دورة الموازنة والقطاع الأمني

٤

أداة

DCAF
مركز لتطوير
القطاع الأمني
وسيادة القانون

أداة ٤

دورة الموازنة والقطاع الأمني

دومينيكو بولوني (Domenico Polloni)

DCAF
مركز لتطوير
القطاع الأمني
وسيادة القانون

نبذة حول مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة

يعمل مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة على تعزيز مبدأ الحكم الرشيد وإصلاح القطاع الأمني. ويُعدّ المركز الأبحاث حول الممارسات الفضلى المرعية في هذا المجال، ويشجع على نشر المعايير المطبقة على المستويين الوطني والدولي. كما يقدم المركز التوصيات السياساتية ويرعى البرامج التي توفر الاستشارات والمساعدات في هذا المجال للعديد من الدول. ويضم شركاء مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة الحكومات، والبرلمانات، ومنظمات المجتمع المدني والمؤسسات الدولية والأطراف الرئيسية التي تقدم خدمات الأمن والعدالة، كأجهزة الشرطة، والقضاء، وأجهزة المخابرات وأمن الحدود والجيوش.

الناشر

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)

Chemin Eugène-Rigot 2E
P.O. Box 1360
1202 Geneva
Switzerland

هاتف: ٠٠ ٩٤ ٧٣٠ (٢٢) ٤١+
فاكس: ٠٥ ٩٤ ٧٣٠ (٢٢) ١٤+

www.dcaf.ch

إخلاء طرف

نُشر هذا المؤلف بمساعدة من الاتحاد الأوروبي. ويتحمل مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة وحده المسؤولية الحصرية عن محتوى هذا المنشور، ولا يفسَّر هذا المحتوى على أنه يعكس وجهات نظر الاتحاد الأوروبي في أي حال من الأحوال.

المؤلف

دومينيكو بولوني (Domenico Polloni)

هيئة التحرير

نصر عبد الكريم
انتصار أبو خلف
ريغولا كاوفمان (Regula Kaufmann)
أرنولد ليتهولد (Arnold Luethold)
خيرمان رييس سواريز (German Reyes Suarez)
جين رايس (Jane Rice)
فيلكس توسا (Felix Tusa)
زولتان فينسيل (Zoltan Venczel)

محرر السلسلة

جون ماك-أندرو (John McAndrew)

التحرير والتدقيق

انتصار أبو خلف
جون ماك-أندرو

ترجمة

ياسين السيد

التصميم والإخراج الفني

وائل دويك

صورة الغلاف: © Shutterstock، ٢٠١٥

رقم الإيداع الدولي (ISBN): ٩٧٨-٩٢-٩٢٢٢-٣٥٢-٦

© مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٥، جميع حقوق الطبع والنشر محفوظة

قائمة المحتويات

شكر وتقدير ٥

مقدمة ٦

لماذا تُعتبر الرقابة المالية في القطاع الأمني مهمة؟ ٦

ما الغاية من إعداد هذه الأداة؟ ٦

كيف أُعِدَّت رزمة الأدوات؟ ٦

المؤلفات الأخرى التي نشرها مركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة في مجال الرقابة المالية في القطاع الأمني ٧

استخدام رزمة الأدوات التدريبية ٨

نظرة عامة ٨

علامَ تشتمل رزمة الأدوات؟ ٨

مستخدم رزمة الأدوات ٩

الفئات المستهدفة ٩

استخدام رزمة الأدوات في السياق الذي يعمل فيه المدرب ٩

هيكلية اللقاء التدريبي العام ١٠

أنواع النشاطات ١٠

هيكلية اللقاء التدريبي المحلي ١١

دورة الموازنة والقطاع الأمني: اللقاء التدريبي ١٢

مقدمة ١٢

خطة اللقاء التدريبي ١٥

وصف النشاطات ٢٠

المواد التدريبية ٢٥

مصادر المدرب ٤٠

مصادر إضافية ٤٣

الملحق (أ): الأداة الرابعة – دورة الموازنة والقطاع الأمني: اللقاء التدريبي المحلي ٤٤

مقدمة ٤٤

وصف النشاطات النموذجية ٤٥

المواد التدريبية ٤٦

مصادر المدرب ٤٧

مصادر مقترحة ٤٨

شكر وتقدير

يتقدم مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة بالشكر والتقدير للمؤسسات الشريكة في الأراضي الفلسطينية المحتلة على المساعدة التي قدمتها وهذه المؤسسات هي:

- ديوان الرقابة المالية والإدارية
- المجلس التشريعي الفلسطيني
- مكتب الرئيس
- مجلس الوزراء
- وزارة المالية
- وزارة الداخلية
- الإدارة المالية المركزية (العسكرية)
- هيئة مكافحة الفساد، دولة فلسطين
- قوات الأمن الوطني الفلسطيني

مقدمة

لماذا تُعتبر الرقابة المالية في القطاع الأمني مهمة؟

تشكّل الرقابة المالية في القطاع الأمني من الأدوات الرئيسية التي تكفل التأكد من إنفاق الأموال العامة التي ترصدها الدولة لضمان أمن رعاياها على نحو يتسم بالشفافية ويخضع للمساءلة والمحاسبة.

ومع ذلك، تتسم الإدارة المالية في مؤسسات القطاع الأمني بالغموض دون الشفافية في أحوال ليست بالقليلة. فحتى في الأنظمة الديموقراطية العريقة، غالبًا ما يتم حجب الموازنات والعمليات المالية التي تخص الأجهزة المكلفة بإنفاذ القانون والجيوش وأجهزة المخابرات عن الرقابة العامة، وحتى عن الرقابة الرسمية الخارجية التي يمارسها البرلمان أو مؤسسات الرقابة في بعض الأحيان. وفضلًا عن ذلك، تحول النفقات الأمنية غير المتكافئة دون استخدام الأموال العامة في مجالات التنمية الاجتماعية والاقتصادية في العديد من الدول النامية.

ما الغاية من إعداد هذه الأداة؟

يمثل بناء القدرات المفاهيمية والفنية لدى المؤسسات المتخصصة ذات الصلة خطوة أساسية على صعيد تعزيز الرقابة المالية في القطاع الأمني. وفي هذا السياق، تستهدف رزمة الأدوات المؤسسات المختصة بالرقابة المالية، والتي ترغب في:

- الاطلاع على الممارسات الفضلى المرعية على المستوى الدولي في ميدان الرقابة المالية في القطاع الأمني.
- تطوير قدراتها المهنية على ممارسة الرقابة المالية على مؤسسات القطاع الأمني.
- اعتماد موقف استباقي يمكّنها من تنفيذ أعمال الرقابة المالية الشاملة على مؤسسات القطاع الأمني.
- التأكيد على السلطات الموكلة إليها في تدقيق الموازنات والعمليات المالية التي تنفذها مؤسسات القطاع الأمني.

كيف أُعِدَّت رزمة الأدوات؟

صُممت التمارين والمادة التدريبية التي تشملها رزمة الأدوات هذه ضمن إطار عمل مركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة على تعزيز الرقابة المالية في القطاع الأمني في الأراضي الفلسطينية المحتلة على مدى العامين ٢٠١٣ و٢٠١٤. ففي العام ٢٠١٣، يسّر المركز إعداد تقييم للاحتياجات التدريبية لدى الجهات المعنية بممارسة الرقابة المالية، وتبع ذلك تنظيم دورة تدريبية استهدفت الموظفين العاملين في مؤسسات الرقابة المالية الرئيسية في الأراضي الفلسطينية المحتلة خلال العام ٢٠١٤. وقد أعدّ مركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة هذه المادة التدريبية بالتعاون مع خبراء دوليين، وبدعم مالي من الاتحاد الأوروبي.

وتشتمل الأدوات التي يضمها هذا الدليل التدريبي بين دفتيه على محور عام يمكن استخدامه في أي بلد تقريبًا، وذلك في الحالات التي تستدعي بناء قدرات العاملين في قطاع الرقابة المالية فيه. كما تتضمن هذه الأدوات محورًا معدّلًا يتواءم مع السياق المحلي، حيث يستعرض أمثلة ونماذج من الدورة التدريبية المذكورة ومقترحات حول كيفية تعديل النشاطات والمواد لكي تتناسب مع السياق الذي يعمل فيه المدرب.

المؤلفات الأخرى التي نشرها مركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة في مجال الرقابة المالية في القطاع الأمني

نشر المركز، بالإضافة إلى رزمة الأدوات هذه، مواد مرجعية أخرى حول الرقابة المالية في القطاع الأمني، ومنها:

١- دليل: تعزيز الرقابة المالية في القطاع الأمني، ٢٠١٢.

٢- دليل التشريعات السارية في فلسطين: الرقابة المالية والإدارية في القطاع الأمني، ٢٠١٣.

٣- الرقابة المالية في القطاع الأمني: مجموعة المعايير الدولية، ٢٠١٥.

يرجى زيارة الموقع الإلكتروني لمركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة لتحميل هذه المنشورات، وغيرها:

www.dcaf.ch/publications

استخدام رزمة الأدوات التدريبية

نظرة عامة

صُممت رزمة الأدوات التدريبية هذه لكي تُستخدم كدورة تدريبية متكاملة، وهي تغطي ستة مواضيع مختلفة تتصل بالرقابة المالية وحكم القطاع الأمني. كما يمكن توظيف أي موضوع من هذه المواضيع الستة بصورة منفردة في لقاءات تدريبية 'مستقلة'.

علامَ تشتمل رزمة الأدوات؟

تتضمن رزمة الأدوات التدريبية هذه أداة تمهيدية (الأداة الأولى) وست أدوات تدريبية تتناول الرقابة المالية في القطاع الأمني. وتشتمل كل أداة من هذه الأدوات على محور عام، تبلغ مدته ثلاث ساعات. وينطوي هذا المحور العام على مواد مطبقة على المستوى الدولي ويمكن استخدامها دون تعديل في أي سياق تدريبي. وفضلاً عن ذلك، تشتمل الرزمة على مقترحات ونشاطات نموذجية تستعرض مواد إضافية ومعدّلة على نحوٍ يتناسب مع السياق المحلي. وقد أُعدت هذه المواد بطريقة تمكّن المدرب من تناول القضايا المحلية المتصلة بالسياق الذي يقدم التدريب فيه. ومن المتوقع أن يستغرق اللقاء التدريبي المحلي ساعتين في مدته، مع أنه يمكن تمديد هذه الفترة بالقدر الذي يراه المدرب ضروريًا.

وتتألف رزمة الأدوات من الأدوات السبع التالية (بما فيها هذه الأداة):

الأداة الأولى: استخدام رزمة الأدوات واكتساب مهارات التدريب

الأداة الثانية: المفاهيم والأطراف الرئيسية المعنية بالرقابة المالية في القطاع الأمني

الأداة الثالثة: إعداد الخطط المالية الإستراتيجية متوسطة الأمد في مؤسسات القطاع الأمني: الأدوات والأساليب

الأداة الرابعة: دورة الموازنة والقطاع الأمني

الأداة الخامسة: تعزيز النزاهة في مؤسسات الأمن والدفاع وأعمال الرقابة

الأداة السادسة: معالجة الثغرات القانونية في سياق ممارسة الرقابة المالية في القطاع الأمني

الأداة السابعة: الرقابة المالية في أجهزة المخابرات

ويمكن الاستعانة بهذه الأدوات في ورشات عمل مستقلة ومتخصصة لكل موضوع على حدة، أو في دورة تدريبية شاملة.

مستخدم رزمة الأدوات

أعدت اللقاءات التدريبية التي تشملها رزمة الأدوات لكي يقرأها ويستخدمها المدربون، الذين يملكون الخبرة في مجال الرقابة المالية وحكم القطاع الأمني وإصلاحه.

الفئات المستهدفة

تشمل الفئات التي تستهدفها الدورة التدريبية، التي تستعرضها رزمة الأدوات هذه، العاملين في مجال الرقابة المالية على المؤسسات العامة بصورة رئيسية، بما فيها مؤسسات القطاع الأمني. ويضم هؤلاء الممارسون على وجه الخصوص، مع أنهم لا يقتصرون على:

- أعضاء البرلمانات والموظفين العاملين فيها، ممن يشاركون في أعمال الرقابة المالية ومراقبة الموازنات
- أعضاء الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، ممن يملكون الخبرات ذات الصلة ويساندون أعمال الرقابة المالية
- أعضاء المستوى الإستراتيجي في مؤسسات الأمن والدفاع، ممن يتولون المسؤولية عن إعداد الموازنات وتنفيذها
- ممثلي السلطات التنفيذية، بما فيها الوزارات التي تشرف على تحضير موازنات الأمن والدفاع وتنفيذها
- الضباط والمدققين الذي يعملون المؤسسات الرئيسية في قطاعيّ الأمن والعدالة، والذين ينطوي دورهم على تنفيذ إجراءات الرقابة الداخلية وأعمال التدقيق الداخلي.

ويقرب العدد المثالي للمشاركين في الدورة التدريبية من ١٥ مشاركًا. ومع ذلك، يمكن تنظيم هذه الدورة بحيث تضم عددًا أكبر من المتدربين.

© مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٥

DCAF
مركز لتطوير القطاع الأمني وسيادة القانون

استخدام رزمة الأدوات في السياق الذي يعمل فيه المدرب

مثلما ذكرنا أعلاه، تتألف الأدوات التي تشملها هذه الرزمة من لقاءات تدريبية عامة ولقاءات أخرى معدلة وتتواءم مع السياق المحلي. وقد صُممت اللقاءات التدريبية العامة، التي تضمها هذه الرزمة، على نحو يتيح استخدامها في أي سياق. ومع ذلك، ينبغي للمدرب أن يُجري تقييمًا للاحتياجات القائمة في السياق الذي يقدم التدريب فيه، إذا كان ذلك ممكنًا. وبناءً على النتائج التي يخلص إليها هذا التقييم، يستطيع المدرب أن يحدد اللقاءات التدريبية التي سيستخدمها، واللقاءات التي تحتل مرتبة الأولوية واللقاءات التي يجب تعديلها. كما تستعرض اللقاءات التدريبية المحلية أمثلة وتقترح الأهداف التي يسترشد بها المدرب في السياق المحلي الذي يعمل فيه.

وعند اختيار اللقاءات التي تتضمنها رزمة الأدوات، فليس بإمكان المدرب إلا أن يختار جزءًا من لقاء واحد أو أن يعيد ترتيب النشاطات التي يشملها إذا رغب في ذلك. ولكن ينبغي ألا يغيب عن بال المدرب أن بعض النشاطات التي ترد ضمن لقاء من اللقاءات التدريبية تتبع بعضها بعضًا، وغالبًا ما يبني أحد النشاطات على النشاط الذي يسبقه.

هيكلية اللقاء التدريبي العام

يتألف اللقاء التدريبي العام من العناصر الخمسة التالية:

١- تورد **المقدمة** الأهداف المتوخاة من التعلم والأسئلة المتخصصة بشأن اللقاء التدريبي. كما تشتمل على قائمة بالمواد والمصادر التي يستخدمها المدرب في هذا اللقاء.

٢- تستعرض **خطة اللقاء التدريبي** نبذة شاملة عنه، وهي تمثل دليلًا يحتكم إليه المدرب في بلوغ فهم سريع للقاء. كما تُستخدم هذه الخطة باعتبارها مرجعًا موجزًا يساعد المدرب على متابعة النشاطات ومواعيدها خلال اللقاء التدريبي.

٣- يبين **وصف النشاطات**، وعلى وجه التفصيل، كيفية تنفيذ كل نشاط من النشاطات الواردة في خطة اللقاء التدريبي.

٤- توزَّع **المواد التدريبية** على المشاركين في أثناء النشاطات التي تنفَّذ في اللقاءات التدريبية. وقد تشمل هذه المواد التي تتسم بسهولة تصويرها:

- أوراق العمل التي تبين المهام التي يجب على المتدربين تنفيذها.
- أوراق العروض التوجيهية المعدّة على برنامج "باوربوينت" (PowerPoint).
- ملخصات المعلومات المهمة.
- مقتطفات من المؤلفات ذات الصلة، أو المصادر التي تحيل عليها.

٥- تقدم مصادر المدرب معلومات مسانِدة للمدرب، وقد تتضمن:

- ملخصات حول الممارسات الفضلى المرعية على المستوى الدولي
- أوراق الإجابات

٦- المصادر المقترحة تحتوي على مراجع للنشاطات.

أنواع النشاطات

صُممت أنواع النشاطات التي تَرِد في اللقاءات التدريبية على نحو يضمن مشاركة المتدربين واندماجهم فيها. وفي هذا السياق، يُتوقع من المتدربين تشكيل فهمهم الخاص للمفاهيم والمسائل التي تُعرض عليهم في هذه النشاطات. وغالبًا ما يعني هذا الأمر تشجيع المتدربين على العمل في مجموعات وتقديم التغذية الراجعة، بدلًا من 'تلقين' المواضيع التدريبية لهم على نحو يفتقر إلى المشاركة.

