

الحوكمة الجبائية و دورها في ترشيد النفقات الجبائية

نموذج الجزائر

أ . بلعورة هجيرة

جامعة مساعديه محمد شريف ؛ سوق أهراس
beloura.hadjira@yahoo.fr

Received: Jan 2017

Accepted: Fèv 2017

Published: Mar 2017

ملخص :

تهدف هذه الدراسة بالدرجة الأولى إلى البحث عن سبل حماية ، تؤدي إلى التقليل من حدة أثر الأزمات البترولية وذلك من خلال استغلال العقلاني للموارد المتاحة بما يتماشى مع المتطلبات الراهنة ولتحقيق مستويات عيش مرموقة لأفراد المجتمعات ، وذلك عن طريق إدخال مفهوم الحوكمة على النظام الجبائي حيث من خلال تطبيقها سيتم تقليص نسبة التهرب أو العش الضريبي نك عن فائدتها في عملية الرقابة على إعداد تقديرات النفقات العامة مما يؤدي إلى رشادتها .

الكلمات المفتاحية :

الحوكمة ، ترشيد النفقات ، الحكم الراشد ، الجباية .

رموز E63, G3.jel

Résumé :

Cette étude vise principalement à chercher des moyens protectionnistes, ce qui conduit à minimiser l'impact de la crise du pétrole et en exploitant le rationnel des ressources disponibles en fonction des besoins actuels et d'atteindre prestigieux niveaux membres de la communauté en direct, grâce à l'introduction de la notion de gouvernance d'entreprise sur le système fiscal, où par le biais Il sera appliqué pour réduire le taux d'évasion ou de fraude fiscale, ainsi que pour son intérêt dans le contrôle de la préparation du processus général des estimations des dépenses conduisant à la rationalisation .

Mots clés:

Gouvernance, rationalisation des dépenses, la bonne gouvernance, la collecte

(JEL) Classification: E63, G3

مقدمة :

نظرا لما يعانیه الاقتصاد الجزائري اليوم من ضعف ظهر جليا بعد انخفاض اسعار البترول وذلك من خلال ظهور عجزا في موازنتها التي تشهد زيادة في نفقاتها وسوء إدارتها بسبب برامج التنمية الإنعاش الاقتصادي التي تبنتها الحكومة الجزائرية في العشرية الأخيرة، وما رافقها من هدر واختلاسات، الأمر الذي استدعى ضرورة ترشيد نفقاتها خاصة بعد التزامها بمبادئ الحكم الرشيد ومحاربة الفساد حيث أصدرت قوانين تجرم الفساد وتحد من انتشاره بهدف الحفاظ على المال العام واستغلاله بأكثر كفاءة وفعالية تحقيقاً للأهداف التي تسعى لها، والتي يأتي على رأسها تحسين المستوى المعيشي لأفراد المجتمع والصحة والتعليم، ولتقليل من حدة الفقر وبالحصوص في ظل تبنيها أيضا لأهداف الألفية الجديدة.

و من خلال ما سبق و لتحقيق هذه الأهداف فالسؤال الذي يطرح نفسه هنا هو :

إلى أي مدى يساهم الالتزام بمبادئ الحكم الرشيد في إدارة وتوجيه الإنفاق العام بصورة صحيحة بما يحقق رشادته ؟
أهمية الدراسة :

تتبع أهمية الدراسة من الدور المحوري الذي تلعبه الحوكمة في إدارة موارد الدولة المختلفة على أحسن صورة، وتوجيهها إلى المجالات الاقتصادية والاجتماعية التي تعمل على تحقيق النمو الاقتصادي ، تحارب التبذير والإسراف وتحد من الفساد بكل أنواعه، لأن مشكلة سوء استخدام الموارد المتاحة واستغلالها لأغراض لا تخدم المصلحة العامة من أهم المشكلات التي يواجهها عالمنا المعاصر، بما في ذلك الجزائر خاصة وأن الموارد المتاحة في الوقت الحالي أكثر محدودية من أي وقت مضى، بينما التحديات التي تواجهنا تزداد بدورها تعقيدا كمشكلة البطالة والفقر وغيرها.

أهداف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة إلى العناصر التالية :

- إبراز أسباب زيادة الإنفاق في الجزائر.
- إبراز الدور الذي تلعبه مبادئ الحوكمة في التقليل من الإسراف.
- إبراز أهم النقائص التي تحول دون تطبيق مبادئ الحوكمة .

منهج الدراسة :

تبعاً للمتطلبات التي أملتها دراسة هذا الموضوع وطبيعة المعلومات التي يتناولها كان من الواجب اللجوء إلى مناهج مختلفة في معالجة الإشكالية، و تأكيد أو نفي الفرضيات القائمة حيث اعتمدنا على المنهج الوصفي لعرض الخلفية النظرية للموضوع المدروس ، والمنهج التحليلي لمعالجة المعطيات و البيانات الرقمية الواردة فيه .

المحور الأول : حوكمة النفقات الجبائية إطار مفاهيمي :

أولا : مفاهيم أساسية حول الحوكمة النفقات الجبائية :

01 : الحوكمة من منظور جبائي :

هي مجموعة القيم الفاعلة و الهادفة للإصلاح الكلي الشامل، والمتواصل لمنظومة المجتمع بالاستناد لمنظومة قانونية سليمة واطر محاسبية واضحة، وإعلام كفاء ونزيه يحقق الثقافة التي تعكس العدالة الاجتماعية، وجوهرها العدالة الجبائية والإنصاف الجبائي في ظل الرقابة السيادة لدولة التنمية الشاملة المستدامة، بما يحقق أفضل الأهداف المجتمعية.¹

02: الجبائية :

هي ذلك الرباط المادي الذي يربط الفرد بحكومته وبقية أفراد مجتمعه، وهي في نفس الوقت تشكل أداة سيادية فعالة سواء في المجال المالي أو الإقتصادي أو الاجتماعي أو البيئي خاصة وأن جميع الأنظمة الجبائية تخضع للفلسفة الاجتماعية للعصر الذي تسود فيه " .²

03: النفقات الجبائية(الإنفاق الضريبي) :

وهي " عبارة عن تخفيضات تمس المعايير الجبائية النمطية، مثل التخفيضات الضريبية، القرض الضريبي، التخفيضات الخاصة بالمعدلات، تأجيل مواعيد الدفع، الإعفاءات الضريبية و الامتيازات شبه الجبائية المتعلقة بالمساهمات الاجتماعية لرب العمل، ضمانات و تسهيلات المنازعات الجبائية... الخ".³

04: العدالة الجبائية :

إن الإنصاف الجبائي يشكل الأداة الجوهرية الأساسية لتحقيق الإنصاف الاجتماعي، لأنه بكل بساطة الهدف الأول للجبائية، بكونها أداة سيادية في المجتمع " .⁴

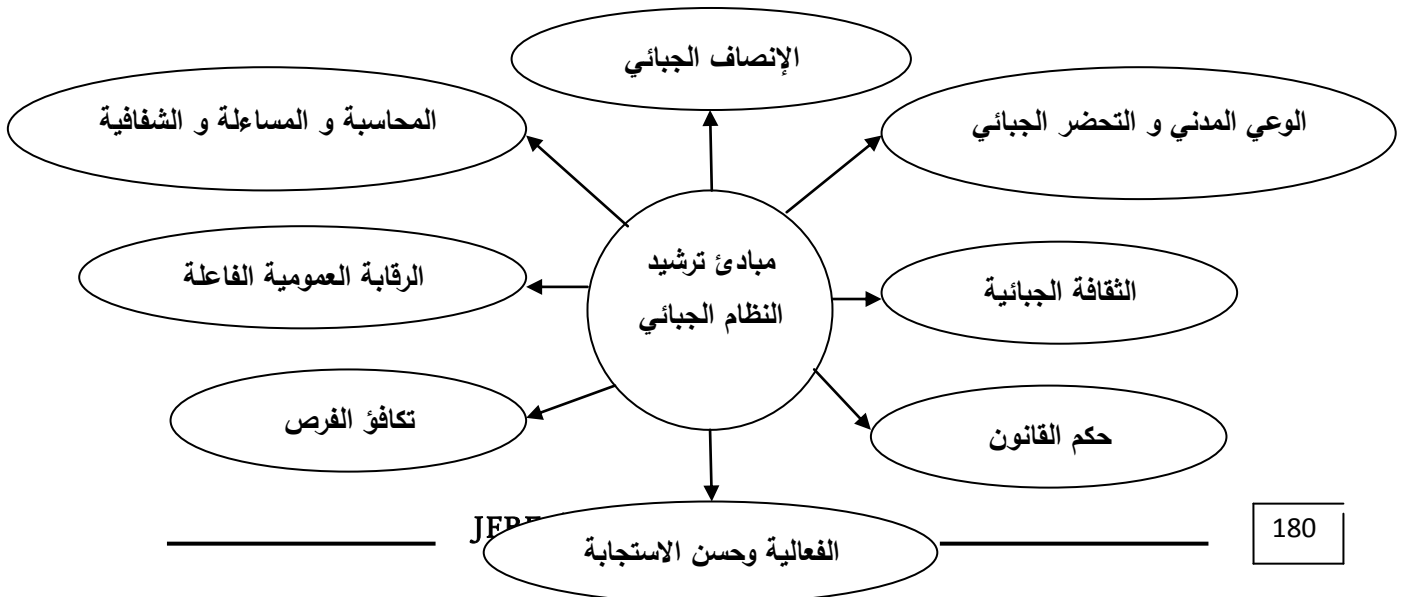
05 : ترشيد الإنفاق العام :

فترشيد الإنفاق العام يعني في ظل الندرة النسبية للموارد المتاحة للمجتمع، وارتباط تزايد الإنفاق العام بعوامل يصعب تجنبها، العمل على تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها بين الدولة والقطاع الخاص والالتزام بفعالية تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة، بما يضمن تعظيم رفاهية المجتمع من خلال إشباع ما يفضلونه من سلع وخدمات .⁵

ثانيا : مبادئ ترشيد النظام الجبائي :

يتكامل النظام الجبائي والحكم الرشيد في جملة مبادئ أساسية، منها الاستناد للقانون والالتزام به من منطلق الثقافة والتحضر المدني بشكل فعال، وفي إطار منح تكافؤ الفرص لمكونات المجتمع بضمانات المراقبة العامة المرتكزة على المحاسبة والمساءلة بكل شفافية، مما يحقق الإنصاف الجبائي الذي يؤشر على تحقيق العدالة الاجتماعية⁶ وفق الشكل التالي :

الشكل رقم 01 : مبادئ ترشيد النظام الجبائي :



المصدر : عجلان العياشي ، المرجع السابق ، ص 172 .

المحور الثاني : تزايد حجم الإنفاق العام في الجزائر و أسبابه :

عرف الإنفاق الحكومي في الجزائر خلال العشرية الأولى من الألفية الجديدة تزايدا مستمرا، سواء في نفقات التسيير أو التجهيز، وكانت الجزائر قد عرفت خلال هذه الفترة إطلاق برامج تنمية ضخمة، تهدف في الأساس إلى رفع النمو وتحسين المستوى المعيشي للمواطن، وما ساعدها على ذلك هو تزايد إيراداتها من جراء ارتفاع أسعار البترول التي شهدت هي الأخرى ارتفاعا محسوسا خلال الفترة 2000-2010⁷.

أولا : تطور حجم الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 2000-2010 :

تميزت السياسة الإنفاقية في الجزائر خلال هذه الفترة بنمو الإنفاق العام وارتفاع معدلاته وهذا ما توضحه البيانات التالية :⁸

01 : وضعية الموازنة العامة للدولة خلال فترة 2000-2010 : تتجلى لنا من خلال الجدول الموالي :

الجدول رقم 01 تطور بنود الموازنة خلال الفترة 2000-2010

الوحدة : مليار دينار

السنوات	الإيرادات	معدل الزيادة في الإيرادات %	النفقات	معدل الزيادة في النفقات %	رصيد الموازنة
2000	1124.9	18.34	1178.1	22.5	(53.2)
2001	1389.7	23.53	1321.0	12.12	68.7
2002	1576.7	13.45	1550.6	17.38	26.1
2003	1525.5	(3.24)	1690.2	25.53	(164.7)
2004	1606.4	5.30	1891.8	11.92	(285.4)
2005	1714	6.69	2052.0	08.46	(338.0)
2006	1841.8	7.45	2453.0	19.54	(611.2)
2007	1949	5.82	3108.5	26.72	(1159.5)
2008	2902.3	48.91	4191.0	34.28	(1288.7)
2009	3275.3	12.85	4246.3	01.31	(971.0)
2010	3061.3	(6.53)	4512.8	06.27	(1451.5)

ملاحظة : معدل الزيادة الخاص بالإيرادات والنفقات لسنة 2000 تم حسابه على أساس إيرادات 1999 وقدرت ب 950.5 مليار دينار و نفقات سنة 1999 والتي قدرت ب 961.68 مليار دينار.

المصدر : مجموعة تقارير لبنك الجزائر عن الوضعية المالية للجزائر.

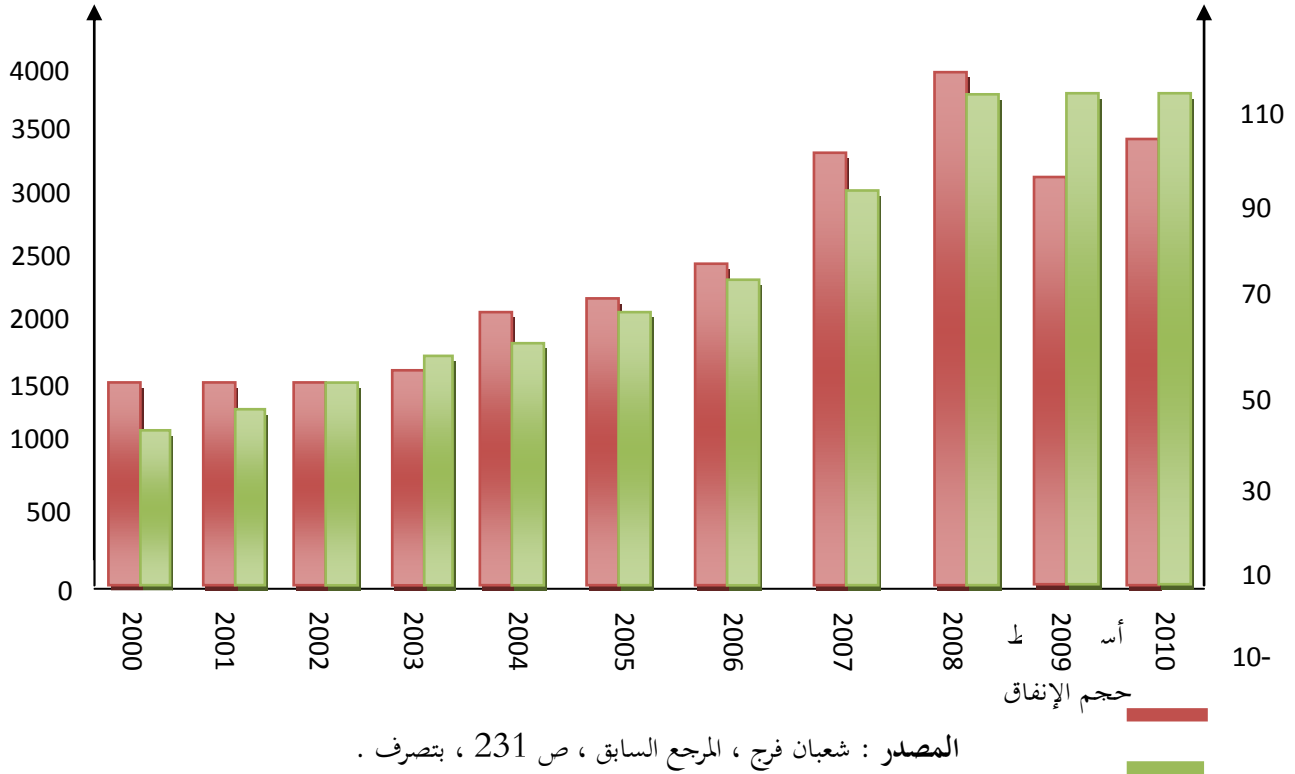
من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن الإيرادات العامة قد عرفت زيادات مستمرة في قيمها خلال الفترة 2000-2010 باستثناء سنة 2003 التي شهدت نوعا من الانخفاض مقارنة بسنة 2002 ، وسنة 2010 التي عرفت هي الأخرى انخفاضا مقارنة بسنة 2009 ، وقد بلغ متوسط معدل الزيادة 12.05% خلال الفترة " 2000-2010 " ويعود السبب في ذلك أساسا إلى ارتفاع حصيلة إيرادات المحروقات الناتج عن ارتفاع أسعار البترول خلال هذه الفترة ، والأمر نفسه بالنسبة للنفقات العامة حيث نلاحظ ارتفاع مستمر في حجم النفقات العامة خلال نفس الفترة، وقد بلغ متوسط معدل الزيادة خلال الفترة " 2001-2004 " وهي الفترة التي شهدت البرنامج دمج الإنعاش الإقتصادي حوالي 11.78 % ، أما الفترة " 2005-2009 " وهي فترة البرنامج التكميلي فقد بلغ متوسط معدل الزيادة فيها حوالي 18,26 % وهو دليل على استمرار الدولة في سياستها التوسعية في الإنفاق حيث تدعمت هذه الفترة ببرامج خاصة رصدت لصالح ولايات الهضاب العليا وولايات الجنوب ، واستمرت زيادة الإنفاق حيث بلغت نسبة الزيادة ما بين سنة 2009 و 2010 حوالي 16,65% وهذا راجع إلى برنامج التنمية الخماسي 2010-2014 الذي رصد له 21.214 مليار دينار .

كما نلاحظ من الجدول أن حجم الإنفاق العام كان أكبر من الإيرادات العامة خلال الفترة 2000-2010 باستثناء سنتي 2001 و 2002 ، مما سبب ذلك عجزا في الموازنة العامة .

02 : ارتباط الإنفاق العام في الجزائر بأسعار النفط.

يرتبط الإنفاق العام في الجزائر بشكل وثيق مع أسعار النفط وهو ما يوضحه الشكل التالي:

الشكل رقم 02 : علاقة أسعار النفط بحجم الإنفاق العام بالجزائر



من خلال الشكل أعلاه تظهر لنا العلاقة الطردية ما بين أسعار النفط و حجم الإنفاق، حيث كان التحسن في أسعار النفط السبب الأول في زيادات إيرادات الدولة ما سمح لها بالتوسع في الإنفاق، وقد مثلت الجباية البترولية لوحدها ما يفوق % 85,18 من حجم إيرادات الدولة خلال الفترة " 2000-2010 " ، وقد سمح هذا الارتفاع في أسعار البترول بإنشاء صندوق ضبط الموارد الذي يعمل على امتصاص فائض إيرادات الجباية البترولية الذي يفوق تقديرات قانون المالية الذي يتم إعداده سنويا، وقد تم تأسيس هذا الصندوق من خلال قانون المالية التكميلي الذي صدر في 27 جوان 2000 وكان مبرر إنشاء صندوق ضبط الموارد يكمن في رغبة الحكومة في استحداث آلية تعمل على ضبط الإيرادات العامة للدولة وبالتالي الحفاظ على استقرار الموازنة العامة للدولة ، مما يمكنها من تنفيذ مختلف السياسات و البرامج التنموية ، بالإضافة إلى التخفيف من حدة الصدمات التي يتعرض لها الاقتصاد .

ثانيا : أسباب تزايد حجم الإنفاق العام في الجزائر:

إذا أردنا معرفة الأسباب التي كانت وراء الزيادة في الإنفاق فلا بد من معرفة هيكل الإنفاق ما بين نفقات التسيير و نفقات التجهيز.

الجدول رقم 02: هيكل الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة (2000-2010) :

السنوات	إجمالي النفقات العامة	النفقات الجارية	معدل الزيادة	النسبة من إجمالي الإنفاق %	النفقات الرأسمالية	النسبة من إجمالي الإنفاق %	معدل الزيادة
2000	1178.1	838.9	/	71.2	339.2	28.8	/
2001	1321	798.6	(4.8)	60.4	522.4	39.6	54
2002	1550.6	975.6	22.1	62.9	575	37.1	10
2003	1690.2	1122.1	15	66.3	568.1	33.7	(1.2)
2004	1931.8	1251.1	11.4	66.1	640.7	33.9	12.7
2005	2052	1245.7	(0.4)	60.6	806.9		25.9
2006	2453	1437.1	15.4	58.6	1015.1	41	25.8
2007	3108.5	1637.9	13.9	52.7	1434.6	47.3	41.3
2008	4191	2217.7	35.3	52.9	1973.3	47.1	37.5
2009	4246.3	2300.0	3.7	54.1	1946.3	45.9	(1.3)
2010	4512.8	8.2683	16.6	49.4	1823	40.6	(6)

المصدر: مجموعة تقارير لبنك الجزائر عن الوضعية المالية للجزائر

يتضح من الجدول أعلاه أن النفقات الجارية مثلت النسبة الأكبر من الإنفاق طيلة الفترة " 2000-2010 " حيث قدر متوسط نسبتها خلال هذه الفترة %60.45 ويعزى هذا الارتفاع إلى مجموعة من العوامل أهمها إرتفاع أعباء الأجور والتحويلات الاجتماعية، بالإضافة إلى عمليات سداد الدين العمومي، وفي المقابل سجلت النفقات الرأسمالية ما نسبته %39.55 من إجمالي الإنفاق، وهي الأخرى عرفت نموا هاما من سنة لأخرى، إذ ارتفعت نسبتها من %28.8 من حجم الإنفاق الإجمالي سنة 2000 إلى %41.42

عام 2006 لتتجاوز هذه النسبة 45,84% سنة 2009 وهو تطور ناتج عن تنفيذ الحكومة لسياسة اقتصادية جديدة منذ سنة 2001 تعتمد على التوسع في الإنفاق الحكومي الاستثماري من أجل رفع معدل النمو الاقتصادي. وما نلاحظه من الجدول أعلاه انه هناك تحول واضح لصالح النفقات الرأسمالية ابتداء من سنة 2005 إلى غاية 2008 وهي تقريبا فترة البرنامج التكميلي للإنعاش الاقتصادي، حيث أنه وبالرغم من بقاء النفقات الجارية تفوق النفقات الرأسمالية، إلا أن معدلات نمو النفقات الرأسمالية كانت تفوق معدلات نمو النفقات الجارية حيث قدر متوسط معدل نمو النفقات الجارية خلال هذه الفترة 16% في حين بلغ متوسط معدل نمو النفقات الرأسمالية 32.6% وهذا بفضل المبلغ المرصود للبرنامج التكميلي لدعم النمو " 2005-2009 " و الذي قدر بحوالي 150 مليار دولار.

01 : النفقات الجارية و أسباب زيادتها⁹

إن أسباب ارتفاع النفقات الجارية تعود في الأساس إلى الارتفاع المستمر والهائل لكل من التحويلات الجارية، وتعويضات العاملين (أجور الموظفين، المنح..).

حيث أن التحويلات الجارية عرفت زيادات هامة بسبب الزيادة في الإعانات الاجتماعية التحويلات إلى الأسر نقدا أو عينا للتخفيف من الأعباء المالية المتعلقة بمخاطر اجتماعية معينة أو الاحتياجات المحددة حصرا (المرض والحوادث ، والعجز والشيوخوخة والبقاء على قيد الحياة، والأمومة والأسرة، والبطالة، والإسكان والفقر والاستبعاد الاجتماعي)، بالإضافة إلى ارتفاع النفقات على الخدمات الإدارية بهدف تحسين فرص وصول المواطنين للخدمات العامة وبأفضل جودة، في إطار عمل الحكومة على تحديثها و عصرنتها بما يتناسب ومتطلبات العصر، وقد ارتفعت نسبة التحويلات الجارية من إجمالي الإنفاق من 35.8% سنة 2000 إلى 48 % سنة 2005 لتصل إلى 52.83 % سنة 2010 ، ويعزى السبب في ذلك إلى تكفل الحكومة بتعويض المتضررين من الكوارث الطبيعية التي شهدتها الجزائر خلال هذه الفترة، بالإضافة إلى الإعانات الموجهة للمواطنين لتوفير السكن اللائق لهم والقضاء على السكن المهش، وتحسين الرعاية الصحية والقضاء على الأميرة وكذا المنح الموجهة للفئات المعوزة حيث ارتفع عدد المستفيدين من المنحة الجزافية للتضامن وكذا من التعويض على الأنشطة ذات المنفعة العامة .

بالإضافة إلى منح المجاهدين، والنفقات على المواد واللوازم كانت نسبة مساهمتها في رفع النفقات الجارية بسيطة، لأنها لم تعرف زيادة كبيرة في قيمها خلال فترة الدراسة، أما خدمات الدين العمومي فقد شهدت انخفاض محسوسا، ونجد أيضا من بين الأسباب التي ساهمت أيضا في زيادة النفقات الحكومية على الأجور هي الارتفاع في مناصب الشغل المستحدثة في القطاع الحكومي والتي عرفت هي الأخرى زيادات مهمة خاصة في إطار الصيغ الجديدة للتشغيل كعقود ما قبل التشغيل وعقود الإدماج ، الأمر الذي جعل النفقات على الأجور تنمو بمعدلات متزايدة حيث ارتفعت من 11.6% من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي خارج قطاع المحروقات سنة 2006 إلى 15.6 % في عام 2010 (باستثناء المدفوعات بأثر رجعي) .

02 : أسباب زيادة النفقات الرأسمالية :

يعود السبب الرئيسي في ارتفاع نفقات التجهيز إلى إتباع الحكومة لسياسة اقتصادية جديدة اعتمدت على التوسع في حجم الإنفاق الحكومي الموجه خصوصا للاستثمار (البنية التحتية، توفير السكن، خلق فرص عمل جديدة، الري والفلاحة، تحسين خدمات العامة...) و قد اتضحت معالم هذه السياسة ابتداء من سنة 2001 التي سجل فيها حجم الإنفاق الحكومي الاستثماري زيادة بنسبة 36.13%

بالمقارنة مع سنة 2000 ، بالإضافة إلى الأسباب السابقة الذكر التي أدت إلى الارتفاع المستمر للإنفاق العام فانه هناك أسباب أخرى لا يمكن تجاهلها ومن بينها:¹⁰

-زيادة عدد السكان في الجزائر، وتمركز النسبة الأكبر منهم في المدن مما يزيد في حجم الإنفاق الحكومي على الخدمات، ونشير إلى أن عدد السكان في الجزائر ارتفع بحوالي 6 ملايين نسمة في ظرف 10 سنوات يقيم أكثر من 60 % منهم في المدن.

-تحسن متوسط دخل الفرد الجزائري من الناتج المحلي الإجمالي، ما نتج عنه زيادة في الطلب على السلع و الخدمات الاستهلاكية، وبالتالي زيادة الإنفاق الحكومي لأجل إشباع تلك الحاجات، وهو ما يوضحه لنا الارتفاع المستمر في فاتورة الاستيراد، حيث عرفت هي الأخرى زيادات معتبرة خلال العشر سنوات الأخيرة سواء كان هذا الاستيراد للسلع الاستهلاكية أو لأغراض استثمارية (أجهزة ومعدات)، وهو ما عمل على رفع قيمة الإنفاق العام.

-إهدار المال العام عن طريق التبذير، والاختلاس، واستغلاله لأغراض شخصية من طرف بعض المسؤولين وأصحاب النفوذ، إلى جانب صرفه في إقامة الحفلات والمهرجانات الكبيرة، والحملات الانتخابية التي لا تعود بالنفع على المواطن.

هذه الأسباب وأخرى جعلت الجزائر تصنف ضمن الدول الأكثر إسرافا وهذرا للإنفاق الحكومي (عدم رشادة الإنفاق)، فوفقا لمؤشر الإسراف في الإنفاق الذي يصدره تقرير التنافسية العالمية والذي يقيم مدى رشادة الإنفاق الحكومي في الدولة، من وجهة نظر رجال الأعمال في العديد من دول العالم، حيث تتراوح قيمة المؤشر بين نقطة واحدة (الأكثر إسرافا)، و 7 نقاط (كفاءة عالية في توفير السلع الضرورية و الخدمات) تحصلت الجزائر على النتائج الموضحة في الجدول التالي:

الجدول رقم 03 تطور مؤشر الإسراف في الإنفاق بالجزائر خلال الفترة " 2010/2008 "

السنة	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2012/2011
القيمة	3.7	3.2	3.3	3
الرتبة	134/48	133/80	139/64	142/79

Source: Group of the Global Competitiveness Reports for the years 2008-2011

الأمر الذي أصبح يتطلب اتخاذ الحكومة الإجراءات اللازمة والضرورية لأجل ترشيد الإنفاق الحكومي، والاستغلال الأمثل للمال العام من اجل استكمال برامج التنمية التي شرعت فيها، ورفع المستوى المعيشي للمواطن، وتحقيق أهداف الإنمائية.

المحور الثالث : دور الحوكمة الجبائية في ترشيد سياسة الإنفاق في الجزائر :

يعد نقص الرقابة على صرف المال العام احد الأسباب الرئيسية وراء الإسراف في الإنفاق، وإهدار المال العام وهو الأمر الذي يتطلب إحكامها بشكل يحول دون ذلك، كما أن تعزيز الشفافية في إدارة المال العام هي الأخرى تلعب دورا مهما في الحفاظ عليه، وقد أرجعت منظمة الشفافية العالمية السبب الأول في استمرار تفشي الفساد في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى نقص الشفافية وغيابها في بعض الدول، ما نتج عنه المزيد من الاختلاسات وإهدار الموارد العامة التي أثرت سلبا على تحقيق الأهداف التنموية في تلك الدول.

أولا : إحكام الرقابة على المال العام بهدف الحد من الهدر وترشيد الإنفاق :

تعد الرقابة على المال العام أحد الأدوار الأساسية المميزة لكافة المجتمعات الحديثة، بل أن نشأة البرلمان جاءت في المقام الأول لتحقيق هذه العملية، من هنا كان من الضروري العمل على تدعيم وتعزيز الرقابة المالية بصورة تجعلها قادرة على الحيلولة دون العبث بالمال العام وإهداره.

إذا ما نظرنا إلى أجهزة ووسائل وآليات الرقابة على النفقات العامة في الجزائر فإننا نجد أنها متنوعة ومتعددة ما بين رقابة داخلية وخارجية، ورقابية قبلية وانية وبعديّة، ورغم هذا التنوع إلا أنه هناك العديد من النقائص والعيوب التي تميزها، وهو ما تسبب في استمرار الفساد وهدر المال العام واختلاسه، الأمر الذي يتطلب اتخاذ تدابير استعمالية لتعزيز هذه الرقابة كي تسهم فعلا في الحفاظ عليه. حيث أنه ما يميز أغلب أوجه الرقابة على المال العام في الجزائر أنها تكاد تكون رقابة على الحسابات، دون التركيز على مردود إنفاق الأموال، وبالتالي لا يمكن من خلالها ضمان كفاءة وفعالية الأموال المنفقة، بل تمكن فقط من التحقق أن المبالغ المرصودة قد صرفت في المجال المختصر لها أو لا .

تكتسي العملية الرقابية أهمية كبيرة نظرا للدور الذي تؤديه في الحفاظ على المال العام وتوجيهه و وجهته الصحيحة ما يسمح بتحقيق الرشادة في الإنفاق، ولهذا يمكن إعطاء بع التصورات التي من الممكن أن تدعم الرقابة.

- ضرورة استقلالية الهيئات الرقابية المختلفة والأعوان التابعين لها.

- اعتماد المعايير الدولية للرقابة المالية كمرجعية في إجراءات التدقيق على الأموال العامة وتوفير معايير دولية للرقابة المالية للمحاسبة والمساءلة كمعايير السلوك الوظيفي، ومعايير الأداء الواجب التقيد بها من قبل وحدات الرقابة المالية في الدوائر والوحدات الحكومية والمدققين العاملين في هذه الوحدات والانتقال من الرقابة الشكلية للمعاملات المالية إلى الرقابة الحقيقية بشكل يمكن من المحافظة على الأموال العامة من التلاعب والتزوير أو الاختلاس وتحقيق الاستخدام الأمثل والاستفادة القصوى من الموجودات والموارد العامة المتاحة.

- ضرورة تضافر جهود الجميع وعلى مختلف الأصعدة وعلى جميع مستويات صنع القرار، من أجل بلوغ

هدف الحفاظ على المال العام وترشيد الإنفاق والذي يظل رهن التعاون والتنسيق بين مؤسسات الدولة.

- وجو تفعيل بع الهيئات التي منذ إنشائها بقيت حبرا على ورق، وكذا ضرورة تفعيل بع الآليات والالتزام بها على غرار قانون ضب الميزانية. - ضرورة إشراك المجتمع المدني في الرقابة على المال العام، وفي هذا الإطار ينبغي إعطاء الحرية لوسائل الإعلام وتمكينها من الوصول إلى المعلومات ومنح الحصانة للصحفيين للقيام بدورهم في نشر المعلومات وعمل التحقيقات التي تكشف عن قضايا الفساد ومرتكبيها. - تعزيز دور لجنة المالية والميزانية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالإطار الاقتصادي الكلي والإطار العام للموازنة والمصادقة على سقف الموازنة في بداية عملية إعداد الموازنة.

- ضرورة الالتزام بالشفافية المالية، عن طريق نشر كل ما يتعلق بصرف المال العام من حيث القيمة والوجهة حتى يتسنى للمجتمع المدني من هيئات مستقلة ومواطنين من بس رقابتهم على صرف الموارد المالية للدولة.

- ضرورة أن يتم اختيار المراقبين الماليين والمحاسبين العموميين والمفتشين وغيرهم من المكلفين بالرقابة عن طريق الكفاءة والنزاهة والاختصاص في الميدان، وليس عن طريق المحسوبية والمحاباة والولاء.

- ضرورة أن تكون الأحكام الدستورية ومقتضيات القوانين ذات الصلة بالرقابة واضحة وغير مبهمّة في لغتها ودقيقة في تعابيرها، وأن تتسم بالشمولية والإحاطة والتدقيق، درءا للحوء غير المعقول للتفسير والتأويل الذي غالبا ما يمارس بشكل غير سليم من قبل السلطة التنفيذية .

- ضرورة توفر ثقافة سياسة الديمقراطية التي تعد عاملا غائبا في مختلف البرلمانات التي شغلت الفترات التشريعية في الجزائر نظرا لان الفوز بمقعد تحت قبة البرلمان لا يكون بالكفاءة والمستوى الدراسي وإنما بالانتماءات الحزبية، والمال، والمحسوبية والمحاباة والمصالح الضيقة.
 - إعداد برامج تدريبية للمسؤولين الماليين والمحاسبين والمراجعين الداخليين في كافة الجهات التابعة للدولة.
 - وضع نظام معلومات للصفقات يشمل جميع المعطيات والإجراءات الخاصة بها، وإتاحته للاطلاع من طرف المواطنين ووسائل الإعلام وغيرها لضمان المزيد من الشفافية والكفاءة وتفعيل الرقابة على الإنفاق والتأكد من الالتزام بأنظمة الشراء.
 - تفعيل دور المجالس المحلية للقيام برفع التقارير و ممارسة دورها الرقابي بالإضافة إلى تعزيز إجراءات المساءلة.
 - مراجعة كافة الإجراءات المحاسبية وتبسيطها وزيادة مستوى الشفافية وتقليل عدد إجراءات عمليات التأشير.
- ثانيا: دعم الشفافية والنزاهة في إدارة وتسيير الأموال العامة للدولة :

يتطلب ترشيد الإنفاق الحكومي ضرورة أن تتسم إدارة الأموال العامة للدولة بالشفافية والنزاهة، وتبدأ هذه العملية إنطلاقا من الموازنة العامة للدولة التي تشكل أداة حيوية وحاسمة في ضمان شفافية تسيير الأموال العامة كما تؤثر مباشرة في حجم استخدام الموارد المالية للدولة، الأمر الذي يتطلب ضرورة أن تتحلى هذه السياسة بالشفافية والنزاهة لأجل الحفاظ على موارد الدولة وقايتها من الهدر والتبذير واستخدامها بأكثر كفاءة.

إن الشفافية في إعداد الموازنة تعني الإفصاح عن كافة المعلومات المالية المتعلقة بالموازنة بأسلوب منهجي سليم وفي الوقت المناسب، بحيث يجب أن يكون نشر المعلومات الخاصة بالموازنة التزاما قانونيا على الحكومة وتحدد فيه توقيت النشر ومدى تفصيله، وتعد الشفافية في مختلف مراحل الميزانية من العوامل الرئيسية التي تمكن مجلس الشعب والمواطنين بوجه عام من مراقبة الحكومة ومحاسبتها، ولهذا أصبح مقدار الشفافية التي تتسم بها الميزانية العامة إحدى المعايير الأساسية للحكم على حسن إدارة المالية العامة عموما وحسن إدارة وكفاءة الإنفاق العام على وجه الخصوص .

وفي الجزائر يعتبر القانون رقم 84-17 المؤرخ في 1984/7/7 ،¹¹ و المتعلق بقوانين المالية المرجع الرئيسي للمالية العامة في الجزائر، إذ حدد هذا القانون ماهية الموازنة العامة للدولة من حيث مفهومها مكوناتها، مراحل إعدادها وتنفيذها، كما أنه أضفى صبغة قانونية على الموازنة العامة من خلال تقديمها في شكل قانون مالية يتم المصادقة عليه سنويا من طرف الهيئة التشريعية.

ووفقا للمادة 03 من القانون 17/84 فإن قانون المالية يقر ويرخص بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة و أعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي

كما أن الهدف من إعداد قانون المالية يتمثل في تحديد طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية ، كما يشمل قانون المالية كل من قانون المالية السنوي وقانون المالية التكميلي والمعدل وضبط الميزانية.

إذا ما أردنا معرفة واقع الشفافية في الموازنة العامة في الجزائر فانه هناك عدة محاور لدراسة مقدار الشفافية التي تتمتع بها الميزانية العامة حيث أننا خلال هذه الدراسة استعنا بمؤشر شفافية الموازنة باعتباره أول دليل في هذا المجال استنادا لاستطلاعات للرأي يقوم بها خبراء محليون، فالموازنة المفتوحة هي مسح مستقل ومقارن لشفافية الموازنة ومصداقيتها في دول العالم، اجري أول مسح سنة 2006 ، يشرف

عليها مشروع شراكة الموازنة الدولي (PIB) الذي تأسس سنة 1997 و الذي يهدف إلى تعزيز وتطوير مشاركة المجتمع المدني في عملية الموازنة، من اجل جعل أنظمة الموازنة أكثر شفافية ومصداقية، وأكثر تلبية لاحتياجات الفقراء وذوي الدخل المحدود.

يصدر عن المسح كل سنتين مؤشر الموازنة المفتوحة و يخصص هذا المؤشر مجموع علامات لكل دولة استنادا إلى حجم المعلومات التي توفرها للجمهور خلال عملية الموازنة، ويبدأ مسح الموازنة من افتراض أن الجمهور له الحق في الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالکیفية التي يتم بها تخصيص واستخدام الأموال العامة، ويستند المسح إلى أبحاث يقوم بها خبراء مستقلون من المجتمع المدني، أكثر من كونهم مسؤولين حكوميين أو من كوادرات الوكالات المناخة.

يعطي مؤشر الموازنة المفتوحة مجموعا للدول من 0 إلى 100 نقطة، يقوم على إجابات مجموعة فرعية تتكون من 91 سؤالاً من بين 123 سؤالاً يضمها الاستبيان ، وترتكز هذه الأسئلة على مدى توفر ثمانية من وثائق الموازنة الرئيسية (مع تركيز رئيسي على وثيقة مشروع الموازنة) والمعلومات التي يتضمنها، ويشير المجموع من 81-100 أن الدولة المعنية تقدم معلومات شاملة في وثائق موازنتها، ويشير المجموع من 61-80 إلى تقديم معلومات هامة أما المجموع من 41-60 فيشير إلى تقديم معلومات قليلة، ومن 21-40 يشير إلى تقديم حد ادني من المعلومات ومن 0-20 يشير إلى تقديم معلومات شحيحة أو عدم تقديم معلومات على الإطلاق .

وقد شمل مسح 2006 59 دولة أما مسح 2008 فضم 85 دولة و 2010 شمل 94 دولة و يوضح لنا الجدول التالي العلامات الممنوحة للجزائر خلال هذه السنوات.

جدول رقم 04 : مؤشر الموازنة المفتوحة في الجزائر.

2010	2008	2006	
1	1	0	قيمة المؤشر
94/89	85/79	/	الرتبة

Source: the international budget partnership, open budget index , 2006,2008,2010.

من خلال الجدول نلاحظ أن الجزائر تصنف ضمن الفئة التي تتميز بقلّة أو عدم توفر المعلومات حول الميزانية (شحيحة أو لا معلومات)، كما أنّها ترتب دائما في المراتب الأخيرة إلى جانب كل السعودية والعراق وهو أحد أدنى المعدلات في العالم وترجع أسباب تدني هذا المؤشر في الجزائر إلى ما يلي:

- عدم وجود إشراف جماهيري على وضع الموازنات والذي يعود أساسا إلى عدم توفر قانون ينظم حرية

الحصول على المعلومات، على الرغم من أن الدستور الجزائري اقر بحق المواطن في الحصول على المعلومات ، فخلال المراحل الأربعة للميزانية فان ما هو مسموح به للجمهور مشاهدة الجلسات العلنية لمناقشة قانون المالية على شاشات التلفاز، وهو الأمر الذي يحرمه من حقهم في الاطلاع على كيفية إعداد مشروع الميزانية، وكيفية توزيع النفقات حسب الأولويات، ومصادر الإيرادات التي عادة ما تتقل كاهل المواطن بفعل الضرائب المفروضة، وحرمانه أيضا من الرقابة على تنفيذ الميزانية، كل هذا في ظل وجود مؤسسات إشراف ضعيفة، حيث تتمتع الهيئات التشريعية بصلاحيات محدودة، فممثلي الشعب في البرلمان لا يعلمون الكثير عن مشروع القانون قبل عرضه عليهم، ذلك أن مهمة الإعداد من صلاحيات السلطة التنفيذية وهناك لجنة واحدة وهي لجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني تجتمع مع أعضاء الحكومة لمناقشتهم حول تقديراتهم بخصوص نفقات وإيرادات كل وزارة، ولها سلطة محدودة في التعديل نظرا لعدم

معرفتها بظروف وكيفيات إجراء تلك التقديرات على مستوى كل وزارة، وأيضاً لغياب قانون تسوية الموازنة الذي يتيح لها قدرة التنبؤ بالإيرادات والنفقات.

- من الصعب على الجمهور وحتى أعضاء مجلس الشعب تعقب النفقات وطرق ومقدار حجم الإيرادات المجموعة، ومقدار الدين العام نظراً لعدم إتاحة هذه المعلومات للاطلاع من طرف المصالح المعنية سواء على المستوى المركزي، أو على مستوى الجماعات المحلية، وذلك لأن الجزائر لا تنشر تقارير منتصف السنة المالية، والحكومة غير ملتزمة بقانون ضب الميزانية.

- وقت تقديم مشروع قانون المالية للبرلمان قصير فهو اقل من ستة أسابيع، الأمر الذي لا يعطي أعضاء المجلس الشعبي الوطني فرصة كافية لمراجعته والاطلاع الدقيق على فحواه، إلى جانب القدرة المحدودة للأعضاء على مراجعة مشروع الموازنة التي تقدمه الحكومة نظراً لعدم تخصص الكثير منهم بالشؤون المالية.

- بالنسبة لعقد جلسات الاستماع فالهيئة المكلفة بهذا الأمر في الجزائر هي هيئة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني وهذه الهيئة تبقى غير كافية للاستماع لجميع أعضاء الوزارة ومناقشتهم مناقشة جدية بخصوص توقعاتهم للسنة المالية.

- عدم تمتع مؤسسات الرقابة والتدقيق العليا بالاستقلال أو التمويل الكافي للقيام بمهامها، فمجلس المحاسبة هو هيئة تابعة لرئاسة الجمهورية، وغير مفعل بالكيفية المطلوبة التي تستدعيها الرقابة على الأموال العامة للدولة.

- بالنسبة لمراجعي الحسابات فهم تحت مسؤولية السلطة التنفيذية وبإمكان هذه الأخيرة عزلهم أو تغييرهم في أي وقت، وبالتالي هم لا يملكون الاستقلالية التامة .

خاتمة :

يشكل إرساء مبادئ الحوكمة اليوم مطلباً حقيقياً لحكومات الدول خاصة النامية منها، لما يوفره من فرصة مثمرة تحقق مكاسب جمّة على مستوى النمو الاقتصادي المستقر، كونه يساعد على الاستخدام الفاعل للموارد المالية و حسن استغلالها عن طريق مجابته للفساد بكل أشكاله وأنواعه، وتعزيزه لقيم الشفافية والمساءلة والرقابة في إدارة الأموال العامة، وإتاحته الفرصة للأطراف الفاعلة في المجتمع للمساهمة الجادة في تحقيق الرشادة وحسن تدبير المال العام بما يساعد على تحقيق أهداف وأولويات السياسات العامة لهذه الدول .

نتائج الدراسة :

من خلال الدراسة توصلنا إلى جملة من النتائج يمكن حصرها في النقاط التالية :

- تؤدي أوجه الضعف في الحكم من قبيل انعدام الشفافية والمساءلة في القطاع العام وحالات الفساد إلى تقليل قدرة الدولة على تلبية حاجيات وأولويات مواطنيها خاصة الفقراء منهم، فالفساد يجرم الفقراء من نصيبهم العادل من الموارد الاقتصادية والخدمات الأساسية، ويوجه موارد الدولة إلى وجهات غير مشروعة، ما يقلل من كفاءة وفعالية سياساتها وبرامجها التنموية .

- أصبحت تتطلب الإدارة المالية الجيدة للدولة إرساء مبادئ وأسس الحوكمة خاصة الشفافية وذلك في ظل تنامي حاجيات الأفراد ومحدودية موارد الدولة، فإرساء هذه المبادئ من شأنه أن يقلل من الفساد وسوء التسيير، واستغلال المال العام، وبالمقابل يساعد ويدعم التسيير الجيد للموارد وترشيد الإنفاق بما يحقق الأهداف المسطرة للحكومة.

- تعد عدم فاعلية الرقابة على الإنفاق العام، ونقص الشفافية في تسيير الأموال العامة من بين الأسباب التي ساهمت في تنامي ظاهرة الهدر والإسراف في النفقات، واستمرار الاختلاسات، وقد اتخذت الجزائر خطوات إيجابية لمكافحة هذه الظواهر كإعادة إحياء دور مجلس المحاسبة، وتفعيل قانون ضبط الميزانية وتوسيع مجال اختصاص المفتشية العامة للمالية، بالإضافة إلى إصلاح النظام المحاسبي وإصدار قانون

جديد للصفقات ورغم كل هذا بقيت الجزائر تصنف ضمن الدول الأقل شفافية في الموازنة العامة وفقا لمؤشر الموازنة المفتوحة الذي يصدر عن مؤسسة الشراكة في الموازنات الدولية.

توصيات :

- من أجل إرساء الشفافية في الميزانية العامة للدولة لتؤدي دورها المنوط بها وهو تلبية احتياجات الأفراد وتحقيق رفاهيتهم وتقليل الهدر و الإسراف في الإنفاق ينبغي تحقيق جملة من الشروط تتمثل فيما يلي:
- * الالتزام بالمعايير الدولية لتحقيق الشفافية في المالية العامة.
 - * إشراك المجتمع المدني في جميع مراحل الموازنة.
 - * دعم الشفافية في قطاع المحروقات.
 - * دعم الشفافية في الإدارات والهيئات العامة المسيرة للمال العام.
 - * وضع قانون خاص بالشفافية.
- وفي الأخير نشير إلى أن الجزائر بدأت بالاشتراك في النظام العام لنشر البيانات التابع لصندوق النقد الدولي في افريل 2009 ، كما أنها تشترك مع هذا الصندوق ومع البنك الدولي في نشر " تقارير التقييد بالمعايير والقواعد" .

التهميش :

- ¹ : عجلان العياشي : " حوكمة الجبائية المحلية كآلية لتحقيق التنمية المحلية حالة - ولاية المسيلة (2008-2011) " ، مجلة العلوم الاقتصادية و علوم التسيير ، العدد 14 ، 2014 ، ص 167 .
- ² :NGAOSXVATHN (p) : le rôle de l'impôt dans les pays en voie de développement ;L.G.D.J, 1974, P 238
- ³ : عجلان العياشي ، المرجع السابق ، ص 168 .
- ⁴ : عجلان العياشي ، المرجع نفسه .
- ⁵ : حامد عبد المجيد دراز، محمد عمر حماد أبو دوح : مبادئ المالية العامة " ، اليكس لتكنولوجيا المعلومات، الإسكندرية، 2007 ، ص 265
- ⁶ : عجلان العياشي ، المرجع السابق ، ص 172 .
- ⁷ : شعبان فرج : " الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام و الحد من الفقر (دراسة حالة الجزائر 2000-2010) " ، أطروحة دكتوراه تخصص نقود و مالية ، غير منشورة ، جامعة الجزائر3 ، 2011-2012 ، ص 229 .
- ⁸ : شعبان فرج ، المرجع السابق ، ص 229-231 ، بتصرف .
- ⁹ : FMI , rapport des services du fmi pour les consultations de 2010 au titre de l'article iv , n° : 01-07-:le <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/scr/2011/cr1139f.pdf> 11/39, mars 2011, p :13 , 2016
- ¹⁰ : شعبان فرج ، المرجع السابق ، ص 238 ، بتصرف .
- ¹¹ : قانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 ، المتعلق بقوانين المالية ، الجريدة الرسمية عدد 28 الصادرة بتاريخ 10 جويلية 1984 .

قائمة المصادر و المراجع :

أولا : المصادر :

01 : قانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 ، المتعلق بقوانين المالية ، الجريدة الرسمية عدد 28 الصادرة بتاريخ 10 جويلية 1984 .

ثانيا : المراجع :

* باللغة العربية :

01 : حامد عبد المجيد دراز، محمد عمر حماد أبو دوح : مبادئ المالية العامة " ، اليكس لتكنولوجيا المعلومات، الإسكندرية، 2007

- 02 : شعبان فرج : " الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام و الحد من الفقر (دراسة حالة الجزائر 2000-2010) " ، أطروحة دكتوراه تخصص نقود و مالية ، غير منشورة ، جامعة الجزائر 3 ، 2011-2012
- 03 : عجلان العياشي : " حوكمة الجبائية المحلية كآلية لتحقيق التنمية المحلية حالة - ولاية المسيلة (2008-2011) " ، مجلة العلوم الاقتصادية و علوم التسيير ، العدد 14 ، 2014
- * باللغة الفرنسية :

NGAOSXVATHN (p) : le rôle de l'impôt dans les pays en voie de développement ;L.G.D.J, 1974, 01 :

.FMI , rapport des services du fmi pour les consultations de 2010 au titre de l'article iv , n°11/39, mars 2011 02 :