



Munich Personal RePEc Archive

Governance of public finance in Algeria and the challenges of transparency

Menna, Khaled

Centre de recherche en économie appliquée pour le développement
(CREAD)

2016

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/85741/>
MPRA Paper No. 85741, posted 10 Apr 2018 08:48 UTC

حوكمة المالية العامة في الجزائر وتحديات الشفافية

خالد منه*

الملخص

يعتبر اصلاح المالية العامة وتطبيق معايير الشفافية في تسييرها من اصلاحات الجيل الثاني. ويوصي خبراء المؤسسات المالية الدولية باعتماد معايير الشفافية والافصاح في تسيير المال العام مما يسمح بزيادة كفاءة الانفاق العام. وشرعت الجزائر فعلياً في تنفيذ برنامج لإصلاح هيكلية الميزانية والمالية العامة منذ سنة 2001 لكن تبقى النتائج المتوصل إليها جد محدودة. وهذا ما يفسر النتائج المتواضعة التي تتحصل عليها الجزائر في مختلف المسوح الدولية المتعلقة بشفافية الميزانية العامة. ويمكننا أن نعزو هذه النتائج المحدودة إلى عوامل مؤسسية وأخرى متعلقة أساساً بإرث الاقتصاد المخطط الذي يعيق محاولات تطبيق التسيير الميزاني الحديث. ويضاف لهذا تفشي الفساد الذي كان له أثره السيء في إعاقة مسار الإصلاحات وتعزيز الشفافية.

الكلمات المفتاحية

المالية العامة، الميزانية، الحوكمة، الشفافية، الفساد.

JEL : 062, H5, H61

La gouvernance des finances publiques en Algérie et les défis de la transparence

Résumé

La réforme des finances publiques et l'application des normes de transparence sont considérées comme des réformes de deuxième génération. Les experts des institutions financières internationales recommandent à adopter des normes de transparence et d'information dans la gestion des dépenses publiques. Ces normes peuvent augmenter l'efficacité de ces dépenses. L'Algérie a lancé un vaste programme de réformes de la structure du budget et des finances publiques depuis 2001, mais les résultats obtenus restent très limités. C'est ce qui explique les résultats modestes obtenus par l'Algérie dans les diverses enquêtes internationales sur la transparence du budget. On peut attribuer ces résultats à des facteurs institutionnels, mais aussi, liés à l'héritage de l'économie planifiée. Cela a entravé les tentatives d'appliquer les principes de la gestion moderne du budget. S'ajoutant à ces facteurs, la corruption endémique, qui a eu un mauvais effet sur le processus des réformes et de renforcement de la transparence.

Mots clés

Finances publiques, budget, gouvernance, transparence, corruption.

* أستاذ بحث-قسم أ-، مركز البحوث في الاقتصاد التطبيقي للتنمية، الجزائر. البريد الإلكتروني: k.menna@cread.dz

حوكمة المالية العامة في الجزائر وتحديات الشفافية

خالد منّه*

مقدمة

يرتبط المفهوم التقليدي لإدارة المالية العامة ارتباطاً وثيقاً بالدور التقليدي للدولة الذي تلعبه الميزانية العامة في التحكم في المال العام وضبط عملياته المختلفة (World Bank, 1997). وي طرح هذا المفهوم الميزانية العامة كأداة محاسبية بحتة تحمل في طياتها أرقاماً ومقادير للإيرادات والنفقات العمومية ويقتصر دورها على موازنة الإيرادات المالية مع أوجه النفقات العمومية المختلفة دون أن تكون قادرة على أن تعبّر عن مقاصد الدولة وسياستها العامة، مما يفصلها عن عمليات التخطيط الاستراتيجي وصنع السياسة الاقتصادية. وفي هذا الإطار، تتمثل الإدارة المالية السليمة في ذلك النوع من الممارسة الذي يضمن إنفاق الموارد المالية على بنود وعناصر الصرف المقررة وفقاً للقواعد والإجراءات الروتينية والسقوف الموضوعية في قانون الميزانية السنوية. ويستند تسيير المالية العامة على عدة مبادئ من بينها مصداقية الميزانية، ومبدأ شموليتها، ومبدأ الشفافية والمساءلة، ومبدأ التحكم في عمليات الميزانية، ومبدأ القدرة على توقع النفقات، ومبدأ جودة الأطر المحاسبية والمعلوماتية (بدوي، 2011). وتستند مبادئ الشفافية في تسيير المالية العامة بالأساس على دليل شفافية المالية العامة الذي أصدر صندوق النقد الدولي نسخة معدلة منه في سنة 2007. واطلقت الجزائر مسار اصلاح الميزانية منذ سنة 2001 لتغيير نمط التسيير الميزانية، من نمط تقليدي إلى نمط حديث. سنحاول في هذا المقال دراسة مسار اصلاحات المالية العامة في الجزائر والعوائق التي تقف في وجهها وخاصة تطبيق معايير الشفافية التي ستؤدي لا محالة إلى تعزيز حوكمة المالية العامة وتقليص استئراء الفساد. سنركز في هذا المقال سنركز على هيكله الميزانية العامة في الجزائر وشفافيتها وتحديات تطبيقها في الجزائر.

1. هيكله وتنظيم الميزانية في الجزائر

تعرف الميزانية على أنها الصك أو التأشيرة التي تصدر عن السلطة التشريعية سنوياً بشأن عمليات الانفاق والتحصيل بما يضمن السير الحسن لمختلف المرافق العامة قصد تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية. في حين عرفها القانون المتعلق بقانون المالية "تشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنوياً بمقتضى قانون المالية والموزعة وفقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"¹ كما نصّت المادة رقم 3 من القانون 05/88 بأنه "يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية، مجمل موارد الدولة وأعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية كما يقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات برأس المال"².

ويتم اعداد الميزانية العامة للدولة من قبل الحكومة ويتم المصادقة عليها من قبل البرلمان الذي له صلاحيات مراقبة تنفيذها. يمكن تقسيم الهياكل المعنية بالميزانية على مستويين:

أستاذ بحث قسم أ، مركز البحث في الاقتصاد التطبيقي للتنمية، الجزائر

* البريد الإلكتروني: k.menna@cread.dz

¹ المادة رقم 6 من القانون 84-17 المؤرخ في 7/7/1984 المتعلق بقوانين المالية.

² المادة رقم 3 من القانون رقم 88/05 المؤرخ في 12/01/1988 المعدل والمتمم للقانون رقم 84-17 المؤرخ في 7/7/1984 المتعلق بقانون المالية.

✓ السلطات التنفيذية والتشريعية وكذلك مجلس المحاسبة؛

✓ الهيئات الحكومية (الوزارات) عن طريق مختلف المديريات الادارية المسؤولة عن جمع الموارد العمومية والإنفاق العمومي، وتنفيذ ذلك ومراقبة العملية فيما بعد.

ويعتبر قانون 84-17 الصادر في 7 يوليو 1984 المعدل والمتمم والمتعلق بقوانين المالية المرجع الأساس والوحيد في المجال المالي. وتضمن هذا القانون الكثير من المبادئ والأحكام من مثل تحديد مفهوم الميزانية وقانون المالية ومضمونه، إلى جانب تقرير الوسائل التي من شأنها أن تحقق الأهداف العامة غير أن هذا لم يمنع من تسجيل ثغرات قانونية كإغفال تحديد المراحل التي تمرّ بها الميزانية، والإجراءات الواجب اتباعها من قبل الجهات المختصة (زيوش، 2011). كما أنّ هذا القانون صدر في ظل الاقتصاد الموجه وبالتالي لم يعد يستطيع مواكبة التطورات الهائلة التي طرأت على الاقتصاد الجزائري والتغيرات التي شهدتها ميدان المالية العامة من حيث الأهداف والوسائل³.

1.1. تراتبية الهياكل على المستوى الأعلى

تم تحديد تراتبية بين البرلمان والحكومة في الدستور وهي من طبيعة عضوية. ويمكن أن تجد تعبيراً عنها فيما يلي:

✓ في مرحلة التصويت على قانون المالية وميزانية الدولة، لا يمكن للغرفة العليا في البرلمان (مجلس الأمة) أن يصادق على هذا القانون حتى يتم المصادقة عليه من قبل الغرفة السفلى (المجلس الشعبي الوطني)؛

✓ في مرحلة المراقبة: لا يمكن اقفال أية سنة ميزانية إلا بالتصويت على قانون التسوية الميزانية للسنة المعنية. وهذا ما يمكن اعتباره بمثابة مراقبة شعبية.

ويوجد نوع آخر من المراقبة – المتعلق بمدى مطابقة الاجراءات مع القوانين والتنظيمات- تتم ممارستها على مالية الدولة، والولايات، ومصالح الخدمات العمومية من قبل مجلس المحاسبة، الذي يقدم تقريراً سنوياً في هذا الشأن لرئيس الجمهورية. إن تجاذبات السلطات بين التنفيذية والتشريعية من شأنه أن يوزع بالإنتصاف أعباء الضريبة، ويضمن توازن المالية العامة ويتيح التخصيص الأمثل للموارد العمومية.

كما أن الاجراءات التنظيمية المنصوص عليها في المرسوم التشريعي لسنة 1998، يعطي لوزارة المالية أهمية كبرى في إعداد الخيارات الميزانية فيما يتعلق بالتجهيز. وبفضل هذا الجهاز أمكن معرفة كل سنة بالنسبة للبرامج الاستثمارية الجديدة، تصاريح البرامج حسب كل مشروع، ماهية المشروع من الناحية المادية وكل المؤشرات المتعلقة بالميزانية العمومية للتجهيز.

2.2. التداخلات على المستوى الأعلى

يقوم البرلمان بالتصويت على النفقات العمومية (الموزعة حسب الوزارات بالنسبة لنفقات التسيير وحسب القطاعات الاقتصادية والاجتماعية بالنسبة لنفقات التجهيز). كما يقوم البرلمان بالتصويت على الإجراءات الجبائية وشبه الجبائية المتضمنة في قانون المالية الذي يقوم بتنفيذ إجراءات جمع الإيرادات العمومية.

يتم توزيع ميزانية التسيير لصالح الأمرين بالصرف، في بداية كل سنة، عن طريق التنظيم. عندما يتم توزيع المبالغ، يمكن أن يتم تغيير الفصل الأول عن طريق التنظيم. يتم تنظيم التعديلات في حدود متناسبة عن طريق القانون.

3.1. تراتبية الهياكل على المستوى العملي

يتم تنفيذ الميزانية من قبل الأمرين بالصرف بالعلاقة مع مصالح وزارة المالية. وتملك هذه الأخيرة وسائل عديدة وطرائق للمراقبة فيما يتعلق بالنفقات العمومية:

◀ مراقبة منح الصفقات العمومية: تقوم وزارة المالية بسن القواعد وتقوم أيضاً برئاسة اللجنة الوطنية للصفقات العمومية؛

◀ مراقبة تنفيذ النفقات العمومية من قبل المحاسب العمومي المعين من قبل وزارة المالية؛

³ تم تعديل القانون 84-17 بالقانون 88-05 المشار إليه أعلاه والقانون رقم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المعدل للقانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

- ◀ المراقبة المالية القبلية للنفقات المنوطة بموظف معين من قبل وزارة المالية والعامل في كل وزارة . ويتم ممارسة هذه الرقابة قبل تقديم الأمر بالصرف للمحاسب. كما يتم إعلام وزارة المالية شهرياً بمستوى تنفيذ النفقات؛
- ◀ المراقبة البعدية والتي من المفروض أن تتم على أساس الوثائق ولكن أيضاً في عين المكان من قبل المفتشية العامة للمالية. وعلى هذا الأساس فإن صلاحيات وزارة المالية تستجيب لمتطلبات أساسيين وهما:
- ◀ مراقبة اتساق البرامج وعمليات الاستثمار العمومية؛
- ◀ الاستعمال الجيد للموارد العمومية عند القيام بتخصيصها وهذا بالنظر إلى المسؤولية الملقاة على عاتق المحاسبين العموميين (مسؤولية شخصية ومالية) والتي تمنحهم الحصانة من كل ضغط أو إكراه وهم بالتالي مسؤولون أمام وزارة المالية فقط.

ويمكن للوزارات التقنية أن تتجاوز الرفض الذي يمكن للمحاسب العمومي أن يرفعه في وجه أي نفقة يراها لا تتلاءم مع مقتضيات النفقات العمومية وبالتالي يتحمل المسؤولية في هذه الحالة الوزير المكلف بالقطاع.

4.1. التداخلات على المستوى التنفيذي

يخضع تنفيذ ميزانية الدولة لقواعد واضحة والتي تكون فيها مسؤولية الأمرين بالصرف، المستفيدين من المخصصات الممنوحة من قبل وزارة المالية في إطار تنفيذ القوانين، وتحقيق جميع العمليات المالية من قبل ميزانية الدولة سواء تعلق الأمر بنفقات التسيير أو نفقات التجهيز.

تتبع مشاريع التجهيز المسجلة في مدونة الاستثمارات العمومية القطاعية اللامركزية والبلديات الخاصة بالبرامج المحلية للتنمية، فيما يتعلق بإنجازها.

يقوم وزير المالية بإشعار الوزراء والولاة تصاريح البرامج والمبالغ المرصودة في الميزانية. وهذا ما هو مخصص في حالة إعادة التقييم تكاليف البرامج قيد التنفيذ (المقدرة في المتوسط بـ 12,5% من إجمالي المبلغ المسموح به في البرنامج). ومن جهة أخرى، تم تعزيز دور وزارة المالية فيما يتعلق بالبحث، والتفاوض، وتعبئة الموارد الخارجية والتي يمكنها تمويل كل أو جزء من نفقات التجهيز العمومية. وبالتالي يتحمل دور وزارة المالية في المراقبة القبلية في كل مرحلة من مراحل تنفيذ النفقة العمومية، وهذا بعنوان دورها في توزيع الموارد، وعن طريق المراقبين الماليين والمحاسبين العموميين المنفذين لهذه النفقات.

غير أن وزارة المالية لا تتحكم بشكل مطلق في عمليات التجهيز العمومي على المستوى العملي ولكن الصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية أعطى دفعا قوياً للتحكم في نفقات التجهيز. وتم إنشاء الصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية⁴ لرفع فعالية مصاريف التجهيز وتحسين مسار تقييم و متابعة المشاريع الكبرى للمرافق الاقتصادية والاجتماعية وتنوع موارد التمويل والاستغلال الأمثل لتكاليف المشاريع الكبرى. حيث يسعى الصندوق إلى إضفاء المزيد من الفعالية على نفقات الدولة للتجهيز وتحسين مسار تقييم وإنجاز ومتابعة المشاريع الكبرى الخاصة بالمنشآت الأساسية الاقتصادية والاجتماعية. كما يتكفل بالتقييم التقني والاقتصادي والاجتماعي للمشاريع الكبرى ومتابعة إنجازها ويجري تقييماً لفعالية المصاريف العمومية ذات الصلة ويمنح دعماً تقنياً للوزارات وأصحاب المشاريع. كما يتمثل دوره في ضمان متابعة المشاريع وتقديم النصائح لأصحاب المشاريع من الجانبين التقني والمالي وكذا تحرير تقارير حول سير المشاريع وعرضها على وزارة المالية.

ولهذا الغرض يتوفر الصندوق على فريق خاص يعمل على مستوى المقر ومستشارين أجانب كما يركز نشاطاته على أربعة محاور: التحضير-التقييم الذي يتمثل في تقديم الدعم التقني لملفات المشاريع إلى غاية الترخيص بإطلاقها ومتابعة الإنجاز والتقييم البعدي إضافة إلى التوثيق وتكوين العمال.

⁴ مرسوم تنفيذي رقم 162-04 مؤرخ في 16 ربيع الثاني عام 1425 الموافق 5 يونيو 2004، يتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية وتنظيمه ومهامه وصلاحياته.

ومنذ انشائه سنة 2004 قدم الصندوق مساعدة تقنية لأصحاب المشاريع المكلفين بالمشاريع الكبرى سيّما تلك التي يفوق غلافها المالي 20 مليار دج او تلك التي تتميز بأهمية بعدها الاقتصادي والاجتماعي للبلاد اصبحت تتميز شيئا فشيئا بالصرامة و التعميم. وفي هذا الصدد يحاط الصندوق علماً بشكل دوري بتوصيات الصندوق ومستوى التكفل بها من قبل اصحاب المشاريع. كما تضمنت التشريعات الجديدة بنداً يوضح بان صاحب المشروع لا يمكن ان يبدأ المشروع دون موافقة الصندوق. وتبرز هذه "الصرامة" من خلال التطبيق الدقيق "لدليل تسيير مشاريع المنشآت الكبرى" الذي اطلقه الصندوق في جانفي 2010. ويشترط هذا الدليل على أن تأخذ الدراسة الخاصة بالمشروع بحسبان جميع العناصر التي من شأنها أن تؤدي الى تكاليف اضافية للمشروع.

وعالج الصندوق منذ إنشائه 68 مشروعاً للدراسة و46 مشروعاً قيد الانجاز موزعة بين قطاع الأشغال العمومية، والنقل، والموارد المائية وتهيئة الاقليم. وبلغت قيمة المشاريع المسيرة من قبل الصندوق حوالي 4800 مليار دج. ويدخل هذا العمل في صميم مهامه المتمثلة أساساً في إجراء الخبرة على الدراسات المتعلقة بالمشاريع الكبرى للتجهيز، ومتابعتها من الناحية المالية والمادية. كما يقترح تركيبات مالية لفائدة المشاريع الاستثمارية ذات الطابع الاستراتيجي. ويتيح القانون للصندوق اللجوء، عند الاقتضاء، إلى إصدار سندات للاقتراض في السوق الوطنية أو الدولية من أجل تمويل مشاريع عمومية للتجهيز ذات طابع تجاري.

2. محاولات اصلاح وتحديث تسيير الميزانية في الجزائر

يتعلق الأداء السيئ لنفقات الاستثمار في الجزائر بالنقائص الملاحظة على تسيير النفقات العمومية. وتُظهر التجارب الدولية في هذا الميدان أنّ النتائج السيئة فيما يتعلق بالنتائج الداخلي الخام تؤثر على تحقيق أهداف الاستثمارات العمومية في عديد الدول (Judge et Klugman, 2003). ولم تكن الجزائر في منأى عن هذه الملاحظة حيث أدت الاختلالات الملاحظة على المسار الميزاني والعراقيل المؤسسية إلى التنفيذ السيء لبرامج الاستثمار (Banque Mondiale, 2007). وأفضت هذه النقائص إلى ضعف البرمجة، والمغالاة في تقدير النفقات، والتأخر الكبير في تنفيذ المشاريع. ومن ضمن النقائص الملاحظة يمكن إيراد وجود فارق بين التخطيط الميزاني والأولويات القطاعية، وغياب التدخل الفعال الناجم عن تقسيم الميزانية إلى ميزانية تسيير وميزانية تجهيز، ووجود سوابق متعلقة بالفوارق بين ميزانية الاستثمار المصادق عليها والمنجزة فعلياً، والتأخيرات الكبيرة والتكاليف الإضافية خلال تنفيذ المشاريع، وهذا ما يدل على ضعف قدرة الانجاز للهيئات المكلفة بذلك.

وعلى غرار الدول النامية انخرطت الجزائر في تطبيق برامج الاصلاح المالي خلال السنوات الماضية لتحسين أوضاع الميزانية العامة للدولة. وتقويم النظم الإدارية المسيرة لها، وتطوير القوانين والترتيبات المؤسسية المطلوبة لخلق نظام حكومي مرن. ودّعم هذا الاتجاه المُحفّز من التداخل الاقتصادي على مستوى العالم، الظروف الاقتصادية الداخلية التي واجهت الدول النامية، والتي جعلت الإصلاح أكثر إلحاحاً، على خلفية تركيز هياكل الإنتاج والصادرات، وارتفاع مستويات الدين الخارجي⁵، ومعدلات الفقر والبطالة، وضعف البنيات الأساسية (بدوي علي، 2011b). واستهدفت برامج الإصلاح بصورة عامة معالجة الاختلالات المالية، وترقية التخصيص الاستراتيجي للموارد، ورفع كفاءة وفعالية الإنفاق العام. وتضمنت هذه البرامج أيضاً حزمًا متعددة من الاجراءات والقواعد التشريعية تمثلت في ترقية الإطار التخطيطي وعمليات إعداد الميزانية والتحول نحو أطر الإنفاق متوسطة الأجل كخطوة تحضيرية في وزارات وقطاعات خدمية وهذا لما لها من أثر على الانضباط المالي المطلوب. وتضمنت هذه الاصلاحات الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية العامة وهذا للرفع من كفاءة الانفاق الحكومي وزيادة مردوديته وفعاليتها مركزة في ذات الوقت على ترقية إدارات السيولة والتدفقات النقدية.

ويدمج التسيير الميزاني الحديث مدونة ميزانية، تستجيب للمعايير التي وضعها صندوق النقد الدولي في دليله حول شفافية المالية العامة، تتضمن سقوف ميزانية شاملة، وأولويات قطاعية وبين القطاعات محددة بشكل دقيق، ومؤشرات كمية (سواء وسيطة أو نهائية) والتي تركز على تقنيات حديثة من أجل متابعة كفاءة الخدمات المؤداة، وتبذل الجزائر مجهودات في هذا الصدد حيث تم إعادة تعريف مدونة اقتصادية جديدة ميزانية في سنة 2006 ليتم تطبيقها في سنة 2007. وشرع في إعادة تعريف الأولويات

⁵ قامت الجزائر بتسديد مسبق لمديونتها الخارجية بشكل شبه كلي سنة 2006.

القطاعية والمؤشرات المستهدفة في البرامج الجاري انجازها مع الوزارات في اطار مسار التسيير الميزاني بالأهداف. وتم اختيار الوزارات الرائدة من أجل اطلاق الاطار الموازي على المدى المتوسط. كما تم اعتماد النظام الموازي على المدى المتوسط على دعامة الكترونية منذ سنة 2009 وهذا ما يسمح بالولوج بشكل شفاف لمتابعة المشاريع المدرجة في البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي وتسيير ميزاني مبني على الأهداف.

1.2.. كفاءة المسار الميزاني

ارتفعت حصة الادارة المركزية في تنفيذ البرنامج التكميلي لدعم النمو من 68 إلى 84% من المبالغ المرصودة للاستثمارات العمومية بعنوان هذا البرنامج (Banque Mondiale, 2007). وأنجزت الولايات 100% من برنامج الاستثمارات المرصود في قطاع الصحة سنة 2004، و90% في قطاع التربية، في حين سجلت هذه النسبة حوالي 80% في سنة 2007.

ويوفر قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية إطاراً قانونياً وإدارياً واضحاً للتسيير الموازي في الجزائر. وتسمح الجباية البترولية بتمويل المشاريع الاستثمارية العمومية الكبرى دون التأثير على الاستدامة الميزانية على المدى المتوسط (FMI, 2006). وعلى الرغم من الارتفاع المعزز لأسعار النفط خلال العشرية السابقة (لغاية 2008) بقي السعر المرجعي لبرميل النفط الجزائري في حساب الميزانية العامة للدولة 19 دولاراً ليرتفع فيما بعد إلى 37 دولار. ويذهب الفائض لتغذية صندوق ضبط الإيرادات الذي أنشئ في الأساس لتسديد المديونية العمومية عوض تسديد عجز الميزانية خارج المحروقات⁶. غير أن هذه الاجراءات تم تعديلها في سنة 2006 في قانون المالية التكميلي الذي سمح بتمويل العجز مباشرة من قبل الصندوق⁷.

وبخلاف هذه المجهودات التي قامت بها الجزائر في تحسين التسيير الميزاني يُظهر هذا الأخير عند تقييمه حسب المعايير الدولية⁸ قصوراً بيّناً (Banque Mondiale, 2007). وتستعمل هذه المعايير 16 مؤشراً تتعلق بمختلف مراحل التسيير الميزاني بما فيها سبعة مؤشرات تتعلق بإعداد الميزانية، وأربعة تتعلق بتنفيذها، واثنان حول نشر التقارير، واثنان حول مراجعة الحسابات، وواحد حول الصفقات العمومية.

وبالنسبة لنتائج المسح الخاصة بالجزائر اتضح أنها لا تطبق إلا خمسة من 16 من المؤشرات المرجعية المذكورة في المسح المشترك للهيئتين الماليتين الدوليتين. وتعتبر هاتين الأخيرتين أن نظام تسيير مزانة لبلد ما يحتاج إلى تطوير شامل إذا تحصل على أقل من 7 نقاط من أصل 16. ولم تسجل الجزائر أي نتيجة إيجابية على مجمل مسار التقويم سواء تعلق الأمر بصياغة الميزانية، وتنفيذها، وإعداد التقارير ونشرها ونظام الصفقات العمومية.

فيما يتعلق *الصياغة*. تستعمل الجزائر نظاماً قديماً للتصنيف. كما أن تغطية نشاطات الادارة العامة غير كافية ولا يوجد إي إطار للنفقات على المدى المتوسط.

