلها بعد الشراء، أو لن يتوفر للقوات المسلحة الأفراد المدربون اللازمون لاستعمالها.

وعادة ما تستند عملية المراجعة الاستراتيجية للدفاع إلى الطلبات الأولية للاستثمار الواردة من أفرع القوات المسلحة، إلى جانب التوجهات السياسية والأولويات التي تحددها الحكومة، حيث تقدم هذه التوجهات، مثلاً، إرشادات مالية لميزانيات الدفاع المستقبلية.

تقدم الدول الأعضاء في الناتو، في السياق الاعتيادي، بعض الالتزامات لاكتساب قدرات عسكرية محددة، كجزء من عملية تخطيط الدفاع التي يقوم بها الحلفاء، ويتم تنفيذ هذه الالتزامات من خلال عمليات التخطيط الوطني للميزانية والدفاع.

فمثلاً، يتوقع الناتو أن يستثمر الحلفاء ما لا يقل عن ٢٠٪ من إجمالي ميزانية الدفاع السنوية في مجال التحديث. ومنذ قمة الناتو المنعقدة في ويلز عام ٢٠١٦، وضعت منظمة الناتو هدفاً طويل الأجل يتمثل في أن تزيد كل دول المنظمة ميزانية الدفاع الوطنية لتصل إلى ٢٪ من الناتج الوطني الإجمالي. وبالتالي، ستشتمل عملية المراجعة الاستراتيجية للدفاع في أعضاء الناتو على بعد دولي مهم، بالإضافة إلى الاعتبارات الوطنية التي ستستمر دائماً بأهمية كبيرة.

يجب على طلبات الاستثمار الواردة من القوات المسلحة أن تتضمن دائماً مبرراتها، ومنها هدف الاستثمار، ومتطلباته التشغيلية، والجدول الزمني المستهدف للتنفيذ، ومعلومات حول مراحل التنفيذ، إلخ. وكما ذكرنا أعلاه، يجب أن تتضمن خطة المشتريات جدولاً زمنياً لإنفاق الميزانية، وتقييماً للتكاليف المرتبطة بالتشغيل والصيانة، والتكاليف الأخرى طوال دورة حياة الاستثمار.

وعادة ما تتضمن خطة الاستثمار المعلومات التالية: نوع الاستثمار مثل التشييد والمشتريات وغيرها، والمعلومات الأساسية المرتبطة بكل استثمار فردي محدد، وجدول التنفيذ، وإجمالي التمويل اللازم لتحقيق الاستثمار، وكيف يتوافق الاستثمار المقترح مع إطار الاستثمار الدفاعي الأوسع في الأجل الطويل. وكثيراً ما يكون هذا العنصر الأخير مهماً من أجل تأمين التمويل المطلوب. ومن العناصر المهمة الأخرى: الجدوى الاجتماعية والاقتصادية، والالتزامات الدولية، وغيرها من التدابير اللازمة لتحقيق الاستثمار بنجاح.

التخطيط المالي الجاري

يتكون التخطيط المالي الجاري من عنصرين رئيسيين، هما: (١) تخطيط الموارد البشرية و(٢) تخطيط الموارد المادية (مثل الصيانة والتكاليف التشغيلية الأخرى). ومن المهم تحقيق توازن مناسب بين هذين العنصرين، حيث نجد أن الإفراط في تكلفة الأفراد يؤدي إلى تقليص الموارد المتوفرة

باختصار: أهداف وزارة الدفاع في إطار سياسة الدفاع وسياسة الميزانية وأهداف تطوير القوات المسلحة المستقبلية.

كذلك فإن تكاليف تشغيل وصيانة المرافق والمعدات الحالية تعتبر جانباً مهماً آخر من عملية التخطيط المالي لنفقات الميزانية السنوية، وينبغي أن يستند هذا الجانب على تحليل حالة المرافق والمعدات الحالية بغرض تحديد الأداء الوظيفي ومتوسط العمر المتوقع للموارد الأساسية المتوفرة لوزارة الدفاع، وما هي تكاليف تشغيلها. ومن العناصر المهمة في هذه العملية معرفة معدلات تدهور الأصول الحالية، واحتياجات صيانتها المتواصلة، والحاجة إلى استبدال المواد المستهلكة وشراء قطع الغيار. وهذا النوع من التخطيط يشكّل جزءاً لا يتجزأ من عملية إعداد الميزانيات السنوية للعمليات الجارية.

المشتريات هي جزء مهم من الخطط المالية الجارية (العمليات الجارية) وكذلك من خطط الاستثمار الرأسمالي. وتخطيط المشتريات هو العملية التي يتم بموجبها تحديد ما يجب شراؤه (الكمية والنوعية) ومتى يتم الشراء، كما يشتمل التخطيط أحياناً على تحديد المؤردين. وتنطبق القواعد النازمة للمشتريات العامة على المشتريات التي ليس لها طابع عسكري معين، بيد أن احتياجات وأهداف الأمن الوطني قد تسري على هذه الفئة من المشتريات وتُملي الجهة المؤردة. ولإجراءات المشتريات في قطاع الدفاع خصوصياتها، نظراً لطبيعة الدفاع الوطني، ومنها مثلاً تصنيف سرية بعض المعلومات لأسباب تتعلق بالأمن الوطني، ومراعاة هدف الحفاظ على قدرات إنتاجية أو أصول تكنولوجية معينة على المستوى الوطني. ومع ذلك، لا ينبغي المبالغة في تفسير نطاق الاستثناء من الإجراءات والقواعد الاعتيادية النازمة للمشتريات العامة. ولن نناقش المشتريات العامة بالتفصيل في هذا الكتيب لأنها مجال واسع وشامل في حد ذاته ويحتاج إلى عناية خاصة.

للبصيانة والاحتياجات التشغيلية الأخرى، مما قد يشكل خطراً كبيراً على فعالية قطاع الدفاع برمته. وإلى جانب تحقيق التوازن الصحيح بين الاستثمارات والنفقات الجارية، فإن التوازن الملائم بين تكاليف الأفراد والتكاليف التشغيلية السنوية أمر فائق الأهمية.

إن تخطيط الموارد البشرية يُمكن المؤسسة المعنية من اتخاذ قرارات مستدامة بشأن عدد الأفراد وتركيبه الموارد البشرية، وطريقة توزيع هذه الموارد على مكونات الهيكل التنظيمي (وزارة الدفاع، والوكالات التابعة لها، والقوات المسلحة ذاتها). ويجب وضع القدرة على تحقيق أهداف المؤسسة في صميم كل تخطيط للموارد البشرية، وهو تخطيط يشتمل على مختلف جوانب الموارد البشرية، بما في ذلك التوظيف، والترقيات، والتطوير المهني، ونقل الموارد، ونظام معاشات التقاعد، وتصريف الموظفين الزائدين عن الحاجة. ولهذا السبب يجب أن تتولى إدارة الموارد البشرية في وزارة الدفاع المسؤولية عن جميع جوانب عملية تخطيط الموارد البشرية.

يجب أن يتم تخطيط الموارد البشرية من خلال (١) تحليل إمكانات الموارد البشرية المتوفرة حالياً، والمستوى المتوقع لدوران العمالة في وزارة الدفاع، (٢) تحديد أعداد ونوعيات الموارد البشرية اللازمة لتلبية الاحتياجات المستقبلية وأهداف السياسات.

ويعدّ التنسيق الدقيق لعملية تخطيط الدفاع أمراً حيوياً من أجل تحقيق الاستدامة والتمتع برؤية طويلة الأجل، ومن المهم أن يشتمل تخطيط الموارد البشرية على تقدير عدد الأفراد الذي يعتبر ضرورياً، وصفاتهم المهنية وكفاءاتهم، كما يجب أن تبدأ عملية تخطيط الموارد البشرية بتحليل متعمق للموارد الحالية ومعدل دوران العمالة المتوقع في السنة (السنوات) القادمة، كما يجب ربط المعلومات بالاحتياجات المستقبلية التي تحددها المراجعة الاستراتيجية للدفاع وخطة الدفاع طويلة الأجل، أي

٣-١-٤- إعداد الخطط المالية

يجب أن يستند إعداد الخطة المالية لوزارة الدفاع على جميع العمليات المذكورة أعلاه والتي تتم داخل داخل هيكل الوزارة نفسها أو في المؤسسات التابعة لها، وهي:



■ تخطيط الاستثمار

■ تخطيط الموارد البشرية (كجزء من التخطيط المالي الجاري)

■ تخطيط الموارد المادية (كجزء من التخطيط المالي الجاري)

■ تخطيط المشتريات (الذي يشمل الاستثمار والتخطيط المالي الجاري).

والخطط المالية يجب أن تستند إلى تصنيف الفئات المتفق عليه للميزانية بشكل عام، والتي عادة ما تتضمن فئات النفقات الإدارية والاقتصادية والوظيفية المتنوعة. وفي حين أن فئة النفقات الإدارية تحدد من هي الجهة المسؤولة عن إدارة الأموال العامة المعنية (أي وزارة الدفاع)، تحدد الفئة الاقتصادية نوع النفقات المتكبدة، مثل الرواتب والسلع والخدمات والإنفاق الرأسمالي، وتحدد الفئة الوظيفية ماهية الأنشطة الحكومية وترتيبها وفقاً لهدفها أو غرضها (التعليم والضمان الاجتماعي والدفاع وغيرها)^{١٢}، ومن أمثلة ذلك أن الخطة المالية لوزارة الدفاع تنتمي إلى فئة الدفاع الوظيفية.

٣-١-٥- المفاوضات مع وزارة الدفاع وإعداد مقترح مشروع الميزانية

يجب أن يتم التفاوض مع وزارة المالية على الخطة المالية لوزارة الدفاع في إطار زمني محدد، يتم عادة النص عليه في قانون الميزانية الأساسي. وقبل تقديم الخطة المالية رسمياً إلى وزارة المالية، يتم طرح مشروع الخطة -التي تكون إدارة الميزانية في وزارة

توفر عمليات التخطيط المختلفة المذكورة أعلاه أساساً جيداً لإعداد خطة مالية شاملة لوزارة الدفاع، علماً بأن خطة الوزارة الشاملة يجب أن تتوافق مع سياسات الأمن والدفاع الموضوعة، ومع خطط الدفاع طويل الأجل، وغيرها من وثائق السياسات المعنية الأخرى، وخطة العمل السنوية لوزارة الدفاع، بالإضافة إلى مجمل التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية ذات الصلة. وتنبغي العناية، على وجه الخصوص، بالعلاقة المتبادلة بين مشاريع الاستثمار الرأسمالي طويلة الأجل والتخطيط المالي الجاري. كذلك يمكن الاستفادة من أنساق العمل الماضية في إعداد الخطة المالية.

١٢- د. جاكوبس، ج. هيليس، د. بويلي، "تصنيف فئات الميزانية"،

المذكرات والأدلة الفنية من صندوق النقد الدولي، ديسمبر ٢٠٠٩

D. Jacobs, J. Helis, D. Bouely, "Budget Classification", IMF

(technical notes and manuals, December 2009).

الدفاع قد أعدتها- للنقاش، والذي عادة ما يبدأ في إطار غير رسمي مع وزارة المالية للتوصل مسبقاً إلى حل لأية قضايا خلافية بينهما. وإذا تم قبول ملاحظات وزارة المالية وكانت الخطة المالية تتفق مع تعليماتها، تقوم عندئذ وزارة الدفاع (على أعلى مستوياتها السياسية أو الإدارية) باعتماد الخطة وتقديمها رسمياً إلى وزارة المالية. أما في حالة استمرار الخلاف بين الطرفين، فعادة ما تجري المناقشات على مستوى الوزراء لحل القضايا العالقة.

وعند صياغة مقترحات الميزانية السنوية، تتولى وزارة المالية مهمة دمج المقترحات المالية الواردة من جميع القطاعات مجتمعة، ثم تنجز إعداد مشروع الميزانية المقترحة وتعرضه على مجلس الوزراء للإقرار. وبعد صدور موافقة مجلس الوزراء على مشروع الميزانية، يتم إرسال مقترح الميزانية الحكومية إلى البرلمان للتدقيق واعتمادها بشكل نهائي.

٢-٣ - الموافقة على الميزانية

تقوم الحكومة/مجلس الوزراء بتقديم مقترح الميزانية السنوية إلى البرلمان ضمن المواعيد الزمنية المقررة حتى يتاح للبرلمان الوقت الكافي لتقييم الأولويات السياسية ومختلف مقترحات الإنفاق ومناقشتها، ومن ثم التصويت على الميزانية قبل بداية السنة المالية الجديدة. وتتوافق السنة المالية في معظم البلدان مع السنة التقويمية، ولكن بعضها يعتمد تعريفاً بديلاً للسنة المالية. وبعض الدول التي تمر بمرحلة انتقالية تشهد أحياناً تقديم مشروع الميزانية إلى البرلمان في مهلة قصيرة جداً قبل الموعد النهائي المقرر لاعتماد الميزانيات (عادةً في نهاية العام)، ويعود ذلك في معظم الحالات إلى تقاليدها السياسية السابقة حين كانت السلطة التنفيذية تهيمن على مفاصل العمل السياسي. وفي الديمقراطيات الأكثر نضجاً، وخاصة الدول التي لديها نظام سياسي برلماني، عادةً ما يتم الالتزام الصارم بالمواعيد الرسمية المقررة لمشروع الميزانية، حيث تمتنع برلماناتها إذا تم تجاهلها أو أخذ موافقتها كأمر مسلم به.

وعندما يفحص البرلمان اقتراح الميزانية الحكومية وأولوياتها السياسية، فإن تأثير البرلمان الأهم على الميزانية يتمثل في صلاحيات تعديلها، بما في ذلك التعديل بإضافة بنود جديدة. وفي الديمقراطيات الغربية القائمة على منظومة الضوابط والتوازنات وتقسيم السلطة بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، يمثل البرلمان عادة السلطة العليا لتخصيص المال العام (يشار إليها غالباً باسم "سلطة المحفظة")، مما يعني لزوم موافقة البرلمان على الميزانية الوطنية، وهذا بدوره يمنح البرلمان سلطة سياسية كبيرة. ومع ذلك، يتوقف دور البرلمان الفعلي من الناحية العملية على التقاليد السارية في البلد ودور الأحزاب السياسية، وهل تتمتع الحكومة بالأغلبية البرلمانية أم أنها تفتقر إلى دعم نسبة الأغلبية اللازمة، وغير ذلك من العوامل.

وعادة ما يبدأ البرلمان استعراض مشروع الميزانية الوطنية الحكومي من خلال لجانه الدائمة قبل مناقشة الميزانية والتصويت عليها في جلسة عامة. ومعنى ذلك أن ميزانية وزارة الدفاع تخضع للتدقيق في اللجنة الدائمة للأمن والدفاع، أو لجنة الشؤون الدولية والدفاع، أو ما يعادلها من مسميات أخرى، وبالتالي فإنه يمكن لمناقشات خطة وزارة الدفاع المالية أن تتناول القضايا الجوهرية وتدخل في التفاصيل نظراً لتمتع أعضاء لجان الدفاع بخبرات كبيرة فيما يتعلق بسياسات هذا القطاع. وتقضي الممارسات المعتادة بأن تتولى لجنة الميزانية والشؤون المالية التابعة للبرلمان مراجعة الإيرادات والنفقات لجميع القطاعات، بما في ذلك الدفاع، للتأكد من أن الميزانية الوطنية الإجمالية واقعية وناجعة من الناحية المالية البحتة.

وأخيراً، تجدر الإشارة إلى أنه أثناء مناقشة مشروع الميزانية الوطنية، تكون حرية البرلمان في إدخال تعديلات كبيرة على الميزانية مقيدة بسبب بنود الإنفاق الإلزامي (مثلاً، سداد الديون الوطنية، ورواتب الموظفين العموميين، وأنظمة الاستحقاقات المالية كالمعاشات وغيرها، وعقود المشتريات المبرمة في السنوات السابقة، الخ)، حيث لا يجوز

للبرلمان تعديل هذه النفقات، والتي تمثل عادة نسبة كبيرة جداً من الميزانية الوطنية، باستثناء إذا أراد تعديلها في الأجل الطويل. وهنا، تُعدّ أولويات سياسة الدفاع الاستراتيجية الجديدة، والتي تنص عليها "مراجعة الدفاع الاستراتيجية"، من الأمثلة الجيدة على ضرورة توفير مهلة من عدة سنوات لتخطيط وتنفيذ التعديلات طويلة الأجل في ميزانية الدفاع.

٣-٣- تنفيذ الميزانية

الهدف الرئيسي عند تنفيذ ميزانية الدفاع، مثلها مثل الميزانيات القطاعية الأخرى، هو ضمان استخدام الموارد بشكل قانوني وكفؤ وفعال، وبما يتماشى مع قرارات البرلمان بشأن الميزانية. وبقتضي ذلك المراقبة والتقييم الدقيقين للأداء التشغيلي داخل وزارة الدفاع، وكذلك الأداء في أفرع القوات المسلحة ومختلف الوكالات التابعة لقطاع الدفاع. وفي حين أن المسؤول السياسي الأول في النظام البرلماني الديمقراطي هو وزير الدفاع، فإنه يجوز مساءلة الضباط العسكريين وموظفي الخدمة المدنية عن كيفية إنفاق الأموال العامة التي أتيحت لهم.

ولمراعاة مبدأ الشرعية، يتوجب على وزارة الدفاع تحقيق المواءمة بين خططها المالية ومخصصات الميزانية التي حددها البرلمان، كما يتوجب عليها تنفيذ الميزانية بما يراعي أن إنفاق ميزانية الدفاع يتوافق مع مقاصد بنودها المزمعة ويحترم حدودها. وإذا نشأت الحاجة لإدخال تعديلات على الميزانية خلال العام، وهو أمر يحدث كثيراً بسبب تغيير الظروف، فسوف يتعين على وزير الدفاع أن يعود إلى البرلمان ويطلب تعديل الميزانية المعتمدة، حيث تتوفر في معظم البلدان إجراءات محددة لتنفيذ هذه الخطوات. كذلك يتوجب على الوزارة إعادة أموال الميزانية المعتمدة التي لم تنفق بحلول نهاية السنة المالية، وذلك ما لم تضم قرارات البرلمان المعنية بالميزانية نصاً صريحاً يجيز إحالتها إلى حسابات السنة التالية.

الشرط الرئيسي الثاني لإنفاق أموال الميزانية المعتمدة هو احترام مبدأ القيمة مقابل المال، أي الاقتصادية والكفاءة والفعالية في استخدام الأموال العامة.

■ الاقتصادية معناها إنفاق مبالغ أقل، أي أنها تقليل حجم الموارد المستخدمة أو المشتراة. وقد تنتفي الاقتصادية، مثلاً، إذا زاد عدد الموظفين عن الحاجة بشكل كبير، أو إذا تم توظيف أفراد بمؤهلات تفوق المستوى المطلوب، أو عند استخدام مرافق باهظة الثمن.

■ الكفاءة معناها الإنفاق بشكل جيد، ومحك الكفاءة هو العلاقة بين السلع والخدمات الناتجة مقارنة بالموارد المستخدمة لإنتاجها. والغرض من مبدأ الكفاءة هو السعي لضمان الحصول على أقصى قدر من الناتج باستخدام الموارد المخصصة له، أو بمعنى آخر: تخصيص أدنى قدر من الموارد الضرورية للحصول على مستوى معين من الناتج دون تجاوزه.

يقتضي التنفيذ السليم للميزانية توفر عدة شروط رئيسية، على رأسها شرط استخدام الأموال المعتمدة وفقاً لمبدأ الشرعية. والمعنى التلقائي لهذا المبدأ، في البلدان التي يصدر فيها البرلمان قراراته بواسطة قانون خاص للميزانية، هو وجوب إنفاق الأموال المعتمدة بطريقة تراعي قانون الميزانية الصادر في البرلمان. بيد أن هذا الشرط يصلح أيضاً في البلدان التي يعتمد فيها البرلمان الميزانية الوطنية من خلال إجراء منفصل يختص تحديداً بالميزانية. وبغض النظر عن الكيفية التي يتخذ بها البرلمان قراراته بشأن الميزانية، فإن الإطار القانوني لإنفاق المال العام يتحدد وبتفصيل كبير من خلال عدد من القوانين المنفصلة، منها مثلاً قوانين المشتريات العامة، وقوانين موظفي الخدمة المدنية، وقوانين القوات المسلحة، إلخ.

- **الفعالية معناها الإنفاق بحكمة، وهي تتجسد في العلاقة بين النتائج المتوخاة والنتائج الفعلية للإنفاق العام. وتعتبر الفعالية مؤشراً على مدى تحقق النتائج المنشودة، بغض النظر عن الموارد المستخدمة لتحقيقها.**

ينبغي، كقاعدة عامة، أن تتم خطوات دفع الأموال وفقاً لإجراءات محددة سلفاً. وقبل تنفيذ عملية الدفع، يجب على الموظف المالي المسؤول التدقيق فيما يلي: (أ) أن الشخص المختص قد تحقق من استلام البضائع أو تقديم الخدمة على النحو المتفق عليه في العقد (التحقق من السلع/الخدمات المقدمة)، و(ب) استيفاء متطلبات الفاتورة والمستندات الأخرى المطلوب سداد مستحقاتها (التحقق من الفاتورة). ومن المهم ملاحظة أنه رغم أن وزارة المالية تجيز تنفيذ عمليات الدفع، إلا أنه يجب على الإدارات الأخرى، حسب اختصاصها، أن تشارك في عملية التحقق من سلامة المدفوعات، حسبما أوضحنا أعلاه. وبعد اكتمال عملية التحقق يمكن عندئذ إصدار التفويض بالدفع، أي التوقيع على تنفيذ إجراءات الدفع. ويجب التحقق من جميع الفواتير فور استلامها وتسجيل جميع المعاملات حسب الأصول المعمول بها. كما يجب إرساء القواعد والإجراءات الملموسة التي تنظم هذه العملية، كما هو موضح أدناه:



يتوجب إجراء جرد لجميع الممتلكات التي تكون وزارة الدفاع مسؤولة عنها، وتحديث هذا الجرد على أساس سنوي. وينبغي التوفيق بين الوضع الفعلي للممتلكات، من ناحية، والسجلات المحاسبية، من ناحية ثانية. كذلك يجب خلال السنة المالية تسجيل التغيرات ذات التأثير على الميزانية، مثل ضرورة إجراء الصيانة أو تحديث المعدات، وأن يتم ذلك بالتوقيت الملائم لعملية إعداد ميزانية جديدة.

يجب على وزارة الدفاع إعداد الإجراءات الداخلية اللازمة لضمان استيفاء شروط المصداقية والموثوقية والتخليص القانوني للمستندات والوثائق المالية قبل إتمام إجراءات الدفع من ميزانيتها.

٣-٤- الإشراف على الميزانية

يمثل الإشراف على الميزانية منظومة مؤسسية غرضها التحقق من كيفية إنفاق الموارد، للتأكد من استيفاء الإنفاق لشروط الشرعية، والتزامه كذلك بمبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية. وتتألف المنظومة المؤسسية من آليات المساءلة الداخلية والخارجية، حيث عادة ما يتم إجراء الإشراف الخارجي نيابة عن البرلمان، وهو فرع السلطة الذي يتمتع بصلاحيات تخصيص المال العام. ويمكن اعتبار الإشراف الخارجي جزءاً من نظام الضوابط والتوازنات بين أفرع الحكم الثلاثة، ذلك بينما يعتبر الإشراف والرقابة الداخليين أداة في أيدي القيادة العليا بالمؤسسة المعنية تستخدمها للتأكد من أن مختلف وحدات المؤسسة الخاضعة لمسؤولية هذه القيادة العليا تعمل وفقاً لأحكام القانون، وفي نطاق الميزانية المحددة، وبموجب القواعد والإجراءات ذات الصلة. وقد اتجهت نسبة كبيرة من الإصلاحات الأخيرة في مجال الإشراف على الميزانية نحو تحسين عملية إدارة مخاطر الفساد المختلفة، بما يشمل تعزيز ممارسات الإدارة الجيدة وتوسيع نطاق الكفاءة، والحد كذلك من السرية غير الضرورية وغيرها من الممارسات المنافية للشفافية. وباختصار، يمثل الإشراف على الميزانية عنصراً مهماً من عناصر الحوكمة الرشيدة، سواءً في قطاع الدفاع والأمن أم في القطاع العام بشكل أوسع.

وسوف نركز أدناه بشكل خاص على ثلاثة عناصر للإشراف على الميزانية: (١) إعداد التقارير المالية، (٢) الرقابة المالية الداخلية، والتي تشمل الإدارة المالية والرقابة المالية، وكذلك التدقيق المحاسبي الداخلي، و(٣) آليات التمييز الخارجية، مثل الإشراف البرلماني والتدقيق المحاسبي الخارجي.

يتعين أن تلتزم عملية تعديل تخصيص الاعتمادات المالية بمراعاة التشريعات الوطنية والإجراءات الموضوعية لهذا الغرض، كما يجب وضع اللوائح الداخلية اللازمة لتنظيم تفاصيل طريقة ومدى تعديل تخصيص الأموال، بحيث مثلاً يتم إنفاقها على بنود تختلف عما حددته الميزانية سابقاً. وكما أشرنا أعلاه، فإن إدخال تعديلات أكبر على الميزانية المعتمدة قد يحتاج إلى موافقة البرلمان.

يجب إعداد البيانات المالية ضمن الإطار الزمني المحدد في القوانين. ويمكن النص بتفصيل أكبر في اللوائح الداخلية على طريقة إعداد وزارة الدفاع للبيانات المالية والمواعيد المقررة لذلك.

من الواجب كذلك أن تكون جميع الأنشطة المالية شفافة، حيث يجب توثيق كل إجراء ووضع التقارير بشأنه حسب الأصول. ويجب أن يخضع أي إجراء له تداعيات مالية لمراجعة وتدقيق مهني مستقل ومحايد، كما يجب على مسؤولي وزارة الدفاع تدارس توصيات التدقيق الداخلي والخارجي بعناية، مع الانتباه إلى أن القواعد والإجراءات الداخلية السارية في وزارة الدفاع قد تحتاج إلى تحسين وتنقيح، كما يجب على الوزارة الامتثال للتوصيات التي تخلص إليها عمليات التدقيق ما لم تكن لديها أسباب وجيهة لعدم الامتثال.



الشهرية حول تنفيذ الميزانية، وتقارير الإيرادات، وتقارير منتصف السنة، والبيانات المالية السنوية أو الحسابات السنوية لمالية الدولة. وتعدّ هذه التقارير بمثابة المتطلبات الدنيا للتقارير المالية المعترف بها دولياً، وهي تشكل الأساس لعملية تدقيق الحسابات السنوية التي تجريها الهيئة العليا للتدقيق المحاسبي في الدولة.

ثمة عنصر رئيسي آخر أصبح جزءاً من التقارير المالية خلال العقود الماضية، وهو يخص استخدام مؤشرات الأداء التي تغطي جميع عمليات الحكومة، بما يشمل قطاع الدفاع. وقد باتت بيانات الأداء عنصراً مهماً في تقييم مستوى القيمة مقابل المال، ومبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية في استخدام أموال الميزانية، كما أنها تدعم التحسين المستقبلي في السياسات، وعملية التخطيط السياسي وتخطيط الميزانية. وهذا التوجه العام الجديد ينطوي على اهتمام أكبر بقياس الأداء في قطاع الدفاع والقطاع العام ككل.

٣-٤-٢- الرقابة المالية الداخلية

ثمة ثلاثة مكونات رئيسية للرقابة المالية الداخلية يجب توفرها من أجل تحقيق الاستخدام الكفؤ والفعال للموارد العامة داخل مؤسسات الدولة:

- نظم للإدارة والرقابة المالية
- التدقيق الداخلي
- وحدة تنسيق مركزية تتولى مهام تطوير منهجيات العمل والمعايير المتعلقة بالعنصرين السابقين، بما في ذلك إعداد التقارير.

يتعين على وزارة الدفاع تصميم إجراءاتها الداخلية بحيث تضمن توفر المصدقية والموثوقية، والتخليص القانوني للوثائق، قبل أن يتم صرف الأموال من ميزانيتها.

٣-٤-١- التقارير المالية

تعتبر التقارير المالية أداة إشرافية مفيدة، وهي توفر الأساس لتقييم عمليات الحكومة وأدائها في جميع القطاعات العامة. ويشتمل إعداد التقارير المالية على استخراج البيانات من النظام المحاسبي وعرضها بالطريقة التي تُسهّل تحليلها. ويجب أن تتميز التقارير المالية بالتفصيل وأن تفصح في توقعات ملائمة عن معلومات دقيقة حول تنفيذ الميزانية. كما يجب أن تقدم هذه التقارير المعلومات عن جميع بنود الإنفاق، بما فيها الأجور والرواتب والمعدات والمبيعات والتصرف في الممتلكات.

كذلك يجب أن تكون التقارير المالية شفافة، وأن يتناسب نسقها وتصميمها مع احتياجات مختلف المستخدمين (البرلمان، الجمهور، مدراء الميزانية، صناع القرار السياسي، إلخ). واليوم، يتم نشر (أو يجب نشر) معظم التقارير على المواقع الإلكترونية الخاصة بالمؤسسات المعنية، أثناء السنة المالية وفي نهايتها، مما يتيحها بشكل ميسّر لعموم المواطنين. كذلك ينبغي إتاحة جميع التقارير أمام البرلمان والهيئة الوطنية العليا للتدقيق المحاسبي.

وتتضمن التقارير النموذجية في هذا المجال ما يلي: التقارير اليومية بشأن التدفقات النقدية، والتقارير

المكوّن الأول، أي نظام الإدارة والرقابة المالية، يمكن تعريفه بأنه: سياسات وإجراءات المؤسسة المعنية والتي تستخدمها بغرض ضمان أن مختلف البرامج المؤسسية تحقق النتائج المرجوة، وأن الموارد المستخدمة لتنفيذ البرامج تكفي لتحقيق الأهداف الموضوعية لها، وأن برامج المؤسسة محصّنة ضد الهدر والاحتتيال وسوء الإدارة.

ويجب على نظام الإدارة والرقابة المالية في وزارة الدفاع أن يدقق في البنود التالية:

- جميع المجالات ذات الصلة بأنشطة وزارة الدفاع، مثل الإنفاق والمشتريات وإدارة الإيرادات
- جميع المراحل الرئيسية لإدارة دورة حياة العقارات والمشتريات، بما في ذلك التخطيط والتنفيذ وإعداد التقارير والأرشفة والمراقبة.

تستند الإدارة والرقابة المالية على افتراض أن المؤسسة تعتمد سياسات وإجراءات للكشف عن الاحتتيال والهدر وإساءة الاستخدام والأخطاء.

لا تعمل النظم الجيدة للإدارة والرقابة المالية بالشكل المطلوب إلا إذا توفرت لها قواعد وإجراءات واضحة للتعامل مع موارد الميزانية، على النحو الذي أوضحناه آنفاً في هذا الدليل. ويجب أن ينص تفويض الصلاحيات على نطاق وحدود التفويض، والأهداف المتوخاة من وراء التفويض، وكذلك إجراءات رفع التقارير التي يجب اتباعها.

المكون الثاني للرقابة المالية الداخلية هو إنشاء آلية تدقيق داخلية مستقلة وظيفياً وتتمتع بالصلاحيات ونطاق الاختصاص المطلوبين، كما يجب أن يرفع جهاز التدقيق الداخلي تقاريره مباشرة إلى أعلى مستوى إداري في المؤسسة. ويتم تصميم التدقيق الداخلي بحيث لا ينحصر دوره على الامتثال للقانون، بل يمتد ليغطي تقييم الأداء المؤسسي والإداري. وفي البلدان التي تبنت نظام التدقيق الداخلي، نجد أنه لا يغطي دائماً جميع مجالات الإدارة العامة. ويجري تطوير معايير التدقيق الداخلي

بشكل تدريجي، وخاصة بواسطة معهد المدققين الداخليين^{١٣}، كما يجري تعديل معايير الرقابة الداخلية التي وضعها لجنة المنظمات الراعية للجنة تريداوي (كوسو) والمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الإنتوساي). وفي حين تمثل الإدارة والرقابة المالية نوعاً من الرقابة المسبقة، يمثل التدقيق الداخلي رقابة لاحقة.

تقوم الجهة المنوطة بمهمة التدقيق الداخلي في وزارة الدفاع بجمع المعلومات والتحقق منها وتحليلها، حيث يمكن تقسيم هذه المعلومات إلى قسمين: (١) معلومات حول تصميم نظام الإدارة والرقابة المالية بالوزارة، و(٢) معلومات حول طريقة عمل هذا النظام على أرض الواقع. والغرض من ذلك هو تحديد ما إذا كان النظام، سواء من حيث تصميمه الأساسي أو تشغيله العملي، يؤدي عمله وفقاً لمعايير ومبادئ الإدارة المالية السليمة المقبولة دولياً (راجع المعايير المشار إليها أعلاه). ويجب أن تكون جهة التدقيق الداخلي وحدة منفصلة داخل الهيكل التنظيمي لوزارة الدفاع.

تتولى جهات التدقيق الداخلي تحليل كيفية عمل نظام الإدارة المالية والرقابة من الناحية العملية، كما أنها تُقيّم المخاطر المحتملة المتأصلة، وتقدّم التوصيات بغرض تقليصها.

وعلى الرغم من أن جهات التدقيق الداخلي تابعة لرئيس الجهاز الإداري بوزارة الدفاع، فإنها يجب أن تكون وحدة مستقلة وظيفياً بقدر الإمكان في الهيكل التنظيمي للوزارة. ومعنى هذا الاستقلال التنظيمي هو أن تكون وحدة التدقيق الداخلي مستقلة عن الأنشطة الأخرى التي تتولى تدقيقها، مما يعني أنها يجب ألا تصبح جزءاً من أي وحدة تنظيمية أخرى. علاوة على ذلك، يجب أن تقدم وحدة التدقيق الداخلي تقاريرها مباشرة إلى الإدارة العليا في وزارة الدفاع. ومعنى الاستقلالية الوظيفية

^{١٣} - <https://na.theiia.org/standards-guidance/mandatory-guidance/Pages/Standards.aspx>

ما تكون الوحدات من هذا القبيل منضوية في وزارة المالية، والغرض منها هو تحقيق الاتساق في أنظمة المراقبة المالية الداخلية في القطاع العام وضمان نشر أفضل الممارسات وتقديم الإرشادات الجديدة والمعززة.

٣-٤-٣ آليات التدقيق الخارجي

تشتمل الآليات الرئيسية للتدقيق الخارجي على عدد من الأدوات، في عدادها المجتمع المدني، إلا أن الآليات الرئيسية على الصعيد المؤسسي هي العمل الذي تؤديه مؤسسات التدقيق العليا وهيئات الإشراف البرلمانية. وقد تناولنا هذه المؤسسات بالنقاش أعلاه، ولذا نقدم الفقرات التالية على سبيل التذكير:

تعتبر الهيئة العليا للتدقيق المحاسبي آلية رئيسية، حيث تتولى مؤسسة وطنية، نيابة عن دافعي الضرائب، مهمة التفتيش على كيفية إنفاق الحكومة للأموال التي يخصصها البرلمان، وبهذه الطريقة يتم مساءلة الحكومة أمام الهيئة. وتكون تركيبة التدقيق الخارجي وتنفيذه خارج نطاق صلاحيات السلطة التنفيذية، ولكن فعاليته وتأثيره يتوقفان على التعاون مع الحكومة ومؤسساتها المختلفة، مثل الوزارات، بما فيها وزارة الدفاع، والتي من المهم أن تقوم بتزويد الهيئة العليا للتدقيق المحاسبي بمعلومات شاملة ودقيقة وبالتوقيعات الملائمة بشأن الإنفاق والإيرادات والقرارات المالية والاقتصادية الأخرى، وأن تقوم أيضاً بالرد رسمياً وعلنياً وفي إطار زمني معقول على الملاحظات والتقارير التي تنشرها مؤسسة التدقيق المركزية في الدولة. وبالمقابل، يجب أن تعمل الهيئة العليا للتدقيق المحاسبي بطريقة مستقلة وشفافة وتخضع للمساءلة. وللهيئة أيضاً دور مهم في ضمان أن الرقابة المالية الداخلية الفعالة تؤدي عملها بشكل يتكامل مع أنشطة الإدارة والرقابة المالية وتدقيق الأداء في جميع المؤسسات العامة. وتعدّ المتابعة الفعالة لتوصيات الهيئة أمراً حيوياً، وهي مهمة عادة ما تكون جزءاً من الدور الإشرافي للبرلمان.

للوحدة هو أن التدقيق الداخلي، بناءً على طريقتها في تقييم المخاطر ومجالات الإشكاليات المحتملة، يجب أن تختار بنفسها وبشكل مستقل المجالات التي يلزم تدقيقها: أسلوب التدقيق وكيفية إعداد التقارير. وينبغي أن يتمتع المدققون الداخليون، سواء كان تعيينهم لفترة محددة أم مفتوحة، بحرية الوصول إلى المعلومات وإلى صناع القرار. يضاف إلى ما تقدم ضرورة أن تحدد التشريعات الوطنية مواصفات استقلالية التدقيق الداخلي، وأن تحمي تلك الاستقلالية، وأن تتضمن أحكاماً بشأن التزام المدققين بانتهاج الموضوعية وأعلى المعايير الأخلاقية.

ويختلف التدقيق الداخلي عن التفتيش المالي، حيث أن المدققين يتحققون من كفاية الأنظمة المعمول بها من حيث استيفائها لمعايير الاقتصادية والكفاءة والفعالية، ويتمثل دورهم الرئيسي في إجراء التدقيق الداخلي من أجل الكشف عن نقاط الضعف المحتملة التي قد تتهدد تحقيق أهداف المؤسسة. ومن شأن التوصيات التي يقدمها المدققون أن تساهم في تحسين الإدارة المالية للمؤسسة، وتقليل مخاطر الفساد وغيره من الممارسات اللاأخلاقية، والقضاء إن أمكن على إساءة استخدام الأموال المعتمدة أو الأصول الأخرى. باختصار، التدقيق الداخلي يجب أن يساعد على ضمان أن قيادات المؤسسة تسيطر على أسلوب إدارة الأموال وغيرها من أصول.

العنصر الثالث للرقابة الداخلية هو وجود وحدة تنسيق مركزية تتولى مهمة توجيه وتنسيق والإشراف على ترتيبات الإدارة والرقابة المالية، ومنها التدقيق الداخلي، في جميع الكيانات العامة المختلفة (كالوزارات والوكالات وغيرها). ومعنى هذا أنه من الضروري أن تتوفر منظمة واحدة تكون مسؤولة عن تقديم المقترحات بشأن اللوائح التنظيمية، وكذلك ضمان التنسيق والاتساق في تنفيذ أنشطة الإدارة والرقابة المالية، والتدقيق الداخلي، وذلك في جميع أرجاء القطاع العام وبما يشمل المتطلبات والممارسات المتعلقة بإعداد التقارير. ويجوز لهذه الوحدة أيضاً إعداد أنشطة التدريب وتنسيقها. وعادة

يكون موقع البرلمان سليماً دستورياً إذا لم تطلعه الحكومة على قراراتها إلا بعد أن تستقر على صيغة القرار النهائية. فالبرلمانات في النظام الديمقراطي البرلماني يجب ألا تُوضع أمام "الأمر الواقع"، ودورها يجب أن يتجاوز إما الموافقة على قرارات الحكومة أو رفضها. وهنا، يمكن للهيئة العليا للتدقيق المحاسبي أن تفيد البرلمان باعتبارها مصدر مهم للمعلومات والخبرات، وبالتالي يمكنها تقديم المشورة بشأن أفضل طريقة لمساءلة الحكومة، حيث أن طريقة إنفاق أموال الميزانية في قطاع الدفاع، مثله مثل جميع القطاعات العامة الأخرى، تعتبر دائماً مؤشراً رئيسياً مهماً على أداء القطاع.

من شأن عمل الهيئة العليا للتدقيق المحاسبي أن يسهم بشكل كبير في دور البرلمان الإشرافي تجاه قطاع الدفاع، وعلى الحكومة ككل، كما تتسم العلاقة بينهما في الاتجاه المعاكس بنفس القدر من الأهمية، حيث تحتاج الهيئات العليا للتدقيق المحاسبي إلى الدعم الكامل من البرلمان. ومن ناحيتها، يمكن للهيئة العليا للتدقيق المحاسبي أن تساعد البرلمان بخبرتها الموضوعية الكبيرة في المسائل المتعلقة بالتدقيق، بينما يمكن للبرلمان مساعدة الهيئة في التأكد من أن نتائجها ونوصياتها تؤخذ بالكامل في الحسبان وتتم متابعتها. ويمكن للبرلمان والهيئة العليا سوياً أن يشكلوا تحالفاً خاصاً يتميز بالقوة في محاسبة الحكومة على استخدام المال العام.

يجب على الهيئة العليا للتدقيق المحاسبي تدقيق حسابات وزارة الدفاع بانتظام، ومعها حسابات القوات المسلحة ووكالات الدفاع الأخرى التابعة للوزارة. ويجب ألا ينحصر نطاق عمليات التدقيق هذه في تأكيد شرعية طريقة إنفاق الأموال، بل يتعين أن يغطي أيضاً التأكد من مدى تحقيق القيمة مقابل المال والأهداف الأخرى المحددة. ومن شأن عمليات تدقيق القيمة مقابل المال التي تجريها الهيئة أن تساعد في حشد الجهود وتركيزها على الارتقاء بالكفاءة والفعالية المالية في قطاع الدفاع.

وينبغي رفع نتائج عملية التدقيق إلى البرلمان في المواعيد المقررة، وتعتبر مشاركة البرلمان المباشرة في متابعة توصيات الهيئة العليا للتدقيق المحاسبي من أفضل طرق معالجة أوجه القصور التي يكشف عنها التدقيق. كذلك، يجب أن تشارك لجنة الدفاع في البرلمان و/أو لجنة الحسابات العامة في المناقشات وفي مساءلة مسؤولي وزارة الدفاع عن الطريقة التي استخدموا بها الأموال المخصصة لوزارتهم. علاوة على ذلك، يجب أن تكون جلسات الاستماع البرلمانية المخصصة لمناقشة تقارير هيئة التدقيق مفتوحة أمام الجمهور ومنشورة في وسائل الإعلام لكي تصل معلوماتها إلى المجتمع على أوسع نطاق، مع ضرورة تحري وفرز أعضاء لجنة الدفاع المسموح لهم بالاطلاع على معلومات سرية تتعلق بالأمن الوطني والاستخبارات العسكرية وتعتبر معلومات لا تصلح للنشر أمام عامة الجمهور.^{١٤}

ولأن مؤسسات ومنظمات قطاع الأمن تنفق حصة كبيرة من ميزانية الدولة، فإنه من اللازم دائماً أن يخضع هذا الاستخدام لموارد الدولة المحدودة لمراقبة البرلمان. وفي هذا الصدد، يصبح من الضروري أن يتلقى البرلمان معلومات شاملة ودقيقة وفي التوقيت الملائم بشأن نوايا وقرارات الحكومة فيما يتعلق بالمسائل الأمنية وقطاع الأمن، بل لن

١٤ - منظمة الشفافية الدولية (٢٠١١)، بناء النزاهة ومكافحة الفساد في الدفاع والأمن (Building Integrity) (2011)، Transparency International and Countering Corruption in Defence and Security)، منظمة الشفافية الدولية بالملكة المتحدة (Transparency International UK).

4- اعتبارات خاصة فيما يتعلق بالميزانيات السرية

تهدد الشفافية أهدافاً استراتيجية مهمة، من ضمنها مثلاً حماية سلامة إقليم الدولة في مواجهة تهديد خارجي، أو إنشاء نظام دفاعي كفيل بحماية الوطن، إلخ. ولذا، يجب إرساء إجراءات داخلية تنص بدقة على الآليات التفصيلية التي يمكن من خلالها تصنيف النفقات كسرية.^{١٥}

على الرغم من طبيعتها السرية، لا ينبغي منح الميزانيات السرية إعفاءً تاماً من التدقيق، أو استثنائها من الإشراف البرلماني. وإحدى المقاربات التي يمكن اعتمادها عند تقديم مشروع الميزانية الحكومية إلى البرلمان تستدعي التمييز بين الفئات الاعتيادية في مشروع الميزانية، وتلك الفئات المصنفة سرية بسبب طبيعتها الخاصة. فمثلاً، يمكن عرض البنود السرية بأرقام مجمعة، بينما تُقدّم البنود غير المصنفة بمزيد من التفصيل. وتعدّ كوريا الجنوبية مثلاً يستعان به كثيراً في توضيح أسلوب التعامل مع إجراءات موافقة البرلمان على الميزانيات السرية، وذلك كما هو موضح في المربع التالي:

في جميع البلدان الديمقراطية، سواء التي تعيش مرحلة انتقالية أو الديمقراطيات الناضجة، كثيراً ما يكون التوازن بين مبدأ شفافية الميزانية والطبيعة الخاصة للأمن الوطني مجالاً إشكالياً. فمعظم سلطات الدولة حول العالم تميل إلى منح تصنيف السرية لكمية ضخمة من المعلومات المرتبطة بالأمن الوطني، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بنفقات الدفاع، ويزداد الميل لحجب هذه المعلومات عن أعين الجمهور خاصة في الحالات التي يلفها عدم اليقين وتحيط بها التحديات والمخاطر والتهديدات الأمنية الجديدة أو الناشئة. وبينما يمكن بالتأكيد تبرير ذلك السلوك، فإن ممارسته بطريقة أوتوماتيكية وبتكرار كبير فإن نقص الشفافية بهذا الشكل قد يؤدي إلى تقويض آليات العمل الديمقراطي في المجتمع.

ويكمن التحدي الرئيسي عند التعامل مع الميزانيات السرية في ضمان عدم اللجوء إلى السرية إلا في حالات الضرورة. والشرط الرئيسي الذي يجب استيفائه قبل تصنيف سرية نفقات الدفاع هو أن يكون للسرية مبررات مقنعة، مثل احتمالات أن

١٥ - منظمة الشفافية الدولية بالمملكة المتحدة (٢٠١١)، "شفافية

ميزانيات الدفاع الوطني - مراجعة أولية" (Transparency

International UK (2011), "The Transparency of National Defence Budgets- an initial review"، منظمة الشفافية الدولية

بالمملكة المتحدة، برنامج الدفاع والأمن (Transparency

International UK, Defence and Security Programme).

يجب إخضاع البنود المصنفة في البيانات المالية لوزارة الدفاع لتدقيق الهيئة العليا للتدقيق المحاسبي، والتي يمكن أن تصدر تقريراً سرياً بنتائج عملها، حيث يلزم تقديم هذا التقرير إلى البرلمان دعماً لآليات المساءلة الديمقراطية الأساسية التي تتحمل السلطة التنفيذية بموجبها أعباء المساءلة عن استخدام المال العام.

تُقسّم حكومة كوريا الجنوبية ميزانية الدفاع إلى ثلاث فئات سرية مختلفة، حيث تطرح بنود الميزانية من الفئة (أ) للنقاش في الجمعية الوطنية بشكل مُجمّع، وتُعرض بنود الفئة (ب) على أعضاء لجنة الدفاع الوطني في الجمعية الوطنية بشكل مُفَرَّق ومفصّل، أما بنود الفئة (ج) فيتم تفريق بنودها بتفصيل أكبر وتقديمها إلى لجنة الدفاع الوطني، ذلك بينما كان أعضاء السلطة التشريعية في الماضي يطلعون على رقم إجمالي فقط ويطالبون بمناقشته.

المصدر: تشول تشواي، يونغ (١٩٨٨)، "الفصل السادس: كوريا الجنوبية" (Chul Choi, Jong (1998), 'Chapter Six: South Korea'), في بال سنغ، رافيندر، محرر، اتخاذ قرارات شراء الأسلحة، المجلد الأول: الصين والهند وإسرائيل واليابان وكوريا الجنوبية وتايلاند (Pal Singh, Ravinder, ed. Arms Procurement Decision Making Volume I: China, India, Israel, Japan, South Korea and Thailand), http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=156#contents، منظمة الشفافية الدولية بالمملكة المتحدة (٢٠١١)، "شفافية ميزانيات الدفاع الوطني - مراجعة أولية" (TI UK (2011), "The Transparency of National Defence Budgets- an initial review"), منظمة الشفافية الدولية بالمملكة المتحدة، برنامج الدفاع والأمن (Transparency International UK, Defence and Security Programme).

سلسلة أدلة الحوكمة الرشيدة



سلسلة أدلة الحوكمة الرشيدة تضم عدداً من الكتيبات الموجزة، التي يستعرض كل منها موضوعاً معيناً له دوره المهم في تحقيق الحوكمة الرشيدة في قطاع الدفاع. وإلى جانب استخدام الأدلة للأغراض التثقيفية والتعليمية، فإنها تفيد أيضاً القارئ المهتم بمعرفة المزيد عن موضوع أو أكثر من المواضيع ذات الصلة مباشرة بالحوكمة الرشيدة في قطاع الدفاع بشكل خاص أو القطاع العام بشكل إجمالي.

يجوز إعادة إنتاج محتوى هذا الكتيب كلياً أو جزئياً، بشرط الاعتراف الكامل بالمصدر، وذلك بأن تتم نسبة الأصل إلى مركز النزاهة في قطاع الدفاع، أوسلو، النرويج، وبشرط أن أي مادة يعاد إنتاجها كلياً أو جزئياً على هذا النحو لا تباع ولا تدمج في أعمال مباعة.

الناشر: مركز النزاهة في قطاع الدفاع

التصميم: www.melkeveien.no

الطباعة: Norwegian Government Security and Service Organisation

مايو/أيار ٢٠١٨. النسخ ١٠٠



تمت ترجمة النسخة الإنجليزية
الأصلية إلى اللغة العربية برعاية
منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو)



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

www.cids.no