

## تقييم شفافية الموازنة العامة بالجزائر ومتطلبات تعزيزها

### *Evaluating the transparency of the Algerian public budget and the requirements for improving its rank*

– أحمد بلجيلالي: أستاذ محاضر (ب)، مخبر الأنظمة المالية والمصرفية، جامعة الشلف، [a.beldjillali@univ-chlef.dz](mailto:a.beldjillali@univ-chlef.dz)

تاريخ النشر: 2021/01/20

تاريخ القبول: 2021/11/29

تاريخ الإرسال: 2020/08/20

#### ملخص

نظرا لأهمية موضوع شفافية الموازنة العامة وتنامي الاهتمام الدولي والشعبي بمسألة إصلاح أنظمة الحكم، خاصة ما يتعلق بالجانب المالي للدولة، من أجل الاستخدام العقلاني والأمثل للموارد المتاحة في المجتمع وكذا من أجل مكافحة الفساد، ونظرا لأن شفافية الموازنة العامة من أهم مقومات هذا الإصلاح، كان من الضروري تناولها في هذه الورقة البحثية، مع التركيز على حالة الجزائر، وهذا بهدف تقييم درجتها ومكانتها بالاعتماد على نتائج تقرير مسح الموازنة المفتوحة الصادر عن شراكة الموازنة الدولية، وباعتماد المنهج الوصفي التحليلي المدعم بالبيانات المتحصل عليها، تم التوصل لجملة من النتائج لعل من أبرزها أن العامة في الجزائر بعيدون كل البعد عن ما يجري في الأنشطة المالية للدولة، لنعرض على ضوء هذه النتائج بعض الآليات التي من شأنها أن تساهم في ترقية مكانة شفافية الموازنة في الجزائر.

**الكلمات المفتاحية:** الشفافية، المشاركة، المساءلة، الموازنة العامة، الموازنة المفتوحة.

**تصنيف JEL:** E62, H60, H61.

#### Abstract:

Given the importance of the subject of transparency of the public budget and the growing international and public interest in the issue of reforming governance systems, especially with regard to the financial aspect of the state, for the rational and optimal use of available resources in society, as well as to fight corruption, It is necessary to address in this paper, focusing on the situation of Algeria, and with the aim of assessing its degree and status based on the results of the Open budget Survey report, and by adopting the descriptive analytical method, supported by the data obtained, and then reaching the results, perhaps the most prominent of them is that the public in Algeria is far from what is going on in the financial activities of the state, to show in light of these results some of the mechanisms that could contribute its status.

**Key words:** Transparency, Participation, Accountability, Public budget, Open budget.

**- مقدمة:**

لا شك أن النظام المالي للدولة يشكل جزءا من نظامها الاقتصادي، ويعد انعكاسا للمناخ السياسي والاقتصادي والاجتماعي السائد في المجتمع، ولا شك أيضا أن الموازنة العامة للدولة تعد مؤشرا صادقا للأوضاع والتطورات الاقتصادية والمالية وتعد الأداة الرئيسية في تحقيق انجازات الأداء العام والوسيلة التي تستخدمها الدولة للاستدلال على كفاءة أجهزتها سواء التنفيذية التشريعية أو الرقابية من خلال النظر إلى مدخلات ومخرجات هذه الموازنة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي هي مرآة عاكسة لنشاط الدولة وللحياة الاقتصادية والاجتماعية التي تسود تلك الدولة في مرحلة معينة من مراحل تاريخها.

إذا كانت الموازنة العامة تمثل هذه الأهمية، فقد أصبحت شفافية المعلومات وخاصة فيما يتعلق بالموازنة العامة مطلبًا هامًا ومحل إجماع من كافة الدول والهيئات والمؤسسات الاقتصادية والمالية، نظرا لأهميتها وكونها أحد الدعائم الهامة في الحكم الراشد وباعتبارها الوسيلة المثلى لتحقيق أهداف الموازنة العامة، أي أضحت تشكل شرطًا جوهريًا لتعظيم كافة المنافع الاقتصادية والاستفادة من الإمكانيات والموارد المتاحة.

من هذا المنطلق حظيت شفافية الموازنة العامة لما لها من أثر في تحقيق العديد من الأهداف باهتمام كبير من قبل المؤسسات الدولية الاقتصادية والمالية، حيث لعبت هذه المؤسسات دورًا هامًا في وضع العديد من المعايير اللازمة لتعزيز الشفافية للموازنة العامة. وعلى غرار دول العالم، أطلقت الجزائر مسار إصلاح الموازنة منذ سنة 2001 لتحسين وعصرنة أوضاع مالياتها العامة، حيث تضمنت هذه البرامج حزمة متعددة من الإجراءات والقواعد التشريعية، إلا أنها في المقابل واجهت جملة من العراقيل والتحديات التي تحول دون الوصول إلى تسيير فعال للموازنة بما يحقق الأهداف المرجوة.

**• إشكالية البحث:**

نسعى من خلال هذه الورقة البحثية إلى الإجابة على السؤال الجوهري الآتي:

ماهي أبعاد شفافية الموازنة العامة للدولة؟ وما هو موقع الجزائر من الترتيب الدولي وكيف السبيل إلى تحسينه؟

**• فرضيات البحث:**

للإجابة على الإشكالية السالفة الذكر ارتأينا الانطلاق بفرضيات سوف نشير إلى مدى صحتها في آخر المقال وقد جاءت على النحو الآتي:

**الفرضية الأولى:** يرتبط موضوع شفافية الموازنة العامة للدولة بمدى إتاحة الفرصة للجمهور بالاطلاع على مراحل إعداد الميزانية، تنفيذها، ومراقبة التنفيذ؛

**الفرضية الثانية:** تحتل الجزائر مراتب متدنية في الترتيب الدولي لأكثر الدول شفافية في إدارة مالياتها العامة؛

**الفرضية الثالثة:** مراجعة القوانين النازمة للموازنة العامة في الجزائر والحرص على إجبار القائمين على المالية العامة بنشر المعلومات للجمهور سبل فعالة لتحسين شفافية الموازنة العامة.

**• أهمية الدراسة:**

تستمد الدراسة أهميتها من أهمية المعنى الاصطلاحي للشفافية بحد ذاتها، والتي تفيد نقيض الغموض والكتمان فالوضوح والمشاركة وحرية إبداء الرأي كسياسة منتهجة في قضايا الشأن العام عموما تقود نحو حكمة في اتخاذ القرارات، وعليه فالمنطق يقتضي من باب أولى أن الشفافية في إدارة المالية العمومية لا بد أن تعتبر شرطا أساسيا لما لها من أثر مباشر على ترشيد الإنفاق العمومي، ومحاربة ظاهرة الفساد والتبذير للموارد المالية العمومية، ومن هذا المنطلق تبرز لنا أهمية تناول هذا الموضوع لا سيما التطرق للآليات التي تفضي إلى تعزيز شفافية إعداد وتنفيذ الموازنة العامة والرقابة على ذلك.

**• الهدف من الدراسة:**

نسعى من خلال هذا البحث إلى رسم إطار لمفهوم شفافية الموازنة العامة للدولة، من خلال مراجعة التعريفات التي تناولتها المؤسسات الدولية المختصة بالموضوع أو الأوراق البحثية ذات الصلة به، ثم تحاول الورقة استقراء وضع الجزائر فيما يتعلق بشفافية الموازنة من حيث التشريع والممارسات، بهدف تحديد موقع الجزائر من التصنيف الدولي لها وصولا إلى عرض جملة من الآليات التي من شأنها أن تساهم في تعزيز مركزها.

**• منهجية الدراسة:**

تتبع الدراسة أسلوب المنهج الوصفي التحليلي المدعم بالبيانات المتحصل عليها من القوانين والتقارير والكتب والدوريات والأوراق العلمية ذات الصلة بموضوع البحث، للتعرف على الجوانب النظرية والعملية لتحقيق هدف الدراسة، مع توظيف الآليات والمناهج التي أخذت بها الدراسات السابقة في محاولتها لقياس مستويات الشفافية المرتبطة بإدارة المال العام في بعض الدول.