التنفيذ. لا تتعلق طول مدة انجاز المشاريع بمشكل التمويل ولكن بنقل الاجراءات التي تعيق الاقفال السريع لنهاية الدورة من أجل غلق الدورة الميزانية وفتح أخرى جديدة مما يؤدي إلى تأخير التخصيص الأولي للموارد بأكثر من 3 أشهر. فإذا كانت الخزينة العمومية على علم بالمبالغ المحولة من الميزانية إلى حسابات التخصيص للخزينة يومياً، فإن نفقات هذه الحسابات لا تتم يومياً بشكل آلي. بل على العكس، تبقى كموارد غير مستغلة من قبل الهيئات والمؤسسات المعنية بها. وبالتالي تصبح الخزينة عاجزة نظرياً ومضطرة للبحث عن التمويل الضروري لتغطية هذا العجز، في حين توجد هنالك أموال في هذه الحسابات لم يتم انفاقها البتة.

⁶ حسب التدابير المتعلقة بتسيير صندوق ضبط الإيرادات لتمويل عجز الميزانية خارج المحروقات على الحكومة أن تقوم بإصدار سندات دين، وتستعمل احتياطات الصندوق لتسديده عند حلول آجال السداد. كما يمكن للصندوق أن يمول عجز الميزانية مباشرة في حالة ما إذا انخفض السعر المرجعي لبرميل النفط الجزائري عن 19 دولاراً (37 دولاراً حالياً).

⁷ المادة 25 من الأمر رقم 06-04 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006.

⁸ في نهاية التسعينيات من القرن الماضي قام كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بإعداد آلية مسح مشتركة عرفت تحت اسم التقييم ومخطط العمل لتقويم أساليب تسيير الميزانية عبر العالم.

إعداد التقارير. يُساهم غياب الميزانيات المجمعة بشكل سريع وافتراضي أنياً للميزانية المنجزة، والاختلالات على مستوى المراقبة المالية، في النتائج السيئة المسجلة. وعلى الرغم من المبادرات الهادفة إلى تحسين التسيير الميزاني، تبقى الميزانية تسيّر على أساس معطيات مختلفة ومنفصلة. وتؤدي هذه الوضعية إلى خلق فوارق بين مختلف بنوك المعطيات المؤسسية وصعوبة في تجميع معلومات موثوقة في قاعدة البيانات المركزية. ولا تتم مراقبة الحسابات الميزانية الداخلية والخارجية بشكل فعال، كما يوجد تداخلات من أعلى مستوى في طريقة مراقبة والمتابعة، مما يمنع من تقديم حالات تتعلق بمسائل جوهرية أو تطبيق عقوبات إذا لزم الأمر (Banque Mondiale, 2007).

تنظيم الصفقات العمومية. من المفروض أن يكون حجم الاستثمارات العمومية دافعاً لتعزيز النظام التشريعي المنظم للصفقات العمومية من أجل تعزيز فعالية وشفافية الاستثمارات في شروط مثلى متعلقة بالعلاقة بين التكلفة والمنافع وخاصة بالنسبة للمشاريع الكبرى⁹.

2.2. محاولة تقييم التسيير الميزاني على مستوى الإدارة المركزية في الجزائر

يُشير تقرير مراجعة النفقات العامة في الجزائر للبنك الدولي (Banque Mondiale, 2007) إلى حصول الجزائر على مراتب متدنية في المسح الخاص المشترك بتسيير الميزانية (الجدول رقم 1). ورغم هذه الرتبة يُمكن للجزائر أن تحسّن من أدائها في مجال تسيير الميزانية بالتركيز على خصائص محددة في هذا التسيير. وتشير هذه النتائج أن الجزائر تحسّلت على تصنيف أعلى بالنسبة للمتوسط في ثلاثة مؤشرات فقط، وتحسّلت على نتائج مشابهة مع الدول الأخرى في ستة مؤشرات، وكانت النتائج أدنى بالنسبة لسبعة مؤشرات أخرى. وهذا ما يضع الجزائر في المرتبة C والتي تمثّل البلدان التي تملك نظاماً ميزانية أقل تقدماً. وتضافرت عدة نقائص تقنية ومؤسسية وقفت في وجه التسيير الفعّال للميزانية في الجزائر. ويتعلق الأمر بالفرضيات غير الدقيقة للميزانيات الابتدائية، وارتفاع إعادة التخصيص خلال العام، وبعض العمليات خارج الميزانية التي لا يتم حسابها، وتخصيص ميزانية الاستثمارات على أساس السنوات السابقة مركزاً بالتالي على صيغة بسيطة لإعداد هذه الميزانية، وطول مدة غلق الدورة الميزانية (3 أشهر)، وتعدد الحسابات الخاصة للخزينة والتي أنشئت لتتلافى الدورة الميزانية السنوية، وغياب ميزانية مرتكزة على النتائج مما يفسر غياب مؤشرات كمية ومالية.

الجدول رقم 1.4. تقييم التسيير الميزاني للجزائر حسب مؤشرات بلدان PPTe¹

المؤشر ^{a/}	الجزائر (2004)	نموذج PPTe (2005/04)		التوزيع المفصل بين PPTe (25 بلداً، 04/2005 بالنسبة المتوسطة)
		b/A	b/B	
الصياغة				b/C

⁹ يعود أول تنظيم للصفقات العمومية للأمر رقم 67-90 الصادر في 17 يونيو 1967 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية والذي كان يهدف في الأساس إلى حماية الإنتاج الوطني واليد العاملة تماشياً مع سياسة التخطيط الاقتصادي. وصدر في سنة 1982 تعديل لهذا الأمر بالمرسوم رقم 82-145 المؤرخ في 10 أبريل سنة 1982 المتعلق بصفقات التعامل العمومي وشمل ميدان تطبيقه كافة الهيئات والمؤسسات العمومية بغض النظر عن طبيعتها. وفي مرحلة الاصلاحات صدر تنظيم جديد للصفقات العمومية في شكل مرسوم تنفيذي رقم 91-434 الصادر في 9 نوفمبر 1991 مقتصر على القطاع الإداري دون القطاع الاقتصادي. وتم تعديل هذا المرسوم في سنة 2002 بالمرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 27 يوليو سنة 2002 المعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 03-301 المؤرخ في 11 سبتمبر 2003 المتعلق بالصفقات العمومية وهذا بالنظر للسياسة الاقتصادية المعتمدة حتى يتم الموافقة بين المصلحة العامة والخاصة. وما لبثت الحكومة أن قامت بإصدار قانون جديد للصفقات العمومية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 7 أكتوبر 2010 والمتضمن قانون الصفقات العمومية. وعدل هذا القانون عدة مرات وهذا بموجب المرسوم الرئاسي رقم 11-98 المؤرخ في 6 مارس 2011، ثم المرسوم الرئاسي رقم 11-222 المؤرخ في 19 يونيو 2011، ثم المرسوم الرئاسي رقم 12-23 المؤرخ في 26 يناير 2012، وأخيراً المرسوم الرئاسي رقم 13-03 المؤرخ في 13 يناير 2013.

12	56	32	B	C	1.التغطية الجيدة للإدارة المركزية
12	36	52	A	A***	2.التقرير الكامل حول الموارد الميزانية
60	40	0	C	A*	3.الميزانية كأداة فعالة للبرمجة**
4	80	16	B	A*	4.المعطيات المسجلة حول التمويلات الخارجية**
16	64	20	B	C	5.التصنيف الدقيق للعمليات
20	24	56	A	B	6.التأشير على النفقت المتعلقة بالحد من الفقر
20	52	28	B	B**	7.دماج الميزانية المتعددة السنوات والسنوية* التنفيذ
44	20	36	C	A*	8.احترام آجال تسليم التقارير حول متأخرات الدفع**
4	92	4	B	B**	9.نوعية جيدة لنظام المراقبة الداخلية*
44	52	4	B	C	10.القيام بتحقيقات دورية لمتابعة النفقات
32	20	48	A	A**	11.متابعة الحسابات نشر التقارير
48	36	16	C	C**	12.احترام آجال نشر التقارير حول الميزانية
24	48	28	B	C	13.نشر تقارير دورية حول النفقات لصالح الفقراء
24	20	56	A	B	14.احترام آجال تسجيل وايقاف الحسابات
72	28	0	C	C**	15.احترام آجال فحص الحسابات*
28	72	0	B	C	نظام الصفقات العمومية 16.نظام الصفقات العمومية كفاء وفعال

¹البلدان الفقيرة المثقلة بالديون

^{a/} يفسر مفهوم النجمة في هذا العمود كما يلي: عدم وجود نجمة كفاءة أقل بالنسبة للجزائر، ووجود نجمة (*) واحدة تفيد

بكفاءة أعلى بالنسبة للجزائر، ووجود نجمتين (***) يعني كفاءة مماثلة للجزائر

^{b/} تفسر العلامات كما يلي: A: جيد، B متوسط، C ضعيف

Source : Banque Mondiale et FMI (2005) et réponses des autorités algériennes à l'enquête Banque Mondiale/FMI in (Banque Mondiale, 2007, p.58)

ولا يوجد أهداف واضحة للتسيير الميزاني ما عدا تسقيف التسبيقات من قبل بنك الجزائر للحكومة، فضلا عن غياب تحليل مفصل للبرامج أو المشاريع العمومية، أو دراسة لمدى ديمومتها على المدى المتوسط (FMI, 2006). كما أنّ اللجوء إلى إصدار قوانين

المالية التكميلية عن طريق أوامر رئاسية لا تخضع للرقابة البرلمانية لا يعزز التسيير الحسن للميزانية. فعلى سبيل المثال ارتفع حجم التخصيصات الميزانية في قانون المالية التكميلي لسنة 2005 بـ18% عن قانون المالية السنوي وهذا ما يفسح المجال واسعاً للوزارات للحصول على أموال إضافية خلال السنة حتى وإن كانت تقديراتهم الأولية غير دقيقة. وتعتبر هذه الأمور عائقاً آخر في سبيل تعزيز شفافية الميزانية في الجزائر والتي ستكون محور النقطة الموالية.