ومع ذلك، يُنصح المدربون بإعداد عروض توجيهية على برنامج «باوربوينت» (PowerPoint). وفي هذا الإطار، تشتمل الأدوات التدريبية على مواد تتضمن عروضًا توجيهية يمكن للمدرب أن يعدلها ويطوّعها حسب حاجته. ونشجع المدرب على استخدام أقل عدد ممكن من الشرائح في العروض التوجيهية، كما نوصيه باستخدام الصور أو أنواع أخرى من الوثائق التي يُحتمل أن تسترعي انتباه المشاركين وتستثير مشاركتهم الفاعلة في اللقاءات التدريبية. وقد يوزع المدرب على المتدربين مادة مطبوعة من العرض التوجيهي قبل تقديمه لهم أو بعده. وفضلًا عن ذلك، فقد يطلب المدرب إلى المشاركين مناقشة سؤال ما في مجموعات زوجية قبل طلب التغذية الراجعة منهم.

هيكلية اللقاء التدريبي المحلي

يشتمل اللقاء التدريبي المحلي على مواد وأهداف نموذجية يغطيها هذا اللقاء. وتشكّل هذه الهيكلية نموذجًا يسترشد به المدرب في السياق الخاص الذي يدرب فيه عندما يعمل على إعداد اللقاءات والمواد التدريبية التي تناسب السياق المحلي الذي يقدم التدريب فيه.

وتشبه هيكلية اللقاء التدريبي المحلي هيكلية اللقاء التدريبي العام (انظر أعلاه). وفي هذا السياق، يشتمل اللقاء المحلي على نشاطات نموذجية مقترحة عوضًا عن الخطة الكاملة للقاء التدريبي.

© مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٥

DCAF
مركز لتطوير القطاع الأمني وسيادة القانون

ويتألف اللقاء التدريبي المحلي من المحاور الأربعة التالية:

١- **المقدمة:** تشتمل المقدمة على استعراض الأهداف المتوخاة من التعلم وتوجيه الأسئلة المركزة التي تتناسب مع السياق الذي يقدم المدرب تدريباته فيه. كما تتضمن المقدمة استعراض نظرة عامة حول المواد التدريبية والمصادر التي يستعين بها المدرب في اللقاء التدريبي.

٢- **النشاطات النموذجية:** وهذه عبارة عن نشاطات نموذجية ترتبط بالمحتوى المقترح تغطيته في اللقاء التدريبي. ويمكن للمدرب أن يعدل هذا المحتوى لكي يتواءم مع السياق المحلي الذي يدرب فيه. ويشتمل المحتوى على وصف يبين كل نشاط تدريبي والوقت المخصص لتنفيذه.

٣- **المواد التدريبية النموذجية:** يوزع المدرب هذه المواد على المشاركين في أثناء تنفيذ النشاطات خلال اللقاء التدريبي. وتتسم هذه المواد بسهولة تصويرها.

٤- **المصادر النموذجية التي يستخدمها المدرب:** توفر هذه المصادر المعلومات المسانِدة التي يحتاج المدرب إليها.

٥- **المصادر المقترحة:** تمثل هذه المصادر مراجع يحتكم إليها المدرب عندما يلجأ إلى تعديل النشاطات النموذجية.

دورة الموازنة والقطاع الأمني: اللقاء التدريبي

مقدمة

الأهداف المتوخاة من التعلم

يسعى هذا اللقاء التدريبي إلى تزويد المشاركين فيه بالمعارف العملية المتصلة بدورة الموازنة في القطاع الأمني وتمكنيهم من التعرف على الأطراف الفاعلة الرئيسية التي تشارك في دورة الموازنة في هذا القطاع. ويتيح هذا اللقاء للمتدربين أن يستوعبوا الدور المنوط بهم في دورة موازنة القطاع الامني. وتشتمل أهداف التعلم المحددة في هذا اللقاء التدريبي على:

- فهم أهمية إجراءات إعداد الموازنة
- إدراك الأدوار الموكلة إلى الأطراف الرئيسية في دورة الموازنة وممارسة الرقابة عليها
- قياس مدى كفاءة إجراءات إعداد الموازنة وفعاليتها
- الوقوف على التعريفات الحديثة لدورة الموازنة والممارسات المرعية في إعداد الموازنات
- تطبيق المفاهيم الحديثة في إعداد الموازنة على قطاعيّ الدفاع والأمن
- تبادل الخبرات المكتسبة من الممارسات العملية واجتراح الحلول التي يطبقها المشاركون في سياق عملهم الواقعي.

الأسئلة المتخصصة

يوجه المدرب الأسئلة التالية خلال النشاطات التي ينطوي هذا اللقاء التدريبي عليها:

- ما مدى أهمية إجراءات إعداد الموازنة؟
- ما الأدوار التي تضطلع بها الأطراف الرئيسية في إنفاذ الرقابة على دورة الموازنة؟
- كيف يمكن قياس مدى كفاءة إجراءات إعداد الموازنة وفعاليتها؟
- ما التعريفات الحديثة التي تبين إجراءات إعداد الموازنة ودورة الموازنة، وكيف يمكن تطبيقها على قطاعيّ الدفاع والأمن؟
- كيف يستطيع المتدربون تطبيق المعارف المكتسبة حول إعداد الموازنة في السياق الذي يعملون فيه؟

نظرة عامة

خطة اللقاء التدريبي: دورة الموازنة والقطاع الأمني

وصف النشاطات

المادة التدريبية (٤-١): اختبار ما قبل اللقاء التدريبي: دورة الموازنة والقطاع الأمني

المادة التدريبية (٤-٢): نسخة ورقية عن العرض التوجيهي: دورة الموازنة والقطاع الأمني

المادة التدريبية (٤-٣): مقتطفات من الوثيقة الصادرة عن المفوضية الأوروبية حول "الحركة والمواصلات والسلامة على الطرق: مؤشرات قياس الأداء والنتائج والمخرجات"

المادة التدريبية (٤-٤): ورقة عمل حول وثيقة المفوضية الأوروبية "الحركة والمواصلات والسلامة على الطرق: مؤشرات قياس الأداء والنتائج والمخرجات"

المادة التدريبية (٤-٥): مقتطفات من الوثيقة الصادرة عن حكومة الولايات المتحدة الأمريكية، والتي تستعرض أمثلة حول مؤشرات قياس الأداء في وزارتيّ الداخلية والعدل

المادة التدريبية (٤-٦): ورقة عمل حول وثيقة حكومة الولايات المتحدة التي تستعرض أمثلة حول مؤشرات قياس الأداء في وزارتيّ الداخلية والعدل

المادة التدريبية (٤-٧): تقرير مسح الموازنة المفتوحة للعام ٢٠١٢: وثائق رئيسية حول مؤشر الموازنة المفتوحة وترتيب الدول عليه

المادة التدريبية (٤-٨): ورقة عمل حول تقرير مسح الموازنة المفتوحة للعام ٢٠١٢

مصادر المدرب (٤-١): الإجابات على اختبار ما قبل اللقاء التدريبي

© مركز جنيف للرقابة اليمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٥

خطة اللقاء التدريبي

مقدمة حول الدورة التدريبية بمجملها	
أهداف اللقاء التدريبي	يملك المتدربون القدرة على: ١- فهم أهمية إجراءات إعداد الموازنة ٢- إدراك الأدوار الموكلة إلى الأطراف الفاعلة الرئيسية في ممارسة الرقابة على دورة الموازنة ٣- تعلم كيفية قياس مدى كفاءة إجراءات إعداد الموازنة وفعاليتها ٤- الوقوف على التعريفات الحديثة لدورة الموازنة والممارسات المرعية في إعداد الموازنة ٥- تطبيق المفاهيم الحديثة المرعية في إعداد الموازنة على قطاعيّ الدفاع والأمن ٦- تبادل الخبرات المكتسبة من الممارسات العملية واجتراح الحلول التي يطبقها المشاركون في سياق عملهم الواقعي
المحتوى الذي تغطيه الدورة التدريبية	• الموازنة: تعريف حديث • إعداد الموازنات الموجهة نحو تحقيق النتائج المطلوبة: المدخلات والمخرجات والنتائج • من إعداد البرامج إلى إعداد الموازنات: الأطراف الفاعلة في دورة الموازنة • دورة الموازنة ومدى فعاليتها • تعزيز الرقابة في إجراءات دورة الموازنة
الوقت	١٨٠ دقيقة

النشاط	الوقت	وصف النشاط	تقسيمة المجموعات والمواد	أهداف الجلسة	ملاحظات
١	١٥ دقيقة	مقدمة واختبار ما قبل اللقاء التدريبي	المدرب مخاطبًا المجموعة بكاملها **المادة (٤-١)**: اختبار ما قبل اللقاء التدريبي حول دورة الموازنة والقطاع الأمني	الهدف (١)	يقدم المدرب نظرة عامة حول اللقاء التدريبي (أهميته، والأسئلة المتخصصة التي يجيب عنها، والنشاطات التي يتضمنها والأوقات المخصصة له). ويوزع المدرب الاختبار القبلي (**المادة ٤-١**)، ويجيب المشاركون في اللقاء عن الأسئلة الواردة فيه.
٢	١٥ دقيقة	نسخة ورقية عن العرض التوجيهي: مقدمة حول دورة الموازنة والقطاع الأمني (الشرائح ١-١٠)	المدرب مخاطبًا المجموعة بكاملها **المادة (٤-٢)**: نسخة ورقية عن العرض التوجيهي: مقدمة حول دورة الموازنة والقطاع الأمني (الشرائح ١-١٠)	الهدفان (١ و٢)	يعرض المدرب الشرائح ١ حتى ١٠ من العرض التوجيهي (**المادة ٤-٢**). وتشتمل هذه الشرائح على مقدمة حول مفاهيم إعداد البرامج (اتفاقية الأداء، ومؤشرات الأداء وتفويض الصلاحيات من المستويين السياسي والإداري) وإعداد الموازنة (تنفيذ البرامج) في دورة الموازنة، إلى جانب المحاور التي تتألف منها. ويتطرق المدرب إلى تعريف موازنة القطاع العام ومنهجية إعداد الموازنات الموجهة نحو تحقيق النتائج. كما يشرح المدرب الدور الذي تؤديه الأطراف المعنية في دورة الموازنة في المؤسسات العامة (من قبيل مؤسسات القطاع الأمني).

DCAF
مركز جنيف للحوكمة في القطاع الأمني

النشاط	الوقت	وصف النشاط	تقسيمة المجموعات والمواد	أهداف الجلسة	ملاحظات
٣	٤٥ دقيقة	نقاش: تحليل وثيقة لها علاقة بإعداد الموازنات الموجهة نحو تحقيق النتائج المطلوبة في القطاع الأمني	يخاطب المدرب المجموعة بكاملها، ثم يوجه أفرادها للعمل في مجموعات صغيرة **المادة (٤-٣):** مقتطفات من وثيقة المفوضية الأوروبية حول "الحركة والمواصلات والسلامة على الطرق: مؤشرات قياس الأداء والنتائج والمخرجات" **المادة (٤-٤):** ورقة عمل **المادة (٤-٥):** مقتطفات من وثيقة حكومة الولايات المتحدة - أمثلة حول مؤشرات قياس الأداء في وزارتيّ الداخلية والعدل **المادة التدريبية (٤-٦):** ورقة عمل	الأهداف (٢، ٣، ٤ و٥)	يعمل المتدربون في مجموعات صغيرة. ويوزع المدرب **المادتين (٤-٣)** و**(٤-٤)** على نصف هذه المجموعات، ويوزع **المادتين (٤-٥)** و**(٤-٦)** على النصف الآخر منها. ويستعرض المدرب نبذة مقتضبة حول الوثيقتين (**المادة ٤-٣ والمادة ٤-٤**) ويشير إلى الأسئلة الواردة في ورقتيّ العمل المرفقتين معهما. ويعمل المتدربون في مجموعاتهم على تحليل المدخلات والمخرجات والنتائج والآثار ويتوسعون في مناقشتها، كما يعدلون هذه المؤشرات بحيث تتواءم مع السياق الذي يعملون فيه.
٤	١٥ دقيقة	تغذية راجعة ونقاش مقتضب	نقاش تشارك فيه مجموعة المتدربين بأسرها	الأهداف (٢، ٣، ٤ و٥)	يستعرض متطوع واحد أو اثنان من كل مجموعة النتائج التي خلصت إليها مجموعته في التمرين السابق (النشاط ٣) ويدونان أي أسئلة أو ملاحظات تبديها المجموعات الأخرى.
٥	٣٠ دقيقة	العرض التوجيهي: مقدمة حول دورة الموازنة والقطاع الأمني (الشرائح ١١-١٦)	المدرب مخاطبًا المجموعة بكاملها **المادة (٤-٢):** نسخة ورقية عن العرض التوجيهي: مقدمة حول دورة الموازنة والقطاع الأمني	الهدف (٤)	يتناول المدرب تعريف دورة الموازنة والمراحل التي تتألف منها في الجزء الثاني من العرض التوجيهي (**المادة ٤-٢**)، ويستعرض المتطلبات التي تفرضها 'الممارسات الجيدة' المرعية في دورة الموازنة وكيفية قياس هذه الممارسات. كما يقدم المدرب مثالاً حول دورة الموازنة في القطاع الأمني ويعرض مختلف المراحل التي تؤلف دورة الموازنة وأطرها الزمنية على المتدربين.
٦	٥٠ دقيقة	نقاش: تعزيز الرقابة على إجراءات دورة الموازنة والمعايير الدولية المرعية فيها	يخاطب المدرب المجموعة بكاملها، ثم يوجه أفرادها للعمل في مجموعات صغيرة **المادة (٤-٧):** مسح الموازنة المفتوحة للعام ٢٠١٢ **المادة (٤-٨):** ورقة عمل	الأهداف (٢، ٣ و٤)	يستعرض المدرب مقتطفات من هذه الوثيقة – «مسح الموازنة المفتوحة للعام ٢٠١٢» (**المادة ٤-٧**). ويبين المدرب الطريقة التي يجب أن تعتمدها الحكومة في نشر الموازنة والوثائق التي تعززها على عموم المواطنين بصورة تتوافق مع المعايير الدولية المرعية في مجال الشفافية والرقابة. ويستخدم المتدربون **المادة (٤-٨)** للإجابة عن الأسئلة المطروحة ومناقشة ما يتضمنه بيان سياسية الموازنة المرتكزة على الأداء فيما يتصل بعملهم والسياق الذي يؤدون فيه وظائفهم. ويستند هذا النشاط إلى النتائج والبرامج والأهداف القابلة للتحقيق ومؤشرات الأداء الواردة في الوثيقة (المادة ٤-٨). وتقدم المجموعات الصغيرة التغذية الراجعة للمجموعة بكاملها.
٧	١٠ دقائق	الخلاصة	المدرب مخاطبًا المجموعة بكاملها **مصادر المدرب (٤-١):** الإجابات عن الاختبار القبلي	الأهداف (٢، ٣ و٤)	يلخص المدرب ما دار في اللقاء التدريبي، ويطلب إلى المشاركين فيه أخذ نسخة من **المادة (٤-١)** وقراءة الإجابات عن الأسئلة الواردة في الاختبار القبلي. ثم يناقش المدرب الإجابات المناسبة مع المتدربين. ويُترك الأمر للمدرب ليقرر ما إذا كان يريد أن يوزع ورقة الإجابات على المتدربين أم لا (**مصادر المدرب ٤-١**).

DCAF
مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة

وصف النشاطات

يتناول هذا القسم وصف النشاطات الواردة في خطة اللقاء التدريبي أعلاه على وجه أكبر من التفصيل، كما يتضمن نشاطات بديلة عن جملة من النشاطات الواردة فيها.

النشاط الأول: مقدمة

يبين المدرب لجميع المشاركين في المجموعة أهمية الوعي بالمبادئ والأدوات الحديثة المعتمدة في إعداد الموازنات وصِلتها بعمل الأطراف المعنية في القطاع الأمني، وبالتالي أهميتها بالنسبة إلى المشاركين أنفسهم. وتقتضي الأهمية أن تستوعب الأطراف الفاعلة في القطاع الأمني، والتي تمارس الرقابة المالية وتتولى المسؤولية عن إجراءات المساءلة الإدارية فيه، مفهوم إعداد الموازنة.

وبعد ذلك، يستعرض المدرب نظرة عامة حول النشاطات التي يتضمنها هذا اللقاء التدريبي والأوقات المخصصة للنشاطات التي سيجري تنفيذها على مدى اليوم التدريبي.

ثم يوزع المدرب اختبار ما قبل اللقاء التدريبي (**المادة ٤-١**) على كل مشارك، ويطلب إليه أن يجيب عن الأسئلة الواردة فيه. ويهدف هذا الاختبار الأساسي القصير إلى تقييم ما يعرفه المتدرب في الأصل عن المبادئ والمعايير المرعية في إعداد الموازنات وتعريفه بمحتوى اللقاء التدريبي ومضمونه. ويشدد المدرب، في هذا المقام، على أن بعض الأسئلة قد لا تنطوي على إجابة صحيحة واحدة وأن بعض المتدربين قد يختارون الإجابة التي يشعرون بأنها ملائمة أكثر من غيرها.

ويجمع المدرب الاختبارات من المتدربين بعد استكمال الإجابة عنها. ولا يناقش المدرب الإجابات التي أدلى بها المتدربون في الاختبار في هذه المرحلة، ويبين لهم عوضًا عن ذلك أن جميع الإجابات ستوزَّع عليهم في نهاية اللقاء التدريبي، بعدما يملكون القدرة على تقييم المعلومات الجديدة التي تلقّوها خلال اليوم التدريبي.

