

فعالية الحوكمة وترشيد الموازنة العامة في الجزائر *Governance Effectiveness and the Algerian General Budget Rationalizing*

عواق مريم¹*

¹ جامعة الجزائر 3- إبراهيم سلطان شيبوط- (الجزائر)، maouag@escf-constantine.dz

تاريخ الاستلام: 2023/10/29 تاريخ قبول النشر: 2023/12/29 تاريخ النشر: 2023/12/31

الملخص:

تعتبر الموازنة العامة الأداة الرئيسية لتحريك عجلة التنمية في الجزائر، غير أن ارتباط أدائها بإيرادات النفط والزيادة المستمرة في النفقات الجارية، أدى إلى ضرورة التحول نحو تفعيل حوكمة الموازنة العامة. يبرز التركيز على الشفافية، الرقابة والمشاركة كركائز أساسية لهذه الحوكمة، وذلك من خلال تقييم مدى تطبيقها في الجزائر باستخدام مسح الموازنة المفتوحة. يظهر مسح الموازنة المفتوحة كمؤشر عالمي يقيس مدى شفافية الموازنات العامة، ومدى مشاركة المجتمع وفعالية الرقابة. وفي سياق هذه الدراسة، تبدو النتائج التي حققتها الجزائر في هذا المجال ضعيفة للغاية. حيث سجلت الجزائر ما بين 2 و 13 درجة / 100 بالشفافية، 38 / 100 بالرقابة، 0 / 100 درجة بالمشاركة، وبناء على هذه النتائج يتبين أن الجزائر لا تزال بعيدة عن تحقيق حوكمة فعالة لموازنتها. **الكلمات المفتاحية:** ترشيد الموازنة العامة، فعالية الحوكمة، حوكمة الموازنة العامة، مسح الموازنة المفتوحة. **تصنيف JEL:** H83، G34، E62.

Abstract

The general budget is considered the primary tool to drive development in Algeria; however, its performance, linked to oil revenues and the continuous increase in current expenditures, has necessitated a shift towards activating public budget governance. Emphasis is placed on transparency, oversight, and participation as fundamental pillars of this governance, assessed through the application of open budgeting surveys in Algeria

The Open Budget Survey serves as a global indicator measuring the transparency of public budgets, societal participation, and the effectiveness of oversight. In the context of this study, Algeria's results in this area appear extremely weak. The country recorded scores ranging between 2 and 13 out of 100 for transparency, 38 out of 100 for oversight, and 0 out of 100 for participation. Based on these results, it is evident that Algeria is still far from achieving effective governance for its budget.

Keywords: General Budget, Governance Effectiveness, Governance of Public Budgeting, Open Budget Survey.

JEL Classification: H83, G34, E62.

*المؤلف المرسل: عواق مريم

غير أن ارتباط أداء الموازنة العامة في الجزائر بالتغيرات والتقلبات الشديدة لأسعار النفط في الأسواق العالمية وهيمنة الجباية البترولية على إجمالي الحصيللة الضريبية وإيرادات الدولة ودورية السياسة الانفاقية في الجزائر، وما يندرج عنه من آثار غير مرغوبة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، جعل البحث في آليات الخروج من التبعية النفطية أمرا ضروريا وحتميا.

أكدت الدراسات والتجارب المختلفة أن تطبيق مبادئ الحوكمة على مختلف القطاعات يزيد فعالية وإنتاجية هذه القطاعات، فإرساء مبادئ الشفافية، الرقابة والمشاركة على الموازنة العامة (حوكمة الموازنة العامة) كآلية رقابية، تمكن من تحقيق موازنة عامة، شفافة وفعالة تعمل على توجيه الإنفاق العام حسب الأولويات وتحقيق الأهداف المسطرة.

فأضحى الاتجاه نحو حوكمة الموازنة العامة في الجزائر ضرورة ملحة من أجل الحفاظ على الموارد العامة وتحقيق كفاءة وفعالية النفقات العامة. وفي هذا السياق شرعت الجزائر في اتخاذ العديد من الإجراءات والتدابير من أجل حوكمة ميزانيتها العامة وهذا لتحقيق أهداف سياستها العامة والحفاظ على التوازنات الاقتصادية والمالية للدولة.

ومن خلال ما سبق نطرح السؤال الرئيسي التالي: "ما مدى تفعيل مبادئ الحوكمة لترشيد الموازنة العامة في الجزائر وفقا لمؤشر مسح الموازنة المفتوحة؟"

ويندرج تحت هذا التساؤل الرئيسي أسئلة فرعية يمكن صياغتها كالتالي:

- ماهي أهم مبادئ حوكمة الموازنة العامة التي أقرتها منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي ولجنة الموازنة المفتوحة؟
- ما هو واقع تطبيق حوكمة الموازنة العامة في الجزائر؟

لتحليل الموضوع والإجابة على التساؤل الرئيسي والأسئلة الفرعية المطروحة نعتمد على الفرضيات التالية:

- ✓ النقص في نشر المعلومات المالية والميزانيات بشكل شفاف يؤدي الى عدم فعالية تطبيق مبادئ الحوكمة.
- ✓ تفعيل مبادئ الحوكمة يعتمد على فعالية هياكل الرقابة والمساءلة في تحقيق التوازن بين السلطات المختلفة وضمان استخدام الأموال بشكل فعال.
- ✓ تعد مشاركة المجتمع المدني في عمليات اتخاذ القرار ورصد التنفيذ عاملا رئيسيا في تعزيز حوكمة الموازنة العامة.
- ✓ تظل الجزائر حتى الآن في مرحلة متأخرة عن تحقيق مستوى مرض من الحوكمة في إدارة موازنتها العامة.

كما يتحدد الهدف الرئيسي لدراسة هذه الإشكالية في تحليل مختلف مبادئ الحوكمة وحوكمة الموازنة وطرق تفعيلها من قبل المنظمات الدولية. وكذا في البحث والتوصل للإجراءات اللازم اتخاذها لإنجاح وتفعيل آلية حوكمة الموازنة العامة في الجزائر من أجل تحقيق فعالية وكفاءة الموازنة العامة والتقليص من تبعيتها للإيرادات النفطية وآثار تقلبات أسعار النفط على أدائها.

تم اتباع المنهج الوصفي التحليلي للإجابة على إشكالية الدراسة، ذلك من خلال عرض جانب نظري يوثق مفهوم الموازنة والحوكمة، حوكمة القطاع العام، وحوكمة الموازنة العامة. وجانب تطبيقي اعتمدنا فيه على مختلف التقارير والوثائق في تحليل وتقييم وإرساء مبادئ حوكمة الموازنة العامة في الجزائر لرفع فعاليتها وأدائها.

اعتمدت الدراسة على مجموعة من الدراسات السابقة والتي نذكر منها:

***دراسة (عبدوس، مارس 2021):** انطلقت الدراسة من أهمية إرساء مبادئ حوكمة الميزانية العامة وتطبيقها في مختلف الأنظمة الميزانية. وهذا نظرا للدور الذي تلعبه هذه الأخيرة في تحقيق وتعزيز شفافية ومصداقية أنظمتها، وهذا ما يسمح بتحقيق التسيير الفعال والكفاء للموارد والإمكانيات المالية للدولة، وتمحورت إشكالية الدراسة حول الدور الذي تلعبه مبادئ حوكمة الميزانية العامة في إصلاحات النظام الميزانياتي في الجزائر؟.

تتوافق هذه الدراسة مع الدراسة الحالية في إبراز أهمية ودور الحوكمة كوسيلة لترشيد الموازنة العامة في الجزائر، غير أن الدراسة الحالية ركزت على تقييم فعالية تطبيق مبادئ الحوكمة في الجزائر من خلال مؤشر الموازنة المفتوحة.

***دراسة: (Guerchouh & Djamel-Si-Mohammed, décembre 2019):** تتناول هذه المقالة مسألة تأثير الحوكمة العمومية على تحسين كفاءة وفعالية العمل العام في الجزائر في ظل القيود المفروضة على الميزانية وسياسة التقشف، في أعقاب الانخفاض الحاد في عائدات الهيدروكربونات.

اعتمدت الدراسة الحالية على هذه الدراسة لاستخلاص كيفية تطبيق مبادئ الحوكمة لترشيد الموازنة العامة في الجزائر في جانبها النظري، في حين حاولت الدراسة الحالية تقييم وقياس مدى تطبيق مبادئ الحوكمة لترشيد الموازنة العامة في الجزائر.

***دراسة: (Tahar, January 2020):** أعطت هذه الدراسة السابقة نظرة عامة على مؤشر الموازنة المفتوحة، وركزت على أهمية مبدأ الشفافية كأهم مبادئ حوكمة الموازنة العامة في الجزائر، وتأتي الدراسة الحالية لاستكمال هذه الدراسة من خلال تركيزها على المبادئ الثلاثة لحوكمة الموازنة العامة والمتمثلة في الشفافية، الرقابة والمشاركة، ومدى تطبيق الجزائر لهذه المبادئ وفق مؤشر الموازنة المفتوحة.

2. تطور المفهوم النظري للحوكمة:

يختلف مفهوم وتعريف أي ظاهرة اجتماعية أو اقتصادية من طرف الهيئات الدولية والإقليمية باختلاف الزوايا والجوانب التي تأخذها هذه الهيئات بعين الاعتبار، وهذا يعد انعكاسا لمناهج فكرية وقناعات متباينة وحتى إيديولوجيات مختلفة أحيانا.

عرّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي PUND الحوكمة على أنها "ممارسة للسلطات الاقتصادية والسياسة والإدارية من أجل إدارة شؤون الدولة والمجتمع على جميع المستويات، وهذا ما يمكن المواطنين والجماعات من التعبير عن حقوقهم والدفاع عن مصالحهم وتأدية واجباتهم وتسوية خلافاتهم". (UNDP, 1997, p. 3)

حسب تعريف برنامج الأمم المتحدة فإنه يلوح إلى ثلاث دعائم هي:

- الدعامة السياسية: والتي تتضمن عمليات صنع القرارات المتعلقة بصياغة وتكوين السياسات.

- الدعامة الاقتصادية: تتضمن عمليات صنع القرارات التي تؤثر على أنشطة الدولة الاقتصادية وعلاقتها بالاقتصاديات الأخرى.
- الدعامة الإدارية: تتضمن النظام الخاص بتنفيذ هذه السياسات.

كما يُعرّف صندوق النقد الدولي الحوكمة الرشيدة على أنها جزء أساسي من إطار العمل للإدارة الاقتصادية والمالية والتي تشمل أيضاً: استقرار الاقتصاد الكلي؛ الالتزام الاجتماعي والاقتصادي العدالة؛ وتعزيز كفاءة المؤسسات من خلال الإصلاحات الهيكلية مثل تحرير التجارة والتحرير المحلي.

وينتج سوء الإدارة عن عوامل مثل عدم الكفاءة، والجهل، وعدم وجود مؤسسات فعالة، والسعي وراء أيديولوجيات غير فعالة اقتصادياً، أو النماذج الاقتصادية المضللة. ما يرتبط غالباً بالفساد والريع. (IMF, 1997, p. 3)

ومن خلال ما سبق يمكن تعريف الحوكمة على أنها تطبيق للمثل العليا (الرقابة، الشفافية، المشاركة، الكفاءة، الفعالية وما إلى ذلك). كما تعتمد بشكل أساسي على الحكومة لتطبيقها، لأنها الوحيدة التي بإمكانها التنسيق بين مختلف الأطراف المشاركة في عملية التنمية.

3. تطور حوكمة القطاع العام:

لطالما ارتبط تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة بالحكومة في الإدارة الفعالة لقطاعاتها العامة، سواء ما تعلق ذلك بالمجال العام لتصميم وتنفيذ السياسة العامة أو مجال تقديم الخدمات العامة. حيث مرّ تنفيذ السياسة العامة وتقديم الخدمات العامة بثلاث مراحل أساسية أو يمكن اعتبارها ثلاثة أنظمة أساسية أولها نظام الإدارة التقليدية، وثانيها نظام الإدارة العامة، لياتي أخيراً نظام الحوكمة العامة الجديدة، كما أن عناصر كل نظام يمكن أن تتعايش وتتداخل مع بعضها البعض.

