

حوكمة الموازنة العامة بالجزائر على ضوء نتائج مسح الموازنة المفتوحة للفترة (2006-2019)
**Budget Governance in Algeria in the Light of the Results of the Open Budget
 Survey for the Period (2006-2019)**

ط.د. عمر عبد الجبار¹، د نذير بوسهوية²

ABDELDJABAR Amar¹, BOUSSAHOUA Nadir²

¹ جامعة المدية مخبر التنمية المحلية المستدامة، abdel djabar.amar@univ-medea.dz

² جامعة يحيى فارس المدية، boussahoua.nadir@univ-medea.dz

تاريخ النشر: 31/12/2021

تاريخ القبول: 05/12/2021

تاريخ الاستلام: 01/10/2021

ملخص:

تهدف هذه الورقة البحثية إلى تسليط الضوء على واقع تجسيد مبادئ حوكمة الموازنة العامة بالجزائر، والمتمثلة في الشفافية، المشاركة والمساءلة، والمتبناة من طرف منظمة شراكة الموازنة الدولية من خلال ما تنشره من نتائج كل سنتين في تقرير مسح الموازنة المفتوحة للفترة الممتدة من أول نشر للنتائج سنة 2006 إلى آخر مسح سنة 2019. وقد توصلت الدراسة إلى ضعف نتائج الجزائر عموما وتذليلها ترتيب الدول التي شملها المسح في أغلب المؤشرات، حيث فشلت الحكومة في نشر الوثائق الرئيسية للموازنة وتزويد الجمهور بالمعلومات الكافية عنها في الوقت المناسب، مع الغياب التام لفرص اتخاذ القرار وآليات المشاركة الجماهيرية خلال دورة الموازنة، إضافة لمحدودية وضعف الرقابة على السلطة التنفيذية ومساءلتها عن أداؤها واختياراتها وآليات تنفيذها للموازنة. كلمات مفتاحية: حوكمة الموازنة العامة، شفافية، مشاركة، مساءلة، موازنة مفتوحة. تصنيفات JEL : E62، H30، H61.

Abstract:

This research paper aims to shed light on the reality of embodying the principles of public budget governance in Algeria, represented in transparency, participation and accountability, adopted by the International Budget Partnership Organization through the results it publishes every two years in the Open Budget Survey report for the period extending from the first publication of the results in 2006. To the last survey of 2019.

The study found the weak results of Algeria in general, and the ranking of the countries covered by the survey in most indicators, where the government failed to publish the main documents of the budget and provide the public with sufficient information about them in a timely manner, with the complete absence of decision-making opportunities and mechanisms for public participation during the budget cycle, in addition to the limited Weak oversight of the executive authority and its accountability for its performance, choices and mechanisms for implementing the budget.

Keywords: Budget Governance, Transparency, Participation, Accountability, Open Budget.

JEL Classification Codes: E62, H30, H61.

المؤلف المرسل: عمر عبد الجبار، الإيميل: abdel djabar39amar@gmail.com

1. مقدمة:

أصبحت الموازنة العامة في العصر الحديث تحتل مكانة هامة باعتبارها أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية بيد الدولة للتدخل في النشاط الاقتصادي، والمرآة العاكسة لانحيازات الحكومة وخياراتها تجاه المواطن اقتصاديا واجتماعيا، بل هي عصب حياة الدولة، بدونها يتعطل عمل الحكومة وتتوقف دواليب الحكم، وعن طريقها يمكن للدولة تنفيذ سياستها العامة وأولوياتها من خلال تعبئة الموارد وتوزيعها خدمة للوطن والمواطن بقصد تلبية الاحتياجات وإشباع الرغبات والتطلعات المستقبلية، وكذا تحقيق أهداف الحكومة، وأداء وظائفها المختلفة لضمان استمرارية بناء الدولة واستقرارها وتحقيق التنمية المنشودة.

وتعد عملية إعداد الموازنة العامة في أي دولة عملية سياسية بامتياز تتظافر فيها جهود الحكومة ومواطنيها لصنع قراراتها المالية، ومن الأمور الجوهرية في عملية تحديد مدى انفتاح نظام الحكم ومدى التزامه بالديمقراطية والمشاركة، خاصة بعد الذي شهده الاقتصاد العالمي خلال العقود الأخيرة من مشاكل استدعت توجهها إصلاحيا عالميا واسعا تبنته مجموعة من المؤسسات والمنظمات المالية الدولية كالبنك وصندوق النقد الدوليين اللذان ركّزا على إدارة الدولة ومالياتها، وكذا تصاعد النداءات المطالبة بحق المواطن في الحصول على المعلومة وضرورة إشراكه في اتخاذ القرار، نتيجة زيادة الوعي الجماهيري وانتشار معايير الديمقراطية وتأكيد الدور الإيجابي والحاسم الذي يلعبه المجتمع المدني عند إشراكه في جميع مراحل دورة الموازنة العامة، وهو ما شكّل قناعة لدى الجميع بأن حوكمة الموازنة العامة صارت ضرورة اقتصادية، بل أصبح موضوع ترسيخ مبادئها مظهرا من مظاهر الحكم الرشيد والديمقراطية التشاركية ودليلا على حداثة الدولة ومواكبة إدارتها ومؤسساتها المالية لمتطلبات العصرية والحداثة، وتجسيدها لتوجهات المنظمات والمؤسسات المالية الدولية بغية تجاوزها لمكامن الضعف فيها.

وتعتبر منظمة شراكة الموازنة الدولية من بين المنظمات والمؤسسات الدولية التي ركّزت اهتمامها صوب الموازنة العامة، وتضطلع أساسا بالنهوض وترسيخ الحوكمة على مستواها والتي من شأنها تعزيز الشفافية المالية، المشاركة الجماهيرية ومساءلة السلطة التنفيذية، مستفيدة من تجارب الآخرين والتراكمات الفكرية، لتنتج مقياسا كميا منظّما لمؤشرات حوكمة الموازنة العامة الرئيسية، يشارك فيه عديد الخبراء من مختلف دول العالم.

1.1 الإشكالية الرئيسية: ومن خلال ما تمّ طرحه سابقا، يستثيرنا التساؤل الرئيسي التالي:

ما مدى توافق الإجراءات المتبعة في دورة الموازنة العامة بالجزائر مع مبادئ حوكمة الموازنة العامة التي تم اعتمادها من قبل شراكة الموازنة الدولية خلال الفترة (2006-2019)؟

2.1 الأسئلة الفرعية: ويندرج تحت التساؤل الرئيسي الذي تنطلق منه الدراسة مجموعة من الأسئلة الفرعية وهي:

- هل تلتزم السلطة التنفيذية بنشر وثائق الموازنة الأساسية للمواطنين في الوقت المناسب؟ وما مقدار شموليتها وبساطة معلوماتها للعامة؟

- هل يتم إشراك المواطن خلال دورة الموازنة العامة في اتخاذ القرارات المالية الحاسمة الخاصة به؟

- ما مدى قدرة السلطة التشريعية وجهاز الرقابة العليا على رقابة ومساءلة السلطة التنفيذية على تنفيذ الموازنة

العامة بالجزائر؟

3.1 فرضية البحث الرئيسية: انطلاقا من الإشكالية الرئيسية، تمّ تبني الفرضية الرئيسية التالية:

إن التطبيق الفعلي لمبادئ مبادرة الموازنة المفتوحة في مختلف مراحل الموازنة العامة سيؤدي بالحكومة الجزائرية إلى تحقيق أهداف جمة أهمها بلوغ أهدافها المسطرة، والحد من الفساد وسوء إدارة المال العام، وكذا توطيد العلاقة المهتزة بين المواطن وحكومته، وهو ما ينعكس على أرض الواقع من خلال تحقق التنمية المستدامة المنشودة، وبالنظر للواقع المعاش والذي يعطي صورة سلبية ومغايرة لما سبق فيمكن القول بأن هناك قصور في تجسيد مبادئ حوكمة الموازنة العامة بالجزائر.

4.1 أهمية الدراسة: الموازنة العامة هي الأداة الموصلة إلى تحقيق أهداف الحكومة وإشباع رغبات المواطنين وآمالهم، أما تطبيق مبادئ الحوكمة في مؤسسات إدارة المال العام والرقابة عليه فهي الكفيلة بالتنفيذ الجيد والصارم لخطط الحكومة وبرامجها، والوصول إلى تسيير متميز للمال العام يتسم بالفاعلية والكفاءة بما يضمن الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، ويتم قياس حوكمة الموازنة العامة كميًا للتعرف على مدى التزام الحكومة والهيئات الرقابية بتطبيق مبادئ منظمة الشراكة الدولية للموازنة والذي يتحدد وفق مخرجات ونتائج مسح الموازنة المفتوحة الذي ينشر كل سنتين.

5.1 أهداف الدراسة: نسعى في هذه الورقة البحثية إلى جملة من الأهداف أهمها:

- التعريف بالمبادئ الثلاثة الأساسية التي تقوم عليها حوكمة الموازنة العامة والتي تبنتها شراكة الموازنة الدولية في مسحها، وإبراز أهميتها لا سيما مبدأ الشفافية والذي يعتبر المبدأ الأول والأهم ولا يمكن تطبيق معايير باقي المبادئ إلا بتحقيقه؛

- التعرف عن قرب على منظمة شراكة الموازنة الدولية ومؤشرها، وعلى الاستبيان المستخدم من قبلها؛

- التعرف على واقع حوكمة الموازنة العامة بالجزائر من خلال نتائج مؤشر الموازنة المفتوحة، وهو ما يسمح لنا بالوقوف على مواطن تعثر الموازنة العامة للدولة؛

- استخلاص مجموعة من الإجراءات التي من شأنها تحسين كفاءة تطبيق مبادئ حوكمة الموازنة العامة بالجزائر.

6.1 منهجية الدراسة: تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي والذي ينسجم مع طبيعة وأهداف الدراسة، من خلال البحث والتقصي واستعراض مجموعة من التقارير والوثائق الخاصة بمنظمة شراكة الموازنة الدولية والمتعلقة بمبادئ حوكمة الموازنة العامة بصفة خاصة، مع الاستعانة ببعض الدراسات والبحوث المتخصصة في هذا الموضوع سواء من طرف منظمات ومؤسسات دولية أو من طرف باحثين وأكاديميين بصورة عامة، وهذا بغرض دراسة وتحليل نتائج مسح الموازنة المفتوحة بالجزائر.

7.1 حدود الدراسة: حُصِّت هذه الدراسة للتعرف على واقع حوكمة الموازنة العامة بالدولة الجزائرية، خلال الفترة (2006-2019)، وهي إجمالي المدة التي نشرت فيها نتائج مسح الموازنة المفتوحة حتى اللحظة، بمعدل نشر نتائج المسح كل سنتين تقريباً.

8.1 خطة البحث: وللإجابة على الإشكالية المطروحة وبلوغ الأهداف الموضوعية فقد تمّ تقسيم الدراسة إلى محورين رئيسيين يختما بمجموعة من النتائج والتوصيات:

- الموازنة العامة وحوكمتها وفق رؤية شراكة الموازنة الدولية.

- مبادئ حوكمة الموازنة العامة وواقع تجسيدها في الجزائر حسب نتائج مسح الموازنة المفتوحة.

2. الموازنة العامة وحوكمتها وفق رؤية شراكة الموازنة الدولية.

1.2 ماهية الموازنة العامة:

زاد اهتمام العديد من الكتاب المتخصصين و المفكرين الاقتصاديين المهتمين بموضوع الموازنة العامة للدولة ليس لاعتبارها أداة للتعبير المالي عن نشاط الدولة فقط، بل كذلك لكونها أداة هامة للتخطيط والرقابة والتنبؤ، كما أن تنفيذها سوف يساهم في تحقيق الأهداف التي يصبوا المجتمع لتحقيقها (خصاونة، 2014، صفحة 147)، ويمكن تعريف الموازنة بأنها عبارة عن وثيقة أو بيان تفصيلي يوضح تقديرات إيرادات الدولة ومصروفاتها، كما يبرز وضعها المالي ويُعبّر عن ذلك في صورة وحدات نقدية تعكس في مضمونها خطة الدولة لسنة مالية مقبلة، وهذا البيان يتم اعتماده من قبل السلطة التشريعية في الدولة وتصدر في قانون المالية، كما تتضمن اختيار الأهداف التي ترغب الحكومة الوصول إليها واختيار الوسائل الناجعة الموصلة لتحقيق ذلك. (القاضي، 2014، صفحة 89)

وترى منظمة التعاون الاقتصادي (OECD) بأن الموازنة العامة هي الوثيقة الأهم التي تصدرها الحكومة حول سياساتها التي تُصاغ أهدافها بعبارة محددة، دقيقة وواضحة، ويجب أن تكون متضمّنة لكل إيرادات ونفقات الدولة وهذا من أجل القدرة على التقييم والمفاضلة الضرورية بين مختلف السياسات الاقتصادية المتاحة. (شراكة الموازنة الدولية، صفحة 2)

أما شراكة الموازنة الدولية (IBP) فتعتبر الموازنة العامة أهم أدوات السياسة الاقتصادية للحكومة التي تعكس أولويات السياسات الاجتماعية والاقتصادية الخاصة بها أكثر من أي مستند آخر، كما أنها تمثل ترجمة للسياسات والالتزامات السياسية وتحويل للأهداف إلى قرارات يجب إنفاق أموال عليها تُبرز الموازنة العامة كيفية جمعها، أما من الناحية الفنية فإن الموازنة هي تلك الوثيقة التي تتضمن مقترحات الحكومة الخاصة بالنفقات والإيرادات بما يعكس سياسة ترتيب أولوياتها وأهدافها المالية، لكن وثيقة الموازنة تعتبر وجهها واحدا أو مظهرها واحدا لعملية اتخاذ قرار دائم خاص بالموازنة، ووجهها خاص بإدارة وتقييم سياسات الإنفاق والضرائب، وإذا قمنا بالتركيز على أي من أوجه النظام الشامل للميزانية على حدة فإننا نفقد أهمية التفاعل بين مختلف أجزائه، كما ترى المنظمة بأن الموازنة تؤثر بصورة مباشرة أو غير مباشرة على حياة كافة المواطنين خاصة الأفراد ذوي الدخل الضعيف، والذين غالبا ما يكونون هم أكثر العناصر تأثرا، بل أكثر من يتضرر من النمو الاقتصادي الضعيف أو التضخم المرتفع، كما تعتمد رفاهية أصحاب الدخل المنخفض وفرصهم المستقبلية على قرارات الإنفاق على قطاعات مثل الصحة والتعليم. (مركز أولويات الموازنة والسياسات، 2001، الصفحات 12-24)

ومما تمّ سرده أنفا يمكننا أن نستشف مجموعة من الخصائص الخاصة بالموازنة العامة والتي تتمثل في:

1/- الموازنة العامة للدولة توقع (عمل تقديري): تحتوي الموازنة العامة على تقدير مُفصّل لجميع برامج الإنفاق العام، ومختلف بنود الإيرادات العامة المتوقع تحصيلها، والأرقام الواردة في الموازنة هي أرقام تقديرية فقط وليست فعلية، لعدم قدرة الجهاز الإداري على التنبؤ بإيرادات ونفقات سنة قادمة بدقة.

2/- الموازنة العامة للدولة إجازة من السلطة التشريعية (ترخيص): تُعتبر الموازنة العامة برنامج عمل الحكومة لفترة مقبلة، لا يمكن تنفيذها إلا بعد مصادقتها من طرف السلطة التشريعية، أي أن الإجازة أو التصديق شرط أساسي للتنفيذ وحق أصيل للسلطة التشريعية، حيث لا تعتبر قبل ذلك سوى اقتراح أو مشروع موازنة غير قابلة للتنفيذ. (ساحل، 2020، الصفحات 40-41)

3/- سنوية الموازنة العامة للدولة: تكون لمدة زمنية معينة، عادة ما تكون سنة مستقبلية تبدأ من 01 جانفي وتنتهي في 31 ديسمبر، ولا يمكن تقدير النفقات العامة والإيرادات العامة لفترة زمنية غير محددة، كما أن التصريح بتنفيذها ونهايتها مقترن بنهاية السنة المعنية.

4/- الموازنة العامة للدولة كأداة توجيه: الموازنة العامة للدولة أداة تخطيط للمستقبل وأحد أهم أدوات السياسة الاقتصادية الوطنية بيد السلطة الحاكمة، تعكس أهداف الحكومة الاقتصادية والاجتماعية والمالية المرجوة لتحقيق التنمية المستدامة، فيمكن بواسطتها توجيه الأوضاع للمسار الصحيح. (شليحي، 2016، صفحة 33)

وتمر الموازنة بأربعة مراحل ضرورية لإكمال دورتها الاعتيادية وهي:

- 1- مرحلة الصياغة أو التكوين: ويتم فيها صياغة مقترح الموازنة من طرف الفرع التنفيذي بالحكومة (وزارة المالية)؛
- 2- مرحلة الموافقة والاعتماد: وهي من صلاحيات السلطة التشريعية بالبلاد، وتقوم بهذه الخطوة بعد المناقشة والتعديل لمشروع الموازنة المقدم من طرف السلطة التنفيذية؛
- 3- مرحلة التنفيذ: وتباشر في هذه المرحلة السلطة التنفيذية عملية تحصيل الإيرادات ومباشرة الإنفاق وفق بنود الموازنة والسياسات المحددة والمصرّح بها في الموازنة؛

4- مرحلة الرقابة والمساءلة: وهي المرحلة الختامية والتي يجب فيها على سلطات الرقابة الرسمية (السلطة التشريعية وهيئة الرقابة العليا -مجلس المحاسبة-) بتقييم الأداء وكيفية إنفاق الأموال العامة ومدى امتثال السلطة التنفيذية لمحتوى الموازنة المقررة. (International Budget Partnership, 2018, p. 9)

2.2 مفهوم حوكمة الموازنة العامة:

تتضمن حوكمة الموازنة العامة بمفهومها الشامل إدارة موازنة الدولة، باعتبارها آلية تحقيق الأهداف المتوخاة من سياسة الحكومة العامة، ومن خلال الأسس والمبادئ التي تقوم عليها والتي تعمل على توجيه موارد الدولة نحو وجهتها الصحيحة بما يخدم البلد والمواطن، سواء من ناحية تحقيق التنمية المنشودة، أو تجسيد العدالة بين أفراد المجتمع، أو العمل على تحسين رفاهية السكان، أو من ناحية القضاء على الفساد أو الحد على أقل تقدير (فرج، 2011، صفحة 129)، كما أن حوكمة الموازنة العامة تشير إلى العمليات والقوانين والأجهزة والمؤسسات القائمة على ضمان تلبية النظام الموازني لشفافية مراحل عملية الموازنة العامة، ومدى مشاركة الجمهور في عملية الموازنة العامة سواء في إعدادها أو مناقشتها لاعتمادها، التنفيذ والرقابة عليها، بطريقة مستدامة ومستمرة، كما تمثل الطريقة التي تطبق بها الحكومة مختلف العمليات، القواعد والإجراءات التي يتم من خلالها الإعداد، المصادقة، التنفيذ والرقابة على موازنة الدولة. (Chelih, 2020, p. 490)

فطبق مبادئ حوكمة الموازنة العامة على مؤسسات الحوكمة المالية المختلفة بالدولة (وزارة المالية، البرلمان، مجلس المحاسبة) هو الضامن على تقويتها وتحقيق التفاعل الحقيقي والمتوازن فيما بينها، ومؤشر على حسن إدارة مالية الدولة وسلامتها من الفساد. (عبد الدايم، 2016، صفحة 262)

وتستخدم شراكة الموازنة الدولية مصطلح "الموازنة المفتوحة" (Open Budget) للدلالة على تطبيق أعلى درجات الشفافية والرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، ومشاركة الجمهور في جميع مراحل دورتها، كما تدل عن قدرة الحكومة على تطوير نظامها المالي، وعلى استعداد السلطة التنفيذية إتاحة أكبر قدر من المعلومات والبيانات حول السياسة المالية وإفصاح الكامل عن بيانات الإيرادات والنفقات والديون. (الخولي، 2015، صفحة 02)

3.2 مسح الموازنة المفتوحة:

تأسس مشروع "شراكة الموازنة الدولي (IBP)" (International Budget Partnership) الذي يقوم بتطبيقه مركز أولويات الموازنة والسياسات سنة (1997) (مركز أولويات الموازنة والسياسات، 2001، صفحة 16)، من أجل تعزيز وتطوير مشاركة المجتمع المدني في جميع مراحل دورة الموازنة العامة، وجعل أنظمة الموازنة العامة أكثر شفافية ومصداقية، وأكثر تلبية لاحتياجات الفقراء وذوي الدخل المحدود، وبالتالي تسهيل عملية الرقابة والمساءلة على أداء الحكومة في تنفيذ موازنة الدولة، وتم تطوير الأداة البحثية والمسماة بـ: "مسح الموازنة المفتوحة (OBS)" (Open Budget Survey) لتكون أول مسح منظم، مستقل ومقارن حول مدى تجسيد مبادئ حوكمة الموازنة العامة ومصداقيتها في جميع أنحاء العالم، والذي يعمل على تقييم وقياس مدى شمولية المحتويات والإصدار في الوقت المناسب لوثائق الموازنة الثمانية الأساسية، المشاركة المجتمعية في صنعها والمساءلة على تنفيذها في بلدان العالم عن طريق استبانة موسعة ودقيقة قابلة للقياس والملاحظة، تعكس بشكل عام الممارسات المقبولة المتعلقة بإدارة المال العام، ومعظم العمل الأساسي في هذا المسح يتم على أيدي باحثين مستقلين عن الحكومات والأحزاب السياسية ينتمون لمؤسسات أكاديمية أو منظمات المجتمع المدني من الدول الخاضعة للدراسة، حيث يقوم مشروع الموازنة الدولي بتزويد هؤلاء الباحثين أو المنظمات البحثية باستبانة المسح ودليلها. وقد تم إجراء أول مسح سنة (2006)، ليطم إجراءه فيما بعد كل سنتين تقريبا. (شراكة الموازنة الدولية، 2011، الصفحات 08-10) ويهدف استبيان الموازنة المفتوحة إلى تحقيق مقصدين مهمين وهما (مركز أولويات الموازنة والسياسات، 2007، صفحة 04): 1- مساعدة باحثي المجتمع المدني على فهم وتطبيق معايير مختارة من الممارسة الدولية الجيدة والناجحة في مجال حوكمة الموازنة العامة، ومقارنتها مع الممارسات التي يراقبونها في دولهم؛

2- ربط وتنسيق جهود البحث الحثيثة التي يقوم بها المجتمع المدني في جميع دول العالم حول هذه القضايا، وفحص أداء كل بلد لجذب المزيد من الاهتمام العالمي إلى هذه القضايا.

هذا ويتألف استبيان الموازنة المفتوحة من مجموعة من الأسئلة تم تطويرها وتنقيحها مع مرور الزمن، أغلبها تعالج التوافر العلني والشمولية للوثائق الثمانية الرئيسية للموازنة، والتي ينبغي على الحكومات نشرها في المراحل المختلفة من دورة الموازنة العامة، ويتعلق باقي الأسئلة بفرص مشاركة الجمهور في عملية الموازنة العامة وبالأدوار التي تقوم بها السلطة التشريعية في إعداد الموازنة وقوتها هي وجهاز الرقابة العليا في الرقابة عليها، هذا ولا يعكس المسح رأيا بل يقيس حقائق يمكن مشاهدتها تتعلق بالشفافية والمساءلة والمشاركة في إعداد الموازنة العامة. (شراكة الموازنة الدولية، 2013، صفحة 09)

ويطلب من الباحث أثناء الإجابة عن أغلب الأسئلة الاختيار بين خمس (05) مقترحات، وتصف الإجابة "أ" الأكثر إيجابية الوفاء التام بالمعيار وتعكس أفضل ممارسة لموضوع ذلك السؤال، وتعطى لها الدرجة 100%، أو "ب" والتي تمثل ممارسة جيدة وتعطى لها الدرجة 67%، وتعبّر الإجابة "ج" عن ممارسات ضعيفة أو سيئة وتعطى لها درجة 33%، أما "د" فتعني عدم الوفاء المطلق بالمعيار وهو الجواب الأكثر سلبية وتعطى له درجة 0%، أما الإجابة الأخيرة (الخامسة) فهي "هـ" والتي تعني الإجابة غير ذي صلة ويترتب عنها عدم احتساب الإجابة بالمجموع (لا تؤخذ بعين الاعتبار عند تسجيل النقاط الرقمية)، ويجب على الباحثين المكلفين بإجراء المسح في الختام إرفاق إجاباتهم بالدليل سواء عن طريق الاقتباسات من وثائق الموازنة، أو قوانين الدولة، أو إجراء مقابلات مع مسؤولي الحكومة أو مشرعين أو آخرين من ذوي الخبرة في عملية الموازنة، بغية دعم وتبرير سبب اختيارهم لإجابة معينة، وإسناد إجاباتهم بالتعليقات متى ما كان ذلك ممكنا. (International Budget Partnership, 2015, pp. 05-07)

ويجدر التذكير في هذا المقام على أن عدد الدول التي شملها مسح الموازنة العامة منذ انطلاقة سنة 2006 إلى آخر مسح منشور لسنة 2019 قد عرف تزايدا يمكن تفصيله في الجدول التالي:

الجدول 01: عدد الدول التي شملها مسح الموازنة المفتوحة للفترة (2006-2019).

2019	2017	2015	2012	2010	2008	2006	
117	115	102	100	94	85	59	عدد الدول عالميا
40	39	31	30	27	25	17	عدد الدول إفريقيا
13	13	11	10	09	08	04	عدد الدول عربيا

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على موقع شراكة الموازنة الدولية: <https://www.internationalbudget.org>

من خلال الجدول نلاحظ بأن عدد الدول التي شملها مسح مبادرة الموازنة المفتوحة عند انطلاقة على المستوى العالمي كان قليلا مبدئيا حيث لم يتجاوز 59 دولة، ليعرف تزايدا مستمرا من مسح لآخر حتى وصل عدد الدول التي شملها آخر مسح سنة 2019 إلى 115 دولة، أي الضعف تقريبا، أما في قارة إفريقيا فعدد الدول التي شملها المسح الأول هي 17 دولة لتتضاعف وتصل إلى 40 دولة في آخر مسح أي بزيادة تقدر ب 235%، أما على المستوى العربي فإن نسبة زيادة شمول المسح للدول العربية بلغت 325%، نتيجة انضمام 13 دولة عربية للمسح في سنة 2019، بعد أن كان عددهم في سنة 2006 لا يتجاوز 04 دول.

3. مبادئ حوكمة الموازنة العامة وواقع تجسيدها في الجزائر حسب نتائج مسح الموازنة المفتوحة.

1.3 الشفافية:

تعد الشفافية المالية مبدئا حاسما في فعالية الإدارة المالية، وقد عرفها صندوق النقد الدولي (IMF) على أنها: استشعار الحكومة لأهمية نشر المعلومات والبيانات بكل وضوح وفي التوقيت المناسب، من خلال التزامها الصراحة والثقة

المتبادلة مع مواطنيها بشأن الأنشطة المالية العامة التي تقوم بها، وانفتاح عملية صنع السياسة المالية على الجمهور، وهو ما يضمن رشادة القرارات الاقتصادية الحكومية، وتزويد الهيئات التشريعية وأصحاب المصالح والمواطنين بالمعلومات التي يحتاجونها لاتخاذ القرارات المالية بفعالية، مع زيادة القدرة على مساءلة الحكومة عن استغلالها للموارد المالية. (The Fiscal Affairs Department in collaboration with The Statistics Department, 2012, p. 04)

وتمّ تعريفها من طرف المنظمة الدولية لأجهزة الرقابة العليا (INTOSAI) على أنها الكشف الكامل عن جميع المعلومات المالية ذات الصلة في الوقت المناسب وبطريقة منهجية. (OECD, 2002, p. 07)

هذا وتنظر مبادرة الموازنة المفتوحة للشفافية من منظور إتاحة وتوفير الوثائق الثمانية الرئيسية للجمهور من جهة ومنظور شمولية البيانات والمعلومات التي تتضمنها من جهة أخرى، فتعرّف مصطلح "متاح" على أنه نشر الوثائق اللازمة عبر موقع الحكومة الرسمي وفي الوقت الملائم، أو في حالة تمكّن أي مواطن وبدون استثناء الحصول عليها بطلب يقدم إلى السلطة العامة التي تصدر الوثيقة بصورة مجانية أو بمبلغ رمزي (مركز أولويات الموازنة والسياسات، 2007، صفحة 11)، ويعتمد التقييم الذي تقوم به المبادرة على معايير دولية معتمدة من قبل حكومات وجهات مانحة ومؤسسات عالمية متنوعة تتشارك معها نفس الاهتمام حول تبني ممارسات ومبادئ الموازنة المفتوحة بشكل كلي، كصندوق النقد الدولي (IMF)، ومنظمة التعاون الاقتصادي (OECD)، والمنظمة الدولية لأجهزة الرقابة العليا (INTOSAI)، ومبادرات أخرى كبرنامج الإنفاق العام والمساءلة (PEFA) الذي توجد أمانته العامة بالبنك الدولي. (International Budget Partnership, 2018, p. 09)

وقد أشار تقرير التنمية العالمي لسنة (1997) إلى وجوب وضوح وعلانية موازنة الدولة للجميع، سواء من حيث إتاحة وثائقها أو طريقة عرضها وتبويبها وعدم جواز التعتيم عنها أو إخفاء إيراداتها أو نفقاتها وهذا لوضع القيود الفعالة أمام الفساد الحكومي (السبيعي، 2010، الصفحات 16-17)، وتُعتبر الشفافية في كل مراحل دورة الموازنة العامة من العناصر الضرورية التي تُمكن السلطة التشريعية والمواطنين من مراقبة عمل الحكومة ومحاسبتها عن أفعالها، وبت مستوى شفافية الموازنة العامة أحد أهم المقاييس للحكم على سلامة المالية العامة وحسن إدارتها، ويُعدّ توفر البيانات والمعلومات المالية خطوة ضرورية يجب تحقيقها لأنها أساس تجسيد مبادئ المشاركة والمساءلة وبالتالي الوصول إلى تطبيق الحوكمة الجيدة. (فوقه، 2017، صفحة 37)

و يمكن إجمالاً القول بأنه وفقاً لتعاريف المؤسسات الدولية فإن الشفافية هي إتاحة المعلومات في وقت مناسب بطريقة مفهومة تُسهّل عملية المشاركة، فالسرد لمجموعة من الأرقام والبيانات الصماء حول الإنفاق والإيرادات لا تعد شفافية، بل الشفافية تعني توفير المعلومة التي يفهمها المواطن والتي تمس حياته، وتعبّر عن تقدير الدولة وتنميتها لوعيها ومشاركته في صنع القرار، بما يؤدي إلى توفير الأموال واستخدامها بشكل أفضل، مما يجعلها أكثر تناسبا مع أوقات الأزمات الاقتصادية. (رمزي و المحامي، 2019، الصفحات 115-118)

وللشفافية مجموعة من الأهداف تصبوا إلى تحقيقها نوجزها في (فرج، 2012، صفحة 110):

1- تعمل الشفافية المالية على إضفاء طابع المعرفة على قرارات السلطة التنفيذية المتعلقة بالسياسة الاقتصادية وتحسين نوعيتها، من خلال توفير البيانات والمعلومات الصادقة والشاملة بشأن أنشطتها عبر مختلف الأزمات، كما تساعد على إبراز المخاطر المالية المحتملة في وقت مبكر، وهو ما يسهم في تلافيتها أو الحد من خطورتها؛

2- زيادة كفاءة الاقتصاد من خلال تحقيق الانضباط المالي والسيطرة على الإنفاق بما يضمن الاستخدام الأمثل للمال العام وعدم إهداره، تخفيض تكاليف المشاريع وزيادة كفاءة عملها، حماية المستثمرين وتوفير الثقة في السوق، وهو ما يؤدي إلى ثقة المواطن في حكومته ورشادتها، ودوران منظومة التنمية على أفضل منحنى بكفاءة وفعالية؛

3- توفير المعلومات والبيانات التي يحتاجها المواطن للمتابعة والرقابة التي تُفضي إلى مساءلة الحكومة عن كيفية التنفيذ وآليات الاختيار والمفاضلة المتعلقة بالسياسات العامة؛

4- قدرة الحكومات الشفافة على الوصول إلى أسواق رأس المال الدولية، وهو ما يحقق لها مزيد من الاستقرار المالي.

- أما فقدان الموازنة العامة للشفافية فتنتج عنه مجموعة من النتائج السلبية نذكر منها (عبد المقصود، 2015، صفحة 766): أ- إهدار المال العام والثروات الوطنية وعدم استخدامها بطريقة مثلى.
- ب- الخلل في توزيع النفقات العامة على القطاعات المختلفة.
- ج- انعدام المساواة في توزيع الموارد الاقتصادية بين المواطنين.
- د- هروب رؤوس الأموال والاستثمارات.
- هـ- تراجع الاقتصاد الوطني وتعطيل دوران منظومة التنمية والتقليل من كفاءة عملياتها وفعاليتها سياساتها.
- و- زيادة حجم المديونية الخارجية وعدم إمكانية السداد.

1.1.3 وثائق الموازنة الرئيسية: المعايير والممارسات الدولية تحدد ثمان (08) وثائق رئيسية للموازنة، والتي ينبغي على الحكومات نشرها في أوقات مختلفة من دورة الموازنة، ويعمل مؤشر الموازنة المفتوحة على قياس مدى إتاحة الحكومات لهذه الوثائق إلى الجمهور في الوقت المناسب وتقييم تفاصيل المعلومات المتوفرة في كل وثيقة (شراكة الموازنة الدولية، 2013، صفحة 22)، وتتمثل هذه الوثائق في:

1- البيان التمهيدي للموازنة: يهدف هذا البيان إلى تشجيع النقاش المجتمعي حول الأرقام الكلية في الموازنة وكيفية ارتباطها وتفاعلها مع اقتصاد البلد، وهو ما يخلق توقعات ملائمة للموازنة العامة، وهذا بعد إلقاء الضوء من طرف الحكومة على المؤشرات والمقاييس التي بنت على أساسها مشروع موازنتها خاصة الإيرادات الكلية، الإنفاق الكلي والعجز أو الفائض المتوقع والدين العام المترتب خلال السنة المقبلة، كما يظهر البيان بوضوح أهداف السياسات الاقتصادية والضريبية للحكومة على المدى البعيد ويبين مراميها الاقتصادية والضريبية في الموازنة المقبلة وفي السنتين الماليتين التاليتين على الأقل، ويجب إصداره للجمهور في موعد لا يقل عن شهر قبل تقديم السلطة التنفيذية لمقترح الموازنة إلى الهيئة التشريعية للنظر والبت فيه. (OECD, 2002, p. 09)

2- مقترح السلطة التنفيذية للموازنة: تمثل الوثيقة أو مجموعة الوثائق المقدمة من طرف الحكومة إلى السلطة التشريعية لكي تتم المصادقة عليها، والتي توضح تفاصيل مصادر الإيرادات التي تحاول الحكومة جمعها، والاعتمادات التي يتم تخصيصها لكل وزارة من الوزارات، والتغييرات المقترحة في السياسة، وغيرها من المعلومات الأخرى الضرورية لفهم الوضع المالي للدولة (International Budget Partnership, 2018, p. 10)، ومن منظور المجتمع المدني فإن مقترح السلطة التنفيذية للموازنة هو الوثيقة الأكثر أهمية –وعادة ما تكون الأكثر وضوحاً- لأنها تحدد أهداف سياسة الموازنة الحكومية والخطط للعام القادم، كما توفر عادة التفاصيل الخاصة بالسياسات المالية للحكومة والتي لا تتوفر في أي وثيقة أخرى، والوصول إلى هذه المعلومات هو أمر بالغ الأهمية بالنسبة للمجتمع المدني لفهم الموازنة والتأثير عليها قبل المصادقة عليها، كما أنها مورد مهم للمعلومة على مدار السنة، علماً بأنه ينبغي إصداره من الناحية المثالية في الوقت نفسه الذي يتم فيه عرضه على السلطة التشريعية، وكحد أقصى يجب إصداره أثناء نظر السلطة التشريعية فيه وقبل أن يتم الموافقة عليه، ولن يعتبر بأي حال من الأحوال اقتراح في حال صدوره بعد أن وافق عليه المجلس التشريعي. (International Budget Partnership, 2020, p. 03)

3- التقارير الدورية: وتصدر على شكل تقرير شامل يغطي جميع المؤسسات الحكومية، أو على شكل تقارير عديدة تصدر عن مختلف المؤسسات، وهي موجز يظهر عملية التقدم المحققة في تطبيق الموازنة، حيث تتضمن مبالغ الإيرادات والنفقات في كل شهر وفي الفترة التي مرت من السنة حتى تاريخ إنجاز التقارير، والتي يجب مقارنتها بما هو متوقع من إيرادات ونفقات شهرية للفترة نفسها، مع ضرورة تبيان أي تعديل على الخطة الأصلية بشكل منفصل، ولا بد من طرحها في موعد لا يتجاوز ثلاثة (03) أشهر بعد انتهاء الفترة المشمولة بالتقرير. (شراكة الموازنة الدولية، الصفحات 01-02)

4- تقرير المراجعة نصف السنوية: يعطي معلومات شاملة عن تنفيذ الموازنة العامة حتى تاريخه، كما يتضمن تنبؤات عن أداء الموازنة للسنة الحالية والسنتين الماليتين القادمتين على الأقل وبيان آثار أي تغيير على الموازنة، يجب طرحها في موعد لا يتجاوز ثلاثة (03) أشهر بعد انتهاء الفترة المشمولة بالتقرير. (OECD, 2002, pp. 09-10)

5- تقرير نهاية السنة: الوثيقة الأساسية التي بموجبها يمكن مساءلة الحكومة عن أداؤها، ويجب أن تخضع لمراجعة أعلى مؤسسة رقابية (مجلس المحاسبة)، ويُعرض بنفس شكل عرض الموازنة العامة، ويمكن لهذا التقرير أن يصدر في تقرير واحد يشمل كل نشاط الحكومة، أو تصدر الوزارات والهيئات المختلفة تقارير منفصلة، وي طرح التقرير في موعد لا يتجاوز سنة (12) شهرا) بعد نهاية السنة المالية (الفترة المشمولة بالتقرير).

*ملاحظة: تساعد التقارير العامة (الدورية والسنوية) المُعدّة في الوقت المناسب عن التطورات المالية بالدولة على ضمان استناد التوقعات المالية على فهم واقعي للوضع المالية وهو ما يُجنّب البلد المخاطر المالية المحتملة.

6- الموازنة المقررة: وهي الوثيقة التي أقرها المجلس التشريعي بعد مناقشة مشروع موازنة الحكومة، وتعتبر بمثابة قانون للبلاد، يجب إصدارها في موعد أقصاه ثلاثة (03) أشهر بعد موافقة السلطة التشريعية عليها.

7- تقرير المراجعة: وهو تقرير سنوي صادر عن جهاز الرقابة الأعلى، وتعمل هذه الوثيقة على فحص سلامة واكتمال حسابات الحكومة الختامية للسنة المالية ويُصدّق عليها، يجب طرحه في موعد لا يتجاوز سنة ونصف (18 شهرا) بعد نهاية السنة المالية (الفترة المشمولة بالتقرير). (مركز أولويات الموازنة والسياسات، 2007، صفحة 10)

8- موازنة المواطنين: هي عبارة عن نسخة مبسطة، يتم نشرها بأقل تقنية من باقي الوثائق لنقل المعلومات الأساسية للمواطن، بغية زيادة الفهم العام لخطط الحكومة الخاصة بالإيرادات والنفقات (شراكة الموازنة الدولية، 2009، صفحة 02)، وإذا كانت هناك نسخة مبسطة لمقترح السلطة التنفيذية للموازنة وللموازنة المقررة، لا بد من إصدارهما في نفس الوقت الذي يكون فيه مقترح السلطة التنفيذية للموازنة وللموازنة المقررة متوفران للجمهور.

وتتوزع وثائق الموازنة الرئيسية الثمانية المعروفة دوليا على مراحل دورة الموازنة وفق التوزيع التالي:

* مرحلة الصياغة أو التكوين يصدر خلالها البيان التمهيدي للموازنة إضافة لمقترح الموازنة للسلطة التنفيذية؛

* مرحلة الموافقة والاعتماد وينشر في نهايتها وثيقة الموازنة المقررة؛

* مرحلة التنفيذ فتتجزأ خلالها الوثائق التالية: التقارير الدورية. المراجعة النصف سنوية وتقرير نهاية العام؛

* وفي المرحلة الأخيرة والتي تمثل مرحلة الرقابة والمساءلة فمن المفروض أن يتم إنجاز ونشر تقرير المراجعة؛

أما موازنة المواطن فهي وثيقة تخص كل المراحل. (شراكة الموازنة الدولية، 2018، صفحة 10)

2.1.3 تقييم شفافية الموازنة العامة بالجزائر: يعطي مؤشر الموازنة المفتوحة نقاطا من 0 إلى 100 لتقييم شفافية موازنة أي بلد شمله المسح، وذلك على أساس المتوسط البسيط للقيمة العددية لكل إجابة من الإجابات على الـ 109 سؤال المحددة في استبيان 2019 والتي تقيّم مدى توافر معلومات الموازنة للجمهور، ومجموع نقاط البلد لمؤشر الموازنة المفتوحة يعكس التوقيت المناسب وشمولية المعلومات المتعلقة بالموازنة والمتاحة للجمهور في وثائق الموازنة الرئيسية على موقع الحكومة المخصص لذلك (International Budget Partnership, 2020, p. 03).

علما بأن الحاجة إلى توفير معلومات أفضل حول النفقات المدرجة في الموازنة تمثل أحد العوامل التي يتألف منها اتجاه عام يدعو إلى تحسين شفافية الموازنة في البلدان المتقدمة، وهو ما يعكس النظرة القائلة بأن زيادة الشفافية في وثائق الموازنة من شأنها أن تؤدي دورا مهما في بناء مصداقية سياسة الحكومة المالية لدى الجمهور والبرلمان والخبراء الماليين الخارجيين (البنك الدولي، 2010، صفحة 44)، ويمكننا الوقوف على مدى شفافية الموازنة العامة بالجزائر وإتاحة وثائقها الثمانية حسب تقارير شراكة الموازنة الدولية من خلال الجدول التالي:

الجدول 02: التوافر العام لوثائق الموازنة العامة في الجزائر (2006-2017).

البيان للموازنة	مقترح السلطة التنفيذية للموازنة	موازنة المواطنين	الموازنة المقررة	التقارير الدورية	تقرير المراجعة نصف سنوية	تقرير نهاية السنة	تقرير المراجعة
2006	●	●	●	●	●	●	●
2008	●	●	●	●	●	●	●
2010	●	●	●	●	●	●	●
2012	●	●	●	●	●	●	●
2015	●	●	●	●	●	●	●
2017	●	●	●	●	●	●	●
2019	●	●	●	●	●	●	●

● المفتاح: متاحة للجمهور.

● متاحة للاستخدام الداخلي أو تم النشر في وقت متأخر أو لم يتم نشره عبر الإنترنت.

● لم يتم إنتاجها (إخراجها).

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على موقع شراكة الموازنة الدولية: <https://www.internationalbudget.org>

من خلال الجدول أعلاه يمكن ملاحظة بأن درجات توافر وثائق الموازنة تختلف باختلاف السنوات والوثائق، ولكن الثابت في جميع الوثائق والسنوات هو الغياب التام لإعداد موازنة المواطن، إنتاج ونشر الموازنة المقررة للدولة في نهاية كل سنة سابقة لتنفيذها، أما باقي الوثائق فإنه في غالب الأحيان إن تم إنتاجها فإنه يتم للاستعمال الداخلي، ومن الملفت للنظر أن الحكومة الجزائرية تقوم بإعداد كمية كبيرة من البيانات والمعلومات ولكن لا يتم مشاركتها مع الجمهور، بحيث تكفي بالاستخدام الداخلي لها، والتي يُمكن نشرها في المواقع الإلكترونية الخاصة بوزارة المالية على شكل تنسيقات مقروءة آليا مثل جداول بيانات إكسيل من إتاحة الفرصة للمحللين وأصحاب المصلحة لاستخدام البيانات التي يحتاجونها بشكل أسرع وبعده أقل من الأخطاء، وكذا ضمان التوافر العلني لمعلومات الموازنة للجمهور وبالتالي تحسين صورة شفافية موازنتها.

* ملاحظة: يعتبر مسح الموازنة المفتوحة المستندات أو الوثائق الورقية التي تم إصدارها في المسوحات السابقة لمسح 2017 بأنها متاحة للعامة، ولكن ابتداء من مسح 2017 حدث تغيير على هذه القاعدة وباتت تعتبر غير متاحة إلا الوثائق التي تنشر عبر الإنترنت بسهولة وصول الجمهور إليها، ووجوب نشرها الوقت المحدد والمناسب وإمكانية الحصول عليه بصورة مجانية، وعليه فإن المسح يعتبر بأن الوثائق التي لم يتم إتاحتها من طرف حكومات الدول في الوقت المحدد (المناسب) للعامة أي في وقت متأخر مما يقلل أهميتها، أو في غير الموقع الحكومي المناسب أو تم إصدارها في نسخة ورقية فقط دون وضعها في مواقع الانترنت المناسبة، أو تم إنتاجها للاستعمال الداخلي فقط بأنها غير منجزة، ويتم معاملتها أو تنقيطها بنفس معاملة الوثيقة غير المنجزة.

ومن خلال كل ما سبق جاءت النتائج العامة لشفافية الموازنة العامة للدولة الجزائرية للفترة (2006-2019) حسب

نتائج مسح الموازنة المفتوحة، وفق ما يوضحه الجدول التالي:

الجدول 03: نتائج شفافية الموازنة العامة للجزائر في مسح الموازنة المفتوحة (2019-2006).

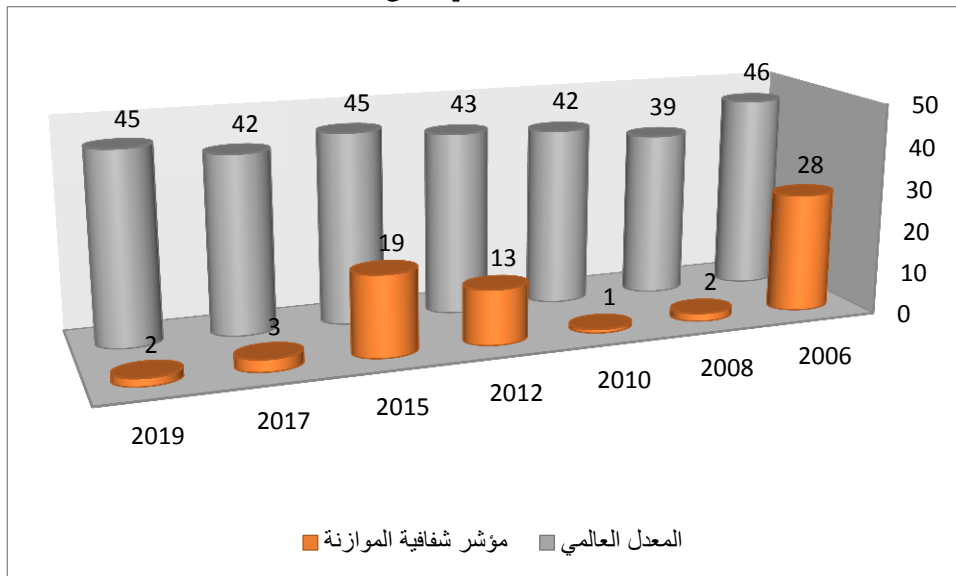
السنة	2006	2008	2010	2012	2015	2017	2019
مؤشر شفافية الموازنة	28	2	1	13	19	3	2
المعدل العالمي	46	39	42	43	45	42	45

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على موقع شراكة الموازنة الدولية: <https://www.internationalbudget.org>

نستشف من خلال الجدول السابق بأن الجزائر من بين الدول السبابة للمشاركة في استبيان الموازنة المفتوحة في سنة 2006 مع 58 دولة أخرى، وقد تم تقييم الشفافية في 2006 بـ (100/28) درجة، وتعتبر هذه أفضل درجة تحصلت عليها الجزائر منذ بداية المسح، ولكنها للأسف لا تعبر عن النتيجة الحقيقية لواقع الشفافية، وهذا ما دفع بالمنظمة إلى التفاوض عن نتائج هذا المسح، نتيجة لعدم تمكّن الخبراء من كيفية الإجابة على أسئلة الاستبيان، وعدم قدرتهم على التطبيق الصارم لمنهجية المسح وفق ما حددته مبادرة الموازنة المفتوحة في دليلها، ولم تكن الجزائر هي الوحيدة في هذا بل معها 18 دولة أخرى، وهذا ما يؤكد تقرير مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2017 - وتقارير أخرى- والذي استبعد نتائج المسح للجزائر لسنة 2006، واعتبر بأن الدول التي شملها المسح حقيقة وتم قبول نتائج مسحها هي 40 دولة فقط (شراكة الموازنة الدولية، 2018، صفحة 54)، لتظهر بعدها النتيجة الحقيقية لدرجة شفافية الموازنة العامة بالجزائر في سنة 2008 والتي كان مقدارها (100/02) وهو تراجع كبير في النتيجة مقارنة مع نتيجة سنة 2006 وهو تأكيد آخر على عدم مصداقية النتيجة السابقة وإبراز للخطأ الذي وقع فيه الخبراء في التعامل مع الدليل، ويتواصل التراجع سنة 2010 إلى نقطة واحدة (100/01) ثم تتحسن إلى (100/13) و(100/19) خلال السنتين 2012 و2015 تواليا، ولكنها للأسف تراجع النتيجة وتتدهور خلال السنتين 2017 و2019 إلى (100/03) و(100/02) درجة تواليا، وهي إجمالاً كلها نتائج ضعيفة وتقع في خانة المعلومات الشحيحة أو لا معلومات مطلقاً، حسب تصنيف شراكة الموازنة الدولية، والتي حصرتها في الفئة ما بين (00-20) درجة، وهو ما يدل على عدم جدية الحكومة الجزائرية على إضفاء الشفافية على معلومات وبيانات الموازنة العامة ونشر الوثائق المتعلقة بها للعامة من أجل التعرف والوقوف عن قرب حول مالية الدولة، ومهما كانت نوعية هذه المحاولات لحجب المعلومات الخاصة بالموازنة عن العامة سواء فردية أو نظامية، فإن عدم مقدرة المجتمع المدني على توفير الآليات الكفيلة بالضغط على الأجهزة الحكومية لنشر وثائق الموازنة له دور كبير في هذا.

ولتبسيط المعطيات السابقة وتسهيل عملية قراءتها وتحليلها يمكن الاستعانة بالشكل التالي:

الشكل 01: شفافية الموازنة العامة للجزائر في مسح الموازنة المفتوحة (2019-2006).



المصدر: من إعداد الباحثين بناء على معلومات الجدول (03).

من خلال الشكل يتضح بأن النهج العالمي وبداية من سنة 2008 متجه نحو مزيد من الشفافية ما عدا في سنة 2017 أين عرف انتكاسة مردّها حسب تبريرات مبادرة الموازنة المفتوحة إلى مجموعة من العوامل ولكن أهمها هو ارتداد المكاسب المحققة السابقة المتحصل عليها في جنوب الصحراء الإفريقية، حيث كانت نتائج 22 دولة من بين 27 دولة في صحراء إفريقيا مخيبة للأمل بتراجعها وتسجيل تراجع وانخفاض في درجات الشفافية بين مسحي 2015 و2017 وكذا النمو البطيء أو التراجع الطفيف لنتائج باقي الدول ماعدا دول آسيا. (International Budget Partnership, 2018, p. 03)

كما نلاحظ بأن هناك فجوة كبيرة بين النتائج المتحصل عليها بالنسبة لمؤشر الموازنة المفتوحة (الشفافية) بالجزائر والمعدل العالمي، وقد بلغ معدل المعدل العالمي (100/43) درجة ويندرج هذا المعدل في منطقة المحصورة بين (100/60-41) وهي منطقة الدول التي تنشر بعض المعلومات حول الموازنة، أما معدل نتائج الجزائر وباحتساب نتيجة سنة 2006 فهو (100/10) درجات وهي نتيجة تدرج ضمن منطقة (100/20-00) أي معلومات شحيحة أو لا معلومات مطلقا حسب تصنيف المنظمة.

وفي الأخير يمكن القول بأن ما يهم المواطنين فعلا من خلال نشر الحكومة للمعلومات والبيانات الخاصة بالموازنة هو تحليلها ومناقشتها والاستفادة منها للمطالبة بالتغيير، وهو ما لا تقدّمه الحكومة الجزائرية إذ أن أغلب وثائق الموازنة الثمانية لم تتم إتاحتها للجمهور بالأساس، إما لعدم إنتاجها أصلا أو تم إنتاجها للاستعمال الداخلي أو تم نشرها في وقت متأخر للغاية بحيث تصبح بلا قيمة، ويمكن تحسين مؤشر الموازنة المفتوحة للدولة خلال فترة وجيزة وبتكلفة قليلة من خلال نشر الوثائق التي يتم إنتاجها وتجهيزها بالفعل للاستعمال الداخلي في الموقع الرسمي للحكومة المخصص لذلك وفي الأجل المقررة، وهنا يكمن دور المجتمع المدني والجهات المانحة للضغط على الحكومات وتغيير قناعاتها وتصرفاتها بتكوين الإرادة السياسية لديها لنشر المعلومات الكافية في الوقت المناسب حول وثائق الموازنة الرئيسية.

كما أن غياب شفافية الموازنة لا يمكن تناوله فقط على أنه مخالفة بالغة لقواعد الديمقراطية والحكم الرشيد، بل يُضاف إلى ذلك أن غياب الشفافية يؤدي حتما إلى مشكلات اقتصادية ومالية خطيرة ترتبط بتفشي الفساد والتبذير للمال العام، وعدم انعكاس الإنفاق العام على تحسين معيشة المواطنين وتنمية البلد المنتظرة.

2.3 المشاركة:

الشفافية المالية لوحدها غير كافية لتحسين الحوكمة، ولكنها أهم شرط ومتطلب لقيام المواطن بالمشاركة، فلا يعقل أن تتم مشاركة المواطنين في صياغة الموازنة وتنفيذها ومراقبتها ومناقشة حسابها الختامي دون أن تتصف الموازنة بالشفافية، ولا يُتصور أن يقدم الجمهور اقتراحاته وأفكاره دون بيانات ومعطيات مسبقة، فعندما تتحقق الشفافية تزيد مشاركة المواطن في مختلف مراحل عملية الموازنة وانخراطه في النقاش العام حول مختلف القضايا المالية الاستراتيجية (معاوي، 2015، الصفحات 97-98)، كما أن المشاركة العامة الشاملة أمر بالغ الأهمية وشرط لتجسيد الحوكمة وتحقيق النتائج الإيجابية المرتبطة بزيادة شفافية الموازنة، وتعني المشاركة حسب منظمة الشراكة الدولية الفرص الرسمية الحقيقية المتاحة أمام المواطنين من طرف كل من السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية وجهاز الرقابة الأعلى (مجلس المحاسبة) للمشاركة الهادفة في مختلف مراحل عملية الموازنة العامة للدولة، ويبحث مسح الموازنة المفتوحة في ممارسات الأجهزة السابقة باستخدام (18) مؤشر متساوي الوزن، بما يتماشى مع مبادئ المبادرة العالمية للشفافية المالية، ويرفع درجات كل دولة على مقياس من 0 إلى 100 (شراكة الموازنة الدولية، 2020)، كما تتم المشاركة الفعالة في مراحل الموازنة العامة عبر تقبل مؤسسات الحكومة لهيئات وأفراد المجتمع المدني على أنهم جزء من صميم عملية حوكمة المالية العامة الجيدة من خلال تصوّرهم للبرامج العامة وتنفيذها والمساهمة في مراقبتها، وباعتبارهم وكلاء ومساهمون في هذه العملية وليسوا فقط مستفيدين نهائيين، كما أن المشاركة تعدّ همزة الوصل بين كل من الشفافية التي تمثل أول مبادئ الحوكمة ومنطلق جودة وقوة المبادئ الأخرى وفعاليتها، والمساءلة التي تعتبر المرحلة المكتملة والنتيجة المبيّنة لكيفية تطبيق المبدئين السابقين (ديلمي، 2017، صفحة 170).

وتكمن أهمية المشاركة الجماهيرية في صناعة الموازنة العامة والرقابة عليها في عدة مجالات يُمكن إجمالها في (سعد، 2010، صفحة 189):

أ- تنمية المجتمعات من خلال المشاركة في حل المشاكل التي تواجه المجتمع، والمساعدة على تحديد الاحتياجات الحقيقية للسكان وما يجب الاهتمام به من مشاريع، وهذا باعتبار عنصر المشاركة الضامن الوحيد لإدماج المواطنين بشكل مباشر في التنمية وممارسة السلطة؛

ب- تجاوز العوائق والصعوبات التي يُمكن أن تنتج عن تصادم مشاريع السلطة المركزية مع تطلعات السكان المحليين، باعتبارهم الأكثر قربا من غيرهم لما يصلح لمجتمعهم؛

ج- يُمكن هذا المبدأ مواطني المجتمع المحلي من رصد مدى أهمية المشاريع المقترحة وفعاليتها وكذا مدى إمكانية تجسيدها واقعا، ومساندتها والاهتمام بها، خاصة في ظل تشعب الاحتياجات وتعددها، وعدم قدرة العاملين المهنيين على مواكبتها؛

د- المشاركة الشعبية دعامة حقيقية للإنفاق الحكومي، ودور تدعيي وتكميلي للحكومة في مجال الأعمال والخدمات، وسبب للحفاظ على المال العام، وقناة اتصال وتعاون سليمة بين الحكومة وشعبها.

كما أن هناك عديد الدلائل القوية التي تجعل من تمكين تدخل المجتمع المدني في جميع مراحل دورة الموازنة بشكل مباشر أو غير مباشر طرفا ضروريا لتحسين عملية صنع القرار بشأن الموازنة العامة من خلال الأنشطة الواردة أدناه (Krafchik, pp. 06-07):

- تبسيط الموازنة وتعميق النقاش: من خلال عمل المجتمع المدني على خلق جو من التعلّم والنقاش بين المواطنين وأصحاب المصالح والمشرّعين؛

- تجميع ونشر المعلومات حول الموازنة بعد توليفها: فقد تتضمن المعلومات التي سيتم نشرها من طرف المجتمع المدني عبر الولايات أو البلديات معلومات عن النفقات الاجتماعية والتي تهم المجتمع مباشرة، أو نشر معلومات عن بعض الممارسات المالية الجيدة على المستويين الدولي والمحلي؛

- تحليل نقدي مستقل عن الموازنة: والذي من شأنه توفير المعلومات للجمهور عن تأثير الموازنة العامة على الفقراء، وزيادة القدرة البحثية لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية وكذا وسائل الإعلام؛

- تقديم معلومات جديدة لصناع القرار بشأن الموازنة: للمجتمع المدني القدرة على الحصول على معلومات متميزة ونوعية حول أولويات المواطنين، ووجهات نظرهم حول مالية الدولية، ورؤيتهم للإنفاق العام وتحليل تأثير المشاريع المطروحة في الموازنة، نتيجة التواصل الجيد والوثيق بين المجتمع المدني والمواطنين وأصحاب المصالح؛

- التدريب: يمكن لعديد منظمات المجتمع المدني القيام بدورات تدريبية على الموازنة العامة لتطوير الخبرات والقدرة التحليلية والرقابية على الموازنة؛

- بناء المساءلة: من خلال أنشطة التحليل والنشر.

ولكن يجب التنويه هنا إلى أن إشراك المواطنين بشكل مباشر في صياغة الموازنة العامة وتنفيذها يرتبط ويُتاح من خلال تهيئة بعض الظروف نلخصها في الآتي (بن علي، 2019، الصفحات 07-08):

- توفير بنية مواتية للمشاركة في صياغة الموازنة، أي مجموعة من الظروف المتداخلة تشمل الجوانب القانونية، البيروقراطية، الضريبية، الإعلامية، السياسية، الثقافية، وتُسهّل السبيل أمام منظمات المجتمع المدني وغيرها من أجل المشاركة في عمليات وضع وصياغة الموازنة بشكل سليم وفعال؛

- وضع الموازنة على أساس مُراعاتها لمصالح الفقراء، أي الأولويات في الموازنة وتخصيصاتها تعمل على تحقيق أهداف تُراعي مصالح الفئات الاجتماعية قليلة الدخل؛

- إعداد الموازنة العامة على أساس يأخذ بعين الاعتبار حقوق الإنسان.

ومن هذا المنطلق ظهر ما يعرف بالموازنة التشاركية والتي تمثل نهجًا ديمقراطيًا في إعداد الموازنة، يُعزّز من الحوكمة الشاملة من خلال منح الطبقات المهمّشة في المجتمع والمستبعدة فرصة لسماع أصواتهم، والتأثير على اتخاذ القرار العام بما يخدم مصالحهم، ما يجعل الحكومات أكثر استجابة لاحتياجات المواطنين وتفضيلاتهم وأكثر عرضة للمساءلة أمامهم عن الأداء في تخصيص الموارد وتقديم الخدمات، وبذلك يمكن للموازنة التشاركية أن تحسّن أداء الحكومة وتعزّز جودة المشاركة الديمقراطية. (SHAH, 2007, p. 01)

هذا وقد تضمن مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2012 قسما جديدا خصص لمشاركة الجمهور في عملية الموازنة العامة، وهو أول مسح تمّ فيه تقييم مشاركة الجمهور في جميع مراحل دورة الموازنة العامة، وقد كانت بعض الأسئلة المتعلقة بالمشاركة جزءا من مسوحات الموازنة المفتوحة السابقة كالأسئلة المتعلقة بمشاركة الجمهور في مداوات الموازنة التشريعية، وتقوم الأسئلة على المبادئ الأساسية التالية:

- 1- يجب أن يتم إشراك المواطنين في جميع مراحل دورة الموازنة العامة الأربعة؛
- 2- ينبغي أن تكون مشاركة الجمهور في عملية صنع قرارات الموازنة قائمة على أساس قانوني ملزم للحكومة، ولا يتم فيها إقصاء أو تمييز أو تهميش ضد فرد أو مجتمع محلي؛
- 3- ينبغي على مشاركة المجتمع المدني أن تكون مكتملة وداعمة لدور السلطة التشريعية وأجهزة الرقابة العليا في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، ومساهمة مع السلطة التنفيذية في صياغة وتنفيذ الموازنة؛
- 4- يجب أن يتم تحديد الهدف من مشاركة الجمهور، وعلى الحكومة تحديد نطاق التشاور بوضوح مع توفير الوقت والمعلومات الأساسية الكافيين للتشاور، وهو ما يمكن الجمهور من المشاركة على دراية؛
- 5- يجب على الحكومة توفير الآليات المساعدة على الحصول على مدخلات الجمهور، وتنويع المنتديات والمناسبات المساهمة في إشراك الجمهور سواء من ناحية الزمان أو المكان أو الشرائح المستهدفة؛
- 6- على الحكومة أن تزود الجمهور بتقارير التغذية الراجعة على مدخلاته، والتي تبين كيفية تعامل الحكومة مع المدخلات ومدى استخدامها لتلك البيانات والمعلومات في قرارات الموازنة العامة وتنفيذها والرقابة عليها. (شراكة الموازنة الدولية، 2013، صفحة 37)

أما في الجزائر وفي ظل الخيارات الديمقراطية ظهر مصطلح الديمقراطية التشاركية كآلية جديدة تركز على التدبير المشترك للشأن العام، الذي يقوم على مشاركة المجتمع المدني في اتخاذ القرارات التي تتعلق بالشؤون العامة وفي مقدمتها القرارات المتعلقة بموازنة الدولة والتي تنعكس مباشرة على حياته المعيشية اليومية والمستقبلية، ولكنها تظل حبيسة التنظير والنصوص القانونية نظرا لغياب إجراءاتها في الجزائر على أرض الواقع (بن عياش، 2019، صفحة 119)، وهو ما تؤكدته نتائج مسح الموازنة المفتوحة حول مشاركة المواطن في مراحل دورة الموازنة العامة والتي جاءت وفق ما هو موضح في الجدول التالي:

الجدول 04: نتائج المشاركة الجماهيرية في الموازنة العامة للجزائر في مسح الموازنة المفتوحة (2006-2019).

السنة	2012	2015	2017	2019
مشاركة المواطنين في عملية الموازنة	14	0	0	0
المعدل العالمي	19	25	12	14

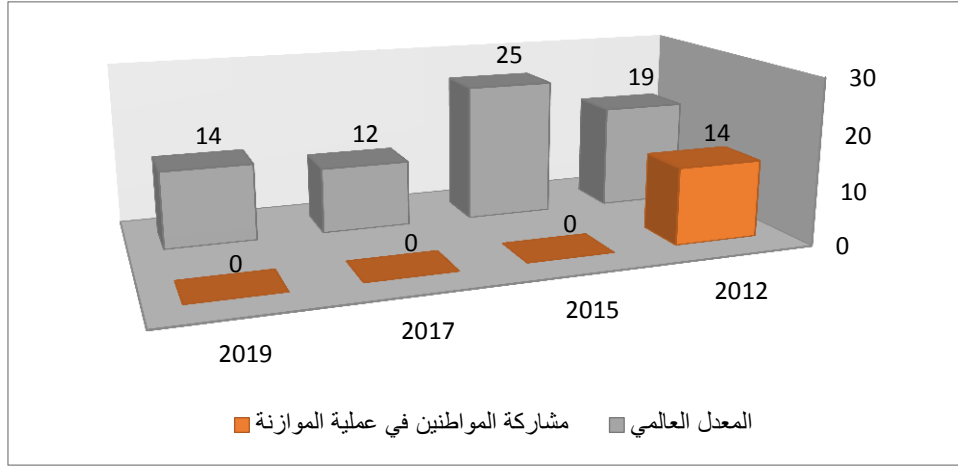
المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على موقع شراكة الموازنة الدولية: <https://www.internationalbudget.org>

تشير نتائج المسح إلى انعدام المشاركة الجماهيرية بداية من مسح 2015 إلى غاية آخر مسح سنة 2019، بعد أن سجلت الجزائر (100/14) نقطة في مسح 2012، وهو ما يعتبر تقهقرا في النتائج والممارسات على أرض الواقع، وهو ما يُفسر بعدم قدرة السلطات التنفيذية والتشريعية وجهاز الرقابة العليا على إيجاد الأطر والآليات التي تسمح للمواطنين سواء كأفراد أو منظمات من ممارسة حقهم في التعبير عن آرائهم ووجهات نظرهم، واتخاذ القرارات المالية المناسبة، والرقابة على

المشاريع المنقّذة من خلال الموازنة، نتيجة انعدام الفرص الرسمية المتاحة أمام الجمهور للمشاركة الهادفة في مختلف مراحل دورة الموازنة.

ويمكن تبسيط وتوضيح معطيات ونتائج الجدول السابق في الشكل التالي:

الشكل 02: المشاركة الجماهيرية في الموازنة العامة للجزائر في مسح الموازنة المفتوحة (2019-2006).



المصدر: من إعداد الباحثين بناء على معلومات الجدول (04).

تشير النتائج إلى أن معظم دول العالم تقدم فرصا قليلة (100/40-00) لمشاركة مواطنيها في مراحل عملية الموازنة العامة، ويتضح ذلك من خلال تذبذب نتائج معدل المسح عالميا والمحصورة ما بين (100/12) و(100/25)، أما في الجزائر فهي معدومة بالكلية خلال آخر ثلاث (03) مسوح، حيث لا تتاح أي فرصة للمواطن من أجل المشاركة سواء في مرحلة صياغة الموازنة أو فترة اعتمادها، أو فترة تنفيذها أو أخيرا في مرحلة الرقابة والتدقيق.

وتؤكد منظمة شراكة الموازنة الدولية في كل مسح على ضرورة التزام السلطات الجزائرية على إعطاء الأولوية لمجموعة من الإجراءات لتحسين مشاركة المواطنين في الموازنة العامة منها:

- تسهيل عملية إدلاء المواطنين سواء أفرادا أو تنظيمات بأرائهم أثناء جلسات الاستماع بالبرلمان الخاصة بكل من مناقشة مقترح السلطة التنفيذية للموازنة العامة وتقرير المراجعة؛
- وضع الآليات الكفيلة بإشراك المواطنين من طرف وزارة المالية أثناء صياغة الموازنة ورصد تنفيذها مع ضرورة تحسين شمولية معلومات الموازنة المقررة؛

- تمكين مجلس المحاسبة للجمهور من المشاركة في الرقابة على الموازنة، من خلال وضع آليات رسمية للمساعدة على تطوير برنامج للتدقيق خاص بالمواطنين، والمساهمة في تحقيقات التدقيق ذات الصلة.

3.3 الرقابة والمساءلة على تنفيذ الموازنة العامة:

لتحقيق حوكمة الموازنة العامة لا بد من تفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالجزاء أو المحاسبة، من خلال تحديد المسؤوليات بدقة حتى تتم المحاسبة لاحقا طبقا لمواد القانون بموضوعية ونزاهة، حيث تعدّ عملية تدعيم وتعزيز الرقابة على المال العام والمساءلة عنه أحد الأدوار الرئيسية والمميزة للمجتمعات المتحضّرة، بل إن سبب نشأة البرلمانات هو تجسيد هذه العملية وغيابهما له تداعيات خطيرة على البلد ومالياتها والتي تتجلى بالأساس في استئثار الفساد الباعث على النهب والسرقة وتبديد المال العام، وهو ما يؤدي إلى نتائج وخيمة لعلّ أهمها فقدان الثقة بين المواطن ومؤسسات دولته، وغياب التنمية (ملاح، 2018، صفحة 100). ومن هذا المنطلق يمكن تعريف المساءلة على أنها تقديم المسؤولين عن تسيير أعمال أي وحدة حكومية تفسيرات وتبريرات حول كيفية استخدام صلاحياتهم والقيام بواجباتهم إلى السلطة التشريعية أو أي جهاز تنفيذي أو قضائي له الحق في طلب ذلك، بما يتفق مع الإطار التشريعي لذلك، ويمكن حصر أهداف هذه المساءلة في الجوانب التالية:

- أ- المساءلة المالية: يتحقق هذا من خلال توفير المعلومات اللازمة للتأكد من:
- الالتزام بتطبيق القوانين والتشريعات وجميع الضوابط المالية الأخرى؛
 - انتظام السجلات المالية وسلامه التقارير المالية، وصدقها في التعبير عن أداء الجهاز الحكومي؛
 - إثبات أن الإنفاق يتم في حدود الاعتمادات المخصصة أو المقررة.
- ب- المساءلة الإدارية: وتهدف إلى توفير المعلومات اللازمة للتأكد من أن:
- الموارد المخصصة للوحدة قد استخدمت بكفاءة ودون اسراف؛
 - الوحدة الحكومية تراعي الظروف الاقتصادية في عملها.
- ج- المساءلة عن الأداء: وتهدف المحاسبة الحكومية منه إلى توفير المعلومات اللازمة لتقويم البرامج والأنشطة الخاصة بالوحدة للتأكد من إنجاز الأهداف والبرامج المنوطة بها وتحقيق النتائج المرجوة منها. (حماد، 2011، الصفحات 10-09)
- والمساءلة لا تُفسي إلى السؤال فقط، بل تتعداه إلى محاسبة الأشخاص عن أعمالهم مهما كانت مناصبهم ووظائفهم، وتكون المحاسبة على ثلاثة محاور (مصلح، 2013، صفحة 61):
- المحاسبة القانونية: محاسبة الموظف إذا ثبت تجاوز أعماله وتصرفاته لبنود القانون، ويحاسب لدى الجهات القضائية وفق نصوص القانون؛
 - المحاسبة الإدارية: وتعني محاسبة الأفراد العاملين بالمؤسسات الحكومية على مدى التزامهم بأحكام وقواعد الإدارة السليمة، من خلال تعرضهم للمتابعة والفحص والتقويم المستمر، وهذا من قبل موظفين أعلى درجة في الهرم الوظيفي بالمؤسسة أو الوزارة؛
 - المتابعة الأخلاقية: يجب على الجهات المسؤولة محاسبة الموظف عند ثبوت تجاوزه لواحدة من القيم الأخلاقية الواجب الالتزام بها أثناء تأدية العمل، كالأمانة، الصدق، السر المهني، إلخ.
- وحتى يصبح المسؤولون عرضة للمساءلة والاستجواب حول المسؤوليات الموكلة إليهم، وجب ربط المساءلة بالرقابة لإضفاء الفعالية عليها، وفي سبيل قيام أجهزة الرقابة بمهامها في تنفيذ الرقابة وتعزيز المساءلة على الوحدات الخاضعة لها، لا بد من توفر مجموعة من المعايير والأدوات المفضية لذلك، أهمها (هنان وبواب، 2017، صفحة 220):
- وضوح أدوار ومهام أجهزة الرقابة المختلفة، منعا لتداخل المهام والاختصاصات فيما بينهم، وتدعيم سبل التعاون بينهم؛
 - ضمان استقلالية عمل الأجهزة الرقابية تجنباً لتبعيةها وخضوعها لجهة ما، وهو الأمر الذي يؤثر على حيادية وموضوعية دورها الرقابي؛
 - الاختيار الجيد لموظفي الأجهزة الرقابية، والعمل على تطوير مهاراتهم وخبراتهم المهنية باستمرار؛
 - عمل أجهزة الرقابة على التطبيق الجدي للقوانين والتعليمات، واختيار الأفضل من بين الأنظمة شفافية ونزاهة للعمل به؛ مع ضرورة تقديم مقترحات لتطوير التشريعات والقوانين والأنظمة الكفيلة بتحقيق الشفافية والمساءلة بما يتطلبه واقع الحال؛
 - عمل أجهزة الرقابة بالتوافق والتعاون مع أصحاب الشأن على تدعيم مصداقيتها وفعاليتها واستقلالها ضمن إطار الشفافية والمساءلة، لكي لا تتعرض إلى التهميش أو الطغيان من جهة، ومن جهة أخرى ترسخ دورها وموقعها في مشهد الحوكمة المالية العمومية.
- وبالنسبة للأسئلة المطروحة في استبيان مبادرة الموازنة المفتوحة الخاصة برقابة السلطة التشريعية ومراجعة جهاز الرقابة العليا فإنها لا تسعى لقياس فعالية الأجهزة والهيئات الرقابية بقدر اهتمامها بمدى توفر وتهيئة الظروف الرقابية كاستقلالية عملها عن تأثيرات السلطة التنفيذية وقدرتها على إقالة رؤساء جهاز الرقابة العليا من جهة، ومن جهة ثانية توفر التمويل الكافي لإنجاز العملية والمسؤولية بأريحية أم لا، ومن بين النتائج التي توصلت إليها مبادرة الموازنة المفتوحة أن الدول الأقل شفافية هي تلك الدول التي لا تستطيع فيها الهيئة التشريعية (تعجز) عن تدقيق نتائج المراجعة، وتكون فيها أجهزة

الرقابة العليا أقل تمكينا أو تفشل في دورها الرقابي كذلك نتيجة التضييق على عملها والذي يصل إلى حد التحكم والإملاءات، وكذا نقص موازنتها بما يعطّلها عن القيام بدورها، وهو ما يطرح عديد التساؤلات ويثير الكثير من الشكوك حول قدرة هذه الأجهزة على لعب دور حقيقي في نظام المساءلة والحد من فساد المسؤولين. (International Budget Partnership, 2018, p. 32) ، ويتم تسجيل نتائج رقابة كل دولة على مقياس من 0 إلى 100 استنادا إلى (18) مؤشر بنفس الوزن، وبالإضافة إلى ذلك يجمع مسح شراكة الموازنة الدولية معلومات تكميلية عن دور المؤسسات المالية المستقلة (IFIs)، والتي تعتبر مؤسسات مستقلة وغير حزبية، وعادة ما تكون ملحقة بالسلطة التنفيذية أو التشريعية التي تقوم بوضع التوقعات المالية وتقدير تكلفة السياسات، ومع ذلك فإن شراكة الموازنة الدولية لا تحسب نتائج دور هذه المؤسسات (شراكة الموازنة الدولية، 2020)، علما بأن الجزائر لا تتوفر على مؤسسة مالية مستقلة تقوم بتقديم المعلومات للسلطة التنفيذية و/أو البرلمان خلال دورة الموازنة العامة.

وثقافة المساءلة في الجزائر تعتبر ثقافة وليدة في معظم مؤسسات الدولة وتحتاج إلى مزيد من الجهد لبلوغ مرحلة النضج، وتحتاج إلى تطبيق الانضباط ومنح المكافآت وتطبيق الجزاءات بصورة مستمرة بالإضافة إلى التدريب وامتلاك زمام الأمور، مع ضرورة وضع نظام قوي للمساءلة الشخصية (زهران، 2011، صفحة 07)، وهذا ما تؤكده نتائج مسح الموازنة المفتوحة حول قوة الرقابة لكل من السلطة التشريعية ومجلس المحاسبة والتي نبرزها في الجدول التالي:

الجدول 05: نتائج الرقابة على الموازنة العامة بالجزائر للفترة (2006-2019).

السنة	2006	2008	2010	2012	2015	2017	2019
الرقابة على الموازنة من قبل السلطة التشريعية	39	31	33	21	36	42	39
الرقابة العليا على الموازنة العامة	13	17	13	34	34	11	28

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على موقع شراكة الموازنة الدولية: <https://www.internationalbudget.org>

تظهر النتائج ضعف رقابة كل من الهيئة التشريعية وجهاز الرقابة العليا بالجزائر خلال مراحل عملية الموازنة، حيث حصلت سنة 2019 على درجة رقابة مركبة (100/35)، بعد حصولها على (100/39) درجة على مستوى الرقابة التشريعية، و(100/28) على مستوى مراقبة مجلس المحاسبة، بتحسّن قدره (100/4) درجة في الرقابة الكلية عن سنة 2017 والتي حصلت فيها على (100/31) درجة، ومرّد هذا التحسّن هو الزيادة في درجة تقييم رقابة مجلس المحاسبة من (100/11) إلى (100/28)، ولكن كل هذه النتائج بالتقريب تدخل في منطقة الرقابة الضعيفة حسب تصنيف منظمة الشراكة الدولية للموازنة والتي حصرت بين الدرجتين (100/40-00)

هذا وتعتبر السلطة التشريعية في الجزائر سلطة مقيدة، وقدراتها الرقابية ضعيفة أثناء مرحلة التكوين والموافقة على نحو يقلل من إمكانية مراجعة مشروع الموازنة الذي تقدمه السلطة التنفيذية، وكذلك خلال مرحلة التنفيذ وتطبيق الموازنة المقررة من طرفها على أرض الواقع، كما أن هيئة التدقيق والرقابة العليا لا تتمتع بالاستقلال الكافي أو التمويل اللازم للقيام بمهامها وهو ما يضعف من قدرتها الرقابية، وغالبا ما لا تكون هناك آليات موضوعة لمتابعة ما إذا كانت السلطة التنفيذية تتبع توصيات هيئات التدقيق والرقابة أم لا.

4. خاتمة:

تقدم الجزائر صورة قاتمة عن ماليتها العامة للرأي العام نظرا لعدم قدرتها على تجسيد مبادئ الحوكمة في موازنتها العامة، ويتجلى ذلك من خلال ضعف شفافية موازنتها العامة والذي مرّد عدم نشرها لأغلب وثائقها، وانعدام فرص مشاركة المواطنين في مراحل الموازنة الأربعة، وعدم قدرة الأجهزة المكلفة بالرقابة على المال العام ومساءلة السلطة التنفيذية

عن أدائها وكيفية تنفيذها، وهذا الاستنتاج ليس تجنيا أو قدحا في السلطة التنفيذية أو السلطات الرقابية على مالية الدولة وإنما ملخص ما تمّ استخلاصه والحصول عليه من تقارير ونتائج مؤشر الموازنة المفتوحة الذي تصدره شراكة الموازنة الدولية، وهو ما يهدد الاستغلال الأمثل للموارد الوطنية بصورة أفضل في ظل تعدد الأولويات والاحتياجات للمواطن، ويزيد من تغلغل الفساد واستشرائه في جميع القطاعات ولدى مختلف الشرائح، ما يجعل الحكومة الجزائرية غير معذورة في تخلفها عن تطبيق المعايير الأساسية للشفافية المالية وتعزيز المساءلة عنها، وتوفير فرص لإشراك المجتمع المدني في جميع مراحل الموازنة العامة، ولا يحتاج هذا سوى القيام بتطبيق مجموعة من الإصلاحات البسيطة والتي لا تتحقق سوى بإرادة سياسية حقيقية وعاجلة، نلتمس بعضها في نشر كل من موازنة المواطن وتقرير مجلس المحاسبة مؤخرا.

النتائج: من خلال كل ما سبق يمكن وباختصار سرد مجموعة من النتائج في النقاط التالية:

- 1- الموازنة العامة هي أهم وثيقة للسياسة المالية بالدولة، والمرآة العاكسة للوضع الاقتصادي بالبلاد؛
- 2- تسعى الحكومة من خلال المبادئ التي تقوم عليها إلى توجيه موارد الدولة إلى وجهتها المعلنة مسبقا، وهو ما يضمن تحقق التنمية المستدامة، وحسن تخصيص وتسيير هذه الموارد للقضاء أو الحد من الفساد المستشري في البلاد؛
- 3- تعمل الشفافية المالية على نشر بيانات ومعلومات شاملة ومفيدة عن الموازنة العامة من خلال وثائقها الثمانية التي أقرتها منظمة شراكة الموازنة الدولية في الوقت المناسب، أما المشاركة فتؤدي إلى توفير فرص أو فضاءات للمواطنين للتعبير عن أفكارهم وآرائهم حول مالية الدولة وأولوياتهم المعيشية، وإتاحة الفرصة أمامهم لصنع القرار، وأخيرا الرقابة المُفضية للمساءلة والتي تضمن عدم حياد الحكومة عن أهداف السياسة العامة المرسومة وحماية المال العام من النهب والإسراف؛
- 4- الحكومة الجزائرية لا تقدم معلومات كافية للجمهور عن مالية الدولة، وأغلب وثائق الموازنة العامة تبقى للاستعمال الداخلي إن تمّ إنجازها، وهو ما أدى إلى ضعف مؤشر شفافية الموازنة العامة بالجزائر؛
- 5- مشاركة المجتمع المدني في مراحل عملية الموازنة منعدمة، وهي نتيجة طبيعية نظرا لغياب الشفافية؛
- 6- الرقابة على المال العام ضعيفة من طرف البرلمان ومجلس المحاسبة، فكيف بها عند منظمات المجتمع المدني، وهو ما أدى إلى انتشار الفساد المالي والإداري بالجزائر واستشرائه.

التوصيات: تم استخلاص مجموعة من التوصيات بعد الاستعانة بمجموعة من الاقتراحات التي قدمتها كل من منظمة الشراكة الدولية ومجموعة من الكتاب والمتخصصين في هذا المجال لتحسين تجسيد مبادئ حوكمة الموازنة العامة بالجزائر نذكر منها:

- 1- ضرورة إصلاح الخلل الموجود على المستوى القانوني؛ من خلال إصدار البرلمان الجزائري لمجموعة من التشريعات والقوانين الناجزة والكفيلة بتنظيم إجراءات تطبيق مبادئ الموازنة المفتوحة، وتسليط العقوبات الصارمة على المخالفين والمقصرين؛
- 2- ينبغي على الحكومة الجزائرية إعداد وثائق الموازنة العامة ونشرها للعامة في الوقت المناسب وبصورة شاملة وبسيطة على موقعها الرسمي من أجل الاطلاع والتحليل، والعمل على وضع الآليات والأطر الكفيلة بمشاركة مجتمعية في جميع مراحل دورة الموازنة العامة؛
- 3- توفير الموارد الكافية للسلطة التشريعية وجهاز الرقابة العليا لأداء وظيفتهم الرقابية على أكمل وجه، مع ضمان استقلال مجلس المحاسبة عن السلطة التنفيذية، ومحاولة الاستعانة بمؤسسات مالية مستقلة إن أمكن؛
- 4- المساهمة الفعالة لمنظمات المجتمع المدني من أجل نشر الوعي المجتمعي فيما يخص مبادئ حوكمة الموازنة العامة وأهميتها، والضغط من أجل تجسيدها، وإعدادها لكوادر مؤهلة في هذا المجال؛
- 5- ينبغي مساندة وسائل الإعلام لعملية تجسيد مبادئ حوكمة الموازنة العامة، من خلال برامج توعوية للمواطنين في هذا الشأن، ونشر المعلومات فيما يخص الموازنة ومعلوماتها، وفضح عمليات الفساد المتعلقة بها؛
- 6- الاستفادة من التجارب الدولية الرائدة في مجال تجسيد مبادئ حوكمة الموازنة العامة.

5. قائمة المراجع:

المراجع باللغة العربية:

- 1) أحمد حمدي عبد الدايم. (2016). الحوكمة في الموازنة العامة وتطبيقاتها لتحقيق التنمية المستدامة بمصر دراسة تحليلية 2000-2014. *المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئية*، 07 (ملحق العدد (04))، الصفحات 256-280.
- 2) أسية بن عياش. (19 ديسمبر، 2019). الإدارة الإلكترونية ضرورة مواكبة الحكامة التشاركية. *المجلة الأكاديمية للبحث القانوني*، 10 (02)، الصفحات 119-132.
- 3) أكرم إبراهيم حماد. (2011). *المحاسبة الحكومية وتطبيقاتها* (المجلد 01). بيروت: دار أمواج للطباعة والنشر والتوزيع.
- 4) البنك الدولي. (30 جوان، 2010). *إصلاح الإدارة المالية العامة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا - الجزء الأول*. تاريخ الاسترداد 15 أفريل، 2020. من البنك الدولي: <https://www.albankaldawli.org/ar/news/feature/2010/06/30/public-financial-management-reform-middle-east-north-africa>
- 5) الطاهر شليحي. (30 جوان، 2016). الميزانية العامة للدولة في ظل تقلبات أسعار البترول - حالة الجزائر (2000-2016). *مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية*، 02 (02)، الصفحات 30-47.
- 6) حسن محمد القاضي. (2014). *الإدارة المالية العامة* (المجلد 1). عمان: الأكاديميون للنشر والتوزيع.
- 7) حميد ملاح. (31 جويلية، 2018). الحكامة المالية وربط المسؤولية بالمحاسبة. *مجلة منازعات الأعمال*، 33، الصفحات 94-111.
- 8) رضوى الخولي. (10 03، 2015). *الميزانيات المفتوحة*. تاريخ الاسترداد 15 مارس، 2021، من سلسلة أوراق الحق في المعرفة: <https://sitcegypt.org/?p=4020>
- 9) شراكة الموازنة الدولية. (2009). *مسح الموازنة المفتوحة 2008 ملحق أ: المنهجية*. تاريخ الاسترداد 18 June، 2020، من https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2008_Methodology_AR.pdf
- 10) شراكة الموازنة الدولية. (2011). *الموازنات المفتوحة. تغيير في نوعية الحياة مسح الموازنة المفتوحة لعام 2008 التقرير النهائي*. تاريخ الاسترداد 30 ديسمبر، 2020، من شراكة الموازنة الدولية: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2008FullReportArabic.pdf>
- 11) شراكة الموازنة الدولية. (2013). *موازنات مفتوحة. تبدل الحياة. مسح الموازنة المفتوحة لعام 2012*. تاريخ الاسترداد 29 أكتوبر، 2020، من شراكة الموازنة الدولية: https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2012-report_final_AR.pdf
- 12) شراكة الموازنة الدولية. (2018). *مسح الموازنة المفتوحة لعام 2017*. تاريخ الاسترداد 06 أفريل، 2020، من شراكة الموازنة الدولية: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-arabic.pdf>
- 13) شراكة الموازنة الدولية. (2020). *مسح الموازنة المفتوحة 2019: الجزائر*. تاريخ الاسترداد 06 جويلية، 2020، من شراكة الموازنة الدولية: <https://www.internationalbudget.org/ar/open-budget-survey/country-results/2019/aljzayr>
- 14) شراكة الموازنة الدولية. (بلا تاريخ). *الممارسات النموذجية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) حول شفافية إعداد وتنفيذ الموازنة*. تاريخ الاسترداد 03 جانفي، 2021، من شراكة الموازنة الدولية: <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesArabic.pdf>
- 15) شعبان فرج. (01 ديسمبر، 2011). الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق الحكومي. *مجلة معارف*، 06 (11)، الصفحات 125-140.
- 16) شعبان فرج. (2012). الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر دراسة حالة الجزائر (2000-2010) (أطروحة دكتوراه). 431. كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، الجزائر: جامعة الجزائر 3.
- 17) عبير مصباح. (2013). *النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد* (المجلد 03). رام الله: الانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة -أمان.
- 18) فارس بن علوش السبيعي. (2010). دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية (أطروحة دكتوراه). 334. كلية الدراسات العليا، الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية.
- 19) فاطمة فوقة. (2017). *حوكمة الحسابات الخاصة للخزينة كمدخل لترشيد الموازنة العامة للدولة في الجزائر* (أطروحة دكتوراه). 282. كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، الشلف: جامعة حسيبة بن بوعلي.
- 20) لخضر بن علي. (2019). *ملخص محاضرات مقياس حوكمة الميزانية العامة للموسم 2020/2019*. تاريخ الاسترداد 12 فيفري، 2021، من <http://elearning.univ-djelfa.dz/mod/resource/view.php?id=4856>
- 21) محمد خصاونة. (2014). *المالية العامة النظرية والتطبيق* (المجلد 01). عمان: دار المناهج للنشر والتوزيع.

- (22) محمد ساحل. (2020). *أسس الموازنة العامة للدولة*. عمان: مركز الكتاب الأكاديمي.
- (23) محمود رمزي، و محمد رمزي المحامي. (2019). *مافيا اقتصاد الظل وبنوك أوف شور*. الإسكندرية: دار التعليم الجامعي.
- (24) مركز أولويات الموازنة والسياسات. (ديسمبر، 2001). *الدليل الإرشادي لأعمال الموازنة للمنظمات غير الحكومية*. تاريخ الاسترداد 15 جانفي، 2021 https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide_to_Budget_Work_arabic1.pdf
- (25) مركز أولويات الموازنة والسياسات. (28 سبتمبر، 2007). *استبيان الموازنة المفتوحة شرح الأسئلة وخيارات الإجابة*. تاريخ الاسترداد 05 جانفي، 2021، من شراكة الموازنة الدولية: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/GuideToTheOpenBudgetQuestionnaire2008Arabic1.pdf>
- (26) مليكة هنان، و بن عامر بواب. (01 ديسمبر، 2017). *الإطار المفاهيمي للشفافية والمساءلة كآليات للحد من الفساد الإداري*. *المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية*. 02(02)، الصفحات 207-222.
- (27) منير زهران. (2011). *أطر المساءلة في منظومة الأمم المتحدة*. تاريخ الاسترداد 25 فيفري، 2021، من الأمم المتحدة: <https://undocs.org/pdf?symbol=ar/JIU/REP/2011/5>
- (28) نبيه عبد المقصود. (ديسمبر، 2015). *شفافية الموازنة العامة للدولة أهميتها وآليات تعزيزها*. *مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا*. 30(3)، الصفحات 737-828.
- (29) هاجيرة ديلي. (01 أكتوبر، 2017). *الميزانية العامة في ميزان الحوكمة الجيدة*. *مجلة مجاميع المعرفة*. 03(02)، الصفحات 165-178.
- (30) هناء سعد. (11 أكتوبر، 2010). *مفاهيم المشاركة المجتمعية وأهميتها*. تاريخ الاسترداد 28 مارس، 2021، من مفاهيم المشاركة المجتمعية وأهميتها: <http://hanaasaad2011.blogspot.com>
- (31) وفاء معاوي. (01 جانفي، 2015). *نحو تفعيل أداء الإدارة المحلية في الجزائر في ظل مقاربة الحوكمة الإلكترونية*. *مجلة العلوم القانونية والسياسية*. 06(01)، الصفحات 88-104.
- المراجع باللغة الأجنبية:
- 32) Chelihi, T. (2020, January 01). Budgetary Governance in light of the Open Budget Index (OBI 2017) –Case Study Of Algeria-. *DIRASSAT Journal Economic Issue*, 11(01), pp. 487-506.
- 33) International Budget Partnership. (2013). *Open Budget. Transform Lives. Open Budget Survey 2012*. Consulté le May 12, 2020, sur International Budget Partnership: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2012_Report_EN.pdf
- 34) International Budget Partnership. (2015, September). *Guide to the Open Budget Questionnaire: an Explanation of the Questions and the Response Options*. Consulté le Fevrier 03, 2021, sur International Budget Partnership: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2015_Guide_and_Questionnaire_EN.pdf
- 35) International Budget Partnership. (2018). *Open Budget Survey 2017*. Washington DC: International Budget Partnership.
- 36) International Budget Partnership. (2018). *Open Budget Survey 2017*. Consulté le May 17, 2020, sur International Budget Partnership: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2017_Report_EN.pdf
- 37) International Budget Partnership. (2020). *Annex A. Open Budget Survey 2019 Methodology*. Consulté le January 25, 2021, sur International Budget Partnership: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Methodology_EN.pdf
- 38) Krafchik, W. (s.d.). *Can Civil Society Add Value to Budget Decision-Making? A Description of Civil Society Budget Work*. Consulté le March 19, 2021, sur <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Can-Civil-Society-Add-Value-to-Budget-Decision-Making-A-Description-of-Civil-Society-Budget-Work.pdf>
- 39) OECD. (2002). *OECD Best Practices for Budget Transparency*. Consulté le November 19, 2020, sur OECD: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>
- 40) SHAH, A. (2007). *Participatory Budgeting*. Washington DC: World Bank Publication.
- 41) The Fiscal Affairs Department in collaboration with The Statistics Department. (2012, August 07). *Fiscal Transparency, Accountability, and Risk*. Consulté le April 12, 2021, sur <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf>