

الميزانية العامة في ميزان الحوكمة الجيدة

د. هاجيرة ديلمي

أستاذة محاضرة، المركز الجامعي تيسمسيلت، الجزائر

hadjer_d@yahoo.fr

ملخص: إن فعالية الميزانية العامة تستدعي عدد من المعايير أهمها الشفافية ومشاركة الجمهور في صنع القرار، وهذا ما تنادي به المؤسسات الدولية التي تعمل جاهدة لترسيخ معايير ومبادئ الحكم الجيد.

تسعى الجزائر لحكومة تسيير أموالها العمومية، وهو ما يتجلى من خلال إصدارها لقوانين وتشريعات داعية لمحاربة الفساد، إلا أن هذه القوانين تبقى محدودة لغياب التطبيق الفعلي لها، وبقيتها حبر على ورق، وهذا ما نلمسه من خلال النتائج التي تحصلت عليها من طرف المنظمات الدولية الناشطة في تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، مثل مشروع شراكة الميزانية الدولية، التي نرى من خلال تقاريرها حول نوعية الحكم ومدى شفافية الميزانية العامة في الجزائر، أن الفساد قد تغلغل في مؤسسات الدولة، على الرغم من أن الجزائر من أوائل الدول التي صادقت على الإتفاقيات الألفية لمحاربة الفساد، وأن الحكومة تزود الجمهور بمعلومات قليلة جدا حول الميزانية العامة للدولة، ونشاطاتها المالية خلال السنة، وعدم فعالية الرقابة والتدقيق المالي.

الكلمات المفتاحية: الميزانية العامة، الحوكمة الجيدة.

Résumé: L'efficacité et l'efficience de budget publique exige un certain nombre de normes dont les plus importantes sont la transparence et la participation des citoyens au processus décisionnel. C'est ce que constatent les institutions internationales qui œuvrent pour l'instauration de normes et de principes de la gouvernance.

Par conséquent, l'Algérie cherche à atteindre un degré élevé de gouvernance dans la gestion des fonds publics, ceci se reflète par la législation et les lois promulguées qui appellent à la lutte contre la corruption, Mais en dépit des efforts consentis, la promotion de la gouvernance est ralentie par l'absence d'application effective de ces lois qui ne survivent que sur le papier. C'est ce qui apparait clairement sur l'analyse des résultats obtenus par les institutions internationales qui activent pour la promotion de la transparence et dans la lutte contre la corruption, telles que : Le Projet du budget du partenariat international et dont les résultats des rapports sur la qualité de la gouvernance et l'étendue de la transparence de budget publique en Algérie montrent que la corruption s'est généralisée dans toutes les institutions de l'état, malgré que l'Algérie est parmi les premiers pays qui ont ratifié la convention des Nations Unies pour combattre la corruption. Ces rapports ont montré aussi que le gouvernement ne fournit au public que très peu d'information sur le budget de l'état et de ses activités financières annuelles et que le contrôle des finances manque de beaucoup d'efficacité.

Keywords: budget publique, la bonne gouvernance.

تمهيد: إن الحوكمة الجيدة توضح بأن عمليات الحكومة وقراراتها ينبغي أن تتم بشكل منفتح ومن خلال المشاركة الفعالة مع أصحاب العلاقة، ونظراً لأن الميزانية تكاد تكون الأداة الرئيسة والوحيدة للسياسة المالية العامة، فإن تقييم أداء الميزانية الحكومية أصبح الآن ووفق التأثيرات الدولية والعولمة تتم من خلال منظور الحوكمة الجيدة، كما أصبحت الشفافية والمشاركة والمساءلة في الميزانية هي مهمة على نحو خاص لتحقيق الحوكمة الجيدة، ذلك أن الدور الإقتصادي للدولة في إدارة المال العام غالباً ما يتم تحسيده من خلال الميزانية، وعليه فإن تقييم حوكمة إدارة إقتصاد البلد وفقاً لمبادئ المشاركة والشفافية والمساءلة يعد تقييماً ناجحاً للحوكمة في هذا المجال، يشير "Fubbs"¹ بهذا الشأن قائلاً: "إن المجموعة الفرعية الأساسية للحوكمة العامة هي الحوكمة المالية، فالحوكمة الجيدة تتطلب خليطاً

ملائماً من المساءلة والشفافية والفاعلية في الاستفادة من المال العام، لذلك فإن عملية الميزانية السليمة والفاعلة هي في صميم الحوكمة العامة الجيدة"، ولهذا السبب يسود الاعتقاد بأن وجود حوكمة سليمة في الميزانية العامة للدولة يعبر عن مستوى تواجد حقيقي للحوكمة العامة أو حوكمة القطاع العام أو حوكمة الحكومة، وأن غياب أو ضعف الحوكمة فيها يعني فشل أو إنعدام الحوكمة على المستوى الآخر، كما أنه إذا لم يتم التعامل مع الميزانية بشكل صحيح فستكون غير كافية لتأمين المساءلة والمشاركة في السياسة العامة، لذلك عرف الفساد بأنه: تخصيص الموارد وتوزيع العائدات الإقتصادية وفق اعتبارات المصلحة الخاصة وليس وفق الصالح العام وبطريقة غير شفافة لا تمكن من تحقيق المشاركة أو المساءلة، وهذا من ضمن ما يعني أنه إذا ما أصيبت موازنة أي دولة بخرق التنظيم والانحراف عن المسار القويم، فستصبح فيها الأمور على حافة الهاوية، مما يعطي الشفافية أهمية قصوى في ضمان نوايا السياسة المالية العامة، عبر آليات المشاركة بين الجمهور والدولة منعاً للسرية التي تشوب الكثير من السياسات المالية والمؤدية إلى استثناء الفساد وعلى الرغم من أن الحوكمة الجيدة ليست مجرد مسألة وجود مبادئ مثل الشفافية والمساءلة والمشاركة فيما تنطوي عليه النفقات العامة، إلا أن أسلوب وممارسات الميزانية السليمة الشفافة والقابلة للمشاركة والمساءلة هو حجر البناء الأساسي لحوكمة القطاع العام الجيدة، وأن ممارسات وعمليات الميزانية السليمة هي عنصر أساسي لقيام الحوكمة الجيدة.

مشكلة الدراسة: تسعى هذه الدراسة إلى البحث في مدى التزام الميزانية العامة في الجزائر بمبادئ الحكم الرشيد؟

أهداف الدراسة: تعمل الدراسة على تشخيص واقع مستوى الحوكمة السليمة بمبادئها ومعاييرها في إدارة الميزانية العامة للدولة، وتحديد الترتيبات المؤسسية والهيكلية التي توظف هذا النشاط وكذلك العناصر والمبادئ التي تحكمها وتوجهها، وإنعكاس كل ذلك على توزيع التخصيصات المعبر عنها بشكل رقمي في بيان الميزانية.

أهمية الدراسة: الحوكمة العامة بإعتبارها الطريقة التي تمارس بها السلطة في إدارة موارد البلد الإقتصادية والإجتماعية بهدف التنمية يمكن أن تشجع على الإستخدام الكفء للموارد، وتزيد من فاعلية القطاع العام في تحقيق الأهداف العامة، وأكثر من ذلك، إذ غالباً ما يشار - كدلالة على أهمية الحوكمة العامة أو الحكومية - "بأن صياغة العلاقات بين الحكومة وبيئتها الواسعة السياسية والإجتماعية والإدارية تتم من خلالها".

أما الميزانية العامة للدولة فقد أصبحت على وفق الرؤيا المعاصرة لكل المعنيين أداة لا غنى عنها لإنجاز الأهداف وتحقيق الغايات وإشباع الحاجات العامة، لأن ممارسة الإدارة الحكومية لمهامها المختلفة يتم من خلالها، إذ تعكس الميزانية برنامج عمل الحكومة والمجسّد لفلسفة المجتمع على شكل تخصيصات مالية بطريقتين: الأولى من خلال حجم تلك التخصيصات والأخرى من خلال الأولوية التي تراها مناسبة لتخصيص دون آخر، لذلك فإن الميزانية تعد أهم وأخطر نشاط تقوم به الحكومة للإيفاء بمتطلبات تحقيق تلك الفلسفة على أرض الواقع.

من جانب آخر يمكن إدراك أحد عناصر أهمية الدراسة من خلال الأهمية المترتبة عن الربط بين كل من الموضوعين وأثر ذلك في تحسين وتفعيل النشاط المالي والإداري بشكل خاص والنشاط الإقتصادي والسياسي للدولة بشكل عام، فحوكمة عملية الميزانية هي التجسيد الفعلي لحوكمة النشاط المالي والاقتصادي والسياسي، بسبب دور الميزانية ودلالاتها في كل من هذه الميادين، كما أن التوصل إلى صيغة أو هيكل أو إطار معرفي واضح لحوكمة سليمة في الميزانية العامة للدولة يمكن أن يساهم في فتح آفاق المعرفة للتوصل إلى تصور شامل لحوكمة الحكومة أو جهازها الإداري على أقل تقدير.

1/1/ مفهوم الميزانية العامة: من خلال المادة 06 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جانفي 1984 يعرف المشرع الجزائري الميزانية العامة "بأنها تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة، المحددة سنويا بموجب قانون المالية، والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"،

ويعرفها في المادة 03 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 "بأنها الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات برأسمال وترخص بها".

2/1/ مبادئ الميزانية العامة في الجزائر.

يقصد بمبادئ "قواعد" الميزانية العامة الأصول والمبادئ التي تحكم إعدادها، والأسس التي تقوم عليها، وقد تشكلت معظم هذه القواعد خلال القرن التاسع عشر، وكان الهدف منها تنظيم الميزانية العامة، والتعرف على المركز المالي للدولة، وتبسيط إجراءات الرقابة من قبل السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، والحد من التبذير والإهدار في المال العام.²

*** مبدأ السنوية:** يقصد بمبدأ سنوية الميزانية، أن يتم تقدير الإيرادات والنفقات بصورة دورية ولمدة سنة واحدة، ويكون لكل سنة موازنة مستقلة بنفقاتها وإيراداتها عن موازنة السنة السابقة وعن موازنة السنة اللاحقة، وهذا ما ذهبت إليه المادة 03 من القانون 84-17 والمادة 03 من القانون 90-21.

*** مبدأ الوحدة:** يقتضي هذا المبدأ بأن تدرج جميع إيرادات الدولة ونفقاتها في موازنة واحدة وتظهر في وثيقة واحدة، ويستند هذا المبدأ على مبررين أحدهما مالي والآخر سياسي، فمن الناحية المالية يساعد هذا المبدأ على بيان المركز المالي للدولة من خلال جمع الإيرادات والنفقات العامة في وثيقة واحدة، أما من الناحية السياسية فإن هذا المبدأ يسهل مهمة البرلمان في اعتماد الميزانية والرقابة على تنفيذها، حيث يصعب عليه ذلك لو كانت هناك موازنات متعددة ومتفرقة، كما أن عدم إدراج جميع إيرادات الدولة ونفقاتها في وثيقة واحدة قد يؤدي إلى سوء الاستخدام، حيث قد تتمتع استخدامات اقل حيوية بموارد هامة في حين تحرم استخدامات أخرى أكثر حيوية من الإشباع الكافي لنقص موارد الخزنة العامة.³

*** مبدأ العمومية (الشمول):** يقتضي هذا المبدأ أن تدرج في وثيقة الميزانية كافة تقديرات النفقات وتقديرات الإيرادات دون أي مقاصة، ويرتبط بهذا المبدأ قاعدتين أساسيتين هما قاعدة عدم تخصيص الإيرادات أو ما يسمى بمبدأ الشبوع وقاعدة تخصيص الإعتمادات.

- قاعدة عدم تخصيص الإيرادات: تعني هذه القاعدة ألا يخصص إيراد معين من الإيرادات العامة للإنفاق منه على وجه معين من أوجه النفقات⁴، وهذا ما نصت عليه المادة 08 من القانون 84-17 "لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة"، والحكمة من إقرار هذا المبدأ هي أن تخصيص إيرادات معينة لتمويل مصروفات معينة، إما أن يدعو إلى الإسراف في حالة زيادة الإيرادات العامة، وإما إلى عدم تقديم الخدمات العامة على وجه مرض في حالة انخفاض حصيلة الإيرادات المخصصة.

- قاعدة تخصيص الاعتمادات: تعني هذه القاعدة أن اعتماد السلطة التشريعية للنفقات لا يجوز أن يكون إجماليا، بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الإنفاق العام، فلا يجوز أن يكون إعداد واعتماد النفقات كمبلغ إجمالي، ويترك للحكومة أمر توزيعه على أوجه الإنفاق المختلفة.

- مبدأ التوازن: يعني هذا المبدأ بصفة عامة أن تتساوى نفقات الدولة العامة مع إيراداتها العامة، وبعبارة أخرى أن تكون النفقات العامة العادية للدولة في حدود إيراداتها العامة العادية.⁵

3/1/ دورة الميزانية العامة في الجزائر: تعني المراحل التي تمر بها عملية الميزانية ابتداء من صدور التوجيهات العامة بخصوص إعدادها من وزارة المالية وانتهاء بتنفيذها على الوجه الصحيح وابتداء دورة حياة جديدة لها.⁶

***إعداد الميزانية العامة للدولة في الجزائر:** يرجع الإختصاص تقليديا في وضع مشروع الميزانية العامة للدولة ولقانون المالية إلى السلطة التنفيذية، أين يكون لكل دائرة وزارية على حدة دور في عرض إقتراحاتها حول إحتياجاتها المالية لتأدية مهامها. وإذا كان الجهاز التنفيذي في مجمله هو الذي يتولى تحضير الميزانية العامة، فإن وزير المالية هو الذي يتكفل بالإعداد التقني لها، وهذا ما أكدته المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 82-237: "يسند إلى وزير المالية في مجال الميزانية وفي إطار الصلاحيات الموكولة إليه ... دراسة وإعداد... المشاريع التمهيديّة للموازنة العامة وموازنة التسيير وموازنة التجهيز..." وهذا يعطيه هيمنة واسعة على بقية الوزراء.

ترجع أسباب هذه الظاهرة إلى عوامل عديدة منها:

-تستدعي عملية تحضير الميزانية وجود بيانات ومعلومات دقيقة حول الوضعية الإقتصادية للدولة (نسبة النمو الإقتصادي)، والمالية (نسبة التضخم)، والإجتماعية (نسبة النمو السكاني ونسبة البطالة)، بإمكان السلطة التنفيذية وحدها الحصول عليها بواسطة المصالح التقنية المتخصصة التابعة لها.

-كون أن البرلمان هيئة منتخبة فهو يميل عادة إلى العمل على تخفيض الضرائب والرفع من حجم النفقات العمومية بهدف إرضاء الناخبين الشيء الذي يؤثر سلبا على الوضعية المالية للدولة، لأن المزيد من الإنفاق لابد أن يقابله المزيد من الجباية. تكلف كل وزارة بتحضير مشروع موازنة دائرتها بناء على منشور المديرية العامة للموازنة، لتقوم وزارة المالية بتجميع المشاريع الصادرة عن مختلف الوزارات وترتيبها وتكييفها مع التعليمات الرئاسية والحكومية وأهداف الخطة التنموية. ويتم إعداد المشروع الأولي للموازنة من طرف وزير المالية الذي يعرضه على مجلس الحكومة، ثم مجلس الوزراء، وبعد المناقشة يضبط المشروع النهائي الذي سيقدم للمجلس الشعبي الوطني.

*** المصادقة على قانون المالية والميزانية العامة:** إن مشروع الميزانية العامة الذي تعده الحكومة لا يكون قابلا للتنفيذ في جانبي الإيرادات والنفقات إلا إذا وافق عليه البرلمان بغرفتيه (الغرفة الأولى ممثلة في المجلس الشعبي الوطني، والغرفة الثانية ممثلة في مجلس الأمة)، ولذلك فإنه وبانتهاء المرحلة الإدارية التي تتولاها السلطة التنفيذية، يودع مشروع قانون المالية وموازنة الدولة قبل 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية لدى البرلمان وبالتحديد لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وبذلك يدخل تحضير موازنة الدولة المرحلة السياسية.

-**المصادقة على مشروع الميزانية وقانون المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني:** بمجرد إبداء مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، يتم تحويله فورا للجنة المالية والميزانية، التي تقدم مساعدة أساسية لمجموع النواب من خلال دراستها المعمقة لهذا النص، وفور انتهائها من ذلك، تحرر تقريرا تمهيديا تضمنه التوضيحات والتعديلات التي تراها مناسبة، ثم تحول الملف إلى الجلسة العلنية من أجل المناقشة العامة والتصويت قبل نهاية المدة القانون المحددة للمجلس والمتمثلة في 47 يوما، ويكون التصويت بالأغلبية العادية.

بعد تصويت النواب على مشروع القانون، يحال النص المتضمن قانون المالية لمجلس الأمة في غضون عشرة أيام.

-**المصادقة على مشروع الميزانية وقانون المالية على مستوى مجلس الأمة:** عندما يستلم رئيس مجلس الأمة نص القانون المتضمن قانون المالية والميزانية يحيله على لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية، التي تتولى دراسة مضمون النص المتضمن قانون المالية، وبعد الإستماع إلى العرض الذي يقدمه وزير المالية حول هذا النص، يعبر أعضاء اللجنة في تدخلاتهم عن انشغالهم، ويطرحون تساؤلاتهم التي يدونها مقرر اللجنة، ويتم إدراجها في التقرير التمهيدي ليستأنس بها أعضاء المجلس في تدخلاتهم في الجلسة العامة.

تباشر المناقشة في مجلس الأمة على النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، ثم يكون التصويت بأغلبية الثلاثة أرباع أعضائه خلال أجل أقصاه 20 يوما، وليس لأعضاء الغرفة الثانية الحق في التعديل لكن الدستور منحهم حق قبول أو رفض التعديلات المدرجة من قبل الغرفة الأولى.

بعد عملية التحضير والإعداد ثم المصادقة يصبح قانون المالية جاهزا ليتم الإمضاء عليه من طرف رئيس الجمهورية، وإصداره في الجريدة الرسمية.

***تنفيذ الميزانية العامة:** إن تنفيذ الميزانية تعني تحصيل الإيرادات وصرف النفقات وتمر كل من العمليتين بمرحلتين إدارية يتولاها الأمر بالصرف، ومحاسبية يتولاها المحاسب العمومي، وتختلف إجراءات تنفيذ الإيرادات عن النفقات كما يلي:

- صرف النفقات: يمر صرف النفقة العامة بعدة مراحل أشار إليها قانون المحاسبة العمومية 90-21 كما يلي: الالتزام، التصفية، الأمر بالصرف، الدفع.

- تحصيل الإيرادات: تنفيذ الإيرادات يجب على الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين حسب المراحل التي أشار إليها قانون المحاسبة العمومية 90-21 كالتالي: الإثبات، التصفية، التحصيل.

***الرقابة على الميزانية العامة:** تحظى عمليات الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة بأهمية بالغة في التشريع المالي الحديث، باعتبارها وسيلة ناجعة تضمن حسن تنفيذ الميزانية العامة للدولة من حيث تحقيق الأهداف السياسية والمالية والإقتصادية التي رسمتها الحكومة.⁷

تقسم أنواع الرقابة في الجزائر من حيث المعيار العضوي (أي الجهة القائمة عليها) إلى:

- **رقابة مالية:** هي من أهم أنواع الرقابة كونها تمارس من طرف الجهاز الأول المسؤول عن تنفيذ الميزانية المتمثل في وزارة المالية.⁸

- **رقابة سياسية:** تكتسي رقابة البرلمان طابعا سياسيا، كونها تتعلق بالعلاقة بين سلطتين رئيسيتين في الدولة هما: البرلمان والحكومة، لذلك فقد جاء تنظيم هذه الرقابة ضمن العلاقة العامة بين السلطتين، وجاءت أحكامها في الدستور منظمة في المواد 133 إلى 137.

- **رقابة مجلس المحاسبة:** مجلس المحاسبة هو هيئة دستورية من الهيئات الرقابية للدولة، يعد المؤسسة العليا للرقابة اللاحقة لأموال الدولة⁹، يتكون من مجموعة من القضاة المتخصصين في المجالين المالي والمحاسبي، وبهذه الصفة يدقق المجلس في شروط إستعمال الموارد والوسائل المادية والأموال العامة من طرف الهيئات الخاضعة لرقابته¹⁰، ويتأكد من مطابقة العمليات المالية والمحاسبية لهذه الهيئات والمرافق للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة أساسا إلى تشجيع الإستعمال الصارم للموارد المالية والوسائل المادية، وكذا التأكيد على إجبارية تقديم الحسابات لإضفاء شفافية للتسيير المالي¹¹.

2/ الحوكمة ومبادئها.

1/2 مفهوم الحوكمة: الحوكمة مفهوم واسع يشمل كافة أبعاد الحكم لأي بلد، بما في ذلك سياساته الإقتصادية وإطاره التنظيمي، فضلا عن الالتزام بسيادة القانون، وفي مناخ الحوكمة الضعيفة، تزداد حوافر الفساد وتكثر الفرص لممارسته، ويؤدي الفساد إلى إضعاف ثقة المواطن في الحكومة، كما يهدد نزاهة السوق، ويشوه المنافسة، ويعرض التنمية الإقتصادية للخطر، ويضر بالنشاط الإقتصادي وينتقص من الرخاء، كذلك تعزز سياسات الحوكمة الإنصاف والمشاركة والتعددية والشفافية والمساءلة وسيادة القانون¹²، كما تهتم بالطريقة التي تساعد على زيادة فعالية وكفاءة العمل الحكومي، وتقليل الفساد، وزيادة الإنتاجية¹³.

وقد تم إستخدام تعبير الحوكمة الجيدة وفكرتها للدلالة على أهمية وضرة الانتقال بفكرة الحوكمة التقليدية إلى الحالة الأكثر تفاعلاً وتكاملاً بين الأركان والعناصر في موضوع الحوكمة من خلال إعطاء حكم قيمي على ممارسة السلطة لأن مفهوم مصطلح الحوكمة السابق الذكر مفهوم محايد موضوعي لا يسعى إلى تقويم حالة الحكم بالسلب أو الإيجاب.

