



GLOBAL ORGANIZATION OF PARLIAMENTARIANS AGAINST CORRUPTION  
ORGANIZATION MONDIALE DES PARLEMENTAIRES CONTRE LA CORRUPTION  
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE PARLAMENTARIOS CONTRA LA CORRUPCIÓN

برلمانيون عرب  
ضد الفساد  
arab parliamentarians  
Against Corruption



# دليل البرلماني العربي للمراقبة على الإيرادات



منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد

دليل البرلماني العربي  
للمراقبة على الإيرادات

**دليل البرلمان العربي  
للرقابة على الإيرادات**



# دليل البرلمان العربي للرقابة على الإيرادات

منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد



آفاق للنشر 2023 م

دليل البرلماني العربي للرقابة على الإيرادات

منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد

الطبعة الثانية: 1444هـ - 2023م

158 ص، 17 × 24 سم

ردمك: 3 - 544 - 78752 - 1 - 978

جميع الحقوق محفوظة للناشر



Mob.:+965 51000197

info@aafaqpublishing.com

www.aafaqpublishing.com

لا يسمح بإعادة إصدار هذا الكتاب أو نقله في أي شكل أو واسطة، سواء أكانت إلكترونية أو ميكانيكية، بما في ذلك التصوير بالنسخ «فوتوكوبي» أو التسجيل، أو التخزين والاسترجاع، دون إذن خطي من الناشر.

إن الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبر بالضرورة عن رأي آفاق للنشر

## المحتويات

7	..... لماذا هذا الدليل؟
9	..... مقدمة النسخة الثانية
11	..... تمهيد
13	..... مدخل: الإيرادات، مفهومها، أنواعها وأهمية إجراء الرقابة عليها
23	المحور الأول: السلطات وأفضل الممارسات في مجال الرصد والوصول إلى المعلومات حول الإيرادات
26	..... أولاً: السلطات ومعايير مراقبة الإيرادات
34	..... ثانياً: السلطات ومعايير الوصول إلى المعلومات
42	..... ثالثاً: المبادرات الدولية في مجال الإيرادات
55	المحور الثاني: دور البرلمان في إعداد التشريعات الأساسية حول الإيرادات العامة
57	..... أولاً: السياسة الضريبية
73	..... ثانياً: السياسة الجمركية
84	..... ثالثاً: سياسات الخصخصة وإدارة أملاك الدولة
96	..... رابعاً: قواعد المزايدات والمنافسات والتعاقدات

- 106 خامسًا: ضوابط قانونية للاتفاقيات والتعاقدات مع شركات النفط والغاز..
- 113 سادسًا: تشريعات تحقق الشفافية الكاملة في الصناعات الاستخراجية .....
- 123 المحور الثالث: متابعة ومراقبة عمليات توقع وتحصيل الإيرادات وإنفاقها...  
أولاً: متابعة ومراقبة الأعمال والعقود والاتفاقات المرتبطة بالإيرادات  
والمؤسسات ذات الصلة .....
- 125
- 133 ثانيًا: الدورة السنوية للرقابة من خلال الموازنات العامة .....
- ثالثًا: الرقابة بناءً على المعلومات والملاحظات الواردة في تقارير الأجهزة  
الرقابية الأخرى .....
- 148

## لماذا هذا الدليل؟

يهدف هذا الدليل إلى تعزيز قدرات البرلمانين الرقابية على الإيرادات العامة المتأتية من الضرائب والصناعات الاستخراجية وغيرها. فهو يتطرق إلى أهم العناصر التي تُساعد أعضاء البرلمان في ممارسة عملهم التشريعي والرقابي، والجوانب الواجب الانتباه إليها لدى بحث مختلف القضايا المرتبطة بإنتاج وتحصيل وإدارة الإيرادات العامة.

ومن شأن هذا الدليل أن يُساهم في تعزيز ثقة البرلمانين وقدرتهم على ممارسة رقابة فعّالة وشاملة على الإيرادات العامة بمختلف أنواعها، لضمان الشفافية والنزاهة في إدارتها واستعمالها لخدمة الأهداف الوطنية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. فالشفافية في الإيرادات العامة أضحت اليوم رهاناً مُهمّاً على المستويين: الوطني والدولي، لما لها من انعكاسات على الدُّول والمجتمعات. وفضلاً عن دورها في تقوية مستويات النمو الاقتصادي والتماسك الاجتماعي، فهي تعزز مصداقية المؤسسات وثقة المستثمرين وتُساهم في الحدّ من ظواهر الفساد وهدر الثروات الوطنية.

لقد تمّ تركيز الرقابة البرلمانية طويلاً على مختلف أوجه الإنفاق العام، قبل أن يتم الانتباه إلى أن الفساد يبدأ مع عملية تحقيق الإيرادات العامة، وهو ما يُفسّر الاهتمام الشديد حالياً بموضوع الشفافية في الإيرادات. ويأتي هذا الدليل لمعالجة موضوع الرقابة على الإيرادات العامة، بعد أن عالج دليل سابق عمليات إعداد الموازنة ومراقبة النفقات العامة.<sup>(1)</sup>

(1) انظر: منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، دليل البرلمانين العرب للرقابة المالية بيروت، 2009.



## مقدمة النُّسخة الثانية

جاء إعداد هذه النُّسخة المنقحة من دليل البرلمان العربي للرقابة على الإيرادات والذي صدر عن منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد في العام 2009 في إطار جهود المنظمة؛ لتحديث مجموعة من أدلة العمل البرلماني التي صدرت عن المنظمة خلال السنوات السَّابقة، وذلك لمواكبة الأحداث والتطورات المتسارعة التي تشهدها المنطقة العربية والتطورات التي تبرز بشكل مستمر في آليات وأدوات العمل البرلماني، وبهدف دعم وتعزيز دور البرلمانين العرب في أداء مهامهم.

ويهدف هذا الدليل إلى تعزيز قدرات البرلمانين الرقابية على الإيرادات العامة المتأتية من الضرائب والصناعات الاستخراجية وغيرها. فهو يتطرق إلى أهم العناصر التي تساعد أعضاء البرلمان في ممارسة عملهم التشريعي والرقابي، والجوانب الواجب الانتباه إليها لدى بحث مختلف القضايا المرتبطة بإنتاج وتحصيل وإدارة الإيرادات العامة.

ومن شأن هذا الدليل أن يُساهم في تعزيز ثقة البرلمانين وقدرتهم على ممارسة رقابة فعَّالة وشاملة على الإيرادات العامة بمختلف أنواعها، لضمان الشَّافية والنزاهة في إدارتها واستعمالها لخدمة الأهداف الوطنية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. فالشَّافية في الإيرادات العامة أضحت اليوم رهاناً مُهمّاً على المستويين: الوطني والدولي، لما لها من انعكاسات على الدول والمجتمعات. وفضلاً عن دورها في تقوية مستويات النمو الاقتصادي والتماسك الاجتماعي، فهي تُعزِّز مصداقية المؤسسات وثقة المستثمرين وتُساهم في الحدِّ من ظواهر الفساد وهدر الثروات الوطنية.

لقد تم تركيز الرقابة البرلمانية طويلاً على مختلف أوجه الإنفاق العام، قبل أن يتم الانتباه إلى أن الفساد يبدأ مع عملية تحقيق الإيرادات العامة، وهو ما يفسر الاهتمام الشديد حالياً بموضوع الشفافية في الإيرادات. ويأتي هذا الدليل؛ لمعالجة موضوع الرقابة على الإيرادات العامة، بعد أن عالج دليل سابق عمليات إعداد الموازنة ومراقبة النفقات العامة.

وجاءت النسخة الثانية من الدليل معززة بالنماذج والتجارب البرلمانية العربية والدولية في مجال الرقابة على الإيرادات خاصة من الأقطار العربية الأعضاء في منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد وهي: الأردن وفلسطين ومصر ولبنان والعراق والكويت والبحرين وقطر واليمن وليبيا وتونس والجزائر والمغرب.

ولا يفوتنا أن نتوجه بالشكر للدكتور أحمد أبو دية من فلسطين لجهوده في تحديث محتوى الدليل والسيد يوسف شريف لجهوده في التنسيق والمتابعة.

د. ناصر جاسم الصّانع

رئيس منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد

مارس 2023

## تمهيد

تشرف منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد أن تقدّم دليل البرلمانين العرب للرقابة على الإيرادات، يهدف هذا الدليل إلى تعزيز قدرات البرلمانين الرقابية على الإيرادات العامة المتأتية من الضرائب والصناعات الاستخراجية وغيرها. فهو يتطرق إلى أهم العناصر التي تُساعد أعضاء البرلمان في ممارسة عملهم التشريعي والرقابي، والجوانب الواجب الانتباه إليها لدى بحث مختلف المواضيع المرتبطة بإنتاج وتحصيل وإدارة الإيرادات العامة. فالشفافية في الإيرادات العامة أضحّت اليوم رهاناً مهماً على المستويين: الوطني والدولي لما لها من انعكاسات على الدُول والمجتمعات. فضلاً عن دورها في تقوية مستويات النمو الاقتصادي والتناسك الاجتماعي، فهي تعزز مصداقية المؤسسات وثقة المستثمرين، وتُساهم في الحدّ من ظواهر الفساد وهدر الثروات الوطنية. ويتناول الدليل موضوع الشفافية في الإيرادات العامة من خلال الأقسام التالية:

- مدخل: يتضمن عرضاً لمفهوم الإيرادات العامة وأنواعها وأهمية الرقابة عليها.
- الفصل الأول: يعرض عبر ثلاثة محاور مراقبة الإيرادات، والوصول إلى المعلومات، والمبادرات الدولية في مجال الشفافية في الإيرادات.
- الفصل الثاني: يتناول مسألة إعداد التشريعات الأساسية حول الإيرادات من خلال ستة محاور وهي: السياسة الضريبية، السياسة الجمركية، سياسات الخصخصة وإدارة أملاك الدولة، قواعد المزادات والمنافسات والتعاقدات، الضوابط القانونية للاتفاقات والتعاقدات مع شركات النفط والغاز، والتشريعات التي تحقّق الشفافية الكاملة في الصناعات الاستخراجية.

■ **الفصل الثالث:** يعنى بمتابعة ومراقبة عمليات توقع وتحصيل الإيرادات من خلال الدورة السنوية للرقابة من خلال الموازنات العامة، ومتابعة ومراقبة العقود والاتفاقيات المرتبطة بالإيرادات، وكذلك مراقبة المؤسسات المتعلقة بتحصيل الإيرادات.

جاء إنجاز هذا الدليل في إطار مشروع «الشفافية في الإيرادات العامة» الذي نفذ في عام 2009، وأطلقته منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد»، بالاشتراك مع «المنظمة العربية لمكافحة الفساد»، بدعم من «معهد رصد العائدات» و«معهد المجتمع المفتوح». وكخاتمة لهذا المشروع الذي طوّر في مراحله الأولى دراسة حالة خمسة بلدان هي: لبنان والمغرب والكويت واليمن والأردن، وقد قرّرت منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد تطوير وتحديث هذا الدليل نظرًا لأهميته في تعزيز دور البرلمانيين في الرقابة على الإيرادات العامة ولمواكبة التطورات التي برزت في هذا المجال.

ختامًا، لا بدّ من كلمة شكر لكلّ من ساهم في إنجاز الدليل بصورته الأولى. وخاصة السيد عبد الله النيباري (رحمه الله) رئيس مجموعة العمل الإقليمية حول الشفافية في الإيرادات على إشرافه ومتابعته والدكتور عامر خياط مدير عام المنظمة العربية لمكافحة الفساد لملاحظاته القيمة التي أغنت الدليل، والدكتور عبد اللطيف العطروز من المغرب الذي كلف بإنجاز هذا الدليل، والسيدان: باتريك هيلر وماتيو بيليغريني من معهد رصد العائدات على متابعة عمل الدليل بالملاحظات الدقيقة والسيدة لوري هيتايان مديرة المكتب التنفيذي للمنظمة في بيروت على متابعتها للتدقيق اللغوي والإخراج الفني للدليل. شكر خاص للباحثين من لبنان والمغرب والكويت واليمن والأردن على التقارير الوطنية التي أنجزوها والتي أسهمت بتطوير دليل البرلمانيين العرب للرقابة على الإيرادات.

رئيس منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد

د. ناصر جاسم الصّانع

## مدخل: الإيرادات، مفهومها، أنواعها وأهمية إجراء الرقابة عليها

يقصد بالإيرادات العامة كل الموارد التي تجنيها أجهزة الدولة المكلفة بذلك من مختلف المصادر والأنشطة المحلية والاستثمارات الخارجية. وتنطوي عملية تحصيل الإيرادات العامة على الكثير من الملاحظات والمخاطر؛ فهي في حقيقتها استقطاع واضح من الملكية الخاصة للملزمين أو المكلفين، وتحويل هذه الاستقطاعات إلى ملكية الدولة؛ ولأجل سير هذه العملية بصورة قانونية وسلسة فلا بد لها من أن تستند إلى أساس واضح يحدد صلاحية السلطة المختصة وأحقيتها في هذه الاستقطاعات بشفافية من جهة، ويعطي المكلف المسوغات الواضحة التي تستند عليها السلطة العامة في عملها، وتولد شعوراً بالرضا لديه؛ لتصل به إلى الإقناع الكامل في تأديته لهذه الاستقطاعات. وإخضاع هذه العملية لرقابة دقيقة من قِبَل السُّلطة التشريعية.<sup>(1)</sup>

ويتمُّ ترتيب الإيرادات العامة ضمن ثلاثة أصناف أساسية وهي:

1. **الإيرادات الضريبية:** وهي الإيرادات المتأتية من الضرائب المفروضة على دخل الأفراد والشركات بمختلف أنشطتها، وكذلك الضرائب المفروضة على الموارد والخدمات، والضرائب المترتبة عن ممارسة بعض الأعمال والمهن. ويدخل في هذا الإطار الضريبية على دخل الأفراد والضريبة على دخل الشركات والضريبة على القيمة المضافة والرسوم على الاستهلاك وحقوق التسجيل ورسم الطابع والرسوم

(1) جمال علي الدليمي، الضوابط الدستورية والقانونية للرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة من باب الإيرادات، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط، 2010.

الجمركية. وتعتبر الإيرادات الضريبية الوسيلة الأكثر ملاءمة لتمويل الإنفاق العام. وتتميز بكونها إيرادات سيادية، بحيث يتم فرضها على جميع المقيمين في البلد بصفة نهائية ومن دون مقابل مباشر. ويتم توزيع العبء الضريبي مبدئيًا بحسب مساهمة كل ملزم. كما أن زيادة الضغط الضريبي قد تؤثر سلبًا في اقتصاد البلد. ويقتضي هذا الصنف من الإيرادات من البرلمان ضرورة مراعاة متطلبات التوزيع العادل والمتكافئ للعبء الضريبي بين مختلف الملزمين، والسهر على عدم تجاوز حجم الضرائب الحد المعقول ومحاربة الغش والتهرب في هذا المجال.

2. الإيرادات غير الضريبية: وتضم المواد والخدمات التي تقدمها الدولة ومؤسساتها بالمقابل بواسطة البيع أو الإيجار، وعائدات الاستثمار المالي والهبات والمنح؛ إضافة إلى عائدات الاحتكار والاستثمار ومنح الامتيازات، وبخاصة العائدات المتأتية من الثروات الطبيعية والصناعات الاستخراجية من غاز ونفط وغيرهما. غير أن هذه الثروات الطبيعية معرضة للنضوب، كما أنها تدر إيرادات تخضع لتقلبات كبرى بحسب معطيات السوق وقوانين العرض والطلب. ويختلف أسلوب استثمار هذه الثروات من بلد إلى آخر، لكن مع ذلك يتوجب على البرلمان ضرورة حماية هذه الثروات وضمان استثمارها بطريقة عقلانية، وإنفاق الإيرادات المتأتية منها في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلد.

3. إيرادات القروض: هي الإيرادات المتأتية من الاقتراض، وتوزع بحسب مصدرها إلى قروض داخلية وخارجية، وبحسب زمانها إلى قروض قصيرة المدى أو متوسطة المدى أو طويلة المدى. وتعتبر القروض موارد مؤقتة بحيث تلتزم الدولة بتسديدها مع ما يترتب عن ذلك من فوائد وعمولات. وهو ما يفرض توظيفها بالشكل الأمثل في مشروعات ذات فائدة وجدوى، تجنبًا للآثار الوخيمة التي قد تترتب عن سوء إدارة القروض والسقوط فيما يصطلح عليه بـ «فخ المديونية».

## إطار رقم (1) معايير تصنيف الإيرادات العامة

### أنواع الإيرادات العامة

هناك تقسيمات مختلفة للإيرادات العامة فبعض هذه التقسيمات يركز على المعايير التالية:

أ. من حيث مصدرها تقسّم الإيرادات العامة إلى أصلية: (أملاك الدولة الزراعية، التجارية، الصناعية) وإيرادات مشتقة: (الضرائب، الرسوم، الغرامات).

ب. من حيث دوريتها وانتظامها إلى إيرادات عادية: (أملاك الدولة، الرسوم والضرائب) وإيرادات غير عادية: (القروض العامة، الإصدار النقدي).

ج. من حيث استعمال السُلطة للحصول عليها تقسم إلى إيرادات جبرية: (الضرائب، الغرامات) إيرادات غير جبرية تحصل عليها الدولة عن طريق الاختيار: (كالدخول الناتجة عن الأسهم والمستندات التي تمتلكها الدولة وثمان منتجات الأمان العامة غير الاحتكارية، والرسوم).

د. من حيث الممول كميّار للتقسيم؛ فتقسم إلى هبات (الهدايا والتبرعات) وموارد تعاقدية (أثمان منتجات القطاع العام) وموارد إجبارية (الضرائب والغرامات).

المصدر: <https://almerja.com/reading.php?idm=159110>

ويقع على عاتق البرلمان مسؤولية مراقبة مستوى الدّين العام وأساليب إدارته وآثاره المرتقبة على الاقتصاد والمجتمع. وفي العالم العربي، تختلف بنية الإيرادات العامة بشكل كبير بحسب الحالات. وفي كل الحالات، تكتسي الرقابة على عمليات إنتاج وتحصيل وإدارة الإيرادات أهمية قصوى، حيث تنعكس الرقابة الفعالة إيجابياً وضعفها سلباً على

الدولة والاقتصاد والمجتمع. وإن تعددت أشكال الرقابة على إيراداتها، فإن دور البرلمان في هذا الصدد يبقى محورياً نظراً إلى وظائفه التمثيلية والتشريعية والرقابية، ومسؤوليته، باسم الشعب، في محاربة الفساد وضمان النزاهة والشفافية في إدارة الموارد الوطنية.

## إطار رقم (2) بنية الإيرادات العامة في بعض الدول العربية

يمكن عرض بعض حالات بنية الإيرادات العامة في الدول العربية على الشكل التالي:

- في الدول الغنية بالموارد الطبيعية مثل: الكويت والعراق والسعودية وقطر والإمارات العربية المتحدة والجزائر وليبيا، تعتبر عائدات الصادرات النفطية المصدر الرئيس للإيرادات العامة، وتأتي في المرتبة الثانية إيرادات الاستثمار في الصناديق السيادية، والتي تدرج كبنود للإيرادات في الميزانية، ولا يلجأ إليها إلا في حالة وجود عجز في الموازنة العامة، ولا تمثل بالمقابل الإيرادات الضريبية إلا نسبة ضئيلة من الإيرادات العامة.
- على العكس من ذلك، ففي الدول الفقيرة من حيث الموارد الطبيعية مثل: لبنان والمغرب وتونس والأردن، تتكون الإيرادات العامة أساساً من الضرائب على دخل الأفراد والشركات ورؤوس الأموال والأملاك والرسوم على الاستهلاك والرسوم الجمركية، والعائدات المتأتية من الخدمات والمواد التي تقدمها الدولة ومؤسساتها المختلفة، وكذلك عائدات الاحتكارات والاستثمارات والخصخصة والقروض.
- وفي بعض الدول العربية الأخرى كاليمن، فهناك نوع من التوازن في بنية الإيرادات العامة بين العائدات النفطية والمداخيل المتأتية من الضرائب على دخل الأفراد والشركات والضرائب على مبيعات السلع والخدمات والرسوم الجمركية.

## الجدول رقم (1) الإيرادات الحكومية في الدول العربية (2018-2019)

النسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)		هيكل الإيرادات (%)		الإيرادات الحكومية			
				نسبة التغير (%)	القيمة (مليار دولار)		
*2019	2018	*2019	2018		(%)	*2019	2018
18.3	17.9	58.6	57.9	3.4	496.0	479.9	الإيرادات البترولية
9.5	9.0	30.4	29.0	7.1	257.4	240.4	الإيرادات الضريبية
2.9	3.5	9.2	11.3	16.7-	78.3	93.9	الإيرادات غير الضريبية
0.5	0.4	1.6	1.4	17.5	13.2	11.2	الدخل من الاستثمار**
<b>31.1</b>	<b>30.8</b>	<b>99.8</b>	<b>99.6</b>	<b>2.4</b>	<b>844.9</b>	<b>825.4</b>	إجمالي الإيرادات العامة
0.1	0.1	0.2	0.4	40.5-	1.8	3.0	المنح
<b>31.2</b>	<b>30.9</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>2.2</b>	<b>846.6</b>	<b>828.3</b>	إجمالي الإيرادات العامة والمنح

المصدر: صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2020:

<https://www.amf.org.ae/ar/jointrep/jaer2020>.

### إطار رقم (3) التفاصيل المتعلقة ببنية الإيرادات العامة في بعض الدول العربية في عامي 2018-2019

سجلت الدول العربية النفطية زيادة بصورة ضئيلة، في إجمالي الإيرادات المالية باستثناء الكويت، فقد سجلت معدل نمو 28.2 في المائة في عام 2019 مقارنة بعام 2018، يعكس ذلك التراجع الذي سجلته أسعار النفط في الأسواق العالمية، حيث أدى هذا التراجع إلى انخفاض الإيرادات النفطية في الدول العربية المنتجة والمصدرة للنفط والغاز الطبيعي، رغم زيادة حصيلة الإيرادات الضريبية وحصيلة الرسوم الحكومية في عدد من هذه الدول بما يعكس جهود عدد من الدول العربية النفطية؛ لتنوع مصادر الإيرادات العامة.

تراجع إجمالي الإيرادات العامة والمنح، خلال عام 2019 بالمقارنة مع عام 2018، في كل من ليبيا وعمان والجزائر وقطر، بنسب بلغت حوالي 11.6 في المائة، و5.4 في المائة، و3.4 في المائة، و0.4 في المائة، على التوالي.

بينما سجلت البحرين والإمارات والعراق والسعودية زيادة في إجمالي الإيرادات المالية، بنسب بلغت حوالي 3.9 في المائة، و2 في المائة، و1.0 في المائة، و0.5 في المائة، على التوالي.

وساهمت زيادة الإيرادات الضريبية في هذه الدول بفضل تطبيق ضريبة القيمة المضافة، في تعزيز الإيرادات المالية مقابل تراجع الإيرادات النفطية خلال العام المذكور.

أما الدول العربية غير النفطية، فقد سجل إجمالي الإيرادات العامة والمنح في عدد من هذه الدول نموًا، خلال عام 2019 مقارنة بعام 2018. ارتفع إجمالي الإيرادات العامة والمنح بحوالي 21.5 في المائة في مصر، وهي أعلى نسبة

زيادة بين الدول العربية غير النفطية خلال عام 2019 مقارنة بعام 2018. كما ارتفع إجمالي الإيرادات العامة والمنح في كل من: جيبوتي وتونس وموريتانيا، والمغرب وجزر القمر بنسب بلغت 10.1 في المائة، و8.4 في المائة، و5.9 في المائة، و4 في المائة و1.1 في المائة على التوالي، خلال العام 2019 مقارنة بعام 2018. في المقابل، تراجع إجمالي الإيرادات العامة والمنح في كل من: السودان وفلسطين والأردن واليمن، بنسب بلغت 9.9 في المائة، و9 في المائة، و8 في المائة، و4 في المائة، و3 في المائة، على التوالي، بين العامين المذكورين.

المصدر: صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2020،

<https://www.amf.org.ae/ar/jointrep/jaer2020>

#### إطار رقم (4) بعض خصائص الموارد المتأتية من الصناعات الاستخراجية

تتميز الموارد المتأتية من الصناعات الاستخراجية بالخصائص التالية:

- تتسم هذه الموارد بدرجة عالية من التقلب، وهذا يسبب مشاكل عديدة على المستويين: الاقتصادي والتخطيط الموازناقي المتعدد السنوات.
- كما أن هذه الموارد محدودة ومعرضة للنضوب، وينبغي أن تستخدم في الاستثمارات الاستخراجية وليس لتمويل النفقات الجارية.
- تتسم هذه الموارد بضخامتها، وهو ما يزيد الأطماع وينتج عنه العديد من التشوهات الاقتصادية.
- تعد موارد مجانية، فهي بمثابة دخل ريع للحكومات يضعف شعورها بالمسؤولية تجاه المواطنين وممثلهم.

وينتج عن كل هذه الخصائص العديد من المشاكل:

#### ▪ على المستوى الماكرو اقتصادي:

- التعرض للصدمات الناتجة عن تقلب الأسعار مع دورات التوسع والانكماش في الميزانية.
- النفقات الدورية التي لا تأخذ في الحسبان الرؤية والتخطيط الطويل المدى وما يعرف بالداء الهولندي (The Dutch Disease)، أي الزيادة في قيمة العملة وضعف الصادرات من السلع والخدمات الأخرى وضعف التنوع الاقتصادي.

▪ على المستوى السياسي: هناك الفساد الذي يتولّد عن الدخل الريعي، وعدم الإحساس بضرورة تقديم الحساب والإنفاق غير المسؤول بدافع الاعتبارات السياسية القصيرة المدى. ويعكس تعبير «لعنة الموارد الطبيعية» الوضع المتناقض للبلدان المعنية، حيث وفرة الإيرادات تتلازم مع ضعف النمو وتوسع دائرة الفقر وانحدار مؤشرات التنمية البشرية بحكم احتكار المصالح الخاصة لمقدرات البلد. ولكي تصبح الإيرادات المتأتية من الموارد الطبيعية نعمة وليست نقمة، من مسؤولية الحكومة أن تتوخى الشفافية في تدبيرها وتوجيهها لخدمة الأهداف الوطنية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وحتى لا تتهم الشركات العاملة في الصناعات البترولية والغازية والمعدنية بالتواطؤ والفساد، يتوجّب عليها إضفاء أكبر قدر من الشفافية على نشاطاتها. وهكذا، تعتبر الشفافية وسيلة لفتح نقاش عام بشأن إدارة هذه الموارد واستخدامها على نحو سليم.



## المحور الأول

### السُّلطات وأفضل الممارسات في مجال الرّصد والوصول إلى المعلومات حول الإيرادات

1. السُّلطات ومعايير مراقبة الإيرادات.
2. السلطات ومعايير الوصول إلى المعلومات.
3. المبادرات الدولية في مجال الإيرادات.



## السُّلطات وأفضل الممارسات في مجال الرِّصد والوصول إلى المعلومات حول الإيرادات

يعتبر البرلمان أهم مؤسسة تمثيلية داخل الدولة وبهذه الصِّفة، تقعُ على عاتقه مسؤوليات حمة في مراعاة المصالح المختلفة لكل قطاعات المجتمع في إعداد السياسات العامة وإجراءاتها. ويتمُّ ذلك من خلال قيام البرلمان بمهامه: التشريعية والرقابية في إطار الأنظمة الدستورية. فالبرلمان مطلوب منه، أولاً: مراجعة ومناقشة التشريعات المعروضة عليه من قِبَل السُّلطة التنفيذية أو المقترحة عليه من أعضائه، قبل المصادقة عليها، كذلك يتوجَّب عليه مراقبة الأعمال التي تنجزها الحكومة للتأكد من قيامها بتنفيذ السياسات والبرامج المعتمدة وفق ما تقتضيه المصلحة العامة. ولذلك، لا بدَّ للبرلماني من الانتباه في المقام الأول إلى الإمكانيات المتاحة له بموجب الدستور والقوانين المناسبة، والتساؤل إلى أيِّ حدٍّ تمكنه هذه الإمكانيات من أداء مهامه: التشريعية والرقابية على وجه أكمل.

و فيما يلي، نعرض هذا الموضوع من خلال النقاط التالية:

1. السلطات ومعايير مراقبة الإيرادات.
2. السلطات ومعايير الوصول إلى المعلومات.
3. المبادرات الدولية في مجال الإيرادات.

## أولاً: السُّلطات ومعايير مراقبة الإيرادات

تتوزع الاختصاصات بين السُّلطات داخل الدولة على أساس الدستور المعمول به في كل بلد. وبالتالي فالرقابة البرلمانية على الإيرادات تستند إلى الإجراءات الدستورية والقوانين التنظيمية المكتملة لها. هذه الإجراءات تعرض الأدوات والوسائل الممنوحة للبرلمانيين لممارسة عملهم الرقابي، وهي تختلف في مداها من بلد إلى آخر. من هنا يتوجَّب التساؤل حول مدى توافر كل الوسائل الرقابية المتعارف عليها دولياً، داخل الإطار الدستوري والقانوني المعتمد في البلد:

### جدول رقم (2) اللجان المسؤولة عن دراسة الموازنة والإيرادات العامة وصلاحياتها في بعض الأقطار العربية

القطر	جهة الاختصاص الرئيسية	الصلاحيات
الكويت	لجنة الميزانيات والحساب الختامي	ويدخل في اختصاصها الأمور المتعلقة بالميزانيات والحسابات الختامية والاعتمادات الإضافية والنقل بين الأبواب لوزارات الدولة وإداراتها الحكومية والجهات المستقلة والملحقة ومناقشة تقارير ديوان المحاسبة عن الأمور سالفة الذكر.
قطر	لجنة الشؤون المالية والاقتصادية	تختص بالنظر فيما يلي: مشروع ميزانية المشروعات الرئيسية العامة التي تعرض على مجلس الوزراء ويحيلها إلى المجلس. المسائل المتعلقة بوزارات المالية والبتترول والصناعة والزراعة، والاقتصاد والتجارة وذلك من النواحي التي تدخل في اختصاص المجلس. دراسة مشروع الميزانية السنوية للمجلس ومشروع حسابه الختامي.

<p>الدراسة وإبداء الرأي في:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. الخطة والموازنة العامة للدولة والموازنات الأخرى.</li> <li>2. موازنات وحدات الإدارة المحلية بالاشتراك مع لجنة الإدارة المحلية.</li> <li>3. موازنات المجالس والهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية.</li> <li>4. التقارير السنوية والدورية للجهاز المركزي للمحاسبات وتقاريره عن الحسابات الختامية، والتقارير الخاصة التي يعدها عن المركز المالي للمصالح والأجهزة والهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية والقطاع العام وقطاع الأعمال العام.</li> <li>5. التشريعات الخاصة بالضرائب والجمارك والرسوم وغيرها من الفرائض والأنظمة المالية.</li> <li>6. موازنة مجلس النواب وحساباته الختامية. وغير ذلك من المسائل الداخلة في اختصاص الوزارات والأجهزة المختصة بالتخطيط وبالمالية.</li> </ol>	<p>لجنة الخطة والموازنة</p>	<p>مصر</p>
<p>دون الإخلال بالدور الرقابي المكفول لباقي اللجان الأخرى تختص اللجنة في: مراقبة وتبعية الإنفاق العمومي للحكومة، دراسة التقارير الموضوعاتية للمجلس الأعلى للحسابات والتقارير التي يعدها وفقاً للفصل 148 من الدستور، النصوص التشريعية المتعلقة بالمالية العمومية.</p>	<p>لجنة المالية العامة</p>	<p>المغرب</p>
<p>وتختص بدراسة المشروعات الإنشائية للتنمية: الاقتصادية والاجتماعية التي تتضمنها ميزانية الدولة، والخطط الاقتصادية وإبداء ملاحظاتها حولها، كما تختص بدراسة الجوانب المالية والاقتصادية المتعلقة بأعمال الوزارات والمصالح المختلفة، وبصفة خاصة الميزانيات والحسابات الختامية.</p>	<p>لجنة الشؤون المالية والاقتصادية</p>	<p>البحرين</p>

<p>دراسة كل ما يتعلق بمشاريع قوانين الضرائب والرسوم والتكاليف العامة. دراسة مشاريع القوانين والاتفاقيات والقروض الخاصة بالمالية العامة للدولة ومؤسساتها المالية والبنوك والمصالح الإيرادية. الاشتراك بدراسة ومراجعة الموازنة العامة للدولة والموازنات الملحقة والصناديق الخاصة ومؤسسات القطاعين: العام والمختلط وحساباتها الختامية. الرقابة على المؤسسات والمصالح الإيرادية ومراقبة مستوى أداء البنوك والمؤسسات المالية لمهامها وفقاً لقوانين إنشائها. دراسة ومراجعة مشروع موازنة المجلس وحسابه الختامي والإشراف على عملية الجرد السنوي لخزينة المجلس وممتلكاته متابعة مستوى تنفيذ موازنات المالية العامة والمؤسسات المالية والمصالح الإيرادية إيراداً ومصرفاً. دراسة ومراجعة ما تتخذه الحكومة من سياسات مالية ونقدية وتقييم أثر هذه السياسات على جوانب الحياة: الاقتصادية والاجتماعية. النظر فيما يجيله إليها المجلس وهيئة رئاسته من مواضيع.</p>	<p>لجنة الشؤون المالية</p>	<p>اليمن</p>
<p>دراسة مشروع قانون الموازنة ورفع التوصيات بشأنه للمجلس لإقرارها. دراسة مشروع الموازنة دراسة تفصيلية بما فيها الهيكل الوظيفي وسياسات التوظيف وتقديم التوصيات للمجلس لإقرارها. التحقق من مدى انسجام الموازنة مع السياسة المالية للحكومة وبرنامجها المعلن أمام المجلس التشريعي - متابعة ومراقبة تطبيق السلطة التنفيذية لبنود الموازنة المقررة من المجلس التشريعي. دراسة الاتفاقيات المالية من معونات وقروض وغيرها التي توقعها السلطة التنفيذية مع الجهات الدولية والمحلية ورفع التوصيات للمجلس بشأنها. دراسة النظام الضريبي المعمول به حالياً والمراسيم الضريبية، ورفع التوصيات للمجلس لإقرارها حسب الأصول. دراسة ومراجعة قانون سلطة النقد الفلسطينية والسياسات الخاصة بالبنوك والمؤسسات المالية ورفع التوصيات للمجلس لإقرارها حسب الأصول. النظر في الشكاوي المالية المحالة إليها ورفع التوصيات اللازمة بشأنها.</p>	<p>لجنة الموازنة والشؤون المالية</p>	<p>فلسطين</p>

<p>متابعة الموازنة العامة للدولة والمناقلة بين أبوابها، اقتراح التشريعات المتعلقة بالجمارك والضرائب والرسوم، متابعة البنوك والائتمان والقروض والتأمين، الإشراف على إعداد ميزانية مجلس النواب، متابعة إعفاء الديون والتعويضات التي فرضت على الشعب العراقي، متابعة السياسة المالية لمختلف وزارات ومؤسسات الدولة.</p>	<p>اللجنة المالية</p>	<p>العراق</p>
<p>يناط باللجنة المالية والاقتصادية المهام التالية: دراسة مشروع قانون الموازنة العامة والاقتراحات التي تتعلق بها. دراسة موازنات الدوائر المستقلة. دراسة القوانين المالية التي لها علاقة بزيادة الواردات أو النفقات أو إنقاصها. دراسة قوانين التموين والتجارة والشركات والبنوك والتأمين والعملية والضّرافة والاستثمار وما في حكم هذه المواضيع. دراسة الحسابات الختامية للحكومة ودوائرها المستقلة. دراسة تقارير ديوان المحاسبة. دراسة الوضع التمويني.</p>	<p>اللجنة المالية والاقتصادية</p>	<p>الأردن</p>
<p>تختصّ بالمسائل المتعلقة بالميزانيّة، والقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وبالنّظامين: الجبائيّ والجمركيّ، وبالعملة، والقروض، والبنوك، وبالتأمينات، وبالتأمين.</p>	<p>لجنة المالية والميزانية</p>	<p>الجزائر</p>
<p>وتختص بالنظر في المشاريع والمقترحات المتعلقة بـ: العملة - الضرائب والجبائية المحلية والوطنية - المبادلات - تنظيم القطاع المالي - الميزانية والمخططات التنموية - القروض والتعهدات المالية للدولة - نشاط المؤسسات العمومية. ويتولّى رئاستها أحد أعضاء المعارضة.</p>	<p>اللجنة المالية</p>	<p>تونس</p>

وسنعرض هذا الأمر من خلال النقاط التالية:

أ. المبادئ التي يجب أن توجه عمل البرلمان في عملية الرقابة.

ب. الأسئلة التي على البرلمانين طرحها.

ج. الأعمال الممكن القيام بها؛ لتدارك القصور في آليات الرقابة البرلمانية.

أ - المبادئ التي يجب أن توجه عمل البرلمانين في عملية الرقابة للنهوض بمهامه التمثيلية والتشريعية والرقابية على وجه أكمل. فلا بد للبرلماني أن يستند في عمله إلى مجموعة من المبادئ والأهداف التي تؤمن انخراطه في الجهود الوطنية للإصلاح والتنمية والتحديث. وفي بيئة ينخرها الفساد بكل وجوهه بالمنطقة العربية، يجب أن يسعى البرلمان في عمله؛ لتكريس كل ما من شأنه خدمة الصّالح العام وتجسيد مبادئ الحكم الصّالح، للحدّ من الفساد وآثاره الوخيمة على الاقتصاد والمجتمع ويندرج في هذا السياق اعتماد البرلماني مبدأ النزاهة والشفافية في كل القرارات والسياسات والإجراءات المتعلقة بالإيرادات العامة.

كذلك على البرلماني العمل على تكريس مبادئ المساءلة والمحاسبة للسلطة التنفيذية عن كل تصرفاتها المتعلقة بإدارة الإيرادات العامة. وبشكل عملي، يمكن للبرلماني، من خلال تدقيقه ومراجعته للعمليات المتعلقة بتحصيل الإيرادات العامة، أن يعتمد المبادئ والمعايير التوجيهية التالية:

- مراقبة الشرعية والمطابقة: أي التأكد من أن الجهاز التنفيذي قد امتثل في أدائه، للقوانين والأنظمة والإجراءات المطبقة.
- مراقبة المردودية: أي التأكد من النتائج المحقّقة في مجال تعبئة وإدارة الإيرادات العامة للأهداف الواردة في هذا الباب.

- مراقبة الملاءمة: أي التأكد من مدى مطابقة القرارات المتخذة والسياسات المتبعة في مجال إدارة الإيرادات العامة لما تقتضيه المصلحة العامة وخدمة الأهداف الوطنية في تحقيق تنمية شاملة وعادلة.
- مراقبة الشمولية: أي التأكد من أن البيانات المقدّمة بخصوص الإيرادات العامة تشمل مختلف أنواعها وكذلك كل الهيئات المرتبطة بها.
- مراقبة المصدقية: أي التأكد من أن الجهاز التنفيذي يتصرّف بأمانة في كل تعاملاته، ويعطي صورة حقيقية لواقع الأمور، وذلك بتقديم التقديرات المتعلقة بالإيرادات العامة على أساس المعلومات المتوفرة والتوقعات المعقولة الممكن أن تنجم عنها، وتوخي الدقة في تقديم البيانات حول الإيرادات المحقّقة.
- مراقبة النوعية: أي مراقبة نوعية البيانات والمعلومات المقدّمة من الجهاز التنفيذي حول مختلف الإيرادات العامة، وهل يتم تصنيفها وتبويبها وفق المعايير الدولية وبشكل يسمح بالمقارنة والتقييم، ويمكن البرلمانين من الاستفادة منها في أداء وظيفتهم الرقابية؟

ب - الأسئلة التي يُمكن للبرلماني طرحها لكي يتمكّن من ممارسة مهامه: التمثيلية والتشريعية والرقابية بشكل فعّال، يجب أن ينطلق من تحليل عميق للوسائل والأدوات التي يخوّلها له الدستور والقوانين، والنظر فيما إذا كانت تمكّنه من ممارسة رقابة شاملة وفعّالة لكل أوجه النشاط الحكومي في مجال إدارة الإيرادات العامة.

يساعد طرح الأسئلة التالية على تحديد أوجه القصور، إن وجدت، في الأدوات الرقابية المنصوص عليها في الوثيقة الدستورية والنظام الداخلي للبرلمان:

1. هل نظام عمل اللجان البرلمانية يمكنها من استدعاء ومساءلة كل المسؤولين الذين لهم علاقة بموضوع الإيرادات العامة؟ ويلزم هؤلاء المسؤولين بالحضور أمام اللجان؟

2. هل هذا النظام يمنح اللجان البرلمانية ومقرريها حق القيام بزيارات ميدانية لكل المؤسسات والهيئات والشركات المرتبطة بموضوع الإيرادات العامة؟ ويلزم هذه الأخيرة بتقديم كل التوضيحات والبيانات المطلوبة؟

3. هل الوسائل القانونية المتاحة تمكن البرلمانين من طرح الأسئلة الشفهية والكتابية بشكل حر؟ وتلزم الحكومة وإدارتها بالإجابة ضمن أجل معقول عن تلك الأسئلة؟

4. هل يحق للبرلمانيين استجواب أعضاء الحكومة؟ وفي حالة الإيجاب، هل يترتب عن هذا الاستجواب النتائج السياسية اللازمة؟

5. هل يحق للبرلمان تشكيل لجان التحقيق والبحث؟ وهل المعايير المطلوبة لذلك تمكن الأقلية داخل البرلمان من تفعيل هذه الأداة الرقابية؟

هذه نماذج عن الأسئلة التي يمكن أن يطرحها البرلماني للوقوف على الإمكانيات المتاحة، دستورياً وقانونياً، لممارسة مهامه: الرقابية والتشريعية على الوجه المطلوب؛ وفي حال واجهته بعض العوائق، يمكنه التحرك لإزالتها أو تقليصها وتبسيطها.

ج - بعض الأعمال التي يمكن للبرلماني القيام بها لتدارك القصور في آليات الرقابة البرلمانية

يرتبط الإطار الدستوري ومقتضياته المتعلقة بتوزيع السلطات ونوعية العلاقات بينها بمعطيات سياسية وميزان قوى بين الجماعات الفاعلة داخل البلد. وفي حال ملاحظة وجود قصور في الأدوات الرقابية المنصوص عليها قانوناً، حينها تصبح مهمة البرلماني مضاعفة، بحيث إلى جانب ممارسة مهامه: الرقابية والتشريعية، يتوجب عليه السعي لتطوير صلاحيات البرلمان الدستورية وتوسيعها. وهذا يستدعي القيام ببعض التحركات للتأثير في مجرى الأمور باتجاه إصلاح الدستور وتعزيز صلاحيات البرلمان وبخاصة في ميدان الرقابة.

تتضمن الأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية أبواباً خاصّة بأدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية ويشمل ذلك توجيه الأسئلة وطلبات الاستجواب، والتحقيق البرلماني، والمناقشة العامة،... إلخ وتتضمن هذه الأنظمة الإجراءات والشروط التفصيلية المتعلقة باستخدام هذه الأدوات وواجبات الحكومة في التجاوب مع هذه الأدوات والحضور أمام المجلس للإجابة عن الاستفسارات أو مناقشة الاستجوابات وتقديم البيانات المطلوبة حول الموضوعات المثارة، ومن الواضح أن توجيه الأسئلة للوزراء لا يتبع في الغالب بإجراءات أخرى، في حين يوجد تفاوت بين الأقطار العربية بشأن النتائج المترتبة على الاستجوابات فوفقاً للنظام الداخلي لمجلس النواب الأردني والنظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني والنظام الداخلي لمجلس النواب المصري يمكن أن يتحوّل الاستجواب إلى طلب ل طرح الثقة بالوزير المعني بينما لا يوجد تطرّق للاستجوابات في أنظمة بعض البرلمانات ولا يتضمن البعض الآخر على إجراءات إضافية كطلب حجب الثقة.

ويندرج في هذا السياق الأمور التالية:

1. الانخراط في حركات المطالبة بالإصلاح الدستوري وملاءمة الإجراءات الرقابية للإجراءات الدولية، أكانت هذه المطالب نابعة من دوافع سياسية أو حزبية.
2. تقديم اقتراحات مفصّلة إن أمكن لما ينبغي أن تكون عليه صلاحيات البرلمان والبرلمانيين في الدستور والنظام الداخلي للمجلس، وذلك باستشارة الخبراء والمختصين في القانون الدستوري إن اقتضى الحال.
3. العمل من خلال الإعلام على بناء رأي عام مؤيد للإصلاحات الدستورية المطلوبة.
4. الانخراط في الشبكات البرلمانية الدولية للاطلاع والاستفادة من التجارب الأخرى في مجال الرقابة المالية.

## ثانياً: السلطات ومعايير الوصول إلى المعلومات

تتطرق هذه الفقرة إلى حق البرلمان في الوصول إلى المعلومات الضرورية؛ لتساعده في ممارسة عمله الرقابي، والتساؤلات الواجب طرحها بهذا الصدد، سعياً لتكريس هذا الحق.

### أ - الكشف عن المعلومات شرط الشفافية

لا يمكن للبرلماني أن يمارس مهامه التمثيلية والتشريعية والرقابية من دون الحصول على المعلومات الضرورية والمفيدة على نحو دائم. وقد أكد الميثاق الدولي حول الحقوق المدنية والسياسية على الحق في الوصول إلى المعلومات كحق أساسي من حقوق الإنسان، حيث نصت المادة 19 منه على أن «لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأي وسيلة كانت دون تقييد بالحدود الجغرافية» وتم تكريس الحق في الوصول إلى المعلومات من قبل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي تدعو الدول إلى اتخاذ المبادرة تلقائياً بنشر المعلومات ويتضمن الحق في الوصول إلى المعلومات الحق في طلب المعلومات التي تتعلق بإدارة الشؤون العامة من جهة أولى، ومن جهة أخرى التزام الهيئات المعنية بنشر المعلومات والكشف عنها من تلقاء نفسها.<sup>(1)</sup>

وتفعيلاً لالتزاماتها الدولية، قام العديد من الدول بتكريس الحق في الوصول إلى المعلومات عبر نصوص قانونية يختلف مداها من بلد إلى آخر، لكن يبقى أن تنظيم هذا الحق قانونياً يساهم في تراجع ثقافة السرية والكتمان وانتشار ثقافة الشفافية والوضوح، ومن ثمّ تسهيل عمليات المساءلة والمحاسبة.

(1) انظر: منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، دليل البرلمان العربي لتفعيل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بيروت، 2009.

## إطار رقم (5) حق الحصول على المعلومات والكشف عنها في العالم العربي

لدعم الشّافية، لا بدّ من تكريس الحق في الوصول الى المعلومات بعنصريه: طلب المعلومات والحصول عليها والالتزام بالكشف عنها ونشرها. لكن المنطقة العربية ما تزال بعيدة عن تفعيل هذا الحق باستثناء بعض التقدّم المسجل هنا وهناك. فالأردن مثال يعتبر نموذجًا في المنطقة حيث شهدت في السنوات الاخيرة قفزة نوعية في مجال المعلومات المتوفرة حول المالية العامة واعتماد المعايير الدولية في تصنيفها.

وهناك دول عربية أخرى اعتمدت أنظمة الإدارة الإلكترونية ونشر البيانات حول التدبير المالي العمومي مثل المغرب.

وفي منطقة الخليج، مازالت المعلومات حول إدارة الصناديق السيادية سرًا من أسرار الدولة ولا تعرض في أحسن الأحوال إلا أمام لجنة برلمانية وفي جلسات مغلقة أحيانًا كما هو الحال في الكويت. وقد دشن صندوق أبوظبي للاستثمارات السيادية سابقة بنشر تقريره السنوي وفي سبيل تكريس الحق في الوصول إلى المعلومات، قامت مجموعات من البرلمانيين في لبنان والمغرب مثلاً بصوغ مسودات مقترحات قوانين في الموضوع.

جدول رقم (3) قانون حق الحصول على المعلومات في بعض الأقطار العربية

القطر	وجود نص دستوري	وجود قانون صادر	سنة الإصدار
الأردن	نعم	نعم	2007
تونس	نعم	نعم	2016/2011
اليمن	لا	نعم	2012
السودان	-	نعم	2015
لبنان	لا	نعم	2017
المغرب	نعم	نعم	2018
الكويت	-	نعم	2020
مصر	نعم	لا	-
الجزائر	نعم	لا	

المصدر: إعداد الباحث، انظر أيضاً، الجوانب القانونية للحكومة المفتوحة والبيانات المفتوحة، الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية.

جدول رقم (4) نتائج بعض الأقطار العربية في مقياس مسح الموازنة المفتوحة لعام 2019.<sup>(1)</sup>

القطر	شفافية الموازنة المفتوحة. %	مشاركة الجمهور. %	رقابة الهيئة التشريعية. %	رقابة المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات. %
الجزائر	2	0	39	28
مصر	43	15	53	44
العراق	9	0	58	72
الأردن	61	7	50	28
المغرب	43	6	44	44
قطر	1	0	6	6
تونس	35	17	53	28
اليمن	0	0	6	11

المصدر: مسح الموازنة المفتوحة لعام 2019، شراكة الموازنة الدولية (IBP)

ve <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey>

(1) يقيم مسح الموازنة المفتوحة العناصر الثلاثة لنظام المساءلة في الميزانية: إتاحة معلومات الميزانية للجمهور؛ وإتاحة الفرص للجمهور للمشاركة في عملية الميزانية؛ ودور مؤسسات الرقابة الرسمية، بما في ذلك الهيئة التشريعية ومكتب مراجعة الحسابات الوطني المشار إليها باسم «المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات» وتقييم أغلبية أسئلة المسح بما يحدث في الواقع العملي، وليس ما هو مطلوب بموجب القانون، وشمل المسح 117 دولة، وبلغ متوسط مؤشر الشفافية العالمي في مسح الموازنة 45 من أصل 100 درجة.

## إطار رقم (6) قانون حق الحصول على المعلومات المغربي

جاء قانون الحق في الحصول على المعلومات في المغرب باعتباره حقاً من الحقوق والحريات الأساسية التي نص عليها الدستور الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 91، 11، 1 بتاريخ 29 يوليوز 2011، ولاسيما الفصل 27 منه.

والتزاماً بمقتضيات المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وكذا المادة 10 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي ألزمت الإدارات العمومية بضرورة تمكين المواطنين من الحصول على المعلومات واتخاذ التدابير الكفيلة لممارستهم لهذا الحق، تعزيزاً للشفافية وترسيخاً لثقافة الحكامة الجيدة.

ومن جهة أخرى سيسهم هذا القانون بحظ أوفر في ترسيخ دولة الحق والقانون، وفي تقوية الصرح التشريعي وتعزيز اللبنة القانونية الأخرى التي وضعها المغرب على هذا المسار بـ:

- إصدار قانون إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية.
  - إصدار قانون حماية الأشخاص الذين يمشون تجاه معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي.
  - إحداث مؤسسة الأرشيف ومؤسسة الوسيط والمجلس الوطني لحقوق الإنسان والهيئة المركزية للوقاية من الرشوة.
- ويهدف هذا القانون إلى:
- تدعيم وتقوية البحث العلمي والحقل المعرفي.

- تدعيم وتقوية البحث العلمي والحقل المعرفي.
- إشاعة ودعم قواعد الانفتاح والشفافية.
- تعزيز الثقة في علاقة الإدارة بالمتعاملين معها.
- ترسيخ الديمقراطية التشاركية.
- إرساء إجراءات كفيلة بتخليق الممارسة الإدارية.
- ضمان المصداقية والنزاهة في تدبير الشأن العام.
- فهم أفضل للإجراءات والمساطر الإدارية من لدن المواطنين وحماية حقوقهم.
- تنمية الوعي القانوني والإداري.
- جذب الاستثمار وتنشيط الاقتصاد.

