

فواعل حكامه المالية العمومية بين المتطلبات الداخلية والمشروطية الخارجية

Actors of public financial governance between internal requirements and external conditions- محمد أكحل، باحث.¹- جامعة باتنة¹، باتنة، الجزائر.

- ملخص:

تقوم منظومة الحكامه المالية العمومية على مقارنة تشاركية لتسيير المالية العمومية تتفاعل فيها الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، فيتراوح دور الدولة بين التدخل والتراجع بين الحياد والتوجيه والضبط إلى المطالبة بالفعالية، بينما يتنامى دور القطاع الخاص والمجتمع المدني في صناعة القرار المالي، وتطالب المؤسسات المالية الدولية بتقليص تدخل الدولة في الاقتصاد وتسيير الشأن العام، وإذا كانت الدول الصناعية وصلت مؤسساتها لحالة من الاستقرار والتقاليد المؤسساتية تستطيع فيها الدولة أن توازن عملية تدخلها في المجال الاقتصادي والمالي بين الحياد والتدخل إلى الضبط والبحث عن الفعالية، فإن الواقع في الدول النامية والفقيرة يحتاج دور الدولة الفعال لمواكبة التحولات التي تعرفها أنظمة المالية العمومية الوطنية، واستيعاب مضامين الأداء والتسيير المتمحور حول النتائج التي يتم فرضها كوصفات لتجاوز أزمة التسيير المالي العمومي.

الكلمات المفتاحية: المالية العمومية، فواعل الحكامه، التشاركية، المشروطية.

- Abstract :

The system of public financial governance is based on a participatory approach to managing public finances in which the state, the private sector and civil society interact. The role of the state ranges from intervention and retreat from neutrality, guidance and control to demanding effectiveness, while the role of the private sector and civil society in financial decision-making is growing. The international financial institutions demand to reduce the state's interference in the economy and the conduct of public affairs, and if the industrialized countries have reached a state of stability and institutional traditions in which the state can balance the process of its intervention in the economic and financial sphere between impartiality and intervention to control and search for effectiveness, the reality in developing and poor countries. The effective role of the state needs to keep pace with the changes in the national public financial systems, and to understand the implications of performance and management centered on results that are imposed as prescriptions to overcome the crisis of public financial management.

¹ - البريد الإلكتروني: akhalameur@gmail.com

الهاتف: 0782293089/0795952637

فواعل حكامه المالية العمومية بين المتطلبات الداخلية والمشروطية الخارجية

Keywords: public finance, actors of governance, participation, conditionality.

مقدمة:

في إطار المقاربة التشاركية التي تتبناها الحكامة لتسيير الشأن العام عموما وتسيير المالية العمومية خصوصا، فإن الفاعلين الأساسيين في هذا المجال هما الدولة ومؤسساتها من سلطة تنفيذية وتشريعية وهيئات للرقابة على المال العام مثل مجلس المحاسبة، والفاعل الثاني هو القطاع الخاص، وبشراكته مع الدولة أصبح يلعب دورا متناميا في مجال السياسات المالية العمومية، كما صار للمجتمع المدني دور مهم في صناعة ورقابة القرار المالي العمومي، يأتي هذا في سياق تلبية مطالب داخلية واستجابة لضغوط وأكراهات خارجية للمؤسسات المالية الدولية ووكالات التنمية، انطلاقا من دورها المهم وذي الأبعاد المؤثرة في توجيه السياسات المالية العمومية خاصة صندوق النقد والبنك الدوليين في تقويم السياسات العامة في مجال الحكامة والتسيير المالي، إضافة إلى دور الشركات متعددة الجنسيات، والمنظمة العالمية للتجارة.

ولهذا فإن هذا البحث يهدف إلى:

- تحديد أدوار الفاعلين على المستوى الداخلي في صناعة القرار المالي العمومي.
- إبراز التحولات التي عرفها مجال التسيير المالي العمومي والدور المتنامي للمجتمع المدني.
- التطرق لتأثيرات المؤسسات المالية ومؤسسات العولمة في توجيه القرار المالي العمومي للدول خاصة النامية والفقيرة.

في هذا السياق يحاول البحث الإجابة عن إشكالية رئيسة:

ما حدود مساهمة فواعل حكامه المالية العمومية في تجسيد المقاربة التشاركية لصناعة القرار المالي

العمومي؟

للإجابة عن هذه الإشكالية تم تقسيم البحث إلى:

سنتناول بالبحث الفاعلين في الحكامة المالية على المستوى الداخلي ثم نتطرق لتأثيرات المؤسسات المالية الخارجية على صناعة القرار في ظل المعايير التي تمت صياغتها من قبلها والسعي لتعميمها في سياق عولمة التسيير العمومي الجديد من خلال

1. المطلب الأول: الفواعل الداخلية لصناعة القرار المالي العمومي
 - 1.1. الفرع الأول: الدولة كفاعل أصيل في صناعة القرار المالي العمومي
 - 2.1. الفرع الثاني: المجتمع المدني كفاعل جديد من منظور الحكامة
2. المطلب الثاني: الفواعل الخارجية المؤثرة في القرار المالي العمومي
 - 1.2. الفرع الأول: المؤسسات المالية الدولية وتوجيه القرار المالي العمومي
 - 2.2. الفرع الثاني: مؤسسات العولمة كفاعل خارجي في القرار المالي العمومي

1. المطلب الأول: الفواعل الداخلية لصناعة القرار المالي العمومي

تتدخل في المجال المالي عدة أطراف لكن أدوارها وتأثيرها يختلف بحسب طبيعة المكانة الدستورية التي منحها إياها النظام السياسي، تتمتع السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة المالية بدور مهم في إعداد وتحضير وصياغة مشاريع قوانين المالية وتتبع تنفيذها ومراقبتها، في حين تقوم السلطة التشريعية باعتماد المشاريع بعد مناقشتها، ويُعهد في الغالب لرأس السلطة التنفيذية مهمة المصادقة على مشاريع قانون المالية.

1.1. الفرع الأول: الدولة ومؤسساتها كفاعل أصيل في القرار المالي العمومي

تستأثر السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة المالية بممارسة الاختصاصات المالية بالنظر لما تتمتع به من دراية وإمكانيات في هذا المجال.

1.1.1 السلطة التنفيذية ووزارة المالية كفاعل رئيسي في القرار المالي العمومي

تتولى السلطة التنفيذية في معظم النظم المالية الحديثة إعداد مشروع قانون المالية والميزانية العامة للدولة. هذا التقليد فرضته عدة اعتبارات:¹

- أن الدوائر الحكومية بحكم اطلاعها المباشر ومعرفتها الواسعة بحالة البلاد الاقتصادية والاجتماعية والمالية تعتبر مبدئياً أكثر إلماماً بالحاجيات التي يتعين الإنفاق لأجل تلبيتها وبالإمكانيات والموارد المالية التي يمكن الحصول عليها لتغطية هذه النفقات.

- أن عملية إعداد مشاريع القوانين والميزانيات عملية ضخمة ومعقدة ومتواصلة تستلزم من بين أمور أخرى إجراء دراسة ميدانية واستشرافية، وتجميع للمعلومات والإحصائيات والبيانات وغيرها من الأعمال التي لا يتأتى غير الحكومة القيام بها نظراً لما تتوفر عليه من إمكانيات مالية وبشرية.

- أن الحكومة هي التي تتولى عملية تنفيذ السياسة المالية للدولة من خلال قانون المالية، وبذلك فهي المؤهلة لإعداد المشروع المتعلق به².

لقد كانت للسلطة التشريعية صلاحيات واسعة تم تقليصها في إطار العقلنة البرلمانية³ قبل أن تسيطر الحكومة على هذا المجال وتهمين عليه بالنظر للاعتبارات التقنية والسياسية⁴، وفي فرنسا رغم السلطات الواسعة التي اكتسبها

¹ مهمة إعداد مشاريع قوانين المالية والميزانيات العامة للدول هي مسؤولية الحكومة وإن اختلف الجهاز الذي يناط به القيام به المهمة في الهيكل الحكومي باختلاف النظم السياسية والمالية، ففي الولايات المتحدة الأمريكية والهند والبرازيل يتولى رئيس الدولة إعداد الميزانية وإحالتها إلى السلطة التشريعية، أما فرنسا وإسبانيا وإيطاليا، والجزائر فإن هذا الاختصاص يؤول للوزير الأول، أما في سويسرا فأما المجلس الفيدرالي هو الذي يطلع بهذه المهمة، أنظر في هذا: منصور عسو، قانون الميزانية العامة وهران الحكامة المالية الجيدة، المغرب، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2017، ص 100.

² منصور عسو، المرجع نفسه، ص 100.

³ أصل تسمية العقلنة البرلمانية يعود لمقولة "ميشال دوبري" رئيس اللجنة الاستشارية المكلفة بصياغة دستور فرنسا لسنة 1958 في معرض إجابته عن الإنقاص من قيمة البرلمان فقال: "إننا بصدد عقلنة البرلمان، وليس الإنقاص من قيمة البرلمان" أنظر في هذا: عبد المجيد طيبي، آثار العقلنة البرلمانية على سيادة البرلمان في التشريع والرقابة النظام الجزائري نموذجاً، مجلة البدر، جامعة بشار، العدد 09، 2017، ص 361.

⁴ في بريطانيا مثلاً فإن منع البرلمانين من المبادرة المالية في المجال المالي يجد تفسيرات من منظور تاريخي في لائحة لمجلس العموم عام 1713، والتي تحظر المبادرة المالية للبرلمانين، وهكذا فإنه وبرادة من مجلس العموم كانت المبادرة منذ ما يقرب من قرنين من الامتيازات الحصرية للسلطة التنفيذية، أنظر في

هذا: Éric Oliva, *finances publiques*, Sirey aide-mémoire, 2eme édition, 2008, p. 67-68.

فواعل حكمة المالية العمومية بين المتطلبات الداخلية والمشروطية الخارجية

البرلمان بعد الثورة في مجال فرض الضرائب وفتح اعتمادات الميزانية¹، إلا أنه في غضون القرنين التاليين للثورة عرفت فرنسا العديد من الاضطرابات السياسية قادت إلى الحد من استقلالية البرلمان في دستور الجمهورية الخامسة.

وفي ظل التحولات الأخيرة والاتجاه نحو اعتماد التسيير بالأداء وتبني الميزانية على أساس النتائج تغيرت العلاقة إلى نوع من الترابط بين السلطات وهي حركة معكوسة، في مرحلة إعداد قانون المالية إذ نجد في تعبيرها إشراك البرلمان في خيارات كبرى كالميزانية عن طريق آليات مختلفة، في فرنسا مثلاً هذا الاتجاه الجديد يشبه "إعادة صياغة عملية صنع القرار المالي " حيث أن " عملية اتخاذ القرار المالي هي عملية تقنية وسياسية معقدة والتي تتطلب تدخل عدة فاعلين لكل منهم منطق وأهدافه الخاصة، هذه العملية هي نتاج تطور المجتمع المعاصر الذي تطور في جو من تعدد العلاقات بداخله، وفي تأثر بالتعقيدات التي لا تتوقف عن الاتساع في مواجهة هذه الوضعية التي تفاعلت طيلة ثلاثين السنة الأخيرة، فإن عملية إعداد والمصادقة على قوانين المالية تطورت تدريجياً في اتجاه إشراك فاعلين سياسيين، إداريين، وحتى اجتماعيين"².

يعد من المتفق عليه في أغلب الدول أن السلطة التنفيذية هي المختصة بإعداد قوانين المالية والميزانية العامة للدولة، إلا أنه من غير المتفق عليه تحديد الشخص الذي يقوم بهذه المهمة مع تحديد سلطاته³.

تعد السياسات المالية الدعامة الأساسية لنشاط الدولة لكونها تحدد التوجهات الاقتصادية والمالية⁴، وفي هذا يعد قانون المالية النص الذي يعكس خيارات الدولة السياسية الاقتصادية والاجتماعية، حيث تعد وزارة المالية الفاعل الأساسي في التسيير المالي وصناعة القرار المالي لما لها من إمكانيات تقنية وفنية تسمح لها بتسيير المالية العمومية للدولة، لكنه في ظل التحولات التي عرفتھا الدولة ومؤسساتها تحت ضغوط العولمة تم التوجه لتبني مقاربة تشاركية لتسيير المالية العمومية تقوم على إشراك البرلمان و المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في إعداد الميزانيات، حيث أن تطبيق مبادئ الحكمة المالية الجيدة من شأنه المساهمة في إجبار السلطات العمومية على تقديم حسابات حول نتائج سياساتها العامة، بمعنى التمكين أي السماح للمواطنين بالتأثير على البيئات والمؤسسات السياسية وتكييفها بحيث تخدم مصالحهم، وتطالب بحقوقهم وتجعلهم مسموعين من قبل النخب السياسية في مختلف العناصر والأنظمة الفرعية التي تناولها النقاش في تسيير المالية العمومية⁵.

2.1.1: البرلمان كفاعل محدود في المجال المالي

¹ حيث نص المرسوم مرسوم الصادر سنة 1791 على أن "الجمعية تفحص بشكل نهائي حسابات الأمة " حيث تم وضع مكتب للحسابات يعمل تحت سلطة الجمعية مهمته فحص النفقات: أنظر في هذا:

Allen Schlick, *les parlements nationaux peuvent-ils retrouver un rôle effectif dans la politique budgétaire*, Réunion internationale des Présidents et Hauts responsables des Commissions budgétaires des pays Membres de l'OCDE, organisée par la Commission des finances du Sénat français et l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques, Sénat, Paris 6è 24-25 janvier 2001, p 5.

² Michel bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, *finances publiques*, L.G.D.J, lextenso : 10 edition, 2010, p367.

³ رحمة زيوش، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص 97.

⁴ المرجع نفسه، ص 97.

⁵ Stefan Leiderer, Peter Wolff, *gestion des finances publiques : une contribution à la bonne gouvernance financière*, Annuaire Suisse de politique de développement, Vol 26, N 2, 2007, P 175.

الدكتور: محمد أكحل

ترجع ممارسة البرلمان للسلطات المالية من الناحية التاريخية إلى ما قبل اعتماد الحكومات لمصطلح الميزانية (*Budget*)، "حيث تمكنت بعض البرلمانات العريقة في الديمقراطيات الغربية من اكتساب العديد من الصلاحيات في مجال المالية العامة، وقد ارتبط ذلك بالصراع من أجل الحد من سلطة الملك فيما يتعلق بالضرائب والنفقات خصوصا في إنجلترا وفرنسا، وهذا يدل حسب *Allen Schick* على أن البرلمان مارس سلطات مالية قبل الحكومة، ويتجه نحو توضيح أن الممارسة الميزانية تطورت بفعل ظهور البرلمان كطرف غير ملائم لمراقبة الموارد والنفقات. بعد ظهور مصطلح الميزانية تغيرت الكثير من المعطيات بشأن العلاقة بين الحكومة والبرلمان أدت إلى الحد من استقلالية الفعل البرلماني، وقد استخدم هذا المصطلح لأول مرة لوصف الممارسات المالية في إنجلترا في القرن الثامن عشر، أي بعد أكثر من قرن على تأمين البرلمان لصلاحيات حول الجباية والنفقات، وظهر لأول مرة في الوثائق الفرنسية في بداية القرن التاسع عشر، ومن ثم توسع استخدامه في باقي الدول الصناعية الأخرى¹.

أدى تحديث تسير المالية العمومية وصياغة عملية الميزانية إلى عقلنة الإدارة العامة، وأكثر من ذلك إلى تغيير توازنات العلاقة بين الحكومة والبرلمان فيما يتعلق بالسلطة المالية، حيث أدت الإجراءات الحكومية التي تسبق تدخل البرلمان إلى تقييد سلطته في مقابل هيمنة مستمرة للحكومة على المجال المالي و الميزانياتي، و يرى " بروسى رضوان " أن جدلية مقارنة اعتماد مقارنة مركزة الميزانية من جهة ، أو تفعيل دور البرلمان في عملية الميزانية من جهة مقابلة تعتبر من بين أهم القضايا التي احتلت مكانة بارزة ضمن دراسات وبرامج إصلاح تسير المالية العمومية سواء في الدول الغربية أو في الدول النامية، حيث تركز البرامج المعاصرة حول الاقتصاد السياسي للمالية العامة في أمريكا اللاتينية على أهمية الهيكلية المؤسسية في حكام المالية العامة².

في هذا الإطار أكدت دراسة أجريت من طرف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية سنة 1998 تراجع دور البرلمانات المعاصرة في عملية الميزانية وهذا عبر إجراء دراسة ميدانية شملت بعض الدول مثل فرنسا، بريطانيا، ألمانيا، وإيطاليا تركزت حول محاولة فهم الأسباب الكامنة وراء تراجع دور البرلمانات في المجال المالي والميزانياتي في ظل تبني إجراءات الميزانية الحديثة التي عوض أن تؤدي دورا فعالا للبرلمان في المالية العمومية ساهمت في تراجع دوره لصالح الحكومة حيث ترجع " إلى ظهور الأحزاب السياسية المنضبطة التي تفرض على البرلمانين التصويت وفق خط وتوجه الحزب، الارتفاع الضخم للنفقات العمومية خصوصا في الجانب الاجتماعي، وتنامي قوة جماعات

¹ رضوان بروسى، الرقابة البرلمانية والحكامة المالية في الجزائر: جدلية تفعيل دور البرلمان في عملية الموازنة، دراسة غير منشورة. ص 5 ومايليها.

² حيث يرى " بروسى رضوان " أن " أبحاث كل من " جورج فان هاجن" (*Jürgen Von Hagan*) في السياق الأوروبي و " ألبارتو ألسينا" (*Alberto Alsina*)، " روبرتو بيروتي" (*Roberto Peretti*)، و " ليزا بالداز" (*Liza Baldez*) هذه الدراسات تدعم فكرة مركزة السلطات والصلاحيات الموازناتية داخل الجهاز التنفيذي، وهذا من شأنه السماح بزيادة الانضباط الجبائي ومراقبة العجز في الموازنة، حيث يتم التأكيد على أن النظام الموازناتي ذو الطابع الهيراركي الذي يقوم على تركيز السلطة في يد وزارة المالية مقارنة بالوزارات الأخرى، وفي يد الحكومة في مقابل البرلمان، يساهم بشكل أساسي في تعزيز الضغوط الإجرائية التي تسمح بتثبيت اليقظة الجبائية وفرض ضغط جبائي ذو مصداقية، والسماح بإدخال التعديلات الجبائية الضرورية بسرعة، والحد من احتمالية زيادة البرلمان للغلاف المالي للموازنة الذي من شأنه زيادة العجز الضريبي "، أنظر في هذا : رضوان بروسى، مرجع سابق. ص 5 ومايليها.

Carlos Santiso, pour le meilleur ou pour le pire ? Le rôle du parlement dans le processus budgétaire des pays en développement, Revue française d'administration publique, N 117, 2006, pp 159, 62..

فواعل حكامة المالية العمومية بين المتطلبات الداخلية والمشروطية الخارجية

المصالح والتنظيمات الكوربوراتية، فكل هذه التطورات جعلت من البرلمانات مجرد أندية للنقاش والتداول أكثر منها أجهزة قرار، ورغم اختلاف الثقافات والأنبنة السياسية إلا أن معظم الدول تعاني من ضعف وتراجع دور مؤسساتها البرلمانية. فالبرلمانات غالبا ما تفوض صلاحياتها القانونية للجهاز التنفيذي في مجال الإصلاح الجبائي والرقابة على إعادة هيكلة اعتمادات الميزانية".¹

ذلك أن البرلمانيين حسب " Allen Schlick " " تقبلوا فكرة أنهم ليس بإمكانهم كبح انحرافاتهم السياسية فيما يخص تقليص الضرائب ورفع النفقات، فالبرلمانات فوضت سلطاتها في عملية الميزانية للحكومة لأنها لا تعتقد أنها قادرة على اتخاذ قرارات مالية مسؤولة، ويؤيد هذا الموقف من قبل المتخصصين البارزين الذين يربطون قدرة البرلمان على تعديل الميزانية مع نتائج تنفيذ الميزانية".²

في المقابل تؤكد تجارب معاصرة على خطورة الاعتماد الحصري على دور الحكومات في تسيير المالية العمومية إذا لم تواجه هذه الحكومات بإعادة توازن عن طريق آليات للمساءلة والشفافية وتعزيز المشاركة، وهذا ما أدى إلى إدراك دور البرلمانات انطلاقا من وظائفها التمثيلية والرقابية في وضع كوابح ومضادات في مواجهة مركزة القرار المالي الميزانياتي، الأمر الذي دفع الدول ومنها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية إلى إدخال تعديلات في قوانينها المالية وأنظمتها الميزانياتية لإعطاء دور فاعل للبرلمان في هذا المجال يقوم على المشاركة ثم التقييم .

ففي فرنسا مثلا تم اعتماد القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الذي صار يسمى " الدستور المالي "، وقد جاء نتاج مبادرة تشريعية توافقية بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ والحكومة، عكست بحسب رئيس لجنة المالية بمجلس الشيوخ " لحظة استثنائية بامتياز... عمل رئيسي للنضج الديمقراطي... عمل كان من خلاله لشخصيات مختلفة جدا عبقرية التوافق على إعطاء معنى للديمقراطية وإعادة الحياة والقوة لدولتهم".³

يترجم هذا القانون إعادة صياغة للعلاقة بين البرلمان والحكومة وليس مجرد مصادقة على تعديل الإطار المنظم لتسيير المالية العمومية، بحيث جاء هذا القانون العضوي ليعيد للبرلمان بعضا من صلاحياته في المجال المالي، فالمبادرة بالقانون جاءت من قبل البرلمانيين كشاهد على هذا الاهتمام بالمجال المالي، وقد منح هذا القانون المزيد من الصلاحيات للبرلمان في المجال المالي من خلال تعزيز صلاحيات المبادرة وتقوية الرقابة البرلمانية للمالية العمومية، وكذا تقييم سياسات المالية العمومية.

تشهد السنوات الأخيرة شبه إجماع دولي حول ضرورة تفعيل دور البرلمان في عملية صنع ورقابة القرار المالي العمومي، عكستها الطفرة الملاحظة في إنتاج المعايير والمواثيق المتعلقة بتسيير المالية العمومية، والتي تؤكد على ضرورة منح ممثلي الشعب دورا أكبر في المجال المالي والتي سبق تناولها في سياق الحديث عن المعايير الدولية للحكامة المالية العمومية. وهذه المعايير التي تنتشر بسرعة من خلال المؤسسات المالية الدولية تدعم دور البرلمانات في تدعيم شفافية الميزانيات العمومية بالشكل الذي يعزز الحكامة المالية الجيدة، في هذا الإطار يرى "

¹ رضوان بروسي، مرجع سابق، ص5.

² Allen Schlick, les parlements nationaux peuvent-ils retrouver un rôle effectif dans la politique budgétaire, op.cit., p2.