المواد:

- **المادة التدريبية (٤-١)**: اختبار ما قبل اللقاء التدريبي: دورة الموازنة والقطاع الأمني

♣ نشاط بديل: بإمكان المدرب أن يحضر برنامج عمل اليوم التدريبي بناءً على خطة اللقاء التدريبي، ويوزعه على المتدربين باعتباره مادة تدريبية ويناقشه معهم.

النشاط الثاني: العرض التوجيهي – مقدمة حول دورة الموازنة والقطاع الأمني (الشرائح ١-١٠)

يتألف هذا النشاط من تقديم العرض التوجيهي، الذي يشتمل على مقدمة تعرّف المشاركين بالمبادئ والأدوات الرئيسية المطبقة في إعداد الموازنات الحديثة الموجهة نحو تحقيق النتائج المطلوبة، وعلاقتها بالإدارة المالية في مؤسسات القطاع الأمني. ويغطي النشاط الثاني الشرائح من ١ حتى ١٠، ويتناول المفاهيم التالية على وجه الخصوص:

- نظام إعداد الخطط والبرامج وتحضير الموازنات
- التعريفات الحديثة للموازنة
- محاور إعداد الموازنة المرتكزة على الأداء: المدخلات، والمخرجات والنتائج.
- العلاقة بين إعداد البرامج وإعداد الموازنات.

وقد يقوم المدرب بتوزيع نسخ ورقية عن العرض التوجيهي (**المادة ٤-٢**) على المتدربين في بداية العرض التوجيهي أو في نهايته.

المواد:

- **المادة (٤-٢)**: نسخة ورقية عن العرض التوجيهي: دورة الموازنة والقطاع الأمني (الشرائح ١-١٠)
- جهاز كمبيوتر، جهاز العرض (projector)

النشاط الثالث: نقاش – تحليل وثيقة لها علاقة بإعداد الموازنات الموجهة نحو تحقيق النتائج المطلوبة في القطاع الأمني

يتيح هذا النشاط للمتدربين التعرف على أمثلة حقيقية من واقع الحياة عن المفاهيم التي جرى استعراضها في النشاط

© مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٥

السابق، وتحديد المفاهيم التي تُعَدّ أكثر صلة بالسياق الذي يعملون فيه وبالأعمال التي يؤدونها.

ويتوزع المشاركون في مجموعات صغيرة. وتتلقى نصف هذه المجموعات نسخًا عن **المادة (٤-٣)** (المفوضية الأوروبية: 'مؤشرات قياس الأداء والنتائج والمخرجات') وورقة العمل التي تشملها **المادة (٤-٤)**. وفي المقابل، يحصل النصف الآخر من المجموعات على نسخ عن **المادة (٤-٥)** (حكومة الولايات المتحدة الأمريكية: 'أمثلة على مؤشرات قياس الأداء') وورقة العمل التي تتضمنها **المادة (٤-٦)**.

ويتعرف أعضاء المجموعات الصغيرة، أولًا، على المؤشرات التي ترصد المدخلات والمخرجات والنتائج والآثار، بحيث ينطلقون من المؤشرات الواردة في الوثيقة لتعزيز فهمهم لتلك المدخلات والمخرجات والنتائج والآثار وترسيخه. وبعد ذلك، يدعو المدرب المشاركين إلى تحديد ثلاثة مؤشرات على الأقل لكل نوع (المدخلات، والمخرجات والنتائج)، بحيث تكون أكثر صلة بالبيئة الإستراتيجية والأمنية التي يعيشون ويعملون فيها.

♣ نشاط بديل: يمكن اقتراح وثائق مشابهة من دول أخرى، طالما كانت هذه الوثائق تتيح للمشاركين التركيز على مجالات الاهتمام الرئيسية في إعداد الموازنات المرتكزة على الأداء وأنواع المؤشرات المختلفة.

المواد:

- **المادة التدريبية (٤-٣):** مقتطفات من الوثيقة الصادرة عن المفوضية الأوروبية حول «الحركة والمواصلات والسلامة على الطرق: مؤشرات قياس الأداء والنتائج والمخرجات»
- **المادة التدريبية (٤-٤):** ورقة عمل حول وثيقة المفوضية الأوروبية بشأن «الحركة والمواصلات والسلامة على الطرق: مؤشرات قياس الأداء والنتائج والمخرجات»
- **المادة التدريبية (٤-٥):** مقتطفات من الوثيقة الصادرة عن حكومة الولايات المتحدة، والتي تستعرض أمثلة حول مؤشرات قياس الأداء في وزارتيّ الداخلية والعدل
- **المادة التدريبية (٤-٦):** ورقة عمل حول وثيقة حكومة الولايات المتحدة: «أمثلة حول مؤشرات قياس الأداء في وزارتيّ الداخلية والعدل»
- الورق القلاب

النشاط الرابع: التغذية الراجعة ونقاش مقتضب

يتيح هذا النشاط للمشاركين تبادل وجهات نظرهم حول مؤشرات قياس الأداء التي تفوق غيرها في مدى تناسُبها مع السياق الذي يعملون فيه، وذلك من بين جميع المؤشرات التي تعرفوا عليها خلال هذا اللقاء التدريبي. وللمتدربين أن يطلبوا من المدرب تقديم المزيد من المعلومات أو المصادر التي تسهم في تعزيز معرفتهم بهذه المؤشرات، إذا رغبوا في ذلك.

ويستعرض متطوعٍ واحد أو اثنان من كل مجموعة من المجموعات التي شُكّلت في النشاط الثالث الإجابات التي خلص إليها أعضاء مجموعتهما على جميع المشاركين في اللقاء التدريبي. ويقرأ المتطوعان الإجابات من ورقة العمل التي أعدتها المجموعة، كما يدونانها هذه الإجابات على الورق القلاب.

المواد:

- استخدام الورق القلاب لتدوين الإجابات عن الأسئلة الواردة في **المادة (٤-٤)** و**المادة (٤-٦)**، اللتين استُخدمتا في النشاط الثالث.
- يعرض المدرب الشرائح ذات الصلة من العرض التوجيهي (**المادة ٤-٢**) مرة أخرى، في الحالات التي تستدعي ذلك.

♣ نشاط بديل: بإمكان المدرب أن يطلب من كل المجموعات التي شُكلت خلال النشاط الثالث عرض إجاباتها، في حال توفر الوقت اللازم لذلك.

وبعد ذلك، قد يطلب المدرب من كل المجموعات أن تعلق الأوراق على الحائط، أو على اللوح، بحيث يراها أعضاء المجموعات الأخرى.

النشاط الخامس: العرض التوجيهي – مقدمة حول دورة الموازنة والقطاع الأمني (الشرائح ١١-١٦)

يُعتبر هذا النشاط امتدادًا للنشاط الثاني، حيث يستكمل المدرب العرض التوجيهي الذي قدمه فيه. ويتناول هذا النشاط المفاهيم والأدوات الرئيسية المطبقة في إعداد الموازنات الحديثة الموجهة نحو تحقيق النتائج المطلوبة، وعلاقتها بالإدارة المالية في مؤسسات القطاع الأمني. ويغطي النشاط الثاني الشريحة ١١ من العرض التوجيهي حتى نهايته، ويتناول المفاهيم التالية على وجه الخصوص:

© مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٥

- تعريف دورة الموازنة
- دورة الموازنة وإطارها الزمني
- كيفية قياس مدى كفاءة دورة الموازنة وفعاليتها
- الجدول الزمني لدورة الموازنة
- تعزيز الرقابة على دورة الموازنة

المواد:

- **المادة التدريبية (٤-٢):** نسخة ورقية عن العرض التوجيهي: دورة الموازنة والقطاع الأمني
- جهاز كمبيوتر، جهاز العرض (projector)

النشاط السادس: نقاش - تعزيز الرقابة على إجراءات دورة الموازنة والمعايير الدولية المرعية فيها

يتيح هذا النشاط للمتدربين التعرف على أمثلة حقيقية من واقع الحياة حول المفاهيم التي جرى استعراضها في النشاط السابق، وتحديد المفاهيم التي تُعَدّ أكثر صلة بالسياق الذي يعملون والأعمال التي يؤدونها.

وبينما لا تُعتبر إجراءات إعداد الموازنة المرتكزة على الأداء أسلوبًا بسيطًا يمكن فهمه واستيعابه في لقاء تدريبي واحد، وفي حين تُعَدّ محاكاة الإجراءات الواقعية المرعية في إعداد دورة الموازنة أمرًا صعبًا على نحو خاص، فمن الأهمية أن يمتلك المتدربون 'حسًّا' على الأقل بما تبدو عليه الموازنة المرتكزة على الأداء على أرض الواقع. وترمي هذه الجلسة التدريبية إلى تشجيع المتدربين على التفكير في الشكل الذي تبدو عليه الموازنة الموجهة نحو تحقيق النتائج والمرتكزة على الأداء في البيئات الإستراتيجية المحددة التي يعملون فيها وفي السياق الذي يؤدون فيه الوظائف المنوطة بهم.

ويوزع المدرب المشاركين على مجموعات صغيرة. ويتلقى كل مشارك نسخة عن **المادة التدريبية (٤-٧)**: «تقرير مسح الموازنة المفتوحة للعام ٢٠١٢: وثائق رئيسية حول مؤشر الموازنة المفتوحة وترتيب الدول عليه»، وورقة العمل المرفقة معه (**المادة التدريبية ٤-٨**). ويستعرض المدرب هذه الوثيقة مع المتدربين، ويركز على الوثائق ذات العلاقة الواردة فيها ويقرأ الأسئلة التي تتضمنها. وبعد ذلك، يتوزع المتدربون على مجموعات صغيرة ويناقشون إجاباتهم ويحاولون الخروج بأفكار حول تعزيز الرقابة على إجراءات دورة الموازنة في سياق عملهم.

كما يطلب المدرب من المتدربين تحديد بعض الأهداف السياساتية التي تتناسب مع سياق عملهم وإعداد بيان سياسة الموازنة المرتكزة على الأداء لهدف من هذه الأهداف. وقد يشتمل بيان السياسة على هدف سياساتي يختاره المتدرب، وهدف أو هدفين من أهداف الأداء، ومؤشر أو مؤشرين لقياس التقدم المحرَز على صعيد تحقيق تلك الأهداف، بالإضافة إلى تقدير التكاليف المتصلة به.

♣ نشاط بديل: قد يأتي هذا النشاط في صورة تمرين للعصف الذهني، حيث يمكن أن يدون متطوع الأفكار التي خرج بها المشاركون الآخرون بصورة واضحة على الورق القلاب. وليس هناك حاجة إلى مراجعة هذه الأفكار وتنقيحها. ومع ذلك، فقد يتدخل المدرب في توجيه المتدربين في المواضع التي تستدعي ذلك.

المواد:

- **المادة التدريبية (٤-٧):** «تقرير مسح الموازنة المفتوحة للعام ٢٠١٢: وثائق رئيسية حول مؤشر الموازنة المفتوحة وترتيب الدول عليه»
- **المادة التدريبية (٤-٨):** ورقة عمل تقرير مسح الموازنة المفتوحة للعام ٢٠١٢
- ورق قلاب

النشاط السابع: تلخيص اللقاء التدريبي

يعود المتدربون إلى الاختبار القبلي (**المادة ٤-١**) الذي أجابوا عنه في بداية اللقاء التدريبي. وفي هذا السياق، يوزع المدرب **المادة التدريبية (٤-٩)** على المشاركين أو يستعرض الإجابات الصحيحة أو أكثرها ملاءمة بصورة شفهية ويجيب عن الأسئلة التي يطرحها المشاركون في اللقاء.

المواد:

- **مصادر المدرب (٤-١):** الإجابات عن الاختبار القبلي.

المادة التدريبية (٤-١)

اختبار قبلي: دورة الموازنة والقطاع الأمني

١- "لا تشمل إجراءات إعداد الموازنة سوى تقديرًا لتكاليف المدخلات التي تحتاج المؤسسة التي أعمل فيها إليها لكي تنجز الأعمال المنوطة بها (الرواتب، والمعدات، والسفريات، ومخزون الذخائر ومكوناتها، وغيرها). وليست لأهداف هذا العمل أي علاقة بالموازنة". صح أم خطأ؟

(١) صح

(٢) خطأ

٢- "أنت الموظف المالي الرئيسي في مؤسسة الشرطة. وقد وجدتَ أن الغرامات المفروضة على المخالفات المرورية لا تُرفع إليك. ما رأيك؟" (اختر الخيار الأنسب من وجهة نظر الإدارة المالية)

(١) تخبر زملاءك بوجوب الإبلاغ عن هذه الإيرادات وتسليمها إليك. فأنت لن تتمكن من إعداد موازنة مناسبة للشرطة إن لم تأخذ هذه الإيرادات في عين الاعتبار. وبالتأكيد، تستطيع مؤسسة الشرطة استخدام هذه الأموال وفقًا لأحكام القانون.

(٢) لماذا تلقي بالًا لهذه المسألة، فالقانون لا يجيز للشرطة أن تستخدم الإيرادات المحصلة من المخالفات المرورية لتغطية احتياجاتها العملياتية.

(٣) تخبر زملاءك بوجوب الإبلاغ عن هذه الإيرادات وتسليمها إليك، على الرغم من أنه لا يُفترض بها أن تشكل جزءًا من موازنة الشرطة. ومع ذلك، لا تستدعي الضرورة إثباتها في دفاتر مستقلة. وبالطبع، تستطيع مؤسسة الشرطة استخدام هذه الأموال وفقًا لأحكام القانون.

٣- "أنت تساعد مدير عام الشرطة في إعداد نظام متابعة الأداء في مجال السلامة على الطرق. ومن شأن هذا النظام أن يساعد الشرطة على مراجعة مشروع موازنة السنة المقبلة." ضع الإشارة في المكان المناسب في الجدول أدناه.

مؤشر الأداء	المدخلات	المخرجات	النتائج	الآثار
متوسط عدد ساعات فرض الالتزام بحدود السرعة، والتي تتابعها الشرطة في الشهر				
متوسط عدد الأفراد المطلوب لفرض الالتزام بحدود السرعة في الشهر				
متوسط عدد الإصابات في الشهر نتيجة لحوادث السير				
النسبة المئوية من المركبات التي تتجاوز حدود السرعة المقررة في الشهر على تقدير إجمالي عدد المركبات التي تسير على الطرقات				

٤- نعود إلى المثال أعلاه مرة أخرى. ما المؤشر الذي يمكن استخدامه بصورة مباشرة لتقييم التمويل الذي يلزم إدارة المرور في الشرطة؟

(١) عدد الساعات

© مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٥

(٢) عدد الأفراد

(٣) عدد الإصابات

(٤) عدد المركبات

٥- "أنت تعمل مستشارًا لدى السكرتير الدائم لشؤون الموازنة والشؤون المالية في وزارة من الوزارات. ويسألك السكرتير عن الموعد النهائي المقرر لتقديم مشروع موازنة وزارتك لوزارة المالية. وتمتد السنة المالية من شهر كانون الثاني/يناير حتى شهر كانون الأول/ديسمبر. ما الإجابة التي تقدمها للسكرتير؟"

(١) شباط

(٢) آذار

(٣) أيار

(٤) تشرين الأول

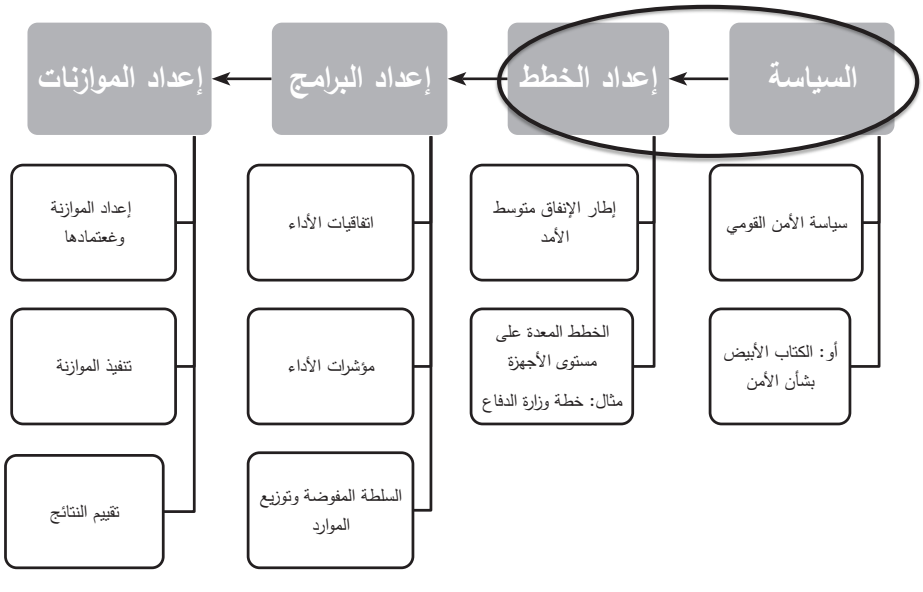
المادة التدريبية (٤-٢)

نسخة ورقية من العرض التوجيهي حول دورة الموازنة والقطاع الأمني

دورة الموازنة
والقطاع الأمني

الأداة الرابعة

العودة إلى تسلسل إعداد الخطط والبرامج والموازنات (وتنفيذها وتقييمها)



التعريفات

- **إعداد البرامج**: ترجمة الخطط إلى برامج فعلية تغطي عدة سنوات.
في الموازنة الموجهة نحو تحقيق النتائج والمرتكزة على الأداء، يشتمل البرنامج على ثلاثة محاور رئيسية:
1) اتفاقية أداء بين السلطة السياسية والإدارة العليا.
2) مجموعة من مؤشرات الأداء التي تساعد في متابعة كيفية تحقيق الأهداف المرجوة من الإنفاق العام.
3) تفويض الصلاحيات من المستوى السياسي للإدارة، إلى جانب توزيع الموارد على الوجه الملائم.