المصدر: <https://www.mem.gov.ma/ar/Pages/art.aspx?v=12>

### ب - التساؤلات التي يُمكن أن يطرحها البرلمان في هذا الصدد

في المنطقة العربية، ما يزال أمام تكريس قانون الحق في الوصول إلى المعلومات مشوار طويل وشاق. إذ يمثل أهمية قصوى للبرلمان للنهوض بمهامه وبخاصة في مجال الرقابة على الإيرادات العامة.

وللوقوف على واقع وحدود كشف المعلومات في البلدان العربية، يُمكن للبرلمان أن يطرح العديد من التساؤلات التالية:

1. هل هناك التزامات دولية على الحكومة في مجال الكشف عن المعلومات من خلال المصادقة على الميثاق الدولي حول الحقوق المدنية والسياسية مثال، أو المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؟ وفي حالة الإيجاب، هل جرى تفعيل تلك الالتزامات أم لا؟

2. هل تتوافر للبرلماني كل المعلومات المفيدة والضرورية لممارسة رقابته على الإيرادات العامة بمختلف أصنافها؟

3. هل للبرلماني الحق؛ في طلب المعلومات التي يحتاجها من كل الجهات والهيئات المتعلقة بإنتاج وتحصيل وإدارة الإيرادات العامة؟

4. هل الإدارات العامة والهيئات والشركات ملزمة بنشر كل البيانات وفي أوانها حول أنشطتها المرتبطة بالإيرادات العامة؟

5. هل تلتزم الحكومة إرادياً بنشر كل المعلومات المتعلقة بتدبير الأموال العامة، وبخاصة الإيرادات؟

6. هل يتوافر لدى الحكومة برنامج للإدارة الإلكترونية؟

7. هل تقدم المعلومات حول الإيرادات العامة من قبل كل الإدارات العامة والهيئات والشركات بشكل يسمح للبرلماني الاستفادة منها في ممارسة وظيفته الرقابية؟

ج - الأعمال الممكن القيام بها؛ لتكريس الحق في الوصول إلى المعلومات

في إطار السعي لتكريس الكشف عن المعلومات والحق في الوصول إليها، يمكن للبرلمانيين القيام بالعديد من الخطوات:

1. مطالبة الحكومة بتفعيل التزاماتها الدولية، إذا كانت قد وقعت على العهد الدولي حول الحقوق المدنية والسياسية أو اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد أو كلاهما معا.

2. مساءلة الحكومة من خلال طرح أسئلة شفوية أو كتابية أو استجواب أعضائها.
3. تقديم اقتراح قانون لتنظيم الكشف عن المعلومات وحرية تداولها.
4. طرح الموضوع داخل اللجان البرلمانية لضمان أكبر دعم ممكن لتكريس الحق في الوصول إلى المعلومات.
5. طرح الموضوع، إن أمكن، داخل الهيئات الحزبية لجعله بنداً رئيساً في برامجها.
6. العمل مع هيئات المجتمع المدني المهتمة بالموضوع وبخاصة الفرع الوطني لمنظمة الشفافية الدولية.
7. العمل عبر الإعلام لتوعية الرأي العام بأهمية الموضوع.
8. الاطلاع على أفضل الممارسات الدولية في مجال تنظيم الحق في الوصول إلى المعلومات.

### إطار رقم (7) المبادئ الأساسية التي يجب أن تأخذ في الاعتبار في تشريعات

#### الحق في الوصول إلى المعلومات

- المبدأ الأول: حدُّ الكشف الأقصى: يجب أن تسترشد تشريعات حرية الحصول على المعلومات بمبدأ حدِّ الكشف الأقصى.
- المبدأ الثاني: الالتزام بالنشر: يجب أن تكون الهيئات العامة ملزمة بنشر المعلومات الأساسية.
- المبدأ الثالث: تعزيز الحكومة المفتوحة: يجب أن تنخرط الجهات العامة بنشاط في تعزيز الحكومة المفتوحة.

- المبدأ الرابع: مجال استثناءات محدود: يجب أن تكون الاستثناءات واضحة ومحددة وخاضعة لاختبارات «الضرر» و«المصلحة العامة».
- المبدأ الخامس: عمليات تسهيل الحصول: يجب معالجة طلب المعلومات بسرعة ونزاهة، ويجب أن تتوفر مراجعة مستقلة لأي رفض.
- المبدأ السادس: التكاليف: يجب ألا تحول التكاليف المفرطة دون أن يتقدم الأفراد بطلب الحصول على المعلومات.
- المبدأ السابع: الاجتماعات المفتوحة: يجب أن تكون اجتماعات الجهات العامة مفتوحة لعامة الناس.
- المبدأ الثامن: الأولوية للكشف: يجب تعديل أو استبدال القوانين التي لا تتفق ومبدأ حد الكشف الأقصى.
- المبدأ التاسع: حماية المبلّغين عن الفساد: يجب حماية الأفراد الذين يدلون بمعلومات حول الفساد.

المصدر: توبي مندل، حرية المعلومات: مسح قانوني مقارنة،

<https://yemen-nic.info/files/informatics/experts/pdf/2.pdf>

### ثالثاً: المبادرات الدولية في مجال الإيرادات

في عمله الرقابي الهادف إلى تكريس الشفافية في الإيرادات العامة، يمكن للبرلماني أن يستنير بكل التجارب والمبادرات والقواعد التي نتجت عن عمل المؤسسات الدولية وبعض هيئات المجتمع المدني في دول العالم. وانطلاقاً من كل ذلك، يمكن استنباط بعض المبادئ والمعايير التي من شأنها أن توجه بوصلة البرلمان في مجال الرقابة على الإيرادات العامة.

## أسس الرقابة على الإيرادات العامة

تعتمد الرقابة على الإيرادات على الأدوات والإجراءات المحددة في الدستور والنظام الداخلي للمجلس. ويُمكن للبرلماني، في هذا الباب، أن يقارن بين ما هو متاح له من أدوات رقابية في بلده مع ما يجري في بقية البلدان، وبخاصة في الأنظمة الديمقراطية.

### إطار رقم (8) بعض أدوات الرقابة البرلمانية

يتيح الاتحاد البرلماني الدولي قاعدة معطيات مهمة حول أدوات الرقابة البرلمانية حسب الدول الأعضاء، وذلك في موقعه الإلكتروني [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

كما يتيح عدة منشورات حول أدوات الرقابة، نذكر منها:

- الأدوات الرقابية (بالإنجليزية والفرنسية).
- البرلمان وعملية الموازنة، ولاسيما من منظار المساواة بين الرجال والنساء (بالإنجليزية والفرنسية).
- البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين: دليل للممارسة الجيدة. كذلك توفر «الجمعية البرلمانية للفرنكوفونية» عدة وثائق مهمة بهذا الصدد، أهمها الدراسة المتعلقة بالقواعد العامة للبرلمانات الديمقراطية، والتي توضح الشروط الواجب توافرها في اختصاصات البرلمان وإجراءاته، ومنها تلك الخاصة بأدوات الرقابة البرلمانية، ويُمكن مراجعة هذه الوثيقة عبر الموقع التالي:

[www.apf.francophonie.org](http://www.apf.francophonie.org)

فضلاً عن ذلك، يُمكن الاطلاع على الوثائق التالية عبر موقع [www.agora.org](http://www.agora.org)

- الهيئات التشريعية والرقابة.
- المساءلة البرلمانية والحكم الرشيد: دليل البرلماني.
- دور البرلمان في الرقابة المتعلقة بالميزانية.

وبمقارنة بسيطة، يمكن للبرلماني الوقوف على بعض الأدوات والوسائل الرقابية الممكنة الاستفادة منها؛ لتطوير الاختصاصات والأداء الرقابي في بلده، عبر العمل على تكريسها. إلى ذلك، تستند ممارسة الرقابة على الإيرادات العامة إلى العديد من المبادرات الدولية التي يحركها هاجس الشفافية والاستخدام الأجدى للإيرادات، وبخاصة تلك المتأتية من الصناعات الاستخراجية. فمنذ ثمانينيات القرن الماضي، اهتمت المؤسسات المالية الدولية (صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي) بموضوع الإدارة الرشيدة للأموال العامة، وأصدرت العديد من التقارير والوثائق التي تتضمن القواعد والمبادئ الأساسية لضمان الشفافية والنزاهة في إدارة الإيرادات العمومية وتوظيفها لخدمة الصالح العام. واقتدى بهما كل من منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية،<sup>(1)</sup> ومؤسسات الاتحاد الأوروبي وبذلك نكون أمام توجه دولي لاعتماد قواعد ومبادئ موحدة للشفافية والنزاهة في إدارة الأموال العامة.

(1) Organisation for Economic Cooperation and Development -OECD

## إطار رقم (9) المؤسسات المالية الدولية وهاجس الشفافية في المالية العامة

في إطار اهتمامه بموضوع الشفافية في المالية العامة، أصدر صندوق النقد الدولي «مدونة سلوك» تركز على أربعة مبادئ أساسية:

التحديد الواضح للاختصاصات والمسؤوليات داخل القطاع العمومي.

- رسم مسار موازناتي واضح.

- وصول العموم للمعلومات.

- وجود رقابة داخلية وتدقيقٍ مستقلّ.

لتوعية الدول الأعضاء على هذه المبادئ، أعدَّ الصندوق مجموعة آليات مساعدة، منها إصدار دليل الشفافية في المالية العامة ونظام المحاسبة في المالية العامة ويقوم بإصدار تقارير حول مراعاة الدول للمعايير والرموز:

Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSC)

كما تبني الصندوق، في حزيران/ يونيو 2005، دليل حول الشفافية في إيرادات الثروات الطبيعية\*.

ويعطي هذا الدليل عرضاً عن أفضل ممارسات لإدارة الموارد الطبيعية والإيرادات المتأتية منها بطريقة شفافة. فاتباع منهج يتسم بالشفافية واعتماد ممارسات الإدارة الحريصة يمكنان من الاستفادة من ثروة الموارد الطبيعية ومعالجة القضايا والتعقيدات الفنية التي تطرحها إدارتها. كما يوصي الدليل بإعطاء أولوية كبرى؛ لتحسين جودة البيانات المتعلقة بإيرادات الموارد الطبيعية والكشف عنها.

وكذلك لوضع سياسات واضحة حول استخراج الموارد واستخدام إيراداتها، كما تبني الصندوق في عام 2007 المرشد إلى شفافية إيرادات الموارد تناول موجز الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة المعنية بإدارة إيرادات الموارد من حيث وضوح الأدوار والمسؤوليات، وعلانية عمليات الموازنة، وإتاحة المعلومات للاطلاع العام، و ضمانات الموضوعية.

وقد سار البنك الدولي في نفس الاتجاه عبر إعداد بعض آليات التشخيص والتقييم الذاتي مثل مقارنة الإنفاق العام والمساءلة المالية: Public Expenditure and Financial Accountability PEFA، الذي يهدف إلى وضع تقييم موضوعي ومقاييسي ومقبول دولياً لأداء أنظمة إدارة المالية العامة في بلد معين.

وترتكز منهجية هذا البرنامج على 28 مؤشراً تغطي كل أشكال الإدارة المالية في الحكومة، وتشمل الأبعاد الستة التالية: موثوقية الموازنة؛ الشمولية والشفافية؛ إعداد الموازنة على أساس السياسات؛ التوقعية والضبط في تنفيذ الموازنة؛ المحاسبة والتسجيل والتبليغ؛ الفحص والتدقيق الخارجيان\*\*.

وقد تمَّ إنجاز العديد من التقييمات في إطار هذا البرنامج شملت كل من: سوريا والأردن والعراق وفلسطين واليمن والمغرب وتونس ومصر.

\*يمكن الاطلاع على هذا الدليل، الذي صدر عام سنة 2007، من خلال الموقع الإلكتروني

التالي:

[www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/)

[guidea.pdf](#)

\*\*يمكن الاطلاع على منهجية هذا البرنامج على موقع: [www.pefa.org](http://www.pefa.org)

فضلاً عمّا قامت وتقوم به المؤسسات المالية الدولية، هناك بعض المبادرات المتخذة من قِبَل هيئات دولية أخرى وشبكات المجتمع المدني في العالم مثل مبادرة الشّافية في مجال الصّناعات الاستخراجية (EITI) وميثاق الموارد الطبيعية وانشروا ما تؤدون (PWYP) ودليل الاعتبار الخاصة بالرقابة على الصناعات الاستخراجية للعام 2019 الصّادر عن المنظمة الأفريقية للأجهزة العُلّيا للرقابة المالية (الأفروسي) والذي تولّى ديوان المحاسبة في قطر ترجمته،<sup>(1)</sup> والتي تتخذ شكل إجراءات معينة أو حملات دولية؛ لحشد المزيد من المشاركين في دعم وتعزيز الشّافية في مجال الإيرادات العامة، وبخاصة تلك المتأتية من الصّناعات الاستخراجية.

### إطار رقم (10) مبادرة الشّافية في مجال الصّناعات الاستخراجية

تهدف «مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية»، التي تمّ إطلاقها عام 2003 وتحظى بمساندة قمة الثمانية (G8)، إلى دعم وتعزيز الشفافية في التعاملات بين الحكومات وشركات الصناعات الاستخراجية.

وتنصُّ المبادرة على أن تقوم الشركات بالتصريح بما تؤديه للدول المتعاقدة معها، وتقوم حكومات هذه الأخيرة بالكشف عن الإيرادات الناجمة عن الصناعات الاستخراجية؛ وعلى أساس ذلك، يقوم طرف ثالث مستقلُّ بالتدقيق في تصريحات الطرفين. أُجريت بعض التحسينات الطفيفة على المتطلبات الواردة في معيار EITI لعام 2013، وفي عام 2015 اعتمد مجلس إدارة المبادرة بروتوكول «مشاركة المجتمع المدني» كما اعتمد سياسات البيانات المفتوحة في ذات العام.

(1) <https://intosaicommunity.net/wgei/wp-content/uploads/2020/10/Audit-Considerations-for-Extractive-Industries-Arabic-Version.pdf>

ويُساهم في هذه المبادرة عدد كبير من الدول والدول المانحة: (ألمانيا وفرنسا وهولندا والنرويج وبريطانيا وغيرها) إضافة إلى عشرات الشركات العالمية وعدة مؤسسات استثمارية ويدعمها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، كما تساندها عدة منظمات غير حكومية كمعهد رصد العائدات ومعهد المجتمع المفتوح ومنظمة الشفافية الدولية وتحالف «انثروا ما تؤدون» وغيرها.

وتعتمد المبادرة على إرادة الدول في الانخراط فيها، مما يجعل مآلها يختلف من بلد إلى آخر.

لكن اللافت للنظر هو غياب الدول البترولية الكبرى تمامًا عن المبادرة، ومنها الدول العربية باستثناء العراق واليمن وموريتانيا.

وهكذا فدول الخليج والجزائر غائبة كليًا عن هذه المبادرة، وهو ما يطرح تحديات كبرى على البرلمانين في هذه الدول؛ لدفع حكوماتهم للانخراط في هذا الجهد الدولي لدعم وتعزيز الشفافية، خدمة للتنمية وتقليص نسبة الفقر والاستخدام الأمثل للإيرادات المتأتية من الصناعات الاستخراجية. ولمساعدتهم على ذلك، تم مؤخرًا إعداد دليل المشرعين لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية الذي يتضمن العديد من الأمثلة والتجارب في الموضوع.

ويُمكن الاطلاع عليه عبر الموقع الإلكتروني التالي:

[www.revenuewatch.org/news/publications/Arabic\\_EITI\\_Legislative\\_Guide.pdf](http://www.revenuewatch.org/news/publications/Arabic_EITI_Legislative_Guide.pdf)

## إطار رقم (11) (Publish what you pay) حملة (انشروا ما تؤدون)

بالموازاة مع إطلاق «مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية»، قامت مجموعة صغيرة من ممثلي المنظمات غير الحكومية في لندن بإطلاق حملة «انشروا ما تؤدون»؛ لمواجهة ما يُسمّى بـ «لعنة الموارد الطبيعية» وتعزيز ودعم الشفافية في إدارة الموارد المتأتية من الصناعات الاستخراجية.

ولقد أصبح تحالف هذه المنظمات غير الحكومية اليوم عبارة عن شبكة واسعة من الهيئات المدنية عبر العالم تمتدُّ لأكثر من 70 دولة.

وتتوجه حملات هذه الشبكة إلى الشركات العاملة في الصناعات الاستخراجية وحكومات الدول المتعاقدة معها، مطالبة الشركات بنشر ما تؤديه للحكومات، ومطالبة هذه الأخيرة بالكشف عما تجنيه من إيرادات من الصناعات الاستخراجية. كما أن هذا التحالف العالمي لهيئات المجتمع المدني ممثّل داخل المجلس الإداري الدولي لمبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية.

ويُمكن الاطلاع على تفاصيل أكثر في الموقع الخاص بالحملة:

[www.publishwhatyoupay.org](http://www.publishwhatyoupay.org)

## إطار رقم (12) مبادرات الشراكة بين دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وبين منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OECD

### في مجال شفافية الضريبة وتبادل المعلومات

وضعت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية مقاييس عالمية حول شفافية وتبادل المعلومات بناء على الطلب ثم في وقت لاحق مقياساً عالمياً للتبادل التلقائي للمعلومات حول الحسابات المالية. كما عمل المنتدى العالمي للشفافية وتبادل المعلومات للأغراض الضريبية، مع دوائر اختصاص مختلفة لـ 129 عضو، على وجود مستويات رفيعة من الشفافية وتبادل المعلومات.

وقد التزمت أكثر من 95 دولة من أعضاء المنتدى العالمي على الشفافية وتبادل المعلومات للأغراض الضريبية بتبادل المعلومات تلقائياً حول الحسابات المالية اعتباراً من عام 2017 أو عام 2018 ويضم المنتدى العالمي سبعة أعضاء من المنطقة العربية وهي: (البحرين، الكويت، المغرب، قطر، المملكة العربية السعودية، تونس، والإمارات العربية المتحدة) ولدى المنتدى عدد من المبادرات لمساعدة الدول على تطبيق المقاييس العالمية الخاصة بالشفافية وتبادل المعلومات.

[eoi-tax.org](http://eoi-tax.org)

[www.oecd.org/ctp/beps](http://www.oecd.org/ctp/beps)

تدعيم وضع الميزانية والمشتريات العامة من قِبَل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لدول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بشكل عام في تعزيز كفاءة وفعالية أنظمتها الخاصة بوضع الميزانية والمشتريات العامة. وتشمل الأبحاث التي تُجرىها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية كافة قضايا وضع الميزانية وذلك من خلال مراجعة أنظمة وضع الميزانية الخاصة بالدول. كما تظطلع بتحليلات

مقارنة لجوانب محدّدة لنظام وضع الميزانية عبر الدول، وتحافظ على قاعدة بيانات شاملة حول الممارسات والإجراءات العالمية الخاصّة بالميزانية والتي تُغطي 97 دولة، علماً بأن نتائج هذا العمل منشورة في جريدة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية حول وضع الميزانية.

وتتعدّد مجموعة العمل لكبار المسؤولين عن الميزانية والتابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية منذ عام 1980؛ لبحث آخر التطورات على صعيد الممارسات العالمية الخاصّة بالميزانيات. ويُعدُّ اجتماع مجموعة العمل لكبار المسؤولين عن الميزانية حول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والذي تستضيفه دولة واحدة في المنطقة في كلِّ عام، محفلاً فريداً لدول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ودول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمناقشة التحديات التي تواجهها واستطلاع سبل تحديث هياكل وعمليات الحوكمة؛ لتحقيق إدارة مالية عامة أكثر كفاءة، وشفافية، ومشاركة وهو ما يتطلّب نهجاً متعدد الشعب جاء تلخيص خطوطه العامة في توصية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الجديدة حول حوكمة الميزانية 2015 وتوفر المبادئ العشرة التي تتضمنها التوصية رؤية عامة للممارسات الحسنة تغطي طيف نشاط الميزانية بشكل شامل وتقدم توجيهات عملية حول تصميم، وتطبيق وتحسين أنظمة الميزانية لإحداث تأثير إيجابي على حياة المواطنين. كما وفر تأسيس شبكة دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا - منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية للمشتريات العامة في عام 2012 أداة؛ لتحديد السياسات ذات الأولوية، وإقامة فعاليات لبناء الطاقات، وتشارك الرؤى المتعمقة بناءً على التقدّم الذي تمّ إحرازه، علماً بأن العديد من الدول العربية (المغرب، تونس، ليبيا، الأردن، مصر، واليمن) أعضاء في هذه الشبكة.

إن تبني حلول المشتريات الإلكترونية؛ لتحسين المنافسة والوصول إلى فرص، وكفاءة، وشفافية، ومساءلة تتعلق بالمشتريات يحظى أيضاً بدعم الشبكة وقد قطع العديد من الدول أشواطاً كبيرة على هذا الصعيد. والجدير بالذكر أن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية دأبت على توفير أنشطة وفعاليات التدريب حول مختلف موضوعات المشتريات العامة، بالإضافة إلى فعاليات إضافية تستهدف تغطية قضايا عريضة النطاق تتعلق بمحاربة الفساد.

### مبادرة تحسين تحصيل الإيرادات والإدارة المالية

وتعمل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية مع منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؛ لتحسين تحصيل الإيرادات وطاقة إعادة توزيع الضرائب والمصروفات. وتضطلع منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بعدد من الأنشطة التي تشارك فيها دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بشكل نشط. ويستضيف المركز الضريبي المتعدد الأطراف لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في تركيا بأنقرة ندوات سنوياً حول سياسة وإدارة الضرائب تستقبل مسؤولين من دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وبالإضافة إلى ذلك، تركز ندوة واحدة أو اثنتان سنوياً على القضايا المؤثرة على دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحديداً. وفي عام 2015، كان تركيز البرنامج على خدمة دافعي الضرائب حيث ناقش الوسائل الأكثر فعالية؛ لتحسين الالتزام الطوعي ومن ثم تعبئة الموارد المحلية. ما تضطلع منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بمشروع مع تونس حول تحسين تعبئة الموارد المحلية من خلال تصميم نظام ضريبي فعّال وتحسين الشفافية والتعاون الدولي ك 2014 - 2016 ويتمثل هدف المشروع في مساعدة الحكومة على تعبئة الموارد

المحلية من أجل تشجيع النمو الاقتصادي المستدام وإعادة توزيع الدخل من خلال تحسين تصميم سياسات فرض الضرائب وتحسين الشفافية والتعاون الدولي. كما تساعد منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية على تطبيق المقاييس الدولية للشفافية وتبادل المعلومات والتي تتناول استراتيجيات التهرب الضريبي وتحويل الأرباح، مع تحليل السياسة الضريبية والتخطيط الضريبي (بما في ذلك إعداد بيانات إحصائية عن الإيرادات قابلة للمقارنة عالمياً) ومع إصلاح الإدارة الضريبية وتحسين الامتثال الضريبي.

ويُعدُّ الوصول إلى بيانات قابلة للمقارنة، وتفصيلية، وحديثة عن الإيرادات شرطاً مسبقاً؛ لتصميم وإدارة سياسات ضريبية فعّالة، وجذابة للاستثمار، وتقديمية ويوفّر مشروع إحصاءات الإيرادات لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بيانات لحكومات، وباحثين، ومواطني دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وعدد متزايد من الدول الأخرى وهو ما يسهل المقارنات الإقليمية والعالمية سواء بسواء. وتشارك تونس والمغرب في الطبعة الأولى من إحصاءات الإيرادات في أفريقيا (التي تم نشرها في عام 2016) وهناك ترحيب بانضمام عدد أكبر من دول المنطقة إلى هذا المشروع العالمي؛ لتوليد الزخم اللازم لإطلاق إحصائيات الإيرادات في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

[www.oecd.org/ctp/tax-global](http://www.oecd.org/ctp/tax-global)

المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) النشاط مع منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

[https://issuu.com/oecd.publishing/docs/active-with-mena-brochure-](https://issuu.com/oecd.publishing/docs/active-with-mena-brochure-2019-arab/92?fr=sMTM2MTI0OTQzNw)

[2019-arab/92?fr=sMTM2MTI0OTQzNw](https://issuu.com/oecd.publishing/docs/active-with-mena-brochure-2019-arab/92?fr=sMTM2MTI0OTQzNw)

وتمثل اليوم كل هذه المبادرات والقواعد والمبادئ، سواء الصادرة عن المؤسسات الدولية أو هيئات المجتمع المدني عبر العالم، مرجعية أساسية ومهمة للبرلماني الراغب في تحمل مسؤوليته في ممارسة رقابة فعالة على الإيرادات العامة.

بعد هذا القسم الأول الذي عرض معايير الرقابة على الإيرادات والوصول إلى المعلومات المتعلقة بها، و المبادرات الدولية في هذا المجال، نعرض في الفصل الثاني القضايا المتعلقة بإعداد التشريعات الأساسية حول الإيرادات العامة.

## المحور الثاني

### دور البرلمان في إعداد التشريعات الأساسية حول الإيرادات العامة

1. السياسة الضريبية.
2. السياسة الجمركية.
3. سياسات الخصخصة وإدارة املاك الدولة.
4. قواعد المزادات والمنافسات والتعاقدات.
5. ضوابط قانونية للالتفاف والتعاقدات مع شركات النفط والغاز.
6. تشريعات تحقق الشفافية الكاملة في الصناعات الاستخراجية.



## دور البرلمان في إعداد التشريعات الأساسية حول الإيرادات العامة

يعتبر التشريع من بين الوظائف الأساسية للبرلمان، فمن خلال الصّلاحيات المخوّلة له، يُمكنه المناقشة والتدقيق والتصويت على مشاريع القوانين المعروضة من الحكومة، وعلى اقتراحات القوانين والتعديلات المقدّمة من الكتل البرلمانية. ويشمل جزءاً كبيراً من التشريعات التي تصدر عن البرلمان الأوجه المختلفة للسياسة المتعلقة بالإيرادات العامة.

