دور الشفافية المالية في تحقيق الرقابة البرلمانية على ميزانية الدولة

The Role Of Financial Transparency In Achieving Parliamentary Control Over The State Budget

د.مختاري فتيحة*
Dr. Mokhtari Fatiha
كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان الجزائر mokhtari.fatiha2015@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2022/09/19؛ **تاريخ القبول**: 2022/12/11؛ **تاريخ النشر**: 2022/12/31

الملخص:

تعتبر الشفافية المالية عنصرا مهما في أداء السلطة التشريعية لدورها الرقابي كونها تقدم صورة دقيقة عن المركز المالي الحالي وتساعد على تحديد المخاطر المالية من خلال التحكم في عمليات الإنفاق أو في مصادر الإيرادات.وتعمل الرقابة البرلمانية على الميزانية على تعزيز مكانة البرلمان في الدولة بصفته مؤسسة تمثل الشعب،

في الجزائر تطرح فكرة الشفافية المالية في عمل البرلمان وذلك بالرغم من وجود النصوص القانونية التي تكرس مفهوم الشفافية المالية والتي ترافق كل مراحل اعداد مشروع الميزانية إلى غاية عرضه على غرفتي البرلمان.

وفي نفس الوقت فإن كل مؤشرات الشفافية المالية الصادرة عن المؤسسات الدولية تدل على تراجع الجزائر ضمن الترتيب العالمي، وتؤهل الجزائر لتكون بؤرة للفساد.من هذا المنطلق فإن التحديات التي تواجه الجزائر تتعدى النصوص القانونية الى ضرورة استحداث مؤسسات مستقلة عن السلطة التنفيذية وعن البرلمان، وضرورة اعتماد سياسة جديدة تعمل على تجسيد الثقة بين المواطن ودولته وهو ما يتطلب توفر الارادة السياسية للسلطات العامة في الجزائر.

الكلمات المفتاحية: الميزانية العامة، الرقابة البرلمانية، الشفافية المالية، المخاطر المالية، الجزائر.

Abstract

The process of financial transparency is an important element in the performance of legislative authority due to its oversight role, given that it presents an accuracy picture about the current financial position and helps to identify financial risks through controlling the expenditure processes or revenues resources. Parliamentary oversight on budget works to strengthen the Parliament status in the state as it is a representative institution of people. In Algeria, the idea of financial transparency is presented on the Parliament functions although having legal provisions which devote this concept and accompany all phases of general budget formulation till the submission on chambers of Parliament. At the same time, all financial transparency indexes delivered by international institutions, show the decline of Algeria in the world ranking and classify it among corruption hot spots in the future. In this spirit, Algeria faces significant challenges that exceed legal provisions to call for the necessity of generating new institutions that function independently from the executive authority and Parliament, and adopting new policies for embodying trust between the citizen and its state, hence the need for political will of public authorities in Algeria.

Key words: financial transparency; financial risks, parliamentary oversight general budget, Algeria.

* المؤلف المرسل: د مختاري فتيحة، mokhtari.fatiha2015@gmail.com

تمهيد:

إن الوظيفة الأساسية للبرلمان في الدول تتمثل في سن القوانين، وهو ما تم تكريسه في كل الدساتير في الجزائر، وتعتبر الرقابة المالية احدى الوظائف الاساسية للبرلمان في الدول هدفها الأساسي هو مسائلة الحكومة بالنيابة عن الشعب على كيفية انفاق المال العام.

وتعتبر ميزانية الدولة أداة مهمة في تنفيذ مخطط الحكومة، فمن خلالها يتم مواجهة الأزمات الاقتصادية عن طريق التحكم في عمليات الإنفاق أو في مصادر الإيرادات، ففي حالة التضخم تقوم الدولة بفرض المزيد من الضرائب وتخفيض النفقات العامة، وفي حالة الكساد تقوم الدولة بالاستفادة من الفائض، وبالتالي تعتبر الموازنة أداة للتنسيق بين أجهزة الحكومة في الدولة.

ومن هذا المنطلق فإن الرقابة المالية تعمل على جعل سياسة الانفاق المنتهجة من قبل الحكومة معقولة التكلفة، وان لا تتعدى الاطار العام الذي يضمن التناسق بين الانفاق مع اهداف سياسة السلطة التنفيذية.

ومن هذا المنطلق فإن تكريس الشفافية المالية يعد مطلبا أساسيا لتحقيق الرقابة البرلمانية في الدول على المستوى الداخلي، اما على المستوى الخارجي فهي تعكس مدى المصداقية المالية للدولة على المستوى الدولي وتعتبر عاملا مؤثرا في العلاقة بين حكومات الدول والأسواق الخارجية وبالتالي فإن الشفافية المالية تعمل على تكريس الاستقرار المالي والاقتصادي للدولة وتحدد مكانتها ضمن بقية الدول.

لذلك فإن غياب الشفافية يؤدي الى ضعف مسائلة الحكومات وارتفاع مخاطر المالية العامة، فالشفافية تفرض الانضباط على سلوك الحكومات وبالتالي تشجع على الحد من الفساد في الدولة.

وتشير مؤشرات الشفافية الصادرة عن المؤسسات الدولية الرسمية ان الجزائر تعرف تراجعا ملحوظا في السنوات الأخيرة ضمن ترتب الدول حسب المعايير المعتمدة وتجعل الجزائر في وضعية صعبة تجعل الجزائر تواجه عدة تحدّيات من خلال استحداث الإصلاحات القانونية لتطوير القطاع المالي، والاستثمار في العامل البشري والأهم من ذلك وجود الإرادة السياسية لتكريس مبدأ الشفافية على المال العام عموما وعلى ميزانية الدولة بصفة خاصة.