- **الموازنة**: تنفيذ البرامج على أساس سنوي. وهذا يتضمن دورة الموازنة الفعلية، بما تشمله من تحضير الموازنات وإقرارها وتنفيذها وتقييمها.

ما هي موازنة القطاع العام؟

الوثيقة السياساتية الرئيسية التي تعدّها الحكومة (فهي ليست مجرد وثيقة تحدد تكاليف بنود الموازنة)

سنوية

وهذا يختلف عن الخطط او البرامج المعدة لعدة سنوات

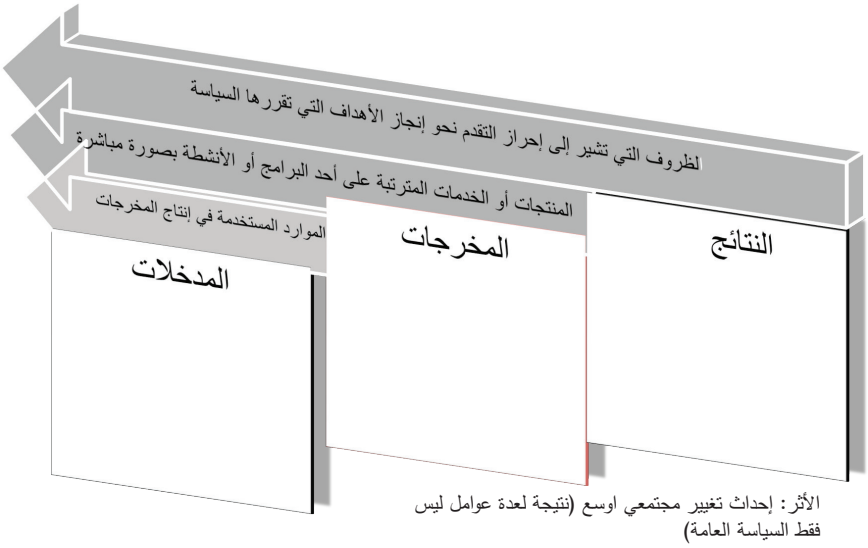
تستند إلى افتراضات الاقتصاد الكلي (المخاطرة المالية)

تتضمن جميع موارد الحكومة ونفقاتها

يتم تصنيفها بناءً على معايير متفق عليها

ترصد كل برنامج من برامج الحكومة، وخاصة لغايات بالإنفاق، على أساس عناصر الأداء غير المالي (وذلك على خلاف الالتزام المالي)

إعداد الموازنة على أساس الأداء



الأثر: إحداث تغيير مجتمعي اوسع (نتيجة لعدة عوامل ليس فقط السياسة العامة)

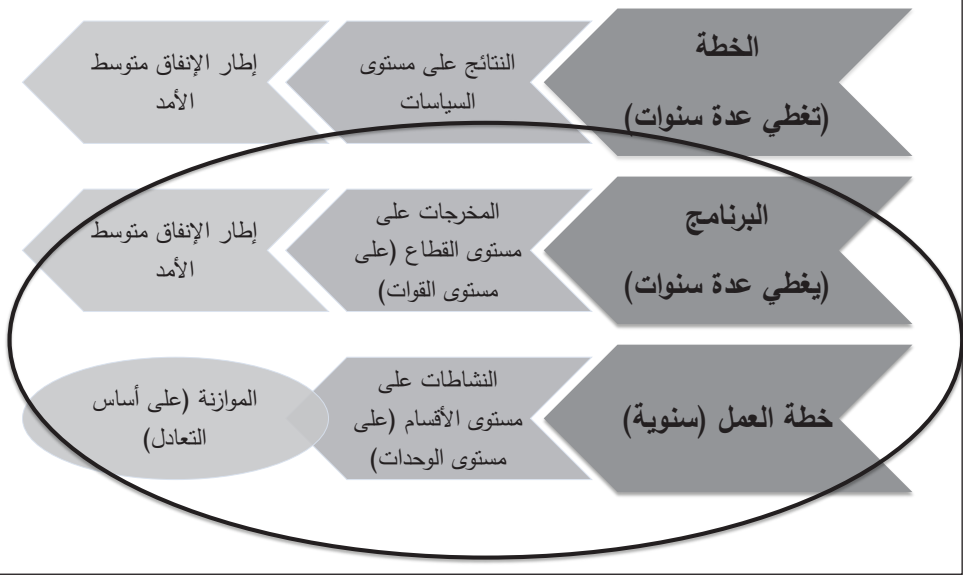
أوجه الاختلاف والتكامل بين إعداد البرامج وتحضير الموازنات

1) أولًا، يجب إعداد **خطة تغطي عدة سنوات**، بحيث تحدد النتائج المنشودة من السياسة العامة. وعلى وجه العموم، تشمل هذه الخطة الحكومة بجميع أجهزتها وفروعها، كأن تُعَدّ على مستوى مجلس الوزراء.

2) ثانيًا، يجب إعداد **برامج تغطي عدة سنوات**، وعادةً ما تُعَدّ هذه البرامج على مستوى القطاعات (من قبيل القوات الجوية، أو قوات المشاة، أو القوات البحرية، أو الجمارك، الخ). وتبين هذه البرامج الطريقة التي يعتمدها كل قطاع في تحقيق الأهداف السياساتية المنوطة به.

3) ثالثًا، يجب **تقدير تكاليف البرامج كل سنة**. ومن الناحية النظرية، يجب أن يبدأ تقدير التكاليف من الصفر (بمعنى أن لا يمثل مجرد تكرار للنفقات السابقة)، بحيث يبين المدخلات اللازمة على مستوى الوحدات من أجل تنفيذ البرنامج المعني. وفي الواقع، يمثل تقدير تكاليف المدخلات الموازنة نفسها.

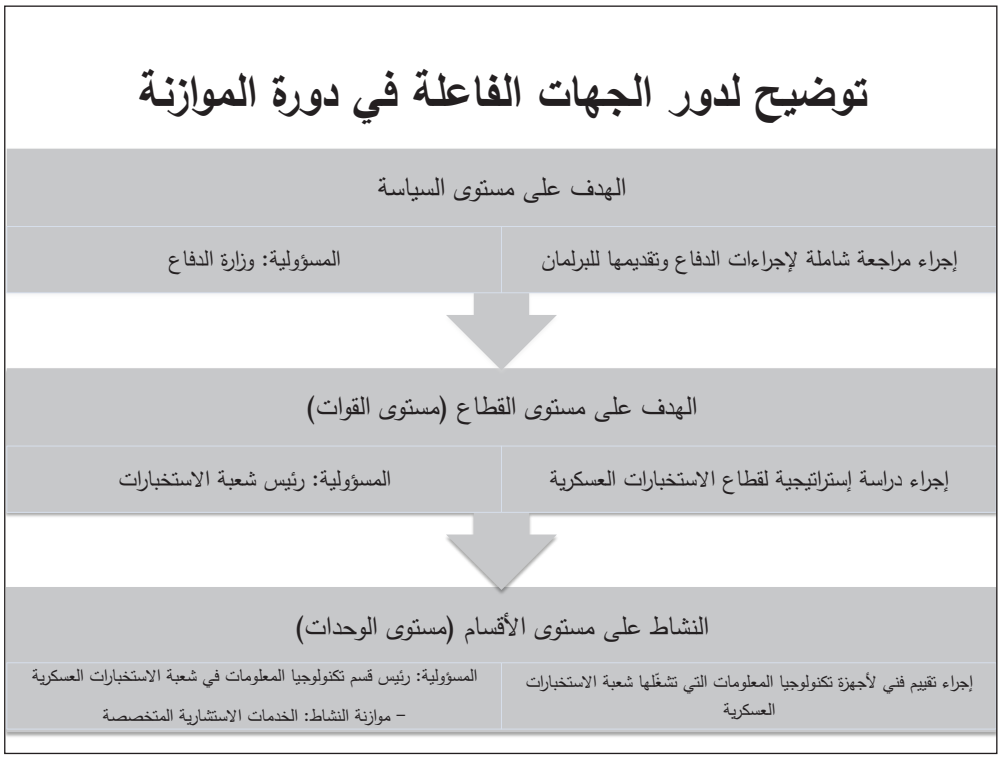
من إعداد البرامج إلى إعداد الموازنات



الأطراف المشاركة في إعداد دورة الموازنة في مؤسسات القطاع العام

- تتطرق الشريحة التالية إلى الأطراف المشاركة في إعداد دورة الموازنة في كبرى مؤسسات القطاع العام.
  - تتولى الحكومة والبرلمان إعداد السياسات وفقًا للترتيبات الدستورية السارية.
  - يتولى المدير التنفيذي إعداد الخطط تحت إشراف كبير المسؤولين السياسيين.
  - يتولى مدراء البرامج تحديد البرامج تحت إشراف المدير التنفيذي.
  - يكتب مدير البرامج الموازنات (خطط العمل).

أطراف دورة الموازنة في المؤسسات الكبيرة
-> الجهات التي يخضعون للمساءلة أمامها
السياسة
• كبير المسؤولين السياسيين -> رئيس الدولة / رئيس الحكومة / البرلمان
• (وهذا يعتمد على الترتيبات الدستورية)
الخطط
• كبير المسؤولين التنفيذيين -> كبير المسؤولين السياسيين
• مثال: السكرتير الدائم يخضع للمساءلة أمام الوزير
البرامج
• مدير البرامج -> كبير المسؤولين التنفيذيين
• مثال: رئيس هيئة أركان القوات البحرية يخضع للمساءلة أمام السكرتير الدائم
الموازنات
• رئيس القسم <- مدير البرامج
• مثال: قائد الوحدة يخضع للمساءلة أمام رئيس هيئة الأركان الذي يتبع له


توضيح لدور الجهات الفاعلة في دورة الموازنة
الهدف على مستوى السياسة
إجراء مراجعة شاملة لإجراءات الدفاع وتقديمها للبرلمان
المسؤولية: وزارة الدفاع
الهدف على مستوى القطاع (مستوى القوات)
إجراء دراسة إستراتيجية لقطاع الاستخبارات العسكرية
المسؤولية: رئيس شعبة الاستخبارات
النشاط على مستوى الأقسام (مستوى الوحدات)
إجراء تقييم فني لأجهزة تكنولوجيا المعلومات التي تشغّلها شعبة الاستخبارات العسكرية
المسؤولية: رئيس قسم تكنولوجيا المعلومات في شعبة الاستخبارات العسكرية
– موازنة النشاط: الخدمات الاستشارية المتخصصة

تعريف دورة الموازنة

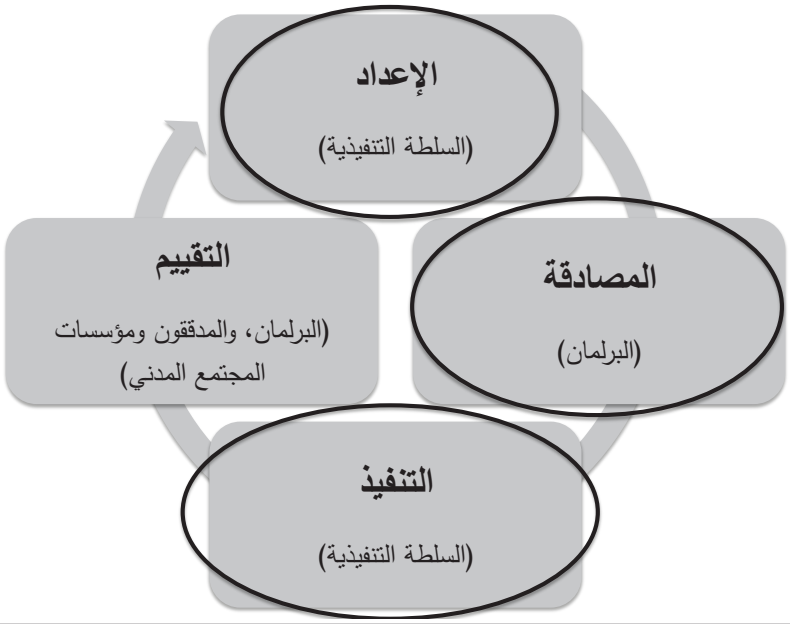
دورة الموازنة

- العملية التي يقوم من خلالها القطاع الخاص، والشركات، والحكومات بشكل نمطي، بتخصيص مواردهم خلال فترة زمنية محددة، والتي تكون عامًا واحدة، في المعتاد.

أربع مراحل أولية

- الأعداد والطلبات؛
- الاعتماد التشريعي
- التطبيق والتنفيذ
- التدقيق والمراجعة

دورة الموازنة– تقسيم المسؤوليات



© مركز جنيف للرقابة اليمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٥

الممارسات الجيدة المرعية في إعداد دورة الموازنة

- تتيح الممارسات الجيدة قياس مدى الفعالية (الشريحة التالية).
- تشمل متطلبات الممارسات الجيدة:
  - إجراء مراجعة دورية لأولويات الحكومة.
  - مراعاة الوضوح في سقوف الموازنة.
  - اعتماد إجراءات لامركزية في إعداد الموازنة في كل إدارة.
  - التوصل إلى تسويات شفافة بين الإدارات الحكومية بموجب التوجيهات السياسية التي يصدرها رئيس الحكومة.
  - تقديم معلومات وافية للبرلمان.
  - تفويض الإدارة العليا بالمسؤولية عن الصلاحيات والموارد خلال مرحلة تنفيذ الموازنة.

بعض القياسات لمدى كفاءة دورة الموازنة

1. أن تكفل دورة الموازنة الوقت لمراجعة/تعديل استراتيجيات/سياسات الحكومة
2. أن تكفل دورة الموازنة الوقت لمراجعة/تعديل الخطط على مستوى الهيئات
3. أن تقوم وزارة المالية بوضع سقف الموازنة السنوية وإخطار الإدارات به
4. أن تتيح دورة الموازنة في إطار كل إدارة الوقت لجمع تكاليف المدخلات على مستوى الوحدات داخل ميزانيات البرامج مع مؤشرات القياس الخاصة بها
5. أن تتسم مراجعة موازنات الإدارات بالشفافية، بناءً على الأولويات الكلية للحكومة وتوجيه مجلس الوزراء
6. أن يتيح تقديمها للبرلمان ما يكفي من الوقت والمعلومات للمناقشة المتعمقة للمقترحات الميزانية
7. أن يعتمد تنفيذ الميزانية على ما تم الاتفاق عليه بشأن الأداء بين المستوى السياسة والإدارة العليا في إدارات القطاع العام

© مركز جنيف للرقابة اليمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٥

مثال على دورة موازنة القطاع الأمني

(س = بداية السنة المالية)

الإطار الزمني	الإجراء	المسؤولية
مستمر	مراجعة إستراتيجية الأمن القومي	الحكومة / البرلمان
س–11	مراجعة الخطة الدفاعية / خطة عمل الشرطة / خطة المخابرات، وغيرها	كبير المسؤولين التنفيذيين
س–11 حتى س–10	صياغة اتفاقيات الأداء الخاصة بأعضاء القيادة العليا	كبير المسؤولين التنفيذيين
س–9	إطلاع الوزارة على سقوف الموازنة السنوية	وزير المالية
س–9 حتى س–8	إعداد خطط العمل الخاصة بالمستويات الدنيا	مدير البرامج
س–8	إعداد تقرير شامل لتحديد تكاليف خطط العمل	رؤساء الوحدات
س–8 حتى س–7	تقديم خطط عمل الوحدات لمدراء البرامج من أجل توحيدها ضمن موازنة واحد لكل برنامج من البرامج	رؤساء الوحدات / مدير البرامج
س–7 حتى س–6	توحيد الموازنات حسب البرامج ضمن موازنة واحدة تخص الوزارة	كبير المسؤولين التنفيذيين / مدراء البرامج / مجلس الموازنة

مثال على دورة موازنة القطاع الأمني

الإطار الزمني	الإجراء	المسؤولية
س–6	تقديم موازنة الوزارة لوزارة المالية	الوزير
س–6 حتى س–3	تقييم موازنة الوزارة في ضوء المبادئ التوجيهية والأولويات التي تقررها الحكومة والأموال المتاحة لها، وتحديد التعديلات المطلوبة	موظفو وزارة المالية
س–3	تقديم مشروع الموازنة النهائي للبرلمان (مشروع قانون الاعتمادات)	رئيس الوزراء / وزير المالية
س–3 حتى س	دراسة مشروع الموازنة وتعديل قانون الاعتمادات (قانون الموازنة) والمصادقة عليه	اللجان المختصة في البرلمان / البرلمان
س	استكمال العمل على إعداد اتفاقيات الأداء	مدراء البرامج
س حتى س+11	تنفيذ الموازنة	الوزارة المعنية

المادة التدريبية (٤-٣)

مقتطفات من وثيقة المفوضية الأوروبية حول النقل والمواصلات والأمان على الطرق: الإجراءات المتصلة بمتابعة الأداء، والنتائج والمخرجات[١]

الإجراءات المتصلة بمتابعة الأداء، والنتائج والمخرجات

تعتمد أجهزة الشرطة نظامًا إداريًا خاصًا في تدوين النشاطات التي تنفذها. وفي هذه الأيام، يتعرض مدراء أجهزة الشرطة لضغوطات متزايدة تفرض عليهم تبرير استخدام الموارد المرصودة لأجهزتهم. ومن الناحية النظرية، يوفر نظام المتابعة الذي يرصد النشاطات التي يؤديها جهاز الشرطة البيانات والفرضيات التي تفسر تنفيذ هذه النشاطات. وفيما يتصل بالإجراءات المتعلقة بفرض الالتزام بالقوانين المرورية والالتزام بحدود السرعة المقررة، يجب أن يسعى نظام المتابعة إلى بيان العلاقات القائمة بين موارد الشرطة (الأداء)، والآثار التي تتركها على السلوك المروري، والسرعة، و(النتائج)، وأخيرًا الآثار المترتبة على الأمان على الطرق (النتيجة).