### أولاً: السياسة الضريبية

تعتبر جباية الضرائب عنصراً أساسياً وسمة من سمات السيادة السياسية للدولة. فكل دولة تقوم بفرض الضرائب بصورة مستقلة على مواطنيها، بهدف تغطية أوجه الإنفاق العام وتطبيقاً لمقتضيات السياسة المالية للحكومة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

يُقصد بالسياسة الضريبية مجموع القرارات والإجراءات التي تتخذها السلطات العمومية في تحصيل الرسوم، والتي تعبر عن الخيارات على مستوى تنظيم العلاقات بين الحكومة والملمزمين من مواطنين وشركات، فيما يتعلّق بأسس الضرائب وأسعارها ووسائل تحصيلها وإجراءات التظلم وفض النزاعات.

ويتم صوغ السياسة الضريبية بانسجام تامّ مع أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة. وإذا كانت الضرائب من علامات سيادة الدولة، فمن الضروري تقديم ضمانات للمواطنين للحدّ من تجاوزات الإدارة الضريبية وضمان تحقيق العدالة في

توزيع الأعباء المالية المترتبة على ذلك. وهنا يبرز الدور الكبير الذي يتوجب على البرلمان تحمله في هذا السياق، حيث تقع عليه مسؤولية مراقبة التوجهات والأهداف المرسومة للسياسة الضريبية من قِبَل الحكومة.

### جدول رقم (5) الأصناف الأساسية للضرائب

<p>وهي ضرائب تفرض على دخل الملمزم، وهي نوعان :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• الضرائب على مجموع الدخل : في هذه الحالة تفرض ضريبة وحيدة على مجموع الدخل الصافي للملمزم.</li> <li>• الضرائب النوعية على الدخل: في هذه الحالة تفرض ضريبة مستقلة على كل نوع من أنواع مداخيل الملمزم (عقاري، زراعي، صناعي، تجاري،... إلخ).</li> </ul> <p>ويمكن التمييز بين:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين، وهي تفرض على مداخيل الأفراد.</li> <li>▪ الضريبة على الشركات، وهي تفرض على دخل وأرباح الأشخاص المعنويين.</li> </ul>	<p>الضرائب على الدخل</p>
<p>في هذه الحالة تفرض الضريبة على الأموال الموجودة في ذمة الملمزم، أي الأموال المنقولة والعقارية التي يمتلكها الشخص المعني، وتعتبر بمثابة ضرائب على الثروة. وتفرض أيضاً على رؤوس الأموال المنقولة بين الأحياء بعوض أو بدون عوض (كالهبة) وكذلك تلك المتأتية من التركة.</p>	<p>الضرائب على رأس المال</p>
<p>ويقصد بها مجموع أنواع الضرائب التي تفرض على استثمارات أو أوجه الإنفاق للحصول على السلع والخدمات المختلفة. ويتم التمييز عادة في هذا الصدد بين الضريبة على القيمة المضافة والرُسوم الداخلية على الاستهلاك.</p>	<p>الضرائب على الإنفاق</p>

وتجدر الإشارة إلى أن نسبة أو سعر الضريبة لا يُعطي دائمًا فكرة دقيقة عن حجم المساهمات الضريبية للملزمين، حيث تتداخل عدة عوامل في عملية احتساب الضريبة تختلف من بلد إلى آخر، مثل مراعاة الأوضاع العائلية أو الشخصية للملزم، والتميز في الأسعار بين فئات الملزمين أو الخاضعين للضريبة بحسب طبيعة النشاط أو جنسية الملزم.

#### أ - المبادئ التي يُمكن أن توجه عمل البرلمان

في النظام الجبائي، تتعدد الأهداف والخيارات الممكنة بحسب الحالات والظروف، لكن هناك بعض المبادئ الأساسية التي يُمكن أن يعمل البرلمان على مراعاتها والصادرة عن السلطة التنفيذية في رسم أي سياسة ضريبية. وبالتالي، فمن واجب البرلمان السهر على أن تخدم السياسة الجبائية الأهداف الوطنية على المستويين: الاقتصادي والاجتماعي، وأن تراعي المبادئ الأساسية التالية:

- مبدأ الضرورة: أي أن يتم فرض الضرائب في حدود ما هو كافٍ لضمان تلبية احتياجات ومتطلبات الإنفاق العام.
- مبدأ الإنصاف والعدالة: أي العمل على أن يضمن النظام الجبائي أكبر قدر ممكن من العدالة والإنصاف بين الخاضعين للضريبة، ويتحقق ذلك من خلال مشاركة الجميع في تحمّل الأعباء العامة عبر مساهمة كل ملزم بحسب قدرته على الدفع، من دون فرض الضريبة على فئة اجتماعية أو مهنية دون أخرى وهو ما يلفت الانتباه إلى الإعفاءات التامة أو الجزئية والتخفيضات الممنوحة للبعض دون الآخر، والتبريرات التي تفسر بها الحكومة مثل هذه الإجراءات، على اعتبار أنه غالبًا ما تُشكّل هذه الإعفاءات والتخفيضات المنفذ الأساسي لضمان بعض أصحاب المصالح واللوبيات لمعاملة جبائية خاصّة.
- مبدأ البساطة والوضوح: أي المطلوب أن تتّسم القوانين الجبائية بالبساطة والوضوح في مقتضياتها وآلياتها، لكي يسهل تطبيقها واحترامها، تفاديًا لعدم

فعالية الإدارة وكذلك لخفض هامش التهرب والغش الضريبيين، ومن شأن تجميع كل التشريعات الضريبية في مدونة واحدة تسهيل مراجعتها والاطلاع عليها من قِبَل المواطنين والشركات.

### جدول رقم (6) نسبة الضرائب من إجمالي الإيرادات العامة والنتائج المحلي الإجمالي (السنة المرجعية 2019)

الدولة	نسبة الضرائب من إجمالي الإيرادات العامة والمنح	نسبة الضرائب من الناتج المحلي الإجمالي
لبنان	83.8%	16.2%
الأردن	64.4%	15%
المغرب	86.2%	20.7%
تونس	89.8%	25.4%
مصر	74.3%	13.8%
الجزائر	49.3%	15.6%
اليمن	35%	2.3%
العراق	3.7%	1.7%
الكويت	2.7%	1.3%
عمان	18.1%	6.4%
فلسطين	77.4%	17%
البحرين	14%	2.8%
ليبيا	2.2%	2%

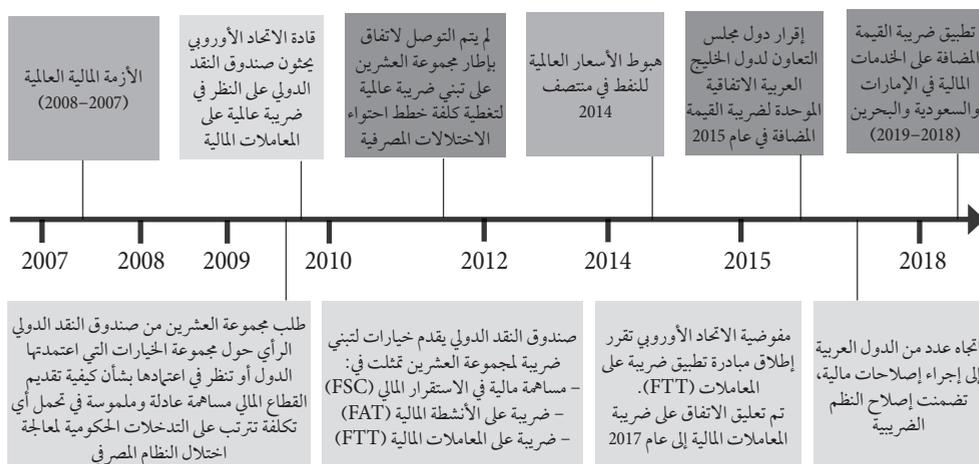
المصدر: التقرير الاقتصادي العربي الموحد، صندوق النقد العربي، 2020.

## جدول رقم (7) هيكل الإيرادات في الدول العربية 2019

النسبة إلى مجمل الإيرادات %	المصدر
58.6	الإيرادات البترولية
30.4	الإيرادات الضريبية: (الدخل، السلع والخدمات، الرسوم الجمركية، ضرائب ورسوم أخرى).
9.2	الإيرادات غير الضريبية.
1.6	إيرادات أخرى: (الإيرادات من الاستثمار والإيرادات الرأسمالية).
0.2	المنح.
%100	المجموع

المصدر: التقرير الاقتصادي العربي الموحد، صندوق النقد العربي، 2020.

### شكل رقم (1) تطور الاهتمام بالضرائب على القطاع المالي



المصدر: طارق إسماعيل، الضرائب على الخدمات والأدوات المالية في الدول العربية، صندوق النقد العربي،

2020، ص 10.

جدول رقم ( 8 ) هيكل الضرائب المباشرة على المؤسسات المالية في بعض الدول العربية غير المُصدرة للنفط والغاز

الضريبة المقتطعة / المخصومة من المنبع (Withholding tax)			ضرائب المؤسسات (Corporate tax)	الدول
العوائد (Royalties)	الفوائد (Interes)	توزيعات عوائد الأسهم (Dividends)		
10% على العوائد المدفوعة لغير المقيمين.	10% من الفوائد المدفوعة لغير المقيمين. 5% على فوائد الودائع وعمولات وأرباح المصارف الإسلامية المشاركة في استثمار الودائع.	لا توجد	تخضع للمعدلات التالية: 35% يطبق على المصارف. 24% يطبق على شركات التأمين وإعادة التأمين، شركات الوساطة المالية، والشركات المالية متضمنة شركات الصرافة وشركات الإجارة المالية.	الأردن
-	-	5% من الأرباح الموزعة للمقيمين وغير المقيمين.	35% على المؤسسات العاملة في القطاع المالي والتأمين.	تونس
-	-	15% على أرباح المقيمين وغير المقيمين. 7% على توزيعات أرباح الشركات غير المقيمة	يُطبَّق على المصارف معدل ضريبة يبل 30%. 15% على شركات التأمين وشركات توظيف الأموال	السودان

<p>5.7% من العوائد المدفوعة لغير المقيمين.</p>	<p>10% من فوائد الودائع والسندات المصرفية. 10% على الفوائد الأخرى. 5.7% على الفوائد المدفوعة لغير المقيمين.</p>	<p>10% من عوائد الأسهم المدفوعة لغير المقيمين.</p>	<p>تخضع للمعدل العام للمطبق على دخل المؤسسات البالغ 17%.</p>	<p>لبنان</p>
<p>20% على عوائد أذون وسندات الخزانة بدون خصم التكاليف.</p>	<p>20% من الفوائد المدفوعة لغير المقيمين. الفوائد المدفوعة على القروض طويلة الأجل (ثلاثة سنوات فأكثر) التي تخضع للضريبة.</p>	<p>10% من عوائد الأسهم المدفوعة للمقيمين وغير المقيمين، تخفض إلى 5% للحائزين على 25% من حقوق التصويت أو رأس مال المؤسسة.</p>	<p>تخضع للمعدل العام المطبق على دخل المؤسسات البالغ 20%.</p>	<p>مصر</p>
<p>20% على حاصلات التوظيفات المالية ذات الدخل الثابت، وكذلك عائدات شهادات الصبكوك.</p>	<p>10% على فوائد القروض وغيرها من التوظيفات المالية ذات الدخل الثابت المدفوعة لغير المقيمين وذلك مع مراعاة اتفاقيات الازدواج الضريبي.</p>	<p>15% من عوائد الأسهم والحصص.</p>	<p>يُطبق على المصارف وشركات الإجارة وشركات التأمين معدل يبلغ 37%.</p>	<p>المغرب</p>

المصدر: طارق إسماعيل، الصَّرائب على الخدمات والأدوات المالية في الدول العربية، صندوق النقد

العربي، 2020، ص 16.

جدول رقم (9) هيكل الضرائب المباشرة على المؤسسات المالية في الدول العربية المصدرة للنفط والغاز

الضريبة المقتطعة / المخصومة (Withholding tax)			ضرائب المؤسسات (Corporate tax)	الدول
العوائد (Royalties)	الفوائد (Interes)	أرباح الأسهم (Dividends)		
لا توجد	لا توجد	لا توجد	تخضع فروع المصارف الأجنبية إلى معدلات متفق عليها مع الإمارة التي تعمل فيها إلى معدل عام يبلغ 20٪.	الإمارات
لا توجد	لا توجد	لا توجد	لا تخضع المؤسسات المالية إلى ضريبة دخل المؤسسات	البحرين
	10٪ على عوائد الديون والودائع والكفالات.	15٪ تُطبَّق على جميع الأرباح الموزعة للأشخاص المقيمين وغير المقيمين.	تخضع للمعدل العام المطبق على دخل المؤسسات البالغ 26٪. الرسم على النشاط المهني 2٪.	الجزائر
15٪ على العوائد المدفوعة لغير المقيمين.	5٪ على إجمالي الفوائد المدفوعة لغير المقيمين.	5٪ على توزيعات عوائد الأسهم المدفوعة لغير المقيمين.	يُفرض على الفائدة والعائد على الاستثمار المُتحقق للأنشطة التجارية نسبة 20٪. تفرض على الفائدة والعائد على الاستثمار زكاة بمعدل 5.2٪ من الوعاء الزكوي.	السعودية

العراق	تخضع للمعدل العام المطبق على دخل المؤسسات البالغ 15%.	لا توجد	15% على إجمالي الفوائد المدفوعة لغير المقيمين.	لا توجد
عمان	تخضع للمعدل العام المطبق على دخل المؤسسات البالغ 15%.	10% على عوائد الأسهم المدفوعة للشركات الأجنبية.	10% على الفوائد المدفوعة للشركات الأجنبية.	10% على إجمالي العوائد المدفوعة للشركات الأجنبية.
قطر	تُطبّق نسبة 10% على المؤسسات الأجنبية. تُعفى من ذلك الكيانات المملوكة للقطريين ومواطني دول مجلس التعاون الخليجي.	لا توجد.	10% على مدفوعات الفائدة.	10% على العوائد.
الكويت	تخضع للمعدل العام المطبق على دخل المؤسسات البالغ 15%.	لا توجد.	لا توجد.	لا توجد.
ليبيا	تخضع للمعدل العام المطبق على دخل المؤسسات البالغ 20%.	لا توجد.	5% على فوائد الودائع المصرفية.	لا توجد.

المصدر: طارق إسماعيل، الضرائب على الخدمات والأدوات المالية في الدول العربية، صندوق النقد العربي، 2020، ص 18.

**جدول رقم (10) شرائح ومعدلات ضريبة الدخل الشخصي في عدد من الدول العربية بالدولار**

البلد	المعدل (%)	شريحة الدخل (بالدولار)	البلد	المعدل (%)	شريحة الدخل (بالدولار)
الجزائر	2	صفر - 3980	لبنان	صفر	صفر - 1380
	4	3980 - 9950		20	1380 - 4140
	7	9950 - 19900		30	4140 - 16570
	11	19900 - 39800		35	16570 - أكثر من 16570
	15	39800 - 79600			
	20	أكثر من 79600			
جيبوتي	2	صفر - 170	ليبيا	2	صفر - 170
	15	170 - 280		5	صفر - 9040
	18	280 - 840		10	أكثر من 9040
	20	840 - 3380			
	30	أكثر من 3380			
مصر	صفر	صفر - 700	المغرب	صفر	صفر - 3380
	10	700 - 4190		10	3380 - 5630
	15	4190 - 6290		20	5630 - 6760
	20	6290 - 34960		30	6760 - 9020
	25	أكثر من 34960		34	9020 - 20290
				38	أكثر من 20290

## دليل البرلمان العربي للرقابة على الإيرادات

صفر - 1520	صفر	السودان	صفر - 3570	صفر	الأردن
1540 - 1520	5	نصيب الفرد من	5070 - 3570	10	نصيب الفرد
1580 - 1540	10	الدخل: 2020	7140 - 5070	20	من الدخل:
أكثر من 1580	15	دولارًا	12500 - 7140	25	4890 دولارًا
			39290 - 12500	30	
			أكثر من 39290	35	
صفر - 810	صفر	تونس	صفر - 430	3	العراق
2690 - 810	15	نصيب الفرد من	430 - 860	5	نصيب الفرد
5370 - 2690	20	الدخل: 4440	860 - 1720	10	من الدخل:
10750 - 5370	25	دولارًا	أكثر من 1720	15	5090 دولارًا
26860 - 10750	30				
أكثر من 2680	35				
صفر - 560	صفر	اليمن	صفر - 14104	7	الأردن
1120 - 560	10	نصيب الفرد من	28208 - 14104	14	نصيب الفرد
3910 - 1120	15	الدخل: 1620	أكثر من 28208	20	من الدخل:
أكثر من 3910	20	دولارًا			5360 دولارًا

المصدر: اندرو جويل وآخرون، العدالة الضريبية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، صندوق النقد الدولي

.2015

## جدول رقم (11) شرائح ومعدلات ضريبة دخل الشركات في عدد من الدول العربية

البيان	المعدل (%)	شريحة الدخل / أو النشاط
الأردن	5	الشركات المسجلة في الجهات التنموية في منطقة العقبة.
	14	معدل موحد لضريبة الدخل على الشركات.
	24	المؤسسات في القطاع المالي والمصرفي والاتصالات والتأمين.
	30	دخل المصارف.
مصر	25	معدل موحد لضريبة الدخل على الشركات.
	20	معدل موحد لضريبة الدخل على الشركات الصغرى والمتوسطة.
	40	دخل قناة السويس.
	40.5	دخل شركات البحث والتنقيب على البترول.
تونس	10	قطاع الفلاحة والصيد البحري، والشركات في قطاعي: الصناعات التقليدية وقطاع التصدير.
	35	قطاع المحروقات والقطاع المالي والمصرفي والاتصالات والتأمين.
المغرب	10	0 - 300000
	20	300001 - 1000000
	30	1000001 - 5000000
	31	أكثر من 5000000
	37	ضريبة الدخل على المؤسسات المالية والمصرفية والبنك المركزي وصندوق الإيداع والتدبير وشركات التأمين وإعادة التأمين.

## دليل البرلمان العربي للرقابة على الإيرادات

الشركات الصغرى والمتوسطة.	19	الجزائر
معدل موحد لضريبة الدخل على الشركات.	26	
قطاع الفلاحة والصيد البحري وقطاع التأمين.	صفر	السودان
قطاع الصناعات التقليدية.	10	
معدل موحد لضريبة الدخل على الشركات.	15	
معدل موحد لضريبة الدخل على الشركات.	20	السعودية
شركات إنتاج الزيت والمواد الهيدروكربونية.	85	
شركات الاستثمار في قطاع الغاز الطبيعي.	30 و 80	
30000 ريال عُمانى.	صفر	عُمان
معدل موحد لضريبة الدخل على الشركات.	12	
شركات تسييل الغاز الطبيعي.	15	
شركات التنقيب عن النفط.	55	
معدل موحد لضريبة الدخل على الشركات.	15	الكويت
معدل موحد لضريبة الدخل على الشركات.	10	قطر
تطبق ضريبة الدخل فقط على الشركات والمؤسسات التي تزاول نشاطها في قطاع النفط: (الاستكشاف والإنتاج والتكرير والمبيعات).	46	البحرين

المصدر: صندوق النقد العربي، دراسة النظم الضريبية وضريبة القيمة المضافة في الدول العربية،

(2017).

## ب - الأسئلة التي يُمكن أن يطرحها البرلمان

في إطار مراقبته للتشريعات المتعلقة بالسياسة الضريبية، يتحقق البرلمان من مدى مراعاتها لمتطلبات العدالة والإنصاف والمساواة والبساطة والتوحيد، كما يتحقق من مدى محافظة النظام الجبائي على مبدأ التوازن بين حقوق وواجبات كل من مصلحة إدارة الضرائب والمواطنين. وفي هذا السياق، يُمكن للبرلمان بحسب الحالات والظروف الجارية طرح العديد من الأسئلة وفق المحاور الأساسية التالية:

### المحور الأول: بنية النظام الضرائبي وأهدافه ومردوديته

1. هل النظام الضريبي المعمول به بكل مكوناته وأدواته يندرج في إطار سياسة اقتصادية واجتماعية واضحة الأهداف والمعالم؟
2. ما بنية النظام الضريبي ومرتكزاته؟
3. هل الجدول الزمني للإيرادات المنصوص عليه في النظام الضريبي يترابط مع الاحتياجات المالية لخطة التنمية الوطنية؟
4. هل مستوى عائدات النفط والغاز المنصوص عليه أو المتوقع في النظام الضريبي كافٍ لتبرير استخراج هذه الموارد غير المتجددة؟
5. هل الضغط الضريبي (أي نسبة مدخول الضرائب على الناتج الداخلي الخام) في تزايد؟ وما أسباب ذلك؟
6. بالنظر إلى الاستثمارات الكبيرة في قطاع التعدين والنفط، هل يحقق النظام الضريبي توازناً بين احتياجات المستثمرين وتحقيق الإيرادات العامة؟

## المحور الثاني: العدالة والإنصاف في النظام الضريبي

1. هل يضمن النظام الضريبي مساهمة كل المواطنين، كل بحسب قدراته، في الجهود الوطنية لتمويل النفقات العامة؟
2. هل تخضع كل الأنشطة الاقتصادية للخواص والمقاولات والمؤسسات للرسوم الضريبية؟
3. هل الضريبة على القيمة المضافة والرسوم على الاستهلاك تميز بين السلع الكمالية والسلع الأساسية؟ وهل تراعي القدرة الشرائية للمواطنين؟
4. هل قيمة الضريبة على دخل الأفراد تتصاعد بشكل منطقي مع ارتفاع مستوى الدخل؟
5. هل النظام الضريبي للمقاولات والشركات يضمن بشكل عادل وشفاف مساهمتها في الرسوم الضريبية الوطنية؟ وهل يُراعي الأعباء الخاصة؛ لنشاط كل أنواعها والمتطلبات الكفيلة باستمرار تنافسيتها؟
6. هل النظام الضريبي للمقاولات والشركات يُمكنها من تعويض خسائرها من حساب أرباح السنوات القادمة؟
7. هل التحفيزات الجبائية الممنوحة للمقاولات والشركات تتم في إطار شفاف وواضح الأهداف، كتشجيع الاستثمارات في قطاعات معينة أو في مناطق معينة؟ وهل هذه التحفيزات تصبُّ في مصلحة البلد على المدى البعيد ولا تدمر قدرة الدولة في تحقيق إيرادات مهمة من مشاريع نفطية أخرى؟
8. هل الإعفاءات والتخفيضات المنصوص عليها في مختلف القوانين الجبائية تخضع لمعايير واضحة وفقاً لاعتبارات ومبررات معقولة؟
9. هل تسري مقتضيات النظام الضريبي على الهيئات والمقاولات العامة؟

### المحور الثالث: وضوح النظام الضرائبي وبساطته

1. هل تتميز الأنظمة الضرائبية والرسوم بالبساطة والوضوح اللازمين لتطبيقها بسهولة من قِبَل مصلحة الضرائب على الملزمين من أفراد وشركات؟
  2. هل آليات وطرائق تحصيل الضرائب فعالة؟
  3. هل آليات وإجراءات المراجعة والشكاوى تضمن حقوق الملزمين لدى إدارة الضرائب؟
  4. هل يحقق قانون الضرائب التوازن المطلوب بين واجبات الإدارة الضريبية وحقوق الملزمين أمام القضاء في حال النزاع؟
  5. هل إجراءات مراقبة تصريحات وأداء الملزمين بالضريبة تحد من الغش والتملص من دفع الضريبة؟
  6. هل هناك ثغرات في التشريعات الضريبية تسهل وتشجع على عمليات التهرب من دفع الضريبة؟
  7. هل الغش الضريبي يعتبر جرمًا يعاقب عليه القانون؟ وإذا كان الأمر كذلك، هل تحقق الإجراءات المقررة لردع الغش الضريبي ما هو مطلوب؟
- هذه نماذج من أسئلة يمكن أن يستنير بها البرلمان في صوغ أسئلته الخاصة بحسب الحالات والظروف لمساءلة الحكومة حول الخيارات والأهداف المرسومة للسياسة الضريبية ومدى تجاوبها مع متطلبات الإدارة الجبائية الجيدة.

### ج - ما يُمكن للبرلماني فعله في مجال السياسة الضرائبية

تخضع السياسة الضرائبية للمناقشة كل سنة مع مشروع الموازنة الذي تقدمه الحكومة للبرلمان، وهي مناسبة للبرلماني للوقوف على أوجه القصور والخلل في النظام الضرائبي وإمكانيات تطويره. وهناك الكثير من الخطوات التي يُمكن أن تُساهم في تطوير النظام

الضرائبي، نسرده منها:

1. مساءلة الحكومة حول الخيارات والأهداف الكامنة وراء سياستها الضرائبية، وذلك إما من خلال طرح أسئلة شفوية أو كتابية، أو خلال المناقشات داخل اللجان.
2. مطالبة الحكومة بإصلاح الاختلالات وسد الثغرات التي تشوب بعض جوانب التشريع الضرائبي.
3. تقديم اقتراحات محددة لمعالجة بعض جوانب القصور والخلل في النظام الضرائبي، مثل: إلغاء بعض الإعفاءات والتخفيضات غير المبررة، أو سد بعض الثغرات التشريعية المسهلة لعمليات التهرب الضريبي، أو تشديد الإجراءات الرادعة للحد من الغش الضريبي.
4. المساهمة في الأنشطة المنظمة من قبل الهيئات المهنية والأكاديمية حول القضايا المتعلقة بالنظام الضرائبي.
5. الاطلاع على الأنظمة الضرائبية وتطبيقاتها في الدول الأخرى للاستفادة منها قدر الإمكان في تقديم الاقتراحات والتصورات.
6. العمل مع هيئات المجتمع المدني المهتمة بقضايا العدالة والمساواة واستقصاء آراء المواطنين وبعض المعطيات حول تطبيقات النظام الضرائبي ومقتضياته.

## ثانياً: السياسة الجمركية

يقصد بالسياسة الجمركية مجموع الوسائل والإجراءات التي تعتمدها الدولة؛ لتنظيم حركة مبادلاتها مع الخارج. وتساهم إدارة الجمارك في تحديد تلك السياسة بما يستجيب للتوجهات العامة للحكومة، كما تتحمل مسؤولية مختلف المهام المنوطة بها، وهي بذلك تشارك في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلد.

وتستهدف السياسة الجمركية، من خلال القوانين والأنظمة المؤطرة لها، تحقيق عدة غايات أهمها حماية الاقتصاد الوطني وتشجيع الاستثمار وحماية المستهلك وتحقيق العدالة الجبائية بين مختلف الفاعلين. ويقتضي تحقيق هذه الأهداف التطبيق السليم للقوانين والأنظمة الجمركية ومعاملة المعنيين من شركات وأفراد بعدل ومساواة، وتبسيط الآليات والإجراءات والسرعة في تنفيذها، ومحاربة الغش والتهريب. وإذا كانت المبادلات تمثل عاملاً أساسياً في تقدم ورخاء الأمم، فإنها في المقابل تجري في عالم تتشابك فيه العلاقات وتتصافر فيه العوامل المؤثرة في تعامل الدول مع محيطها، فإلى جانب تكامل الاتفاقات التجارية الثنائية والمتعددة الأطراف والمبادرات الهادفة إلى تحرير التجارة الدولية، تزايد المخاطر المحدقة بأمن وسلامة الدول والشعوب بفعل نشاط بعض الشركات والهيئات التي تتعاطى أنشطة محرمة قانوناً وتمارس إجراماً منظماً، وهو ما يؤدي إلى تفشي بعض مظاهر الفساد داخل أوساط إدارة الجمارك نفسها.

ويقع على عاتق البرلمان، في هذا السياق، مسؤولية جسيمة تتمثل بمراقبة توجّهات السياسة الجمركية وإدارتها، لضمان اعتماد مبادئ الحكم الصالح في أنشطتها المتعلقة بتحصيل الإيرادات العامة المستحقة من حقوق ورسوم، وتطبيق السياسات التجارية والقواعد الهادفة إلى حماية الاقتصاد الوطني والمجتمع بشكل عام، وتطبيق سياسة إدارة المخاطر أيضاً.

## إطار رقم ( 13 ) بيان مجلس التعاون الجمركي حول الإدارة الرشيدة والنزاهة في الجمارك\* إعلان أروشا (تنزانيا)

في إطار اجتماعاته السنوية، قام مجلس التعاون الجمركي (وهو الاسم الرسمي للمنظمة العالمية للجمارك)، باعتماد «إعلان أروشا» (تنزانيا)، بتاريخ 7 تموز/ يوليو 1993، وقام بتعديله في اجتماعه السنوي في حزيران/ يونيو 2003.

ويهدف هذا الإعلان إلى ترسيخ مبادئ الحكم الصّالح والأخلاق المهنية في المجال الجمركي، وذلك من خلال دعوة الدول الأعضاء إلى تبني خطط عمل وطنية متكاملة؛ لمكافحة كل مظاهر الفساد في الإدارة الجمركية بالاعتماد على المبادئ العشرة التي حدّدها الإعلان والتي تتمحور أساسًا حول:

1. سلوك والتزام المسؤولين عن إدارة الجمارك.
2. الإطار التنظيمي لعمل الجمارك.
3. شفافية الآليات والقواعد الجمركية.
4. اعتماد النظم الآلية والمعلوماتية في عمل الجمارك.
5. إصلاح وتحديث عمل الإدارات الجمركية وقوانينها وإجراءاتها.
6. اعتماد آليات مناسبة للتدقيق والمراقبة، مثل أنظمة التدقيق الداخلي والخارجي والتحقيق والمحاكمة.
7. اعتماد «مدونة سلوك» لموظفي الجمارك، وكذلك لأنظمة مراقبة وتقويم لعملهم.
8. تبني سياسة مناسبة لإدارة الموارد البشرية في قطاع الجمارك تضمن للعاملين صيغة مهنية لائقة.

9. تقوية المعنويات أو «روح العمل الجماعي» بين مستخدمي الجمارك وتطوير الثقافة المؤسسية.

10. إقامة علاقات صريحة وشفافة وبناءة بين إدارة الجمارك والمتعاملين معها في القطاع الخاص.

المصدر\*: [www.customs.ly/pdf/Arusha Declaration.pdf](http://www.customs.ly/pdf/Arusha%20Declaration.pdf)

### أ - المبادئ التي يُمكن أن توجه عمل البرلمان

في إطار عمله الرقابي على توجهات السياسة الجمركية وإجراءات تفعيلها، يمكن للبرلماني أن يستنير بالعديد من المبادئ، خاصة وأن المجتمع الدولي يسعى منذ عدة سنوات لضبط قواعد عمل الإدارات الجمركية وأسس التعاملات في هذا المجال.

وفي هذا السياق، يعتبر «إعلان أروشا»<sup>(1)</sup> المعتمد عام 1993، والذي تم تعديله عام 2003، أساساً جيداً لتوجيه عمل البرلمان في مراقبة التشريعات والقواعد الجمركية، والإيرادات العمومية المتأتية عن الأنشطة الجمركية.

وهكذا، على البرلمان العمل على أن تكون التشريعات الجمركية واضحة ودقيقة، وتضمن المنافسة المشروعة والتعامل على قاعدة المساواة والعدل بين جميع المتعاملين وتحتوي على الإجراءات الضرورية لمحاربة الغش والتهريب والأنشطة غير القانونية وحماية الصحة العامة.

كما ينبغي على البرلمان أن يشرف على أن تكون قيمة الرسوم الجمركية معتدلة ومعقولة في نسبها وعددها، وأن تكون الوسائل والإجراءات الجمركية بسيطة وسريعة وفعالة، مع توافر إمكانية تقديم الشكوى والتقاضي للمتضررين من المتعاملين مع إدارة الجمارك.

(1) Déclaration d'Arusha Révisée- Revised Arusha Declaration

إضافةً إلى ذلك، من المهم أن يرفعى البرلمان العلاقات بين إدارة الجمارك والمتعاملين معها من شركات وأفراد، ويعمل على أن تكون شفافة وسلسة، مع ما يقتضيه ذلك من توافر المعلومات الضرورية حول كل الآليات والإجراءات والأنظمة المعمول بها في إطار مدونة الجمارك.

### إطار رقم (14) مرصد الأخلاقيات: الجمارك والقطاع الخاص في المغرب

تمَّ إطلاق «مرصد الأخلاقيات» في مدينة الدار البيضاء (المغرب) بتاريخ 19 كانون الثاني / يناير 2010 بين إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة والاتحاد العام لمقاولات المغرب والهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، إضافةً إلى الفرع المغربي؛ لمنظمة الشفافية الدولية (Transparency Maroc).

ويُعَدُّ هذا المرصد جهازًا لجمع المعلومات وتحليلها وتبادلها حول القضايا المرتبطة بالأخلاقيات المهنية بشكل عام والرشوة بشكل خاص في العلاقات بين إدارة الجمارك والشركات بخاصة والمتعاملين بشكل عام.

ويهدف المرصد إلى تعزيز الشفافية في عمل إدارة الجمارك والوقاية من الرشوة وتعزيز القيم الأخلاقية في تعامل إدارة الجمارك مع زبائناتها.

ومن مهام المرصد المراجعة الدورية لإجراءات وممارسات إدارة الجمارك في ضوء المعطيات المتوافرة؛ لتحديد مصادر ومخاطر الفساد، وتقديم الاقتراحات لإصلاح وتطوير الإجراءات والممارسات الجمركية، ومتابعة وتقييم مدى فعالية الاقتراحات والتوصيات المقدمّة.

ويمكن الاطلاع على المزيد من المعلومات حول هذا المرصد في الموقع الإلكتروني لإدارة الجمارك بالمغرب:

[www.douane.gov.ma/annonce/présentation\\_observatoire.pdf](http://www.douane.gov.ma/annonce/présentation_observatoire.pdf)

## إطار رقم (15) بوابة نيجيريا الإلكترونية للتجارة

### بوابة نيجيريا الإلكترونية للتجارة

( <http://www.nigeriatradehub.gov.ng> )

- توفر بوابة نيجيريا الإلكترونية للتجارة (NTH) مقدمة شاملة للتجارة الخارجية في نيجيريا، وهي بوابة للتجار للحصول على المعلومات الصحيحة التي تسمح لهم باتخاذ القرارات بشأن مزاولة التجارة في نيجيريا.
- وتضم البوابة معلومات عن جميع الهيئات التنظيمية النيجيرية، بما في ذلك بيانات الاتصال بها وإجراءاتها ومستنداتها ورسومها والمدة المستغرقة؛ لتنفيذ الطلبات، التي قد يحتاج المستورد أو المصدر للتعامل معها للحصول على أذن الاستيراد والشهادات المطلوبة لضمان الالتزام بالقوانين واللوائح. كما تضم البوابة بيانات الاتصال بالمؤسسات ذات الصلة بالتجارة في نيجيريا.
- ومكتبة للمستندات يمكن البحث فيها إلكترونياً؛ لتنزيل جميع المستندات الضرورية التي يمكن تنزيلها مما يتعلق بالتجارة في نيجيريا، من المنشورات الرسمية والمعلومات القانونية والمستندات التنظيمية وإجراءات الجمارك.
- ومن الأدوات المتاحة على موقع البوابة أداة لمعرفة التصنيف الصحيح وفقاً للنظام المنسق لتصنيف البضائع (HS) وهي أداة سهلة جداً لمساعدة المستورد على معرفة التصنيف الصحيح لمنتجه وذلك لأغراض الاستيراد والتصدير.

وبمجرد تحديد رمز HS الصحيح للمنتج المراد استيراده، تعرض الأداة المعلومات التنظيمية اللازمة عن المنتج بما في ذلك الهيئات المسؤولة عن تنظيمه وإجراءات الرقابة وحالته من حيث حظره أو السماح به ووضع السلع وفقاً لاتفاقية تحرير التجارة بين دول الجماعة الاقتصادية بغرب أفريقيا (الإيكواس) بناءً على بلد المنشأ، والمستندات المطلوبة، والرسوم الجمركية والأتعاب ذات الصلة، ومدة تنفيذ الطلبات، أما في حالة التصدير، فإن المصدر بمجرد اختياره الدولة المصدرة تظهر له معلومات وصول الدولة المصدرة للسوق، بما في ذلك رمز HS للمنتج والرسوم الجمركية المطبقة عليه عند دخوله.

المصدر: المبادئ التوجيهية للشفافية والقدرة على التنبؤ، منظمة الجمارك العلمية، 2017،

#### ب - الأسئلة التي يُمكن أن يطرحها البرلمان بصدد السياسة الجمركية

في إطار مراقبته للتشريعات المتعلقة بالسياسة الجمركية، يعمل البرلمان على التأكد من مدى مراعاتها للمصالح الحيوية للبلاد، وخاصة تلك المرتبطة بتحصيل الحقوق والرسوم المستحقة، وحماية الاقتصاد الوطني وتسهيل المبادلات وجلب الاستثمارات وحماية أمن البلاد وصحة المواطنين. وفي هذا السياق، يُمكن للبرلماني طرح العديد من الأسئلة في إطار مناقشة التشريعات الجمركية أو مساءلة الحكومة:

1. هل السياسة الجمركية تقوم على توجهات وأهداف واضحة تتطابق والمصالح الوطنية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية؟
2. هل اتفاقيات التبادل الثنائي والمتعدد الأطراف التي توقعها الحكومة تراعي المصالح الوطنية عبر تحقيق المنافع المتبادلة واحترام قاعدة المعاملة بالمثل؟

3. هل التشريع الجمركي يتضمن الإجراءات الضرورية لحماية الاقتصاد الوطني ضد الممارسات المضرة من قبيل المنافسة غير المشروعة والغش و التهريب وما إلى ذلك؟
4. هل التشريع الجمركي ينص على الإجراءات الضرورية لحماية المستهلك ضد المواد والسلع الفاسدة والتي لا تتوافر فيها مواصفات الجودة والصحة؟
5. هل إصدار تراخيص الاستيراد يراعي قواعد الشفافية والمساواة والتنافس الحر بين المتعاملين؟
6. هل أسعار الرسوم والحقوق المستخلصة في الرسوم الجمركية مناسبة ومعقولة؟
7. هل التشريع الجمركي يتضمن الإجراءات الضرورية الكفيلة بتحقيق التحصيل الكامل للرسوم الجمركية من دون تمييز بين المتعاملين؟
8. هل التشريع الجمركي ينص على نماذج وآليات لمراقبة أعمال إدارة الجمارك؟
9. هل يتوافر لإدارة الجمارك «مدونة سلوك» و«ميثاق خاص» ينظم طرائق تصرفها مع المتعاملين معها؟
10. هل تعتمد إدارة الجمارك سياسة التواصل مع المتعاملين معها عبر توفير كل المعلومات الضرورية حول القوانين والأنظمة والآليات والإجراءات التي تتعامل بها مع جميع المتعاملين معها؟
11. هل تعتمد إدارة الجمارك التكنولوجيا الحديثة في معاملاتها وبخاصة في مجالي التواصل وإنجاز الإجراءات والتشريعات؟
12. هل ينص التشريع الضريبي على النماذج الضرورية والمناسبة لتقديم شكاوى المتضررين من المتعاملين مع الإدارة الجمركية، ويضمن معالجتها بالعناية والسرعة اللازمين؟

هذه نماذج من التساؤلات التي يُمكن للبرلماني أن يطرحها أو يستلهم منها أسئلة أخرى أكثر دقة حسب الحالات والسياقات الخاصة ببلده في إطار عمله الرقابي على السياسة الجمركية وخاصة الإيرادات العامة المتأتية من النشاط الجمركي.

### إطار رقم (16) وحدة الشفافية ومكافحة الفساد: جمارك بوليفيا

أنشأت مصلحة الجمارك الوطنية البوليفية وحدة لمكافحة الفساد في عام 2006 وبموجب هذه المظلة التشريعية التي تناول العنصرين الرئيسيين، وهما منع الفساد والعقاب عليه، أقرت مصلحة الجمارك الوطنية تغيير اسم وحدة «مكافحة الفساد» إلى «وحدة الشفافية ومكافحة الفساد» النظام الآلي للاتهامات والشكاوى وطلبات المعلومات (SIDQ) ضمن الالتزام الراسخ باعتماد تدابير للحد من الفساد وتعزيز التواصل بين المتعاملين مع الخدمة والهيئة الوطنية للجمارك، أنشيء نظام SIDQ، وهو نظام آلي لتقديم الاتهامات والشكاوى وطلبات المعلومات ومتابعتها. والهدف الأساسي من النظام، تمكين المتعاملين مع خدمات الهيئة الوطنية للجمارك من إبلاغ وحدة الشفافية ومكافحة الفساد بأي تأخير لا مبرر له في الإجراءات أو طلب للحصول على أموال أو هدايا أو تبرعات؛ لتسهيل إجراء معين، أو أي معاملة غير لائقة من موظفي الجمارك، مع إمكانية طلب معلومات عن خدمات الهيئة الوطنية للجمارك.

المصدر: المبادئ التوجيهية للشفافية والقدرة على التنبؤ، منظمة الجمارك العلمية، 2017.

## إطار رقم (17) النظام الإلكتروني لتظلمات الجمارك والضرائب، الجمارك الإيطالية

في إيطاليا، نص القرار رقم 163 الصادر في 23 ديسمبر 2013 على إنشاء النظام الإلكتروني لتظلمات الجمارك والضرائب، والذي يسمح للممولين بالتظلم إلكترونياً من إجراءات سلطات الجمارك والضرائب، والاطلاع على جميع المعلومات المتعلقة بإجراءات الضرائب وتقديم مقترحات؛ لتطوير الخدمات المقدمة. وتُقدم الخدمة عن طريق نظام خاص صممه نظام SIGIT وهو نظام المعلومات الخاص بالمحاكم الضريبية.

وبعد إتمام إجراءات التسجيل اللازمة للحصول على بيانات التسجيل للدخول إلى النظام، يمكنك أن تقدم التظلم بطريقة إلكترونية تماماً، بالبريد المسجل، ثم الاطلاع على سجلات المحكمة على الإنترنت بمجرد وصول التظلم إليها. وسيكون لهذا الأسلوب الإلكتروني تبعات مباشرة على عمل القضاة وسكرتارية المحاكم والذين يستطيعون، بالاستعانة بنظام SIGIT وآلية التوقيع الإلكتروني، تبادل المستندات الإجرائية: (السجلات، والأحكام، والأوامر، والقرارات، والصيغ التنفيذية) واعتمادها، وذلك على النحو المنصوص عليه في القرار رقم 163/2013. وهذا النظام مطبق حالياً في بعض من أهم المقاطعات الإيطالية؛ لتسهيل التواصل بين أطراف التظلم والعلاقة بسكرتارية لجان نظر التظلمات الجمركية والضريبية.

المصدر: المبادئ التوجيهية للشفافية والقدرة على التنبؤ، منظمة الجمارك العلمية، 2017.

### ج - ما يُمكن للبرلماني أن يفعله في مجال السياسة الجمركية

تتضمن مشاريع قوانين المالية التي تقدمها الحكومة كل عام إلى البرلمان العديد من الإجراءات المتعلقة بالسياسة الجمركية، وهي فرصة إلى جانب محطات أخرى للبرلماني تمكّنه من الوقوف على كُُلِّ القضايا المتعلقة بالسياسة الجمركية ومشاكلها بهدف إيجاد الحلول المناسبة لها.

وفي هذا السياق، يُمكن للبرلماني القيام بالعديد من الأعمال:

1. المساهمة في مساءلة الحكومة داخل البرلمان حول السياسة الجمركية وأهدافها وآلياتها وأساليبها.
2. مطالبة الحكومة بتطوير التشريعات الجمركية وضمان مواكبتها للتطورات الحاصلة في حقل المبادلات التجارية.
3. تقديم الاقتراحات؛ لتحسين مقتضيات التشريع الجمركي وتطوير أداء إدارة الجمارك.
4. مطالبة الحكومة بتنفيذ التزاماتها في إطار مجلس التعاون الجمركي (المنظمة العالمية للجمارك) وبخاصة تلك المتعلقة بتبني خطة وطنية؛ لمكافحة الفساد في إدارة الجمارك.
5. الاطلاع على القواعد الدولية المنظمة لعمل إدارات الجمارك وتجارب الدول الأخرى في هذا المجال للاستفادة منها قدر الإمكان.
6. الاتصال بالمنظمات المهنية وجميع المتعاملين مع إدارة الجمارك لاستقصاء المعلومات والآراء حول أداء وممارسات العاملين بهذه الإدارة.
7. المشاركة في أنشطة «مرصد الأخلاقيات» في العمل الجمركي الذي يضمُّ إلى جانب إدارة الجمارك المنظمات المهنية للقطاع الخاص وهيئات المجتمع المدني المهتمة بالشفافية.

8. الدفع في اتجاه إنشاء «مرصد الأخلاقيات» في العمل الجمركي في حالة عدم توافره في البلد.

### ثالثاً: سياسات الخصخصة وإدارة أملاك الدولة

إلى جانب وظائفها التقليدية في تحقيق الأمن والعدل والدفاع، تؤدي الدولة في كل البلدان دوراً اقتصادياً واجتماعياً، تتحدد مساحته وملامحه وفقاً للشروط الخاصة بكل بلد.

وتمثل المؤسسات العامة إحدى الأدوات الرئيسة للدول لتنفيذ سياساتها في هذا المجال. وتختلف الغايات وتتعدد من وراء إنشاء مؤسسات القطاع العام، من الحاجة إلى سد الفراغ الذي يتركه غياب أو ضعف المبادرة الخاصة في قطاع معين، إلى ضرورة تقديم خدمات أساسية للمواطنين بأثمان التكلفة، مروراً بالرغبة في مراقبة التحولات الاقتصادية والاجتماعية لأسباب سياسية واضحة.

وهناك علاقة وطيدة بين المؤسسات والشركات العامة وإيرادات الموازنة: فالشركات والمؤسسات الفعّالة تشكل مصدرًا من مصادر إيرادات الموازنة؛ وعلى العكس من ذلك، تمثل المؤسسات الأقل فعالية مصدرًا لهدر المال العام عبر التحويلات المالية الضرورية؛ لتحقيق التوازن المطلوب في حسابات الشركات والمؤسسات غير الفعّالة.

ونشير هنا إلى أنه بعد موجات توسع أنشطة مؤسسات القطاع العام في سنوات الستينات والسبعينات من القرن الماضي، وما ترتب عنها من مشاكل وأزمات في إدارتها وعبء على الموازنات، تزايدت المطالبات، تحت ضغط المؤسسات المالية الدولية، بضرورة تقليص وعقلنة دور الدولة في المجال الاقتصادي، وذلك بخصخصة مؤسسات القطاع العام وفتح أنشطتها للمنافسة وفق قواعد السوق، وترشيد إدارة المؤسسات العامة غير القابلة للخصخصة بحكم دورها الاستراتيجي في نظر الدولة.

وتحاول الدول اليوم إيجاد صيغة توازن بين الرغبة في الإبقاء على بعض المؤسسات والأنشطة في مجال القطاع العام لما لها من أهمية سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، وضرورة تخصيص بقية مؤسسات القطاع العام غير الإستراتيجية، لما تُشكِّله بسبب سوء إدارتها من عبءٍ على الموازنة، وكذلك لفتح آفاق جديدة أمام الفاعلين في القطاع الخاص.

ويطرح هذا التجاذب بين سياسات الخصخصة وإدارة أملاك الدولة على البرلماني مسؤوليات كبرى في مراقبة خيارات الحكومة في هذا المجال، والتأكد من مدى قدرتها على تحقيق الأهداف الوطنية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والإدارة الجيدة لمؤسسات القطاع العام وضمان المردودية القصوى من عمليات الخصخصة.

### إطار رقم (18) برنامج خصخصة القطاع العام في مصر

انطوت عمليات خصخصة القطاع العام في العديد من الأقطار العربية على مستويات مذهلة من الفساد ونهب المال العام، وذلك من خلال التقييم المتدني لأصول الشركات المخصصة والذي لا يُساوي في أحيان كثيرة حتى قيمة الأراضي المقامة عليها، وإصرار السلطات المعنية على خصخصة شركات معينة وذلك في خرق سافر للقواعد التنافسية الكفيلة بتحقيق أفضل عرض مالي لخزينة الدولة.

وتمثل عمليات الخصخصة في مصر نموذجًا صارخًا في هذا الصدد؛ وقد أورد أحمد السيد النجار في إحدى دراساته عدّة نماذج عن الفساد ونهب المال العام الذي طبع هذه العمليات؛ ومنها عملية بيع شركة «عمر أفندي» التي تميزت بخروج أحد أعضاء لجنة التقييم التي ألفتها وزارة الاستثمار؛ ليعلن رفضه محاولة الوزير فرض تقييم محدد للشركة مخالف للتقييم الحقيقي الذي أجرته اللجنة

وقدم بلاغاً إلى النائب العام حول هدر المال العام في هذه الصفقة مشيراً إلى أن القيمة الحقيقية للأصول الخاصة بهذه الشركة تبلغ 1139 مليون جنيه، لكن الوزارة طلبت من اللجنة أن تقدم تقييماً بقيمة 438 مليون جنيه؛ لكن النائب العام حفظ هذا البلاغ.

أحمد السيد النجار، تحسين أداء الرقابة في مصر، ورقة قدمت ضمن أعمال ندوة «الرقابة المالية في الأقطار العربية» التي نظمتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد في نيسان/ أبريل 2009، توزيع مركز دراسات الوحدة العربية.

#### أ - المبادئ التي يمكن أن توجه عمل البرلمان في هذا المجال

تتعدد مقاربات الدولة لدورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية من اعتماد الإدارة العامة لأهم القطاعات إلى سلوك نهج ليبرالي يتيح مجالاً أوسع لمبادرات الخصخصة.

وبحسب أحوال وظروف كل بلد، يمكن للبرلمان، في إطار مراقبته لخيارات وتوجهات الحكومة في هذا الصدد، أن يعتمد العديد من المبادئ التي من شأن مراعاتها ضمان وضوح الرؤيا والأهداف، والفعالية والنجاح المطلوبين في طرائق تدبير القطاع العام وسياسة الخصخصة.

فيتعين أولاً الإشراف على أن تكون الخيارات واضحة وملائمة لمقاربة الدولة لدورها في المجال الاقتصادي، وذلك بتحديد وظائف القطاع العام وهياكله، والقطاعات الإستراتيجية والحساسة التي يجب في كل الأحوال أن تبقى تحت إدارة الدولة العامة. كذلك ينبغي العمل على أن تتوخى أساليب إدارة أملاك الدولة الترشيد والفعالية والنجاعة، من خلال اعتماد سياسة التعاقد بين الحكومة ومؤسسات القطاع العام على أساس تحقيق الأهداف والنتائج الجيدة المطلوبة مع ما يتطلبه ذلك من تدقيق ومحاسبة.

وانسجامًا مع دوره التمثيلي، من واجب البرلمان الحرص على ألا تكون مؤسسات القطاع العام عبئًا على المواطن، بل مصدر فائدة له بما تقدمه من خدمات وسلع، وهو ما يفرض الانتباه إلى كلفة وأساليب إدارتها، ونتائج كل ذلك على حسابات الموازنة العامة. وحين يتعلق الأمر بخصخصة كلية أو جزئية لمؤسسات من القطاع العام إلى القطاع الخاص، إما بيعها أو فتح رأس مالها للخواص، يُمكن للبرلمان أيضًا أن يستنير بالعديد من المبادئ التوجيهية.

فينبغي أن يندرج قرار الخصخصة في إطار سياسة واضحة الأهداف، وأن يكون مبررًا اقتصاديًا مثلاً: الرغبة في إعادة النظر في طرائق إدارة الاقتصاد برفع الحواجز أمام آليات عمل قواعد السوق والمنافسة. كما يحرص البرلمان أيضًا على أن يتم تنفيذ قرارات الخصخصة وفق قواعد تنافسية وشفافة، تضمن للدولة استرداد العائد المالي الموازي للقيمة الحقيقية للأصول المخصصة، وتؤمن للمستخدمين والعمال والأجراء المحافظة على حقوقهم الاجتماعية.

### إطار رقم (19) فجوات في عمليات الخصخصة في المنطقة العربية

تعتبر السلطات التنفيذية الجهة المسؤولة عن تقديم معظم الخدمات الأساسية العامة للمواطنين إما بشكل مباشر أو عبر إحالة الموضوع إلى شركات خاصة؛ لتتولى تقديمها عبر عقود واتفاقيات الامتياز المتعلقة بإدارة المرافق العامة مثل: خدمات المياه والكهرباء، أو الخدمات الصحية.. إلخ، إضافةً إلى أن السلطة التنفيذية تتولى إقامة المنشآت العامة والبنى التحتية أو الإشراف على إقامتها عبر العطاءات للأشغال العامة، إضافةً إلى التوريدات التي يتطلبها عمل مؤسسات الدولة والتي يجري شراؤها من الموردين في القطاع الخاص.

إن التوجه نحو خصخصة العديد من المرافق العامة والخدمات الأساسية من قبل العديد من الأقطار في المنطقة العربية دون وضع واستكمال الأطر القانونية والمؤسسية واعتماد المعايير والأسس العلمية والفنية لذلك، أدى إلى بروز مظاهر الفساد الكبير في الكثير من هذه الأقطار كالرشوة للمسؤولين العموميين بهدف الحصول على الامتيازات ونهب المال العام وبرزوا الاحتكارات. وهو ما يترتب على البرلمانات مساءلة الحكومة عن سياسات وآليات الرقابة وجودة الخدمات وتكليفها على المواطن.

المصدر: سياسات وأدوات مكافحة الفساد ودور البرلمانات فيها، منظمة برلمانيون عرب ضد

الفساد، 2017.

### ب - الأسئلة التي يُمكن أن يطرحها البرلماني في هذا الصدد

في إطار عمله الرقابي على سياسات الحكومة، يسعى البرلماني لاعتماد مبادئ الترشيد والفعالية والنجاعة في إدارة مؤسسات القطاع العام، وإلى أن تستجيب عمليات الخصخصة لمعايير الشفافية والتنافس والمردودية.

وفي هذا الصدد، يمكنه أن يطرح العديد من الأسئلة:

1. هل يتوافر لدى الحكومة رؤية واضحة لما ينبغي أن يكون عليه دورها في المجال الاقتصادي؟
2. هل يتم إدارة مؤسسات القطاع العام بشكل ناجح ومفيد وفعال؟
3. هل توفر مؤسسات القطاع العام الخدمات المطلوبة للمواطنين؟ وهل هي مصدر فائدة للمجتمع والمواطن أم عبء عليها؟

4. هل تعتمد الدولة في علاقاتها بمؤسسات القطاع العام سياسة التعاقد على أساس أهداف واضحة ونتائج محددة؟
5. هل تخضع إدارة مؤسسات القطاع العام لمراقبة وتدقيق بصورة دورية؟
6. هل تلتزم مؤسسات القطاع العام قواعد الشفافية في تدبير شؤونها وحساباتها؟
7. هل تلتزم التشريعات المنظمة لمؤسسات القطاع العام برفع تقاريرها بشكل دوري للبرلمان والمواطنين؟
8. ما طبيعة العلاقات المالية بين الموازنة العامة وموازنات مؤسسات القطاع العام؟
9. ما حجم وطبيعة التحويلات المالية من الموازنة العامة لحسابات مؤسسات القطاع العام؟
10. ما المعايير المعتمدة في اتخاذ قرارات خصخصة القطاع العام؟ وهل من المحتمل بقاء المؤسسات قابلة للحياة الاقتصادية بعد خصخصتها؟ وهل سيكون من الممكن المحافظة على الخدمات الضرورية للفئات المهمشة من السكان في إطار الخصخصة؟
11. هل التشريعات المنظمة لعمليات الخصخصة تعتمد قواعد تحترم مبادئ المنافسة والشفافية؟
12. هل يتم تقييم أصول القطاع العام المرشحة للخصخصة بشكل دقيق وصحيح؟ وما القواعد المعتمدة في ذلك؟
13. ما حجم الإيرادات الناجمة من عمليات الخصخصة؟
14. ما أوجه استعمال إيرادات الخصخصة؟ هل تخصص لتغطية نفقات الاستهلاك أم يُعاد استثمارها؟ وفي الحالة الثانية، في أي المجالات؟

15. هل تتضمن عقود تخصيص القطاعات بنوداً تقضي بالحفاظ على الحقوق الاجتماعية للعاملين فيها؟

هذه نماذج من الأسئلة التي يمكن أن يطرحها البرلمان، أو أن يستلهم منها بعض الأسئلة في إطار مراقبته لعمل الحكومة بخصوص إدارة أملاك الدولة وعمليات الخصخصة.

### ج - ما يمكن أن يفعله البرلمان في هذا الصدد

هناك العديد من الخطوات التي من شأن اعتمادها المساهمة في دفع السلطة التنفيذية إلى تحسين أداء مؤسسات القطاع العام غير القابلة للخصخصة، وإلى تبني قواعد شفافة وتنافسية في عمليات تخصيص بقية المؤسسات العامة، ويُمكن الإشارة في هذا الباب إلى النقاط التالية:

1. على المستوى التشريعي، يمكن للبرلمان الوقوف على كل النواقص والثغرات في النصوص القانونية المنظمة لنشاطات مؤسسات القطاع العام، أو لعمليات الخصخصة ومطالبة الحكومة بإصلاحها أو تقديم اقتراحات محددة لذلك.

2. كما يُمكن للبرلمان أن يساءل الحكومة حول مؤشرات أداء المؤسسات العامة سواء داخل اللجان أو حين مناقشة الموازنة السنوية أو من خلال طرح أسئلة كتابية أو شفوية.

3. العمل داخل اللجان البرلمانية على استدعاء ومساءلة مدراء المؤسسات العامة، وبخاصة تلك التي تشير إليها تقارير الهيئات العليا للرقابة المالية بسبب سوء إدارتها.

4. تمشياً مع تجارب بعض الدول الأنكلوسكسونية، يجب العمل على إنشاء لجان برلمانية متخصصة في متابعة نشاط ومالية الشركات العامة (لجان حسابات الشركات العامة).

5. العمل على إخضاع الصناعات التي تمثل أهمية بالغة بالنسبة إلى المجتمع؛ لتنظيم صارم من قِبَل الدولة بعد خصخصتها؛ وهو ما يفرض على البرلمان العمل على مراعاة هذا الأمر لدى دراسة مشاريع خصخصة مثل هذه الصناعات.
6. القيام ضمن وفود برلمانية بزيارات ميدانية للمؤسسات العامة للوقوف على أساليب إدارتها.
7. التدقيق في عمليات خصخصة مؤسسات القطاع العام حالة بحالة، وتجنب السماح داخل جلسات البرلمان لعمليات خصخصة بالجملة عبر أسلوب اللائحة (أي عدم سماح خصخصة عدّة شركات دفعة واحدة).
8. تتبع إنجاز عمليات الخصخصة وتنبيه الحكومة حول كل الشبهات بخصوص عدم احترام الشفافية والمنافسة والتقييم الحقيقي للأصول.
9. العمل مع نقابات العمال على متابعة أوضاع العمال في مؤسسات القطاع العام المخصّصة.

## إطار رقم (20) ورقة مبادئ توجيهية لسياسات الخصخصة ومنح الامتياز في فلسطين

مجموعة من المقومات والمبادئ التوجيهية التي يُمكن الاستناد إليها في إطار بلورة سياسة وطنية فلسطينية تتعلق بالخصخصة ومنح الامتيازات:

أولاً: الالتزام بالإجراءات الفنية المتعلقة بالخصخصة ومنح الامتياز وتشمل:

1. تحديد المرافق العامة والقطاعات التي يُمكن خصخصتها أو منح عقود الامتياز فيها وتلك التي لا يمكن خصخصتها.

2. إعداد الدراسات الفنية والدراسات المتعلقة بالجدوى الاقتصادية قبل التوجه نحو تخصيص أو إبرام أي عقود امتياز في القطاعات المختلفة. العمل بموجب نصوص قانونية في مجال الاتفاقيات تؤكد على اختيار صاحب الامتياز من خلال إجراءات تنافسية وشفافة وهو ما يتطلب طرح موضوعات الامتياز أو الخصخصة في إطار عطاء عام مفتوح لكافة الشركات المؤهلة والمسجلة كشركات مساهمة عامة، ونشر هذه الاتفاقيات والإجراءات التنظيمية التي تمت بموجبها لاطلاع الجمهور.

3. منع الشركات التي تمنح الامتيازات من مد نفوذها إلى نشاطات أخرى مشتقة عن النشاط الأساسي للامتياز بشكل يخلق احتكارات كبرى ويخرج الشركات الأخرى من المنافسة.

4. تحديد مدد اتفاقيات الخصخصة ومنح الامتياز بشكل واضح والنص على حق الدولة في إنهاؤها في الحالات التي لا يتم فيها وفاء صاحب الامتياز في تنفيذ التزاماته.

5. ضرورة مراجعة كافة عمليات الخصخصة وعقود الامتياز التي منحت خلال المرحلة الأولى من قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، ومعالجة ما يتضمنه من تغيرات قانونية ومالية خاصة وأن معظم هذه الحالات قد أنهت مددها الزمنية المحددة في إطار الاتفاقيات الموقعة.

ثانياً: الالتزام بالمبادئ المتعلقة بمتطلبات الخصخصة ومنح عقود الامتياز وتشمل:

1. السياسات العامة المتعلقة بالخصخصة ومنح الامتيازات بناء على دراسات معمقة ومسبقّة ومن خلال حوار وطني تقوده الحكومة ويشمل كافة القطاعات: (العام والأهلي والخاص) قبل إقرارها بشكل رسمي من جهات الاختصاص.

1. بلورة السياسات العامة المتعلقة بالخصخصة ومنح الامتيازات بناء على دراسات معمقة ومسبقة ومن خلال حوار وطني تقوده الحكومة ويشمل كافة القطاعات: (العام والأهلي والخاص) قبل إقرارها بشكل رسمي من جهات الاختصاص.
2. الحرص على عدم نقل ملكية الموارد والموجودات المتعلقة بالقطاع المراد خصخصة أو منح الامتياز فيه إلى الجهة صاحبة الاختصاص إلا في أضيق الحدود بحيث لا يتعدى عملية الخصخصة أو منح الامتياز حق إدارة المرافق العامة أو استقلال الموارد العامة.
3. استكمال المنظومة القانونية المتعلقة بالخصخصة ومنح الامتياز وبشكل متكامل: (قوانين، أنظمة ولوائح تنفيذية، تعليمات) بما في ذلك قانون المنافسة ومنع الاحتكار، قانون الامتياز، قانون الشركات، قانون الإفصاح، قانون منع تضارب المصالح.. إلخ، والتي تتضمن القواعد الأساسية وتنظيم العلاقات والحقوق والواجبات في هذا الإطار.
4. إنشاء الأجسام التنظيمية التي تتولّى الإشراف والرقابة على المشاريع التي تم خصخصتها أو منح عقود الامتياز فيها، وأن تتمتع هذه الأجسام بالاستقلالية والخبرات الكامنة لضمان اتخاذ قراراتها دون تدخل ضغوط سياسية أو من مقدمي الخدمة وبشكل يضمن حقوق المواطن المستهلك من حيث جودة المنتج أو الخدمة المقترحة وعدالة الأسعار، ومنع قيام الاحتكارات.
5. التمسك بحقوق وسلطات وامتيازات الإدارة مانحة الامتياز خاصة ما يتصل منها بعقود المرافق العامة والتي هي مقررة لها بموجب القواعد العامة التي تحكم العقود الإدارية سواء وردت في العقد أم لم ترد فيه ولا يجوز للإدارة أن تنازل عنها كونها تتعلق بالنظام العام وتمثل تحديداً فيما يلي:

• سلطة الإدارة في الرقابة والتوجيه: أي حق الرقابة على إنشاء المرفق العام وتشغيله من النواحي الفنية والإدارية والمالية فصاحب الامتياز لا بد أن يخضع لإشراف الإدارة ورقابتها في هذا المجال، وتشمل الرقابة عدة أمور منها: حق الإدارة في الاطلاع على أي مستند يتعلق بالامتياز، وحقها في الرقابة على أداء وتنفيذ الخدمات، ومدى الالتزام بالتعرفة الخاصة بتحديد الأسعار، وتعيين مندوبين عنها لإعداد التقارير الرقابية لمناح الامتياز، والتأكد من تقييد صاحب الامتياز بالقوانين والأنظمة.

• سلطة الإدارة في تعديل العقد: فالإدارة لا ترتبط بعقودها الإدارية بنفس المدى الذي يرتبط به الأفراد في عقودهم فالوضع يختلف في العقود الإدارية، حيث تملك الإدارة بإرادتها المنفردة تعديل هذه العقود بغير أن يحتج عليها بقاعدة الحق المكتسب أو بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، ويستند حق الإدارة في هذا الشأن إلى ضرورة تسيير المرفق العام على النحو الملائم.

• سلطة الإدارة في توقيع الجزاء على صاحب الامتياز: إذا أخل الملتزم بشروط العقد، فمن حق الإدارة إيقاع عقوبات متعددة الإشكال (غرامات مالية، تنفيذ الالتزامات المنصوص عليها على حساب الملتزم، سحب الامتياز) على صاحب الامتياز بعد إنذاره بالشكل القانوني.

6. أن تجرى عمليات صياغة الاتفاقيات من خلال أجهام فنية مؤهلة وخبراء من ذوي الاختصاص، وأن يتم إقرارها من قبل مجلس الوزراء بعد طرحها للمناقشة العامة وعدم تفرد مؤسسة أو وزارة أو جهة واحدة باتخاذ القرار في هذا المجال.

7. تحديد الحقوق المالية للدولة من الإيرادات والرسوم والأرباح بشكل واضح عبر آليات معتمدة؛ لتحصل هذه الإيرادات بشكل منظم وموحد وفي إطار إدارة محددة ومختصة، وبما لا يترك أي مجال لحرمان خزينة الدولة من حقوقها المالية من عمليات الخصخصة ومنح عقود الامتياز.

8. تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني في رفع الوعي بحقوق المواطنين في مستوى الخدمة المقدّمة وجودتها وحمائتهم من الاستغلال والرقابة على ذلك.

9. تفعيل دور القطاع الخاص وإشراك مؤسساته التمثيلية في الحوار المتعلّق بإقرار سياسات وتشريعات الخصخصة ومنح الامتياز.

10. المحافظة على مسؤولية الدولة تجاه المواطنين وعدم التخلي عن هذه المسؤولية في إطار اعتماد سياسات الخصخصة ومنح الامتيازات خاصة تلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي أكدت السلطة الفلسطينية الالتزام بها عبر الاتفاقيات الدولية التي تضمنت هذه الحقوق.

ثالثاً: مراعاة الخصوصية الفلسطينية في تبني سياسات الخصخصة ومنح الامتياز من خلال:

1. الأخذ في الاعتبار كل ما يعزز السيادة الفلسطينية على الموارد الفلسطينية خاصة إذا كانت عمليات الخصخصة ومنح عقود الامتياز في إطار مشاريع إقليمية ودولية كتلك المتعلقة بقطاعي: المياه والطاقة، وعدم تبني أية سياسات في إطار الخصخصة أو منح الامتيازات من شأنها تعزيز الإلحاق والتبعية للاقتصاد الفلسطيني بالاقتصاد الإسرائيلي، وحظر أي دور تفاوض أو سياسي مع إسرائيل أو على المستوى الإقليمي والدولي للجهات التي تحصل على امتياز إدارة مرفق عام أو لديها عقود امتياز لاستغلال موارد عامة من القطاع الخاص لما لذلك من تأثير على الحقوق الوطنية.

2. تأمين توصيل وتقديم الخدمة مجال الخصخصة إلى جميع المواطنين بوجوده عالية وأسعار عادلة بحيث تعزّز عملية الخصخصة أو منح الامتياز عوامل الصمود والثبات للمواطنين الفلسطينيين على أراضهم وعدم المس

بهذا الجانب وذلك في إطار مواجهة الاحتلال الإسرائيلي والذي يهدف إلى زعزعة الثوابت الفلسطينية وزعزعة صمود المواطنين وإجبارهم على التخلي عن أراضيهم.

3. توفر حد أدنى من المرونة في عمليات الخصخصة ومنح الامتياز وبما يتلائم مع الواقع الفلسطيني المتمثل في الصراع مع الاحتلال وسيطرته على الموارد الفلسطينية ونهبها، بحيث يكون الموجه في عقود الامتياز المتعلقة بإدارة المرافق العامة وتقديم الخدمات جودة الخدمة وعدالة الأسعار، بينما ينبغي التمسك في عقود الامتياز المتعلقة باستغلال الموارد العامة بالسيادة الوطنية على هذه الموارد وألا تكون المرونة في هذا الجانب وبأي حال من الأحوال على حساب الثوابت الوطنية أو المس بالحقوق الفلسطينية.

المصدر: الخصخصة ومنح الامتياز في فلسطين، مؤسسة مواطن، 2014.

### رابعًا: قواعد المزادات والمنافسات والتعاقدات

تشكل الصفقات العمومية أهمية قصوى للاقتصاد في كل البلدان، وتمثل نسبة كبيرة من الناتج المحلي الخام لكل الدول، وبخاصة في المنطقة العربية. ولهذا السبب، يجب الاهتمام جدًّا على أن يؤدي القطاعين: العام والخاص أعمالهما بفعالية، وأن تعمل الإدارات العامة بطريقة شفافة ومسؤولة. فاعتماد سياسات وممارسات علمية وشفافة في مجال عقد الصفقات العمومية، يمكن من تحقيق مستوى اقتصادي متقدم، كما أن فوائد المنافسة في هذا المجال عديدة. اللجوء إلى القواعد الشفافة والعادلة في تلزيم الصفقات العمومية المتعلقة بالأشغال والإنتاج والخدمات يساهم في خلق منافذ حقيقية للمؤسسات، كما أنه يشكل ضمانًا للاستعمال الأمثل للأموال العامة.

وتشكل سياسة وقواعد إبرام الصفقات العمومية موضوع اهتمام دولي منذ إنشاء المنظمة العالمية للتجارة، واعتماد الاتفاق المتعدد الأطراف حول الصفقات العمومية في نيسان / أبريل 1994 بمدينة مراكش (المغرب).

ويحدّد اتفاق المنظمة العالمية للتجارة مجموعة من الحقوق والالتزامات فيما يخص القوانين والأنظمة والإجراءات المتعلقة بالصفقات العمومية، والتي تستهدف إرساء ممارسات تتميز بالشفافية والإنصاف والانفتاح في هذا المجال.

ويقع على البرلمان مسؤولية كبرى في هذا السياق من أجل السهر على احترام التشريعات الخاصة بإبرام الصفقات العمومية للقواعد والمبادئ المتعارف عليها دولياً ومحاربة الغش والفساد في هذا الميدان.

#### أ - المبادئ التي يُمكن أن توجّه عمل البرلمان

في مجال الصفقات العمومية، يُمكن للبرلمان أن يستنير بالعديد من المبادئ التي أرستها القواعد الدولية وبالممارسات الفضلى لبعض الهيئات الدولية. ويمكن أن نشير في هذا الصدد إلى:

«القانون النموذجي» بشأن إبرام الصفقات العمومية الذي تبنته «لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي» CNUDCI بتاريخ 15 حزيران / يونيو 1994.<sup>(1)</sup>

«المبادئ التوجيهية» المتعلقة بإبرام الصفقات الممولة من قروض البنك الدولي الصادرة عام 1994.<sup>(2)</sup>

(1) يمكن الاطلاع على هذا القانون النموذجي باللغة العربية عبر الموقع الإلكتروني التالي:  
[www.daccess\\_ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V93/907/24/IMG/V9390724.pdf?OpenElement](http://www.daccess_ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V93/907/24/IMG/V9390724.pdf?OpenElement)

(2) يمكن الاطلاع على هذه المبادئ من خلال الموقع الإلكتروني التالي:

الاتفاق المتعدد الأطراف بشأن «المشتريات الحكومية» لمنظمة التجارة العالمية المعتمد في نيسان/ أبريل 1994.<sup>(1)</sup>

«النزاهة في المشتريات العامة: الممارسات الجيدة»، الصادر عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

«إعلان تونس حول إصلاحات الصفقات العمومية في أفريقيا» الصادر في 17 تشرين الثاني/ نوفمبر 2009.<sup>(2)</sup>

وهكذا، فالتشريعات المتعلقة بالمزادات والمنافسات والتعاقدات يجب أن تنص على قواعد شفافة ودقيقة تضمن حق جميع المعنيين في معرفة الحاجات العامة وبرنامج التعاقدات مسبقاً، وذلك بإلزام الإدارات والمؤسسات العامة بالإعلان المسبق عن البرنامج المتوقع للصفقات المزمع عقدها خلال السنة.

فضلاً عن ضرورة سن قانون يتيح الكشف عن المعلومات بصفة واضحة ودقيقة ومسبقة ومن دون تمييز بالنسبة إلى الجميع، ينبغي أن تنص القواعد القانونية على تلزيم الصفقات العمومية بصورة عروضة مفتوحة وشفافة وتنافسية، وأن لا يتم اللجوء إلى طلبات العروض المحدودة أو تلزيم الصفقات بالتراضي إلا في الحالات الخاصة والاستثنائية، والتي يتم تحديدها بشكل دقيق تلافياً للتلاعب والممارسات الفاسدة.

---

= [www.siteresources.worldbank.org/INTEPROCUREMENT/Resources/ProcGuid-05-04-fv1.doc](http://www.siteresources.worldbank.org/INTEPROCUREMENT/Resources/ProcGuid-05-04-fv1.doc)

يمكن الاطلاع عليه عبر الموقع الإلكتروني التالي:

[www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/gp\\_gpa\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm)

يمكن الاطلاع عليه عبر الموقع الإلكتروني التالي: [www.oecd.org/gov/ethics/procurement/az](http://www.oecd.org/gov/ethics/procurement/az)

(1) يمكن الاطلاع عليه عبر الموقع الإلكتروني التالي: [www.marchespublics.gov.ma](http://www.marchespublics.gov.ma)

(2) يمكن الاطلاع عليه عبر الموقع الإلكتروني التالي: [www.marchespublics.gov.ma](http://www.marchespublics.gov.ma)

وبصورة عامة، يجب على البرلمان احترام قواعد المزادات والمنافسات والتعاقدات لمبدأ المنافسة، الذي يقضي بإعطاء الفرصة لكل من تتوافر فيه الشروط المنصوص عليها قانوناً؛ لتقديم عرضه للإدارات المتعاقدة، وبالموازاة مع مبدأ المنافسة، يتوجب احترام مبدأ المساواة بين المرشحين، الذي يقضي بعدم التمييز والتفضيل في المعاملة إلا على أساس المؤهلات.

هذا، إلى جانب مبدأ الإشهار، الذي جرى الإشارة إليه سابقاً، والذي يعتبر وسيلة لضمان الشفافية، والذي يقضي بإعلام المعنيين بالدعوة إلى المنافسة بكل وسائل النشر الممكنة.

وفضلاً عن ذلك، تجدر الإشارة إلى أهمية إقامة المؤسسات والهيكل التي من شأنها أن تساهم في تطبيق هذه المبادئ آنفة الذكر. إذ يمكن للحكومة على سبيل المثال أن تستحدث هيئة خاصة بإبرام الصفقات العمومية، أو تعيين قسم خاص لهذا الغرض داخل كل وزارة على حدة.

### إطار رقم (21) مرسوم 20 مارس 2013 حول الصفقات العمومية في المغرب

تم إدخال إجراءات لفائدة المقاولات الصغرى والمتوسطة حيث أن مرسوم الصفقات العمومية يؤكد على أن صاحب المشروع:

- ملزم بتخصيص 20٪ من المبلغ التوقعي للصفقات التي يزمع طرحها برسم كل سنة مالية لفائدة المقاولات الصغرى والمتوسطة.
- يمكنه أن يقرر تخصيص الصفقة عندما يكون من شأن هذا التخصيص أن يسمح للمقاولات الصغرى والمتوسطة بولوج الطلبية العمومية.

- يمكنه أن يقرر في نظام الاستشارة أن صاحب الصفقة ملزم باختيار مقابلة صغرى أو متوسطة وطنية كمتعاقد من الباطن يعهد إليه بإنجاز جزء من الصفقة، عندما يكون صاحب الصفقة المذكور مقابلة أجنبية وقرر التعاقد من الباطن في إطار هذه الصفقة.
- كما تم تدعيم آليات الشفافية والنزاهة وتخليق تدبري الصفقات العمومية بإدخال المقترضات التالية:
- تأكيد منع وجود تعارض المصالح في مجال الصفقات العمومية سواء على مستوى أعضاء لجان طلب العروض أو على مستوى المتعهدين الذين يجب عليهم أن يوضحوا ضمن التصريح بالشرف أنهم لا يوجدون في وضعية تعارض المصالح.
- نشر المبلغ التقديري للصفقة المعدّة من طرف صاحب المشروع في إعلان طلب المنافسة.
- انفتاح الأنظمة المؤطرة للصفقات العمومية على إمكانية استعمال مسطرة اختيار العروض بواسطة المناقصات الإلكترونية بالنسبة لصفقات التوريدات العادية.
- التدريب الإلكتروني للطلبيات العمومية وخصوصاً من خلال وضع قاعدة معطيات الموردين في أفق نزع الصفة المادية عن الملفات الإدارية للمتنافسين بهدف تمكينهم من التفرغ لتحضير عروضهم.
- التعهد الإلكتروني في إطار مسار إلكتروني؛ لإيداع وتقييم العروض يمكن من تدعيم الشفافية وتبسيط شروط تنافس المقاولات.

بالموازاة مع ورش الإصلاح الجاري للجنة الصفقات وبارتباط مع الضمانات الأخرى الممنوحة للمتنافسين، عمل المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية، في مجال الطعون والشكاوى، على إرساء قواعد جديدة تتمثل في:

- إدخال أجل للانتظار في ميدان المصادقة على الصفقات (خمسة عشر يوماً) والذي لا يمكن خلاله للسلطة المختصة المصادقة على الصفقات وذلك بهدف إتاحة الإمكانية للمتنافسين من أجل تقديم طعونهم الإدارية تطبيقاً للمعايير الدولية الجاري العمل بها في هذا المجال.
- إتاحة الإمكانية للمتنافسين لتقديم طعونهم وشكاياتهم أمام لجنة الصفقات بشكل مباشر ودون اللجوء إلى صاحب المشروع أو إلى الوزير المعني.
- إنشاء أجل أقصاه ثلاثين يوماً للرد على شكايات المتنافسين من طرف الوزير المعني أو وزير الداخلية أو رئيس الجهاز التداولي للمؤسسة العمومية بحسب الحالة.
- إلزام السلطات الإدارية التي وضعت لديها الشكايات بمسك سجل؛ لتتبع هذه الشكايات.

المصدر: مرسوم 20 مارس يعبد الطريق؛ لإصلاح منظومة الصفقات العمومية، مجلة المالية

العدد 23 أبريل 2014.

## إطار رقم (22) البوابات الإلكترونية للصفقات العمومية

جرى استحداث بوابة إلكترونية وطنية للصفقات العمومية؛ لتقوم المؤسسات العامة بالنشر عبر هذه البوابة الإلكترونية كل طلبات الشراء والصفقات العمومية المتعلقة بها لتمكين المعنيين من الاطلاع عليها وتقديم ملفات ترشيحاتهم بشكل إلكتروني. كما توفر هذه البوابة قاعدة بيانات حول الصفقات العمومية منذ نشر إعلانات طلبات العروض إلى حين إنجازها؛ وتقوم بنشر أسماء الفائزين بالصفقات من شركات ومقاولات. ويندرج هذا التوجه في إطار تقوية الإدارة الإلكترونية ومحاربة الفساد. ومن الأمثلة على الأقطار العربية التي لديها هذه البوابة:

المغرب: البوابة المغربية للصفقات العمومية [www.marchespublics.gov.ma](http://www.marchespublics.gov.ma)

تونس: موقع الصفقات العمومية: [www.marchespublics.gov.tn](http://www.marchespublics.gov.tn)

فلسطين: البوابة الموحدة للشراء العام <https://www.shiraa.gov.ps>

الأردن: نظام الشراء الإلكتروني [www.joneps.gov.jo/pt/plm/](http://www.joneps.gov.jo/pt/plm/)

### ب - الأسئلة التي يُمكن أن يطرحها البرلماني

في إطار عمله التشريعي والرقابي، يمكن للبرلماني أن يطرح العديد من الأسئلة بخصوص التشريعات المتعلقة بالمزادات والمنافسات والتعاقدات:

1. هل التشريع المتعلق بالصفقات العمومية يحترم مبدأ المنافسة الحرة والنزاهة بين كل المرشحين للتعاقد مع الإدارات والمؤسسات العمومية؟

2. هل هذا التشريع يضمن شفافية القواعد والإجراءات المتعلقة بكل مراحل الشراءات العمومية، من إعلان طلبات العروض إلى حين تلزيم الصفقات؟
  3. هل هذا التشريع يحقق التوازن بين الأطراف المتعاقدة والمعاملة بالمثل ويتجنب تضارب المصالح؟
  4. هل هذا التشريع يُمكن من التقييم الجيد للمؤهلات التقنية والمالية للشركات المشاركة في طلبات العروض؟
  5. هل هذا التشريع يحترم مبدأ الإشهار؟
  6. هل هذا التشريع يلزم الإدارات والمؤسسات العمومية بالإعلان المسبق عن البرامج المتوقعة لطلبات العروض وجدولها الزمني السنوي؟
  7. هل ينصُّ التشريع المتعلق بالصفقات العمومية على آليات لمراقبة مدى الامتثال لمقتضياته على مستوى التطبيق العملي؟
  8. هل ينص هذا التشريع على قواعد تمكن من معالجة تظلمات المتضررين والتدقيق في شكاواهم؟
  9. هل يتضمن التشريع المتعلق بالصفقات العمومية إجراءات تلزم الإدارات والمؤسسات العمومية بإبلاغ المرشحين بمصير ملفاتهم وأسباب إقصائهم من الصفقات؟
- هذه نماذج من الأسئلة التي يُمكن أن يطرحها البرلماني بصدد التشريعات المتعلقة بالمزادات والمنافسات والتعاقدات.

## إطار رقم (23) الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات في اليمن

تعتبر المناقصات والمزايدات بؤرة الفساد المفتوحة في اليمن؛ وقد تناولت التشريعات هذا الموضوع في محاولة لإيجاد حلول مناسبة لمكافحة الفساد في هذا الجانب.

وفي هذا السياق، ووفقاً للقانون رقم 13 لعام 2007، والذي عدل قانون 1997، نشأت الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات، وذلك لتحقيق الأهداف المتوخاة من هذا القانون وهي:

- حماية المال العام والحفاظ على ممتلكات وأصول الدولة، ومحاربة الفساد في أعمال المناقصات والمزايدات.

- العدالة والمساواة بين المتنافسين في المناقصات والمزايدات.

- النزاهة والشفافية والمساءلة وضبط وتحديد الإجراءات المتعلقة بالمناقصات والمزايدات والمخازن.

- الإشراف والرقابة على أعمال وإجراءات المناقصات والمزايدات والمخازن، وذلك لضمان سلامتها حفاظاً على المال العام والمصلحة العامة.

وتدار هذه الهيئة عن طريق مجلس إدارة مكون من رئيس وستة أعضاء، يعينون بقرار من رئيس الجمهورية، من ضمن قائمة مرشحين من أربعة عشر شخصاً مرفوعة إليه من مجلس الشورى، ويمثل فيها القطاع التجاري والصناعي والمجتمع المدني والقضاء. لكن، هذه الهيئة لم تشكل منذ صدور القانون الذي نص على إنشائها، على الرغم من مرور ثلاث سنوات على ذلك، وما تزال الرقابة

مقصورة على «اللجنة العليا للمناقصات والمزايدات» التي أنشئت بموجب القانون رقم 3 لعام 1997.

المصدر: إلهام المتوكل، «تحسين أداء الرقابة المالية في اليمن»، بحث منشور ضمن أوراق الندوة التي نظمتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد حول «الرقابة المالية في الأقطار العربية» في نيسان/أبريل 2009، توزيع: مركز دراسات الوحدة العربية.

### ج - ما يمكن أن يفعله البرلماني في هذا الصدد

في سبيل تكريس مبادئ المنافسة والمساواة والإشهار في التشريعات المتعلقة بالمزادات والمنافسات والتعاقدات، يمكن للبرلماني الأقدام على العديد من الخطوات:

1. متابعة ردود أفعال المتعاملين مع الإدارات والمؤسسات العمومية لرصد ملاحظاتهم حول النواقص والثغرات التي تعترى التشريعات المتعلقة بإجراءات المزادات والمنافسات والتعاقدات.
2. مطالبة الحكومة بتعديل التشريعات المتعلقة بالصفقات العمومية لتطويرها وسد النواقص والثغرات التي أظهرتها الممارسة.
3. العمل مع هيئات المجتمع المدني المهتمة بالشفافية ومكافحة الفساد؛ لدفع الحكومة لاتخاذ الإجراءات الضرورية؛ لتجويد التشريع المتعلق بالصفقات العمومية.
4. مطالبة الحكومة باعتماد برنامج للإدارة الإلكترونية للصفقات العمومية، في حالة عدم توافره.
5. تنظيم لقاءات مع الخبراء والمنظمات المهنية للشركات لبلورة اقتراحات عملية من أجل إغناء التشريعات المتعلقة بالصفقات العمومية.

## إطار رقم (24) المعايير التي يجب أن تتضمنها التشريعات الناظمة للسفقات العمومية

ضرورة أن تتضمن التشريعات الخاصة بالعطاءات والمشتريات العامة مجموعة من المعايير منها: التأكد من الحاجة الفعلية للوالم والأشغال المطلوبة للشراء، والتحقق من وجود اعتمادات مالية مرصودة في الموازنة، والنص على مسألة تجنب تضارب المصالح بالنسبة للموظفين العموميين العاملين في مجال المشتريات الحكومية، حيث يتعين على هؤلاء العاملين الإفصاح عن أية حالة قد تتعارض فيها المصلحة العامة مع مصالحهم الخاصة، وأن يقوم الموظفون العاملين في مجال المشتريات الحكومية بتقديم إقرارات ذمهم المالية للجهات المحددة في القانون. والتزام الجهة القائمة على المشتريات الحكومية بإقرار ونشر شروط المشاركة بما في ذلك معايير الاختيار وإرساء العقود وقواعد المناقصة وذلك بشكل مسبق. وضمان العلانية في التعاقد، وإتاحة التظلم وتقديم الشكاوى والطعن القضائي.

## خامساً: ضوابط قانونية للاتفاقيات والتعاقدات مع شركات النفط والغاز

تقع على حكومات الدول الغنية بموارد النفط والغاز مسؤولية كبرى في جعل العائدات المكتسبة من هذه الموارد تعود بالفائدة على بلدانها ومواطنيها من خلال دفع وتيرة النمو الاقتصادي والاجتماعي إلى الأمام، وتخصيص تلك العائدات؛ لتحقيق الحاجات الأساسية للمواطنين في ميادين الصحة والتعليم ومحاربة الفقر.

وفي موازاة ذلك، من واجب هذه الحكومات أيضاً الانتباه إلى ضرورة تقليص الآثار السلبية على المستويين البيئي والاجتماعي للأنشطة المرتبطة بالصناعات الاستخراجية. ويتطلب كل هذا أن تحاط عمليات استثمار الثروة الطبيعية من نفط وغاز ومعادن بالضمانات الضرورية للحفاظ على المصالح الوطنية.

ويأتي على رأس هذه الضمانات وضع ضوابط قانونية دقيقة للاتفاقات والتعاقدات مع شركات النفط والغاز وفي هذا الإطار، تقع على البرلمان مهام جسيمة في درس ومراقبة التشريعات المتعلقة بالصناعات الاستخراجية.

### **إطار رقم (25) مصر: اتفاقيات تصدير الغاز إلى إسرائيل وإسبانيا، نموذج لغياب الضوابط القانونية واستبعاد المصلحة الوطنية**

حسب أحمد النجار، وهو باحث وصحفي، بموجب الاتفاقية التي أبرمت سنة 2005، تصدر مصر الغاز إلى إسرائيل بسعر 5.2 دولار للمليون وحدة حرارية، فيما كان السعر في السوق الدولية يفوق ذلك بكثير. وقد مررت لجنة الشؤون الاقتصادية في البرلمان المصري، التي يسيطر عليها الحزب الحاكم، الاتفاقية دون مراعاة للمصلحة الوطنية في الاستفادة المثلى من عائدات الموارد الطبيعية، في حين أن دخل الفرد في إسرائيل يساوي 11 ضعف نظيره في مصر.

ونفس الأمر حدث في اتفاقية مشابهة مع إسبانيا التي تحصل من مصر على الغاز بسعر دولار وربع مليون وحدة حرارية، فيما دخل الفرد الإسباني يساوي 19 ضعف دخل نظيره في مصر.

والملاحظ في الحالتين، أن الاتفاقات لا توفر قيمة عادلة للبلد بخصوص استغلال هذه الثروة الطبيعية.

ويعتبر أحمد النجار أن من شأن وضع أسعار عادلة للغاز المصدر إلى إسرائيل وإسبانيا أن يحقق إيرادات إضافية مهمة للموازنة العامة قابلة للتصاعد مع تزايد أسعار الغاز في السوق الدولي.

المصدر: أحمد السيد النجار، «واقع الرقابة في مصر»، منشور ضمن أعمال ندوة «الرقابة المالية في الأقطار العربية»، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، 2009.

#### أ - المبادئ التي يمكن أن توجه عمل البرلمان في هذا الصدد

في أحيان كثيرة، يؤدي عدم استثمار الموارد الطبيعية بطريقة فعّالة إلى أن تصبح هذه الأخيرة «نقمة» على الوطن عوض أن تكون نعمة عليه. لذلك يستخدم مصطلح «لعنة الموارد» للدلالة على الوضع المتناقض الذي تجد فيه نفسها الدول الغنية بالموارد الطبيعية والتي لا تحسن استغلالها، حيث تعاني من مؤشرات متدنية في مستوى التنمية الاقتصادية والبشرية. ولتجنب مثل هذا الوضع وجعل استثمار الموارد الطبيعية يعود بالنفع على البلد، لا بد من تضافر جهود كل الفعاليات في سبيل إرساء أسس سياسة عمومية في الصناعات الاستخراجية تحدم الأهداف الوطنية في التنمية الاقتصادية والبشرية.

وينبغي على البرلمان، نظرًا إلى وظائفه التشريعية والرقابية، أن يلعب دورًا رئيسًا في هذا السياق، من خلال العمل على جعل التشريعات المنظمة للصناعات الاستخراجية تتضمن القواعد الكفيلة بصون مصالح البلد وضمان الاستثمار الأفعال لموارده. ويندرج

في هذا الباب الحرص على تضمين هذه التشريعات الضوابط القانونية الضرورية لتأطير الاتفاقات والتعاقدات مع شركات النفط والغاز.

وهكذا، فنظرًا إلى ارتفاع تكاليف التنقيب والإنتاج في ميداني النفط والغاز، ينبغي تكييف الإطار الضريبي والمالي للمساهمة في جذب الشركات للاستثمار في هذه القطاعات.

لكن، قبل التعاقد مع أي شركة، لابد من قواعد ضابطة تمكّن من الاستعلام الجيد عنها وعن إمكانياتها وخبراتها وقدراتها المالية في تنفيذ التزاماتها؛ كذلك، يجب أن يكون دور كل الإدارات والمؤسسات العامة التي لها دور في إدارة القطاع واضحًا بمعرفة من له سلطة اتخاذ قرار الاستثمار، وما الهيئات الحكومية المسؤولة عن المفاوضات والمخولة قانونًا للتعاقد مع شركات النفط والغاز؟ وما الهيئات المكلفة بالمتابعة والمراقبة.

كذلك ينبغي أن يتوافر للحكومة معايير واضحة تمكّنها من أن تقرر ما إذا كان البلد بإمكانه الدخول في مشروع أم لا، اعتبارًا للفوائد والمخاطر المحتملة. كما يجب أن يكون تطوير أي مشروع والإيرادات المتوقعة منه مرتبطان بخطة تنمية وطنية لضمان مساهمتها في النهوض بالبلد وتقليل مخاطر تبديد الموارد.

فضلاً عن ذلك من الضروري أن تطبع الشفافية كل خطوة من عمليات التفاوض والتعاقد.

ومن بين الضوابط القانونية الواجب تشريعها أيضًا، تحديد أساليب الاستثمار وأنواع التعاقدات والاتفاقات الممكن إبرامها مع الشركات الخاصة بحسب الحالات والظروف: (عقود مشاركة الإنتاج أو اتفاقيات امتياز أو اتفاقيات الخدمات الفنية،... إلخ). كذلك، ينبغي الحرص في هذه الاتفاقيات والتعاقدات على توازن المصالح بين الأطراف، و التوازن بين المخاطر والعائدات أيضًا. هذا، إضافة إلى إلزام الشركات المستثمرة باحترام الاعتبارات البيئية التي أضحت تحتل أهمية قصوى في هذا المجال.

وفي هذا السياق، من المهم بالنسبة إلى السلطة أن تحدد في قوانينها أكبر قدر من الأحكام المتعلقة بالضرائب والاعتبارات البيئية وغيرها، على اعتبار أن هذه العناصر تمثل جوانب رئيسة من السياسة الوطنية لإدارة الموارد الطبيعية، ولا يجوز تركها خاضعة للمتغيرات بحسب أعمال ومصالح الشركات. ويُمكن أيضًا تضمين التشريعات المنظمة للصناعات الاستخراجية إجراءات تحث المستثمرين على استخدام اليد العاملة والكوادر المحلية.

### إطار رقم (26) الكشف عن عقود النفط والغاز من قبل بعض الدول

تبنت مجموعة متنوعة من البلدان الشفافية في الكشف عن العقود وذلك من خلال طرق متعددة. حيث قامت سنة 2016 تقريبا 29 دولة بكشف عقودها عبر القنوات الرسمية. وكانت الحكومات الكاشفة لبعض العقود هي: أذربيجان، البحرين، بوليفيا، جمهورية الكونغو الديمقراطية، الإكوادور، غانا، اليونان، العراق (إقليم كردستان)، مالي، موريتانيا، منغوليا، الموزمبيق، جمهورية الكونغو، ساو تومي وبرينسيب، سيراليوني، تيمور ليشتي، فنزويلا، اليمن، أما الحكومات التي كشفت جميع العقود تقريبًا فكانت: أفغانستان، كندا (ألبرتا)، كولومبيا، غينيا، ليبيريا، المكسيك، النرويج، البيرو، الفلبين، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة الأمريكية (خليج المكسيك).

المصدر: <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/>

[documents/nrgi\\_tunisia-contract-note\\_arabic\\_20160803.pdf](https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_tunisia-contract-note_arabic_20160803.pdf)

## ب - الأسئلة التي يُمكن أن يطرحها البرلماني

في إطار متابعته للتشريعات المتعلقة بالصناعات الاستخراجية وبخاصة الضوابط القانونية المؤطرة للاتفاقات والتعاقدات مع شركات النفط والغاز، يُمكن للبرلماني أن يطرح العديد من الأسئلة:

1. هل مقتضيات قانون النفط والغاز تحافظ على مبدأ سيادة البلد على ثرواته وتراعي المصالح الوطنية؟
2. ما القواعد المعتمدة في إبرام التعاقدات والاتفاقات مع شركات النفط والغاز؟
3. ما المدة الزمنية لسريان العقود والاتفاقات المبرمة؟
4. ما الإجراءات المتبعة لتجديد العقود والاتفاقات المنتهية آجالها؟
5. ما الحالات الموجبة لوقف العمل بالعقود والاتفاقات بسبب عدم احترام الشركات لالتزاماتها؟ وما الإجراءات المتبعة في ذلك؟
6. ما القانون الواجب التطبيق في حال أي نزاع بين الأطراف: القانون المحلي أم الأجنبي؟ وهل يحال النزاع إلى المحاكم أم يفصّل عن طريق التحكيم الدولي؟
7. هل يلزم القانون الشركات الأجنبية بنقل الخبرات الفنية إلى البلد وتكوين الأطر الوطنية؟
8. هل يلزم القانون الشركات الأجنبية باستخدام نسبة معينة من الكوادر واليد العاملة الوطنية؟
9. ما أنواع العائدات من رسوم وضرائب وحقوق وغيرها المتأتية عن الصناعات الاستخراجية؟
10. هل يتضمن التشريع مقتضيات تفرض إدراج بنود في القوانين والعقود والاتفاقات تتعلق بالمسؤولية البيئية والاجتماعية للشركات المستثمرة؟

11. هل يفرض القانون إدراج بنود في العقود والاتفاقات تتعلق بتنظيم متطلبات مرحلة ما بعد توقف أو انتهاء الاستثمار؟
12. ما المعايير المعتمدة للموازنة بين الفوائد والمخاطر لدى دراسة المشاريع وصوغ بنود الاتفاقات؟
13. ما القواعد المنظمة لعمليات إدارة ومراقبة ومتابعة الاتفاقات؟
14. ما الآليات المعتمدة لإدارة الإيرادات ودمجها في الاقتصاد الوطني؟  
هذه نماذج من بعض الأسئلة التي يُمكن طرحها، حسب الحالات والظروف، بصدد الضوابط القانونية المنظمة للاتفاقات والتعاقدات مع شركات النفط والغاز.

### ج - ما يُمكن أن يفعله البرلمان في هذا الصدد

من أجل دفع الحكومة إلى مراعاة المصلحة الوطنية في كل التعاقدات والاتفاقيات مع شركات النفط والغاز، يمكن للبرلمان أن يعتمد بعض الإرشادات لإقرار الضوابط القانونية الضرورية لذلك، ويمكن الإشارة في هذا الصدد، على سبيل الذكر لا الحصر، إلى الخطوات التالية:

1. مراجعة النصوص التشريعية المؤطرة للاتفاقات والتعاقدات مع الشركات المستثمرة للوقوف على النواقص والثغرات، ومن ثم مطالبة الحكومة بمعالجتها، أو تقديم اقتراحات محددة لذلك.
2. العمل داخل البرلمان على دفع اللجان المعنية لمواكبة عمليات التفاوض وإبرام الاتفاقات والتعاقدات مع شركات النفط والغاز، ومساءلة الحكومة حول مضمونها ومقتضياتها.
3. القيام ضمن وفود برلمانية بزيارات ميدانية لمواقع استثمار الموارد الطبيعية للوقوف على حقائق الأمور.

4. مساءلة الحكومة داخل اللجان البرلمانية أو عبر أسئلة شفوية أو كتابية أو استجوابات عن مدى امتثال الشركات المستثمرة لالتزاماتها.
5. الاطلاع على التجارب الدولية في مجال الصناعات الاستخراجية؛ للإفادة منها في تقديم الاقتراحات المتعلقة بتطوير أساليب وآليات الاستثمار.
6. العمل مع الهيئات الوطنية المهنية والمدنية المهتمة بالموضوع لمتابعة مدى احترام الشركات المستثمرة لبنود الاتفاقات والتعاقدات، وخصوصاً تلك المتعلقة بالمسؤولية البيئية والاجتماعية.
7. الاستعلام من هيئات المجتمع المدني والخبراء الأكاديميين، والقيام بعمليات مشتركة للتحسيس (التوعية) والإخبار والتعبئة.
8. تشجيع تأليف لجان مستقلة؛ لتدقيق ومراجعة عمل الصناعات الاستخراجية.
9. دعوة الحكومة لمراجعة، وإذا لزم الأمر إعادة التفاوض بشأن العقود التي لا تقدم فوائد اقتصادية ومالية للبلد.

## سادساً: تشريعات تحقق الشفافية الكاملة في الصناعات الاستخراجية

إن المفارقات المرتبطة بما يصطلح عليه «لعنة الموارد» ترتبط بشكل كبير بغياب الشفافية في مجال إدارة الثروات المعدنية. فالسرية التي تحيط في أحيان كثيرة بالإيرادات الناجمة من استغلال النفط والغاز تسهل إخفاء مبالغ ضخمة من الأموال العامة، التي عوض استخدامها في خدمة التنمية يتم هدرها واختلاسها، بسبب الفساد المستشري في العديد من البلدان الغنية بالموارد الطبيعية.

وأمام هذا الواقع، تزايدت المطالبة من قبل المنظمات الدولية وهيئات المجتمع المدني وبعض الحكومات والمواطنين بضرورة احترام قواعد الشفافية والنزاهة والجدارة في إدارة الثروات المعدنية.

وفي هذا السياق، يقع على عاتق البرلمان مسؤولية كبرى في العمل على ترسيخ مبدأ الشفافية الكاملة في مجال إدارة قطاعي: النفط والغاز.

ويمكن الاسترشاد في هذا الباب بالتقرير المهم الذي أنجزه «معهد رصد العائدات» Revenue Watch Institute تحت عنوان: «العقود السرية: إنهاء السرية في صفقات الصناعات الإستخراجية»<sup>(1)</sup>.

## Contracts Confidential: Ending Secret Deals in the Extractive Industries

يقدم هذا التقرير تحليلاً عميقاً لفوائد اعتماد الشفافية في العقود المتعلقة بالصناعات الاستخراجية، حيث استناداً إلى استعراض شامل لأكثر من 150 من عقود الصناعات الاستخراجية، يخلص إلى أن معظم اعتراضات الحكومات وشركات القطاع الخاص على الكشف عن العقود ليس لها ما يبررها. ويقدم التقرير بعض التوصيات للبرلمانيين ومؤسسات المجتمع المدني لبناء استراتيجيات؛ لمواجهة التحدي المتمثل في «البنود السرية» في الصفقات بشكل أفضل.

(1) يمكن الاطلاع على هذا التقرير من خلال الموقع الإلكتروني التالي:

[www.revenuwatch.org/files/RWI-Contracts-Confidential.pdf](http://www.revenuwatch.org/files/RWI-Contracts-Confidential.pdf)

## إطار رقم (27) شفافية العقود المتعلقة بالصناعات الاستخراجية

شجع القسم 3.12 من معيار مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية الدول التي تطبق هذه المبادرة على أن «تفصح للعموم عن كل العقود والرخص التي تقدم أحكاما تتعلق باستغلال النفط والغاز والمعادن، فإن العديد من البلدان المطبقة لمبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية قد ساندت تضمن الكشف عن العقود بالمبادرة. وتشير مدونة صندوق النقد الدولي الخاصة بالممارسات الفضلى للشفافية المالية أن الترتيبات التعاقدية للموارد الطبيعية يجب أن تكون واضحة ومتاحة للعموم». وتطلب مؤسسة التمويل الدولية (IFC) أن يفصح كل مشروع نفط وغاز وتعددين مدعوم من طرف مؤسسة التمويل الدولية عن «العقد الأساسي مع الحكومة والذي يحدد الأحكام والظروف الرئيسة التي يتم بمقتضاها استغلال الموارد». من ناحيته، يوصي البنك الدولي بكشف مسار إمضاء العقود واعتباره ممارسة جيدة. على نفس النحو، يقتضي البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية بأن «مشاريع استخراج المحروقات التي مولها سنة 2015 يتم إتاحة عقودها الجوفية وتراخيصها للعموم». ويؤيد ميثاق الموارد الطبيعية الدعوات الموجهة للحكومات قصد الكشف عن العقود للعموم. كما ينص اتفاق التعدين النموذجي التابع للجمعية الدولية للمحامين: إن هذا الاتفاق... هو وثيقة عمومية وهي متاحة للفحص من قبل أفراد العموم وذلك في مكتب الدولة المناسب.

المصدر:

[https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi\\_tunisia-contract-note\\_arabic\\_20160803.pdf](https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_tunisia-contract-note_arabic_20160803.pdf)

## أ - المبادئ التي يمكن أن توجه عمل البرلمان

في إطار عمله في سبيل دعم الشفافية والنزاهة في مجال إدارة الموارد الطبيعية، يمكن للبرلماني أن يستنير بالعديد من المبادئ المستقاة من المعايير والتجارب الدولية، والتي من شأنها توجيه جهده الرامي إلى إقرار التشريعات التي تحقق الشفافية الكاملة في هذا الميدان.