3. شفافية الميزانية وتحديات تطبيقها في الجزائر

يُعتبر تحسين الشفافية الميزانية وتحديد المسؤوليات المالية والضريبية، من أهم التحديات التي تواجه الاقتصاديات الناشئة بما فيها الجزائر، الباحثة عن تحسين أداء المالية العامة ومحاربة الفساد. وأظهرت التجارب السابقة الخطر الداهم من وراء عدم افصاح الحكومات عن تفاصيل تسيير الميزانية، إذا تم استعادة التوازن في هذه الأخيرة عن طريق آليات تأطير داخلية ومسؤوليات خارجية (Santiso, 2006). ومن أكثر أنواع المخاطر الناجمة عن عدم الافصاح فيما يخص نظام صرف الميزانية العامة للدولة الفساد بكل أنواعه. وتتسم النظم السياسية الرئاسية بضعف آليات المراقبة، والاشراف، والافصاح وهذا ما يدعو إلى تعزيز المؤسسات واعتماد ميكانيزمات "المسؤولية الأفقية"¹⁰ في دواليب الدولة. أما في النظم الديمقراطية، تقوم المجالس المنتخبة (البرلمانات) بممارسة مهامها الدستورية في المراقبة والمساءلة وهذا بالنظر للتفويض الشعبي من قبل المنتخبين ووظيفة المراقبة المخولة لها دستورياً. والملاحظ أن مسار إصلاح هياكل الدولة وتحديث التسيير الإداري والمالي في البلدان النامية يولي أهمية كبرى للمسائل المتعلقة بالمراقبة والمسؤولية.

عندما أطلق القاضي الشهير جوتسيس برانديس جملته الأثرية "بأن ضوء الشمس هو أحسن مطهر" حظيت هذه الجملة باهتمام كبير ولكنها لم تساهم بشكل كبير في إثراء النقاش حول موضوع الشفافية (Freund, 1972). غير أن هذا الأخير سمح بإضفاء نوع من الجدل حول ماهية الشفافية: هل تتعلق هذه الأخيرة بمحاربة الرشوة أو تحسين أداء الحكومة في صرف النفقات العمومية¹¹. وعلى هذا فإن شفافية المالية العامة حسب صندوق النقد الدولي (صندوق النقد الدولي، 2007) تقتضي توفير معلومات شاملة وموثوقة بشأن أنشطة الحكومة في الماضي والحاضر والمستقبل، وسوف يؤدي توفير هذه المعلومات إلى إضفاء طابع المعرفة على القرارات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية وتحسين نوعيتها. وتساهم شفافية المالية العامة في تسليط الضوء على المخاطر المحتملة لأفاق المالية العامة، مما يؤدي إلى استجابة سياسة المالية العامة في وقت مبكر وبسلسلة أكبر للأوضاع الاقتصادية المتغيرة، وبالتالي تقليص احتمال حدوث الأزمات والحد من شدتها. ثانياً، أن شفافية المالية العامة تفيد المواطنين بإعطائهم المعلومات التي يحتاجون إليها لمساءلة حكوماتهم عن اختياراتها المتعلقة بالسياسات. ثالثاً، تستفيد الحكومات الأكثر شفافية أيضاً من زيادة قدرتها على الوصول إلى أسواق رأس المال الدولية.

وبالإضافة إلى شفافية المالية العامة، وضع الصندوق معايير تشمل البيانات وشفافية السياسات النقدية والمالية، باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من أهدافه المتعلقة بالرقابة. ويعد تقييد البلد العضو بمعايير الشفافية مكملاً لعملية الرقابة، وهو ما يستتبع إجراء عمليات الرصد وعقد المشاورات مع سلطات البلدان حول مجموعة كبيرة من السياسات الاقتصادية بغية تقييم جوانب الضعف الاقتصادية.

وتُساهم الترتيبات المؤسسية فيما يخص النظام الميزاني في تحديد مدى جودة حوكمة المالية العامة. وأظهرت دراسات في هذه الشأن أن هذه الترتيبات تؤثر بشكل كبير على الكفاءة المالية والضريبية للدولة. ويُشير أليسينا وبيروتتي (Alesina & Perotti, 1996) في هذه الصدد أن الإجراءات والمؤسسات الميزانية تملك تأثيراً حقيقياً على التوجهات الميزانية.

¹⁰ تعرّف المسؤولية الأفقية على أنها وجود وكالات حكومية معتمدة قانوناً وقادرة على القيام بعمليات الاشراف والمتابعة بما فيها تسليط العقوبات أو إصدار قرار الحل في حالة قيام الأعوان الحكوميين أو الوكالات الحكومية الأخرى بتصرفات تعتبر غير قانونية.

¹¹ يقترح هيلد (Heald, 2003) حلاً توافقياً فيما يخص الشفافية، بين فائدة الضوء (على سبيل المثال التخلص من الموظفين غير الكفؤين والرشوة) وخطر التعرض له بكثرة (تفادي تسييس الموضوع بشكل كبير والمراقبة المعيقة لوظائف المؤسسات).

1.3.. ضرورة وضوح الأدوار والمسؤوليات في مسار إعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة

قامت الجزائر منذ سنة 2001 باعتماد برنامج اصلاحات طموح مدعوم من قبل البنك العالمي يرمي إلى إصلاح النظام الميزاني وتطوير نظام مدمج لتسيير المالية العامة. غير أن النتائج المتوصل إليها لغاية اليوم تبقى جد محدودة وإن كانت هذه الوضعية تبقى تحدياً على مستوى تسيير المالية العامة ونظام الرقابة (SIGMA, 2013). ويوصي صندوق النقد الدولي بضرورة التمييز بين القطاع الحكومي وباقي القطاع العام، وبينه وبين باقي قطاعات الاقتصاد (صندوق النقد الدولي، 2007). وينبغي أن تكون أدوار السياسات والإدارة داخل القطاع العام واضحة ومعلنة للجمهور. كما ينبغي وضع إطار قانوني وتنظيمي وإداري واضح ومعلن لإدارة المالية العامة.

وينبغي أن تتقيد عملية إعداد الميزانية بجدول زمني ثابت وأن تسترشد بالأهداف المحددة في مجال الاقتصاد الكلي وسياسة المالية العامة. وعلى هذا يجب توفير إجراءات واضحة لتنفيذ الموازنة ومتابعتها والإبلاغ بنتائجه. ومن المفروض أن يوفر النظام المحاسبي أساساً موثوقاً لمتابعة الإيرادات والالتزامات والمدفوعات والمتأخرات والخصوم والأصول. وينبغي موافاة الهيئة التشريعية بتقرير نصف سنوي في الوقت المناسب عن تطورات الميزانية، كما يجب نشر تقارير أخرى أكثر تواتراً كل ثلاثة أشهر على الأقل. وينبغي أن تشمل وثائق الميزانية والحسابات الختامية وغيرها من تقارير المالية العامة المنشورة جميع أنشطة الحكومة المركزية داخل الميزانية وخارجها. كما يجب توفير معلومات مماثلة للمعلومات الواردة في الموازنة السنوية عن حصيلة الموازنة في آخر سنتين على الأقل، بالإضافة إلى التنبؤات وتحليل الحساسية بالنسبة لمجملات الموازنة الرئيسية في السنتين التاليتين للموازنة المعنية على الأقل.

ومن المفروض أن تتضمن وثائق الميزانية بيانات تصف طبيعة النفقات الضريبية والالتزامات الاحتمالية والأنشطة شبه المالية التي تمارسها الحكومة المركزية ودلالاتها بالنسبة للمالية العامة، بالإضافة إلى تقييم لأهم المخاطر في مجال المالية العامة. ومن الضروري تصنيف الإيرادات المحصلة من جميع مصادر الإيرادات الرئيسية، بما في ذلك الأنشطة المتعلقة بالموارد والمساعدات الخارجية، بصفة مستقلة في وثائق الميزانية السنوية.

كما على الحكومة المركزية أن تنشر معلومات عن مستوى وتكوين الدين العام والأصول المالية الحكومية، وأهم الالتزامات بخلاف الدين، ومنها حقوق المعاشات التقاعدية، وانكشاف الضمانات، والالتزامات التعاقدية الأخرى، وأصول الموارد الطبيعية. وعلى الحكومة التوسع في توزيع مرشد موجز للميزانية يتسم بالوضوح والبساطة في موعد تقديم الموازنة السنوية. ينبغي إبلاغ بيانات المالية العامة على أساس إجمالي، مع التمييز بين الإيرادات والنفقات والتمويل، وتصنيف النفقات على أساس الفئات الاقتصادية والوظيفية والإدارية.

ويجب أن تحرص الحكومة على أن يكون نشر معلومات المالية العامة في الوقت المناسب التزاماً قانونياً يجب التصريح به مسبقاً بالجدول الزمني لنشر معلومات المالية العامة والتقيد بها. على أن تستوفي بيانات المالية العامة معايير جودة البيانات المتعارف عليها.

ويجب أن تكون البيانات الواردة في تقارير المالية العامة متسقة داخلياً ومطابقة للبيانات ذات الصلة المستمدة من مصادر أخرى. وينبغي تفسير أهم التعديلات في بيانات المالية العامة التاريخية وأي تغيير يطرأ على تصنيف البيانات.

ومن المفروض إخضاع أنشطة المالية العامة للرقابة الداخلية الفعالة وأن تتوفر لها الضمانات الوقائية. كما ينبغي أن تكون المعايير الأخلاقية لسلوك الموظفين العموميين واضحة ومعلنة بما فيه الكفاية بما فيها توثيق إجراءات وشروط التوظيف في القطاع العام وإتاحتها للأطراف المعنية. ينبغي تيسير الاطلاع على لوائح التوريد المستوفية المعايير الدولية ومراعاتها في الواقع العملي. ومن المفيد توخي العلانية في عمليات شراء وبيع الأصول العامة، مع تحديد المعاملات الكبيرة بصفة مستقلة.

وتُخضع معلومات المالية العامة للفحص الخارجي، والسياسات للتمحيص بمعرفة هيئة وطنية لتدقيق الحسابات أو هيئة مماثلة مستقلة عن السلطة التنفيذية. ويتعين على الهيئة الوطنية لتدقيق الحسابات أو الهيئة المماثلة موافاة السلطة التشريعية بجميع تقاريرها، بما في ذلك التقرير السنوي، ونشرها. ولا بد من وجود آليات لرصد إجراءات المتابعة.

ومن المحبذ دعوة خبراء مستقلين لتقييم تنبؤات المالية العامة، والتنبؤات الاقتصادية الكلية التي تستند إليها، وافترضاها الأساسية. وينبغي توفير الاستقلال المؤسسي للجهاز الإحصائي الوطني للتحقق من جودة بيانات المالية العامة.

2.3. تفشي الفساد لغياب الشفافية على جميع المستويات

تحفل وسائل الإعلام الجزائرية باتهامات عن دفع شركات أجنبية رشى ضخمة إلى شخصيات سياسية وموظفين من ذوي المراكز الرفيعة لضمان الحصول على العقود. وهذا ما حصل مع مشروع بناء الطريق السريع «شرق - غرب» الذي يربط بين شرق البلاد وغربها، وهو مشروع بكلفة 12 مليار دولار أمريكي يمتد على مسافة 1200 كيلومتراً. وكشف محققون نظام رشى وعمولات يشمل أجهزة أمنية في البلاد ومسؤولين بارزين في وزارة الأشغال العمومية.

وانفجرت فضيحة فساد أخرى في 2010 شملت شركة «سوناطراك» النفطية المملوكة للدولة. وأمر رئيس الجمهورية عبدالعزيز بوتفليقة «سوناطراك» بتجميد كل العقود التي وقعتها في ديسمبر 2009 وفبراير 2010، بسبب الاشتباه بوجود احتيال وغش. وفي ماي 2011، حُكِم على الرئيس التنفيذي للشركة محمد مزبان بالسجن سنتين بسبب سوء استخدام الأموال العامة، إذ منح عقوداً إلى شركات في شكل مباشر وليس من خلال منافسة. وظهرت فضيحة تتعلق بـ «سوناطراك» في فبراير 2013، عندما حَقَّق في إيطاليا مع باولو سكاروني، رئيس شركة «إيني» الإيطالية للنفط والغاز المملوكة للدولة، في شبهة تقديم رشوة بـ 265 مليون دولار للفوز بعقود مع «سوناطراك».

والجزائر عضو في اتفاق الأمم المتحدة لمكافحة الفساد منذ 2004¹² على الرغم من بعض التحفظات، واعتمدت قانوناً للوقاية من الفساد في 2006¹³. وفي العام ذاته، أنشأت اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد. ومع ذلك، لم يعين رئيس الجمهورية أعضاء اللجنة السبعة حتى 2010، وهي لم تحقّق أية نتائج حتى الآن، فمعظم الالتزامات في مجال مكافحة الفساد بقيت فارغة ولم تتلقّ الدعم الضروري من الدولة.

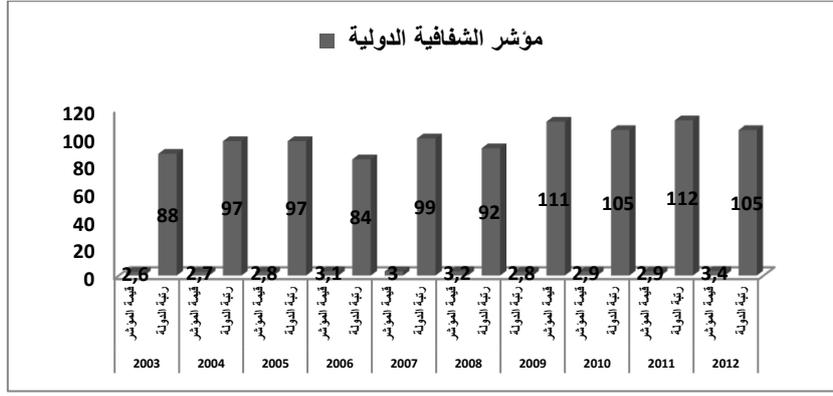
وفي مؤشر الفساد لعام 2012 الصادر عن مؤسسة الشفافية الدولية¹⁴، والذي يصنّف الدول على أساس مدى انتشار الفساد في القطاع العام، حلّت الجزائر في المرتبة 105 من بين 176 بلداً، وفي المرتبة 12 من بين 17 بلداً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. في حين سجّلت الجزائر مراتب دنيا منذ سنة 2003 (المرتبة 88) لترتفع شيئاً فشيئاً لتصل إلى أسوأ مرتبة سنة 2011 (المرتبة 112). (الشكل رقم 1)

الشكل رقم 1 . تطور مرتبة الجزائر في مؤشر الشفافية الدولية (2003-2012)

¹² اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وقّعت في ديسمبر 2003، وصدقت مع التحفظات في 25 غشت 2004. واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وقّعت في 12 ديسمبر 2000 وصدقت مع التحفظات في 7 أكتوبر 2002.

¹³ قانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

¹⁴ تصدر منظمة الشفافية الدولية مؤشر مدركات الفساد العالمي للسنة 17 على التوالي ويقيس مؤشر 2012 ترتيب 176 دولة وذلك بناء على مدركات الفساد لدى القطاع الحكومي. ومؤشر مدركات الفساد هو مؤشر مركب عبارة عن مزيج من المسوحات والتقييمات التي تتناول الفساد، والتي يتم جمعها من قبل مجموعة متنوعة من المؤسسات البحثية ذات السمعة الطيبة. ويعتبر مؤشر مدركات الفساد من أوسع مؤشرات الفساد استعمالاً في العالم.



Source : Transparency International, rapports annuels, différentes années (2003-2012).

ووفق دراسة أجراها المنتدى الاقتصادي العالمي حول القدرة التنافسية العالمية، يتعرض النظام القضائي الجزائري إلى تأثير من مسؤولين وأفراد نافذين وشركات (GCR, 2012). وتصنّف الدراسة الجزائر في المرتبة 123 من أصل 144 دولة في مجال استقلال القضاء، ما يضعها وراء كل البلدان الأخرى في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا باستثناء لبنان.

تعبّر النتائج السابقة عن هشاشة النظام السياسي، الذي تغيب فيه مبادئ التداول على الحكم وفصل السلطات وسيادة القانون وهذا على الرغم من تأكيد السلطات عزمها على المضي قدماً في محاربة الفساد بدون هوادة¹⁵. فعادة ما يوصف القضاء في الجزائر بأنه غير مستقل، ويتسم بالعجز في تحديد المسؤوليات. وإذا حدّدها فهو لا يجرؤ على العمل بالعقوبات المنصوص عليها في القوانين، التي عادة ما تكون غامضة يسهل تأويلها وتحويرها، خاصة في حالة الفساد المؤسساتي الكبير، حيث تكسّس ملفاته إلى حين إتلافها¹⁶. كما أن تدني فعالية المجتمع المدني وضعف احترامه في مناهضة جرائم الفساد، لما يعانيه من قلة الوسائل وشح الموارد، ناهيك عن العوائق الإدارية والقانونية، التي حالت دون حريته في كشف قضايا الفساد الكبرى والتي أصبح الخارج يسهم في تحريكها قبل الداخل¹⁷ ساهم في هذه الوضعية.

ويضاف إلى ذلك مفارقة الوعي بالقيمة الاجتماعية للفساد لدى المواطن الجزائري، فمن يسرق جاره يتهّم بأنه فعل جرمًا، بينما من يسرق الدولة لا يعامل كذلك، وكثير ما يعزى ذلك إلى ثقافة البايك¹⁸.

غير أن هذا لا ينفي محاولة السلطات العمومية مكافحة الفساد وتبييض الأموال وخاصة بإنشاء خلية المعالجة والاستعلام المالي والتعديلات المتكررة الطارئة على قانون الصفقات العمومية (الجدول رقم 2.4).

الجدول رقم 2. مكافحة الفساد وتبييض الأموال حسب السلطات الجزائرية

الأهداف المنتظرة	الأنشطة المسجلة/المنجزة	التقدم المسجل
------------------	-------------------------	---------------

¹⁵ اعتبرت مسألة وقاية الأموال العمومية من كل إهدار وتبذير، ومكافحة الفساد وكافة أشكال الإضرار بالاقتصاد الوطني من الأمور الاستعجالية التي على الحكومة القيام بها (بيان مجلس الوزراء المجتمع في السابح مايو 2014)

¹⁶ السطو على مجلس قضاء الجزائر العاصمة والحريق الذي التهم ملفات مجلس قضاء وهران سنة 2013.

¹⁷ حرّك القضاء الإيطالي قبل الجزائري الدعوى القضائية ضد مسؤولين جزائريين كبار في قضية الرشاوي التي تورطت فيها الشركة الإيطالية ابني مع مسؤولين في شركة سوناطرك سنة 2013. وحتى الدعوى التي حرّكها القضاء الجزائري تضمنت عيوباً إجرائية لم تمكنه من مباشرة الاجراءات على مستوى الانترنت.

¹⁸ البايك: مقاطعة إدارية في عهد الحكم العثماني و هي بما يعني الناحية أو الاقليم. اما من الناحية السوسولوجية والرمزية فتعني عن كل ما هو ملك للدولة من طرق و مبانى و غيرها، فتستعمل عبارة " طريق البايك" للتعبير عن انها ملك للدولة. و في نفس الوقت يستعملها للبعض للاستهجان و الإنتقاص من قيمتها وكتعبير على أنه لا يحق لاي أحد أن يحاسب الآخرين إذا أتلّفوها.

<p>نشر قرار متعلق بتنظيم خلية المعالجة والاستعلام المالي CTRF بتاريخ 28 ماي 2007 . -هذه الخلية تستعد للانضمام إلى مجموعة EGMONT (تنظيم يجمع بخلايا الاستعلام - الاستخبارات - عن الأموال الدولية). -لن يفعل هذا الانضمام إلا بعد التقييم الإجرائي المعتاد لأي انضمام من قبل الـ GAF الهيئة الجهوية الـ GAFIMOAN. تقرر إنجاز هذا التقييم عام 2009 . -مشروع المرسوم المعدل والمكمل للمرسوم الرئاسي رقم - 02 - 250 المؤرخ 24 جويلية 2002 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية هو قيد المصادقة.</p>	<p>مكافحة الفساد، وتبييض الأموال وتمويل الإرهاب.. -دعم التعاون الدولي ومساعدة التقنية بهدف الوقاية والمكافحة ضد الفساد، -مراجعة قانون الصفقات العمومية</p>	<p>تقييم وتحسين مراقبة أموال الموارد العمومية، تكريس القواعد العامة المنظمة للصفقات العمومية والالتزام بها</p>
<p>مراقبة النفقات العمومية من طرف الصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية CNEC - -والمفتشية العامة للأموال الـ IGF - -إنشاء خلية معالجة واستعلام مالي</p>	<p>إدراج تدابير تيسيرية جديدة لفائدة مختلف المتدخلين للحصول على الصفقات. -ترقية النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص الدعم والمساعدة التقنية للتعاون الدولي من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته</p>	<p>الالتزام بقانون العمل واحترامه</p>

المصدر: تقرير حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة (2008). الآلية الأفريقية للتقييم من قبل النظراء/ نقطة الارتكاز - الجزائر.-

3.3. تحديّ تعزيز الشفافية في تسيير المالية العامة

تسجل الجزائر نتائج سيّئة عندما يتعلق الأمر بالشفافية في الموازنة العامة. ففي استطلاع «مبادرة الموازنة المفتوحة» لعام 2010، والذي يقوم مقدار منح الحكومات شعوبها حرية الوصول إلى المعلومات الخاصة بالموازنة، حصلت الجزائر على درجة 13 من أصل 100، وكان متوسط الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 23 درجة. وينصّ الدستور الجزائري على أن يراقب البرلمان موازنة الحكومة،

ومع ذلك، سُنّت في العقود الثلاثة الأخيرة قوانين الميزانية من دون أن تخضع للتدقيق البرلماني¹⁹. وعندما يخفق البرلمان في اعتماد الموازنة خلال الأيام الـ75 التي يفرضها الدستور، يمكن الرئيس إصدارها بمرسوم.

ويعتبر مجلس المحاسبة في الجزائر²⁰ هو المسؤول عن تدقيق ميزانية الحكومة والحسابات المالية للشركات المملوكة للدولة وتقديم تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية. ومع ذلك، نادراً ما تكتمل عملية التدقيق في الواقع، ونادراً ما تُنشر تقارير المراجعة²¹. ولا يفتش المجلس سجلات الضرائب الخاصة بالنفط والغاز، كما أن «سوناطراك» لا تنشر التقارير المالية المدققة. وصنّف «مؤشر مراقبة الإيرادات»، الذي يقوّم شفافية العائدات في 41 من البلدان الغنية بالموارد، الجزائر في المرتبة 38 في تقريره لعام 2011، ما يضعها خلف كل دول النفط الغنية الأخرى في المنطقة.

ويُشير كثير من الباحثين إلى أن تحقيق الشفافية عملية مَهْمَة ولكنها صعبة التحقيق وخاصة فيما يتعلق بشفافية النفقات العمومية. حيث يعترض تطبيق شفافية عراقيل عدّة من بينها تعقد التقنيات وصعوبتها، واختلاف الصياغات المتعلقة بالحساب، والصعوبة البسيكولوجية التي يواجهها نواب البرلمان عند استعراضهم معلومات رقمية في شكل ميزانيات وحسابات (Heald, 2012).

وعلى الرغم من مجهودات الحكومة الجزائرية في تعزيز الشفافية خاصة مع إصدار قانون التسوية الميزانية لسنوات 2008، و2009، و2010 بفارق زمني يقدر بثلاث سنوات عوض السنة، كما هو موصى بها من قبل صندوق النقد الدولي، فإن سجلها في مؤشر الموازنة المفتوحة يعتبر ضعيفاً للغاية. حيث حصلت الجزائر على درجة 13 في مؤشر OBI في الجزائر سنة 2102 من أصل 100، وهو أقل بكثير من متوسط الدرجات 43 لكل 100 دولة شملتها الدراسة.

بل هو أيضاً أقل من درجات البلدان الأخرى في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بما فيها الأردن، ولبنان، والمغرب. فدرجات الجزائر تشير إلى أن الحكومة توفر للجمهور معلومات ضئيلة عن ميزانية الحكومة الوطنية وأنشطتها المالية خلال سنة الموازنة. وهذا يعتبر تحدياً للمواطنين في محاسبة الحكومة على ادارتها للأموال العامة.

واعتبر مسؤولون في وزارة المالية²² أن العودة إلى تقديم القوانين المتعلقة بتسوية الميزانية أمام البرلمان بعد غياب دام ثلاث عقود وإدراج تعليم التخصصات المتصلة بالميزانيات في برامج الجامعة الجزائرية تؤكد على إرادة الحكومة في تكريس هذه الشفافية لبلوغ هذا الهدف. وفي هذا الصدد، تمّ تعزيز الرقابة المسبقة للمديرية العامة "للميزانية بينما كل نفقات الميزانية يجب إثباتها بـ"الدينار"، وبعبارة أخرى أن نفقات الميزانية تتجدد كل سنة وفقاً للاحتياجات الحقيقية لكل القطاع. وبالتالي اعتبرت الوزارة المالية أن المعلومات الأساسية المستغلة في تحقيق إنجازاته مؤخراً منظمة غير حكومية دولية صنفت بموجبه الجزائر في أسفل السلم في مجال الإبلاغ عن المعطيات الخاصة بالميزانية "هي معلومات خاطئة".

وحسب وزارة المالية فإن ترتيب الجزائر من قبل هذه المنظمة غير الحكومية وهي "انترناشيونال بدجي بارتريشيب" لم يحظ "بتقييم صحيح" بسبب تعامل "غير كامل" مع المعطيات المتوفرة نتيجة "اختلافات في الصياغات وعدم الإلمام بالسياق المحلي والقراءات المعمول بها في الجزائر"، أن العلامة الممنوحة للجزائر من قبل المنظمة غير الحكومية فيما يخص شفافية الميزانية في الجزائر بالنسبة لسنة 2012 لا تعكس الحقيقة حيث أنها تتجاهل عناصر هامة في عملية إيصال معطيات الميزانية إلى الجمهور أو المشاركة

¹⁹ تم إصدار أول قانون للتسوية الميزانية لسنة 2008 في 2011 بعد آخر قانون سنة 1978.

²⁰ أنشئ مجلس المحاسبة بموجب المادة 190 من دستور 1976 وتكرس بموجب المادة 160 من دستور 1989، وهو هيئة عليا للرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية تسري عليها حالياً أحكام المادة 170 من دستور 1996 المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أفريل 2002 (الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أفريل 2002) والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 (الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008).

²¹ ما عدا سنتي 1996 و1997، حيث تم نشر تقريره حول تسيير الأموال العمومية لم يتم تقديم أي من تلك التقارير للجمهور.

²² المدير العام للميزانية بوزارة المالية السيد فريد بقة في تصريح لوكالة الأنباء الجزائرية يوم 06-02-2013.

في المناقشات الخاصة بالميزانية في الجزائر، والعامل الآخر الذي يكون قد أثر سلبا علي التحقيق يتمثل في "الصعوبة التي لقيها صاحب التحقيق في متابعة المعلومات المنشورة وإبرازها سنة بعد ذلك".

كما لاحظت وزارة المالية أن علامة تقديم قانون المالية لسنة 2012 التي نسبتها المنظمة غير الحكومية قد تم الإعلان عنها في 2011، وكذلك التقارير حول حصيلة الميزانية" التي اطلع عليها الجمهور عن طريق الصحافة بمناسبة جلسة الاستماع التي خصصها رئيس الجمهورية لوزير المالية"، كما أن " الوثيقة حول الميزانية الموجهة للمواطنين" التي لم تنتج هي الأخرى في الجزائر في سنة 2012 حسب المنظمة غير الحكومية قد تم نشرها في سنة 2011 حسب الوزارة من خلال بيان مجلس الوزراء حول مشروع قانون المالية. وتشكل الاستشارة المنظمة لفائدة الشركاء الاجتماعيين تحسبا لمشروع قانون المالية وكذا " المادة المالية المتوقرة التي هي في متناول الجمهور" لاسيما من خلال الاتصال المؤسسي "لدليلا" آخرا عن الشفافية المالية في الجزائر، ويهتم التحقيق حول الميزانية المفتوحة وهي رقابة منتظمة يقوم بها منذ سنة 2006 "انترناشيونال بودجي بارتريشيب" حول المالية العمومية في عدة بلدان منها الجزائر خاصة بمدى الالتزام لوضع ثمانية وثائق مالية أساسية كل سنة تخضع للتقييم تحت تصرف الجمهور، وباستثناء " مشروع الميزانية الخاص بالهيئة التنفيذية" و"الميزانية المصادق عليها" الذي نشر في سنة 2012 في الجزائر حسب المحققين فان ست وثائق أخرى " تم إنتاجها لأغراض داخلية" أو "لم يتم إنتاجها"، وبالتالي توصل التحقيق إلى أن الحكومة الجزائرية توفر للجمهور "القليل" من المعلومات المتعلقة ب " ميزانية الدولة، "غير أن وزارة المالية أشارت إلى أن سبع وثائق خاصة بالميزانية يتم نشرها سنويا بمختلف المواقع الخاصة بالوزارة خصوصا على مستوى المديرية العامة للسياسات والتوقعات.

خلاصة

حاولنا في هذا المقال التطرق إلى مفاهيم أساسية حول تسيير الميزانية في الجزائر والعراقيل التي تحول دون الوصول إلى تسيير فعال للميزانية. لقد اتضح أنه على الرغم من وجود نصوص قانونية تضبط المسار الميزاني فإن تطبيقه لم يرق إلى مستوى الأهداف التي جاءت بها هذه النصوص. وتضافرت عدة عوامل مؤسسية وعملية خلقت حالة من الترهل في تطبيق مبادئ تسيير الميزانية الجديدة. ويمكن أن نعزو ذلك إلى حالة من ارث الاقتصاد المخطط في تطبيق مبادئ التسيير الميزاني والتي تعيق تطبيق المبادئ الحديثة للتسيير الميزاني. كما لا يجب أن نغفل الفساد الذي ضرب أطنابه في الجزائر والذي أصبح يعيق بشكل جدي كل محاولات إرساء الشفافية والافصاح في تسيير المالية العامة.

قائمة المراجع

باللغة العربية

بدوي علي أحمد أبو بكر (2011a). مفاهيم تقليدية ومعاصرة في إدارة المالية العامة. سلسلة دراسات اقتصادية، أبو ظبي: صندوق النقد العربي.

بدوي علي أحمد أبو بكر (2011b). برامج إصلاح الموازنة العامة في الدول العربية الجهود والتحديات. سلسلة دراسات اقتصادية، أبو ظبي: صندوق النقد العربي.

صندوق النقد الدولي، (2007). دليل شفافية المالية العامة. واشنطن: منشورات صندوق النقد الدولي

زيوش رحمة، (2011). الميزانية العامة للدولة في الجزائر. رسالة مقدمة لنيل دكتوراه العلوم، تخصص القانون (غير منشورة). جامعة مولود معمري، تيزي وزو.

قانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية.
قانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

قانون رقم 88/05 المؤرخ في 12/01/1988 المعدل والمتمم للقانون رقم 84-17 المؤرخ في 7/7/1984 المتعلق بقانون المالية.

تقرير حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة (2008). الآلية الأفريقية للتقييم من قبل النظراء/ نقطة الارتكاز – الجزائر-.

مرسوم تنفيذي رقم 04-162 مؤرخ في 16 ربيع الثاني عام 1425 الموافق 5 يونيو 2004، يتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية وتنظيمه ومهامه وصلاحياته.

باللغة الأجنبية

ALESINA A et PEROTTI R. (1996b), «Budget Institutions and Budget Deficits», Cambridge : NBER, Document de Travail 5556, p.i

BANQUE Mondiale. (2007), Une Revue des dépenses publiques. A la recherche d'un investissement public de qualité (En deux volumes). Rapport n°36270-DZ. Groupe de développement économique et social Moyen-Orient et Afrique du Nord, Washington, D.C.

HEALD D. (2012), « Pourquoi la transparence des dépenses publiques est-elle si difficile à atteindre ? », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 78, pp. 33- JUDGE, L, and KLUGMAN J. (2003). «The Budget Process in Bolivia», Contribution to the PER in Bolivia. Mimeo. World Bank, Washington. DC.

SANTISO C. (2006), « Pour le meilleur ou pour le pire ? » Le rôle du parlement dans le processus budgétaire des pays en développement, *Revue française d'administration publique*, 1 no117, pp. 149-185.

SIGMA. (2013), Rapport de revue volontaire par les pairs de la cour des comptes d'Algérie. Paris : OCDE.

Transparency International, rapports annuels, différentes années (2003-2012).

World Bank. (1997), World Development Report 1997 - the state in a changing world. Washington DC: World Bank

World Economic Forum. (2012), The Global Competitiveness Report 2012 – 2013. Genève: The World Economic Forum