³ Michel bouvier, André Barilari, la nouvelle gouvernance financière de l'état, LGDJ, Paris, 2004., p 11

الدكتور: محمد أكحل

Mohamed Moindze " أنه لا يمكن أن تكون هناك حكمة حقيقية للمالية العمومية دون الشفافية والمساءلة، فمن من الطبيعي أن يقع على عاتق البرلمان من خلال وظائفه كممثل للشعب "الرقابة السياسية" للعمل العام، مساءلة الحكومة نيابة عن الشعب في جميع مراحل دورة الميزانية ، إذ يجب على البرلمان الإشراف والرقابة على الميزانية، مؤكداً على أن هذه الوظائف مهمة بشكل خاص لتعزيز مصداقية معلومات الميزانية المقدمة من الحكومة ولضمان تحقيق الأهداف الأساسية الثلاثة لتسيير المالية العمومية ":

الانضباط المالي العام: هل النفقات الاقتصادية والمالية للحكومة تتم بصفة عقلانية؟ هل تأخذ بعين الاعتبار المخاطر؟ وهل هي قائمة على افتراضات معقولة؟

كفاءة التخصيصات: هل نفقات الحكومة منسجمة مع الأولويات المصرح بها والنتائج المتوقعة؟ هل ستؤثر النفقات الجديدة على البرامج والأداء الحاليين؟

الفعالية العملية: هل يعتمد تنفيذ مبالغ النفقات على تحليلات جدوى سليمة للمردودية تعكس الأداء الأمثل للسياسات الشاملة والقطاعية للحكومة؟¹

2.1. الفرع الثاني: المجتمع المدني كفاعل جديد من منظور الحكامة المالية

لقد أدت التطورات التي عرفتتها المجتمعات المعاصرة على تباين أنظمتها السياسية واتجاهاتها الفكرية إلى الوصول لقناعة بضرورة مساندة الشعوب لما تتخذه من قرارات ومشاركتها في ذلك، وإعادة النظر في دور الدولة كصانع وحيد للسياسة العامة وممارس للسلطة السياسية، يتيح مشاركة أفضل للمواطن والمجتمع من جهة، ويسمح للقطاع الخاص بممارسة دوره في التنمية.

يرى *Michel Bouvier* أن " العلاقة بين المواطنة والحكامة المالية ليست جديدة، فقد تمت مناقشتها في عصر التنوير حين تم تناول مفهوم المواطنة، ولكنها تُطرح اليوم في بيئة تتميز بتحول مجتمعا، فعرفت الأربعون سنة الأخيرة تحولات عميقة للدولة وللقطاع العام بصفة عامة"².

هذه المقاربة التشاركية تشكل مفهوم الحكامة التي تقوم على نهج تشاركي في ممارسة السلطة يهدف لتحقيق تنمية مستدامة والرشادة في تسيير المال العام معتمدة على مبادئ المشاركة، الشفافية، المسائلة، يشكل الجانب المالي أحد أهم المجالات التي تحظى باهتمام المواطنين لما له من تأثير مباشر على حياتهم، كما لم تعد الدولة مسؤولة لوحدها عن تسيير الشأن العام بل أصبح الأمر يتطلب مشاركة الجميع في رسم السياسات العامة ومراقبة تنفيذها خاصة ما تعلق منها بتسيير المالية العمومية والإنفاق العمومي تحديدا، حيث أن " هناك تصورا متزايدا لتحليل الميزانية وترقية المالية العمومية كعناصر مهمة في جهود المجتمع المدني لتعزيز مساءلة الحكومات وعملها في مجال حقوق الإنسان، ومع ذلك لا يمكن لمجموعات المجتمع المدني المشاركة الكاملة في عمليات الميزانية إلا إذا كانت لديها معلومات شاملة ومفهومة ومتجددة عن المالية العمومية"³.

¹ Mohamed Moindze, *le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement*, juillet 2011, p 10. Sur le site suivant : <https://blog-pfm.imf.org/files/le-rôle-du-parlement-dans-le-processus-budgétaire-1.pdf>.

² Michel Bouvier, *le citoyen, la gouvernance financière publiques et les mutations du politique*, RFFP, n 135, 2016, p 9.

³ Stefan Leiderer, Peter Wolff, *op.cit.* p184.

فواعل حكامة المالية العمومية بين المتطلبات الداخلية والمشروطية الخارجية

في هذا السياق ترى المفوضية الأوروبية أن المجتمع المدني المزود بوسائل للعمل يشكل عنصرا أساسيا في أي نظام ديمقراطي، وهذه القضية كانت لب البيان المعنون "جذور الديمقراطية والتنمية المستدامة: مشاركة أوروبا مع المجتمع المدني في مجال العلاقات الخارجية"، والتي اعتمدتها المفوضية الأوروبية في سبتمبر 2012 والتي أقرتها استنتاجات المجلس الأوروبي في أكتوبر 2012 والداعية إلى زيادة مشاركة المجتمع المدني في عملية السياسات،، والتأكيد على أهمية دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز الشفافية والمساءلة على المستوى الوطني، في المجال المالي الميزانياتي تركز على ثلاثة عوامل ضرورية لتحقيق مشاركة فعالة للمجتمع المدني وهي ":

-**الشفافية: الوصول إلى المعلومات**، فلكي يتمكن المواطنون والمجتمع المدني من التأثير على العمليات السياسية والميزانياتية وممارسة التدقيق المستقل الفعال، يعد الوصول إلى المعلومات مطلبًا أساسيًا، وكذلك حرية تكوين الجمعيات، الاجتماع والتعبير، بحيث أن توفير المعلومات يجب أن يكون في الوقت المناسب وسهلا للفهم ومتاحا للجميع عبر الأنترنت ومختلف وسائل الإعلام.

-**السياسات التشاركية وآليات وضع الميزانية**: بالإضافة للوصول إلى المعلومات، هناك حاجة حقيقية للمواطنين والمجتمع المدني للمشاركة بنشاط في تحديد الأولويات وصنع القرار، من خلال إجراءات أكثر تحديداً مثل الميزانية التشاركية والتخطيط.

-**آليات المساءلة العمودية**: تتعلق المساءلة على المستوى الوطني بالعلاقة بين الجمهور أو مكلفين بتقديم الخدمات العامة، تركز المساءلة الرأسية على العلاقة بين المواطنين وصناع القرار، ويشمل ذلك تحديد مدى قدرة المواطنين على مساءلة الدولة والاستجابة لاحتياجاتهم.¹

1.2.1: الميزانية التشاركية

إن أساس العلاقة بين المواطنين والحكومة هو القرارات بشأن تحصيل وإنفاق الموارد العامة، تشكل في هذا الميزانية المكان الذي يمكن فيه طرح السؤال والإجابة عن أكثر الأسئلة أهمية بشأن دور الحكومة، وهذا يجعل منها المكان الصحيح للبحث عن الأجوبة لكيفية مشاركة المواطنين والحكومة.

الميزانية التشاركية كتجسيد لمشاركة المجتمع المدني في المجال المالي: في سياق التحولات التي عرفتها الدولة والديمقراطية تم البحث عن آليات لتجاوز أشكال فشل أو عجز الديمقراطية التمثيلية التي أبانت عن مواطن ضعف تراكمت مع مر السنين، يُطرح مفهوم الديمقراطية التشاركية في سياق الحكامة كنموذج لتجاوز هذه الحالة من الفشل وانعدام الثقة في الديمقراطية والممثلين المنتخبين من جهة والدولة وأجهزتها البيروقراطية من جهة ثانية.

تشكل الميزانية التشاركية تجسيدا لمفهوم الديمقراطية التشاركية في شقها المالي المتعلق بالمالية العمومية حيث تعرف بأنها "آلية يقرر بواسطتها السكان تخصيص كل أو بعض الموارد العمومية المتوفرة أو يتم إشراكهم في القرارات المتعلقة بهذا التخصيص".²

¹Commission européenne, *Encourager la participation de la société civile aux processus politiques et budgétaires*, Collection Outils et Méthodes Document de référence n° 18, Office des publications de l'Union européenne, 2014, pp 11-13-15

² Cabannes, Yves, *les budgets participatifs en amerique latine. de porto alegre a l'amerique centrale, en passant par la zone andine : tendances, défis et limites*, no 47-48, 2006, p.128

الدكتور: محمد أكحل

لقد برزت الميزانية التشاركية من خلال تجربة قامت بها مدينة بورتو أليغري بالبرازيل سنة 1989، ومنذ ذلك الحين عرفت انتشارا عبر العالم ليصل عدد التجارب للميزانيات التشاركية إلى حدود 2000 تجربة.¹ انتقل مفهوم الميزانية التشاركية إلى المؤسسات الدولية فلقد عرفها تقرير الأمم المتحدة لسنة 2008 بأنها " عمليات مبتكرة في صنع القرار، حيث يشارك المواطنون مباشرة في سياسة اتخاذ القرار، وتعدّد اللقاءات على مدى السنة لمنح المواطنين الفرصة لتخصيص الموارد، وتحديد أولويات السياسات الاجتماعية ورصد الإنفاق العمومي، فيتم تصميم هذه البرامج بإدماج المواطنين في عملية صنع السياسات وتشجيع الإصلاح الإداري، وكذا توزيع الموارد العامة على الأحياء ذات الدخل المنخفض، وبإعطاء الفاعلين السياسيين المستبعدين تقليديا الفرصة لاتخاذ قرارات سياسية عامة".²

كما عرفها البنك الدولي " بأنها أداة لتثقيف المواطنين وإشراكهم وتمكينهم، وتعزيز الطلب على الحكامة الجيدة، يمكن أن تساعد الميزانية التشاركية من خلال الشفافية والمساءلة التي تخلقها في الحد من عدم كفاءة الحكومة وكبح المحاباة ورعاية عملاء الفساد".³

الميزانية التشاركية كمدخل لتحقيق الحكامة المالية العمومية إن تطور الميزانية التشاركية التي توصف بأنها مؤسسة جدية مثيرة للاهتمام في مجال المالية العمومية، يمكن أن تكون إحدى الأدوات الأكثر فعالية لإشراك المواطنين وإقامة علاقات فاعلة بين المجتمع المدني والحكومة، بحيث لا تأخذ بعين الاعتبار حاجات المجتمع فحسب بل تلقي أيضا على عاتقه مسؤولية التخصيص الأمثل والفعال للمال العام، وهذا يعتبر عنصرا أساسيا في بناء الاستقلالية العامة والديمقراطية التشاركية.

لقد تم توجيه الانتقادات لعملية مركزة عملية الميزانية لعدم تحقيقها للتوزيع الأمثل للموارد، ففي ظل التوجه العام نحو البعد المحلي كانت هنالك ميزانية حديثة تتسم بمركزية شديدة لعلمية وضع الميزانية، ومع تنامي دور الفواعل غير الدولاتية كانت الظروف مساعدة لطرح مقاربة تشاركية تسعى لإشراك مختلف الفواعل في تسير الموارد المالية، وتؤدي لفعالية وشفافية استخدام الموارد.⁴

في هذا السياق تشكل الميزانية التشاركية مدخلا مهما لتحسين أداء الدولة من خلال تحسين أداء المالية العمومية للدولة، فهي تساعد على تحسين أداء الدولة من خلال وضع القواعد التي تسهل مشاركة المواطنين والمجتمع المدني في مناقشات السياسات العامة عموما والمالية منها خصوصا، بحيث يتيح العمل عبر الآليات التشاركية الناجحة تعزيز وصول المواطنين إلى المعلومات من خلال إنشاء إطار يخلق حوافزا للمواطنين للمطالبة بمزيد من المعلومات

¹ Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Giovanni Allgretti, *les budgets participatifs dans le monde. une étude transnationale*. dialog global, n° 25, 2014.

² ميمنة حناش، عبد الكريم كيش، دور المجتمع المدني في تفعيل الديمقراطية التشاركية " الميزانية التشاركية"، مجلة دراسات وأبحاث المجلة العربية للأبحاث والدراسات في العلوم الإنسانية والاجتماعية، الجزائر، مجلد 11، عدد2، 2019، ص 175.

³ Gemma Jamieson Malik, *"from brazil to britain: the vicissitudes of participatory budgeting: the importance of context"*, doctoral thesis: university of westminster, p 224.

⁴ Saturninus Kasozi- Mulindwa, *"the process and outcomes of participatory budgeting in a decentralised local government framework: a case inuganda"*, doctoral thesis: 8 department of finance and accounting, college of social sciences, university of birmingham, 2013, pp.32-33

فواعل حكامة المالية العمومية بين المتطلبات الداخلية والمشروطية الخارجية

الأفضل، والذي في المقابل يضع ضغوطاً على هياكل الحكومات لتوفير هذه المعلومات، كما أن مشاركة المواطنين الهادفة والفعالة في الخيارات العامة تعمل أيضاً على تحسين الثقة في الحكومة والالتزام بالخيارات التي تمت جنباً إلى جنب مع تحسين شفافية الميزانية، ويمكن للمشاركة أن تساهم في بناء التماسك الاجتماعي.¹

تقوم الحكامة على نهج تشاركي وتسعى لتحقيق الفعالية في تسيير الشأن العام من خلال تجاوز فشل الديمقراطية التمثيلية عبر تكريس مقاربة تشاركية، شكل مفهوم الديمقراطية التشاركية أحد أهم مضامينها، و تستند إلى تمكين فاعلين آخرين في صناعة السياسات العامة، لتجسيد هذه المقاربة في شقها المالي والمتمثل في الحكامة المالية العمومية تعتبر الميزانية التشاركية أحد أهم الآليات الحديثة لتفعيل مشاركة المواطن والمجتمع المدني في صناعة القرار المالي، تعتبر هذه الآلية مهمة للغاية لأنها تلبي مطلبين مترابطين: "تحسين أداء الدولة وتعزيز جودة الديمقراطية عن طريق تشجيع المشاركة المباشرة للمواطنين في المناقشات المفتوحة والعامة للسياسات العامة وزيادة معرفتهم بالشؤون العامة، إن تحسين أداء الدولة وتحسين جودة الديمقراطية من الأهداف المرجوة، ولكنها لا تنتج بالضرورة عن طريق برامج الميزانية التشاركية، فبرامج الميزانية التشاركية أسفرت عن نتائج تتراوح بين نجاح كبير ونتائج ضعيفة للغاية في مرات أخرى".²

وعليه تشكل الميزانية التشاركية آلية مبتكرة تسمح للمجتمع المدني والمواطنين بالمشاركة في عملية صناعة القرار المالي³، وقد عرفت نجاحاً في الدول التي وفرت لها مناخاً ملائماً، وسمحت بتعزيز شرعية الديمقراطية وتعزيز فكرة المواطنة، كما أنها تعتبر أسلوباً لترشيد تسيير المالية العمومية من خلال إضفاء المزيد من الشفافية والفعالية على عملية تسيير المال العام بهدف تحقيق الحكامة المالية العمومية.

2.2.1 مبادرة الميزانية المفتوحة

تعتبر مبادرة الميزانية المفتوحة التابعة لمنظمة الشراكة الدولية للميزانيات (IBP) برنامجاً بحثياً وترويجياً دولياً يدعم تبني أنظمة مالية عامة تتسم بالشفافية والقابلية للمساءلة، جاءت هذه المبادرة بهدف إتاحة الفرصة للمواطنين والمجتمع المدني عموماً من الحكم حول مدى نزاهة المسؤولين عن تسيير المال العام.

مبادرة الميزانية المفتوحة كاستجابة للدور الجديد للمجتمع المدني في المجال المالي

¹ Anwar Shah, *public sector governance and accountability series, P8 participatory Budgeting, The World Bank, Washington DC*, p244.

² Anwar Shah, *op.cit*, pp 21,22.

³ يرى Saturninus Kasozi-Mulindwa أن الميزانية التشاركية تعتبر مهمة بالنسبة للدول النامية وليبيان ذلك عدد المبررات الآتية:

- توفر عملية الميزانية التشاركية فرصة لآلية شفافة ومفتوحة لوضع السياسات، وهذا يقلل من الزبائنية المنتشرة كثيراً في معظم البلدان النامية.
- تزيد الميزانية التشاركية من فرص تخصيص المزيد من الموارد لتلك المجالات التي من المرجح أن تستفيد منها الفئات ذات الدخل المنخفض.
- من خلال إشراك الفئات المهمشة في عملية تخصيص الموارد، ينشأ منتدى يمكن المواطنين ذوي الدخل المنخفض من طرح احتياجاتهم ذات الأولوية والدفاع عنها.

- تتيح الميزانية التشاركية فرصة للحكومة لتثقيف مواطنيها عن حقوقهم ومسؤولياتهم كمواطنين، وهو ما يعزز العدالة الاجتماعية على المدى الطويل.
- يُعتقد أيضاً أنه عندما تُشرك البلدان النامية مواطنيها في الميزانية، فإن ذلك يعزز المساءلة والشفافية والكفاءة، لأن المواطنين مدركون لعمليات الحكومة وكيف يتم تعبئة الموارد واستخدامها من أجل الصالح العام" أنظر في هذا: Saturninus Kasozi-Mulindwa, *op.cit*, pp.34,35

الدكتور: محمد أكحل

قام مشروع الشراكة الدولية للميزانيات بتأسيس مسح الميزانية عام 2006 من أجل مساعدة المجتمع المدني، والباحثين والصحفيين في الدول المشاركة للدفاع عن مزيد من الشفافية والمصداقية في الميزانيات الحكومية، إذ يقوم البحث على استبانة موسعة ودقيقة تعكس بشكل الممارسات المقبولة المتصلة بتسيير المال العام، وتشابه مع أدوات البحث التي طورتها مؤسسات دولية مثل صندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، لكن هذا المسح يهدف للذهاب بعيدا في فرضية أن للجمهور الحق في الوصول للمعلومات المتعلقة بالكيفية التي يتم بها تخصيص واستخدام المال العام، حيث تفضي هذه الفرضية إلى تحقيق العديد من الفروقات الهامة بينه وبين هذه المنظمات الأخرى، حيث يُسوق لهذا المبررات الآتية " :
-استناد المسح إلى أبحاث يجريها خبراء مستقلون من المجتمع المدني، أكثر من كونهم مسؤولين أو من كوادرات الجهات المانحة.

-يركز المسح على الوصول الجماهيري لمعلومات الميزانية، على العكس من ذلك تركز المبادرات الأخرى عادة على قدرة الحكومات على إنتاج معلومات الميزانية، وهي لا تفحص ما إذا كان تم توسيع هذه المعلومات، وكيف، وإلى أي الجهات.

-يتضمن المسح أسئلة حول فرص مشاركة الجمهور في عملية الميزانية، كما يضع أسئلة تتصل بإشراف الهيئات التشريعية وهيئات الرقابة والتدقيق العليا عليها"¹

دور الميزانية المفتوحة في تحسين تسيير المالية العمومية

تعتبر الميزانية المفتوحة من أهم المبادرات التي لقيت إشادة واسعة من قبل الحكومات المنتمة لها استنادا إلى مصداقية وموثوقية المسح الذي تجرته وتأثيره الإيجابي على ماليتها العمومية، حيث يلعب مؤشرا الميزانية المفتوحة دورا مهما في إحداث تغييرات أهمها:

-**العمل على نشر ثقافة الحوكامة المالية:** حيث أن جل المعايير التي تستند إليها مفاهيم الحوكامة المالية تعد أهدافا تسعى مبادرة الميزانية المفتوحة لتحقيقها من خلال وضع معايير تتسم بالشفافية والمشاركة، وذلك عن طريق توحيد جهود الفاعلين المختلفين في ميدان المالية العمومية من حكومة وبرلمان ومجتمع مدني للمساهمة في توحيد المعايير ونشرها بغية تجسيد فعالية الإنفاق العمومي وتحقيق التنمية.²

-**التشجيع على الشفافية:** من خلال الدعوة لتكريس مبدأ الحق في الحصول على المعلومات واتخاذ إجراءات مناسبة سريعة لتحسين شفافية الميزانية ومصداقيتها عبر توفير المعلومات للمواطنين كما وكيفا في الوقت المناسب.³

¹ الموازنة المفتوحة، التقرير النهائي لعام 2008 المعنون بـ "تغير في نوعية الحياة" على الرابط:

https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2008-report_final_AR.pdf

تاريخ الاطلاع: 2019/08/16.

² شراكة الميزانية الدولية، الميزانية المفتوحة 2017، ص 37، 38 على الرابط:

<https://www.internationalbudget.org/publications/open-budget-survey-2017/>

تاريخ الاطلاع: 2019/08/16.

³ شراكة الميزانية الدولية، الميزانية المفتوحة 2012، ص 37، 38 على الرابط:

<https://www.internationalbudget.org/publications/open-budget-survey-2012/>

فواعل حكمة المالية العمومية بين المتطلبات الداخلية والمشروطية الخارجية

-دعم المشاركة لإعادة بناء الثقة في الحكومة: أثبتت تجارب الدول أن المواطنين الذين يتمتعون بمدخل إلى المعلومات وفرص للمشاركة في عملية الميزانية يتمكنون من تحسين نوعية القرارات المتعلقة بإنفاق المال العام، بحيث تصبح عملية تخصيص الموارد أكثر فعالية وتوازن وكمثال على هذه التجارب ما حصل في البرازيل، المكسيك، الفلبين، كوريا الجنوبية.

-تعزيز المساءلة: يعتبر توفير المعلومات الدقيقة أمراً ضروريا لضمان مساءلة المواطنين للحكومة، وفي هذا المجال تشير نتائج مسح الميزانية المفتوحة إلى عدم تحقيق نسبة تصل 90% لهذا المعيار، مع الإشارة إلى تقديم عدد من البلدان منها نيوزيلندا، وجنوب إفريقيا، وفرنسا معلومات للمواطنين وفي وثائق الميزانية التي تصدرها، يتعاون مؤشر الميزانية المفتوحة مع شبكات حقوقية تعمل على الترويج لشفافية أكبر في الميزانية ولحق الحصول على المعلومات، ولحق مساءلة المواطنين للحكومة في مجال تسيير المالية العمومية، من بين الأعمال التي قامت بها إعداد حملة " اسأل حكومتك " وهي جهد بحثي ودعائي على نطاق واسع يدعو إلى ميزانيات أكثر انفتاحاً وقابلية للمساءلة ساهمت فيه مجموعات المجتمع المدني المحلي في أكثر من 80 دولة ، وتستمر المبادرة في توجيه ودعم حملات توجيه حملات الشفافية والمساءلة الدولية والوطنية المشابهة.¹

لقد ساهمت مبادرة الشراكة الدولية للميزانية عبر مسحها ومؤشرها للميزانية المفتوحة في تحقيق مزيد من الشفافية في تسيير المالية العمومية عبر توفير المعلومات المتعلقة بالميزانية العامة للدولة للمواطنين، الأمر الذي يسمح بمشاركتهم في صناعة القرار المالي من جهة ويحملهم جزء من المسؤولية عن تحقيق تخصيص أفضل للموارد العامة، وفي المقابل يجعل الحكومات ملزمة على العمل بفعالية تحت طائلة تعرضها للمساءلة.

1. المطلب الثاني: الفواعل الخارجية المؤثرة في القرار المالي العمومي

لم تعد المالية العمومية مشكلة وطنية تحكمها السياقات الداخلية بل تشكل حقيقة عالمية، خاصة في ظل العولمة المالية والتطور التكنولوجي، حيث تظهر عدة عوامل مؤيدة لتطوير المقاربة المناجيرية، وتشمل هذه العوامل عولمة مشاريع التنمية، وأزمة الديون، والتحرير الاقتصادي، حرية التجارة، الخصخصة والتنازل عن المرافق العامة، وتدويل قضايا الشفافية.²

فإلى جانب الأجهزة الوطنية كفاعل أساسي في صناعة القرار المالي تلعب المؤسسات المالية الدولية دورا كبيرا في التأثير على تسيير المالية العمومية من خلال صياغة سياسات تدخلية عبر آليات الشراكة أو شروط مساعدات التنمية، سنعرض أهمها:

1.2 الفرع الأول: المؤسسات المالية الدولية وتوجيه القرار المالي العمومي

تاريخ الاطلاع: 2019/08/06.

¹ شراكة الميزانية الدولية، الميزانية المفتوحة على الرابط:

https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/01/OBI_Brochure_FinalText_Arabic_final.pdf

تاريخ الاطلاع: 06/08/2019.

² Mohamed Harakat, Mohamed Harakat, *Les finances publiques et les impératifs de la performance: le cas du Maroc*, L'Harmattan, paris 2011. p69.

الدكتور: محمد أكحل

تلعب المؤسسات المالية الدولية دورا كبيرا في توجيه المنظومة المالية والاقتصادية لبلدان العالم التي عرفت مشكلة المديونية الخارجية منذ مطلع ثمانينيات القرن الماضي، حيث وجدت الدول النامية نفسها مطالبة بإدخال سياسات الاستقرار الاقتصادي والتكيف الهيكلي التي تمثل جزء من آليات النظام الاقتصادي الدولي الجديد وتبنيها لتلك الصفات من أجل تصحيح الاختلالات الاقتصادية التي عانت منها وخاصة المديونية الخارجية.

فبداية من إعلان المكسيك عن عجزها عن سداد ديونها الخارجية ثم بعض دول أمريكا اللاتينية والدول الإفريقية ثم الآسيوية طفت إلى السطح ما أصبح يعرف لاحقا بأزمة المديونية، إذ ارتفعت الديون من 130 مليار دولار سنة 1973 إلى 550 مليار دولار وخدمة الدين 632 مليار دولار سنة 1982.¹

في ظل هذه الظروف شرعت المؤسسات المالية الدولية في إطار محاولتها لاحتواء الأزمة في إعادة صياغة النظام الاقتصادي العالمي تحت تأثير الأفكار النيوليبرالية الداعية لاعتماد آليات السوق وتقليص دور الدولة إلى الحد الأدنى، عن طريق خوصصة المؤسسات العامة، بحيث تنظر للتدخل الحكومي باعتباره سبب العجز المالي الناجم عن اتساع حجم الإنفاق العمومي، وعليه فإن جوهر برامج المؤسسات المالية الدولية يقوم على تقييد تدخل الدولة المرتكز على سياسة مالية عامة تدخلية عبر تقييد الإنفاق الحكومي، والاعتماد على إحداث تغييرات في النظام الضريبي في محاولة لزيادة الضريبة لكي يتاح للنشاط الاقتصادي الخاص المساهمة في تسيير الاقتصاد القومي استنادا لكونه يتميز بنمط تسيير أكثر فعالية وكفاءة.²

تستند الأسس النظرية التي قامت عليها هذه الإصلاحات إلى أفكار التيار النيوكلاسيكي المستمد من فكر المدرسة النقدية وفكر اقتصاديات العرض، فترجع الأولى الأزمة إلى تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، وتزايد حجم إنفاقها الجاري في مجالات الصحة والتعليم، الضمان الاجتماعي، والدعم الموجه للمواد الغذائية، وكذا تزايد الاستثمارات الحكومية وحجم القطاع العام، في حين يرى أنصار فكر اقتصاديات العرض الثانية أن جوهر المشكلة يكمن في تحقيق انتعاش للعرض الكلي، وتدعو لتخفيف التدخل الحكومي في عمل المشاريع الاقتصادية، وزيادة الحوافز للمستثمرين عن تخفيض الضرائب وتحرير الأسواق.³

لقد ارتبطت المالية العمومية في دول العالم الثالث في أذهان الكثيرين بالمؤسسات المالية الدولية كصندوق النقد والبنك الدوليين وهي الهيئات التي تمنح القروض والمساعدات إلى البلدان التي عرفت أزمة اقتصادية حادة بفعل تراكم الديون والعجز عن سدادها، وتنتج عنها ما أصبح يعرف بالمشروطة الاقتصادية ثم المشروطة السياسية، ويقصد بها الشروط التي فرضتها الدول والمؤسسات المانحة للمساعدات الإنمائية، أو تبني سياسات ما بعد المشروطة خلال الفترة الأخيرة. تعرف المشروطة الإصلاحية بأنها " تتضمن فرض عدد من الشروط لقيام الدولة بحزمة من التغييرات الاقتصادية بالأساس والسياسية في بعض الأحيان في هيكلها لتصبح أكثر رأسمالية اقتصاديا

¹ على جابر عبد الحسين المعالي، صندوق النقد الدولي: صفات ومشروطة التحول الرأسمالي في الدول النامية، مجلة المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية، العراق، المجلد 8، العدد 04، 2018، ص 84.

² المرجع نفسه، ص 84.

³ سمة بلغنر، الإصلاحات الهيكلية والإصلاحات المؤسساتية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، الموسم الدراسي 2014/2015، ص ص 24، 25.

فواعل حكامة المالية العمومية بين المتطلبات الداخلية والمشروطية الخارجية

وديمقراطية سياسيا أو ما عرف في حينها ببرامج التكيف الهيكلي لإقراض الدول النامية، والانتقال إلى سياسيات الرشادة".¹

1.1.2 التوجيه من خلال المشروطية الاقتصادية

كان تدخل المؤسسات المالية في المرحلة الأولى أو الجيل الأول للإصلاحات الاقتصادية قائما على الخصخصة، وزيادة دور القطاع الخاص، وتحرير الأسواق والتجارة الخارجية منذ بداية ثمانينيات القرن الماضي إلى غاية توافق واشنطن 1989 إشارة إلى توافق بين ثلاثة وكالات هي البنك وصندوق النقد الدوليين، وقسم الخزينة الأمريكية حول القاسم المشترك الأدنى من المشورة في مجال السياسة التي كانت موجهة إلى دول أمريكا اللاتينية ودعوتها لإجراء إصلاحات اقتصادية تقوم على:

- الانضباط المالي -تركيز الإنفاق العمومي على السلع العامة التي تشمل التعليم الصحة والبنية التحتية -الإصلاح الضريبي نحو توسيع القاعدة الضريبية مع تعديل معدلات الضرائب الحدية.
- معدلات فائدة موجبة وتحدد في السوق -معدلات صرف تنافسية - تحرير التجارة.
- الانفتاح على الاستثمار الأجنبي المباشر - خصخصة مؤسسات الدولة.
- إلغاء القيود التي تعيق المنافسة باستثناء تلك المتعلقة بالصحة والبيئة، وحماية المستهلك، والإشراف الحذر على المؤسسات المالية -الحماية القانونية لحقوق الملكية.²

تتمثل هذه المشروطية في برامج التكيف الاقتصادي، التي فرضتها الدول والمؤسسات المانحة خلال الثمانينيات من القرن العشرين على الدول المستقبلية للمساعدات، فأصبحت هذه البرامج " نموذجاً لمجموعة الدول النامية فهو يركز على انضباط الاقتصاد كلياً، خاصة المالية العمومية، وعلى اقتصاد السوق والانفتاح على الاقتصاد العالمي، على الأقل فيما يتعلق بالاستثمار الأجنبي وعلى المستوى التجاري".³

يُعرف التكيف الاقتصادي بأنه "مجموعة السياسات والإجراءات التي يتم تطبيقها استجابة للهزات الاقتصادية الداخلية والخارجية المفاجئة التي يتعرض لها بلد يهدف لتحسين وضع المدفوعات وتقليص عجز الموازنة وتحقيق تقدم في نموه الاقتصادي "

ويتألف برامج التكيف الاقتصادي من جزأين هما: برامج التثبيت الهيكلي وهي وفقاً لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي جملة من السياسات قصيرة المدى تهدف إلى خفض التضخم واستعادة قدرة العملة على التحويل وتحديد خدمة الديون، وهي تتضمن إجراءات لتخفيض الإنفاق فضلاً عن تطبيق سياسات مالية وائتمانية ونقدية انكماشية صارمة من أجل إصلاح عدم التوازن الخارجي والمتعلق بالميزانية، توضع بالأساس بوحى من صندوق النقد الدولي، " وتستند هذه البرامج على النظرية النيوكلاسيكية لميزان المدفوعات التي تربط حل

¹ علي شتيوي، دور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في توجيه الإصلاحات الاقتصادية بالجزائر، مجلة المفكر، الجزائر، العدد الثامن عشر، 2019، ص 454.

² Yuhiro Hayamis. *from the washington consensus to the post-washington consensus: retrospect and prospect*, asian development review, vol.20, n°2, 2003, p54.

³Jeremy Clift, *au-delà du Consensus de Washington*, finances &développement, septembre 2003, p9.

الدكتور: محمد أكحل

مشكلة المديونية الخارجية بإجراء مجموعة من السياسات المالية والنقدية ذات الطابع القصير المدى لأجل العودة إلى حالة التوازن في ميزان المدفوعات "1.

برامج التكيف الهيكلي هي "مجموعة من السياسات الاقتصادية المستمدة من المفاهيم النيوكلاسيكية الآخذة بعين الاعتبار المدة الزمنية إما المتوسطة أو الطويلة، والتي تُعنى بجوانب العرض التي تؤكد على ضرورة استخدام الموارد المحدودة والقبالة للاستثمار بصورة كفؤة"2

تهدف لتحرير الاقتصاد والتجارة من خلال رفع السيطرة والضبط وإتباع الخصوصية وتطبيق سياسات موجهة نحو التصدير وإجراء تعديلات على هيكل الاقتصاد الوطني.

لقد أثارت هذه البرامج الكثير من القضايا من حيث مرجعيتها وأهدافها وإجراءاتها وآليات تطبيقها وآثارها، نتيجة لوضعها كشرط من قبل أهم المنظمات الاقتصادية الدولية خاصة صندوق النقد والبنك الدوليين، وتزايد عدد الدول التي تبنتها هذه السياسات أو تسترشد بها لتصميم برامج إصلاح اقتصادي محلية بالإضافة إلى انعكاساتها على الوضع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للدول التي تطبقها.

2.1.2 التوجيه من خلال المشروطة السياسية

بداية من تسعينيات القرن الماضي أدركت المؤسسات المالية الدولية أن سياسة المساعدات المشروطة اقتصاديا التي انتهجتها ليست ضمان لنجاح الإصلاحات، فلقد أدت هذه الصفات إلى أزمات اقتصادية طاحنة في إفريقيا جنوب الصحراء، في حين كانت دول جنوب شرق آسيا تعرف تحولا سريعا في معدلات النمو الاقتصادي دون الاعتماد على هذه الصفات، إضافة إلى ما عرفته تجربة المكسيك التي ينظر إليها باعتبارها نموذجا للإدارة الاقتصادية وفق النموذج الغربي من أزمة اقتصادية سنة 1994.³

بدأت المؤسسات المالية النقدية والدول المانحة ممارسة الضغوط السياسية والاقتصادية على الدول النامية من خلال التركيز على الإصلاحات السياسية لما صار يعرف " بالمشروطة السياسية " أو " الحكامة الجيدة "، فلقد عرف تصور البنك الدولي تحولا في عام 1994 من خلال إعادة النظر في تطوير الدولة ودعم المؤسسات التشريعية واللامركزية، و أضيف مبدأ المشاركة كبعد مهم من أبعاد الحكامة وكوسيلة لتسهيل عملية التنفيذ، كما قام صندوق النقد الدولي 1996 بالتركيز على الإصلاحات المؤسسية لمساعدة الدول على بناء ثقة القطاع الخاص في النظام، والمحافظة على تلك الثقة، كما زاد اهتمامه بموضوع الحكامة الجيدة في جميع المجالات، وأصبح معنيا أكثر بقضايا الفساد بحجة أنها تؤثر على السياسات المالية والاقتصادية الكلية.⁴

¹ إيمان عبد الكاظم، سحر عباس، تحليل سياسات التكيف الهيكلي في بلدان عربية مختارة مصر والمغرب، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة الكوفة العراق، الإصدار 12، المجلد الثاني، 2009، ص 129.

² مدني بن شهرة، سياسة الإصلاح الاقتصادي في الجزائر والمؤسسات المالية الدولية، الجزائر: دار هومة، الطبعة الأولى، 2008، ص 22.

³ توفيق راوية، الحكم الرشيد والتنمية في افريقيا: دراسة تحليلية لمبادرة النيباد، معهد البحوث والدراسات الافريقية، جامعة القاهرة، 2005، ص ص 40، 41.

⁴ ليلى البرادعي، الحكمانية والهيئات الدولية في مجال التعاون التنموي، مداخلة في أعمال مؤتمر الحكم الرشيد والتنمية، مركز دراسات بحوث الدول النامية، مصر يومي 30-31 مارس 2003، ص ص 423، 424.

فواعل حكامه المالية العمومية بين المتطلبات الداخلية والمشروطية الخارجية

وعليه فإنه بعد إخفاق تطبيق المشروطية الاقتصادية أرجعت المؤسسات المالية ذلك لوجود أزمة حكامه أي إلى عوامل سياسية في الدول المستقبلية للمساعدات، ولكي تبرر استمرار مساعداتها أمام شعوبها رغم انتهاء الحرب الباردة رفعت شعار الدفاع عن المبادئ الديمقراطية والحكامه الجيدة، فالمشروطية السياسية كانت أقرب لأداة أيديولوجية تفرض الرأسمالية الليبرالية محلاً للاشتراكية على مستوى العالم، وتوفر أساساً من المشروعية للزعامة الجديدة للغرب بإسهامه في إسقاط النظم غير الديمقراطية، فالهدف الأساسي وراء هذا المفهوم هو استخدام التعاون الإنمائي للتأثير على الهياكل في البلدان المتلقية باستخدام أدوات تتجاوز التعاون المالي والتقني، يرى كل من *Gordon Crawford, Simonida Kacarska* أن "الحكومات الغربية أدخلت الشرطية السياسية لأول مرة في سياسة المساعدات التنموية الخاصة بها منذ ربع قرن، مهددة بتطبيق عقوبات على الدول المتلقية للمساعدات في حالة انتهاكات حقوق الإنسان أو التراجع عن الخيار الديمقراطي" ¹.

وبالتالي، يتم وضع معايير ملموسة، يجب على المتلقي الوفاء بها إذا كان يريد تلقي المساعدات المالية، من أجل التأثير على السياسات الداخلية للمستلم، فالسمة المركزية لمفهوم الشرطية هي وظيفة الرافعة المالية، وفقاً لذلك شهدت الألفية الثالثة تغير ملحوظ فأصبح تخصيص المعونات يتم بناء على ضرورة تبني التسيير المرتكز على الأداء وعلى جودة الحكامه في اتخاذ قرارات التخصيص. ²

وانطلاقاً من هذه المبادئ فإن عدم التزام الدولة بالشروط السياسية التي تضعها المؤسسات المالية الدولية يعرضها لوقف الإمدادات والمساعدات المالية إليها بحجة أنها لم توفر المناخ الديمقراطي الملائم الذي يساعد على تحقيق النمو الاقتصادي، ويتيح للدولة سداد ديونها المترتبة على هذه المساعدات المشروطة، وإذا كان وجود هذه المؤسسات يوفر إطاراً مؤسسياً لتنظيم قواعد ومعايير تقديم المساعدات الرسمية، فإنها في المقابل توفر غطاء لسيطرة الدول الكبرى على القرار المالي وبالتالي على مقدرات الدول النامية عموماً وهو ما يوصف بشكل من إشكال الاستعمار الجديد للدول النامية. ³

تجدر الإشارة إلى أن المالية العمومية في الدول النامية تتأثر بشكل مباشر بالتغيرات التي عرفتها إدارة معونات التنمية الرسمية لارتباط جل اقتصاديات الدول النامية وخاصة الفقيرة منها ببرامج المساعدات التي تشرف عليها المؤسسات المالية للدولة كما سبقت الإشارة إليه، وكذا وكالات التنمية التابعة للدول الكبرى في إطار سياستها الخارجية مثل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية التي وضعت سنة 2001 قانون النمو والفرص في إفريقيا والذي وضع شروطاً صارمة لتقديم المساعدات للدول الإفريقية ومنها الشروط السياسية القائمة على دعم الخيار

¹ Gordon Crawford and Simonida Kacarska, *aid sanctions and political conditionality: continuity and change*, journal of international relations and development, volume 22, 2017, p 184. on site: https://pure.coventry.ac.uk/ws/portalfiles/portal/19285795/Crawford_Kacarska_JIRDFinal_SentforProofs_March2017_1.pdf

² ليلي البرادعي، المعونات والمنح الدولية وأثرها على التنمية الشاملة في الوطن العربي، مصر: أوراق عمل مؤتمر المعونات والمنح الدولية وأثرها على التنمية الشاملة في الوطني العربي المنعقد بالقاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، في مارس 2007، ص 11، 12.

³ Ahmed Shahana S, *globalization: towards a liberalized or a re-colonized world?*, african political and economic monthly, vol.13, no.1, 2000, p.44.

الدكتور: محمد أكحل

الديمقراطي، لكن الوقائع تثبت أن اعتبارات المصالح الاقتصادية تتحكم دائماً في تقديمها للمساعدات، لتتولى الوكالة ضرورة الانتقال من مبدأ المشروعية إلى مبدأ الانتقائية، والتهديد بمنع المساعدات عن الدول التي لا تحقق أداء جيداً وتحولاً نحو الديمقراطية، في الواقع يعكس ازدواجية المعايير عن التطبيق والعينة ما قامت به الولايات المتحدة الأمريكية في العراق.¹

ركزت دول الاتحاد الأوروبي في شراكتها مع الدول الإفريقية على البعد السياسي، وربطت ربطاً واضحاً بين السياسة والاقتصاد، فبداية من نوفمبر 1991م قرر الاتحاد الأوروبي أن يجعل مساعداته للدول الإفريقية مقيدة بشروط سياسية هي احترام حقوق الإنسان، والتقدم في المسار الديمقراطي، والحكامة الجيدة، وترتب عليه تعليق مساعدات الاتحاد الأوروبي لبعض الدول الكبرى مثل نيجيريا، السودان، والكونغو كينشاسا رغم إعلان الدول الإفريقية مع دول المحيط الهادي والكاربي رفضها لهذه المشروعية في اجتماع الطرفين في لومي 1997م.²

لقد عقدت مؤتمرات لمناقشة أهم السياسات المتبعة والقيم التي تحكم تقديم المساعدات الرسمية الموجهة للدول النامية والفقيرة وأهمها الأهداف الإنمائية للألفية، وهي خلاصة لمجموعة مناقشات وحوارات حول التنمية في سبتمبر 2000 ورغم أهميتها ألا أنه وجهت لها انتقادات بسبب اعتمادها على معايير غير موضوعية وإغفال الأولويات التنموية الحقيقية، يليها مؤتمر مونتريه بالمكسيك 2002، ومؤتمر التنمية المستدامة في جنوب إفريقيا اللذان أكدوا على أهمية الشراكة والتعاون، ثم إعلان باريس 2005 الذي كان له تأثير كبير على حقل معونات التنمية الرسمية أين حدد اثنا عشر مؤشراً لقياس فعالية المعونات والتأكد من مدى التقدم نحو تنفيذ التعهدات التي جاء بها.³ فلقد أثبتت التجارب في الدول التي تم تطبيق هذه الإصلاحات المشروطة اقتصادياً فيها أن جوهر المشكلة لا يتمثل في التوازنات ذات الطابع النقدي فحسب ولكنه يمثل الاختلال في التوازن الحقيقي بين الموارد والاستخدامات، أي أنها مشكلة نمو وتنمية فضلاً عن كونها مشكلة توازنات، فإن نجحت في تحقيق بعض التوازنات العامة على المستوى قصير الأجل، لكنها فشلت في بناء قاعدة اقتصادية وقرار مالي عام يركز على النجاعة والكفاءة وله القدرة على تجاوز الأزمات.⁴

في هذا السياق نورد ما خلص إليه تقرير مقدم من الخبير المستقل السيد "فانتو شيرو" حول آثار سياسات التكيف الهيكلي على التمتع الكامل بحقوق الإنسان، أين أكد على تردي مستوى الرعاية الاجتماعية في مجالات الصحة والتعليم والتخفيف من الفقر في البلدان التي شملتها برامج التكيف الهيكلي⁵، فبعد مرور أربعة عقود على

¹ ليلي البرادعي، الحكمانية والهيئات الدولية في مجال التعاون التنموي، مرجع سابق، ص 423، 424.

² رواية توفيق، القوى الكبرى والمشروعية السياسية في إفريقيا، متاح على الرابط:

<https://al-maktaba.org/book/1541/4428>

³ ليلي البرادعي، المعونات والمنح الدولية وأثرها على التنمية الشاملة في الوطن العربي، مرجع سابق، ص 10، 11.

⁴ إيمان عبد الكاظم، مرجع سابق، ص 137.

⁵ وتشير الإحصائيات إلى أن خلال الأعوام الأولى من مدة القروض التي يقدمها صندوق النقد الدولي في إطار برامج التكيف الهيكلي، فإن نسبة مئوية عالية تصل إلى 60 في المائة من هذه البرامج اقتضت إجراء تخفيضات في الإعانات والإنفاق على القطاعات الاجتماعية مثل التعليم الأساسي، والصحة الأساسية، والهياكل الأساسية الريفية، كما وثمة تدبير آخر يتعلق بالميزانية وهو العمل على خصخصة الشركات المملوكة للدولة (الشركات شبه الحكومية) سعياً لزيادة الكفاءة والإنتاجية. وقد كان "بعاد الحكومة عن العمل" هو المبدأ الرئيسي الذي تستند إليه برامج التكيف الهيكلي. وعلاوة على

فواعل حكامه المالية العمومية بين المتطلبات الداخلية والمشروطية الخارجية

نيل بلدان العالم الثالث استقلالها، فإن الفجوة بين الأغنياء والفقراء في العديد من هذه البلدان اتسعت وأدت إلى تقويض الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للدول التي استفادت من هذه البرامج المشروطة اقتصادياً ثم سياسياً، و جعلت الفقراء يدفعون الثمن مرتين ولم تتحقق التنمية المنشودة، لقد انتشر الفقر واستفحلت البطالة وتم تدمير القطاع الإنتاجي المحلي من خلال الخصخصة وتضررت العلاقة بين المجتمع والدولة الضعيفة التي صارت تحاسب من قبل الدائنين وليس من قبل مواطنيها¹.

كل هذا أسهم في رهن القرار المالي والأنظمة المالية لهذه الدول التي صارت بها تشوهات عديدة نتيجة هذه الإصلاحات التي لم تراعى السياق المحلي واعتمدت على مراعاة مصالح المانحين التي تحكمها المصالح التجارية البحتة، وإن تمت صياغتها تحت مسميات براقة كالحكامة الجيدة والديمقراطية وحماية حقوق الإنسان، لقد تعاضم تأثير دور المؤسسات المالية الدولية لدرجة تجاوز التأثير في صناعة القرار المالي العمومي للدول إلى المساس بسيادتها، فهناك حكومات تم تغييرها بسبب رفض هذه المؤسسات المالية منح القروض لها.

2.2 الفرع الثاني: مؤسسات العولمة كفاعل خارجي في القرار المالي العمومي

بالإضافة إلى المؤسسات المالية الدولية ووكالات التنمية والمنظمات القارية والجهوية، وتأثيرها على صياغة معايير الحكامة المالية وتأثيرها على القرار المالي المحلي، هنالك مؤسسات هي نتاج العولمة كالشركات المتعددة الجنسيات والمنظمة العالمية للتجارة، حيث عملت الولايات المتحدة الأمريكية وحلفائها بداية من اختيار الاتحاد السوفياتي على إحداث تحول نوعي في مسار التحولات العالمية، بفعل تحولها إلى قطب يتولى إدارة النظام العالمي الجديد من خلال تطوير وإنتاج النظم المعرفية السياسية والاقتصادية إلى جانب المرجعيات الفلسفية التي تبررها وتعزز هذا النظام العالمي الجديد.

العولمة ليست قدراً فرض بل هي توجه إيديولوجي تم اختياره من قبل الدول المتقدمة نتيجة لسيادة الاتجاهات السياسية المحافظة لهذه الدول وفي مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وبعض دول أوروبا

ذلك، تسريح العمال والموظفين، وإذا كانت هذه الإجراءات تعتبر مستحسنة من الناحية النظرية، فإن سياسة الخصخصة في بلدان عديدة قد شوهت بالفساد والافتقار إلى الشفافية، مما أدى إلى إحلال "الاحتكار الخاص" محل "احتكار الدولة" لأنشطة الاقتصادية ولتوفير الخدمات. ولم يؤد هذا إلى المنافسة والكفاءة. أنظر في هذا: الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة حقوق الإنسان، الدورة الخامسة والخمسون، التقرير رقم E/CN.4/1999/50 المؤرخ في 24/02/1999.

¹ جاء في التقرير ما يلي "وما أن معظم هذه البلدان لا يوجد لديها إلا هياكل سياسية ضعيفة جداً، فقد مورست عليها سيطرة مشتركة بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي تحت ستار تقديم المعونة. ونتيجة لذلك، فإن هذه البلدان قد تنازلت إلى حد بعيد عن سيادتها لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وتبعاً لذلك، فإن مسؤولياتها إزاء الالتزام بالإعلانات حول الحق في التنمية وصياغة سياسات إئتمانية وطنية ترمي إلى تحسين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لمواطنيها قد قوضت تقويضاً خطيراً وباتت هاتان المؤسساتان تتوليان إنفاذ استراتيجية الشمال القائمة على الكبح الاقتصادي في جزء كبير من العالم الثالث: إذ استخدمت أزمة الديون كذريعة ملائمة لفتح أسواق العالم الثالث وللمحد من دور الدولة في التنمية الوطنية" أنظر في هذا: الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة حقوق الإنسان، الدورة الخامسة والخمسون، التقرير رقم E/CN.4/1999/50 المؤرخ في 24/02/1999.

الدكتور: محمد أكحل

الغربية حيث تركز النواحي المادية للعملة على إيديولوجية نيوليبرالية تتمثل في الحرية الاقتصادية والسياسية، ونظام السوق الحر، والمنافسة والانفتاح العالمي.¹

بدأ هذا التوجه مع حكومة تاتشر ومستشارها " فريدريك فان هايك " سنة 1979، والرئيس الأمريكي ريغان ومستشاره " ميلتون فريدمان " سنة 1980، وكلاهما أكدا على ضرورة العودة إلى قوانين السوق، وحرية رأس المال انسجاما مع روح الليبرالية الجديدة التي في مضمونها ظاهرة رأسمالية تنتمي إلى حرية الملكية والسوق الحر، فمنطقها يفرض حدوث تفاوت هائل في الملكية والثروة وبالتالي وجود عدم المساواة.

في ضوء هذا السياق قامت آليات الصندوق والبنك الدوليين وكذا منظمة التجارة الدولية بالترويج لهذا التوجه العالمي الجديد وفرضها على كافة دول العالم وخاصة دول العالم الثالث تحت مسمى " برامج التكيف الهيكلي " ثم تحت مسمى " الحكامة الجيدة "، حيث تتميز العملة بثلاث سمات: العالمية التي من خلالها يتم تحجيم دور السلطات السياسية والحكومات ووضعها في إطار المؤسسات المالية والتجارية الدولية، تركيز الشركات المتعددة الجنسيات وسيطرتها، عملة القوانين العالمية.²

أفرز النهج المفروض ارتقاء دول العالم لنظام رأسمالي عبر ظاهرة العملة التي أدواتها المؤسسات المالية الدولية ومنظمات دولية تحت مسميات وعناوين مختلفة، لكن المضامين تتشابه والأهداف واحدة، فهي تركز التبعية في شتى المجالات التي من بينها المالية العمومية من خلال:

- إضعاف إمكانية ومقومات الدولة عبر الدور المتنامي للقطاع الخاص الطفيلي بما يؤدي إلى إضعاف الاقتصاد الوطني ويجعله عرضة للابتلاع من طرف رأس المال الأجنبي عبر الخصخصة التي هي إعادة توزيع الثروة لصالح البورجوازية المحلية والأجنبية، ونقل الأصول الإنتاجية لصالح القطاع الخاص بغض النظر عن هوية جنسيته.

- تزايد اعتماد المواطن في العالم الثالث في تأمين المواد الغذائية الأساسية على الغرب وفق شروط منظمة التجارة العالمية.

- شطب أية إمكانية لتحقيق الفائض الاقتصادي اللازم لعملية التنمية.

- في ضوء إلغاء التعريفات الجمركية وفتح الأسواق سيعرض الصناعات الوطنية في جل دول العلم الثالث إلى اختيار شبه شامل نتيجة إغراق السوق المحلي بمختلف المنتجات والسلع الأجنبية في ظل غياب القدرة على التنافس " ³.

1.2.2 منظمة التجارة العالمية:

أنشئت منظمة التجارة العالمية¹ بموجب اتفاقية مراكش² 1994، بعد عقد عدة مؤتمرات ومناقشات بين الدول، وهي منظمة تعنى بحرية التجارة العالمية من خلال انتقال السلع والخدمات والأشخاص بين الدول، ويترتب

¹ صائب حسن مهدي، العملة ودور الشركات المتعددة الجنسيات في النظام العالمي الجديد، الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة القادسية، العراق، العدد السادس عشر، 2010 ص 96.

² خير الدين صبري أحمد، العملة في الفكر الاقتصادي، تنمية الرفاهين، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، العراق، 80(28)، 2005، ص ص 85-87.

³ عبد الحي زلوم، نذر العملة، لبنان: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، الطبعة الأولى، 1999، ص 29.

فواعل حكامة المالية العمومية بين المتطلبات الداخلية والمشروطية الخارجية

على ذلك عدة آثار اقتصادية وسياسية واجتماعية وثقافية وبيئية، تهدف المنظمة إلى " رفع مستويات المعيشة، تحقيق التوظيف الكامل، نمو الدخل الحقيقي والطلب الفعال، وتوسيع إنتاج وتجارة السلع والخدمات " ³.

تلتزم الدول الأعضاء وفقا لميثاق منظمة التجارة العالمية بالخضوع لنظام مراقبة لسياساتها التجارية والاقتصادية عن طريق أجهزة في المنظمة لها صلاحيات واسعة في مواجهة الدول الأعضاء ولها اتخاذ تدابير مناسبة لضمان تطبيقها، تتضمن هذه الاتفاقيات والبروتوكولات وملاحقها قرارات، وأحكام تقيد من سلطان الدولة وتلزمها باتخاذ إجراءات، وتدابير معينة في أنظمتها القانونية والاقتصادية والمالية خصوصا لتتوافق مع ميثاق المنظمة والاتفاقات الملحق بها. ⁴

تلعب المنظمة كأحد نتائج العولمة دورا فاعلا في صياغة عدد من القواعد الموضوعاتية التي لها تأثير مباشر وفعال في رسم السياسات في العالم، بالنظر لعدد الدول الأعضاء الذي يعرف تزايدا مستمرا وحجم تأثير واضح في ميزان القوى العالمية، في سياق التحولات نحو تبني اقتصاد السوق وعمليات التحرير المالي عملت المنظمة على تهيئة وإعادة صياغة اقتصاديات الدول النامية عبر فرض قوانين وتشريعات جديدة تجعل بدورها من اقتصاديات تلك الدول أكثر استعدادا لتبني سياسات تفتح بموجبه أسواقها أمام شركات الاستثمار الأجنبية وتؤدي وظائف محددة طبقا لمتطلبات خروج النظام الرأسمالي من أزمتته العامة وأزمة الاقتصاد الأمريكي خاصة ⁵.

تقوم المنظمة العالمية للتجارة بتدويل التجارة وتحريرها من خلال جملة من المبادئ والقواعد والتي تأتي على رأسها شرط الدولة الأولى بالرعاية، ومبدأ شرط المعاملة الوطنية ومبدأ التخفيض التدريجي للرسوم التجارية الجمركية، فالهدف الرئيسي لها هو تحرير المبادلات التجارية وذلك بالتحكم في السياسات المالية الوطنية وخاصة للدول الضعيفة التي ليس أمامها سوى محاولة التكيف، وإزالة القيود أو أي إجراء لحماية قرارها المالي تفاديا للعقوبات التي تفرضها المنظمة في هذا الإطار.

2.2.2 الشركات المتعددة الجنسيات:

1 لقد بدأ الحديث عن وضع قواعد أساسية للتجارة العالمية بين الدول الصناعية ذات التجارة الأكبر سنة 1947 تحت عنوان: (الكات) واستمر المناقشات والمباحثات في عدة جولات إلى غاية انبثاق منظمة التجارة العالمية سنة 1994 ودخولها حيز التنفيذ بداية من 01/01/1995.

² تعتبر اتفاقية مراكش هي الاتفاقية المؤسسة لمنظمة التجارة العالمية، والتي تتضمن 16 ملحقا قصيرا بالاتفاقية الأساسية واتفاقيات عديدة وتعهدات متضمنة في ملاحق الاتفاق، أنظر في هذا: الأمم المتحدة، مؤتمر الأمم المتحدة حول التجارة والتنمية، تسوية النزاعات، منظمة التجارة العالمية، نيويورك وجنيف، 2003، ص 05.

³ المرجع نفسه، ص 03.

⁴ أحمد عبد الله الماضي، جاسم محمد حسين علو، مفهوم تحرير التجارة العالمية وأثره على النظام القانوني والاقتصادي وسيادة الدول، مجلة جامعة تكريت للحقوق، العراق، العدد 01، الجزء 02، 2016، ص 409.

⁵ نعمان عباس، ندا الحياي، منظمة التجارة العالمية والاقتصاديات النامية، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، العدد 3، العراق، المجلد 13، 2006، ص 389.

الدكتور: محمد أكحل

تمثل الشركات المتعددة الجنسيات¹ اليوم أكثر الأنماط تعبيرا عن عولمة الاقتصاد، لما لها من نفوذ متنامي، بفعل تنوع نشاطاتها ومصادر ربحها وامتلاكها لزماد التكنولوجيا والتقنية التي مكنتها من أحكام سيطرتها على قطاعات الأعمال والمال في العالم، مستفيدة من تراجع دور الدول أمامها وظهور فواعل جديدة تساهم في منعها تأثيرا بالغا على أنظمة المالية العمومية للدول.

لقد عرفت اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان بالأمم المتحدة الشركة متعددة الجنسيات " بأنها " يشير تعبير شركة عبر وطنية " إلى كيان اقتصادي يعمل في أكثر من بلد واحد أو إلى مجموعة كيانات اقتصادية تعمل في بلدين أو أكثر، أيا كان الشكل القانوني الذي تتخذه سواء في موطنها أو في البلد الذي تمارس فيه نشاطها وسواء نظر إليها منفردة أو مجتمعة: الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، اللجنة الفرعية المعنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، القواعد المتعلقة بمسؤوليات الشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال في مجال حقوق الإنسان².

وبفضل ما تتمتع به من إمكانيات تؤثر الشركات المتعددة الجنسيات في صناعة القرار المالي العالمي، كما لها تأثير كبير على القرار المالي للدول النامية، فهي تتدخل في الشؤون الداخلية للدول، ويمكن القول بأن سيادة الدول النامية مهددة بالخطر نتيجة تأثيرات هذه الشركات:

- مخالفة الشركات المتعددة الجنسيات لتشريعات الدول التي تعمل فيها كمخالفة قوانين الاستثمار الأجنبي والسياسة الضريبية والتجارية المتعلقة بالعمل وسياسة الأسعار.

- التدخل المباشر وغير المباشر في الشؤون الداخلية للدول التي تعمل فيها.

- مطالبة هذه الشركات لحكوماتها باتخاذ إجراءات ذات صبغة سياسية واقتصادية للضغط على حكومات الدول التي تعمل فيها لخدمة مصالحها الخاصة.

- رفضها قبول تطبيق القانون الداخلي المتعلق بالتعويض في حالة التأميم.

- عرقلة جهود الدول المتخلفة لاستغلال ثرواتها من أجل ممارسة السيطرة الكاملة على مواردها الطبيعية.

- رفضها اللجوء لمحاكم البلد المضيف في حال نشوب نزاعات للمكانة الاقتصادية التي تتمتع بها هذه الشركات وتفوقها على الدول المضيفة من ناحية الإمكانيات المادية والتكنولوجية والمعلومات المتاحة³.

لقد أصبحت هذه الشركات المتعددة الجنسيات تسيطر على مقاليد الاقتصاد العالمي بمختلف مظاهره التجارية والمالية والتكنولوجية بالإضافة إلى الاستثمار الأجنبي المباشر، وغنى عن الذكر أنها ترتبط في غالبيتها بالدول الصناعية بما يتيح لهذه الأخيرة التأثير المباشر في توجيه الأنظمة المالية العمومية للدول النامية، وبهذا تعد الشركات

¹ تفضل الأمم المتحدة استخدام مصطلح الشركات عبر الوطنية على باقي المصطلحات مثل الشركات فوق القومية، الشركات العابرة للقارات، الشركات المتعددة القومية، الشركات الكروية، الشركات الدولية النشطة، الشركات الكونية.

