مجلة جامعة الشارقة للعلوم الإنسانية والاجتماعية

اسم المقال: حوكمة الميزانية العامة في المملكة العربية السعودية
اسم الكاتب: بسام بن عبدالله البسام
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/9096
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 20:08 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الشارقة للعلوم الإنسانية والاجتماعية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

جامعة الشارقة
UNIVERSITY OF SHARJAH

مجلة جامعة الشارقة

مجلة علمية محكمة

للعلوم الإنسانية والاجتماعية



عدد B

المجلد 17، العدد 2
ربيع الثاني 1442 هـ / ديسمبر 2020م

الترقيم الدولي المعياري للدوريات 1996-2339

ديسمبر 2020م مجلة جامعة الشارقة للعلوم الإنسانية والاجتماعية المجلد 17 العدد 2 (B)
https//:doi.org/10.36394/jhss/17/2B/7

حوكمة الميزانية العامة في المملكة العربية السعودية

بسام بن عبدالله البسام[1]

تاريخ الاستلام: 23-01-2018 **تاريخ القبول: 18-10-2018**

ملخص البحث:

إن كفاءة عملية الميزانية العامة وفاعليتها تمارس دورً مهمًّا في التأثير على الأداء الحكومي ودعم جودة الخدمات العامة المقدمة للمستفيدين. كما تعد الحوكمة في القطاع العام عنصراً مهماً في التنمية البشرية والاقتصادية ومحاربة الفساد. بالمقابل، تمر المملكة بمرحلة تحول إداري واقتصادي مما يحتم إعادة النظر بالأدوات والوسائل اللازمة لتوجيه هذا التحول، مع التركيز على تطوير عملية الميزانية العامة كأحد الأدوات المهمة في توجيه عملية التحول. في هذا المقال تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي لدراسة واقع حوكمة الميزانية العامة من خلال تحليل البيانات والدراسات والتقارير المحلية والدولية، سعياً للخروج بتوصيات علمية وعملية لحوكمة الميزانية العامة في المملكة. وخلصت الدراسة إلى أن عملية الميزانية العامة في المملكة بحاجة الى تطوير لدعم كفاءة وفاعلية الميزانية، وإن أحد أهم أدوات التطوير يكمن في تطبيق مفهوم ومبادئ الحوكمة في عملية الميزانية العامة؛ بحيث يكون هذا التطبيق وفق آلية تتلاءم مع البيئة النظامية والتنظيمية السائدة في المملكة، ووفق خطة زمنية تعتمد مؤشرات قياس أداء واضحة ومحدده.

الكلمات الدالة: الميزانية العامة، الحوكمة في القطاع العام، المملكة العربية السعودية، الإصلاح المالي.

(1) كلية إدارة الأعمال - جامعة الملك سعود (الرياض - المملكة العربية السعودية)
BassamB@ipa.edu.sa

المقدمة:

الميزانية العامة هي بمثابة الدم الذي يجري في عروق الحكومة؛ حيث إن الميزانية العامة عنصر مهم في تحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية، كما أن الانفاق الحكومي هو المصدر الأساسي للإنفاق الجاري (الأجور والبدلات) والرأسمالي (المشاريع والبرامج)، وخاصة في الدول النامية. أيضاً، تمارس الجهات التشريعية والتنفيذية الحكومية دورًا كبيرًا في التنمية الاقتصادية وأداء الأعمال؛ حيث إن هذه الجهات هي من يقرّ ويراقب تنفيذ الميزانية العامة للدولة. بالمقابل، للميزانية العامة دور مهم وفعال في التنمية البشرية؛ إذ إن مخصصات الميزانية تدعم قطاعات التعليم والصحة وغيرها من أوجه دعم وتعزيز التنمية البشرية.

ومن جهة أخرى، لا يقتصر دور الميزانية العامة على التأثير في القطاع العام وإنما يتعده ليشمل القطاعات الأخرى (القطاع الخاص والقطاع غير الربحي). فمثلاً، نجد أن المشاريع الحكومية التي تمول من الميزانية العامة ينفذها القطاع الخاص غالباً، مما يعزز من خلق الفرص الوظيفية وتعزيز النمو الاقتصادي وزيادة مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي. أيضاً، ونتيجة للتوجهات الدولية من قبل الحكومات في تعزيز التنوع الاقتصادي ودعم تنوع إيرادات الدولة، فإن الميزانيات العامة اشتملت على تنويع مصادر الإيرادات وذلك بفرض الضرائب والرسوم والغرامات كجزء مهم من عملية تمويل الميزانية العامة. وعلية فإن عملية الميزانية تؤثر في النمو والتنمية الاقتصادية بشكل مباشر وغير مباشر، مثل استخدامها كأداة في تنفيذ السياسة المالية للحكومة.

أيضاً، فإن تطبيق مفهوم ومبادئ الحوكمة في القطاع العام يساهم بشكل فعال في الاستخدام الأمثل للموارد وضمان حقوق الحكومة والمواطنين على حد سواء. كما أنها تعزز من جودة الأداء الحكومي؛ إذ إن مخرجات الأداء الحكومي، وخاصة في الدول النامية، أداة فعالة للوصول إلى رفاهية المواطنين والقضاء على الفقر وتحقيق العدل والمساواة بين أفراد المجتمع. فمثلاً، يسهم تطبيق الحوكمة في القطاع العام في تعزيز مبادئ المساءلة والمحاسبة ودعم الشفافية مما يدعم جودة الأداء الحكومي. كما أن تعزيز عملية الميزانية ورفع مستوى أدائها عنصر أساسي في الحكم الرشيد للوصول إلى إدارة متميزة للمال العام تتسم بالفاعلية والكفاءة وتضمن الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة.

مما سبق يتضح أهمية عملية الميزانية العامة في إدارة شؤون الدولة من جميع النواحي الاقتصادية والاجتماعية. كما أن عملية الميزانية بما تحتويه من عمليات إعداد وإقرار وتنفيذ ورقابة، هي عمليات مهمة في محاربة الفساد وتقليل الهدر في المال العام. وعليه، وللوصول إلى عملية ميزانية تتسم بالكفاءة والفاعلية وتعزز من التنمية الإدارية والاقتصادية والبشرية،

كان لا بد من اعتماد نظام ميزانية عامة يتماشى مع التركيبة الاقتصادية والاجتماعية والتنظيمية السائد في الدولة، وذلك بتطبيق مفهوم ومبادئ الحوكمة في الميزانية العامة لضمان الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة.

أهمية الدراسة:

نظام الميزانية العامة المطبق في المملكة منذ أكثر من ستين عاماً لم يعد هو النظام الملائم لطبيعة المرحلة التي تمر بها المملكة، خاصة في ظل التحديات التي يواجهها الاقتصاد السعودي من ارتفاع في معدلات البطالة، وتحديات التحكم بمستويات التضخم، وتعثر لبعض المشاريع الحكومية، وضعف مستوى التنوع الاقتصادي، والحاجة إلى تعزيز جودة الأداء الحكومي. كما أن المؤشرات والتقارير المحلية والدولية، بالإضافة إلى تصريحات المسؤولين الحكوميين، كلها تشير إلى الحاجة الماسة إلى تطوير أساليب إدارة الميزانية العامة في المملكة؛ ونتيجة لذلك تم اعتماد برنامج التحول 2020 ورؤية المملكة 2030 بما تحتويه من إصلاحات جوهرية في الجانب الإداري والمالي والاقتصادي. لذا، فإن الدراسة الحالية تقدم قراءة لعملية الميزانية العامة، سعياً للخروج بخارطة طريق مبني على تصورات وحلول أساسها تبني وتطبيق مفهوم وعناصر الحوكمة في القطاع العام في عملية الميزانية العامة، للحصول على تنمية مستدامة وشاملة ومتوازنة.

وعليه، فإن النظام الحالي للميزانية العامة بحاجة إلى تطوير/تغيير للوصول إلى:

- الحد من الهدر في المال العام ومكافحة الفساد في الميزانية العامة (وفقاً للمؤشرات والتقارير الدولية والمحلية مستوى الهدر والفساد أعلى من المتوسطات الإقليمية والعالمية).
- الحد من تعثر وتأخر المشاريع الممولة من الميزانية العامة (وفقاً للدراسات والتقارير المحلية والدولية وتصاريح المسؤولين فإن عدد المشاريع المتعثرة في القطاع العام كبير نسبياً).
- تعزيز إنتاجية القطاع العام (وفقاً للمؤشرات والتقارير الدولية والمحلية هناك ضعف في إنتاجية ومخرجات القطاع العام في المملكة).
- تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة في خططها الاستراتيجية (الخطة الخمسية والرؤية 2030)، بكفاءة وفاعلية مثل التنوع الاقتصادي وتعزيز الكفاءة في الإنفاق العام.

الهدف من الدراسة:

تهدف الدراسة الحالية إلى تقديم قراءة تحليلية وصفية لعملية الميزانية العامة المطبقة في المملكة، ومن ثم تقديم توصيات ومقترحات مبنية على مفهوم الحوكمة في القطاع العام لتطوير ودعم كفاءة وفاعلية عملية الميزانية العامة. هذا التطوير يهدف إلى المساهمة في معالجة التحديات التي تواجه التنمية الإدارية الشاملة في المملكة، بما في ذلك تعزيز فاعلية القطاع العام ومكافحة الفساد والاستخدام الأمثل للموارد المالية والبشرية نحو تنمية مستدامة وشاملة. كما أن هذا المقال يقدم إجابات عن الأسئلة الرئيسة الآتية:

- ما واقع تطبيق المملكة لمفهوم وعناصر الحوكمة في القطاع العام في عملية الميزانية العامة؟
- ما الخطوات الواجب اتباعها لحوكمة عملية الميزانية العامة في المملكة؟

منهجية الدراسة:

هذه الدراسة تتبع المنهج الوصفي التحليلي، من خلال جمع البيانات والمعلومات من المراجع والأبحاث والدراسات وتحليل هذه المعلومات والبيانات للوصول إلى النتائج والتوصيات. حيث تقوم على تحليل كمي وكيفي للمؤشرات الاقتصادية في المملكة، بالإضافة الى أداء المملكة في مؤشرات الحوكمة ومؤشرات الأداء المالي والشفافية في الميزانية العامة. بالإضافة إلى تحليل للدراسات والتقارير المحلية والدولية بغرض فهم الواقع وتحديد المشكلة، ومن ثم تقديم اقتراحات وتوصيات لكيفية تعزيز تطبيق عناصر الحوكمة في القطاع العام في عملية الميزانية العامة في المملكة.

وقبل الانتقال إلى مناقشة موضوع البحث، لا بد من الإشارة إلى أن المقصود بعملية الميزانية في هذا المقال هو كل ما يتعلق بتحصيل الإيرادات العامة، وتخصيص المصروفات العامة، وعمليات الميزانية بينهما مثل المناقلات بين البنود. أيضاً، في متن المقال يتم استخدام مصطلح «الموازنة» و»الميزانية» بشكل تبادلي، وعلى الرغم من الجدل اللغوي حول أي من المصطلحين أدق، إلا أن أغلب المراجع تؤكد على أن الاختلاف لغوي فقط، وأن ذلك لا يؤثر على المعنى، مما يعني إمكانية استخدام أي من المصطلحين للإشارة إلى الميزانية العامة؛ كما أن المصطلح المستخدم في المملكة هو الميزانية العامة (البسام، 1439هـ؛ عصفور، 2015م). وتم ترتيب الدراسة وفقاً لما يلي، في البداية استعراض للدراسات السابقة ذات الصلة بموضوع البحث، مع التركيز على العلاقة بين الحوكمة في القطاع العام وعملية الميزانية العامة. ومن ثم مناقشة لمفهوم وعناصر الحوكمة في القطاع العام، مع استعراض لمبادئ المؤسساتية وأثرها

الإيجابي على عملية الميزانية العامة. وبعد ذلك تم تناول أبرز مفاهيم المالية العامة والميزانية العامة بالتحليل مع التركيز على أهمية الميزانية العامة كحجر زاوية في التنمية المستدامة والشاملة. كما تم تحليل واقع الحوكمة في القطاع العام والميزانية العامة في المملكة. وفي الختام، تم تقديم مجموعة من المقترحات والتوصيات والتي تشكل نواة وخارطة طريق لتعزيز حوكمة عملية الميزانية العامة في المملكة.

الإطار النظري (دراسات سابقة):

على الرغم من تعدد التطبيقات لمفهوم ومبادئ الحوكمة إلا أن التركيز في هذا المقال سوف يكون على الجانب المالي وخاصة الميزانية العامة. وفي تقرير للبنك الدولي في 2010م عن أداء المالية العامة وأسلوب إدارتها في دول الشرق الأوسط، أشار التقرير إلى وجود علاقة قوية بين معدلات الإنفاق الحكومي والمساءلة المالية من جهة ومؤشرات الحوكمة في القطاع العام من جهة أخرى. لذا، يقترح البنك الدولي ستة عناصر أساسية مبنية على مفهوم ومبادئ الحوكمة بهدف تعزز جودة أداء إدارة المالية العامة في دول الشرق الأوسط، هذه العناصر هي: مصداقية الميزانية (الدقة في التقدير والشمولية)؛ تعزيز الشفافية في جميع مراحل عملية الميزانية؛ أن يتم إعداد الميزانية استنادا إلى السياسات العامة (تتطابق مع السياسيات العامة للدولة)؛ دعم بناء أنظمة المالية العامة لتعزيز القابلية للتوقع والرقابة على تنفيذ الميزانية؛ التركيز على وضوح إجراءات المحاسبة والتسجيل والإبلاغ عن أي مخالفات مالية او إدارية؛ وتفعيل التدقيق الخارجي لضمان الحياد في إجراء الرقابة على الأداء المالي للأجهزة الحكومية (البنك الدولي، 2010م). وعلى الرغم من قلة الدراسات التي تتناول حوكمة الميزانية العامة في المملكة، سوف يتم في الجزء التالي استعراض دراسات تناولت بشكل مباشر أو غير مباشر الموضوع محل البحث، مع التركيز على مضمون ومحتوى الدراسات المتعلقة بحوكمة الميزانية العامة في المملكة. أيضاً، سوف يتم استعراض دراسات مختارة لدول تتشابه في التركيبة الاقتصادية والمالية مع المملكة وذلك بغرض الاستفادة من نتائج تلك الدراسات في فهم وتحليل حوكمة عملية الميزانية العامة في المملكة.

في دراسة البسام (1439هـ)، تم تناول مدى كفاءة وفاعلية أنظمة الميزانية العامة في المملكة؛ حيث تم توزيع استبانات على مديري الإدارات المالية في الأجهزة الحكومية في المملكة (المسؤولين الماليين)، واستقصاء آرائهم في عدد من الموضوعات ذات العلاقة بالميزانية العامة، ومنها أسئلة تتعلق بحوكمة الميزانية العامة. حيث رأى غالبية من تم استقصاؤهم أن عملية الميزانية العامة في وضعها الحالي تتبنى عناصر الحوكمة بشكل محدود مما أثر على كفاءة وفاعلية أداء الميزانية العامة. فمثلاً، يرى غالبية العينة ان مستويات الشفافية في الميزانية العامة ضعيفة، وأن مرحلة الإعداد تفتقد إلى الإجراءات العملية الدقيقة لضمان تخصيص المبالغ

اللازمة لكل جهاز حكومي وفقاً لطبيعة ومهام كل جهاز. أيضاً، غالبية من تم استقصاؤهم يرون أن مبادئ المحاسبة والمساءلة لا يتم تطبيقها بالشكل المطلوب مما أدى إلى المركزية القوية في إدارة عملية الميزانية، وفي بعض الأحيان سوء استخدام للصلاحيات. وخلصت الدراسة إلى أن تطبيق مبادئ الحوكمة في إدارة عملية الميزانية العامة مثل تعزيز مستويات الشفافية والمحاسبة والمساءلة يسهم بشكل فعال في تعزيز كفاءة أداء الاجهزة الحكومية، ويعد عنصرًا مهمًّا نحو تقليل الهدر ومحاربة الفساد ويدعم بشكل إيجابي مخرجات عملية الميزانية في المملكة (البسام، 1439هـ).

أيضاً، أجرى مجموعة من الباحثين دراسة تناولت عمليات الخصخصة في السعودية، والعلاقة بين عملية الخصخصة والميزانية العامة في المملكة (Biygautane et al., 2017)؛ حيث تم دراسة عمليات الخصخصة بمختلف أشكالها وأنواعها والتي تمت في الاقتصاد السعودي على مدار السنوات السابقة والحالية (تحت التنفيذ). وخلصت الدراسة إلى أن أغلب عمليات الخصخصة في المملكة تتبنى الأسلوب الغربي في الخصخصة مع عدم الاخذ في الحسبان التركيبة الاقتصادية والاجتماعية والتنظيمية المطبق في المملكة. أيضاً، أشارت الدراسة إلى أن أسلوب تخصيص النفقات والمشاريع في الميزانية العامة بحاجة الى تطوير، خاصة في ظل ضعف مستوى دراسات الجدوى الخاصة بتلك المشاريع ومع غياب ترتيب أولويات تنفيذ تلك المشاريع على المستوى الوطني. كما أن ضعف كفاءة بعض أنظمة المالية العامة مثل نظام المشتريات والمنافسات الحكومية، ووجود بعض الممارسات غير النظامية مثل المحاباة في إجراءات ترسية بعض المشاريع، بالإضافة خلل في إجراءات الرقابة على عمليات الخصخصة، كل ذلك أثَّر سلباً على عملية ومخرجات مشاريع الخصخصة مما أدى إلى أن تلك المشاريع لا تحقق نتائجها المخطط لها؛ بالإضافة إلى أن الأجهزة والبرامج التي تم تخصصيها مازالت تعتمد مالياً وتنظيمياً على الدعم الحكومي. وفقاً ل Biygautane et al., 2017) فان «الافتقار إلى نظم إدارية فعالة يعوق تنفيذ سياسات وبرامج معقدة مثل الخصخصة أو التعاقدات الخارجية للمشاريع، والشراكة بين القطاعين العام والخاص، مما يزيد من احتمال فشل هذه البرامج والمشاريع» (Biygautane et al., 2017, p. 113).

ومن جهته، أجرى Joharji and Willoughby (2014) تحليل لعملية الميزانية العامة في المملكة بما في ذلك دراسة أسلوب وإجراءات تحصيل الإيرادات وتخصيص المصروفات العامة. حيث تم دراسة عملية الميزانية بجميع مراحلها في المملكة من إعداد وإقرار وتنفيذ ورقابة، بالإضافة إلى تحليل إجراءات وأساليب عمل الأجهزة الحكومية والبرامج والمشاريع التي تدعمها الدولة وذلك خلال الفترة من 1970م2005-م. وأشارت نتائج الدراسة إلى وجود زيادة طردية للنفقات الحكومية لا يقابله ارتفاع في إنتاجية القطاع الحكومي ومخرجات البرامج

والمشاريع العامة. كما أن غياب التخطيط المالي طويل الأجل للإيرادات والمصروفات العامة، وعدم التنسيق بين الأجهزة الحكومية في المراحل المختلفة لتنفيذ الميزانية العامة، بالإضافة إلى ضعف كفاءة وفاعلية نظام الميزانية الحالي، كل ذلك أدى إلى خلل جوهري في عملية الميزانية العامة نتج عنه ضعف مخرجات القطاع العام وهدر في المال العام. كما أن ضعف مستويات التنوع الاقتصادي أدى إلى غياب الاستمرارية والثبات في دعم البرامج والمشاريع (الانفاق الرأسمالي) نتيجة تقلبات الايرادات النفطية كمحرك رئيس لميزانية المملكة. لذا يقترح Joharji and Willoughby (2014) البداء بإصلاح مؤسساتي للأجهزة الحكومية، بحيث يكون أساس الإصلاح مبني على تطبيق مبادئ الحوكمة مثل الشفافية والمحاسبة والمساءلة، مما يؤدي إلى تعزيز جودة مخرجات عملية الميزانية العامة وبالتالي مخرجات القطاع العام. أيضاً، عدم وضوح الأسس المعتمدة لتقييم المشاريع والبرامج المدعومة من قبل الميزانية العامة، وغياب إشراك المواطنين في عملية الميزانية وخاصة الرقابة على المشاريع والبرامج العامة، كل ذلك يضعف من التنمية المستدامة ويقلل من فرص نجاح الخطط الحكومية مثل خطط التنوع الاقتصادي؛ لذا يقدم الباحثان توصيات بتعزيز مشاركة الأفراد والمنظمات غير الحكومية في عملية الميزانية العامة كخطوة جوهرية في دعم مستويات الشفافية وتعزيز مخرجات عملية الميزانية (Joharji & Willoughby, 2014).

إن إدارة المال العام بكفاءة وفاعلية لا يؤثر إيجاباً فقط في الأمد القصير والمتوسط بل يتعداه إلى الأجل الطويل. ففي دراسة لـ Alsweilem (2015) عن أداء الصناديق السيادية في المملكة (صندوق الاستثمارات العامة، ومؤسسة النقد العربي السعودي)، حيث تدير مؤسسة النقد الجزء الأهم من استثمارات المملكة في الخارج، تم دراسة أداء هذه الصناديق في استثمار الفوائض من الميزانية العامة (الفوائض غالباً هي نتيجة ارتفاع الإيرادات النفطية). حيث أشارت نتائج الدراسة إلى أن ضعف جودة إدارة عملية الميزانية العامة في المملكة أثر سلباً على أداء الصناديق السيادية من عدد من النواحي من أهمها: 1) عدم وجود رؤية محددة وطويلة المدى للاستثمار في تلك الصناديق؛ 2) ضعف التخطيط المالي وتقلبات أسعار النفط أدى إلى عدم ثبات تمويل الصناديق واستمرار اعتماديتها على الدعم الحكومي: 3) من المفترض أن تكون هذه الصناديق داعمة للميزانية العامة وملاذاً آمناً، لكن الواقع يشير إلى عكس ذلك، حيث تعتمد الحكومة بشكل دائم على موجودات تلك الصناديق والاحتياطات النقدية وغير النقدية مثل السندات الحكومية الأجنبية، يعتمد عليها في سد العجز في الميزانية العامة؛ 4) وأخيراً، ترى الدراسة أن هذه الصناديق السيادية تدار بأسلوب حكومي حذر بدل من إدارتها بأسلوب تجاري، مما فوت على الصناديق فرص استثمارية ربحية عديدة على مر السنوات. لذا، يعتقد Alsweilem (2015) أن إصلاح عملية الميزانية وتطوير الهيكل المؤسسي المالي للأجهزة الحكومية هم الأساس في تطوير التخطيط المالي طويل الأجل، ومن ثَمَّ تطوير أداء الصناديق

السيادية، مما يضمن الاستقرار المالي وضمان تدفق إيرادات (دعم) الصناديق بشكل منتظم، بالإضافة إلى الاستخدام الأمثل لفوائض الميزانية العامة.

وفي السياق نفسه، تشير الإحصاءات إلى خلل كبير وفجوة بين المتوقع والفعلي في أرقام الميزانية العامة، حيث يعود السبب في ذلك إلى تبني وزارة المالية والأجهزة الحكومية في المملكة لأساليب غير دقيقة في إعداد الميزانية العامة، بالإضافة إلى عدم اتباع منهجية علمية مناسبة في تقدير أرقام الميزانية (مراحل الاعداد)؛ هذا الخلل أدى إلى عدم استغلال الإيرادات العامة بالشكل المناسب وضعف في التخطيط المالي طويل الاجل (Sun & Lynch, 2008; Aldukheil, 2013). وفي دراسة تاريخية لـ Aldukheil (201) عن أداء المالية العامة في المملكة، أشارت نتائج الدراسة إلى أن الأسلوب الحالي المتبع في تقدير الايرادات العامة من إيرادات نفطية وضرائب غير فعال وحذر جداً مما فوت الكثير من الفرص الاستثمارية الرأسمالية (الاستثمار في المشاريع والبنى التحتية). بالمقابل، يعتقد Aldukheil (2013) أن أسلوب تخصيص المصروفات لمقابلة احتياجات الأجهزة الحكومية لا يعتمد على أسس علمية ودراسات، بل يعتمد على عوامل أخرى مثل العلاقات الشخصية والمساومة بين الأجهزة الحكومية ووزارة المالية. وعلية، يرى Aldukheil (2013) أن إصلاح عملية الميزانية العامة وأسلوب إدارتها حجر الأساس في ضمان التخصيص الأمثل للنفقات العامة، بحيث يكون التخصيص مبني على الاحتياج الفعلي ووفق خطة مالية طويلة الأجل، وأن يكون الإصلاح المؤسسي ضمن خطة شاملة لإصلاح الميزانية العامة في المملكة. وهذا يتفق مع نتائج دراسة Sun and Lynch (2008) من أن جودة المؤسساتية عنصر مهم في الوصول إلى الدقة المطلوبة في تقدير الإيرادات والمصروفات العامة، ومن ثم الاستفادة من هذه التقديرات في تحقيق أهداف الحكومة وتنفيذ الخطط الاستراتيجية.

إن عملية الميزانية تشمل العديد من المراحل منها: الإعداد والتحضير، الإقرار والاعتماد، التنفيذ، الرقابة، حيث إن كل مرحلة من هذه المراحل تعتبر مكملة للأخرى (عملية تكاملية بين المراحل)؛ لذا لا بد من دعم جميع المراحل وبشكل متوازن لضمان الكفاءة والفاعلية في الميزانية العامة. كما أن العديد من الدراسات التي تناولت مراحل الميزانية العامة المختلفة في المملكة خلصت إلى أن دعم تطبيق مبادئ الحوكمة في الميزانية العامة عنصر أساسي لتعزيز مخرجات القطاع العام ومحاربة الفساد ودعم جودة الخدمات العامة ولتحقيق مستويات متقدمة في التنمية المحلية (Albassam, 2011; Garba, 2004). فمثلا، نتائج دراسة Garba (2004) على جودة المؤسسات الحكومية على مستوى المحافظات في منطقة الرياض، تشير إلى أن هناك خلل مؤسسي يتمثل في المركزية الشديدة في إدارة الميزانية العامة. بالإضافة إلى أن عدم إشراك الأفراد والأجهزة الحكومية على المستوى

المحلـي فـي إدارة شـؤونهم والرقابـة علـى تنفيـذ المشـاريع والبرامـج، أدى إلـى تعثـر الكثيـر مـن المشـاريع العامـة (Garba, 2004). أيضـاً، فـي دراسـة Albatel (2005) أشـارت فـي نتائجهـا إلـى أن السياسـيات الماليـة العامـة فـي المملكـة وأسـلوب تنفيذهـا (الميزانيـة العامـة أداة مهمـة لتنفيـذ السياسـات الماليـة)، نتائـج تطبيـق هـذه السياسـات أدت إلـى ضعـف مسـاهمة القطـاع الخـاص فـي الناتـج المحلـي الإجمالـي، وذلـك لأن الحكومـة أصبحـت منافسـة للقطـاع الخـاص فـي الاقتـراض مـن البنـوك والمؤسسـات الماليـة وفـي تنفيـذ المشـاريع وتقديـم الخدمـات، كل ذلـك أثـر سـلباً علـى مسـتويات البطالـة والتضخـم فـي المملكـة.

ممـا سـبق يتضـح الحاجـة إلـى تطويـر عمليـة الميزانيـة العامـة فـي المملكـة، خاصـة فـي ظـل الخطـط الاسـتراتيجية والرؤيـة 2030 والتـي تتطلب نظام ميزانية عامة يتصـف بالكفاءة والفاعلية. أيضـاً، توضـح الدراسـات السـابقة أن أسـباب الخلـل مـن الممكـن تفعيلهـا كأدوات للإصـلاح؛ فمثلاً نجـد أن غيـاب الشـفافية فـي الميزانيـة العامـة، وعـدم اعتمـاد خطـة ماليـة طويلـة الأجـل، وضعـف التنـوع الاقتصـادي، وضعـف إنتاجيـة القطـاع العـام، وعـدم إشـراك الأفـراد والمنظمـات غيـر الحكوميـة فـي عمليـة الميزانيـة العامـة، هـي من أهم الأسـباب التـي أدت إلى ضعف كفـاءة وفاعلية أنظمـة الميزانيـة العامـة الحاليـة (البسـام، 1439هـ). وعليـه، فـإن إصلاح عمليـة الميزانيـة العامة يكـون بتبنـي أدوات تسـهم فـي معالجـة أماكـن الخلـل، هـذه الأدوات هي مفهـوم وعناصـر الحوكمة فـي القطـاع العـام. إن تطبيـق مبـادئ الحوكمة مثل الشـفافية والمحاسـبة والمسـاءلة، واختيـار الآلية المناسـبة لمشـاركة الأفـراد فـي جميع مراحل الميزانيـة (إعداد وإقرار وتنفيـذ ورقابة)، كلها عوامل مهمـة فـي نجـاح تطبيـق عمليـة للميزانية العامـة تتسـم بالكفـاءة والفاعلية.

مفهوم وعناصر الحوكمة في القطاع العام:

العديـد مـن النمـاذج والنظريـات الإداريـة تتناول آلية وطـرق تقديم الخدمات العامة للمسـتفيدين مـن أفـراد ومنظمـات بجـودة عاليـة، وللجميـع بـدون تمييـز، وباسـتخدام المـوارد بكفـاءة وفاعليـة. كمـا أن آليـة الرقابـة علـى الأداء الحكومـي ومحاربـة الفسـاد مـن المواضيـع التـي شـغلت الباحثيـن والسياسـيين والإداريين علـى حـد سـواء. أيضـاً، المنظمـات الدوليـة تسـعى جاهـدة لتعزيـز التنميـة الشـاملة والمسـتدامة فـي الـدول الأعضـاء، فمثـلاً نجـد أن الأمـم المتحـدة وبموافقة جميـع الأعضاء أقـرّت فـي عام 2015م، خمسـة عشـر هدفاً للخمسـة عشـر عامـاً القادمـة (2015م2030-م). حيث تتمحـور هـذه الأهـداف حـول تبنـي وسـائل وطـرق مثـل العـدل والمسـاواة والشـفافية والمحاسـبة والمسـاءلة، لتحقيـق التنميـة المسـتدامة كهدف رئيس؛ بالإضافة إلى عدد من الأهـداف الفرعية مثل التنميـة البشـرية والاقتصاديـة. هـذه الأهـداف تمثـل جـزءًا كبيـرًا مـن عناصـر الحوكمـة، ولا يمكن الوصـول إليهـا بكفـاءة وفاعليـة إلا بشـراكة حقيقيـة بيـن مقـدم الخدمـة والمسـتفيدين منها.

ومن جهة أخرى، تعد الحوكمة في القطاع العام عنصرًا مهمًّا في تحقيق التنمية الاقتصادية والإدارية والاجتماعية والبشرية. حيث تعد الحوكمة في القطاع العام نموذجًا إداريًا يقوم على المشاركة من قبل الأفراد والمنظمات الحكومية وغير الحكومية في تعزيز الأداء الحكومي والمساهمة في دعم فاعلية وجودة البرامج والخدمات العامة وتحقيق التنمية. أيضاً، محاربة الفساد وتبني مبادئ المحاسبة والمساءلة وسيادة القانون وتعزيز حرية التعبير والشفافية ودعم مشاركة الأفراد في إدارة شؤون الدولة كلها عناصر للحوكمة في القطاع العام. أيضاً، في ظل نموذج الحوكمة في القطاع العام فإن الأفراد ومنظمات المجتمع المدني لها دور مهم في دعم الرقابة والمساءلة على الأداء الحكومي (البسام، 1438هـ؛ Alkadry, 2015).

وعلى الرغم من عدم الاتفاق على تعريف موحد للحوكمة إلا أن أغلب الباحثين والممارسين والمنظمات الدولية تتفق على أن للحوكمة مبدأ رئيس يركز على تعزيز المشاركة من قبل الأفراد والمنظمات غير الحكومية (القطاع الخاص والمنظمات غير الهادفة للربح) في إدارة شؤون الدولة وصنع السياسات العامة وتطبيقها والرقابة على التنفيذ (Hummel, 2008; Kettl, 2002). ويعرف Neumayer (2005) الحوكمة بأنها «الطريقة التي يتم بها تمكين صناع السياسات من اتخاذ القرارات، والطريقة التي يتم بها صياغة وتطبيق السياسات، ودرجة مشاركة الحكومات في اتخاذ القرارات نيابة عن المواطنين» (Neumayer, 2005, p. 8). لذا يعتبر de Ferranti et. al (2009) أن الحوكمة تمثل «الطريقة التي يسهم بها المسؤولون الحكوميون والمؤسسات {الحكومية وغير الحكومية} في رسم السياسات العامة وتوفير المنتجات والخدمات العامة» وهي بذلك «تشير إلى جودة العلاقة بين الافراد والحكومة لضمان التمثيل والفاعلية والعدل والمساواة» (de Ferranti et. Al., 2009, p. 8). مما سبق، يمكن القول إن الحوكمة تشير إلى «عملية اتخاذ قرارات وصنع سياسات يشارك بها كل اللاعبين، من مستفيدين ومقدمين للخدمات العامة والخاصة، وهذا يشمل مشاركة المنظمات الرسمية وغير الرسمية، الحكومية وغير الحكومية، والأفراد، في صياغة وإعداد وتنفيذ وتقييم والرقابة على تنفيذ السياسات العامة» (البسام، 1438هـ، ص. 42).

أيضاً، تشير نتائج العديد من الدراسات إلى وجود علاقة إيجابية بين تبني الدول لمبادئ الحكم الرشيد وتعزيز كفاءة وفاعلية البرامج العامة عن طريق تخصيص النفقات وفق آلية تضمن تحقيق الأهداف بأقل التكاليف، وخاصة في الدول النامية. كما أن التقارير والدراسات تشير إلى أن الدول التي تحقق مستويات متقدمة في مؤشرات الحوكمة في القطاع العام، هذه الدول تتمتع بمستويات مرتفعة من التنمية البشرية والإدارية والاقتصادية (البسام، 2014؛ Kaufman & Kray, 2002; Kefela, 2011). ويتفق دانييل وآخرون (2013م) مع هذا الطرح ويعتقدون بأن تبني «الشفافية في المالية العامة والحوكمة الجيدة من خلال مؤسسات

قويـة للماليـة العامـة أولويـة فـي البلـدان النامية الغنيـة بالمـوارد» (دانييل واخـرون، 2013م، ص. 21) وذلـك لضمـان الاسـتفادة مـن تلـك المـوارد بالشـكل الأمثـل. وعليـه، يمكـن القـول إن تبنـي وتطبيـق الحوكمـة ليـس غايـة بحـد ذاته ولكن وسـيلة لتعزيز جـودة الخدمات العامة والسـيطرة على الفسـاد وتحقيـق العـدل والمسـاواة فـي تقديـم الخدمـات لـكل الأفـراد مـن غيـر تمييـز للوصـول إلـى مسـتويات متقدمـة فـي التنميـة المسـتدامة (البسـام، 1438هـ).

بالمقابـل، فـإن تبنـي وتطبيـق مبـادئ الحوكمـة فـي القطـاع العـام مثـل الشـفافية والمحاسـبة والمسـاءلة، يعـد عنصـرًا أساسـيًّا لتعزيـز كفـاءة وفاعليـة إدارة الميزانيـة العامـة ويقلـل مـن الهـدر فـي الميزانيـة ويضمـن الاسـتخدام الأمثـل للمـوارد (Ahmad & Brosio, 2006; Allen, 2009; البسـام، 1439هـ). وفـي دراسـة ل Borge et. al. (2008) عـن أسـباب تميـز النرويـج فـي إدارة المـال العـام، خاصـة أن صنـدوق الاسـتثمارات النرويجـي يعـد مـن أبرز قصـص النجاح فـي إدارة الصناديـق السـيادية، خلصـت الدراسـة إلـى أن هنـاك علاقـة قويـة بيـن تبنـي الحكومـة النرويجيـة لمبـادئ الحكـم الرشـيد وجـودة إدارة المـال العـام (النرويـج مـن أعلـى عشـر دول فـي مؤشـرات الحوكمـة). كمـا أكـدت الدراسـة علـى أن تعزيز جودة عمليـة الميزانية والمؤسسـات ذات العلاقـة بعمليـة الميزانيـة نتـج عنـه كفـاءة فـي اسـتخدام المـوارد وتحقيـق تنميـة شـاملة ومسـتدامة فـي النرويـج. لـذا يمكـن القـول إن «التطويـر المؤسسـي الـذي يشـمل: بنـاء حوكمة جيدة، محاسـبة، شـفافية ووضـوح، عنصـر مهـم للوصـول علـى جودة عالية فـي إدارة المـال العام والنتائـج المالية» (Ogujiuba & Okafor, 2013, p. 15).

وفـي السـياق نفسـه، فـإن مشـاركة الجهـات غيـر الحكوميـة مـن أفـراد منظمات (قطـاع خاص ومنظمـات غيـر هادفـة للربـح)، مشـاركتهم فـي إدارة شـؤون الدولـة بشـكل عـام وعلـى المسـتوى المحلـي بشـكل خـاص تعـد عنصـرًا مهمًّـا فـي تعزيـز فاعليـة وكفـاءة الأداء الحكومـي ودعـم جودة الخدمـات العامـة. أيضـاً، إشـراك المسـتفيدين مـن الخدمـات العامة يسـهم فـي دعم قبـول المواطنين للسياسـات الماليـة التـي تتبناهـا الحكومـة، مثـل فـرض ضرائـب جديـدة أو تطبيق إجـراءات خاصة لمواجهـة الأزمـات الاقتصاديـة، وهـو مـا يدعـم الاسـتقرار الاقتصـادي والسياسـي (Ebdon & Franklin, 2006; Ogujiuba & Okafor, 2013). وعليـه يقـدم Ebdon and Franklin (2006) مجموعـة مـن الخطـوات والمتطلبـات لضمـان الحصـول علـى نتائـج إيجابيـة وتحقيـق المسـتهدفات مـن مشـاركة المواطنيـن فـي عمليـة الميزانيـة، ومـن هذه الخطـوات والمتطلبـات: 1) توفيـر بيئـة تنظيميـة ملائمـة تشـمل: شـكل وبنية الحكومـة، البيئـة السياسـية، المتطلبـات التنظيمية، النسـبة والتناسـب فـي تمثيـل المواطنيـن؛ 2) تبنـي نمـوذج للميزانيـة العامـة يراعـى فيـه اختيـار نـوع الميزانيـة الـذي يتـلاءم مـع طبيعـة واحتياجـات ومتطلبـات الأفـراد والتركيبـة الاقتصاديـة والاجتماعيـة للدولـة؛ 3) تبنـي آليـة تضمـن مشـاركة فعالـة مـن قبـل المواطنيـن مثـل الاجتماعـات

العامـة والاسـتفتاءات. كمـا أن تحديـد الأهـداف والمخرجـات المتوقعـة للبرامـج والمشـاريع العامة، ووضـع آليـة لقياس المخرجات، وإشـراك المسـتفيدين مـن الخدمات العامة في صياغات السياسـات العامـة وترتيـب الأولويـات للإنفـاق ومصـادر الإيـرادات، كل ذلـك يسـهم بشـكل فعـال فـي تعزيـز كفـاءة وفاعليـة أنظمـة الميزانيـة والأنظمـة الماليـة العامـة بشـكل عـام (Ebdon & Franklin, 2006).

مبادئ المؤسساتية ودورها في عملية الميزانية:

لجـودة المؤسسـات دور مهـم فـي كفـاءة وفاعليـة الأداء الحكومـي وجـودة الخدمـات العامـة ومخرجاتهـا. كمـا ان تركيبـة وبنـاء المؤسسـات الحكوميـة تؤثـر علـى العمليـة السياسـية وعلـى التنميـة الاقتصاديـة والبشـرية. حيـث ان عمليـة إقـرار الأنظمـة والقوانيـن وتطبيقهـا، والتعامـل مع المسـتفيدين مـن الخدمـات، بالإضافـة الى طريقـة تقديم الخدمات، كلها عناصر أساسـية في أسـلوب إدارة الشـأن العـام وإدارة المنظمـة (DiMaggio & Powell, 1991; North, 2009). فـي هـذه المقـال، تـم تقديـم المؤسـساتية (institutionalism) كأحـد المفاهيم الضروريـة للوصول إلى ميزانيـة عامـة ذات جـودة وتتسـم بالكفـاءة والفاعليـة.

نظرية المؤسسـات الجديدة (New institutionalism theory) تتبنى المؤسسـة (المنظمة) كعنصـر مهـم فـي فهـم العلاقـة بيـن المنظمـة ومحيطهـا مـن افـراد ومنظمـات أخـرى. حيـث تقـدم النظريـة أسـلوب يقـوم علـى تحليـل العلاقـة بيـن كل الأطـراف ذات العلاقـة والتـي تؤثـر او تتأثـر بـالأداء الحكومـي بشـكل عام وأداء المنظمات بشـكل خـاص، علاقة ذلك بـأداء المنظمة ومخرجات البرامـج وأسـلوب العمـل الداخلـي والخارجـي للمنظمـة. وهـي بذلك تختلـف عن الأسـلوب التقليدي فـي الإدارة (Traditional administration theory) الـذي يركـز علـى إجـراءات العمل فقط، وعـن نظريـة الخيـارات العامـة (Public choice theory) التـي تحلـل العلاقـة بين مقدم للخدمة والمسـتفيد منهـا فقـط، وعـن نظريـة الوكيـل (Principle and agent theory) التـي تقـوم علـى تحليـل العلاقـة بيـن المسـؤول (المواطـن فـي هـذه الحالـة) (principle) والوكيـل (agent) وذلـك بالنظـر بالعقـد بينهمـا، وخاصـة المسـؤولين المنتخبيـن، بحيـث تختلـف نظريـة المؤسسـات الجديدة عـن باقـي النظريـات والمفاهيـم بتركيزها علـى العلاقة بين المنظمـة ومحيطها الداخلـي والخارجي (North, 2009; Tullock et al., 2002).

وفقـاً لنظريـة المؤسسـات الجديـدة (New institutionalism theory)، فـإن الأنظمـة الرسـمية (المعتمـدة) وغيـر الرسـمية، بالإضافـة إلى سـلوك الأفـراد والمجتمع، كلهـا عناصر تؤثر وتتأثـر بـأداء المنظمـة، لـذا فـان أي إدارة للماليـة العامـة لا يمكـن ان تكـون ذات كفـاءة وفاعليـة الا بالأخـذ فـي الحسـبان طبيعة وشـكل المجتمع الذي تعمـل فيـه (Pretorius & Pretorius, 2009;

Santiso, 2006). ايضـاً، فـان التطويـر المسـتمر، النظامـي والتنظيمـي للمؤسسـات الحكوميـة، وتطويـر إدارة المـوارد البشـرية (الاسـتثمار في رأس المال البشـري)، يؤدي الـى ضمان إجراءات عمـل دقيقـة ومرنـة، وهـذا ينطبـق علـى اداء الميزانيـة العامـة والشـؤون الماليـة العامة بشـكل عام. كمـا ان تطويـر المـوارد البشـرية يسـاهم بشـكل فعـال فـي محاربـة الفسـاد ورفـع مسـتوى الوعـي المجتمعـي (Allen, 2009; Aidt et al., 2008). وفقـاً لـ (Rajkumar and Swaroop 2008) «تتطلـب إدارة المـوارد العامـة لتعزيـز التنميـة وجـود موظفيـن مدربيـن تدريبـا جيـدا وذو مهـارة، يعملـون فـي بيئـة مؤسسـية مـع نظام محفز يقلـل من الغش ويعـزز الكفـاءة» (Rajkumar & Swaroop, 2008, p. 97).

وتقـوم نظريـة المؤسسـات الجديـدة علـى عـدد مـن المبـادئ والتـي مـن أهمهـا: ان القوانيـن الرسـمية وغيـر الرسـمية تؤثـر وتتأثـر بالعمليـة السياسـة وأسـلوب الإدارة الواجـب اتباعـه؛ ان أسـلوب عمـل وإدارة المؤسسـة (المنظمـة) وإجـراءات العمـل فيها تؤثـر وتتأثر بسـلوك الافراد؛ ان المؤسسـات (المنظمـات) تعمـل فـي بيئة تنافسـية على الرغم مـن ان هذه المؤسسـات تحكمها أنظمة شـبه متطابقـة، نتيجـة لذلـك هنـاك شـبه تماثـل وتطابـق فـي أداء الأجهـزة والمؤسسـات الحكوميـة؛ اخيـراً، تكلفـة التطبيـق او التبنـي للأنظمـة (transition cost approach) كأحـد مبـادئ نظريـة المؤسسـات الجديـدة، يركـز علـى ان تكلفـة تطبيـق القـرار عامـل مهـم فـي مـدى تطبيق القـرار من عدمـه (Furubotn & Richter, 2005; Powell, 2007). هـذه المبـادئ تعـد عناصـر أساسـية فـي عمـل المؤسسـات، لـذا لابد من اخذها في الحسـبان فـي تقييم مخرجـات أداء الأجهزة الحكومية، وإقـرار أنظمـة جديـدة، وتعزيـز جودة الأداء الحكومـي، وتعزيز الكفاءة في اسـتخدام الموارد، وفي تطويـر عمليـة الميزانيـة العامة.

أيضـاً، هنـاك علاقـة تبادليـة بيـن تبنـي مبـادئ نظريـة المؤسسـات الجديـدة وتطبيـق مبـادئ الحوكمـة، حيـث إن كلًا منهمـا يكمـل الآخـر. فتطبيـق مبـادئ الحوكمـة مثـل المشـاركة مـن قبـل الأفـراد والمنظمـات فـي إدارة شـؤون الدولـة والعدالـة والمسـاواة بيـن الأفـراد، هـي أدوات مهمـة مـن أدوات نظريـة المؤسسـات الجديـدة للوصـول إلـى مسـتويات متقدمة مـن الحكم الرشـيد وتعزيز كفـاءة وفاعليـة الأداء الحكومـي (Jansen, 2007; Stoker, 1998)). ومـن جهـة أخـرى، نجد أن العلاقـة بيـن المؤسسـاتية (Institutionalism) والحوكمـة (Governance) مـن جهـة وإدارة المـال العـام والميزانيـة العامـة مـن جهـة أخـرى، هـي علاقـة تبادليـة، بحيـث إن الإدارة الجيـدة للماليـة العامـة تعتمـد علـى تبنـي نظام مؤسسـاتي ذي كفاءة وتطبيـق مبادئ الحكم الرشـيد في عملية الميزانيـة العامـة. وفقـاً لــ (Ogujiuba and Okafor 2013) «هنـاك علاقة منهجيـة بين الإدارة الماليـة العامـة والبيئـة المؤسسـية التـي تعمـل فيهـا» (Ogujiuba & Okafor, 2013, p. 5).

وبعد الإقرار بالتأثير الإيجابي لجودة المؤسسات على الأداء المالي للحكومة، يعتقد Santiso (2006) ان نجاح خطط الإصلاح المالي لا يمكن ان تتحقق إلى بتطوير وتبني إصلاحات سياسية وإدارية على مستوى المؤسسات والأجهزة الحكومية. وفي نفس السياق، يرى Allen (2009) أن الإصلاح المؤسساتي يحتاج إلى وقت للحصول على النتائج، بالإضافة إلى ضرورة تبني عناصر الحوكمة الرشيدة كشرط لنجاح خطط الإصلاح المالي. وعليه، فإن الاستفادة من مبادئ نظرية المؤسسات الجديدة في تطوير عملية الميزانية العامة يعد عاملًا مهمًّا في تعزيز حوكمة عملية الميزانية العامة في المملكة، وهو موضوع البحث الرئيس لهذه الدراسة.

الحوكمة في المملكة العربية السعودية

يختلف تطبيق الحوكمة في القطاع العام من دولة إلى أخرى، تبعاً للبيئة الاقتصادية والتنظيمية السائدة في الدولة. ففي الدولة النامية مثلاً، نجد أن تعزيز الإدارة المحلية وأسلوب اللامركزية الإدارية يعد الطريق الأمثل نحو تطبيق الحوكمة في القطاع العام (البسام، 1438هـ). ومن جهتها، خطت المملكة العربية السعودية خطوات مهمة نحو تبني مفهوم وعناصر الحوكمة في القطاع العام، ومن ذلك صدور عدد من الأنظمة التي تدعم تفعيل مشاركة الأفراد في إدارة الشأن المحلي وعلى المستوى الوطني مثل الانتخابات البلدية. كما تبنّت السعودية العديد من الأنظمة وإنشاء الهيئات سعياً لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة وحماية المال العام مثل إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد «نزاهة».

ومن جهة أخرى، ووفقاً لتقرير للبنك الدولي، فإن التحدي الأكبر لحكومات الشرق الأوسط والاقتصادات التي تمر بفترة تحول (transition economies) يكمن في تفعيل الأنظمة والتشريعات التي أقرتها تلك الحكومات، والخاصة بتكريس مبادئ المساواة والحرية والشفافية ودعم الرفاهية للمواطنين والمقيمين، كأحد أهم النتائج المتوقعة من تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام (البنك الدولي، 2003). وهذا يتضح جليًّا في حالة المملكة العربية السعودية، حيث أصدرت الحكومة منذ 1992م (1412هـ) العديد من الأنظمة مثل نظام الحكم في 1412هـ ونظام مجلس الشورى في نفس العام، بالإضافة إلى نظام المجالس البلدية في 1425هـ. أيضاً، تم إنشاء هيئات حكومية وغير حكومية تُسهم في دعم مبادئ الحوكمة مثل محاربة الفساد وتعزيز المشاركة والمساءلة من قبل المواطنين في إدارة شؤون الدولة وتحمي حقوق الإنسان، مثل إنشاء هيئة حقوق الإنسان في 1428هـ. أمّا من جهة تعزيز مبدأ المساءلة فلقد أصدرت الحكومة السعودية العديد من الأنظمة، ومنها اعتماد الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد في 2008م (1428هـ). وفقاً للاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد فإن من وسائل مكافحة الفساد المعتمدة في الاستراتيجية «إقرار مبدأ الوضوح

(الشفافية) وتعزيزه داخل مؤسسات الدولة» (الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، 1434ه، ص. 5)؛ بالإضافة إلى إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في 1428هـ كجزء من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. ولكن يظل التحدّي الأكبر هو في تفعيل هذه الأنظمة ودعم دور الأفراد والأجهزة غير الحكومية في الإسهام في إدارة الشأن العام. حيث إن الوصول إلى مستويات متقدمة من الحكم الرشيد لا يتطلب فقط إصدار الأنظمة واللوائح، على الرغم من أهمية ذلك، وإنما يتطلب التأكد من تطبيقها بالشكل الصحيح، بالإضافة إلى أهمية تطوير هذه الأنظمة وفقاً للمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية المحلية والإقليمية. وقبل ذلك، لا بد من وجود إرادة سياسية تترجم إلى إقرار خطة إستراتيجية وتنفيذية طويلة الأجل والالتزام بها، مع التأكيد على أهمية الاستثمار في رأس المال البشري كعنصر مهم في التحول إلى مجتمع معرفي يسهم في توفير بنية أساسية لتطبيق مفهوم وعناصر الحوكمة.

بالمقابل، فإن وجود مؤشرات كمية لقياس مستويات تطبيق الحوكمة في القطاع العام من قبل الحكومات يساعد في تقييم أداء تلك الحكومات؛ كما يعد عنصرًا مهمًّا في تقييم طبيعة وحجم المساعدات المقدمة من المنظمات الدولية والدول المانحة للدول المستفيدة من المساعدات. ونظراً لتعدد عناصر الحوكمة في القطاع العام وتنوعها، فإن العديد من المؤشرات المحلية والإقليمية والدولية تصدر بشكل دوري، حيث تتباين طبيعة تلك المؤشرات وفقاً للجهة المصدرة لها ووفقاً للهدف من إصدار المؤشر. وعلى الرغم من ذلك فإن بعض تلك المؤشرات يتفوق على المؤشرات الأخرى من ناحية الشمولية والموثوقية والمصداقية، ومن أبرز هذه المؤشرات التي يعتد بها عالميا من قبل المنظمات الدولية والجهات المانحة، مؤشر الحوكمة الدولي worldwide governance indicators (WGI). حيث يعد هذا المؤشر من أبرز المؤشرات لاحتوائه على أهم عناصر الحوكمة (سيادة القانون، وجودة التشريعات، والاستقرار السياسي وغياب العنف، والمشاركة والمساءلة، والسيطرة على الفساد، وفاعلية الأداء الحكومي). بالإضافة إلى أن المؤشر يغطي كل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، 215 دولة، خلال الفترة من 1996 - 2016م. وأخيراً، فإن المنهجية المتبعة تتميز بالدقة حيث إنها تشمل الاستقصاءات والمقابلات مع المسؤولين الحكوميين وغير الحكوميين، بالإضافة إلى الاستفادة من البيانات المتاحة من الحكومات والمنظمات المحلية والإقليمية والدولية (Arndt & Oman, 2006; Kaufman et al., 2009).

ففي مؤشر الحوكمة الدولي يتم اصدار النتائج لكل مؤشر من المؤشرات الستة (سيادة القانون، وجودة التشريعات، والاستقرار السياسي وغياب العنف، والمشاركة والمساءلة، والسيطرة على الفساد، وفاعلية الأداء الحكومي)، بأشكال مختلفة، مثل ترتيب الدول وفقاً لأدائها، وتصنيف الدول كمجموعات. كما أن أحد أبرز طرق عرض نتائج مؤشرات الحوكمة

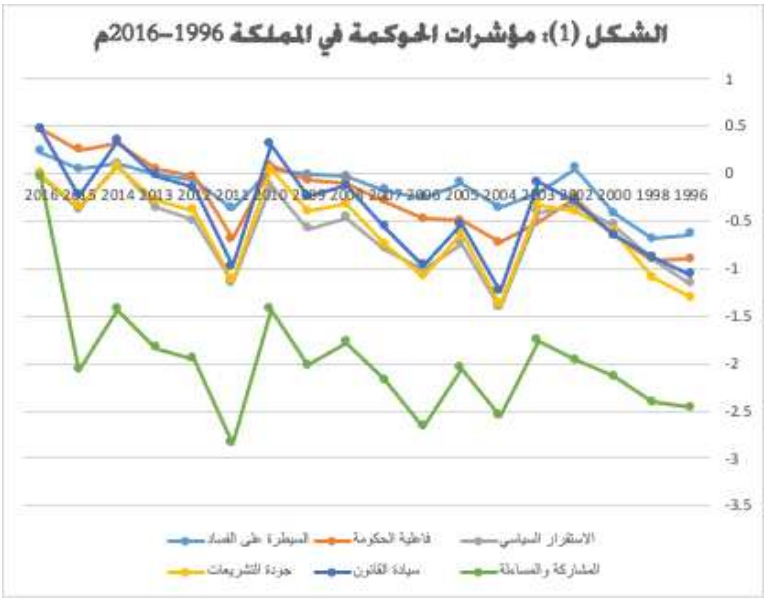
في المقياس الدولي للحوكمة والتي يتم استخدامها بشكل مكثف مقارنة ببقية الطرق من قبل الباحثين وصنّاع السياسات العامة، هو عرض نتائج الدول وفقاً لمقياس تحقيق الدول لمستويات الحكم الرشيد. حيث تم تقسيم المؤشر الى مدى من 2.5+ الى 2.5-، حيث يشير 2.5+ الى درجة عالية من جودة الحكم بينما 2.5- الى درجة منخفضة، وهذا التقسيم هو أكثر التقسيمات استخداماً من قبل الباحثين والسياسيين وذلك لسهولة المقارنة بين السنوات المختلفة لدولة ما والمقارنة بين دول مختلفة لمؤشر معين خلال فترة محددة (Arndt & Oman, 2006). حيث إن التغيير بين السنوات لدولة ما في أحد المؤشرات قد لا يكون كبيراً؛ لذا فإن المطّلع على نتائج المؤشرات لا بد أن يأخذ في الحسبان التغير في عدد مصادر ونوع البيانات المستخدمة في بناء كل المؤشر لكل سنة من السنوات. بالإضافة إلى أن درجة التغير لمستوى جودة الحكم والتي يمكن قراءتها في المدى من 2.5+ الى 2.5- خلال مده معينة لدولة معينة، تساعد الحكومات في تحديد مستويات التقدم او التراجع في مستويات الحكم الرشيد من سنة إلى أخرى (World Bank, 2017).

جدول (1): مؤشرات الحوكمة في المملكة 1996 - 2016م

	السيطرة على الفساد	فاعلية الحكومة	الاستقرار السياسي	جودة التشريعات	سيادة القانون	المشاركة والمساءلة
1996	-0.64	-0.26	-0.26	-0.15	0.25	-1.41
1998	-0.69	-0.22	0.02	-0.2	0.21	-1.53
2000	-0.42	-0.23	0.11	-0.07	-0.04	-1.49
2002	0.06	-0.31	-0.09	-0.06	0.11	-1.67
2003	-0.2	-0.31	0.1	0.08	0.24	-1.67
2004	-0.36	-0.37	-0.68	0.04	0.13	-1.31
2005	-0.1	-0.39	-0.25	0.11	0.1	-1.52
2006	-0.25	-0.23	-0.54	-0.06	0.11	-1.7
2007	-0.18	-0.11	-0.5	0.04	0.19	-1.62
2008	-0.03	-0.07	-0.37	0.15	0.189	-1.65
2009	-0.01	-0.06	-0.51	0.18	0.16	-1.78

-1.74	0.26	0.18	-0.22	0.03	0.06	2010
-1.86	0.14	0.03	-0.46	-0.32	-0.37	2011
-1.8	0.24	0.1	-0.46	0.03	-0.06	2012
-1.82	0.26	0.08	-0.41	0.06	-0.01	2013
-1.78	0.27	-0.01	-0.24	0.23	0.1	2014
-1.84	0.12	0.03	-0.63	0.2	0.05	2015
-0.5	0.47	0.03	-0.5	0.24	0.23	2016

(Source: World Bank (2017b)



(Source: World Bank (2017b)

وبالنظر في أداء السعودية في مؤشرات الحوكمة وفقاً لمقياس الحوكمة الدولي، يتضح عدم الثبات في النتائج خلال السنوات التي تم إصدار المؤشرات فيها 1996م2016-م (انظر الشكل (1) والجدول (1)). حيث إن حالة عدم الثبات للأداء في المؤشرات يمكن أن يفسر من عدة أوجه، من أهمها تحقق الرغبة لدى متخذ القرار لتبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام، والدليل إقرار الأنظمة التي تدعم تعزيز جودة الحكم، لكن الخلل قد يكون في آلية التطبيق أو في الأساليب المتبعة في الرقابة وطرق متابعة التطبيق. أيضاً، قد يكون الخلل

في آلية صياغة وإقرار بعض الأنظمة والسياسات العامة، بحيث لا تحقق الهدف المراد منها، وذلك نتيجة لضعف مشاركة المستفيدين من أفراد ومنظمات في عملية صياغة وإقرار وتنفيذ والرقابة على هذه الأنظمة. حيث إن تحليل أداء السعودية في مؤشر المشاركة والمساءلة ومؤشر جودة التشريعات ومؤشر فاعلية الأداء الحكومي، نجد أن أداء السعودية في مؤشر المشاركة والمساءلة يقل ويختلف عن بقية المؤشرات بالانخفاض الحاد. لذا من المهم تطوير الأنظمة والقوانين ذات العلاقة والتأكد من تنفيذها بالآلية والطريقة المناسبة، مع التأكيد على أهمية تفعيل مبادئ الشفافية والمساءلة وسيادة القوانين للوصول إلى مستويات متقدمة من الحكم الرشيد. أيضاً، تعزيز مشاركة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في إدارة شؤون الدولة عامل مهم نحو تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام، حيث إن إشراك المستفيدين في صياغة السياسات العامة والرقابة يعزز من جودة الأنظمة ويضمن تلبية احتياجات المستفيدين من منظمات وأفراد ويعزز من جودة الحكم مما يسهم في تسجيل مستويات متقدمة في مؤشرات الحوكمة الرشيدة.

أخيراً، فإن الاطلاع على أداء الدول في مؤشرات الحوكمة في القطاع العام، وبالنظر في الدراسات التي تناولت الموضوع، نجد ان هناك ترابطًا بين عناصر الحوكمة، حيث إن تبني وتطبيق أحدهما لا يكتمل ولا يحقق الهدف إلا بتطبيق بقية العناصر. فمثلا، لا يمكن الاستفادة من التشريعات (الأنظمة) ذات الجودة العالية (مؤشر جودة التشريعات) إلا بتطبيقها (مؤشر فاعلية الحكومة)، ولا يمكن الاستفادة منها إلا بتطبيقها على كل مكونات المجتمع (مؤشر سيادة القانون). مما سبق، يمكننا أن نقول إن تعزيز جودة الحكم ولتلبية احتياجات وتطلعات المستفيدين من الخدمات العامة، يحتم على حكومة المملكة تبني مبادئ وعناصر الحوكمة في القطاع العام بشكل متوازن ومتوازٍ.

مفهوم وعناصر الميزانية العامة:

إن إدارة المال العام بكفاءة وفاعلية تحدي يواجه العديد من الحكومات. فبالإضافة إلى محدودية الموارد، فإن استخدام الأدوات المالية والنقدية المناسبة يعتبر عاملا مهمًّا نحو الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة. بالمقابل، هناك العديد من النظريات الإدارية والمالية والاقتصادية التي تناولت بالتحليل طرق وأساليب إدارة المال العام، مثل النظرية التقليدية والنظرية الكنزية (المدرسة الكنزية) والنظرية الاقتصادية الجديدة، وجميعها تؤكد على أهمية اعتماد خطط مالية كشرط لتحقيق التنمية الاقتصادية والبشرية الشاملة والمستدامة. وعلى الرغم من أهمية السياستين المالية والنقدية، إلا أن السياسة المالية في البلدان النامية تمارس دوراً مهماً ومؤثراً في تحقيق التنمية الاقتصادية وتوفير الاستقرار الاقتصادي، وذلك نتيجة لكبر حجم مساهمة القطاع الحكومي في الاقتصاد مقارنة بالدول الأعلى نمواً، بالإضافة الى ربط العملة المحلية

بأحد العملات الرئيسة مثل الدولار أو اليورو، مما يضعف من فاعلية السياسة النقدية لهذه الدول؛ لذا، يمكن القول إن السياسة المالية تمارس دوراً مهما في توجيه مسار عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتأثير على معدلات النمو الاقتصادي وذلك من خلال التحكم وتوجيه ببعض الأدوات مثل معدلات التضخم ومستويات الإنفاق الحكومي (المصروفات العامة).

وتعتبر الميزانية العامة تنظيم مالي يقابل بين الإيرادات والمصروفات (النفقات) العامة، حيث ترسم عملية الميزانية العلاقة بين الإيرادات والمصروفات العامة، لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للحكومة. وبمعنى آخر فإن الميزانية العامة تعد بمثابة البيان المالي للاقتصاد الوطني. كما يمكن تعريف الميزانية العامة بأنها «وثيقة مالية تبين إنفاق الحكومة وايراداتها، والموازنة بينهما، وبما يحقق أهداف الدولة، والتي تعد من قبل السلطة المالية سنوياً، وتصادق عليها السلطة التشريعية» (خلف، 2008م، ص. 277). بالمقابل، فإن الداودي (2013م) يقدم تعريفاً محددا للموازنة العامة ويعتقد بأنها «برنامج لنشاط الحكومة المالي، معد لسنة واحدة مقبلة يتضمن تقدير نفقات الدولة وإيراداتها، تقره السلطة التشريعية، بقصد تحقيق أهداف محددة، اقتصادية واجتماعية تقررها السلطة السياسية» (الداودي، 2013م، ص. 32). أما عصفور (2015م) فيعرف الموازنة العامة بأنها «خطة مالية للدولة، تتضمن تقديرات النفقات، والإيرادات العامة، لسنة مالية مقبلة، وتجاز بواسطة السلطة التشريعية قبل تنفيذها، وتعكس الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة» (عصفور، 2015م، ص. 4). مما سبق يمكن تعريف الميزانية العامة للدولة بأنها «خطة مالية للحكومة تعد من قبل السلطة التنفيذية ويتم إقرارها من السلطة التشريعية، وتحتوي تقديرات للإيرادات والنفقات العامة لفترة مالية مقبلة، سعياً لتحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية للحكومة» (البسام، 1439هـ، ص. 20). وأما وثيقة (بيان) الميزانية العامة فيحتوي على تقديرات للمخصصات المالية للأجهزة الحكومية والبرامج والمشاريع التي تنوي الحكومة (الأجهزة الحكومية) تنفيذها خلال فترة مالية مقبلة.

إن عملية الميزانية العامة عملية متكررة الحدوث وتعد بشكل دوري (دورة غير منتهية)؛ لذا فإن نتائج عملية الميزانية لسنوات سابقة تعد عاملًا مهمًّا في إعداد الميزانية العامة لسنوات لاحقة، وذلك لتفادي الأخطاء والاستفادة من نتائج الميزانيات السابقة في تقدير الميزانيات لسنوات لاحقة. وبشكل عام، تمر عملية الميزانية العامة بأربع مراحل تشكل دورة الميزانية: إعداد وتحضير الميزانية العامة من قبل الأجهزة الحكومية؛ الإقرار (الاعتماد) للميزانية من قبل السلطة التشريعية في الدولة؛ تنفيذ الميزانية من قبل الأجهزة الحكومية وفقاً لتعليمات تنفيذ الميزانية الصادرة من وزارة المالية ووفق الأنظمة واللوائح ذات العلاقة؛ وأخيراً إجراء عمليات الرقابة على تنفيذ الميزانية بما في ذلك تحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة، بالإضافة إلى إجراءات الرقابة المالية والإدارية المتعلقة بالميزانية العامة (Albassam, 2011).

ومن جهة أخرى، فإن إصلاح مؤسسات الميزانية العامة وتطويرها عنصر مهم في تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد، وخاصة في الدول النامية. كما أن جودة أداء ومخرجات المؤسسات المالية عنصر مهم في تقليل أثر الأزمات الاقتصادية على الاقتصاد الوطني. أيضاً، جودة مخرجات عملية الميزانية لها أثر إيجابي في تعزيز جودة الخدمات العامة المقدمة للمستفيدين من أفراد ومنظمات، وذلك بتفعيل الرقابة مثلاً. كما أن الميزانية العامة تسهم في التنمية الشاملة والمستدامة وذلك بتوزيع المخصصات المالية على الأنشطة والبرامج والمشاريع بشكل متوازن وفقاً للأهمية ومدى الحاجة. ويرى Aidt et al. (2008) أن «لمؤسسات الميزانية السليمة دورًا مهمًّا وحيويًّا في قدرة الدولة على تصميم وتنفيذ سياسات مالية فعالة. وتساعد هذه المؤسسات على ضمان مساءلة الحكومة ومنع الهدر في الأموال العامة؛ وزيادة كفاءة استخدام الموارد العامة النادرة؛ وتحسين آفاق الحفاظ على الاستقرار المالي وتلبية احتياجات التنمية الاجتماعية» (Aidt et al., 2008, p. 3).

وعلى الرغم من تلك الأهمية لمؤسسات الميزانية العامة، إلا أن الكثير من جهود وخطط الإصلاح في الميزانية العامة تفشل في تحقيق أهدافها لعدة أسباب من أهمها: عدم الأخذ في الاعتبار التركيبة الاقتصادية والبيئة التنظيمية والسياسية السائدة في الدولة؛ كما أن عدم تطوير بقية الأنظمة ذات العلاقة مثل نظام الخدمة المدنية ونظام المشتريات الحكومية يؤثر سلباً على نجاح خطط إصلاح نظام الميزانية العامة؛ وأخيراً، النقص في الموارد البشرية المؤهلة والمدربة لإدارة عملية التغيير يعد أحد أبرز أسباب عدم تحقيق خطط وبرامج الإصلاح لأهدافها (البسام، 1439هـ؛ Pretorius & Pretorius, 2009). وفي تحليل لبرامج إصلاح المالية العامة والميزانية العامة حول العالم، خلصت دراسة Pretorius and Pretorius (2009) إلى أن «معظم الإصلاحات لم تفشل بسبب محتويات برامج الإصلاح أو جوانبها التقنية، ولكن بسبب الطريقة التي نفذت بها هذه الإصلاحات. وقد أظهرت عمليات التقييم، على وجه الخصوص، أن برامج إصلاح إدارة الشؤون المالية العامة تحتاج إلى أن تكون خاصة بكل بلد، إذ لا يمكن فصلها عن تراثها التاريخي والسياسي والاجتماعي» (Pretotius & Pretorius, 2009, p. x).

ويمكن تلخيص ما سبق، بأن نظام الميزانية العامة يعتبر حجر الزاوية وأداة مهمة في تقديم الخدمات العامة وتنفيذ البرامج والمشاريع الحكومية بكفاءة وفاعلية. كما أن أي تطوير للأنظمة المالية العامة والخاصة يبدأ بتطوير أنظمة الميزانية العامة، وذلك لأن السياسة المالية التي يتم تنفيذها باستخدام الإيرادات والمصروفات العامة هي المحرك الرئيس لأي اقتصاد، وخاصة في الدول النامية والدول التي تشهد تحولات اقتصادية. أيضاً، كفاءة وفاعلية أنظمة الميزانية تسهم بشكل مباشر في دعم وتعزيز التنمية البشرية والاقتصادية وذلك بدعم المشاريع

الإنمائية. ولتحقيق الاستفادة القصوى من عمليات الإصلاح والتطوير المالي فإن ذلك يتطلب تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام مثل الشفافية والمساءلة والمحاسبة ومحاربة الفساد.

الميزانية العامة في المملكة العربية السعودية:

تحدد البنية التنظيمية والاقتصادية والاجتماعية نظام الميزانية العامة المناسب للتطبيق في كل دولة. أيضاً، مستوى التطور والتنمية للدولة يؤثر في اختيار أنظمة الميزانية العامة، فمثلاً نجد أن الدول التي لديها تحديات في محاربة الفساد تختار أنظمة تعزز وتدعم مستويات الرقابة. بالمقابل، نجد أن الدول المتطورة تركز في الغالب على تبني أنظمة تدعم الاستثمار في رأس المال البشري، وذلك نظراً لأن البنية الأساسية (الاستثمار الرأسمالي) في تلك الدول شبه مكتملة، وهو عكس الدول الأقل نمواً، فمثلاً نجد أن جزءًا كبيرًا من الميزانية العامة في الدول الأقل نمواً يذهب للمصروفات الجارية مثل الأجور والبدلات (البسام، 1439هـ؛ الزبيدي، 2008م). وفقاً لخلف (2008م) «تواجه الميزانية العامة في معظم الدول النامية –إن لم يكن في جميعها تقريباً-وبدرجات متباينة، العديد من المشكلات والصعوبات والتي تربط بالأوضاع والظروف التي تعيشها هذه الدول سواء فيما يتصل بإعداد الميزانية، أو اعتمادها، أو تنفيذها، أو الرقابة عليها، أو ما يرتبط منه بإيراداتها، ونفقاتها» (خلف، 2008م، ص. 325).

وفي المملكة العربية السعودية وعلى الرغم من المحاولات العديدة لتطوير أنظمة الميزانية العامة خلال السنوات الماضية، إلا أن المملكة مازالت تتبنى نظام ميزانية البنود وذلك منذ إقرار أول ميزانية بشكل رسمي وذلك في عام 1374هـ. أيضاً، وعلى الرغم من أن العديد من أنظمة المالية العامة مثل نظام المشتريات والمنافسات الحكومية ونظام إيرادات الدولة ونظام المراجعة الداخلية، طرأ عليها بعض التعديلات والتطوير خلال الفترة الماضية، نجد أن نظام الميزانية العامة لم يطرأ عليه ألاّ تعديلات طفيفة وفقاً لمعطيات مرحلة معينة مثل تشديد الرقابة في حالة العجز او زيادة الإنفاق في حالة الفائض (Albassam, 2011; Aldukheil, 2013). وعلى الرغم من صدور ميزانيات للدولة بشكل دوري اعتباراً من 1352هـ (1932م)، إلا أن أول تطبيق لنظام ميزانية متكامل ويتبع الأسس العلمية في المملكة يعود الى ميزانية عام 1377هـ (1954م) (السلطان وأبو المكارم،1410هـ؛ عصفور، 2015م). بالمقابل، نجد أن أول خطة تنموية للدولة (الخطة الخمسية) لم تصدر حتى عام 1390هـ (1970م)، مما يعكس الفجوة بين إقرار الميزانية العامة وما تشمله من إنفاق حكومي وضعف ربطها بالأهداف الاستراتيجية (التخطط الاستراتيجي) للدولة خلال مراحل التنفيذ الأولى للميزانية العامة.

وتطبق المملكة مبادئ ومفهوم ميزانية البنود منذ صدور أول ميزانية للمملكة. وفي ميزانية 2017 (1437هـ/1438هـ) تم اعتماد «دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام 2014» الصادر

من صندوق النقد الدولي في عام 1998م والمعدل في 2014م، والذي يركز على تطوير الجانب المحاسبي من الميزانية أكثر من التركيز على تطوير الجانب الإداري والمالي للميزانية العامة. كما أن التطبيق للتصنيف الجديد تم بتصرف من قبل الحكومة، حيث إنها لم تستخدم (تفعل) بعض البنود الواردة في التصنيف الجديد لأسباب تتعلق بالتركيبة الاقتصادية المطبقة في المملكة. كما أنه واعتبار من ميزانية 2016م تم اعتماد أساس الاستحقاق بدل من الأساس النقدي في العمليات المحاسبية في الميزانية العامة في المملكة (وزارة المالية، 1439هـ).

ويعتمد هذا التصنيف (التصنيف الجديد) على المستفيد من النفقة وليست النفقة ذاتها كمعيار أساسي في تحديد البند الذي يتم استخدامه لصرف نفقة معينة. كما أن التصنيف الجديد يسهم في توفير إحصاءات دقيقة عن مالية الحكومة وايراداتها ومصروفاتها مما يسهم في توفير بيانات دقيقة تساهم في اتخاذ قرارات مالية أكثر دقة (وزارة المالية، 1439هـ). ووفقاً للتصنيف الجديد للميزانية، فيتم تقسيم الميزانية العامة إلى ثلاثة اقسام هي: الإيرادات، والمصروفات، والأصول والخصوم، وكل قسم يشتمل على عدد من الأبواب، حيث يشمل قسم الإيرادات عل أربعة أبواب (الضرائب، المساهمات الاجتماعية، المنح، إيرادات أخرى). أما المصروفات فتقسم إلى ثمانية أبواب (تعويضات العاملين، استخدام السلع والخدمات، استهلاك رأس المال الثابت، الفائدة، الإعانات، المنح، المنافع الاجتماعية، مصروفات أخرى). وأخيراً، تقسم الأصول والخصوم الى ثلاثة أبواب هي (الأصول غير المالية، والأصول المالية، والخصوم). ومن جهة أخرى، تم اعتماد التصنيف الوظيفي في الميزانية العامة وهو تصنيف للوظائف والأهداف الاجتماعية والاقتصادية التي تسعى وحدات الحكومة العامة لتحقيقها من خلال الإنفاق العام. ويتكون التصنيف من عشرة تصنيفات أساسية هي (خدمات عمومية عامة، الدفاع، النظام العام وشؤون السلامة العامة، الشؤون الاقتصادية، حماية البيئة، الإسكان ومرافق المجتمع، الصحة، الترفيه والثقافة والدين، التعليم، الحماية الاجتماعية) (وزارة المالية، 1439هـ).

ومن جهة أخرى، يمكن اعتبار اقتصاد المملكة اقتصاد ريعي، أي أنه اقتصاد يعتمد على مورد طبيعي واحد (النفط) كمصدر اساسي للإيرادات (Albassam, 2011; Aldukheil, 2013). كما أن المملكة تعتبر من أكبر منتجي ومصدري النفط في العالم، واقتصاد المملكة هو أحد أكبر عشرين اقتصاد عالمي (المملكة ضمن مجموعة العشرين لأكبر اقتصاديات عالمية). بالإضافة إلا أن الاقتصاد السعودي أكبر اقتصاد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وعليه فإن للمملكة ثقل اقتصادي إقليمي ودولي. ووفقاً لتقرير مؤسسة النقد العربي السعودي (البنك المركزي السعودي)، تشكل إيرادات النفط 83.09% 81.86%- من إجمالي الإيرادات العامة في السعودية للفترة من 2000 - 2018م (مؤسسة النقد العربي السعودي، 1438هـ). كما تشير الأرقام (انظر الجدول (2) والشكل (2))، إلى تذبذب قيم العجز والفائض

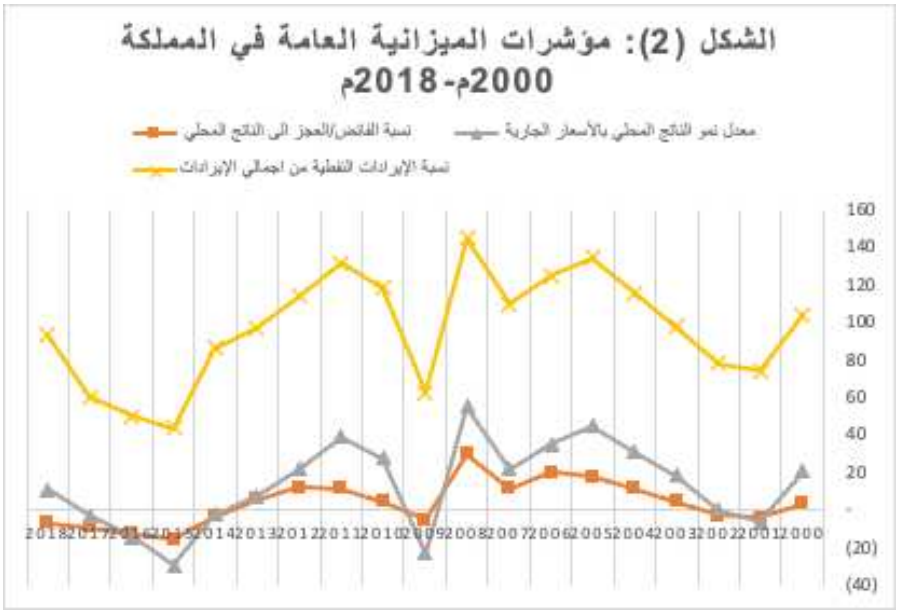
للميزانية العامة وبالتالي إجمالي الإيرادات والمصروفات العامة، حيث إن تذبذبها يتم وفقاً لتقلبات أسعار النفط مما يجعل الاقتصاد السعودي والتنمية بشكل عام مرهونة بتقلبات أسعار النفط (البسام، 1439هـ؛ البنك الدولي، 2010م؛Aldukheil, 2013). كما أن مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي منخفضة مقارنة بالدول الأعضاء في مجموعة العشرين، حيث إن الائتمان المحلي المقدم إلى القطاع الخاص كنسبة من إجمالي الناتج المحلي (كمؤشر لمساهمة القطاع الخاص في الاقتصاد) في 2016م يشكل: 58% في السعودية، 95.3% في الاتحاد الأوروبي، 192.7% في الولايات المتحدة الامريكية، والمتوسط العالمي 132.4% (World Bank, 2017a). بالإضافة الى ان اعتماد الاقتصاد السعودي على الإيرادات النفطية بشكل رئيس وضعف إسهام القطاع الخاص في الناتج المحلي أدى إلى آثار سلبية في بعض المؤشرات الاقتصادية ومن أهمها ارتفاع معدل البطالة (12.9% في 2017م مقارنة ب 11.8% في 2014م)، ومعدل التضخم بالاتجاه السالب منذ بداية عام 2017م (مؤسسة النقد العربي السعودي، 1438هـ).

جدول (2): مؤشرات الميزانية العامة في المملكة 2000 - 2018م

السنة	نسبة الفائض/العجز إلى الناتج المحلي	معدل نمو الناتج المحلي بالأسعار الجارية	نسبة الإيرادات النفطية من اجمالي الإيرادات
2000	3	17	83.09
2001	(4)	(3)	80.61
2002	(3)	3	77.98
2003	4	14	78.84
2004	11	20	84.12
2005	18	27	89.40
2006	20	15	89.73
2007	11	10	87.46
2008	30	25	89.32
2009	(5)	(17)	85.21
2010	4	23	90.47
2011	12	27	92.56
2012	12	10	91.84
2013	6	1	89.80
2014	(4)	1	87.81
2015	(16)	(13)	72.86
2016	(13)	(1)	64.24
2017	(9)	6	63.04
*2018	(7)	18	81.86

المصدر: مؤسسة النقد العربي السعودي (1438هـ)

* أرقام ميزانية 2018م تقديرية



المصدر: مؤسسة النقد العربي السعودي (1438هـ)

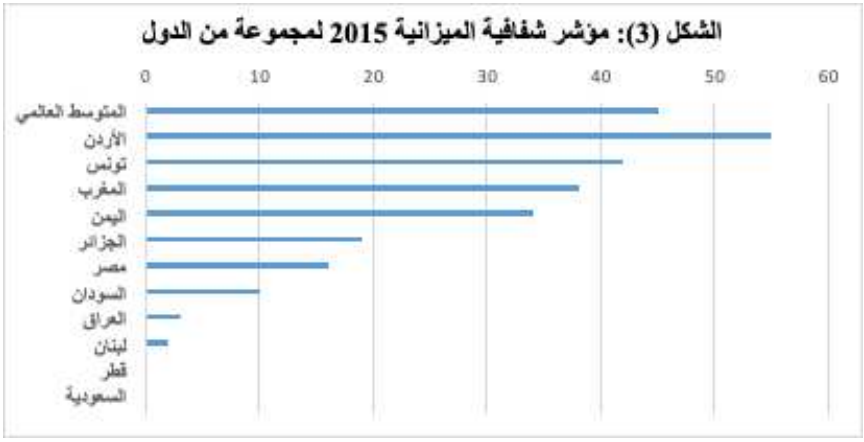
وعلى الرغم من تحقيق نتائج إيجابية في فترة ارتفاع أسعار النفط إلا أن الوضع الاقتصادي يتغير بشكل جذري مع تقلبات أسعار النفط، وهذا مؤشر على ضعف التخطيط المالي متوسط وطويل الأجل، مما ينعكس سلباً على التنمية المستدامة والشاملة (Aldukheil, 2013; Joharji & Willoughby, 2014). أيضاً، عدم كفاءة وفاعلية نظام الميزانية العامة والأنظمة الأخرى ذات العلاقة (مثل نظام المشتريات والمنافسات الحكومية ونظام إيرادات الدولة)، كل ذلك أدى إلى عدم استخدام الموارد بالشكل الأمثل (البسام، 1439هـ). بالإضافة إلى أن الاستثمارات الحكومية والتي تدار من جهات مثل صندوق الاستثمارات العامة ومؤسسة النقد العربي السعودي، يشوبها الكثير من عدم الاستقرار نتيجة للسحب من تلك الاحتياطات وتسييل بعض الأصول عند انخفاض أسعار النفط (Alsweilem, 2015). ونتيجة لذلك، فإن خطط التنمية والخطط الاستراتيجية لا تؤتي ثمارها المرجوة مع غياب الكفاءة والفاعلية في أنظمة المالية العامة بشكل عام وأنظمة الميزانية العامة بشكل خاص.

حوكمة الميزانية في المملكة العربية السعودية (الواقع)

يشكل القطاع النفطي في المملكة 28.5% من إجمالي الناتج المحلي، والقطاع الحكومي 22.4%، والقطاع الخاص 48.3%، في 2017م (مؤسسة النقد العربي السعودي، 1438هـ). هذه المؤشرات وعلى الرغم من تقلبها وفقاً لتقلبات أسعار النفط، إلا أنه مؤشر على أهمية الدور الذي تمارسه الحكومة ومؤسساتها في الاقتصاد الوطني. لذا، فإن تعزيز الأداء الحكومي الإداري والمالي عنصر أساس في دعم التنمية الاقتصادية والبشرية في المملكة. بالمقابل، العديد من الدراسات والتقارير تؤكد على أن إدارة الشؤون المالية العامة والميزانية العامة بكفاءة وفاعلية أحد أهم عناصر تعزيز جودة الأداء الحكومي ومخرجاته (البنك الدولي، 2010م؛ Aldukheil, 2013; Joharji & Willoughby, 2014). وفقاً لدراسة أُعدت من قبل منتدى الرياض الاقتصادي في عام 2007م، فإن الميزانية العامة في المملكة العربية السعودية تكتسب «أهمية استثنائية وتحظى باهتمام بالغ من كل الجهات الحكومية ومن المواطنين لما تتضمنه من طاقة تمويلية للخدمات والمشاريع، ولأن الإنفاق الحكومي هو المحرك والأساس للنمو الاقتصادي في المملكة، ولسلسلة من الانعكاسات الاقتصادية اللاحقة» (منتدى الرياض الاقتصادي، 2007م، ص. 14). ايضاً، التأثير العالمي للملكة كأحد أكبر منتجي النفط في العالم، يجعل من الانفاق الحكومي وحجم الدخل الحكومي (الايرادات العامة) للملكة تأثير اقتصادي كبير على المستويين المحلي والاقليمي والدولي (البسام، 1439هـ؛ Aldukheil, 2013).

ومن جهة أخرى، العديد من المنظمات تُصدر تقارير سنوية ومؤشرات تقييم لعملية الميزانية العامة في الدول. كما تمارس هذه المؤشرات دور مهم في قرارات الحكومات والمنظمات الدولية في تقييم أداء المالية العامة لكل دولة، ومن أهم هذه المؤشرات: مؤشر الموازنة المفتوحة Budget Transparency Index الصادر من International Budget Partnership (IBP). حيث يقيس مؤشر الموازنة المفتوحة «مدى الشفافية والمشاركة المجتمعية والمساءلة فيما يتعلق بالموازنات العامة في بلدان حول العالم» IBP, 2015, p. 9)). لذا، «اعتمادًا على المعايير المقبولة دوليًا التي وضعتها المنظمات المتعددة، يستخدم مسح الموازنة المفتوحة 109 مؤشرات لقياس شفافية الموازنة. يتم استخدام هذه المؤشرات لتقييم ما إذا كانت الحكومة المركزية قد وفّرت للجمهور وثائق الموازنة الرئيسة الثمانية]البيان التمهيدي للموازنة، مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية، الموازنة المقررة، موازنة المواطنين، التقارير الدورية، المراجعة نصف السنوية، تقرير نهاية السنة، تقرير المراجعة[في الوقت المناسب وما إذا كانت البيانات التي وردت في هذه الوثائق شاملة ومفيدة أم لا» (IBP, 2015, p. 1)، ويغطي مؤشر شفافية الموازنة 115 دولة في 2017م.

وفي أحدث التقارير الصادرة عن مؤشر الموازنة المفتوحة عن أداء الميزانية العامة في المملكة، يتضح أن أداء الميزانية العامة في المملكة أقل من المأمول. حيث إن المملكة لا توفر أي معلومات عن الموازنة للجمهور باستثناء بيان الميزانية العام؛ حيث يقدم هذا البيان بيانات وأرقام مختصرة وعامة لا يمكن أن يعتمد عليها في تقييم الأداء المالي الحكومي، كما لا يوفر هذا البيان أي معلومات تفصيلية عن المخصصات المالية للأجهزة الحكومية، أصنافها وانواعها وحجم الانحرافات في المخصصات المالية (المصروفات) لكل جهاز حكومي. كما أن نسبة مشاركة الأفراد ومنظمات المجتمع المدني والأجهزة الرقابية الحكومية مثل مجلس الشورى وغير الحكومية مثل مراكز الدراسات والبحوث، نسبة مشاركتهم في عملية الميزانية العامة ومراحله المختلفة (الاعداد، الاعتماد، التنفيذ، الرقابة) في المملكة ضعيفة جدًّا. أما فيما يتعلق بعملية الرقابة على الموازنة فهي ضعيفة جدا من قبل السلطة التشريعية لغياب مجلس تشريعي منتخب مقارنة ببعض الدول، كما أن مراقبة الموازنة من جانب جهاز الرقابة الأعلى في المملكة (ديوان المراقبة العامة والأجهزة الرقابية الأخرى) ضعيفة وفقاً للتقرير (IBP, 2017). انظر الشكل (3).



Sources: International Budget Partnership (IBP) (2017).

وفي نفس السياق، نجد أن بعض مؤشرات الحوكمة في القطاع العام مثل إنتاجية القطاع الحكومي، وجودة التشريعات الحكومية، والمحاسبة والمساءلة، والشفافية، والمشاركة، أداء المملكة في هذه المؤشرات أقل من المأمول، على الرغم من توجهات الحكومة نحو تعزيز الحوكمة في القطاع العام والميزانية العامة (World Bank, 2017b). أيضاً، تشير التقارير الصادرة من جهات حكومية مثل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (نزاهة) ووزارة المالية، تشير إلى تعثر بعض المشاريع الحكومية وضعف مخرجات بعض البرامج والمشاريع الحكومية

(أبـا الخيـل، 2013م؛ الهيئـة الوطنيـة لمكافحـة الفسـاد، 1436هـ؛ مجلـة التنميـة الإدارة، 2013م؛ منتـدى الريـاض الاقتصـادي، 2007م؛ كوشـك، 2013م). وإيمانـاً بأهميـة تطويـر أداء الميزانيـة العامـة، تـم تبنـي مبـادرات ضمـن رؤيـة 2030 تهتم بحوكمـة الميزانيـة العامة في المملكـة وتعزيز التخطيـط المالـي طويـل الأجـل، مثـل برنامـج تطويـر القطـاع المالـي وبرنامـج التـوازن المالـي (البسـام، 1439هـ؛ رؤيـة المملكـة العربية السـعودية 2030، 1438هـ). وعليـه، وبناء على تحليل البيانـات والمعلومـات مـن المراجـع والأبحـاث والدراسـات، سـوف يتـم تقديـم بعـض الملاحظـات التطويريـة لتعزيـز حوكمـة عمليـة الميزانيـة العامـة فـي المملكـة، فـي القسـم القادم.

خارطة طريق لحوكمة الميزانية العامة في المملكة

إن المطلـع علـى واقـع حوكمـة عمليـة الميزانيـة العامـة فـي المملكـة يتبيـن أن الحكومـة لديهـا طريـق طويـل فـي إصـلاح الميزانيـة العامـة. حيـث إن تطويـر أداء الميزانيـة العامـة يعتبـر حجـر الزاويـة فـي تطويـر الأداء الحكومـي، ودعـم التنميـة الاقتصاديـة، وتعزيـز مخرجـات المشـاريع والبرامـج الحكوميـة، ومحاربـة الفسـاد. كـم أن إقـرار العديـد مـن البرامـج ضمـن برنامـج التحـول الوطنـي 2020 والرؤيـة 2030، مثـل برنامـج التـوازن المالي، وبرنامج تعزيز الكفـاءة في الإنفاق العـام، كل هـذه البرامـج وغيرهـا لدليـل واضح علـى أن متخذ القـرار مدرك لأهمية اصـلاح المالية العامـة بشـكل عـام وعمليـة الميزانيـة العامـة بشـكل خاص.

وفـي نفس السـياق، فـإن الإصـلاح المؤسسـاتي وتطبيـق مبـادئ الحوكمـة فـي القطـاع العـام لا بـد أن تكـون بالتـوازي، أو سـابقة، لأي إصـلاح فـي الميزانيـة العامـة. حيـث إن توفيـر البيئـة التنظيميـة المناسـبة عنصـر أساسـي لنجـاح خطـط الإصـلاح المالي. كمـا أن الإصلاح المؤسسـاتي يجـب أن يشـمل كل الأجهـزة الحكوميـة التـي هـي جـزء مـن عمليـة الميزانيـة العامـة. ففـي دراسـة شـملت أكثـر مـن 57 دولـة خـلال الفتـرة مـن 1990م2003-م، خلصـت الدراسـة إلـى أن «الإدارة السـليمة للمؤسسـات الماليـة مهمـة لترجمـة مخصصـات الميزانيـة (الإنفـاق الحكومـي) إلـى برامج وخدمـات فعالـة» (Rajkumar & Swaroop, 2008, p. 1001). كمـا أنـه وعلـى الرغـم مـن أهميـة إصـلاح عمليـة الميزانيـة العامـة، فـإن الإصـلاح التدريجـي والمتـزن وفق خطط شـاملة هو الطريـق الأفضـل للوصـول الـى النتائج المرجوة من اسـتخدام أمثـل للموارد المتاحـة وتعزيز جودة الأداء الحكومـي (Santiso, 2006; Pretorius & Pretorius, 2009).

إن الإدارة الجيـدة للميزانيـة العامـة هـي إدارة الأموال العامة لتحقيق الاسـتخدام الأمثل للموارد المتاحـة وفقـا لخطـة تأخـذ فـي الاعتبـار التركيبـة السياسـية والاجتماعيـة والاقتصاديـة والتنظيميـة للدولـة. أمـا إصـلاح الميزانيـة العامة فيتضمن تطوير أنظمـة الميزانية العامة الحاليـة (القائمة) وفقا للبنيـة السياسـية والاجتماعيـة والاقتصاديـة والتنظيميـة المطبقـة فـي المملكـة مـن أجـل نجاح خطط

الإصلاح والتطوير المالية العامة، وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للحكومة. ومن هذا المنطلق، تقدم الدراسة الحالية مجموعة من التوصيات لتطبيق الحوكمة في الميزانية العامة في المملكة وتعزيز كفاءة وفاعلية عملية تحصيل الإيرادات وتخصيص النفقات العامة.

أولاً، إن تطوير المؤسساتية والأنظمة في الأجهزة الحكومية عن طريق تبني مفاهيم وعناصر الحوكمة في القطاع العام عامل حاسم في نجاح أي عملية تطوير للميزانية العامة، وعليه فإن تطوير الجوانب التنظيمية للأجهزة الحكومية كافة، المالية وغير المالية، عنصر أساس في نجاح عملية الإصلاح المالي. ثانياً، تطبيق عناصر الحوكمة (مثل الشفافية والمشاركة) لا يجب أن يقتصر على الميزانية العامة، مع أهمية ذلك، بل يجب أن يشمل كافة الأجهزة الحكومية، حيث إن عمل الأجهزة الحكومية متقاطع ومكمل لبعضه البعض؛ لذا لا يمكن تصور أن يتم تطبيق الحوكمة في قطاع معين وإهمال التطبيق في قطاعات أخرى. ثالثاً، للحصول على نظام ميزانية عامة ذي جودة ويتسم بالكفاءة والفاعلية، لا بُدَّ من تطوير كافة الأنظمة ذات العلاقة بالميزانية مثل نظام الخدمة المدنية ونظام المشتريات والمنافسات الحكومية ونظام إيرادات الدولة ونظام حماية المال العام؛ حيث إن هذه الأنظمة تتداخل مع بعضها البعض وتؤثر وتتأثر ببعضها البعض. رابعًا، تفعيل الإدارات ذات الصلة بعملية الميزانية مثل إدارة المراجعة الداخلية، وإدارة الاستثمار، وإدارة الميزانية، لما لهذه الإدارات من دور محوري في جودة مخرجات عملية الميزانية. خامساً، لا بد من تحديث أسلوب الرقابة على الإيرادات والمصروفات العامة، بحيث يكون هناك فصل بين الأجهزة الرقابية السابقة للصرف واللاحقة للصرف، وذلك تعزيزاً لمبدأ المحاسبة والمساءلة ودعم لفاعلية الرقابة وحماية المال العام.

سادساً، لا بد من تبني خطه مالية لعمليات الميزانية العامة بما في ذلك الإيرادات والمصروفات العامة، بحيث تشمل هذه الخطة على تحديد لأولوية الصرف الاستثماري (الرأسمالي) والجاري، والصرف على المشاريع والبرامج الحكومية، وتحديد الأولويات بين تلك المشاريع والبرامج، واعتماد الية للتعامل مع فوائض الميزانية بحيث تضمن هذه الالية الاستقرار الاقتصادي وتقليل الآثار السلبية للأزمات الاقتصادية العالمية على الاقتصاد المحلي. أخيراً، لا بد من تأهيل وتدريب كوادر بشرية في مجالات المالية العامة والحوكمة والموارد البشرية والمحاسبة لضمان التطبيق الأمثل للحوكمة في الميزانية العامة. وفي الختام، وقبل القيام بأي من الخطوات السابقة، لا بد من إجراء دراسة موسعة تهتم بالاطلاع على التجارب الدولية في مجال إدارة عمليات الميزانية العامة وتقييمها، ومن ثم اختيار الأسلوب المناسب للتطبيق في المملكة بما يتلاءم مع التركيبة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في المملكة، على أن يتم تطبيق خطة الاصلاح وفق خطة زمنية ووفق مؤشرات قياس أداء واضحة ومحددة.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً المراجع العربية:

البسام، بسام عبد الله (2014). الحوكمة الرشيدة والنمو الاقتصادي المملكة العربية السعودية حالة دراسية. الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، *11*(1)، 23-3. https://doi.org/10.12816/0025106

البسام، بسام عبد الله (1438هـ). الحوكمة في القطاع العام. مركز البحوث معهد الإدارة العامة.

البسام، بسام عبد الله (1439هـ). مدى كفاءة وفاعلية أنظمة الميزانية العامة في المملكة العربية السعودية وسبل تطويرها. مركز البحوث والدراسات معهد الإدارة العامة.

البنك الدولي (2003). تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحسين التضمينية والمساءلة. http://www.worldbank.org/INTMENA/Publications/20261842/GovernOverviewArab.pdf

البنك الدولي (2010م). إصلاح المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لمحة عامة عن التجربة الإقليمية. http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/12/09/000334955_20101209052411/Rendered/PDF/550610v20ARABI1C1011MENA0PFM0ARABIC.pdf

خلف، فالح (1429هـ). المالية العامة. عالم الكتب الحديث.

دانييل، فيليب وغوبتا، سانجيف وماتين، تود وسيغورا أوبييرغو، أليكس (2013). استخراج إيرادات المواد. التمويل والتنمية، *50*(3)، 19-22.

الداودي، زينب (2013). دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة. دار صفاء للنشر والتوزيع.

رؤية المملكة العربية السعودية 2030 (1438هـ). رؤية المملكة العربية السعودية *2030*. file:///C:/Users/bassamb/Desktop/Saudi_Vision2030_AR.pdf

الزبيدي، عبد الباسط (2015). المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها دراسة مقارنة. المكتب الجامعي الحديث.

السلطان، سلطان وأبو المكارم، وصفي (1410هـ). المحاسبة في الوحدات الحكومية والتنظيمات الاجتماعية الأخرى. دار المريخ للنشر.

عصفور، محمد (2015). أصول الموازنة العامة (ط7). دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة.

كوشك، طارق (2013). ميزانية الدولة أسهل طريقة لاختلاس المال العام وسرقته. صحيفة سبق الإلكترونية. http://sabq.org/KiDE0b

مجلة التنمية الإدارية (2013). الموازنة العامة للدولة التطوير أصبح ضرورة. معهد الإدارة العامة.. http://www.tanmia-idaria.ipa.edu.sa/Article.aspx?Id=644

منتدى الرياض الاقتصادي (2007م). تطوير إدارة الفوائض المالية وأساليب توظيفها. http://www.riyadhef.com/tabid/173/ID/12/default.aspx

مؤسسة لنقد العربي السعودي (ساما) (1438هـ). التقرير السنوي الثالث والخمسون. http://www.sama.gov.sa/ar-sa/EconomicReports/Pages/AnnualReport.aspx

الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (1436هـ). تعثر المشاريع الحكومية الاسباب والحلول. http://www.nazaha.gov.sa/ar-sa/Media/News/Pages/news792.aspx

وزارة المالية (1439هـ). دليل إحصاءات مالية الحكومة *2014*. https://www.mof.gov.sa/mediacenter/News/Pages/news_21122015.aspx

ثانياً المراجع الإنجليزية:

Ahmad, E. and Brosio, G. (2006). *Introduction: Fiscal federalism - a review of developments in the literature and policy*. In E. Ahmad and G. Brosio (Eds.). *Handbook of Fiscal Federalism*. Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781847201515.00006

Albassam, B. (2011). *Budgetary system in Saudi Arabia; reform needed*. In C. Menfield (Ed.). *Comparative public budgeting: A global perspective*. Jones & Bartlett Learning.

Aidt, T., Dutta, J., and Sena, V. (2008). Governance regimes, corruption and growth: theory and evidence. *Journal of Comparative Economics*, *36*(2), 195-220. https://doi.org/10.1016/j.jce.2007.11.004

Albatel, A. (2005). Government budget deficits and the crowding out of private sector investment in Saudi Arabia. *Journal of King Saud University, Administrative Sciences*, *17*, 1-28.

Aldukheil, A. (2013). *Saudi government revenues and expenditures: A financial crisis in the making*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137342928

Alkadry, M. (2015). *Saudi Arabia and the mirage of decentralization*. In A. Dawoody (Ed.). *Public Administration and policy in the Middle East*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4939-1553-8_10

Allen, R. (2009). *The challenge of reforming budgetary institutions in developing countries.* International Monetary Fund. https://doi.org/10.5089/9781451872439.001

Alsweilem, K. (2015). *A stable and efficient fiscal framework for saudi arabia: The role of sovereign funds in decoupling spending from oil revenue and creating a permanent source of income*. Belfer Center for Science and International Affairs and Center for International Development: Harvard Kennedy School. https://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/Saudi.pdf

Arndt, C. and Oman, C. (2006). *Uses and abuses of governance indicators. OECD (Development Centre Studies).* https://www.la.utexas.edu/users/chenry/polec/2006/oecd/AE795835C8392A8111572211048C64BBAF3DA2573E.pdf

Biygautane, M., Gerber, P., & Hodge, G. (2017). The Evolution of administrative systems in Kuwait, Saudi Arabia, and Qatar: The challenge of implementing market based reforms. *Digest of Middle East Studies*, *26*(1), 97-126. https://doi.org/10.1111/dome.12093

Borge, L. E., Falch, T., & Tovmo, P. (2008). Public sector efficiency: The roles of political and budgetary institutions, fiscal capacity, and democratic participation. *Public Choice*, *136*(3, 4), 475-495. https://doi.org/10.1007/s11127-008-9309-7

de Ferranti, D. M., Jacinto, J., Ody, A., & Ramshaw, G. (2009). *How to improve governance: A new framework for analysis and action*. Brookings Institution Press.

DiMaggio, P., and Powell, W. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. The University of Chicago Press.

Ebdon, C., & Franklin, A. L. (2006). Citizen participation in budgeting theory. *Public Administration Review*, *66*(3), 437-447. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00600.x

Furubotn, E. and Richter, R. (2005). *Institutions and economic theory: the contribution of the new institutional economics* (2nd ed.). University of Michigan Press. https://doi.org/10.3998/mpub.6715

Garba, S. (2004). Managing urban growth and development in the Riyadh metropolitan area, Saudi Arabia. *Habitat International*, *28*(4), 593-608. https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2003.10.008

Hummel, R. (2008). *The bureaucratic experience: The post-modern challenge* (5th ed.). M.E. Sharpe Inc.

International Budget Partnership (IBP). (2017). *Country report-Saudi Arabia*. https://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/country-info/?country=sa

Jansen, D. (2007). *Governance of Research - Working towards Interdisciplinary Concepts*. In D. Jansen (ed.) *New forms of governance in research organizations: disciplinary approaches, interfaces and integration*. Springer. https//:doi.org10.1007/978-1-4020-5831-8/

Joharji, G., & Willoughby, J. (2014). The Saudi Arabian budgeting system: An institutional assessment. *Public Administration and Development*, *34*(1), 63-80. https://doi.org/10.1002/pad.1608

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2009). *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008* (Policy Research Working Paper, No. 4978). World Bank. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan039285.pdf. https://doi.org/10.1596/1813-9450-4978

Kettl, D. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America (Interpreting American Politics)*. The Johns Hopkins University Press.

Neumayer, E. (2005). *The pattern of aid giving: the impact of good governance on development assistance*. Routledge.

North, D. C. (2009). *Institutions, institutional change and economic performance (political economy of institutions and decisions)*. Cambridge University Press.

Ogujiuba, K. and Okafor, H. (2013). *Public financial management and fiscal outcomes in nigeria: Empirical evidence [*policy research working paper*]*. African Heritage Institution. http://dspace.africaportal.org/jspui/bitstream/123456789/34696/1/AfriHeritage%20Working%20Paper%20002%20June%202013doc1.pdf?1

Powell, W. (2007). *The New Institutionalism. In S. Clegg and J. Bailey* (Eds.). *The International Encyclopedia of Organization Studies*. Sage Publishers. http://www.stanford.edu/group/song/papers/NewInstitutionalism.pdf.

Pretorius, C. and Pretorius, N. (2009) *Public Financial Management Reform Literature Reform* [Evaluation Working Paper]. Evaluation Report EV698. http://www.sida.se/contentassets/377f0f9cea2f409fbb0a387378e4499e/public-financial-management-reform-literature-review_3154.pdf

Santiso, C. (2006). Improving fiscal governance and curbing corruption: How relevant are autonomous audit agencies? *International Public Management Review, 7*(2), 97-108.

Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, *50*(155), 17-28. https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106

Sun, J., and Lynch, T. (2008). *Government budget forecasting: Theory and practice*. Taylor & Francis Group.

Tullock, G., Seldon, A., & Brady, G. (2002). *Government failure: A primer in public choice*. Cato Institute.

Wildavsky, A. (1961). Political Implications of Budgetary Reform. *Public Administration Review*, *21*(4), 183-190. https://doi.org/10.2307/973628

World Bank. (2017). *Domestic credit to private sector* (% of GDP). https://data.worldbank.org/indicator/FS.AST.PRVT.GD.ZS

World Bank. (2017b). *Country Data View*. http://info.worldbank.org/governance/wgi/#doc

الترجمة الصوتية لمصادر ومراجع اللغة العربية: Romanization Arabic References:

albassāmu bisāmmi ʻabdi al-lhi 2014). al-ḥwkmah al-rashydata wa-al-numuwwa aliqtiṣādiyya almumallikata alʻarabiyyata al-suʻūdiyyata ḥālata dirāsiyyata alʼkādīmiyytu lil-dirāsāti alijtimāʻiyyati wa-al-ʾinsāniyyati 11(1)، 23 3-.

https://doi.org/10.12816/0025106

albassāmu bisāmmi ʻabdi al-lhi 1438h). al-ḥwkmah fī alqiṭāʻi alʻāmmi markazu albuḥwthi maʻhada alʼidārati alʻāmmati

albassāmu bisāmmi ʻabdi al-lhi 1439h). mudā kafāʼtin wafāʻiliyyatin ʼanaẓmata almīzāniyyati alʻāmmati fī almamlakati alʻarabiyyati al-suʻūdiyyati wasabali taṭwīrihā markazu albuḥwthi wa-al-dirāsāti maʻhada alʼidārati alʻāmmati

albanku al-dawliyyu 2003). taqryrun ʻani al-tanmiyati fī al-sharqi alʼwsaṭi washamāla ʼafarīqyā alḥukma aljayyida liʼajjala al-tanmiyatu fī al-sharqi alʼwsaṭi washamāla ʼafarīqyā taḥsīna al-taḍmīniyyati wa-al-musāʼlati

http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Publications/20261842/GovernOverviewArab.pdf

albanku al-dawliyyu 2010m). ʼiṣlāḥa almāliyyati alʻāmmati fī minṭaqati al-sharqi alʼwsaṭi washamāla ʼafarīqyā lamḥatan ʻāmmata ʻani al-tajribati alʼiqlīmiyyati

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/12/09/000334955_20101209052411/Rendered/PDF/550610v20ARABI1C1011MENA0PFM0ARABIC.pdf

khalfa fa-al-iḥa 1429h). almāliyyata alʻāmmata ʻālamu alkutubi alḥadytha

dānīīlun fīlība wghwbtā sānjyf wamāatayni tawaddu wsyghwrā ʼwbyyrghw ʼlyks 2013). istikhrāja ʼibrādāt almawādda al-tamwīlu wa-al-tanmiyatu 50(3)22 19- ،.

al-dawudiyyu zaynaba 2013). dawra alʼidārati fī ʼiʻdādin watanfīdhi almūāzanati alʻāmmati lil-dawlati dāru ṣafāʼin lil-nashri wa-al-tawzīʻi

ruʼyatu almamlakati alʻarabiyyati al-suʻūdiyyati 2030(1438h). ruʼyata almamlakati alʻarabiyyati al-suʻūdiyyati 2030. file:///C:/Users/bassamb/Desktop/Saudi_Vision2030_AR.pdf

al-zabīdiyyu ʻabda albāsiṭi 2015). almāliyyata alʻāmmata wa-al-mūāzanata alʻāmmata lil-dawlati wa-al-raqābati ʻalā tanfīdhihā dirāsata muqāranatin almaktabu aljāmiʻiyyu alḥadythu

al-sulṭānu sulṭānun waʼabū almakārimi waṣifī 1410h). almuḥāsabata fī alwaḥdāti alḥukūmiyyati wa-al-tanẓīmāti alijtimāʻiyyati alʼukhrā dāru almirrīkhi lil-nashri

ʻaṣfūrun muḥammada 2015). ʼuṣwla almūāzanati alʻāmmati ṭ dāra almasīrati lil-nashri wa-al-tawzīʻi wa-al-ṭibāʻati

kawashkin ṭāriqa 2013). mīzāniyyata al-dawlati ʼasahla ṭarīqatin liākhtilāasi almāli alʻāmmi wasariqatihi ṣaḥīfatu sabqi alʼilikturwniyyati http://sabq.org/KiDE0b

majallatu al-tanmiyati alʼidāriyyati 2013). almūāzanata alʻāmmata lil-dawlati al-taṭwīra ʼaṣbaḥa ḍarūratun maʻhadu alʼidārati alʻāmmati . http://www.tanmia-idaria.ipa.edu.sa/Article.aspx?Id=644

muntadā al-rīāḍi aliqtiṣādiyyi 2007m). taṭwīra ʼidārati alfawāʼiḍi almāliyyata waʼasālība tawẓīfihā http://www.riyadhef.com/tabid/173/ID/12/Default.aspx

mu'assasatun linaqudi al'arabiyya al-su'ūdiyya sāmman 1438h). al-taqryra al-sanawiyya al-thālitha wa-al-khumusūna http://www.sama.gov.sa/ar-sa/EconomicReports/Pages/AnnualReport.aspx

alhay'atu alwaṭaniyyatu limukāfaḥati alfasādi 1436h). ta'thuru almashārī'u alḥukūmiyyata al-asbāb wa-al-ḥulūla http://www.nazaha.gov.sa/Media/News/Pages/news792.aspx

wizāratu almāliyyati 1439h). dalyla 'iḥṣā'ātin māliyyatin alḥukūmata 2014. https://mof.gov.sa/mediacenter/news/Pages/News_21122015.aspx

Governance of Public Budget in Saudi Arabia

Bassam A. Albassam[1]

Abstract:

The efficiency of the public budget process plays an important role in influencing government performance and supporting the quality of public services provided to beneficiaries. Governance in the public sector is also an important tool toward economic development and the fighting of corruption. On the other hand, the Kingdom of Saudi Arabia is undergoing an administrative and economic transformation, where developing the budget process is considered an important tool in guiding the transformation process. In this article, an analytical descriptive approach was used to study the governance of the public budget in the kingdom, by analyzing local and international studies and reports. The study concluded that the general budget process needs to be developed to support the efficiency of the budget, and to ensure governing quality.

Keywords: Public Budget, Governance, Saudi Arabia, Financial Reform.

(1) College of Business Administration - King Saud University (Riyadh - K.S.A.)
BassamB@ipa.edu.sa