

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة أبو بكر بلقايد – تلمسان-

كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في إطار
مدرسة الدكتوراه

تخصص: تسيير المالية العامة

الشفافية كأداة لتسيير المالية العامة

من إعداد الطالبة:

ساجي فاطمة

تحت إشراف البروفسور:

باركة محمد الزين

أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر	د. بوهنة علي
مشرفا	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	أ.د باركة محمد الزين
ممتحنا	جامعة تلمسان	أستاذة محاضرة	د. بوشیخي عائشة
ممتحنا	جامعة تلمسان	أستاذة محاضرة	د. عشعاشي وسيلة

السنة الجامعية 2010 - 2011

كلمة شكر و عرفان

الحمد لله الذي أعانني على إنجاز هذا البحث، و لا يسعني إلا أن أسجد لله شكرا و حمدا على توفيقه.
أخص بالشكر و الامتنان و التقدير الأستاذ المشرف البروفسور محمد الزين بركة على توجيهاته القيمة و
كل ما بذله من جهد.

كما أتوجه بالشكر إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة الذين شرفونا بقبولهم و حضورهم لمناقشة
هذه المذكرة.

و لا يفوتني أن أتقدم بعظيم الشكر و وافر الامتنان إلى عبد الرحمن عبد القادر الذي لم ييخل علي
بدعمه، و تشجيعه، و السؤال، و المساعدة قبل و أثناء إعداد هذا البحث.

إلى كل أساتذة كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير بجامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، و كل أساتذة
كلية العلوم الإنسانية و الاجتماعية بجامعة ابن خلدون تيارت.

إلى كل إطارات و عمال وزارة المالية على المساعدة و حسن الاستقبال.

إلى كل من وقف معنا و دعمنا من بعيد أو قريب على إنجاز هذا البحث بجهد، و وقته، و دعائه، و كل
كلمة طيبة في إنجاز هذا العمل المتواضع.

و الله الموفق.

الإهداء

إلى من يرافقني دعاؤهما دوماً ويزيدني رضاها نجاحاً وعزماً والذي الغالين حفظهما الله.

إلى إخوتي الأعزاء ياسين، محمد، أشرف رعاهم الله و حفظهم.

إلى جدي العزيزين أطال الله في عمرهما، وكل عائلة ساجي والحاج قدور.

إلى خالتي وأختي الأستاذة نفيسة.

إلى من أبي إلا أن يكون بمثابة الأب لنا عمي مفتاح حسان رعاه الله.

إلى كل صديقاتي الغاليات: فاطمة، كريمة، فاطمة، جميلة، خاليدة، نعيمة وعائلاتهم.

إلى كل الزملاء والزميلات في مدرسة الدكتوراه "تسيير المالية العامة".

إلى كل من تسعه ذاكرتي ولم تسعه مذكرتي.

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل المتواضع.

ساجي فاطمة

بسم الله الرحمن الرحيم

(سبحانك لا علم لنا إلا ما علمتنا إنك أنت العليم الحكيم)

صدق الله العظيم

المملخضات

الملخص

إن الحديث عن المالية العامة في الوقت الحالي يركز بصفة جوهرية على الشفافية في الأداء، لأنها وسيلة و غاية من ضمن ما تعنيه الوضوح و حسن التنظيم و حق الجميع في المسائلة بشتى الطرق التي يكفلها له القانون، و هي محصلة لمجمل الأداء الديمقراطي من حرية الرأي و التعبير، و الحصول على المعلومات و سيادة القانون و استقلال القضاء، و شيوع ثقافة رافضة للفساد و مناهضة له.

كما أن فعالية المالية العامة تستدعي عدد من المعايير أهمها الشفافية و مشاركة الجمهور في صنع القرارات، و هذا ما تراه المؤسسات الدولية التي تعمل جاهدة من أجل ترسيخ معايير و مبادئ الشفافية.

لذا تسعى الجزائر لتحقيق الشفافية في تسيير الأموال العمومية و يتجلى هذا من خلال القوانين و التشريعات الداعية لمحاربة الفساد و نشر الشفافية التي قامت بإصدارها في الآونة الأخيرة، لكن بالرغم من الجهود المبذولة إلا أنها تبقى محدودة لغياب التطبيق الفعلي لهذه القوانين و بقائها حبر على ورق، و هذا ما نلمسه من خلال النتائج التي تحصلت عليها من طرف المنظمات الدولية الناشطة في تعزيز الشفافية و مكافحة الفساد مثل منظمة الشفافية الدولية، و مشروع شراكة الميزانية الدولي، و البنك العالمي و صندوق النقد الدولي، التي نرى من خلال تقاريرها حول نوعية الحكم و مدى شفافية المالية العامة في الجزائر أن الفساد قد تغلغل في مؤسسات الدولة بالرغم من أن الجزائر من أوائل الدول التي صادقت على الاتفاقية الألفية لمحاربة الفساد، و أن الحكومة تزود الجمهور بمعلومات قليلة جدا حول الميزانية العامة للدولة و نشاطها المالية خلال السنة و عدم فعالية الرقابة و التدقيق المالي. لذا يتوجب على الحكومة أن تقوم بإعادة النظر في قوانينها و تحديثها بما يتماشى مع المتطلبات الدولية.

الكلمات المفتاحية:

الشفافية، الأموال العمومية، الميزانية العامة، الفساد، الحكم الرشيد.

Résumé

En ces temps actuels, dès qu'on parle des finances publiques, on évoque d'une façon essentielle la transparence dans l'exécution. Ceci s'explique par la clarté, la bonne organisation et le droit d'un tout chacun de savoir par les diverses manières qui lui sont garanties par la loi. C'est la résultante de l'exercice politique, de la liberté d'opinion et d'expression, du droit de l'accès à l'information de la souveraineté de la loi et du rejet de la culture de la corruption et de la nécessité de la combattre.

L'efficacité et l'efficience des finances publiques exige un certain nombre de normes dont les plus importantes sont la transparence et la participation des citoyens au processus décisionnel. C'est ce que constatent les institutions internationales qui œuvrent pour l'instauration de normes et de principes de la transparence. Par conséquent, l'Algérie cherche à atteindre un degré élevé de transparence dans la gestion des fonds publics, ceci se reflète par la législation et les lois promulguées ces derniers temps et qui appellent à la lutte contre la corruption et à la promotion de la transparence. Mais en dépit des efforts consentis, la promotion de la transparence est ralentie par l'absence d'application effective de ces lois qui ne survivent que sur le papier. C'est ce qui apparait clairement sur l'analyse des résultats obtenus par les institutions internationales qui activent pour la promotion de la transparence et dans la lutte contre la corruption, telles que : Transparency International, Le Projet du budget du partenariat international, la Banque Mondiale et le FMI et dont les résultats des rapports sur la qualité de la gouvernance et l'étendue de la transparence des finances publiques en Algérie montrent que la corruption s'est généralisée dans toutes les institutions de l'état, malgré que l'Algérie est parmi les premiers pays qui ont ratifié la convention des Nations Unies pour combattre la corruption. Ces rapports ont montré aussi que le gouvernement ne fournit au public que très peu d'information sur le budget de l'état et de ses activités financières annuelles et que le contrôle des finances manque de beaucoup d'efficacité. Il incombe donc à l'état de réexaminer les lois, de les actualiser et de les mettre en conformité avec les exigences internationales.

MOTS CLES : *Transparence, finances publiques, budget, corruption, bonne gouvernance.*

Abstract

In these current times, as soon as one speaks of public finances, one evokes in an essential way the transparency in the execution. This is explained by clearness, the good organization and the right of a whole each one to know by the various manners which are guaranteed to him by the law. It is the resultant of the political exercise, of the freedom of thought and expression, of the right of access to information of the sovereignty of the law and rejection of the culture of corruption and need for fighting it.

The effectiveness and the efficiency of public finances require a certain number of standards of which most important are the transparency and the participation of citizens in the decision-making process. It is what the international institutions note which work for the introduction of standards and principles of the transparency consequently, Algeria seeks to reach a high degree of transparency in the management of the public funds, this is reflected by the legislation and the laws promulgated lately and which call with the fight against corruption and promotion of the transparency . But in spite as of authorized efforts, the promotion of the transparency is slowed down by the absence of effective application of these laws which survive only on paper. It is what appears clearly on the analysis of the results obtained by the international institutions which activate for promotion of the transparency and in the fight against corruption, such as: International Transparency, the Project of the Budget of the international partnership, the world Bank and the IMF and whose results of the reports on the quality of the governorship and the extent of the transparency of public finances in Algeria show that corruption spread in all the institutions of the state, although Algeria is among the first countries which ratified the convention of the United National to fight corruption.

These reports also showed that the government provides to the public only very little information on the budget of the state and its annual financial activities and that the control of finances misses of much effectiveness. It thus falls at the state to re-examine the laws, to bring up to date them and to put them in accordance with the international requirement.

KEY WORDS: *Transparency, public finances, budget, corruption, good governance.*

الفهرس

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
	التشكرات
	الإهداء
	الملخصات باللغات الثلاث
	الفهرس
	قائمة الجداول و الأشكال
أ - ح	المقدمة العامة
<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; background-color: #e0e0e0;"> الفصل الأول: عموميات حول المالية العامة و الشفافية </div>	
01	تمهيد
02	<u>المبحث الأول: أسس المالية العامة</u>
02	♦ المطلب الأول: ماهية المالية العمومية
02	1- تعريف المالية العمومية
05	2- خصائص المالية العامة
07	♦ المطلب الثاني: مفاهيم متعلقة بالمالية العامة
07	1- وظائف المالية العامة
08	2- مظاهر المالية العامة

08	3- مصادر المالية العامة
09	♦ المطلب الثالث: عناصر المالية العامة
09	1- النفقات العامة
11	2- الإيرادات العامة
12	3- الميزانية العامة
14	المبحث الثاني: أساسيات الميزانية
14	♦ المطلب الأول: دورة الميزانية
14	1- مراحل إعداد الميزانية
16	2- الحساب الختامي والميزانية العامة
17	3- تقييم تنفيذ الميزانية
19	♦ المطلب الثاني: التحديات التي تواجه إعداد الميزانية العامة
19	1- مشكلات تتعلق بتحديد الإيديولوجيات
20	2- مشكلات تتعلق بإعداد الميزانية العامة
22	3- مشكلات تتعلق بالمصادقة على الميزانيات العامة
22	4- مشكلات تتعلق بتنفيذ الميزانيات العامة ومتابعتها وتقييمها
23	5- مشكلات تتعلق بإعداد الحساب الختامي

24	♦ المطلب الثالث: عناصر نظام الميزانية السليم
25	1- الإطار القانوني
26	2- عرض شامل للميزانية
26	3- معلومات وتقديرات دقيقة وفي الوقت المناسب
27	4- الشفافية و المشاركة
28	المبحث الثالث: مفهوم الشفافية ومضامينها
28	♦ المطلب الأول: ماهية الشفافية
28	1- نشأة الشفافية
29	2- مفهوم الشفافية
32	3- أنواع الشفافية
34	♦ المطلب الثاني: أهمية تطبيق الشفافية
34	1- أهمية الشفافية
35	2- فوائد تطبيق الشفافية
35	3- عوامل بناء مجتمع شفاف
37	4- المشكلات التي تعترض الإصلاح والشفافية
38	♦ المطلب الثالث: مضامين الشفافية

38	1- الشبكة التنظيمية للشفافية
44	خلاصة
الفصل الثاني: تعزيز الشفافية في تسيير المالية العامة	
45	تمهيد
46	<u>المبحث الأول: محددات الشفافية</u>
46	♦ المطلب الأول: وضوح الأدوار والمسؤوليات
46	1- نطاق القطاع الحكومي
50	2- إطار إدارة المالية العامة
53	♦ المطلب الثاني: إتاحة المعلومات للجمهور
53	1- تقديم معلومات شاملة عن أنشطة المالية العامة
59	2- الالتزامات المتعلقة بالنشر
60	♦ المطلب الثالث: علانية إعداد الميزانية و تنفيذها و الإبلاغ بنتائجه
60	1- وثائق الميزانية
64	2- عرض الميزانية
65	3- إجراءات تنفيذ الميزانية
68	4- الإبلاغ ببيانات المالية العامة

70	♦ المطلب الرابع: ضمانات صحة البيانات
70	1- معايير جودة البيانات
72	2- التدقيق العام والمستقل في بيانات المالية العامة
75	المبحث الثاني: الشفافية في إعداد و تنفيذ الميزانية
75	♦ المطلب الأول: تقارير الميزانية الرئيسية
76	1- تقرير ما قبل إعداد الميزانية
77	2- التقارير الشهرية
77	3- تقرير منتصف العام
78	4- تقرير نهاية السنة
79	5- تقرير ما قبل الانتخابات
79	6- التقرير بعيد الأمد
80	♦ المطلب الثاني: النقاط المحددة في التقارير
80	1- الفرضيات الاقتصادية
80	2- النفقات الضريبية
81	3- الموجودات و المطلوبات المالية
82	4- الموجودات غير المالية

82	5- محصصات رواتب المتقاعدين
82	6- محصصات الطوارئ
83	♦ المطلب الثالث: الرقابة و المسائلة
83	1- السياسات المحاسبية
84	2- النظم و المسؤولية
84	3- تدقيق الحسابات
84	4- الرقابة العامة و تدقيق البرلمان
86	<u>المبحث الثالث: المؤسسات الناشطة في تعزيز الشفافية</u>
86	♦ المطلب الأول: منظمة الشفافية الدولية
86	1- تعريف منظمة الشفافية الدولية
87	2- أهداف منظمة الشفافية الدولية
88	3- دور المنظمة في تعزيز الشفافية
89	♦ المطلب الثاني: صندوق النقد الدولي
89	1- تعريف صندوق النقد الدولي
90	2- أهداف ومهام صندوق النقد الدولي

91	3- تجربة صندوق النقد الدولي مع الشفافية
94	♦ المطلب الثالث: البنك الدولي
94	1- تعريف البنك الدولي
94	2- أهداف البنك الدولي
95	3- تجربة البنك الدولي مع الشفافية
96	خلاصة
الفصل الثالث: واقع تسيير المالية العامة في الجزائر	
97	تمهيد
98	<u>المبحث الأول: دورة الميزانية في الجزائر</u>
98	♦ المطلب الأول: وضع و إعلان و مناقشة ميزانية الدولة
98	1- إعداد الميزانية
99	2- مناقشة مشروع قانون المالية
99	3- مرحلة إقرار الميزانية
101	♦ المطلب الثاني: الرقابة على المالية العامة في الجزائر
101	1- الرقابة الإدارية

104	2 - الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة
106	3 - الرقابة السياسية
108	♦ المطلب الثالث: مشاكل المالية العامة في الجزائر
108	1- الوثائق المساندة للميزانية
110	2- المناقشة المحدودة لقانون المالية من طرف البرلمان
110	3- إمكانية تعديل المصادقة البرلمانية عن طريق التنظيم
112	4- تجميد الحكومة لرقابة البرلمان على تنفيذ الميزانية العامة
114	5- تقرير مجلس المحاسبة
116	المبحث الثاني: تقارير المنظمات الدولية حول شفافية المالية العامة في الجزائر
116	♦ المطلب الأول: مشروع شراكة الميزانيات المفتوحة
118	1- مسح 2006 لمشروع شراكة الميزانية الدولي
121	2- مؤشر الميزانية المفتوحة لسنة 2008
132	♦ المطلب الثاني: منظمة الشفافية الدولية
136	♦ المطلب الثالث: صندوق النقد الدولي و البنك العالمي
136	1- صندوق النقد الدولي
137	2- البنك الدولي

140	المبحث الثالث: الجهود المبذولة من طرف الجزائر لتعزيز الشفافية
140	♦ المطلب الأول: واقع تسيير الميزانية العامة
146	♦ المطلب الثاني: القوانين و التشريعات الداعمة للشفافية
146	1- المواد الواردة في الدستور
148	2- القوانين و المراسيم
150	3- القوانين قيد الدراسة
152	خلاصة
153	الخاتمة العامة
162	قائمة المراجع

قائمة الجداول

الرقم	العنوان	الصفحة
01	قوانين ضبط الميزانية	113
02	نتائج الأداء على مؤشر مشروع شراكة الميزانية الدولي لسنة 2006	118
03	وثائق الميزانية الأساسية المتوفرة للجمهور في الجزائر	120
04	نتائج الأداء على مؤشر مشروع شراكة الميزانية الدولي لسنة 2008	122
05	العلاقة بين درجة الاعتمادية على المساعدات الخارجية و نتائج مسح مشروع شراكة الميزانية الدولي	124
06	العلاقة بين الاعتمادية على الموارد الطبيعية و نتائج مشروع شراكة الميزانية	126

	الدولي	
129	وثائق الميزانية المعلنة في الجزائر	07
133	نتائج الجزائر و الدول العربية في مؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية خلال الفترة 2007 – 2009	08
140	الميزانية في الجزائر	09

قائمة الأشكال:

الصفحة	العنوان	الرقم
29	جوهر الشفافية	01
38	مضامين الشفافية	02
41	العلاقة العكسية بين الشفافية و الفساد	03
76	وثائق الميزانية	04
131	منحنى نتائج الأداء على مؤشر مشروع شراكة الميزانية الدولي لجولتي 2006 – 2008	05

المقدمة العامة

المقدمة العامة

للإنسان حاجات متعددة و متجددة يعمل دائما على إشباعها هذه الحاجات تنقسم من حيث إشباعها إلى قسمين: حاجات فردية يتم إشباعها عن طريق النشاط الخاص، و حاجات جماعية " عامة " يعهد بإشباعها إلى الهيئات العامة، هذه الحاجات تختلف من بلد إلى آخر و في نفس الوقت تختلف في البلد الواحد تبعا لاختلاف الفلسفة و السياسة الاقتصادية و الاجتماعية للدولة، و تمثل هذه الحاجات محور النشاط المالي و الاقتصادي للدولة، و يتمثل هذا النشاط في قيام الدولة بالنفقات العامة و للقيام بالإنفاق العام يتطلب حصول الدولة على إيرادات عامة بالقدر الكافي و اللازم لتغطية هذه النفقات، و لمقابلة النفقات العامة بالإيرادات العامة يتعين على الدولة أن تضع برنامجا محددًا تتضمنه وثيقة تكون بمثابة الإطار التنظيمي لهذه الكميات المالية، هذه الوثيقة يصطلح على تسميتها " الميزانية العامة "، هذه الأخيرة تعتبر المرآة العاكسة للمالية العامة للدولة، و المعبر الصادق لأهدافها، و أهم أدوات التخطيط المالي كونها الأداة الأساسية التي تحدد أهداف الحكومة و سياساتها و برامجها في كيفية استغلال الموارد و عملية توزيعها.

تقوم الميزانية على أسس و مبادئ يتم من خلالها رسم السياسات المالية و الاقتصادية للدولة كما يمر تحضيرها و إعدادها عموما بإجراءات و خطوات معينة تلتزم السلطة التنفيذية بتبعتها مراعية بذلك القواعد التي يقرها علم المالية العامة.

إن الحديث عن المالية العامة في الوقت الحالي يركز بصفة جوهرية على الشفافية في الأداء، باعتبار أن الشفافية هي احد الدعائم الأساسية لتنمية شاملة و مستدامة و أهم شرط للحكم الرشيد، أي أنها أمرا ضروريا لسلامة المالية العامة و فعاليتها، فالشفافية غاية تسعى كل دولة بلوغها و وسيلة لتحقيق مبادئ الديمقراطية نظرا لأنها تقود إلى مسائلة فعالة من خلال

الوضوح و المكاشفة مما يؤدي أنظمة أكثر عدلا و كفاءة، و كذلك من شأن شفافية المالية العامة أن تعزز ثقة المواطنين بحكومتهم.

كما تعد الشفافية في جميع مراحل إعداد الميزانية من العوامل الضرورية التي تمكن الجمهور بوجه عام من مراقبة الحكومة و محاسبتها، و مقدار الشفافية الذي تتسم به الميزانية العامة للدولة إحدى المعايير الأساسية للحكم على حسن إدارة المالية العامة جنبا إلى جنب مع محور فعالية السياسة المالية و كذلك سلامتها.

و نظرا لأهمية الشفافية نجد أنها حظيت باهتماما متناميا في السنوات الأخيرة في مختلف بلدان العالم الشرقي و الغربي، البلدان الغنية و الفقيرة على حد سواء، حيث أن المناقشات حول الشفافية و آفاق تطبيقها على مختلف الأصعدة بدأت مع تأسيس منظمة الشفافية الدولية سنة 1993 بألمانيا من طرف بترايغن احد كبار المسؤولين السابقين في البنك الدولي، حيث أن هذه المنظمة تركز جهودها للحد من الفساد و نشر الشفافية و ذلك من خلال قياس درجة الحكم في البلاد اعتمادا على مسح آراء المحللين و الاقتصاديين في البلد.

كذلك يتجلى هذا الاهتمام بالشفافية من خلال المناقشات الاجتماعية السنوية لصندوق النقد الدولي و تقارير البنك الدولي، إلى جانب جهود منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية في هذا الشأن، خصوصا ما لهذه الظاهرة من آثار إيجابية على المالية العامة للدولة.

هذه المؤسسات المالية الدولية تقوم بنشر معايير و محددات تضمن سلامة المالية العامة كما تشجع حصول الجمهور على المعلومات المتعلقة بالميزانية خلال جميع مراحل السنة المالية، نظرا لأن الحصول على المعلومات الشاملة و الواضحة و في الوقت المناسب حول الميزانية يعد أمر ضروري و أساسي لقيام الجمهور بالمشاركة الواعية في عملية الميزانية، فالمشاركة و المسائلة في

تسيير الشؤون المالية للدولة و التحلي بهما من أساليب الوقاية من الفساد و نشر الشفافية، و هو ما يمثل في نفس الوقت أحد دعائم الحكم الرشيد.

من هنا يثور التساؤل الرئيسي حول:

كيف يمكن تعزيز الشفافية في تسيير المالية العامة؟ و ما مدى شفافية المالية العامة في ظل النظام الميزاني الجزائري الحالي؟

و يشتق من صميم هذا السؤال الرئيسي أسئلة فرعية أخرى تتمحور و تدور الدراسة شكلا و مضمونا و تحليلا في الإجابة عليها و منها:

- ✓ ما هو مفهوم المالية العامة و مما تتكون؟
- ✓ ما هي المشاكل التي تعاني منها المالية العامة؟
- ✓ ماهية الميزانية؟ و كيف يتم إعدادها؟
- ✓ ما هي الشفافية و ماهي أنواعها؟
- ✓ ما هي معايير و محددات الشفافية و ما هي شروط تطبيقها؟
- ✓ ما هي علاقة الشفافية بالمفاهيم الأخرى المرتبطة بها؟
- ✓ ما هي أهم المنظمات و المؤسسات الناشطة في تعزيز الشفافية؟ و كيف تقوم بذلك؟
- ✓ كيف يمكن أن تتسم المالية العامة بالشفافية؟
- ✓ ما هي وضعية المالية العامة في الجزائر، و ما هي المشاكل التي تعاني منها؟
- ✓ ما هي نقائص الميزانية العامة في الجزائر؟
- ✓ هل يمكن تعزيز الشفافية في تسيير المالية العامة في الجزائر؟

تقودنا معالجة الإشكالية الرئيسية و الأسئلة الفرعية إلى اختبار مدى صحة الفرضيات

التالية:

للشفافية أمر ضروري لسلامة المالية العامة و الوقاية من الفساد.

للشفافية عن طريق الانفتاح و الأمانة، العمل على ضمان إجراءات واضحة و معلنة، و الالتزام بسياسة واضحة للنشر و التعهد بتوفير المعلومات الصحيحة للجمهور بأعلى مستوى من الدقة و بشكل يسمح بالمساءلة.

إن الخرق الذي يصيب ميزانية الدولة ما هو إلا نتيجة مباشرة للفساد و غياب الشفافية في النظام الضريبي، و النظام المصرفي، و عدم وجود نظام رقابي نزيه.

تعود أهمية الشفافية إلى اعتبارها تشكل احد أهم أعمدة الاقتصاد الحر في العصر الذي تأخذ به السلطة وفقا للنظام الأساسي للدولة، كما تمثل أهمية إستراتيجية يتطلبها عصر المعلومات.

تعاين الجزائر من مشاكل تتعلق بماليتها العامة، مرتبطة بشكل أساسي في عدم وجود رغبة في الإصلاح و ليس في نقص القوانين.

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في:

محاولة معالجة موضوع الشفافية و ما توفره هذه الأخيرة من مزايا و إيجابيات للمالية العامة.

محاولة التأكيد على الدور المتنامي للشفافية كأحد الأدوات الأساسية لنشر مبادئ الحكم الرشيد.

محاولة الوقوف على المشاكل و التحديات التي تواجه اعتماد نظام مالي شفاف.

للإثراء المكتبة العلمية يبحث جديد يكون في متناول باحثين آخرين في المستقبل لإنجاز دراسات أخرى مكتملة.

أهداف البحث:

كما يهدف هذا البحث من خلال المحاور التي جاءت فيه إلى تحديد معوقات وإمكانية ومجالات الاستفادة من تطبيق مفاهيم الشفافية في المالية العامة وذلك للمساهمة في زيادة فعالية المالية العامة وحل مشاكلها.

أسباب اختيار الموضوع:

يعود اختيارنا لهذا الموضوع لعدة أسباب نذكر منها:

للندرة الدراسات التي تناولت هذا الموضوع وكمساهمة متواضعة منا رأينا أن نكتب في هذا الموضوع.

للأهمية الموضوع بالنسبة لتخصصنا خاصة أنه يتناول موضوعين هامين هما المالية العامة والشفافية.

للميل إلى الخوض في المواضيع الحديثة التي تعرف تطورات وتحولات متلاحقة، باعتبار أن الشفافية موضوع الساعة.

لإيماننا الكبير لما يمكن أن تلعبه الشفافية والمشاركة في نشر مبادئ الديمقراطية.

منهجية البحث:

تحقيقاً لهدف البحث وفي ضوء طبيعته وأهميته ومفاهيمه وفروضه وحدوده، وحتى نستطيع الإجابة على أسئلة البحث والإمام بكل جوانبه، واختبار صحة الفرضيات المذكورة

سابقا في ضوء ما يتوفر لنا من بيانات، اعتمدنا في معالجتنا لهذا البحث على مزيج بين المنهج الوصفي التحليلي و المنهج المقارن.

✓ فقد تم استعمال المنهج الوصفي بسرد مختلف المفاهيم المتعلقة بالمالية العامة و الميزانية و الشفافية، و كذا إعطاء صورة للوضع الحالي لتسيير المالية العامة في الجزائر.

✓ المنهج التحليلي تم استعماله من خلال تحليل مختلف المعطيات و التقارير و النتائج المتعلقة بمدى شفافية المالية العامة في الجزائر و نوعية الحكم فيها.

✓ المنهج المقارن و ذلك من خلال مقارنة النتائج المتحصل عليها في الجزائر مع بعض الدول العربية و كذا مقارنة نتائج الجزائر خلال السنوات المتوفرة فيها النتائج.

و تماشيا مع هذه المناهج اعتمدنا في هذه الدراسة على بعض الأساليب التالية:

✓ أسلوب البحث الأكاديمي: الذي يعتمد على المراجع المختلفة مثل الكتب و الدوريات و المقالات و الملتقيات و المجالات و الدراسات المقدمة في هذا الموضوع.

✓ أسلوب البحث المعلوماتي عن طريق شبكة الانترنت.

✓ القوانين و التشريعات ذات الصلة بمكافحة الفساد و تنظيم المالية العامة و المحاسبة العمومية في الجزائر.

✓ الأسلوب الميداني و المقابلات الشخصية: و ذلك عند زيارة وزارة المالية و إجراء مقابلات مع بعض المسؤولين الذين لاختصاصهم علاقة مباشرة بموضوع البحث للاستفادة من آراءهم و خبراتهم.

المصطلحات المفتاحية:

الشفافية، الأموال العمومية، الميزانية، الفساد، الحكم الرشيد.

صعوبات الدراسة:

واجهت عملية إنجاز هذا البحث صعوبات عديدة فهناك ندرة في المراجع بالعربية التي تتناول موضوع الشفافية بشكل عام و شفافية المالية العامة بشكل خاص، و حتى و إن وجدت هذه المراجع باللغة الأجنبية فهي قليلة مع صعوبات التعامل مع بعض المصطلحات الأجنبية.

محتويات الدراسة:

تتضمن هذه الدراسة مقدمة عامة يتبعها ثلاثة فصول، ثم نتائج الدراسة والتوصيات على النحو التالي:

الفصل الأول: عموميات حول المالية العامة و الشفافية، حيث قمنا بتسليط الدراسة على مختلف المفاهيم المتعلقة بكل من الشفافية و المالية العامة، من خلال ثلاثة مباحث و هي:

المبحث الأول: أسس المالية العامة.

المبحث الثاني: أساسيات الميزانية.

المبحث الثالث: مفهوم الشفافية و مضامينها.

الفصل الثاني: تعزيز الشفافية في تسيير الميزانية العامة، في هذا الفصل قمنا بدراسة محددات و معايير الشفافية من خلال الوثائق الواجب توفيرها و كذا نوعية التقارير و مواقيت النشر و النقاط المحددة فيها. و يحتوي هذا الفصل على المباحث التالية:

المبحث الأول: محددات الشفافية.

المبحث الثاني: الشفافية في إعداد و تنفيذ الميزانية.

المبحث الثالث: المؤسسات الناشطة في تعزيز الشفافية.

الفصل الثالث: واقع تسيير المالية في الجزائر، في هذا الفصل تناولنا وضعية المالية العامة في الجزائر من خلال التطرق إلى دورة الميزانية العامة في الجزائر و عرض النصوص القانونية المتعلقة بتسيير المالية العامة و المحاسبة العمومية و جهود الجزائر في تعزيز الشفافية و الحد من انتشار الفساد و كذا تحليل النتائج و التقارير الصادرة عن مختلف المنظمات الناشطة في مجال تعزيز الشفافية و الحد من الفساد، تناولنا هذه العناصر من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: دورة الميزانية العامة في الجزائر.

المبحث الثاني: تقارير المنظمات الدولية حول المالية العامة في الجزائر.

المبحث الثالث: الجهود المبذولة من طرف الجزائر لتعزيز الشفافية.

أما الخاتمة فقد تضمنت خلاصة للدراسة مشغوفة ببعض النتائج و التوصيات و آفاق البحث.

و في الأخير نرجو من الله الكريم أن نكون قد وفقنا في اختيار و عرض و دراسة و تحليل

هذا الموضوع.

الفصل الأول :

عموميات حول المالية العامة و الشفافية

المبحث الأول: أسس المالية العامة

المبحث الثاني: أساسيات الميزانية

المبحث الثالث: مفهوم الشفافية و مضامينها

تمهيد الفصل الأول

يبحث علم المالية العامة في الأساليب الفنية التي تتبعها الدولة فيما يتعلق بنفقاتها و إيراداتها المختلفة و ميزانياتها العامة، يخصص جانب كبير من علم المالية العامة لدراسة كيفية استخدام مختلف عناصر المالية العامة استخداما هادفا من أجل تحقيق أغراض معينة مرسومة مقدما، حيث أصبح لهذا العلم أهمية كبيرة بسبب أثاره الحاسمة على كل المجتمعات الوطنية و في كل المجالات، كما تشكل أحد الرهانات الكبرى للنشاط العمومي في كونها تعكس مجموع خيارات المجتمع.

و تتجسد المالية العامة في الميزانية العامة للدولة لأنها المعبر الصادق لأهداف الدولة و سياساتها، كونها أهم أدوات التخطيط المالي، و هي البيان الشامل لأموال الحكومة لأنها تحدد كيفية استغلال الموارد و كيفية توزيعها. كما تعتبر الوسيلة الرئيسية لتحقيق رقابة السلطة التشريعية على أداء السلطة التنفيذية لوظائفها و تنظيمها لموارد الدولة و ضمان حسن استخدامها.

و لضمان فعالية و نجاعة عمل السلطة التنفيذية يجب أن تتخذ الشفافية كمبدأ في تنفيذ مهامها، نظرا لأنها تعتمد على الوضوح التام في اتخاذ القرارات و رسم الخطط و السياسات و عرضها على الجهات المعنية بمراقبة أداء الحكومة نيابة عن الشعب و خضوع الممارسات الإدارية و السياسية للمحاسبة و المراقبة المستمرة. لذا تبادر إلى أذهاننا السؤال التالي:

ما هية المالية العامة و فيما تتجسد؟ و ما هية الشفافية و ما هي أنواعها و فيا تتمثل أهميتها؟

للإجابة على هذا السؤال نتناول في هذا الفصل المتكون من ثلاثة مباحث النقاط التالية:

✓ المبحث الأول: أسس المالية العامة؛

✓ المبحث الثاني: أساسيات الميزانية؛

✓ المبحث الثالث: مفهوم الشفافية و مضامينها.

المبحث الأول:

أسس المالية العامة

ارتبط مفهوم المالية العامة في تطوره ارتباطا وثيقا بتطور دور الدولة، فبعد أن كان المفهوم التقليدي مقتصرًا على البعد المالي المحاسبي، أصبح لها في الفكر الحديث أبعادًا متعددة: اقتصادية، اجتماعية، مالية وغيرها.

ويرجع هذا التحول في مفهوم ومضمون المالية العامة أساسًا إلى حدوث تحولات جوهرية في الفكر الاقتصادي الليبرالي تجاه دور الدولة في النشاط الاقتصادي، فبعد أن كان دورها حياديًا أصبح إيجابيًا، وبعد أن كان التوازن في الميزانية العامة للدولة ضروريًا، أصبح لا أهمية له في الفكر الحديث، كما أن المفهوم الجديد للمالية العامة يشيد بأهمية النفقة العمومية والعمل على ترشيدها.

المطلب الأول: ماهية المالية العمومية

يدعونا بيان ماهية المالية العامة التطرق إلى تعريفها و إيضاح أهم الخصائص التي يتميز بها علم المالية العامة.

1 - تعريف المالية العمومية:

يتكون مصطلح المالية العامة من كلمتين إحداهما¹:

المالية: و تعني " الذمة المالية " أي الممتلكات و الديون و التي تعني الجانب الدائن، و يتمثل في المداحيل و الإيرادات و الجانب المدين و يتمثل في الالتزامات و الديون.

¹ - أ.د محمد الصغير بعلي، أ.د يسري أبو العلاء، " المالية العامة "، دار العلوم للنشر و التوزيع عنابة الجزائر، 2003، ص 08.

أما العامة: فتعني بأنها تخص مالية السلطات العامة أي الأشخاص المعنوية العامة القائمة و الموجودة بالدولة، و لذا تجمع هذه المعاني كلمة ميزانية الدولة بما تحويه من نفقات و إيرادات.

و في التعريف اللغوي نجد أن تطور الفكري المالي و الاقتصادي، و تعدد وظائف الدولة صاحبه تعدد تعاريف علم المالية¹. حيث يمكن أن نعرف المالية العمومية بطريقتين وفق منهجين:

التعريف الكلاسيكي: العلم الذي يبحث الوسائل التي تحصل بها الدولة على الإيرادات العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة و توزيع العبء الناتج عن ذلك على الأفراد².
ما نلاحظه في هذا التعريف أنه لا يخرج عن إطار الأفكار التقليدية التي ركزت عليها النظرية الكلاسيكية المتمثلة في:

- العرض يخلق الطلب المساوي له؛
 - حرية انتقال عوامل الإنتاج والأسعار؛
 - ومعدل الفائدة يحقق المساواة بين الأفراد والاستثمار؛
 - وعلى الدولة أن لا تتدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، لأن قوانين السوق سوف تحقق التوازن في الاقتصاد القومي. وهذا ما سمي بالمالية العامة المحايدة.
- التعريف الحديث:** يعرف علم المالية العامة على أنه ذلك العلم الذي يدرس الإيرادات العامة و النفقات العامة و الموازنة العامة، و توجيهها واستخدامها في تحقيق الأهداف المنبثقة عن الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تتبناها الدولة³.

¹ - د حياة عبد اللطيف، " أساسيات في اقتصاد المالية العامة "، مؤسسة شباب الجامعة، 2009، ص 14.

² - د. خالد شحادة خطيب، د. أحمد زهير شامية، " أسس المالية العامة "، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، 2005، ص 15.

³ - المرجع السابق ذكره، ص 16.

من خلال هذا يمكن القول: أن علم المالية العامة يتناول البحث في مجالين رئيسيين

هما:

- ✓ الأوجه الاقتصادية و الاجتماعية و القانونية لمختلف القرارات المتعلقة بالأدوات المالية.
- ✓ استخدام الأدوات المالية بقصد تحقيق أهداف معينة اقتصادية و اجتماعية فضلا عن الهدف المالي¹.

ما يمكن ملاحظته في هذا التعريف أنه أعطى أهداف جديدة للمالية العامة حيث أصبح هذا العلم يهتم بـ:

- ✓ محاربة التضخم؛
- ✓ تكوين احتياطي لمواجهة أعباء غير متوقعة؛
- ✓ إعادة توزيع الدخل والثروة.

مما تقدم يتضح أن علم المالية العامة هو ذلك العلم الذي يدرس القواعد المنظمة للنشاط المالي للهيئات العمومية ومؤسسات الدولة، وهو ذلك النشاط الذي تبذله هذه الهيئات في سبيل الحصول على الموارد الضرورية اللازمة لإنفاقها من أجل الوصول إلى إشباع الحاجات العامة².

و هو ذلك العلم الذي يبحث في كيفية استخدام الأدوات المالية من نفقات عامة وإيرادات عامة وموازنة عامة باتجاه تحقيق أهداف الدولة النابعة من فلسفتها السياسية والاجتماعية والاقتصادية³.

¹ - د. عادل فليح العلي، " مالية الدولة "، دار زهران للنشر و التوزيع عمان، 2008، ص 37.

² - أ. محمد عباس محرز، " اقتصاديات المالية العامة "، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 2005، ص 34.

³ - د. مصطفى الفار، " الإدارة المالية العامة "، دار أسامة للنشر والتوزيع عمان - الأردن، الطبعة الأولى، 2008، ص 08.

2 - خصائص المالية العامة:

أولاً: المالية العامة في الدول المتقدمة

بعد أزمة سنة 1929 لم تعد البلدان تهتم بتحديد الأعباء العامة وتوزيعها على الأفراد بل يبحث إضافة إلى ذلك على كيفية استخدام العبء المالي، وتقوم المالية العامة في الدول المتقدمة على الأسس التالية:

- ✓ التوازن بين النفقات العامة والإيرادات العامة لم يعد الهدف، بل أصبح الهدف هو تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ولو على حساب التوازن المالي أو الحسابي في الميزانية العامة.
- ✓ الإيرادات العامة والنفقات العامة جزءاً من الكميات الاقتصادية الكلية، تستعملها الدولة من أجل التدخل والمساهمة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الجديدة.
- ✓ إمكانية أخذ الدولة بالميزانية العامة لمعالجة الدورات والتقلبات الاقتصادية، وذلك بتخصيص فائض الإيرادات المتحقق في سنوات الازدهار لتغطية العجز في سنوات الانكماش والكساد الاقتصادي¹.

ثانياً: المالية العامة في دول العالم الثالث

- لتتعرف على المالية العامة في الدول النامية وأهدافها يتطلب الأمر التعرف بإيجاز على أهم الخصائص الاقتصادية بهذه الدول والمتمثلة في²:
- ✓ انخفاض نصيب الفرد من الدخل القومي فضلاً عن سوء توزيعه؛
 - ✓ ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك وانخفاض الميل الحدي للادخار مما يترتب على ذلك انخفاض مستويات الاستثمار؛
 - ✓ اتصاف اقتصاديات الدول النامية بأنها اقتصاديات تابعة " أحادية الجانب " تعتمد على تصدير المواد الأولية والخامات واستيراد السلع الاستهلاكية والآلات؛

¹ - د. خالد شحادة خطيب، د. أحمد زهير شامية، " أسس المالية العامة "، مرجع سبق ذكره، ص 36-37.

² - د. هدى العزاوي، " اقتصاديات المالية العامة "، دار ميسرة للنشر والتوزيع عمان، الطبعة الأولى، 2007، ص 26-27.

- ✓ ضعف الأجهزة المصرفية وتخلف السوق المالية والنقدية.
- كما أنها تتميز كذلك بـ¹:
- ✓ عدم مساهمة القطاع الصناعي إلا بنسبة ضئيلة جدا من الناتج القومي الإجمالي مع الاعتماد على الصناعات التحويلية والخفيفة وليس الصناعات الثقيلة؛
- ✓ يحتل القطاع الزراعي نسبة عالية من الناتج القومي؛
- ✓ عدم وجود نظام اقتصادي واضح المعالم، إذ نجد أكثر من نظام إنتاجي في نفس الوقت، فهو نظام خليط يخضع لبعض خصائص النظام الرأسمالي إلى جانب بعض خصائص النظام الاشتراكي و خصائص النظام القبلي أو الرعوي أو الإقطاعي... الخ؛
- ✓ اعتماد هذه الدول على المساعدات المالية والفنية الخارجية مما أدى إلى التبعية الاقتصادية والسياسية للخارج.
- بعد التعرف على بعض خصائص الدول النامية، يمكننا الآن التطرق إلى خصائص المالية العامة في هذه الدول والمتمثلة في²:
- ✓ صغر حجم الميزانية العامة مقارنة بالدول الرأسمالية المتقدمة وذلك لضيق مصادر الإيرادات وبالتالي لعدم التوسع في مجال الإنفاق.
- ✓ العجز المستمر في الميزانية العامة، والذي يعود لأكثر من سبب، منها سوء استخدام المال العام و الرقابة على الإنفاق في أكثر الحالات، والاعتماد على القروض الخارجية وبالتالي الالتزام بسداد أقساط هذه القروض والفوائد المترتبة عليها والذي لا يتم من خلال الاعتماد على المشاريع الإنتاجية بل على حساب بنود الميزانية العامة.

¹ - د. طارق الحاج، " المالية العامة "، دار صفاء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009، ص 35.

² - المرجع السابق ذكره، ص 37.

المطلب الثاني: مفاهيم متعلقة بالمالية العامة

كغيره من العلوم يرتبط علم المالية العامة بمجموعة من المفاهيم المحيطة به بغرض توسيع الفهم و الإلمام و الإحاطة بكل جوانبه، لذا تطرقنا إلى بعضها و المتمثلة أساسا في: وظائف المالية العامة التي من خلالها تتمكن من معرفة أهمية علم المالية العامة، و كذا مظاهر و مصادر المالية العامة لتوضيح أن المالية العامة علم يخضع لقواعد و مبادئ تنظمه.

1 - وظائف المالية العامة:

- ✓ إعادة توزيع الدخل القومي بشكل يحقق العدالة العامة والتوازن الاجتماعي من خلال تنفيذ خطط السياسات الاقتصادية وتشجيع الاستثمار، و كذلك توفير الأمان والحياة الكريمة لجميع المواطنين؛
- ✓ توفير الرفاهية للدولة وزيادة إيراداتها؛
- ✓ تحقيق الاستقرار الاقتصادي ومحاربة المشكلات الاقتصادية ومن أهمها محاربة الفقر والبطالة، أي أنها أداة لسياسة الإصلاح؛
- ✓ التطوير والتنمية الشاملة، حيث تسعى إلى تحقيق أهداف مختلفة في مختلف الجوانب المادية والمعنوية¹؛
- ✓ المالية العامة أداة لتوجه حركة الاقتصاد الوطني، و تحقيق العدالة الاجتماعية وذلك بإعادة توزيعها للثروات².

¹ - د. مصطفى الفار، " الإدارة المالية العامة "، مرجع سبق ذكره، ص 08-09.

² - د. هاشم الجعفري، " مبادئ المالية العامة والتشريع المالي "، جامعة بغداد، مطبعة سليمان، الطبعة الثالثة، سنة 1968، ص 12.

2 - مظاهر المالية العامة:

تقتصر المالية العامة على مظهرين اثنين¹:

✓ **المظهر القانوني:** تستند المالية العامة على خلاف المالية الخاصة على الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج، جزئية كانت أو كلية كما أن تنظيماتها تختلف في درجة خضوعها للدولة، كما تختلف شكل إدارتها وفقا لطبيعة أهدافها أو لظروف إنشائها من استغلال مباشر إلى استغلال مالي إلى امتياز يمنح حقه إلى شركات خاصة أو استقلال مختلط إلا أن القاسم المشترك في جميع هذه التنظيمات هو خضوعها لسلطة الدولة بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ويتجلى ذلك من خلال تحديد هدفها بواسطة الدولة وفقا لما يتطلبه أمر إشباع الحاجات العامة حتى ولو تمتع بعضها بالاستقلال المالي والإداري.

✓ **المظهر التنظيمي:** تتوقف الضوابط التي تخضع لها المالية العامة، على طبيعة الشكل القانوني الذي يحكمها، فعندما يكون الأمر يتعلق بالمرافق العامة وهي بصدد أن تؤدي خدمات فإنها تعتبر جزءا لا يتجزأ من الإدارة العامة، ومن ثم تسري عليها قواعد القانون العام، أما إذا كنا أمام مجموعة من الوحدات الاقتصادية التي تعتبر بمثابة مراكز لإنتاج السلع والخدمات المادية "المشروعات العامة" فإنها تخضع في تنظيمها وتسييرها إلى ما تقرره القوانين الاقتصادية التي تنظم عمليات الإنتاج والتوزيع وفقا لقواعد وأسس ينظمها علم الاقتصاد.

3 - مصادر المالية العامة:

تتمثل مصادر المالية العامة فيما يلي²:

3 - 1 المصادر الدستورية: يضع الدستور المبادئ الأساسية للمالية العامة، فعلى سبيل المثال في الجزائر ينص الدستور في المادة 64 "مساواة الجميع أمام الضرائب، المشاركة في الأعباء العامة حسب المقدرة، الضريبة محددة بقانون وتحدث الأعباء المالية من ضرائب

¹ - د. حباية عبد اللطيف، "أساسيات في اقتصاد المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص 16.

² - نفس المرجع، ص 24.

ورسوم بأثر فوري"، كما تنص المادة 120: "إن التصويت على الميزانية من اختصاص البرلمان".

3 - 2 المصادر التشريعية: تمثل قوانين المالية المصدر الأكبر، إذ تفصل الإيرادات والنفقات بما يشبع الحاجات العامة للمجتمع في كل المجالات ومادامت الحاجات العامة تتغير في فترات قصيرة، يصدر قانون المالية كل سنة على أن يليه قانون مالية تكميلي لمواجهة الظروف المستجدة، فعلى سبيل المثال الجزائر تعتمد أساسا على قانون 17/84 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بالمحاسبة العمومية، وقانون 21/90 المؤرخ في 1990/08/17 المتعلق بقوانين المالية.

3 - 3 المراسيم التنظيمية: وهي المراسيم المتخذة تطبيقا لقوانين المالية.

المطلب الثالث: عناصر المالية العامة

تتكون المالية العامة من النفقات العامة و الإيرادات العامة و هما يتصلان بالكميات المالية اللازمة لأداء الوظيفة المالية للدولة، و الميزانية العامة وهي الإطار التنظيمي لهذه الكميات المالية¹.

1 - النفقات العامة:

تعرف النفقات العامة بصورة رئيسية بأنها مبلغ نقدي يقوم بدفعه شخص عام من أجل إشباع حاجة عامة²، من هذا التعريف نستنتج ثلاثة عناصر للنفقة العامة يلزم توافرها سنقوم بتوضيحها فيما يلي³:

¹ - أ.د محمد طاقة، د.هدى عزاوي، " اقتصاديات المالية العامة "، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، الطبعة الأولى، 2007، ص 21.

² - د. محمود حسين الوادي، د. زكريا أحمد عزام، " مبادئ المالية العامة "، دار مسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، الطبعة الأولى، 2007، ص 117.

³ - محمد شاكر عصفور، " أصول الموازنة العامة "، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، 2008، ص 287.

✓ الشكل النقدي للنفقة العامة: يتخذ الإنفاق الحكومي في الوقت الحالي الشكل النقدي فالدولة تدفع نقودا مقابل حصولها على السلع و الخدمات التي تحتاج إليها.

✓ صدور النفقة عن هيئة عامة: تتولى الدولة عملية الإنفاق، و يقصد بالدولة هنا الوزارات و المصالح، و المؤسسات العامة و غيرها من الأجهزة الحكومية التي ترصد لها الدولة إعتمادات مالية في ميزانيتها، تقوم بإنفاقها لتقديم خدمات للمواطنين و حمايتهم و لتوفير الرفاهية لهم.

✓ هدف النفقة العامة: إن الغرض من الإنفاق العام هو إشباع الحاجات العامة، و يقصد هنا بالحاجات العامة جميع الأعمال و الخدمات التي تحقق إشباعها منفعة جماعية، و يدخل القيام بها ضمن واجبات الدولة.

و في الجزائر يمر تنفيذ النفقات العمومية بأربعة مراحل رئيسية هي الالتزام، التصفية، و الأمر بالصرف أو تحرير الحولات، و الدفع¹.

✓ الالتزام: الالتزام هو التصرف الذي بمقتضاه تنشئ هيئة عمومية ما أو تثبت عليها التزاما ينتج عنه عبء².

✓ التصفية: تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية و تحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية³، و التصفية تتم على عمليتين متفرقتين و متكاملتين:

- إثبات أداء الخدمة من طرف الدائن و مطابقة هذا الأداء لشروط الالتزام بالنفقة.
- ضبط مبلغ النفقة على أساس الإثباتات التي تمت أثناء التحقيق في أداء الخدمة.

¹ - المادة 15 من القانون 90-21 الصادر بـ 15-08-1990 المتعلق بالحاسبة العمومية.

² - المادة 19 من نفس القانون.

³ - المادة 20 من نفس القانون.

✓ الأمر بالصرف أو تحرير الحوالة: و يعد الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية¹. أي أنه عبارة عن قرار إداري يعطي بموجبه الأمر للمحاسب العمومي المخصص لدفع النفقة المصفاة.

✓ الدفع: يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي².

و لتنفيذ النفقات العمومية يجب أن يحترم شرطين أساسيين:

① الشرط الشكلي: "توفر الإعتمادات " أي أن نفقات الهيئات العمومية يجب أن تكون مقدرة في ميزانيتها، و تتركز على استعمال الإعتمادات المبررة.

② الشرط الموضوعي: تواجد الدين على عاتق الدولة.

2 - الإيرادات العامة:

تعرف الإيرادات العامة بأنها الموارد الاقتصادية التي تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية من أجل تغطية النفقات العامة بهدف إشباع الحاجات العامة و تعتبر جزء هام و مكمل لتمويل الإنفاق العام³. تحصل الدولة على الموارد المالية اللازمة لتغطية النفقات العامة أساسا من الدخل القومي في حدود المقدرة المالية القومية أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الموارد لمواجهة متطلبات الإنفاق العام.

و يتم تنفيذ الإيرادات العمومية في ثلاث مراحل هي الإثبات و التصفية و التحصيل.

➤ الإثبات: حيث يتم تكريس حق الدائن العمومي طبقا للأحكام التشريعية و التنظيمية سارية المفعول بعد التحقق من وجود الواقعة المنشئة لحق الدائن العمومي⁴.

¹ - المادة 21 من القانون 21-90.

² - المادة 22 من نفس القانون.

³ - د. محمد حسين الوادي، د. زكريا أحمد العزام، " مبادئ المالية العامة "، مرجع سبق ذكره، ص 52.

⁴ - المادة 16 من القانون 21-90.

➤ **التصفية:** بعد عملية الإثبات، يتم تحديد مبلغ الدين العمومي القابل للتحصيل لفائدة الدائن العمومي و الأمر بتحصيلها¹.

➤ **التحصيل:** و هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية². أي إدماج الحقوق المالية في الخزينة العمومية، و تحصيل الإيرادات يجب أن يتم في إطار الشرعية بمراعاة الشرطين التاليين:

○ الدين يجب أن يكون مستحق أي واجب الأداء.

○ الدين لا يجب أن يكون متقادماً.

3 - الميزانية العامة:

الميزانية هي توقع و إجازة لنفقات و إيرادات الدولة العامة عن فترة زمنية مقبلة، سنة في المعتاد، تعبر عن أهدافها الاقتصادية و المالية³. يتضمن هذا التعريف العناصر التالية⁴:

✓ **الميزانية خطة مالية للدولة:** فهي تتضمن جميع أوجه الإنفاق للدولة التي تشمل البرامج و المشاريع التي تنوي الحكومة تنفيذها خلال السنة المالية القادمة، و وسائل تمويلها من مختلف مصادر الإيرادات للدولة، و بذلك فإن الميزانية العامة ينظر إليها بأنها الأداة التمويلية لخطة التنمية الشاملة للبلاد.

✓ **الصفة التقديرية للميزانية العامة:** إن جداول النفقات و جداول الإيرادات التي تتكون منها وثيقة الميزانية العامة ما هي إلا أرقام تقريبية و تقديرات متوقعة لنفقات الدولة و إيراداتها.

¹ - المادة 17 من القانون 90-21.

² - المادة 18 من نفس القانون .

³ - د. زينب حسين عوض الله، " مبادئ المالية العامة "، الدار الجامعية، دون سنة النشر، ص 247.

⁴ - محمد شاكر عصفور، " أصول الموازنة العامة "، مرجع سبق ذكره، ص 04.

- ✓ سنوية الميزانية العامة: تحضر الميزانية العامة لمدة سنة واحدة في معظم دول العالم، و هنالك إمكانية لوضع ميزانية لمدة أقل أو أطول من سنة.
- ✓ إجازة الجباية و الإنفاق: قبل البدء في تنفيذ الميزانية فلا بد من أن تعرض على السلطة التشريعية في البلاد للموافقة عليها و إجازتها.
- ✓ الميزانية العامة تعكس الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية التي تتبناها الدولة: تتضمن الميزانية العامة برامج و مشاريع ستنفذ خلال السنة المالية المقبلة و أحيانا السنوات المالية التي تتلوها و تكون تلك البرامج و المشاريع مدرجة ضمن خطة التنمية للدولة و يؤدي تنفيذها إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية للدولة و تعتبر أداة تساعد في تحقيقها.

المبحث الثاني:

أساسيات الميزانية

المالية العامة هي مالية الدولة المتجسدة في ميزانيتها العامة، والميزانية لا تخرج عن كونها بيان للنفقات والإيرادات العامة اللازمة لتحقيق أهداف الدولة عامة سواء كانت اقتصادية، اجتماعية، ثقافية، سياسية...

المطلب الأول: دورة الميزانية

تشكل الميزانية من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها¹. وتعد الميزانية العامة للدولة من أهم أدوات التخطيط المالي، كونها الأداة الأساسية التي تحدد أهداف الحكومة وسياستها وبرامجها في كيفية استغلال الموارد وعملية توزيعها أي أنها المرآة العاكسة لمختلف السياسات الاقتصادية والاجتماعية والمالية للدولة، وتقع على عاتق السلطة التشريعية باعتبارها ممثلا للشعب.

1 - مراحل إعداد الميزانية:

تمر عمليات الميزانية في دورة مستمرة فيها 4 مراحل: مرحلة التحضير والإعداد أي صياغة الميزانية، مرحلة اعتماد الميزانية أي إصدار قانون الميزانية، تنفيذ الميزانية، المراجعة والتقييم.

¹ - المادة 06 من قانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية.

1 - 1 مرحلة التحضير والإعداد:

تم الصياغة الأولية للميزانية بصفة خاصة من قبل السلطة التنفيذية على نحو ملائم للظروف الاقتصادية التي تمر بها كل دولة¹.

1 - 2 مرحلة اعتماد الميزانية " الإقرار ":

وتأتي المرحلة الثانية من دورة الميزانية عندما تتم مناقشة الميزانية التي قامت السلطة التنفيذية بإعدادها من قبل السلطة التشريعية، ثم إصدار قانون يتبناها².

1 - 3 تنفيذ الميزانية:

تعتبر مرحلة تنفيذ الميزانية العامة للدولة أهم مرحلة وأكثرها خطورة حيث تباشر الجهات المعنية بعقد النفقة و صرفها و دفعها إلى مستحقيها في الحدود القانونية وفقا للاعتماد المخصص في الميزانية العامة، وكذلك تبدأ عملية تحصيل الإيرادات، وتتم هذه الإجراءات وفق معايير وقواعد قانونية سواء حددها قانون الميزانية نفسه أو قوانين المالية الأخرى، وتتولى وزارة المالية باعتبارها عضوا من أعضاء السلطة التنفيذية مهمة التنفيذ³.

1 - 4 الرقابة على تنفيذ الميزانية:

تعتبر الرقابة إحدى الوظائف الأساسية التي تقوم بها أجهزة متعددة بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة غاياته، حسبما تحدد في الميزانية العامة دون إصراف أو إخلال حفاظا على حسن سير الإدارة الحكومية ماليا، وحفاظا على الأموال العامة⁴.

¹ - عدنان محسن ظاهر، " الموازنات العامة في الدول العربية "، دراسة مقارنة لإعداد و إقرار و تنفيذ الموازنة في الدول العربية، دون سنة النشر، ص 46.

² - الدليل الإرشادي لأعمال الموازنة للمنظمات غير الحكومية، " المشروع الدولي للموازنة "، ديسمبر 2001، ص 26.

³ - نفس المرجع، ص 129.

⁴ - د. خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، " أسس المالية العامة "، مرجع سبق ذكره، ص 319.

2 - الحساب الختامي والميزانية العامة:

2 - 1 تعريف الحساب الختامي:

يعرف الحساب الختامي للدولة على أنه سجل حسابي تفصيلي تسجل فيه كافة المبالغ التي قامت الدولة بإنفاقها فعليا على مختلف المصادر الإيرادية، وخلال فترة زمنية ماضية عادة سنة¹.

ووجه الشبه بين الحساب الختامي وميزانية الدولة يتمثل في أن الفترة الزمنية التي يعد عنها الحساب الختامي تعادل تماما الفترة الزمنية التي تعد عنها ميزانية الدولة، ويتوجب على كل ميزانية أن يكون لديها حساب ختامي.

كما أن التقسيمات الواردة بالحساب الختامي ومدلولات ومسميات تلك التقسيمات يتعين أن تتماثل تماما مع تلك الواردة بميزانية الدولة بالإضافة إلى ما سبق فإن كلا منهما يتم اعتماده من السلطة التشريعية المختصة.

أما الفرق بينهما فيتمثل في أن الميزانية تعتبر تقديرات لخطّة عمل سابقة لأوانها في بداية الدورة المرسومة، أما الحساب الختامي فهو ختام الدورة يحلل ويدرس الحسابات الحقيقية التي وقعت فعلا بمقارنتها مع التنبؤات المسجلة في الميزانية العامة من نفقات وإيرادات في فترة زمنية سابقة².

2 - 2 فائدة إعداد الحساب الختامي:

بما أن الحساب الختامي للدولة يمثل النتيجة النهائية لما تم صرفه من نفقات، وما تم تحصيله من إيرادات مقارنة بما تم رصده لتلك النفقات ولهذه الإيرادات، مما يحدد ما تحقق من

¹ - د. سعيد عبد العزيز عثمان، " مقدمة في الاقتصاد العام"، الجزء الأول، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان، بدون سنة نشر، ص 112.

² - عبد الحميد بن ناصر، " التخطيط وترشيد الاختيارات الموازنية"، رسالة ماجستير، فرع تخطيط، تحت إشراف د. قدي عبد الحميد، جامعة الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية، السنة الجامعية 1997-1998، ص 6.

فائض أو ما نتج من عجز في نهاية ذلك العام، يمكن أن نحصر الفوائد المتوقعة من إعدادة فيما يلي:

✓ أداة من أدوات الرقابة على النشاط الحكومي، فمن خلال البيانات الواردة فيه تتأكد السلطة التشريعية من مدى التزام السلطة التنفيذية بما أقرته وأجازته السلطة التشريعية من نفقات؛

✓ يعد وسيلة لمتابعة ما أعدته السلطة التشريعية من برامج وسياسات تتعلق بنفقات الدولة وإيراداتها من مختلف المصادر الفعلية؛

✓ يعتبر وسيلة لاكتشاف نقاط الضعف ونقاط القوة في الأداء الحكومي؛

✓ يساعد على تصويب تقديرات الميزانية العامة في السنوات المقبلة، وبالتالي من المتوقع أن تقل احتمالات الخطأ في تقديرات الميزانية¹؛

✓ تساعد الحسابات الختامية على كشف التغيرات التي اعترضت نواحي التنفيذ خلال السنة والمخالفات المالية التي ارتكبت والخلل المحاسبي فيمكن فيما بعد أن يوضع على ضوءها خطط وسياسات الإصلاح.

✓ تظهر الحسابات الختامية الإيراد الحقيقي لكل ضريبة وكذلك الرسوم وإيرادات الخدمات والموارد الأخرى ويفيد ذلك في رسم سياسة ضريبية أو سياسية مالية ملائمة².

3 - تقييم تنفيذ الميزانية:

يعرف التقييم على أنه معرفة ما حدث للموارد الحكومية، والمنافع التي ترتبت على استخدامها، والتقييم يمكن أن نتصوره كجزء من التغذية الاسترجاعية أي من خلال رفع

¹ - د. سعيد عبد العزيز عثمان، " مقدمة في الاقتصاد العام "، مرجع سبق ذكره، ص 113.

² - د. عادل فليح علي، " مالية الدولة "، مرجع سبق ذكره، ص 56.

التقارير عن حالة النقود، ومدى تحقيق الإنجازات والمعوقات التي تعترض الطريق، ومما يساعد المخططين وصانعي السياسة على التعلم من الماضي واتخاذ الخطوات التصحيحية¹.

فالتقييم يتضمن مراجعة حسابات تكاليف الأعمال، ومقارنتها بما كان مقدرا لها، وكذلك مراجعة نتائج الأعمال، والعائد منها ومقارنتها بما كان مستهدفا منها، ويمتد التقييم ليشمل قياس المنفعة التي تكون قد عادت على المجتمع من تنفيذ البرامج والمشروعات العامة المدرجة في الميزانية العامة².

ويتناول تقييم الأداء الحكومي الجوانب التالية:

✓ إعداد دراسات تقنية عن التكاليف النمطية أو المعيارية لكل نشاط من الأنشطة الحكومية؛

✓ متابعة ما تم تنفيذه من أعمال وأنشطة وبرامج حكومية، للوقوف على تكلفة إنجاز كل منها؛

✓ تحديد مدى قدرة وكفاءة الوحدات الحكومية المختلفة على إنجاز الأعمال التي في نطاق اختصاصها، ومن ثم مدى قدرتها على تحقيق الأهداف، ويتم ذلك من خلال مقارنة النفقات الفعلية لكل وحدة حكومية بالنفقات النمطية السابق تحديدها، فمن خلال هذه المقارنة يمكن اكتشاف أي تبديد وسوء استخدام للموارد؛

✓ وضع مجموعة من الاقتراحات يمكن من خلالها زيادة كفاءة الأداء في مختلف الوحدات الحكومية سواء التي تتولى جباية الأموال العامة أو التي تتولى تنفيذ برامج الإنفاق الحكومي³.

وهناك متطلبان أساسيان للتقييم هما:

✓ المعلومات الجيدة؛

¹ - منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، " الموازنات الحكومية في الدول النامية "، 1987، سلسلة البحوث والدراسات العدد 319، ص 139.

² - د. خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، " أسس المالية العامة "، مرجع سبق ذكره، ص 326.

³ - د. سعيد عبد العزيز عثمان، " مقدمة في الاقتصاد العام "، مرجع سبق ذكره، ص 193.

✓ المقيمون الجيدون.

ولكي تكون المعلومات مفيدة وجيدة يجب أن تتمتع بهذه الصفات: دقيقة، وحديثة، ومحايده وموثوقة ويمكن تبريرها، وجمعت وفق قاعدة ثابتة تسمح بالمقارنة ومتعلقة بالموضوع قيد البحث.

أما الصفات المطلوبة في المقيم فهي الاستقلالية، الخبرة، الموضوعية في مجال معين، ونضوج الفكر، واللباقة ومقدرته على الوصول إلى البيانات والقدرة على شرح أفكاره بسهولة و وضوح¹.

المطلب الثاني: التحديات التي تواجه إعداد الميزانية العامة

تواجه الدول العربية والنامية مجموعة كبيرة من المشكلات والتحديات تنعكس بصورة مباشرة أو غير مباشرة على الميزانية العامة للدولة وأهم هذه المشكلات:

- 1 - مشكلات تتعلق بتحديد الإيديولوجيات التي تركز عليها نظم الميزانية العامة.
 - 2 - مشكلات تتعلق بإعداد الميزانية العامة.
 - 3 - مشكلات تتعلق بالمصادقة على الميزانيات العامة.
 - 4 - مشكلات تتعلق بتنفيذ الميزانيات العامة ومتابعتها وتقييمها.
 - 5 - مشكلات تتعلق بإعداد الحساب الختامي.
- وسنقوم بتناول كل مشكلة بالتفصيل:

1 - مشكلات تتعلق بتحديد الإيديولوجيات التي تركز عليها نظم الميزانية العامة:

إن الدول النامية تفتقر إلى أي اتجاه سياسي أو أي انتماء فكري معين يتصف بالشمول والثبات والاستمرارية يصلح أن يكون هاديا ومرشدا لتحديد الأهداف العامة للمجتمع، إذ

¹ - منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، " الموازنات الحكومية في الدول النامية "، مرجع سبق ذكره، ص 146.

نجد معظمها يتخبط في دوامات من التغيير غير المدروس، ومن عدم الاستقرار في السياسات المالية والاقتصادية المتلاحقة والمتكررة والتي تميل تارة إلى اليمين وتارة إلى اليسار، وفي كل هذه الأوضاع تنعدم الرؤيا تماما أمام المخططين والمشرفين على صياغة الميزانية العامة للدولة¹.

2 - مشكلات تتعلق بإعداد الميزانية العامة:

إن إعداد الميزانية العامة يعتمد على ثلاث نشاطات رئيسية هي: تقدير النفقات وتقدير الإيرادات ومحاولة خلق التوازن بينهما، إلا أن إعداد الميزانية بشكل متوازن يواجه الكثير من المشاكل منها:

✓ قلة الموارد المالية في الدول النامية نتيجة لضعف البنية الاقتصادية بوجه عام، وتدني مستوى الدخل القومي، وغيرها من الأسباب التي تنعكس بصورة سلبية على إيرادات الدولة.

✓ تعدد وتنوع الأجهزة التي تتولى إعداد المشروع النهائي للميزانية العامة مما ينعكس سلبيا على إعداد ميزانية واقعية تقدر فيها الإيرادات والنفقات بشكل منطقي وصحيح مما يساعد على اتخاذ القرارات الصحيحة، والواقعية التي تساهم في التنمية بشكل أفضل².

✓ عدم المقدرة على معرفة القدر المتاح من الموارد بالدول النامية ويتمثل ذلك بصورة أساسية في مشكلتين فرعيتين هما:

➤ عدم القدرة على جمع المعلومات والبيانات وتبويبها وتنظيمها وحفظها وتداولها مما يؤدي إلى عجز المشرفين على إعداد الميزانيات عن تحصيل المعلومات اللازمة لذلك.

¹ - أ. د. سليمان اللوزي، د. فيصل مراد، أ. وائل العكشة، " إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق "، درا المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الطبعة الأولى، 1997، ص 181.

² - نفس المرجع، ص 178-179.

➤ عدم المقدرة على بناء جهاز ضريبي أو جهاز إدارة مالية كفاء قادرة على القيام بتحصيل جميع الإيرادات العامة بالمقادير والنسب الحقيقية، أو تنمية موارد جديدة قادرة على تغطية الاحتياجات المتزايدة إضافة إلى تفشي الرشوة والفساد الإداري بين العاملين في هذه الأجهزة¹.

✓ الزيادة المستمرة في النفقات الحكومية وما يرافق إنفاقها من ضعف في درجة العقلانية والرشد، بحيث أنها لا تتجه في معظم الحالات نحو المجالات الأكثر نفعاً وتلبية احتياجات الاقتصاد والمجتمع وأفراده وبالذات الأساسية منها.

✓ اتساع واجبات الدولة أدى إلى انتشار الأفكار الحديثة حول الديمقراطية، و تطلع دول العالم الثالث إلى ممارسة الحياة المترفة التي يتمتع بها سكان الدول الصناعية مما جعل الدول في العالم الثالث بحاجة إلى مبالغ كبيرة تحصل عليها في شكل قروض بفوائد عالية مما يترتب عليها أعباء مالية ضخمة ويؤدي ذلك إلى حصول خللا في توازن البناء العام للميزانيات العامة في هذه الدول².

✓ القصور الواضح والشديد في تنفيذ الميزانية سواء ما يتصل منه بتحصيل الإيرادات أو صرف النفقات ودفعها بسبب ضعف كفاءة جهات التنفيذ وضعف الجدية والأمانة والحرص التي ترافق قيامها بعمليات تنفيذ الميزانية.

✓ ضعف كفاءة الأجهزة الرقابية وضعف فاعلية ما تقوم به من مهام رقابية سواء ما يتصل منها برقابة السلطة التشريعية، أو بالرقابة الداخلية، أو الرقابة الخارجية وحتى الرقابة المستقلة منها نتيجة ضعف توفر القدرات والخبرات والتخصصات لديها³.

¹ - د. علي العربي، د عبد المعطي عساف، " دورة الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية "، جامعة الدول العربية المنظمة العربية للعلوم الإدارية، إدارة البحوث و الدراسات شركة الشرق الأوسط للطباعة، عمان - الأردن، 1986، العدد 310، ص 57-58.

² - أ. د. سليمان اللوزي، د. فيصل مراد، أ. وائل العكشة، " إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق "، مرجع سبق ذكره، ص 181.

³ - د. فليح حسن خلف، " المالية العامة "، عالم الكتاب الحديث عمان، الطبعة الأولى، 2008، ص 327-328.

3 - مشكلات تتعلق بالمصادقة على الميزانيات العامة:

- هناك عدة مشكلات تتعلق بالمصادقة على الميزانية العامة بالدول النامية نذكر منها:
- ✓ نص الدستور على عدم إجازة المجالس التشريعية القيام بأي تعديل في مشروع الميزانية العامة دون موافقة الحكومة؛
- ✓ تأخير تقديم مشروع الميزانية العامة حتى قرب نهاية العام المالي مما لا يتيح للأجهزة التشريعية الوقت اللازم لدراسة مشروع الميزانية بعمق قبل التصويت عليه؛
- ✓ ندرة الكفاءات ذوي الدراية بالأمر المالية وسط أعضاء المجالس التشريعية؛
- ✓ التدخل السيئ للأجهزة التنفيذية في عمليات الاقتراح على مشروعات الميزانية العامة؛
- ✓ عدم موضوعية الاجتماع الذي يدور حول سياسة الدولة وتقديراتها المالية حين عرض مشروعات الميزانيات العامة للمجالس التشريعية ذلك لأن كثيرا من النواب لا يفهمون بالضبط ما يدور في معظم الجلسات ولا يهتمون عادة بالمصلحة العامة¹.

4 - مشكلات تتعلق بتنفيذ الميزانيات العامة ومتابعتها وتقييمها:

- ✓ عدم تحويل الموظف الحق بالتصرف في الأموال المرصودة في بنود الميزانية المختلفة إلا بعد الرجوع إلى أعلى سلطة بالوزارة أو الدائرة المعنية.
- ✓ البطء الشديد في إنجاز المعاملات المالية نظرا لأن وزارة المالية مسؤولة عن جمع الإيرادات ومراقبة التصرف فيها إضافة إلى صلاحيات أخرى؛
- ✓ التحجر والجمود في إجراءات إنجاز المعاملات المالية نتيجة كثرة القوانين وتضاربها؛
- ✓ التخوف من تحمل مسؤولية التصديق على المعاملات المالية، لأن أي تصديقات بالصرف تتعارض مع اللوائح أو النظم القائمة ربما تؤدي إلى اتهام الموظف المسؤول بالفساد؛
- ✓ عدم التقيد ببنود الصرف المصدق عليها في قانون الميزانية؛

¹ - د. علي العربي، د. عبد المعطي عساف، "دورة الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية"، مرجع سبق ذكره، ص 65.

✓ عدم شد المسؤولين أثناء تعاملهم مع المبالغ المعتمدة لإدارتهم في بنود الميزانية خلال السنة المالية المقرر أن يتم فيها الصرف¹.

فيما يخص الرقابة كما سبق ذكره فإن الأجهزة التشريعية هي أجهزة ضعيفة للغاية ويعتبر وجودها رمزيا فقط، ويرجع أمر الرقابة الذاتية إلى السلطات السياسية والتنفيذية مما أدى إلى تسرب الفساد السياسي والإداري، كما أنها لا تلعب دورا مؤثرا ومهما في عملية المسائلة العامة عن أي مظهر من مظاهر الفساد والتلاعب بالمال العام، كما أن أجهزة تعبئة الرأي العام هي أيضا أجهزة ضعيفة للغاية وذات فعالية محدودة جدا في الرقابة على الميزانية العامة.

5 - مشكلات تتعلق بإعداد الحساب الختامي:

الحساب الختامي كما أسلفنا الذكر هو الأداة الأساسية التي تساعد الجهات المسؤولة على تقييم تجربة إعداد الميزانية العامة وتنفيذها للعام المالي المنصرم، ويواجه المسؤولين في إعداد الحساب الختامي عدة مشكلات نوجزها فيما يلي:

✓ قلة الإطارات المدربة التي تملك القدرة والكفاءة المطلوبة لإعداد الحسابات الختامية وفق التوجيهات الصادرة من وزارة المالية؛

✓ غموض التوجيهات الصادرة من وزارة المالية إلى الجهات الحكومية الأخرى فيما يخص إعداد الحسابات الختامية وأحيانا تناقضها وتضاربها من عام لآخر؛

✓ عدم مقدرة الجهات التي تقوم بإعداد الحسابات الختامية في مختلف الوزارات على عرض المشكلات والمعوقات التي تعترض سبيل تنفيذ الميزانية العامة؛

✓ عدم تقيد الجهات الحكومية بتوجيهات وزارة المالية فيما يخص إعداد الحسابات الختامية مما يفقد الحسابات النمطية المطلوبة التي تساعد المسؤولين بوزارة المالية على إجراءات التحليلات المالية والمقارنات اللازمة لتقييم أداء الجهاز الإداري عبر السنين؛

¹ - د. علي العربي، د. عبد المعطي عساف، "دورة الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية"، المرجع السابق ذكره، ص 66.

- ✓ عدم التزام وزارة المالية بإصدار تعليماتها في الأوقات المناسبة التي تساعد في إعداد الحسابات الختامية؛
- ✓ عجز الجهات المسؤولة عن إعداد الحسابات الختامية حسب تعاليم وزارة المالية ومجلس المحاسبة؛
- ✓ عجز الجهات المسؤولة عن إعداد المذكرة التفسيرية* المرافقة للحساب الختامي؛
- ✓ كثرة المناقلات بين مختلف أبواب وبنود الميزانية العامة دون أخذ الإذن من وزارة المالية مما يدل على وجود قدر كبير من التسيب وعدم الانضباط أثناء تنفيذ الميزانية العامة للدولة؛
- ✓ تضخم حسابات والأمانات والعهد والحسابات الجارية دون مبرر موضوعي؛
- ✓ عدم تنفيذ وزارة المالية وديوان المحاسبة ببعض التوجيهات التي يصدرها للجهات الحكومية الأخرى مما يجعل هذه الأخيرة تستخف بتلك التوجيهات¹.

المطلب الثالث: عناصر نظام الميزانية السليم

من الممكن التغلب على المشكلات المتعلقة بعمليات الميزانية التي لا تعمل بكفاءة، أو التي تتعلق بوجود نظم سيئة لإدارة الميزانية، ففي بعض الحالات يتطلب الأمر تحديد وإصلاح بعض الحلقات الضعيفة في المنظومة و في غالبية الأحيان يتطلب الأمر تغييرا شاملا للمنظومة بكاملها وتطبيق قوانين جديدة لتكون بمثابة قواعد فعالة للاسترشاد بها، وعند التعامل مع هذه المسائل، يجب الأخذ في الحسبان أصل نظام الميزانية السليم والذي يقوم على العناصر التالية:

* المذكرة التفسيرية: تحتوي على شرحا وافيا للأهداف التي تم إنجازها والتي لم يتم إنجازها مع توضيح الأسباب مع بيان إيرادات ومصروفات الدولة الفعلية خلال العام المنصرم، كما يحتوي على حسابات التسوية.

¹ - د. علي العربي، د. عبد المعطي عساف، " دورة الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية "، مرجع سبق ذكره، ص 70.

- 1 - إطار قانوني لتحديد دور ومسؤوليات المؤسسات بما يتضمن عملية المراجعة والرقابة؛
- 2 - ميزانية شاملة تستوعب كافة العمليات المالية للحكومة؛
- 3 - معلومات وتقديرات دقيقة وفي الوقت المناسب؛
- 4 - عملية إعداد الميزانية تتميز بالشفافية وتسمح بمشاركة فعالة من قبل المجتمع المدني والسلطة التشريعية¹.

1 - الإطار القانوني:

وجود إطار قانوني شامل من المكونات الأساسية في أي نظام ميزانية سليم وقوي، يمكن أن يكون هذا الإطار عبارة عن جزء من المستندات القانونية الأساسية في الدولة كالدستور أو يمكن إيجاده من خلال تشريعات أخرى، ومن الأهداف الأساسية للإطار القانوني:

- ✓ ضمان وضع ضوابط كافية في نظام الميزانية، حيث أنه يضمن قيام السلطة التشريعية ومؤسسات التدقيق والمراجعة المستقلة بدورها، ويقف حائلا أمام السيطرة الكاملة للسلطة التنفيذية على نظام الميزانية؛
- ✓ توضيح دور ومسؤوليات كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في الميزانية، وهي من الأمور الأساسية لتسهيل عملية المسائلة؛
- ✓ توضيح القواعد واللوائح لتوجيه عملية اتخاذ القرار المتعلق بوضع الميزانية وإدارة الإيرادات الحكومية والإنفاق العام².

¹ - د. علي العربي، د. عبد المعطي عساف، "دورة الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية"، المرجع السابق ذكره، ص 31.

² - نفس المرجع، ص 32.

2 - عرض شامل للميزانية:

يجب أن تغطي الميزانية مجمل العمليات المالية للدولة، حيث تشمل كافة النفقات والإيرادات¹، أي أنه يتوجب أن تشمل ميزانية الدولة جميع إيراداتها، وجميع نفقاتها دون إخفاء أو سهو، ودون إجراء أي خصم أو تقاص بين أي إيراد من إيرادات الدولة، وأي نفقة من نفقاتها².

ومن الأهداف الأساسية للعرض الشامل للميزانية³:

- ✓ مساعدة السلطة التشريعية في أعمال الرقابة على كافة الإيرادات والنفقات؛
- ✓ تسهيل المناقشات حول تخصيص الموارد النادرة لاستخدامها في خدمات عامة معينة؛
- ✓ ضمان تقديم بيانات تغطي عدة سنوات؛
- ✓ عرض مستويات النفقات والإيرادات الفعلية بمثل معايير مهمة لمقارنة و تقييم مقترحات الميزانية.

3 - المعلومات والتقديرات الدقيقة والمناسبة والمحددة في الوقت المناسب:

- تعتبر المعلومات الدقيقة التي يتم توفيرها في الوقت المناسب من العناصر الضرورية لنظام الميزانية السليم، وتكمن أهميتها فيما يلي:
- ✓ المعلومات التي تتسم بالجودة تعتبر هامة بالنسبة لكافة مراحل دورة الميزانية؛
 - ✓ كما أنها ضرورية لتحديد نوع وحجم الخدمات العامة التي تمول من خلال الميزانية وتحديد تأثير إنفاق هذه المخصصات على تحقيق الأهداف المرجوة للسياسة؛

¹ - Programme des nations unies pour le développement, " **Parlement, Budget et Genre** ", Guide Pratique à l'usage des parlementaires n° 06, UNIFEM, 2004, P5

² - د. خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، " أسس المالية العامة "، مرجع سبق ذكره، ص 281.

³ - الدليل الإرشادي لأعمال الموازنة للمنظمات غير الحكومية، " المشروع الدولي للموازنة "، مرجع سبق ذكره، ص 33.

✓ كما تحتاج الميزانية أيضا إلى أن تعتمد على تقديرات دقيقة بصورة معقولة للموارد المتاحة¹.

4 - الشفافية والمشاركة

كل المعلومات الملائمة والمهمة لأخذ قرارات الميزانية المناسبة يجب أن تكون متوفرة في شكل سهل المنال وبطريقة منظمة وفي الوقت المراد²، لأن الشفافية والمشاركة تعكس طبيعة الإدارة الرشيدة في المجتمع، وهي قمة العملية الديمقراطية لوضع الميزانية.

إن شفافية الميزانية يمكن أن تدعمها القوانين التي تنظم الإيرادات الخاصة بالميزانية وإعداد التقارير الاقتصادية والتدقيق والمراجعة.

ويمكن لنظام شفاف لإعداد الميزانية أن يدعم لكنه لا يضمن بالضرورة مشاركة السلطة التشريعية والمجتمع المدني بالمسائل المتعلقة بالميزانية، لكن الشفافية الحقيقية لا تتعلق بتوافر المعلومات فحسب ولكنها مهمة بالنسبة للجدل العام وصياغة السياسات وهكذا فإنه من المفيد أن نفكر في الشفافية والمشاركة معا، لأن أحد أهداف الشفافية خلق المزيد من المشاركة.

وفي الواقع أن العديد من أهداف الشفافية لا يمكن تحقيقها بصورة كاملة بدون العملية التكميلية المتمثلة في مشاركة السلطة التشريعية والشعب.

بصفة عامة الشفافية والمشاركة يمكنهما المساعدة في ضمان إمكانية تحقيق العناصر الأخرى لنظام ميزانية سليم لأقصى قدرات لها، لأن المواطن المشارك والمطلع يمثل أداة أخرى للمراجعة والفحص لنظام الميزانية. ويؤدي المزيد من المشاركة إلى تعميق النقاش ويسر عملية الوصول إلى توافق الآراء داخل المجتمع حول المفاضلات الصعبة³.

¹ - الدليل الإرشادي لأعمال الموازنة للمنظمات غير الحكومية، " المشروع الدولي للموازنة "، المرجع السابق ذكره، ص 35.

² - Programme des nations unies pour le développement, " **Parlement, Budget et Genre** "، op_cit P5.

³ - الدليل الإرشادي لأعمال الموازنة للمنظمات غير الحكومية، " المشروع الدولي للموازنة "، مرجع سبق ذكره، ص 35-36.

المبحث الثالث:

مفهوم الشفافية ومضامينها

كثرت الحديث في الوقت الحاضر في المجتمعات المختلفة سواء الدول المتقدمة أو الدول النامية عن الشفافية، والتي تضمن العلنية فيما يتعلق بأهداف ومضامين السياسات وصياغتها وتطبيقها، كما أنها تشكل عنصراً أساسياً في الإدارة الرشيدة، لذا في هذا الجزء من البحث سنتطرق إلى مفاهيم المتعلقة بالشفافية.

المطلب الأول: ماهية الشفافية

انتشار معايير الديمقراطية، و زيادة الوعي الجماهيري، و كذا ظهور أجهزة الإعلام المستقلة، كلها متغيرات عملت مجتمعة للضغط على الحكومة لنشر المعلومات و اتخاذ الشفافية كمبدأ في التعامل، و هذا ما سنعرفه من خلال التطرق إلى نشأة الشفافية و مختلف تعاريفها و كذا أنواعها.

1 - نشأة الشفافية:

بعد الحرب العالمية الثانية وتوسع البيروقراطية الحكومية في كثير من الأقطار، ومع ظهور الشركات والمنظمات الحكومية الدولية الكبيرة جاءت تجمعات جديدة من القوة التي كانت قادرة على حجب المعلومات عن المجتمع والمؤسسات مما أثر ذلك في حياتهم ومصالحهم.

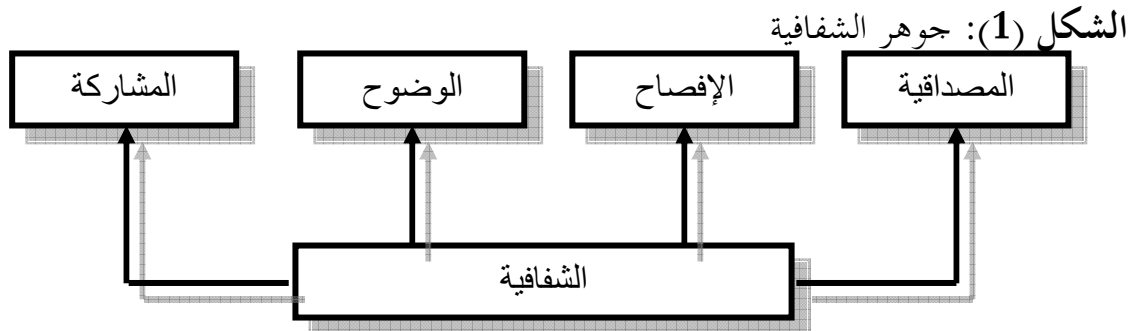
وفي نفس الوقت أدت الحرب الباردة إلى ظهور وارتفاع درجة التعقد والسرية الذي أثر على الوضع التقليدي للشفافية في الولايات المتحدة الأمريكية، وبعدها جاء قانون حرية المعلومات الأمريكي سنة 1966 وقوي بإصلاحات في سنة 1974.

ولكن الانفجار الحقيقي للمطالبة العالمية بالشفافية جاء في التسعينات من القرن الماضي¹، وذلك بتأسيس منظمة الشفافية الدولية، في ماي سنة 1993، والتي يقع مقرها في برلين ألمانيا وتعمل هذه المنظمة على مكافحة الفساد في العديد من الدول والأقاليم باتساع العالم كله².

وتقوم هذه المنظمة غير الحكومية بمهمة توسيع فرص مسائلة الحكومات لغرض تقييد الفساد المحلي والدولي، أما المبادئ التي تركز عليها فإنها تتلخص في أن مخاطر الفساد تتعدى حدود الحالات الفردية، لذلك فإن المسؤولية عامة ومشاركة لمحاربة الفساد³.

2 - مفهوم الشفافية:

استحوذ مفهوم الشفافية اهتمام العديد من السياسيين والاقتصاديين والإداريين والتربويين بسبب التطورات الفكرية والإدارية والتقنية ونتيجة لذلك تعددت تعريفات الشفافية ومضامينها إلا أن جميع التعريفات تدعو إلى جوهر واحد يرتبط بعمليات أربعة هي: المصادقية، الإفصاح، الوضوح، المشاركة⁴.



المصدر: أحمد فتحي أبو كريم، "الشفافية والقيادة في الإدارة"، مرجع سبق ذكره ص 65.

- 1 - د. أحمد فتحي أبو كريم، "الشفافية والقيادة في الإدارة"، دار حامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009، ص 51.
- 2 - بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز الدراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية "الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية"، الطبعة الأولى، بيروت، ديسمبر 2004، ص 549.
- 3 - النزاهة والشفافية والإدارة العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية القاهرة، جمهورية مصر العربية - الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، 2006، ص 712.
- 4 - د. أحمد فتحي أبو كريم، "الشفافية والقيادة في الإدارة"، المرجع السابق ذكره، ص 65.

و للتعريف بمفردة الشفافية نبدأ بالمصطلحات اللغوية لإيضاح المعنى المجرد للكلمة، ثم نتنقل بعده إلى عرض المصطلحات العلمية التخصصية للمفردة الهادفة لبناء سياسات أفضل وأكثر نزاهة.

فالشفافية لغة استنادا إلى الجذر "شفف" في اللغة العربية تعني الخفة ورقة الحال، أو الشيء القليل، جمع أشفاف، أو الشيء الرقيق الذي يرى ما خلفه طبقا لتفسير معنى "شف" لغويا.

وفي اللغة الإنجليزية فتعني مفردة "Transparency" الوضوح "Obvious" أو الشيء الجلي أي أنها تعني كل ما يمكن استيعابه وفهمه بسهولة أو ما يتييسر استيضاحه واكتشافه¹. أما إذا انتقلنا إلى المفهوم اللغوي لمفردة الشفافية باعتبارها أسلوبا علميا لمكافحة الفساد، فنجد أكثر من تفسير للمفردة التي تناولتها رؤى الدارسين طبقا للتقسيمات التالية²:

أولا: التفسير من زاوية صنع السياسة العامة وتنفيذها

حسب هذا التفسير تعرف الشفافية على أنها آلية الكشف عن الفساد، وأن يكون الإعلان والإعلام من جانب الدولة عن أنشطتها كافة في التخطيط والتنفيذ، أي أن الدولة ملزمة بالإعلان عن سياستها والتعويل على دور المواطن في المشاركة بصنع تلك السياسة في إطار من الشفافية والتعاون بغية الوصول بالأهداف إلى غاياتها.

ثانيا: التفسير من زاوية مبدأ فصل السلطات

هنا يتم تفسير الشفافية على أنها التمييز بوضوح بين القطاع الحكومي وباقي القطاعات وبموجبها تحدد الأدوار السياسية والإدارية داخل الحكومة، وأن يتم بوضوح وفق

1 - بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية " الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية"، مرجع سبق ذكره، ص 140.

2 - نفس المرجع، ص 141.

آلية يطلع عليها الجمهور تحديد توزيع المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة، وكذلك توزيعها بين كل من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

ثالثا: التفسير من زاوية دراسات المالية العامة

تعد دراسات صندوق النقد الدولي والبنك العالمي محور هذا الجانب من جوانب تفسير معنى الشفافية حيث عرفت الشفافية بأنها الانفتاح على جمهور فيما يتعلق بهيكل ووظائف القطاع الحكومي، ونوايا سياسات المالية العامة، وحسابات القطاع العام، الذي من شأنه تعزيز المساءلة وتثبيت المصدقية، وحشد تأييد أقوى للسياسات الاقتصادية السليمة من قبل جمهور على علم بمجريات الأمور، مع الأخذ بالاعتبار أن انعدام الشفافية يؤدي إلى ترزعزع الاستقرار، وعدم الكفاءة، والافتقار إلى العدالة.

وهنا يتم الإشارة إلى أنه إذا ما أصيبت ميزانية أي دولة بانحراف في التنظيم وعن المسار القويم فستصبح الأمور فيها على حافة الهاوية، مما يعطي الشفافية أهمية قصوى في ضمان نوايا سياسات المالية العامة، وحسابات القطاع العام، عبر آليات المشاركة بين الجمهور والدولة في تنظيمها وحسن الإشراف عليها، منعا للسرية التي تشوب الكثير من سياسات المالية العامة، والمفضية في الغالب إلى استئصال الفساد بشكل أو بآخر في البلدان التي تحيط ماليتها العامة بذلك السياج من الكتمان.

رابعا: التفسير من زاوية الأخلاقية السياسية

تعد الشفافية السياسية المرادف لأخلاقية الحياة السياسية الواجب أن يتمتع بها

الحكام، ويرضى عنها المحكومون، وتقوم على ثلاثة ركائز:

الأولى: أن تكون المعلومة ميسرة ومتاحة للجمهور.

الثانية: أن تكون المعلومة وثيقة الصلة بالموضوع.

الثالثة: توخي الدقة والحداثة والشمول في تلك المعلومة.

بعد عرض هذه التفسيرات يمكن إعطاء تعريف شامل للشفافية على أنها:

الوضوح التام في اتخاذ القرارات ورسم الخطط والسياسات وعرضها على الجهات المعنية. بمراقبة أداء الحكومة نيابة عن الشعب وخضوع الممارسات الإدارية والسياسية للمحاسبة والمراقبة المستمرة، أي أن الشفافية تتضمن وضوح التشريعات ودقة الأعمال المنجزة داخل التنظيمات وإتباع تعليمات وممارسات إدارية واضحة وسهلة للوصول إلى اتخاذ قرارات على درجة كبيرة من الموضوعية والدقة والوضوح¹.

أي أن الشفافية يقصد بها كشف الحقائق و النقاش العام الحر حول تلك الحقائق و ضرورة إطلاع الأعضاء و المواطنين و الجهات المتاحة و المهتمين على تفاصيل تلك الحقائق و مناقشة السياسات المختلفة بطرق متاحة للجميع و الكشف الذاتي، و يرتبط بالشفافية الاستعداد للمساءلة والمحاسبة.

3 - أنواع الشفافية:

من خلال النظر إلى تعريف الشفافية فإننا نلمس نوعين من الشفافية نستطيع التعرف عليهما، الشفافية الداخلية و الشفافية الخارجية.

3 - 1 الشفافية الخارجية:

ترتبط الشفافية الخارجية لأي منظمة كانت بالحيط الخارجي لها، حيث يفترض على المنظمة أن تقوم بما يلي:

✓ نشر المعلومات الصحيحة والدقيقة عن خدماتها؛

✓ نشر ما يمكن أن يعترضها من عقبات وإخفاقات في أدائها؛

✓ تقبل النقد الإيجابي وتصحيح مسارها.

لأن المنظمة المنفتحة التي تستخدم قنوات اتصال مناسبة ومتنوعة، وتحرص على الدقة والمصدقية وحجم المعلومات التي يتوجب نشرها. وعدم التعامل بسرية مع جميع الأطراف

1 - د. سعيد علي الراشدي، " الإدارة بالشفافية "، دار كنوز المعرفة، عمان، الطبعة الأولى، 2007، ص 15.

ذات العلاقة، وتتميز بانفتاح و وضوح نظام الاتصال فيها، وتبدي الاهتمام للمشاركة، تعتبر منظمات تتمتع بدرجة شفافية عالية¹.

وللشفافية الخارجية متطلبات أهمها:

- ✓ الوصول المفتوح للعامة إلى المعلومات وتمكينهم من المشاركة في صناعة القرارات؛
- ✓ تبادل وتدفق المعلومات داخل وخارج المنظمة؛
- ✓ اختلاط القيادات بالعامة وفهم احتياجاتهم واهتماماتهم وإيجاد الطرق لحل المشكلات التي يواجهونها.

3 - 2 الشفافية الداخلية:

تضمن الشفافية الداخلية أكبر وضوح للحسابات العمومية وتسهل المراقبة عليها ونشر القوانين الحديثة التي تقود إلى تقوية تطبيق قواعد القانون ونشر جو ديمقراطي في المنظمة².

وتعني الشفافية الداخلية التدفق الحر للمعلومات داخل المنظمة، وتوفير المعلومات الضرورية لكل مستوى حسب متطلبات العمل ولقيام المستخدمين بمسؤولياتهم وإشراكهم في صناعة القرارات ورسم السياسات، والمرونة اللازمة من خلال تبني مبدأ الديمقراطية والتعامل بنزاهة على المسؤوليات كافة.

يعتبر حجم المعلومات التي يجب المشاركة بها والوقت المناسب أمر حاسم وضروري لذلك فالالتزام بالشفافية الداخلية لا يتم فقط من خلال مناقشة الأفكار بل أيضا من خلال الصورة الكلية الواضحة وبشكل صريح مع المستخدمين³.

ما تستخلصه أن كلا من الشفافية الداخلية والشفافية الخارجية مكمل للآخر، فالشفافية الداخلية تعني بالبيئة الداخلية للمنظمة، أما الشفافية الخارجية فتعني بالبيئة

1 - د. أحمد فتحي أبو كرم، " الشفافية والقيادة في الإدارة "، مرجع سبق ذكره، ص 99.

2 - Revue Française de Finances Publiques, " **Transparence et Finances Publiques** ", n°40, L. G. D. J, 1992, P 132.

3 - د. فتحي أحمد أبو كرم، " الشفافية والقيادة في الإدارة "، مرجع سبق ذكره، ص 102.

الخارجية والمحيط الذي تتعامل معه المنظمة، وهناك ارتباط بين هذين الشقين وكل منهما يؤثر في الآخر وبالتالي ينعكس على تحقيق أهداف المنظمة.

المطلب الثاني: أهمية تطبيق الشفافية

إن المنظمة التي تتمتع بشفافية حقيقية هي منظمة تتمتع بصحة إيجابية و بدرجة إنتاج عالية ذات خواص نوعية و كمية تتناسب مع حاجاتها و متطلباتها، و غيرها من النتائج الإيجابية التي تعود على المنظمة لذا ارتأينا في هذا المطلب تقديم أهمية تطبيق الشفافية من خلال التعرض لفوائدها و أهميتها و كذا العوامل التي تحقق لنا مجتمعا يتمتع بالشفافية.

1 - أهمية الشفافية

بما أن الشفافية تكمن في أنها قناة مفتوحة للاتصال بين أصحاب المصلحة والمسؤولين فإنها

تمكن من¹:

- ✓ تحقيق المصلحة العامة؛
- ✓ المساعدة في اتخاذ القرارات الصحيحة؛
- ✓ توفير النجاح والاستمرارية لأية منظمة تريد مكافحة الفساد بكل أشكاله؛
- ✓ تسهيل جذب الاستثمارات وتشجيعها؛
- ✓ إنعاش السوق المالي؛
- ✓ إزالة العوائق البيروقراطية والروتينية وذلك بتحقيق الديمقراطية والمسائلة وضمان نجاحها والوصول إلى ما يعرف بالنظام المفتوح؛
- ✓ أداة هامة لمحاربة الفساد وتقليل الغموض؛
- ✓ عامل استقرار سياسي قوي؛

1 - د. سعيد علي الراشدي، " الإدارة بالشفافية "، مرجع سبق ذكره، ص 16.

- ✓ تسهيل عمليات تقييم الأداء وهي مسألة محورية في عملية التنمية؛
 - ✓ تمكن المعنيين التأثير على القرارات المتعلقة بهم ولها أثر على حياتهم.
- ما نستنتجه هو أنه فعلا المجتمع الذي يتمتع بالشفافية هو مجتمع يعيش درجة مرتفعة من الرقي والنزاهة والحضارة.

2 - فوائد تطبيق الشفافية:

- يترتب على تطبيق الشفافية العديد من الآثار الإيجابية ويمكن حصر أهمها فيما يلي¹:
- ✓ تقليل الصلاحيات الواسعة في اتخاذ القرارات وذلك لتخفيف درجة المركزية؛
 - ✓ ترسيخ قيم التعاون وتضافر الجهود و وضوح النتائج حيث يتم المحاسبة على التجاوزات بشكل جماعي من خلال اتخاذ القرارات الجماعية؛
 - ✓ العمل على اختيار القيادات الإدارية ذات القدرة على أخذ القرارات النزيهة والأمانة والموضوعية والانتماء والولاء للمنظمة وللصالح العام؛
 - ✓ إظهار نقاط القوة والضعف وتحديد الانحرافات والعمل على تصحيحها الأمر الذي يعني المزيد من الشفافية في بيئات العمل؛
 - ✓ تمتع الأفراد بالاستقلالية يعزز الرقابة الذاتية مما يجعل أعمالهم أكثر شفافية ومصداقية؛
 - ✓ العمل على تغيير الثقافة التنظيمية السائدة.

3 - عوامل بناء مجتمع شفاف:

- مفهوم الشفافية أصبح ضروريا لسلامة المالية العامة وحسن التحكم والإدارة والنزاهة والحد من الفساد، ولتطبيق هذا المفهوم أصبح يجب مراعاة عوامل ومتطلبات يمكن إيضاحها كما يلي²:

1 - د. سعيد علي الراشدي، " الإدارة بالشفافية "، مرجع سبق ذكره، ص 17-18.

2 - نفس المرجع، ص 28.

✓ تعزيز قيمة الصدق في حياتنا من خلال تأكيد أن الشفافية ليست متطلبا فقط بل هي قيمة ملتزمة تلازما أكيدا بمفاهيمنا التربوية والسياسية والأخلاق والديمقراطية، وقبل ذلك هي جزء من قيمنا التاريخية والوطنية وليست حكرا على جماعة وطنية دون أخرى وعلى تنظيم سياسي دون آخر.

✓ تعزيز بناء الديمقراطية في حياتنا على مستوى الفرد والجماعة، لأن الشفافية تتطلب وجود روح الديمقراطية في الممارسات العملية في الحياة اليومية، ومنح المواطن كامل حقوقه وأهمها حقه في عملية صنع القرار على كافة الأصعدة، وأهم من ذلك اطلاعه بصدق وشفافية على المكونات الرقمية التي تلعب دورا أساسيا في عملية صنع القرار سواء الاقتصادي أو السياسي أو حتى الاجتماعي.

✓ انتهاج الشفافية في القوانين والإجراءات من خلال مراجعتها ومعالجة نصوصها وفقراتها الغامضة وتوضيحها وإعلانها للناس والموظفين.

✓ التأكيد على أن المحاسبة هي حق من حقوق المواطنين اتجاه السلطة كأحد الضمانات الأساسية لتعزيز الديمقراطية في المجتمع وبناء الشفافية.

✓ يجب أن تكون كل المرافق والمؤسسات التي تدير الشأن العام شفافة تعكس ما يجري بداخلها بحيث تكون كل الحقائق معروفة ومتاحة للبحث والمساءلة والنقاش.

✓ توفير سيادة القانون والفصل بين السلطات، والحفاظ على حق حرية الحصول على المعلومة وفق الأطر القانونية، واحترام حقوق المواطن على اختلافها من أهم الأسس التي يعتمد عليها في بناء بيئة سليمة للممارسة والشفافية.

✓ التعيين في الوظائف على أساس الكفاءة المطلقة.

✓ تعزيز دور أجهزة الرقابة المالية والإدارية مع تعزيز دور الإعلام الشفاف.

وما يجدر التنويه له هو أن الشفافية هي الوضوح وعدم وضع أفنعة وأن الانفلات من الضوابط والتحلل من الأخلاق ليس الطريق السليم، وأن الديمقراطية صناعة وطنية لا يجب

أن تضع المواطن ضمن مصطلحاتها بل أن تخضع مصطلحاتها لمصلحة الوطن والمواطن، وأن المحبة هي أساس التعامل مع الآخرين على المستوى الجزئي والكلبي، وأن العمل الجماعي هو الأبعد مدى في ظهور نتائجه لكنه الأكثر متانة وديمومة واقتصادية وإنتاجية.

الشيء الذي يجب التأكيد عليه هو أن الشفافية المطلوبة هي صناعة وطنية ضمن ورشة عمل وطنية يساهم فيها الجميع ويقصد بنجاح رب عمل واحد هو الوطن، دون أن تكون براءة اختراع الشفافية حكر على أي جهة مهما كانت قوتها التمثيلية ومميزاتها السلطوية والسياسية¹.

4 - المشكلات التي تعترض الإصلاح والشفافية:

على الرغم من البرامج الإصلاحية قد تواجه جهود مكافحة الفساد ونشر الشفافية تعثرًا للأسباب التالية²:

- ✓ الموروثات السلبية من الأنظمة السابقة والتي تتطلب معالجة لمدى طويل قبل البدء بالنهوض بالمجتمع؛
- ✓ عدم تحديد الأولويات ووضع خطط صعبة التنفيذ بسبب ضخامة الأهداف التي تسعى لتنفيذها وبعثرة الجهود الرامية للإصلاح وعدم التنسيق فيما بينها؛
- ✓ النظرة السلبية للمال العام وعدم وجود الحماس الكافي لتبني منهج الإصلاح.

1 - د. سعيد علي الراشدي، "الإدارة بالشفافية"، مرجع سبق ذكره، ص 32.

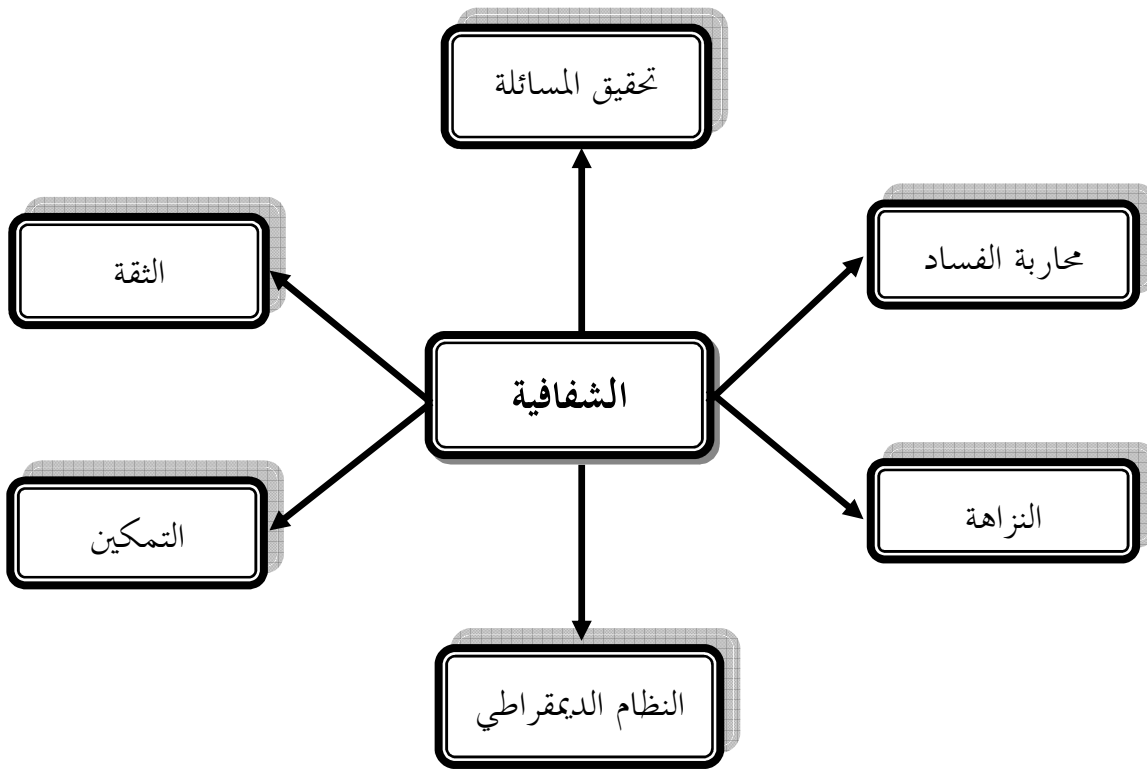
2 - أحمد فتحي أبو كريمة، "الشفافية والقيادة في الإدارة"، مرجع سبق ذكره، ص 143.

المطلب الثالث: مضامين الشفافية

ارتبط مفهوم الشفافية بمفاهيم أخرى ذات صلة وأكثرها شيوعاً وتردداً من حيث الارتباط بمفهوم الشفافية هو الفساد، المسائلة، والديمقراطية وهناك ارتباط آخر لمفهوم الشفافية بقضايا النزاهة، والثقة والتمكين، بشكل مباشر أو غير مباشر¹.
وسنقوم بعرض كل من هذه المفاهيم وعلاقتها بالشفافية على حدى.

الشكل رقم (2): مضامين الشفافية.

1 - الشبكة النظامية للشفافية



المصدر: د. أحمد أبو كريم، "الشفافية والقيادة في الإدارة"، مرجع سبق ذكره، ص 72.

1 - أحمد فتحي أبو كريم، "الشفافية والقيادة في الإدارة"، مرجع سبق ذكره، ص 72.

1 - 1 الشفافية و المسائلة:

يمكن أن نعرف المسائلة على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش¹، وتتطلب المسائلة:

- ✓ وجود نظام لمراقبة وضبط أداء المسؤولين الحكوميين والمؤسسات الحكومية خصوصا من حيث النوعية وعدم الكفاءة أو العجز وإساءة استعمال الموارد؛
- ✓ وجود نظم صارمة للإدارة والوكالة المالية وللمحاسبة والتدقيق ولجباية الإيرادات والرسوم، جنبا إلى جنب مع عقوبات تطبق بحق مرتكبي المخالفات المالية والإدارية من أجل إحراز شكل أكثر كفاءة وأكثر إنصاف من أشكال الإدارة؛
- ✓ يجب أن يكون صناع القرار في الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني قابلين للمسائلة من قبل الجمهور، فضلا عن مسؤوليتهم أمام أصحاب المصلحة في المؤسسات المختلفة. وللمساءلة أساليب وإجراءات منظمة عبر قنوات لا ينبغي للفرد بصفته الشخصية القيام بأعبائها من باب المسائلة.

ونجد المسائلة في ثلاث مستويات على المستوى التنفيذي، على المستوى التشريعي، وعلى المستوى القضائي².

1- المسائلة التنفيذية: ويقصد بها مسؤولية الجهاز الحكومي التنفيذي عن محاسبة نفسه عبر سبل إدارية، ووسائل تضبط العمل الإداري لتضمن سلامة الجهاز التنفيذي، كاستخدام

1 - د. سعيد علي الراشدي، " الإدارة بالشفافية "، مرجع سبق ذكره، ص 20.

2 - أمنصوران سهيلة، " الفساد الاقتصادي وإشكالية الحكم الراشد وعلاقتها بالنمو الاقتصادي دراسة اقتصادية تحليلية "، مذكرة ماجستير، تحت إشراف الدكتور طواهر محمد تلامي، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، 2005 - 2006 ، ص 171.

التدابير الوقائية، واستخدام برامج التوعية، أو فتح قنوات الاتصال مع الجمهور لإيصال صوته.

2-المساءلة التشريعية: تعد المساءلة التشريعية واحدة من أعرق آليات المساءلة في النظم الديمقراطية، حينما يلعب البرلمان دورا مهما في تقييد الحكومة، والرقابة عليها ومعارضتها في أحيان كثيرة لضمان استقامة سير العمل الحكومي، ذلك إن للبرلمان السلطة من بداية ضمن ما يقره من قوانين في تحديد الإطار القانوني لشكل الحكومة فضلا عن آليات أخرى.

3-المساءلة القضائية: تشكل المساءلة القضائية ركنا أساسيا من أركان ضبط عمل الجهاز الحكومي وغير الحكومي، وبحكم وجودها كمقابل للسلطتين التشريعية والتنفيذية تمتاز عنهما بالاستقلالية، فضلا عن امتلاكها سلطة الإرغام لتنفيذ أحكامها مما يجعلها السلطة الأكثر كفاية في الكشف عن طبيعة الخروقات التي تشوب عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ما نستخلصه من تعريفنا للمساءلة أن هذه الأخيرة والشفافية مفهومان مرتبطان يعزز كل منهما الآخر، وخاصة في مجال صنع القرار، ولا يمكن أن تكون الشفافية هدفا بحد ذاتها وإنما هي وسيلة من الوسائل التي تساعد في عملية المحاسبة والمساءلة، كما أن المحاسبة والمساءلة لا يمكن أن تتم بصورة فعالة ومناسبة دون ممارسة الشفافية، حيث أنه من خلال الوضوح والمكاشفة في كافة الأعمال الإدارية وحرية تدفق المعلومات للمجتمع الداخلي والخارجي للمؤسسة يمكن بناء نظام للمساءلة يتسم بنتائج إيجابية¹.

1 - 2 الشفافية و الفساد:

الفساد هو إساءة استخدام السلطة أو استغلالها لحساب المصلحة الخاصة، و حرية التقدير في اتخاذ القرارات في غياب المسائلة، و انحراف في السلوك عن متطلبات الواجبات

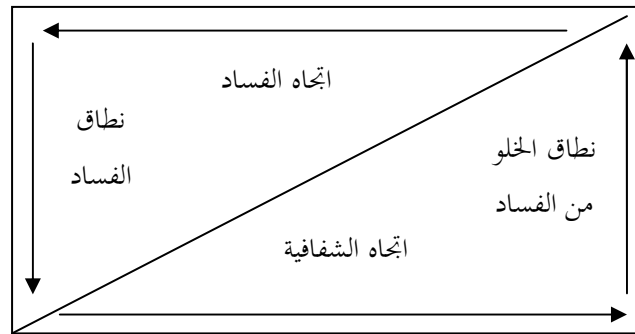
1 - د. أحمد فتحي أبو كرم، "الشفافية والقيادة في الإدارة"، مرجع سبق ذكره، ص 77.

الرسمية، و الإساءة و السرية اللاقانونية لاستخدام السلطة، و الانحراف عن معايير السلوك الاجتماعي و إلحاق الضرر بالمصلحة العامة لحساب المصلحة الخاصة. و يستمد الفساد قوته من الغموض و عدم الوضوح و بما أن الشفافية تقلل من الغموض فإنها تساعد على إستئصال الفساد و هذه غايتها القصوى.

هنا نلمس التعارض بين مفهوم الشفافية مع مفهوم الفساد، و أن العلاقة القائمة بينهما هي علاقة عكسية فكلما زادت الشفافية ارتفعت إمكانية محاربة الفساد و الحد منه و السيطرة عليه، و ارتفاع معدل الفساد يشير إلى انخفاض أو انعدام الشفافية، أي أنه كلما توسعت دائرة الشفافية تقلصت دائرة الفساد.

يمكن أن نوضح العلاقة العكسية بين الشفافية و الفساد بواسطة الشكل التالي:

الشكل رقم (03): العلاقة العكسية بين الشفافية و الفساد.



المصدر: د. أحمد فتحي أبو كريم، " الشفافية و القيادة في الإدارة "، مرجع سبق ذكره، ص 81.

1 - 3 الشفافية والديمقراطية:

النظام الديمقراطي يقوم على الحرية والتعددية واحترام حقوق المواطنين والديمقراطية في أبسط صورها هي حرية التعبير والمشاركة، ووجود الشفافية يدعم و يعزز النظام الديمقراطي و يعمل على تطويره. فالشفافية مرتبطة ارتباطا وثيقا بالديمقراطية فكلما تعمقت و تجذرت الديمقراطية، كلما كانت الشفافية واسعة و واضحة، ولا يمكن تأسيسها وتأصيلها في نفوس الأفراد في كافة المستويات الإدارية دون انتشار روحانية الديمقراطية، لأن الديمقراطية تضمن

قانونية الوصول إلى المعلومات من خلال القوانين والأنظمة والتعليمات، ومن خلال توفر الشفافية في القوانين والإجراءات نصل إلى الممارسات الديمقراطية¹، إذن فالشفافية مظهر حيوي وحجر أساس للديمقراطية والازدهار و ضمان الأمن.

1 - 4 الشفافية والنزاهة:

تعرف النزاهة بأنها القيم والمعتقدات والسلوكيات المفروض تواجدتها في مجال العمل العام والخاص وهي المقدرة على الأداء بأمانة مع احترام الذات واحترام الآخرين ومن خلال وضع أنظمة النزاهة يمكن احتواء الفساد. ومن أهم المفاتيح والأساليب للحفاظ على النزاهة:

✓ تحديد وتعريف الأهداف والقيم والمعايير؛

✓ غرس الإحساس بالحرفية؛

✓ وضع مستوى احترام الذات للعاملين، والحث على النزاهة؛

✓ الأمانة والقول الحقيقة؛

✓ وضع مصلحة الجماعة أولاً، ومحاربة الفساد، والتشاركية، واحترام الآخرين وتمكينهم من تحمل مسؤولياتهم، والثقة بهم، والانفتاح، وغيرها من المضامين الأخلاقية الدالة على أن النزاهة هي انعكاس لدرجة الشفافية التي يتمتع بها الفرد والمنظمة ككل².

ما نستخلصه هو أن لكل من الشفافية والنزاهة نفس المضامين وكلاهما يكمل الآخر.

1 - 5 الشفافية والثقة والتمكين:

بالنسبة للثقة: لا يوجد تعريف واحد شامل للثقة من معانيها الأمانة وقول الحقيقة وبنية الثقة لها متطلبات مثل: الوضوح والإجماع حول ما يخلق النجاح، ووصول مفتوح إلى المعلومات من قبل العامة. ومن مزايا الثقة:

✓ تحسين العلاقات الشخصية؛

1 - د. أحمد فتحي أبو كرم، " الشفافية والقيادة في الإدارة "، مرجع سبق ذكره، ص 83.

2 - نفس المرجع، ص 88.

✓ الانفتاح؛

✓ تعزيز الشعور بالرضا.

مفهوم الشفافية مرتبط بشكل معقد بالثقة، حيث تعمل الشفافية على خلق الثقة بين المعنيين، وبيئة الثقة تخلق مجتمع يستمع الفرد بالانضمام إليه والمشاركة فيه¹.
 التمكين: يمكن أن نعرف التمكين على أنه التفويض والمشاركة الموظفين وتعزيز الشعور بالكفاءة الذاتية بين أعضاء المنظمة من خلال إزالة العوائق و تزويدهم بالمعلومات و إشراكهم في صناعة القرار، كما أنه تفويض للصلاحيات و المسؤوليات الكاملة للعاملين و منحهم الحرية الكاملة لأداء العمل بطريقتهم الخاصة بما يمكنهم من توجيه الأرقام و تحقيق الأرباح، أي أنه تقاسم للسلطة بين القادة و المرؤوسين.

و من مستلزمات التمكين:

✓ درجة عالية من الثقة؛

✓ تدفق حر للمعلومات؛

✓ مشاركة فاعلة في صناعة القرارات، مما يعزز روح المبادرة و الإبداع لدى الأفراد داخل المؤسسة.

أما على المستوى الخارجي فيتطلب الأمر نشر المعلومات عن المؤسسة للسماح لمن لهم مصلحة في المنظمة للاطلاع عليها، و هذا كله يتطلب توفر درجة عالية من الإفصاح و الوضوح و المشاركة و المصادقية و هذا جوهر الشفافية².

1 - د. أحمد فتحي أبو كرم، " الشفافية و القيادة في الإدارة "، المرجع السابق ذكره ، ص 92.

2 - نفس المرجع، ص 97.

خلاصة الفصل الأول

ما يمكن استخلاصه مما سبق أن مفهوم المالية العامة ارتبط ارتباطا وثيقا بتطور الدولة فبعد أن كانت مالية الدولة محايدة و لا تقتصر سوى على البعد المالي و المحاسبي، أصبحت في الفكر الحديث إيجابية و تلعب دورا في أبعاد متعددة اقتصادية، و اجتماعية، و سياسية. كما أن خصائصها تميز بين البلدان المتقدمة و بلدان العالم الثالث نظرا إلى اختلاف خصائص و مميزات كل بلد، لكن كلا الاتجاهين يتفقان على أن علم المالية العامة هو ذلك العلم الذي يدرس القواعد المنظمة للنشاط المالي للهيئات العمومية و مؤسسات الدولة، و هو ذلك النشاط الذي تبذله الهيئات في سبيل الحصول على الموارد الضرورية اللازمة لإنفاقها من أجل إشباع الحاجات العامة. و تعتبر الميزانية العامة المرآة العاكسة للمالية العامة للدولة التي تعتبر الايطار التنظيمي للنفقات العمومية و الإيرادات العمومية، كما تمثل السياسة الاقتصادية الرئيسية التي تطبقها الحكومة.

في الدول النامية تتعرض الميزانية إلى عدة مشاكل تختلف من بلد إلى آخر تبعا لطبيعة السياسة الاقتصادية و الاجتماعية و طبيعة النظام السياسي في البلد، هذه المشاكل يمكن التغلب عليها إما بالعمل بكفاءة في وجود نظام جيد لإدارة الميزانية، أو بإصلاح بعض الحلقات الضعيفة و أحيانا يتطلب الأمر تغيير كامل للقوانين. أهم عنصر يجب العمل به هو العمل بشفافية و المشاركة في اتخاذ القرارات، لأن الشفافية تساعد على كشف الحقائق و النقاش العام الحر حول تلك الحقائق، و إطلاع الأعضاء و المواطنين و الجهات المتاحة و المهتمين على تفاصيل الحقائق و مناقشة السياسات المختلفة بطريقة متاحة للجميع، كما أن زيادة الشفافية تمكن المساهمة في تحسين القدرة على المسائلة و الحد من الفساد، و للشفافية أهمية قصوى في ضمان نوايا سياسات المالية العامة و حسابات القطاع العام، و حيثما توجد الشفافية توجد الديمقراطية، المحاسبة، المسائلة، النزاهة، الثقة، و تنعدم كل الأسباب المؤدية إلى الفساد.

الفصل الثاني :

تعزيز الشفافية في تسيير المالية العامة

المبحث الأول: محددات الشفافية

المبحث الثاني: الشفافية في إعداد و تنفيذ الميزانية

المبحث الثالث: المؤسسات الناشطة في تعزيز الشفافية

تمهيد الفصل الثاني

تعتبر الميزانية البنينة التي يتم على أساسها صنع القرار و المسائلة في الحكومة و هي أداة ذات أهمية كبيرة في تعزيز نمو الاقتصاد القائم على السوق و الاستدامة المالية طويلة الأجل، كما تعتبر أهم وثيقة تصدرها الحكومة حول سياساتها، حيث يتم فيها صياغة أحداث هذه السياسات بعبارات محددة بدقة و وضوح. و لا يمكن اعتبار الميزانية كذلك إلا إذا كانت تتمتع بشفافية من حيث نشر المعلومات و توفر الوثائق و الإفصاح و العلانية، لأن الشفافية عنصرا أساسيا في الإدارة الرشيدة. حيث نجد أن مفهوم الشفافية في الوقت الحالي كثر الحديث عنه في جميع المجتمعات في الدول النامية و الدول المتقدمة على حد سواء، و أن مؤسسات و منظمات دولية عديدة تنشط في تعزيز الشفافية و نشر مبادئها منها صندوق النقد الدولي، و البنك العالمي، و منظمة الشفافية الدولية، و غيرها من المؤسسات و المنظمات الدولية الحكومية و غير حكومية الناشطة في هذا المجال.

لتحقيق الشفافية و المشاركة في صنع القرارات المالية للدولة، و تعزيزها في تسيير الأموال العمومية يتوجب احترام مجموعة من المعايير و المحددات التي تدعو إلى الممارسات التي تؤدي إلى سلامة و فعالية المالية العامة.

و من هذا المنطلق حاولنا في هذا الفصل الإجابة على التساؤل التالي:

ما هي المحددات و المعايير التي يجب إتباعها من أجل ضمان الشفافية في تسيير الميزانية العامة؟
و كيف تسعى المؤسسات الناشطة في هذا المجال إلى ذلك؟

و للإجابة على هذا الإشكال قسمنا هذا الفصل وفق المباحث التالية:

المبحث الأول: محددات الشفافية؛

المبحث الثاني: الشفافية في إعداد وتنفيذ الميزانية؛

المبحث الثالث: المؤسسات الناشطة في تعزيز الشفافية.

المبحث الأول:محددات الشفافية

يتضمن هذا المبحث إطار شامل لشفافية المالية العامة و يركز على وضوح الأدوار و المسؤوليات، و توحي الشفافية في عملية إعداد الميزانية، و إتاحة المعلومات للاطلاع العام.

المطلب الأول: وضوح الأدوار والمسؤوليات

إن العمل في جو يكون فيه الكل على علم بمسؤوليته والدور المكلف به يجعل كل واحد يعمل بإخلاص و شفافية، و لمعرفة الكيفية التي يتم بها توضيح الأدوار و المسؤوليات توجب علينا تسليط الضوء على العناصر التالية:

- ✓ وضوح هيكل الحكومة ووظائفها؛
- ✓ وضوح المسؤوليات المختلفة للحكومة ومسؤوليات فروعها؛
- ✓ وضع آليات واضحة لتنسيق وإدارة الأنشطة التي تتم داخل الميزانية وخارجها؛
- ✓ وضع ترتيبات تتضح من خلالها العلاقات بين الحكومة وهيئات القطاع العام غير الحكومية؛

✓ اتسام مشاركة الحكومة في القطاع الخاص بالوضوح¹؛
وتتعلق المبادئ والممارسات في هذا الصدد بنطاق القطاع الحكومي وإطار إدارة المالية العامة.

1 - نطاق القطاع الحكومي:

يجب التمييز بين القطاع الحكومي وباقي القطاع العام، وبينه وبين باقي قطاعات الاقتصاد وأن تكون السياسات والإدارة داخل القطاع العام واضحة ومعلنة للجمهور. وهنا

¹ - د. أحمد فتحي أبو كريم، " الشفافية والقيادة في الإدارة "، مرجع سبق ذكره، ص 152.

يمكن أن نميز بين: هيكل القطاع الحكومي ووظائفه، توزيع المسؤوليات داخل القطاع الحكومي، تنسيق الأنشطة الحكومية وإدارتها، العلاقة بين القطاع الحكومي وباقي القطاع العام، مشاركة الحكومة في القطاع الخاص.

1 - 1 هيكل القطاع الحكومي ووظائفه:

وظائف الحكومة هي الوظائف المتعلقة بتنفيذ السياسة العامة عن طريق: تقديم خدمات غير سوقية، إعادة توزيع الدخل والثروات، وهي تمول أساساً من الضرائب وغيرها من الجبايات الإلزامية المفروضة على القطاعات غير الحكومية، و يعد تحديد هيكل القطاع الحكومي ووظائفه بوضوح شرط أساسي من شروط شفافية المالية العامة، ويضم هذا القطاع جميع المؤسسات التي تؤدي وظائف تضطلع بها الحكومة كنشاط رئيسي، ومن ثم فإن القطاع ينبغي أن يشمل جميع الوحدات الحكومية على المستوى القومي ودون القومي، بما في ذلك الأموال خارج الميزانية وكذلك جميع المؤسسات غير هادفة للربح وتخضع لسيطرة وحدات حكومية وتحصل على التمويل منها بصفة رئيسية.

ولتحقيق قدر من الوضوح في وصف هيكل القطاع الحكومي، يجب أن يتم نشر جدول مؤسسي يبين هيكل الحكومة وباقي القطاع العام، وكذا التقيد التام بتعاريف القطاعات الاقتصادية في نظام الحسابات القومية¹.

1 - 2 توزيع المسؤوليات داخل القطاع الحكومي

يجب أن يتم بشكل واضح توزيع المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة، وكذلك توزيعها بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية. وتقتضي الشفافية:

- ✓ وضع حدود فاصلة وواضحة بين الأدوار المختلفة داخل القطاع الحكومي؛
- ✓ تحديد توزيع الصلاحيات الضريبية ومسؤوليات الإنفاق بين مختلف مستويات الحكومة؛

¹ - صندوق النقد الدولي " النسخة المعدلة لدليل شفافية المالية العامة"، إعداد وإدارة شؤون المالية العامة بموافقة السيد بيترس هيلر 28 فبراير

- ✓ تحديد دور كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية فيما يتعلق بالمالية العامة؛
- ✓ ينبغي أن تكون الصلاحيات والمسؤوليات قائمة على مبادئ مستقرة أو صيغ متفق عليها، أو كليهما معا، وأن يتم النص عليها بوضوح؛
- ✓ ممارسة الصلاحيات والمسؤوليات بطريقة علنية ومنسقة؛
- ✓ تحديد أدوار مختلف السلطات الحكومية فيما يتعلق بإدارة المالية العامة.

1 - 3 تنسيق الأنشطة الحكومية وإدارتها:

تعد قضية تنظيم المسؤوليات فيما بين الوزارات المركزية والوزارة التي تتولى الإنفاق من بين القضايا الرئيسية لأنها تضمن الرقابة الكافية على المالية العامة لذا يجب وضع آليات واضحة لتنسيق وإدارة الأنشطة التي تتم داخل الميزانية وخارجها.

كذلك تعتبر الطريقة التي يتم بها تعريف الميزانية أمرا حاسما، حيث يقتصر مفهوم الميزانية على التقديرات الخاصة بالاعتمادات السنوية للأموال التي تخصصها السلطة التشريعية، وهذا التعريف يعبر عن نسبة ضئيلة من معاملات المالية العامة ذلك أن: أنواع عديدة من العمليات قد تتم خارج حدود عملية تخصيص الاعتمادات السنوية وهي عمليات تسمى "عمليات خارج الميزانية"، كما أن بعض الأموال الخارجة عن الميزانية مثل: أموال الضمان الاجتماعي، منفصلة عن المال العام للحكومة وكثيرا ما تتم تحويلات من أموال الميزانية إلى الأموال خارج الميزانية، ولضمان الشفافية فإنه من الضروري:

- ✓ أن تخضع أموال خارج الميزانية لنفس درجة الانضباط التي تخضع لها اعتمادات الميزانية؛
- ✓ وضع قواعد ونظم للمساءلة عن إدارة صناديق الاعتمادات خارج الميزانية وعمليات المحاسبة والمراقبة المتعلقة بها؛
- ✓ وبالنسبة للميزانية المحلية والنفقات الممولة من الخارج يجب إدماج المصروفات الممولة من الخارج في عملية اتخاذ قرارات الميزانية والإبلاغ عنها؛

✓ يجب أن تخضع جميع أنشطة المالية العامة للمراجعة وتحديد الأولويات باعتبارها جزءاً من عملية الميزانية، وينبغي أن تكون متاحة للفحص من قبل السلطة التشريعية والجمهور.

1 - 4 العلاقات بين الحكومة وباقي القطاع العام:

العلاقات بين الحكومة وهيئات القطاع العام غير الحكومية يجب أن تكون قائمة على ترتيبات واضحة وينبغي بوجه عام أن تقوم الحكومة العامة أو هيئات القطاع العام خارج نطاق الحكومة بتنفيذ مسؤوليات المالية العامة بمقتضى ترتيبات صريحة ومعدة.

أولاً: الحكومة والبنك المركزي

يقوم البنك المركزي بتحقيق أهداف السياسة النقدية، وقد يقوم بأنشطة تتسم بطابع شبه المالية العامة، ومن الممكن للحكومات أن تستخدم عمليات البنك المركزي كبدائل للإجراءات المباشرة في مجال المالية العامة، ومن البديهي أنه ينبغي أن توضع في الاعتبار عند تقييم المركز الكلي للمالية العامة.

ثانياً: الحكومة والمؤسسات العامة المالية

تنشأ المؤسسات المالية لتقديم مساعدات لها طابع شبه المالية العامة ويشترط عليها لتحقيق شفافية المالية العامة أن تشير التقارير السنوية لهذه المؤسسات للخدمات غير التجارية التي تطلب منها الحكومة تقديمها.

ثالثاً: الحكومة ومؤسسات الأعمال العامة غير المالية:

تقدم مؤسسات الأعمال العامة غير المالية خدمات غير تجارية تتقاضى مقابلها عدة أسعار تقل عن مستوى استرداد التكلفة، وتمول من خلال الإعانات التعويضية المتبادلة بين فئات المستهلكين المختلفة أو بتحويل خسائر مموله من الميزانية أو عن طريق الاقتراض، وأحياناً تقوم هذه المؤسسات بفرض أسعار مبالغ فيها ثم تقوم بتحويل الأرباح فوق العادية المتحققة إلى مؤسسات أخرى أو إلى الميزانية، ويؤدي هذا إلى خلط بين مسؤوليات الحكومة في مجال المالية

العامة، ويجعل العلاقات بين الحكومة وهذه المؤسسات تفتقر إلى الشفافية. و من الشروط الأساسية لضمان شفافية المالية العامة يقتضي احترام الشروط التالية:

✓ أن تشير التقارير السنوية لمؤسسات الأعمال العامة غير المالية للخدمات غير التجارية التي تطلب الحكومة منها تقديمها.

✓ أن تكون خصخصة الأصول الحكومية خاضعة لمراجعة مستقلة للتأكد من تنفيذها طبقاً للقانون، و من تقييم المؤسسات المعنية تقييماً سليماً و من وجود منافسة بين المتقدمين بالعطاءات، كما ينبغي الإفصاح عن تعويضات المشتريين و إدراجها في بيان عن الخصوم الاحتمالية.

1 - 5 مشاركة الحكومة في باقي قطاعات الاقتصاد:

تتفاعل الحكومة مع القطاع الخاص بطرق شتى، والواقع أن شفافية العمليات الحكومية ستكون محدودة النفع ما لم يكن هناك وضوح في جميع أشكال التفاعل مع القطاع الخاص، لذا مشاركة الحكومة في القطاع الخاص ينبغي أن تتم على نحو علني وصريح وبالاستناد إلى قواعد وإجراءات واضحة تطبق دون تمييز.

2 - إطار إدارة المالية العامة:

يجب وضع إطار قانوني وإداري واضح لإدارة المالية العامة فيما يخص أنشطة الميزانية وأنشطة خارج الميزانية، الضرائب، المعايير الأخلاقية للسلوك.

2 - 1 أنشطة الميزانية وأنشطة خارج الميزانية:

أي التزام أو إنفاق الأموال العامة ينبغي أن يخضع لقوانين شاملة فيما يخص الميزانية ولقواعد إدارية متاحة لمن يريد الإطلاع عليها، لأن فعالية الميزانية تتوقف على قوة سندها القانوني وعلى القواعد التنظيمية والممارسات الإدارية المساندة لها. ولضمان شفافية المالية العامة في هذا المجال ينبغي:

- ✓ إنفاق الأموال العامة لا يكون إلا بقانون وشمولية الميزانية حيث تغطي كل المعاملات الحكومية؛
- ✓ معاملات الميزانية ينبغي أن تظهر بالقيمة الإجمالية و وزير المالية يجب أن يتمتع بالسلطة الفعلية لإدارة الميزانية؛
- ✓ كل هيئة معنية ينبغي أن توضع موضع مساءلة عن تحصيل أو استخدام الأموال التي تقوم بتحصيلها؛
- ✓ وضع شروط واضحة وصارمة لاستخدام أموال الطوارئ أو الاحتياطات.

2 - 2 عرض الضرائب:

الضريبة فريضة مالية نقدية تستأديها الدولة جبرا من الأفراد بدون مقابل بهدف تمويل نفقاتها العامة و تحقيق الأهداف النابعة من مضمون فلسفتها السياسية¹، و لضمان تحقيق الشفافية فيها يتوجب مراعاة مايلي²:

- ✓ استناد مختلف الضرائب والرسوم والأتعاب والمصاريف إلى أساس قانوني صريح؛
- ✓ سهولة الاطلاع على القوانين واللوائح الضريبية وفهمها؛
- ✓ وجود معايير واضحة للاسترشاد بها عند اتخاذ أي إجراء إداري تقديري بشأن تطبيقها.

❖ الأساس القانوني الصريح لكافة الضرائب:

- يجسد القانون مبدأ عدم فرض أية ضريبة دون الاستناد إلى أساس قانوني واضح، ومن أجل تحقيق شفافية المالية العامة في هذا المجال ينبغي:
- ✓ فرض الضرائب يجب أن يكون بموجب سلطة القانون؛
- ✓ التطبيق الإداري للقوانين الضريبية ينبغي أن يكون خاضعا لضمانات إبرائية؛
- ✓ وضع الإطار القانوني للضرائب بشكل يعكس السياسة المطبقة والقدرات الإدارية المتاحة؛

1 - د. عادل فليح علي، " المالية العامة و التشريع الضريبي "، دار حامد للنشر و التوزيع عمان، الطبعة الأولى 2007، ص 91.

2 - صندوق النقد الدولي، " النسخة المعدلة لدليل شفافية المالية العامة "، مرجع سبق ذكره.

- ✓ ينبغي أن تكون القوانين الضريبية والقواعد التنظيمية وغيرها من الوثائق المتعلقة بالتفسير الإداري للقانون الضريبي متاحة للجمهور للإطلاع عليها؛
- ✓ التعليمات والكتيبات التي تقوم إدارة الضرائب عادة بإصدارها يجب مواصلة تحديثها.

❖ وضوح معايير التطبيق الإداري:

- لتحقيق الشفافية في هذا المجال ينبغي العمل على ما يلي:
- ✓ وضع أحكام مناسبة لتسوية القضايا الضريبية والاتفاق على جداول زمنية للدفع بالتقسيط وإسقاط المبالغ غير قابلة للتحصيل؛
- ✓ القوانين الضريبية يجب أن تحدد بوضوح صلاحيات الإدارة الضريبية في صورة مبادئ توجيهية إدارية وبيانات وقرارات عن السياسة المتبعة بدلا من إدراجها بالتفصيل في صلب القوانين الضريبية؛
- ✓ إدارة الضرائب يجب أن تنظم بشكل يقلل فرص التواطؤ بين الممولين ومأموري الضرائب؛
- ✓ إنشاء نظم للمراجعة المحاسبية الداخلية.

2 - 3 المعايير الأخلاقية للسلوك:

- المعايير الأخلاقية لسلوك الموظفين العموميين ينبغي أن تكون واضحة ومعلنة بما فيه الكفاية، ولتحقيق الشفافية في المالية العامة ينبغي:
- ✓ الموظفون الرسميون الذي يتعاملون مع الأموال العامة ينبغي أن يخضعوا لمدونة قواعد السلوك تحظر أي سلوك يجيد عن القواعد الأخلاقية؛
- ✓ إعلان كاف للمعايير الأخلاقية الأساسية وتوفير البيئة المساندة اللازمة بما في ذلك الإطار القانوني، وإجراءات واضحة لكشف المخالفات والالتزام السياسي والتشجيع الفعال للسلوك الأخلاقي.

المطلب الثاني: إتاحة المعلومات للجمهور

المعلومات المتوفرة للجمهور هي تلك المعلومات التي قد يحصل عليها أي فرد في المجتمع من خلال تقديم طلب إلى السلطة العامة التي تصدر الوثيقة، و هي المعلومات التي تتوفر من خلال إجراءات محددة جيدا، و التي تضمن النشر المتزامن للوثائق العامة لجميع الأطراف، بالإضافة إلى المعلومات أو الوثائق التي تتوفر عند الطلب فقط، يجب التنويه إلى أنه للمواطنين حق الاطلاع ومعرفة المعلومات كاملة على النشاط الحالي والماضي والمشاريع المستقبلية للحكومة¹، حيث يجب أن تتاح للجمهور معلومات كاملة وشفافية عن أنشطة الحكومة في مجال المالية العامة، كذلك على الحكومة أن تنشر معلومات كاملة على مستوى ديونها وأصولها المالية والمكونات التي تتكون منها، وكذلك يجب التعهد بنشر معلومات المالية العامة في حينها². ومن السمات المميزة لشفافية المالية العامة في هذا الصدد³:

✓ أن تتاح المعلومات شاملة للجمهور عن المالية العامة؛

✓ الالتزامات المتعلقة بالنشر.

1 - تقديم معلومات شاملة عن أنشطة المالية العامة:

يجب إتاحة المعلومات كاملة عن أنشطة الحكومة السابقة والحالية والمتوقعة في مجال المالية العامة، ويتضمن تقديم معلومات فيما يخص الميزانيات السنوية وتقديم المعلومات عن النتائج والتوقعات، الخصوم الاحتمالية والنفقات الضريبية وأنشطة شبه مالية، الدين والأصول المالية، المركز الموحد للحكومة العامة.

¹ - Programme des nations unies pour le développement, " **Parlement, Budget et**

Genre ", op.cit.p 05

² - د. أحمد فتحي أبو كرم، " الشفافية والقيادة في الإدارة "، مرجع سبق ذكره، ص 152.

³ - صندوق النقد الدولي، " النسخة المعدلة لدليل شفافية المالية العامة "، مرجع سبق ذكره.

1 - 1 تغطية الميزانيات السنوية وتقديم المعلومات عن النتائج والتوقعات:

أولاً: تغطية الميزانية السنوية

- ✓ لضمان شفافية المالية العامة فيما يخص الميزانية السنوية يجب العمل على ما يلي:
- ✓ وثائق الميزانية والحسابات الختامية وغيرها من تقارير المالية العامة المقدمة إلى الجمهور يجب أن تغطي جميع أنشطة الحكومة سواء كانت داخل الميزانية أو خارجها؛
- ✓ نشر المركز المالي الموحد للحكومة باعتباره محور رئيسي لسياسة المالية العامة؛
- ✓ تقديم بيانات تفصيلية عن جميع الأموال خارج الميزانية؛
- ✓ ينبغي أن تتضمن وثائق الميزانية معلومات عن أنشطة الهيئات المستقلة التابعة للحكومة؛
- ✓ ينبغي أن تحدد في ميزانية الحكومة أي منح أو تحويلات تتلقاها الهيئات المستقلة التابعة للحكومة؛
- ✓ كما يتعين الإبلاغ بإجمالي مصروفاتها وإيراداتها.

ثانياً: النتائج والتوقعات

- ✓ لضمان شفافية المالية العامة يجب مراعاة ما يلي¹:
- ✓ يجب تقديم معلومات تماثل المعلومات التي تتضمنها الميزانية السنوية فيما يتعلق بنتائج السنتين الماليتين السابقتين بالإضافة إلى توقعات عن مجملات الميزانية الرئيسية للسنتين التاليتين للميزانية المعنية؛
- ✓ يجب تقديم معلومات عن أداء المالية العامة السابق في الميزانية السنوية أو في وثيقة أخرى من وثائق الميزانية بغية الحصول على صورة أكثر تكاملاً للوضع الراهن للمالية العامة؛
- ✓ يجب تقديم مع الميزانية السنوية تقديرات الميزانية الأصلية والمعدلة للسنتين السابقتين على الميزانية المقدمة بالإضافة إلى النتيجة الفعلية أو المتوقعة إذا كانت النتيجة الفعلية غير متاحة؛

¹ - صندوق النقد الدولي، " النسخة المعدلة لدليل شفافية المالية العامة "، مرجع سبق ذكره.

- ✓ المعلومات ينبغي أن تشمل كلا من مجملات الميزانية الرئيسية ومعلومات أكثر تفصيلاً عن المجملات الفرعية، والإفصاح عن المعلومات المتعلقة بالنتائج؛
- ✓ ويجب الإفصاح عن أية تغييرات تتم بين سنة وأخرى مع شرح أسباب هذه التغييرات؛
- ✓ وثائق الميزانية يجب أن تتضمن توقعات عن أهم مجملات الميزانية في السنتين التاليتين للميزانية المقدمة.

1 - 2 الخصوم الاحتمالية والنفقات الضريبية وأنشطة شبه المالية العامة:

ينبغي أن تتضمن وثائق الميزانية بيانات تصف طبيعة الخصوم الاحتمالية والنفقات الضريبية وأنشطة شبه المالية العامة الخاصة بالحكومة ودلالاتها بالنسبة للمالية العامة.

أولاً: الخصوم الاحتمالية

الخصوم الاحتمالية* هي تكاليف يتعين على الحكومة دفعها إذا وقع حادث معين، وهي لا تسجل باعتبارها خصوماً حتى ذلك الحين، وهي التزام محتمل ينشأ عن أحداث سابقة ولا يتأكد إلا بوقوع أو عدم وقوع حدث أو أحداث مستقبلية غير مؤكدة لا تخضع تماماً لسيطرة المؤسسة المعنية أي أنها التزام حاضر ينشأ عن أحداث سابقة.

وتعقد الخصوم الاحتمالية عملية إدارة المالية العامة بسبب:

- ✓ عدم التيقن من أثارها على المالية العامة؛
 - ✓ لا تخضع للانضباط الذي تخضع له الميزانية.
- ومن الشروط الأساسية لتحقيق شفافية المالية العامة والقضاء على مخاطر الخصوم الاحتمالية ما يلي¹:

* - الخصوم الاحتمالية: هي كل من ضمانات الحكومية، التعويضات، رأس المال الذي لم يطلب بعد، والدعاوى القانونية المرفوعة ضد الحكومة.

¹ - صندوق النقد الدولي، "النسخة المعدلة لدليل شفافية المالية العامة"، مرجع سبق ذكره.

- ✓ ضرورة الإفصاح عن الخصوم الاحتمالية في الميزانية السنوية وفي تقرير منتصف السنة الذي يقدم إلى السلطة التشريعية وفي الحسابات الختامية؛
- ✓ تصنيف الخصوم الاحتمالية حسب الفئات الأساسية؛
- ✓ الإفصاح عن المعلومات الخاصة بمطالبات الوفاء بالخصوم الاحتمالية التي سبق استحقاقها على الحكومة.

ثانيا: النفقات الضريبية

- الضريبة فريضة مالية يدفعها الفرد جبرا إلى الدولة أو الهيئات العامة المحلية، بصورة نهائية مساهمة منه في التكاليف والأعباء العامة، دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة¹.
- أما النفقات الضريبية فهي تشمل²:
- ✓ الإعفاءات من الوعاء الضريبي؛
 - ✓ البدلات المخصومة من الدخل الإجمالي؛
 - ✓ القيود الضريبية الدائنة المخصومة من الالتزامات الضريبية؛
 - ✓ تخفيضات معدلات الضريبة؛
 - ✓ تأجيل دفع الضرائب.

هذه النفقات قد تؤدي إلى إهدار خطير للشفافية لأنها لا تتطلب بعد تطبيقها الحصول على الموافقة السنوية الرسمية من السلطة التشريعية، وللتغلب على هذا الخطر وتحقيق شفافية المالية العامة يجب العمل بما يلي³:

- ✓ تضمن وثائق الميزانية بيانا بأهم النفقات الضريبية التي تتحملها الحكومة؛
- ✓ إشارة هذه البيانات إلى هدف السياسة الذي يحقق كل مخصص ومدته والمستفيدين منه؛

¹ - محمد عباس محرز، "اقتصاديات الجباية والضرائب"، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، 2003، ص 14.

² - صندوق النقد الدولي، "النسخة المعدلة لدليل شفافية المالية العامة"، مرجع سبق ذكره.

³ - المرجع السابق ذكره.

✓ إجراء تقدير كمي للنفقات الضريبية الرئيسية.

ثالثاً: أنشطة شبه المالية العامة

الأنشطة شبه المالية العامة تتم عن طريق البنك المركزي، والمؤسسات العامة المالية، والمؤسسات الأعمال العامة غير المالية، وتتم غالباً بقرار إداري فحسب ولا تسجل في الميزانيات أو تقارير الميزانية، وتتميز أنشطة شبه المالية العامة بافتقارها إلى الشفافية، ولتعزيز الشفافية فيها يجب العمل بما يلي:

✓ تضمن وثائق الميزانية بياناً بأنشطة شبه المالية العامة، يبين الغرض من كل نشاط في إطار السياسة المطبقة ومدته، والمستفيدين والمستهدفين منه؛

✓ إتاحة الاطلاع العام على البيانات المالية للبنك المركزي، والمؤسسات العامة المالية، ومؤسسات الأعمال غير المالية بعد مراجعتها بواسطة جهة تدقيق محاسبي مستقلة وذلك بعد فترة وجيزة من نهاية كل سنة مالية؛

✓ إشارة التقرير السنوي للبنك المركزي إلى أي أنشطة غير متعلقة بالسياسة النقدية التي يضطلع بها نيابة عن الحكومة؛

✓ ويجب أن تتضمن المعلومات عن أنشطة المالية العامة، معلومات كافية تتيح على الأقل نوعاً من التقدير للتأثير الذي يمكن أن يقع على المالية العامة نتيجة لكل نشاط شبيه بأنشطة المالية العامة.

رابعاً: الدين العام والأصول المالية

يترتب الدين العام على عاتق الحكومة نتيجة استدانتها من المؤسسات أو الأفراد، وينشأ هذا الدين عندما لا تستطيع الحكومة تغطية كل نفقاتها بالإيرادات، فيحدث لديها عجز في الميزانية العامة، ولتغطية هذا العجز تلجأ إلى الاقتراض سواء من المؤسسات أو أفراد من داخل

البلد وذلك بإصدار السندات الحكومية وهو ما يعرف بالدين الداخلي، أو الاقتراض من المؤسسات والهيئات المالية والبنوك الأجنبية وهو ما يعرف بالدين الخارجي¹.

أما الأصول المالية هي الأصول المتاحة للحكومة لتسديد الخصوم، أو التعهدات أو لتمويل أنشطة معينة في المستقبل، في هذا الإطار على الحكومة أن تنشر بانتظام معلومات كاملة على مستوى ديونها وأصولها المالية والمكونات التي تتألف منها، ولضمان شفافية المالية العامة ينبغي العمل بما يلي²:

✓ تقديم معلومات سليمة عن الخصوم والأصول المالية حتى يتسنى للحكومة تقييم قدرتها على تمويل أنشطتها وخدمة ديونها؛

✓ تقدير مبلغ الإيرادات التي يجب تحصيلها في المستقبل للوفاء بجميع التزاماتها القائمة.

1 - 4 المركز الموحد للحكومة العامة:

عندما يكون هناك عدد كبير من مستويات الحكومة دون القومية، ينبغي نشر مركزها المجمع من حيث المالية العامة وكذلك المركز الموحد للحكومة العامة، ولتحقيق شفافية المالية العامة يجب:

✓ نشر مركز المالية العامة المجمع لمستويات الحكومة دون القومية ومركز المالية العامة الموحد للحكومة العامة؛

✓ قيام مؤسسات الحكومة بالإبلاغ علانية عن أنشطتها خارج الميزانية، وديونها، وأصولها المالية وخصومها الاحتمالية ونفقاتها الضريبية وأنشطة شبه المالية العامة التي تقوم بها المؤسسات العامة المالية ومؤسسات الأعمال العامة غير المالية الخاضعة لسيطرتها.

¹ - د. بلعزوز بن علي، أ. محمد الطيب أحمد، " دليلك في الاقتصاد "، دار الخلدونية، 2008، ص 249.

² - صندوق النقد الدولي، " النسخة المعدلة لدليل شفافية المالية العامة "، مرجع سبق ذكره.

2 - الالتزامات المتعلقة بالنشر:

يجب التعهد بنشر معلومات المالية العامة في حينها من خلال التعهد بالنشر، و تحديد توقيت النشر¹.

2 - 1 التعهد بالنشر:

نشر المعلومات الخاصة بالمالية العامة التزام قانوني على الحكومة من أجل بناء المصداقية ويشترط إتاحة طائفة واسعة من معلومات المالية العامة.

2 - 2 توقيت النشر

يجب الإعلان مسبقا عن الجداول الزمنية لنشر وضعية المالية العامة للجمهور، ووفقا للنظام العام لنشر البيانات يشترط:

- ✓ الإعلان مسبقا عن جداول النشر للسنة التالية بحيث يتحدد التاريخ الذي لا ينبغي تجاوزه لنشر التقارير السنوية ونطاقا زمنيا لنشر التقارير الأكثر تواترا؛
- ✓ ويجب على الحكومة أن تتعهد بنشر تقارير وبيانات المالية العامة لكل الأطراف المعنية في نفس الوقت.

¹ - صندوق النقد الدولي، " النسخة المعدلة لدليل شفافية المالية العامة "، مرجع سبق ذكره.

المطلب الثالث: علانية إعداد الميزانية و تنفيذها و الإبلاغ بنتائجها

نظرا لأن الميزانية العامة للدولة تكاد أن تكون الأداة الأساسية الوحيدة لسياسة المالية العامة فإن عملية إعداد الميزانية و ما تشمل عليه من معلومات تقدم معها تعتبر عاملا أساسيا لتحقيق شفافية المالية العامة، لذا يجب مراعاة العلنية في إعداد الميزانية و تنفيذها أي توفر المعلومات دون عناء، و يتضمن هذا الجزء ويختص بوثائق الميزانية، كيفية عرضها، إجراءات تنفيذها، الإبلاغ بنتائجها¹.

1 - وثائق الميزانية:

وثائق الميزانية ينبغي أن تتضمن:

✓ تحديد أهداف سياسة المالية العامة؛

✓ قواعد المالية العامة؛

✓ إطار الاقتصاد الكلي؛

✓ أساس السياسة الاقتصادية الذي تستند إليه الميزانية؛

✓ أهم المخاطر التي يمكن تحديدها فيما يتصل بالمالية العامة؛

1 - 1 أهداف سياسة المالية العامة وإمكانية استمرارها:

يجب توضيح إطار الميزانية السنوية في بيان يحدد أهداف سياسة المالية العامة مع تقرير

إمكانية استمرارها.

أولا: أهداف سياسة المالية العامة

رغم المنظور السنوي الذي تتسم به الميزانية من الضروري وضع الميزانية في إطار أكثر

اتساعا من سنة، وكذلك من المهم إصدار بيان واضح عن الأهداف العريضة لسياسة المالية

العامة وإمكانية استمرارها على المدى الطويل²، و يجب أن يشار في وثائق الميزانية إلى:

¹ - صندوق النقد الدولي، " النسخة المعدلة لدليل شفافية المالية العامة "، مرجع سبق ذكره.

² - نفس المرجع.

✓ مدى اتساق الميزانية السنوية للحكومة المركزية مع الأهداف الشاملة للحكومة فيما يخص مالية الحكومة أو القطاع العام، والعجز على المدى الأطول، وأهداف الديون.

ولتحقيق فعالية أهداف سياسة المالية العامة يجب:

✓ تقديم تقرير مسبق قبل موعد عرض الميزانية السنوية بشهر على الأكثر، يتضمن نوايا الحكومة على المدى المتوسط بشأن الاقتصاد والمالية العامة، ويلقي الضوء على إجمالي الإيرادات والنفقات والعجز أو الفائض والديون؛

✓ تقديم مشروع الميزانية إلى الهيئة التشريعية قبل بدء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل واعتماد الميزانية قبل بدء السنة المالية.

ثانيا: تحليل إمكانية استمرار المالية العامة

تصبح سياسة المالية العامة غير قابلة للاستمرار إذا أدت إلى تراكم الديون إلى حد مفرط وهي الحالة التي تنشأ فيها الحاجة إلى تغيير في السياسة الجارية، ومن الصعب وضع قاعدة عن فرط الدين وخاصة فرط الدين إلى إجمالي الناتج المحلي، علما أن نسبة الدين بعينها تمثل:

✓ تهديد استقرار الاقتصاد الكلي؛

✓ فقدان مصداقية سياسة المالية العامة؛

✓ أن تسفر إلى ارتفاع أسعار الفائدة، وغيرها من النتائج.

ولضمان استمرارية سياسة المالية العامة يجب إتباع ما يلي¹:

✓ نشر تقرير طويل الأجل كل 5 سنوات لتقدير مدى إمكانية استمرارية سياسة المالية العامة، مع إمكانية النشر بمعدل تواتر أكبر إذا كانت هناك تغييرات كبيرة في سياسات الإيرادات والنفقات؛

¹ - صندوق النقد الدولي، "النسخة المعدلة لدليل شفافية المالية العامة"، مرجع سبق ذكره.

- ✓ احتواء هذا التقرير على عرض الافتراضات التي يستند إليها التحليل مع تقديم سيناريوهات بديلة، بالإضافة إلى أخذ الدين العام في الاعتبار؛
- ✓ الأخذ بالحسبان الالتزامات التي تتعهد بها السياسات المتبعة والتي يترتب عليها آثار مالية في المستقبل؛
- ✓ الأخذ في الحسبان أيضا ظهور التزامات جديدة منشئة للديون التي تستبعد من توقعات المالية العامة المعتادة مثل: الخصوم الاحتمالية.

1 - 2 قواعد المالية العامة:

- قواعد المالية العامة هي أشكال متفق عليها بموجب القانون عادة لفرض قيود على الإجراءات التي تتخذها الحكومة فيما يتعلق بسياسة المالية العامة، ومن أمثلة هذه القواعد:
- ✓ شرط توازن الميزانية أو حدود الاقتراض من جانب الحكومة؛
 - ✓ الاقتراض العام يجب ألا يفوق الاستثمار العام؛
 - ✓ معايير التقارب في مجال المالية العامة طبقا لمعاهدة ماستريخت؛
 - ✓ ومن الضروري تحديد أية قاعدة تعتمدها الحكومة وصياغتها بشكل واضح، لأن الشفافية المطروحة ترتبط بالوضوح الذي يجب أن يتسم به تعريف القاعدة ومدى كفاية الإبلاغ مقارنة بالشروط المحدد في القاعدة¹.

1 - 3 إطار الاقتصاد الكلي:

- إعداد الميزانية السنوية وتقديمها يجب أن يكون في إطار اقتصاد كلي يتسم بالشمول والاتساق الكلي، كما يجب تقديم الافتراضات الأساسية التي تركز عليها الميزانية، وينبغي تقديم المعلومات المتعلقة بإطار الاقتصاد الكلي في تقرير مرجعي يشكل جزءا من وثائق الميزانية ويمكن

¹ - صندوق النقد الدولي، " النسخة المعدلة لدليل شفافية المالية العامة "، مرجع سبق ذكره.

الجمع بين هذه المعلومات ومناقشة أهداف سياسة المالية العامة وإمكانية استمرار المالية العامة في تقرير واحد يتناول الآفاق المستقبلية للمالية العامة والاقتصاد¹.

1 - 4 تعيين السياسات الجديدة:

السياسات الجديدة التي يتم إدراجها في الميزانية السنوية يجب وصفها وصفا واضحا، لأن الوصف الواضح لبرامج الحكومة المستمرة وسياساتها الجديدة بما في ذلك الحساب الدقيق للتكلفة يعتبر عنصرا حيويا لتحقيق انضباط الميزانية.

ويتعين على الحكومة إدراج بيان يصف التغيرات المعتمدة في السياسة الضريبية وسياسة الإنفاق وآثارها المتوقعة على المالية العامة كجزء من وثائق الميزانية ويسمح هذا الإجراء بالتحديد الواضح للعوامل التي تؤدي إلى انحراف نتائج الميزانية عن مسار الإنفاق المخطط ومن ثم تحسين المساءلة بشأن تنفيذ سياسة المالية العامة².

1 - 5 أهم مخاطر المالية العامة:

يجب على قدر الإمكان تحديد أهم مخاطر الميزانية السنوية والتعبير عنها بشكل كمي، و النقاط التي يجب تغطيتها في بيان مخاطر المالية العامة ما يلي:

✓ إرفاق الميزانية السنوية بيانا يتضمن معلومات عن كافة المخاطر المادية التي تتعرض لها المالية العامة وتحديد قدر المستطاع مع ذكر الاعتمادات التي تخصص في احتياطي الطوارئ بالميزانية لمواجهة المخاطر؛

✓ احتواء البيان على المعلومات المتعلقة بالمخاطر مع تحليلها حسب الفئات التالية:

➤ التغيرات في الافتراضات الرئيسية التي تستند إليها التوقعات؛

➤ الخصوم الاحتمالية؛

➤ عدم التأكد من حجم التزامات معينة على جانب النفقات.

¹ - صندوق النقد الدولي، " النسخة المعدلة لدليل شفافية المالية العامة "، مرجع سبق ذكره.

² - نفس المرجع.

2 - عرض الميزانية:

بيانات الميزانية يجب أن تكون مصنفة بشكل يتيسر معه تحليل السياسة ويعمل على تعزيز مبدأ المساواة، ويجب أن يكون العرض سليماً في تصنيف البيانات، أهداف البرامج، مؤشرات المركز المالي للحكومة¹.

2 - 1 تصنيف البيانات

من الشروط الأساسية لضمان شفافية المالية العامة في هذا المجال:

- ✓ الإبلاغ ببيانات الميزانية على أساس إجمالي مع التمييز بين الإيرادات والنفقات والتمويل وتصنيف النفقات على أساس الفئة الاقتصادية والوظيفية والإدارية؛
- ✓ تصنيف بيانات الأنشطة المدرجة في الميزانية بنفس الأسلوب؛
- ✓ يتعين أن تكون معاملات الميزانية قابلة للمراجعة من منظور تأثيرها الاقتصادي، وشكل الاعتمادات والرقابة الإدارية، والغرض من هذه المعاملات؛
- ✓ تطوير معايير الإبلاغ المالي والتصنيف المحاسبي للحكومة، بطريقة تتوافق مع طريقة إنتاج التقارير الإحصائية بحيث يكون هناك نظام معلومات موحد يستطيع تلبية احتياجات الإبلاغ المحاسبي والإبلاغ ببيانات المالية العامة.

2 - 2 أهداف البرامج:

الهدف هو النتيجة المرجوة من برنامج ما، و يشترط فيه أن يكون قابلاً للقياس و محدد الآجال، و عادة ما يأتي في شكل إعلان، ينبغي تتبعه، و يحدد معايير تقييمه، و يشترط في تحديد الهدف الدقة، لتجنب التأويلات المختلفة و من مميزات الهدف أيضاً، انه لا بد أن يكون ممكن الإنجاز، فلا داعي لتحديد الأهداف التي لا تأخذ بعين الاعتبار العراقيل الممكنة

¹ - صندوق النقد الدولي، " النسخة المعدلة لدليل شفافية المالية العامة "، مرجع سبق ذكره.

و الكائنة، و لابد أن يكون قابل للمراجعة من طرف الجهة التي تبنته، و يجب تحديد من البداية الوسائل و السلطات الضرورية لمتابعته¹.

و على الحكومة أن تعرض بيان بأهم الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها و أهم البرامج المنجزة. و لتحقيق الشفافية والمساءلة يتعين أن تكون الميزانية والحسابات مرتبطة بأهداف النشاط الحكومي و نتائجها بدلا من ارتباطها بالبند التي تنفق عليها الأموال.

2 - 3 مؤشرات المركز المالي للحكومة:

الرصيد الإجمالي للحكومة العامة يجب أن يكون مؤشرا قياسيا موجزا لمركز المالية العامة في الحكومة و يجب إكماله بمؤشرات أخرى للمالية العامة، حيثما كان ذلك ملائما مثل: الرصيد التشغيلي، أو الرصيد الهيكلي، أو الرصيد الأساسي.

3 - إجراءات تنفيذ الميزانية:

إجراءات تنفيذ ومتابعة النفقات المعتمدة وإجراءات تحصيل الإيرادات ينبغي أن تحدد بوضوح. وفيما يتعلق بتنفيذ الميزانية و متابعتها و يجب التركيز على النظام المحاسبي، المشتريات والتوظيف، المراجعة الداخلية للحسابات، إدارة الضريبة².

3 - 1 النظام المحاسبي:

النظام المحاسبي يجب أن يكون شامل ومتكامل، وأن يمثل هذا النظام أساسا موثوقا لتنظيم المدفوعات المتأخرة. ومن الشروط الأساسية لتحقيق شفافية المالية العامة:

- ✓ ارتكاز نظم المحاسبية على نظم راسخة للرقابة الداخلية لضمان تحقيق أهداف الإدارة؛
- ✓ رصد وتسجيل المعلومات في مرحلة التعهد بالالتزام؛
- ✓ إصدار تقارير عن المدفوعات المتأخرة؛

¹ - مذكرة الحلقة الدراسية " حسابات التخصيص الخاص "، من إعداد طلبة السنة الرابعة، فرع اقتصاد و مالية الدفعة 38، تحت إشراف الأستاذ رابع محمدي، المدرسة الوطنية للإدارة، السنة الجامعية 2004 - 2005، ص 61.

² - صندوق النقد الدولي، " النسخة المعدلة لدليل شفافية المالية العامة "، مرجع سبق ذكره.

✓ تغطية كافة المعاملات الممولة خارجيا في الوقت المناسب مع الاحتفاظ بسجلات عن المساعدات العينية.

3 - 2 المشتريات والتوظيف:

إجراءات المشتريات والتوظيف يجب أن تستند إلى معايير موحدة، وأن تتمكن جميع الأطراف المعنية من الاطلاع عليها¹.

أولا: المشتريات وتقديم العطاءات

✓ تعاقد على شراء السلع والخدمات يجب أن يكون عملية تتسم بالعلانية والشفافية لضمان الوصول بفرص الفساد إلى أدنى حد ممكن واستخدام الأموال العامة بشكل ملائم؛

✓ وضع آليات ملائمة للعطاءات والمناقصات في حالة العقود التي يتجاوز حجمها مستوى حديا معيناً؛

✓ كما ينبغي أن تتمتع القواعد التنظيمية الخاصة بالمشتريات بصلاحيات مستقلة للجنة أو المجلس المعني بالعطاءات والمناقصات مع اشتراط أن تكون قرارات هذه اللجنة قابلة للتدقيق.

ثانيا: التوظيف

✓ إجراءات التوظيف في القطاع العام يجب أن تكون محددة بوضوح ومتاحة لمن يود الاطلاع عليها؛

✓ نشر أية قواعد تنظيمية تتعلق بالتوظيف والرواتب في كافة مجالات الخدمة العامة؛

✓ يجب الإعلان عن الوظائف الشاغرة واختيار شاغليها عن طريق مسابقات تستند إلى معايير انتقائية واضحة التحديد.

¹ - صندوق النقد الدولي، " النسخة المعدلة لدليل شفافية المالية العامة "، مرجع سبق ذكره.

3 - 3 المراجعة الداخلية للحسابات¹:

إن المراجعة الداخلية الفعالة من جانب الهيئات الحكومية تعتبر أحد خطوط الدفاع الأولى ضد إساءة استخدام أو سوء إدارة الأموال العامة، لذا فإن تنفيذ الميزانية يجب أن يخضع لمراجعة محاسبية داخلية، وأن تكون هذه الإجراءات قابلة للمراجعة وفقاً للشروط التالية:

- ✓ يجب أن تقوم المراجعة الداخلية على أسس سليمة للرقابة الداخلية؛
- ✓ تدقيق الحسابات من قبل مراجعين داخليين يوفر مادة قيمة يمكن أن تستخدمها جهات المراجعة الخارجية للتأكد من الالتزام بالقواعد المالية؛
- ✓ التأكد من وجود المراجعة الداخلية وفعاليتها عن طريق اشتراط وصف إجراءاتها بوضوح يتيح للجمهور فهمها بالإضافة إلى اشتراط السماح لمراجعي الحسابات الخارجية بالنظر فيها.

3 - 4 إدارة الضريبة²:

الإدارة الضريبية السليمة تؤدي إلى استقرار المالية العامة و لتحقيق ذلك يجب مراعاة مايلي:

- ✓ توفير الحماية القانونية لمصلحة الضرائب الوطنية ضد أي توجه سياسي، ويجب على هذه المصلحة تقديم تقارير دورية منتظمة عن أنشطتها للجمهور؛
- ✓ ينبغي أن تتصف إدارة الضرائب بالعدل والمحايدة؛
- ✓ تعيين رؤساء مصلحة الضرائب يجب أن يكون من المسائل التي ينظمها القانون؛
- ✓ عملية تحصيل الضرائب يجب أن تكون علنية ولتحقيق هذه الغاية يجب على الهيئات المختصة بتحصيل الإيرادات تقديم تقرير سنوي في الموعد المناسب عن أنشطتها خلال العام إلى السلطة التشريعية وإلى جانب البيانات المتعلقة بالأداء.

¹ - صندوق النقد الدولي، " النسخة المعدلة لدليل شفافية المالية العامة "، مرجع سبق ذكره.

² - نفس المرجع.

4 - الإبلاغ ببيانات المالية العامة¹:

بيانات المالية العامة يجب أن تبلغ على نحو منتظم إلى الهيئة التشريعية والجمهور، ويتعين الإشهار بنتائج عمليات الميزانية وعمليات خارج الميزانية، الحسابات الختامية، نتائج البرامج.

4 - 1 نتائج عمليات الميزانية وعمليات خارج الميزانية:

تتوقف الإدارة الفعالة للمالية العامة على الانتظام والحدثة، وحسن توقيت المعلومات المتعلقة بمركز المالية العامة للحكومة وموثوقيتها وتقديمها خلال السنة، حيث يجب على الحكومة تقديم تقرير نصف سنوي عن تطورات الميزانية إلى الهيئة التشريعية كما يجب نشر تقارير أخرى أكثر تواتر. بمعدل ربع سنوي على الأقل، ويجب أن يشمل تقرير منتصف العام عن الميزانية على تحليل شامل لتنفيذ الميزانية متضمنا مقارنات بين جميع البنود الرئيسية للإيرادات و النفقات و التمويل من ناحية، و أرقام السنة السابقة و تقديرات منتصف السنة للميزانية من ناحية أخرى، و يجب أيضا أن يتم تحديث التوقعات الخاصة بنتائج ميزانية السنة المالية الجارية و تحديد العوامل الرئيسية المتسببة في تباعد التقديرات الميزانية عن نتائجها المتوقعة. ومن الشروط الأساسية لشفافية المالية العامة²:

- ✓ تقديم تقرير إلى الهيئة التشريعية في غضون ثلاثة أشهر من منتصف السنة، يتضمن تحديث التوقعات الخاصة بنتائج ميزانية السنة المالية الجارية؛
 - ✓ تحديد مناصب المساءلة بشأن رد الفعل الملائم إزاء الظروف الاقتصادية أو المالية المتغيرة؛
 - ✓ النشر السنوي للتفاصيل المتعلقة بديون الحكومة وأصولها المالية؛
- ويجب أن تشمل المعلومات الخاصة بالديون على:

◆ رصيد الدين القائم عن السنة الجارية والسنتين السابقتين، وتكاليف خدمة الدين من نفس الفترة؛

¹ - صندوق النقد الدولي، " النسخة المعدلة لدليل شفافية المالية العامة "، مرجع سبق ذكره.

² - نفس المرجع.

❖ إصدار تقرير ربع سنوي عن ديون الحكومة وكذا توقعات خدمة الديون متوسطة وطويلة الأجل؛

❖ عملية السداد المتوقعة للديون قصيرة الأجل يجب الإبلاغ بها دائما على أساس ربع سنوي.

4 - 2 الحسابات الختامية:

الحساب الختامي للدولة عبارة عن كشف مسجل فيه كافة المبالغ الفعلية التي أنفقتها الدولة وكافة المبالغ الفعلية التي قامت الدولة بتحصيلها خلال السنة المنتهية متبعا في هذا التسجيل نفس الترتيبات المتبعة في ميزانية الدولة¹. ولضمان شفافية المالية العامة ينبغي²:

✓ تقديم الحسابات الختامية للميزانية إلى السلطة التشريعية في غضون سنة من نهاية السنة المالية؛

✓ النص في قانون المالية على النطاق الذي تغطيه الحسابات الختامية وتوقيت تقديمها؛

✓ توضيح الحسابات الختامية الأسباب الرئيسية للانحراف عن الاعتمادات الأصلية؛

✓ أخذ الحسابات الختامية نفس النسق المتبع في الميزانية وأن توضح أي تغييرات طرأت خلال السنة على الميزانية الأصلية التي أقرتها السلطة التشريعية؛

✓ اشتغالها على معلومات مقارنة عن السنتين الماليتين السابقتين.

4 - 3 نتائج البرامج:

البرنامج هو توليفة بين الوسائل و الأهداف، و تقييم تأثير كل منهما على الآخر، و كذا التكاليف المباشرة و غير المباشرة و الآثار المترتبة عنها، و قياس البرامج يكون من خلال قياس النتائج و الأهداف المسطرة مسبقا³.

¹ - د. طارق الحاج، " المالية العامة "، مرجع سبق ذكره، ص 162.

² - صندوق النقد الدولي، " النسخة المعدلة لدليل شفافية المالية العامة "، مرجع سبق ذكره.

³ - مذكرة الحلقة الدراسية، " حسابات التخصيص الخاص "، من إعداد طلبة السنة الرابعة فرع اقتصاد و مالية، مرجع سبق ذكره، ص 61.

و لتحقيق شفافية المالية العامة يجب التقيد بما يلي¹:

- ✓ تقديم بيان يحدد أهداف البرامج الرئيسية المدرجة في الميزانية؛
- ✓ متابعة مخرجات ونتائج برامج الحكومة؛
- ✓ تقديم وصف وتقييم للنتائج المحققة بالمقارنة بالأهداف المحددة للبرامج المعنية في وثائق الميزانية إلى السلطة التشريعية في غضون 12 شهرا من نهاية السنة؛
- ✓ تقديم معلومات مقارنة عن السنتين الماليتين السابقتين.

المطلب الرابع: ضمانات صحة البيانات

في هذا القسم يجب أن تكون بيانات المالية العامة، مستوفية لمعايير الجودة المقبولة، و أن تعكس بيانات الميزانية الاتجاهات في الإيرادات والإنفاق وتطورات الاقتصاد الكلي التي تستند إليها، و يجب أن تخضع معلومات المالية العامة للفحص من جانب أطراف مستقلة من خلال خبراء مستقلين، و منح الاستقلالية المؤسسية لإحدى الهيئات الإحصائية الوطنية حتى يتسنى لها التحقق من جودة بيانات المالية العامة المتوفرة².

وينصب الاهتمام هنا على معايير جودة البيانات، التدقيق العام والمستقل في بيانات المالية العامة³.

1 - معايير جودة البيانات:

يجب أن تفي بيانات المالية العامة بالمعايير المقبولة لجودة البيانات و ذلك من خلال بيانات الميزانية، الأساس المحاسبي، ضمانات جودة البيانات.

¹ - صندوق النقد الدولي، " النسخة المعدلة لدليل شفافية المالية العامة "، مرجع سبق ذكره.

² - د. أحمد فتحي أبو كرم، " الشفافية والقيادة في الإدارة "، مرجع سبق ذكره، ص 152.

³ - صندوق النقد الدولي، " النسخة المعدلة لدليل شفافية المالية العامة "، مرجع سبق ذكره.

1 - 1 بيانات الميزانية

إن الميزانية التي تعمل كأداة فعالة لإدارة المالية العامة تستلزم من البداية أن تكون توقعات الإيرادات وتقديرات النفقات التي تستند إليها على مستوى عال من الجودة لذا يجب أن تعبر بيانات الميزانية عن الاتجاهات الأخيرة للإيرادات والنفقات وتطورات الاقتصاد الكلي التي تستند إليها، والتزامات السياسة المحددة بدقة، حيث تكتسب التوقعات الواقعية للإيرادات أهمية خاصة لأن الأخطاء الصغيرة يمكن أن تترك أثرا كبيرا على رصيد المالية العامة نظرا لصعوبة التعديل، وعلى جانب النفقات فإن موثوقية التقديرات تتوقف على الدقة المتناهية في حساب التكاليف وعلى آليات الرقابة الفعالة أكثر مما تتوقف على عملية التنبؤ ذاتها. ومن الشروط الأساسية لشفافية المالية العامة¹:

- ✓ تقديم معلومات موجزة بشأن توقعات الإيرادات وتقديرات النفقات في تقرير مرجعي يعد جزءا من وثائق الميزانية؛
- ✓ إتاحة معلومات تفصيلية مساندة من أجل التدقيق المستقل.

1 - 2 الأساس المحاسبي:

- الميزانية السنوية والحسابات الختامية يجب أن تشير إلى الأساس المحاسبي* المتبع والمعايير المستخدمة في إعداد بيانات الميزانية وعرضها. ومن الشروط الأساسية لشفافية المالية العامة:
- ✓ الإشارة إلى المعايير المحاسبية التي تم إتباعها؛
 - ✓ الإشارة إلى السياسات الحكومية المعمول بها؛
 - ✓ أن يكون موضع المسئلة داخل الحكومة واضحا فيما يتعلق بوضع المعايير والسياسات المحاسبية**.

¹ - صندوق النقد الدولي، " النسخة المعدلة لدليل شفافية المالية العامة "، مرجع سبق ذكره.

* - هناك ثلاثة أنواع من الأسس المحاسبية المتعارف عليها: الأساس النقدي، أساس الاستحقاق، الأساس المعدل.

** - السياسات المحاسبية هي المبادئ و الأسس و الأعراف و القواعد المعتمدة في إعداد الكشوف المالية و تقديمها.

1 - 3 ضمانات جودة البيانات:

إن كل من التصنيف ونطاق التغطية والحدثة والانتظام هي جوانب تتعلق بجودة البيانات، وهنا يجب التأكيد على اتساق بيانات المالية العامة وتوافقها و يجب مراعاة مايلي:

- ✓ توفير ضمانات محددة لجودة بيانات المالية العامة؛
 - ✓ الإشارة بصفة خاصة إذا ما كانت البيانات الواردة في تقارير المالية العامة متنسقة داخليا وتمت مطابقتها بالبيانات ذات الصلة المستمدة من مصادر أخرى؛
 - ✓ وجود التزام عام بنشر بيانات المالية العامة في الوقت المناسب؛
 - ✓ وضع معايير صريحة تضمن بالفعل ارتفاع مستوى الجودة في بيانات المالية العامة.
- ومن الشروط الأساسية لجودة البيانات:

- ✓ أن تكون البيئة القانونية والمؤسسية بيئة دائمة للإحصاءات، وأن تكون الموارد متناسقة مع الإحصاءات، وأن يعترف بالجودة باعتبارها حجر الزاوية في العمل الإحصائي؛
- ✓ أن يكون التمكين المهني من المبادئ التي تسترشد بها السياسات والممارسات الإحصائية وأن تتسم السياسات والممارسات الإحصائية بالشفافية وتستهدي بمعايير أخلاقية.

2 - التدقيق العام والمستقل في بيانات المالية العامة:

بيانات المالية العامة يجب أن تخضع للتدقيق المستقل، وهذا يكون في المراجعة المحاسبية المستقلة، التقييم المستقل لتوقعات المالية العامة والاقتصاد الكلي، صحة إحصاءات المالية العامة.

2 - 1 المراجعة المحاسبية المستقلة:

مراجعة الحسابات تتولها هيئة وطنية لمراجعة الحسابات أو هيئة مماثلة مستقلة عن السلطة التنفيذية لها مسؤولية تقديم تقارير حديثة إلى السلطة التشريعية والجمهور حول صحة الحسابات الحكومية من الناحية المالية، وهذه الهيئة تتم إنشاؤها بمقتضى القانون. مراجع الحسابات يقوم بعد إكمال المراجعة القانونية للحسابات بالإعراب عن رأيه في بيان خطي يوضح ما توصل إليه من نتائج، بعد أن يطمئن للأموال التالية:

- ❖ البيانات المالية قد تم إعدادها باستخدام قواعد محاسبية مقبولة؛
 - ❖ البيانات مستوفية للشروط والقواعد القانونية؛
 - ❖ الصورة التي تقدمها البيانات المالية تتفق مع ما يعمله مراجع الحسابات عن المصلحة الحكومية الخاضعة للمراجعة؛
 - ❖ جميع المسائل المتعلقة بالبيانات المالية يتم الإفصاح عنها بالقدر الكافي.
- ومن الشروط الأساسية لتحقيق شفافية المالية العامة¹:
- ✓ وجود آليات قائمة تعمل على ضمان اتخاذ الإجراءات العلاجية اللازمة إزاء أية نتائج سلبية تصل إليها تقارير المراجعة الخارجية؛
 - ✓ وجود آليات إجراءات لتوفير درجة من الإشراف التشريعي أكبر من المعتاد على عمل مكتب المراجعة وهذا لضمان عدم قيام السلطة التنفيذية بتعطيل فعالية هيئة المراجعة الوطنية عن طريق عدم توفير التمويل الكافي لها، أو التحكم في عدد العاملين فيها، أو التراخي في دراسة تقاريرها؛
 - ✓ يجب أن تكون معايير ممارسة المراجعة الخارجية للحسابات متفقة مع المعايير الدولية.

2 - 2 التقييم المستقل لتوقعات المالية العامة والاقتصاد الكلي:

- يعد نشر المعلومات التفصيلية عن الأساس التحليلي لتوقعات الاقتصاد الكلي والمالية العامة بمثابة خطوة أولى ضرورية لتسيير إجراء التقييم المستقل والمناقشة العامة لمدى جودة التوقعات لذا يجب احترام الشروط التالية:
- ✓ دعوة خبراء مستقلين لتقييم توقعات المالية العامة وتوقعات الاقتصاد الكلي التي تستند إليها بالإضافة إلى جميع الافتراضات الأساسية؛

¹ - صندوق النقد الدولي، " النسخة المعدلة لدليل شفافي المالية العامة "، مرجع سبق ذكره.

- ✓ توقعات المالية العامة يجب أن تستند إلى توقعات اقتصادية متماسكة ومنسجمة، وأن تكون على درجة عالية من الجودة؛
- ✓ ويتعين إدراج هذه المعلومات بشكل موجز في تقرير مرجعي كجزء من وثائق الميزانية؛
- ✓ أما المعلومات المساندة والأكثر تفصيلاً يجب أن تكون متاحة علناً لمن يطلبها.

المبحث الثاني:

الشفافية في إعداد و تنفيذ الميزانية

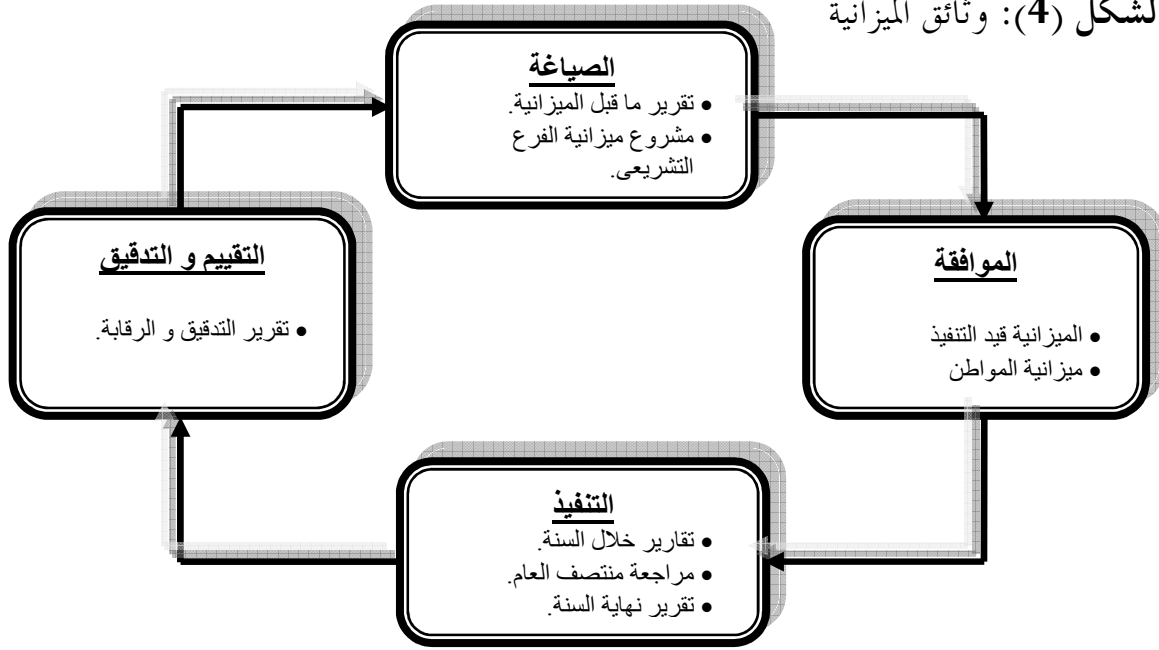
إن الشفافية تشكل عنصراً أساسياً في الإدارة الرشيدة، لأنها تعني العلنية فيما يتعلق بأهداف و مضامين السياسات و صياغاتها و تطبيقاتها، و الميزانية تعتبر أهم وثيقة تصدرها الحكومات حول سياساتها حيث يتم فيها صياغة أهداف هذه السياسات بعبارات محددة و بدقة ووضوح، و بالتالي فإن الشفافية في إعداد الميزانية تعني الإفصاح عن كافة المعلومات المالية المتعلقة بالميزانية بأسلوب منهجي و في الوقت المناسب .

المطلب الأول: تقارير الميزانية الرئيسية

تمر عملية إعداد الميزانية بأربعة مراحل: الصياغة عندما يتم وضع مسودة الميزانية من قبل الفرع التنفيذي من الحكومة، الموافقة عندما تتم مناقشة الميزانية و إقرارها من قبل المجلس التشريعي، التنفيذ حين يتم تطبيق خطط الميزانية لتحصيل الإيرادات و عمليات الإنفاق، التقييم و الرقابة في وقت تقييم الإنفاق من حيث توافقه مع خطط الميزانية، و كذلك تقييم الأداء. كما أن وثائق الميزانية هي الوثائق الأساسية التي تحاسب عليها الحكومة، و يجب أن تقدم بأسلوب سهل و مفهوم للجمهور¹. يوضح الشكل أدناه أي من وثائق الميزانية الثمانية الرئيسية يجب إعدادها في كل مرحلة من مراحل الميزانية.

¹ - www.openbudgetindex.org/initiative2008

الشكل (4): وثائق الميزانية



المصدر: www.openbudgetindex.org/initiative2008

سنقوم بعرض تقارير الميزانية الرئيسية التي يجب أن تقدمها الحكومات خلال السنة المالية إلى الجمهور و ذلك لمعرفة مدى شفافية الميزانية و مدى انجاز الدولة من مشاريع ضمن الميزانية المقترحة و محتواها العام.

1 - تقرير ما قبل إعداد الميزانية¹:

يساهم تقرير ما قبل إعداد الميزانية في تشجيع الحوار حول الأرقام الكلية في الميزانية و كيفية ارتباطها مع الاقتصاد، و هو بذلك يساهم في خلق توقعات ملائمة للميزانية نفسها، و يجب:

✓ أن ينشر هذا التقرير قبل شهر على الأقل من تقديم مشروع الميزانية؛

¹ - www.openbudgetindex.org/files/oecdBestPraticsArabic.pdf

✓ أن يعرض بوضوح أهداف السياسات الاقتصادية و الضريبية للحكومة على المدى البعيد و يبين مراميها الاقتصادية و الضريبية في الميزانية المقبلة و في السنتين الماليتين التاليتين على الأقل؛
✓ أن يلقي الضوء على المستوى الإجمالي للإيرادات و النفقات و العجز أو الفائض و الدين.

2 - التقارير الشهرية¹:

تظهر التقارير الشهرية عملية التقدم في تطبيق الميزانية، و تتضمن مقادير الإيرادات و النفقات في كل شهر و في الفترة التي مرت من العام حتى تاريخ إعداد التقارير، و من أجل ضمان فعالية هذه التقارير يجب:

- ✓ أن تصدر في غضون أربعة (4) أسابيع من نهاية كل شهر؛
- ✓ مقارنة الأرقام الصادرة في هذه التقارير بما هو متوقع من إيرادات و نفقات شهرية للفترة نفسها؛
- ✓ تبيان أي تعديل على الخطة الأصلية بشكل مفصل؛
- ✓ ترافق البيانات الرقمية مع شروحا مختصرة، و في حال حدوث تباين كبير بين ما كان متوقع و ما تم إنجازه يجب أن يقدم شرح مفصل لذلك؛
- ✓ يتم التصنيف حسب الوحدات الإدارية (وزارة أو هيئة) كما يجب تقديم معلومات إضافية حول التصنيف الاقتصادي و الوظيفي.

3 - تقرير منتصف العام:

يقدم تقرير منتصف العام أو كما يسمى مراجعة نصف السنة، فكرة شاملة حتى تاريخه عن تنفيذ الميزانية بما فيها تصور محدث عن أداء الميزانية للسنة الجارية و للسنتين الماليتين التاليتين على الأقل على سبيل المثال ، تغير غير متوقع في سعر النفط و الغاز يمكن أن يؤدي إلى

¹ - www.openbudgetindex.org/files/oecdBestPraticsArabic.pdf

تراجعات أو ارتفاعات كبيرة في الإيرادات في البلدان الغنية بهذه الموارد، و لضمان نتائج إيجابية يجب العمل بما يلي:

- ✓ أن يصدر التقرير في غضون ستة (6) أسابيع من نهاية النصف الأول من السنة المالية؛
- ✓ مراجعة الفرضيات الاقتصادية التي تستند إليها الميزانية و الإعلان عن التأثير الذي يمكن أن يخلفه تغيير الفرضيات على الميزانية؛
- ✓ أن يتضمن مناقشة شاملة للموجودات و المطلوبات المالية للحكومة، و الموجودات غير المالية و مخصصات رواتب المتقاعدين و الطوارئ؛
- ✓ الإفصاح عن تأثير أي قرار حكومي، أو أية ظروف أخرى من شأنها أن تترك أثراً مادياً على الميزانية.

4 - تقرير نهاية السنة:

إن تقرير نهاية السنة، أو ما يسمى بالحساب الختامي، يلخص الوضع في نهاية السنة المالية و هو وثيقة المسائلة الأساسية للحكومة، و يظهر مدى الالتزام بمستوى الإيرادات و النفقات التي أقرها البرلمان في الميزانية، و أي تعديل على الميزانية الأصلية جرى خلال العام يحتم إظهاره على نحو مفصل.

و حتى يكون لهذا التقرير أثر يجب العمل بما يلي¹:

- ✓ أن يصدر في غضون ستة (6) أشهر من نهاية السنة المالية؛
- ✓ أن تتضمن الوثائق المتعلقة به معلومات عن الأداء غير المالي متضمناً ما أمكن مقارنة أهداف الأداء مع النتائج الفعلية التي تم إنجازها؛
- ✓ تقديم معلومات مقارنة بمستوى الإيرادات و النفقات خلال العام المنصرم، و تقديم معلومات مقارنة مشاهمة عن الأداء غير المالي؛

¹ - www.openbudgetindex.org/files/oecdBestPraticsArabic.pdf

- ✓ عرض بيانات النفقات بصيغ إجمالية و اقتطاع الدخل المخصص و تكاليف المستخدمين بشكل واضح وعلى نحو مفصل؛
 - ✓ عرض بيانات الإنفاق حسب الجهات الإدارية، و تقديم معلومات إضافية لتصنيف النفقات حسب المستويات الاقتصادية و الوظيفية؛
 - ✓ أن يتضمن مناقشة شاملة للموجودات و المطلوبات المالية للحكومة و الأصول غير المالية و مخصصات رواتب الموظفين و مخصصات الطوارئ.
- ❖ إلى جانب هذه التقارير التي يجب على الحكومة نشرها بصفة مستمرة لضمان فعالية المالية العامة و شفافتها يوجد تقارير أخرى هي ملزمة بنشرها و هي:

5 - تقرير ما قبل الانتخابات:

يساهم تقرير ما قبل الانتخابات في إلقاء الضوء على الوضع العام لمالية الحكومة قبيل الانتخابات، و من شأن هذا أن يعزز إطلاع جمهور الناخبين و يساهم في تحفيز النقاش العام حول هذه المسألة.

و يتضمن هذا التقرير المعلومات نفسها التي يتضمنها تقرير منتصف العام، و ليكون لهذا التقرير الفعالية المرجوة من تحضيره يجب¹:

- ✓ أن يصدر قبل موعد الانتخابات بأسبوعين كحد أدنى؛
- ✓ إعطاء عناية خاصة لضمان نزاهة مثل هذه التقارير.

6 - التقرير بعيد الأمد:

يقيم التقرير بعيد الأمد قابلية السياسات الحكومية الحالية للاستمرار على المدى الطويل، وهو يصدر كل خمسة (5) سنوات على الأقل، أو عند حدوث تغيرات كبرى في برامج الإنفاق أو الإيرادات الأساسية، كما يقيم هذا التقرير انعكاسات التغيير الديمغرافي على

¹ - www.openbudgetindex.org/files/oecdBestPraticsArabic.pdf

الميزانية مثل التبدلات العمرية للسكان و التطورات الأخرى المحتملة على المدى البعيد (10-40 سنة).

في هذا التقرير يجب مراعاة توضيح كافة الفرضيات الأساسية التي يستند إليها التقرير وكذلك عرض عدد من السيناريوهات المعقولة.

المطلب الثاني: النقاط المحددة في التقارير

سنتناول في هذا المطلب النقاط المحددة التي يجب أن تكشفها التقارير بما فيها معلومات عن الأداء المالي و غير المالي.

1 - الفرضيات الاقتصادية:

الخطر المالي الرئيسي الذي يهدد أي حكومة هو الانحراف عن الفرضيات الاقتصادية الأساسية التي بنيت على أساسها الميزانية، و لضمان فعالية الفرضيات الاقتصادية و عدم الانحراف عنها ينبغي إتباع مايلي¹:

✓ الإفصاح عن كافة الفرضيات الاقتصادية بوضوح، و هذا يتضمن توقعات نمو الناتج المحلي الإجمالي و تركيبة هذا الناتج و معدلي العمالة و البطالة، و الحساب الجاري و معدلات التضخم و الفائدة " السياسة النقدية "؛

✓ إجراء تحليل الحساسية حول أثر تغيرات المؤشرات الاقتصادية الأساسية على الميزانية.

2 - النفقات الضريبية:

النفقات الضريبية هي التكلفة التي تنعكس على الإيرادات الضريبية جراء المعاملة التفضيلية التي تعامل بها نشاطات معينة، و لكي لا تأثر النفقات الضريبية على الميزانية يجب²:

✓ الإفصاح عن القيمة المقدرة من النفقات الضريبية الأساسية كمعلومات إضافية في الميزانية؛

¹ - www.openbudgetindex.org/files/oecdBestPraticsArabic.pdf

² - www.openbudgetindex.org/files/oecdBestPraticsArabic.pdf

✓ دمج ما يمكن من مناقشة النفقات الضريبية بالنسبة لقطاعات وظيفية معينة مع مناقشة النفقات العامة لتلك القطاعات بغرض المساعدة على اتخاذ القرارات بشأن الخيارات الصحيحة للميزانية.

3 - الموجودات والمطلوبات المالية:

في هذا الخصوص يجب مراعاة ما يلي¹:

✓ الإفصاح عن كافة المطلوبات و الموجودات المالية في الميزانية و في تقريرى منتصف و نهاية العام؛

✓ الإفصاح عن النشاط الافتراضي الشهري في التقارير الشهرية و الوثائق المتعلقة بها؛

✓ تصنيف عمليات الاقتراض حسب فئة العملة التي يحسب بها الدين، و حسب البيانات التي

تظهر تواريخ استحقاق الدين، و هل الدين بفائدة ثابتة أو متغيرة، و هل يسدد عند الطلب؛

✓ تصنيف الموجودات المالية وفق بنودها الأساسية، بما فيها النقدية و الأوراق المالية

و الاستثمارات في المشاريع و القروض المقدمة إلى جهات أخرى؛

✓ تفصيل الاستثمارات لكل مشروع على حدى؛

✓ تقييد القروض المقدمة إلى الهيئات الأخرى وفقا لبنودها الرئيسية و بما يعكس طبيعة تلك

القروض؛

✓ الإفصاح عن نقاط القصور في كل بند حسب تواريخها؛

✓ تقييم الموجودات المالية حسب قيمة السوق؛

✓ الإفصاح عن أدوات إدارة الدين مثل العقود المسبقة و صفقات مبادلة الدين؛

✓ القيام بتحليل الحساسية في الميزانية لتبيان أثر تغيير معدلات الفائدة و أسعار الصرف على

تكاليف التمويل.

¹ - www.openbudgetindex.org/files/oecdBestPraticsArabic.pdf

4 - الموجودات غير المالية:

يجب مراعاة مايلي¹:

- ✓ الإفصاح عن الموجودات غير المالية مثل العقارات و المعدات؛
- ✓ الإفصاح التام عن طرق تقدير الموجودات و تقدير الإهلاكات.

5 - مخصصات رواتب المتقاعدين:

المخصصات تعبر عن الفارق بين المنافع المتراكمة الناجمة عن خدمة صافية و المساهمات التي قدمتها الحكومة لقاء هذه المنافع، هنا يجب مراعاة مايلي²:

- ✓ الإفصاح عن مخصصات رواتب المتقاعدين في الميزانية، و في تقرير منتصف العام و تقرير نهاية العام؛

- ✓ الإفصاح عن الفرضيات الأساسية للدراسات التي تحكم مخصصات رواتب المتقاعدين؛
- ✓ تقدير قيمة كل الموجودات ذات العلاقة برواتب الموظفين التقاعدية وفقا لقيمة السوق.

6 - مخصصات الطوارئ:

مخصصات الطوارئ هي تلك المخصصات التي يرتبط تأثيرها في الميزانية بأحداث مستقبلية قد تحدث و قد لا تحدث، و هنا يجب العمل بما يلي³:

- ✓ الإفصاح عن كل المخصصات الطارئة المهمة في الميزانية و في تقرير منتصف العام و في البيانات المالية السنوية؛

- ✓ الكشف عن المقدار الكلي لمخصصات الطوارئ و تصنيفها وفقا لبنودها الرئيسية بما يشير إلى طبيعتها؛

¹ - www.openbudgetindex.org/fils/oecdBestPraticsArabic.pdf

² - www.openbudgetindex.org/fils/oecdBestPraticsArabic.pdf

³ - www.openbudgetindex.org/fils/oecdBestPraticsArabic.pdf

✓ الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بجوانب القصور في كل بند حسب تاريخها، وفي الحالات التي لا يمكن فيها تقدير مخصصات الطوارئ كما يجب وضعها في قائمة و تصنيفها.

المطلب الثالث: الرقابة والمسائلة

الرقابة المقصودة هنا هي الرقابة المحاسبية المتعلقة بفحص أنظمة الرقابة الداخلية و البيانات و المستندات و الحسابات و الدفاتر الخاصة بالوحدة الاقتصادية، و التأكد من نتائج أعمالها وفقا للقواعد و المبادئ المحاسبية السليمة، و تشمل هذه الرقابة الفحص و التحقيق و التقرير¹. حيث أن الرقابة المالية هي المسائلة المالية التي تقوم بها سلطة أو هيئة متخصصة لها الصلاحيات الكاملة في المراجعة و الفحص الموضوعي لنفقات و موارد الدولة لتحقيقها و تحليلها من حيث الاقتصاد و الكفاءة و الفاعلية لتقييمها ماليا و تقويمها إداريا و قانونيا في الوقت المناسب و بالتكلفة المعقولة².

و فيما يلي تقديم للعناصر التي تضمن الرقابة و المسائلة الفعالة و ضمان جودة و وحدة التقارير.

1 - السياسات المحاسبية³:

- ✓ يجب أن يرفق كل تقرير بموجز عن السياسات المحاسبية ذات الصلة؛
- ✓ يجب أن تحدد هذه السياسات أساس المحاسبة المطبق في إعداد التقارير، و أن يفصح عن أي انحراف عن الممارسات المحاسبية المقبولة عموما؛
- ✓ يجب استخدام السياسات المحاسبية نفسها في كل التقارير المالية؛

¹ - د. أكرم إبراهيم حماد، " الرقابة المالية في القطاع الحكومي "، جبهة للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، 2005، ص 32.

² - د. علي أنور العسكري، " الرقابة المالية على الأموال العامة ، في مواجهة الأنشطة غير المشروعة "، دار الكتب و الوثائق القومية، 2008، ص 159.

³ - www.openbudgetindex.org/files/OECDBestPraticsArabic.pdf

✓ إذا استدعى الأمر تغييرا في السياسات المحاسبية، يجب الإفصاح عن طبيعة التغيير و عن أسبابه بشكل كامل، و يجب عندما يكون ذلك عمليا، تعديل المعلومات عن فترات التقارير السابقة بشكل يسمح بالمقارنة بين الفترات التي تغطيها التقارير.

2 - النظم و المسؤولية¹:

✓ يجب وضع نظام فعال لعمليات الضبط المالي الداخلي، بما فيه تدقيق الحساب الداخلي و ذلك لضمان نزاهة المعلومات الواردة في التقارير؛

✓ و يجب أن يحتوي كل تقرير على تصريح بالمسؤولية من جانب وزير المالية و الموظف المسؤول عن إعداد التقرير، و يصادق الوزير على أن كل القرارات الحكومية ذات الأثر المالي على الميزانية متضمنة في التقرير؛

✓ و يصادق الموظف المسؤول على أن وزارة المالية استخدمت أفضل الآراء المهنية لديها في إعداد التقارير.

3 - تدقيق الحسابات²:

✓ يجب أن تقوم مؤسسة عليا لتدقيق الحسابات بتدقيق حسابات تقرير نهاية العام مع تدقيق الحسابات المقبولة بشكل عام؛

✓ و يجب أن يدقق البرلمان في تقارير كشف الحساب التي تعدها المؤسسة المذكورة.

4 - الرقابة العامة و تدقيق البرلمان³:

✓ يجب أن يتاح للبرلمان الفرصة و الموارد اللازمة لدراسة أي تقرير مالي دراسة فاعلة عندما يجد ذلك ضروريا؛

¹ - www.openbudgetindex.org/files/OECDBestPraticsArabic.pdf

² - www.openbudgetindex.org/files/OECDBestPraticsArabic.pdf

³ - www.openbudgetindex.org/files/OECDBestPraticsArabic.pdf

✓ يجب أن تشجع وزارة المالية بشكل فعال جعل عملية الميزانية مفهومة للمواطنين و المنظمات غير الحكومية.

المبحث الثالث:

المؤسسات الناشطة في تعزيز الشفافية

ظهر الاهتمام بالشفافية مع تأسيس منظمة الشفافية الدولية سنة 1993 بألمانيا، وازداد الاهتمام بها منذ إعلان ميثاق الممارسات السليمة في مجال المالية العامة لصندوق النقد الدولي سنة 2001، فقد اتخذت عدد من المبادرات المعنية بالشفافية في مجال المالية العامة، نذكر منها أفضل الممارسات المتعلقة بشفافية الميزانية " Best Pratiques For Budget Transparency " الصادر عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في 2001، و المبادرة المعنية بشفافية الصناعات الاستخراجية " EITT " الصادر في 2002، و هي مبادرة متعددة الأطراف تعالج قضايا شفافية إيرادات الموارد الطبيعية في البلدان الغنية بالموارد، و مبادرة الميزانية المفتوحة " Open Budget Initiative "، لتقييم المعلومات المتاحة للمواطنين في أهم وثائق الميزانية.

المطلب الأول: منظمة الشفافية الدولية

1 - تعريف منظمة الشفافية الدولية:

منظمة الشفافية الدولية هي مؤسسة دولية غير حكومية مستقلة لا تتبع أي حزب سياسي، تعنى بتحقيق الشفافية ومكافحة الفساد، تأسست هذه المنظمة في ماي من سنة 1993 بألمانيا كمؤسسة غير ربحية، من قبل شخصيات بخلفيات سياسية متنوعة ويرأس هذه المنظمة السيد بيترايغن وتعمل الآن في أكثر من 80 بلدا من خلال فروع وطنية وإقليمية، هذه الفروع هي التي تعمل على تحقيق أهداف المنظمة في مكافحة الفساد، وهي التي تنتخب الرئيس العام للمنظمة بشكل دوري ويعتبر مقرها الرئيسي في برلين ويعمل على تنسيق بين الفروع وعلى

عقد المؤتمرات الدولية وتبادل الآراء حول السبل الأنجع لتحقيق الأهداف¹. الهدف الأساسي لهذه المنظمة هو أن تكون محايدة و تقوم بمحاربة الفساد و تطوير وسائل محاربتة.

2 - أهداف منظمة الشفافية الدولية:

تعمل منظمة الشفافية الدولية على تحقيق مجموعة من الأهداف أهمها²:

✓ الأهداف الإنسانية: ويأتي ذلك من خلال القضاء على ظاهرة الفساد والرشوة، والعمل على مكافحة تبعات هذه الظاهرة؛

✓ الأهداف الأخلاقية: من خلال التوعية وإعداد مجتمع عميق يعمل على القضاء على الرشوة والفساد؛

✓ الأهداف العملية: العمل على تقليص الرشوة وظواهر الفساد التي ترافق الصفقات التجارية والعمل على الحيلولة دون وقوع الناس باستعمالها.

كما تسعى منظمة الشفافية الدولية إلى التصدي للفساد التجاري في العالم وفضح ممارسات الفاسدين ورموز الفساد، وإلى الضغط على الحكومات لجعل قراراتها وعملياتها الإدارية شفافة. وتعمل هذه المؤسسة على مساعدة الدول والأفراد الراغبين في أن يحيوا في ما أسمته "جزر النزاهة، النظام الوطني للنزاهة"، بعد انتشار الفساد الإداري والمالي وعجز المؤسسات المعنية على محاربتة.

وهي حركة محبة للخير والسلام والإصلاح الاجتماعي وحركة ديمقراطية أخلاقية كون الفساد يشوه نزاهة المجتمع وقيمه ويشوه الديمقراطية.

وتدعو منظمة الشفافية الدولية الحكومات إلى التعاون مع القطاع الخاص والمجتمع المدني لزيادة الجهود المبذولة في مكافحة الفساد وتحقيق الحكومة وتبني الجهود السياسية السائدة لمكافحة الفساد وتمكين الأفراد من الاطلاع على كافة المعلومات المتعلقة بالإيرادات والنفقات

¹ - د. أحمد فتحي أبو كرم، "الشفافية والقيادة في الإدارة"، مرجع سبق ذكره، ص 149.

² - نفس المرجع، ص 150.

العامة، والدمج بين زيادة المساعدات المالية ودعم جهود إصلاحية في الدول المتلقية للدعم وتقليل المساعدات المشروطة باعتبارها تقلل من الفرص المحلية، ومن التحكم في جوامع المساعدات¹.

3 - دور المنظمة في تعزيز الشفافية:

تبنّت منظمة الشفافية الدولية إستراتيجية مكونة من عدة عناصر لتحقيق أهدافها تتمثل في²:

- ✓ بناء تحالفات على المستوى المحلي والإقليمي والعالمي تضم: الحكومات، المجتمع المدني والقطاع الخاص من أجل محاربة الفساد الداخلي والخارجي؛
 - ✓ تنظيم ودعم الفروع المحلية للمنظمة لتحقيق مهمتها؛
 - ✓ المساعدة في تصميم وتنفيذ نظم النزاهة الفعالة؛
 - ✓ تجميع ونشر المعلومات وزيادة الوعي العام بالأضرار المهلكة للفساد على الإنسان والتنمية الاقتصادية "خاصة في الدول ذات الدخل المنخفض"؛
 - ✓ توفير وسائل لقياس مستوى الفساد وأدلة إجراءات لمكافحة الفساد.
- ويصدر عن المنظمة منذ عام 1995 ثلاث مؤشرات حول الفساد هي³:
- ✓ مؤشر مدركات الفساد؛
 - ✓ التقرير العالمي الشامل عن الفساد ويركز على عامل الفساد في قطاع معين من القطاعات الحيوية في مختلف الدول؛
 - ✓ مؤشر دفع الرشوة.

¹ - أ.د. حمدي عبد العظيم، "عولمة الفساد وفساد العولمة منهج نظري و عملي"، الدار الجامعية الإسكندرية 2007، ص 89.

² - المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، "المجتمع المدني ودوره في دعم النزاهة والشفافية"، بحوث وأوراق عمل، المنتدى العربي الرابع لمنظمات المجتمع المدني ودوره في دعم النزاهة والشفافية في الوطن العربي المنعقد في عمان بالمملكة الأردنية الهاشمية في مايو 2007، أساليب غير تقليدية في مكافحة الفساد، منظمة الشفافية الدولية. إعداد: أ. أروى حسن، ص 03.

³ - أ. د. حمدي عبد العظيم، "عولمة الفساد وفساد العولمة"، مرجع سبق ذكره، ص 91.

أولاً: مؤشر مدركات الفساد

تقوم منظمة الشفافية الدولية سنويا بإصدار مؤشر إدراك الفساد من خلال جمع بيانات المسح الإحصائي التي تقوم به سبع مؤسسات مستقلة حول تصورات الفساد في دولة ما استنادا إلى آراء رجال الأعمال الأكاديميين والمحليين من تلك الدول، ولا يتضمن تصنيف الدول حسب مؤشر إدراك الفساد أي دولة دون أن يتم فيها إجراء المسح الإحصائي لمدة ثلاث سنوات على الأقل¹، يعتمد هذا المؤشر على دراسات عديدة، و يعرف هذا المؤشر بدقته.

ثانياً: مؤشر الميل لدفع الرشوة

يستند هذا المؤشر على دراسة خاصة بخمسة عشر دولة من الدول التي ترتفع فيها معدلات التجارة والاستثمار مع الشركات متعددة الجنسيات، وهي الدول التي تمثل أسواق أكثر ارتباط بالتجارة الدولية، يهتم هذا المؤشر بقياس مدى ميل شركات الدول التصديرية الكبرى في العالم لدفع الرشوة إلى المسؤولين في القطاع العام، ويشمل المؤشر أيضا مدى ميل الشركات المحلية لاستخدام الرشوة، وتعتمد المنظمة في هذا الخصوص على نتائج جمعية جالوب الدولية كلما اقترب هذا المؤشر من الصفر دل على زيادة ميل الشركات إلى الرشوة².

المطلب الثاني: صندوق النقد الدولي

1 - تعريف صندوق النقد الدولي:

إن صندوق النقد الدولي مؤسسة دولية يتمتع بشخصية اعتبارية ذات حصانة خاصة يرمي إلى دعم استقرار أسعار الصندوق والمحافظة على التعابير المنظمة له وإقامة نظام للمدفوعات متعددة الأطراف لتصحيح الاختلال فيه وتطوير التعاون الدولي في المجالات النقدية

¹ - المنظمة العربية للتنمية الإدارية، " النزاهة والشفافية والإدارة العربية "، مرجع سبق ذكره، ص 712.

² - نفس المرجع، ص 715.

والمالية¹، وهو منظمة دولية معنية بمكافحة الفساد والترويج للحكم الصالح، ولا توجد أي منظمة عالمية تتمتع بنفس قدرة صندوق النقد الدولي على التدخل في تشكيل السياسات الداخلية للدول الأعضاء وفي الرقابة عليها، وذلك في مجال تخصصه والمتعلقة بالنواحي الاقتصادية والمالية، فحين تقرر الدول الانضمام إلى عضوية الصندوق فإنها تعترف بهذا الأخير صراحة بكامل صلاحياته الرقابية التي ينص عليها نظامه التأسيسي لتمكينه من الإشراف على السياسات الاقتصادية والمالية والرقابة عليها ومتابعتها داخل الدول الأعضاء وعلى الصعيد العالمي ككل².

2 - أهداف ومهام صندوق النقد الدولي:

يمكن تحديد الأهداف التي تنص على إنشاء الصندوق فيما يلي³:

- ✓ تشجيع وتنمية التعاون الدولي في المجالات النقدية والمالية، بواسطة هيئة دائمة تهيئ سبل التشاور والتآزر بغية الوصول إلى حلول للمشاكل المتعلقة بالجانب المالي والنقدي للدول؛
- ✓ نشر التوسع والنمو المتوازن في التجارة الخارجية، وبالتالي الإسهام في تحقيق مستويات مرتفعة من العمالة والدخل الحقيقي والمحافظة عليها من خلال تطوير الموارد الإنتاجية لدى الدول الأعضاء وتأمين حرية تبادل العملات بين الدول؛
- ✓ تشجيع استقرار أسعار الصرف والمحافظة على ترتيبات صرف منظمة بين الدول الأعضاء وتجنب التخفيف التنافسي في قيم العملات وبالتالي الاحتفاظ بقاعدة الذهب*؛
- ✓ المساعدة على إقامة نظام مدفوعات متعددة الأطراف فيما يتعلق بالمعاملات الجارية بين الدول الأعضاء مع إلغاء القيود المفروضة على عمليات الصرف المعرّقة لنمو التجارة العالمية؛

¹ - أ.د. مدني بن شهرة، " سياسة الإصلاح الاقتصادي في الجزائر والمؤسسات المالية الدولية "، دار هومة، الجزائر، 2008، ص 50.

² - الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، " بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها، مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية "، مرجع سبق ذكره، ص 553.

³ - أ.د. مدني بن شهرة، " سياسة الإصلاح الاقتصادي في الجزائر والمؤسسات المالية الدولية "، مرجع سبق ذكره، ص 50-51.

* قاعدة الذهب: تحديد قيمة العملة على أساس الذهب أو على أساس الدولار الأمريكي.

✓ توفير الثقة لدى البلدان الأعضاء عن طريق وضع الموارد العامة للصندوق تحت تصرفهم بشكل مؤقت ضمن إطار شروط حماية متعددة لتصحيح موازين مدفوعا تم في حالات وجود عجز مؤقت دون اللجوء إلى إجراءات مضرة بالرخاء والنمو الاقتصاد الوطني والدولي. مما تقدم نخلص إلى أن أهداف الصندوق تتجسد في امتصاص الأزمات النقدية على الصعيد الدولي والحفاظ على النظامين النقدي والمالي الدوليين وصيانة النظام العالمي الحالي وترسيخ مبادئه.

3 - تجربة صندوق النقد الدولي مع الشفافية:

أقرت اللجنة المؤقتة لمجلس محافظي صندوق النقد الدولي في اجتماعها الخمسين الذي عقد في واشنطن في 16 أبريل 1998 ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة " إعلان مبادئ "، وقد قامت اللجنة بذلك استجابة للإجماع الواضح في الآراء على أن حسن ممارسة السلطات يحتل أهمية حيوية فيتحقق استقرار الاقتصاد الكلي و الوصول إلى نمو يتسم بنوعية عالية المستوى، و أن شفافية المالية العامة هي عنصر أساسي من عناصر حسن ممارسة السلطات و تقتضي شفافية المالية العامة إخضاع المسؤولين عن تصميم سياسات المالية العامة و تنفيذها لمزيد من المسائلة، و من المفترض أن ما يتبع ذلك من سياسات أكثر قوة و مصداقية على صعيد المالية العامة سوف يحظى بتأييد الجمهور، و أن يؤدي إلى تحسين فرص الوصول إلى أسواق المال المحلية و الدولية و إلى الحد من تواتر الأزمات و شدتها¹. و لزيادة التركيز على ضمان تقديم أفضل المعلومات الاقتصادية و المالية المتاحة للصندوق و الأسواق، يتعين إعطاء المزيد من الاهتمام إلى نوعية البيانات في مجال شفافية المالية العامة، و بناء على ذلك أضيف إلى الميثاق قسم جديد يتضمن الممارسات السليمة المتعلقة تحديدا بنوعية بيانات المالية العامة، ثم نشرت النسخة الحالية بحيث تعكس التعديلات التي أدخلت على الميثاق، و لا يزال التعريف الأصلي

¹ - المنظمة العربية للتنمية الإدارية أعمال المؤتمرات، " آليات مكافحة الفساد و الرشوة في الأجهزة الحكومية العربية "، القاهرة - مصر، 2010، ص 151.

لشفافية المالية العامة الذي يؤكد على إطلاع الجمهور على هيكل القطاع الحكومي و وظائفه و النوايا التي تستند إليها سياسات المالية العامة، و حسابات القطاع العام و التوقعات الخاصة هو الأساس الذي يركز عليه الميثاق¹، و يقوم الدليل على مبادئ الشفافية الأربعة التالية:

✓ وضوح الأدوار والمسؤوليات داخل الحكومة، و العلاقة بين القطاع الحكومي و باقي قطاعات الاقتصاد؛

✓ إتاحة المعلومات للجمهور عامة في أوقات يتم تحديدها بوضوح و علانية إعداد الميزانية العامة و تنفيذها و الإبلاغ بنتائجها كما يشمل نوعية المعلومات؛

✓ ضمانات السلامة و صحة المعلومات التي تتاح للجمهور؛

✓ التدقيق المستقل لمعلومات المالية العامة.

وبالرجوع إلى الدراسات التي قام بها الصندوق يمكن استخلاص القواعد التالية اللازمة لتحقيق الشفافية²:

أولاً: تحضير وتنفيذ شفاف للنفقات العمومية

يشير صندوق النقد الدولي إلى أن تحضير الميزانية يجب أن يندرج في إطار فرضيات ومعطيات اقتصادية واضحة ومعلن عنها، وتحديد واضح لأهداف السياسة الميزانية إذ أن أنظمة إعلام الميزانية الحالية قائمة أساساً على منطق التكلفة في حين تبقى صامته اتجاه النتائج الأمر الذي يؤثر سلباً على نوعية القرارات العمومية لأنه لا يوجد أي معلومات حقيقية دقيقة حول فائدة الاعتمادات، كما يجب على أنظمة الميزانية للدولة أن تحتوي على معلومات كاملة حول

¹ - المنظمة العربية للتنمية الإدارية أعمال مؤتمرات، " آليات مكافحة الفساد و الرشوة في الأجهزة الحكومية العربية "، مرجع سبق ذكره، ص 152.

² - مذكرة الحلقة الدراسية، " حسابات التخصيص الخاص "، من إعداد طلبة السنة الرابعة فرع اقتصاد و مالية، مرجع سبق ذكره، ص 71 - 73.

الأهداف المراد تحقيقها، ويجب أن يتم التنفيذ وفقا لقواعد وإجراءات محددة مسبقا مع العمل على تنظيم الصفقات العمومية وضمان نزاهتها.

ثانيا: وضوح قواعد توزيع الاختصاص

وهذا فيما يتعلق بالعلاقة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص وتوزيع الاختصاص داخل القطاع العمومي نفسه، وتدخّل السلطة العمومية في الاقتصاد عن طريق التشريع والمؤسسات العمومية يجب أن يكون قائم على قواعد واضحة وإجراءات لا تمييز فيها.

ويتم توزيع مسؤوليات الميزانية بين الكيانات العمومية* وبصورة واضحة خاصة توزيع الصلاحيات النفقات والإيرادات فيما بينها، كما ينبغي وضع تعريف دقيق لدور المؤسسات العمومية المختلفة كالبرلمان والحكومة وتحديد العلاقات القائمة بينها في خصوص المسائل المالية ويؤكد صندوق النقد الدولي على أهمية البرلمان في المجال المالي.

ويشير صندوق النقد الدولي إلى ضرورة الحد والتقليل من النفقات العمومية الخارجة عن الميزانية العامة للدولة**، وذلك لإعادة الاعتبار إلى مبدأ الوحدة.

ثالثا: تحليل بيانات الميزانية على المدى المتوسطي والطويل

إن مبدأ السنوية المعمول به في المالية العمومية التقليدية لا يسمح بتقييم فعالية السياسات العمومية ومدى تحقيق الأهداف الأمر الذي يتطلب إجراء دراسات و تحضير الميزانية على المدى الطويل.

رابعا: وجود الرقابة الخارجية

يلزم صندوق النقد الدولي الدول بوضع قواعد وأسس تسمح بإيجاد مؤسسات للرقابة الخارجية مستقلة عن السلطة التقليدية ويقوم تعيينها من طرف البرلمان، تضطلع تلك المؤسسات برقابة أموال الحسابات العمومية كما تقوم بتقييم الإجراءات الداخلية للرقابة والتسيير.

* - الكيانات العمومية هي الدولة، الجماعات العمومية، الضمان الاجتماعي.

** - نفقات عمومية خارجة عن الميزانية يقصد بها حسابات التخصيص الخاص، الميزانيات الملحقّة، ومساهمات الأفراد، وشبه الجباية.

المطلب الثالث: البنك الدولي

1 - تعريف البنك الدولي:

إنشاء البنك الدولي جاء متزامنا مع إنشاء صندوق النقد الدولي، كإدارة مسؤولة عن نظام دولي مانح للقروض طويلة الأجل ولتشجيع حركة الاستثمارات الدولية للدول الأعضاء، والتي تساعد في عمليات التعمير والبناء لاقتصادياتها التي دمرتها الحرب وتحفيز وتشجيع الإمكانات والموارد الإنتاجية في الدول النامية باتخاذ سياسات الإصلاح الهيكلي وبدء البنك الدولي أعماله في سنة 1946¹.

2 - أهداف البنك الدولي:

يمكن تلخيص أهداف البنك الدولي فيما يلي²:

- ✓ إعادة بناء اقتصاديات الدول الأعضاء، وذلك بتوفير رؤوس الأموال للاستثمارات الإنتاجية سواء في صورة قروض أو استثمارات أجنبية بغرض زيادة مستويات التنمية الاقتصادية ورفع معدلات النمو الاقتصادي؛
- ✓ التشجيع على الاستثمار الدولي لتحقيق النمو وفقا للشروط التجارية في أقاليم الدول الأعضاء وتقديم المساعدة للتحويل من اقتصاديات الحرب إلى اقتصاديات السلام، والعمل على ربط دول العالم الثالث باقتصاد السوق؛
- ✓ تشجيع الاستثمارات الدولية لتنمية الموارد الإنتاجية للدول الأعضاء بهدف الوصول إلى مرحلة النمو المتوازنة للتجارة الدولية في الأجل الطويل والمحافظة على توازن المدفوعات؛
- ✓ إجراء عملية تصنيف المشروعات الاقتصادية الأكثر نفعا من أجل إعطائها الأولوية في الانتفاع من القروض والتسهيلات الاستثمارية؛

¹ - أ. د. مدني بن شهرة، " سياسة الإصلاح الاقتصادي في الجزائر و المؤسسات المالية الدولية "، مرجع سبق ذكره، ص 66.

² - نفس المرجع، ص 67.

✓ تشجيع الاستثمارات الأجنبية الخاصة عن طريق المساهمة في القروض أو ضمان الاستثمارات الأخرى يجرها القطاع الخاص وذلك بتقديم التمويل بشروط معقولة لأغراض إنتاجية.

3 - تجربة البنك الدولي مع الشفافية:

في السنوات الأخيرة اتسع نطاق شفافية البنك الدولي، إذ أصبحت بياناته ووثائقه التحليلية متاحة على مواقع الانترنت، وهناك العديد من آليات المساءلة، والتي تهيأ الفرص للآخرين لمساءلة البنك الدولي، وهناك إدارة خاصة تقوم بعمليات التقييم من حيث التأثير التنموي، والأداء لجميع عمليات البنك الإقراضية، فضلا عن سياسات البنك وعمليات، وفي سياق المكاشفة المتعلقة بسياسة البنك أصبح البنك منفتحا أمام الاستعراض السنوي لنتائج التقييم وإدارة تقييم العمليات، كذلك أنشأ المجلس التنفيذي هيئة للتفتيش لها صلاحيات في إجراء تقييم مبدئي لوقائع أية شكوى تقدمها أية جماعة، وهذا يمثل تحولا نحو المسائلة أمام جماعات غير حكومية¹.

¹ - د. أحمد فتحي أبو كريمة، " الشفافية والقيادة في الإدارة "، مرجع سبق ذكره، ص 163.

خلاصة الفصل الثاني

نستخلص مما سبق أن شفافية الميزانية تشير إلى سهولة إطلاع العامة على المعلومات الدقيقة و الشاملة و المفيدة عن الأنشطة المالية للحكومة و في الوقت المناسب، و لضمان مشاركة المواطنين في مناقشات الميزانية يتوجب احترام و مراعاة المعايير التالية: وضوح الأدوار و المسؤوليات داخل الحكومة، ضرورة عرض البيانات الخاصة بأنشطة المالية العامة، و ضرورة إعداد الميزانية و تنفيذها و رفع التقارير بأسلوب واضح و لا بد من خضوع البيانات المالية لجهات مستقلة من أجل تأكيد سلامتها. و على الحكومة أن تقوم بنشر التقارير الأساسية الخاصة بالميزانية حيث يجب أن تقوم بتفعيل الميزانية قبل بداية السنة المالية من خلال جعل الميزانية قيد التنفيذ متاحة للعموم، و يجب أن تنشر الحكومة أيضا ملخص مبسط للميزانية الموافق عليها لتكون الميزانية مفهومة للجمهور بشكل واسع، و هناك وثائق ينبغي أن تنشرها الحكومة خلال تنفيذ الميزانية و هي تقارير خلال السنة " شهرية أو فصلية "، مراجعة نصف السنة، تقرير نهاية السنة، كما ينبغي أن تقوم هيئة مستقلة عن الهيئة التنفيذية القيام بإصدار تقرير تدقيق الحسابات السنوي.

نظرا للأهمية البالغة للشفافية في إرساء مبادئ و قواعد الإدارة الرشيدة نجد أن مؤسسات مالية دولية كثيرة تركز على تفعيل مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات المالية و مناقشتها و نشر المعلومات و البيانات المالية، و خاصة المناقشات التي تدور حول الإنفاق العام لضمان الإدارة الرشيدة، من هذه الأمثلة ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية الصادر عن FMI و الذي يتناول موضوعات المالية العامة بشيء من التفصيل، كما نجد أن OECD قامت بإصدار مطبوعة عن أفضل الممارسات في مجال شفافية الميزانية و الذي يحدد التقارير الأساسية الخاصة بالميزانية و التي يجب على الحكومة أن تقوم بنشرها و ما يجب أن يتضمن في هذه التقارير، كما نجد أن منظمة الشفافية الدولية تقوم سنويا بإصدار مؤشرات تقوم بقياس الفساد في قطاع معين داخل البلاد.

الفصل الثالث :

واقع تسيير المالية العامة في الجزائر

المبحث الأول: دورة الميزانية العامة في الجزائر

المبحث الثاني: تقارير المنظمات الدولية حول

شفافية المالية العامة في الجزائر

المبحث الثالث: جهود الجزائر لتعزيز الشفافية

تمهيد الفصل الثالث

إن الميزانية العامة للدولة ماهي إلا الخطة المالية التي يتم على أساسها اتخاذ القرارات الخاصة بالنفقات العامة للدولة و إيراداتها العامة خلال فترة لاحقة، أي أنها تمثل برنامجا ماليا يتضمن السياسات المالية و الأهداف التي تسعى الدولة لتحقيقها، و تخضع الميزانية العامة للدولة لأنواع مختلفة من الرقابة قصد التحقق من التزام الهيئات العامة و أجهزة السلطة التنفيذية بأحكام و قواعد القانون المتعلق بالميزانية حفاظا على الأموال العامة و حسن استعمالها منعا للتبذير و التبديد و الاختلاس.

و لإثارة النقاش حول شفافية الميزانية، و المشاركة العامة في مناقشات الميزانية، و درجة صدقية و موثوقية مؤسسات الميزانية، و تطوير مشاركة المجتمع المدني في عملية الميزانية، و جعل أنظمة الميزانية أكثر شفافية و مصداقية، نجد عدة مؤسسات تعمل على قياس مدى شفافية الميزانية في البلاد و قياس درجة نزاهة الحكم فيه.

لذا تسعى الحكومة الجزائرية إلى وضع تشريعات و قواعد و قوانين متصلة بالرقابة و المحاسبة و المسائلة، و مكافحة الفساد. من هنا تبادر إلى أذهاننا السؤال التالي:

ما مدى التزام الجزائر بمعايير الشفافية الدولية و ما هو واقع تسيير المالية العمومية فيها ؟

و لمحاولة الإجابة على هذا التساؤل قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى المباحث التالية:

المبحث الأول: دورة الميزانية في الجزائر؛

المبحث الثاني: تقارير المنظمات الدولية حول مدى شفافية المالية العامة في الجزائر؛

المبحث الثالث: الجهود المبذولة لتعزيز الشفافية.

المبحث الأول:دورة الميزانية العامة في الجزائر

تمثل الميزانية الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة للدولة إذ أنها تشمل بنود الإنفاق و كيفية توزيع موارد الدولة على مختلف الخدمات التي تقدمها لمواطنيها، و من ثم تعتبر الميزانية العامة للدولة قلب المالية العامة و جوهرها، وتمر الميزانية بمراحل متداخلة و متعاقبة متبعة في جميع الأنظمة المالية للدول، و نظرا لارتباط الميزانية بمجموعة من المتغيرات الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية فإنها تتعرض لمجموعة من المشاكل التي تنعكس سلبا على الميزانية و تضعف فعاليتها، و هذا ما سنتطرق إليه من خلال عرض دورة الميزانية في الجزائر بالتطرق إلى مختلف مراحل إعداد الميزانية و أهم المشاكل التي تعاني.

المطلب الأول: وضع و إعلان و مناقشة ميزانية الدولة**1 - إعداد الميزانية:**

الاتجاه السائد في مختلف الأنظمة أن إعداد الميزانية و التحضير الأولي لها يتم بمعرفة السلطة التنفيذية، نظرا لما تتمتع بها من إمكانيات و وسائل تسمح لها بذلك، و في الجزائر مسؤولية إعداد و تحضير الميزانية العامة للدولة هي من اختصاص السلطة التنفيذية، كون هذه السلطة هي التي تحدد السياسة الاقتصادية للدولة، حيث يقوم كل قطاع حكومي بإعداد تقديراته لما يلزمه من نفقات و ما يتوقع أن يحصل عليه من إيرادات خلال السنة المالية المطلوب إعداد ميزانيتها و تتولى وزارة المالية فحص تقديرات القطاعات الحكومية المختلفة و تنقيحها أو

تعديلها ثم تنسيقها في مشروع واحد متكامل لميزانية الدولة¹ يسمى مشروع قانون المالية^(*) يحتوي على قسمين منفصلين يتعلق الأول بالاقترحات المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية و يقترح الثاني المبلغ الإجمالي للإ اعتمادات، إضافة إلى التمييز بين الأحكام التشريعية الدائمة و الأحكام التي لها طابع و قتي على أن يكتسب كل حكم مقترح لم تحدد فترة تطبيقه طابعا دائما.

2 - مناقشة مشروع قانون المالية:

بعد إيداع الحكومة لمشروع قانون المالية مرفقا بجميع الوثائق المرتبطة به إلى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني يقوم هذا الأخير طبقا للقوانين و الأنظمة الحالية للمجلس، بإحالة إلى لجنة المالية و الميزانية^(**) التي تستهل عملها بعقد اجتماعات تمهيدية تضبط من خلالها رزنامة أشغالها و منهجية عملها، و بعدها تعقد اللجنة اجتماعا تخصصه إلى الاستماع إلى السيد وزير المالية الذي يقوم بتقديم شرح مفصل لمضمون قانون المالية، ثم تقوم اللجنة بدراسة أحكام المشروع يليها مناقشة الميزانيات القطاعية المقترحة في مشروع القانون، و بعدها تقوم بإعداد تقرير تمهيدي يتضمن تحليل لمشروع القانون و انشغالات أعضاء اللجنة و تعديلاتهم ليتم عرض كل ما اقترحه اللجنة من تعديلات على السيد وزير المالية.

3 - مرحلة إقرار الميزانية:

يعرض المشروع التمهيدي للميزانية على مجلس الحكومة ثم يرفع إلى مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية، و بعد الموافقة على مشروع قانون الميزانية يحال هذا المشروع على البرلمان ليتم التصويت عليه في مدة أقصاها 75 يوما ابتداء من تاريخ إيداعه²، ثم يرسل بعد ذلك إلى مجلس الأمة للمصادقة عليه خلال أجل 20 يوم، في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد

¹ - أ. عدنان محسن ظاهر، " الموازنات العامة في الدول العربية "، دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص 46.

^(*) - قانون المالية هو الوثيقة الرسمية التشريعية لإيجاز الميزانية و بالتالي لا يمكن اعتماد و تنفيذ الميزانية إلا من خلال قوانين المالية.

^(**) - لجنة المالية و الميزانية بالمجلس الشعبي الوطني هي اللجنة المختصة لها صلاحية دراسة و مناقشة قانون المالية السنوي و إدخال التعديلات التي تراها مناسبة و هذا قبل عرض المشروع على لنواب للمناقشة و إقرار.

² - المادة 120 من دستور 1996.

سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر، كما يشير القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية في حالة عدم تمكن البرلمان لاعتبارات معينة من المصادقة على قانون الميزانية قبل بداية السنة حينما نص في مادته 69 إلى مايلي: "في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعنية".

1- يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية:
أ) بالنسبة إلى الإيرادات طبقا للشروط و النسب و كفاءات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.

ب) بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة و ذلك شهريا و لمدة ثلاثة أشهر.

ت) بالنسبة إلى اعتمادات الاستثمار و في حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع و لكل مسير كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.
2- يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقمة و الأحكام ذات الطابع التشريعي و المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقا للأحكام التشريعية و التنظيمية التي تسيرها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية".

و بهذا تنتهي مرحلة اعتماد مشروع ميزانية الدولة ليصدر هذا النص ضمن إطار قانون المالية في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بعد أن يوقع عليه رئيس الجمهورية¹.
و بعد صدور قانون المالية السنوي يشرع فورا في توزيع نفقات التسيير و النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي و ذلك عن طريق التنظيم وفقا للتوزيع المحدد في قانون المالية حسب كل دائرة وزارية.

¹ - أ.د محمد الصغير بعلي، أ.د يسري أبو العلا، " المالية العامة " مرجع سبق ذكره، ص 104-105.

المطلب الثاني: الرقابة على المالية العامة في الجزائر

لدراسة الرقابة على تنفيذ العمليات المالية للهيئات العمومية، يمكن الرجوع إلى أحد التصنيفات العديدة لمختلف أنواع الرقابة حسب الزاوية المنظور منها، من حيث الموضوع يمكن تقسمها إلى رقابة على المعاملات أو رقابة على الأشخاص المسؤولين عن هذه المعاملات، ومن حيث تاريخ إجراء الرقابة يمكن تقسيمها إلى رقابة مسبقة تتقدم على مباشرة التنفيذ و رقابة أثناء فترة التنفيذ و رقابة بعدية، و من حيث السلطة التي تمارس الرقابة يمكن تقسيمها إلى رقابة إدارية، و رقابة قضائية، و رقابة سياسية أو برلمانية¹. في بحثنا تطرقنا إلى التصنيف المتمثل في: الرقابة الإدارية، و الرقابة القضائية، و الرقابة السياسية.

1 - الرقابة الإدارية:

المقصود بالرقابة الإدارية هو مختلف أنواع الرقابة التي تمارس من قبل إدارات الهيئات العمومية نفسها، أو من قبل إدارات أخرى لاسيما تلك التابعة لوزارة المالية و بواسطة موظفين متخصصين، أو موظفين آخرين تكون من بين صلاحياتهم ممارسة بعض أعمال الرقابة على تنفيذ العمليات المالية، و تطبق على النفقات باعتبارها معرضة أكثر من الإيرادات للمخالفات و الانحرافات من طرف الأعوان المكلفين بتنفيذها².

و يمكن حصر أهم أنواعها في الرقابة المالية القبلية، و رقابة المفتشية العامة للمالية.

1 - 1 الرقابة المالية القبلية:

و تسمى أيضا مراقبة الالتزام بالنفقات و نجد فيها الرقابة على النفقات الملتزم بها، مراقبة المحاسب العمومي على الأمر بالصرف، و المراقبة المطبقة من طرف بعض الهيئات المتخصصة.

¹ - عبد اللطيف قطيش، " الموازنة العامة للدولة، دراسة مقارنة "، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2005، ص 348.

² - محمد مسعي، " المحاسبة العمومية "، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، طبعة ثانية منقحة 2003، ص 134.

أولاً: مراقبة النفقات المتترم بها

هذا النوع من الرقابة يمنع ارتكاب المخالفات المالية لذلك يطلق عليها اسم الرقابة الوقائية، و يتكفل بها المراقب المالي بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين يعينهم جميعاً وزير المالية. تطبق هذه الرقابة على ميزانية المؤسسات و الإدارات التابعة للدولة و الميزانيات الملحقمة و على الحسابات الخاصة للخرزينة و ميزانيات الولايات و ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري¹.

ثانياً: مراقبة المحاسب العمومي على الأمر بالصرف

يعتبر هذا النوع من الرقابة خلاصة تطبيق مبدأ الفصل بين طبيعة مهمة الأمر بالصرف و المحاسب العمومي، هنا يقوم المحاسب العمومي بمراجعة تطابق عمل الأمر بالصرف مع القوانين و التنظيمات المعمول بها و ذلك قبل صرف أي نفقة أو تحصيل أي إيراد، و ذلك وفقاً للشروط المنصوص عليها في المواد 35-36 من القانون رقم 90-21 الصادر بـ 15/08/1990 المتعلق بقوانين المالية، حيث تنص المادة 35 على مايلي: " يتعين على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين و الأنظمة بتحصيل الإيرادات و فضلاً عن ذلك، يجب على الصعيد المادي مراقبة صحة إلغاءات سندات الإيرادات و التسويات، و كذا عناصر الخصم التي تتوفر عليها ". كما تنص المادة 36 على مايلي: " يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة أن يتحقق مما يلي:

- ✓ مطابقة العملية مع القوانين و الأنظمة المعمول بها؛
- ✓ صفة الأمر بالصرف أو المفوض له؛
- ✓ شرعية عملية تصفية النفقات؛
- ✓ توفر الاعتمادات؛

¹ - المواد 05-06-07 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14/11/1992 و المتعلق بالرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات.

✓ أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة؛

✓ الطابع الابرائي للدفع؛

✓ تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين و الأنظمة المعمول بها؛

✓ الصحة القانونية للمكسب الابرائي ".

إذا استوفى الالتزام الشروط المنصوص عليها في القانون يقوم المحاسب بدفع النفقات أو التكفل بسندات الإيرادات، أما إذا اكتشف المحاسب العمومي خطأ يمس شرعية النفقة العمومية فعليه أن يوقف عملية دفع النفقة و يعلم الأمر بالصرف عن طريق مذكرة كتابية محددا فيها أسباب الرفض مرتكزا بذلك على القوانين و التنظيمات ليقوم الأمر بالصرف بالتسوية المشار إليها في المذكرة. كما يمكن للأمر بالصرف في حالة الرفض النهائي للنفقة أن يستعمل إجراء آخر و لكن تحت مسؤوليته بتنفيذ النفقة و هو ما يسمى بالتسخير¹، و يجب أن يتضمن الأمر بالتسخير زيادة على الأسباب المبررة لذلك عبارة: " يطلب من المحاسب أن يدفع في كل عملية إنفاق مرفوض دفعها"²، و في حالة امتثال المحاسب العمومي للتسخير تبرأ ذمته من المسؤولية الشخصية و المالية و عليه أن يرسل حينئذ تقرير إلى الوزير المكلف بالمالية خلال 15 يوم مع ذكر الأسباب الداعية للرفض³.

ثالثا: الرقابة من طرف الهيئات المتخصصة

من بين الهيئات المتخصصة في الرقابة على الأموال العمومية نجد:

✓ **لجنة الصفقات العمومية:** تراقب مشاريع الصفقات العمومية المثبتة من طرف الأمرين

بالصرف، كفاءات اللجان متنوعة حسب عتبة الصفقة العمومية و الإدارة التي تتبناها.

✓ **مفتش الوظيف العمومي:** تمارس رقابة قبلية على كل العقود المتعلقة بتسيير الوسائل

البشرية و كذا قرارات التعيين و الحركات و نهاية أو توقيف العلاقة المهنية.

¹ - المادة 01 من الرسوم التنفيذي رقم 91 - 314 المؤرخ في 07/09/1991 و المتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين.

² - المادة 02 من نفس المرسوم.

³ - المادة 48 من القانون رقم 90 - 21 المؤرخ في 17/07/1990 و المتعلق بالحاسبة العمومية.

1 - 2 رقابة المفتشية العامة للمالية:

تمارس المفتشية العامة للمالية الرقابة على التسيير المالي و المحاسبي في مصالح الدولة و الجماعات العمومية اللامركزية، كما أنها تقوم على أساس معلومات متوفرة و تكون هذه المراقبة عن طريق فرق التفتيش و ذلك على أساس الوثائق من حسابات و مستندات الإثبات أو في عين المكان كما تجرى المعاينات و التحقيقات بصورة فجائية أما المهام المتعلقة بالدراسات أو الخبرات المحتملة تكون موضوع تبليغ مسبق¹، و تتمحور هذه الرقابة حول شروط تطبيق التشريع المالي و المحاسبي أو الأحكام التشريعية و التنظيمية التي يكون لها أثر مالي في الهيئات و المصالح المعنية، و صحة المحاسبة و سلامتها و انتظامها و شروط تسيير و استعمال الاعتمادات و الوسائل، و سير الرقابة الداخلية لتلك المصالح.²

بعد انتهاء عملية الرقابة يقدم المفتشون تقرير كتابي يشمل كافة ملاحظاتهم و تقييماتهم حول فعالية و كفاية تسيير المصلحة أو الهيئة المراقبة أو الخاضعة للتقويم الاقتصادي و المالي و كذا اقتراح التدابير التي من شأنها تحسين ذلك التسيير و نتائجه. يقدم التقرير إلى السيد وزير المالية الذي يقرر ما يجب أن يتخذ من إجراءات و تدابير شأن تقارير المفتشية.

2 - الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة:

توجد ضمن البناء المؤسساتي لمعظم الدول المعاصرة جهاز أعلى للرقابة المالية، و بغض النظر عن اختلاف تسميته و تنظيمه و صلاحياته من بلد إلى آخر، فإن ما يميز مجلس المحاسبة عن غيره من هيئات في الدولة هو تمتعه بالاستقلال و تزويده بالسلطات و الصلاحيات الواسعة للقيام برقابة بعدية فعالة على تسيير الأموال العمومية. و في الجزائر يتمثل هذا الجهاز في مجلس المحاسبة، يكلف بمراقبة مالية الدولة و الجماعات المحلية، الهيئات العمومية و المؤسسات الاقتصادية بكل أنواعها، و تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة إلى تشجيع الاستعمال

¹ - المادة 05 من المرسوم 80 - 05 المؤرخ في 1980/03/01 و المتعلق بإنشاء المفتشية العامة للمالية.

² - محمد مسعي " المحاسبة العمومية "، مرجع سبق ذكره، ص 144.

الفعال و العقلاني للأموال العمومية، ولا تباشر هذه الرقابة إلا بعد التنفيذ النهائي لعمليات صرف النفقات العمومية و تحصيل الإيرادات العمومية، كما تمتد الرقابة لتشمل أعمال عشرة سنوات سابقة من حيث المدة¹، و عموما تنقسم هذه الرقابة إلى: مراجعة الحسابات، رقابة الانضباط الميزاني و المالي، و رقابة نوعية التسيير.

2 - 1 مراجعة الحسابات:

تتمثل هذه الرقابة في إلزام المحاسبين العموميين المعنيين بتقديم حسابات تسييرهم إلى المجلس بعد نهاية كل سنة مالية، و التي تلخص مجمل العمليات المنفذة من قبلهم مباشرة أو من قبل المحاسبين الوكلاء التابعين لهم، يلي ذلك تدقيق تلك الحسابات حيث يتم التحقيق أولا من أنها تتضمن كل العمليات المنفذة خلال السنة المالية المعنية أي التقييد الصحيح لهذه العمليات و أرصدها، ثم يتم فحص تلك العمليات بالرجوع إلى سندات الإثبات و مختلف الوثائق المتعلقة بها و ذلك للتأكد من شرعيتها و صحتها المالية من الناحيتين القانونية و الميزانية. هنا يحق لمجلس المحاسبة الاطلاع على الوثائق التي تسهل رقابة العمليات المالية و المحاسبية، و له سلطة الاستماع إلى أي عون في الجماعات و الهيئات الخاضعة لرقابته².

2 - 2 رقابة الانضباط الميزاني و المالي:

تعني مراقبة المجلس لتسيير مصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و المؤسسات و المرافق العمومية أو لشروط استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة و الجماعات الإقليمية، أو أي هيئة عمومية أخرى، و التأكد من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية و يختص المجلس وفق الشروط المحددة بهذا الأمر بتحميل مسؤولية³.

¹ - المادة 90 من الأمر رقم 95 - 20 الصادر ب 1995/07/17 المعدل للقوانين المتعلقة بمجلس المحاسبة.

² - محمد مسعي، " المحاسبة العمومية "، مرجع سبق ذكره، ص 151 - 152.

³ - المادة 87 من القانون رقم 20/95.

2 - 3 رقابة نوعية التسيير:

و تسمى كذلك رقابة الأداء و تشمل مايلي:

✓ تقييم قواعد تنظيم وعمل الهيئات الخاضعة لرقابة المجلس و التأكد من وجود آليات و إجراءات رقابية داخلية موثوقة¹.

✓ شروط منح الإعانات و المساعدات المالية من طرف الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق و الهيئات الخاضعة لرقابته و التأكد من مدى مطابقتها استعمالها مع الغايات التي منحت من أجلها².

✓ استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات التي تلجأ إلى التبرعات العمومية قصد التأكد من مطابقتها صرف تلك الموارد مع الأهداف المتوخاة من هذه التبرعات³.

✓ كما يشارك مجلس المحاسبة في تقييم فعالية الأعمال و المخططات و البرامج و التدابير التي قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته و التي بادرت بها السلطات العمومية على المستويين الاقتصادي و المالي بغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية⁴.

3 - الرقابة السياسية:

مفهوم الرقابة السياسية يشير إلى ممارسة البرلمان لسلطاته الرقابية العامة على الحكومة و التي من بينها حقه في الاطلاع على كل ما يتعلق بوضعية المالية العامة في الدولة كما أن صلاحيات المجالس الشعبية للجماعات المحلية في مراقبة تنفيذ ميزانيات هذه الأخيرة يمكن إدراجها أيضا ضمن الرقابة السياسية.

¹ - المادة 69 من القانون رقم 20/95.

² - المادة 70 من نفس القانون.

³ - المادة 71 من نفس القانون.

⁴ - المادة 72 من نفس القانون.

3 - 1 رقابة البرلمان:

تطبق الرقابة البرلمانية أثناء و بعد تنفيذ ميزانية الدولة، و تدرج الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية في مراقبة النشاط العام للحكومة من خلال الأسئلة المكتوبة و الشفوية، كما يمكن للبرلمان في أي وقت إنشاء لجان التحقيق و المراقبة في القضايا ذات المصلحة العامة بالزيادة إلى اللجنة المالية. بالإضافة إلى ذلك فإن الحكومة ملزمة أثناء عرض مشاريع قوانين المالية أو المكملة أو المعدلة بتقديم المعلومات و التوضيحات اللازمة إلى البرلمان عن حالة تنفيذ الميزانية المقرر تكميلها أو تعديلها¹.

أما الرقابة اللاحقة فإنها تتمثل من جهة في تقديم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرض عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها في إطار ميزانية السنة المالية المنقضية، و من جهة أخرى التصويت من قبل كل غرفة على القانون الذي يتضمن تسوية تلك الميزانية. القانون الذي يضبط نهائيا الميزانية العامة للدولة المنفذة هو قانون ضبط الميزانية الذي يشكل الوثيقة التي يتم بمقتضاها تنفيذ قانون المالية و عند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية²، ما يمكن قوله هو أن رقابة البرلمان على تنفيذ الميزانية تبقى فعاليتها مرهونة إلى حد بعيد بمدى فعالية أعضائه في ممارسة سلطاتهم النيابية و صلاحياتهم الرقابية على أعمال الحكومة.

3 - 2 رقابة المجالس الشعبية المحلية:

رقابة المجالس المحلية تكون بتطبيق رقابة دائمة على الولاية و رؤساء البلديات و ذلك في إطار القوانين و الأنظمة المتعلقة بالجماعات المحلية، و تتمثل أساسا في مناقشة الحسابات الإدارية المقدمة لها من طرف الأمرين بالصرف بعد اختتام كل سنة مالية، حيث تقوم بالتحقيق من توافق العمليات المنفذة في إطار الميزانية و نتائجها مع تلك المنفذة من قبل المحاسبين المعنيين و من مطابقتها لترخيصات الميزانية و إجراء التسويات اللازمة عند الاقتضاء، ثم تبث المجالس

¹ - المادة 161 من الدستور 1996.

² - المادة 05 من القانون 84-17.

الشعبية المحلية في مطابقة الحسابات الإدارية بمداولات التي من شأنها أن تتضمن الملاحظات التي يكون أعضاء تلك المجالس قد سجلوها على تنفيذ الميزانية، وترفق بنسخ الحسابات المودعة لدى مجلس المحاسبة¹.

المطلب الثالث: مشاكل المالية العامة في الجزائر

لقد قام المدير التنفيذي لصندوق النقد الدولي بزيارة إلى الجزائر في مارس 2005، و اعترف بالنتائج الإيجابية التي تم التوصل إليها، إلا أنه أشار في نفس الوقت إلى ضرورة العمل على تحقيق فعالية و شفافية النظام الميزاني الجزائري و إعادة الاعتبار لدور البرلمان و إعلام الجمهور². لم يعطي المدير التنفيذي هذه الملاحظة لو لم يرى نقائص سنقوم بالتطرق إليها فيما يلي:

1 - الوثائق المساندة للميزانية:

يشير ميثاق صندوق النقد الدولي المتعلق بإرساء مبدأ الشفافية في تسيير المالية العامة إلى ضرورة شمول الوثائق المساندة للميزانية كشوفاً مختلفة مثل كشوف الأموال خارج الميزانية و كشوف أموال الهيئات المستقلة، و أنشطة شبه المالية العامة، و مخاطر المالية العامة و وثائق مرجعية مثل الوثائق الخاصة بتوقعات المالية العامة و التوقعات الاقتصادية، لكن في الجزائر تطرح مسألة الوثائق المرفقة مشاكل جدية، و بالرغم من أن المشرع نص على إرفاق قانون المالية للسنة بالوثائق التالية³:

✓ تقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي و المالي و النتائج المحصل عليها و آفاق المستقبل.

✓ ملحقات تفسيرية تبين خاصة مايلي:

¹ - محمد مسعي، " الخاسية العمومية "، مرجع سبق ذكره، ص 159 - 160.

² - مذكرة الحلقة الدراسية، " حسابات التخصيص الخاص "، من إعداد طلبة السنة الرابعة فرع اقتصاد و مالية، مرجع سبق ذكره، ص 73.

³ - المادة 68 من القانون رقم 17/84.

- ❖ التقييمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب، لاسيما تلك المتعلقة بالإجراءات الجديدة، و بصفة عامة، تقديرات الحواصل الناتجة عن موارد أخرى؛
- ❖ توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل المرفوقة عند الاقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات؛
- ❖ توزيع النفقات ذات الطابع للمخطط السنوي حسب كل قطاع؛
- ❖ توزيع رخص تمويل الاستثمارات المخططة للمؤسسات العمومية حسب كل قطاع؛
- ❖ قائمة الحسابات الخاصة للخرينة تبين مبلغ الإيرادات و النفقات و المكشوفات المقررة لهذه الحسابات؛
- ❖ القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية.

هذه الوثائق صعبة الحصول خاصة فيما يتعلق بالملحقات التفسيرية، أما التقرير المالي و الاقتصادي فلا يتضمن الإطار الاقتصادي الذي تدرج فيه حسابات التخصيص الخاص التي يتم فتحها و ذلك على المدى الطويل كما تضمنته القواعد التي جاء بها صندوق النقد الدولي، بهذا الصدد نشير إلى أن الوثائق المالية في الجزائر غائبة تماما عن مجال الإعلام القانوني، و بالتالي فإن الصحافة تشكل الأداة الوحيدة للإطلاع على ميزانية الدولة و على العكس من ذلك فإنه يمكن القول بأن هذا النوع من الوثائق حتى و إن وجدت فعلا فإنها تبقى في متناول أعضاء البرلمان و الحكومة فقط، إذ أن الوثائق المتضمنة مجمعات الميزانية لا تكون محل نشر و ليست في متناول الجمهور، بل هي على العكس من ذلك تعد من أسرار الدولة التي لا يجب نشرها، الأمر الذي يعكس ثقافة عدم الثقة التي تميز بلدان العالم الثالث و من بينها الجزائر و التي كانت إلى زمن قريب سائدة في بلدان متقدمة كفرنسا، و هنا تجدر الإشارة إلى أن المؤسسات الدولية تعترف بسر الدولة في حالات محدودة جدا كالأمن و الدفاع¹. كما أنه لا تتوفر أية معلومات حول

¹ - Benoit Chevauchez, " **le Fonds Monétaire International et la transparence budgétaire ?** ", Revue Française De Finances Publiques, " **La taxe professionnelle: quel avenir ?** ", N 67, LGDJ, Septembre 1999, P 230.

الحسابات الخاصة بالخرينة ماعدا مبالغ الاعتمادات المخصصة من طرف الميزانية العامة لفائدة حسابات التخصيص. كما أن صلاحية البرلمان في مراقبة حسابات التخصيص الخاص تنقضي عند انتهائه من المصادقة على قانون المالية، حيث انه يمكن بعدها للحكومة تعديل الاعتمادات المصادق عليها كما يمكن لها شل الرقابة البرلمانية على تنفيذ قانون المالية و ذلك بمجرد امتناعها عن تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية.

2 - المناقشة المحدودة لقانون المالية من طرف البرلمان:

بالرغم من الأهمية البالغة التي يكتسبها قانون المالية إلا أن دور البرلمان فيه يبقى ضعيفا حتى بعد مرحلة الإعداد للأسباب التالية¹:

- ✓ دراسة قانون المالية تتم برعاية الحكومة؛
- ✓ البرلمان مقيد بفاصل زمني للمصادقة على مشروع قانون المالية أقصاه 75 يوما، حيث يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 47 يوما إبتداء من تاريخ إيداعه و يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل 20 يوم؛
- ✓ إصدار رئيس الجمهورية لمشروع قانون المالية بأمر له قوة قانون المالية في حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان في الأجل المحدد²؛
- ✓ تعتبر الأغلبية البرلمانية حاجزا يمنع معارضة مشروع قانون المالية، و بالتالي فمناقشة مشروع قانون المالية من طرف البرلمان تظهر خالية من كل أهمية و هي مناقشة من أجل المناقشة؛
- ✓ عدم كفاية النصوص القانونية المتعلقة بممارسة الوظيفة المالية.

3 - إمكانية تعديل المصادقة البرلمانية عن طريق التنظيم:

إن صلاحيات البرلمان في ما يخص توزيع الاعتمادات تنتهي بالمصادقة على سقف النفقات المرخص بها، و بتوزيعها حسب الوزارات بالنسبة لنفقات التسيير، و حسب القطاعات بالنسبة

¹ - عقيلة خرباشي، " العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان - بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996"، دار الخلدونية القبة القديمة الجزائر، دون ذكر سنة النشر، ص 161.

² - المادة 08/120 من دستور 1996.

لنفقات التجهيز، أما التوزيع المفصل داخل كل دائرة وزارية أو قطاع يتم عن طريق مراسيم تنفيذية، غير أن المشكل في هذا هو تمكن السلطة التنفيذية من تعديل هذا التوزيع المقرر في قانون المالية في أي وقت شاءت، و عملاً بمبدأ توازي الأشكال " ما تقرر بموجب قانون المالية لا يمكن تعديله أو تكميله إلا بموجب قانون تكميلي لقانون المالية " حسب ما نصت عليه المادة 04 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية، غير أن المشرع ناقض نفسه عندما رخص في نفس القانون للحكومة الخروج عن هذا المبدأ و مكنها من تعديل التوزيع المقرر في قانون المالية الأصلي باستخدام إجراء نقل الاعتمادات أو تحويلها، حيث يسمح قانون المالية التكميلي للحكومة بإجراء تغييرات على الاعتمادات المالية التي أقرها البرلمان في قانون المالية الرئيسي بهدف الاستجابة للتغيرات التي لا يتعرض لها مشروع قانون المالية¹، و لا تكاد تخلو سنة مالية من مشروع لقانون المالية التكميلي، وإن كان الهدف من هذه الإجراءات هو التخفيف من حدة المصادقة و إدخال نوع من المرونة في التسيير إلا أنه يشكل مساساً بمبدأ التخصيص في النفقات يترتب عنها تخفيض فعالية المصادقة البرلمانية على الميزانية. كما تضمن نفس القانون انتهاكات أخرى لسلطة البرلمان و رقابته على حسابات التخصيص الخاص، حيث جاء فيه أن الفوارق المسجلة عند نهاية السنة المالية بين الإيرادات و النفقات أي الرصيد، تكون محل نقل تلقائي إلى السنة المالية الموالية و ذلك لفائدة نفس الحساب، ما لم تنص قوانين المالية على خلاف ذلك²، حيث أن المبدأ في حسابات التخصيص هو إمكانية النقل من سنة إلى أخرى للرصيد المتبقي على عكس الميزانية العامة للدولة، و هو ما يعد مساساً بمبدأ السنوية و بالتالي يحد من مدى فعالية و أهمية المصادقة البرلمانية، خاصة إذا علمنا أن المبالغ الممكن نقلها غير محددة عن طريق القانون. كما أنه إذا كشف التنفيذ عن تحصيل إيرادات تفوق تلك المتوقعة، فإنه يمكن الزيادة في النفقات بمقدار يتناسب و الفائض في الإيرادات، و ذلك عن طريق التنظيم و في

¹ - المواد 32، 33، 36 من القانون رقم 84 - 17.

² - المادة 57 من نفس القانون.

غياب كامل لرقابة السلطة التشريعية، و قد تلجأ الحكومة إلى تقدير غير دقيق للإيرادات sous-estimer للاستفادة من هذا النص، و هو ما يتعارض مع مبدأ الدقة sincérité في تقدير الإيرادات و النفقات. و بالمقابل فإن الكشف أثناء التنفيذ عن إيرادات أقل من تلك المتوقعة يؤدي إلى الترخيص بمكشوف عن طريق التنظيم، و العجز المسجل خلال السنة المالية يتم تغطيته من الميزانية العامة، و هذا مشكل في حد ذاته حيث أن الترخيص بالعجز عن طريق التنظيم يعد أمرا خطيرا، خاصة بالنظر إلى الطرق التي يتم بها تمويل العجز و لهذا كان من الأجدر إشراك السلطة التشريعية في اتخاذ القرار¹.

4 - تجميد الحكومة لرقابة البرلمان على تنفيذ الميزانية العامة:

نعلم أن السلطة التشريعية تمثل الشعب، وغالبا ما تعتبر أفضل نقطة يمكن للمجتمع المدني فيها التأثير على عملية الميزانية، ولكن فعالية هذا النمط من مشاركة الشعب تعتمد على قوة السلطة التشريعية.

نظريا: السلطة التشريعية تمتلك قوة هائلة تتعلق بعملية الميزانية، وعادة ما تمنع الدساتير إنفاق الأموال العامة بدون تفويض من السلطة التشريعية، ويمكن أن تستعمل مناقشات السلطة التشريعية بصلاحيات تسمح لها باستدعاء شهود خبراء وأعضاء بالحكومة لتقديم الأدلة. وتعزز هذه الصلاحيات بصورة كبيرة عندما تتمتع السلطة التشريعية بالقدرة على تعديل الميزانية.

أما في الواقع العملي: فهناك عدة عوامل تقود السلطة التشريعية منها:

✓ قد يؤدي النظام السياسي و الممارسات السياسية إلى الحد من تأثير السلطة التشريعية على الميزانية.

✓ الايطار القانوني و الأحكام التشريعية غالبا ما تقيد دور السلطة التشريعية، فقد تمنح السلطة التشريعية وقتا محدودا لمراجعة الميزانية أو قد يسمح لها بإجراء تغييرات طفيفة فقط.

¹ - Revue Française De Finances Publiques, “ la maitrise des dépenses publiques “, n 77, L.G.D.J Paris 2001, p 33-37.

✓ تواجه السلطة التشريعية معوقات غالبا بسبب عدم توفر العدد الكافي من الأفراد و الخبرات المتعلقة بالميزانية، و إذا لم تتمتع السلطة التشريعية بقدر كاف من الصلاحيات فإنها لن تكون قادرة على تقييم مقترحات الميزانية و التوصية ببعض التعديلات¹.

في الجزائر و على الرغم من أن الدستور في مادته 160 نص على تقديم الحكومة عرضا عن استخدام الاعتمادات المالية لكل غرفة من البرلمان، و كذلك تشير هذه المادة أن اختتام السنة المالية يكون بالتصويت على قانون تسوية الميزانية من طرف البرلمان، إلا أن البرلمان لا يزال يجهل هذا الأسلوب من الرقابة بالرغم من أن قانون ضبط الميزانية يمتاز بأهمية كبيرة جدا²، ما يلاحظ هو منذ دورة 1978 و هي أول سنة صادق المجلس الشعبي على قانونها للمالية، لم تعرض الحكومة على البرلمان سوى مشاريع قوانين ضبط الميزانية بالنسبة للأربع سنوات الأولى من حياة البرلمان: دورة 1978، 1979، 1980، 1981، و إبتداءا من السنة المالية 1982 امتنعت الحكومة و لغاية اليوم من طرح مشاريع قوانين ضبط الميزانية على البرلمان فحرمته بذلك من استخدام حقه في الرقابة على كيفية استخدام الأموال العامة، أما بالنسبة للسنوات الأربع التي حظيت بعرض هذه المشاريع على البرلمان وقع هذا العرض مع تأخر كبير مما أدى إلى إضعاف فعالية هذه الرقابة³. و الجدول التالي يتضمن قوانين ضبط الميزانية التي تم إعدادها:

الجدول رقم (01): قوانين ضبط الميزانية.

الدورة	1987	1979	1980	1981
قانون ضبط الميزانية	رقم 80 - 02 1980/02/09	رقم 84 - 04 1984/02/07	رقم 85 - 10 1985/12/26	رقم 87 - 02

¹ - المشروع الدولي للموازنة " الدليل الإرشادي لأعمال المنظمات غير الحكومية "، مرجع سبق ذكره، ص 30.

² - عقيلة حرباشي، " العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان - بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 "، مرجع سبق ذكره، ص 166.

³ - مذكرة الحلقة الدراسية، " حسابات التخصيص الخاص "، من إعداد طلبة السنة الرابعة فرع اقتصاد و مالية، مرجع سبق ذكره، ص 78.

سنة 1987 العدد: 04	سنة 1985 العدد : 57	سنة 1984 العدد: 02	سنة 1980 العدد:07	الجريدة الرسمية
سبع سنوات	خمس سنوات	خمس سنوات	سنتان	الفارق الزمني

المصدر: مذكرة الحلقة الدراسية، " حسابات التخصيص الخاص "، من إعداد طلبة السنة الرابعة فرع اقتصاد و مالية، مرجع سبق ذكره، ص 79.

5 - تقرير مجلس المحاسبة:

تسعى الهيئات العليا الخاصة بالرقابة على الأموال العمومية لمختلف بلدان العالم على تكثيف الجهود من حيث إجراء مؤتمرات دولية و تشجيع الدراسات في مجال الرقابة على الأموال العمومية بغية الوصول إلى تطوير أكثر للرقابة و تقنياتها و ضمان الاستعمال الجيد و الفعال للأموال العمومية، غير أنه و للأسف الشديد السلطات الجزائرية تصادق على إجراءات تشريعية و تنظيمية تهدف إلى إضعاف دور مجلس المحاسبة الوطني، الذي يمكن أن يكون أداة فعالة في تشكيل الحجر الأساسي للتشجيع على تسيير مالي جدي، فلا يوجد نظام قانوني واضح لمجلس المحاسبة يكفل تنسيقا أكبر فيما بينه و بين الهيئة التشريعية فعلى الرغم من أن المادة 16 من الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 1995/07/17 تشير إلى أن مجلس المحاسبة يعد تقريرا سنويا حول أعمال الرقابة التي قام بها و يرسله إلى رئيس الجمهورية، يبين هذا التقرير المعينات و الملاحظات و التقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة، مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها و كذلك ردود المسؤولين و الممثلين القانونيين و السلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك. ينشر هذا التقرير كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، و يرسل مجلس المحاسبة نسخة من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية.

إلا أن الواقع ينبأ بخلاف ذلك إذ لا يتم نشر التقرير و لا تسلم نسخة منه للبرلمان، الأمر الذي يستلزم إعادة النظر في النظام القانوني لمجلس المحاسبة و جعله تحت إشراف الهيئة التشريعية، كما هو معمول به في الأنظمة الديمقراطية في العالم و للإشارة فقد طالب قضاة

مجلس المحاسبة في شهر أفريل 2005 بإعادة الاعتبار للهيئة التي ينتمون إليها و تمكينهم من نشر التقارير التي يعدونها¹.

¹ - مذكرة الحلقة الدراسية، " حسابات التخصيص الخاص "، من إعداد طلبة السنة الرابعة فرع اقتصاد و مالية، مرجع سبق ذكره، ص 79.

المبحث الثاني:تقارير المنظمات الدولية حول مدى شفافية المالية العامة في الجزائر

ترى جل المؤسسات الدولية أن التسيير العقلاني للموارد و تعظيم منفعتها يتطلب ترسيخ قواعد الحكم الرشيد، و أن هذا الأخير هو ممارسة السلطة بطريقة تستجيب لعدد من المعايير لعل أهمها الفعالية و الشفافية، تقوم هذه المنظمات بقياس درجة الشفافية و نوعية الحكم في مختلف دول العالم، و الجزائر كغيرها من الدول تخضع للمعاينة من طرف هذه المنظمات لذا ارتأينا تخصيص هذا الجزء لدراسة تقارير الصادرة في هذا شأن بالنسبة للجزائر. و اكتفينا بدراسة تقارير مشروع شراكة الميزانية الدولي، و منظمة الشفافية الدولية، و صندوق النقد الدولي و البنك العالمي.

المطلب الأول: مشروع شراكة الميزانيات المفتوحة

تأسس مشروع الميزانية الدولي عام 1997 كجزء من مركز أولويات الميزانية و السياسات، و هو منظمة أبحاث غير ربحية و غير حزبية تتخذ من واشنطن العاصمة مقرا لها، و تهدف إلى دعم منظمات المجتمع المدني التي تهتم بتعزيز نتائج و مسارات الميزانية العامة في مختلف أرجاء العالم¹.

قام مشروع شراكة الميزانية الدولي بتأسيس مسح الميزانية من اجل مساعدة المجتمع المدني و الباحثين و الصحفيين في الدول المشاركة الدفاع عن المزيد من الشفافية و المصداقية في الميزانيات. و كان القصد من إجراء مسح الميزانية المفتوحة إثارة نقاش عام حول شفافية

¹- www.openbudgetindex.org/ContrySummaryAlgeriaArabic.pdf

الميزانية، و المشاركة العامة في مناقشات الميزانية، و درجة صدقية و موثوقية مؤسسات الميزانية¹. يبدأ مسح الميزانية المفتوحة من افتراض أن للجمهور الحق في الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالكيفية التي يتم بها تخصيص و استخدام الأموال العامة، و يعتمد مسح الميزانية المفتوحة على استبانته مفصلة تشكل دليل إرشادي لباحثي المجتمع المدني في كل دولة خلال كل من المراحل الأربعة لعملية الميزانية و التي تساعد في تقييم المعلومات التي ينبغي توفيرها للجمهور في كل مرحلة، و كذلك تقييم و تحديد ممارسات الميزانية القابلة للحساب خلال كل مرحلة من مراحل سنة الميزانية²، و في هذا الصدد قام مشروع شراكة الميزانية الدولي بتزويد كل باحث أو منظمة بحثية في كل من الخمسة و ثمانين دولة باستبانة المسح كما زودهم بدليل عن استبانة الميزانية المفتوحة، يركز استبيان المسح على موضوعي اهتمام رئيسيين: شفافية الميزانية و مؤسسات الرقابة³، تقييم أسئلة الاستبانة المعلومات المتوفرة للجمهور و التي تصدرها الحكومة المركزية، و تركز العديد من هذه الأسئلة على محتويات و دقة و توقيت صدور الوثائق الثمانية الرئيسية التي ينبغي على كل دولة أن تصدرها وفقا لمعايير الممارسة الجيدة المقبولة بشكل عام في الإدارة المالية للقطاع العام، كما يتضمن موازنة المواطنين*، و تغطي استبانة الميزانية المفتوحة أيضا مواضيع إضافية منها عناصر تتعلق بالرقابة التشريعية مثل إذا ما كان المجلس التشريعي يعقد جلسات استماع حول الميزانية، و تبحث في دور مكتب التدقيق و الرقابة الوطنية المستقلة في الدولة و التي تعرف أيضا بهيئة التدقيق و الرقابة العليا⁴.

تم تطبيق أداة المسح في جولتين منفصلتين من البحث جولة 2006 و جولة 2008 تغطي كل منهما فترة سنتين، حيث تم تحليل بيانات من عامي 2005، 2006 لإعداد أول نسخة

¹ - www.openbudgetindex.org/initiative2006

www.openbudgetindex.org/files/MethodologyArabic1.pdf

² - ملحق - أ: المنهجية من موقع:

³ - الموازنات المفتوحة تغيير في نوعية الحياة، مسح الموازنة المفتوحة لعام 2008، التقرير النهائي من موقع:

www.openbudgetindex.org/files/fullReportArabic/pdf

* ميزانية المواطنين: هي نسخة مبسطة من الميزانية تهدف إلى زيادة الفهم الجماهيري لخطط الحكومة الخاصة بالضرائب و المصاريف.

www.openbudgetindex.org/files/MethodologyArabic1.pdf

⁴ - ملحق - أ: المنهجية من موقع:

منشورة من مؤشر الميزانية المفتوحة في 2006¹ تم تصنيف البلدان وفق نتائج الإجابات المقدمة عن 91 سؤال من استبانة الميزانية المفتوحة و هي الأسئلة المتعلقة بالمعلومات التي يمكن الحصول عليها من وثائق الميزانية الرئيسية التي يجب أن تنشرها جميع الحكومات.

1 - مسح 2006 لمشروع شراكة الميزانية الدولي:

قد تم تصنيف الدول حسب النتائج المتحصل عليها على النحو التالي:

الجدول رقم (02): نتائج الأداء على مؤشر مشروع شراكة الميزانية الدولي لسنة 2006.

توفر معلومات واسعة للمواطنين	فرنسا نيوزيلندا	سلوفينيا جنوب إفريقيا	المملكة المتحدة الولايات المتحدة
تقدم معلومات هامة للمواطنين	بوتسوانا البرازيل جمهورية التشيك	النرويج بيرو بولونيا	رومانيا كوريا الجنوبية السويد
تقدم بعض المعلومات للمواطنين	بلغاريا كولومبيا كوستاريكا كرواتيا غانا غواتيمالا	الهند إندونيسيا الأردن كازاخستان كينيا مالاوي	المكسيك ناميبيا باكستان غينيا الجديدة الفلبين روسيا
تقدم الحد الأدنى من	ألبانيا الجزائر	بنغلادش الكامبيرون	جورجيا هندوراس

المعلومات للمواطنين	الأجنتين الأرجنتين أذربيجان	الإكوادور السلفادور	نيبال أوغندا	
نادرا ما تقدم أو لا تقدم معلومات إطلافا للمواطنين	أنغولا بوليفيا بوركينافاسو	تشاد مصر منغوليا	المغرب نيكاراغوا نيجيريا	فيتنام

المصدر: www.OpenBudgetindex.org/files/openbudgetindex2006Arabic.pdf

ما يستخلص من هذا الجدول هو أن الممارسات المالية للشفافية ممكنة في البلدان النامية كما في البلدان المتطورة لأن عدم نشر أو الامتناع عن النشر هو بسبب رغبة الدولة في ذلك و ليس لعدم قدرتها على إنتاج المعلومات، أي أن الدول التي أتت في أسفل القائمة يمكنها أن تدخل تحسينات على ممارسة الشفافية خلال فترة وجيزة و بتكاليف زهيدة.

كما تشير الإجابات إلى انه يبدو في كثير من الدول انه كلا من السلطتين التنفيذية و التشريعية لا تلتزم بإعطاء الجمهور فرصة المشاركة في مسار الميزانية المفتوحة و تزويده بالمعلومات الكافية حول هذا المسار، و عدد كبير من البلدان لا يعقد جلسات برلمانية لمناقشة الميزانية.

كما يكشف مسح 2006 عن نقاط ضعف أساسية و شائعة فيما يتعلق بالمؤسسات الخارجية لتدقيق الحسابات المستعملة في البلدان المدروسة، حيث لا يوجد تدقيق خارجي على الإدارة المالية للسلطة التنفيذية دون وجود مؤسسة عليا مستقلة و قوية لتدقيق الحسابات.

حسب هذا المسح تم تصنيف الجزائر ضمن الدول التي تقدم الحد الأدنى من المعلومات للمواطنين " تقدم معلومات ضئيلة " نظرا لأن الجزائر تفتقر لتلبية معظم المتطلبات الأساسية

لإنتاج الميزانية كما لا تنشر الحكومة المعلومات التي تنتجها¹. حيث حققت الجزائر 28 نقطة من أصل 100 نقطة في دليل الميزانية المفتوحة 2006 الذي يقيم مقدار المعلومات التي تقدم للمواطنين في وثائق الميزانية السبع الرئيسية التي يجب أن تصدرها جميع الحكومات خلال سنة الميزانية². يبين لنا الجدول التالي وضعية الوثائق الأساسية للميزانية في الجزائر:

الجدول رقم (03): وثائق الميزانية الأساسية المتوفرة للجمهور في الجزائر

وثيقة الميزانية	توفر
تصريح ما قبل الميزانية	معدة للاستخدام الداخلي فقط ولا تنشر للجمهور
الميزانية المقترحة من قبل السلطة التنفيذية	في متناول الجمهور
ميزانية المواطن	لا يتم إعدادها
تقارير خلال العام	معدة للاستخدام الداخلي فقط ولا تنشر للجمهور
مراجعة منتصف العام	معدة للاستخدام الداخلي فقط ولا تنشر للجمهور
تقارير نهاية العام	في متناول الجمهور
تقرير مدقق الحسابات	معدة للاستخدام الداخلي فقط ولا تنشر للجمهور

المصدر: www.openbudgetindex.org/CountrySummaryAlgeria1.pdf

ما يمكن ملاحظته من خلال الجدول أن الجزائر تضع الميزانية المقترحة من قبل السلطة التنفيذية في متناول الجمهور لكن مع بعض التحفظ حيث يمكنها أن تقوم بتحسين أداؤها ذلك أن هذه الوثيقة تعتبر من أهم الوثائق التي تنشر خلال سنة الميزانية.

كما أن الجزائر لا تقدم للمواطنين خلال سنة الميزانية تقارير دورية عن نفقاتها وإيراداتها و ديونها و ذلك لعدم نشرها لتقارير خلال العام، و لا تعد مراجعة منتصف العام بالرغم من أن

¹ - النتائج الرئيسية من موقع: www.openbudgetindex.org/files/PrincipalResultArabic.pdf

² - الجزائر - دليل الموازنة المفتوحة 2006، من موقع: www.openbudgetindex.org/CountrySummaryAlgeria1.pdf

نشر هاذين التقريرين من شأنه أن يعزز المسائلة العامة إلى حد كبير في الجزائر إضافة إلى أن مراجعة منتصف العام تزود المواطنين بأحدث المعلومات حول ما يمكن توقعه في النصف الثاني من سنة الميزانية، كما أن تقرير نهاية السنة لا يتم إعداده في وقته المحدد و يفتقر هذا التقرير إلى التفاصيل الضرورية التي تسهل المقارنات بين ما أقره المجلس التشريعي و النتائج الفعلية، كما أن الجزائر لا تنشر تقارير تدقيق الحسابات للجمهور و لا تقدم أية معلومات عما إذا تم تطبيق توصيات تقرير مدقق الحسابات بنجاح¹.

2 - مؤشر الميزانية المفتوحة لسنة 2008:

في مسح سنة 2008 قام مشروع شراكة الميزانية الدولي بإنشاء مؤشر الميزانية المفتوحة لعام 2008* " Open Budget Index OBI " وذلك لقياس مدى الالتزام الكلي للدول الخمسة و الثمانين بالشفافية، و كذا من أجل إتاحة إمكانية إجراء مقارنات بين الدول و قد تم توزيع علامات مؤشر الميزانية الدولي حسب الجدول التالي:

¹ - الجزائر - دليل الموازنة المفتوحة 2006، من موقع: www.openbudgetindx.org/CountrySummaryAlgeria1.pdf

* - يخصص مؤشر الميزانية المفتوحة مجموع علامات لكل دولة استنادا إلى حجم المعلومات التي توفرها للجمهور خلال عملية الميزانية و يعطي هذا المؤشر مجموعا للدول من 0 إلى 100، يقوم على إجابات مجموعة فرعية تتكون من 91 سؤال تتضمنها الاستبانة و تركز هذه الأسئلة على مدى توفر وثائق الميزانية الرئيسية.

الجدول رقم (04): نتائج الأداء على OBI 2008.

البلدان	معدل العلامات على مؤشر الميزانية المفتوحة	عدد البلدان	الأداء على مؤشر الميزانية المفتوحة
فرنسا، نيوزلندا، جنوب إفريقيا، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة.	86	5	معلومات شاملة (العلامات من 81 - 100)
بوتسوانا، البرازيل، جمهورية التشيك، ألمانيا، النرويج، البيرو، بولندا، رومانيا، سلوفينيا، كوريا الجنوبية، سيريلانكا، السويد.	68	12	معلومات وافرة (العلامات من 61 - 100)
الأرجنتين، بنغلادش، البوسنة و الهرسك، بلغاريا، كولومبيا، كوستاريكا، كرواتيا، مصر، جورجيا، غانا، غواتيمالا، الهند، إندونيسيا، الأردن، كينيا، مقو نيا، المكسيك، ناميبيا، نيبال، بابوا غينيا الجديدة، الفلبين، روسيا، الصرب، تركيا، أوغندا، أوكرانيا، زامبيا.	51	27	بعض المعلومات (العلامات من 41 - 60)
ألبانيا، أذربيجان، الإكوادور، السلفادور، كازاخستان، لبنان، ملاوي، ماليزيا، منغوليا، المغرب، النيجر، الباكستان، تنزانيا، ترينيداد و توباغو، فنزويلا.	34	16	معلومات بالحد الأدنى (العلامات من 21 - 40)
أفغانستان، الجزائر ، أنغولا، بوليفيا، بور كينا فاسو، كمبوديا، الكامرون، تشاد، الصين، جمهورية الدومينيكان، غينيا الاستوائية، فيجي، الهندوراس، جمهورية قرغيزيا، ساوتومي	7	25	شحيحة أو لا معلومات (العلامات من 0 - 20)

برنسيب، المملكة العربية السعودية، السنغال، السودان، فيتنام، اليمن.			
	39	85	المجموع الكلي

المصدر:

- la Revue Economica "Esprit d'entreprendre. Es - tu là ? ", n° 7,

Novembre 2009 – Février 2010, Maroc, p 18

- www.openbudgetindex.org/files/FullReportArabic/pdf

وفقا لمؤشر الميزانية المفتوحة لعام 2008، تفشل الغالبية الساحقة من الدول المدروسة في الوفاء بالشروط الأساسية لشفافية الميزانية، حيث أن وفقا لهذا الجدول يتبين لنا أن خمسة دول فقط من الدول الخمسة و الثمانين التي شملها المسح هي التي تتيح للجمهور الاطلاع على قدر شامل من المعلومات على النحو الذي تتطلبه إدارة الأموال العامة بشكل عام. كما تقدم 12 دولة أخرى معلومات وفيرة للجمهور.

أما الدول الثماني و الستين المتبقية فقد سجلت مجاميع متدنية على مؤشر الميزانية المفتوحة، حيث أنه سبعة و عشرين من هذه الدول تقدم بعض المعلومات أو الحد الأدنى منها حول ميزانيات حكوماتها و أنشطتها المالية هذه الدول إما تفشل في جعل بعض وثائق الميزانية الرئيسية متاحة للعموم، أو أن الوثائق التي تنشرها تكون مفتقرة إلى تفاصيل هامة، و 16 دولة تقدم الحد الأدنى من المعلومات، أما الدول الخمسة و العشرين الباقية فهي تقدم معلومات شحيحة جدا أو لا تقدم أي معلومات، ففي هذه الدول لا يطلع الجمهور حتى على مشروع الميزانية الذي تقدمه السلطة التنفيذية قبل أن تصادق عليه السلطة التشريعية، كما نجد الجمهور محروما من أي مدخل إلى مراحل الصياغة و الموافقة في عملية الميزانية بحيث يحصل على الميزانية السنوية كأمر واقع¹.

www.openbudgetindex.org/files/FullReportArabic/pdf

¹ - الموازنات المفتوحة تغيير في نوعية الحياة، من موقع:

في هذا المسح تم تصنيف الجزائر ضمن الدول التي تقدم معلومات شحيحة أو لا تقدم أي معلومات لأن الحكومة الجزائرية لا تجعل مشروع ميزانية الهيئة التنفيذية متوفر للعموم، كما أن الجمهور لا يحصل على صورة شاملة عن خطط الحكومة لتحصيل و جباية الضرائب و الإنفاق للسنة التالية و كذلك من الصعب تعقب الإنفاق و جمع الإيرادات و الاقتراض خلال السنة لأن تقارير التنفيذ لا يتم نشرها.

كما يبين مؤشر الميزانية المفتوحة أنه هناك علاقة ايجابية بين مجموع علامات الدول على مؤشر الميزانية المفتوحة و بين مستوى دخولها، ذلك أن الدول التي تسجل معدلات عالية هي من الدول ذوات الدخل التي تتمتع بمستوى عال من الدخل نسبيا و الدول التي سجلت معدلات منخفضة هي الدول التي لديها مستوى منخفض من الدخل نسبيا إلا في حالات نادرة.

كما تميل الدول ذات الأداء السيء على مؤشر الميزانية أيضا إلى الاعتماد بكثافة على مصادر كبيرة من المساعدات الخارجية لتمويل إنفاقها العام حيث أن حال الشفافية تسوء أكثر كلما زادت الاعتمادية على المساعدات كما يتبين في الجدول التالي:

الجدول رقم (05): العلاقة بين الاعتماد على المساعدات و نتائج مسح OBI 2008.

البلدان	معدل العلامات على مؤشر الميزانية المفتوحة	عدد البلدان	درجة الاعتمادية على المساعدات
البوسنة و الهرسك، بوركينافاسو، كولومبيا، تشاد، جمهورية الكونغو الديمقراطية، غانا، الهندوراس، جمهورية قرغيزيا، ليبيريا، ملاوي، منغوليا، نيكاراغوا، النيجر، رواندا، السنغال، تنزانيا، أوغندا،	22	18	مرتفعة المساعدات < 10% من الدخل القومي الإجمالي.

زامبيا.			
ألبانيا، أنغولا، بوليفيا، الكاميرون، جورجيا، الأردن، مقدونيا، نيبال، نيجيريا، بابوا غينيا الجديدة، السودان، فيتنام.	28	12	متوسطة المساعدات < 5% من الدخل القومي الإجمالي
الجزائر ، الأرجنتين، أذربيجان، بنغلادش، بوتسوانا، البرازيل، بلغاريا، الصين، كولومبيا، كوستاريكا، كورواتيا، جمهورية التشيك، جمهورية الدومنيكان، الإكوادور، مصر، السلفادور، غينيا الاستوائية، فيجي، غواتيمالا، الهند، اندونيسيا، كازاخستان، كينيا، لبنان، ماليزيا، المكسيك، المغرب، ناميبيا، باكستان، البيرو، الفلبين، بولندا، رومانيا، روسيا، السعودية، سلوفينيا، جنوب إفريقيا، كوريا الجنوبية، سيريلانكا، تايلندا، ترينيداد و توباغو، تركيا، أوكرانيا، فنزويلا، اليمن.	45	45	منخفضة المساعدات > 5% من الدخل الإجمالي
	32	85	المجموع

المصدر: www.openbudgetingdex.org/files/FullReportArabic/pdf

كما أكد مؤشر الميزانية المفتوحة لعام 2008 أن الدول المعتمدة على عوائد النفط و الغاز تميل إلى أن تكون أقل شفافية، و يبين لنا الجدول التالي معدل الدول ذات الموارد الطبيعية الكبيرة على مؤشر الميزانية المفتوحة:

الجدول رقم (06): العلاقة بين الاعتماد على الموارد الطبيعية و نتائج "OBI 2008"

البلدان	معدل العلامات على مؤشر الميزانية المفتوحة	عدد البلدان	طبيعة الاعتمادية على الموارد الطبيعية
بوتسوانا، جمهورية الدومينيكان، جمهورية الكونغو، غانا، اندونيسيا، الأردن، قرغيزيا، ليبيريا، منغوليا، ناميبيا، بابوا غينيا الجديدة، البيرو، جنوب إفريقيا، زامبيا.	44	12	المعادن: (الفحم، النحاس، الماس، الذهب، البترول، الفضة و / أو الحديد)
الجزائر، أنغولا، أذربيجان، بوليفيا، الكامرون، تشاد، كولومبيا، الإكوادور، غينيا الاستوائية، كازاخستان، المكسيك، نيجيريا، النرويج، روسيا، ساوتومي برنسيب، السعودية، السودان، ترينيداد و توباغو، فنزويلا، اليمن.	23	21	الهيدروكربونات
	31	34	المجموع

المصدر: www.openbudgetindex.org/files/FullReportArabic/pdf

إن الافتقار إلى الشفافية خطير بشكل خاص في 21 من الدول المنتجة للبترول و الغاز، و التي سجلت معدل 23، و هو ما يعتبر رقما متدنيا جدا مقارنة مع المعدل الكلي لكامل مؤشر الميزانية المفتوحة البالغ 39¹. حيث تشكل الجباية البترولية المصدر الأساسي للإيرادات العامة في هذه الدول، و لكن رغم أهميتها في تمويل خزينة الدولة فإنها تبقى موردا يقلل من شفافية الميزانية العامة للدولة.

www.openbudgetindex.org/files/FullReportArabic/pdf

¹ - الموازنات المفتوحة تغيير في نوعية الحياة، من موقع:

كما كشف مؤشر الميزانية المفتوحة أن مستوى الشفافية يتأثر بالنظام السياسي في البلاد فعلى سبيل المثال تصف وحدة المعلومات الاقتصادية الخاصة بالديمقراطيات تسعة من بين الدول السبعة عشر التي تقدم معلومات وافرة و شاملة عن الميزانية على أنها ديمقراطية، و تعتبر ثمانية منها ديمقراطيات متوسطة، و في المقابل يصنف مؤشر الوحدة نفسها اثنان من بين الخمسة والعشرين دولة ممن تقدم معلومات شحيحة أو لا تقدم أي معلومات على أنها ديمقراطيات تعاني من بعض العيوب، و في ستة دول على أنها أنظمة هجينة، و خمسة عشر دولة على أنها أنظمة استبدادية و هناك دولة واحدة ليست مصنفة¹.

كما كشف مؤشر الميزانية المفتوحة لعام 2008 عن أن مستوى الشفافية في مرحلة تقييم الميزانية و تدقيق الحسابات يظل فقيرا ففي سبعة و عشرين دولة ممن يضمها مسح الميزانية المفتوحة لعام 2008 لا يتم حتى إعداد التدقيق المالي و الرقابة على الجمهور مطلقا، و في ستة دول لا يتم إعداد حتى تقارير التدقيق المالي مطلقا، و مع ذلك تقوم واحد و عشرين دولة بنشر تقارير التدقيق شاملة و تنتمي تلك الدول إلى بيئات مختلفة و متنوعة².

كما أكد مؤشر الميزانية المفتوحة لعام 2008 أن عملية صياغة الميزانية تعتبر شبه مغلقة في معظم الدول المشمولة بالمسح، حيث أنه ثلاثين دولة فقط تجعل بيان ما قبل الميزانية متاحا للجمهور بينما لا تنشر خمسة و خمسين دولة الباقية أي بيانات لما قبل الميزانية على الإطلاق، كما يكشف مؤشر الميزانية لعام 2008 بوضوح عن أن معظم الدول لا تقدم معلومات كافية للسماح للجمهور الانخراط في مرحلة صياغة عملية الميزانية و هذا ما يجرم الجمهور من فرص هامة لتقديم مداخلات حول الافتراضات الرئيسية التي تقوم عليها الميزانية و قضايا السياسة الكلية الرئيسية و وضع الأولويات الرئيسية، كما كشف مؤشر الميزانية

¹ - kekic, Laza, “ The Economist Intelligence Unit’s Index of Democracy ”, downloaded from <http://www.economist.com/media/pdf/democracyIndex2007v3.pdf> on 7 January 2009

² - الموازنات المفتوحة: تغيير في نوعية الحياة، مسح الميزانية المفتوحة لعام 2008، التقرير النهائي من موقع: www.openbudgetindex.org/files/FullReportArabic/pdf

المفتوحة أيضا أن واحد وثمانين من الدول المشمولة بالمسح تجعل الميزانية متاحة للعموم بمجرد الموافقة عليها، و في البلدان الباقية لا يتم نشر حتى الميزانية الموافق عليها، بالرغم من أن جعل الميزانية قيد التنفيذ متوفر للعموم أمر ايجابي، إذ أنه طالما يتم نشر الميزانية قيد التنفيذ يكون من الممكن للجمهور المشاركة إلى حد ما في مراقبة الكيفية التي يتم بها تنفيذ الميزانية، كما أن ثمانية وستين دولة من الدول التي شملها مؤشر الميزانية المفتوحة لعام 2008 لا تنشر ميزانية المواطنين رغم أنها أداة هامة من أجل توزيع أكثر شمولاً لمعلومات الميزانية و التي تنشأ فهما أكبر و إشراكا أوسع في عملية الميزانية، كما أن الأداء المتعلق بمعلومات تنفيذ الميزانية كان مختلطا و لكنه ضعيف و متدني في مجمله ففيما تنشر عشرين دولة ثلاث تقارير ذات الصلة تنشر تسعة و ثلاثين دولة تقريرين فقط، و تنشر خمسة عشر دولة تقريرا واحدا من بين هذه التقارير و هناك إحدى عشر دولة من بينها الجزائر لا تعلن عن أي من تقارير مرحلة تنفيذ الميزانية للجمهور على الإطلاق¹.

في الجزائر كشف مجموع نقاطها في الميزانية المفتوحة عن أن الحكومة تزود الجمهور بمعلومات قليلة جدا حول الميزانية المركزية للحكومة و نشاطاتها المالية خلال السنة التي تغطيها الميزانية و هو ما يترك المواطنين بلا معلومات تقريبا، بعد احتساب معدل الإجابات عن 91 سؤال من إستبانة الميزانية المفتوحة و التي تتصل بالمعلومات المتضمنة في وثائق الميزانية الرئيسية تم إعطاء الجزائر نسبة 1%² نظرا لانعدام أغلب وثائق الميزانية كما هو مبين في الجدول التالي:

¹ - الموازنات المفتوحة تغيير في نوعية الحياة، مسح الميزانية المفتوحة لعام 2008، التقرير النهائي، من موقع:

www.openbudgetindex.org/files/FullReportArabic/pdf

² - مؤشر الموازنة المفتوحة 2008 " الجزائر، المعلومات المعلنة في الوثائق العامة "، من موقع:

www.openbudgetindex.org/files/CSAlgeriaArabic.pdf

الجدول رقم (07): وثائق الميزانية المعلنة في الجزائر

لا	بيان ما قبل الموازنة
لا	مشروع الميزانية
لا	ميزانية المواطنين
نعم	الميزانية المعمول بها
لا	التقارير الصادرة خلال السنة
لا	مراجعة منتصف السنة
لا	تقرير نهاية السنة

المصدر: www.openbudgetindex.org/Algeiaopenbudget.pdf-AdobeReader

كما أن العضو المكلف بدراسة مستوى الشفافية في الجزائر البروفسور محمد الزين باركة من جامعة تلمسان أشار إلى أن النتائج المحصلة عن بلاده فيما يخص مؤشر الميزانية المفتوحة يشير إلى أن الحكومة لا تنشر تقريبا أي معلومة عن الميزانية و النشاطات المالية للجمهور خلال السنة المالية، كما صرح البروفسور باركة أن الجزائر لا توفر مشروع الميزانية للمواطنين ما يعني أنهم لا يحصلون على صورة شاملة لخطط الحكومة المتعلقة باستيفاء الضرائب و الإنفاق خلال السنة التالية بالإضافة إلى ذلك من الصعب تعقب الإنفاق و جمع الإيرادات و الاقتراض خلال العام¹. إن الجزائر لا تنشر تقارير بداية السنة المالية كما هو مبين في الجدول، على الرغم من أن نشر مثل هذه الوثائق يعزز المصداقية العامة للحكومة كونها تقدم معلومات عن الكيفية التي يجري تطبيق الميزانية وفقا لها خلال السنة.

¹ - Le quotidien d'Oran n° 4300 de Lundi 02 Février 2009, " **Transparence budgétaire: l' Algérie en bas de tableau** " par Djamel. B.

كما أوضح نفس المحقق أنه من الصعب تقييم أداء الميزانية عند انتهاء السنة المالية إذ لا يتم نشر تقرير نهاية السنة، مما يحول دون عقد مقارنات بين ما أقرته الميزانية و ما تم إنفاقه و جمعه فعلياً، كما أنها لا تعلن تقارير مراجعة الحسابات، ولا تقدم أي معلومات عما إذا كان يجري تطبيق توصيات لجنة تدقيق الحسابات بشكل ناجح و فعال.

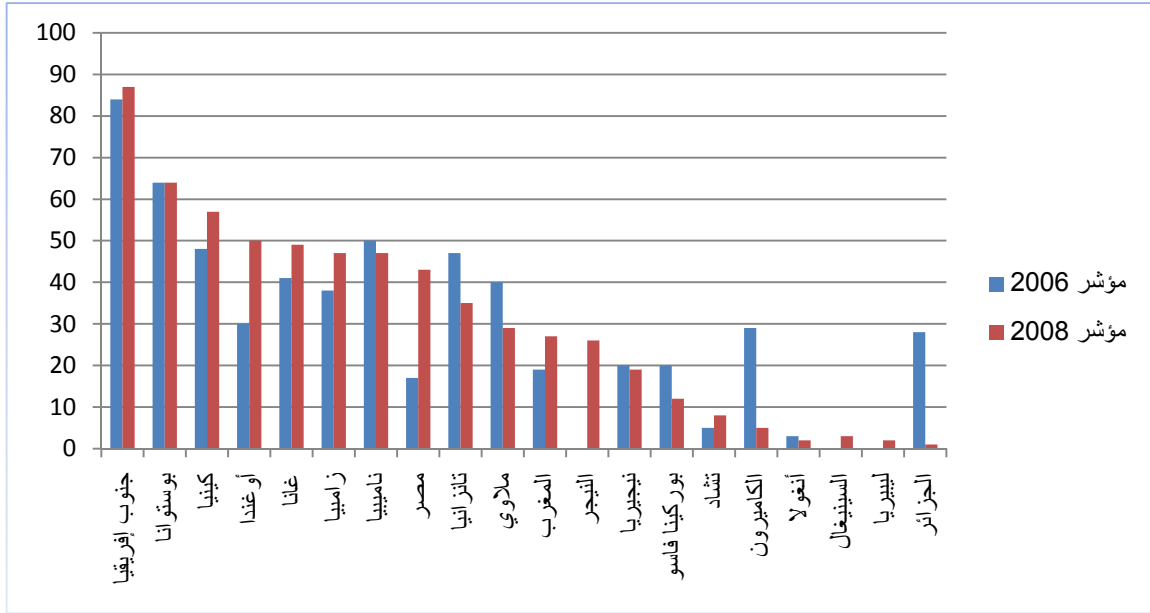
و أوضح كذلك أن الوصول إلى المعلومات المفصلة عن الميزانية اللازمة من اجل معرفة مدى تقدم الحكومة في انجاز نشاط أو مشروع معين محدود جداً، بالرغم من انه يمكن الوصول إلى معلومات في الموقع الالكتروني لوزارة المالية إلا أن الجزائر لم تقم بتثمين حق الوصول إلى المعلومات الحكومية في قوانينها.

كذلك يبين البروفسور باركة أن المجلس التشريعي لا يقوم بعقد جلسات استماع علنية حول الميزانية يشارك فيها الجمهور، بالرغم أن زيادة فرص مشاركة المواطنين في النقاشات حول الميزانية من شأنه أن يجعل الميزانية العامة أكثر انفتاحاً¹.

من خلال هذا المنحنى سنوضح تطور الأداء على مؤشر الميزانية خلال السنتين 2006 – 2008.

¹ - Le quotidien d'Oran n° 4300 de Lundi 02 Février 2009، " **Transparence budgétaire: l'Algérie en bas de tableau** " par Djamel. B.

الشكل (05): نتائج مؤشر الميزانية المفتوحة لجولتي 2006، 2008.



المصدر:

www.cabri-sbo.org/fr/e-networking/11-general/99-africas-perfarmance-on-the-open-budget-index

من خلال هذا المنحنى يتضح لنا توقع الجزائر مع بعض الدول، و ما لاحظناه هو أن شفافية الميزانية في الجزائر هي في تدهور، هذا الافتقار إلى الشفافية يشجع على الإنفاق الفاسد و غير متناسب و المنطوي على الهدر. فالجزائر لا تقوم بإشراك المواطنين في مناقشة الميزانية ولا تعقد جلسات استماع حيث أن الجمهور لا يتمتع بقابلية الوصول إلى المعلومات الشاملة و في الوقت المناسب، و اللازمة للمشاركة الفعالة في عملية الميزانية، كما أنها لا تنشر أي من الوثائق الرئيسية المرافقة للميزانية، ولا تمتلك جهاز فعال مستقل يقوم بالرقابة العليا المستقلة غير مجلس المحاسبة، و لا تقوم بنشر قانون ضبط الميزانية الذي يعتبر وثيقة أساسية لضبط فعالية كل نفقة مصروفة و هذا ما يجرم السلطة التشريعية من ممارسة حقها الرقابي على الميزانية.

و لكن يمكن للجزائر أن تحسن من شفافية ميزانيتها بكلفة قليلة و ذلك عن طريق جعل معلومات الميزانية التي تنتجها في متناول الجمهور، لأن دول عديدة حسنت من شفافيتها خلال السنتين المشمولتين بالدراسة.

المطلب الثاني: منظمة الشفافية الدولية

منظمة الشفافية الدولية هي منظمة أهلية رائدة في مجال مكافحة الفساد و ترسيخ مبادئ الشفافية يصدر عن منظمة الشفافية الدولية مؤشر مدركات الفساد يقيس هذا المؤشر مستويات الفساد في القطاع العام في بلد معين، كما يقدم لمحة آنية لآراء رجال الأعمال و المحللين في الدولة للعام الحالي أو السنوات الماضية، و هو مؤشر مركب يعتمد على الدراسات الاستقصائية المتخصصة و المسوحات التجارية و يحتوي مؤشر مدركات الفساد على 180 دولة " هذا العدد هو نفسه لسنة 2007، 2008، 2009 " مرتبة على مقياس من الصفر (فاسد جدا) إلى عشرة (نظيف جدا)، و تسعى منظمة الشفافية الدولية جاهدة لضمان أن المصادر المستخدمة في هذا القياس هي من أعلى درجات الجودة و أن الاستقصاءات تم إجرائها بنزاهة تامة، هذا و تكلف منظمة الشفافية الدولية الأستاذ الدكتور يوهان غراف لامبسدروف من جامعة باساو، و هو باحث و مستشار للمنظمة، بإصدار جدول مؤشر مدركات الفساد. الجدول التالي يبين لنا مستوى الفساد في الدول العربية في الفترة من 2007 إلى 2009.

الجدول رقم (08): نتائج الجزائر و الدول العربية في مؤشر منظمة الشفافية الدولية خلال

الفترة 2007- 2009

نتائج الجزائر و الدول العربية في مؤشر الشفافية للسنوات 2007، 2008 و 2009									
2009			2008			2007			السنة
الترتيب عربيا	الترتيب دوليا	الدرجة من 10	الترتيب عربيا	الترتيب دوليا	الدرجة من 10	الترتيب عربيا	الترتيب دوليا	الدرجة من 10	الدول
1	22	7.0	1	28	6.5	1	32	6.0	قطر
2	30	6.5	2	35	5.9	2	34	5.7	الإمارات
3	39	5.5	3	41	5.5	4	53	4.7	عمان
4	46	5.1	4	43	5.4	3	46	5.0	البحرين
5	49	5.0	5	47	5.1	5	53	4.7	الأردن
7	65	4.2	6	62	4.4	7	61	4.2	تونس
8	66	4.1	7	65	4.3	6	60	4.3	الكويت
9	89	3.3	8	80	3.5	8	72	3.5	المغرب
6	63	4.3	8	80	3.5	9	79	3.4	السعودية
10	111	2.8	10	92	3.2	10	99	3.0	الجزائر
13	130	2.5	11	102	3.0	10	99	3.0	لبنان
10	111	2.8	12	115	2.8	12	105	2.9	مصر
13	130	2.5	13	126	2.6	13	131	2.5	ليبيا
15	154	2.1	14	141	2.3	14	131	2.5	اليمن
12	126	2.6	15	147	2.1	15	138	2.4	سوريا
16	176	1.5	16	173	1.6	16	172	1.8	السودان
16	176	1.5	17	178	1.3	17	178	1.5	العراق

18	180	1.1	18	180	1.0	18	179	1.4	الصومال
----	-----	-----	----	-----	-----	----	-----	-----	---------

المصدر:

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008/cpi_2008_table

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007

ما نلاحظه هو أن الدول التي تعاني من بيئة سياسية و أمنية مضطربة مثل اليمن و إيران و العراق تأتي في مقدمة الدول التي تقل فيها الشفافية و ينتشر فيها الفساد، كما أن هذه الدول تواجه تحديات بناء مؤسسات متينة و شفافة مع اعتماد آليات ملائمة للمسائلة، كما نرى بلدان أخرى مثل المغرب و مصر و لبنان و كذا الجزائر ينظر إليها على أنها لا تزال تعاني من درجة عالية من الفساد على الرغم من أن حكوماتها تعلن محاربتها للفساد بشكل كبير باعتباره عائقا رئيسيا أمام جهود التنمية و قضية تعزيز الشفافية و النزاهة و المسائلة في القطاعات العامة و الخاصة، كما شغلت البلدان غير المستقرة و الغارقة في النزاعات المراتب الدنيا و تشمل الصومال أفغانستان و العراق و السودان.

بالنسبة للجزائر فنلاحظ أنها حصلت على أسوأ نقطة منذ 2005 من قبل منظمة الشفافية الدولية، حيث أنها ضيعت قرابة 20 رتبة في التصنيف السنوي لمقياس الفساد في منظمة الشفافية الدولية و ذلك بعد أن تدرجت من المرتبة 92 سنة 2008 إلى المرتبة 111 في سنة 2009 و لم تحصل الجزائر سوى على نقطة 3.2 من 10 و هي علامة تعني بمفهوم سلم التنقيط لمنظمة الشفافية الدولية أن الفساد ينخر كامل مؤسسات الدولة¹، و بهذا الجزائر وجدت نفسها في نفس الترتيب مع جيبوتي و المالي و متعادلة مع مصر التي احتلت هي الأخرى الرتبة 111، في نفس الوقت الذي تقدمت فيه تونس و المغرب في ميدان محاربة الفساد لم تتقدم الجزائر سوى

¹ - الخبر الجزائرية العدد رقم 5822 الصادرة بتاريخ 2009/11/18.

على ليبيا و موريتانيا، لبنان، سوريا، اليمن و العراق بينما حققت أغلبية الدول العربية الأخرى مراتب منافسة حتى للدول المتقدمة الأوروبية و الأمريكية و الآسيوية، هذا التراجع يفسر بأن الجهود المبذولة من طرف الدولة لمحاربة الفساد و نشر الشفافية حتى بعد المصادقة على الاتفاقية الأمية لمحاربة الفساد مازالت محدودة، كما أن السلطة لا تملك الإرادة السياسية المطلوبة في التصدي للفساد الذي ينخر جسم المؤسسات.

كما يرى السيد جيلالي حجاج رئيس الجمعية الوطنية لمكافحة الفساد التي تشكل فرع لمنظمة الشفافية الدولية بالجزائر أن مسألة مكافحة الفساد و نشر الشفافية و تعزيز سبل المسائلة تزيد صعوبة نظرا لتناقض إرادة الدولة في مكافحته، حيث أن الجزائر توجد ضمن الدول الممتنعة عن تطبيق الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد المصادق عليها سنة 2003 بالرغم من أنها من الدول المصادقة على الاتفاقية، كما أوضح في نفس الاطار أن الجزائر رفضت قدوم خبراء دوليين من الأمم المتحدة بصدد متابعة مدى تقدم التقيّد بالاتفاقية و ميكانيزمات تطبيقها التي تكون قد وضعت من أجل ذلك، و يرى كذلك تراجع كبير في سير الجزائر مع الاتفاقية الأمية لمحاربة الفساد لكونها أهملت بحسبه حق المواطن في حرية الحصول على المعلومات¹.

بما أن منظمة الشفافية الدولية تبني تقاريرها من خلال الرصد المستمر و المعايير المتبعة لديها باعتقادنا أن التراجع هو بعدم الإفصاح عن جميع المصروفات في الميزانية العامة و عدم اعتماد الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، كما أن قلة الشفافية و ألالاستقرار و أموال النفط كلها متغيرات تزيد من حدة الفساد.

في هذا الصدد أشارت مديرة المنظمة هو كيت لا بيل أنه من الضروري و المهم تحديد المجالات التي أعاق فيها الفساد أصول الحكم الجيد و المسائلة و الشفافية، و أضافت أن القضاء على الفساد و نشر مبادئ الشفافية يتطلب اضطلاع الهيئات التشريعية بدورها في فرض رقابة قوية على المؤسسات و تولى الهيئات القضائية و الرقابية و وكالات تنفيذ القانون و مكافحة

¹ - الخبر الجزائرية العدد رقم 5767 الصادرة بتاريخ 2009/09/24.

الفساد مهامها بشكل جيد و مستقل، كما أشارت إلى أنه هناك حاجة إلى اعتماد الشفافية في صرف الميزانيات العامة و توفر فضاء مستقل للإعلام لكي يؤدي دوره الرقابي ووجود مجتمع مدني نشط¹.

المطلب الثالث: صندوق النقد الدولي و البنك العالمي

1 - صندوق النقد الدولي

لقد أشار صندوق النقد الدولي في تقرير أصدره في فيفري 2005 حول مدى شفافية النظام الميزاني الجزائري الجزائري إلى أنه " خلافا لأحكام المادة 68 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، فإنه لا تتوفر أية معلومات حول حسابات التخصيص الخاصة بالخزينة، ما عدا الإعتمادات المخصصة من طرف الميزانية العامة لفائدة حسابات التخصيص الخاص"².

كما حذرت بعثة صندوق النقد الدولي في 2007/12/22 الجزائر من التوسع في أبواب الميزانية الأمر الذي يعرض البلاد إلى تفاقم التضخم، و أشار ممثل صندوق النقد الدولي في الجزائر إلى ضرورة ضمان النوعية و الفعالية في النفقات العامة " ترشيد النفقات العمومية " التي يذهب القسم الأكبر منها حاليا إلى المساعدات الاجتماعية و دعم المؤسسات العامة بدلا من استثمارها في إيجاد وظائف و ثروات، و صرح بأن خطة دعم النمو لن يكون لها آثار دائمة إلا إذا تحسنت البنى التحتية و الرأسمال البشري في البلاد من دون زيادة ثقل الدولة في الاقتصاد، كما دعا إلى مواصلة الإصلاحات الاقتصادية بهدف تعزيز اقتصاد سوق مفتوح ذلك لضمان شفافية و نزاهة في المعاملات الاقتصادية و المالية ما ينتج عنه كسب ثقة المواطنين

¹ - <http://www.belaquood.net/help.php?lng=Arabic&cid=1001>

² - مذكرة الحلقة الدراسية " حسابات التخصيص الخاص "، من إعداد طلبة السنة الرابعة فرع نقود و مالية، مرجع سبق ذكره، ص 75.

و إرساء مبادئ و قواعد الشفافية. كما شدد ممثل صندوق النقد الدولي على أن الوضع المالي الخارجي يتعزز أكثر مع مستوى أكبر من الاحتياطي الرسمي¹.

كما أشار كريستيان دوران أحد أعضاء الوفد أنه تم إحراز تقدم إثر توصيات صندوق النقد الدولي و البنك العالمي في 2003 فيما يتعلق بتخصيص المصارف العامة و تحسين بيئة عمل القطاع المصرفي و المالي، و تعديل السيولة من مصادر النفط و تحفيز القطاع المالي غير المصرفي، تجدر الإشارة إلى أن هذا التقدم في المجال المصرفي يرجع كذلك إلى الإصلاحات البنكية التي قامت بها الجزائر في 2001 من خلال تعديل قانون النقد و القرض 90 - 10 حيث أعطى صلاحيات جديدة للبنك المركزي في مراقبة البنوك التجارية و المؤسسات المالية التابعة للقطاع المصرفي، و كذا التعديل الذي طرأ على هذا القانون في سنة 2003 بسبب الهزة التي أثارها بنك الخليفة في الساحة المالية بالجزائر².

ما يستخلص من خلال تصريحات الوفد الذي قام بزيارة الجزائر لمدة خمسة عشر يوماً أنه يمكن للجزائر أن تحقق نجاحات في مجال الإصلاحات و نهوض باقتصادها و ذلك من خلال ترشيد النفقات العمومية و ضمان فعاليتها من خلال المراقبة الدائمة و المستمرة و مسائلة المسيرين و العمل على تحسيس المسؤولين على أهمية العمل في جو يسوده روح المسؤولية و العمل بشفافية في المعاملات المالية.

2 - البنك الدولي:

يرى السيد محمد حميدوش محلل اقتصادي جزائري و خبير لدى البنك الدولي أن وجود ثغرات في القوانين تقف دون إرساء نظام اقتصادي و مالي شفاف، و أضاف أن الخلل يكمن في نقطتين أساسيتين هما:

✓ قانون تسيير المؤسسات الحالي الذي يؤدي إلى استغلال الموارد المالية بطريقة غير شرعية؛

¹ - <http://www.arabic.business.maktoob.com/newdetail2007>

² - <http://www.arabic.business.maktoob.com/newdetail2007>

✓ غياب نظام ضريبي فعال يمكن من معرفة ممتلكات الأفراد، و لا سيما المسيرين في المؤسسات الاقتصادية، و هذا الشيء يتسبب في التلاعب بالمال العام و فقدان الشفافية، و أن تعديل هاذين القانونين يتضارب مع مصالح عدد من الأشخاص الموجودين في البلاد. و يشير عدد من المحللين بهذه المؤسسة المالية الدولية إلى أن ظاهرة الفساد و الرشوة و انعدام الشفافية في المعاملات المالية ازداد في الجزائر مؤخرا بعد أن انطلقت المشاريع الكبرى الخاصة بالبنى التحتية و التي رصدت لها أموال طائلة في ظل الغياب التام للرقابة الفعالة على تنفيذ هذه المشاريع و كيفية الإنفاق عليها، و انعدام المسائلة المالية للمسيرين و المسؤولين عن تنفيذ هذه المشاريع، مما تسبب بالتلاعب بالأموال العمومية. في هذا السياق يشير حميدوش إلى أنه يجب التحكم في حجم النفقات في المؤسسات العمومية، و الدعم للشركات الخاصة التي ارتفعت من 10 مليار دولار في نهاية التسعينات إلى أكثر من 50 مليار دولار خلال السنوات الأخيرة. نظرا لانعدام الرقابة التلاعب بالمال العام صار سائدا في الجزائر حيث فقد المواطن العادي ثقته في الدولة و هذا ما ترجمه الاحتجاجات العنيفة و الإضرابات التي تحدث باستمرار في عدد من المناطق في الجزائر¹.

بالرغم من الحكومة الجزائرية باشرت منذ سنوات العديد من الإصلاحات مست الجهاز القضائي، و بعض التشريعات المرتبطة بقوانين الاستثمار و تسيير المؤسسات العمومية، و محاربة الفساد، و إصلاح النظام المالي و القوانين المنظمة له، إلا أن مراقبي البنك الدولي يرون أن الجزائر بحاجة إلى إصلاحات جذرية، معتبرون أن الفساد بات داخل المؤسسات الإستراتيجية للدولة.

صرح السيد حميدوش بأنه لا توجد إرادة حقيقة للمضي في الإصلاحات، بل هناك إرادة ترقيعات.

¹ - <http://www.arabic.business.maktoob.com/newdetail2007>

ما يستخلص من تصريح خبير البنك الدولي لدى الجزائر أن النظام الاقتصادي و المالي في الجزائر يتسم بالغموض و انعدام الشفافية و انتشار الفساد و ذلك للأسباب التالية:

✓ انعدام رقابة و مساءلة المسيرين للمال العام، سواء كانوا منفذين للمشاريع العمومية أو مسؤولين عن تسيير الميزانية العامة للدولة، وهذا ما يؤدي إلى عدم فعالية النفقات العمومية.

✓ عدم رغبة الحكومة في القيام بإصلاحات جذرية تمس جميع القطاعات و تساعد على نشر مبادئ الحكم الصالح من نزاهة و شفافية و ديمقراطية.

المبحث الثالث:

الجهود المبذولة من طرف الجزائر لتعزيز الشفافية

بعد أن قمنا بدراسة كيفية تسيير الميزانية في الجزائر و أهم التقارير الصادرة من بعض المؤسسات و الهيئات الدولية عن مستوى الشفافية، يكون من الطبيعي أن نتقل إلى دراسة واقع تسيير الميزانية العامة في الجزائر و ذلك بعرض استجواب يبين لنا واقع تسيير الميزانية في الجزائر، و كذا أهم القوانين و التشريعات التي قامت بإصدارها الجزائر من أجل تحقيق الشفافية في تسيير الأموال العمومية و الحد من الفساد.

المطلب الأول: واقع تسيير الميزانية العامة

لمعرفة واقع تسيير الميزانية العامة في الجزائر وأهم النقاط التي يركز عليها و معرفة مدى الالتزام بالقوانين و الأنظمة كان علينا القيام بزيارة وزارة المالية و طرح مجموعة من الأسئلة على المدير العام للميزانية الذي كانت أجوبته على الشكل التالي:

الجدول رقم (09): الميزانية في الجزائر.

الأسئلة التي تم طرحها	الأجوبة التي تقديمها
بالنسبة لوثائق الميزانية و الحسابات الختامية و غيرها من التقارير المالية العامة المقدمة إلى الجمهور، هل تغطي جميع أنشطة الحكومة؟	قانون المالية يتم فيه عرض جميع الاعتمادات و تجدونه في الموقع الإلكتروني لوزارة المالية، المشكل ليس في المعلومة و إنما في تحليل هذه المعلومة.
التائج و التوقعات كيف يتم تقديمها؟	قبل نهاية السنة المالية تجمع التوقعات، الإيرادات مفصلة حسب كل قطاع وزارتي بينما النفقات تقدم دون التعليق عليها.

<p>في هذا الصدد قامت الحكومة الجزائرية بتوقيع اتفاقية حول الالتزام بنشر المعلومات مع صندوق النقد الدولي في أبريل 2009.</p>	<p>هل تتعهد الحكومة بنشر المعلومات حول المالية العامة، و ما هي المواقيت؟</p>
<p>بالأهداف نوعا ما، لأن الأهداف لا تحدد جيدا و لا تتابع ميدانيا " لا يوجد قياس لنجاعة و فعالية النفقة "</p>	<p>الميزانية العامة مرتبطة بالأهداف و النتائج أم بالبنود التي تنفق عليها؟</p>
<p>نظريا فقط، ولكن مؤخرا تم إنشاء الصندوق الوطني للتجهيز و التنمية من خلاله كل مشروع يخضع لعملية تقييم التي تظهر الأهداف و ما مدى نسبة النجاح و التكاليف.</p>	<p>هل يوجد ربط بين الميزانية و النتائج؟</p>
<p>مثلا بالنسبة للعجز يتم قياسه بالنسبة للنتائج الداخلي الخام.</p>	<p>هل تستعمل مؤشرات لقياس مركز المالية العامة غير الرصيد الإجمالي للحكومة؟</p>
<p>الأساس المستعمل حاليا هو الأساس النقدي.</p>	<p>ما هو الأساس المحاسبي المستعمل في تقييد الحسابات؟</p>
<p>يتم التوظيف على أساس امتحان من طرف الوظيف العمومي تحت إشراف وزارة التعليم العالي.</p>	<p>التوظيف هل يتم على أساس الكفاءة و القدرات، و الترقيات كيف تتم؟</p>
<p>المراجعة التي تخضع لها الميزانية هي مراجعة مجلس المحاسبة.</p>	<p>هل تخضع الميزانية لمراجعة محاسبية داخلية و هل تتاح للجمهور؟</p>
<p>الرصيد الملخص لعمليات الميزانية كان يتم نشره سنويا، و منذ انضمام الجزائر رسميا</p>	<p>ما مدى التزام الحكومة بنشر وثائق الميزانية؟</p>

<p>إلى نظام نشر المعلومات مع صندوق النقد الدولي سيتم نشر الرصيد الملخص لعمليات الميزانية شهريا.</p>	
<p>يتم هذا الإجراء على النحو التالي: مع قرابة شهري سبتمبر ، أو أكتوبر تذهب اللجان إلى المجلس الشعبي الوطني "البرلمان" ، و في شهر ديسمبر يمضي الرئيس على مشروع قانون المالية.</p>	<p>متى يتم عرض الميزانية على الهيئة التشريعية؟ و متى يتم الاعتماد؟</p>
<p>القانون لم يتم نشره منذ سنة 1982 و ذلك لعدم تمكننا من قياس فعالية و نجاعة كل دينار مصروف.</p>	<p>ماذا عن قانون ضبط الميزانية المنصوص عليه في المادة 160 من دستور 1996 و كذا المادة (68) من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية الصادر بتاريخ 1984/07/17؟</p>
<p>هيئات المراقبة " مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية و البرلمان " هي التي تقوم بإعداد هذه التقارير.</p>	<p>نتائج البرامج الرئيسية المبرمجة في الميزانية كيف يتم الإفصاح عنها؟</p>
<p>مبدئيا نعم.</p>	<p>هل تعبر الميزانية عن الاتجاهات الأخيرة للإيرادات و النفقات و تطورات الاقتصاد الكلي التي استندت إليها؟</p>
<p>معايير الجديدة IFRS مع نوع من التخوف.</p>	<p>ما هي المعايير المحاسبية المستخدمة؟ وما هي السياسة المحاسبية المستعملة؟</p>
<p>لا</p>	<p>هل توجد هيئة مستقلة تقوم بمراجعة</p>

	الحسابات غير مجلس المحاسبة؟
مبدأ عالمي لكن ما جاء به القانون العضوي الجديد " تعدد السنوات " أحسن.	ما رأيك في مبدأ سنوية الميزانية؟
يوجد بعض محاولات التجديد مثلا الهيكل الجديد للميزانية.	هل يوجد خطوات تحسين و تحديث للقوانين بما يعكس الاحتياجات و الاهتمامات المتغيرة للمجتمع؟
انخراط الجزائر في نظام نشر المعلومات التابع لصندوق النقد الدولي دليل قاطع على نية الحكومة في جعل عملية الميزانية مفهومة للجميع.	ما هي إسهامات الحكومة في جعل عملية الميزانية مفهومة للمواطنين و المنظمات غير الحكومية؟
الوثيقة الوحيدة المتوفرة هي الميزانية المعمول بها.	ما مدى توفر وثائق الميزانية الثمانية؟
إذا ما تم الإفصاح عنها سوف تقع فوضى.	هل يتم الإفصاح عن النفقات الضريبية و الموجودات و المطلوبات المالية، الموجودات غير المالية، مخصصات المتقاعدين، مخصصات الطوارئ؟
حين يتم إعداد قانون ضبط الميزانية نتكلم عن الفعالية و النجاعة.	بالنسبة للأداء الميزاني " الفعالية و النجاعة " هل يتم قياسه؟
ترسل هذه التقارير إلى وزير المالية لينظر فيها و إذا استدعى الأمر تدخله فإنه يتدخل.	ما مصير تقارير مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية؟ و ما مدى فعاليتها؟
نعم.	هل الإنفاق يتم بقانون ميزانية شاملة؟

هل يتمتع وزير المالية بالسلطة الفعلية لإدارة الميزانية؟	الوزير بصلاحيات و لكن كل شيء في الحدود.
هل كل الهيئات تخضع للمساءلة؟	يوجد نقص.
ما هي الشروط الموضوعية لاستخدام أموال الطوارئ؟	شروط عقلانية.
هل تخضع الجزائر لبعض القواعد المفروضة من طرف الهيئات الدولية؟ و ماذا تعني لكم معاهدة ماستريخت؟	لسنا معنيين بمعاهدة ماستريخت و لا تخضع الجزائر لقواعد دولية.
عند تعريفكم للعجز كيف يتم حسابه؟	هو الفرق بين مجموع الإيرادات العمومية و النفقات العمومية.

المصدر: من إعداد الطالبة.

ما يتم استخلاصه هو أن الجزائر تسعى نوعا ما لتطبيق الشفافية كمبدأ في تسيير المالية العامة و هذا ما نلمسه من خلال اتفاقية أفريل 2009 المبرمة مع صندوق النقد الدولي المتعلقة بالتعهد بنشر المعلومات و كذا إنشاء الصندوق الوطني للتجهيز و التنمية على مستوى وزارة المالية المكلف بمتابعة المشاريع حيث تخضع كل المشاريع لعملية التقييم حيث يبين أهداف المشروع على جميع الأصعدة و كذا توضيح نسبة النجاح المحققة و بأي تكاليف تم الوصول إلى هذه النتائج، كما أن وضعية عمليات الخزينة يتم نشرها حاليا شهريا بعدما كانت تنشر سنويا، كما أن الجزائر حاليا تقوم بمحاولة تطبيق القانون العضوي الجديد المتعلق بقوانين المالية و ذلك عن طريق تحديث الميزانية هذا القانون لا يزال قيد الدراسة و من المنتظر تطبيقه مع سنة 2012 من أهم مبادئ هذا القانون:

✓ إستراتيجية متعددة السنوات.

✓ تحسين الشفافية أي تدخل أكثر للبرلمان في مجال الترخيصات و مراقبة النفقات.

✓ زيادة الفعالية أي حرية أكثر و مسؤولية أكبر للفاعلين الإداريين و توجيههم إلى تحقيق ميزانية النتائج.

لكن من جانب آخر نقول أن الجزائر لا تزال بعيدة عن الشفافية في تسيير أموالها العمومية لأنها لا تقوم حتى بنشر وثائق الميزانية و التقارير المالية غير قانون المالية الذي تنشره في الموقع الالكتروني لوزارة المالية، وما هو ملاحظ للجميع هو أن قانون ضبط الميزانية لم يتم نشره منذ سنة 1982 بالرغم من أنه عن طريقه يتم التحقق من فعالية كل دينار تم إنفاقه و يقوم كذلك بتعزيز مصداقية الحكومة هذا يعني أنه هناك غياب للتدقيق و الرقابة الفعالة و عدم وجود هيئات رقابية فعالة، بالرغم من أن عدم نشر هذا القانون يؤثر على نجاعة الرقابة البرلمانية و حرمان الهيئة التشريعية من استعمال حقها الدستوري المتمثل في المصادقة على قانون ضبط الميزانية بعد نهاية كل سنة مالية و مسائلة الهيئة التنفيذية عن سبب الاختلال بين النفقات المتوقعة في الميزانية و بين النفقات الحقيقية " الانجازات " .

كما أن النفقات الضريبية و الموجودات و المطلوبات المالية و الموجودات غير مالية و مخصصات المتقاعدين و مخصصات الطوارئ لا يتم الإفصاح عنها خوفا من وقوع فوضى و ذلك لعدم مصداقيتها، و عدم قيام توازن في توزيع الأجر، كما أن تقارير كل من مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية ليس لها أي قوة تنفيذية، كما أن مسائلة الهيئات العامة لا تزال ناقصة و منعدمة في أحيان كثيرة و ذلك بسبب الحصانة على الرغم من أن المسائلة تعزز الثقة و المصداقية في الحكومة. و على الرغم من انضمام الجزائر رسميا إلى معاهدة نشر المعلومات إلا انه في زيارتك لموقع وزارة المالية لن تجد سوى المحلات التي تصدرها الوزارة بصفة دورية، و هذا هو الحال بالنسبة لجميع الوزارات الباقية. فأين هي الشفافية المطبقة في تسيير الأموال العمومية في الجزائر و الغموض يحوم حول كل الميادين؟

فالشفافية في إعداد الميزانية تعني الإفصاح عن كافة المعلومات المالية المتعلقة بالميزانية بأسلوب منهجي و سليم و في التوقيت المناسب، كما أن نشر المعلومات الخاصة بالميزانية يجب

أن يكون التزاما قانونيا على الحكومة، و تحدد فيه توقيت النشر و الجهات التي توجه إليها، يعد هذا الشرط شرطا أساسيا لضمان شفافية الميزانية و الجزائر تفتقد لهذا الشرط لأنه لا يتم نشر سوى مشروع الميزانية المعمول بها و لا يتم النشر إلا بعد موافقة الهيئة التشريعية على مشروع قانون المالية للسنة المالية القادمة و لا تعقد جلسات استماع في البرلمان كما لا يشارك الجمهور في إعداد الميزانية.

المطلب الثاني: القوانين و التشريعات الداعمة للشفافية

تعتبر ظاهرة غياب الشفافية و النزاهة و انتشار الفساد ظاهرة متعددة الأوجه ذات أبعاد اجتماعية و اقتصادية و سياسية كما أنه ظاهرة ممتدة توجد في كل المجتمعات النامية و المتقدمة بدرجات متفاوتة و على فترات زمنية متواصلة أو متباعدة، في هذا الاطار أصدر المشرع الجزائري العديد من التشريعات التي تهدف إلى تنظيم العمل في العديد من القطاعات مثل قانون البنك المركزي، قانون الضرائب، قانون الصفقات العمومية و غيرها من المجالات و القطاعات. تحرص هذه التشريعات على وضع نظم رقابية و جوانب تنظيمية و ذلك من أجل تحقيق الغرض المرجو منها، كما أصدر المشرع عددا من التشريعات ذات الطابع الرقابي و التنظيمي لكيفية إدارة الأموال و ممتلكات الدولة و حمايتها ضد أعمال الفساد، من أهم هذه التشريعات القانون رقم 06 – 01 مؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق ل 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، كما تنص عدة مواد من دستور 1996 على الشفافية و النزاهة.

1 – المواد الواردة في الدستور:

يستوي على قمة التنظيم التشريعي نصوص من الدستور الجزائري تدعم الرقابة و الشفافية و أهم المواد التي تدعو إلى ذلك:

المادة 160 من دستور 1996: تنص على تقديم الحكومة لكل غرفة من البرلمان تقريرا عن استخدام المبالغ المعتمدة في الميزانية، المشرع في هذه المادة يلزم الحكومة على تقديم الاعتمادات،

و تشير الفقرة الثانية من القانون المذكور أعلاه إلى أن اختتام السنة المالية يكون بالتصويت على قانون تسوية الميزانية من طرف البرلمان أي تقديم قانون ضبط الميزانية لتمكين السلطة التشريعية من مراقبة استعمال الاعتمادات المالية من طرف السلطة التنفيذية، لأن الغاية من الرقابة على التنفيذ الميزانية بصورة عامة هو التأكد من احترام الإجازة التي أعطتها البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات و صرف النفقات، و تتحقق هذه عن طريق إلزام الحكومة بعد إقفال السنة المالية، و بعد التنفيذ الفعلي و النهائي لكل العمليات المالية " نفقات، إيرادات " بتقديم حساب ختامي للسلطة التشريعية تبين فيه ما تم تحصيله فعلا من إيرادات، و ما تم صرفه من نفقات، و مدى مطابقة كل هذا مع ما ورد بالميزانية العامة¹.

المادة 161 من دستور 1996: و في نفس الاطار تنص هذه المادة على إعطاء الحق و الحرية لغرف البرلمان في إنشاء لجان تكون مهمتها التحقيق في المصالح العامة للدولة.

المادة 162 من دستور 1996: تدعو إلى إعطاء الحق للمؤسسات الرقابية في التحقيق من أن السلطة التنفيذية قامت باستعمال الاعتمادات المالية المقررة في الميزانية العامة حسب ما أقرته و رخصت به السلطة التشريعية، تضمن الرقابة المستقلة السيطرة على سوء استخدام الأموال العمومية و التلاعب بها.

المادة 170 من دستور 1996: تنص على تأسيس مجلس للمحاسبة مهمة إجراء رقابة بعدية مستقلة للأموال العمومية، و هو الجهة الأخيرة المخولة لضبط مالية الدولة و الجماعات المحلية و مالية الجمعيات التعاونية و الخدمات العامة، يرفع مجلس المحاسبة تقريره السنوي إلى رئيس الجمهورية، كما تشترط المادة 16 من الأمر الرئاسي 95 - 20 الصادر في يوليو 1995 تسليم نسخة عن هذا التقرير إلى المجلس الشعبي الوطني و يتم نشرها جزئيا في الجريدة الرسمية. ما يلاحظه متصفح الدستور الجزائري أن المشرع الجزائري يعطي للمجلس الشعبي الوطني

¹ - عقيلة خرباشي، " العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان - بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 "، مرجع سبق ذكره، ص 168.

صلاحيات رقابية يمارسها وفق الكيفيات التالية: الأسئلة المكتوبة و الأسئلة الشفهية (المادة 134 من الدستور)، الاستجابات (المادة 131 من الدستور)، مراقبة استعمال الاعتمادات التي صوت عليها و الموافقة على برامج الحكومة (المادة 160)، و كذا إنشاء لجان تحقيق.

2 - القوانين و المراسيم:

لقد أصدر المشرع الجزائري كذلك عدة مراسيم و قوانين ذات الطابع الرقابي و التنظيمي لكيفية إدارة أملاك الدولة و حمايتها ضد أعمال الفساد و من تلك التشريعات:

- القانون رقم 06 - 01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق لـ 20 فيفري سنة 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته: تعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي أقرتها الجمعية العامة للمنظمة الدولية بقرارها رقم 04/58 المؤرخ في 2003/10/31 و وقعتها 123 دولة من بينها الجزائر¹، أول وثيقة شاملة لمكافحة الفساد، وقعت الجزائر على هذه الاتفاقية لأن محاربة الفساد و نشر مبادئ الديمقراطية و الشفافية من أولويات برنامج فخامة رئيس الجمهورية، لقد أدت هذه الاتفاقية إلى ميلاد أول قانون حديث تحت رقم 01/06 بتاريخ 2006/02/20 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، يهدف هذا القانون إلى²:

- ✓ دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد و مكافحته؛
- ✓ تعزيز النزاهة و المسؤولية و الشفافية في تسيير القطاعين العام و الخاص؛
- ✓ تسهيل و دعم التعاون الدولي و المساعدة التقنية من أجل الوقاية من الفساد و مكافحته، بما في ذلك استرداد الموجودات.

كما جاءت في هذا القانون تدابير وقائية تضمن شفافية الحياة السياسية و سير المؤسسات العمومية و صون كرامة الأشخاص المكلفين بمهمة ذات النفع العام، توجب على الموظف العمومي التصريح بممتلكاته و أن يكون هذا التصريح خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيب

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 128/04 المؤرخ في 19/04/2004 المتضمن مصادقة الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

² - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14 الصادر بـ 2006/03/08.

الموظف في وظيفته أو بداية عهده الانتخابية، و يحدد فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول، كما يجب التصريح بالامتلاكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو انتهاء الخدمة. إن هذا الإجراء لا يشكل انتهاك لحرمة الحياة الخاصة للمنتخب أو الموظف العمومي بل هو إجراء يقصد به ترسيخ مبدأ الشفافية في تولي المسؤوليات و ضمانا لعدم انتهاك حرمة الأموال العمومية¹.

و باعتبار الصفقات العمومية المجال الخصب الذي ينمو و يتكاثر فيه الفساد و تنعدم فيه الشفافية بصفة مضطردة لعلاقتها المباشرة بصرف المال العام من جهة و استغلالها بصفة عمدية من طرف الجهات المتعاقدة للحصول على معاملات بأقل تكلفة على حساب المصالح الوطنية مقابل خدمات مالية نسبية تضاف في نهاية المطاف إلى قيمة الصفقة عند حساب نسبة الأرباح. و إدراكا منه لما يمكن أن تلحقه مثل هذه المعاملات بالاقتصاد الوطني فرض المشرع في هذا القانون ترتيبات تركز في مجملها على مفهوم الشفافية و المنافسة الشريفة و الموضوعية و التسيير العقلاني للمال العام وفقا للإجراءات المعمول بها، هذا فضلا عن إضفاء الشفافية في إدارة الشؤون العامة و تبسيط الإجراءات الإدارية خصوصا على مستوى القواعد المتعلقة بإعداد ميزانية الدولة و تنفيذها²، لضمان مساهمة المجتمع المدني في اختيار أحسن البرامج و حصوله على المعلومات اللازمة لذلك و إضفاء شفافية على تسيير الأموال العمومية فقد ألزم المشرع الهيئات و الإدارات العمومية اعتماد إجراءات و قواعد تمكن الجمهور الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها و سيرها و كيفية اتخاذ القرارات فيها، تبسيط الإجراءات الإدارية حتى يتسنى للمجتمع المدني إستوعابها، نشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد في الإدارة العمومية من أجل تفادي التصرفات التي تسيء للمصالح الوطنية.

¹ - المادة 04 من القانون رقم 06 - 01 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.

² - المواد 09، 10، 15 من نفس القانون.

و يدعو هذا القانون في نفس المجال إلى مساهمة المعايير المحاسبية المعمول بها في القطاع الخاص في الوقاية من الفساد و تعزيز الشفافية في إدارة الأموال العمومية.

- الأمر الرئاسي الصادر في 28/02/2008: الذي وسع من صلاحيات الهيئة العامة للتفتيش المالي، ديوان المحاسبة الحكومي، و هذا في مجال تأديب القائمين على المشاريع الاقتصادية الحكومية و شركات القطاع العام¹.

- القانون 17/84 المؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية: نجد أن المشرع في هذا القانون حدد القواعد المنظمة للمالية العامة و يرى في هذا القانون أن الرقابة المالية تكتسي أهمية بالغة في تسيير الأموال العمومية و نظرا لأهمية قانون ضبط الميزانية في تحقيق أكبر فعالية للرقابة المالية نجد أن هذا القانون عرفه " بأنه الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية و عند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة"²، و لتمكين البرلمان من ممارسة رقابته عن علم و دراية بالكيفية التي تم بها التنفيذ، أوجب المشرع على الحكومة عند تقديم مشروع ضبط الميزانية للبرلمان أن ترفقه بتقارير و بيانات توضيحية نذكر منها على الخصوص³: تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتبرة، و جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها و رخص تمويل الاستثمارات المخططة.

3 - القوانين قيد الدراسة:

على الجانب الآخر، جاري العمل على مناقشة عدد من مشاريع القوانين الداعمة للشفافية و النزاهة و هي:

- مصادقة الجزائر على مشروع قانون في 12/03/2008: يسمح هذا القانون للبرلمانيين بمسائلة الحكومة عن صرف الأموال العامة، يعد هذا القانون نقلة نوعية في مجال إضفاء الشفافية في تسيير المالية العمومية، حيث أن هذا القانون يلزم الحكومة و الوزارات بتقديم حسابات دقيقة

¹ - <http://www.undp-pogar.org/arabic/countries/theme.aspx?t=13&cid=1top>

² - المادة 05 من القانون رقم 17/84.

³ - المادة 76 من نفس القانون.

عن كيفية صرف الأموال العمومية و من ثمة تقوية الرقابة البرلمانية لأن هذا القانون يلزم الحكومة تقديم كل سنة قانون ضبط الميزانية أمام المجلس الشعبي الوطني كما يلزم أيضا الوزارات بإطلاع النواب بكل المعطيات الخاصة بمدى تقدم صرف الميزانية، هذا القانون ينهي تهرب الهيئة التنفيذية من تقديم حسابات حول تسيير الميزانية و سيمكن النواب من مراقبة الأموال العمومية و وجهة المال العام.

- **أفريل 2009**: بدأت الجزائر بالاشتراك في النظام العام لنشر البيانات التابع لصندوق النقد الدولي، كما أنها تشترك مع هذا الصندوق و مع البنك الدولي في نشر تقارير التقييم بالمعايير و القواعد الخاصة بشفافية السياسة النقدية و المالية و الشفافية الضريبية و الرقابة المصرفية¹.

- **تحديث الميزانية العامة**: يقوم البنك الدولي حاليا بتمويل مشروع تحديث الميزانية العامة في الجزائر، يبدأ العمل بهذا المشروع ابتداءً من سنة 2012 و لهذا المشروع عدة أهداف نذكر منه²:

- ✓ تسهيل ترشيد النفقات العمومية؛
- ✓ تسهيل الاختيارات الإستراتيجية بتوفير المعلومة و التحاليل المناسبة؛
- ✓ تحسين شفافية الميزانية العامة من أجل إرساء نقاشات موضحة اختيارات السياسة و الاقتصادية و الاجتماعية؛
- ✓ تعزيز الرقابة على التنفيذ و تحسين الأداء في تحقيق سياسات الاستثمار المسجلة في الميزانية.
- إنشاء الصندوق الوطني للتنمية و التطوير
- مبادرة السلطة التنفيذية لإنشاء المرصد الوطني للفساد.

¹ - <http://www.undp-pogar.org/arabic/countries/theme.aspx?cid=1&t=12top>

² - www.mf.gov.dz

خلاصة الفصل الثالث

يتم تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر كغيرها من الدول في أربعة مراحل المتمثلة في إعداد و مناقشة مشروع قانون المالية، ثم تأتي مرحلة إقرار الميزانية و تنفيذها، و بعدها تأتي مرحلة المراقبة حيث يخضع تنفيذ الميزانية في الجزائر إلى أنواع مختلفة من الرقابة، و لكن فعالية هذه الرقابة تبقى محدودة نظرا للمشاكل و الصعوبات التي تواجه المالية العامة في الجزائر. حيث نجد أن الجزائر لا توفر الوثائق المساندة لقانون المالية برغم من أن قانون 17/84 يبين نوعية الوثائق الواجب تقديمها، و كذلك انعدام الرقابة اللاحقة بسبب امتناع الحكومة عن تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية، و عدم فعالية رقابة المستقلة لمجلس المحاسبة، كل هذه التحديات و غيرها تقف دون تحقيق فعالية في سياسة المالية العامة للدولة.

نجد أن مشروع شراكة الميزانية الدولي صنف الجزائر ضمن الدول التي توفر معلومات قليلة جدا حول الميزانية المركزية للحكومة و عن نشاطاتها المالية خلال السنة التي تغطيها الميزانية و هذا الأمر يترك المواطنين بلا معلومات تقريبا، فالجزائر تقوم بنشر الميزانية المعمول بها فقط و تحمل وثائق الميزانية الباقية.

كما نجد الجزائر قد حققت مستويات متدنية جدا على مؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية حيث احتلت المركز 111 من ضمن 180 دولة و تحصلت على 2.8 نقطة من 10 و هذا يدل على فشل سياسات محاربة الفساد و التهاون في تطبيق القوانين و الأنظمة و المراقبة الفعالة لتسيير المصالح العامة.

هذه الأسباب و غيرها تترك الجزائر بعيدة عن الشفافية و الإدارة الرشيدة بالرغم من الجهود المبذولة لتحقيق الشفافية و مشاركة المواطنين في مناقشة القرارات العامة.

الخاتمة العامة

الخاتمة العامة

ارتبط مفهوم المالية العامة ارتباطاً وثيقاً بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي من حيث الأعباء المالية المترتبة عليها للقيام بوظائفها و الإيرادات الضرورية اللازمة لتغطية نفقاتها، حيث نجد أن المالية العامة في الفكر التقليدي كان مجرد مفهوم حسابي لنفقات الدولة وإيراداتها، و مقيداً بتحقيق قاعدتي توازن الميزانية و الحياد المالي لنشاط الدولة، و بذلك خلا مفهوم المالية العامة من أي بعد اقتصادي و اجتماعي نظراً للقيود التي كانت موضوعة على نشاط الدولة، أما في الفكر الحديث أصبحت كل الأدوات و الأساليب المالية التي تلجأ إليها سواء في جانب الإيرادات أو في جانب النفقات، أدوات وظيفية هامة تعتمد عليها الدولة في تحقيق أهداف المجتمع بمختلف اتجاهاتها الاقتصادية و الاجتماعية بل و السياسية أيضاً، من هذا المنطلق يمكن تعريف علم المالية العامة على أنه ذلك العلم الذي يبحث و يدرس في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل و الأساليب المالية بشقيها الإرادي و الإنفاقي لتحقيق أهداف المجتمع بمختلف اتجاهاتها الاقتصادية و الاجتماعية.

تسيطر الدولة على نفقاتها و إيراداتها من خلال برنامج معين و واضح يوضع لفترة زمنية محددة في غالب الأحيان تكون سنة، تدعى الميزانية و تعتبر المرآة العاكسة لمالية الدولة و المعبر الصادق و الموجه لأهداف السياسة العامة للدولة، حيث نجد أن القانون 84 - 17 المتعلق بقوانين المالية في مادته السادسة عرف الميزانية على أنها وثيقة تتشكل من الإيرادات و النفقات النهائية للدولة المحددة سنوياً بموجب قانون المالية و الموزعة وفق الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها، من هذا التعريف يتجلى لنا أن الميزانية وسيلة الحكومة لتحقيق برنامجها، فهي في الأساس وثيقة مالية أو جدول محاسبي يبين المحتوى المالي للميزانية الذي يشمل تقديرات النفقات العامة مع تقسيمها إلى أنواع مختلفة من جهة و الهيئات التي تتولى هذا الإنفاق من جهة أخرى كما تتضمن تقديرات الإيراد العام مع توضيح مصادره المختلفة.

تواجه غالبية الدول تحديات في مجالات إعداد و تحضير و تنفيذ ميزانياتها العامة، هذه المشاكل يمكن التغلب عليها إما بواسطة تصحيح الحلقات الضعيفة في المنظومة أو تغيير شامل للمنظومة و تطبيق قوانين فعالة للاسترشاد بها، مع الأخذ في الحسبان نظام الميزانية السليم الذي يقوم على مجموعة من العناصر أهمها: وضع إطار قانوني يحدد المسؤوليات، تغطية الميزانية مجمل العمليات المالية للدولة، توفير معلومات دقيقة و في الوقت المناسب، إعداد الميزانية في جو من الشفافية و المشاركة الفعالة للجمهور و السلطة التشريعية. و تعتبر الشفافية أهم عنصر نظرا لأهميتها الإستراتيجية التي يتطلبها عصر المعلومات.

و نظرا لأن مفهوم الشفافية استحوذ اهتمام العديد من السياسيين و الاقتصاديين و الإداريين و التربويين بسبب التطورات الفكرية و الإدارية و التقنية و نتيجة لذلك تعددت التعريفات الشفافية و مضامينها إلا أن جميع التعريفات ترى أن الشفافية هي التدفق الحر للمعلومات بين اصحاب السلطة و المواطنين، أي خلق بيئة تكون فيها المعلومات المتعلقة بالظروف و القرارات و الأعمال الحالية متاحة و منظورة و مفهومة من خلال النشر في الوقت المناسب و الانفتاح لكل الأطراف ذوي العلاقة. و تتحقق الشفافية من خلال:

- مبدأ فصل السلطات الثلاث " التشريعية، التنفيذية، القضائية " .
- قيام شراكة حقيقية بين الحكومة و المواطن، و اطلاع المواطن باستمرار على سير إدارة و تدبير شؤون المجتمع في المجالات كافة.
- مبدأ سيادة القانون إضافة إلى تشريع قوانين تساعد المواطنين و الهيئات المجتمع المدني على كشف الفساد.
- الديمقراطية التي توفر الفرص الملائمة لممارسة الشفافية و تفتح الأبواب أمام المسائلة و المحاسبة.

➤ وجود أنظمة رقابية تهتم بتعزيز مفاهيم الشفافية و مكافحة الفساد، و أن تقوم بإصدار تقارير دورية حول عمل الحكومة و أن تكون هذه التقارير سهلة التداول.

و تعرف الشفافية في المالية العامة على أنها الإفصاح عن كافة المعلومات المالية المتعلقة بالميزانية بأسلوب منهجي سليم و في التوقيت المناسب، و يجب أن يكون نشر المعلومات الخاصة بالمالية العامة التزاما قانونيا على الحكومة و تحدد فيه توقيت النشر و مدى تفصيله و الجهات التي توجه إليها.

و تقتضي شفافية المالية العامة توفير معلومات شاملة و موثوقة بشأن أنشطة الحكومة في الماضي و الحاضر و المستقبل، تساهم في تسليط الضوء على المخاطر المحتملة و بالتالي تقليص حدوث الأزمات و الحد من شدتها. و تقوم على المحددات التالية:

✓ **وضوح الأدوار و المسؤوليات:** تشمل ممارستين رئيسيتين فيما يتعلق بالتمييز الواضح بين الأنشطة الحكومية و الأنشطة التجارية و وجود إطار قانوني واضح ينظم إدارة المالية العامة.

✓ **علانية عمليات الميزانية:** و تتناول الممارسات الأساسية المتعلقة بعلانية إعداد الميزانية و تنفيذها و مراقبتها.

✓ **إتاحة المعلومات للاطلاع العام:** تؤكد نشر معلومات شاملة عن المالية العامة و تتضمن قائمة كاملة بالمعلومات المطلوب توافرها و التي قد تتوفر في وثائق الميزانية أو في تقارير المالية العامة الأخرى.

✓ **ضمانات الموضوعية:** المتعلقة بجودة بيانات المالية العامة و ضرورة إخضاع معلومات المالية العامة إلى فحص مستقل.

من أجل ترسيخ مبادئ و معايير الشفافية و معرفة مدى مشاركة الجمهور في الميزانية العامة نجد أن العديد من المؤسسات المالية الدولية تقوم بقياس مدى شفافية المالية

العامة، و درجة نزاهة الحكم من هذه الأمثلة نجد صندوق النقد الدولي، و منظمة الشفافية الدولية، و مشروع شراكة الميزانية الدولي.

اختبار الفرضيات:

للإن إن شفافية المالية العامة هي شرط أساسي لسلامة السياسة المالية و الاقتصادية حيث أن نشر وثيقة الميزانية بوضوح و في الموعد المناسب تعزز ثقة المواطنين في حكومتهم، أما الممارسات التي لا تتسم بالشفافية تؤدي إلى عدم الاستقرار و سوء تخصيص الموارد و تفاقم عدم المساواة.

للإن الشفافية هي محصلة مجمل الأداء الديمقراطي من حرية الرأي و التعبير، و حرية الحصول على المعلومات، و سيادة القانون و استقلال القضاء و الحفاظ على الهيئة، و شيوع ثقافة رافضة للفساد و مناهضة له.

للإن المستوى المتدني للشفافية في الجزائر ليس بسبب نقص في التشريعات و القوانين أو عدم القدرة على تحمل نفقات إنتاج المعلومات إنما السبب راجع إلى عدم الرغبة في نشر المعلومات و الانغلاق.

نتائج البحث: و من خلال دراستنا توصلنا إلى مجموعة من النتائج أهمها:

① المالية العامة في الجزائر بعيدة عن مبدأ الشفافية، حيث تتسم بالغموض، هذا ما تجلّى من خلال التقارير الصادرة في هذا الشأن من مختلف المنظمات.

② بالنسبة لمنظمة الشفافية الدولية رأت أن الفساد تغلغل في مؤسسات الدولة حيث أن الجزائر تحصلت على أسوأ نقطة منذ سنة 2005 و ضيقت قرابة 20 رتبة بين سنتي 2008 و 2009، حيث تحصلت على علامة 3 من 10 سنة 2008 في الرتبة 97 أما في سنة 2009 تحصلت على 2.8 في الرتبة 111، تفسر هذا التراجع بأن الجهود المبذولة من طرف الدولة لمحاربة الفساد و

نشر الشفافية حتى بعد المصادقة على الاتفاقية الأمية لمحاربة الفساد ما زالت محدودة، كما أن السلطة لا تملك الإرادة السياسية المطلوبة في التصدي للفساد الذي تغلغل في مؤسساتها.

② الجزائر لا تفصح عن كامل مصروفات الميزانية العامة. حيث نجد أن قلة المعلومات المتوفرة للعامة و الألاستقرار في اتخاذ السياسات و أموال النفط كلها متغيرات تزيد من حدة الفساد و انعدام الشفافية.

③ و بالنسبة لمشروع شراكة الميزانية الدولي فان مجموع نقاط الجزائر يكشف عن أن الحكومة تزود الجمهور بمعلومات قليلة جدا حول الميزانية العامة للدولة و نشاطاتها المالية خلال السنة التي تغطيها الميزانية و هو ما يترك المواطنين بلا معلومات لاعتبار أن الحكومة موثوقة في إدارتها للأموال العامة، و تفتقر لتلبية معظم المتطلبات الأساسية لإنتاج الميزانية، حيث تحصلت الجزائر على نسبة 1% و ذلك لانعدام أغلب وثائق الميزانية فالجزائر لا تقوم بعقد جلسات علنية حول الميزانية يشارك فيها الجمهور، كما أن المعلومات المفصلة عن الميزانية التي تساعد على معرفة التقدم في إنجاز المشاريع محدودة جدا، تقرير نهاية السنة لا يتم نشره و كذا تقارير مراجعة الحسابات لا يعلن عنها، مما يعيق مقارنة الأهداف المسطرة مع النتائج المحققة و إيضاح النقائص، و إعطاء النصائح لتحسين الفعالية.

④ إن مستوى الشفافية في تسيير المالية العامة في الجزائر ضعيف، و يرجع هذا المستوى إلى مجموعة من المشاكل الموضحة في مايلي:

- ✓ دور البرلمان الضعيف في مناقشة قانون المالية نظرا لضيق المهلة المقدمة له من أجل المناقشة؛
- ✓ إمكانية تعديل المصادقة البرلمانية عن طريق التنظيم؛
- ✓ صعوبة الحصول على الوثائق المرافقة للميزانية العامة للدولة، حيث أنها غائبة تماما عن مجال الإعلام القانوني و إن وجدت تبقى في متناول أعضاء البرلمان و الحكومة؛

✓ تجميد الحكومة لرقابة البرلمان على تنفيذ الميزانية العامة بسبب عدم تقديم قانون ضبط الميزانية؛

✓ إضعاف دور مجلس المحاسبة الوطني بسبب عدم نشر تقريره، كما لا تسلم نسخة منه للبرلمان؛

✓ عدم وجود قدر كاف من الشفافية في مراحل إعداد الميزانية؛

✓ افتقار إعداد الميزانية للمرونة و هو ما يجد من قدرة الوزارات على تنفيذ المشاريع بكفاءة؛

✓ عدم تحديد لجان استماع مستقلة، و انعدام مشاركة الجمهور في مناقشة القرارات المتعلقة بسياسة المالية العامة.

5 تعي الجزائر تماما واقع تسيير أموالها العمومية لذا باشرت إصلاحات عديدة منذ سنوات مست الجهاز القضائي و بعض التشريعات المرتبطة بقانون الاستثمار و تسيير المؤسسات العمومية و القوانين المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية، حيث نجد نصوص من الدستور الجزائري تدعم الرقابة و المسائلة و الشفافية منها المادة 160 التي تنص على إلزامية تقديم عرض عن الاعتمادات المالية للحكومة عند نهاية السنة المالية، كما نجد عدة مراسيم ذات الطابع الوقائي و التنظيمي لكيفية إدارة الأموال العامة و تعزيز الشفافية فيها و حمايتها ضد أعمال الفساد منها: الأمر الرئاسي الصادر في 20/02/2008 الذي وسع من صلاحيات الهيئات العامة للتفتيش المالي و ديوان المحاسبة الحكومي، كما قامت الجزائر في أفريل 2009 بالاشتراك في النظام العام لنشر البيانات التابع لصندوق النقد الدولي، و هي حاليا في صدد انجاز مشروع لتحديث المالية العامة من أهم محاوره توسيع نطاق الرقابة البرلمانية و تعزيز الشفافية و مشاركة الجمهور في القرارات المالية و القضاء على النقائص الحالية لإعداد الميزانية و تنفيذها. و كذا إصدارها للقانون رقم 06 - 01 المؤرخ في 20/08/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.

التوصيات و المقترحات:

على ضوء النتائج التي توصل إليها البحث نضع بعض التوصيات بهدف تحسين الشفافية والفعالية في المالية العامة و نجمل أهمها فيما يلي:

للـ مصادقة المجلس التشريعي على الإجراءات المتعلقة بالإنفاق و جمع الإيرادات و الدين يجب أن يتم قبل بدء السلطة التنفيذية العمل بها.

للـ يجب تقديم جميع المشروعات المتعلقة بالنفقات السنوية و الإيرادات المنتظرة و غيرها من النشاطات المالية الحكومية إلى المجلس التشريعي ضمن مشروع ميزانية واحد و تفصيلي تقدمه السلطة التنفيذية.

للـ على الحكومة أن تصدر وثائق خلال السنة المالية من اجل تقديم صورة شاملة و محدثة عن نشاطات الحكومة.

للـ النشاطات الحكومية التي يمكن أن تؤثر على الميزانية في السنة المالية الجارية أو خلال السنوات الميزانية المقبلة من الضروري أن تكون معلنة بالكامل في وثائق الميزانية.

للـ الكشف عن المبالغ الكلية للالتزامات الطارئة و تصنيفها ضمن بنود رئيسية تعكس طبيعتها.

للـ دمج النفقات الضريبية في مناقشات النفقات العامة لدى مراجعة الميزانية و تحديد مصادر المساعدات بوضوح.

للـ انجاز ميزانية المواطن مع ضمان وصولها إلى أكبر قدر ممكن من الجمهور و أن تكون مفهومة و سهلة التداول من قبلهم.

للـ الاعلان مسبقا عن موعد إصدار الميزانية لتمكين المجلس التشريعي و غيره ممن يراقبون عملية الميزانية من التحضير لمناقشتها و مراجعتها جيدا.

للـ وثائق الميزانية هي الوثائق الأساسية التي تحاسب عليها الحكومة لذا يجب أن تقدم بأسلوب سهل و مفهوم من قبل طيف واسع من الجمهور الذي يشكل المجلس التشريعي و عامة الناس.

للـ لا بد من تصنيف توقعات الميزانية و عرضها بحيث تسهل تحليل السياسات و تعزيز الشفافية.

للـ يجب أن يكون هناك روابط واضحة بين سياسات الحكومة و خططها و مدخلات الميزانية و نتائج الأداء، و يجب أن يعبر الشرح الموافق للميزانية بوضوح عن أهدافها من حيث المدخلات و الاهداف التي يجب تحقيقها و النتائج القابلة للقياس.

للـ تقديم مشروع الميزانية للبرلمان قبل مهلة كافية ليتمكن البرلمان من دراستها بشكل جيد، على أن لا تقل هذه المهلة عن ثلاثة أشهر قبل بدء السنة المالية، و يجب على البرلمان أن يصادق على الميزانية قبل بداية السنة المالية.

للـ يجب أن تضم الميزانية إطار متوسط الأجل يوضح فيه التطورات المستقبلية للإيرادات و النفقات.

❖ و عموماً يتوجب على الحكومة لتحقيق الشفافية في المالية العامة مراعاة ما يلي:

للـ تحسين شفافية الميزانية و شموليتها فيما يتعلق بـ: الإطار القانوني لنظام الميزانية، نظم المحاسبة و التصنيف و رفع التقارير، الإنفاق خارج الميزانية، المعونات الأجنبية و الدولية، التخطيط و التنفيذ، الإنفاق الضريبي.

للـ تحسين القدرة في المجالات التالية: مراقبة البرلمان للإنفاق، استخدام تخطيط الميزانية من اجل الأغراض التي تتعدى مهمة المحاسبة، التخطيط للميزانية من اجل تحسين التنفيذ، إدارة الميزانية تستمر إلى عدة سنوات.

للـ ربط عملية الميزانية بأهداف التنمية و كذا بمكافحة الفساد.

للـ اطلاع المجتمع المدني على إجراءات الميزانية.

و أخيرا نقول إن الانفتاح و النزاهة و الأمانة و الوضوح الدقة و الصدق و المسائلة هذه المتغيرات مجتمعة من شأنها أن تحقق الشفافية.

أفاق الدراسة:

في ختام بحثنا نقترح مجموعة من المواضيع التي تعتبر كبحوث مستقبلية ارتأينا أن تكون إشكاليات رئيسية للمزيد من الإثراء و التجديد نذكر مايلي:

☞ الشفافية في الإيرادات بالنسبة للبلدان المعتمدة على الموارد الطبيعية في إيراداتها العامة.

☞ الشفافية و تأثير المنظمات الدولية على التعزيز الديمقراطي.

☞ حرية المعلومات و دورها في شفافية المالية العامة.

☞ نحو تحسين شفافية و فعالية المالية العامة في الجزائر.

☞ الشفافية الاقتصادية و دورها في سلامة المالية العامة.

☞ الشفافية في تسيير مالية الجماعات المحلية.

وفي الختام نرجو من الله عز وجل أن نكون قد وفقنا في توفير أكبر قدر من المعلومات

التي استفدنا منها نحن، ويستفيد منها من يطلع على هذا العمل، والله وليّ التوفيق.

قائمة المراجع

قائمة المصادر و المراجع

الكتب باللغة العربية 

1. د. أحمد فتحي أبو كريم، " الشفافية والقيادة في الإدارة "، دار حامد للنشر والتوزيع - الأردن، عمان، الطبعة الأولى 2009.
2. د. أكرم إبراهيم حماد، " الرقابة المالية في القطاع الحكومي "، جهينة للنشر والتوزيع - عمان، الطبعة الأولى 2005.
3. د. بلعزوز بن علي، أ. محمد الطيب محمد، " دليلك في الاقتصاد "، دار الخلدونية 2008.
4. د. حمدي عبد العظيم، " عولمة الفساد وفساد العولمة، منهج نظري و عملي "، الدار الجامعية الإسكندرية 2007.
5. د. خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، " أسس المالية العامة "، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية 2005.
6. د. خبايا عبد الله، " أساسيات في اقتصاد المالية العامة "، مؤسسة شباب الجامعة الاسكندرية، 2009.
7. د. زينب حسين عوض الله، " مبادئ المالية العامة "، الدار الجامعية، دون سنة النشر.
8. د. سعيد عبد العزيز عثمان، " مقدمة في الاقتصاد العام "، الجزء الأول، الدار الجامعية للنشر والطباعة لبنان ، دون سنة نشر.
9. د. سعيد علي الراشدي، " الإدارة بالشفافية "، دار كنوز المعرفة عمان، الطبعة الأولى 2007.
10. أ.د سليمان اللوزي، د. فيصل مراد، أ. وائل عكشة، " إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق "، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة - عمان، الطبعة الأولى 1997.
11. د. طارق الحاج، " المالية العامة "، دار صفاء للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى 2009.

12. د. عادل فليح علي، " مالية الدولة "، دار زهران للنشر والتوزيع عمان، 2008.
13. د. عادل فليح علي، " المالية العامة و التشريع الضريبي "، دار حامد للنشر و التوزيع عمان، الطبعة الأولى 2007.
14. عبد اللطيف قطيش، " الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة) "، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2005.
15. عدنان محسن ظاهر، "الموازنات العامة في الدول العربية"، دراسة مقارنة حول إعداد وإقرار وتنفيذ و مراقبة تنفيذ الموازنة في الدول العربية، دون سنة النشر.
16. عقيلة الخرباشي، " العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان - بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 "، دار الخلدونية القبة القديمة الجزائر، دون سنة النشر.
17. د. علي أنور العسكري، " الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة "، مكتبة بستان المعرفة طباعة و نشر و توزيع الكتب، 2008.
18. د. فليح حسن خلف، " المالية العامة "، عالم الكتاب الحديث - الأردن عمان، الطبعة الأولى 2008.
19. أ.د محمد الصغير بعلي، أ.د يسري أبو العلا، " المالية العامة "، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة - الجزائر 2003.
20. محمد شاكر عصفور، " أصول الموازنة العامة "، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، 2008.
21. أ. د. محمد طاقة، د. هدى العزاوي، " اقتصاديات المالية العامة "، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2007.
22. محمد عباس محرز، " اقتصاديات المالية العامة "، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية 2005.

23. محمد عباس محززي، " اقتصاديات الجباية والضرائب "، درا هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة 2003.
24. محمد مسعي، " المحاسبة العمومية "، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، طبعة ثانية منقحة 2003.
25. د. محمود حسين الوادي، د. زكريا أحمد عزام، " مبادئ المالية العامة "، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، 2008.
26. أ.د. مدني بن شهرة، " سياسة الإصلاح الاقتصادي في الجزائر و المؤسسات المالية الدولية "، دار هومة الجزائر 2008.
27. د. مصطفى الفار، " الإدارة المالية العامة "، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، الطبعة الأولى 2008.
28. د. هاشم الجعفري، " مبادئ المالية العامة و التشريع المالي "، جامعة بغداد مطبعة سليمان، الطبعة الثالثة 1968.
29. د. هدى العزاوي، " اقتصاديات المالية العامة "، دار ميسرة للنشر و التوزيع عمان، الطبعة الأولى 2007.

المراجع باللغة الأجنبية

30. François Deruel, Jaques Buisson “ **Finances Publiques Budget et pouvoir financière** “, 13 édition Dalloz 2001.
31. la documentation française n° 316, Regards sur l’actualité, “ **LOLF : ce qui change** “ Décembre, 2005.
32. la Revue Economica, n° 7, “**Esprit d’entreprendre. Es – tu là ?** “, Novembre 2009 – Février 2010, Maroc.

33. Programme des nations unies pour le développement, " **Parlement, Budget, et genre** ", Guide pratique à l'usage des parlementaires n° 06, 2004 UNIFEM.
34. Revue Française de Finances publiques, n° 40, " **transparence et finances publiques** ", L.G.D.J, 1992.
35. Revue Française de Finances Publiques, n° 67, " **la Taxe professionnelle quel avenir** ", L.G.D.J, Septembre 1999.
36. Revue Française De Finances Publiques, n° 77, " **la maitrise des dépenses publiques** ", L.G.D.J , Paris 2001.
37. Revue Française de Finances Publiques, n° 97, " **la LOLF et La V^e République** ", L.G.D.J Mars 2007.
38. Le quotidien d'Oran n° 4300 de Lundi 02 Février 2009, " **Transparence budgétaire: l' Algérie en bas de tableau** " par Djamel. B.

الأطروحات والمذكرات

39. أمنصوران سهيلة، " الفساد الاقتصادي وإشكالية الحكم الراشد وعلاقتها بالنمو الاقتصادي، دراسة اقتصادية تحليلية، حالة الجزائر "، مذكرة ماجستير، تحت إشراف الدكتور طواهر محمد تهامي، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، السنة الجامعية 2005-2006.
40. زاوي أحمد صديق، " التغيير المؤسسي، الحكم الراشد و التنمية الاجتماعية والاقتصادية - حالة الجزائر - "، رسالة ماجستير تخصص اقتصاد التنمية، جامعة تلمسان السنة الجامعية 2008 - 2009.

41. عبد الحميد بن ناصر، " التخطيط وترشيد الاختيارات الموازنية - دراسة حالة جامعة الجزائر -"، تحت إشراف الدكتور عبد المجيد قدي، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية فرع تخطيط، 1997-1998.
42. مذكرة الحلقة الدراسية، " حسابات التخصيص الخاص"، من إعداد طلبة السنة الرابعة فرع إقتصاد و مالية الدفعة 38، تحت إشراف الأستاذ رابح محمدي، المدرسة الوطنية للإدارة السنة الجامعية 2004 - 2005.
43. مذكرة الحلقة الدراسية، " مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر - نفقات التسيير لسنة 2007 -"، من إعداد طلبة السنة الرابعة تخصص اقتصاد و مالية فرع الميزانية، تحت إشراف الأستاذ رابح محمدي، المدرسة الوطنية للإدارة، السنة الجامعية 2007 - 2008.

الندوات والملتقيات

44. منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، " الموازنات الحكومية في الدول النامية"، سلسلة البحوث والدراسات عمان، العدد 319 سنة 1987.
45. المنظمة العربية للتنمية الإدارية أعمال مؤتمرات " المجتمع المدني ودوره في دعم النزاهة والشفافية"، بحوث وأوراق عمل، الملتقى العربي الرابع لمنظمات المجتمع المدني ودوره في دعم النزاهة والشفافية في الوطن العربي، المنعقد في عمان بالمملكة الأردنية الهاشمية في مايو 2007.
46. " الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية"، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، الطبعة الأولى بيروت، ديسمبر 2004.
47. " النزاهة والشفافية والإدارة العربية"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية القاهرة، جمهورية مصر العربية - الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، 2006.

48. المنظمة العربية للتنمية الإدارية أعمال المؤتمرات، " آليات مكافحة الفساد و الرشوة في الأجهزة الحكومية العربية "، القاهرة - مصر، 2010.

المجلات والدوريات

49. الدليل الإرشادي لأعمال الموازنة للمنظمات غير الحكومية، المشروع الدولي للموازنة، من إعداد مركز أولويات الموازنة والسياسات ديسمبر 2001.
50. صندوق النقد الدولي، " النسخة المعدلة لدليل شفافية المالية العامة "، إعداد و إدارة شؤون المالية العامة بموافقة السيد بيترس هيلر 28 فيفري 2001.
51. الخبر الجزائرية العدد رقم 5822 الصادرة بتاريخ 2009/11/18.
52. الخبر الجزائرية العدد رقم 5767 الصادرة بتاريخ 2009/09/24 .

القوانين و التشريعات

53. دستور الجزائري لسنة 1996.
54. المرسوم التنفيذي رقم 80 - 05 المؤرخ في 1980/03/01 و المتعلق بإنشاء المفتشية العامة للمالية.
55. قانون رقم 84 - 17 المؤرخ في 1984/07/07 و المتعلق بقوانين المالية.
56. قانون رقم 90 - 21 المؤرخ في 1990/08/15 و المتعلق بالحاسبة العمومية.
57. المرسوم التنفيذي رقم 91 - 314 المؤرخ في 1991/09/07 و المتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين.
58. المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 المؤرخ في 1992/11/14 المتعلق بالرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات.

59. القانون رقم 95 - 20 المؤرخ في 17/07/1995 المعدل للقوانين المتعلقة بمجلس المحاسبة.
60. المرسوم الرئاسي رقم 04 - 128 المؤرخ في 19/04/2004 المتضمن مصادقة الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
61. القانون رقم 06 - 01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 و المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.
62. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 14 الصادر بـ 2006/03/08.

@ مواقع انترنت

63. www.openbudgetindex.org : موقع مشروع شراكة الموازنة الدولي:
64. www.openbudgetindex.org/initiative2008
65. www.openbudgetindex.org/initiative2006
66. www.openbudgetindex.org/files/oecdBestPratic:Arabic.pdf
67. www.openbudgetindex.org/files/fullReportArabic/pdf
68. www.openbudgetindex.org/files/Methology/Arabic1.pdf
69. www.OpenBudgetindex.org/files/openbudgetindex2006Arabic.pdf
70. www.openbudgetindex.org/files/PrincipalResultArabic.pdf
71. www.openbudgetindex.org/files/CSAlgeriaArabic.pdf
72. www.openbudgetindx.org/CountrySummaryAlgeria1.pdf
73. www.economist.com/media/

74. www.cabri-sbo.org/fr/e-networking/11-general/99-africas-performance-on-the-open-budget-index
75. www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table-
76. www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008/cpi_2008_table
77. www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007
78. www.imf.org/eternal/np/rosc/indfiscal.html : موقع صندوق النقد الدولي
79. www.mf.gov.dz : موقع وزارة المالية
80. www.undp_pogar.org/arabic/countries/theme.aspx?t=13&cid=1top
81. www.undp_pogar.org/arabic/countries/theme.aspx?cid=1&t=12top
82. www.belaquood.net/help.php?lng=Arabic&cid=1001
83. www.arabic.business.maktoob.com/newdetail2007

الملخص

إن الحديث عن المالية العامة يركز بصفة جوهرية على الشفافية في الأداء، فهي وسيلة و غاية من ضمن ما تعنيه الوضوح و حسن التنظيم، كما تعد أحد الدعائم الأساسية لتنمية مستدامة و أهم شرط للحكم الرشيد، و أمرا ضروريا لسلامة المالية العامة.

و نظرا لأهميتها نجد أن الجزائر تسعى إلى بلوغها من أجل القضاء على الغموض الذي يميز تسيير الأموال العمومية فيها، و نلمس ذلك من خلال القوانين و التشريعات التي أصدرتها.

الكلمات المفتاحية: الشفافية، الأموال العمومية، الميزانية، الفساد، الحكم الرشيد.

Résumé :

La transparence dans les finances publiques se caractérise principalement par la clarté et la performance dans l'exécution. C'est en même temps un moyen et un but dans le sens de la clarté et de la bonne organisation. La transparence est aussi l'un des fondements essentiels pour le développement durable et la plus importante condition pour la bonne gouvernance et est nécessaire pour la sécurité des finances publiques. En raison de son importance nous trouvons que l'Algérie œuvre pour atteindre à l'effet de l'éliminer, l'incertitude qui caractérise la gestion des fonds publics, ceci se traduit par les lois et la législation en vigueur.

MOTS CLES : *Transparence, fonds publics, budget, corruption, bonne gouvernance.*

Abstract:

Transparency in public finances is mainly characterized by clarity and performance in implementation. It is both a means and a goal in the sense of clarity and good organization. Transparency is also an essential foundation for sustainable development and the most important condition for good governance and is necessary for the safety of public finances. Because of its importance we find that Algeria is working to achieve the effect of eliminating the uncertainty that characterizes the management of public funds, it translates into laws and legislation.

KEY WORDS: *Transparency, public finance, budget, corruption , good governance*