أهمية الدراسة:

تفتضي المصلحة العلمية ضمن هذه المداخلة ابراز اهمية الشفافية المالية في تحقيق الرقابة البرلمانية على الميزانية، ومعرفة االآليات الكفيلة بتحقيقها في الجزائر. كما ان استعراض العوائق التي تحول دون الوصول الى النتائج المرجوة يدفعنا للتعرف على التجارب الناجحة في بعض الدول، أين استطاعت البرلمانات في بعض الدول الوصول الى تحقيق رقابة فعالة ضمن مبدأ الشفافية ، ومن ثم يمكن الوقوف عند العراقيل التي تواجه الجزائر واقتراح الحلول الممكنة.

الإشكالية:

بناءا على ما سبق فإن الإشكالية التي تطرح في هذه الورقة العلمية هي:ما مدى مساهمة الشفافية المالية في تحقيق الرقابة البرلمانية على الميزانية في الجزائر؟

المناهج المتبعة:

اعتمدنا في هذه الورقة العلمية على المنهج الوصفي من أجل وصف واقع الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، كما اعتمدنا على المنهج التحليلي بهدف التطرق الى التقارير التي تصدرها أجهزة الرقابة المالية وعلى الخصوص التقرير السنوي الذي يصدر مجلس المحاسبة وكذلك التقارير الصادرة عن المؤسسات المالية الدولية والمنظمات الدولية.

كما أن المنهج التحليلي كان ضروريا في تحليل البيانات الصادرة عن المؤشرات العالمية كمؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية المالية.

أما عن المنهج المقارن فكان استعماله ضروريا لمقارنة التجارب الناجحة في بعض الدول التي استطاعت تكريس مبدأ الشفافية في العمل البرلماني خاصة وفي الرقابة على الميزانية بصفة عامة.

I. واقع الرقابة البرلمانية في الجزائر

إن ميزانية الدولة تعتبر الوسيلة الأساسية التي من خلالها يتم تنفيذ مخطط الحكومة، وتعتبر الرقابة البرلمانية الوسيلة الفعالة لمراقبة النشاط المالي لمؤسسات الدولة وتعمل على تثبيت العلاقة بين الدولة ومواطنيها كونها تضع الخطوط العريضة لاقتصاد الدولة.

وبموجب المادة 115 من الدستور الجزائري يتولى البرلمان الرقابة على النشاط المالي إلا أن هذه الرقابة تبدو محدودة بسبب عدة عوامل سنتعرض لها بعد التعرض لأهمية الرقابة البرلمانية على ميزانية الدولة.

I – 1 اهمية الرقابة البرلمانية على ميزانية الدولة

تتجلى أهمية الرقابة البرلمانية من خلال عدة جوانب أهمها:

- تعزيز السياسات الحكومية والتشريعات وزيادة فعالية الحوكمة نتيجة عملية استعراض نتائج الرقابة وكذلك عن طريق استعراض النتائج، فمن خلال ما تكشفه الرقابة البرلمانية من نقص في أداء الحكومة، يمكن للبرلمان ان يطلب تغيير القانون او تعديله وبالتالي تصبح الرقابة أداة لتكريس الشفافية المالية[1].
- تحسين المساءلة والشفافية والتي تعد الوسيلة الأساسية لتعميق الديمقراطية في الدول
- تعزيز مشروعية البرلمان لاعتباره مؤسسة تمثل الشعب وتعبّر عن إرادته[2].

I – 2 محدودية الرقابة البرلمانية في الجزائر

تضطلع البرلمانات من خلال اللّجان البرلمانية في الجزائر بدور مهم عبر كل مراحل دورة الميزانية انطلاقا من اصدار الموافقة عليها وصولا الى التنفيذ ثم الاشراف.

فمن واجب البرلمانيين الطلب من السلطة التنفيذية اتباع القواعد الخاصة بالعمليات المالية، وعلى الحكومة رفع تقارير علنية إلى البرلمان بشأن ممارستها للسلطات التنفيذية والموارد العامة الممنوحة لها ضمانا للشفافية في تسيير المال العام

و تتجلى مظاهر محدودية الرقابة على ميزانية الدولة من طرف البرلمان من خلال إنفراد الحكومة بإعداد قانون المالية، محدودية عمل لجنة المالية والميزانية، طبيعة التمثيل داخل لجنتي المالية والميزانية، يتم تفصيلها كالآتي:

- **إنفراد الحكومة بإعداد مشروع قانون المالية**

في هذا الإطار فإن اعداد مشروع قانون المالية تنفرد به الحكومة بينما لا يتعدى دور البرلمان المناقشة المحدودة من حيث الزمان كما أن مدة اصدار قانون المالية محددة وإلاّ يتم اصداره بأمر من رئيس الجمهورية وهو ما تضمنته المادة 146 من الدستور الجزائري لسنة 2020[3].

والملاحظ ان السلطة التنفيذية تنفرد عن طريق وزارة المالية في إعداد مشروع الميزانية منذ المراحل الأولى حتى عرضه على البرلمان، وبالتالي فإن الصعوبة التي يتلقاها النواب هي عدم الاطلاع على كل الوثائق التي تم الاعتماد عليها لإعداد الميزانية وذلك بالرغم من ان النصوص القانونية تطالب وزير المالية بتقديم التقارير التي تم الاعتماد عليها في إعداد مشروع الميزاني.