ويمكننا، في هذا السياق، أن نميز بين إجراءات متابعة الأداء وإجراءات رصد النتائج[٢]، حيث تحدد إجراءات متابعة الأداء ما يقوم به أفراد الشرطة في الشارع بالفعل. وبعبارة أخرى، كم عدد المرات التي يراقب فيها أفراد الشرطة حالات تجاوز السرعة المقررة، وكم يبلغ طول فترة هذه المراقبة وما هي المواقع التي يتخذها هؤلاء الأفراد لمراقبة هذه الحالات؟ وفي المقابل، يجب أن تعكس الإجراءات التي ترصد النتائج الآثار التي يفرزها تطبيق القانون على السلوك المروري وعلى التبعات المتمخضة عن هذا السلوك، وذلك في حالة إنفاذ الإجراءات المتصلة بفرض الالتزام بالقوانين المرورية، من قبيل حوادث السير.

ويمكننا أن نميز، كذلك، بين التدابير التي ترصد النتائج والمخرجات (ملاحظة: لا يعتمد سوادلي وماك إينيري (Swadley & McInerney) مثل هذا التمييز، بل يوردان قائمة بالمخالفات باعتبارها إجراءً يرصد النتائج).

- تشير الإجراءات التي ترصد النتائج إلى النتائج المتوقعة، بمعنى تعزيز السلوك الذي يتوخى الأمان.
- أما الإجراءات التي ترصد 'المخرجات' فهي تشير إلى النتائج الإدارية التي تفرزها النشاطات التي تنفذها الشرطة، من قبيل عدد المخالفات أو عدد قضايا المحاكم التي تترتب على أعمال الشرطة. غير أن هذه الأمثلة ليس هي بحد ذاتها الهدف الرئيسي التي تسعى النشاطات المذكورة إلى إنجازه.

وفي هذا السياق، يفترض جولدنبيلد (Goldenbeld)[٣] بأن الإجراءات التي ترصد المخرجات، كعدد مخالفات السرعة، لا يمكن اعتبارها مؤشرًا جيدًا على مدى فعالية أو جودة النشاطات التي تنفذها الشرطة. وعلى الرغم من إمكانية وجود أسباب إدارية وجيهة لمتابعة هذه البيانات، فهي لا تقدم معلومات وافية فيما يتصل بجودة الإجراءات التي تنفَّذ لغايات فرض الالتزام بحدود السرعة المقررة. وفي هذا الإطار، يستعرض الجدولان (٢) و(٣) أدناه إجراءات الأداء المتصلة بكاميرات رصد السرعة والعمليات التي لا تُستخدم الكاميرات فيها، وذلك على النحو الذي يقترحه سوادلي وماك إينيري.[٤]

---

١ المصدر: http://ec.europa.eu/transport/road_safety/specialist/knowledge/speed_enforcement/organization_of_speed_enforcement/performance_outcome_and_output_measures.htm

مقتطفات من الموقع الإلكتروني للمفوضية الأوروبية: النقل والمواصلات – الأمان على الطرق:
(زرنا هذا الموقع واقتبسنا منه المادة التالية في يوم ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣)

٢ Swadling, D. & McInerney, R. (1999) Consistent performance and outcome measures for speed enforcement: The road to reduced road trauma. In: Proceedings of the 1999 Insurance Commission of Western Australia Conference on Road Safety, 26 November 1999, Perth, Australia. Perth: Insurance Commission of Western Australia, 1, 46-64.

٣ Goldenbeld, Ch. (1997) Politietoezicht in verkeer: garantie voor meer veiligheid? Report D-97-5. Institute for Road Safety Research SWOV, Leidschendam.

٤ Swadling, D. & McInerney, R. (1999) Consistent performance and outcome measures for speed enforcement: The road to reduced road trauma. In: Proceedings of the 1999 Insurance Commission of Western Australia Conference on Road Safety, 26 November 1999, Perth, Australia. Perth: Insurance Commission of Western Australia, 1, 46-64

© مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٥

جدول إجراءات الأداء المتصلة بكاميرات رصد السرعة

المصدر: (Swadley & McInerney, ١٩٩٩)

النشاطات التي ترصدها كاميرات السرعة	الإجراءات المتبعة في الكشف عن حالات السرعة
عدد المركبات التي يتم رصدها	- لكل ١٠,٠٠٠ مركبة مسجلة - لكل ١٠٠,٠٠٠ فرد من سكان المنطقة - لكل ١٠٠ مليون كيلومتر تقطعها المركبات - حسب إحصائيات حركة المرور في الموقع
مجموع ساعات تنفيذ الإجراءات المتصلة بفرض الالتزام بحدود السرعة المقررة	- لكل ١٠,٠٠٠ مركبة مسجلة - لكل ١٠٠,٠٠٠ فرد من سكان المنطقة - لكل ١٠٠ مليون كيلومتر تقطعها المركبات
النسبة المئوية للمركبات التي تتجاوز حدود السرعة أو الحد الذي تقرره إجراءات فرض الالتزام بحدود السرعة المقررة	- مقابل إحصائيات حركة المرور في المنطقة - مقابل البيانات التي ترصدها عدادات السرعة بالنسبة لكل موقع
عدد أجهزة رصد السرعة المستقلة (ملاحظة: تشير أجهزة رصد السرعة إلى الإجراءات التي تُستخدم فيها الكاميرات لفترة محددة من الوقت وفي موقع معين. وتتم مراقبة عدة مركبات خلال الإجراء الواحد الذي تُستخدم فيها أجهزة رصد السرعة)	- لكل ١٠,٠٠٠ مركبة مسجلة - لكل ١٠٠,٠٠٠ فرد من سكان المنطقة - لكل ١٠٠ مليون كيلومتر تقطعها المركبات
عدد المواقع التي تُستخدم فيها أجهزة رصد السرعة	- لكل ١٠,٠٠٠ مركبة مسجلة - لكل ١٠٠,٠٠٠ فرد من سكان المنطقة - لكل ١٠٠ مليون كيلومتر تقطعها المركبات
عدد الساعات التي تُستخدم فيها كل كاميرا ومجموع الساعات التي تُستخدم فيها جميع الكاميرات	١٦٠

الجدول (٢): الإجراءات المتصلة بالأداء في استخدام الكاميرات التي لا ترصد السرعة

(المصدر: Swadley & McInerney، ١٩٩٩)

النشاطات التي لا تستخدم فيها الكاميرات	الإجراءات المتبعة في الكشف
عدد أفراد الشرطة والساعات التي يمضونها في مهام تنظيم حركة المرور (بما فيها تنفيذ الإجراءات المتصلة بفرض الالتزام بحدود السرعة المقررة)	- لكل ١٠,٠٠٠ مركبة مسجلة - لكل ١٠٠,٠٠٠ فرد من سكان المنطقة - لكل ١٠٠ مليون كيلومتر تقطعها المركبات - حسب إحصائيات حركة المرور في الموقع
المسافة التي تقطعها مركبات الشرطة التي تحمل شعار الشرطة عليها بالكيلومترات	- لكل ١٠,٠٠٠ مركبة مسجلة - لكل ١٠٠,٠٠٠ فرد من سكان المنطقة - لكل ١٠٠ مليون كيلومتر تقطعها المركبات
المسافة التي تقطعها مركبات الشرطة التي لا تحمل شعار الشرطة عليها بالكيلومترات، والتي تشارك في نشاطات تنفيذ الإجراءات المتصلة بفرض الالتزام بحدود السرعة المقررة	- لكل ١٠,٠٠٠ مركبة مسجلة - لكل ١٠٠,٠٠٠ فرد من سكان المنطقة - لكل ١٠٠ مليون كيلومتر تقطعها المركبات

يتمثل الأثر المباشر الذي يفرزه قياس النتائج في السرعة نفسها. وفي الواقع، تُعتبر البيانات المستقاة من كاميرات رصد السرعة ذات فائدة محدودة في تقييم الآثار التي تفرزها على سلوك السائقين في تجاوز حدود السرعة المقررة، وذلك لأنه يمكن الافتراض بأن هؤلاء السائقين سوف يتعرفون على المواقع التي تركَّب فيها الكاميرات ويغيرون السلوك الذي اعتادوا عليه في تجاوز السرعة. وفي هذا السياق، تُعتبر الإجراءات السرية المتبعة في رصد حالات تجاوز السرعة ضرورية من أجل الحصول على بيانات صحيحة ودقيقة حول سلوك السائقين في تجاوز السرعة المقررة في الحالات التي لا يجري فيها تنفيذ الإجراءات المتصلة بفرض الالتزام بحدود السرعة المقررة.

ويبين التقرير الصادر عن مشروع (SafetyNet) مؤشرات الأداء في السلامة على الطرق، حيث تستعرض النظريات التي يسوقها هذا التقرير المزيد من التفاصيل حول الطريقة المثلى التي يجب تطبيقها في تحديد أداة موثوقة لقياس السرعة. تكتسب الإجراءات الكفيلة بفرض الالتزام بحدود السرعة فعاليتها ونجاعتها إذا كانت تنطوي على أهداف محددة ومعايير تضمن تحقيق النجاح في تطبيقها، بالإضافة إلى متابعتها من ناحية إجراءاتها والنتائج التي تفضي إليها.

المادة التدريبية (٤-٤)

ورقة عمل حول وثيقة المفوضية الأوروبية فيما يتعلق بإجراءات متابعة الأداء، والنتائج والمخرجات

ورقة عمل: حلل الوثيقة في **المادة التدريبية (٤-٣)** مقتطفات من وثيقة المفوضية الأوروبية حول النقل والمواصلات والأمان على الطرق: الإجراءات المتصلة بمتابعة الأداء، والنتائج والمخرجات في مجموعتك ودوّن إجاباتك على الأسئلة.

يجب تدوين إجاباتك على الأسئلة رقم ٢ و٣ و٤ في اللوحات الورقية القلابة، لتعليقها على الحائط وتكون متاحة لكي يتابعها المشاركون قبل نهاية الجلسة.

١. كخطوة أولى، دعنا نحدد ونميز على النحو الواجب، مؤشرات المدخلات والمخرجات والنتائج والتأثير التي تظهر في الوثيقة. وقد أكملنا الجدول التالي بالفعل لمساعدتك في التركيز على محتويات كل مؤشر، ولكن يمكنك الرجوع إلى الوثيقة للوصول إلى المزيد من الفهم المتعمق:

مؤشرات المدخلات	مؤشرات المخرجات	مؤشرات النتائج	مؤشرات الأثر
• عدد ضباط الشرطة العاملين في خدمة المرور • عدد الكيلومترات التي تقطعها مركبات شرطة المرور التي تحمل علامات • عدد الكيلومترات التي تقطعها مركبات شرطة المرور التي لا تحمل علامات	• إجمالي عدد الساعات التي تقوم فيها شرطة المرور بتنفيذ الإجراءات المتصلة بفرض الالتزام بحدود السرعة • عدد الساعات التي تعمل بها كاميرا مراقبة السرعة • عدد كاميرات فحص السرعة المنفصلة • عدد المواقع التي يوجد بها كاميرات فحص السرعة • عدد السيارات التي فحصتها شرطة المرور • عدد غرامات تخطي السرعة (المخالفات) التي أصدرها ضباط شرطة المرور • عدد الدعاوى القضائية الناتجة عن الأنشطة التي تقوم بها الشرطة على الطريق	• النسبة المئوية للمركبات التي تتخطى حدود السرعة	• عدد حوادث المرور

٢. في الإطار الحقيقي لعملك الخاص، ما هي أسهل المؤشرات التي يمكن قياسها؟ هل هي من بين مؤشرات المُدخلات أم المُخرجات أم النتيجة؟

٣. ما هي مؤشرات النتائج المثالية في مجال عملك في هذه الدولة وما هي المتطلبات اللازمة لقياسها والتي لا تتوفر حاليًا؟

٤. لتحقيق النتائج المقترحة في السؤال رقم ٣، ما هي المدخلات التي يجب توفيرها وتحديد تكلفتها؟

الرقابة المالية في القطاع الأمني
رزمة أدوات للمدربين
© مركز جنيف للرقابة اليمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٥

DCAF
مركز لتطوير القطاع الأمني وسيادة القانون

المادة التدريبية (٤-٥)

مقتطفات من الوثيقة الصادرة عن حكومة الولايات المتحدة الأمريكية: أمثلة حول مؤشرات قياس الأداء في وزارتيّ الداخلية والعدل[٥]

أمثلة حول مؤشرات قياس الأداء في وزارتيّ الداخلية والعدل

الجدول (١): وزارة الداخلية

البرنامج	مؤشرات قياس الأداء	الشرح
إدارة المتنزهات الوطنية (National Park Service (NPS)): إدارة المرافق	النتيجة حالة المرافق: حالة المباني الرئيسية التابعة لإدارة المتنزهات الوطنية حسب قياسها في مؤشر حالة المرفق	تكمن الغاية من هذا البرنامج في المحافظة على المرافق، والطرق وممرات المشاة بحيث يتسنى للأمريكيين التمتع بالمتنزهات الوطنية في هذه الآونة وفي المستقبل. ويستند هذا المؤشر إلى معيار قياسي مخصص لمتابعة حالة المرافق. ويقيس مؤشر حالة المرافق نسبة تكلفة الصيانة المؤجلة إلى القيمة الحالية لاستبدال أصل من الأصول الموجودة. فكلما قلت هذه النسبة، كانت حالة الأصل المعني أفضل. ولكل فئة من فئات الأصول (كالمباني والطرق وممرات المشاة) مرجعية مختلفة تبين مستواها في مؤشر حالة المرافق، سواء كانت حالتها جيدة أم مقبولة أم رديئة. ويُعدّ هذا المؤشر نموذجيًا لأنه يتيسر فهمه ويمكن إعادة إنتاجه وتطبيقه على أنواع عديدة من الأصول وعلى مستويات عديدة من النشاطات. كما يركز هذا المؤشر على مسألة مهمة – وهي صيانة أصول المتنزهات – ويمكن استخدامه مع مرور الوقت لغايات تتبُّع التغيرات التي تطرأ على حالتها. وبالنسبة إلى المباني وأنواع محددة أخرى من الأصول، يمكن مقارنة النتائج مع المرجعيات المعتمدة في القطاع الخاص.

٥ المصدر: US Government: *Expect More Programme: Examples of Performance Measures: Department of the Interior and Department of Justice*, pp. 18-19.