2/2/ مبادئ الحوكمة: لا يوجد اتفاق عالمي حول الخصائص أو المبادئ التي تتكون منها الحوكمة، لكن على العموم هنالك اتفاق عام حول بعض من هذه العناصر دون غيرها، سيعتمد إلى توضيحها بعد أن إتفق عليها باعتبارها مثلة ومجسدة لمبادئ الحوكمة وهي: الشفافية، المشاركة، المساءلة.

***الشفافية:** تعد الشفافية واحدة من المصطلحات الحديثة التي إستخدمتها الجهات المعنية بمكافحة الفساد والتنمية والحوكمة تعبيراً عن ضرورة الإفصاح للجمهور وإطلاعهم على منهج السياسات العامة، وكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها، بغية الحد من السياسات غير المعلنة أو ما يعرف بالسياسات خلف الكواليس التي تتسم بالغموض وعدم مساهمة الجماهير فيها بشكل واضح، هي عامل رئيس في الحوكمة الجيدة بشكل عام، وهي بشكل خاص مؤشر أو معيار أساسي لحوكمة القطاع العام، وهي أول مبادئ الحوكمة إذ تعتمد جودة بقية المبادئ الأخرى على قوتها وفعاليتها.

إن مفهوم الشفافية يقوم على حق الإنسان في أن يعرف، إذ يتطلب ذلك الإفصاح المنتظم عن المعلومات بما يفترض أن يقوم به المسؤولون والأجهزة وعما تقوم به هذه الأجهزة فعلاً، وعن هوية المسئول، كما تنعكس أيضاً في إمكانية الوصول للمعلومات الخاصة بحقوق المواطنين والخدمات التي يحق لهم الحصول عليها وكيفية الحصول عليها، فضلاً عن توفير معلومات عن اللوائح المتوقعة أن يلتزم الأفراد بها¹⁴، وقلة الشفافية تحدث عندما يمسك صاحب المعلومة قصداً ويؤثر ويحرف المعلومة أو يفشل في إثبات آنية وملائمة المعلومات المتوفرة أو جودتها الملائمة.

ويعرف كل من صندوق النقد والبنك الدوليين الشفافية من زاوية دراسات المالية العامة بأنها الإنفتاح على الجمهور فيما يتعلق بهيكل ووظائف القطاع الحكومي، ونوايا سياسات المالية العامة، وحسابات القطاع العام، الذي من شأنه تعزيز المساءلة وتثبيت المصادقية، وحشد تأييد قوى للسياسات الإقتصادية السليمة من قبل جمهور على علم بمجريات الأمور¹⁵، ولذلك فإن الكشف العلني والواضح عن هذه الأمور جميعا يتطلب النشر الكامل للبيانات المالية للدولة وفي الوقت المناسب كما يجب أن تكون تلك البيانات موثقة وعلى درجة عالية من الدقة ويمكن الرجوع إليها، وشاملة وواضحة بحيث يسهل فهمها، كما يجب أن تكون حديثة وتتفق مع المعايير الدولية.

يستلزم تحقيق الشفافية أيضاً توضيح أهداف الميزانية وكذلك توزيع الإنفاق، بالإضافة إلى توفير بعض المؤشرات التي تساعد على متابعة الميزانية، فضلاً عن ضرورة نشر المعلومات حول ما تم تنفيذه من أهداف الميزانية.

بمعنى آخر فإن الشفافية في جميع مراحل إعداد الميزانية تعد من العوامل الضرورية التي تمكن ممثلي الشعب والمواطنين بوجه عام من مراقبة الحكومة ومحاسبتها، ولهذا أصبح مقدار الشفافية الذي تتسم به الميزانية العامة إحدى المعايير الأساسية للحكم على حسن إدارة المالية.

***المشاركة:** المشاركة باعتبارها من مبادئ الحوكمة المهمة بشكل عام وحوكمة القطاع العام بشكل خاص، تفترض ضمناً أن الهياكل الحكومية هي مرنة بصورة كافية لإعطاء المستفيدين والمتأثرين الآخرين فرصة تحسين وتصميم البرامج العامة وتنفيذها والمساهمة فيها، وأن الأساس الذي يشتق منه هذا المبدأ، هو قبول أن الأفراد هم في صميم العملية التنموية للحوكمة العامة الجيدة، وهم ليسوا المستفيدين النهائيين فقط من هذه العملية وإنما هم وكلاء ومساهمون فيها، ذلك أن المشاركة تعترف بحقوق المواطنين ليتدخلوا في شؤون الحكم وخياراته وأن يلعبوا دوراً فاعلاً في الحياة العامة للمجتمع¹⁶.

أما المشاركة في مجال المالية العامة فهي حلقة الوصل بين كل من الشفافية التي تتيح توفر المعلومات اللازمة للقيام بعملية المشاركة بصناعة القرار المالي العام وبين عملية المساءلة والتي هي النتيجة المتوقعة أو المرحلة المكتملة لكل من الشفافية والمشاركة الفاعلتين، وبالتأكيد فإنه تتوقف فاعلية مبدأ المشاركة في مجال المالية العامة على طبيعة الوعي السياسي وديمقراطيته، بالإضافة إلى طبيعة النظم الاقتصادي ومدى مساهمة القطاع الخاص فيه، ناهيك عن دور الفاعلين الآخرين مثل المجتمع المدني والإعلام... الخ.

***المساءلة:** هي إلتزام يجعل محاسبة الأشخاص عن السلوك الذين هم مسئولين عنه ممكناً، هذا الإلتزام يصل إلى حد المحاسبة على المسؤولية الممنوحة ويُقاس في ضوء قوانين السلوك المعلنة بوضوح، وهو آخر مبدأ من مبادئ الحوكمة وحارس هذه المبادئ، فبدون مستوى من المساءلة واضح ومحدد لا يمكن إصلاح أي خلل أو تقصير يمكن أن يحدث في مستوى الشفافية الذي تقدم أو مستوى المشاركة الذي تسمح به السلطة، وبذلك فإن المساءلة تساعد على تقليل خطر الهيمنة.

وتعني المساءلة في المالية العامة، إجبارية تحمل مسؤولية الأموال العمومية في مجل تنفيذ الميزانية، وتسيير البرامج وتنفيذها من قبل الأشخاص أو الوحدات بما فيها المؤسسات العمومية التي تسير أو تستعمل أموالاً عمومية، كما أنها مجبرة على تقديم الحسابات للأطراف التي كلفتها بهذه المهمة¹⁷.

3/ حوكمة الميزانية العامة بالجزائر: يشير مصطلح حوكمة الميزانية العامة إلى مجموعة الأنظمة والممارسات والمؤسسات التي تعبر عن منهج الحكومة وتجسده في إدارة عملية الميزانية العامة للدولة، إذاً فهي الطريقة التي تطبق بها الحكومة فلسفتها السياسية والإدارية في إدارة شؤونها المالية والاقتصادية من خلال شفافية عملية الميزانية العامة ومدى إمكانية مساءلتها والمشاركة فيها لينعكس ذلك لاحقاً في:

أ-عملية إعداد عملية الميزانية وتحضيرها وصياغتها وتنفيذها ورقابتها.

ب-أسلوب تخصيص وتوزيع الموارد والمصروفات الحكومية في بنودها.

3/1/شفافية الميزانية العامة بالجزائر:

يشير ميثاق صندوق النقد الدولي المتعلق بإرساء مبدأ الشفافية في تسيير المالية العامة، إلى ضرورة شمول الوثائق المساندة للموازنة كشوفاً مختلفة مثل كشوف الأموال خارج الميزانية، وكشوف أموال الهيئات المستقلة، وأنشطة شبه المالية العامة، ومخاطر المالية العامة ووثائق مرجعية مثل الوثائق الخاصة بتوقعات المالية العامة والتوقعات الاقتصادية.

وعلى الرغم من أن المشرع الجزائري نص في المادة 68 من القانون 17/84 المتعلقة بقوانين المالية، على إرفاق مشروع قانون المالية والميزانية للسنة بكل من التقرير التقديمي، الملحققات التفسيرية، مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية (ن-3)، إلا أن هته الوثائق لا تظهر دائماً في الميزانية العامة، خاصة فيما يتعلق بالملحققات التفسيرية، والتقدير المالي والإقتصادي، بإستثناء الجداول العادية التي تظهر في كل قانون مالية سنوي، الجدول (أ) الخاص بالإيرادات النهائية، الجدول (ب) الخاص بموازنة التسيير، الجدول (ج) الخاص بموازنة التجهيز.

كما أن الوثائق المالية في الجزائر غائبة تمام عن مجال الإعلام القانوني، على إعتبار أن الصحافة تشكل الأداة الوحيدة للاطلاع على مشروع موازنة الدولة، وعلى العكس من ذلك فإن هذا النوع من الوثائق حتى وإن وجدت فإنها تبقى في متناول أعضاء البرلمان والحكومة فقط.

كما تشير نفس المادة إلى "يرفق قانون المالية للسنة بما يلي: ... قائمة الحسابات الخاصة للخزينة تبين مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات"، غير أن الواقع يظهر أنه لا تتوفر أية معلومات حول الحسابات الخاصة بالخزينة، ما عدا مبالغ الاعتمادات المخصصة من طرف الميزانية العامة لفائدة حسابات التخصيص الخاص.

ووفق مسح الميزانية المفتوحة، الصادر عن شراكة الميزانية الدولية، يعتمد مستوى الشفافية في دولة ما، على عدد الوثائق التي تنشرها تلك الدولة في الوقت المناسب لها، بالإضافة إلى شمولية تلك الوثائق وإمكانية الوصول إليها، كما يتم تصنيف البلدان وفق نتائج الإجابات عن الأسئلة التي تستطلع مقدار معلومات الميزانية التي تتم إتاحتها للعامة من خلال وثائق الميزانية الرئيسية الثمانية، وبناء على الإجابات على الأسئلة يتم إعطاء كل دولة نتيجة بين 00 و100 على مؤشر الميزانية المفتوحة.

الجدول (01): التصنيف وفق مؤشر الميزانية المفتوحة

نقاط مؤشر الميزانية المفتوحة	20-00	40-21	60-41	80-61	100-81
الشفافية	معلومات ضئيلة أو عدم وجود معلومات	الحد الأدنى من المعلومات	بعض المعلومات	معلومات مهمة	معلومات شاملة

المصدر: شراكة الميزانية المفتوحة، مسح الميزانية المفتوحة 2015، www.internationalbudget.org، 2017/01/03، 18:10، ص: 02.

وقد جاءت نتائج مؤشر الميزانية المفتوحة بالجزائر وفق الجدول التالي :

الجدول (02): مؤشر الميزانية المفتوحة في الجزائر

السنة	2008	2010	2012	2015
قيمة المؤشر	2	1	13	19

المصدر: -شراكة الميزانية المفتوحة، مسح الميزانية المفتوحة 2012، www.internationalbudget.org، 2016/12/14، 15:03، ص: 59.

-شراكة الميزانية المفتوحة، مسح الميزانية المفتوحة 2015، مرجع سبق ذكره، ص: 71.

النتائج الإجمالية لمؤشر الميزانية المفتوحة تكشف عن ضعف مستوى شفافية الميزانية بالجزائر، ما يعني فشلها في نشر الوثائق الرئيسية في أغلب الأحوال، وأن تلك الوثائق التي تم نشرها تفتقد في الغالب للتفاصيل التي تعد ضرورية لفهم ومراقبة إنفاق الحكومة وإيراداتها وديونها والتأثير عليها، وما يعني أيضا أن الجزائر لا تبذل الجهد اللازم لنشر المزيد (والأكثر تفصيلا) من وثائق الميزانية، وهذا ما يظهره الجدول التالي:

الجدول (03): وثائق الميزانية المعلنة في الجزائر

السنة	البيان التمهيدي للموازنة	مقترح الميزانية للسلطة التنفيذية	موازنة المواطنين	الميزانية المقررة	التقارير الدورية	المراجعة النصف سنوية	تقرير نهاية العام	تقرير المراجعة
2010	متاحة للاستخدام الداخلي	متاحة للاستخدام الداخلي	لم يتم إخراجها	متاحة للجمهور	متاحة للاستخدام الداخلي	متاحة للاستخدام الداخلي	متاحة للاستخدام الداخلي	متاحة للاستخدام الداخلي
2012	متاحة للاستخدام الداخلي	متاحة للجمهور	لم يتم إخراجها	متاحة للجمهور	متاحة للاستخدام الداخلي	متاحة للاستخدام الداخلي	متاحة للاستخدام الداخلي	متاحة للاستخدام الداخلي
2015	متاحة للاستخدام الداخلي	متاحة للجمهور	لم يتم إخراجها	متاحة للجمهور	متاحة للجمهور	لم يتم إخراجها	لم يتم إخراجها	لم يتم إخراجها

المصدر: -شراكة الميزانية المفتوحة، مسح الميزانية المفتوحة 2012، مرجع سبق ذكره، ص: 62.

-شراكة الميزانية المفتوحة، مسح الميزانية المفتوحة 2015، مرجع سبق ذكره، ص: 69.

2/3 مشاركة الجمهور في عملية الميزانية العامة بالجزائر: تصنف الجزائر ضمن الفئة التي تتميز بقلّة أو عدم توفر معلومات حول الميزانية العامة، ما يوضح أن المعلومات المتعلقة بالميزانية العامة والتي تقوم الحكومة الجزائرية بنشرها ليست شاملة ومفصلة، وهذا ما يؤكد إخفاء بعض الحقائق (بشكل مقصود أو غير مقصود) عن المواطنين ومنظمات المجتمع المدني، وهو ما يعني أنها لا تعمل على تمكين المواطنين، ولا توفر فرصا لمشاركة العامة في عمليات الميزانية، وهذا ما أبرزته نتائج مسح الميزانية المفتوحة التي تفحص أمر مشاركة العامة،

فوفق هذا المسح، يتم تصنيف البلدان وفق نتائج الإجابات عن الأسئلة التي تقيم ما إذا كانت الحكومات تقوم بخلق الظروف الضرورية التي تسمح بالمشاركة المباشرة والمنظمة هيكليا بين العامة والحكومة أثناء عملية الميزانية القومية الرسمية، وبناءا على الإجابات على الأسئلة يتم إعطاء كل دولة نتيجة بين 00 و 100 على مؤشر مشاركة العامة.

الجدول (04): التصنيف وفق مؤشر مشاركة العامة

نقاط مؤشر مشاركة العامة	40-0	60-41	100-61
المشاركة	ضعيفة	محدودة	كافية

المصدر: شراكة الميزانية المفتوحة، مسح الميزانية المفتوحة 2015، مرجع سبق ذكره، ص: 43.

وقد جاءت نتائج مؤشر الميزانية المفتوحة التي تفحص أمر مشاركة العامة بالجزائر وفق الجدول التالي:

الجدول (05): المشاركة الجماهيرية في صنع الميزانية العامة بالجزائر

السنة	2012	2015
مشاركة الجمهور في عملية الميزانية (مشاركة العامة)	14	00

المصدر: -شراكة الميزانية المفتوحة، مسح الميزانية المفتوحة 2012، مرجع سبق ذكره، ص: 67.