كما أن المدة المحددة والتي يجب ألا تتعدى خمسة وسبعون (75) يوما لا تعطي الوقت الكافي للنواب لتمحص مشروع القانون بصفة جيدة.

- **عدم استقلالية لجنة المالية والميزانية**

من مظاهر محدودية عمل لجنة المالية والميزانية هو مشاركة أعضاء الحكومة في مناقشة مشروع قانون المالية على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يدل على إشراف الحكومة على كل الإجراءات المتخذة وعدم استقلالية لجنة المالية والميزانية[4].

وكان من الممكن الاستعانة من خبراء في مجال الإقتصاد والمالية العامة فالجامعات الجزائرية تزخر بكفاءات لا باس بها في هذا المجال، او على الأقل الإستعانة بخبراء في الإقتصاد لأن معظم النواب الموجودين داخل لجنة المالية والميزانية هم منتخبون من المجلس الشعبي الوطني وقد لا تكون لهم دراية بالمسائل الدقيقة في مجال الميزانية العامة.

II. دور الشفافية المالية في تفعيل الرقابة البرلمانية

تعد الشفافية إحدى أدوات تسهيل المساءلة، بحيث تسمح بتعميق فهم الجمهور لدور هذه الأنشطة في خدمة مصالحهم على النحو الأمثل وأنها تتسق مع الصلاحيات الحالية، بغية تحقيق الهدف الأسمى المتمثل في زيادة الفعالية في أداء مؤسسات الدولة.

II – 1 تعريف المؤسسات الدولية للشفافية المالية

تم تعريف الشفافية المالية من قبل عدة مؤسسات دولية اهمها:

- هيئة الأمم المتحدة: جاء في تعريف هيئة الامم المتحدة للشفافية المالية ما يلي:

"إن الشفافية المالية هي حرية تدفق المعلومات الضرورية من أجل اتخاذ القرارات المناسبة"[5].

-صندوق النقد الدولي: يعمل صندوق النقد الدولي على ترسيخ مبادئ الحوكمة الجيدة وتعزيز الشفافية والمسائلة في الدول الأعضاء.ويرى صندوق النقد الدولي أن:

"الشفافية تسمح بإجراء نقاش يقوم على معلومات دقيقة حول تسيير سياسة المالية العامة، وإرساء قواعد للمسائلة بشأنها"،وفي هذا الإطار قام صندوق النقد الدولي باستحداث مدونة الممارسات الجيدة، ودليل حول الشفافية والمالية العامة، بالإضافة الى دليل للشفافية في إيرادات الموارد الطبيعية[6].

-منظمة الشراكة الدولية للموازنات: تعرف منظمة شراكة الموازنة الدولية[7] الشفافية المالية على انها:

" مقدرة كل الافراد في الدولة على الحصول على مختلف المعلومات والإحصائيات المتعلقة بأنواع الإنفاق الحكومي وكذلك مجموع الإيرادات"[8].

ولقد قامت المنظمة سنة 2006 بإطلاق " مبادرة الموازنة المفتوحة" (open budget initiative) وهو برنامج يسمح بالقيام بعمليات المسح تشمل مجموعة من الدول ويدعو هذا البرنامج الى اعتماد مبدأ المسائلة لتعزيز الوصول الى الشفافية المالية وقياسها عن طريق مؤشر الشفافية المفتوحة (open budget index).

ولكي تحصل الدولة على ترتيب مهم ضمن هذا المؤشر يجب أن تكون ميزانيتها شاملة وشفافة وان تكون واضحة للمواطنين ، كما يجب أن تتلاءم الموارد المدرجة مع أهداف ومخطط الحكومة الذي تم تقديمه للمصادقة عليه من طرف البرلمان[9].

ومن الناحية السياسية ينظر الى الشفافية المالية كعنصر مهم يهدف إلى أخلقة الحياة السياسية وجعل المحكومين راضون بما يقوم به الحكام في مجال تسيير المالية العامة في دولهم[10].

II – 2 الأسس التي تقوم عليها الشفافية المالية

تتضمن الشفافية المالية التزامات أساسية تتمثل في التزام السلطات العامة بتقديم معلومات عن قراراتها وأعمالها وتبريرها أمام البرلمان والشعب، كما تشتمل على التزام البرلمان بمراجعة قرارات الحكومة وتقديم الاقتراحات والتوصيات المناسبة[11].

من هذا المنطلق فإن الشفافية المالية تقوم على مجموعة من المقومات أهمها:

- **وضوح الوسائل وتحديد المسؤوليات**

من بين أهم المقومات التي تقوم عليها الشفافية المالية هي تحديد الهياكل الحكومية ووظائفها وكذلك تحديد المسؤوليات داخل كل قطاع، كما يجب تحديد العلاقة بين القطاع العام والقطاعات الأخرى التي تربطها بها علاقة وظيفية.

كما أن المؤسسات المالية كالبنوك والدوائر المالية يجب أن تراعي متطلبات الشفافية، ويجب ان يكون عملها وفق أخلاقيات المهنة[12].

- **علانية إعداد الميزانية وتنفيذها والإبلاغ عن نتائجها**

من مظاهر علانية الميزانية هو عرض التقرير السابق عن الميزانية قبل تاريخ مناقشته واعتماد الميزانية السنوية، كما يجب إبراز مجموعة الإيرادات ومجموع النفقات وكذلك الإعلان عن العجز أو الدين العام.

أما بالنسبة لعرض مشروع الميزانية على السلطة التشريعية فيجب أن يكون قبل بداية السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل، واعتماد الميزانية قبل بداية السنة المالية.

وبالنسبة للوثائق التي ترافق الميزانية يجب أن تشتمل عن سياسات مقارنة عن السنوات السابقة، كما يجب عرض تقارير النفقات والإيرادات الشهرية والربع والنصف سنوية[13].

- **إتاحة المعلومات للجمهور**

من خلال هذا المبدأ ينبغي أن تتقيد عملية اعداد الميزانية بجدول زمني محدد وثابث، على أن تكون متوافقة مع الأهداف المحددة في مجال الاقتصاد الكلي وسياسة المالية العامة في الدولة،

كما يجب توفير والإعلان عن الإجراءات التي تمكن من تنفيذها ومتابعتها وإمكانية الابلاغ بشأنها، ويندرج هذا المبدأ ضمن مساهمة المجتمع المدني في تقديم الاقتراحات فيما يتعلق بالميزانية[14].

- **توفير الضمانات القانونية الخاصة بصحّة المعلومات**

إن المعلومات والبيانات المالية المتعلقة بالميزانية الصادرة عن الجهات الحكومية المختصة يجب ان تكون صحيحة وفي هذا الإطار يجب تقديم الضمانات الكافية لإثبات ذلك، وذلك بعد الفحص الدقيق الذي تقوم به أجهزة مالية مستقلة عن القطاعات الحكومية وتتكون من خبراء في هذا المجال.

كما يجب أن تكون المعلومات المالية متطابقة مع المعايير الدولية في مجال شفافية المالية العامة، مع تقديم الضمانات الكافية التي تؤكد صحّتها[15].

II –3 تكريس الشفافية المالية في البرلمان الجزائري

في الجزائر النصوص القانونية المجسدة للرقابة على الميزانية موجودة، نذكر على سبيل المثال:

النصوص القانونية المحددة لمبادئ وقواعد المالية العامة[16]، وكذلك تنفيذ قوانين المالية العامة ومراقبة تنفيذها التي تنص على ضرورة تقديم الوزير المكلف بالمالية عرضا شاملا عند نهاية كل سنة مالية حول عمليات التسوية امام الهيئات المختصة في البرلمان.

إرفاق مشروع قانون المالية بالوثائق التالية:

- تقرير عن الوضعية الاقتصادية والمالية على المدى المتوسط، مع إبراز التوازنات الاقتصادية والمالية والتقديرية.
- تقارير تفسيرية حسب صنف الضرائب.

إلا ان الواقع العملي في الجزائر لا يعكس مضمون هذه النصوص وهو ما أشارت اليه بعض المنظمات الدولية التي تعنى بمسألة الشفافية المالية.

ومن بين التوصيات التي تم تقديمها الى السلطات في الجزائر هي:ضرورة نشر مقترح الموازنة أي مشروع الميزانية الذي تم اعداده من طرف وزارة المالية وكذلك التقارير السنوية وتلك المتعلقة بالمراجعة النصف سنوية، وكذلك نشر تقرير التدقيق على المنصات الالكترونية الرسمية ويكون ذلك في الوقت المناسب والمحدد بالنصوص القانونية.

ومن بين الملاحظات او التوصيات المقدمة كذلك عدم وجود مؤسسة مالية مستقلة، تقدم المعلومات للسلطة التنفيذية او البرلمان على حد سواء، وفي هذا السياق فإن الجزائر وموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 تم استحداث السلطة العليا للشفافية ومكافحة الفساد، وكلفت بإعداد استيراتيجية وطنية تصمن الشفافية والسهر على تنفيذه والتي ادرجت ضمن السلطات الرقابية[17].

وهذا يعكس الدور الذي تلعبه المؤسسات الدولية في تكريس مبدأ الشفافية المالية كونه يعد المؤشر الرئيسي لقياس مدى نجاح الحكومات في تجسيد مخططاتها الاقتصادية والاجتماعية والاستجابة لطلبات مواطنيها، وبالتالي له تأثير على علاقة الدولة ومكانتها ضمن المجتمع الدولي.

III. مساهمة المؤسسات الدولية في تكريس الشفافية المالية

تساهم المؤسسات الدولية المالية على غرار صندوق النقد الدولي، البنك الدولي، صندوق الابتكار للشفافية المالية في تكريس الشفافية المالية في الدول، كما أن المنظمات الدولية لها دور فعال في تقديم المساعدة للدول مثل منظمة الشفافية العالمية و منظمة الشراكة الدولية للموازنات.

III– 1 المؤسسات الدولية المالية

–صندوق النقد الدولي: يعمل صندوق النقد الدولي على تقييم الشفافية المالية للدول الأعضاء وفق معايير تشخيصية في مجال المالية العامة. تم استحداث ميثاق شفافية المالية العامة ضمن ما يسمى بـ" مبادرة الشفافية المالية " ويعتمد على أربعة معايير دولية لقياس الشفافية في الدول وهي: إعداد تقارير المالية العامة، وضع تنبؤات المالية واعداد الميزانية، تحليل وإدارة المخاطر على المالية العامة، إدارة الموارد[18].

–البنك ألدولي: يقدم البنك الدولي مساعدات متعددة للدول من أجل تحسين مجال الشفافية المالية في دولهم، هده المساعدات تكون عن طريق تقديم دورات تكوينية لموظفي قطاع المالية في الدول المعنية، كما يساعد البنك الدولي على تنمية القدرات البشرية وكذلك تطوير النظام المالي والتكنولوجي للدول التي تقبل بمساعدة البنك.