1.3. نظام الإدارة التقليدية: يُعد الأطول والأبرز منذ أواخر القرن التاسع عشر حتى أواخر السبعينيات وأوائل الثمانينيات، ويمكن تعريف العناصر الرئيسية لهذا النظام والتي جاءت في نموذج هوود Hood 1991 على أنها: (P & Osborne, 2010, p. 2)

- هيمنة "سيادة القانون".
 - التركيز على إدارة مجموعة القواعد والمبادئ التوجيهية.
 - دور مركزي للبيروقراطية في صنع السياسات وتنفيذها.
 - انقسام "السياسة والإدارة" داخل المنظمات العامة.
 - التزام بالميزانية المتزايدة.
 - هيمنة المهنيين في تقديم الخدمة العامة.
- 2.3. نظام الإدارة العامة الجديدة:** شهد انتشار الإدارة العامة الجديدة ابتداءً من أواخر السبعينيات بروز خطاب جديد لتنفيذ السياسة العامة وتقديم الخدمات العامة. قد أكد هذا الأخير في أكثر أشكاله تطرفاً، توجه القطاع العام نحو استعمال تقنيات القطاع الخاص بشكل كبير وطاغي، بافتراض أن تطبيق هذه التقنيات سيؤدي تلقائياً إلى تحسين كفاءة وفعالية تقديم الخدمة العمومية. حيث يمكن تلخيص العناصر الرئيسية للإدارة العامة الجديدة على النحو التالي:

(Thatcher, 1995, p. 9)

- الاهتمام بالدروس المستفادة من إدارة القطاع الخاص.
- العمل على تقريب الإدارة العملية (تنفيذ السياسة) من صانعي وواضعي السياسة، حيث كان تنفيذ السياسة بعيداً تنظيمياً عن صانعيها.
- التركيز على القيادة الريادية داخل مؤسسات الخدمة العامة.
- التركيز على المدخلات ومراقبة المخرجات وتقييمها وعليه إدارة الأداء والتدقيق.
- تقسيم الخدمات العامة إلى أبسط وحداتها وتركيزها على إدارة التكاليف الخاصة بهم.
- أما داخل المناطق الأنجلو أمريكية وأستراليا / نيوزيلندا فقد تم الاستفادة من تتبع سبل نمو استخدام الأسواق والمنافسة وعقود الموارد، بالإضافة إلى كفاءات التخصيص وتقديم الخدمات ضمن الخدمات العامة.

3.3. نظام الحوكمة العامة الجديدة: إن كلا من الإدارة العامة التقليدية والجديدة فشلتا في الاستحواذ على الواقع المعقد لتصميم وتنفيذ السياسة العامة وتقديم الخدمات العامة في القرن الحادي والعشرين، فظهرت الحاجة الملحة لآلية أكثر تطوراً وشمولية تكون نهجاً متكاملاً لتصميم وممارسة السياسة العامة وتقديم الخدمات العامة. فجاءت حوكمة الإدارة العامة كاستجابة لتحديات تنفيذ السياسة العامة وتقديم الخدمات العامة في القرن الحادي والعشرين. (Alford & Hughe, 2008, p. 48) حيث قسمت الحوكمة العامة إلى خمسة فروع متميزة تتمثل في: الحوكمة الاجتماعية، السياسية، إدارة السياسات العامة، الحوكمة الإدارية، حوكمة الشبكة. (P & Osborne, 2010, p.

6)

4. حوكمة الموازنة العامة

تشكل عمليات تحديد كيفية زيادة وتخصيص وإنفاق الموارد العامة أحد أسس الحكم. ببساطة يمكن تلخيص هذه العمليات على أنها الميزانية، ما يعني أن الميزانية هي إحدى الوظائف الرئيسية للحكومة. وأكثر من ذلك يمكن اعتبارها الوظيفة الوحيدة الأكثر أهمية للحكومة. (Caleb & Agbude, 2014, p. 50)

وقد سعت المنظمات والهيئات الدولية في صورة لجنة حوكمة القطاع العام ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وعلى نطاق أوسع مختصو الميزانيات الدولية على وضع مجموعة ممارسات ومبادئ تقدم توجيهات ومعايير الميزانية الجيدة والسلمية والتي تتمثل فيما يلي: (Allen, 2004, p. 81)

- يجب أن تؤسس الميزانية وضعاً مالياً مستقراً ومستداماً على المدى المتوسط وما بعده.
 - يجب أن تسهل الميزانية تحويل الموارد إلى استخدامات أخرى فعالة وذات أولوية أعلى.
 - يجب أن تشجع الميزانية وحدات الإنفاق على العمل بكفاءة.
 - يجب أن تكون الميزانية في متناول المواطنين وتستجيب لاهتماماتهم.
 - يجب أن تضمن الميزانية (جنباً إلى جنب مع الإدارة المالية الممارسات الأخرى) المساءلة والرقابة في إنفاق المال العام.
- وعليه يمكن تلخيص أن الميزانية الجيدة تتميز بالكفاءة والفعالية والنزاهة والانضباط وإمكانية الوصول أو الشفافية والمساءلة والرقابة وكذلك الاستقرار.

بالاعتماد على ما سبق يمكن القول إنه لا توجد ميزانية جيدة وسليمة دون أن تكون هناك حوكمة جيدة وسليمة للموازنة العامة، فالحكم الجيد هو أساس تحقيق موازنة جيدة فالسمات الأساسية للموازنة الجيدة هي نفسها مكونات الحوكمة الجيدة. وعليه يمكن تعريف حوكمة الموازنة العامة بأنها: مجموعة العمليات والقوانين والهياكل ووحدات القطاع العام التي يعتمد عليها نظام الميزانية العامة لتلبية الأهداف المسطرة في الميزانية بطريقة فعالة ومستدامة.

5. تقييم فعالية حوكمة الموازنة العامة في الجزائر

تعتمد معظم حكومات دول العالم على ما يسمى مسح الموازنة المفتوحة التي أقرتها مبادرة شركة الموازنة المفتوحة من أجل الوقوف على تفاصيل مدى التزامها بمبادئ الحوكمة في ميزانياتها، حيث تتصف بالأكثر مصداقية لكونها منظمة مستقلة وتتسم مؤشراتها بكثير من الموضوعية والشمول والدقة.

1.5. تعريف مسح الموازنة المفتوحة

مسح الموازنة المفتوحة هو مؤشر عالمي يقيم المؤشرات الثلاثة للموازنة من حيث نظام مساءلة الموازنة، وتوافر المعلومات عن الموازنة للجمهور، الفرص المتاحة للجمهور للمشاركة في عملية الميزانية ودور وفعالية المؤسسات الرسمية الشاملة، بما في ذلك السلطة التشريعية والوطنية ومكتب التدقيق "هيئة الرقابة العليا".

تم إطلاق مسح الميزانية المفتوحة لأول مرة في عام 2006، وهو أداة البحث المستقلة والمقارنة والقائمة على الحقائق الوحيدة في العالم لقياس الجوانب الأساسية للحوكمة والمساءلة.

يصنف مسح الموازنة المفتوحة البلدان وفقا لمستوى المساءلة في عمليات الموازنة الوطنية. أنه التقييم المقارن والمستقل والمنتظم الوحيد في العالم للشفافية والرقابة والمشاركة في الميزانيات الوطنية في 120 دولة. (internationalbudget.org, 2019, p. 2)

وبالإضافة إلى الدول الأعضاء يشارك في مسح الموازنة المفتوحة أكثر من مائة من منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الأكاديمية في جميع أنحاء العالم. وعلى الرغم من أن اختصاصات ومجالات البحث من قبل هذه المجموعات تختلف بشكل كبير، إلا أن جميعها لها مصلحة مشتركة في تعزيز ممارسات الميزانية الشفافة والمتجاوبة في بلدانهم.

يعتبر الاستبيان الأداة الفعالة في مسح الموازنة العامة حيث أن غالبية أسئلة الاستبيان تقيم ما يحدث في الممارسة، وليس ما يقتضيه القانون.

تستند الأسئلة المدرجة في الاستبيان بشكل عام على الممارسات الجيدة والمقبولة للإدارة المالية العامة، وتستند نتائج الاستطلاع إلى 228 سؤالاً تبقى كما هي في كل دولة. ويتم إجراء المسح من قبل باحثين مقيمين عادة في البلد المعني، ويأتي جميع الباحثين من منظمات المجتمع المدني (معظمهم يركز بشكل كبير على قضايا الميزانية) أو المؤسسات الأكاديمية.

وتقسم الأسئلة إلى 145 سؤالاً محسوباً. يضم 109 أسئلة تقييم مدى توافر معلومات الموازنة للجمهور، و18 سؤالاً لتقييم الفرص المتاحة للجمهور للمشاركة في عملية الموازنة، و18 سؤالاً لتقييم دور السلطة التشريعية والعليا ومؤسسة التدقيق. في حين أن الأسئلة 83 غير المحسوبة على اكمال بحث الموازنة المفتوحة من خلال جمع معلومات أساسية عن وثائق الميزانية الرئيسية واستكشاف الخصائص المختلفة لإدارة المالية العامة في الدولة. ويتم مراجعة مسودة الاستبيان المكتملة لكل بلد من قبل خبير مستقل مجهول، وكذلك ممثل عن حكومة البلد. (internationalbudget.org, 2019, p. 3)

يستخدم مسح الموازنة المفتوحة المعايير المقبولة دولياً التي طورتها العديد من المنظمات الدولية مثل صندوق النقد الدولي، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الدولية، ويمكن الحديث عن المضمون العام لهذه المعايير ضمن ثلاث مؤشرات أساسية تتمثل في:

***مؤشر الشفافية:** يعبر هذا المؤشر عن مدى شفافية الإجراءات التي تسير فيها الموازنة بكافة مراحلها. ويقيم هذا المؤشر مدى توافر وثائق الموازنة الرئيسية الثمانية للجمهور، والتي تقدم معا نظرة كاملة عن كيفية جمع الموارد العامة وتخطيطها وإنفاقها خلال سنة مالية. حيث تعرف الوثائق الثمانية الأساسية المتوفرة للجمهور بأنها تلك الوثائق التي يكون جميع المواطنين قادرين على الحصول عليها ليتمكن المجتمع المدني والمواطنين من مناقشتها والإسهام في كافة مراحلها. لكي يتم اعتبار المستندات "متاحة للجمهور"، يجب نشرها عبر الانترنت، في إطار زمني يتوافق مع الممارسات الجيدة، ويجب أن تتضمن معلومات شاملة ومفيدة.

يحدد مؤشر الموازنة المفتوحة (OBI) لكل دولة من 0 إلى 100 درجة بناء على المتوسط العددي البسيط لقيمة كل من الإجابات على 109 سؤالاً، في استبيان لتقييم مدى توافر معلومات الموازنة العامة.

***مؤشر الرقابة ومؤشر المشاركة:** يقوم مسح الموازنة المفتوحة أيضا بفحص الدور الذي تلعبه السلطات التشريعية وأجهزة الرقابة العليا والمؤسسات المالية المستقلة في عملية الموازنة ومدى قدرتها على توفير الرقابة الفعالة على الموازنة، وتلعب هذه الأجهزة دورا جوهريا في عمليات الرقابة والمتابعة والتقييم حسب الصلاحيات الدستورية والقانونية.

كما يقيس المسح الدرجة التي توفر بها كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وجهاز التدقيق الأعلى فرصا للجمهور للمشاركة خلال الدورات المختلفة لعملية الموازنة.

أربعون من أسئلة الاستطلاع التي لم يتم استخدامها لحساب مؤشر الموازنة المفتوحة، تقوم بتقييم فرص المشاركة العامة خلال عملية الموازنة العامة، والقدرة الرقابية للمؤسسات المستقلة والسلطات التشريعية وأجهزة الرقابة العليا للمالية العامة، وتقيس مدى إشراك الحكومات للجمهور في اتخاذ قرارات الميزانية ومراقبتها، وكذلك دور الهيئة التشريعية وجهاز الرقابة العليا في عملية الموازنة. وبناءا على متوسط الإجابات على الأسئلة يتم منح كل منطقة درجة منفصلة. كما يجمع معلومات عن دور المؤسسات المالية المستقلة (IFIs)

(مؤسسات مالية مستقلة وغير حزبية تقوم عادة بالتنبؤات المالية وتقدير تكلفة السياسة المطبقة.

تشارك الجزائر في مسح الميزانية المفتوحة منذ انطلاقه عام 2006، ويشرف محمد الزين بركة على ملاء الاستبيان وتقديم التعليقات حول نتائج الاستبيان، وهو مدير الجمعية الوطنية للمالية العامة (Association National des Finances Publiques) بتلمسان والتي أنشأت في عام 2011

2.5. تقييم الشفافية في الموازنة العامة

يرى مسح الموازنة العامة المفتوحة لعام 2019 تحسنا عالميا متواضعا في شفافية الموازنة، وهو ما يتفق مع الاتجاه الإجمالي الذي قاسه المسح على مدى العقد الماضي، ورغم أن هذه المكاسب توفر ما يدعو للأمل، فإن المستويات الحالية من معلومات الموازنة المتاحة للجمهور تظل محدودة، حيث أن متوسط معدل الشفافية العالمية هو 45 من 100. (internationalbudget.org, 2019)

ولقد سجلت الجزائر على مدار السبع مسوحات الدرجات وفقا للجدول 1، ما يلي: في عام 2006، لم يكن هناك قياس نظرا لعدم تمكن الخبراء من طريقة ملاء الاستبيان وعدم تطبيقهم لمنهجية المسح بدقة، وهذا حسب مبادرة الشراكة الدولية للميزانية. سجلت الجزائر (100/02) درجة، (100/01) درجة، (100/13) درجة خلال السنوات 2008، 2010، 2012، على التوالي، مما يدل على عدم وجود معلومات ومستندات عن الميزانية العامة وعدم إتاحتها للجمهور، لترتفع هذه النسبة إلى (100/19) درجة سنة 2015، لتعاود انخفاضها سنة 2017 لتصل إلى (100/03) درجة، مما يدل على أن الحكومة الجزائرية لا تنشر أي معلومات، وواصلت نقطة الجزائر في الانخفاض لتسجل سنة 2019 (100/2) درجة. هذه النتيجة منخفضة للغاية مقارنة بالمتوسط العالمي للدرجات البالغ 45 درجة، مما يدل على عدم وجود التوجه الصحيح نحو الشفافية المالية، فضلاً عن عدم إصدار تقارير دورية عن شفافية الموازنة والمشاركة العامة في عملية الموازنة و مؤسسات الرقابة ومشاركة المواطنين في الموازنة العامة سواء من خلال الوصول إلى وثائق الميزانية أو تقديم مقترحاتهم التي تعكس احتياجاتهم وهو أمر مهم في عنصر شفافية الموازنة العامة.

الجدول 1: نتائج شفافية الموازنة عن طريق مسح الموازنة المفتوحة من العام 2006 إلى 2019

السنة	2006	2008	2010	2012	2015	2017	2019
البلد	40 بلدا مشاركا	77 بلدا مشاركا	93 بلدا مشاركا	100 بلدا مشاركا	102 بلدا مشاركا	115 بلدا مشاركا	117 بلدا مشاركا
الجزائر	-	2	1	13	19	3	2

المصدر: من اعداد الطالبة بناء على تقرير (مسح الموازنة المفتوحة للجزائر ، 2019)، اطلع عليه 2023/08/22، على الساعة 14.

ويبين الجدول 2 مدى إتاحة الجزائر للوثائق الثمانية الرئيسية للميزانية خلال سنوات المسح، عدم إتاحة البيان التمهيدي خلال سنوات الدراسة وعدم إنتاجه سنة 2019، والذي يمثل كشف المعلمات الواسعة للسياسة المالية قبل طرح مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية وتحديد التوقعات الاقتصادية للحكومة والإيرادات المتوقعة والنفقات والديون، وبالتالي لا توجد فرص لإجراء مراجعة كافية لإطار الموازنة العامة.

- عدم الانتظام في إصدار مشروع قانون الموازنة العامة، الذي يوضح بالتفاصيل مصادر الإيرادات والتخصيصات التي يتم عملها لكل الوزارات والتغييرات المقترحة في السياسة وكذلك المعلومات الأخرى الضرورية لفهم الوقف المالي للدولة، مما يصعب مناقشة المشروع ومساهمة المجتمع المدني في ترتيب أولويات السياسة العامة.
- الالتزام بنشر قوانين المالية (الميزانية) في كل المسوحات.
- عدم نشر كل من موازنة المواطنين والتقارير نصف السنوية والتقارير الدورية، تقارير نهاية السنة وتقرير المراجعة، حيث من الصعب في هذا الوضع تتبع مسار النفقات والإيرادات وحجم الديون، ومدى الالتزام بالسياسات المرسومة، والأداء المطلوب.

الجدول 2: مدى إتاحة وثائق الميزانية

وثيقة الميزانية	2006	2008	2010	2012	2015	2017	2019
البيان التمهيدي	-	●	●	●	●	●	○
مشروع الميزانية	●	●	●	●	●	●	●
قانون المالية	●	●	●	●	●	●	●
ميزانية المواطن	○	○	○	○	○	○	○
التقارير الدورية	●	●	○	●	●	○	●
المراجعة نصف السنوية	●	●	●	●	○	●	●
تقارير نهاية السنة	●	●	●	●	○	●	○

●	●	○	●	●	●	●	تقرير المراجعة
---	---	---	---	---	---	---	-------------------

● متاحة للجمهور ○ لم يتم إنتاجها ● تم النشر في تاريخ متأخر

المصدر: من إعداد الطالبة اعتمادا على الموقع (مسح الموازنة المفتوحة للجزائر ، 2019)، اطلع عليه 2023/08/22، على الساعة 14.

كما أظهر المسح أن التقارير كلها معلوماتها غير كافية، وهذا بسبب أنها لم تنشر، أو عدم النشر راجع إلى عدم اعدادها أصلا، أو أعدت ولكن من أجل الاستعمال الداخلي فقط. كما لا تنشر الجزائر تقارير مراجعة الحسابات، وتبيان مدى دقة حسابات الحكومة وهل تم تصحيح الأخطاء التي تم التنبيه لها في التقارير السابقة.

كما تقدم الجزائر من خلال وثائق الميزانية معلومات شحيحة جدا حول الأموال خارج الميزانية والغرض من هذه الأموال، والأصول المالية وغير المالية ومتأخرات الإنفاق العام والالتزامات المحتملة، والإيرادات المخصصة.

3.5. تقييم المشاركة في الموازنة العامة

إن الشفافية وحدها غير كافية لتحسين الحوكمة، ونعتبر المشاركة العامة أمرا بالغ الأهمية لتحقيق النتائج الايجابية المرتبطة بزيادة شفافية الموازنة.

وتشكل آليات المشاركة فرصا رسمية للجمهور للمشاركة في عملية الموازنة. ويمكن أن تكون هذه الآليات مشاورات عامة، ومذكرات ما قبل الموازنة، ومشاورات الكترونية، ومجالس استشارية ومراجعات اجتماعية،

وينظر مسح الموازنة المفتوحة في سبع أنواع مختلفة من آليات المشاركة في ثلاث هيئات حكومية. وتشمل ما يلي:

- **الآليات التنفيذية:** التي تفوقها وزارات المالية في الحكومة المركزية أو وكالات التنسيق المركزية أثناء صياغة الموازنة ورصد تنفيذها، فضلا عن مشاركة الجمهور من جانب الوزارات التنفيذية في كلتا المرحلتين.
- **الآليات التشريعية:** أثناء اعتماد الموازنة واستعراض تقرير مراجعة الحسابات.
- **آليات المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات:** التي تحدد برنامج مراجعة الحسابات وأثناء تحقيقات مراجعة الحسابات.

وتظهر نتائج مسح الموازنة المفتوحة لعام 2019 أن مشاركة الجمهور الهادفة في عملية الموازنة العامة ما تزال نادرة، حيث بلغ متوسط المجموع العالمي 14 من أصل 100 درجة للبلدان 117 بلدا التي جرى تقييمها. كما أن نقاط مشاركة الجمهور في مسح الموازنة لعام 2019 هي إلى حد كبير الدرجات نفسها التي كانت عليها في مسح الموازنة المفتوحة لعام 2017.

ويوضح الجدول 3 درجة مشاركة الجمهور في مراحل.

الجدول 3: مشاركة الجمهور في مراحل الميزانية في الجزائر

سنوات المسح	2006	2008	2010	2012	2015	2017	2019
----------------	------	------	------	------	------	------	------

00	00	00	14	13	07	-	درجة المشاركة
----	----	----	----	----	----	---	---------------

المصدر: من إعداد الطالبة اعتمادا على الموقع (internationalbudget.org، 2019) اطلع عليه 2023/08/22، على الساعة 14.

من خلال الجدول يلاحظ أن المشاركة في الجزائر غير متاحة، فلم يتم تقديم أي فرصة للجمهور للمشاركة في عمليات الميزانية في مسح سنة 2015، 2017، 2019، كما وصلت أعلى قيمة لها سنة 2012 بدرجة (100/14). وبالرغم من أن الدستور يجيز تنظيم الجلسات العامة للبرلمان، إلا أن المؤسسات المعنية بتطبيق آليات المشاركة سواء كانت تشريعية أو تنفيذية أو جهاز الرقابة الأعلى لا يقدم أي فرصة للمشاركة للجمهور.

كما أن المجتمع المدني لا يبدي أي اهتمام أو دراية بهذه القضايا ويعتبرها من مهام الدولة، وهذا راجع إلى ضعف التأطير للمجتمع من طرف الأحزاب والجمعيات في توعية المجتمع بأهمية مشاركته في رسم السياسات وتحديد أولويات الإنفاق، والرقابة على تنفيذ الميزانية، والذي يمكنه من لعب دوره من أجل تحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي للبلاد.

4.5. تقييم الرقابة في الموازنة العامة

يتناول مسح الموازنة المفتوحة الدور الذي تقوم به الجهات التشريعية ومؤسسات التدقيق العليا، في عملية الموازنة ومدى قيامها بالرقابة، ويتم تسجيل درجات كل دولة على مقياس من 0 إلى 100 وفقا لـ 18 مؤشرا يتمتعون بنفس القدر من الأهمية. إضافة إلى ذلك، يجمع المسح معلومات تكملية عن المؤسسات المالية المستقلة. غير أن الجزائر ليس لديها مؤسسة مالية مستقلة، يتزايد الاعتراف بالمؤسسات المالية المستقلة باعتبارها جهات مستقلة ذات قيمة وغير حزبية تقدم المعلومات إلى السلطة التنفيذية أو البرلمان خلال عملية الموازنة.

توفر الهيئة التشريعية وجهاز الرقابة العليا في الجزائر رقابة ضعيفة خلال عملية الموازنة مع درجة رقابة مركبة تقدر ب (100/32). وفيما يلي نطاق الرقابة لكل مؤسسة على حد:

1.4.5. رقابة السلطة التشريعية

يظهر الجدول الموالي نتائج مسح الموازنة لرقابة السلطة التشريعية.

الجدول 4: رقابة السلطة التشريعية على الميزانية في الجزائر

سنوات المسح	2006	2008	2010	2012	2015	2017	2019
الدرجة المقدرة للرقابة	-	38	38	21	32	37.5	33

المصدر: من إعداد الطالبة اعتمادا على الموقع (internationalbudget.org، 2019) اطلع عليه 2023/08/22، على الساعة 14.

كما يوضح الجدول 4، تعتبر رقابة السلطة التشريعية على الموازنة رقابة ضعيفة حيث لم تتعدى درجة (100/ 38) كأعلى درجة لها ومنه:

- قدر مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2017 رقابة السلطة التشريعية أثناء مرحلة الإعداد والموافقة ب 100/62 درجة. وهذا لإجبارية عرض مشروع الميزانية على البرلمان، وللسلطة التشريعية مدة لا تتعدى 6 أسابيع من أجل دراسة المشروع وفحصه.
- كما قدر مسح الميزانية المفتوحة لنفس السنة الرقابة على الميزانية في مرحلة التنفيذ ب 100/13 درجة وهي رقابة ضعيفة، وهذه النسبة راجعة لكون السلطة التنفيذية تمتلك كل الصلاحيات في اجراء التغييرات على بنود الميزانية العامة دون الرجوع للسلطة التشريعية أو أخذ موافقتها أو حتى إعلامها.

كما أن السلطة التشريعية لم تنشئ جهاز أبحاث متخصص في الميزانية يعزز من قدراتها في الدراسة والتحليل، والسلطة التشريعية لا تقدم فرصة للجمهور للمشاركة عن طريق عقد نقاشات في جلسات علنية، ويعتبر فحص السلطة التشريعية لقانون الحساب الختامي أو قانون ضبط الميزانية غير وافي، ولا يحظى باهتمام قانون المالية من طرف النواب. كذلك ما يحد من الرقابة الفعالة للسلطة التشريعية هو عدم مناقشة سياسة الميزانية قبل وضع مقترح الميزانية من طرف السلطة التنفيذية، وكذلك عدم نشر السلطة التشريعية لتقارير تحليلها ودراساتها لمشروع الميزانية، وعدم إعدادها لتقارير دورية خلال تنفيذ الميزانية، وعدم نشرها للجمهور عبر الانترنت.

وفي الحقيقة وحسب دستور 2016 فإن عرض مشروع قانون المالية على البرلمان هو شكلي فقط، لأن البرلمان لديه خيار وحيد وهو الموافقة على المشروع، حيث ينص الدستور أنه في حالة عدم الموافقة يتم إصدار قانون المالية بأمر من رئيس الجمهورية.

2.4.5. رقابة الهيئة العليا للرقابة (المجلس الأعلى للمحاسبة)

يعبر الجدول الموالي نتائج مسح الموازنة لرقابة المجلس الأعلى للمحاسبة في الجزائر.
الجدول رقم (05): رقابة الهيئة العليا للرقابة على الميزانية في الجزائر

سنوات المسح	2006	2008	2010	2012	2015	2017
الدرجة المقدرة للرقابة	-	42	34	34	34	11

المصدر: من اعداد الطالبة اعتمادا على الموقع (internationalbudget.org، 2019)، اطلع عليه 2023/08/22، على الساعة 14.

من خلال الجدول نلاحظ ضعف الدرجات التي تحصل عليها الجهاز الأعلى للرقابة والمتمثل في المجلس الأعلى للمحاسبة، حيث سجلت أعلى نقطة له سنة 2008 بمعدل 42 نقطة، في حين سجلت سنة 2017 أدنى درجة بمعدل 11 نقطة.

وعلى الرغم من امتلاكه سلطة تقديرية كبيرة لإجراء عمليات المراجعة حسب ما يراه مناسباً، ولكن هناك جملة من النقائص التي تحد من دوره في الرقابة تتمثل أهمها فيما يلي:

- يمكن إقالة رئيس الجهاز دون موافقة السلطات التشريعية أو القضائية، الأمر الذي من شأنه تقليص استقلاليته.

- لا يقوم بالتدقيق في الحسابات المصروفات النهائية للدوائر المالية في حينها، ولا يملك الجهاز قنوات اتصال مناسبة مع الجمهور، كما لا يستخدم المعايير المتعارف عليها في أداء مهامها.
- تعاني الهيئة العليا للرقابة من نفس المشكلة التي تعاني منها السلطة التشريعية وهي غلبة السلطة التنفيذية وفرض توجهها على جميع السلطات، نتيجة لعدم استقلالية السلطات.
- عدم الأخذ بنصائح والتوجيهات التي يسديها الجهاز الأعلى للرقابة المتعلقة بعمليات الميزانية، حيث أن تكرار نفس الأخطاء في سنوات متعددة مما يقلل من جدية معدي التقارير.

كما يوفر البرلمان في الجزائر رقابة محدودة خلال مرحلة التخطيط للموازنة ورقابة ضعيفة أثناء مرحلة التنفيذ، ولتحسين الرقابة يجب وضع الإجراءات التالية كأولويات:

- يتعين على السلطة التشريعية مناقشة سياسة الموازنة قبل وضع مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية واعتماد التوصيات الخاصة بالموازنة القادمة.
- يتعين على اللجان التشريعية فحص مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية ونشر التقارير وتحليلها على الانترنت.
- خلال الممارسة، التأكد من استشارة السلطة التشريعية قبل أن تقوم السلطة التنفيذية بنقل التمويلات بين الوحدات الإدارية المحددة في الموازنة المقررة أثناء سنة الموازنة أو إنفاق أي إيرادات غير متوقعة أو تقليل النفقات نظرا لعجز في الإيرادات.
- يتعين على اللجنة التشريعية فحص تقرير التدقيق ونشر التقرير ونتائجه على الانترنت.

من أجل تعزيز الاستقلال وتحسين الرقابة على التدقيق من قبل مجلس المحاسبة في الجزائر، يوصى باتخاذ الإجراءات التالية:

- يتعين الحصول على موافقة السلطة التشريعية أو القضائية لتعيين وإقالة رئيس جهاز الرقابة العليا.
- ضمان مراجعة عمليات التدقيق من قبل وكالة مستقلة.

6. خاتمة

تحقق حوكمة الموازنة العامة تسبيرا عموميا أمثلا لموارد وامكانيات الدولة كونها تعزز من شفافية ومصادقية إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة. حيث أن عمليات تحديد كيفية الزيادة والتخصيص وإنفاق الموارد العامة يشكلان أحد أسس الحكم. ويمكن القول أنه لا توجد ميزانية جيدة وسليمة دون أن تكون هناك حوكمة جيدة وسليمة للموازنة العامة.

وفي هذا السياق شرعت الجزائر في اتخاذ العديد من الإجراءات والتدابير من أجل حوكمة ميزانيتها العامة، وتعتمد معظم حكومات دول العالم على ما يسمى مسح الموازنة المفتوحة التي أقرتها مبادرة شركة الموازنة المفتوحة من أجل الوقوف على تفاصيل مدى التزامها بمبادئ الحوكمة في ميزانياتها، حيث تتصف بالأكثر مصادقية لكونها منظمة مستقلة وتتم

مؤشراتها بكثير من الموضوعية والشمول والدقة، وتشارك تشارك الجزائر في مسح الميزانية المفتوحة منذ انطلاقه عام 2006.

ومن خلال الدراسة تم التوصل إلى نتائج عديدة تتمثل أهمها فيما يلي:

- يتطلب تحقيق موازنة عامة تتميز بالكفاءة، الفعالية، النزاهة، الانضباط والاستقرار تطبيق مبادئ حوكمة الموازنة الجيدة والمتمثلة في الشفافية، المشاركة والمساءلة.
- سجلت الجزائر نتائج جد ضعيفة في درجة شفافية الموازنة وتراوحت ما بين 2 و 13 نقطة.
- تعتبر الرقابة على الموازنة العامة رقابة ضعيفة حيث لم تتعدى درجة 100/38.
- المشاركة في الجزائر غير متاحة، حيث سجلت الجزائر 0 درجة.

وهذا ما يؤكد صحة فرضيات الدراسة، حيث أكدت وبينت الدراسة أهمية كل من الشفافية، الرقابة والمشاركة في تحقيق حوكمة جيدة للموازنة العامة للدولة، كما أكدت الدراسة بأن الجزائر بعيدة كل البعد عن تحقيق حوكمة موازنتها العامة.

وقد قدم تقرير مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2019 مجموعة من التوصيات والإجراءات التي يتوجب على الجزائر اتخاذها كأولوية لتحسين شفافية، الرقابة، المشاركة في الموازنة العامة وتتمثل هذه التوصيات في:

- نشر مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية، المراجعة نصف السنوية وتقرير التدقيق على الانترنت في الوقت المناسب.
- اصدار ونشر البيان التمهيدي للموازنة، التقارير السنوية وتقرير نهاية السنة على الانترنت في الوقت المناسب.
- يجب تحسين شمولية موازنة المواطنين من خلال إنشاء آليات لتحديد متطلبات الجمهور الخاصة بمعلومات الموازنة، وتوزيعها على الجمهور عبر طرق نشر تتجاوز نطاق النشر عبر الانترنت.
- يجب تحسين شمولية الموازنة المقررة من خلال تضمين تقديرات الإنفاق للبرامج الفردية، وتقديرات مصادر الإيرادات الفردية، وتقديرات الاقتراض الحكومي والديون.
- وضع آليات تجريبية لإشراك الجمهور أثناء صياغة الموازنة العامة ورصد تنفيذ الموازنة.
- الانخراط بنشاط مع المجتمعات الضعيفة والممثلة تمثيلا ناقصا بشكل مباشر أو من خلال منظمات المجتمع المدني التي تمثلهم.
- السماح للأفراد من الجمهور أو من منظمات المجتمع المدني بالإدلاء بقولهم أثناء جلسات الاستماع إلى مقترح الموازنة قبل اعتماده.

7. قائمة المراجع

"UNDP", U. N. (1997). *Governance For Sustainable Human Development*.
USA: AUNDP Policy document.

- Alford, J., & Hughe, O. (2008). *Public Value Pragmatism as The Next Phase Of Public Management. American Review Of public Administration*, p. 48.
- Allen, S. (2004,). *Twenty Five Years of Budgeting Reforms. OECD Journal on budgeting*, p. 81.
- Caleb, E. B., & Agbude, G. A. (2014, January). *Goog Budgeting and Good Governance, A Comparative Discours. Electronic Journal*, p. 50.
- Chelihi, T. (January 2020). *Budgetary Governance In Light Of The Open Budget Index (OBI 2017)-Case study of Algeria-. Dirassat Journal Economic*, Vol 11, N°1.
- Guerchouh, M., & DjamelSi-Mohammed. (décembre 2019). *Gouvernance Publique: Une réponse a l'amélioration de l'efficacité et l'efficience de l'action publique en Algerie dans un contexte de restriction budgétaire. revue des sciences commerciales*, vol 19 N°2.
- H.Davodi. (1998). *How Corruption in Public Investment Hurts Growth. International Monetary Fund*, p. 10.
- IMF. (1997). *Good Governance. USA: The IMF'S Role.*
- internationalbudget.org. (2019). Consulté le 05 2023, 01, sur [internationalbudget.org/open-budget-survey:](https://internationalbudget.org/open-budget-survey/)
<https://internationalbudget.org/open-budget-survey/msh-almwaznt-almftwht-lam-2019>
- internationalbudget.org. (2019). *Open Budget Survery 2019 Methodology, open-budget-survey-methodology-english.*
- P, S., & Osborne. (2010). *The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?, The New Public Governance, Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London: Routledge edition.*
- Tanzi, V. (1998, decembre). *Corruption Around the word. IMF staff Papers*, p. 5.
- Thatcher, M. (1995). *The Downing Street years. London: Herper Collins.*
- عبدوس ايمان. (2021). آليات حوكمة الميزانية العامة واتجاهات تطبيقها وفق الاصلاح الميزانياتي في الجزائر. معهد العلوم الاقتصادية. مسح الموازنة المفتوحة للجزائر . (2019).