**• الدراسات سابقة:**

- دراسة أسامة دياب، ريم عبد الحليم (2014) تحت عنوان "شفافية الموازنة العامة للدولة: الضرورة الاقتصادية الغائبة عن الواقع المصري" انطلقت الدراسة بطرح سؤال لماذا شفافية الموازنة؟ وركزت على مفهوم المشاركة والمساءلة، كما قاما الباحثين بمحاولة قياس وتقييم الشفافية في الموازنة العامة للدولة المصرية، وخرجت الدراسة بجملة من التوصيات لعل أهمها الحث على إعادة هيكلة البنية التشريعية لتصبح ملزمة بشكل أكثر صراحة على توفير وإتاحة معلومات مفصلة ومبسطة للمواطنين عن مراحل إعداد وإقرار ومراجعة الموازنة العامة المختلفة والرقابة على الإنفاق العام (دياب و عبد الحليم، 2014).

- دراسة عيبر حكمة الكفرانة (2016) بعنوان: "المساءلة الاجتماعية وأثرها على شفافية الموازنة العامة في المرافق الحكومية في فلسطين"، استهدفت الدراسة تبيان أثر المساءلة على شفافية الموازنة العامة في فلسطين، وخلصت الدراسة إلى أن منظمات المجتمع المدني أحرزت تقدما ملحوظا في تطبيق آليات المساءلة الاجتماعية في الهيئات المحلية والمنظمات الأهلية، إلا أن تدخلات المنظمات نحو شفافية الموازنة العامة كانت محدودة، وتم تقديم جملة من التوصيات لعل أبرزها الدعوة إلى تطوير أدوات مساءلة اجتماعية مختصة مثل الموازات التشاركية وجلسات الاستماع الاجتماعي من أجل توفير المزيد من فرص المشاركة للمواطنين أثناء مراحل عملية الموازنة العامة (الكفرانة، 2016).

**• تقسيمات الدراسة:** للإجابة على الإشكالية المطروحة ارتأينا أن يشتمل بحثنا هذا على أربعة محاور، على النحو الآتي:

- ماهية شفافية الموازنة العامة للدولة؛
- متطلبات وآليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مراحلها المختلفة؛
- تقييم شفافية الموازنة العامة في الجزائر؛
- آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في الجزائر.

### I- ماهية شفافية الموازنة العامة للدولة:

تُعد الموازنة العامة للدولة الأداة الرئيسية في تحقيق إنجازات الأداء العام والوسيلة التي تستخدمها الدولة للاستدلال على كفاءة أجهزتها سواء التنفيذية، التشريعية أو الرقابية من خلال النظر إلى مدخلات ومخرجات هذه الموازنة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وقد اكتسبت أهميتها من حاجة الحكومات المختلفة بأنظمتها السياسية بإدارة الحكم وتطوير المجتمع في كافة المجالات الاقتصادية انطلاقا من هذه الوثيقة التي لم تعد مجرد جداول تتضمن أرقام صماء بل أرقام ناطقة في تحقيق أهداف معينة يخطط لها مسبقا ويحدد لها فترة زمنية معينة.

إذا كانت الموازنة العامة للدولة تمثل هذه الأهمية، فقد أصبحت شفافية المعلومات وخاصة فيما يتعلق بالموازنة العامة مطلبا هاما وضرورة ملحة تفرضها آليات العصر الحديث، أساسا مهما لتحقيق عمليات التنمية المختلفة ومنها الاقتصادية، ومن دونها يظل الاقتصاد المحلي اقتصادا مغلقا مجهولا يفر منه المستثمرون ويعجز صناع القرار عن تحقيق الخطط الاقتصادية المطلوبة، أي أن الشفافية أصبحت شرطا جوهريا لتعظيم كافة المنافع الاقتصادية.

نظرا لأن موضوع دراستنا ينصب حول شفافية الموازنة العامة للدولة، فإنه وجب علينا التطرق بإيجاز لماهية الموازنة العامة.

### I-1- مفهوم الموازنة العامة للدولة:

تعتبر الموازنة العامة من أهم التنظيمات المالية المعاصرة، لما يمكن أن تحدثه من آثار على الهيكل الاقتصادي، ذلك لأنها تجمع بين كل من جانب الإنفاق وجانب الإيرادات للدولة، وبذلك فهي صورة صادقة عن الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في كل مرحلة من مراحل تطورها. ويمكن توضيح ما يتعلق بتعريف الموازنة وخصائصها في العناصر الآتية:

### I-1-1- تعريف الموازنة العامة:

تعرف الموازنة العامة على أنها وثيقة تمثل البرنامج المالي للحكومة تتضمن تقديرا مفصلا للنفقات والإيرادات النهائية لفترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة، بما يحقق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمجتمع على أن تعتمد من قبل السلطة التشريعية، وقد عرفها المشرع الجزائري من خلال القانون 84-17 المتعلق بقانون المالية في مادته السادسة (06) بأنها تتشكل من النفقات والإيرادات النهائية للدولة، المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

وقد جاء كذلك في المادة الثالثة (03) من قانون المحاسبة العمومية 90\_21 أن الموازنة هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات برأس المال وترخص بها.

بتنسيق مفهوم القانونين السابقين يمكن تعريف الموازنة العامة في الجزائر على أنها وثيقة تشريعية سنوية تقرر النفقات المرخص بصرفها والموارد النهائية للدولة المتوقع تحصيلها بموجب التشريعات النازمة، من أجل تسيير المرافق العمومية ونفقات التجهيز العمومي والنفقات برأسمال.

### I-1-2- خصائص الموازنة العامة:

كما سبق ذكره من تعريفات يمكن استخلاص خصائص الموازنة العامة فيما يلي:

- **الموازنة نظرة توقعية مستقبلية:** تعتبر الموازنة سجلا يتضمن توقعات السلطة التنفيذية لما ستنفقه أو ستحصله من مبالغ خلال مدة زمنية محددة تقدر عادة بسنة واحدة، وتعكس الموازنة بما تحتوي من نفقات وإيرادات والمبالغ المرصودة لكل منهما برنامج عمل الحكومة في الفترة المستقبلية على الصعيد السياسي والاقتصادي والاجتماعي؛
- **الموازنة العامة مرتبطة بفترة زمنية محددة:** حيث أنه لا يمكن تقدير النفقات والإيرادات العامة لفترة مطلقة غير محددة ببداية ونهاية، وبناء على كون الموازنة العامة تقديرية فتلك الفترة تكون فترة مستقبلية، وقد جرت العادة لأن تكون سنة؛

- **الموازنة تعبير عن أهداف الدولة:** تنطوي موازنة الدولة على عملية مستمرة ذات طابع اقتصادي تتضمن تيارات متدفقة من الأنشطة الاقتصادية يعتبر فيها الحاضر امتدادا للماضي، ويعد فيها المستقبل استمرارا للحاضر، فعلى الرغم من انصراف تقديرات الموازنة إلى فترة زمنية مقبلة، فإن هذه التقديرات في حقيقة الأمر تبرز كل من منجزات السياسة المالية للدولة التي تحققت خلال سنوات سابقة ومستهدفات هذه السياسة خلال سنوات مقبلة؛
- **إجازة السلطة التشريعية:** يقصد باعتماد السلطة التشريعية للموازنة العامة إقرار توقعات الحكومة بالنسبة للنفقات والإيرادات العامة لسنة مستقبلية والموافقة عليها، وبالتالي لا تعتبر الموازنة العامة نهائية إلا بعد اعتمادها والتصديق عليها من قبل السلطة التشريعية.

إجمالا يمكن القول بأن الموازنة العامة من الأدوات الأساسية التي تعتمد عليها الدولة في تحقيق أهدافها المتعددة، فهي بمثابة توجيه للسياسة العامة للدولة نحو تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المرغوبة.

### I-2- أهمية وأبعاد شفافية الموازنة العامة:

لقد كثر الحديث في الوقت الحاضر وفي كافة المجتمعات سواء المتقدمة أو النامية عن الشفافية، وذلك أن انتشار معايير الديمقراطية وزيادة الوعي الجماهيري، وكذا ظهور أجهزة الإعلام المستقلة، كلها عوامل مثلت ضغط على الحكومات لنشر المعلومات واتخاذ الشفافية كمبدأ هام في التعامل، وباعتبار كما سبق وأشرنا الموازنة العامة أداة رئيسية لتحقيق أهداف الدولة، حيث أضحت شفافيتهما حق ترتبه الضرورة الاقتصادية، وركن من أركان العمل الجدي لرفع كفاءة وفعالية وعدالة الإنفاق العام وتحصيل الإيرادات، حيث أن إغفال هذه الشفافية من شأنه أن يهدم جانبا محوريا في مكونات العقد الاجتماعي بين السلطة والمجتمع (نزيه عبد المقصود، 2015).