ومن بين التجارب الناجحة تلك التي قامت بها دولة تونس، حيث تم استحداث بوابة الكترونية كنقطة وحيدة للدخول لكل المعلومات المالية، وهي منصة يمكن الولوج اليها عبر شبكة الانترنت.، وذلك بالتعاون مع البنك الدولي[19].

استحداث بوابة الكترونية بعنوان " ميزانيتنا" التي تسمح بالاطلاع على كل المعلومات المالية التي انتجتها الحكومة التونسية منذ سنة 2008، وما يميز هذه المنصة الالكترونية انها تحوي كل المعلومات ومصنفة بطريقة يسهل الاطلاع عليها .

ويوضح الموقع عبر رسومات توضيحية أين تذهب الأموال، وتستند هذه البوابة إلى مبادرة BOOST ، وهي أداة طورها البنك الدولي. ويجري تغذية محتواها أساسا من منظومة معلومات وزارة المالية التونسية[20] .

وهذا ما يبرز الجهود التي تبذلها الحكومة التونسية على المستوى الدولي عن طريق التعاون مع المؤسسات المالية الدولية وجعلها في المراتب الاولى ضمن مؤشر الشفافية.

–صندوق الابتكار للشفافية المالية: خلال سنة 2021، عملت الولايات المتحدة الامريكية من خلال هذا الصندوق على دعم مشاريع اقتصادية تجسد الشفافية في عدة بلدان من بينها الجزائر.

وبإجراء قراءة تحليلية على تقرير الشفافية المالية الصادر عن وزارة الخارجية الأمريكية لسنة 2021، فإن من بين مائة وواجد وأربعون 141 حكومة يوجد أربعة وسبعون 74 حكومة فقط من استطاعت تحقيق معايير الشفافية المطلوبة وأضاف التقرير ان حكومتين فقط حققتا الحد الأدنى المطلوب وهما "نيجيريا وغامبيا"،

ويضيف التقرير ان 67 حكومة لم تحقق تقدما في تطبيق المعايير المطلوبة، إلا أن هناك دولا حققا تقدما ملحوظا من بينها الجزائر**21**. وهذا في نظرنا يعتبر خطوة نحو الأمام بهدف تحقيق الشفافية المطلوبة.

III – 2 المنظمات الدولية

– منظمة الشراكة الدولية للموازنات: هي منظمة مقرها في واشنطن، تهتم بقياس مستوى شفافية الموازنة في مختلف دول العالم من خلال مبادرة مسح الموازنة المفتوحة الذي يقوم على مدى توافر معلومات الميزانية للمواطنين ويتميز هذا المسح بالمسائلة عبر مجموعة من دول العالم وتقدم المنظمة ترتيبا للدول في هذا المجال وتقدم التوصيات لحكومات الدول.

ولقد قامت المنظمة سنة 2006 بإطلاق " مبادرة الموازنة المفتوحة" (open budget initiative) وهو برنامج يسمح بالقيام بعمليات المسح تشمل مجموعة من الدول ويدعو هذا البرنامج الى اعتماد مبدأ المسائلة لتعزيز الوصول الى الشفافية المالية وقياسها عن طريق مؤشر الشفافية المفتوحة (open budget index)، ولكي تحصل الدولة على ترتيب مهم ضمن هذا المؤشر يجب ان تكون ميزانيتها شاملة وشفافة وان تكون واضحة للمواطنين ، كما يجب أن تتلاءم الموارد المدرجة مع أهداف ومخطط الحكومة الذي تم تقديمه للمصادقة عليه من طرف البرلمان.

–منظمة الشفافية العالمية:

هي منظمة غير حكومية مقرها في العاصمة الألمانية "برلين"، هدفها الرئيسي التقليل من ظاهرة الفساد والعمل على قياس مدى تجسيد الشفافية في الدول، وتتفرع المنظمة الى مائة فرع عبر مختلف الدول[22].

تنشر منظمة الشفافية العالمية مؤشر سنوي منذ سنة 1995، ويعمل على هذا المؤشر على تصنيف الدول على حسب معايير متعددة محدّدة من طرف تقييم الخبراء وبناءا على استطلاعات الرأي حيث يقوم الترتيب الدول حسب درجة الفساد في الوسط القطاع العمومي.

ويستخدم المؤشر ثلاثة عشر(13) مصدرا مستقلا يعتمد على دراسات مستقلة من معاهد وجامعات، ويتم تحليل هذه البيانات من طرف خبراء يتم تعيينهم من طرف المنظمة، وتمنح الدرجة من صفر الى 100، حيث يمثل الصفر الدول الأكثر فسادًا وتمثل الدرجة 100 الدول الأكثر نزاهة.

أما عن مرتبة الجزائر ضمن مؤشر مدركات الفساد لسنة 2021، فقد سجّلت تراجعا ضمن ترتيب الدول حيث تحصلت على المرتبة 117، بمعدل 33 نقطة، في حين سجلت بعض الدول العربية مراتب متباينة منها على سبيل المثال المغرب جاء في المركز 87، وتونس في المرتبة 70، في حين سجّلت السعودية المرتبة 52 عالميا بـ53 نقطة[23].

والملاحظ ان مثل هذه المؤشرات تضع الدول أمام الأمر الواقع وتسلط الضوء على عمل الحكومات وتجعله مكشوفا أمام شعوبها أولا، ثم تعطي للدولة صورة إيجابية أم سلبية أمام المجتمع الدولي بكل مكوناته وهو ما يجعل الدول تواجه تحديات كبرى من أجل تحقيق مرتبة أحسن ضمن المؤشرات القادمة وهو ما تسعى اليه الجزائر مؤخرا.

IV. التحدّيات التي تواجه الجزائر لتكريس الشفافية المالية

من بين اهم التحديات التي تواجه الجزائر كغيرها من الدول النامية تتمثل في الإصلاحات التي يجب ان تطال القوانين المتعلقة بالمالية العامة، كما يجب اعتماد آليات متطورة لإعداد الميزانية العامة، والأهم من ذلك يجب العمل على تفعيل دور الأجهزة الرقابية في الجزائر.

IV –1 تكييف القوانين المتعلقة بالمالية العامة مع التطورات الدولية

في هذا الإطار يجب إعادة النظر في بعض القوانين الأساسية وجعلها تتكيف مع التطورات الحاصلة على المستوى الدولي.وبعد الإصلاحات الدستورية لسنة 2016، وكذلك اثر التعديل الدستوري لسنة 2020[24].

تم اصدار القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية والذي جاء ليستجيب للإصلاحات في مجال تسيير المالية العمومية في الجزائر[25].

وفيما يخص الإعتمادات المالية نصت المادة 23 في هذا القانون في فقرتها الثالثة على عدم امكانية إجراء أية تعديلات الاّ وفق الشروط المنصوص عليها في القانون، وضرورة تحسين طرق عرض قانون المالية، وكذلك تحديث وثائق الميزانية وتعديل الجدول الزمني لإعداد قوانين المالية.

من بين الأحكام الجديدة التي جاء بها هذا القانون هي تلك المتعلقة بالنفقات العمومية، حيث أصبحت تعتمد على النتائج المحققة، وكذلك من حيث اعتماد ما يعرف بمبدأ محاسبة الذمة[26].

وبالنسبة لعرض قانون المالية نص القانون العضوي على ضرورة مراجعة طريقة التصويت على نفقات قانون الميزانية وإتاحتها للبرلمان وللمجتمع المدني وذلك ضمانا للشفافية[27].

وينتظر من هذا القانون العضوي ان يحدث طفرة في مجال الشفافية المالية في الجزائر بعد تطبيقه ابتداء من سنة 2023.

IV –2 إعادة النظر في آليات إعداد الميزانية العامة

حتى يتم تجسيد الشفافية المالية خلال عملية الرقابة يجب ان يكون إعداد الميزانية سليما من حيث التدقيق، كما يجب تحديد الأهداف أثناء عملية إعداد الميزانية حتى يتسنى مقارنتها في مرحلة المناقشة من طرف البرلمان.

كما يجب اشراك البرلمان في عملية اتخاذ القرار المالي، وهو ما نجحت في تجسيده بعض الدول مثل " السويد" أين يتم اشراك البرلمان على مرحلتين:

- **المرحلة الأولى**: يتم اتخاذ القرارات المتعلقة بالمبالغ الإجمالية والمصادقة عليها،

-**المرحلة الثانية**: بعد بضعة أشهر تقدم الحكومة للبرلمان التوقعات المتعلقة بالنفقات في الميزانية ويتم المصادقة عليها بعد التأكد من القاعدة التي مفادها ان مجموع المبالغ الإجمالية المرخص بها لا يمكن أن تتجاوز المبالغ الإجمالية المعتمدة في المرحلة الأولى. وهذه العملية تحتاج الى وجود مراقبين داخل الجهاز التنفيذي والبرلمان للحفاظ على الاستقرار المالي لصالح النفقات.، وهو ما أهل "السّويد" لتكون من بين الدول الأكثر تقدما والأقل فسادا في العالم حيث تحتل السويد المرتبة الرابعة عالميا ضمن مؤشر الشفافية والذي يضم 186 دولة[28].

IV –3 تفعيل دور الأجهزة الرقابية

إن الوصول الى تجسيد الشفافية المالية في أية دولة يستوجب تفعيل دور أجهزة الرقابة على الخصوص مجلس المحاسبة، و السلطة العليا للشفافية ومكافحة الفساد المستحدثة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2021.

IV –3 –1 مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية على أموال الدولة من خلال مؤسساتها والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية في الجزائر.

ويهدف مجلس المحاسبة الى الاستخدام الأمثل للموارد والوسائل العمومية، كما يحرص على إجبارية تقديم الحسابات والعمل على تكريس الشفافية في تسيير الأموال العامة[29].كما يستشار مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتعلقة بتسوية الميزانية[30].

وتقتضي الشفافية نشر تقرير مجلس المحاسبة، وفي الجزائر تم نشر التقرير السنوي للمجلس ابتداء من سنة 2011، الى غاية سنة 2021، وهي متوفرة على شبكات الانترنت ويمكن للجمهور وللمهتمين الاطلاع عليها.

والملاحظ ان القانون يعطي لمجلس المحاسبة دور استشاري في مرحلة اعداد المشاريع التمهيدية للقوانين المتعلقة بتسوية الميزانية، إلا أن الاستشارة غير كافية وكان من الممكن ان تكون للمجلس صلاحيات أوسع في هذا المجال ليكون دوره أكثر فعالية.

IV –3 –2 السلطة العليا للشفافية ومكافحة الفساد

تعتبر السلطة العليا للشفافية ومكافحة الفساد التي تم استحداثها بموجب المادتين 204 و205 من دستور 2020 من بين أهم الهيئات الرقابية حيث ادرجت ضمن الباب الرابع من الدستور، وذلك من خلال الصّلاحيات المخولة لها إذ تقوم بدور رقابي إضافة الى دورها الاستشاري والتنظيمي.

كما تم تكليف هذه السلطة بوضع استراتيجية وطنية للشفافية والسهر على تنفيذها، ومن بين الصلاحيات التي أوكلها الدستور لهذه الهيئة جمع المعلومات وتقديمها للأجهزة المختصة.

كما يمكن لهذه السلطة إخطار مجلس المحاسبة باعتباره المؤسسة العليا للرقابة البعدية، كما يمكن للسلطة اخطار السلطة القضائية في حالة وجود مخالفات.

وفي نفس السياق اعتمدت الجزائر استراتيجية وطنية للوقاية من الفساد بالتعاون مع صندوق الامم المتحدة الإنمائي، ويقع على السلطة تجسيد المهام الجديدة للسلطة ومتابعة نتائجها[31].

IV–4 تحقيق التكامل بين عمل الحكومة والبرلمان

أشار التقرير العربي للتنمية المستدامة لسنة 2020 أنه لكي تتحقق الرقابة البرلمانية بشكل فعال يجب أن تولي لها الحكومة اهتماما أكبر من خلال العمل المتكامل بين المؤسستين، ولكن في حالة عدم تحقيق هذا التكامل فإن البرلمان يملك كل الوسائل من خلال التشريع، ومتابعة أداء الحكومة للميزانية[32].

وأضاف التقرير ان معظم البرلمانات تمارس الرقابة على الميزانية إلا أنها لا تملك سلطة التنفيذ، وبالتالي حتى يكون للبرلمان القدرة على الرقابة في ظل الشفافية المالية يجب ان يكون مستقلا عن الحكومة وكذلك اللجان البرلمانية يجب ان تتمتع بالاستقلالية في عملها وهو ما يصعب توفره في معظم الدول ومنها الجزائر[33].

يمكن القول ان تحسين الأداء البرلماني في الجزائر في مجال الرقابة على ميزانية الدولة مرتبط بالشفافية المالية التي تعتبر عاملا مهما في إدارة المال العام ولتعزيز الشفافية المالية في مجال الرقابة نقدم التوصيات التالية.

الخاتمة:

من خلال دراستنا لموضوع الشفافية المالية استخلصنا مجموعة من النتائج أهمها:

- أن توفير الإرادة السياسية القوية من جانب الحكومات لإشراك البرلمان في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المسطرة في ميزانية الدولة.
- ضرورة موافاة البرلمان بغرفتيه بمقترحات عن الإيرادات والنفقات التكميلية في سياق اهداف الموازنة والسياسة المعلنة.
- الحاجة إلى وجود نظام فعال وشفاف للاتصال والتواصل، جنبا إلى جنب مع وجود مؤسسات رقابة أقوى تعمل على تجسيد الشفافية المالية في الدول.
- العمل على نشر التقارير والمعلومات المتعلقة بالميزانية التي هي بحوزة وزارة المالية على الشبكات المعلوماتية حتى يطلع عليها الجمهور، المختصون والصحافة بصفة عامة.
- إعطاء المزيد من الصلاحيات للبرلمان من خلال لجنة المالية والميزانية عن طريق الاستفادة من الكفاءات الجامعية في مجال الاقتصاد.
- يجب ان يكون للجان البرلمانية استراتيجية فعالة للتواصل مع المواطنين وكذلك يجب الاستفادة من طرق التواصل الحديثة لإبلاغ المواطنين بنتائج عملها.
- الاستفادة من الكفاءات الجامعية في مجال الاقتصاد يمكن أن يحل مشكلة الكفاءات المالية في اللجان البرلمانية في الجزائر هو ما لجأت اليه معظم الدول لتفسير المشاكل المالية وإعطاء الحلول المناسبة.
- التعاون مع المؤسسات المالية الدولية والاستفادة من التجارب الناجحة للبرلمانات التي نجحت في تجسيد مبدأ الشفافية على الرقابة.

---

[1] الرقابة البرلمانية: قدرة البرلمان على مساءلة الحكومة، التقرير العالمي للاتحاد البرلماني الدولي لسنة 2017، ص 31.

[2] بديار علي محمود،ديدان مولود (2021)، عوائق الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي،جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 13، العدد 02، ،ص646.

[3] تنص المادة 146 من الدستور الجزائري لسنة 2020 على ما يلي: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما 75 يوما من تاريخ ايداعه.

في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر.

تحدد الإجراءات الأخرى بموجب القانون العضوي المذكور في المادة 135 من الدستور".

[4] بديار علي محمود، ديدان مولود، المرجع السابق ،ص646.

[5] د.حاجي العلجة (2012)، دور الشفافية في تحقيق حوكمة المالية العامة، مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة، جامعة الجزائر 03، العدد 26، ص106.

[6] د محبوب مراد، د.باري عبد اللطيف، (2017)، دور المجتمع المدني في تحسين أداء الميزانية مع الاشارة الى حالة الجزائر، مجلة آفاق علوم الادارة والاقتصاد، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، العدد 02، ص 42.

[7] منظمة الشراكة الدولية للموازنات هي منظمة مقرها في واشنطن، تهتم بقياس مستوى شفافية الموازنة في مختلف دول العالم من خلال مبادرة مسح الموازنة المفتوحة الذي يقوم على مدى توافر معلومات الميزانية للمواطنين ويتميز هذا المسح بالمسائلة عبر مجموعة من دول العالم وتقدم المنظمة ترتيبا للدول في هذا المجال وتقدم التوصيات لحكومات الدول. التقرير الصادر عن المنظمة الدولية للموازنات المفتوحة الموقع الإلكتروني: https://www.internationalbudget.org، تاريخ الزيارة: 17 مارس 2021.

[8] أحمد بلجيلالي،(2020)، تقييم شفافية العالية العامة بالجزائر ومتطلبات تعزيزها، مجلة الريادة للاقتصاديات والأعمال، ،جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، المجلد 07، العدد 02، ص473.

[9] مفتاح فاطمة، المبادرات الدولية لقياس أداء الميزانية العامة، مجلة دراسات وأبحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة تيارت، 2017، العدد 26، ص15.

[10] أحكل محمد، (2021) ، شفافية المالية العمومية من منظور المؤسسات الدولية ومستجداتها في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية ، المجلد 13، العدد 03، ص 221.

[11] التقرير العالمي للاتحاد البرلماني الدولي ، منشور على الموقع الالكتروني:www.ipu.org/oversight ، تاريخ الزيارة: 27 فبراير 2022.

[12] سني اسماعيل، شارفي ناصر، المرجع السابق، ص276.

[13] سني إسماعيل شارفي ناصر، نفس المرجع، ص276.

[14] مفتاح فاطمة، المرجع السابق، ص10.

[15] بن زيدي عبد اللطيف، قالون جيلالي،(2020)، الحوكمة المالية كمدخل استيراتيجي لقياس ورفع أداء موازنة الدولة، مجلة التكامل الاقتصادي، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، المجلد 05، العدد 02، ص 19.

[16] على سبيل المثال القانون رقم 20-16 المؤرخ في 31 ديسمبر 2020، المتضمن قانون المالية لسنة 2021، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية المؤرخة في 31 ديسمبر 2020، العدد 83.

[17] المادة 204 و205 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

[18] صندوق النقد الدولي، صحيفة الوقائع بعنوان:كيف يشجع الصندوق زيادة شفافية المالية العامة؟ متوفر على الموقع الالكتروني: file:///C:/Users/Samir/Downloads/fiscala.pdf، تاريخ الزيارة:07 أفريل 2022.

[19] مجموعة البنك الدولي هي أحد أكبر مصادر التمويل والمعرفة للبلدان النامية في العالم، عدد الدول الأعضاء يبلغ 189 دولة. يتألف البنك من خمس مؤسسات يجمعها التزام مشترك بالحد من الفقر، وزيادة الرخاء المشترك، وتشجيع التنمية المستدامة. وهي:
البنك الدولي للإرشاد والتنمية، المؤسسة الدولية للتنمية، مؤسسة التمويل الدولية، الوكالة الدولية لضمان الاستثمار، المركز الدولي لتسوية المنازعات.الموقع الرسمي الالكتروني للبنك الدولي: https://www.albankaldawli.org، تاريخ الزيارة: 18 مارس 2022.

[20] ثورة شفافية المالية العمومية في تونس: من السرية إلى الانفتاح الكامل، مقال منشور على الموقع الرسمي الالكتروني للبنك الدولي: https://www.albankaldawli.org، تاريخ الزيارة: 19 مارس 2022.

[21] تقرير الشفافية المالية الصادر عن وزارة الخارجية الأمريكية: منشور على الموقع الإلكتروني: https://www.state.gov/، تاريخ الزيارة 09 أفريل 2022.

[22] متوفر على الموقع الالكتروني: https://www.almrsal.com/، تاريخ الزيارة: 11 أفريل 2022.

[23] متوفر على الموقع الالكتروني: https://ar.wikipedia.org، تاريخ الزيارة: 11 أفريل 2022.

[24] التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-422، المؤرخ في 30 ديسمبر2020 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية المؤرخة في 30 ديسمبر 2020، العدد 82.

[25] القانون العضوي 18-15، المتعلق بقوانين المالية، المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية المؤرخة في 02 سبتمبر 2018، العدد 53.

[26] د.حاج جاب الله أمال (2021)، الإطار القانوني لقوانين المالية دراسة تحليلية للقانون العضوي 18-15، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06، ص 149.

[27] اكحل محمد (2021)، شفافية المالية العمومية من منظور المؤسسات الدولية ومستجداتها في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية جامعة باتنة، الجزائر، المجلد 13، العدد 03، ص229.

[28] تسعة أسباب تجعل السويد متقدمة بكل المجالات تقريباً، مقال منشور على الموقع اللإلكتروني: https://www.alarabiya.net، تاريخ الزيارة: 09 أفريل 2022.

[29] المادة 199 من التعديل الدستوري لسنة 2020. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية المؤرخة في 30 ديسمبر 2020، العدد 82.

[30] التقرير السنوي لمجلس المحاسبة الجزائري لسنة 2021، متوفر على الموقع الإلكتروني:https://www.ccomptes.dz/wp-content/uploads/2022/01/RA.2020-AR.pdf، تاريخ الزيارة: 10 أفريل 2022.

[31] مقال بعنوان:إنشاء السلطة العليا للشفافية و مكافحة الفساد بداية العام الجديد، منشور على الموقع الالكتروني: https://www.elhiwar.dz/، تاريخ الزيارة: 12 أفريل 2022.

[32] التقرير العربي للتنمية المستدامة لعام 2020، رقم الوثيقة: E/ESCWA/SDD/2019/2 ، الموقع الالكتروني:https://asdr.unescwa.org ، **تاريخ الزيارة 16 أفريل 2022**.

[33] الرقابة البرلمانية: قدرة البرلمان على مساءلة الحكومة، التقرير العالمي للاتحاد البرلماني الدولي لسنة 2017:، الموقع الالكتروني: www.ipu.org/oversight، تاريخ الزيارة: 14 أفريل 2022.