-شراكة الميزانية المفتوحة، مسح الميزانية المفتوحة 2015، مرجع سبق ذكره، ص: 71.

وهنا يمكن الإشارة إلى عدة ملاحظات أساسية تحول دون تفعيل المشاركة المجتمعية منها:

- الاققتصار على مناقشة البيان المالي وملاحح الخطة التنموية السنوية، دون الدخول إلى تفاصيل كل منهما بطريقة صحيحة بل إن البعض يعتبر الميزانية العامة للدولة هي البيان المالي الذي يلقيه وزير المالية، رغم كونه مجرد الملاحح العامة لهذه الوثيقة الأساسية.
- عدم تحديد لجان استماع من خارج المجلسين خاصة من جانب الخبراء والأكاديميين، وليس المسؤولين الحكوميين.
- الاهتمام في النقاش بالقضايا الجزئية، دون المناقشة التفصيلية للمشروع المطروح.

3/3 الرقابة على الميزانية العامة بالجزائر: مازالت الميزانية العامة في الجزائر موازنة بنود واعتمادات لا تساعد على إجراء تقديرات سليمة للإيرادات والمصروفات مبنية على أساس التكلفة والعائد، وعلى أساس دراسة البدائل المتاحة، كما لا تساعد على التحليل الاقتصادي لمعاملات الحكومة ولا تشمل على معايير لقياس كفاءة وفعالية الإنفاق العام، فعدم وجود أهداف كمية يسهل متابعة تنفيذها يؤدي إلى صعوبة الرقابة وتحديد ما إذا كانت الميزانية قد حققت الهدف المرجو منها أم لا.

***بالنسبة لرقابة السلطة التشريعية:** هناك بعض أوجه القصور التي تحول دون تفعيل الرقابة البرلمانية للموازنة يمكن حصرها في:

- عدم وجود قدر كاف من الشفافية في مراحلها الأولى وهي المرحلة التي تضع الأسس الرئيسية للموازنة.
- إن كانت السلطات التي تمتلكها السلطة التشريعية تكون في أقوى حالاتها أثناء مرحلة الموافقة على الميزانية، فإن عدم كفاية الوقت المخصص لمراجعة وتحليل مسودة الميزانية بالشكل الكامل قبل أن يتم تمريره، وعدم كفاءة السلطات المكلفة بفحص الميزانية، يمكن أن يجرى السلطات التشريعية من قدراتها في مقابل السلطات التنفيذية، ومن شأن ذلك زيادة إحصائية مجرد موافقة السلطات التشريعية على الميزانية وعدم الاعتراض عليها أثناء مرحلة الموافقة.

-إمكانية إصدار رئيس الجمهورية لمشروع قانون المالية بأمر له قوة قانون المالية في حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان في الأجل المحدد، وهذا ما جاءت به المادة 120-08 من دستور 1996

-تعتبر الأغلبية البرلمانية حاجزا يمنع معارضة مشروع قانون المالية والميزانية، ومن ثم فمناقشة مشروع قانون المالية من طرف البرلمان تظهر خالية من كل أهمية وهي مناقشة من أجل المناقشة.

كما أن السلطة التشريعية تواجه قيودا ضخمة فيما يتعلق بقدرتها على تنفيذ الرقابة الكافية أثناء تنفيذ الميزانية، تتمثل في:

-قدرة السلطة التنفيذية على تعديل التوزيع المقرر في قانون المالية في أي وقت شاءت، دون موافقة السلطة التشريعية، فقانون المالية التكميلي يسمح للحكومة بإجراء تغييرات على الاعتمادات المالية التي أقرها البرلمان في قانون المالية الرئيسي (المواد 32، 33، 36، من القانون رقم 84-17)، وإن كان الهدف من هذا الإجراء هو التخفيف من حدة المصادقة وإدخال نوع من المرونة في التسيير إلا أنه يشكل مساساً بمبدأ التخصيص في النفقات يترتب عنها تخفيض فعالية المصادقة البرلمانية على الميزانية.

-صلاحيات البرلمان في مراقبة حسابات التخصيص الخاص، تنقضي عند انتهائه من المصادقة على قانون المالية¹⁸، غير أن المبدأ في حسابات التخصيص هو إمكانية النقل من سنة إلى أخرى للرصيد المتبقي على عكس الميزانية العامة للدولة، وهذا ما جاءت به المادة 57 من القانون 84-17، فالفوارق المسجلة عند نهاية السنة المالية بين الإيرادات والنفقات أي الرصيد، تكون محل نقل تلقائي إلى السنة المالية الموالية وذلك لفائدة نفس الحساب، ما لم تقرر قوانين المالية بخلاف ذلك، وهو ما يعد مساساً بمبدأ السنوية وبالتالي يجد من مدى فعالية وأهمية المصادقة البرلمانية، خاصة وأن المبالغ الممكن نقلها غير محددة عن طريق القانون، كما أنه إذا كشف التنفيذ عن تحصيل إيرادات تفوق تلك المتوقعة، فإنه يمكن الزيادة في النفقات بمقدار يتناسب والفائض في الإيرادات، وذلك عن طريق التنظيم وفي غياب كامل لرقابة السلطة التشريعية، وقد تلجأ الحكومة إلى تقدير غير دقيق للإيرادات للإستفادة من هذا النص، وهو ما يتعارض مع مبدأ الدقة في تقدير الإيرادات والنفقات، وبالمقابل فإن الكشف أثناء التنفيذ عن إيرادات أقل من تلك المتوقعة يؤدي إلى الترخيص بمكشوف عن طريق التنظيم، والعجز المسجل خلال السنة المالية يتم تغطيته من الميزانية العامة، حيث أن الترخيص بالعجز عن طريق التنظيم يعد أمراً خطيراً، خاصة بالنظر إلى الطرق المستعملة لتمويل العجز.

نصت المادة 160 من دستور 1996 أنه "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضاً عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية"، وأضافت في فقرتها الثانية "تختم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية موازنة السنة المالية المعنية من قبل غرفتي البرلمان.

ولتمكين البرلمان من ممارسة رقابته عن علم ودراية بالكيفية التي تم بها التنفيذ، أوجب المشرع على الحكومة عند تقديم مشروع ضبط الميزانية للبرلمان أن ترفقه بتقارير وبيانات توضيحية نذكر منها على الخصوص: تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتمدة، وجدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الاستثمارات المخططة، كما أوجب الأمر رقم 95-20 الصادر بتاريخ 17 يوليو 1995 في المادة 18 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أغسطس المتعلق بمجلس المحاسبة على الحكومة استشارة مجلس المحاسبة حول المشاريع التمهيدية المتضمنة ضبط الميزانية وضرورة إرسال التقارير التقييمية التي يعدها المجلس بعنوان السنة المعنية إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها.

يشكل قانون ضبط الميزانية إذا بالنسبة للبرلمان فرصة لمتابعة الكيفية التي تم بها تنفيذ الميزانية، وتقييم النتائج المترتبة لتصويته على قانون المالية وتحليل شروط تطبيقه، فهذا النوع من الرقابة يحظى بأهمية بالغة من الناحية النظرية، إلا أن فعاليته من الناحية العملية تبقى جد متواضعة، فمنذ دورة 1978 وهي أول سنة صادق المجلس الشعبي على قانونها للمالية، لم تعرض الحكومة على البرلمان سوى مشاريع قوانين ضبط الميزانية بالنسبة لأربع سنوات الأولى من حياة البرلمان (1978، 1979، 1980، 1981)، وابتداء من السنة المالية 1982 امتنعت الحكومة ولغاية سنة 2008 من طرح مشاريع قوانين ضبط الميزانية على البرلمان فحرمته بذلك من إستخدام حقه في الرقابة على كيفية استخدام الأموال العامة لمدة 27 سنة، أما بالنسبة للسنوات الأربع التي حظين بعرض هذه المشاريع على البرلمان وقع هذا العرض مع تأخر كبير مما أدى إلى إضعاف فعالية هذه الرقابة، وبالتالي رغم أهمية هذه الأداة غير أنها محدودة الفعالية في الجزائر نظراً لعدم تقديم القانون للبرلمان من طرف الحكومة في معاده القانوني (هذا إن قدم أصلاً) بالإضافة إلى تأخر المصادقة عليه من طرف البرلمان.

إذا فالسلطة التشريعية في الجزائر ضعيفة وتحتوي على عيوب خطيرة في قدرتها على الإشراف على الميزانية العامة، وهذا ما أبرزته نتائج مسح الميزانية المفتوحة التي تفحص أمر قوة الإشراف للسلطات التشريعية، فوفق هذا المسح، يتم تصنيف البلدان وفق نتائج الإجابات عن الأسئلة التي تقيم مدى قوة السلطات التشريعية طوال عملية الميزانية برمتها، ويقاس المسح مدى قوة السلطات التشريعية اعتمادا على قدرتها على إجراء الأبحاث وتوفير قدرات التحليل، ومشاركتها في عملية الميزانية قبل تقديم مقترح الميزانية للسلطة التنفيذية، والنطاق المخصص لها فيما يتعلق بتعديل مقترح الميزانية للسلطة التنفيذية، والحد الذي يمكن أن تمنع السلطة التنفيذية السلطة التشريعية عنده من إجراء التغييرات للموازنة المقررة أثناء تنفيذ الميزانية، وبناءا على الإجابات على الأسئلة يتم إعطاء كل دولة نتيجة بين 00 و 100 على مؤشر قوة الجهاز التشريعي.

الجدول (06): التصنيف وفق مؤشر قوة الجهاز التشريعي

نقاط مؤشر قوة الجهاز التشريعي	40-0	60-41	100-61
قوة السلطة التشريعية	ضعيفة	محدودة	كافية

المصدر: شراكة الميزانية المفتوحة، مسح الميزانية المفتوحة 2015، مرجع سبق ذكره، ص: 50.

وقد جاءت نتائج مؤشر الميزانية المفتوحة التي تفحص أمر قوة الإشراف للسلطات التشريعية بالجزائر وفق الجدول التالي:

الجدول (07): قوة الجهاز التشريعي بالجزائر

السنة	2012	2015
قوة الجهاز التشريعي (الرقابة من خلال السلطة التشريعية)	21	36

المصدر: -شراكة الميزانية المفتوحة، مسح الميزانية المفتوحة 2012، مرجع سبق ذكره، ص: 67.

-شراكة الميزانية المفتوحة، مسح الميزانية المفتوحة 2015، مرجع سبق ذكره، ص: 71.

***بالنسبة لرقابة جهاز الرقابة الأعلى (مجلس المحاسبة):** لا يوجد نظام قانوني واضح لمجلس المحاسبة يكفل تنسيقا أكبر فيما بينه وبين الهيئة التشريعية فعلى الرغم من أن المادة 16 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في: 1995/07/17 تشير إلى أن مجلس المحاسبة يعد تقريراً سنوياً حول أعمال الرقابة التي قام بها ويرسله إلى رئيس الجمهورية، يبين هذا التقرير المعايير والملاحظات والتقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة، مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها وكذلك ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك، ينشر هذا التقرير كلياً أو جزئياً في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ويرسل مجلس المحاسبة نسخة من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية.

إلا أن الواقع ينبأ بخلاف ذلك، إذ لا يتم نشر التقرير ولا تسلم نسخة منه للبرلمان، الأمر الذي يستلزم إعادة النظر في النظام القانوني لمجلس المحاسبة.

ووفق تقارير مسح الميزانية المفتوحة التي تفحص أمر قوة أجهزة الرقابة العليا، يتم تصنيف البلدان وفق نتائج الإجابات عن الأسئلة التي تنظر فيما إذا كانت الظروف اللازمة للرقابة الفعالة موجودة أم لا، والاستقلالية عن السلطة التنفيذية، وفيما إذا كانت أجهزة الرقابة العليا قد قامت بإنشاء نظام مستقل للتحكم في الجودة من أجل تقييم جودة تقارير المراجعة الخاصة بها، وفيما إذا كان جهاز الرقابة الأعلى يمتلك الموارد الكافية لإتمام المهمة الموكلة إليه أم لا، وبناءا على الإجابات على الأسئلة يتم إعطاء كل دولة نتيجة بين 00 و 100 على مؤشر قوة جهاز الرقابة الأعلى.

الجدول(08): التصنيف وفق مؤشر أجهزة الرقابة العليا

100-61	60-41	40-0	نقاط مؤشر قوة جهاز الرقابة الأعلى
كافية	محدودة	ضعيفة	قوة جهاز الرقابة الأعلى

المصدر: شراكة الميزانية المفتوحة، مسح الميزانية المفتوحة 2015، مرجع سبق ذكره، ص: 52.

وقد جاءت نتائج مؤشر الميزانية المفتوحة التي تفحص أمر قوة الجهاز الأعلى للرقابة بالجزائر وفق الجدول التالي:

الجدول(09): قوة جهاز الرقابة الأعلى بالجزائر

2015	2012	السنة
34	34	قوة الجهاز الأعلى للتدقيق (الرقابة من خلال جهاز الرقابة الأعلى)

المصدر: -شراكة الميزانية المفتوحة، مسح الميزانية المفتوحة 2012، مرجع سبق ذكره، ص: 67.

-شراكة الميزانية المفتوحة، مسح الميزانية المفتوحة 2015، مرجع سبق ذكره، ص: 71.

تشير نتائج هذا المؤشر إلى أن قوة الجهاز الأعلى للرقابة بالجزائر ضعيفة، وهي بذلك تصنف ضمن فئة الدول التي تكون فيها الظروف الضرورية للإشراف الفعال غير متوافرة في الغالب، وغالبا ما تفتقر للاستقلالية التامة عن السلطة التنفيذية وينقصها التمويل الكافي، وقد فشلت في إنشاء أنظمة لضمان جودة عمليات المراجعة.

الخاتمة: ما زالت الجزائر بعيدة عن مبادئ الحكم الرشيد في تسيير أموالها العمومية وميزانيتها لأنها تعاني من ضعف في مستوى شفافية الميزانية هذا الضعف يشجع على الإنفاق الفاسد وغير المتناسب والمنطوي على التبذير، كما أن الجزائر لا تقوم بإشراك المواطنين في مناقشة الميزانية، ولا تعقد جلسات استماع حيث أن الجمهور لا يتمتع بقابلية الوصول إلى المعلومات الشاملة وفي الوقت المناسب، واللازم للمشاركة الفعالة في عملية الميزانية، كما أنها لا تنشر الوثائق الرئيسية المرافقة للموازنة، ولا تمتلك جهاز فعال مستقل يقوم بالرقابة العليا المستقلة غير مجلس المحاسبة، ولا تقوم بنشر قانون ضبط الميزانية الذي يعتبر وثيقة أساسية لضبط فعالية كل نفقة مصروفة، وهذا يحرم السلطة التشريعية من ممارسة حقها الرقابي على الميزانية، ومساءلة الهيئة التنفيذية عن سبب الاختلال بين النفقات المتوقعة في الميزانية وبين النفقات الحقيقية "الإنجازات"، كما أن تقارير مجلس المحاسبة ليس لها أي قوة تنفيذية.