² وثيقة رقم E/Cn.Sub.2/2003/12/Rev.2، المؤرخة في 26 أوت 2003. على الرابط:

<https://undocs.org/ar/E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2>

³ أحمد عبد العزيز، جاسم زكريا، فراس عبد الجليل، الشركات المتعددة الجنسيات وأثرها على الدول النامية، مجلة الإدارة والاقتصاد، العراق، العدد 35، 2010، ص 130.

فواعل حكمة المالية العمومية بين المتطلبات الداخلية والمشروطية الخارجية

المتعددة الجنسيات أحد قوى العولمة الأكثر توجيهها لسياسات المالية العالمية، لتحول لقوة رئيسية، وفي هذا يرى جوزيف كاميللري " أن تزايد قوة وهيمنة الشركات المتعددة الجنسيات دفع بميزان القوة في العالم إلى أن يتحرك على نحو ثابت لمصلحة الشركات في الوقت الذي تنجرد فيه الدولة تدريجيا من سلطاتها في ممارسة الحكم"¹.

3. خاتمة:

تتمثل فواعل الحكامة المالية العمومية في الأجهزة الحكومية الداخلية ممثلة في السلطة التنفيذية كفاعل رئيسي في صناعة القرار المالي العمومي، وسلطة تشريعية كفاعل محدود يعرف دورها مفارقة، فمع انتصار الديمقراطية ظهرت أزمة الشرعية لدى الهيئات البرلمانية التي أبان أداء ممثليها عن ضعف ساهم في استمرار هيمنة السلطة التنفيذية على الأجندة البرلمانية عموما والمالية خصوصا، رغم ارتفاع المطالبات بضرورة تفعيل دورها في إطار الديمقراطية التشاركية من منظور الحكامة المالية، حيث أثبتت تجارب إصلاح تسيير المالية العمومية في الدول المتقدمة الدور المتنامي للهيئات البرلمانية في صناعة القرار المالي وتحقيق فعالية التسيير المالي العمومي، والدور الإيجابي للمجتمع المدني في ظل تفاعله مع السياق العالمي، في حين أثبتت تجارب الإصلاح التي أشرفت على تنفيذها المؤسسات المالية خاصة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في سياق فرض الحكامة المالية العمومية على الدول النامية والفقيرة محدودية نتائجها، لأنها فشلت في تحقيق أهدافها مثل فشل برامج الإصلاح الهيكلي قبلها، ولم تسمح ب بروز فواعل حقيقية في مجال صناعة القرار المالي العمومي، وأدت في المقابل إلى إضعاف الدولة وزيادة التشكيك في مشروعيتها بسبب فقدانها لأهم أدواتها تأثيرا أي المالية العمومية والإنفاق العمومي، غير أن الفاعل الأكثر تأثيرا في توجيه القرار المالي يبقى العولمة بأدواتها المتمثلة في المؤسسات المالية ومنظمة التجارة العالمية والشركات المتعددة الجنسيات التي تعمل على توجيه الأنظمة المالية العمومية من خلال عملية توحيد معايير الحكامة المالية العمومية وفرضها كنموذج عالمي للتسيير المالي.

4. قائمة المراجع:

الكتب:

- توفيق راوية، الحكم الرشيد والتنمية في افريقيا: دراسة تحليلية لمبادرة النيباد، معهد البحوث والدراسات الافريقية، جامعة القاهرة، 2005.
- عبد الحي زلوم، نذر العولمة، لبنان: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، 1999.
- مدني بن شهرة، سياسة الإصلاح الاقتصادي في الجزائر والمؤسسات المالية الدولية، ط1، الجزائر: دار هومة، 2008.
- منصور عسو، قانون الميزانية العامة وهران الحكامة المالية الجيدة، المغرب، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2017.

¹ صائب حسن مهدي، مرجع سابق، ص103.

- سمة بلغنو، الإصلاحات الهيكلية والإصلاحات المؤسساتية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، الموسم الدراسي 2014/2015.
- رحمة زيوش، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2011.

المقالات:

- أحمد عبد العزيز، جاسم زكريا، فراس عبد الجليل، الشركات المتعددة الجنسيات وأثرها على الدول النامية، مجلة الإدارة والاقتصاد، العراق، العدد 35، 2010.
- أحمد عبد الله الماضي، جاسم محمد حسين علو، مفهوم تحرير التجارة العالمية وأثره على النظام القانوني والاقتصادي وسيادة الدول، مجلة جامعة تكريت للحقوق، العراق، العدد 01، الجزء 02، 2016.
- إيمان عبد الكاظم، سحر عباس، تحليل سياسات التكيف الهيكلي في بلدان عربية مختارة مصر والمغرب، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة الكوفة العراق، الإصدار 12، المجلد الثاني، 2009.
- خير الدين صبري أحمد، العولمة في الفكر الاقتصادي، تنمية الرافدين، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، العراق، 80(28)، 2005.
- رضوان بروسى، الرقابة البرلمانية والحكامة المالية في الجزائر: جدلية تفعيل دور البرلمان في عملية الموازنة، دراسة غير منشورة.
- صائب حسن مهدي، العولمة ودور الشركات المتعددة الجنسيات في النظام العالمي الجديد، الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة القادسية، العراق، العدد السادس عشر، 2010.
- عبد المجيد طيبي، آثار العقلنة البرلمانية على سيادة البرلمان في التشريع والرقابة النظام الجزائري نموذجاً، مجلة البدر، جامعة بشار، العدد 09، 2017.
- علي جابر عبد الحسين المعالي، صندوق النقد الدولي: صفات ومشروطية التحول الرأسمالي في الدول النامية، مجلة المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية، العراق، المجلد 8، العدد 04، 2018.
- علي شتيوي، دور صندوق النقد الدولي والبنك الدوليين في توجيه الإصلاحات الاقتصادية بالجزائر، مجلة المفكر، الجزائر، العدد الثامن عشر، 2019.
- نعمان عباس، ندا الحياي، منظمة التجارة العالمية والاقتصاديات النامية، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، العدد 3، العراق، المجلد 13، 2006، ص 389.

فواعل حكامه المالية العمومية بين المتطلبات الداخلية والمشروطية الخارجية

- يمينة حناش، عبد الكريم كيش، دور المجتمع المدني في تفعيل الديمقراطية التشاركية " الميزانية التشاركية"، مجلة دراسات وأبحاث المجلة العربية للأبحاث والدراسات في العلوم الإنسانية والاجتماعية، الجزائر، مجلد 11، عدد2، 2019.

المداخلات:

- ليلي البرادعي، الحكمانية والهيئات الدولية في مجال التعاون التنموي، مداخله في أعمال مؤتمر الحكم الرشيد والتنمية، مركز دراسات بحوث الدول النامية، مصر يومي 30-31 مارس 2003.
- ليلي البرادعي، المعونات والمنح الدولية وأثرها على التنمية الشاملة في الوطن العربي، مصر: أوراق عمل مؤتمر المعونات والمنح الدولية وأثرها على التنمية الشاملة في الوطني العربي المنعقد بالقاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، في مارس 2007.

القرارات والتقارير:

- الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة حقوق الإنسان، الدورة الخامسة والخمسون، التقرير رقم E/CN.4/1999/50 المؤرخ في 24/02/1999.
- الأمم المتحدة، مؤتمر الأمم المتحدة حول التجارة والتنمية، تسوية النزاعات، منظمة التجارة العالمية، نيويورك وجنيف، 2003.

مواقع الانترنت:

- الموازنة المفتوحة، التقرير النهائي لعام 2008 المعنون بـ "تغير في نوعية الحياة" تاريخ الاطلاع: 2019/08/16. على الرابط:
https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2008-report_final_AR.pdf
 - شراكة الميزانية الدولية، الميزانية المفتوحة 2017، تاريخ الاطلاع: 2019/08/16. على الرابط:
<https://www.internationalbudget.org/publications/open-budget-survey-2017/>
 - شراكة الميزانية الدولية، الميزانية المفتوحة 2012، تاريخ الاطلاع: 2019/08/06، على الرابط:
<https://www.internationalbudget.org/publications/open-budget-survey-2012>
 - شراكة الميزانية الدولية، الميزانية المفتوحة تاريخ الاطلاع: 2019/08/06، على الرابط:
https://www.internationalbudget.org/wpcontent/uploads/2011/01/OBI_Brochure_FinalText_Arabic_final.pdf
 - رواية توفيق، القوى الكبرى والمشروطية السياسية في إفريقيا، متاح على الرابط:
<https://al-maktaba.org/book/1541/4428>
 - وثيقة رقم E/Cn.Sub.2/2003/12/Rev.2، المؤرخة في 26 أوت 2003. على الرابط:
<https://undocs.org/ar/E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2>
- الكتب باللغة الأجنبية:

- Eric Oliva, **finances publiques**, sirey aide-memoire, 2eme edition, 2008.
- Michel bouvier, André Barilari, **la nouvelle gouvernance financière de l'état**, LGDJ, Paris, 2004.
- Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, **finances publiques**, L.G.D.J, lextenso : 10 edition, 2010.
- Mohamed Harakat, Mohamed Harakat, **Les finances publiques et les impératifs de la performance: le cas du Maroc**, L'Harmattan, paris 2011
أطروحات باللغة الأجنبية:
- Gemma Jamieson Malik, **"from brazil to britain: the vicissitudes of participatory budgeting: the importance of context"**, doctoral thesis: university of westminster, april 2016.
- Saturninus Kasozi- Mulindwa, **"the process and outcomes of participatory budgeting in a decentralised local government framework: a case inuganda"**, doctoral thesis: department of finance and accounting, college of social sciences, university of birmingham, 2013.
مقالات باللغة الأجنبية:
- -----, **encourager la participation de la societe civile aux processus politiques et budgetaires**, collection outils et methodes document de reference n° 18, office des publications de l'union europeenne, 2014.
- ahmed Shahanas, **globalization: towards a liberalized or a re-colonized world?**, african political and economic monthly, vol.13, no.1, 2000,.
- Allen Schlick, **les parlements nationaux peuvent-ils retrouver un role effectif dans la politique budgetaire**, reunion internationale des presidents et hauts responsables des commissions budgetaires des pays membres de l'ocde, organisee par la commission des finances du senat français et l'organisation de cooperation et de developpent economiques ,senat, paris 6e 24-25 janvier 2001.
- Anwar Shah, **public sector governance and accountability series, participatory budgeting**, the world bank, washington dc.
- Cabannes, Yves, **les budgets participatifs en amerique latine. De porto alegre a l'amerique centrale, en passant par la zone andine : tendances, defis et limites**, no 47-48, 2006, p.128
- Carlos Santiso, **pour le meilleur ou pour le pire ? Le role du parlement dans le processus budgetaire des pays en developpement**, revue française d'administration publique, n 117, 2006.
- Gordon Crawford And Simonida Kacarska, **aid sanctions and political conditionality: continuity and change**, journal of international relations and development, volume 22, 2017.
- Jeremy Clift, **au-dela du consensus de washington**, finances &developpement, septembre 2003,
- Michel Bouvier, **le citoyen, la gouvernance financiere publiques et les mutations du politique**, RFFP, n 135, 2016.

فواعل حكامة المالية العمومية بين المتطلبات الداخلية والمشروطية الخارجية

- *Stefan Leiderer, peter wolff, gestion des finances publiques : une contribution a la bonne gouvernance financiere, annuaire suisse de politique de developpement, vol 26, n 2, 2007.*
- *Yuhiro Hayamis. From the washington consensus to the post-washington consensus: retrospect and prospect, asian development review, vol.20, n°2, 2003.*
- *yves sintomer, carsten herzberg, giovanni allgretti, les budgets participatifs dans le monde. Une etude transnationale. Dialog global, n° 25, 2014.*

مواقع الانترنت باللغة الأجنبية:

- *Mohamed Moindze, le parlement et le processus budgetaire dans les pays en developpement, juillet 2011, p 10. Sur le site suivant : <https://blog-pfm.imf.org/files/le-role-du-parlement-dans-le-processus-budgetaire-1.pdf>*