**I-2-1- مفهوم الشفافية وآليات تحقيقها:**

● **تعريف الشفافية:** عرفت هيئة الأمم المتحدة الشفافية بأنها: "حرية تدفق المعلومات مُعرفة بأوسع مفاهيمها، أي توفير المعلومات والعمل بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم، واتخاذ القرارات المناسبة واكتشاف الأخطاء" (سايج، 2012).

ووفقا لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي فإن الشفافية هي: "ظاهرة تشير إلى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة، فهي تتيح لمن لهم مصلحة في شأن ما أن يجمعوا معلومات حول هذا الشأن، قد يكون لها دور حاسم في الكشف عن المساوئ وفي حماية مصالحهم" (نزيه عبد المقصود، 2015، صفحة 752).

أما هيئة النزاهة العامة، فعرفت بأنها: "آلية الكشف والإعلان من جانب الدولة عن أنشطتها كافة في التخطيط والتنفيذ" (نزيه عبد المقصود، 2015، صفحة 753).

مما سبق يتضح أن الشفافية نقيض الغموض والسرية في العمل، وأنها تعني توفير كافة المعلومات عن الأنشطة العامة للرأي العام والصحافة والمواطنين الذين يرغبون في الاطلاع على أعمال الحكومة وما يتعلق بها من جوانب إيجابية أو سلبية على حد سواء دون إخفاء، ويتضح كذلك أن الشفافية تتعلق بجانبين الأول يتعلق بوضوح الإجراءات وصحة مصداقية عرض المعلومات والبيانات الخاصة بالوحدات والمؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة والعامة ووضوح العلاقات فيما بينها من حيث التخطيط، التمويل، والتنفيذ للوصول للأهداف والغايات المعلنة مسبقا والجانب الثاني يتعلق بعلاقة المستفيدين من الخدمات التي يقدمها الجانب الأول وحققهم في الحصول على المعلومات الصحيحة والوصول للحقيقة في الوقت المناسب.

● **آليات تحقيق الشفافية:** تنص المعايير الدولية على ضرورة توافر العناصر التسعة التالية لتحقيق الشفافية:

- تصميم الإجراءات والتعليمات الحكومية بما يتفق مع قواعد قانونية مكتوبة ومنشورة؛
- وضع قواعد واضحة للنشر والإفصاح تحدد فيها: المعلومات التي يجب توفيرها، المواعيد التي يجب نشرها فيها المسؤولية القانونية من عدم نشرها؛
- أن توفر المؤسسات الحكومية معلومات كافية لفهم عملها وتسهيل مراقبتها؛
- أن توفر المؤسسات الحكومية البيانات التي يحتاجها المواطن والقطاع الخاص لوضع الخطط المستقبلية وتقدير معدلات المخاطرة الاستثمارية؛
- أن تكون نصوص القوانين واللوائح والتعليمات والإجراءات في متناول المواطن وأصحاب الأعمال؛
- يتم توفير البيانات الأساسية عن الأداء الاقتصادي في وقت سريع وملائم؛
- يتم توفير البيانات الرئيسية المتعلقة بالمالية العامة بشكل مفصل ودقيق وسريع؛
- يتم توفير نصوص الدراسات والبحوث التي تقوم الدوائر الحكومية بإعدادها والتي تمس حياة المواطنين بشكل مباشر؛
- تقوم الدوائر الحكومية بشكل دوري وكلما دعت الحاجة بوضع نصوص السياسات والإجراءات والخطط التي تتبناها في متناول الجمهور (قندوز و نورين ، 2007).

إن الحديث عن الشفافية يقودنا إلى الحديث عن مصطلحين آخرين لهما علاقة وثيقة بهما المساءلة والمحاسبة، إذ لا شك أن هذين الأسلوبين هما ضمان لاستمرار الرشادة في الحكم، وهما وسيلة ضرورية لبقاء النجاعة وإيقاظ الضمير، وهما أيضا ضمان مقيد من الانفلات والتسيب.

إن العمل على جعل مبدأ المراقبة الأول والأخير هو ضمان سيادة حكم القانون فلا يمكن أن نتصور حكما راشدا بدون سيادة القانون على الجميع وفي كل المستويات، لأن ما يقوض عرش كل دولة أو كيان هو التباين والكيل بمكيالين في تطبيق القانون، ونجد الأمم المتحدة تحصر على تعميم مبدأ أن الكل سواسية أمام القانون، وهذا ما ذهب إليه محمد رسول الله - صلى الله عليه وسلم - عندما قال في حق سيدة نساء العالمين فاطمة الزهراء وقد نهر أسامة بن زيد عند الشفاعة في الحدود قائلا: "إنما هلك بنو إسرائيل أنهم إذا سرق فيهم الشريف تركوه، وإذا سرق الضعيف أقاموا عليه الحد، والذي نفس محمد بيده لو سرق فاطمة بنت محمد لقطعت يدها"، وفي هذا دلالة على أن القانون يجب أن يكون فوق الجميع وأن الكل قابل لإخضاعه للرقابة والمحاسبة (بلجيلاي، 2010).

من جهة أخرى كذلك، فإن الحديث عن الشفافية يقودنا للحديث عن المشاركة، حيث يرتبط مفهوم هذه الأخيرة بقدرة الجمهور على الإسهام بشكل فعال في تحديد أولويات الإنفاق العام وتحديد مصادر الإيرادات العامة، بما يتلاءم معه، وتكون هذه المشاركة إما تشاورية أو قائمة على التمكين، وقد يشابهها في الحكم الإسلامي: الشورى والوضوح والعدل، إذن فالشفافية وإشراك المجتمع المدني والمواطن هما من الركائز والمتطلبات الأساسية التي بها تقوى الدولة وهيئاتها، وتكسب مصداقية أكثر ويكون أدائها فعالا ومثاليا، فالشفافية تعني إرضاء مواطني الدولة نتيجة لاطلاعهم على كافة الأوضاع، وإشراكهم يعني دعما إضافيا ورشادة أكبر في أداء المهام المنوط بالدولة القيام بها.

**I-2-2- مفهوم شفافية الموازنة العامة للدولة:** لقد تعددت التعريفات التي وضعت لشفافية الموازنة العامة، ويمكن ذكر أهمها على النحو الآتي:

- عرفها صندوق النقد الدولي بأنها: "التزام الصراحة مع الجمهور بشأن أنشطة المالية العامة التي تقوم بها الحكومة سواء كانت أنشطة سابقة، راهنة أو مستقبلية، وكذلك بشأن هيكل الحكومة ووظائفها اللذين يحددان سياسات المالية العامة والنتائج المترتبة عليها، وتشجع هذه الشفافية إجراء نقاش عام يقوم على معلومات أفضل وزيادة مساءلة الحكومة وتعزيز مصداقيتها" (IMF, 2012).

- عرفت شراكة الموازنة الدولية بأنها: "مقدرة كل الأفراد في الدولة على الحصول على كافة المعلومات والإحصاءات المتعلقة بمختلف أنواع الإنفاق ومجموع الدخول أو الإيرادات"، في حين عرفت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بأنها: "الإفصاح عن كافة المعلومات المتعلقة بالموازنة بأسلوب منهجي وفي الوقت المناسب" (نزيه عبد المقصود، 2015، صفحة 756).

يتضح من خلال التعريفات السابقة أن شفافية الموازنة تعني: الانفتاح على الجمهور والتزام الصراحة معه في كل ما يتعلق بالنفقات العامة والإيرادات العامة، وتوفير كافة المعلومات والإحصاءات المتعلقة بالموازنة العامة في الوقت المناسب، وضمان الوصول إليها بسهولة ويسر، بما يكفل مساءلة الحكومة كلما اقتضى الأمر ذلك، وبالتالي فإن مفهوم شفافية الموازنة يتعلق في أدنى صورته المقبولة بالوضوح الفعال لمؤشرات ومكوناتها في كافة مراحلها والتي تشمل الإعداد والتنفيذ والمراجعة، بحيث يكون هناك وثائق واضحة ومكتوبة ومتاحة بشكل ميسر في كل مرحلة من المراحل فيكون مشروع الموازنة

واضحاً، كما تكون الأسس الإدارية والمؤسسية والاقتصادية التي بني عليها المشروع واضحة وبعد الإقرار يكون قانون ربط الموازنة منشوراً ومتاحاً وسهل القراءة، يتاح في مرحلة التنفيذ تقارير للمتابعة شهرية خلال السنة، ونصف السنة كذلك، وإتاحة تقارير المراقب الحسابي وتقارير اللجان التشريعية المختصة.

بناءً على ما سبق ذكره، فإن تقييم شفافية الموازنة العامة يكون من خلال ثلاث خصائص معيارية تتمثل في الآتي:

- نشر وإتاحة بيانات الموازنة العامة للدولة وكل ما يتعلق بها من معلومات بطريقة دورية وفي وقت مناسب؛
- وجود دور فعال للجمهور والمؤسسات المجتمع المدني لتعديل سياسة الموازنة إذا اقتضت الحاجة لذلك، والقدرة على مساءلة الحكومة بشأن هذه السياسة؛
- وجود دور فعال للسلطة التشريعية لمراجعة تقارير الموازنة ومساءلة الحكومة (Benito, Bernardino, & Francisco Bastida, 2009).

## II- متطلبات وآليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مراحلها المختلفة:

تتم عمليات الموازنة العامة في دورة مستمرة تتضمن مراحل يتداخل فيها كل من الماضي والحاضر والمستقبل خلال السنة المالية، وتتعاقد وتتكرر عاماً بعد عام، لكل مرحلة منها خصائصها ومشاكلها ومتطلباتها، حيث تنقسم دورة الموازنة إلى أربع مراحل بدءاً بالتحضير والإعداد من قبل السلطة التنفيذية، ثم الاعتماد والإقرار من طرف السلطة التشريعية، ثم التنفيذ لتلبية الرقابة عليه أخيراً، ويتعين أن تتوفر مجموعة من الممارسات السليمة والمبادئ والقواعد والإجراءات، في كل مرحلة من هذه المراحل، بما يعزز من شفافية الموازنة ويعزز أيضاً المساءلة والرقابة وانضباط المالية العامة للدولة. هذا ويمكن أن نوضح أهم آليات ومتطلبات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مراحلها المختلفة في النقاط الآتية:

### II-1- متطلبات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مرحلة الإعداد:

- ضرورة توافر جدول زمني ثابت تنقيد به عمليات إعداد الموازنة وإتاحة الوقت الكافي للسلطة التشريعية للنظر في مشروع الموازنة؛
- ينبغي أن تكون الموازنة السنوية واقعية، وأن يكون إعدادها وعرضها ضمن إطار شامل متوسط الأجل لسياسات الاقتصاد الكلي والمالية العامة، مع الحرص على توخي الوضوح في تحديد وتفسير أهداف المالية العامة وأي قواعد متعلقة بها؛
- ضرورة تقديم وصف لأهم الإجراءات على جانبي النفقات والإيرادات ومدى مساهمتهما في تحقيق أهداف سياسة الموازنة، مع تقديم تقديرات لآثارهما الحالية والمقبلة على الموازنة العامة وانعكاساتها الاقتصادية على النطاق الأوسع؛
- ينبغي أن تتضمن وثائق الموازنة تقييماً لاستمرارية المالية العامة، وأن تكون الافتراضات الأساسية المتعلقة بالتطورات والسياسات الاقتصادية واقعية ومحددة بوضوح؛
- ضرورة وجود آليات واضحة لتنسيق وإدارة الأنشطة داخل الموازنة وخارجها ضمن الإطار الشامل لسياسة المالية العامة (صندوق النقد الدولي، 2007).

## II-2- متطلبات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مرحلة الاعتماد:

- ضرورة توافر لجنة فنية مختصة لدراسة مشروع الموازنة العامة، حيث من حق هذه اللجنة استدعاء الوزراء والمسؤولين الذين أسهموا في إعداد مشروع الموازنة مناقشتهم ومساءلتهم؛
- تدعيم مشاركة الرأي العام في مناقشة واعتماد مشروع الموازنة، فالموازنة بما تتضمنه من أرقام وبيانات تجسد أهم قضايا المواطنين الاقتصادية والمالية والاجتماعية، وبالتالي يستوجب الأمر إتاحة فرصة للمواطنين وتمكينهم من الاطلاع على مشروع الموازنة ومعرفة قضايا وحوارات النقاش المتعلقة به، لذا فإن جلسات مناقشة الموازنة يتعين أن تكون مفتوحة للرأي العام مع إمكانية الحصول على تغطية إعلامية حتى يدرك العام والخاص حقيقة السياسة المالية والاقتصادية للسلطة التنفيذية من جهة، ولتعزيز قدرة الشعب على رقابة ممثليه في البرلمان فيما يتعلق بقضايا أولويات الموازنة من جهة أخرى.

## II-3- متطلبات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مرحلة التنفيذ:

- ضرورة الإفصاح عن وثائق الموازنة بشكل كامل وواضح وسهل وفي الوقت المناسب، وفي هذا الصدد ووفقا لدليل الممارسات النموذجية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، فوجب على السلطة التنفيذية أن تصدر التقارير التالية:
  - التقارير الشهرية، التي تظهر مدى التقدم في تنفيذ الموازنة العامة بشقيها الإيرادات العامة والنفقات، ويجب أن تصدر في غضون أربعة أسابيع من نهاية كل شهر؛
  - تقرير منتصف الشهر، الذي يقدم فكرة شاملة حتى تاريخه عن تنفيذ الموازنة، بما ذلك من تصور عن أداء الموازنة للسنة الجارية والسنتين التاليتين على الأقل، كما يجب الإفصاح عن تأثير عن قرار حكومي، أية ظروف أخرى من شأنها أن تترك أثرا ماديا على الموازنة؛
  - تقرير نهاية السنة، الذي يعد بمثابة وثيقة المساءلة والمحاسبة الأساسية للحكومة، ويجب أن يخضع للتدقيق من قبل أعلى مؤسسة في مجال تدقيق الحسابات، وأن ينشر في غضون ستة أشهر من نهاية السنة المالية، كما يجب أن يظهر هذا التقرير مدى التقيد بمستوى الإيرادات والنفقات التي أقرتها السلطة التشريعية في الموازنة، مع ضرورة إظهار أي تعديل طرأ على الموازنة الأصلية خلال السنة على نحو مفصل، وكذا يجب أن يمل معلومات مقارنة عن السنتين الماليتين السابقتين، على أن تكون الصيغة التي يقدم بها هذا التقرير مطابقة تماما لصيغة التقدم الأصلية (OECD، 1999).
- ضرورة وجود نظام محاسبي شامل ومتكامل يوفر أساسا موثوقا لرصد الإيرادات والالتزامات والمدفوعات المتأخرات والخصوم والأصول، ويقوم على نظام الرقابة الفعالة؛
- ضرورة موافاة السلطة التشريعية بمقترحات عن الإيرادات والنفقات التكميلية أثناء السنة المالية على نحو يتسع مع عرض الموازنة الأصلية، على أن تكون هذه الإيرادات والنفقات التكميلية في سياق أهداف الموازنة والسياسة المعلنة وذلك لتفادي الإفراط في استخدام الموازنات التكميلية.

## II-4- متطلبات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مرحلة الرقابة:

- ضرورة إنشاء هيئة وطنية لتدقيق الحسابات بحكم القانون، والتي تعرف أيضا بالهيئة العليا للرقابة والمحاسبة والتي تكون مستقلة عن السلطة التنفيذية وتمتعة بالحماية ضد أي نفوذ خارجي؛
- يتوجب على الهيئة العليا للرقابة والمحاسبة موافاة السلطة التشريعية بجميع تقاريرها، ونشرها وجعلها متاحة للاطلاع أمام الرأي العام تلقائيا متى قدمت إلى السلطة التشريعية، مع ضرورة ضمان اتخاذ الإجراءات اللازمة إزاء أية نتائج سلبية تخلص

إليها تقارير التدقيق الخارجي، وهو الأمر الذي يجعل هذه الهيئة تلعب دورها هاما في محاربة الفساد وحماية الأوضاع المالية للدولة والحد من احتمال تعرض الحكومات لأزمات مالية (نزبه عبد المقصود، 2015).

### III- تقييم شفافية الموازنة العامة في الجزائر:

تقتضي عملية تقييم ضبط وتنفيذ الموازنة العامة والرقابة على ذلك في إطار عام يجسد الشفافية في أقصى أبعادها ومحاولة قياس وتحليل الفجوة بين الواقع والمستوى المثالي للشفافية الموازنية، كبداية مراجعة شاملة للإطار التشريعي والتنظيمي الذي يؤطر الموازنة العامة ومدى استجابته ونصه على معايير الإفصاح، يلي ذلك العامل الأهم والمربط بآليات إدارة وصياغة وتنفيذ الموازنة العامة والهيئات الموكلة لها ذلك، وتبيان الحسابات الخاصة للخزينة العمومية وكيفية استخدام عائداتها والرقابة على ذلك والجهات ذات العلاقة، والأهم الإفصاح عن كل ما ذكر، بالتركيز على توقيت الإفصاح وشموليته وبساطته.

#### III-1- متطلبات تعزيز شفافية الموازنة العامة في مرحلة الإعداد:

جاء في الدستور الجزائري في مادته الخامسة عشر (15) أن المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية. في حين نصت المادة الواحد وخمسون (51) على أن الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن، وقد تركت كليات ممارسة هذا الحق للقانون دون تحديد طبيعته كما نصت المادة مائة وتسعة وسبعون (179) على أن الحكومة تقدم لكل من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية في حين جاء في المادة مائة واثنان وتسعون (192) أن مجلس المحاسبة يتمتع بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، كما نصت صراحة على أن مجلس المحاسبة يساهم في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية.

كما جاء في المادة مائتين وثلاثة (203) أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تتولى على الخصوص مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، تركز مبادئ دولة الحق والقانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية والمساهمة في تطبيقها، وترفع إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا عن تقييم نشاطاتها المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، والنقائص التي سجلتها في هذا المجال، والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء. لتضيف المادة مائتين وخمسة (205) أن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي يتولى على الخصوص من ضمن مهامه توفير إطار لمشاركة المجتمع المدني في التشاور الوطني حول سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية (القانون 16-01، 2016).

فيما يتعلق بالنظام القانوني الخاص بقوانين المالية والمحدد لمبادئ وقواعد المالية العمومية وحسابات الدولة وكذا تنفيذ قوانين المالية ومراقبة تنفيذها، فإنه يمكننا أن نورد أهم ما جاء فيه من نصوص تتعلق بالشفافية والإفصاح في النقاط الآتية:

- وجوب تقديم الوزير المكلف بالمالية عرضا شاملا عند نهاية كل سنة مالية حول عمليات التسوية أمام الهيئات المختصة للبرلمان في حالة حدوث خلل في التوازنات العامة؛
- وجوب تبرير الاعتمادات المالية اللازمة لتغطية نفقات الدولة كل سنة وبصفة كاملة؛
- وجوب مرافقة مشروع قانون المالية بالوثائق الآتية:

- تقرير عن الوضعية والآفاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط ويبرز على الخصوص التوازنات الاقتصادية والمالية التقديرية؛

- ملاحق تفسيرية يبين فيها، لاسيما التطور حسب صنف الضرائب بما فيها تلك المتعلقة بالتدابير الجديدة؛  
- وثائق مجمعة في ثلاث أحجام تتعلق بالآتي: (مشروع ميزانية الدولة، تقرير عن الأولويات والتخطيط؛ التوزيع الإقليمي لميزانية الدولة).

• يجب أن يرفق مشروع قانون المالية التصحيحي بما يأتي:

- تقرير تفسيري للتعديلات المدرجة في قانون المالية للسنة؛

- أي وثيقة من شأنها تقدم معلومات ضرورية ومفيدة.

• يجب أن يرفق مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية المقدم كل سنة بما يأتي:

- ملاحق تفسيرية تتعلق بنتائج العمليات الميزانيات والحسابات الخاصة بالخزينة وعمليات الخزينة؛

- حساب عام للدولة، يتضمن الميزان العام للحسابات وحسابات النتائج والحصيلة والملحق والملاحق وتقييم التزامات الدولة الخارجة عن الحصيلة وتقرير عرض يوضح على الخصوص التغيرات في الطرق والقواعد المحاسبة المطبقة خلال السنة المالية؛

- تقرير وزاري للمردودية، توضح من خلاله الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية وكذا مدى بلوغ الأهداف المسجلة فيها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها، والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعينة.

• يجب أن يرفق مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية بتقرير لمجلس المحاسبة يتضمن نتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المعنية، وتصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية والصدق والوفاء (القانون العضوي رقم 18 - 15 ، 2018).

يبرز لنا من خلال استعراض ما سبق من مواد قانونية وردت في القانون الأسمى في التشريع الجزائري (الدستور) ورود هذه النصوص القانونية بصيغة عامة، وإن نصت صراحة على مصطلح الشفافية ودعت لإشراك المجتمع المدني في مسائل التنمية وأحقية المواطن في الحصول على المعلومات والإحصائيات، إلا أنه غاب عنها استعراض أو ذكر للآليات التي تضمن هذا الحق أو كيفية ممارسة الشفافية. ومن ذلك نذكر أن هذه النصوص لم تشر إلى وجوب نشر تقارير مجلس المحاسبة، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومحاربه، والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي للجمهور. وهي الآلية الوحيدة التي تبرز الشفافية، سيما في تسيير المال العام في أقصى صورها، حيث اكتفى الدستور بالإشارة إلى أن هذه الهيئات تقدم تقاريرها السنوية لرئيس الجمهورية.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن القانون الخاص بقوانين المالية والمحدد لمبادئ وقواعد المالية العمومية وحسابات الدولة وكذا تنفيذ قوانين المالية ومراقبة تنفيذها، بالرغم من التعديل الذي طرأ عليه في الآونة الأخيرة، إلا أنه لم يعزز مبادئ شفافية الموازنة العامة، خاصة فيما يتعلق بإعطاء حق فرص المشاركة للمواطن في عملية الموازنة بمختلف مراحلها، أو إتاحة المعلومات له في وقتها الأنسب أو إمكانية اطلاعه على الوثائق، حتى عندما تنشر وزارة المالية بعض الوثائق على موقعها الإلكتروني فيعتبر هذا وفقا للقانون الحالي تكروما منها وليس التزاما قانونيا، الأمر الذي يقودنا إلى تسجيل نقص واضح لمظاهر ومبادئ شفافية الموازنة العامة بالجزائر، وهو ما تؤكد نتائج تقرير مسح الموازنة المفتوحة الذي يتم عرضه في العنصر الموالي.

### III-2- تقييم شفافية الموازنة العامة بالجزائر وفقا لتقرير مسح الموازنة المفتوحة لعام 2017:

مهما كان شكل العلاقة بين المواطنين والحكومات في القرن الحادي والعشرين، إلا أنها يجب أن تؤسس على التبادل الحر للمعلومات، حيث يتطلب كل من تمثيل المواطنين والحكومات المتعاونة التدفق الحر للبيانات حول برامج الحكومة والتمويلات التي يتم جمعها وإنفاقها عليها، إذ لا يمكن للمواطنين تنظيم وعمل مطالبات هادفة للحكومة بدون هذه المعلومات، كما لا يمكن للحكومة الحفاظ على مصداقيتها أو التزام المواطنين بدفع الضرائب وتوفير التعليقات على تفضيلات السياسات بدون إصدارات منتظمة للمعلومات.

#### III-2-1- تقييم ترتيب الجزائر من حيث درجة مؤشر الموازنة المفتوحة:

يقيس هذا المؤشر مدى الشفافية والمشاركة المجتمعية والمساءلة فيما يتعلق بالموازنات العامة في بلدان العالم، يتألف مسح الموازنة المفتوحة من 125 سؤالاً ويقوم على إعداداته باحثون مستقلون في البلدان التي يتم تقييمها، 95 سؤالاً تعالج مباشرة التوافر العلني والشمولية لـ 08 وثائق رئيسية للموازنة والتي ينبغي على الحكومات نشرها في مراحل مختلفة من دور الموازنة، وتتعلق الأسئلة المتبقية بفرص مشاركة الجمهور في عملية الموازنة وبالأدوار التي تقوم بها السلطات التشريعية وأجهزة الرقابة العليا في إعداد الموازنة والرقابة عليها، فلا يعكس المسح رأياً، ولكن يقيس حقائق يمكن مشاهدتها تتعلق بالشفافية والمساءلة والمشاركة في الموازنة.

إن الدور الحيوي الذي تلعبه الشفافية في دعم الآليات الجديدة، يجعل نتائج مسح الموازنة المفتوحة لعام 2017 بالجزائر مخيبة للآمال، حيث أتى ترتيبها في مؤشر شفافية الموازنة العامة للدولة متأخر جداً، فقد جاءت في الدرجة 03 من أصل 115، متراجعة عن مستواها في عام 2015 بنحو 16 درجة، حين كان تقييمها 19 من أصل 102، مما يضع الجزائر في مصاف أسوأ دول العالم من حيث إتاحة المعلومات الخاصة بالموازنة العامة، وهو ما يوضحه الجدول الآتي:

**الجدول رقم (01): يوضح تطور درجة مؤشر الموازنة المفتوحة في الجزائر خلال الفترة: (2008-2017)**

| البيان           | 77 دولة للمقارنة<br>سنة 2008 | 93 دولة للمقارنة<br>سنة 2010 | 100 دولة للمقارنة<br>سنة 2012 | 102 دولة للمقارنة<br>سنة 2015 | 115 دولة للمقارنة<br>سنة 2017 |
|------------------|------------------------------|------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| ترتيب<br>الجزائر | 02                           | 01                           | 13                            | 19                            | 03                            |

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على تقرير مسح الموازنة المفتوحة لعام 2017 (شراكة الموازنة الدولية، 2018) من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن الجزائر تتدلى الترتيب في مؤشر شفافية الموازنة العامة للدولة، بل ساءت مرتبتها كثيراً خلال سنة 2017، وهو ما جعل منظمة الشراكة الدولية للميزانية تصف المعلومات المتاحة عن شفافية الموازنة العامة في الجزائر بالنادرة.

#### III-2-2- تقييم مؤشر إتاحة وثائق الموازنة العامة بالجزائر:

كما سبق وأشرنا فإن الموازنة العامة تمر بمراحل متعاقبة يطلق عليها دورة الموازنة العامة بدءاً بإعدادها حتى اعتماد الحساب الختامي الذي يصور نتائج تنفيذها، حيث يتعين أن تتوفر جملة من الممارسات السليمة والمبادئ والقواعد والإجراءات، في كل مرحلة من هذه المراحل، بما يعزز من شفافية الموازنة ويعزز أيضاً المساءلة والرقابة وانضباط المالية العامة للدولة.

يعتمد مسح الموازنة المفتوحة على ثنائي (08) وثائق رئيسية للموازنة والتي ينبغي على الحكومات نشرها في مراحل مختلفة من دور الموازنة، حيث يعمل مسح الموازنة المفتوحة على تقييم كل وثيقة من هذه الوثائق من حيث الإتاحة للعامّة والشمولية. والجدول الموالي يصف الإتاحة الإجمالية لوثائق الموازنة العامة بالجزائر لعام 2017.

الجدول رقم (02): يوضح إتاحة وثائق الموازنة العامة بالجزائر وفق تقرير مسح الموازنة المفتوحة لعام 2017

| البيان                          | وصف الوثيقة                                                                                                                                                                                                                                                       | الموقف من النشر (الإتاحة)                                       |
|---------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| البيان التمهيدي                 | تكشف هذه الوثيقة عن المعلومات التي تربط السياسات الحكومية بالموازنة وعادة ما تحدد الموضوعات العامة للموازنة المقترحة التي يتم عرضها على المجلس التشريعي.                                                                                                          | لم يتم نشره أو إعداده وعرضه كبيان لسياسة الحكومة أمام البرلمان. |
| مشروع الموازنة للسلطة التنفيذية | هذه الوثيقة أو مجموعة الوثائق المقدمة من قبل السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية حتى تتم الموافقة عليها؛ توضح تفاصيل الإيرادات والتخصيصات التي يتم عملها لكل الوزارات والتغييرات المقترحة في السياسة وكذلك المعلومات الأخرى الضرورية لفهم الموقف المالي للدولة. | لم يتم نشره وأعد لغرض المناقشة أمام البرلمان                    |
| الموازنة المقررة                | تمثل الموازنة التي تم اعتمادها من قبل السلطة التشريعية.                                                                                                                                                                                                           | تم نشرها                                                        |
| موازنة المواطنين                | هي وثيقة مبسطة ومختصرة تساعد القارئ غير المتخصص على فهم الموازنة العامة للدولة، وتعد من أهم وسائل إتاحة المعلومات عن أوجه الإنفاق العام ومصادر تغطيته، حيث تهدف إلى تعزيز التشاركية في صياغة السياسات العامة للدولة.                                              | غير منجزة                                                       |
| التقارير الدورية                | تشتمل هذه الوثائق على معلومات حول الإيرادات الفعلية التي يتم تجميعها والنفقات الفعلية التي يتم صرفها وكذلك الديون المستدانة على المستويات المختلفة؛ التي يتم إصدارها كل ثلاثة أشهر أو كل شهر.                                                                     | غير منجزة                                                       |
| مراجعة نصف سنوية                | تحتوي هذه الوثيقة على تحديث شامل بشأن تنفيذ الموازنة، من منتصف العام المالي؛ بما في ذلك مراجعة الافتراضات الاقتصادية الرئيسية في الموازنة، والتوقعات المحدثة لنتائج الموازنة.                                                                                     | تجزر للاستخدام الداخلي دون نشرها                                |
| تقرير نهاية السنة المالية       | تعرض هذه الوثيقة حسابات الحكومة في نهاية العام المالي وتتضمن تقييم التقدم الذي تم نحو تحقيق أهداف سياسة الموازنة أي مقارنة التنفيذ الفعلي للموازنة بالموازنة المقررة.                                                                                             | أنجز للاستخدام الداخلي دون نشره                                 |
| تقرير المراجعة                  | صادر عن مجلس المحاسبة (جهاز الرقابة الأعلى على الأموال العمومية بالدولة) تعمل هذه الوثيقة على فحص سلامة واكتمال حسابات نهاية العام للحكومة.                                                                                                                       | أنجز لاستخدامه من السلطة المختصة، دون نشره                      |

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على تقرير مسح الموازنة المفتوحة لعام 2017، (شراكة الموازنة الدولية، 2018).

**III-2-3- تقييم شفافية الموازنة ومشاركة العامة في عملية الموازنة وأجهزة الرقابة:** يرتبط مفهوم المشاركة بقدرة الجمهور على الإسهام بشكل فعال في تحديد أولويات الإنفاق العام وتحديد مصادر الإيرادات العامة، بما يتلاءم معه ومراقبة أوجه الإنفاق باعتباره (الجمهور) مساهم في تمويل الموازنة العامة من خلال الضرائب المفروضة عليه، لكن عندما لا يوجد سبيل للمواطنين لاستخدام معلومات الموازنة للمشاركة في عملية صنع القرار، فلا يكون هناك أهمية لهذه المعلومات.

للأسف ووفقا لما جاء في تقرير مسح الموازنة المفتوحة لعام 2017 فإن الجزائر تحصلت على العلامة صفر (0) من حيث فرص مشاركة العامة في عملية الموازنة في كل مراحلها، ما يعني أن المواطن بعيد كل البعد عما يجري في الأنشطة المالية للدولة، من تحصيل للإيرادات وصرف للنفقات التي هي في الأساس ترجع في الأول والأخير للمواطن حتى وإن بررنا غياب المواطن بوجود من ينوب عنه في البرلمان، إلا أن هذا غير كافٍ، حيث هذه النيابة تبقى صراخة شكلية وليست فعلية.

### III-2-4- تقييم شفافية تقارير الرقابة على الأموال العمومية وإتاحتها للجمهور:

يعتبر مجلس المحاسبة في الجزائر أعلى هيئة رقابية مختصة يتولى مهمة الرقابة البعدية على الأموال العمومية، أسس بموجب المادة 190 من دستور 1976، وأنشئ فعليا في سنة 1980، ونصت عليه المواد 160 من دستور 1989 و 170 من دستور 1996. وقد كرس دستور سنة 2016 في مادته 192 استقلالية المؤسسة وعزز دورها في مجال الرقابة على الأموال العمومية وخولها مهمة المساهمة في تطوير الحكم الراشد للمال العام وترقية الشفافية في التسيير العمومي (مجلس المحاسبة، 2020).

يصدر عن هذه الهيئة الرقابية تقرير سنوي يتضمن حوصلة لتنفيذ برنامج الرقابة المنجز سنويا، مصادق عليه من قبل لجنة البرامج والتقارير، يتضمن فصولا وأجزاء تتناول ميزانية وإدارات الدولة، الجماعات الإقليمية، المؤسسات والمرافق العمومية، بالإضافة لفصل آخر تعرض فيه الوسائل المالية والموارد البشرية والنشاطات الدولية لمجلس المحاسبة. لأن الشفافية تقتضي نشر مثل هذه التقارير للمواطنين بدرجة أولى، قبل الخوض أصلا في محتوى التقارير ذاتها كمرحلة ثانية لتقييم شفافية عمل الأجهزة الرقابية وتثمين مخرجاتها، ففي هذا الإطار جدير بالذكر أن نشير إلى أن نشر هذه التقارير السنوية شهد تذبذبا وعرف تقييدا يمكن تفسيره بتوافر الإرادة السياسية لدى السلطات العليا في الجزائر في مراحل معينة وغياها في مراحل أخرى، فمنذ سنتي 1997، 1999 اللتين شهدتا نشر التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 1995 (مجلس المحاسبة، 1997)، والتقارير السنويين 1996 - 1997 (مجلس المحاسبة، 1999) مجتمعين بالجريدة الرسمية، لم يصدر بعد ذلك أي تقرير إلى غاية سنة 2019 حيث صدر التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لذات السنة (مجلس المحاسبة، 2019)، أي أنه كان هناك حجب عن النشر لمدة عشرين سنة.

تجدر الإشارة كذلك في هذا الخصوص (النشر) إلا أنه والتزاما بما جاء في مدخل التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019: "تكمن المهمة الأساسية لمجلس المحاسبة في تشجيع الاستخدام القانوني والفعال للموارد والوسائل والأموال العمومية، وترقية إجبارية تقديم الحسابات والشفافية والمساهمة في تعزيز الوقاية ومحاربة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية وغير الشرعية" (مجلس المحاسبة، 2019، صفحة 5). وتجييدا ولو بأثر رجعي لمبدأ الشفافية فقد تم نشر تقارير مجلس المحاسبة لسنوات: 2011 - 2012 - 2013 - 2014 - 2015 - 2018. على الموقع الإلكتروني لذات الهيئة وهذا خلال سنة 2020 (مجلس المحاسبة، 2020)، وهذا دون إصدارها بالجريدة الرسمية.

جدير بالتوضيح كذلك أنه ومنذ سنة 2018 أصبح عنوان التقرير السنوي لمجلس المحاسبة يشير إلى تاريخ إعداد التقرير بدل الإشارة إلى السنة المالية موضوع برنامج الرقابة مثلما كان معمولا به في السابق. وهذا تماشيا مع الممارسات العالمية، زيادة على أنه غالبا ما تكون الوقائع والملاحظات أو الإجراءات التي يتطرق إليها المجلس أو المسيرين، إما قبلية أو بعدية بالنسبة لسنة البرنامج السنوي التي اعتمدت كمرجع لتأريخ التقرير (مجلس المحاسبة، 2020، صفحة 3).

بخصوص التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019 فهو يحتوي على أهم النتائج المستخلصة من أشغال التدقيقات المنجزة تنفيذا للبرنامج السنوي للمجلس لسنة 2017، وقد أسفر تنفيذ البرنامج عن إعداد 936 تقرير رقابة، كما صدر عن مجلس المحاسبة بمختلف تشكيلاته 1528 عمل ناتج عن ممارسة صلاحياته الإدارية والقضائية على حد سواء، من بينها 1370 قرار في مجال ممارسة الصلاحيات القضائية للمجلس، والملفت في هذه القرارات وجود 92 قرار وضع في حالة مدين تقحم المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسبين العموميين المعنيين بمبلغ كلي قدره 38.707.862,35 دج، إضافة إلى وجود 33 تقرير تفصيلي يتضمن وقائع قابلة للوصف الجنائي موجهة للإرسال إلى النواب العامين المختصين إقليميا. وقد أدرجت في التقرير 18 مذكرة توضح المعايير والملاحظات والتقييمات الأكثر أهمية المتعلقة بشروط تسيير الموارد المالية والوسائل المادية والأموال العمومية من قبل الجهات التي خضعت للرقابة، وتشمل هذه الجهات كلا من الإدارات المركزية والمصالح غير المركزية للدولة إلى جانب الجامعات المحلية والهيئات والمؤسسات العمومية. لقد بينت مذكرات الإدراج الواردة في التقرير السالف الذكر العديد من الاختلالات، وأوجه القصور والنقص التي تطبع تسيير الجهات الخاضعة للرقابة، كما كشفت عن نقاط ضعف في تصميم وتنفيذ برامج التجهيزات العمومية (مجلس المحاسبة، 2019، الصفحات 8-9).

هذا ويعتبر قرار إدراج تقارير مجلس المحاسبة غير المنشورة في الجريدة الرسمية في الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس إضافة إلى نشر التقرير السنوي لسنة 2019 بالجريدة الرسمية، واحتواءه على الكثير من التفاصيل المهمة حول تنفيذ الموازنة العامة للدولة، خطوة مهمة تحتاج التنويه نحو تعزيز شفافية إدارة المال العام.

#### IV- آليات تعزيز شفافية الموازنة العامة في الجزائر:

بناء على ما جاء في تقرير مسح الموازنة المفتوحة لعام 2017 أو للسنوات التي سبقتها، فإننا نجد الجزائر قد حققت مستويات متدنية جدا في مؤشر الشفافية أو إتاحة الوثائق للعام أو حتى منح فرص مشاركة العام في الموازنة بمختلف مراحلها، هذا ما يدل على فشل الجزائر في ترسيخ وتعزيز الشفافية، بالرغم من وجود تشريعات وتنظيمات تنص على الشفافية ومحاربة الفساد، ما جعلها تكون بعيدة كل البعد عن الإدارة الرشيدة أو الحكم الرشيد.

وأمام هذا الوضع حاولنا في هذا العنصر طرح جملة من الآليات أو المتطلبات التي من شأنها أن تساهم في تعزيز شفافية الموازنة العامة بالجزائر، نوجزها كالآتي:

- ينبغي على السلطة التنفيذية الالتزام بتحقيق نتائج أعلى من 60 درجة في مؤشر الموازنة المفتوحة، مما يشير إلى إتاحة الحد الأدنى من معلومات الموازنة اللازمة لمشاركة العامة، ويعني ذلك تقديم المعلومات وإصدارها باستمرار، بحيث يتم نشر العديد من الوثائق في سنة ما، ولا يتم نشرها في السنة المالية؛
- على السلطة التنفيذية نشر جميع الوثائق التي تقوم بإعدادها على مواقع إنترنت رسمية حكومية وفي الوقت المناسب لتسهيل وصول المواطنين إليها؛
- على السلطة التنفيذية التركيز على مجهودات شفافية الموازنة بشأن المعلومات التي تهم المواطنين، مثل تلك التي تتعلق بقطاعات معينة، وتتبع تنفيذ الموازنة خلال السنة، مع ضرورة ربط الموازنات بالأهداف السياسية التي تؤثر على حياة الأشخاص؛

- زيادة عدد فرص مشاركات العامة وجعل الفرص القائمة أكثر شمولاً. وتعد الآليات الرسمية للمشاركة ضرورية لضمان مشاركة المجموعات المهمشة في عملية الموازنة؛
- تعزيز أو إنشاء مؤسسات مالية مستقلة يمكنها المساعدة في ضمان جودة واستقلال ومصادقية التوقعات الاقتصادية وتقدير تكاليف السياسات التي يتم إنتاجها، وتتخذ بعين الاعتبار أثناء صنع القرار، كما يلزم كذلك ضمان أن قرارات الموازنة تستند إلى معلومات جيدة وتقديرات موضوعية للتكاليف حتى يمكن تنفيذها؛
- ينبغي على السلطات التشريعية وأجهزة الرقابة العليا زيادة عدد آليات المشاركة القائمة وتحسين هيكلتها وشموليتها لتشجيع المزيد من مشاركة العامة الهادفة في عملية الموازنة؛
- إشراك المجتمع المدني، فالحقيقة أن الشفافية وإشراك المجتمع المدني هما وجهان لعملة واحدة، وبالتالي ما يقال عن الأولى يمكن أن يقال عن الثانية، وقد ظهرت في الآونة الأخيرة أفكار كثيرة وحركة فكرية قوية حول دور المجتمع المدني في تفعيل حركية التنمية في المجتمع، وما يمكن أن يعكسه من تطور حضري ونمو لمختلف مجالات الحياة، وتظهر مشاركة المواطنين وتبرز أهميتها خصوصاً على المستوى المحلي حيث تعتمد اللامركزية كنمط للتسيير الإداري.
- إن مؤسسات المجتمع المدني تلعب دوراً رئيسياً في توفير الخدمات والتنوير بشأن العديد من القضايا، وعندما تعمل المنظمات المدنية بتعاون وتنافس فيما بينها ومع البلدية يتعاظم دورهما وتأثيرهما على التنمية الاقتصادية.
- إن كلمة المواطن وعبرة الحكم الراشد يؤديان إلى فكرة مشاركة المواطن في الحياة السياسية والمدنية، ولاسيما بعد تكريس النصوص القانونية والتنظيمية لهذه الفكرة، فقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي صادقت عليه الجزائر في بعض موادها بالتركيز على المشاركة الفعالة للمواطن منها ما ورد في المادة 19 والتي نصت على أن: "لكل شخص الحق في حرية التعبير، ويشمل هذا الحق حريته في اعتناق الآراء دون مضايقة، وفي التماس الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين، بأية وسيلة ودونما اعتبار للحدود" (هيئة الأمم المتحدة، 1948)، ومنه يستطيع المواطن أن يعبر عن رأيه في كل الأعمال والقرارات الصادرة عن السلطات، وكذا تقدم كل الخدمات بهدف تسيير شؤون الإدارة.
- ينبغي على منظمات المجتمع المدني الاستمرار في المطالبة بمزيد من الشفافية والمشاركة في الموازنة، ولكن ينبغي عليها أيضاً استخدام معلومات الموازنة المتاحة والمشاركة في مناقشات الموازنة للحد الأقصى المسموح به، مع ضرورة الحفاظ على استمرار المطالبات بمعلومات الموازنة والسعي للتأثير في عملية الموازنة إذا كانت الحكومة ستستمر في إعداد ونشر معلومات الموازنة الأكثر أهمية؛
- ينبغي على المجتمع المدني المطالبة بشمولية أكبر لآليات المشاركة الخاصة بالحكومة، بحيث تُسمع جميع الأصوات المهمشة، لتشجيعها على الاستفادة من فرص المشاركة القائمة ولدفع زيادة هذه الفرص؛

#### خاتمة:

أظهرت نتائج الدراسة أن شفافية الموازنة العامة للدولة ليست رفاهية وليست مطلباً سياسياً، بل هي بالأساس ضرورة اقتصادية لا يمكن أن تؤجلها دولة تسعى لتحقيق كفاءة وفعالية الإنفاق العام، تستهدف عدالة السياسة المالية حيث تعتبر أحد أهم الدعائم الأساسية في الحكم الرشيد والوسيلة المثلى لتحقيق أهداف الموازنة العامة للدولة، إذ تمكن المواطنين من

الحصول على البيانات والمعلومات والإحصائيات المتعلقة بالجانب المالي للدولة في الوقت المناسب، كما تمنحهم حق المشاركة في عملية الموازنة بمختلف مراحلها، مما يمنحهم حق مساءلة الحكومة متى اقتضى الأمر ذلك.

#### اختبار الفرضيات:

بخصوص التثبت من صحة الفرضيات فقد أظهرت الدراسة أن قياس شفافية الموازنة العامة يرتبط بمؤشر إتاحة وثائق الموازنة العامة للجمهور وهو ما يفيد بصحة الفرضية الأولى، كذلك الأمر بالنسبة للفرضية الثانية فقد خلصت الدراسة إلى تسجيل مستويات متدنية جدا واختلالات جذرية في شفافية الموازنة العامة، بوجود الجزائر بين أسوأ دول العالم من حيث إتاحة المعلومات الخاصة بالموازنة العامة للجمهور، أما فيما يتعلق بالفرضية الثالثة فيمكن القول أنها خاطئة ولو نسبيا، ذلك أنه بالرغم من وجود نصوص ومواد قانونية تشير إلى وجوب الأخذ بالشفافية وإشراك المجتمع المدني إلا أن الالتزام بتلك النصوص يحكمه توفر الإرادة السياسية وثقافة الهيئات العمومية ومسؤوليها أكثر من القوانين ذاتها.

#### توصيات الدراسة:

- من خلال ما توصلت إليه الدراسة فإننا يمكن أن نوجز أهم التوصيات في النقاط الآتية:
- سعي الحكومة بإشراك منظمات المجتمع المدني لنشر ثقافة الانفتاح والنزاهة والأمانة والوضوح والدقة والصدق والمساءلة؛
  - رقمنة قطاع إدارة المالية العامة (ضرائب، جمارك، خزينة عمومية، محاسبة، أجهزة رقابة... الخ) ومشاركة المواطنين نتائج عمل هذه الهيئات على المواقع الإلكترونية الرسمية؛
  - إخضاع كافة الموازنات والحسابات الخاصة للمناقشة أمام البرلمان، واعتماد العلانية في ذلك بإذاعة مجريات النقاش للجمهور في وسائل الإعلام سواء العمومية أو الخاصة؛
  - تمكين المواطنين من حق الاطلاع على المعطيات المتعلقة بتنفيذ الموازنة العامة للدولة والهيئات العمومية والجماعات المحلية، وفتح قنوات لإخطار الجهات الوصية في حالة رفض مسؤولي الهيئات العمومية تمكين الجمهور من هذا الحق؛
  - إنشاء قنوات دائمة لتفعيل الحوار الصريح والمستدام مع فعاليات المجتمع المدني، من أجل تحديد أولويات الشعوب في استخدام الموارد المالية العمومية، على أن تتصل العملية بمتابعة الالتزام بهذا التحديد وتقييم وتقويم نوعية التنفيذ.

المراجع:

1. (2018). شراكة الموازنة الدولية: <https://www.internationalbudget.org>.
2. Benito, Bernardino, & Francisco Bastida. (2009). *Budget Transparency, Fiscal Performance and Political Turnout*.
3. IMF. (2012). *Fiscal Transparency, Accountability, and risk*.
4. OECD. (1999). *الممارسات النموذجية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حول شفافية إعداد وتنفيذ الموازنة*. باريس.
5. أحمد بلحليالي. (2010). إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات: جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، فرطوفة بولاية تيارت (رسالة ماجستير). تلمسان: كلية العلوم الاقتصادية - جامعة تلمسان.
6. أسامة دياب، و ريم عبد الحليم. (15 ديسمبر، 2014). *العدالة الاقتصادية والاجتماعية*. تاريخ الاسترداد أفريل، 2020، من المبادرة المصرية للحقوق الشخصية: <https://eipr.org/%D9%85%D9%86-%D9%86%D8%AD%D9%86>
7. القانون 01-16. (2016). *الدستور الجزائري*. الجزائر.
8. القانون العضوي رقم 18 - 15. (2018). *القانون العضوي رقم 18 - 15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية المواد: 35 - 75 - 76 - 87 - 88*. الجزائر: الجريدة الرسمية رقم 53.
9. بوزيد سايج. (2012). سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الرشيد في الدول العربية (مقالة). مجلة الباحث، صفحة 58.
10. صندوق النقد الدولي. (2007). *دليل شفافية المالية العامة*.
11. عبد الكريم قندوز، و بومدين نورين. (2007). *الشفافية والمساءلة كمدخلين للحكم الرشيد للحد من ظاهرة الفساد (مداخلة بملتقى وطني)*. الحكم الرشيد بالمؤسسات الاقتصادية الوطنية. سكيكدة: جامعة 20 أوت 1955.
12. عبير حكمت الكفارنة. (2016). *المساءلة الاجتماعية وأثرها على شفافية الموازنة العامة في المرافق الحكومية في فلسطين (مذكرة ماجستير)*. غزة: الجامعة الإسلامية غزة - كلية التجارة.
13. مجلس المحاسبة. (1997). *التقرير السنوي 1995*. الجزائر: الجريدة الرسمية العدد 76.
14. مجلس المحاسبة. (1999). *التقرير السنوي 1996 - 1997*. الجزائر: الجريدة الرسمية العدد 12.
15. مجلس المحاسبة. (2019). *التقرير السنوي 2019*. الجزائر: الجريدة الرسمية العدد 75.
16. مجلس المحاسبة. (2020). *مجلس المحاسبة*. تاريخ الاسترداد 18 أوت، 2020، من <https://www.ccomptes.dz/ar/%D8%AA%D9%82%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%B3%D9%86%D9%88%D9%8A%D8%A9>
17. مجلس المحاسبة. (2020). *مجلس المحاسبة*. تاريخ الاسترداد 18 أوت، 2020، من <https://www.ccomptes.dz/ar>
18. محمد مبروك نزيه عبد المقصود. (2015). *شفافية الموازنة العامة للدولة: أهميتها، وآليات تعزيزها*. القاهرة: جامعة الأزهر.
19. هيئة الأمم المتحدة. (ديسمبر، 1948). *تاريخ الاسترداد أوت، 2020، من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان*: <https://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights/index.html>