

دور المجتمع المدني في تحسين أداء الميزانية العامة مع الإشارة إلى حالة الجزائر.

د، محبوب مراد، جامعة محمد خيضر، بسكرة.

البريد الإلكتروني: rayanmourad@yahoo.fr

د، باري عبد اللطيف، جامعة محمد خيضر، بسكرة.

Résumé

La société civile est les institutions politiques, économiques, sociaux et culturels qui travaillent dans différents domaines et indépendamment de l'autorité de l'Etat, cette étude a été les facteurs les plus importants qui appellent la participation à la préparation du budget général, et démontré son rôle dans l'amélioration de ses performances en tirant parti de la compétence et de l'expertise des organisations de la société civile dans le domaine du contrôle sur l'argent des dépenses publiques et l'accès à une évaluation précise des besoins de la communauté et classés en fonction de leur importance et la priorité pour l'économie nationale, il a été noté dans ce contexte, à une partie du système budgétaire des lacunes souffert en Algérie, qui nécessitent l'intervention de la société civile. Diverses capacités et de l'expertise pour corriger ces lacunes et les déséquilibres.

Mots-clés: budget général, la société civile, d'améliorer l'exécution du budget.

ملخص:

المجتمع المدني هو المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعمل في ميادين مختلفة وبشكل مستقل عن سلطة الدولة، وقد تعرضت هذه الدراسة الى أهم العوامل الداعية لإشراكه في إعداد الميزانية العامة، وبينت دوره في تحسين أدائها من خلال الاستفادة من مهارة وخبرة منظمات المجتمع المدني في مجال الرقابة على إنفاق المال العام، والوصول إلى تقييم دقيق لحاجات المجتمع وتصنيفها حسب أهميتها وأولويتها بالنسبة للاقتصاد القومي، وقد تم الإشارة في هذا السياق الى بعض النقائص التي يعاني منها النظام الميزاني في الجزائر والتي تستوجب تدخل المجتمع المدني بمختلف إمكانياته وخبرته لتصحيح تلك النقائص والإختلالات.

الكلمات المفتاحية: الميزانية العامة، المجتمع المدني، تحسين أداء الميزانية.

مقدمة:

شهدت الآونة الأخيرة اهتماما متزايدا في الأوساط العلمية والأكاديمية بخصوص إدارة الانفاق العام، ويرجع السبب في ذلك إلى تفاقم عجز الميزانية في العديد من الدول وما نتج عنه من أثار سلبية في المجال الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، فالندرة في الموارد المالية والأزمات المتوالية التي يعيشها العالم المتقدم والنامي على حد سواء ساهمت بدرجة كبيرة في عرقلة جهود التنمية، مما جعل الكثير من المهتمين يرى بضرورة إعادة النظر في أسلوب إدارة الميزانية العامة الذي من شأنه هو الآخر التأثير في كفاءة وفاعلية الانفاق العام، وذلك من خلال الانفتاح على منظمات المجتمع المدني، والاستفادة من مهارتها وخبرتها البحثية والاستشارية من أجل الحيلولة دون العبث بالمال المال العام وإهداره والوصول إلى أفضل إشباع لرغبات المواطنين، ومن أجل تحقيق ذلك قامت هيئات دولية مختلفة وعلى رأسها شراكة الموازنة الدولية، منظمة التعاون والتنمية الإقتصادية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتشجيع العديد من الدول في العالم على إشراك منظمات المجتمع المدني في إعداد مشروع الميزانية وتزويدها بالمعلومات الكافية التي تسمح لها بمساعدة السلطة التنفيذية في تحسين أداء الميزانية العامة.

إشكالية البحث:

تتمحور إشكالية هذا البحث حول الدور الذي يمكن أن يلعبه المجتمع المدني في تحسين أداء الميزانية العامة ومدى الحاجة إلى جهوده في إعداد الميزانية العامة في الجزائر وذلك من خلال طرح السؤال الرئيسي التالي:

إلى أي مدى يمكن الاعتماد على المجتمع المدني في تحسين أداء الميزانية العامة، وما هي جوانب القصور في الميزانية العامة للجزائر والتي تحتاج الى تدخل المجتمع المدني ؟

فرضيات البحث:

قصد تسهيل الإجابة على الإشكالية المطروحة تمت صياغة الفرضيات التالية:

1- تؤدي مشاركة المجتمع المدني في قرارات الميزانية العامة إلى تحسين مخرجاتها على مستوى الحكومي والمستوى الشعبي.

دور المجتمع المدني في تحسين أداء الميزانية..... د، محبوب مراد د، باري عبد اللطيف.

2- تعتبر مشاركته المجتمع المدني في مشروع الميزانية العامة مطلباً للعديد من الجهات الدولية وهدفا تسعى العديد من الدول إلى تحقيقه في ظل ما يشهده العالم من تحولات ديمقراطية واقتصادية.

3- تعاني الجزائر من نقص في مؤشرات أداء الميزانية العامة نتيجة غياب مساهمة حقيقية للمجتمع المدني في إعداد وتنفيذ الميزانية العامة.
منهج البحث والأدوات المستخدمة.

قصد الإحاطة بجوانب موضوع الدراسة تم الاعتماد على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، بحيث استخدم المنهج الوصفي لتوضيح الجوانب النظرية للموضوع، في حين اعتمد على المنهج التحليلي في تحديد علاقة المجتمع المدني بأداء الميزانية العامة وذلك في ضوء الجهود التي تبذلها الهيئات والمنظمات الدولية لإبراز دور المجتمع المدني في تحسين مخرجات الميزانية العامة، والحث دوره الفعال في تحقيق الشفافية والاستغلال الأمثل لموارد المتاحة.

وسوف يتم تناول الموضوع من خلال أربعة محاور، تأتي كما يلي:

- مفهوم ومبادئ الميزانية العامة.
- العوامل الداعية لإشراك المجتمع المدني في اعداد الميزانية العامة.
- مساهمة المجتمع المدني في تحسين أداء الميزانية العامة.
- مجالات تدخل المجتمع المدني لتحسين أداء الميزانية العامة في الجزائر.

أولاً: مفهوم ومبادئ الميزانية العامة .

أ- مفهوم الميزانية العامة.

لغويا: هي تعريف لكلمة BUDGET ذات الأصل الأنكلسكسيوني، واستخدمت كلمة الميزانية لأول مرة في إنجلترا لوصف حقيبة وزير المالية التي كان يحملها عند ذهابه لحضور جلسات البرلمان وتحفظ فيها كشوف احتياجات الحكومة من إنفاق وموارد مالية، واستعملت أيضا للتعبير عن المستندات التي تحويها تلك المحفظة الجردية والمتعلقة بالخطة المالية التي تعرض على الهيئة التشريعية للمصادقة عليها لتصبح فيما

دور المجتمع المدني في تحسين أداء الميزانية..... د، محبوب مراد د، باري عبد اللطيف.

بعد التعبير عن الذمة المالية أو ميزانية الدولة أما في اللغة العربية فهي كلمة مشتقة من كلمة الميزان وتعبر على التوازن بين الإيرادات والنفقات.

أما إصطلاحاً: هي عبارة عن مجموعة بيانات تفصيلية يوضح تقديرات إيرادات الدولة ومصروفاتها معبراً عنها في صورة وحدات نقدية تعكس في مضمونها خطة الدولة لسنة مالية مقبلة، وهذا البيان يتم اعتماده من قبل السلطة التشريعية في الدولة¹.

وتخضع الموازنة العامة في مختلف مراحلها إلى القوانين التي يحددها التشريع المالي، ويستمد هذا القانون قواعده من مصدرين هما:

1- المصادر الرسمية.

وتتمثل في:

1-1- التشريع: يعد التشريع المصدر الرسمي الأول للقانون المالي، والتشريع إما أن يكون أساسياً أو عادياً أو فرعياً، فأما التشريع الأساسي فهو الدستور الذي يعد القانون الأعلى في البلاد ويعتبر مصدراً رسمياً للتشريع المالي، لأنه يقرر في نصوصه بعضاً من قواعد هذا التشريع مثل القواعد الخاصة بوضع الموازنة العامة وتنفيذها ومراقبتها وكذلك الخاصة بفرض الضرائب والرسوم أو الإعفاء منها وكذلك الخاصة بعقد القروض.

أما التشريع العادي فهو مجموعة القواعد القانونية التي تسنها السلطة المختصة في البلد التي غالباً ما تكون السلطة التشريعية.

أما التشريع الفرعي فيقصد به مجموعة القواعد القانونية الصادرة من السلطة التنفيذية، وتعد هذه القواعد مصدراً للقانون المالي متى ما تناولت شأناً من الشؤون المالية للدولة.

1-2- الاتفاقيات الدولية: قد يستمد التشريع المالي قواعده من الاتفاقيات المالية الدولية مثل اتفاقية منع ازدواج الضرائب أو منع التهرب منها.

2- المصادر التفسيرية.

1-2- القضاء: المقصود بالقضاء مجموعة الأحكام الصادرة من المحاكم في المنازعات الضريبية التي تعرض عليها سواء أكانت هذه المحاكم عادية أم إدارية أم متخصصة، ويعتبر القضاء من المصادر التفسيرية للتشريع المالي، فكثيراً ما ينص التشريع المذكور على

دور المجتمع المدني في تحسين أداء الميزانية..... د، محبوب مراد د، باري عبد اللطيف.

موضوع معين ولكن قد يثير تطبيقه منازعات تصل إلى ساحة القضاء، وعلى هذا تعتبر الأحكام الصادرة في هذه المنازعات تفسيراً لهذه النصوص.

2-2- الفقه: هو مجموعة الآراء التي يقول بها فقهاء القانون المالي وهم بصدد بيان أحكام هذا القانون وتفسير نصوصه.

ب- مبادئ الميزانية العامة.

من أهم المبادئ التي تقوم عليها الميزانية العامة وتعتمد عليها كثير من دول العالم نجد:

1- مبدأ السنوية.

يقصد بـسنوية الميزانية أن مدة تنفيذ الإيرادات والنفقات تحدد بسنة واحدة، ويشترط أن تكون السنة المالية مع بداية السنة المدنية²، والسبب في إختيار الفترة الزمنية بسنة يرجع إلى:

✓ إمكانية تغطية جميع العوامل الموسمية التي تؤثر على الإنفاق العام وعلى الموارد العامة.

✓ أن إعداد الميزانية ومناقشتها وإعتمادها يتطلب وقتاً وجهداً لا يقل عن السنة.

✓ أنه يصعب إعداد تقديرات دقيقة لبعض النفقات والموارد إذا زادت مدة الميزانية عن سنة وذلك لبعد الفترة وضعف الرقابة.

ويستثنى من هذا المبدأ الاعتماد الإضافي ففي بعض الأحيان قد يحدث خطأ في تقدير أرقام بنود الميزانية أو عدم إقرار نقطة معينة بالكامل لعدم ظهور الحاجة إليها عند إعداد الميزانية، ولذلك تلجأ الدولة إلى إقرار إعتمادات تكميلية تلحق بالإعتمادات الأصلية الخاصة بها، أو لتمويل نفقة لم تدرج لها إعتمادات في الميزانية³

2- مبدأ الشمول⁴: يقضي هذا المبدأ أن تكون الموازنة العامة للدولة شاملة لجميع النفقات والإيرادات، بحيث تظهر الإيرادات إجمالاً بدون خصم أي نوع من المصروفات المتعلقة بجبايتها، ويتم صرف المصروفات في حدود الإعتمادات المخصصة بالموازنة فقط. ويستثنى من هذا المبدأ:

✓ مبالغ التأمينات التي يدفعها المقاولون ضماناً لمسؤوليتهم مع الدولة.

دور المجتمع المدني في تحسين أداء الميزانية..... د، محبوب مراد د، باري عبد اللطيف.

✓ الهبات التي يشترط واهبها على الدولة إنفاقها في غرض معين، حيث تدرج عادة في حسابات خاصة خارج الموازنة العامة للدولة.

✓ الحسابات الخاصة ومن أمثلتها حساب الاحتياطي العام للدولة ، والذي يعتبر حساب سري وليست هناك بيانات منشورة عنه.

3- مبدأ العمومية (عدم التخصيص): يقضي هذا المبدأ أن تكون الموارد والنفقات شائعة فلا يجوز تخصيص إيرادات معينه لمقابلة مصروفات معينة⁵، لأن التخصيص قد يفقد الموازنة العامة مرونتها، فضلا عن أنه قد يؤدي إلى الإسراف إذا كان حجم الإيراد المخصص للمصروف كبيرا، أو قد يخل بأداء الخدمة إذا كان حجم الإيراد المخصص للمصروفات يقل عن المصروفات اللازمة لأداء الخدمة. والاستثناء من هذا المبدأ:

✓ تخصيص أموال الزكاة لمنطقة معينة للصرف منها على أعمال الخير في نفس المنطقة.

✓ تحصيل رسوم مغادرة من المطارات للصرف منها على تحسين أوضاع تلك المطارات.

✓ تحصيل رسوم على الطرق للصرف منها على تحسين أوضاع الطرق.

4- مبدأ الوحدة⁶: وتعني أن تكون للدولة موازنة واحدة تحتوي على كافة نفقاتها وإيراداتها على اختلاف قطاعاتها في وثيقة واحدة.

5- قاعدة الوضوح: تقضي هذه القاعدة أن تتسم الميزانية العامة بالوضوح الكافي الذي يساعد على فهم محتويات وتفصيلات الميزانية حيث لا تدرج إعمادات مجمله بل مفصلة، ومن أساليب الوضوح تبويب الميزانية وعرضها بوسائل بسيطة ومقبولة بالإضافة إلى إمكانية استخدام الأشكال الهندسية والرسومات البيانية .

و- مبدأ المرونة: ويقصد بها سهولة تنفيذ الميزانية، وذلك بمراعاة الاحتمالات المختلفة التي قد تواجهها خلال السنة، والبحث عن بدائل لهذه الاحتمالات. ومن أساليب تحقيق هذا المبدأ:

✓ السماح بالنقل بسهولة من بند لآخر في الباب الواحد.

✓ إمكانية النقل من مجموعة إتمادات داخل باب واحد في جهة إلى إتمادات نفس الباب في جهة أخرى.

6- مبدأ التوازن: وتقضي هذه القاعدة بأهمية إيجاد التوازن الرقمي بين مصروفات الميزانية وإيراداتها، بمعنى أن يكون جانب المصروفات مساويا لجانب الإيرادات⁷، إلا أن قاعدة التوازن قد يخل يتم معالجة العجز إما بالاقتراض أو بضغط الإنفاق أو زيادة الإيراد أو بكليهما معا، ويرجع السبب في ذلك إلى تحقيق التوازن الاقتصادي بدل التوازن المحاسبي أو ما يسمى بالعجز المقصود حيث تلجأ إليه الدولة عندما تخشى على إقتصادها من الشلل⁸.

ثانيا: العوامل الداعية لإشراك المجتمع المدني في إعداد الميزانية العامة.

المجتمع المدني هو المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعمل في ميادينها المختلفة في إستقلال عن سلطة الدولة لتحقيق أغراض متعددة منها أغراض سياسية كالمشاركة في صنع القرار على المستوى القومي والوطني ومثال ذلك الأحزاب السياسية ومنها أغراض نقابية كالدفاع عن مصالح أعضائها ومنها أغراض ثقافية كما في إتحاد الكتاب والمثقفين والجمعيات الثقافية والإجتماعية التي هدفها نشر الوعي بين المواطنين، ومنظمات أخرى طوعية لا تتضمن بالضرورة أهدافا ليبرالية⁹، ومن بين أهم العوامل الداعية لإشراك المجتمع المدني في إعداد الميزانية العامة نجد:

أ- إرساء دعائم الديمقراطية: غالبا ما يواكب ظاهرة الديمقراطية إرتفاع مشاركة المجتمع المدني في إقرار السياسات الاقتصادية والإجتماعية، فالدول التي عرفت مرحلة انتقال إلى النظام الديمقراطي غالبا ما يزدهر فيها العمل على تطوير وتحديث الموازنة العامة¹⁰، كما أن تزايد الهوة بين الانظمة السياسية في بلدان العالم الثالث وما وصلت اليه البلدان المتطورة من تقدم ديمقراطي وحقوق، دفع الى تزايد المطالبة الشعبية بسن دساتير وإقامة مؤسسات تشريعية ورقابية، وإطلاق حرية التعبير والسماح بإقامة الأحزاب والنقابات ومؤسسات المجتمع المدني، وبالمطع لن تكون مصالح هذه الفئات

دور المجتمع المدني في تحسين أداء الميزانية..... د، محبوب مراد د، باري عبد اللطيف.

مؤمنة إلا من خلال مراقبتها للأنظمة والقوانين الصادرة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وفي مقدمتها قانون المالية

ب- الخصوصية: لقد كان لإشراك القطاع الخاص في جهود التنمية الدور الكبير في جعل المجتمع المدني يخوض تجربة التحالف مع الدولة في تخطيط وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية، مما إستدعى إنفتاح السلطات العامة على مختلف مبادراته في مجال ادارة المال العام.

ج- الشفافية: أي توفير المعلومات الدقيقة حول ظروف اعداد الميزانية وطرق تنفيذها وفتح المجال أمام الجميع للإطلاع عليها من خلال توثيقها ونشرها بشكل علني ودوري من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة ومحاصرة الفساد وإتخاذ قرارات سليمة تصب في مصلحة الحكومة ومصلحة المواطنين، حيث يساعد هذا الافصح على ترشيد القرارات وإصلاحها في مجال السياسات العامة¹¹ ، وبهذا الخصوص طالبت العديد من المنظمات والهيئات الدولية بضرورة شفافية أنظمة الموازنة العامة ومن بينها¹²:

1- البنك الدولي: منذ 2007 عمل البنك الدولي على إنتهاج استراتيجية أكثر تنظيماً ومركزية في عمليات البنك في مختلف القطاعات والبلدان، وقد ركز فيها على مكافحة الفساد وضرورة اشراك اصحاب المصلحة خارج السلطة التنفيذية في وضع الميزانيات ومتابعة تطبيقها، وتوفير الآليات التي تسمح لهم بممارسة دورهم الرقابي بفعالية وعلى رأسهم المجتمع المدني ومؤسسات الرقابة مثل البرلمانات والقضاء وهيئات المراجعة.

2- صندوق النقد الدولي: إن صندوق النقد الدولي في اطار تشجيعه للشفافية في المالية العامة أعد وثائق عديدة من بينها "مدونة الممارسات الجيدة" و"دليل حول الشفافية في المالية العامة" بالإضافة إلى "دليل للشفافية في ايرادات الموارد الطبيعية" والتي تم تحديثها في 2007.

3- منظمة التعاون والتنمية الإقتصادية: ففي اجتماعها عام 1999 طلب فريق العمل الذي يضم كبار موظفي الموازنة في دول المنظمة من الإدارة جمع الممارسات النموذجية في هذا الميدان اعتماداً على تجارب الدول الأعضاء لاعتمادها كمنهج للعمل، وتقع الممارسات النموذجية في ثلاثة أقسام تهدف الى زيادة درجة شفافية الموازنة العامة.

دور المجتمع المدني في تحسين أداء الميزانية..... د، محبوب مراد د، باري عبد اللطيف.

4- شراكة الموازنة المفتوحة: تأسس مشروع الموازنة المفتوحة في 1997 وهو منظمة أبحاث تهدف إلى دعم منظمات المجتمع المدني المعنية بتعزيز عمليات الموازنة ونتائجها في كافة دول العالم، وقد أطلقت المنظمة مبادرة الموازنة المفتوحة وهو برنامج بحث شامل في مجال تمكين الشعب من الوصول إلى معلومات الميزانية وإعتماد نظم ميزانية تتيح المسائلة، إذ تعزز هذا البحث بإنشاء مؤشر عام 2006 يقيس مدى شفافية الموازنة العامة للدولة على أن يطبق كل سنتين لمتابعة التطورات في هذا المجال.

د- المسائلة في الموازنة: وعرفها برنامج الأمم المتحدة الانمائي على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام المال العام، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتحمل مسؤولية الفشل وعدم الكفاءة¹³.

ثالثاً: مساهمة المجتمع المدني في تحسين أداء الميزانية العامة.

يقصد بأداء الميزانية العامة مجموعة النتائج التي تحققها الميزانية العامة والتي تعكس العلاقة بين إيرادات الدولة ونفقاتها، والتي يمكن من خلالها أخذ صورة عن مدى تحقيق أهداف الحكومة ومصلحة الشعب، حيث أن الإدارة الفعالة للمالية العامة هي التي تكون قادرة على تعبئة موارد مالية بشكل كاف لتمويل الخدمات العامة، ومشاريع التنمية، وأن يتم تخصيص هذه الموارد وإنفاقها حسب الأولويات والاستراتيجيات وأهداف السياسة العامة، ووفقاً لمتطلبات الإنضباط المالي وكفاءة الانفاق العام¹⁴.

وتمر الميزانية العامة للدولة بمجموعة من المراحل الزمنية المتعاقبة والمتداخلة، والتي يمكن أن يساهم المجتمع المدني في تحسينها بشكل ينعكس إيجابياً على أداء الميزانية العامة وذلك كما يلي:

أ- مرحلة التحضير والإعداد: تقع مسؤولية هذه المرحلة على عاتق السلطة التنفيذية لأنها أقدر من السلطة التشريعية على تحضير وإعداد الميزانية، فهي بما تملكه من أجهزة حكومية وإمكانات فنية أدري بمقدرة القطاعات والفئات المختلفة على تحمل الأعباء المالية¹⁵.

وتبدأ هذه المرحلة عادة على مستوى أصغر الوحدات الحكومية حيث تتولى كل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة إعداد تقديراتها من النفقات وما تتوقع أن تحصل عليه من إيرادات خلال السنة المالية المطلوبة ثم تتولى وحدة تنفيذية متخصصة مع تفاوت في الإجراءات التفصيلية من نظام لأخر فحص تحصيلات الوحدات الحكومية المختلفة وتنفيذها أو تعديلها جوهرها ثم تنسيقها في مشروع واحد متكامل لميزانية الدولة، حيث يرفع مع البيان المالي إلى السلطة التشريعية لفحصه وإعتماده.

ويلعب المجتمع المدني دورا مهما في هذه المرحلة عن طريق مساعدة الحكومة على التخصيص الأمثل للأموال العامة، ويمكن هنا الوقوف على تجربة الموازنة التشاركية في بورتو اليجري بالبرازيل كمثال على ذلك حيث يقوم أعضاء المجتمع المدني بتحديد أولويات الانفاق ومجالاته التي لها علاقة مباشرة بإحتياجات المواطنين، وذلك بإنتخاب مندوبين للموازنة يمثلون مختلف الفئات المكونة للمجتمع ويقدم موظفو الدولة التسهيلات والمساعدة التقنية من أجل إنجاح هذه العملية التي تسمح بتحول مرحلة الإعداد من التركيز على صرف الإعتمادات إلى التركيز على النتائج أي من تحديد الأهداف في ضوء الموارد ومراقبة صرف الإعتمادات طبقا للمعايير الموضوعة إلى منطق النتائج الذي يحدد الاهداف بناء على حاجيات وأولويات المواطنين ثم تعبئ الوسائل الضرورية لتحقيق تلك الأهداف ويكون التقييم مستندا لدرجة بلوغ الأهداف ومدى تأثيرها على السكان¹⁶

ب- مرحلة الاعتماد (الإقرار والمصادقة): تعتبر هذه المرحلة من أدق المراحل وأكثرها حساسية لأن عملية اعتماد الموازنة أو المصادقة عليها تمثل المرحلة الأخيرة التي تناقش خلالها الموازنة قبل العمل على إخراجها إلى حيز التنفيذ وتعتبر مرحلة الاعتماد من إختصاص السلطة التشريعية بحكم كونها ممثلة لقوى الشعب¹⁷.

ويبرز دور المجتمع المدني في هذه المرحلة من خلال قدرته على المرافعة لصالح قضايا المواطنين والفئات التي يمثلها وذلك عن طريق مشاركة هيئات المجتمع المدني المعنية في إجتماعات اللجان النيابية التي يتم فيها دراسة ومناقشة قانون المالية، حيث تقوم هذه الهيئات بتقديم خبرات بحثية واستشارية ومهارات راكمتها بحكم التجربة قد لا تكون

دور المجتمع المدني في تحسين أداء الميزانية..... د، محبوب مراد د، باري عبد اللطيف.

متوفرة لدى المؤسسة البرلمانية، بالإضافة إلى مراقبة مدى التزام النواب بالحضور في جلسات البرلمان أو غيابهم عنها، وقدرتهم على التدخل لصالح الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، مما يسمح بمحاسبة النواب في حالة تقصيرهم وخسارتهم لمقاعدهم النيابية، وذلك انطلاقاً من دور المجتمع المدني تأييد السياسيين وتعبئة الناخبين ومراقبة الانتخابات وأنشطة الحكومة، وعلى البرلمان هنا أن يتقبل دور هذا الائتلاف من المنظمات ومراكز الأبحاث والجامعات، ويفتح قنوات الحوار المبكر معها للتشاور في المراحل الأولى من إعداد ودراسة مشروع قانون الموازنة.

ج- مرحلة التنفيذ: في هذه المرحلة تنتقل الميزانية العامة من النظري إلى حيز التطبيق العملي الملموس، حيث تتولى الوزارات والمصالح والهيئات انفاق المبالغ وتحصيل الإيرادات التي إعتمدتها السلطة التشريعية¹⁸ مراعية في ذلك ارتفاع الكفاءة الفنية للتنفيذ وإنخفاض تكاليف التحصيل، ولا تقتصر مهمة تنفيذ الميزانية على مجرد تحصيل الإيرادات، ودفع المصروفات التي أدرجت في الميزانية العامة بل أن تتبع آثار هذه العمليات على الاقتصاد القومي وأن تراقب اتجاهاتها نحو الأهداف الاقتصادية المنشودة حتى تستطيع في الوقت المناسب تعديل سياساتها الإنفاقية والإيرادية إن لزم الأمر.

ويبرز دور المجتمع المدني في هذه المرحلة عن طريق مساهمته في حماية موارد المجتمع من الهدر، وذلك بالتأكد من كون الاعتمادات المصادق عليها قد أنفقت على النحو المنصوص عليه حيث يقدم التغذية العكسية للحكومة عن طريق ابلاغها بأي تقصير يحدث على مستوى الهيئات المكلفة بصرف المال العام، مما يسمح بمعاينة المبدزين، ويحد من الاختلاس والإسراف في بداية حدوثه، فكثير من الموظفين أو المواطنين العاديين لا يشاركون في كشف تلك الخروقات المالية للدولة، إما لكونها لا تستجيب لتبليغاتهم أو لوجود عوائق بيروقراطية تمنع ذلك أو لخوفهم من فقدان وظائفهم أو تعرضهم لعقوبات قد تسلط عليهم من طرف المسؤولين الذين يستغلون المال العام لأهدافهم الشخصية، لذلك تعتبر جمعيات المجتمع المدني هي الحاضنة والمشجعة على تلك الافادات التي يقدمها المواطنون والتأكد منها والتعامل معها بكل سرية.

د- المراجعة والرقابة: تعد هذه المرحلة هي آخر مرحلة تعرفها الميزانية العامة للدولة وتسمى مرحلة مراجعة تنفيذ الميزانية و الهدف منها هو التأكد من أن تنفيذ الميزانية قد تم على الوجه المحدد وفق السياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية وإجازتها من طرف السلطة التشريعية، وبناء على ذلك فان لهدف الأساسي من الرقابة على الميزانية هو ضمان تحقيقها لأقصى قدر من المنافع للمجتمع في حدود السياسات العامة للدولة. ويمارس المجتمع المدني بتشكيلاته المختلفة في هذه المرحلة دورا رقابيا مهما عن طريق طرح المشكلات وبيان أوجه القصور التي تعتري أعمال الحكومة، ومطالبتها بحل المشكلات وتفادي الأخطاء، ويعبر عن ذلك في الصحافة ووسائل الاعلام المختلفة، والإجتماعات والمؤتمرات التي تعقدها المنظمات النقابية والأحزاب السياسية على المستوى المحلي والوطني¹⁹.

رابعاً: مجالات تدخل المجتمع المدني لتحسين أداء الميزانية العامة في الجزائر.

يعاني النظام الميزاني في الجزائر من عدة نقائص تستوجب تدخل المجتمع المدني بمختلف إمكانياته وخبرته لتصحيح تلك النقائص والإختلالات والتي من بينها²⁰:

أ- الشفافية:

أبرز تقرير "هيئة الموازنة الدولية" لسنة 2015 حول إتاحة وثائق الميزانية للعامة، أن البيان التمهيدي للميزانية متاح للاستخدام الداخلي فقط، أي للسلطة التنفيذية بشكل كبير، فيما تمنع عن المواطنين الميزانية المتعلقة باستهلاكهم، وكذا المراجعة نصف السنوية وتقرير نهاية العام وتقرير المراجعة، هي الأخرى غير متاحة لإطلاع العامة عليه²¹. وفي الجزائر تطرح مسألة الوثائق المرفقة بالميزانية مشاكل عديدة، فالوثائق الميزانية المذكورة في المادة 68 من القانون 17/84 المتعلقة بقانون المالية صعبة الحصول خاصة فيما يتعلق بالملحقات التفسيرية والتقدير المالي والاقتصادي، فالصحافة تشكل الاداة الوحيدة للإطلاع على ميزانية الدولة، وفي هذا الصدد نشير الى أن الوثائق المالية في الجزائر غائبة تماما وليست في متناول الجمهور وتعد أسراراً للدولة لا يجب نشرها الأمر الذي يعكس عدم الثقة التي تتميز بها بلدان العالم الثالث ومن بينها الجزائر، وتجدر

دور المجتمع المدني في تحسين أداء الميزانية..... د، محبوب مراد د، باري عبد اللطيف.

الإشارة هنا إلى أن المؤسسات الدولية تعترف بأسرار الدولة في حالات محدودة جدا كالأمن والدفاع.

ب- مؤشر الميزانية المفتوحة: يقيم مؤشر الميزانية المفتوحة كمية ونوع المعلومات المتوفرة للجمهور في وثائق ميزانية الدولة، ويتحدد وضع الدولة من خلال الإجابة على 91 سؤالاً من أسئلة إستبيان الميزانية المفتوحة وقد كانت النسبة التي حققتها الجزائر في مؤشر الميزانية المفتوحة لسنة 2008 ضعيفة جداً، إذ قدرت بـ 01 %، ورغم إرتفاع هذا المؤشر في سنة 2015 إلى 19 %، إلا الجزء المتعلق فيه بمشاركة العامة والذي يعكس مدى حصول المجتمع المدني على معلومات حول أولويات الانفاق وطريقة تنفيذ الميزانية العامة كان معدوماً ومساوياً للصفر²²، حيث توصل الاستبيان إلى عدم إمكانية تعقب الانفاق وتحصيل الإيرادات وحجم الاقتراض، لأن الجزائر لا تنشر تقارير بداية السنة ولا مراجعة منتصف السنة المالية، والجدول الموالي يوضح بعض المؤشرات التي تحصلت عليها الجزائر مقارنة بدول عربية وأخرى أجنبية طبقاً لمسح الموازنة المفتوحة لسنة 2015 :

الجدول 01: مؤشرات لبعض الدول حول مشاركة العامة، وأجهزة الرقابة

ومسح الموازنة المفتوحة لسنة 2015.

الدولة	مؤشر الموازنة المفتوحة	مشاركة العامة	الرقابة من خلال السلطة التشريعية	الرقابة من خلال جهاز الرقابة العليا
البرازيل	77	71	80	75
روسيا	74	25	79	100
الصين	14	6	3	50
المانيا	71	23	88	75
فرنسا	76	40	91	75
المكسيك	66	44	45	92
المغرب	38	2	21	17
تونس	42	21	33	50
الأردن	55	27	45	42
مصر	16	8	0	42
لبنان	2	6	17	42
الجزائر	19	0	36	34
السنغال	43	13	67	58
تشاد	4	2	52	67
النيجر	17	4	73	50

المصدر: تقرير مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2015، ص 71.

نلاحظ من خلال الجدول أن البرازيل حققت أعلى نقطة في مؤشر الشفافية بـ 77 نقطة وأكبر مشاركة للمجتمع المدني في مشروع الميزانية العامة بـ 71 نقطة، أما الجزائر فقد منحت للجزائر علامة سيئة بـ 0 نقطة عن مشاركة العامة (المواطنين) في مسح الميزانية المفتوحة لعام 2015 ، و36 نقطة من إجمالي 60 نقطة في رقابة السلطة

دور المجتمع المدني في تحسين أداء الميزانية..... د، محبوب مراد د، باري عبد اللطيف.

التشريعية للمال العام، و34 نقطة من خلال الرقابة الأعلى (مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية وديوان مكافحة الفساد)، بينما تحصلت دول عربية ودول مجاورة لها على نقاط أعلى سواء تعلق الأمر بمؤشر الشفافية، أو مشاركة العامة، ومن أتين هذه الدول: الأردن، المغرب، تونس، السنغال.

ج- الرقابة على الميزانية: على الرغم من كون موضوع الرقابة على الميزانية العامة في الجزائر يحظى من الناحية النظرية بأهمية بالغة إلا أن فعاليته من الناحية العملية تبقى متواضعة، وهذا راجع إلى :

1- أن النواب يعطون أهمية كبيرة لمناقشة قانون المالية أكثر منه في قانون ضبط الميزانية.

2- الدور الذي تؤديه أجهزة الرقابة بعيد عن المستوى المطلوب، فمثلا تشير المادة 16 من الامر 16/95 إلى أن مجلس المحاسبة يعد تقريرا حول التحقيقات وأعمال الرقابة التي يقوم بها، وترسل نسخة منه الى رئيس الجمهورية، وينشر في الجريدة الرسمية ويبلغ للسلطة التشريعية إلا أن الواقع يخالف ذلك تماما.

3- عدم وجود أهداف محددة مسبقا يجب على الأمر بالصرف تحقيقها من خلال تنفيذ الميزانية، إذ يخضع في تنفيذ الميزانية إلى شروط قانونية وتنظيمية لكنه لا يلتزم بأهداف معينة، وهذا لاجعله مسؤولا عن فعالية تسيير المصالح العمومية التي تقع تحت سلطته.

خاتمة.

من خلال هذه الدراسة توصلنا إلى مجموعة من النتائج والاقتراحات نوردها كما يلي:

أ- نتائج الدراسة:

من جملة النتائج التي توصلت اليها هذه الدراسة نذكر:

1- يعبر عن أداء الميزانية العامة بمجموعة النتائج التي تحققها الميزانية العامة والتي تعكس العلاقة بين إيرادات الدولة ونفقاتها، والتي يمكن من خلالها أخذ صورة عن مدى تحقيق أهداف الحكومة ومصلحة الشعب.

دور المجتمع المدني في تحسين أداء الميزانية..... د، محبوب مراد د، باري عبد اللطيف.

2- الموازنة العامة في مفهومها الحديث ليست مجرد بيانات وأرقام صامتة، كما أنها لا تقتصر على تقدير إيرادات الدولة ونفقاتها لفترة مقبلة، بل هي وسيلة تستخدم لتحقيق الرفاه للمجتمع.

3- المجتمع المدني هو المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعمل في ميادينها المختلفة في إستقلال عن سلطة الدولة وتهدف إلى المشاركة في صنع القرار على المستوى القومي والوطني .

4- يلعب المجتمع المدني دور مهما في انجاح مراحل إعداد وتنفيذ الميزانية العامة وذلك بمساعدة الحكومة على تخصيص الموارد المالية وإنفاقها حسب الأولويات والاستراتيجيات وأهداف السياسة العامة، ووفقا لمتطلبات الإنضباط المالي وكفاءة الانفاق العام.

ب- اختبار الفرضيات:

أثبتت الدراسة صحة الفرضيات المدرجة في المقدمة كما يلي:

1- صحة الفرضية الأولى حيث تؤدي مشاركة المجتمع المدني في معلومات وقرارات الميزانية العامة الى تحسين مخرجاتها على مستوى الحكومي والمستوى الشعبي، وذلك نتيجة لإتاحة فرص مجدية للمجتمع المدني والمواطنين للمشاركة بفعالية في صنع القرارات المتعلقة بالموازنة، وتزويدهم بالمعلومات الشاملة على نطاق واسع وتسهيل الوصول إليها كي مما يساعد الدولة على توظيفها والاستفادة منها بما يتوافق مع إحتياجات المواطنين ومع متطلبات التنمية التي تسعى الحكومة الى تحقيقها.

2- صحة الفرضية الثانية فمشاركته المجتمع المدني في مشروع الميزانية العامة صار مؤشرا للديمقراطية في العديد من الدول ومن أمثلتها تجربة الموازنة التشاركية في بورتو اليغري بالبرازيل ودول أخرى سارت على نفس النهج مثل ألمانيا وفرنسا، وحتى دول عربية قطعت شوطا لا بأس به في هذا المجال مثل الأردن وتونس، ومما شجع على ذلك الجهود التي تبذلها العديد من الجهات الدولية من أجل تعميم هذه التجارب على دول العالم ومنها: شراكة الموازنة الدولية، صندوق النقد الدولي، منظمة التعاون والتنمية الإقتصادية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

دور المجتمع المدني في تحسين أداء الميزانية..... د، محبوب مراد د، باري عبد اللطيف.

3- صحة الفرضية الثالثة فالجزائر تعاني من نقص في مؤشرات أداء الميزانية العامة وقد أظهرت ذلك العديد من المؤشرات الدولية وعلى رأسها مؤشر الميزانية المفتوحة لعام 2015 .

ج- الاقتراحات والتوصيات:

إذا أرادت الجزائر أن تتكيف مع متطلبات الاقتصاد الحديث وتندمج فيه لا بد لها من تدعيم تواجد منظمات المجتمع المدني في مراحل اعداد الميزانية العامة، وتزودها بالمعلومات الكافية في مجال التحصيل والإنفاق العام مما يسهم في تعنية أفراد المجتمع بشؤون بلدهم ودعم روح المواطنة، والاستعانة بخبرة المتخصصين منهم في المجال الاقتصادي بما لا يتعارض مع القوانين الداخلية ويتوافق مع متطلبات القانون الدولي والانفتاح الاقتصادي، وفي المقابل على منظمات المجتمع المدني أن تتعلم مهارات الاتصال مع الحكومة للتأثير عليها، وهذا يتطلب من المنظمات تنظيم نفسها والعمل كنواة متخصصة تمتلك الخبرة والمهارة في مجال إعداد وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة.

الهوامش والمراجع:

¹ زينب عوض الله، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، ص 247.

² جمال برقي، أساسيات في المالية العامة واشكالية العجز في ميزانية البلدية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2002، ص 28.

³ جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2001، ص 96.

⁴ جمال برقي، مرجع سابق، ص 30.

⁵ francois chouvel, **finances publique**, Guliano editeur, paris, 2007, p32

⁶ جمال لعامرة، مرجع سابق ص 96.

⁷ منصور يونس، مبادئ المالية العامة، طرابلس، 2007، ص 197.

⁸ جمال برقي، مرجع سابق، ص 35.

⁹ العيادي صونية، المجتمع المدني، المواطنة والديمقراطية – جدلية المفهوم والممارسة- مجلة كلية الآداب والعلوم الانسانية والإجتماعية، العدد 32، 2008، ص 43.

- ¹⁰ بحث بعنوان: تبني المقاربة التشاركية في تحديث الميزانية، على الموقع: <http://www.startimes.com/f.aspx?t=35214895> أطلع عليه يوم: 2017/03/4.
- ¹¹ حوشين كمال، بوسبعين تاسعديت، تحليل العلاقة الترابطية بين مفهوم الحوكمة والموازنة العامة للدولة، الملتقى الوطني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة، جامعة البويرة، 27 فيفري، ص9.
- ¹² مفتاح فاطمة، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، 2011، ص 82.
- ¹³ حوشين كمال، بوسبعين تاسعديت، مرجع سابق ص 10.
- ¹⁴ مفتاح فاطمة، المبادرات الدولية لقياس أداء الميزانية العامة، مجلة دراسات وأبحاث، العدد 26، مارس 2017، ص 03.
- ¹⁵ إبراهيم علي عبد الله، أنور العجارمة، مبادئ المالية العامة، دار الصفاء للطباعة والنشر والتوزيع عمان، 1987، ص53.
- ¹⁶ دليل اصلاح الميزانية، المملكة المغربية، وزارة المالية والخصخصة، 2005، ص27.
- ¹⁷ جمال لعمارة، مرجع سابق، ص 181.
- ¹⁸ جمال برقي، مرجع سابق، ص42.
- ¹⁹ عدنان محسن ضافر، دور البرلمان في مراقبة الموازنة، دراسة مقارنة للدول العربية، مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، القاهرة، 2007، ص8.
- ²⁰ مفتاح فاطمة، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، مرجع سابق، ص 77- 80.
- ²¹ تقرير مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2015، ص70.
- ²² تقرير مسح الموازنة المفتوحة، المرجع نفسه، ص71.