الجدول (٢): وزارة العدل

البرنامج	مؤشرات قياس الأداء	الشرح
دائرة مسؤولي الأمن القضائي بالولايات المتحدة (State Marshals Service) – برنامج اعتقال الفارين من وجه العدالة	النتيجة النسبة المئوية لإجمالي عدد الفارين من وجه العدالة، ممن أُلقي القبض عليهم أو أُسقطت التهم عنهم، على المستوى الفيدرالي	تنطوي المهمة الرئيسية التي تضطلع بها دائرة مسؤولي الأمن القضائي في الولايات المتحدة على حماية المحاكم الفيدرالية وضمان مزاولة الجهاز القضائي عمله بصورة فعالة وناجعة. ويعمل برنامج اعتقال الفارين من وجه العدالة على تحديد مواقع هؤلاء الأشخاص وإلقاء القبض عليهم بأقصى قدر ممكن من السرعة وتوخي السلامة من أجل المحافظة على نزاهة الجهاز القضائي، والارتقاء بمستوى الأمن العام والتأكد من عدم تعرض المواطنين للمزيد من مخاطر الجرائم التي يرتكبها هؤلاء الأفراد. ويشتمل هذا المؤشر على: الاعتقال المادي، أو الاعتقال الموجه، أو الاستسلام، والتسريح، أو الاعتقال من قبل جهاز آخر، أو إصدار مذكرة اعتقال واحتجاز الفار من وجه العدالة. ويتم الحصول على البيانات التي ترصد هذا المؤشر من شبكة معلومات المذكرات القضائية (Warrant Information Network (WIN))، حيث يجري التحقق منها من خلال المركز الوطني لمعلومات الجرائم (National Crime Information Center (NCIC)). وتستطيع جميع المقاطعات الـ94 الوصول إلى هذه المعلومات والاطلاع عليها. كما يتم تحديث هذه المعلومات بصورة دورية.
إدارة المشروبات الكحولية والتبغ والأسلحة النارية والمتفجرات (Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF)): برامج الأسلحة النارية – الإستراتيجية المتكاملة لتقليص أعمال العنف	النتيجة نسبة المدن التي ترتفع فيها معدلات الجريمة على المستوى الوطني، وتقليص نسبة جرائم العنف التي تُرتكب باستخدام الأسلحة النارية	يسعى هذا البرنامج إلى معالجة جرائم العنف التي تُرتكب باستخدام الأسلحة النارية من خلال الاستعانة بالاختصاص الذي يمنحه القانون لإدارة المشروبات الكحولية والتبغ والأسلحة النارية والمتفجرات، والخبرات التي تتمتع بها، في إقصاء الجناة الذين يرتكبون أعمال العنف عن المجتمعات المحلية في البلاد، ومنع الأشخاص المنوعين من اقتناء الأسلحة النارية. ويكمن المؤشر الرئيسي الذي يرصد مدى كفاءة هذا البرنامج وفعاليته فيما إذا كانت جرائم العنف التي تُرتكب باستخدام الأسلحة النارية قد تراجعت في المدن التي تسجل أعلى معدلات الجريمة لكل شخص، والتي يتواجد فيها موظفو إدارة المشروبات الكحولية والتبغ والأسلحة النارية والمتفجرات. ويتم إعداد تحليل إضافي لفهم العلاقة القائمة بين التغيرات التي تطرأ على وقوع جرائم العنف والتدابير التي تتخذها الإدارة المذكورة من خلال برنامجها الذي تنفذه على أساس الإستراتيجية المتكاملة لتقليص أعمال العنف. ويجري الحصول على البيانات التي ترصد هذا المؤشر من قاعدة بيانات تقارير الجريمة الموحدة التي يشغّلها مكتب التحقيقات الفيدرالي. وتُجمع هذه البيانات كل سنة، مع أن جمعها يتأخر لسنتين.

المادة التدريبية (٤-٦)

ورقة عمل حول وثيقة حكومة الولايات المتحدة – أمثلة حول مؤشرات قياس الأداء في وزارتيّ الداخلية والعدل

ورقة العمل: حلِّل الوثيقة التي تشملها **المادة التدريبية (٤-٥)**: مقتطفات من الوثيقة الصادرة عن حكومة الولايات المتحدة الأمريكية والتي تستعرض أمثلة حول مؤشرات قياس الأداء في وزارتيّ الداخلية والعدل في مجموعتك ودوِّن إجابات المجموعة عن الأسئلة الواردة أدناه.

ويجب تدوين الإجابات عن الأسئلة (٢، و٣ و٤) على ورقة واحدة أو أكثر من الورق القلاب، من أجل تعليقها على الحائط وإتاحة الفرصة للمشاركين الآخرين للاطلاع عليها في نهاية اللقاء التدريبي.

١- بادئ ذي بدء، دعونا نحدد مؤشرات النتائج التي ترد في الوثيقة والمصدر الذي يأتي منه كل مؤشر، بما يسمح لنا بتتبعه على أساس متواصل. وقد عبّأنا الجدول التالي لمساعدتكم على التركيز على محتوى كل مؤشر على حدة، ولكن يمكنكم الرجوع إلى الوثيقة للوقوف على فهم أعمق للمؤشرات المذكورة.

اسم البرنامج	مؤشرات النتائج	مصدر المؤشرات
إدارة المرافق التابعة لإدارة المتنزهات الوطنية	حالة المرافق الرئيسية التابعة لإدارة المتنزهات الوطنية (المساكن والطرق وممرات المشاة في المتنزهات الوطنية الأمريكية) حسب قياسها في مؤشر حالة المرفق	يقيس مؤشر حالة المرافق نسبة تكلفة الصيانة المؤجلة إلى القيمة الحالية لاستبدال أصل من الأصول الموجودة. فكلما قلت هذه النسبة، كانت حالة الأصل المعني أفضل. وهذا المؤشر هو معيار قياسي أمريكي.
برنامج اعتقال الفارين من وجه العدالة	النسبة المئوية لإجمالي عدد الفارين من وجه العدالة على المستوى الفيدرالي، بمعنى الجناة الذين يشملهم القانون الفيدرالي الأمريكي، ممن هربوا من السجن أو المحكمة	يتم الحصول على البيانات التي ترصد هذا المؤشر من شبكة معلومات المذكرات القضائية، حيث يجري التحقق منها من خلال المركز الوطني لمعلومات الجرائم
برامج الأسلحة النارية – الإستراتيجية المتكاملة لتقليص أعمال العنف	نسبة المدن التي ترتفع فيها معدلات الجريمة على المستوى الوطني، وتقليص نسبة جرائم العنف التي تُرتكب باستخدام الأسلحة النارية	قاعدة بيانات تقارير الجريمة الموحدة، التي يشغّلها مكتب التحقيقات الفيدرالي

٢- في السياق الواقعي الذي تؤدون في أعمالكم، ما البرامج التي تشكّل فيها مؤشرات النتائج أسهل المؤشرات التي يمكن تحديدها؟

٣- ما المصدر الذي يمكن اعتماده لتتبّع وتوثيق مؤشرات النتائج التي حددتموها في السؤال السابق؟ ما هو نظام المعلومات أو قاعدة البيانات الأخرى التي قد تعتبر ضرورية لقياس تلك المؤشرات، إن لم يكن مثل هذا النظام أو القاعدة موجودة؟

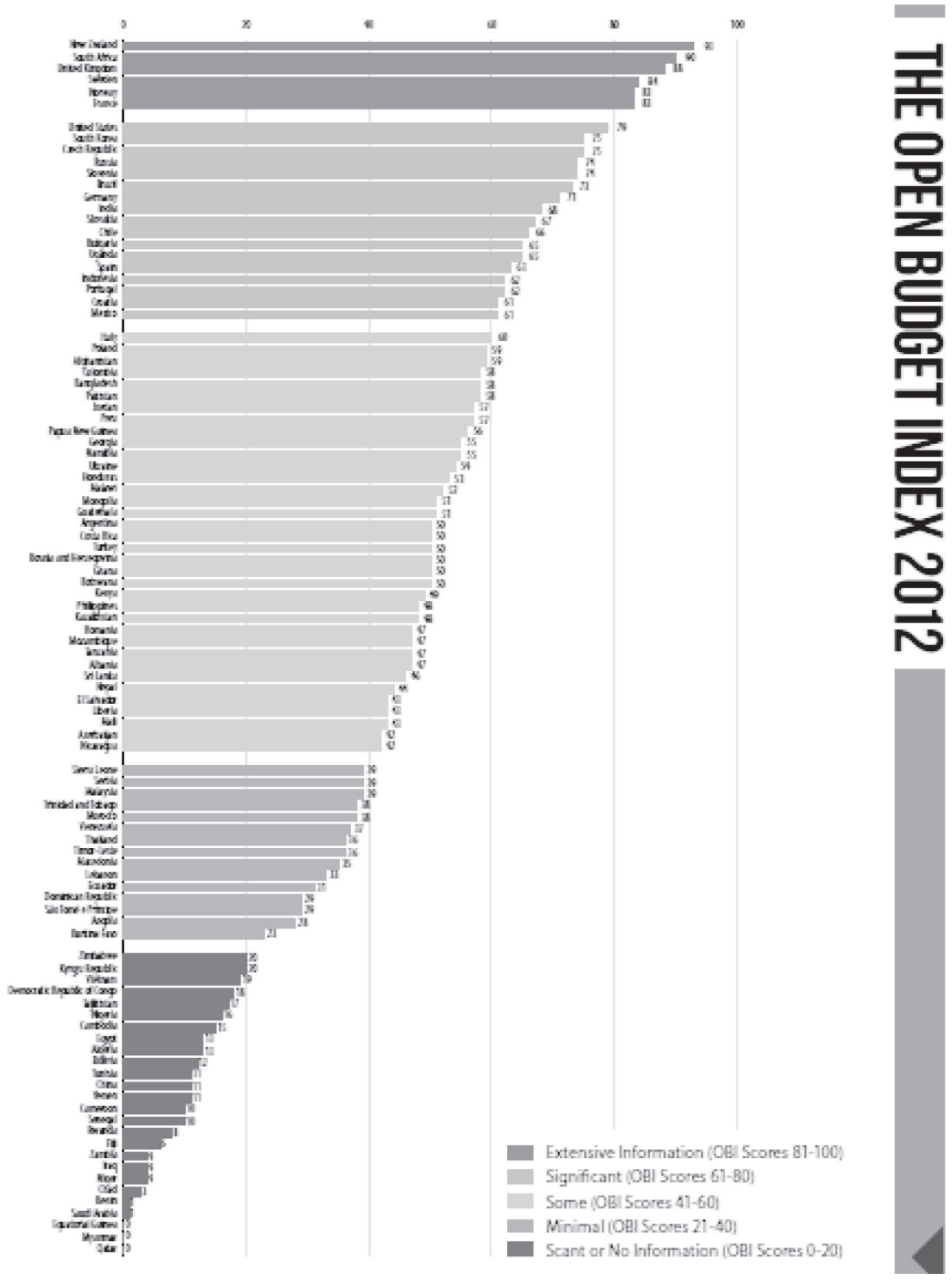
٤- لتحقيق النتائج المقترحة في الجزئية الثالثة أعلاه، ما المدخلات التي يجب توفيرها وكيف يمكن تقدير تكلفتها؟

© مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٥

المادة التدريبية (٤-٧)

تقرير مسح الموازنة المفتوحة للعام ٢٠١٢: وثائق رئيسية حول مؤشر الموازنة المفتوحة وترتيب الدول عليه[٦]

مؤشر الموازنة المفتوحة للعام ٢٠١٢



[٦] International Budget Partnership. *Open Budget Survey 2012*. Washington: International Budget Partnership, 2012, pp.7, 14-15 and 48: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf (accessed on 13 February 2015).

© مركز جنيف للرقابة اليمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٥

«لا يُنشر الكثير من الوثائق المهمة على الإطلاق»

تحدد المعايير والممارسات الدولية ثماني وثائق رئيسية ينبغي لجميع الحكومات نشرها في مراحل مختلفة من دورة الموازنة. وفي هذا السياق، يتكفل مؤشر الموازنة المفتوحة بقياس ما إذا كانت الحكومات تنشر هذه الوثائق على الملأ في الوقت المقرر أم لا، إلى جانب تقييم مستوى التفاصيل التي تشملها المعلومات الواردة في كل وثيقة منها.

وخلال مرحلة تحضير الموازنة، يجب على الحكومات أن تنشر:

- **بيان ما قبل الموازنة**، الذي يشمل الافتراضات المستخدمة في إعداد الموازنة، من قبيل إجمالي الإيرادات المتوقعة، والنفقات، ومستويات الدين والنفقات العامة المرصودة للقطاعات.
- **مشروع الموازنة الذي تضعه السلطة التنفيذية**، والذي يستعرض الخطط التفصيلية التي تعدها الحكومة، من ناحية الأولويات السياساتية والموازنات المرصودة لكل وزارة وهيئة حكومية، لسنة الموازنة المقبلة.

وخلال مرحلة إقرار الموازنة، ينبغي للحكومة أن تنشر:

- **الموازنة المقرّة**. وتمثل هذه الموازنة الوثيقة القانونية التي تشتمل على تفويض السلطة التنفيذية بتنفيذ الإجراءات السياساتية التي تتضمنها الموازنة. وتتولى السلطة التشريعية إصدار الموازنة المقرة بعد أن تصادق على مشروع الموازنة الذي ترفعه السلطة التنفيذية إليها (وبعد أن تُدخل التعديلات المطلوبة عليها في بعض الحالات).

وخلال مرحلة تنفيذ الموازنة، يتعين على الحكومة أن تنشر:

- **التقارير خلال السنة**. وتشمل هذه التقارير المعلومات حول الإيرادات المحصلة والنفقات الفعلية والديون الحاصلة في فترة معينة. وبصفة عامة، تصدر هذه التقارير على أساس شهري أو ربعي.
- **مراجعة نصف سنوية**، تشتمل على تلخيص لبيانات الموازنة الفعلية التي تغطي الشهور الستة الأولى من السنة (الإيرادات، والنفقات والديون)، وإعادة تقييم الافتراضات الاقتصادية التي أُعدَّت الموازنة على أساسها في بادئ الأمر وتعديل معطيات الموازنة التي تغطي الشهور الستة المتبقية بناءً على ذلك.
- **تقرير نهاية السنة**، الذي يبين وضع الحسابات الحكومية في نهاية السنة المالية. ومن الناحية النظرية، يشتمل هذا التقرير على تقييم لمدى التقدم الذي أحرزته الحكومة نحو تحقيق الأهداف السياساتية التي تحددها الموازنة المقرة.

وخلال مرحلة التدقيق، يجب على الحكومة أن تنشر:

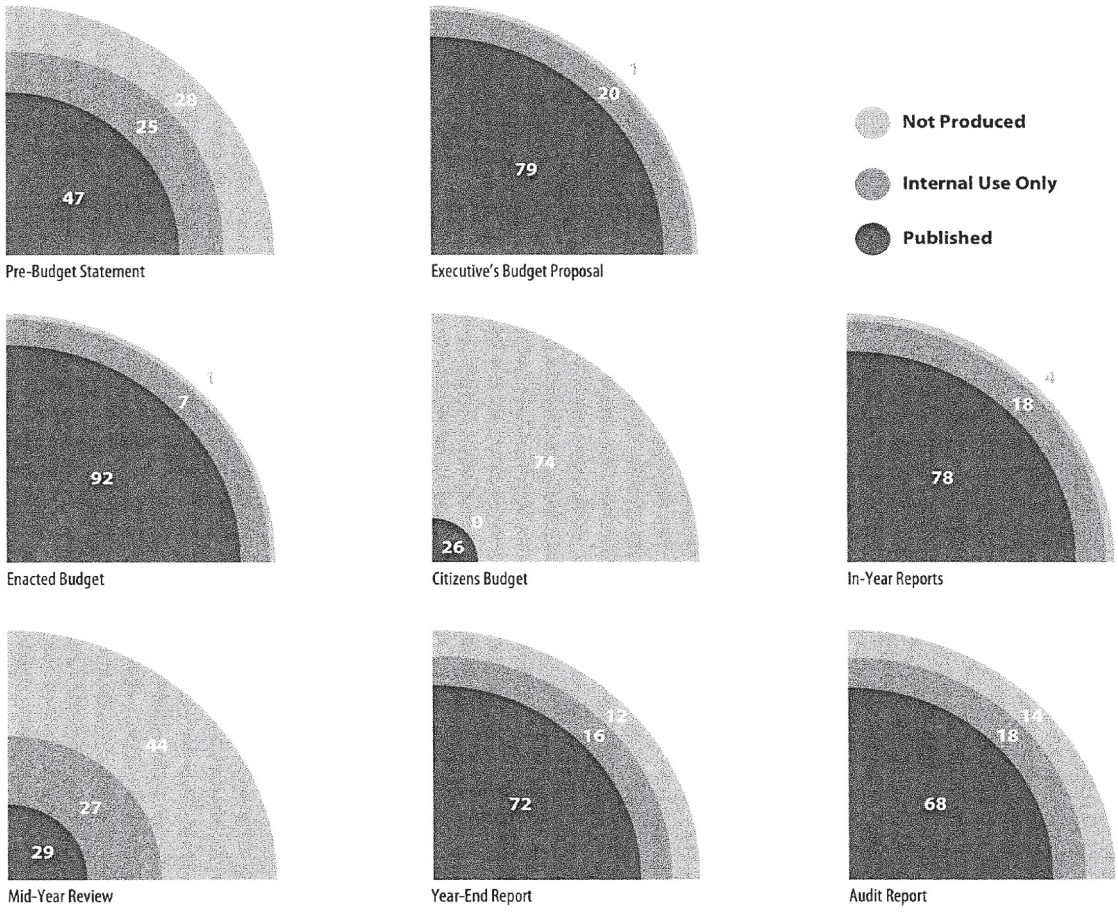
- **تقرير التدقيق** الذي تقيّم فيه المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات الأداء المالي للحكومة خلال سنة الموازنة السابقة. كما تغطي أعمال التدقيق هيئات بعينها وجوانب غير مالية من أداء السلطة التنفيذية.

وفضلًا عن هذه الوثائق، ينبغي للحكومات أن تنشر **الموازنة الموجهة إلى عموم المواطنين**، وهي عبارة عن نسخة مبسطة من وثيقة الموازنة، وترد في لغة غير تقنية وفي صيغة يسهل الاطلاع عليها وقراءتها، بحيث تيسر للمواطنين فهم الخطط والإجراءات التي تنفذها الحكومة خلال سنة الموازنة والمشاركة فيها. وبينما تُنشر هذه الوثيقة التي تغطي مشروع الموازنة التنفيذية أو الموازنة المقرة في معظم الأحيان، يجب نشر نسخ غير تقنية من أي من، أو جميع، الوثائق المذكورة أعلاه وإتاحة الاطلاع عليها لعموم المواطنين.

