

## المحور الأول: علاقة الحوكمة بالميزانية العامة

## أولاً: مدخل للحوكمة:

تعتبر الحوكمة (Governance) من المفاهيم الحديثة التي حظيت باهتمامات كبيرة في السنوات الأخيرة عبر استخداماتها في تحقيق الجودة والتميز في الأداء ، ومصطلح الحوكمة يعني المصدر أو المرجعية التي يستند إليها في حكم الشركة أو الوحدة أو الكيان، وبحسب البعض فلا يوجد حتى الآن تعريف أوحد متفق عليه بين كافة الاقتصاديين والقانونيين والمحللين وهذا ما تؤكد عليه موسوعة *Corporate Governance Encyclopedia* من حيث الافتقار إلى تعريف موحد لهذا المفهوم، ولكن قد يرجع ذلك إلى تداخله في العديد من الأمور التنظيمية والاقتصادية والمالية والاجتماعية للشركات وهو الأمر الذي يؤثر على المجتمع والاقتصاد ككل، وفي مجمله يمكن القول إن ماهية مفهوم حوكمة الشركات معنية بإيجاد وتنظيم التطبيقات والممارسات السليمة للقائمين على إدارة الشركة بما يحفظ على حقوق حملة الأسهم وحملة السندات والعاملين بالشركة وأصحاب المصالح *Stakeholders* وغيرهم؛ وذلك من خلال تحرى تنفيذ صيغ العلاقات التعاقدية التي تربط بينهم؛ وباستخدام الأدوات المالية والمحاسبية السليمة وفقاً لمعايير الإفصاح والشفافية الواجبة، كما إنه على المستوى المحلي والإقليمي لم يتم التوصل إلى م رادف محدد لمصطلح *Corporate Governance* باللغة العربية ؛ ويطلق عليه في بعض البلدان العربية كالأردن بالحكومية أو التحكم المؤسسي وفي مصر يسمى حوكمة الشركات، وبحسب البعض فإنه وبعد العديد من المحاولات والمشاورات مع عدد من خبراء اللغة العربية والاقتصاديين والقانونيين المهتمين بهذا الموضوع، تم اقتراح مصطلح "حوكمة الشركات"

فقد تعددت التعاريف المتعلقة بحوكمة الشركات وتشعبت، وفيما يلي بعض منها:

هي " النظام الذي يتم من خلاله توجيه أعمال المنظمة ومراقبتها على أعلى مستوى من أجل تحقيق أهدافها والوفاء بالمعايير اللازمة للمسؤولية والنزاهة والشفافية."

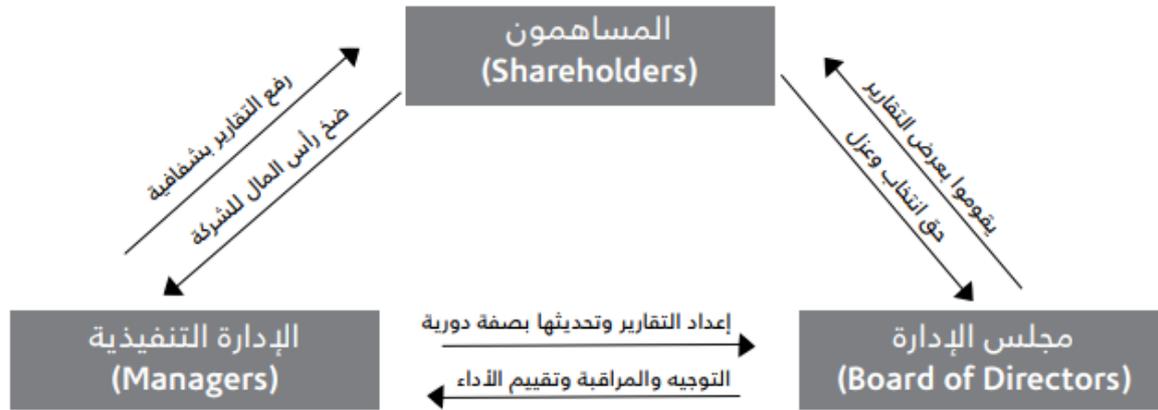
وعرفت أيضاً على أنها " الإجراءات المستخدمة بواسطة ممثلي أصحاب المصلحة في المنظمة لتوفير إشراف على المخاطر ورقابة المخاطر التي تقوم بها الإدارة" .

وعرفت كذلك " مجموعة من القواعد التي تجرى بموجبها إدارة الشركة داخلياً، ويتم وفقها إشراف مجلس الإدارة على الشركة، بهدف حماية المصالح والاستثمارات المالية للمساهمين .

ومن هنا أتت حوكمة الشركات نظاماً يضبط عمل جميع الأطراف المعنية في الشركة من مساهمين وإدارة تنفيذية ومجلس إدارة، ويمكن أن تفسر هذه الإشكالية أيضاً والوكيل من خلال ما يسمى بمعضلة الطرف الرئيس ، الطرف الرئيس في هذه المعادلة هو مالك الشركة (المساهم) بينما تمثل الإدارة التنفيذية (الوكيل)، وفي هذه المعادلة ثنائية الأطراف، فإن الطرف الرئيس والوكيل كل معني بمصلحته الخاصة على حساب مصلحة الشركة ، وبسبب التباين

الواضح في المعلومات لصالح الوكيل الذي يدير أعمال الشركة بشكل يومي كان البد للطرف الرئيس من تعيين جهة رقابية لمتابعة أعمال الوكيل ممثلاً في مجلس الإدارة. فالحوكمة تقوم بتنظيم وتقسيم المسؤوليات والحقوق بين ثلاثة أطراف رئيسية كما هو مبين في الشكل أدناه وهم المساهمون . الإدارة التنفيذية . مجلس الإدارة .

## الأطراف الرئيسية في الحوكمة



### 1/ أهمية ومبررات الحوكمة

لقد تعاضمت في الآونة الأخيرة أهمية حوكمة الشركات بشكل كبير لتحقيق التنمية وتعزيز الرفاهية الاقتصادية للشعوب. إذ برزت هذه الأهمية بعد أزمة Enron لشركة انرون للطاقة وما تلا ذلك من سلسلة اكتشافات تلاعب الشركات في كبريات الشركات، مثل شركة انرون Enron للطاقة وما تلا ذلك من سلسلة اكتشافات تلاعب الشركات في قوائمها المالية التي كانت لا تعبر عن الواقع الفعلي لها، وذلك بالتواطؤ مع كبرى الشركات العالمية الخاصة بالتدقيق والمحاسبة، وهو ما جعل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD \* تصدر مجموعة من القواعد لحوكمة الشركات الخاصة في سنة 2004 وحوكمة الشركات المملوكة للدولة في سنة 2005 .

أ/ أهمية الحوكمة ومبرراتها على الصعيد الاقتصادي: أخذت تنامي أهمية القواعد السليمة لحوكمة الشركات، وهو الأمر الذي أكده Winkler بشدة، حيث أشار إلى أهمية حوكمة الشركات في تحقيق التنمية الاقتصادية وتجنب الوقوع في مغبة الأزمات المالية، وذلك من خلال ترسيخ عدد من معايير الأداء، بما يعمل على تدعيم الأسس الاقتصادية في الأسواق وكشف حالات التلاعب والفساد المالي والإداري وسوء الإدارة، بما يؤدي إلى كسب ثقة المتعاملين في هذه الأسواق، والعمل على استقرارها والحد من التقلبات الشديدة فيها، وبالتالي تحقيق التقدم الاقتصادي المنشود.

أما منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ( OECD ) فترى إن الحوكمة أحد عوامل تحسين الكفاية الاقتصادية والنمو الاقتصادي، بالإضافة إلى تعزيز ثقة المستثمرين ، وان وجود نظام حوكمة فعال في أي شركة وفي أي اقتصاد بشكل عام، يساعد في توفير درجة من الثقة ضرورية لكي يعمل الاقتصاد بشكل جيد ، ونتيجة لذلك تكون تكلفة رأس المال منخفضة، وان الشركات تشجع على استعمال الموارد بكفاية أكثر ، وبذلك تعزز النمو الاقتصادي، ويذهب رئيس البنك الدولي Wolfensohn ابعده من ذلك في تقييمه لأهمية حوكمة الشركات، إذ انه يقول " إن حوكمة الشركات مهمة الآن في عالم الاقتصاد كأهمية حكم البلدان .

ب/ أهمية الحوكمة ومبرراتها على الجانب المحاسبي والرقابي تتجسد أهمية الحوكمة بما:

- 1 . محاربة الفساد المالي والإداري في الشركات وعدم السماح بوجوده أو عودته مره أخرى .
- 2 . تحقق ضمان النزاهة والحيادية والاستقامة لكافة العاملين في الشركة بدءا من مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين حتى أدنى مستوى للعاملين فيها .
- 3 . تفادي وجود أخطاء عمديه أو انحراف متعمد كان أو غير متعمد ومنع استمراره أو العمل على تقليده إلى أدنى قدر ممكن ، وذلك باستخدام النظم الرقابية المتطورة .
- 4 . تحقيق الاستفادة القصوى من نظم المحاسبة والمراقبة الداخلية، وتحقيق فاعلية الإنفاق وربط الإنفاق بالإنتاج .
- 5 . تحقيق قدر كاف من الإفصاح والشفافية في الكشوفات المالية .
- 6 . ضمان أعلى قدر من الفاعلية لمراقبي الحسابات الخارجيين، والتأكد من كونهم على درجة عالية من الاستقلالية وعدم خضوعهم لأية ضغوط من مجلس الإدارة أو من المديرين التنفيذيين .

ج/ أهمية الحوكمة ومبرراتها على الصعيد الاجتماعي فيذكر مركز الحوكمة في الجامعة التكنولوجية في سدي (UTS) إنها تهتم بتحقيق التوازن بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية ، ويشجع إطار حوكمة الشركات الاستخدام الكفء للموارد وضمان حق المساءلة عن السيطرة عليها ، ويهدف إلى ربط مصالح الأفراد والشركات والمجتمع بشكل عام، وفي ذات الاتجاه يؤكد Hitt et al إن حوكمة الشركات ذات أهمية كذلك للشعوب، إذ يرغب كل بلد أن تزدهر وتنمو الشركات العاملة ضمن حدوده لتوفير فرص العمل أو الخدمات الصحية، والإشباع للحاجات الأخرى ، ليس لتحسين مستوى المعيشة فحسب بل لتعزيز التماسك الاجتماعي.

### ثانيا: حوكمة الميزانية العامة.

إن تعقد العمليات المالية وتفاقم العجز الموازني في ميزانية الجزائر أدى بالجزائر في التفكير إلى أنجع الطرق لإدارة الموارد المالية ذات المحدودية من خلال إتباع أساليب وسياسات رشيدة للأهداف المسطر، ولنجاح عملية حوكمة الانفاق العمومي (حوكمة الميزانية) لابد من انتهاج مجموعة من السبل الكفيلة بتحقيق هذا الهدف نذكر منها مايلي:

1. **حصر حجم تدخل الدولة في الاقتصاد:** وذلك قصد التقليل من نمو الإنفاق العمومي الذي ارتبط لفترة زمن طويلة بتعاظم دور الدولة في المجالات الحكومية التقليدية كالأمن الداخلي والخارجي والخدمات الاجتماعية الأساسية، خاصة في مجال التعليم والصحة العامة، وكذلك بسبب تعاظم أدوارها في الإعانات والتحويلات.
2. **توضيح شفاف لمجالات صرف الميزانية:** من خلال وضع خطط وأهداف وبرامج تنموية، مع تحديد والقنوات المسؤولة عن ذلك.
3. **حوكمة مصادر تمويل النفقات:** عند تفحصنا لهيكل الإيرادات العامة نجد أن الجباية البترولية من أهم مصادر تمويل الموازنة العامة، لذا وجب البحث عن مصادر جديدة لتنويع الإيرادات العامة.
4. **إصلاح سياسة الإنفاق:** أي العمل على ترشيد سياسة الدولة الإنفاقية والابتعاد كل البعد عن الإسراف والرفع من كفاءة وفعالية النفقات العمومية.
5. **الرقابة الدائمة على الأموال العمومية:** تعتبر الأموال العمومية وسيلة سهلة غير مباشرة لتدخل الدولة في مجالات متعددة، وطبعاً يجب أن تكون هذه الأموال مرخصة من طرف السلطة التشريعية حتى تقوم الحكومة بتنفيذها، ويرجى الجمع بين مختلف الهيئات الرقابية للتأكد من حسن استغلال عناصر الميزانية.
6. **حوكمة الصفقات العمومية:** باعتبارها أن الصفقات العمومية هي منفذ لصرف أي نفقة عمومية وحوكمتها يعني العمل على غلق الطريق أمام جميع أشكال الفساد وسوء التسيير، ولذا لا بد من الوقاية من الفساد في الصفقات العمومية لا يمكن أن تتم عن طريق مضاعفة الإجراءات الكابحة للمبادرة ولكن عن طريق إستراتيجية منظومية وقائية لأخطار الفساد تسمح بإعداد أنظمة للإنذار وترقية شفافية القرارات وفعالية الرقابات،

ثانياً: أهمية وأهداف حوكمة الميزانية العامة :

أ/ أهمية حوكمة الميزانية العامة :

إن الميزانية العامة تكاد أن تكون الأداة الرئيسية والوحيدة للسياسة المالية العامة، لذلك فإن عملية إعدادها وتحضيرها وصياغتها، وما تشتمل عليه من معلومات تُقدّم معها تُعدّ عاملاً أساسياً لتحقيق الحكم الرشيد. إن مصطلح "الإدارة الرشيدة للمال العام" أو "حوكمة القطاع المالي العام" أو "حوكمة المالية العامة" شائعة الانتشار في توصيات الباحثين والمنظمات المختلفة، على اعتبار أن الحوكمة المالية تمثل جوهر حوكمة القطاع العام. إن المال العام يُستخدم لخلق وتوزيع السلع والخدمات ويستخدم للوصول إلى الأهداف الاقتصادية والاجتماعية الأخرى... إلخ، وأبعاد الحوكمة في الحقيقة تُؤمّن ذلك عن طريق بناء هيكل عمل مؤثر وشامل ويتصف بالشفافية والمشاركة ويكون قابلاً للمساءلة، ليتم بعدها فعلاً تحقيق حوكمة رشيدة في قطاع المالية العامة،

وإن غياب أو تعثر تحقيق ذلك يؤدي إلى وقوع العديد من المشاكل المؤثرة ليس فقط في القطاع المالي وحسب إنما أيضا على باقي القطاعات الاقتصادية والاجتماعية الأخرى..

### ب/ أهداف حوكمة الميزانية العامة:

تباينت أهداف الحوكمة باختلاف وجهات نظر الكُتّاب والباحثين في تعريفهم لمفهوم الحوكمة، فمن خلال الاطلاع على هذه المفاهيم وأهمية الحوكمة بمختلف جوانبها، يمكن أن نجمل أهداف حوكمة الميزانية العامة بالشكل الآتي:

1. تحقيق الشفافية والعدالة ومنح حق مساءلة الأجهزة المخولة بإعداد الميزانية العامة، المصادقة عليها وتنفيذها وبالتالي تحقيق حماية حقوق المواطنين، والحد من استغلال السلطة في غير المصلحة العامة مما يؤدي إلى تنمية الاستثمار وتشجيع تدفقه وتنمية المدّخرات وتعظيم الربحية وإتاحة فرص عمل جيّدة للمجتمع.
2. التأكيد على أهمية الالتزام بأحكام القانون والعمل على ضمان تدقيق الأداء المالي ووجود لجان مستقلة تُمكن من محاسبة الجهات المنوطة بإدارة الميزانية العامة أمام الشعب.
3. وضع نظام حوافز مناسبة للمجالس المحلية المنتخبة حتى تستطيع تحقيق الأهداف المنتظرة منها.
4. تحديد واجبات وحقوق المشاركين في إدارة الميزانية العامة للدولة.
5. تعزيز الثقة لجميع الأطراف ذات العلاقة مع إدارة الميزانية العامة للدولة.

### ثالثا: أدوات ومبادئ تحقيق حوكمة الميزانية العامة.

#### أ/ أدوات تحقيق حوكمة الميزانية العامة:

من أهم هذه الأدوات نذكر ما يلي:

- 1- ترقية السياسة الاقتصادية التنموية حتى تكون سليمة: فبناء على تشخيص الوضعية الجارية من خلال المؤشرات الاقتصادية الكلية الأساسية (معدل نمو الناتج الداخلي الخام، معدل البطالة، معدل التضخم)، تعمل السلطات العمومية على تحديد الأولويات الاقتصادية للحكومة، وبناء على هذه الأولويات يتم إعداد السياسة الاقتصادية الكلية التي ترمي إلى تحقيق أحد الأهداف، تحقيق تنمية اقتصادية ومكافحة الآفات الاجتماعية.
- 2- التسيير الأمثل للأموال العامة من طرف الدولة: ويكون من خلال التسيير العقلاني للبرامج الحكومية وترشيد صرف الأموال العامة، وذلك بالاعتماد على دراسات جادة للمشاريع، وتفادي تقييم المشاريع التي عادة ما تُكلف الحكومة أغلفة مالية إضافية.

- 3- مكافحة الفساد: لقد عرّف البنك الدولي الفساد على أنه: "إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص"، فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو اجراء طرح لمنافسة عامة، كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشوى للاستفادة من

سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين، كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استعمال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة.

## ب/ مبادئ تحقيق حوكمة الميزانية العامة.

تتركز حوكمة الميزانية العامة في ثلاث مبادئ رئيسية هي الشفافية والمشاركة واللذان إذا طبقتا بالشكل المطلوب سيتم الوصول تلقائياً إلى المبدأ الثالث وهو المساءلة.

### 1/ شفافية الميزانية العامة (الإعلان):

عرّفها صندوق النقد الدولي (IMF) بأنها: "التزام الصراحة مع الجمهور بشأن الأنشطة المالية العامة التي تقوم بها الحكومة، سواء كانت أنشطة سابقة أو راهنة أو مستقبلية، وكذلك بشأن هيكل الحكومة ووظائفها الذين يُحدّدان سياسات المالية العامة والنتائج المترتبة عليها، وتُشجّع هذه الشفافية إجراء نقاش عام يقوم على معلومات أفضل، وزيادة مساءلة الحكومة وتعزيز مصداقيتها".

وتُعَدّ الشفافية في جميع مراحل إعداد الميزانية العامة من العناصر الضرورية التي تُمكن البرلمان والمواطنين من مراقبة الحكومة ومحاسبتها، وأصبح مستوى شفافية الميزانية العامة أحد أهم المعايير للحكم على حسن إدارة وسلامة المالية العامة، ويُعتبر توفير المعلومات من أهم الخطوات التي يجب تحقيقها لأنها تُعزّدي المشاركة والمساءلة وبالتالي تؤدي إلى حوكمة جيدة.

### 1-1 مبادئ وآليات تعزيز شفافية الميزانية العامة: حدّد صندوق النقد الدولي ضمن دليل شفافية المالية العامة

بعد التعديل الأخير لسنة (2007) مجموعة من الممارسات السليمة والمبادئ التي يمكن للبلدان تطبيقها بغضّ النظر عن مستوياتها الاقتصادية، وتمثل هذه الممارسات في:

**1-1-1 وضوح الأدوار والمسؤوليات:** ويكون ذلك من خلال التمييز بين القطاع الحكومي وباقي القطاع العام، وبينه وبين باقي قطاعات الاقتصاد، وينبغي أن تكون أدوار السياسات والإدارة داخل القطاع العام واضحة ومُعلنة للجمهور (من خلال توضيح الهيكل التنظيمي للحكومة ووظائفها ووضوح المسؤوليات لمختلف المستويات، وتحديد اختصاصات كل من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في مجال المالية العامة وبوضوح، العلانية في إدارة العلاقات بين الحكومة والمؤسسات العامة والقطاع الخاص)، ووضع إطار قانوني وتنظيمي وإداري مُعلن لإدارة المالية العامة (لابد من وجود قوانين وإجراءات إدارية شاملة للموازنة والضرائب وقضايا المالية العامة الأخرى لتنظيم عمليات التحصيل والإنفاق).

### 1-1-2 علانية عمليات الموازنة العامة:

وهذا بواسطة تقييد عمليات إعداد الميزانية بمجدول زمني ثابت وأن تسترشد بالأهداف المحددة في مجال الاقتصاد الكلي وسياسة المالية العامة ويتطلب هذا:

**3-1-1 إتاحة المعلومات للاطلاع العام:** يكون هذا من خلال تزويد الجمهور بمعلومات شاملة عن أنشطة المالية العامة السابقة والحالية والمقبلة وعن أهم المخاطر فيما يتصل بالمالية العامة، وتوفير معلومات عن المالية العامة بشكل يتيسر معه تحليل السياسات ويُعزّز المساءلة، بالإضافة إلى التعمُّد بنشر هذه المعلومات في الوقت المناسب.

**4-1-1 ضمانات الموضوعية:** وتتطلب استيفاء البيانات المالية العامة لمعايير جودة البيانات المتعارف عليها، وكذا إخضاع أنشطة المالية العامة للرقابة الداخلية الفعّالة وأن تتوفر لها الضمانات الوقائية، بالإضافة لإخضاع معلومات المالية العامة للفحص الخارجي (هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية).

**2-1 أهمية شفافية الميزانية العامة:** لقد أصبحت شفافية الميزانية العامة مطلباً دولياً، ومحلّ إجماع من كافة الدول والهيئات والمؤسسات الاقتصادية والمالية، نظراً لأهميتها وكونها أحد الدعائم الهامة والأساسية في الحكم الرشيد، وباعتبارها الوسيلة المثلى لتحقيق أهداف الميزانية العامة، وقُدّرتها على تحقيق العديد من الأهداف:

**1-2-1 من الناحية السياسية:** قادرة على تعزيز القدرة على محاسبة الحكومة والثقة في السياسات المتبّعة من قبلها، وتعزيز الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة، وتفعيل المشاركة المجتمعية في صنع الميزانية العامة.

**2-2-1 من الناحية الاقتصادية:** قادرة على تحقيق الانضباط المالي والسيطرة على الإنفاق، تحقيق التنمية المستدامة، الحدّ من الأزمات المالية، زيادة حصيلة الضرائب، زيادة حجم الاستثمارات الوطنية والأجنبية، القدرة على الوصول إلى أسواق رأس المال العالمية، وتحسين التصنيف الائتماني.

**3-2-1 من الناحية الاجتماعية:** وسيلة فعّالة لمكافحة الفساد المالي والإداري، تدعيم العدالة الاجتماعية. **2/ المشاركة:**

مواكبة للتطور السريع الذي عرفته علاقة المواطن بالإدارة أصبح من غير الممكن على الدولة الحديثة تسيير شؤونها مركزياً، فعرف نظام المركزية بذلك صعوبات كبيرة أمام تنامي وتطور احتياجات المواطن، وأصبح من اللازم توزيع الاختصاصات بين الإدارة المركزية والأقاليم وفق نظام يعتمد على اللامركزية باعتبارها مطلباً شعبياً وأساساً في بناء الحياة الديمقراطية والحكم الرشيد.

وإشراك المواطنين بشكل أكثر مباشرة في صياغة الميزانية العامة وتنفيذها يرتبط ويُنشأ من خلال الآتي:

1. توفير بنية مواتية للمشاركة في صياغة الميزانية، 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 الميزانية بشكل سليم وفعّال.
2. وضع الميزانية على أساس مُراعاتها لمصالح الفقراء، أي الأولويات في الميزانية وتخصيصاتها تعمل على تحقيق أهداف تُراعي مصالح الفئات الاجتماعية قليلة الدخل.
3. تصميم عملية الميزانية بشكل يُراعي المنظور الجنسي على وفق ميزانية النوع أو الجنس ك ممارسة دعم للمرأة.

## 4. إعداد الميزانية العامة على أساس يأخذ بعين الاعتبار حقوق الإنسان.

وتكمن أهمية المشاركة في كونها تعد المشاركة حجر الأساس في الحوكمة الرشيدة، وتبدأ من عمل القادة والموظفين جنباً إلى جنب لخدمة المواطنين وتوفير جميع الخدمات لهم، ويمكن أن تكون المشاركة مباشرة أو من خلال مؤسسات شرعية تمثل الأطراف المختلفة، فهي تساعد على توصيل صوت العامة للسلطات العليا ومعرفة الاحتياجات الفعلية وخصوصية كل منطقة، من خلال المشاركة الجماعية لمكونات المجتمع المدني كالجمعيات والأحزاب السياسية.

## 3/ المساءلة:

تعرف المسؤولية بأنها إلزام السلطات التنفيذية بإنجاز الأعمال الموكلة إليها، باعتبارها الجهة التي لديها الإلمام الكافي بالأوضاع الاقتصادية لمختلف القطاعات، ولديها الأجهزة والخبرات الكافية لوضع الخطط المستقبلية. كما أنها تعتبر في الوقت ذاته السلطة المسؤولة عن تنفيذ بنود الميزانية، بغض النظر عن مصالحها الخاصة، وكذلك إلزام السلطة التشريعية بالواجبات المحددة لهما، بصفتها ممثلة للشعب.

أما المساءلة فتعني محاسبة المسؤولين الذين يتخذون القرارات والذين يقومون بتنفيذ الميزانية العامة للدولة عن تبعات أعمالهم ونتائج قراراتهم

يقصد بها خضوع صانعي القرار على المستوى المحلي لمساءلة المواطنين والأطراف الأخرى ذات الصلة دون تمييز، ومعناه أنهم يخضعون لما يسمى "المساءلة المزدوجة"، التي تتضمن الموازنة بين مساءلتهم أمام الناخ بين من جهة، والمساءلة أمام المستويات الحكومية من جهة أخرى (أي وجود نوعين من العلاقات: أفقية وعمودية ) ويلعب أعضاء المجلس الوطني دوراً مهماً في تفعيل المساءلة، لما يتمعون به من صلاحيات في الأنظمة الديمقراطية كما يمكن للأحزاب أن تلعب دوراً إيجابياً في مساءلة منتخبيها لتقوية امتداداتها القاعدية؛

حيث تُوجّه المساءلة الإدارية رسالة هادفة أساسها الإصلاح والتقويم ورفع كفاءة أداء العاملين، فالقانون التأديبي يُجَدّد الواجبات والجزاء ويهدف إلى إصلاح الموظفين وتقويمهم ورفع كفاءتهم الإنتاجية، والمساءلة هي جملة العمليات والأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من أن الأمور تسير وفقاً لما هو مخطط لها، وضمن أقصى المستطاع، ولذلك فالمساءلة ليست تحقيقاً أو محاكمة، بل القصد منها التحقق من الأداء، وتتم ضمن الأطر التي حدّدتها الأهداف وفق المعايير المتفق عليها للوصول بالنظام إلى مستوى مُتميّز من الكفاءة والفاعلية. وهناك إجراءات أخرى من شأنها تعزيز حوكمة الميزانية العامة تتمثل فيما يلي:

## 1. إصلاح السلطات المخوّل لها إعداد وتنفيذ الميزانية: ويكون ذلك من خلال وضع وتنفيذ موثيق

للشرف والسلوك والتقييم المنتظم لأداء الهيئات طبقاً لمعايير واضحة ومحدّدة، بالإضافة إلى المراجعة المستقلّة والمنظمة للميزانيات العامة.

2. **تقوية الرقابة القانونية على السلطة التنفيذية:** فيتعين تشكيل لجان المراقبة التشريعية لمراقبة تنفيذ الميزانية العامة من قبل السلطات التنفيذية.

3. **إنشاء مجالس عُليا لمكافحة الفساد:** ويكون إنشاء هذه المجالس على كافة المستويات سواء الوطنية (إنَّ فعالية إنشاء هذه المجالس يرتبط بمدى استقلاليتها في اتخاذ الأحكام من جهة، ومدى تطبيق النتائج والتوصيات المتوصّل إليها من جهة أخرى، فلا يكفي فقط إنشاء هذه الهيئات بل يجب تدعيمها وتقوية استقلاليتها للمحاربة الفعلية للظواهر السلبية داخل القطاع العام بل وحتى الخاص كذلك)، جهوية أو محلية، وأن يشرف عليها أشخاص نُزهاء يعملون على محاربة مظاهر الفساد المختلفة والسهر على متابعة سير الميزانية العامة للهيئات العمومية.

### المحور الثاني: واقع الحوكمة الموازنة العامة في الجزائر:

تعدّ الجزائر من أوائل الدول العربية المشاركة في مسح الميزانية المفتوحة منذ انطلاقه في عام 2006 حيث تشرف الجمعية الوطنية لترقية بحوث المالية العامة بجامعة تلمسان والتي أنشأت عام 2011، على ملأ الاستبيان المتعلق بمؤشر الميزانية المفتوحة و كذلك تقدم التعليقات حول نتائج هذا الاستبيان. يستخدم مسح الميزانية المفتوحة 109 مؤشرا لقياس شفافية الموازنة ويتم استخدام هذه المؤشرات لتقييم ما إذا كانت الحكومة تتيح للعامة ثمانية وثائق ميزانية رئيسية عبر الانترنت في الوقت المناسب وما إذا كانت البيانات التي ترد في هذه الوثائق شاملة ومفيدة.

### أولا: واقع الشفافية.

وضعت المنظمات الدولية مثل صندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي و مبادرة الشراكة الدولية للميزانية المفتوحة، جملة من المعايير المعتمدة لتقييم ما إذا كانت الحكومات تتيح للجمهور الوثائق الثمانية الرئيسية \* من الميزانية. وما مدى شموليتها وتوفرها في الوقت المناسب، وتستخدم على مدار ستة أنواع من المسح استبيانا من 145 سؤالاً، منها 109 سؤالاً لتقييم التوافر العامل لمعلومات الموازنة، و 18 سؤالاً لتقييم الفرص المتاحة للجمهور للمشاركة في عملية الموازنة، و 18 سؤالاً يقيّم دورو فاعلية الهيئة التشريعية والسياسات العلي المؤسسة التدقيق، ويتضمن الاستبيان أيضاً 83 سؤالاً إضافياً لا يتم استخدامها لحساب النتائج الفردية ولكن يساعد في إكمال بحث الشراكة الدولية للموازنة المفتوحة، عن طريق جمع معلومات أساسية عن وثائق الموازنة الرئيسية واستكشاف الخصائص المختلفة لإدارة المالية العامة في البلد، ويقيس مؤشر الميزانية المفتوحة درجة شفافية ميزانيات الدول وفق مقياس من 0 إلى 100 درجة ولقد سجلت الجزائر منذ 2006 الدرجات التالية:

## أ/ مؤشر الموازنة المفتوحة في الجزائر

2017	2015	2012	2010	2008	2006
03	19	13	01	02	28

من الجدول السابق نلاحظ حصول الجزائر على 28 نقطة سنة 2006، وهي أعلى درجة حصلت عليها الجزائر منذ إطلاق مسح الميزانية المفتوحة من قبل منظمة الشراكة الدولية للميزانية، حيث لا يمكن مقارنتها مع السنوات اللاحقة، لأنه وحسب المنظمة فإن هذه النتيجة جاءت بسبب عدم استيعاب الخبراء لطريقة ملاء الاستبيان وعدم تطبيقها لمنهجية المسح بصرامة.

أما بالنسبة لسنة 2008 فيكشف المؤشر أن الجزائر تقدّم معلومات ضئيلة جدا الأمر الذي يترك المواطنين بلا معلومات تقريبا، في حين سجلت سنة 2010 نقطة واحدة مما يقودنا إلى القول بأن الحكومة لا توفر أيّ معلومات عن الميزانية مما يجعل مشاركة المواطن مستحيلة في مساءلة الحكومة عن إدارة وتسيير المال العام، وبقي المؤشر على حاله حتى وإن عرف ارتفاعا طفيفا في سنة 2012 قدر بـ 12 درجة، كما حصلت الجزائر سنة 2015 على الدرجة 19 وهي قليلة إلى حدّ كبير مقارنة بمتوسط الدرجة العالمي المقدر بـ 42، ومع ذلك يحسب لها هذا التقدّم باعتباره أعلى درجات السنوات السابقة من حيث إتاحة معلومات عن الميزانية.

أمّا في سنة 2017 فقد كشفت النتائج أن الجزائر تضع رهن إشارة المواطن عددا قليلا من المعلومات حول الميزانية بنتيجة 03 من أصل 100 وهي نتيجة أقل بكثير من تلك المسجلة سنة 2015 موضحة أن الجزائر خفّضت منذ 2015 كمية المعلومات حول الميزانية العامة من خلال وضع مشروع الميزانية للجهاز التنفيذي لأغراض داخلية فقط وعدم إعداد التقارير الدورية.

إنّ هذه المعلومات تتعلق بدرجة أساسية بالوثائق الثمانية الرئيسية وفيما يلي سنوضح النتائج المحصل عليها لكل واحدة منها على حدى:

## ب/مدى توفر وثائق الميزانية

يوضح الجدول التالي مدى إتاحة الجزائر للوثائق الثمانية الرئيسية للميزانية.

## جدول 05: إتاحة وثائق الموازنة للعامة من 2006 إلى 2017

2017	2015	2012	2010	2008	2006	وثيقة الميزانية
؟	؟	؟	؟	؟	-	البيان التمهيدي
؟	✓	✓	؟	؟	؟	مشروع الميزانية
✓	✓	✓	✓	✓	✓	قانون المالية
×	×	×	×	×	×	ميزانية المواطن

×	✓	؟	×	؟	؟	التقارير الدورية
؟	×	؟	؟	؟	؟	المراجعة نصف سنوية
؟	×	؟	؟	؟	✓	تقرير نهاية السنة
؟	×	؟	؟	؟	؟	تقرير المراجعة

متاحة للجمهور لم يتم إنتاجها تم النشر في توقيت متأخر أو لم يتم إنتاجها أو تم إنتاجها لأغراض داخلية فقط. في سنة 2006 تم قياس مدى إتاحة سبعة وثائق فقط. 

من خلال الجدول نستخلص النتائج التالية:

- عدم إتاحة البيان التمهيدي للميزانية للمواطن، مما ينفي وجود فرص لإجراء مراجعة مستوفية.
  - مشروع الميزانية متذبذب بين النشر في توقيت متأخر أو لم يتم إنتاجه أو تم إنتاجه لأغراض داخلية فقط، باستثناء سنتي 2012 و 2015.
  - الحكومة تلتزم فقط - وبصفة مستمرة - بنشر قانون المالية في كل سنة.
  - لا وجود لأثر ميزانية المواطن في الجزائر.
  - تم إتاحة التقارير الدورية فقط خلال سنة 2015.
  - لم يتم إعداد تقرير نهاية السنة وإتاحته إلا سنة 2006.
- ج/ كمية المعلومات في تقارير الميزانية.

يستعرض هذا العنصر كمية المعلومات المقدمة من خلال الوثائق الرئيسية للميزانية ومدى شموليتها لكل البيانات الواجب تقديمها في كل مرحلة من مراحل الميزانية، حيث يُخصص لكل وثيقة من الوثائق مجموعة من الأسئلة من أجل تحديد كمية المعلومات التي تتيحها هذه الوثيقة، وفي الجدول التالي بيان لكمية المعلومات المقدمة في وثائق الميزانية المتاحة.

### جدول 06: كمية المعلومات المتاحة في وثائق الميزانية من 2006 إلى 2017

2017	2015	2012	2010	2008	2006	وثيقة الميزانية
00	00	00	00	00	00	البيان التمهيدي
00	31	20	00	00	00	مشروع الميزانية
56	50	100	67	67	67	قانون المالية
00	00	00	00	00	00	ميزانية المواطن

00	11	00	00	00	00	التقارير الدورية
00	00	00	00	00	00	المراجعة نصف سنوية
00	00	00	00	00	30	تقرير نهاية السنة
00	00	00	00	00	00	تقرير المراجعة

من خلال الجدول نلاحظ ما يلي:

- إن كمية المعلومات منعدمة في معظم وثائق الميزانية الرئيسية باستثناء وثيقة قانون المالية، وقد وصلت أقصاها بـ 100 نقطة سنة 2012 ثم بدأت في التراجع خلال السنتين 2015 و 2017، وهذا ما يفسر بعدم كفاية المعلومات المقدمة إذ تقتصر في الغالب على المعلومات الأساسية والمهمة دون إتاحة التفاصيل حول بنود الميزانية وعمليات البرامج المخصصة لميزانية التجهيز وبالأخص الحسابات الخاصة بالخبزينة.

- لا يتم نشر تقارير دورية أو نصف سنوية أو سنوية مما يحول دون إجراء مقارنات بين ما تمّ الترخيص له في الميزانية وما تمّ إنفاقه وتحصيله فعليا خلال السنة.

كخلاصة ومن خلال الأرقام المبينة في الجداول السابقة، من الواضح جلياً أنّ مجموع نقاط مؤشر الموازنة المفتوحة في الجزائر تُترجم على أنّ الحكومة تزوّد الجمهور بمعلومات قليلة جداً حول الميزانية العامة للدولة ونشاطاتها المالية خلال السنة المالية المعنية، وهو ما يترك المواطنين بلا معلومات تقريباً لاعتبار الحكومة موثوقة في إدارتها للأموال العامة.

في الجزائر، لا يتمّ توفير مشروع الميزانية في الغالب للجمهور، ما يعني أنّ المواطنين لا يحصلون على صورة شاملة لخطط الحكومة المتعلقة باستيفاء الضرائب والإنفاق خلال السنة المالية.

بالإضافة إلى ذلك، من الصعب تعقب الإنفاق وتحصيل الإيرادات والاقتراض خلال العام، ذلك أنّ الجزائر لا تنشر تقارير بداية السنة ولا مراجعة منتصف السنة المالية، وتلك الوثائق تعزّز المصداقية العامة للحكومة، لأنّها تستقدم معلومات عن الكيفية التي سيتمّ بها تنفيذ الميزانية خلال السنة.

من الصعب أيضاً تقييم أداء الميزانية العامة في الجزائر عند انتهاء السنة المالية، إذ لا يتمّ نشر تقرير نهاية السنة، مما يحول دون عقد مقارنات بين أقرته الميزانية وما تمّ إنفاقه وتحصيله فعلياً كإيرادات، كما أنّ الجزائر لا تعلن تقارير مراجعة الحسابات، ولا تقدّم أيّ معلومات عما إذا كان يجري تطبيق توصيات لجنة تدقيق الحسابات بشكل ناجح وفعال.

يتّسم الوصول إلى معلومات مفصلة عن الموازنة واللازمة من أجل معرفة مدى تقدّم الحكومة في إنجاز مشروع أو نشاط معين بأنه محدود جداً، ومع أنّه يمكن العثور على بعض المعلومات في الموقع الإلكتروني لوزارة المالية، إلا

أنّ الجزائر لم تقم بتضمين حق الوصول إلى المعلومات الحكومية في قوانينها، ولا تستجيب الحكومة تقليدياً إلى طلبات الحصول على المعلومات.

### ثانياً: واقع المشاركة.

إنّ الشفافية وحدها غير كافية لتحسين الإدارة، إذ تعدّ مشاركة الجمهور في الميزانيات مسألة حيوية لمعرفة النتائج الإيجابية المتعلقة بزيادة شفافية الميزانية، و لقياس مشاركة العامة يستخدم مسح الميزانية المفتوحة لتقييم الدرجة التي توفرها الحكومة الفرص للجمهور للمشاركة في عمليات الموازنة، ويجب توفير مثل هذه الفرص في كافة مراحل دورة الميزانية من قبل السلطة التنفيذية والهيئة التشريعية وجهاز الرقابة الأعلى.

تمت مراجعة الأسئلة التي تعمل على تقييم المشاركة في مسح الميزانية المفتوحة لعام 2017 حتى تتلاءم مع المبادرة العالمية لمبادئ الشفافية المالية الجديدة لمشاركة الجمهور، والتي تعمل الآن كأساس للمعايير المقبولة على نطاق واسع لمشاركة العامة في عمليات ميزانية الدولة، ولذلك لا يمكن مقارنة البيانات حول مشاركة الجمهور في الموازنات في مسح الموازنة المفتوحة لعام 2017 مباشرةً بالبيانات من إصدارات سابقة، حيث تشير درجة الجزائر المقدرة بنحو 0 من أصل 100 درجة إلى أنّه لم يتم تقديم أيّ فرص للمشاركة في مختلف مراحل دورة الميزانية وتعدّ أقل من متوسط الدرجة العالمي المقدّر بنحو 12 درجة.

ويمكن إرجاع سبب هذه النتيجة إلى عدة أسباب أهمّها عدم قيام المجلس التشريعي (البرلمان) بعقد جلسات استماع علنية حول الموازنة بمشاركة الجمهور، إضافة إلى انعدام الإطار القانوني الذي يؤسّس لمشاركة الجمهور في مختلف مراحل دورة الميزانية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى بالرجوع إلى الجمهور في حد ذاته نلمس أنّ المواطن الجزائري غير مهتم بمسألة إعداد الميزانية العامة فهي في نظره من اختصاص الجهاز التنفيذي و فقط.

