

دور الشفافية في تحقيق حوكمة المالية العامة

د. حاجي العليجة*

Abstract

The globalization and what does result of accelerated of financial and economic transformations and its accompanying development in information technology are indicators suggest that integration within the global economy became faces significant challenges and depends on the ability to competitiveness in global markets.

Those reasons causes a lot of countries, especially developing such Algeria facing difficulties caused by the spread of the manifestations of financial and administrative corruption, making a lot of international organizations set off signal alarm in the face of the growing phenomenon and that what has made these countries realized the importance of transparency and the need to adopt a method in the management of resources the state's financial and provided transparency of community participation in the development of strategies and monitor their implementation and their right to accountability and disclosure through what is known as open budget and to which it is determined international standards to measure the commitment of States to the principles of transparency.

Which is a way to practice democracy that guarantees accountability and freedom of access to information and found so to put the government under scrutiny and audit which is a paved road efficiency and effectiveness in the management of governance, especially in the state budget and is firewall against the phenomenon of financial corruption and administrative and opens the way for democracy and social justice, sustainable development, and eventually access to governance.

Key words: transparency - open budget – Governance.

* أستاذة محاضرة قسم أ، كلية العلوم الاقتصادية، علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة الجزائر 3.

ملخص: إن العولمة وما أفرزته من تحولات اقتصادية ومالية متسارعة وما رافقها من تطور رهيب في تكنولوجيا المعلومات وهي مؤشرات توحي أن الاندماج في الاقتصاد العالمي أصبح يواجه تحديات كبيرة وأن هذا الأخير هو الآخر رهين بالقدرة إلى التنافسية في الأسواق العالمية.

وهي أسباب جعلت الكثير من الدول خاصة النامية منها تواجه صعوبات ناجمة عن انتشار مظاهر الفساد المالي والإداري مما جعل الكثير من المنظمات العالمية تدق ناقوس الخطر أمام تنامي هذه الظاهرة وهو ما جعل هذه الدول تدرك أهمية الشفافية وضرورة تبنيها كمنهج في إدارة الموارد المالية للدولة وذلك بما توفره الشفافية من مشاركة المجتمع في وضع

الاستراتيجيات ومراقبة تنفيذها وحقه في المساءلة والإفصاح من خلال ما عرف بالميزانية المفتوحة والتي أصبحت تتحدد فيها المعايير الدولية لقياس مدى التزام الدول بمبادئ الشفافية التي تعد كإحدى الطرق الفعالة لممارسة الديمقراطية التي تكفل المساءلة والمحاسبة والحرية في الحصول إلى المعلومات والإطلاع عليها أي وضع الحكومة تحت الفحص والتدقيق العام والتي ما هي إلا طريق معبد بالكفاءة والفعالية في إدارة شؤون الحكم خاصة في الميزانية العامة للدولة فهي ذلك الجدار المنيع أمام ظاهرة الفساد المالي والإداري الذي يفتح المجال أمام الديمقراطية والعدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة والوصول في النهاية إلى الحكم الرشيد.

الكلمات الدالة: الشفافية-الميزانية المفتوحة - الحوكمة

مقدمة

إن العولمة وما واكبها من تطور في تقنيات المعلومات والاتصال وما رافقها من انفتاح واندماج إلى الاقتصاد العالمي. وكانت هذه التطورات سابقة في ظهور مصطلحات جديدة نسبيا كالشفافية والمساءلة والمشاركة والحوكمة والتي أصبحت تتداول كلما ذكر الفساد وسبل معالجته.

فالشفافية أصبحت أساسية عند كل إصلاح مالي بغية إعادة بناء الإدارة الحكومية الرشيدة والفعالة التي من شأنها إدارة النفقات العامة بشكل رشيد

وتوجيه الموارد للمشاريع التنموية والخدمات الأساسية بمعنى آخر أن الشفافية أصبحت أمر حيوي في كل ما يتعلق بعمليات الميزانية العامة والإدارة العامة والسياسة الضريبية وعمليات تمويل الدين العام. فهي شرط أساسي لسلامة السياسة الاقتصادية والمالية وهو ما نحاول إبرازه في مقالنا هذا.

مشكلة البحث الشفافية هي المؤشر الأساسي للوصول إلى سياسة رشيدة في الميزانية العامة للدولة خاصة والمالية العامة بصفة شاملة وهي الطريق لحوكمة المالية العامة أي يمكن بلورة مشكل الدراسة في مدى توفر متطلبات الشفافية في الميزانية العامة في الجزائر.

هدف البحث هو التعريف بالشفافية والعوامل المؤثرة في تطبيقها وتحديد أفضل السبل لتعزيز دورها في واقع الاقتصاد الوطني.

1. الشفافية مفهومها وأهميتها

سنحاول تحديد مفهوم الشفافية بإبراز مختلف التعاريف محاولين استخلاص النتائج الأساسية من هذه التعاريف والتي من خلالها نتمكن من تبيان الأهمية التي أصبحت تحتلها الشفافية في حياة الأمم والشعوب لما لها من إثار ايجابية.

1. مفهوم الشفافية

تعددت تعريفات الشفافية بتعدد الأهداف المراد الوصول إليها من الشفافية فمنها من ركز إلى البعد السياسي ومنها من ركز إلى الجانب الاقتصادي ومنها من حصر الشفافية في سياق الميزانية العامة في بعدها المحاسبي أي تدفق المعلومات⁽¹⁾ الاقتصادية والسياسية والاجتماعية الشاملة في الوقت المناسب وبطريقة يمكن الاعتماد عليها وسنحاول أن نركز إلى التعاريف الواردة عن

المنظمات والهيئات الدولية منتقن للتعاريف التي تشمل المجالات المتنوعة للشفافية وفي هذا المضممار نذكر التعاريف التالية

• تعرف هيئة الأمم المتحدة الشفافية ⁽²⁾ بأنها حرية تدفق المعلومات معرفة بأوسع مفاهيمها، أي توفير المعلومات والعمل بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول إلى المعلومات الضرورية للحفاظ إلى مصالحهم واتخاذ القرارات المناسبة، واكتشاف الأخطاء.

• والشفافية من وجهة نظر خبراء صندوق النقد الدولي هي ⁽³⁾ الانفتاح إلى الجمهور فيما يتعلق:

- هيكل ووظائف القطاع الحكومي وأهداف السياسة الاقتصادية.
- حسابات القطاع العام التي من شأنها تعزيز المساءلة وتثبيت المصادقية.
- حشد تأييد قوي للسياسات الاقتصادية من جانب الجمهور الذي سيكون إلى علم تام بمجريات الأمور.
- الشفافية في جميع مراحل إعداد الميزانية من مراقبة الحكومة ومحاسبتها أي الانفتاح إلى الجمهور فيما يتعلق بهيكل ⁽⁴⁾ ووظائف القطاع الحكومي من خلال تعزيز المساءلة وتثبيت المصادقية لأن انعدامها يؤدي إلى عدم الاستقرار وعدم الكفاءة وعدم العدالة أيضا.

• استند البنك الدولي في تعريفه للشفافية إلى مفهوم الحوكمة حيث قام تعريف البنك الدولي إلى دعامتين هما التضمنية أو المشاركة من ناحية والمساءلة من ناحية أخرى. ويقصد بالتضمنية المساواة بين كل من له مصلحة في إدارة الحكم أما المساءلة فتشير إلى عدم اقتصار الديمقراطية إلى التمثيل

الشعبي فحسب ولكن إحتوائها إلى الشفافية في إدارة الحكم. ما يمكن ملاحظته من خلال التعاريف السابقة أنها وإن اختلفت باختلاف وجهات النظر السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمحاسبية فإن القواسم المشتركة بينها في النظر إلى الشفافية إلى أنها هي:

- ✓ الصراحة والنزاهة⁽⁵⁾ والوضوح في العلاقة مع الجمهور
- ✓ وضوح التشريعات وموضوعيتها وانسجامها ومرونتها مع التغيرات الاقتصادية والاجتماعية
- ✓ نشر المعلومات وسهولة⁽⁶⁾ الوصول إليها بالنسبة للجميع.
- ✓ شفافية العلاقات الرأسية والأفقية في أركان العمل السياسي.
- ✓ جوهر نجاح⁽⁷⁾ التنمية المستدامة والمشاركة في اتخاذ القرار.
- ✓ جوهر مرتبط بالموائمة بين⁽⁸⁾ الإفصاح والمصادقية والوضوح والمشاركة.

2. أهمية الشفافية

أصبحت الشفافية من العناصر الأساسية والفعالة في تحقيق الديمقراطية والمساواة في الحصول إلى المعلومات التي هي الأخرى مسألة جوهرية في تسيير شؤون الدولة بشكل واضح وهو ما يخلق الظروف الملائمة للوصول إلى كفاءة السوق بما توفره من معلومات وبيانات أساسية للقطاعات الاقتصادية بالمجتمع وغيابها قد يكون السبب الرئيسي لظهور اختلالات مالية واقتصادية حيث يشير بعض المحللين إلى أن الأسباب التي لعبت دور أساسي في الأزمة المالية العالمية تعود أساسا إلى⁽⁹⁾ ضعف الشفافية ونقص المعلومات عن الأوضاع المالية التمويلية للمؤسسات والسوق وتكاد تكون هي السبب أيضا

في الأزمة المالية التي ضربت الأسواق المالية الآسيوية في التسعينات من القرن الماضي. وقد أدركت كثير من الدول أن ظاهرة الفساد المالي والإداري التي أضحت تعيق الوصول إلى تحقيق التنمية الشاملة في الدول النامية خاصة وأن النتائج المترتبة إلى الفساد هي هدر الموارد المالية وضياع الثروات الوطنية وبالتالي تراجع مستويات التنمية وهروب رؤوس الأموال والاستثمارات باتجاه الخارج وتزايد حجم المديونية وتلاشي القدرة إلى السداد وفي الأخير انعدام المساواة بين الأفراد في توزيع الموارد المالية. وهو ما جعل كثير من الخبراء المختصين والهيئات الدولية تدعو إلى ضرورة محاصرة هذه الآفة من خلال الشفافية التي تضمن تدفق المعلومات الضرورية لوضع سياسات سليمة واتخاذ قرارات نزيهة وفعالة للمشروعات العامة والخاصة. فالشفافية في هذا الإطار أصبحت مسألة⁽¹⁰⁾ هامة لكافة الدول لأنها السبيل الرئيسي لجعل قواعد اللعبة السياسية المتبعة في تسيير شؤون الدولة واضحة وهو ما يسمح للمواطنين بمتابعة الطرق المعتمدة في تسيير الدولة.

3. أهمية الشفافية من خلال الميزانية العامة للدولة

إذا أخذنا بالاعتبار أن السياسة الاقتصادية بشكل عام والسياسة المالية بشكل خاص نجاحها يتوقف إلى القدرة إلى الموائمة⁽¹¹⁾ بين عاملين أساسيين هما الموارد المتاحة بالمجتمع والطريقة التي تستخدم بها هذه الموارد. أي ضرورة اعتماد مبدأ الشفافية في إعداد الميزانية العامة والتي تتطلب الكشف عن كافة المعلومات المالية المتعلقة بالنفقات العامة والإيرادات العامة بشكل واضح وفي الوقت المناسب وأن يكون ذلك التزاماً قانونياً إلى الحكومة لتوفر للمواطنين والهيئات إمكانية الاطلاع إلى هذه المعلومات.

أ- طبيعة المعلومات الواجب توفرها

أشار تقرير البنك الدولي 2005⁽¹²⁾ إلى تحديد عناصر المعلومات الأساسية التي من الضروري وصولها للجمهور وهي :

1- وثائق الميزانية السنوية وهي إمكانية حصول الجمهور إلى مجموعة كاملة من الوثائق من خلال الوسائل الملائمة. وأن تكون المعلومات كافية لفهم عمل الحكومة وتسهيل عملية مراقبتها في أدائها.

2- تقارير عن تنفيذ الميزانية في سنتها من خلال إتاحة التقارير بشكل دوري وفي غضون شهر واحد من إنجازها وأن تكون البيانات المتعلقة بالمالية العامة بشكل مفصل ودقيق وسريع.

3- البيانات المالية الختامية في نهاية السنة وإتاحتها للجمهور من خلال الوسائل الملائمة في غضون ستة أشهر من إنجاز عملية مراجعتها.

4- تقارير المراجعة الخارجية بإتاحة كافة التقارير عن عمليات الحكومة للجمهور من خلال الوسائل الملائمة في غضون ستة أشهر من إنجاز عملية مراجعتها.

5- إرساءات العقود أي نشر كافة العقود التي تزيد قيمتها مبلغ معين إلى الأقل كل ربع سنة من خلال الوسائل الملائمة. وأن توفر البيانات عن الأداء الاقتصادي في وقت سريع وملائم.

6- إتاحة المعلومات عند الطلب. وبموجبها تتحدد الأدوار السياسية والإدارية داخل الحكومة وفق آلية محددة يطلع عليها المواطنون وتحدد فيها

المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة وكذلك تحديد العلاقة بين السلطات الثلاثة

ب- أهمية المعلومات في شفافية الميزانية العامة

إن حرية المعلومات تعتبر دعامة أساسية للشفافية حيث ربطت دراسة للبنك الدولي عام 2008⁽¹³⁾ بين الشفافية ونوعية الحكم وتبين من خلالها أن الشفافية تعني انخفاض مستويات الفساد وأنها مؤشر لتحسين تنافسية الاقتصاد الوطني⁽¹⁴⁾ وأن الدول الأكثر شفافية هي الأفضل في الوصول إلى الأسواق المالية العالمية بمعنى إن الدول التي تتمتع بشفافية أكبر هي الدول التي تحكم بشكل أفضل. فشفافية المعلومات وحرية الوصول إليها من شأنه أن يحقق جملة من المنافع أهمها⁽¹⁵⁾

✓ تحسن المشاركة في العملية الديمقراطية وتقلل من القرارات الحكومية الغير فعالة وتقلص الفرص المتاحة أمام الممارسات المرتبطة بالفساد وتزيد من عملية توضيح البنود التي تحتويها القوائم المالية.

✓ تقليل درجة التقلب في الأسواق المالية أي⁽¹⁶⁾ ضمان الاستقرار المالي والقضاء إلى ظاهرة عدم تماثل المعلومات. وهي دلائل أساسية إلى أهمية المعلومات في الشفافية المالية وفي إعداد التقارير المالية ذات الجودة العالية وهي عامل كفي⁽¹⁷⁾ باستعادة الثقة والاستقرار المالي داخليا وخارجيا ومن شأنها في النهاية إن توفر الظروف الملائمة للمنافسة والتنافسية للاقتصاد الوطني ولا يتم ذلك إلا من خلال العمل إلى الحد من كل المعوقات التي تحول من تحقيق الشفافية.

II. قواعد ومؤشرات الشفافية

إن المعايير الدولية التي يدعو إليها صندوق النقد الدولي فيما يتعلق بالميزانية العامة تركز إلى أهمية وضوح الأدوار فيما يتعلق بالهيكل الحكومي وإتاحة المعلومات للجمهور في أوقات يتم تحديدها بوضوح من خلال علنية الميزانية والإبلاغ عنها وتحقيق شرط الجودة في هذه المعلومات بما يمهد الطريق لمجتمع تسوده الشفافية.

1. القواعد العامة لشفافية الميزانية العامة

إن الشفافية تقتضي توفر مجموعة من الأطر أو القواعد العامة التي تحدد خصائصها وميزاتها والتي من خلالها يمكن الكشف المطلق عن المعلومات وإتاحتها للجمهور وتسهيل إجراءات الحصول عليها وبشكل مجاني أو بأقل التكاليف وأن تقدم ضمانات صحة المعلومات أي جودة المعلومات⁽¹⁸⁾ وذلك بوضع قواعد واضحة للنشر والإفصاح تحدد فيها المعلومات التي يجب نشرها. وتطوير نظم الإبلاغ عند المخالفات المالية والإدارية ومراعاة الشفافية⁽¹⁹⁾ في التعيينات والمشتريات الحكومية حتى تضمن فعالية الإشراف والرقابة متعددة المستويات لتلافي سوء استخدام السلطة. وتحقيق الشفافية من خلال إعادة هيكلة الميزانية العامة في برامج جديدة وإتباع الميزانية⁽²⁰⁾ الصفرية لزيادة الشفافية وتسهيل مقارنة التكاليف واعتماد نظام المحاسبة إلى أساس الاستحقاق وتحسين فعالية وجودة النفقات العمومية من خلال إدراج مبدأ صدق الميزانية العامة بشكل صريح في قانون المالية وهذا من شأنه أن يضمن كفاءة التوزيع ويمنع⁽²¹⁾ تسرب الأموال أثناء تدفقها إلى مقاصدها النهائية وهو ما يحد من الفساد وتهياً المواطنين للاستفادة من الخدمات المتاحة لهم.

وعلانية⁽²²⁾ إعداد الميزانية وتنفيذها وصحة معلوماتها من خلال المراجعة الدورية لهذه المعلومات بشكل تتحدد فيه الأدوار والمسؤوليات وأن يتم نشر⁽²³⁾ معلومات المالية العامة في أوقات يتم تحديدها بوضوح وأن تتضمن وثائق الميزانية عرضاً للتوقعات المالية العامة للفترة المقبلة وتقديم المعلومات المتعلقة بالدين العام والالتزامات السابقة.

2. الاستثناءات الواردة عن القواعد العامة للشفافية

العمل إلى التقليل من الاستثناءات الواردة عن مبدأ الشفافية وإن وجدت فيجب أن تتوفر فيها الشروط التالية:

أ- أن تكون منصوص عليها في القانون وأن تكون متعلقة بضمان أهداف الأمن الوطني وأن يكون الضرر العام أكبر من المصلحة الخاصة.

ب- تحديد أنشطة⁽²⁴⁾ خارج الميزانية في الميزانية السنوية أوفي ملحقتها مع بيان الغرض منها وإدماج أنشطة المالية العامة الممولة من صناديق خارج الميزانية في عملية الموازنة حتى وإن بقيت خارج اعتمادات الميزانية وعموماً ينبغي تخصيص الصناديق الممولة من خارج الميزانية من خلال الميزانية وأن يخضع هذا الإنفاق لموافقة البرلمان.

ج- أن تتسم قواعد وعمليات الصناديق الممولة من خارج الميزانية بالشفافية وذلك بالإفصاح دوماً عن المبادئ التي تحكم هذه الصناديق. وينبغي إخضاع الصناديق الممولة من خارج الميزانية للتدقيق وأن تنشر بياناتها المالية كما تقتضي الشفافية تضمين التقارير التفصيلية عن النشاط خارج الميزانية في وثائق الميزانية.

3. مرونة ومؤشرات الشفافية

شفافية الميزانية العامة أصبحت ترتبط بمدى مرونتها للاستجابة لمجموعة من المؤشرات وهي⁽²⁵⁾ مدى الاستجابة لاحتياجات المجتمع ومدى العدالة في الإيرادات والنفقات ومن المسؤول عن تخطيط وإعداد الميزانية وما هي حدود الدور الذي تلعبه وزارة المالية وعلاقتها بالوزارات الأخرى وما هو دور كل من السلطة التنفيذية والتشريعية بهذا الخصوص وما هي المراحل الأساسية في إعداد الميزانية وهل تتم بالشفافية الكاملة في كافة مراحلها وهل المعلومات متاح في الوقت المناسب وبالشكل المطلوب وأخيرا ما هي سرعة إعداد الحسابات الختامية بعد نهاية السنة المالية. وطبقا للمؤشر الذي قدمته منظمة التنمية والتعاون الدولي تتحقق شفافية⁽²⁶⁾ الإفصاح في التقارير المالية إذا تضمن الإفصاح في تلك التقارير ثمان معلومات أساسية هي: النتائج المالية والتشغيلية، أهداف الشركة، الملاك الرئيسيين للأسهم وحقوق التصويت، أعضاء مجلس الإدارة والمديرين، المعاملات مع الأطراف ذوي العلاقة، المخاطر التي تواجه الشركة، العاملين والأطراف ذوي المصالح في الشركة، وهيكل وإجراءات الحوكمة.

III. معوقات ومتطلبات الشفافية

إن إبراز الدور الذي تلعبه الشفافية في تطور الدول والمكانة التي تحتلها إلى الصعيد العالمي يجعل من الضروري العمل إلى توفير البيئة الملائمة لانتشارها والعمل إلى الحد من المعوقات التي تحول دون تحقيقها.

1- معوقات الشفافية

إن المجتمعات التي تحرم شعوبها من الديمقراطية وحرية التعبير وحقوق الوصول إلى المعلومات هي مجتمعات ذات أنظمة ديكتاتورية تنعدم فيها العدالة وتنتشر فيها الضبابية ويعم فيها الفساد بأنواعه مثل عدم احترام القانون، انتشار الشائعات، الرشوة. والجهل بأهمية تطبيق الشفافية وغياب الدور الفعال لمؤسسات المجتمع المدني. وضعف الإطار القانوني لحماية المواطنين عند غياب الشفافية. إلى جانب مشكلة امتلاك الحكومات⁽²⁷⁾ في الدول العربية لوسائل الإعلام والاتصالات العامة، ومصادر المعلومات وهو ما يحد من حرية التعبير والمساءلة والشفافية. يضاف إليها الممارسات السياسية (عدم استناد إلى الشرعية الديمقراطية لتعيين الحاكم) وعدم استقلالية الجهاز القضائي. ومحدودية حرية الإعلام وهشاشة النظم السياسية والدور المتضخم للدولة التي لا تقبل المعارضة.

2- متطلبات الشفافية

وضع سياسة تساعد إلى إرساء بيئة مواتية ومستدامة للسياسة المالية بما يساعد إلى تعزيز فاعلية وكفاءة ومستوى المساءلة والمحاسبة في استخدام الموارد المالية المقدمة من خلال الميزانية العامة والعمل إلى توفير متطلبات تحسين الإدارة العامة وتحقيق الحكم الراشد والعمل إلى الانتقال إلى نظام إحصاءات مالية حكومية 2001 الصادر عن صندوق النقد الدولي وهي متطلبات تبرز أهمية ودور الشفافية التي لا بد لها من توفر شروط وميزات أساسية وهي:

- ❖ أن تكون الشفافية في الوقت المناسب أي إتاحة المعلومات في وقتها
- ❖ اعتبار الشفافية وسيلة لإظهار الأخطاء ومعاقبة مرتكبيها وليس غاية
- ❖ أن تكون الشفافية بشكل واضح وشارحة لنفسها.
- ❖ أن تكون الشفافية غير مخلة⁽²⁸⁾ بمبدأ المحافظة إلى سرية بعض المعلومات عندها فقط تكون الشفافية مفتاح الوصول إلى الحكم الراشد في كل ما تنفقه الحكومة وفي كل ما تحصل عليه من إيرادات عامة.

IV. واقع الشفافية من خلال الميزانية المفتوحة

بناءا إلى الأبحاث والدراسات التي تم القيام بها إلى مستوى المنظمات والهيئات الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي والتي تبين من خلالها أن الشفافية أساس التنمية المستدامة وهو ما أدى إلى ظهور نموذج الميزانية المفتوحة الذي أصبحت⁽²⁹⁾ شفافية الميزانية العامة فيه إحدى المعايير الأساسية للحكم إلى حسن إدارة المالية العامة وفعالية السياسة المالية وتنقسم مؤشرات الميزانية المفتوحة كالتالي⁽³⁰⁾

1. معلومات شاملة يكون فيها مجموع نقاط الميزانية المفتوحة 100-81
2. معلومات مهمة يكون فيها مجموع نقاط الميزانية المفتوحة 80-61
3. بعض المعلومات يكون فيها مجموع نقاط الميزانية المفتوحة 60-41
4. الحد الأدنى من المعلومات يكون فيها مجموع نقاط الميزانية المفتوحة 40-21
5. معلومات ضئيلة أو غير موجودة يكون فيها مجموع نقاط الميزانية المفتوحة 20-0

وإذا أسقطنا هذه المعطيات إلى واقع الدول العربية ومنها الجزائر نجد أنها لازالت بعيدة عن تحقيق متطلبات الشفافية في ميزانيتها العامة من حيث توفير المعلومات. حيث يتضح من خلال معطيات الميزانية المفتوحة لعام 2010⁽³¹⁾ أن عدم نشر المعلومات والبيانات ما قبل الميزانية العامة هو السمة الغالبة إذ تُعدّ الجزائر ستة وثائق من أصل ثمانية خاصة بالميزانية العامة بما فيها بيان ما قبل الميزانية ومراجعة نصف السنة وتقرير التدقيق بالحسابات لكنها تنشر فقط الميزانية المقررة ليطلع عليها المواطنون كما أن الجزائر إلى جانب مصر، العراق، السعودية واليمن تُعدّ الوثائق للاستخدام الداخلي فقط.

V. شفافية الميزانية العامة في الدول ذات الموارد الطبيعية

خلص مسح الميزانية المفتوحة لعام 2008⁽³²⁾ وهو تقييم شامل لشفافية الميزانية في 85 بلد إن هذه الدول أقل شفافية من غيرها ويعتبر أداءها متدني في مؤشر شمولية معلومات الميزانية وكذا الوصول إليها مما بين أن هذه الدول تتميز بقلّة شفافية الميزانية وفقدانها لمصداقيتها. واتضح من خلال المسح أن

هناك عجز كبير في هذه الدول في إدارة المقادير الكبيرة من عوائدها كما يوضحه الجدول الموالي⁽³³⁾، وهو ما يبين أيضا أنها تملك أنظمة بائسة للسيطرة إلى الإنفاق مما أدى إلى سوء الاستخدام لهذه الموارد وعدم قدرتها إلى وضع خطط بعيدة المدى.

جدول: (1) أداء الدول المعتمدة إلى الموارد الطبيعية من حيث الفئة

الفئة	الدول المنتجة للبترو	الدول المنتجة للمعادن	الدول غير معتمدة إلى الموارد الطبيعية
ضياح العوائد والتوقعات	25	63	54
ضوابط الإنفاق	22	52	48
سياسة الربط /التخطيط/الموازنة	17	37	35
عمليات موازنة إضافية	20	31	32

المصدر: غادة شهير الشمراني: متطلبات إصلاح وتطوير الموازنة العامة، ص 22

ويرجح أن تكون قلة الشفافية⁽³⁴⁾ في البلدان المنتجة للنفط نتيجة مباشرة لاعتمادية الدولة إلى البترول لجني العوائد العامة، ولأن الحكومة ليست مضطرة للاعتماد إلى الضرائب التي تجمعها من مواطنيها فإن القنوات العادية للمصداقية العامة غالبا ما تكون مفقودة في تلك البلدان.

أ- ميزات شفافية الميزانية العامة في الجزائر

إن انعدام الشفافية في الميزانية العامة بسبب⁽³⁵⁾ الاعتماد إلى الموارد الطبيعية كالمحروقات جعل الكثير من الدول تعاني من شحة المعلومات المتعلقة بميزانياتها كالجزائر والسعودية.

كما أن كثير من الدول تتلقى مساعدات خارجية ولا ترغب في الإفصاح عنها وهي في الغالب أنظمة غير ديمقراطية تعاني من انعدام الثقة في توفير البيانات الخاصة بالميزانية العامة بحيث يصبح من السهولة الحصول عليها في إحدى المنظمات الدولية وصعوبة الحصول عليها في داخل البلد. والمتتبع لقوانين المالية في الجزائر والمطلع إلى تفاصيلها من الجريدة الرسمية يمكنه أن يسجل مجموعة من الملاحظات أهمها:

1- إذا كانت الشفافية في تسيير المالية العامة تقتضي توفر الوثائق ووضوحها فإنه في الجزائر الوثائق المرفقة بالميزانية العامة والتي حددتها المادة 68 من القانون 17/84 المتعلقة بقوانين المالية من الصعب الحصول عليها خاصة ما يتعلق بالملحقات التفسيرية والتقدير المالي والاقتصادي فالوثائق المالية غائبة تماما عن مجال الإعلام القانوني وإن هذه الوثائق وجدت فإنها تبقى حبيسة البرلمان والحكومة فقط وهي لا تكون محل نشر ولا تكون في متناول الجمهور رغم أن الشفافية في الميزانية العامة تقتضي أن تكون هذه الوثائق غير قابلة للنشر محددة ومبررة كما أشرنا لذلك سابقا وهو ما جعل موقع الجزائر من مؤشرات الميزانية المفتوحة كان ضعيفا ولا يكاد يذكر.

2- التصنيف الحالي للنفقات العامة غير فعال وبه الكثير من النقائص أهمها:

✓ عدم وضوح طريقة التقديم للنفقات مما يصعب من تحديد أوجه الإنفاق المختلفة

✓ نفقات التسيير⁽³⁶⁾ تقسم حسب الوزارات ونفقات التجهيز تقسم حسب القطاعات وهو ما أدى إلى وجود نفقات مسجلة في ميزانية التجهيز وكان المفروض أن تسجل في ميزانية التسيير.

✓ النظام الحالي للميزانية يعاني من عدم كفاية ونقص المعلومات.

✓ لا توجد أهداف محددة مسبقا يلتزم الأمر بالصرف بتحقيقها عند تنفيذ الميزانية العامة مما يجعله غير مسؤول عن فعالية تسيير المصالح العمومية التي تقع تحت سلطته وعدم تحديد الأهداف مسبقا معناه عدم محاسبة الأمر بالصرف.

✓ إن القوانين والتشريعات التي تنظم آليات عمل الهيئات المستقلة المكلفة بالرقابة مثل مجلس المحاسبة تعتبر بعيدة عما هو موجود في الواقع من سوء تسيير وهدر للموارد وبالتالي لا بد من تفعيل وحوكمة آليات ونشاط هذه المؤسسات.

إن ضعف رقابة الميزانية الذي يظهر من خلال⁽³⁷⁾ الجدول الموالي

جدول (2) العلاقة بين شفافية الموازنة وقوة الرقابة عليها

البلد	نقاط مؤشر الموازنة المفتوحة	نقاط مراقبة عملية الموازنة من جانب السلطة التشريعية	نقاط مراقبة عملية الموازنة من جانب هيئة الرقابة العليا
الجزائر	1	33	13
مصر	49	42	30
العراق	0	31	47
الأردن	50	36	27
لبنان	32	31	13
المغرب	28	33	13
السعودية	1	0	23
اليمن	25	17	27
متوسط المنطقة	28	28	24
المتوسط العام	42	44	49

المصدر: الموازنة المفتوحة لعام 2010 - شراكة الموازنة الدولية IBP، ص 6.

يبين أن السلطة التشريعية تتمتع بصلاحيات محدودة ولا تحصل إلى معلومات كافية عن الميزانية علما أنه فيما يتعلق بالميزانيات الإضافية أو الملحقة عندما تكون بعيدة عن رقابة البرلمان فهذا معناه حجب الحكومة لنتفقاتها وفي هذا الشأن يلاحظ في الجزائر إلى جانب العراق، الأردن، لبنان، السعودية واليمن توافق السلطة التشريعية إلى الميزانيات الإضافية بعد إنفاق الأموال المخصصة لها كما يبين من خلال الجدول أعلاه.

يضاف إلى ذلك تبعية الهيئة التشريعية للسلطة التنفيذية والذي أصبح يعيق دور السلطة التشريعية في مراقبة الميزانية مراقبة فعالة كما هو الحال في الجزائر،

مصر، الأردن، المغرب، السعودية، اليمن حيث بإمكان⁽³⁸⁾ السلطة التنفيذية إقالة رئيس هيئة الرقابة العليا من منصبه دون الحاجة إلى موافقة نهائية من السلطة التشريعية أو القضائية.

✓ ميزانية الأعباء المشتركة⁽³⁹⁾ تظهر في الميزانية العامة للدولة بشكل غامض وغير واضح لا من حيث الوجهة ولا من حيث التقسيمات.

3- إن ميزانيات رئاسة الجمهورية ووزارة الدفاع والأعباء المشتركة لا تنشر⁽⁴⁰⁾ في الجريدة الرسمية.

وهو ما يفسر الدرجات الدنيا التي تحتلها في ترتيب الدول من حيث الانتشار العمودي والأفقي للشفافية وبالمقابل نجد أنها تحتل الصدارة في ترتيب الدول التي ينتشر فيها الفساد وهي نتيجة منطقية لضعف دور الشفافية في الاقتصاد الوطني.

ب- الشفافية أداة كابحة للفساد الشفافية هي السلاح الأكثر فعالية في محاربة الفساد والتبذير وهي القناة الرئيسية التي تمكن المواطنين من مساءلة حكامهم حول استخدام الأموال العمومية غير أن الواقع الموجود في كثير من الدول خاصة النامية منها أنها مازالت بعيدة عن مؤشرات الشفافية وحسب إحصائيات مدركات الفساد⁽⁴¹⁾ كما يتضح من الجدول الموالي.

الجدول (3) نتائج مؤشر مدركات الفساد في المنطقة العربية: 2012

التصنيف الإقليمي 2011	الدولة	درجة مؤشر مدركات الفساد 2011	التصنيف الإقليمي 2012	درجة مؤشر مدركات الفساد 2012	
1	قطر	72	1	68	تراجع مع ثبات الترتيب الإقليمي
2	الإمارات ع. م.	68	1	68	-
3	البحرين	51	3	51	-
4	عمان	48	5	47	-
5	الكويت	46	6	44	تراجعت درجتين
6	الأردن	45	4	48	تحسنت 3 درجات
7	السعودية	44	7	44	-
8	تونس	38	8	41	تحسنت 3 درجات
9	المغرب	34	9	37	تحسنت 3 درجات
01	الجزائر	29	10	34	تحسنت 5 درجات
11	مصر	29	11	32	تحسنت 3 درجات
21	سوريا	26	14	26	-
31	لبنان	25	12	30	تحسنت 5 درجات
41	اليمن	21	15	23	تحسنت درجتين
51	ليبيا	20	16	21	تحسنت درجة
61	العراق	18	17	18	-

المصدر: مؤشر مدركات الفساد 2012: منظمة الشفافية الدولية، ص 5.

نلاحظ من خلال الجدول أن الجزائر رغم تحسنها بخمس درجات غير أنها لا تكفي لتحسين مكانة الجزائر في سلم الشفافية وهو ما يجعلها مطالبة بوضع الآليات والسياسات الكفيلة⁽⁴²⁾ بمحاربة الفساد وإدراك أهمية الشفافية التي أصبحت من المعايير العالمية المهمة في تصنيف وترتيب الدول.

وتصبح الجزائر ملزمة بتوفير جملة من المتطلبات الضرورية لمحاصرة الفساد وتعزيز مكانة الشفافية وهي متطلبات طالما نادى بها الهيئات والمنظمات الدولية وتندرج في إطار تقوية⁽⁴³⁾ دور البرلمان وتعزيز مكانة واستقلالية القضاء بما يمكن من التطبيق الصارم والفعال للقانون. وتوسيع نطاق مساءلة الجهات العامة أمام الشعب. وإنشاء هيئات مختصة بمحاربة الفساد تتمتع بالاستقلالية. والعمل إلى توفير الشفافية اتجاه الإنفاق العام والصفقات العمومية وشفافية الميزانية العامة وشفافية الحصول إلى المعلومات.

الخلاصة:

إن الأهمية التي تكتسيها الشفافية في الاقتصاد المعاصر باعتبارها المرآة التي تعكس الآليات التي يدار بها الاقتصاد الوطني كاشفة عن الانحرافات ومؤثراتها والتي يأتي الفساد في مقدمتها.

وفي اقتصادنا الوطني فإن الشفافية يجب أن تصبح ثقافة تستنير بها السلطات بل أن متطلباتها يجب أن تصبح ملزمة للتنفيذ.

وهذا ما يتطلب القيام بجملة من الإصلاحات في شتى المجالات لمعالجة الاختلالات القائمة ووضع الآليات الكفيلة بتحقيق الشفافية للوصول في النهاية إلى المجتمع الفاضل من خلال شفافية القوانين والتشريعات وشفافية النفقات العامة والإيرادات العامة وشفافية وفعالية الأطر الرقابية لردع المفسدين بالإضافة إلى شفافية المعلومات وسهولة الوصول إليها.

وهي خطوات هامة للوصول إلى تحقيق متطلبات الشفافية. التي تعتبر الممر الآمن نحو الحوكمة.

الهوامش والمراجع

- 1- سوليفان: الحكم الديمقراطي لصالح المكون الرئيسي للإصلاح السياسي والاقتصادي، مجلة الإصلاح الاقتصادي العدد التاسع تموز 2005 ص39
- 2- غادة شهير الشمراني: متطلبات إصلاح وتطوير الموازنة العامة -جامعة الملك سعود - بدون تاريخ - ص 11.
- 3- عبد الفتاح الجبالي: المشاركة المجتمعية في وضع الموازنة العامة للدولة -مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية -15/03/2012 الأهرام-مصر - ص4
- 4- عماد داود الشيخ: الشفافية ومراقبة الفساد-مركز دراسات الوحدة العربية 2004 ص141
- 5- غادة شهير الشمراني: الشفافية والمساءلة في الدول العربية-جامعة الملك سعود-كلية إدارة الأعمال- بدون تاريخ - ص 3
- 6- FRANK ,b. g &Thomas, H, on the value of transparency in agencies with renegotiation, Journal of accounting Research vol42,nº5 december 2004,p871
- 7- سنان النعيمي: نظم الإقطاع في القوائم المالية إلى قوة المعايير المحاسبية المعتمدة - بحث مقدم للمعهد الماسي العربي 2004-ص2
- 8- Robert ,M. B& others ,what determines corporate transparency ?,journal of accounting Research vol 42. nº2,may2004,pp. 266
- 9- عبد الفتاح الجبالي : سلسلة أوراق سياسات تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد -مركز المشروعات الدولية الخاصة-مصر ص9
- 10- عبد الفتاح الجبالي: المشاركة المجتمعية في وضع الموازنة العامة للدولة-ص4- مرجع سبق ذكره-
- 11- لجنة الشفافية والنزاهة -وزارة الدولة للتنمية الإدارية -مصر التقرير الثاني - أغسطس 2008-ص 35
- 12- البنك الدولي: الانفاق العام والمسؤولية المالية - إطار قياس أداء إدارة الشؤون المالية يونيو 2005-واشنطن و. م. أ

- 13- مسح الموازنة المفتوحة لعام 2008 :الموازانات المفتوحة تغير في نوعية الحياة- ص9. www.internationalbudget.org
- 14- ماهر العبيدي وعبد السيد حمزة ناصر:الاقتصاد العراقي بين الواقع والطموح -كلية الإدارة والاقتصاد - المكتب الاستشاري -جامعة بغداد 2005 ص 222
- 15- غادة شهير الشمrani: الشفافية والمساءلة في الدول العربية-ص3- مرجع سبق ذكره
- 16- احمد رجب عبد الملك عبد الرحمن:قياس مدى تحقيق الشفافية والإفصاح في التقارير المالية المنشورة-جامعة الملك فيصل-السعودية -ص 8
- 17- شركة طلال أبو غزالة وشركاه الدولية: الشفافية -بحث مقدم إلى المنتدى المالي والمحاسبي العربي - ص 8
- 18- عبد الفتاح الجبالي: تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد-ص 15 - مرجع سبق ذكره
- 19- غادة شهير الشمrani: الشفافية والمساءلة في الدول العربية -ص 18-مرجع سبق ذكره.
- 20- السيد محمد حداد :النظام الموازنا تي والإصلاحات المرتقبة في المغرب بيروت 21 سبتمبر 2011 ص 10
- 21- البنك الدولي: الشرق الأوسط وشمال إفريقيا نوفمبر 2011 ص 17
- 22- سالم محمد عبود :الأزمة المالية العالمية بين مبدأ الإفصاح والشفافية -بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الثالث 28-29 أبريل 2009 عمان - الاردن ص 15
- 23- لجنة الشفافية والنزاهة : ص 36 - مرجع سبق ذكره -
- 24- صندوق النقد الدولي-دليل شفافية المالية العامة-2007 ص 83
- 25- لجنة الشفافية والنزاهة -ص 35 -مرجع سبق ذكره-
- 26- محمد بن سلطان القباني السهلي: مؤشر مقترح لقياس مستوى الشفافية والإفصاح في الشركات السعودية - جامعة الملك سعود -السعودية-مارس 2010 ص 8
- 27- غادة شهير الشمrani: الشفافية والمساءلة في الدول العربية- ص 7- مرجع سبق ذكره.
- 28- منتدى الرياض الاقتصادي الثاني 4-6 سبتمبر 2005 السعودية ص2

- 29- عبد الفتاح الجبالي: المشاركة المجتمعية في وضع الموازنة العامة للدولة-ص 5 - مرجع سبق ذكره-
- 30- مسح الموازنة المفتوحة لعام 2012-شراكة الموازنة الدولية. www. IBP openbudgetindex. org ص 16
- 31- الموازنة المفتوحة لعام 2010-شراكة الموازنة الدولية. www. IBP openbudgetindex. org ص 4
- 32- عادة شهير الشمراني متطلبات إصلاح وتطوير الموازنة العامة-ص 22- مرجع سبق ذكره.
- 33- عادة شهير الشمراني:ص 22-نفس المرجع أعلاه.
- 34- عادة شهير سمراني :ص 23- نفس المرجع أعلاه.
- 35- عادة شهير الشمراني:الشفافية والمساءلة في الدول العربية ص 7-مرجع سبق ذكره
- 36- مفتاح فاطمة:تحديث النظام الميزاني في الجزائر-مذكرة ماجستير غير منشورة-كلية العوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير -جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان - 2010/2011 ص 76.
- 37- الموازنة المفتوحة 2010 - ص 6- مرجع سبق ذكره.
- 38- نفس المرجع أعلاه ص 6.
- 39- SENATOR KHALED « Le budget de l'Etat »formation des inspecteurs centraux,- IEDF,KOLEA ;février 2007 p23
- 40- SENATOR KHALED « Le budget de l'Etat» ibid p87
- 27- منظمة الشفافية الدولية:مؤشر مدركات الفساد 2012 - ص 5
- 28- يعقوب عادل ناصر الدين : الحاكمية وأبعادها والإصلاح المجتمعي - ملتقى الإصلاح المجتمعي الشامل هيئة الاغاثة الأردنية 2012/3/24الاردن- ص 9
- 29- منظمة الشفافية الدولية مؤشر مدركات الفساد 2012-ص 4- مرجع سبق ذكره.