نتائج:

- في الوقت الراهن لا توفر الجزائر كميات كافية من المعلومات في وثائق الميزانية، وهذا يعني أن المواطنين ومنظمات المجتمع المدني غير قادرين على المشاركة بصورة كاملة وفعالة في اتخاذ القرارات أو إخضاع الحكومة للمساءلة عن كيفية جمع وإنفاق أموال الضرائب الخاصة بهم.

- أغلب وثائق الميزانية المنتجة هي للاستخدام الداخلي فقط، أما الوثائق التي يتم نشرها فهي تفتقر إلى التفاصيل المهمة بشأن الإيرادات والنفقات والديون، أو تم نشرها في وقت متأخر، وهو ما يعني ضعف في الأداء.

- يمكن تحسين شفافية الميزانية بشكل كبير إذا قامت الحكومات بتلك الخطوة البسيطة المتمثلة في إصدار هذه الوثائق التي تم تجهيزها بالفعل.

- من الصعب تقييم أداء الميزانية بالجزائر عند انتهاء السنة المالية إذ لا يتم إعداد ونشر تقرير نهاية السنة في وقته المحدد، ويفتقر هذا التقرير إلى التفاصيل الضرورية، مما يحول دون عقد مقارنات بين ما أقرته الميزانية وما تم إنفاقه وجمعه فعلياً، كما أنها لا تعلن تقارير مراجعة الحسابات، ولا تقدم أي معلومات عما إذا كان يجري تطبيق توصيات مدقق الحسابات بشكل ناجح وفعال.

- مؤسسات رقابة الميزانية (السلطة التشريعية وأجهزة الرقابة العليا) غالباً ما تواجه قيوداً عسيرة، بما في ذلك ندرة الموارد البشرية والاستقلالية المحدودة، وكذا عدم وجود الآليات التي تمكنهم من متابعة النتائج التي توصلوا إليها.

- وفق مؤشر الميزانية المفتوحة، تحقق الجزائر نتيجة أقل من 40 في كل الإجراءات، وهذا يعني أن أداءها ضعيف في الشفافية وفي المشاركة، وفي التيجتين اللتين تحددان الرقابة، مما يخلق فرصاً لسوء إدارة الأموال العامة والفساد.

- إن المحدد الأكثر أهمية لتحسين تطبيق مبادئ الحوكمة في الميزانية العامة هو الإرادة السياسية، والتي يبدو أنها غير متوفرة.

مراجع ومصادر البحث:

- حازم الببلاوي، دور الدولة في الاقتصاد، مصر، دار الشروق، ط1، 1998.
- سليمان اللوزي، وآخرون، إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق، عمان، الأردن، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط1، 1997.
- عباس محمد محرز، اقتصاديات المالية العامة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2003.
- عوف الكفراوي، الرقابة المالية، الإسكندرية، دار النشر غير مذكورة، 2007.
- محمد شاكر عصفور، أصول الميزانية العامة، عمان، الأردن، دار المسيرة للنشر والطباعة والتوزيع، ط1، 2008.
- بسام عبد الله البسام، الحوكمة الرشيدة: المملكة العربية السعودية حالة دراسية، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 11، جانفي 2014، 3-23.
- أنور شريف، دور الحاكمية في عملية إعداد الميزانية العامة للدولة في العراق دراسة حالة، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، 2008.

- بن عزة محمد، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف -دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة تلمسان، الجزائر، 2014-2015.
- ساجي فاطمة، الشفافية كأداة لتسيير المالية العامة، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2010-2011.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لعام 1996، مرسوم رئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، جريدة رسمية رقم 76 المؤرخ في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 والقانون رقم 19-08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008.
- القانون رقم 84-17 المحدد لقوانين المالية في الجزائر الصادر بتاريخ 07 جويلية 1984، الجريدة الرسمية عدد 28، مؤرخ في 10 جويلية 1984.
- القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35، المؤرخة في 15 أوت 1990.
- Yahia DENIDNI, **La pratique du système budgétaire de l'État en Algérie**, OPU, Alger 2002
- François CHOUVEL, **Finances publiques**, Guliano Editeur, Paris, 2007.
- François DERUEL, Jaques Buisson, **Budget et pouvoir financier**, Edition Dalloz, Paris 2001.
- Fubbs, Joan, **The Budget Process and Good Governance African**, European Institute, 1999.
- معجم مجلس المحاسبة، 21:01، 08/01/2017، http://www.ccomptes.org.dz/ar/glossaire_ar.html
- حيدر حسين آل طعمة، المالية العامة وسياسة الحكم الرشيد، <http://annabaa.org/arabic/goodgovernance/5904>، 21:43، 2017/01/08
- شراكة الميزانية المفتوحة، مسح الميزانية المفتوحة 2015، www.internationalbudget.org، 18:10، 2017/01/03
- شراكة الميزانية المفتوحة، مسح الميزانية المفتوحة 2012، www.internationalbudget.org

الهوامش و المراجع:

- ¹ - Fubbs, Joan, **The Budget Process and Good Governance African**, European Institute, 1999, p: 14.
- ² - سليمان اللوزي، وآخرون، إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق، عمان، الأردن، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط1، 1997، ص: 21.
- ³ - حازم البيلالي، دور الدولة في الاقتصاد، مصر، دار الشروق، ط1، 1998، ص: 77.
- ⁴ - عباس محمد محرز، اقتصاديات المالية العامة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2003، ص: 413.
- ⁵ - محمد شاكر عصفور، أصول الميزانية العامة، عمان، الأردن، دار المسيرة للنشر والطباعة والتوزيع، ط1، 2008، ص: 61.
- ⁶ - أثير أنور شريف، دور الحاكمية في عملية إعداد الميزانية العامة للدولة في العراق دراسة حالة، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، 2008، ص: 111.
- ⁷ - François DERUEL, Jaques Buisson, **Budget et pouvoir financier**, Edition Dalloz, Paris, 2001, p : 114.
- ⁸ - عوف الكفراوي، الرقابة المالية، الإسكندرية، مصر، بدون دار النشر، 2007، ص: 04.
- ⁹ - François DERUEL, op.cit, p : 174
- ¹⁰ - François CHOUVEL, **Finances publiques**, Guliano Editeur, Paris, 2007, p : 188.
- ¹¹ -Yahia DENIDNI, **La pratique du système budgétaire de l'État en Algérie**, OPU, Alger 2002, p : 364.
- ¹² - حيدر حسين آل طعمة، المالية العامة وسياسة الحكم الرشيد، <http://annabaa.org/arabic/goodgovernance/5904>، 21:43، 2017/01/08
- ¹³ - بسام عبد الله البسام، الحوكمة الرشيدة: المملكة العربية السعودية حالة دراسية، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 11، جانفي 2014، 23-3، ص: 05.
- ¹⁴ - أثير أنور شريف، مرجع سبق ذكره، ص: 78.
- ¹⁵ - ساجي فاطمة، الشفافية كأداة لتسيير المالية العامة، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2010-2011، ص: 31.
- ¹⁶ - أثير أنور شريف، مرجع سبق ذكره، ص: 79.
- ¹⁷ - معجم مجلس المحاسبة، 21:01، 08/01/2017، http://www.ccomptes.org.dz/ar/glossaire_ar.html
- ¹⁸ - بن عزة محمد، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف -دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة تلمسان، الجزائر، 2014-2015، ص: 229.