### ثالثاً: واقع المساءلة.

يفحص مسح الموازنة المفتوحة الدور الذي تلعبه السلطات التشريعية وأجهزة الرقابة العليا والمؤسسات المالية المستقلة في عملية الميزانية ومدى قدرتها على توفير الرقابة الفعالة على الموازنة، وتلعب هذه الأجهزة دوراً هاماً وغالباً ما يكون هذا الدور منصوباً عليه في الدساتير أو القوانين في التخطيط للميزانيات والإشراف على تنفيذها.

#### أ/ رقابة السلطة التشريعية:

توفر السلطة التشريعية رقابة محدودة خلال دورة الموازنة، حيث حصلت الجزائر من خلال مؤشر مسح الميزانية المفتوحة لسنة 2017 على 62 نقطة من أصل 100 خاصة بمرحلة الإعداد والمصادقة على الميزانية، وعلى 13 نقطة فقط خاصة بمرحلة تنفيذ ومراجعة الميزانية.

تعكس هذه النتيجة أنّ السلطة التشريعية توفر رقابة كافية خلال مرحلة الإعداد لدورة الميزانية ورقابة ضعيفة خلال مرحلة التنفيذ، حيث يتاح للسلطة التشريعية فترة تقل عن ستة أسابيع لفحص الميزانية المقترحة كما لا

تمتلك الصلاحيات الكاملة لاعتماد أي تغييرات على الميزانية خلال السنة المالية، أين تقوم السلطة التنفيذية بتحويلات للاعتمادات المالية المرخصة بين مختلف الوحدات والقطاعات دون الرجوع إلى موافقة السلطة التشريعية، ويمكن إرجاع أسباب محدودية رقابة السلطة التشريعية إلى النقاط الآتية:

1. السلطة التشريعية لا تقوم بمناقشة سياسة الميزانية قبل وضع مشروع الميزانية.
2. اللجان التشريعية لا تقوم بفحص ونشر التقارير الخاصة بها حول تحليل مشروع الميزانية عبر الإنترنت.
3. اللجنة التشريعية لا تقوم بفحص أو نشر تقارير دورية عن تنفيذ الموازنة عبر الإنترنت.

### ب/ رقابة أعلى هيئة رقابية في الجزائر (مجلس المحاسبة).

توقّر أعلى هيئة رقابية رقابة ضعيفة على الميزانية في الجزائر، قدّرت خلال 2017 بـ 11 نقطة من أصل 100، فهو يمتلك سلطة تقديرية ضخمة لإجراء عمليات المراجعة حسب ما يراه مناسباً، ومع ذلك لا يتم تعيين رئيس الجهاز من قبل السلطة التشريعية أو القضائية ويمكن إقالته بدون موافقة السلطة التشريعية أو القضائية، مما يؤدي إلى تفويض استقلالية هذا الجهاز في النهاية، كما تم تزويد جهاز الرقابة الأعلى بموارد غير كافية للوفاء بمسؤولياته، ولا تتم مراجعة عمليات المراجعة الخاصة به من قبل وكالة مستقلة.

وبالرجوع إلى نصوص مواد الأمر 95-20 المؤرخ في: 1995/07/17 المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم بالأمر 10-02 المؤرخ في 2010/08/26، لا سيما المادة 16 منه، فإن مجلس المحاسبة يعد تقريراً سنوياً حول أعمال الرقابة التي يقوم بها ويرسله إلى رئيس الجمهورية، يبين هذا التقرير المعايير والملاحظات والتقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة، مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها وكذلك ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك، ينشر هذا التقرير كلياً وأجزئياً في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ويرسل مجلس المحاسبة نسخة من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية.

إلا أنّ الواقع ينبيء بخلاف ذلك، إذ لا يتم نشر التقرير ولا تسلم نسخة منه للبرلمان، الأمر الذي يستلزم إعادة النظر في النظام القانوني لهذا المجلس الذي يمثل أعلى هيئة رقابية في البلاد.

### ج/رقابة المؤسسات المالية المستقلة.

الجزائر ليس لديها مؤسسة مالية مستقلة، بالرغم من أنّها تمثل هذه المؤسسات لم تنتشر عالمياً، إلا أنّها معروفة كمصدر هام للمعلومات المستقلة غير الحزبية، حيث تتخذ المؤسسات المالية المستقلة عدة هيئات مؤسسية، وتعد مكاتب الميزانية على مستوى البرلمان والمجالس المالية أمثلة شائعة لها.

أهم المراجع المعتمدة:

- أهم المراجع المعتمدة والتي يرجع الاطلاع عليها لإثراء المعارف والمكتسبات في هذا المقياس:
1. مستكشف بيانات مسح الموازنة المفتوحة على موقع الويب:  
[/http://survey.internationalbudget.org](http://survey.internationalbudget.org)
  2. [http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/01/OBI\\_Brochure\\_FinalText\\_Arabic\\_final.pdf](http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/01/OBI_Brochure_FinalText_Arabic_final.pdf)
  3. دليل استبيان الموازنة المفتوحة لعام 2017 والإرشادات ذات الصلة، متوفر على الموقع:
  4. <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/downloads/#questionnaires>
  5. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/algeria-open-budget-survey-2017-summary-arabic.pdf>
  6. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-arabic.pdf>
  7. بسام عبد الله البسام، الحوكمة الرشيدة، دراسة حالة العربية السعودية، بحوث اقتصادية عربية، العددان 67-68، 2014.
  8. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد: 39، الصادرة بتاريخ: 1995/07/23.
  9. شراطي نسيم، تطبيق الحوكمة الرشيدة كمدخل للتنمية الاقتصادية - دراسة حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة يحي فارس بالمدية، الجزائر، 2016/2017.
  10. محمد بركة، مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2017، متاح على الرابط الإلكتروني:
  11. مدحت محمد أبو النصر، الحوكمة الرشيدة، فن إدارة المؤسسات عالية الجودة، الطبعة الأولى، المجموعة العربية للتدريب والنشر، القاهرة، 2015.
  12. منظمة الشراكة الدولية للموازنات، تقرير مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2017، على الموقع: