

بناء النزاهة والحد من الفساد في قطاع الدفاع

خلاصة وافية لأفضل الممارسات



المحتويات

1	مقدمة	الجزء الأول
3	لعنة الفساد	الفصل الأول
13	نهج إستراتيجي لبناء النزاهة والحد من الفساد في قطاع الدفاع	الفصل الثاني
23	منظمة حلف شمال الأطلسي وتطور مبادرة بناء النزاهة	الفصل الثالث
	النهج الوطنية المتبعة في مجال دعم بناء النزاهة والحد من الفساد في قطاع الدفاع	الفصل الرابع
33		
43	مخاطر الفساد ومواطن الضعف في قطاع الدفاع	الجزء الثاني
45	سياسات شؤون الأفراد	الفصل الخامس
59	وضع الموازنة والإدارة المالية للدفاع	الفصل السادس
73	المشتريات الدفاعية	الفصل السابع
87	اتفاقيات المقاصة	الفصل الثامن
	الفرص والمخاطر القائمة عند الاستعانة بمصادر خارجية والخصخصة والشراقات بين القطاعين العام والخاص في قطاع الدفاع	الفصل التاسع
99		
113	الانتفاع بفائض المعدات والبنية التحتية	الفصل العاشر
125	مشاركة الأفراد والأصول الخاصة بالدفاع في الأنشطة الاقتصادية	الفصل الحادي عشر
137	قضايا النزاهة المتعلقة بعمليات المؤسسة العسكرية	الفصل الثاني عشر
	مكافحة الفساد المتعلق بقطاع الدفاع في البلدان التي لديها منازعات إقليمية لم تُحل أو صراعات مجمدة	الفصل الثالث عشر
151		
165	بناء النزاهة والحد من الفساد المحتمل في مؤسسات الدفاع	الجزء الثالث
167	أهمية بناء النزاهة	الفصل الرابع عشر
173	الأطر التنظيمية	الفصل الخامس عشر
195	البُعد البشري في عملية الحد من الفساد	الفصل السادس عشر
207	دور الحكومة	الفصل السابع عشر
223	دور البرلمانات ومكاتب مراجعة الحسابات	الفصل الثامن عشر
235	دور مؤسسات أمين المظالم	الفصل التاسع عشر
251	قطاع الدفاع كداعم في آلية مكافحة الفساد	الفصل العشرين
263	دور المجتمع المدني والإعلام	الفصل الحادي والعشرين
283	دور المنظمات الدولية	الفصل الثاني والعشرين

299	الجزء الرابع تنفيذ برامج بناء النزاهة
301	الفصل الثالث والعشرين إحداث التغيير
315	الفصل الرابع والعشرين دور الوعي الثقافي في تنفيذ برامج بناء النزاهة
327	الملحق 1: المصادر المختارة
333	الملحق 2: البرنامج الدولي للدفاع والأمن الخاص بمنظمة الشفافية الدولية
353	الملحق 3: المختصرات

6 الفصل السادس

وضع الموازنة والإدارة المالية للدفاع

وضع الموازنة الخاصة بالدفاع هي عملية تخصيص الموارد المالية اللازمة لأنشطة قطاع الدفاع. وهي عبارة عن عملية شاملة تتضمن التخطيط والتنفيذ وإعداد التقارير ومراجعة الحسابات الخاصة بالموازنة. وتعد عملية وضع الموازنة التي تتسم بالشفافية والإدارة المالية التي تتسم بالمساءلة في قطاع الدفاع أمراً أساسياً لضمان نزاهة جميع أنشطة قطاع الدفاع والحد من احتمالات الفساد في قطاع الدفاع. وتعتبر الإدارة المالية التي لا تتسم بالشفافية في قطاع الدفاع والمصحوبة بعدم وجود مساءلة من العوامل الرئيسية لوجود ممارسات فساد. وحتى لو لم تكن هناك حالات وضاحة من الفساد، فإن سوء التخطيط وعدم الربط بين اتخاذ القرار والتخطيط ووضع الموازنة وضعف الرقابة على الإنفاق يقوض بشدة الأداء في قطاع الدفاع ويثبط همة الأفراد العسكريين والمدنيين على حد سواء.

وينصب تركيز هذا الفصل على مبادئ وضع الموازنة والقضايا المتعلقة بهذه العملية. وتعد كيفية تعزيز النزاهة في عملية وضع الموازنة من القضايا الرئيسية محل الاهتمام. وتتم مناقشة الأدوار المنوطة بالبرلمانات ومكاتب مراجعة الحسابات وغيرها من الأطراف الفاعلة الأخرى في الفصول ذات الصلة الواردة في الجزء الثالث من هذه الخلاصة الوافية.

المبادئ والمتطلبات

تعكس عملية وضع الموازنة والإدارة المالية في قطاع الدفاع إجراءات وممارسات عملية وضع الموازنة المستخدمة في القطاع العام. ومن ثم، فإن تحليل عوامل الفساد في قطاع الدفاع المتعلقة بالإدارة المالية قد يبدأ بتحليل تنفيذ مبادئ رئيسية لوضع الموازنة السليمة في القطاع العام، الواردة في المربع 6-1. وعلى الرغم من أن ولاية البنك الدولي لا تشمل القطاع الأمني والدفاع، فإن هذه المبادئ تنطبق بالمثل على وضع الموازنة والإدارة المالية في قطاع الدفاع.

وفي ضوء الفهم الحديث لموازنة الدفاع، فإن تخصيص الأموال - والأشخاص والمواد والبنية التحتية - لأنشطة قطاع الدفاع يدعم بوضوح تحقيق أهداف الأمن والدفاع وتنفيذ إستراتيجية عسكرية. وحسبما قال الرئيس الأمريكي الأسبق هاري ترومان "إن الإستراتيجية والبرامج والموازنة تمثل كلها جوانب من نفس القرارات الأساسية".¹

¹ Public Papers of Presidents of the USA, Harry Truman, 1945 (Washington, DC: US Government Printing Office, 1961), 551

المربع 6-1. المبادئ الرئيسية للموازنة السلمية للقطاع العام

يحدد البنك الدولي المبادئ الرئيسية التالية الخاصة بالموازنة والإدارة المالية السلمية التي تنطبق تمامًا على موازنة قطاع الدفاع.

- **الشمولية:** يجب أن تتضمن الموازنة جميع العمليات المالية؛
- **النظام:** يجب أن تخضع عملية اتخاذ القرار لواقع الموارد المتاحة على المدى المتوسط؛ ويجب أن تستوعب الموازنة فقط تلك الموارد الضرورية لتنفيذ السياسات الحكومية؛ وينبغي التقييد بمخصصات الموازنة؛
- **الشرعية:** يتعين على القائمين على إعداد السياسات ممن يستطيعون تغيير السياسات خلال عملية التنفيذ المشاركة في صياغة السياسة الأصلية والموافقة عليها؛
- **المرونة:** ينبغي إحالة القرارات إلى النقطة التي تتوفر عندها جميع المعلومات ذات الصلة؛
- **القدرة على التنبؤ:** يجب أن يكون هناك استقرار في السياسة الكلية والإستراتيجية وفي تمويل السياسة الحالية؛
- **التنافسية:** يجب على جميع القطاعات التنافس على قدم المساواة للحصول على التمويل خلال عملية التخطيط للموازنة.
- **الأمانة:** يجب أن تستند الموازنة إلى توقعات موضوعية بشأن الإيرادات والإنفاق؛
- **المعلومات:** هي خط الأساس للإنفاق الكلي على المدى المتوسط الذي يتم بموجبه قياس الأثر الخاص بالموازنة جراء التغييرات في السياسة ويجب توافر المعلومات الدقيقة بشأن التكاليف والمخرجات والنتائج؛
- **الشفافية:** يجب أن يكون القائمون على اتخاذ القرارات على دراية بجميع القضايا والمعلومات عند اتخاذ القرارات وينبغي إيصال تلك القرارات والأسباب الكامنة وراءها للجمهور؛
- **المساءلة:** يتحمل القائمون على اتخاذ القرارات مسؤولية ممارسة السلطة المخولة لهم.

المصدر: World Bank, *Public Expenditure Management Handbook* (Washington, DC: The World Bank, 1998), 1-2.

وهذا لم يكن دائمًا هو القضية. ففي إطار الموازنة *الكاميرالية* (ما يتعلق بالاقتصاد العام) ونظم المحاسبة، التي أدخلت في أوروبا في أواخر العصور الوسطى، كان الحاكم ينفق مقدارًا معينًا من الأموال للسنة المالية ولم يكن هناك، على الرغم من التحكم في الإنفاق، تقييم دقيق للنتائج. وتُعرف هذه النظم أيضًا باسم نظم الموازنة والإدارة المالية "الموجهة حسب المدخلات" ولا تزال تُستخدم في العديد من الدول لإدارة الشؤون المالية لقطاع الدفاع. وتقوم البرلمانات بالتصويت على مشروع الموازنة المقدم من قبل الحكومة والذي ينص على الأموال التي من المقرر إنفاقها، على سبيل المثال، بشأن، الأفراد العسكريين والمدنيين والعمليات والصيانة والاستثمارات الرأسمالية والبحث والتطوير. وفي إطار الممارسة العملية، وفي ظل مستوى أعلى بكثير من التفاصيل، فإن ذلك العرض الخاص بموازنة قطاع الدفاع وحدها لا يتيح فهم العلاقة القائمة بين أهداف السياسة العامة ومتطلبات الموازنة.

وبدوره، فإن توفير علاقات واضحة وقابلة للتدقيق بين الأهداف والإستراتيجية والتنفيذ يُعد أمرًا لا غنى عنه لتقييم النتائج والأداء على حد سواء. ويقدم المربع 6-2 الأبعاد بالغة الأهمية للأداء في تقييم نظم وممارسات الإدارة المالية العامة.

نزاهة العملية

في مقابل نظم الموازنة "الموجهة حسب المدخلات"، يتم استخدام النظم "الموجهة حسب المخرجات والنتائج" لترجمة أهداف القطاع الأمني والدفاع إلى المتطلبات من القدرات والبرامج ذات الصلة ومن ثم إلى طلبات خاصة بالموازنة. وأفضل النظم المعروفة من هذا النوع هو نظام التخطيط والبرمجة والموازنة (PPBS) الخاص بوزارة الدفاع الأمريكية DoD، الذي تم وضعه في أوائل ستينيات القرن الماضي من قبل المراقب المالي بوزارة الدفاع آنذاك تشارلز جي هيتش تحت إشراف وزير الدفاع حينئذ روبرت إس ماكنامورا. وتسعى العديد من الدول، لا سيما دول وسط وشرق أوروبا وجمهورية الاتحاد السوفيتي السابق التي تمر بمرحلة انتقالية لما بعد الشيوعية، استنساخ أو اعتماد نظام التخطيط والبرمجة والموازنة الأمريكي ليكون الأداة الرئيسية لإدارة مؤسسات الدفاع لديها على نحو يتسم بالفاعلية والكفاءة والأساس للرقابة الديمقراطية الفعالة على قطاع الدفاع.

المربع 6-2. الأبعاد الهامة في قياس أداء الإدارة المالية العامة

- حددت مبادرة الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA) التي أطلقها البنك الدولي ستة أبعاد بالغة الأهمية فيما يتعلق بأداء نظام إطار عمل قياس الأداء المفتوح والمنظم وذلك على النحو التالي:
1. *مصدقية الموازنة*: تتسم الموازنة بالواقعية ويتم تنفيذها على النحو المنشود؛
 2. *الشمولية والشفافية*: تتسم الموازنة والرقابة على المخاطر المالية بالشمولية وأن يتم إتاحة المعلومات المالية والمعلومات المتعلقة بالموازنة للجمهور؛
 3. *وضع الموازنة على أساس السياسة العامة*: يتم إعداد الموازنة مع مراعاة الواجبة للسياسة العامة للحكومة؛
 4. *القدرة على التنبؤ والرقابة في تنفيذ الموازنة*: يتم تنفيذ الموازنة بطريقة منظمة ومتوقعة وهناك ترتيبات لممارسة الدور الرقابي والإشرافي في استخدام الأموال العامة؛
 5. *المحاسبية والتسجيل والإبلاغ*: يتم إعداد السجلات والمعلومات الكافية والاحتفاظ بها ونشرها لتلبية أغراض الرقابة على عملية اتخاذ القرار وإدارتها والإبلاغ عنها؛
 6. *الفحص والتدقيق الخارجي*: القيام بالترتيبات اللازمة لمراجعة الأموال العامة والمتابعة من قبل السلطة التنفيذية.

المصدر: World Bank, *Public Financial Management: Performance Measurement Framework* (Washington, DC: PEFA Secretariat, June 2005), 2.

وتنص النظم مثل نظام التخطيط والبرمجة والموازنة على وجود علاقة تتسم بالشفافية بين أنشطة الدفاع والميزانيات وكذلك بين الخطط والبرامج طويلة ومتوسطة المدى والأنشطة الحالية. وصانع القرار في كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية قادرون على فهم التأثير الذي قد ينجم عن قرار معين بشأن تخصيص العام للدفاع وتوزيع هذا التخصيص فيما بين أنشطة أو برامج الدفاع بغرض تحقيق أهداف الدفاع والحد من المخاطر المتعلقة بأمن البلاد. وتعمل مثل هذه النظم أيضاً على توفير قدر من المرونة في عملية وضع الموازنة في الظروف المتغيرة مع الحفاظ على الشفافية والمساءلة.

ومع ذلك، فإن نظام التخطيط والبرمجة والموازنة – الذي يُعد في حد ذاته آلية فعالة لدعم اتخاذ القرار – لا يضمن نزاهة الدورة الكاملة لإدارة مؤسسة. ولهذا الغرض يتعين استكماله وفقاً لترتيبات سليمة بشأن الرقابة على تنفيذ الموازنة والمساءلة والتقييم واليات مراجعة الحسابات. ومن ثم، قامت وزارة الدفاع الأمريكية مؤخراً بإضافة مرحلتين التنفيذ والتقييم لنظام "التخطيط والبرمجة والموازنة" "PPB" وباتت الآن تستخدم المصطلح نظام تنفيذ وتقييم التخطيط والبرمجة والموازنة (PPBEA). ويتيح نظام تنفيذ وتقييم التخطيط والبرمجة والموازنة الرقابة الكاملة على المدخلات والشرعية وكفاءة وفاعلة الإدارة.²

وتشير بعض الدول إلى ضرورة تحقيق الموازنة بين أهداف وإستراتيجية الدفاع وخطط ونتائج التنفيذ والمحافظة على تناسقها في بيئة متغيرة مثل إدارة الدفاع الإستراتيجي. ويقدم المربع 3-6 مثالاً وطنياً لكيفية إدراج الموازنة والإدارة المالية للدفاع في إطار إدارة إستراتيجية يضمن التوافق مع توجه السياسة العامة والشفافية والمصادقية والتدقيق الداخلي والخارجي في بيئة تخطيط وتنفيذ ديناميكية.³

ومن المهم أيضاً الحفاظ على نزاهة عملية وضع الموازنة في الظروف المتغيرة، وبخاصة عندما تكون لدى الدول تطلعات أطول مدى بشأن الموازنة، على سبيل المثال التطلعات المستقبلية على مدى أربع سنوات المذكورة في مثال المملكة المتحدة الوارد في المربع 4-6، جنباً إلى جنب مع تفويض الصلاحيات بشأن تنفيذ الموازنة.

وتطبق مؤسسة الدفاع الهولندية، على سبيل المثال، آلية لإجراء تعديلات قصيرة المدى بشأن القدرات المطلوبة بشكل ملح في العمليات التشغيلية اليومية، وهي ما تُسمى بعملية المشتريات المعجلة. وعادة ما تكون هذه التعديلات عبارة عن برامج صغيرة نسبياً وتقع ضمن سلطة المسؤول عن الموازنة. ومن الممكن أن يحدث هذا في ظل وجود نظام تخطيط يتمتع بالقوة الكافية لإنتاج خطط واقعية وذات قدر من المرونة الكافية لاستيعاب الظروف غير المتوقعة. وفي كل الأحوال، يجب أن تبقى نفقات الموازنة هذه خاضعة لإجراءات فحص وتدقيق داخلي وخارجي دائمة، بغض النظر عن مستوى ضرورة و/أو سرية المطالب.

² Francois Melese, "Instruments for Measuring Accountability, Transparency and Control of Expenditures in the Security and Defence Sector," presentation to the NATO-RACVIAC conference on *Better Management of Defence Resources, Including Building Integrity in the Armed Forces*, Zagreb, Croatia (14-16 September 2009).

³ هذا مثال على النهج المتبع لتعزيز الموازنات الدفاعية والإدارة المالية. للاطلاع على أحد الأمثلة على دعم التغييرات التنظيمية انظر المربع 1-17.

المربع 6-3. الإدارة المالية في ظل الإطار الإستراتيجي لإدارة الدفاع

لتوفير المصداقية والشفافية وتوجيه السياسة بشأن الخطط والميزانيات وعمليات مراجعة الحسابات، تقوم وزارة الدفاع البلغارية بتنفيذ إطار عمل إستراتيجي جديد وشامل لإدارة مؤسسة الدفاع. وهذا الإطار يركز على خمس عمليات أساسية:

1. مراجعة سياسة الدفاع؛
2. التوجيه السياسي؛
3. مراجعة المتطلبات من القدرات؛
4. توفير القدرات؛
5. تقييم الأداء والنتائج.

وتجري مراجعة السياسة الدفاعية في بداية ولاية كل حكومة جديدة وتقدم النتائج التي يتم تجميعها في الكتاب الأبيض للدفاع إلى البرلمان. ويمكن إجراء المراجعة في إطار الدورة العادية في ضوء تغييرات كبيرة في بيئة الدفاع، على سبيل المثال في الأزمات الاقتصادية والمالية (أو، بالنسبة لإحدى الدول الشريكة المستعدة للانضمام إلى منظمة حلف شمال الأطلسي بناءً على دعوة للانضمام للحلف).

ويصدر وزير الدفاع توجيهات خاصة بالسياسة والتخطيط في بداية كل دورة تخطيط سنوية وكذلك عندما تشير التقييمات التي تتم في إطار الموازنة إلى إعادة ترتيب الأهداف والخطط والقيود المفروضة على الموارد.

وتتم مراجعة المتطلبات من القدرات مرتين سنويًا بالتنسيق مع عمليات التخطيط الدفاعي الخاصة بمنظمة حلف شمال الأطلسي والاتحاد الأوروبي. وتؤدي هذه العملية إلى اتخاذ قرار بشأن مجموعة من القدرات الدفاعية تتسم بالشمولية والواقعية. وتُناط مجموعات فرعية من هذه المجموعة لتكون بمثابة أهداف خاصة بالقدرات بمديري البرامج حتى يتم تحقيقها من خلال العملية الأساسية المقبلة.

وتتضمن عملية توفير القدرات البرمجة والتخطيط قصير المدى والتنفيذ. وتحدد البرامج الدفاعية كيفية تحقيق أهداف القدرات المعينة في السنوات المقبلة. وما إن يتم اتخاذ قرار البرنامج، يتم إضفاء مزيد من التفاصيل على العام الأول أو العامين الأولين من البرامج الدفاعية جنبًا إلى جنب مع مكونات القدرات (أو أنواع الموارد)، على سبيل المثال في موازنة الدفاع أو خطة المشتريات أو خطط التجنيد أو التدريب أو تطوير البنية التحتية وما إلى ذلك. ويجري بعدئذٍ تنفيذ جميع هذه الخطط في إطار سنة الميزانية.

ويتم استخدام عملية التقييم للتحقق من مشروعية النفقات التي تُدفع، لتقييم الأداء والنتائج ولتقييم نتيجة جميع الأنشطة الدفاعية. ويتم إجراؤها كل أربعة أشهر وتتضمن مراجعة اقتراحات التخطيط. وتقدم تعقيبات للقيادة السياسية وربما تقضي أيضًا إلى توصيات بشأن إعادة ترتيب الأهداف والإستراتيجيات والقيود من خلال مراجعة إما الخطط أو البرامج أو، في حال تغير اقتراحات التخطيط بشكل كبير، مراجعة المتطلبات من القدرات أو حتى السياسة الدفاعية للبلد.

ويستند هذا النهج إلى الخبرة السابقة لوزارة الدفاع والدروس المستفادة في مجال تطبيق نظام التخطيط والبرمجة والموازنة. وما زالت تنص هذه العملية على وضع موازنة على أساس السياسة العامة وتضيف العديد من الخصائص الأساسية: (1) تؤسس فهم القدرات الدفاعية مثل مخرجات جميع أنشطة الإدارة الخاصة بمؤسسة الدفاع بما في ذلك الإدارة المالية وأداة القياس الأساسية في تقييم الأداء والنتائج؛ (2) بالنسبة للرقابة المالية، تضيف التقييم المنتظم للكفاءة والفاعلية؛ (3) تتيح للقائمين على إعداد السياسات تحقيق الموازنة بين أهداف وخطط وموارد الدفاع والأهم من ذلك الحفاظ على تناسق هذه العناصر في ظل الظروف المتغيرة.

ويتيح تقديم مثل هذا النهج الإستراتيجية في مجال الإدارة تحقيق تحسن نوعي لمصادقية موازنة الدفاع وتعزيز القدرة على التنبؤ والرقابة في مجال تنفيذ الموازنة والمساعدة على إجراء الفحص والتدقيق الخارجي وتسهيل التحسين المستمر للعمليات التجارية وأساليب التخطيط.

المصادر: للحصول على تفاصيل بشأن العملية رقم 4، طالع Todor Tagarev, "Introduction to Program-based Force Development" in *Defence Management: An Introduction* (Geneva: DCAF, 2009), 75-92؛ وللاطلاع على السياسات والممارسات الخاصة بدول أخرى في مجال الإدارة الإستراتيجية لقطاع الدفاع، يمكن الرجوع إلى Stephan De Spiegeleire, et al., *Closing the Loop. Towards Strategic Defence Management* (The Hague: The Hague Centre for Strategic Studies, April 2009).

التفويض والمساءلة

يتمثل أحد أسباب عدم كفاءة العديد من نظم الموازنة في وجود المركزية ليس فقط في التخطيط للموازنة بل أيضاً أثناء مرحلة التنفيذ. ولا تزال المركزية الشديدة في عمليات اتخاذ القرار، كما هو الحال تمام بالنسبة لنظام القيادة السوفيتية، تؤثر على أساليب الإدارة في فترة ما بعد الحقبة السوفيتية. وفي كثير من الحالات يكون وزير الدفاع هو المخول بالموافقة حتى على النفقات الصغيرة.

وتعمل مثل هذه المركزية في حد ذاتها على إبطاء عملية صنع القرار وتتيح وقتاً قليلاً للنظر في البدائل. والأمر الأكثر إزعاجاً هو فقدان الشفافية: في حين يتم تمرير مقترحات الإنفاق من خلال المستويات الهرمية، الأمر الذي يتم دائماً بتوقيع الشخص المسؤول عن كل وحدة على المستوى المعني الخاص بمؤسسة الدفاع، فإنه ليس من الصعب فقدان مسار الجهة التي قدمت مقترح الإنفاق بالفعل ومدى الآثار المترتبة على أنشطة الدفاع الأخرى.

وتتعامل المؤسسات التي تتمتع بإدارة ذات كفاءة مع هذه المشكلة من خلال تفويض بالسلطة والمسؤولية. ويقدم المربع 4-6 مثلاً على التفويض الذي يتعارض مع إجراءات المساءلة وإعداد التقارير ومراجعة الحسابات.

المصادقية والشمولية

لكي تتمتع بالمصادقية، يجب أن تتسم موازنة الدفاع بالواقعية ويتم تنفيذها على النحو المنشود. ولضمان المصادقية، تحتاج عملية وضع الموازنة الخاصة بقطاع الدفاع إلى أن تكون شاملة والاستناد إلى البيانات والمعلومات الجديرة بالثقة.

ويتم فحص الموثوقية في هذا الصدد من خلال ثلاث زوايا رئيسية:

1. يستند تقدير التكاليف الأولية للبرامج والمشروعات الدفاعية إلى معلومات إحصائية جديرة بالثقة أو، عندما لا تكون هذه الإحصاءات غير متوفرة، إلى دراسات معايرة دقيقة. قد يكون الاستخدام المنتظم للتقييمات المستقلة قبل اتخاذ قرار بشأن تخصيص موارد هامة لبرنامج أو مشروع معين عاملاً محفزاً رئيسياً لموثوقية جميع مقترحات الموازنة.

المربع 6-4. تفويض السلطة ومساءلة المسؤولين عن الموازنة في وزارة الدفاع البريطانية

تتم إدارة معظم الأنشطة في مؤسسة الدفاع في المملكة المتحدة من خلال ثمانية من مسؤولي الموازنة عالية المستوى (TLB). والنتائج التي يتعين على مسؤولي الموازنة عالية المستوى تحقيقها، وكذلك الموارد المتاحة لهم للقيام بذلك، منصوص عليها في الخطة العامة لمؤسسة الدفاع.

ويقوم وكيل وزارة الدفاع بمنح كل مسؤول من مسؤولي الموازنة صلاحيات ممتدة فيما يتعلق بشؤون الأفراد والبنية التحتية والموازنة. ولدى كل مسؤول من مسؤولي الموازنة عالية المستوى اتفاق مع وكيل الوزارة ورئيس هيئة أركان الدفاع ينص على:

- المخرجات المطلوبة من الموازنة عالية المستوى؛
- الموارد المتاحة لتحقيق هذه المخرجات؛
- الصلاحيات المالية والتجارية والصلاحيات الخاصة بشؤون الأفراد وغير ذلك من الصلاحيات الأخرى المخولة لمسؤول الموازنة عالية المستوى.

كما ينص الاتفاق على أهداف الأداء الخاص بالموازنة عالية المستوى، المستمدة من الأهداف والغايات الواردة في الخطة العامة لمؤسسة الدفاع.

ويتحمل مسؤولو الموازنة عالية المستوى إدارة أداء المؤسسات التابعة لهم بما في ذلك أداء وحدات ووكالات الأعمال التابعة. ويحصل الرؤساء التنفيذيين لهذه الوحدات والوكالات على الصلاحيات المخولة المناسبة ويتحملون المسؤولية أمام مسؤول الموازنة عالية المستوى بشأن استخدام الموارد.

ويدورهم يتحمل مسؤولو الموازنة عالية المستوى المسؤولية أمام السكرتير الدائم ورئيس هيئة أركان الدفاع من خلال مجلس شؤون الدفاع بشأن تحقيق النتائج المنوطة بهم واستخدام الموارد، بينما يتحمل السكرتير الدائم - باعتباره مسؤول محاسبات إداري - المسؤولية شخصيًا أمام البرلمان فيما يتعلق بالاستخدام الاقتصادي والفعال لموارد الدفاع والإدارة الحكيمة وانتظام وملاءمة الإنفاق الدفاعي.

وللجمع بين تفويض السلطة والمساءلة، تطبق وزارة الدفاع في المملكة المتحدة نهجًا معروفًا باسم "بطاقة الأداء المتوازن". وهذا النهج عبارة عن نظام للتخطيط والإدارة الإستراتيجية الذي يجري استخدامه لملاءمة الأنشطة التجارية على جميع المستويات بما يتماشى مع رؤية وإستراتيجية المؤسسة وترتيب الأهداف والمقاييس وتحسين الاتصالات الداخلية والخارجية ومراقبة الأداء المؤسسي وفقًا للأهداف الإستراتيجية.

المصادر: UK Ministry of Defence, *How Defence works. Defence Framework* (London: Ministry of Defence, 2009); UK Ministry of Defence, *Defence Plan 2007* (London: Ministry of Defence, 2007).

2. تطبيق نظام محاسبي سليم. ويتمتع نظام المحاسبة أيضًا بالشمولية ودقة المواعيد والخضوع لعمليات مراجعة حسابات منتظمة.
3. وجود فهم للمخاطر المرتبطة بتنفيذ جميع البرامج أو المشروعات الرئيسية وتطبيق إجراءات وأدوات مناسبة لإدارة المخاطر.

وتُعد جوانب الثلاثة التالية لشمولية موازنة الدفاع أمراً أساسياً لضمان المصداقية:

1. غطي مخطوط الموازنة جميع العمليات المالية وجميع أنشطة مؤسسة الدفاع. لا يتم تنفيذ أي شيء ولا يتم سداد أي مدفوعات خارج نطاق موازنة الدفاع. وفي حالة مشاركة مؤسسة الدفاع في أنشطة اقتصادية أو في حالة السماح لها بفرض رسوم على العملاء مقابل تقديم خدمات معينة، فتتم تغطية جميع المعاملات ذات الصلة بموجب إجراءات الموازنة. وهذا يتضمن المعاملات الدولية والتحويلات من سنة ميزانية إلى أخرى، وكذلك تسديدات نفقات الدفاع النهائية.
2. يتم فحص عملية الموازنة على نطاق شامل، بحيث تكون كعملية شاملة تبدأ بصياغة أهداف السياسة العامة، مروراً بتحديد متطلبات وبرامج الدفاع ووصولاً إلى تنفيذ الموازنة وإعداد التقارير ومراجعة الحسابات وتقديم التقارير. ويجري المحافظة على نزاهة هذه العملية في كل الأوقات.
3. تتضمن عمليات التخطيط، عبر العديد من مراحلها، دراسة البدائل. يقوم المخططون بالبحث في القضاء عن جميع الحلول الممكنة أو، عندما يكون ذلك غير ممكن نظراً للقدرة التحليلية المحدودة، أنهم يقومون بتقييم اثنين أو أكثر من الحلول البديلة المختلفة نوعياً فيما يتعلق بالمطلب قيد البحث.

إن المراجعة الشاملة للتنفيذ والنتائج تضيف دروساً هامة وتسهل تعزيز الموازنة والإدارة المالية الخاصة بمؤسسة الدفاع. ويُنظر أيضاً إلى عمليات التدقيق الأولية لقضايا محددة، التي يتم إجراؤها من قبل أناس ليسوا مشاركين بشكل مباشر في عملية التخطيط قبل أن يتم تخصيص الموارد الهامة، باعتبارها أداة هامة لبناء النزاهة والحد من احتمالات الفساد في قطاع الدفاع.⁴

الشفافية في إطار عمل متعدد الجنسيات

على مدى العقود العديدة الماضية، كان يُنظر إلى مسألة الشفافية في الموازنات الخاصة بالدفاع باعتبارها أحد إجراءات تحقيق الأمن وإرساء الثقة الهامة. وليس من المستغرب أن إحدى أولى المبادرات التي جاءت في إطار ميثاق تحقيق الاستقرار لجنوب شرق أوروبا، والتي تم إطلاقها بعد انتهاء الحروب في تسعينيات القرن الماضي التي دارت رحاها في يوغسلافيا السابقة، كانت تتمثل في مبادرة تحقيق الشفافية في مجال الموازنات (BTI). ويتناول المربع 6-5 بإيجاز هذه المبادرة.

وكان من بين أهداف المبادرة تبادل المعلومات بشأن عمليات الموازنة ومبرراتها وكذلك بشأن موازنات الدفاع. وظلت الحوليتان التي نشرتهما أمانة سر المبادرة واللذان كانتا بمثابة المصادر الأكثر شمولاً وموثوقية لمعلومات الموازنات العسكرية الخاصة بدول جنوب شرق أوروبا متاحان على نطاق واسع للجمهور.⁵

⁴ Valeri Ratchev, "Effective Defence Policy through Integrated Management, Transparency, and Accountability," in *Integrity in Defence: Effective, Transparent and Accountable Management* (Sofia: Euro-Atlantic Education Initiative, 2009), 1–94

⁵ Budget Transparency Initiative Secretariat, *Yearbook on Defence Spending in South-Eastern Europe – 2001* (Sofia: Budget Transparency Initiative Secretariat, 2002)

المربع 6-5. مثال على أحد النهج الإقليمية التي تشجع على تحقيق الشفافية في موازنات قطاع الدفاع

طوال فترة التسعينيات من القرن الماضي، كانت منطقة جنوب شرق أوروبا في حالة اضطراب. وقد عانت بلدان منطقة جنوب وشرق أوروبا من الحروب والصراعات متحملة في الوقت ذاته صعاب مرحلة الانتقال إلى اقتصادات السوق. ومع نهاية الصراعات الساخنة، أدت التحولات الديمقراطية إلى إعادة هيكلة أساسية للقوات المسلحة وتغيير دور المؤسسة العسكرية في النظم السياسية الوطنية. وشرعت جميع دول منطقة جنوب وشرق أوروبا في عملية تأسيس رقابة ديمقراطية فعالة على القوات المسلحة، وكانت متحمسة لتقديم ممارسات الشفافية والمساءلة في كل يتعلق بالحكومة بما في ذلك قطاع الدفاع.

ومن ثمَّ كانت إحدى المبادرات التي طُرحت في وقت مبكر في إطار ميثاق تحقيق الاستقرار لجنوب شرق أوروبا تهدف إلى تعزيز الشفافية في موازنات قطاع الدفاع؛ ومفهوم الشفافية هنا يشمل توافر المعلومات المتعلقة بالموازنات وتنفيذها والعملية المفتوحة لصنع القرار الموجه حسب السياسة العامة، مع المشاركة المجتمعية حسب الاقتضاء. وفي ظل إدراك أن الموازنات العسكرية تأتي في قلب الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة وتحقيق الاستقرار الإقليمي الشامل، فإن مبادرة تحقيق الشفافية في مجال الموازنات الخاصة بميثاق تحقيق الاستقرار لجنوب وشرق أوروبا تهدف إلى تعزيز الشفافية المحلية والدولية في موازنات قطاع الدفاع وعملية وضع موازنات قطاع الدفاع في كل أنحاء جنوب شرق أوروبا وتشجيع الممارسات الجيدة في عملية صنع القرار المتعلق بقطاع الدفاع (رسم السياسة والتخطيط ووضع البرامج ووضع الموازنات) مع اهتمام خاص بالمساءلة.

وكان الهدف الثاني يتمثل في تحديد الممارسات الجيدة المتبعة لدى البلدان التي تواجه تحديات مماثلة وتعزيز الإدارة الجيدة في قطاع الدفاع. وكانت إحدى أدوات تحديد ونشر الممارسات الجيدة في مجال موازنات الدفاع هي اعتماد منهجية موحدة. وتتألف المنهجية، التي تم التصديق عليها رسميًا في عام 2003، من أساس مرجعي واستبيان وعملية لتحديد المجالات التي هي في أشد الحاجة إلى التحسين ومصادر المشورة. ويتناول القسم التالي عنصر الأساس المرجعي.

ويتضمن تنفيذ هذا النهج على الصعيد الإقليمي أو الصعيد متعدد الجنسيات استعراض الأقران وممارسة الضغط في نشر معلومات الموازنة وتبادل الخبرات في مجال الموازنات وتعزيز عملية التحسين. وتمَّ دليل عملي على أن هذا النهج متعدد الجنسيات بمثابة عامل تيسير فعال في تقديم الممارسات الجيدة في مجال الموازنات والإدارية المالية في قطاع الدفاع. كما أنه يُعتبر أيضًا مجالاً واعدًا لزيادة النزاهة والحد من احتمالات الفساد في قطاع الدفاع.

الأساس المرجعي لعملية وضع الموازنات لدى دول جنوب شرق أوروبا

إن منهجية تقييم الشفافية في موازنات الدفاع لدى دول جنوب شرق أوروبا تصور مقارنة لمواصفات وممارسات محددة استنادًا إلى نظام مثالي يكون بمثابة أساس مرجعي.⁶ وليس من الضرورة أن يتواجد مثل هذا النظام فعليًا. وربما يُعتبر نظام وضع الموازنات المبين أدناه "الأفضل" من حيث شروط "الإدارة الجيدة"

⁶ ترد المنهجية، بما في ذلك الأساس المرجعي والاستبيان بالتفصيل في Todor Tagarev, "A Means of Comparing Military Budgeting Processes in South East Europe," *Information & Security An International Journal* 11 (2003): 95-135.

المتمثلة في الفاعلية والشفافية والمساءلة ولا يأخذ بعين الاعتبار المخاوف المشروعة في بعض الأحيان المتعلقة بحساسية المعلومات والسرية والقيود المفروضة على الوصول إلى المعلومات.

ويتم وصف الأساس المرجعي في ضوء خمس فئات رئيسية من المعايير التي تقيم: (1) توجيه الهدف الخاص بعملية وضع الموازنات؛ (2) نطاق وفاعلية عملية التخطيط للموازنة؛ (3) تنفيذ الموازنة والرقابة الفعالة؛ (4) شفافية عملية وضع الموازنات وتنفيذ الموازنات؛ (5) ضمان نزاهة عملية وضع موازنات قطاع الدفاع.

1. الموازنة العسكرية باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من السياسة الأمنية والدفاعية

أ. الأهداف والرؤية والإستراتيجية

يُعتبر وضع الموازنة العسكرية عملية مرتبطة ارتباطاً جيداً بإطار التخطيط للدفاع، والتي تضمن تنفيذ سياسة دفاعية منصوص عليها بوضوح على المدى المتوسط والبعيد. وقد حددت الدولة بوضوح أهداف سياساتها الأمنية والدفاعية في إطار عدد قليل من القوانين التشريعية مع وجود علاقات متبادلة واضحة فيما بين هذه السياسات. وهناك إستراتيجية شاملة لتحقيق أهداف السياسة الأمنية والدفاعية ألا وهي الانضمام لأحد التحالفات. ويُنظر على نطاق واسع إلى هذه الإستراتيجية – المنصوص عليها في العمل التشريعي – على أنها تتسم بالواقعية. فالدولة لديها رؤية خاصة بهيكل قوتها على مدى عشر سنوات أو أكثر في المستقبل. وهذه الرؤية قابلة للتحقيق ومفصلة بشكل كافٍ لتوجيه عملية البحث والتطوير وتطوير التكنولوجيا وسياسات الاقتناء. وتنفيذ هذه الرؤية يقى دعم من خطة طويلة المدى لتطوير القوات. ويتم اعتماد الرؤية والخطة طويلة المدى إما من قبل الحكومة أو من قبل الهيئة التشريعية.

ب. نهج قائم على برامج

توجد لدى الدولة عملية راسخة لوضع خطة متوسطة المدى أو برنامج دفاعي،⁷ يهدف إلى تحقيق أهداف السياسة الدفاعية المعلنة. ويهدف البرنامج الدفاعي ومكوناته بوضوح إلى تحقيق أهداف السياسة. ويضم البرنامج العديد من المتطلبات مثل الدفاع القومي والتخطيط المتحد. كما يتضمن البرنامج الدفاعي برامج ومشروعات تُعتبر ذات أولوية قصوى من حيث أهداف السياسة. ويغطي على نحو شامل جميع الأنشطة والتكاليف المتعلقة بقطاع الدفاع، بما في ذلك شؤون الأفراد والعمليات والصيانة والمشتريات وطريق الاستخدام والتعليم والتدريب والبحث والتطوير التكنولوجي وما إلى ذلك. ويخضع البرنامج الدفاعي للموارد المتوقعة. كذلك فإنه يقيد أي متطلبات أخرى من موارد الدفاع المطروحة، على سبيل المثال عن طريق برامج الاقتناء أو الخطط التشغيلية. كما أنه يحتوي على خيارات بديلة لتتماشى كلياً مع حالات الطوارئ الميينة. ويتضمن البرنامج الدفاعي على نحو فعال مؤشرات الأداء. ومستوى التفاصيل الخاصة بعام التخطيط الأول⁸ للبرنامج الدفاعي يُعد كافٍ بما يسمح له أن يصبح خطة موازنة.

⁷ على سبيل المثال، تستخدم الولايات المتحدة الأمريكية المصطلح "Future Years Defense Program (FYDP)". كما قبل عدد من دول جنوب شرق أوروبا المصطلح "البرنامج" للدلالة على خطة متوسطة المدى لتحقيق تنمية قطاع الدفاع والقوات المسلحة.

⁸ أو أول سنتين من سنوات التخطيط، إذا كان لدى البلد المعني موازنة من عامين.

ج. قطاع الدفاع ومخاطر تخطيط القوات

هناك إدراك واضح لمستوى المخاطر المرتبطة بهيكل القوات الوارد في الموازنة وحالة مؤسسة الدفاع على المدى القصير والمتوسط.⁹ وتمتلك الدولة منهجية لتقييم المخاطر المرتبطة بقطاع الدفاع والتخطيط الخاص بالقوات وهذه المنهجية كافية لتلبية احتياجات البلاد. وحددت إجراءات لوضع سيناريوهات تتعلق بتنفيذ تخطيط القوات بغرض تقييم احتمال وقوع كل سيناريو في ظل فرضيات محددة بوضوح ولمحاكاة أداء القوات المخطط لها وتحليل نتائج المحاكاة ومخاطر التقليص. وعلاوة على ذلك، يتم دعم عملية تقييم المخاطر بواسطة أدوات ذات صلة بينما يتمتع الخبراء المشاركون بالمعرفة والخبرة اللازمة. وختاماً، يتم إدراج تقييم المخاطر بشكل كلي وفعال في منظومة الدفاع ودورة التخطيط للقوات.

د. الموازنة العسكرية الموجهة حسب الهدف

يتم توجيه عملية وضع الموازنة بوضوح على نحو يعكس الأهداف الصحيحة للسياسة وقرارات البرنامج. فهي تتيح الترجمة الفعالة للسياسة وقرارات البرنامج إلى موازنات.

2. التخطيط للموازنة

أ. التخطيط للموازنة العسكرية

تنتم الأورار والمسؤوليات المنصوص عليها في إطار السلطة التنفيذية وفيما بين الصلاحيات المتعلقة بالموازنة العسكرية بالوضوح الشديد. وهذا ينطبق على توزيع الأدوار والمسؤوليات فيما بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ورئيس الدولة (القائد الأعلى)؛ وفيما بين السلطات العسكرية العليا والمسؤولين المدنيين لوزارة الدفاع ووزارة المالية وأدوار ومسؤوليات القطاع العام والمؤسسات التجارية ومجموعات الضغط ولا سيما العلاقات بين المسؤولين التنفيذيين والمؤسسات التجارية المملوكة لوزارة الدفاع أو غيرها من الأجهزة الحكومية الأخرى.

ب. المرونة

يتم تحديد الأدوار والمسؤوليات الخاصة بالجوانب الرئيسية للموازنة العسكرية من خلال التشريعات واللوائح والتعليمات الشاملة التي يغطيها قانون نظام الموازنة. وهناك درجة من المرونة المتاحة للمسؤولين التنفيذيين في إنفاق الأموال العامة. ومن الممكن تغيير البرامج والموازنة عن مسارها المحدد في دورة التخطيط. ومع ذلك، فإن الصلاحيات التقديرية للمسؤولين التنفيذيين محددة بوضوح في القوانين. وتحدد أحكام حالات الطوارئ المنصوص عليها في قانون الموازنة الظروف الواضحة والملحة لاستخدام الأموال. وتتم مراجعة تقارير المسؤولين التنفيذيين بشأن الأموال الخاصة بحالات الطوارئ وذلك على نحو مستقل.

ج. الموازنات العسكرية

وتغطي الموازنة العسكرية، على نحو شامل، جميع الجوانب المالية (الإعانات و"الإيرادات"/ "الدخل") والإنفاق. وتوضح الموازنة العسكرية، على نحو شامل ومع التحديد الواضح للموارد والغرض

⁹ لمزيد من الإيضاح بشأن مخاطر التخطيط، يمكن الرجوع إلى Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, Todor Tagarev, eds., *An Introduction* (Geneva: DCAF, 2009), 67–71. www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?ord279=title&q279=management&lng=en&id=1050

المنصوص عليه، الدعم المقدم من موازنة الدولة لوزارة الدفاع؛ والدعم المقدم من موازنة الدولة للمؤسسات الأخرى المعنية بقطاع الدفاع والتي تؤدي أنشطة متعلقة بقطاع الدفاع، أي الحفاظ على الاحتياطات أثناء أوقات الحروب؛ والتمويل من برامج وطنية أخرى، كالتحصير لعضوية منظمة حلف شمال الأطلسي؛ والتمويل المقدم من خلال البرامج الدولية والثنائية، (في ظل لوائح تنظيمية واضحة بشأن استخدام الأموال المدفوعة على سبيل التعويض)؛ وإيرادات مبيعات المعدات الفائضة عن الحاجة والبنية التحتية وما إلى ذلك؛ وإيرادات أرباح المؤسسات التجارية والمؤسسات التي تقدم السلع والخدمات لمؤسسات خارجية عندما تمتلك وزارة الدفاع أو لديها حصة في هذه المؤسسات.

ويمتلك البلد القدرات – المنهجية والمعرفة الكافية والأشخاص المدربون – لإجراء تقدير دقيق لكل النفقات الدفاعية المستقبلية، بما في ذلك النفقات المحددة وفقاً لـ "صك الأمم المتحدة بشأن الإبلاغ الموحد عن النفقات العسكرية" والضرائب وتكاليف التأمين الاجتماعي والطبي وتكاليف النقاد وتكاليف التكيف الاجتماعي للأفراد العسكريين المعافين مسبقاً والنفقات الخاصة باستخدام نظم الأسلحة والمعدات والبنية التحتية والتكاليف اللازمة لتغطية العقود السابقة وتكاليف خدمة القروض فضلاً عن الالتزامات الطارئة.

ويتم تصنيف جميع الإيرادات والنفقات على نحو يتوافق مع المعايير الدولية، مثل دليل إحصاءات مالية الحكومة (GFS)¹⁰ وصك الأمم المتحدة. ويتم تقديم معلومات الموازنة بطريقة من شأنها أن تسهل تحليل السياسة وتعزز المساءلة. وتُقدم الموازنة العسكرية في شكل مخصصات مع إعطاء قدر كبير من التفاصيل. وتقدم الموازنة توزيعاً مفصلاً فيما بين المؤسسات الدفاعية وكذلك فيما بين البرامج الدفاعية. وبالنسبة للحالة الأخيرة، فإن الموازنة تقدم بوضوح الموارد المخصصة للتدريب والصيانة والمشتريات والبحث والتطوير وما إلى ذلك بالنسبة لكل برنامج وبنوده.

3. تنفيذ الموازنة والرقابة

أ. تنفيذ الموازنة

يمتلك البلد نظاماً محاسبياً شاملاً يوفر أساساً يمكن الاعتماد عليه لتقييم متأخرات السداد. يستطيع النظام المحاسبي توليد بيانات بشأن جميع المراحل الخاصة "بالدخول" والمدفوعات إلى جانب مخصصات الموازنة وكذلك المؤسسات والبرامج الدفاعية.

واللوائح الخاصة بالأفراد والعمليات والصيانة والمشتريات والبحث والتطوير موحدة قياسياً وسهلة الوصول من قِبل جميع الأطراف المعنية. وهناك معايير واضحة لحرية التصرف بشأن التوظيف والدفع على نحو يتيح تحقيق التوظيف التنافسي. واللوائح الخاصة بالمناقصات العامة للمشتريات والبحث والتطوير وغيرها من الخدمات التعاقدية الأخرى واضحة وشاملة والأفراد المشاركين في تنفيذ هذه اللوائح يتمتعون بالأهلية الكافية. وتتم مراعاة جميع هذه اللوائح عند الممارسة العملية.

ب. مراجعة الحسابات

توجد لدى مؤسسة الدفاع و/أو السلطة التنفيذية قدرة كبيرة لإجراء مراجعة الحسابات الداخلية. وإجراءات مراجعة الحسابات الداخلية واضحة وتخضع لمراجعة عملية فعالة من قِبل مدققي الحسابات الخارجيين. وهناك قدرة عالية لمراجعة الحسابات سواء من حيث الالتزام المالي أو فاعلية الأداء.

¹⁰ GFS أو الإحصاءات المالية الحكومية. يمكن الاطلاع على تفاصيل بشأن تصنيف الأمم المتحدة عبر الإنترنت على الموقع الإلكتروني: <http://unstats.un.org/unsd/class/family/family2.asp?Cl=218>.

(عمليات مراجعات "القيمة لقاء المال"). علاوة على ذلك، هناك قدرة كبيرة لإجراء عمليات مراجعة مستقلة، أي من خلال مكتب وطني لمراجعة الحسابات الذي يعمل للسلطة التشريعية. ومتطلبات وإجراءات عملية مراجعة الحسابات المستقلة منصوص عليها بوضوح في القانون. وهناك قدرة مستقلة كبيرة لعمليات مراجعة الحسابات من حيث الالتزام المالي وتحديد حالات الاحتيال/ سوء الإدارة وكذلك بالنسبة لمراجعات "القيمة لقاء المال". وتتم مؤسسات الفكر والرأي المستقلة (الجامعات والمعاهد الأكاديمية وغيرها من المنظمات غير الحكومية) مراجعات "القيمة لقاء المال" في مجالات اهتمام معينة، مثل برامج تحديث القوات. وتتمتع المنظمات غير الحكومية بقدرات بارزة وسجل حافل بتقارير الأداء الناجح. وكان لتقارير هذه المنظمات تأثير ملحوظ على القائمين على اتخاذ القرار والمواقف الاجتماعية.

ج. التقارير

تقدم الحكومة تقارير مالية منتظمة للسلطة التشريعية والجمهور. ويُقدم تقرير نصف سنوي بشأن تطورات الموازنة إلى السلطة التشريعية. كما يتم نشر تقارير فصلية وشهرية أيضاً. ويتم تقديم الحسابات النهائية للسلطة التشريعية في غضون ستة أشهر من نهاية السنة المالية. ويتم إرفاق مع هذه الحسابات تحليل شامل ومفصل بشأن الأداء المتعلق بالبرامج الدفاعية الرئيسية.¹¹

4. شفافية الموازنة العسكرية

أ. شفافية اتخاذ القرار

تتسم جميع جوانب الموازنة العسكرية (التخطيط والتنفيذ وتقييم التنفيذ) بالشفافية للقائمين على اتخاذ القرار والجمهور. وجميع المشاركين في عملية وضع الموازنة – المخططين المدنيين والعسكريين ووزراء الدفاع والمالية والمجالس الحكومية والسلطة التشريعية ولجانها ورئيس الدولة ومكتب مراجعة الحسابات ومجموعات ممارسة الضغط والمنظمات غير الحكومية الربحية وغير الربحية ووسائل الإعلام والمجتمع ككل - يمارسون تأثيرهم وفقاً لقواعد واضحة ومع الفهم الكامل لجميع جوانب عملية وضع الموازنة العسكرية والامتثال لمبادئ الحكم الديمقراطي.

ب. توفير المعلومات

تتم إتاحة منشورات الموازنات العسكرية والمعلومات المتعلقة بها – وثائق السياسة الأمنية والدفاعية الهامة والبرامج الدفاعية وتقارير التنفيذ ومراجعة الحسابات. كما تُتاح القواعد الخاصة بالكشف عن الموازنات العسكرية والمعلومات ذات الصلة للجمهور. وهذه القواعد منصوص عليها بوضوح في القانون ولا تدع إلا مجالاً ضئيلاً لحرية التصرف من قبل الأجهزة التنفيذية. والحكومة والجهات المعنية ملزمة قانوناً بنشر المعلومات المتعلقة بالموازنات العسكرية بالتفصيل، بما يتيح إجراء تحليل دقيق من قبل المراقبين ذوي الدراية. ويتم توفير المعلومات في نسخة مطبوعة وعبر الإنترنت، باللغة الأصلية وبلغة أخرى شائعة الاستخدام كاللغة الإنجليزية على سبيل المثال. علاوة على ذلك، يتعين على التنفيذيين، أي وزير الدفاع، بموجب القانون الاستجابة كتابياً للطلبات الخاصة بالمعلومات. وإذا تم

¹¹ في بلغاريا، على سبيل المثال، فإن رئيس الوزراء ملزم قانوناً بتقديم "التقرير السنوي حول الدفاع والقوات المسلحة" للسلطة التشريعية. وعلى الرغم من أن ذلك ليس مطلوب صراحة بموجب القانون، فمن المتوقع أن يقوم التقرير بتحليل الأداء وربط ذلك بالنتائج الدفاعية الفعلية.

تصنيف جزء من إحدى الوثائق ذات الصلة¹²، فيتم حذف ذلك الجزء ويُقدم باقي الوثيقة إلى المؤسسة أو الشخص المحقق.

ومجمل المعلومات المتعلقة بالموازنة والنتائج الفعلية أو المتوقع للسنتين الماليين السابقتين متاح بسهولة. كما يتوفر مجمل المعلومات المتعلقة بتوقعات الموازنة لمدة خمس سنوات أو أكثر بعد سنة الموازنة.

تمثل الدولة للمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تنص على الإفصاح عن معلومات الموازنة العسكرية، أي اتفاقيات الأمم المتحدة واتفاقيات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومبادرات تحقيق الاستقرار، مع توفير معلومات كاملة ودقيقة في الوقت بانتظام.

5. ضمان تحقيق النزاهة

تستند الموازنة العسكرية إلى التوقع الدقيق والموثوق به لضغوط الموازنة/القيود المالية في ظل إطار شامل وثابت للاقتصاد الكلي الكمي. ويتم بوضوح توثيق وتفسير جميع الافتراضات الضمنية الخاصة بالتخطيط للموازنة، أي المخاطر المالية الرئيسية والتكاليف غير المؤكدة والتزامات الإنفاق المحددة وما إلى ذلك. علاوة على ذلك، يتم تقييم الافتراضات الضمنية الرئيسية، مثل توقعات الاقتصاد الكلي والتوقعات المالية، من قبل خبراء مستقلين.

ويتم تقدير تكلفة جميع البرامج الدفاعية باستخدام مجموعة شاملة وثابتة من العوامل التي تتعلق بوضوح بنتائج جهاز إحصاءات وطني مستقل. ويتم دعم عمليات التحقق من النزاهة عن طريق أحد نظم المعلومات. ويتم دعم عملية وضع البرامج والموازنة بشكل منهجي عن طريق أحد نظم المعلومات مع أدوات للتحليل الآلي ودعم اتخاذ القرار والسماح بالعمل التعاوني. ويُشار بوضوح إلى الأساس المحاسبي مع بيان تام يبين أي تغييرات تطرأ على الممارسات وكذلك السياسة المحاسبية الحالية. ويجري تحديد وتوثيق البرامج والموازنات البديلة بما يتوافق مع مختلف الافتراضات.

وهناك إجراءات مكتوبة واضحة للانتقال من بديل إلى آخر، كما أن نقاط التحول موثقة بوضوح. وسجل الخطط ونتائج التنفيذ والتقييمات متاح أيضًا.

والتقارير المالية متسقة ومتوافقة داخليًا مع البيانات ذات الصلة التي يتم الحصول عليها من مصادر أخرى. كما أن التقارير المحاسبية متوافقة، على نحو فعال وفي الوقت المناسب، مع مخصصات الموازنة والحسابات المصرفية. وتتم أيضًا مراجعة التقارير المحاسبية في الوقت المناسب وعلى نحو فعال. وهناك توافق شديد بين البيانات المالية والنقدية. ويتم تزويد أحد الأجهزة الإحصائية الوطنية باستقلالية مؤسسية للتحقق من جودة بيانات الموازنة. ويتم الامتثال تمامًا للمعايير الدولية الخاصة بنزاهة وجودة بيانات الموازنة.

¹² ليس كقاعدة عامة، ولكن استنادًا إلى قرار محدد بشأن تصنيف معلومة معينة.