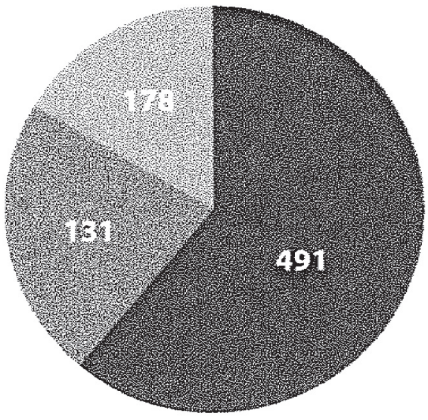
وفي هذا السياق، تشير الأخبار المبشرة التي يحملها مسح الموازنة المفتوحة للعام ٢٠١٢ أن أكثر من ثلثيّ الحكومات تنشر خمسًا من ثماني وثائق من وثائق الموازنة الرئيسية المذكورة أعلاه. ومن جملة هذه الوثائق أهم وثيقة، وهي مشروع الموازنة الذي تضعه السلطة التنفيذية، حيث تنشرها ٧٩ دولة، من أصل ١٠٠ دولة شملها المسح. كما تتضمن هذه الوثائق الموازنة المقرة (التي تنشرها ٩٢ دولة). وتنشر ٧٨ دولة التقارير خلال السنة، وتنشر ٧٢ دولة تقرير نهاية السنة، وتنشر ٦٨ دولة أخرى تقرير التدقيق. وعلى الرغم من أن معظم الدول تنشر هذه الوثائق، تقتضي الضرورة ألا يغيب بالنا أنه يتعين على الدولة كافة أن تصدرها وتنشرها. وينسحب هذا الأمر على نحو خاص على مشروع الموازنة الذي تعده التنفيذية، حيث ما تزال ٢١ دولة متخلفة عن نشره.

وينشر ما يقل عن نصف الدول التي شملها المسح الوثائق الرئيسية الثلاث الأخرى، وهي بيان ما قبل الموازنة (٤٧ دولة)، والمراجعة نصف السنوية (٢٩ دولة) والموازنة الموجهة إلى عموم المواطنين (٢٦ دولة). ويكمن أبلغ الآثار التي يخلفها الإحجام عن نشر هذه الوثائق في الحيلولة بين المواطنين في معظم الدول المذكورة وبين فهم المقاصد التي ترمي إليها الحكومة في سياسة موازنتها وإجراءاتها، من قبيل الإجراءات المتصلة بالتصويبات نصف السنوية.

الجدول (٢): لا تنشر الدول العديد من وثائق الموازنة على الرغم من إصدار عدد كبير منها لغايات الاستخدام الداخلي



© مركز جنيف للرقابة اليمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٥



All Eight Budget Documents in the 100 Countries Surveyed

جدول: يقيس مؤشر الموازنة المفتوحة نشر المعلومات في الوقت المقرر في جميع مراحل عملية إعداد الموازنة

وثيقة الموازنة	المواعيد النهائية المقررة لنشر الوثائق «العامة»
بيان ما قبل الموازنة	يجب نشر هذا البيان قبل شهر واحد على الأقل من تقديم مشروع الموازنة التنفيذية إلى السلطة التشريعية لدراسته.
مشروع الموازنة التنفيذية	من الناحية النظرية، يجب نشر هذا المشروع في نفس الوقت الذي يُرفع فيه إلى السلطة التشريعية، كما ينبغي نشره، كحد أدنى، في ذات الوقت الذي تدرسه السلطة التشريعية فيه وقبل أن تقره. ولا يمكن في أي حال من الأحوال اعتبار مشروع الموازنة «متاحًا للعموم» بعد مصادقة الهيئة التشريعية عليه.
الوثيقة المعززة لمشروع الموازنة التنفيذية	يجب نشر هذه الوثيقة في نفس الوقت الذي يُعدّ فيه مشروع الموازنة التنفيذية، أو في وقت قريب منه.
الموازنة المقرة	يجب نشر الموازنة المقرة في موعد لا يتجاوز ثلاثة أشهر من مصادقة السلطة التشريعية عليها.
الموازنة الموجهة لعموم المواطنين	يجب نشر هذه الموازنة، إذا كانت عبارة عن نسخة مبسطة من مشروع الموازنة الذي تضعه التنفيذية، في نفس الوقت الذي يُنشر فيه مشروع الموازنة التنفيذية «المتاحة للعموم». أما إذا كانت هذه الموازنة عبارة عن نسخة مبسطة من الموازنة المقرة، فينبغي نشرها في نفس الوقت الذي تُنشر فيه الموازنة المقرة «المتاحة للعموم».
التقارير الصادرة خلال السنة	يتعين نشر هذه التقارير في موعد لا يتجاوز ثلاثة أشهر من انتهاء الفترة التي يغطيها كل تقرير منها.
المراجعة نصف السنوية	يجب نشر هذه المراجعة في موعد لا ثلاثة أشهر من انتهاء الفترة التي تغطيها.
تقرير نهاية السنة	يجب نشر هذا التقرير في موعد لا يتجاوز سنتين من نهاية السنة المالية (الفترة التي تغطيها المراجعة).
تقرير التدقيق	يجب نشر هذا التقرير في موعد لا يتجاوز سنتين من انتهاء السنة المالية (الفترة التي يغطيها هذا التقرير).

المادة التدريبية (٤-٨)

ورقة عمل حول تقرير مسح الموازنة المفتوحة للعام ٢٠١٢

انظر إلى قائمة مؤشر الموازنة المفتوحة الوارد في الجزء الأخير من **المادة التدريبية (٤-٧)**: «تقرير مسح الموازنة المفتوحة للعام ٢٠١٢: وثائق رئيسية حول مؤشر الموازنة المفتوحة وترتيب الدول عليه». ويشتمل هذا الجدول على الوثائق التي ينبغي للحكومة أن تنشرها على الملأ وفقًا للمعايير الدولية بشأن شفافية الموازنة والرقابة عليها.

ادرس كل وثيقة من الوثائق الواردة في هذا الجدول، وراجِع الصفحتين الأوليين من هذه المادة التدريبية للاطلاع على تعريف هذه الوثائق، إذا استدعى الأمر ذلك. وانظر مع أعضاء مجموعتك فيما إذا كان يجري إعداد هذه الوثائق ونشرها في السياق الحالي الذي تؤدي فيه عملك:

- من يتولى المسؤولية عن إعداد هذه الوثائق ونشرها؟
- هل يجري الالتزام بالمواعيد النهائية المقترحة في الوثيقة في سياق عملك؟
- إن لم تكن هذه الوثائق موجودة، ما الإجراءات المطلوبة لإعدادها وتجهيزها؟
- ومع غياب هذه الوثائق، ما الإجراءات التي يمكن تنفيذها في الوقت الراهن لتعزيز مستوى الرقابة العامة على دورة الموازنة؟
- ما المرتبة التي يستطيع بلدك إحرازها على مؤشر الموازنة المفتوحة؟

وثيقة الموازنة المتاحة للعموم	الموعد النهائي الموصى به للنشر	هل توجد هذه الوثيقة في سياق عملك الحالي؟	إن لم تكن هذه الوثيقة موجودة، ما الموعد النهائي المقرر لنشرها؟ وفي حال غيابها، ما الإجراءات البديلة التي يمكن إنفاذها لتعزيز الرقابة العامة على دورة الموازنة؟
بيان ما قبل الموازنة	قبل شهر واحد على الأقل من تقديم مشروع الموازنة التنفيذية إلى السلطة التشريعية		
مشروع الموازنة التنفيذية	يُنشر في نفس الوقت الذي يرفع فيه إلى البرلمان		
الوثائق المعززة لمشروع الموازنة التنفيذية	في نفس الوقت الذي يُعدّ فيه مشروع الموازنة التنفيذية أو في وقت قريب منه		
الموازنة المقرة	في موعد لا يتجاوز ثلاثة أشهر على الأقل من مصادقة السلطة التشريعية عليها		

الموازنة الموجهة لعموم المواطنين	هذه الموازنة عبارة عن نسخة مبسطة من مشروع الموازنة الذي تضعه التنفيذية أو الموازنة المقرة، لتيسير إجراء المشاورات مع السكان. وتنشر هذه الموازنة في نفس الوقت الذي تنشر فيه الوثيقة التي يفترض فيها أن تلخصها		
التقارير الصادرة خلال السنة	بعد ثلاثة أشهر على الأقل من انتهاء الفترة التي يغطيها كل تقرير منها		
المراجعة نصف السنوية	بعد ثلاثة أشهر من انتهاء الفترة التي تغطيها		
تقرير نهاية السنة	بعد سنتين على الأقل من نهاية السنة المالية		
تقرير التدقيق	بعد سنتين على الأقل من نهاية السنة المالية		

مرجع المدرب (٤-١)

إجابات الاختبار القبلي: دورة الموازنة والقطاع الأمني

١- "لا تشمل إجراءات إعداد الموازنة سوى تقديرًا لتكاليف المدخلات التي تحتاج المؤسسة التي أعمل فيها إليها لكي تنجز الأعمال المنوطة بها (الرواتب، والمعدات، والسفريات، ومخزون الذخائر ومكوناتها، وغيرها). وليست لأهداف هذا العمل أي علاقة بالموازنة". صح أم خطأ؟

(أ) صح

(ب) خطأ

الإجابة الصحيحة هي (ب). فهذا الافتراض خاطئ بالتأكيد. فالموازنة وثيقة سياساتية أساسية تعبّر عن التوازن بين الأولويات السياسية المتضاربة في سياق يرتبط بشح الموارد (في العادة). وليست الموازنة سوى أداة محاسبية. ونتيجة لذلك، تشكل الأهداف التي يسعى القطاع العام إلى إنجازها في أعماله قواعد متينة ترتكز إجراءات إعداد الموازنة الحكومية عليها.

٢- "أنت الموظف المالي الرئيسي في مؤسسة الشرطة. وقد وجدتَ أن الغرامات المفروضة على المخالفات المرورية لا تُرفع إليك. ما رأيك؟" (اختر الخيار الأنسب من وجهة نظر الإدارة المالية)

(أ) تخبر زملاءك بوجوب الإبلاغ عن هذه الإيرادات وتسليمها إليك. فأنت لن تتمكن من إعداد موازنة مناسبة للشرطة إن لم تأخذ هذه الإيرادات في عين الاعتبار. وبالتأكيد، تستطيع مؤسسة الشرطة استخدام هذه الأموال وفقًا لأحكام القانون.

(ب) لماذا تلقي بالًا لهذه المسألة، فالقانون لا يجيز للشرطة أن تستخدم الإيرادات المحصلة من المخالفات المرورية لتغطية احتياجاتها العملياتية.

(ج) تخبر زملاءك بوجوب الإبلاغ عن هذه الإيرادات وتسليمها إليك، على الرغم من أنه لا يُفترض بها أن تشكل جزءًا من موازنة الشرطة. ومع ذلك، لا تستدعي الضرورة إثباتها في دفاتر مستقلة. وبالطبع، تستطيع مؤسسة الشرطة استخدام هذه الأموال وفقًا لأحكام القانون.

الإجابة الصحيحة هي (أ). فالموازنة عبارة عن وثيقة شاملة، تتضمن جميع الإيرادات والنفقات، بما فيها الإيرادات التي تحصّلها إدارة من الإدارات وتستخدمها هذه الإدارة نفسها. ومن شأن التخلف عن إثبات هذه الإيرادات في الموازنة أن يشكل تقصيرًا يعرض الإدارة التي تقع فيه للمساءلة: فقد يتولد ما يحمل السلطات المسؤولة عن إقرار الموازنة والرقابة عليها، من قبيل البرلمانات أو محاكم التدقيق، على الاعتقاد الخاطئ بأن هذه الإدارة قد تؤدي عملها باستخدام تمويل يقل عن الموارد المرصودة لها في الواقع. وفي هذا السياق، لا تُعدّ بعض الدول ملحقات بالموازنة أو حسابات خاصة مستقلة عنها، ولكن يرد إثبات هذه الملحقات والحسابات معًا في الموازنة الرئيسية. ويفضَّل تفادي هذه الممارسة لأنها تُعتبر إما ممارسة قديمة عفا عليها الزمن أو يُحتمل إساءة استعمالها. وسوف نتطرق في لقاء قادم إلى كيفية التعامل مع المسائل التي تنطوي على السرية، ولكن حتى في هذه الحالات، لا يوصى باعتماد موازنات مستقلة أو حسابات خارج نطاق الموازنة.

٣- "أنت تساعد مدير عام الشرطة في إعداد نظام متابعة الأداء في مجال السلامة على الطرق. ومن شأن هذا النظام أن يساعد الشرطة على مراجعة مشروع موازنة السنة المقبلة." ضع الإشارة في المكان المناسب في الجدول أدناه.

مؤشر الأداء	المدخلات	المخرجات	النتائج	الآثار
متوسط عدد ساعات فرض الالتزام بحدود السرعة، والتي تتابعها الشرطة في الشهر		√		

© مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٥

متوسط عدد الأفراد المطلوب لفرض الالتزام بحدود السرعة في الشهر	√			
متوسط عدد الإصابات في الشهر نتيجة لحوادث السير				√
النسبة المئوية من المركبات التي تتجاوز حدود السرعة المقررة في الشهر على تقدير إجمالي عدد المركبات التي تسير على الطرقات			√	

٤- نعود إلى المثال أعلاه مرة أخرى. ما المؤشر الذي يمكن استخدامه بصورة مباشرة لتقييم التمويل الذي يلزم إدارة المرور في الشرطة؟

(أ) عدد الساعات

(ب) عدد الأفراد

(ج) عدد الإصابات

(د) عدد المركبات

الإجابة الصحيحة هي (ب) – عدد الأفراد (المدخلات). وبالنسبة إلى تقليص مخالفات الالتزام بحدود السرعة المقررة حتى نسبة مئوية معينة، تشكل النتيجة المتوقعة جزءًا من وثيقة من وثائق السياسات، من قبيل إستراتيجية السلامة على الطرق. ويمكن أن ترد المخرجات المطلوبة لتحقيق نسبة التخفيض المنشودة، من ناحية عدد ساعات تواجد أفراد الشرطة على الطرقات مثلًا، في خطة متعددة السنوات لتنظيم حركة السير. ويتم تحديد العدد المطلوب من أفراد الشرطة لضمان الالتزام بالعدد المحدد من الساعات في كل سنة، وكما يجري تقدير التكاليف المطلوبة، من قبيل الرواتب ووسائل المواصلات وكاميرات رصد السرعة وغيرها من الأجهزة والقرطاسية اللازمة لتحرير المخالفات وغيرها.

٥- "أنت تعمل مستشارًا لدى السكرتير الدائم لشؤون الموازنة والشؤون المالية في وزارة من الوزارات. ويسألك السكرتير عن الموعد النهائي المقرر لتقديم مشروع موازنة وزارتك لوزارة المالية. وتمتد السنة المالية من شهر كانون الثاني/يناير حتى شهر كانون الأول/ديسمبر. ما الإجابة التي تقدمها للسكرتير؟"

(أ) شباط

(ب) آذار

(ج) أيار

(د) تشرين الأول

الاختيار الأمثل هو (د) – تشرين الأول ، لأن هذا الشهر يتوافق مع الموعد النهائي الذي تضع فيه الحكومة مشروع اعتمادات الموازنة على جدول الأعمال في البرلمان. ويُعتبر شهرا شباط وآذار موعدين مبكرين في تنفيذ موازنة السنة الحالية، ويجب أن يشتمل مشروع الموازنة الجديد الذي يُرفع إلى البرلمان، في حده الأدنى، على تقييم أولي لكيفية تنفيذ موازنة السنة الحالية.

مصادر إضافية

- أندرسون، لينا، ونيكولاس ماسون ومحمد صلاح الدين، «دليل إرشادي: تعزيز الرقابة المالية في القطاع الأمني، جنيف، مركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة»، ٢٠١١، الفصل الثاني.
- Ball, Nicole, and Dylan Hendrickson. Off-Budget Military Expenditure and Revenue, London: King's College, January 2002
- Le Roux (Gen), Len. "The Military Budgeting Process. An Overview." Paper presented at the SIPRI/ ADSR Workshop on the Military Expenditure Budgeting Process, Accra, Ghana, 25-26 February 2002
- الجمعية البرلمانية التابعة لمنظمة حلف شمال الأطلسي ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، "بناء النزاهة والحد من الفساد في قطاع الدفاع خلاصة وافية لأفضل الممارسات"، بروكسل وجنيف، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة والجمعية البرلمانية التابعة لمنظمة حلف شمال الأطلسي، ٢٠١٠، الجزء الثاني – الفصل السادس، والجزء الثالث – الفصل السابع عشر.
- OECD. Best Practices for Budget Transparency. OECD Publishing, Paris, 2002.
- Rose, Aidan. Results-Orientated Budget Practice in OECD Countries, Working Paper 209. London: Overseas Development Institute, 2003.
- UNDP. Public Oversight of the Security Sector. 2008, Part II, chapter 8
- The World Bank. Public Expenditure Management Handbook. June 1998, Chapters 1-3

© مركز جنيف للرقابة اليمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٥

الملحق (أ): الأداة الرابعة

دورة الموازنة والقطاع الأمني: اللقاء التدريبي المحلي

مقدمة

أُعدّت الأهداف والمحتوى المقترح والنشاطات النموذجية والمصادر المقترحة أدناه لغايات استعراض الاقتراحات والأمثلة حول الطريقة التي يستطيع المدرب أن يعتمدها في إعداد المواد لكي تتناسب مع السياق المحلي المحدد الذي يعمل فيه.

الأهداف المتوخاة من التعلم

يملك المشاركون في اللقاء التدريبي القدرة على:

- تحليل خطوات دورة الموازنة في السياق المحلي
- تعلُّم كيفية تنفيذ موازنة القطاع الأمني في السياق المحلي

المحتوى المقترح تغطيته في اللقاء التدريبي

- موازنة القطاع الأمني في السياق المحلي
- تنفيذ الموازنة العامة في السياق المحلي
- أساسيات الموازنة العامة
- الموازنة والنظام المالي في السياق المحلي
- الرقابة على الموازنة في السياق المحلي
- الإنفاق في القطاع الأمني في السياق المحلي

الأسئلة المتخصصة

- ما هي موازنة القطاع الأمني في السياق المحلي؟
- ما الخطوات الأساسية التي تشملها دورة الموازنة، وكيف تطبَّق في السياق المحلي؟
- ما أوجه الالتقاء والترابط بين الموازنة والنظام المالي في السياق المحلي؟
- من يملك الرقابة على الموازنة في السياق المحلي، وكيف ترصد نفقات القطاع الأمني؟

نظرة عامة

المادة التدريبية المحلية (ل.٤-١): مجموعة من البيانات لتوجيه النقاش

مصادر المدرب المحلية (ل.٤-١): العرض التوجيهي – دورة الموازنة في القطاع الأمني الفلسطيني

وصف النشاطات النموذجية

اقتُبست النشاطات النموذجية التالية من المحتوى المحلي الذي أُعد لغايات استخدامه في اللقاءات التدريبية التي نُظمت في الأراضي الفلسطينية المحتلة. ونستعرض هذه النشاطات هنا باعتبارها نموذجًا يستطيع المدرب أي يعدله إذا رغب في ذلك.

النشاط الأول: نقاش – دراسة تحليل التكاليف وتحليل الإيرادات الواردة في الموازنة المحلية

الوقت: ٥٠ دقيقة

يوزع المدرب المشاركين في اللقاء التدريبي على مجموعتيّ عمل. وتدرس كل مجموعة منهما الجوانب المختلفة التي تنطوي عليها آخر الموازنات المنشورة. وتركز المجموعة الأولى على تحليل التكاليف التي تستتبعها الموازنة، بينما تعمل المجموعة الثانية على تحليل الإيرادات المرتبطة بها. وتختار كل مجموعة متحدثًا باسمها لتقديم التغذية الراجعة لجميع المشاركين في اللقاء التدريبي. ويُعتبر العرض التوجيهي في مادة **مصادر المدرب المحلية (ل.٤-١)** بمثابة مثال مقتبس عن البرامج التدريبية التي نُظمت في فلسطين ويستطيع المدرب الاطلاع عليه لغايات رفع مستوى معرفته بالسياق المحلي الذي يدرب فيه وباعتباره نموذجًا لإعداد عرض توجيهي يتناسب مع هذا السياق.

المواد التدريبية

- **المادة التدريبية المحلية (ل.٤-١):** مجموعة من البيانات لتوجيه النقاش
- **مصادر المدرب المحلية (ل.٤-١):** العرض التوجيهي – دورة الموازنة في القطاع الأمني الفلسطيني

النشاط الثاني: نقاش مفتوح يستند إلى دراسة حالة

الوقت: ٥٠ دقيقة

بناءً على التمرين السابق، تعرض المجموعتان النتائج التي خلصتا إليها أمام جميع المشاركين في اللقاء التدريبي.

ويوجه المدرب أعضاء المجموعتين خلال النقاش الذي يركز على المسألتين التاليتين:

١- ما مدى تطبيق الجوانب الأربعة التي ناقشتموها في المجموعتين في التمرين السابق في سياقكم المحلي؟ وهذه الجوانب الأربعة هي:

(١) إعداد الخطط المالية المركزية للقطاع الأمني

(٢) الهيكلية التنظيمية الشفافة التي تعتمدها وزارة الدفاع و/أو وزارة الداخلية

(٣) وجود إستراتيجية للقطاع الأمني أو ورقة سياساتية لهذا القطاع

(٤) رفع التقارير المالية الدورية إلى السلطات الإدارية والرقابية المختصة.

٢- هل تساندون العمل على تعزيز الشفافية والمساءلة في إعداد موازنات القطاع الأمني في سياقكم المحلي؟ وهل بإمكانكم اقتراح إجراءين عمليين حول الطريقة التي يمكن بها تحقيق هذين الأمرين (حيث يطلب المدرب من كل مشارك في النقاش أن يقدم اقتراحين في مداخلته)؟

© مركز جنيف للرقابة اليمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٥

المادة التدريبية المحلية (ل.٤-١)

مجموعة من البيانات لتوجيه النقاش

تُستخدم البيانات التالية في توجيه المجموعتين من أجل تحليل آخر موازنة من موازنات القطاع الأمني في السياق المحلي، سواء من وجهة نظر تحليل التكاليف أم من وجهة نظر تحليل الإيرادات.

ومن شأن الخطوات التالية أن تسهم في الوصول إلى مستوى أفضل من الشفافية والمساءلة في الأداء الإداري والمالي في القطاع الأمني، وذلك في حال تنفيذها بطريقة شمولية وتشاركية:

١- تنظيم الجوانب الإدارية والمالية في القطاع الأمني بجميع فروعه ومكوناته وفقًا لإجراءات التخطيط المالي المركزي، مع مراعاة الصلاحيات المختلفة المنوطة بإدارات هذا القطاع على نحو شامل ومتكامل.

٢- ربط جميع مكاتب المديريات التابعة لوزارة الدفاع/وزارة المالية وفروعها وإداراتها على نحو يتسم بالشفافية ويضمن تحديد مرجعية موحدة وواضحة لجميع أجهزة القطاع الأمني من الناحيتين الإدارية والمالية.

٣- إعداد ورقة سياساتية حول القطاع الأمني وإستراتيجية قطاعية تتضمن جميع البرامج والمشاريع الحالية التي ينفذها هذا القطاع والبرامج والمشاريع الأخرى التي تلزمه.

٤- إعداد التقارير المالية الدورية وتعميمها على هيئات الرقابة الداخلية والخارجية.

ويمكن تصنيف التكاليف المخصصة للقطاع الأمني إلى فئتين على النحو التالي، حيث يمكن استخدام هذين التصنيفين كمرجعية من أجل تفادي التضارب بين الشفافية والسرية:

- تتضمن الفئة الأولى التكاليف العمومية المرصودة للقطاع الأمني، والتي تُرفع إلى البرلمان والهيئات المختصة الأخرى على نحو يتسم بالشفافية المطلقة.
- وتشمل الفئة الثانية الاعتمادات السرية التي يمكن مراجعتها من خلال لجنة مختصة بالشؤون الأمنية.

© مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٥

مصادر المدرب

مصادر المدرب المحلية (ل.٤-١): العرض التوجيهي – دورة الموازنة في القطاع الأمني الفلسطيني

الموازنة في القطاع الامني الفلسطيني

د. نصر عبد الكريم

آذار، 2014

1. لمحة عامة

- ✓ تخصص فلسطين جزء كبير من موازنتها للقطاع الأمني
- ✓ ويجب أن يؤخذ بعين الاعتبار أن فلسطين لا تشبه غيرها من الدول بسبب وضعها الخاص الناجم عن إستمرار الاحتلال الاسرائيلي.
- ✓ فالتجربة الفلسطينية على صعيد الانفاق الأمني النظامي أو الرسمي، لا زالت غضة وغير ناضجة بعد، ولم يجري تقييم شمولي وموضوعي لهذه التجربة.

© مركز جنيف للرقابة اليمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٥

2. الاطار القانوني والمؤسسي الناظم لمالية القطاع الأمني الفلسطيني

- قبل العام 2005، لم يكن هناك تنظيم لصلاحيات القوى الامنية من خلال تشريعات، باستثناء مديرية الدفاع المدني.
- وبعد العام 2005 حصل تطور ملموس بصدور عدد من القوانين، مثل
  - قانون الخدمة في قوى الامن رقم 8 لسنة 2005،
  - قانون المخابرات العامة رقم 17 لسنة 2005،
  - قرار بقانون بشأن الأمن الوقائي.
- ومنذ العام 2005 صدر العديد من التشريعات وانظمة العمل الحاكمة لادارة الشؤون المالية في قطاع الامن الفلسطيني بشكل مباشر أو غير مباشر. ومن ابرزها:

التشريعات التي صدرت منذ عام 2005:

- قرار رقم (4) لسنة 2007 بشأن اصدار نظام اللوازم والمشتريات للمخابرات العامة الفلسطينية.
- قرار رقم (5) لسنة 2007 بشأن اصدار النظام المالي للمخابرات العامة الفلسطينية.
- قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2007 بشان فصل الادارة المالية العامة لوزارة الداخلية عن الادارة المالية المركزية لقوى الأمن الوطني.
- مرسوم رقم (33) لسنة 2007 بشأن اعادة تنظيم مالية ورواتب العاملين في قوى الأمن.
- النظام المالي الفلسطيني لعام 2005 وتعديلاته عام 2010 والذي يشمل القطاع الامني.

3. الانفاق على القطاع الأمني الفلسطيني

- ان حجم الانفاق على القطاع الامني الفلسطيني شهد ارتفاعاً ملحوظاً في عام 2007، اذ ارتفعت نسبته من 24% من اجمالي الموازنة الجارية في عام 2005 الى حوالي 39% في 2007. واستقرت هذه النسبة في السنوات التالية عند متوسط مقداره ثلث الموازنة الجارية تقريباً.
- وتتصف الموازنة الأمنية الفلسطينية بالعمومية، فخلال مراجعة البيانات المالية الخاصة بالقطاع الأمني يتبين عدم وجود موازنات تفصيلية رسمية معلنة أو معتمدة لدى الأجهزة الأمنية.
- هذه الصفة تخول رؤساء الاجهزة الامنية بالصرف عن طريق الدفعات الدورية. كما ان النفقات النثرية تشكل نصف نفقات الاجهزة الامنية عدا الرواتب وهذه نسبة كبيرة،
- وتعطي صلاحية صرف ألنفقات التشغيلية فيها لمدراء الاجهزة دون ضوابط مقرة ومرجعيات عمل تكفل المسائلة والمراقبة.

4. خطوات اعداد الموازنة الخاصة بالقطاع الامني الفلسطيني

1. استلام وزارة الداخلية لبلاغ الموازنة من وزارة المالية وتعميمه على الاجهزة الامنية.
2. صياغة الخطة الاستراتيجية للجهاز الامني مرفقاً معه الاطار المالي متوسط المدى. إعتماد الاستراتيجية من وزارة الداخلية.
3. إعداد تصور اولي لنماذج الموازنة في كل جهاز أمني وتقديمه لدائرة الموازنة العامة/ الادارة المالية المركزية للمصادقة.
4. التشاور بين مدير الموازنة في كل جهاز ودائرة الموازنة العامة في الادارة المالية المركزية حول احتياجات الجهاز ليتم تثبيتها ضمن الموازنة الشاملة لوزارة الداخلية.

5. تسليم الموازنة الشاملة للمؤسسة الأمنية والموازنات الفرعية من دائرة الموازنة بالادارة المالية المركزية لرئيس فريق الموازنة لمراجعتها وتدقيقها والتشاور مع فريق الموازنة خاصة فيما يتعلق بالموازنات الفرعية للأجهزة.
6. تسليم الموازنة المدققة من دائرة الموازنة في الادارة المالية المركزية والمدققة من رئيس لجنة الموازنة وهو مدير عام التخطيط والتطوير الى مدير عام الادارة المالية المركزية ليتم اعتمادها بشكل نهائي.
7. سلم مدير عام الادارة المالية المركزية الموازنة لوزير الداخلية لاعتمادها.
8. تسليم نماذج الموازنة المستكملة الى وزارتي المالية والتخطيط.
9. تسليم مشروع الموازنة الجارية والتطويرية الى مجلس الوزراء لإقراره.
10. تسليم مشروع الموازنة الى المجلس التشريعي وحاليا للرئيس للاقرار والاصدار.

5. تنفيذ موازنة القطاع الأمني

✓ تستخدم دائرة الموازنة في الادارة المالية المركزية (العسكرية) الآلية التالية في عملية الصرف:

✓ لنفقات التشغيلية الاخرى (المصاريف اليومية)، يتم صرفها من الادارة المالية المركزية(العسكرية) نفسها، بناءاً على المطالبات من الإدارات المالية الفرعية للأجهزة الامنية المختلفة.

6. الرقابة المالية على القطاع الأمني الفلسطيني

اولاً: الرقابة المالية الداخلية:

ا. مديرية الرقابة والتدقيق التي تتبع وزارة المالية،

ب. وحدات التدقيق المالي الداخلي لكل جهاز،

ج. تم انشاء الادارة العامة للرقابة المالية العسكرية تحت مسمى جهاز الرقابة المالية والتدقيق لتتحمل مسؤولية الرقابة على حسابات الاجهزة الامنية.

ثانياً: الرقابة الخارجية

ا. يعتبر ديوان الرقابة المالية والادارية في السلطة الوطنية الفلسطينية الجهاز الأعلى للرقابة والتدقيق الخارجي، حيث انشئ بموجب القانون رقم 15 لسنة 2004

و يسعى الى ضمان استخدام المال العام بطريقة كفؤة وفعالة، ويستند في عمله على المعايير الدولية للتدقيق مثل معايير التدقيق الصادرة عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة (الانتوساي).

© مركز جنيف للرقابة اليمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٥

ب. **رقابة المجلس التشريعي** وهناك نوعين من الرقابة البرلمانية حسب ما جاء في قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998 هما:

1) رقابة يمارسها المجلس التشريعي أثناء تنفيذ الموازنة وذلك من خلال مراجعة وتحليل التقارير الربعية التي يجب أن تعدها وتنشرها وزارة المالية بموجب القوانين النافذة.
2) رقابة بعد التنفيذ، وهي مناقشة و اقرار الحساب الختامي للسلطة

ملاحظات:

- ✓ويمكن وصف الرقابة البرلمانية الفلسطينية على موازنة الامن أو على غيرها من الموازنات بالضعيفة،
- ✓ وقد يعود السبب في ضعف الرقابة البرلمانية على الإنفاق الأمني الفلسطيني:
  - ✓ الى عدم توفر المعلومات الكافية لدى لجنة المالية والموازنة بخصوص الانفاق الامني،
  - ✓الى عدم توفر الخبرة الكافية لدى أعضاء هذه اللجنة أو غيرها لمراجعة المعلومات المالية التي تتوفر حتى لو كانت شحيحة.

مصادر مقترحة

١. Lienert, Ian. "Role of the Legislature in Budget Processes". International Monetary Fund Technical Notes and Manuals 10/04 (April 2010), p.5. http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1004.pdf (accessed 13 February 2015).

٢. نصر عبد الكريم، وسناء الفقهاء، «الإدارة المالية في القطاع الأمني الفلسطيني»، رام الله، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، ٢٠١٠

٣. Palestinian Ministry of Local Government & UNDP Programme of Assistance to the Palestinian People (PAPP). The Unified Budgeting and Accounting System for Local Governments, Ramallah: Ministry of Local Government & UNDP-PAPP, 2005.

© مركز جنيف للرقابة اليمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٥

DCAF Head Office, Geneva
By Post:
Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)
P.O.Box 1360
CH-1211 Geneva 1
Switzerland

For Visitors:
Chemin Eugène-Rigot 2E
1202 Geneva
Switzerland

Tel: +41 (0) 22 730 9400
Fax:+41 (0) 22 730 9405

www.dcaf.ch

DCAF Beirut

Gefinor Center - Block C - 6th Floor
Clemenceau Street
Beirut
Lebanon

Tel: +961 (0) 1 738 401
Fax: +961 (0) 1 738 402

مكتب بيروت

مركز جفينور - بلوك ج - الطابق السادس
شارع كليمنصو
بيروت
لبنان

تلفون: ٤٠١ ٧٣٨ ١ (٠) ٩٦١+
فاكس: ٤٠٢ ٧٣٨ ١ (٠) ٩٦١+

DCAF Ramallah

Al-Maaref Street 34
Ramallah / Al-Bireh
West Bank
Palestine

Tel: +972 (2) 295 6297
Fax: +972 (2) 295 6295

مكتب رام الله

شارع المعارف ٣٤
رام الله / البيرة
الضفة الغربية
فلسطين

تلفون: ٦٢٩٧ ٢٩٥ (٢) ٩٧٢+
فاكس: ٦٢٩٥ ٢٩٥ (٢) ٩٧٢+

DCAF Tunis

14, Rue Ibn Zohr – 1er étage
Cité Jardins
1082 Tunis
Tunisie

Tel: +216 71 786 755
Fax: +216 71 286 865

مكتب تونس

١٤ نهج ابن زهر
شقة عدد ١ - الطابق الأول
الحدائق ١٠٨٢
تونس

تلفون: ٧٥٥ ٧٨٦ ٧١ ٢١٦+
فاكس: ٨٦٥ ٢٨٦ ٧١ ٢١٦+