فالشفافية تقتضي الكشف عن كل المعلومات التي ترتبط بأعمال الصناعات الاستخراجية. وهي مطلوبة من كل المعنيين، من حكومة وهيئات عمومية وشركات أجنبية ومحلية. ومن شأن إلزام كل هذه الأطراف بالكشف عن المعلومات واعتماد المواصفات والمعايير الدولية في حساباتها أن يساهم في محاربة الفساد والحد من إهدار الموارد العمومية. فيجب أن تتضمن التشريعات المؤطرة للصناعات الاستخراجية مقتضيات تلزم الحكومة بالإعلان عن عائداتها من شركات النفط والغاز؛ وفي المقابل تجبر هذه الأخيرة على نشر كل ما تدفعه للحكومة من رسوم وضرائب وحقوق وغيرها. ولضمان أقصى قدر من الشفافية، ينبغي أن يتضمن نشر الإيرادات تصنيفاً لها بحسب كل شركة وكل نوع من الضرائب. ينبغي أيضاً أن تلزم التشريعات الشركات المستثمرة بإعلام الحكومة عن المعطيات والمعلومات حول الكميات المستخرجة؛ لتمكينها من مراقبة مستويات المدفوعات المالية. وفي هذا الصدد، يمثل نشر الاتفاقات والعقود وإعلانها هدفاً مهماً لضمان الإطلاع على محتوياتها وتقدير مدى مراعاتها للمصالح الوطنية. إضافة إلى ذلك، من الضروري العمل على أن تكون جميع القواعد والإجراءات واللوائح واضحة ومفهومة ومتاحة للجميع. ويمكن للبرلماني أن يستند في معركته من أجل تعزيز مبدأ الشفافية والنزاهة في إدارة الصناعات الاستخراجية على الحملة الدولية الداعمة في هذا الشأن، وتأتي على رأسها «مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية» وحملة «انشروا ما تؤدون»<sup>(1)</sup>.

(1) انظر ما سبق حول هاتين المبادرتين.

## إطار رقم (28) الدول العربية و«مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية».

منذ إطلاقها عام 2002، انضمت إلى «مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية» ثلاث دول عربية.

أول هذه الدول هي موريتانيا التي انخرطت في هذه المبادرة عام 2005؛ وتمت المصادقة في مجلس الوزراء على إنشاء «صندوق وطني لإيرادات المحروقات» في 15 شباط / فبراير 2006، وجرى تنصيب «اللجنة الوطنية لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية» في 22 شباط / فبراير 2006 كإطار للتشاور والتبادل والشراكة بين الإدارة والشركات الاستخراجية والمجتمع المدني في صوغ ونشر المعطيات المتعلقة بالإيرادات الجبائية المتأتية من استغلال قطاع المحروقات والمعادن.

وفي إطار تفعيلها ومتابعتها للمبادرة، نشرت اللجنة في آذار / مارس 2007 التقرير الوطني الأول الذي كشف أن الصناعات الاستخراجية (النفط والمناجم) ساهمت بنحو 250 مليون دولار أميركي في الميزانية العامة للدولة في عام 2006، أي ما يمثل 38٪ من العائدات خارج الهبات.

وفي نهاية عام 2009، قامت الحكومة الموريتانية بإعادة تشكيل اللجنة وفق المعايير الدولية بهدف تفعيل دورها ونظمت لقاءات تحسيسية من أجل ذلك.

وانضمت اليمن هي الأخرى إلى «مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية» في شهر آذار / مارس 2007، وتم إنشاء بعد ذلك «مجلس الشفافية في الصناعات الاستخراجية».

- وفي 10 شباط / فبراير 2010، أعلن رسمياً عن قبول العراق كعضو في «مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية»؛ وتأتي هذه الخطوة كمحاولة؛ لتحسين سمعة البلد الذي يعاني من الفساد وسوء استغلال ثرواته النفطية، حيث تُشكّل هذه الأخيرة نحو 90٪ من عائدات الحكومة.

وبذلك يكون العراق الدولة الأكبر من بين أعضاء المبادرة من حيث الاحتياطي النفطي ومن حيث الإنتاج اليومي؛ كما أنه الدولة الأولى من بين دول الأوبك ودول منطقة الخليج التي تنضم إلى «مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية».

### ب - الأسئلة التي يُمكن أن يطرحها البرلماني

في إطار سعيه لتكريس الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية، يمكن للبرلماني الانطلاق من عدة جوانب، ومنها الجانب التشريعي، حيث يجب عليه العمل على أن تتضمن القوانين بنوداً تلزم كل الأطراف المعنية باحترام متطلبات الشفافية الكاملة. وفي هذا السياق، يُمكنه طرح العديد من الأسئلة:

1. هل تتضمن التشريعات بنوداً تلزم الحكومة بالكشف عن كل المعلومات والمعطيات المتعلقة بالاتفاقات والتعاقدات مع الشركات في قطاعي: النفط والغاز؟
2. هل تعلن الحكومة عن الحجم الكامل للعائدات من استثمار الثروات الطبيعية؟
3. هل القانون يلزم الشركات المستثمرة بنشر كل ما تؤديه للحكومة من رسوم وضرائب وحقوق وغيرها؟
4. هل هناك بنودٌ في الاتفاقات والتعاقدات تلزم الشركات المستثمرة بإبلاغ الحكومة بالمعطيات والمعلومات المتعلقة بنتائج تنقيتها والكميات المستخرجة؟

5. هل تخضع عمليات طرح المناقصات والتعاقدات في قطاعي: النفط والغاز لإجراءات شفافة ودقيقة تضمن تحقيق أفضل النتائج للبلد؟
6. هل هناك بنودٌ سرية في الاتفاقات والتعاقدات؟ وفي حال الإيجاب، ما طبيعة هذه البنود؟ وما مضمونها؟ وما مبرراتها؟
7. هل تعتمد الحكومة في حساباتها أنظمة المحاسبة وقواعد الشفافية التي توصي بها الهيئات المالية الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي؟<sup>(1)</sup>
8. هل تعتزم الحكومة اعتماد قانون يكرّس مبدأ الشفافية في الصناعات الاستخراجية؟
9. هل لدى الحكومة نية للانخراط في «مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية»؟
10. هل لدى الحكومة نية في استحداث هيئة مثل «مجلس الشفافية للصناعات الاستخراجية» (في حال عدم وجوده)؟

---

(1) انظر المعايير والقواعد والمبادئ المعتمدة في هذا السياق من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي عبر الموقع الإلكتروني التالي:

[www.imf.org/external/standards/index.htm](http://www.imf.org/external/standards/index.htm) (International Public Sector Accounting Standards – IPSAS)

كما يُمكن للاطلاع على (معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام) من خلال الموقع الإلكتروني التالي:  
[www.ipsas.org/en/ipsas\\_standards.htm](http://www.ipsas.org/en/ipsas_standards.htm)

## إطار رقم (29) «مجلس الشفافية للصناعات الاستخراجية» في اليمن

بدأ « مجلس الشفافية للصناعات الاستخراجية » عمله في 19 آب / أغسطس 2007 بعد موافقة اليمن على الانضمام إلى مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية.

ويتألف المجلس من 11 شخصًا: ثلاثة منهم يمثلون وزارات التخطيط والنفط والمالية، وثلاثة يمثلون ثلاث شركات نفطية هي توتال ونكسون وصافر، وممثل عن هيئة مكافحة الفساد، وثلاثة يمثلون منظمات المجتمع المدني وممثل عن لجنة التنمية والنفط في مجلس النواب.

ومن مهام المجلس جمع البيانات المتعلقة بالصناعات الاستخراجية من الجهات ذات العلاقة، واختيار مؤسسات دولية متخصصة لمطابقة وتدقيق تلك البيانات، والموافقة على التقارير المتعلقة بالصناعات الاستخراجية ونشرها.

### ج - ما يُمكن أن يفعله البرلماني في هذا الصدد

هناك العديد من الخطوات التي يمكن للبرلماني اتباعها؛ لتعزيز ودعم مبدأ الشفافية في مجال إدارة قطاعي النفط والغاز. ويمكن الإشارة في هذا الصدد إلى النقاط التالية:

1. مساءلة الحكومة بكل الوسائل الدستورية المتوافرة حول مدى احترامها لقواعد الشفافية في إدارة قطاع الصناعات الاستخراجية، ومدى التزام الشركات العاملة في القطاع بنفس القواعد.
2. مطالبة الحكومة بتضمين التشريعات المنظمة لقطاع الصناعات الاستخراجية كل المتعضيات التي تضمن الشفافية الكاملة في إدارة، وتقديم مقترحات محددة في سبيل ذلك.

3. العمل على تنظيم زيارات ميدانية ضمن وفود برلمانية للإدارات والهيئات العمومية والشركات التي لها علاقة بالصناعات الاستخراجية.
4. رفع مستوى الوعي بكل الوسائل الممكنة بأهمية الشفافية في إدارة قطاعي: النفط والغاز للحدّ من الفساد واختلاس الأموال العامة، تحقيق الاستثمار الأمثل للعائدات المتأتية منها.
5. العمل مع هيئات المجتمع المدني ووسائل الإعلام من أجل خلق رأي عام مساند لمطلب اعتماد الشفافية الكاملة في إدارة الصناعات الاستخراجية.
6. متابعة الدعوة لانضمام البلد في «مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية» والتعريف بالمبادرة داخل البرلمان.
7. المطالبة بإنشاء «مجلس للشفافية في الصناعات الاستخراجية» (في حال عدم وجوده) والمساهمة الفعّالة في دعم أنشطته (في حال وجوده).<sup>(1)</sup>

---

(1) انظر (مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية).



## المحور الثالث

### متابعة ومراقبة عمليات توقع وتحصيل الإيرادات وإنفاقها

1. متابعة ومراقبة الأعمال والعقود والاتفاقات المرتبطة بالإيرادات والمؤسسات ذات الصلة.
2. الدورة السنوية للمراقبة من خلال الموازنات العامة.
3. الرقابة بناء على المعلومات والملاحظات الواردة في تقارير الأجهزة الرقابية الأخرى.



## متابعة ومراقبة عمليات توقع وتحويل الإيرادات وإنفاقها

تعتبر الوظيفة الرقابية من أهم الصلاحيات المخولة للبرلمان، والتي بموجبها يقوم بمتابعة أعمال السلطة التنفيذية؛ للتأكد من مدى قيامه بمهامه وفق ما تقتضيه المصلحة العامة للبلد. وأهم مجال لممارسة هذه الرقابة هو المجال المالي، من خلال متابعة عمليات توقع وتحويل الإيرادات العامة، وذلك بهدف تأمين الحماية القانونية والفعلية للمال العام ومكافحة الفساد وترسيخ قيم النزاهة والشفافية في المجتمع. ومع انطلاق الأعمال، تواكب الرقابة البرلمانية في المجال المالي الدورة السنوية للموازنة، بدءاً بمراقبة دقة التوقعات مروراً بالرقابة خلال التنفيذ، وصولاً لمراقبة النتائج أو الحساب الختامي. ويُمكن للبرلمان أن يستند في عمله الرقابي، أيضاً، إلى ما تنجزه مختلف الأجهزة الرقابية الأخرى من تقارير وبحوث.

## أولاً: متابعة ومراقبة الأعمال والعقود والاتفاقات المرتبطة بالإيرادات والمؤسسات ذات الصلة

تقع على البرلمان مهام جسيمة في مجال الرقابة على العمليات والعقود المتعلقة بالإيرادات وعلى المؤسسات المعنية أيضاً. فكل تهاون وعدم استخدام للصلاحيات الرقابية المخولة له في هذا المجال، يجعل البرلمان مسؤولاً بشكل أو بآخر عن هدر المال العام وانتشار الفساد. فحق البرلمان في تقنين الإنفاق (تنظيمه بموجب قوانين) يفترض أولاً أن يراقب العمليات المرتبطة بتوقع وتحويل الإيرادات العامة، سواء تعلق الأمر بالعقود أو الاتفاقات الخاصة بالصناعات الاستخراجية، أو تلك التي تحدد بها الحكومة

الأنظمة الجبائية الخاصة ببعض الأنشطة الإنتاجية الأخرى. ويندرج في هذا السياق أيضاً الرقابة على الإدارات والمؤسسات الرسمية المعنية في عمليات توقع وتحصيل الإيرادات العامة.

#### أ - المبادئ التي يُمكن أن توجه عمل البرلمان في هذا الصدد

في إطار رقابته على العمليات والمؤسسات المرتبطة بالإيرادات العامة، يمكن للبرلمان أن يسترشد بالعديد من المبادئ التي من شأنها أن توجه عمله. ويأتي على رأس هذه المبادئ حرص البرلمان على تأمين الحماية القانونية والفعالية للمال العام ضد كل مظاهر الفساد والهدر. إذ إنه ينطلق من موقع يخوله الرصد والمتابعة نظراً إلى حقه في الوصول والاطلاع على الاتفاقات والعقود، ومعرفته بالقواعد الواردة في التشريع. وأيضاً، لكون الحكومة أو الهيئة الوطنية المكلفة بالصناعات الاستخراجية تقدم له، في العديد من الحالات، تقارير سنوية، مما يتيح له فرصة واضحة ومباشرة للرقابة. فينبغي على البرلمان التأكيد من أن الحكومة تعمل على ضمان تحصيل كل الحقوق المالية للدولة عبر التطبيق الدقيق والشفاف لكل التشريعات الضريبية، ومن خلال إجبار كل الشركات المتعاقدة على أداء كل المستحقات المالية المترتبة عليها. ويقتضي ذلك شمول الرقابة لعمل كل الدوائر الحكومية المعنية بتحصيل وإدارة الإيرادات على المستويين: المركزي والمحلي للتأكد بتمتعها بالوسائل الضرورية للنهوض بمهامها، ومدى نجاعة الأساليب والقواعد المعتمدة في عملها. كما يتطلب في حالة البلدان الغنية بالموارد الطبيعية، مراقبة عمل الصناديق السيادية؛ ل يتم توظيف المدخرات المالية للبلاد بالشكل الأمثل، والذي يعود بالفائدة على البلد ويحفظ حقوق الأجيال القادمة.

## إطار رقم (30) الصناديق السيادية العربية و«مبادئ سانتياغو»

وضعت «مجموعة العمل الدولية لصناديق الثروات السيادية»  
«International Working Group of Sovereign Wealth Funds»

[www.iwg-swf.org](http://www.iwg-swf.org)

التي تضمُّ ممثلين عن 25 دولة في العالم (من بينها الإمارات العربية المتحدة والكويت وقطر والبحرين)، عددًا من المبادئ الموجهة لعمل الصناديق السيادية تحت عنوان «مبادئ سانتياغو» في تشرين الأول / أكتوبر 2008، وهي عبارة عن «ممارسات» تستهدف تحسين الشفافية والحوكمة في عمل هذه الصناديق.

وتلزم هذه المبادئ الصناديق السيادية بالكشف عن القوانين المؤطرة لها وملاءمتها مع السياسات الاقتصادية للدولة، والكشف عن حجم وتفاصيل الإنفاق والتمويل وتطبيق معايير الحوكمة في إدارتها.

وتلزم «مبادئ سانتياغو» أيضًا الصناديق السيادية بتقديم تقرير سنوي مفصّل عن أنشطتها وفق القواعد المحاسبية الدولية، إضافةً إلى الإعلان عن عملياتها الاستثمارية وكيفية إدارتها للمخاطر.

وعلى الرغم من كون هذه المبادئ التي يعمل صندوق النقد الدولي على تفعيلها، «طوعية»، فإن العديد من الصناديق السيادية عبر العالم تجاوزت معها، لكن في المنطقة العربية، ما زالت معظم الصناديق السيادية تفتقر إلى الشفافية في عملها، نظرًا إلى المخاوف التي تثيرها المسألة، خاصة وأن الثروات الوطنية ترتبط بخيط رفيع بثروات بعض الجهات الحاكمة. وهذا ما جعل الصناديق السيادية العربية تحتل مراكز متأخرة في قائمة الصناديق الأكثر شفافية، التي تعدها مجموعة العمل الدولية لصناديق الثروات السيادية، اعتمادًا على مؤشر «لينا بورج مادبول للشفافية».

جدول رقم ( 12 ) أهم الصناديق السيادية العربية بيانات 2016.

#	الصندوق	اسم صندوق الثروة السيادي	حجم الأصول (B USD)	تاريخ الإنشاء	المصدر
1	الإمارات العربية المتحدة - أبو ظبي	هيئة أبو ظبي للاستثمار ADIA	792	1976	النفط
2	العربية السعودية	SAMA ساما	598.4	غ م	النفط
3	الكويت	هيئة الكويت للاستثمار	592	1953	النفط
4	قطر	هيئة قطر للاستثمار QIA	335	2005	النفط والغاز
5	الإمارات العربية المتحدة - دبي	شركة الاستثمار لدبي	196	2006	غير سلعي
6	السعودية	صندوق الاستثمار العام PIF	160	2008	النفط
7	الإمارات العربية المتحدة	مجلس أبو ظبي للاستثمار ADIC	110	2007	النفط
8	الإمارات العربية المتحدة - أبو ظبي	شركة الاستثمار العالمية للبتروك IPIC	66.3	984	النفط

النفط	2000	66.3	شركة الاستثمار مبادلة MUBADALA	الإمارات العربية المتحدة - أبو ظبي	9
الغاز والبترو	2000	50	صندوق ضبط الإيرادات RRF	الجزائر	10
النفط	008	66	الهيئة الليبية للاستثمار LIA	ليبيا	11
النفط والغاز	1980	34	صندوق الاحتياط العام SRF	عُمان	12
النفط	007	15	هيئة الاستثمار الإماراتية EIA	الإمارات العربية المتحدة - الفيدرالي	13

المصدر: دليلة بن عمارة، نور الدين شريف، حوكمة صناديق الثروة السيادية واجهة لحوكمة الحكومات (دراسة مقارنة لمجموعة من صناديق الثروة السيادية)،  
Revue Algérienne d'Economie de gestion Vol. 11, N°: 02 (2017)

### ب - الأسئلة التي يُمكن أن يطرحها البرلماني

لتحقيق التحصيل الكامل للإيرادات المستحقة لفائدة الدولة، يعمل البرلماني على متابعة عمل الأجهزة المعنية والسعي؛ لجعلها ترقى إلى المستوى المطلوب، ويمكنه في هذا الصدد أن يطرح العديد من الأسئلة:

1. هل تقوم الإدارات الضريبية بالجهود المطلوبة لضمان تحصيل الإيرادات العمومية؟
2. ما مؤشرات ومعدلات التحصيل المتعلقة بمختلف أنواع الضرائب والرسوم؟ وما نسبة الإيرادات المتأتية من الصناعات الاستخراجية من مجموع الإيرادات العامة للدولة؟

3. ما حجم التهرب والغش في المجال الضريبي؟
4. هل يتوافر لدى الإدارات الضريبية كل وسائل العمل الضرورية من موارد مالية وبشرية وأدوات تقنية لأداء مهامها بالشكل المطلوب؟
5. هل تقوم الإدارات الضريبية بتفعيل الإجراءات والقواعد القانونية للحصول الجبري للإيرادات العامة في حالة عدم الأداء الطوعي والتلقائي؟ وهل هناك مراجعة دورية لحسابات كبار دافعي الضرائب؟ وهل هناك إدارة مختصة في متابعة حالة هذه الفئة من الملتزمين؟
6. هل تعتمد الإدارات الضريبية الأساليب الحديثة في تعاملها مع الملتزمين كالتصريح والأداء الإلكترونيين؟
7. ما حجم التحويلات المالية من قِبل المؤسسات العمومية لفائدة الخزينة العامة للدولة؟
8. هل تلتزم الشركات والمؤسسات العاملة في مجال الصناعات الاستخراجية بالمستحقات المترتبة عليها للدولة؟ وهل هناك مراجعة دورية لهذه الشركات؟ وهل تقوم بدفع المبالغ المستحقة عليها قبل التواريخ المحددة وبدون تأخير؟ وهل هناك عقوبات على الشركات التي تخالف القانون؟ وهل يتم تطبيق تلك العقوبات فعلياً؟
9. هل تحترم الشركات والمؤسسات العاملة في مجال الصناعات الاستخراجية التزاماتها البيئية والاجتماعية؟
10. هل تقوم المؤسسات العامة والخاصة بتنمية الموارد بطريقة فعالة ومسؤولة؟
11. ما أوجه توظيف المدخرات المالية للبلاد (حالة الدول الغنية بالموارد الطبيعية)؟ وهل هناك قواعد تنظم استخدام صناديق الثروة السيادية (الإنفاق والادخار

والمسؤولية الضريبية،... إلخ)؟ وهل يتم تطبيق واحترام هذه القواعد بالفعل؟

12. ما مؤشرات المردودية المرتبطة بعمليات التوظيف هذه؟

هذه نماذج من الأسئلة التي يُمكن للبرلماني تدقيقها وملاءمتها حسب الحالات والظروف في سبيل ممارسة مراقبة فعّالة لعمليات توقع وتحصيل الإيرادات العامة وعمل الإدارات والمؤسسات المرتبطة بذلك.

ج - ما يُمكن أن يفعله البرلماني في هذا الصدد

هناك العديد من الخطوات التي يُمكن أن يتخذها البرلماني في نطاق عمله الرقابي لضمان أفضل النتائج على مستوى تحصيل الإيرادات العامة، ويمكن أن نذكر في هذا السياق:

1. العمل داخل اللجان البرلمانية على متابعة التقارير والمعلومات التي تنشرها الحكومة حول مستويات تحصيل الإيرادات العامة، ومساءلتها كلما لزم الأمر.
2. المطالبة بتوفير أدوات العمل الضرورية للإدارات الضريبية، وتحديث أساليب عملها وتواصلها مع الملتزمين.
3. استدعاء مسؤولي الإدارات والمؤسسات المعنية بتوقع وتحصيل الإيرادات العامة أمام اللجان البرلمانية المختصة لاستفسارهم عن ظروف أعمالهم ومستويات أدائهم.
4. القيام بزيارات ميدانية ضمن فرق برلمانية للوقوف على حقيقة الأمور في الإدارات والمؤسسات المعنية بتوقع وتحصيل الإيرادات العامة.
5. استدعاء مسؤولي الصناديق السيادية ومساءلتهم حول أوجه توظيف المدخرات المالية للبلد والنتائج المحققة في عملهم.

6. الإتصال بالهيئات المهنية المختلفة للاطلاع عن المشاكل التي يواجهونها في تعاملاتهم مع الإدارات الضريبية.
7. التواصل مع الناخبين حول مستويات المداخل المحققة وطرق ممارسة المقاولات العامة لمسؤولياتها.

### إطار رقم (31) الشفافية في إطار الصناديق السيادية العربية

سجلت الصناديق السيادية في المنطقة العربية أسوأ أداء في الحوكمة والشفافية مقارنة بأقرانها في الدول الأخرى، وفقاً لدراسة نشرتها منصة «غلوبال إس دبليو أف» المتخصصة بتحليل صناديق الثروات. وصنفت الدراسة السنوية الصناديق السيادية لدول المنطقة حسب التزامها بالحوكمة والاستدامة والمرونة، شملت الدراسة 70 صندوق ثروة سيادي و30 صندوق تقاعد حول العالم. وتوصلت الدراسة إلى أن «الصناديق الثلاثة الكبرى في الشرق الأوسط تزداد سوءاً في معيار الثقة»، في إشارة لصناديق استثمار أبوظبي وقطر والكويت، وبينت افتقار العديد من أكبر الكيانات السيادية في المنطقة للشفافية وعدم كفاية الإفصاح. فقد أزال صندوق الثروة القطري العديد من المؤشرات والمعلومات من موقعه على الإنترنت، في حين أن هيئة الاستثمار الكويتية «توفر وضوحاً أقل حول الصندوقين (التي تديرهما) وكيف تؤثر السيولة عليهما»، وأشار التقرير إلى إن صندوق الاستثمارات العامة السعودي بدأ في تكوين فريق عمل للحوكمة والاستدامة والمرونة، أفاد أن جهاز أبوظبي للاستثمار خسر بعض النقاط «بشأن تقريره السنوي الغامض على نحو متزايد» والذي لم يعد يتضمن تفاصيل مثل علاقة الصندوق بالحكومة.

وأوضح التقرير أن 4 صناديق فقط في الشرق الأوسط تجاوزت نسبة 50 في المئة على المؤشر، بما في ذلك شركة مبادلة للاستثمار بأبوظبي وشركة ممتلكات القابضة، وهي الصندوق السيادي للبحرين.

المصدر: دراسة: صناديق الثروة الخليجية تفتقر للشفافية والحوكمة

<https://www.alhurra.com/business/2021/07/04>

## ثانيًا: الدورة السنوية للرقابة من خلال الموازنات العامة

تعتبر الموازنة العامة الوثيقة الأساسية التي توضح السياسات العامة للحكومة في مختلف مجالات أعمالها، فهي تعكس تصورات الحكومة بشأن الأوضاع العامة في البلد والخطط والإجراءات المقترحة للدفع بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية. واستنادًا إلى ذلك، تتضمن الموازنة العامة التوقعات السنوية بالنسبة إلى الإيرادات العامة ولأوجه الإنفاق العام. وإذا كانت الحكومة هي المكلفة بوضع مشروع الموازنة، فإنها مع ذلك لا يمكنها الشروع في تنفيذها مبدئيًا إلا بعد إقرار البرلمان للموازنة. وهو ما يضع على عاتق البرلمان مسؤولية التدقيق والمراجعة والمناقشة المستفيضة لمشروع الموازنة السنوية قبل إقراره. وعلى اعتبار الرقابة عملية دورية متواصلة ومستمرة، فمسؤولية البرلمان لا تتوقف عند حد المصادقة على مشروع الموازنة العامة قبل بداية كل سنة مالية، بل تمتد إلى مواكبة تنفيذها من قبل الحكومة وصولًا إلى التدقيق في الحساب الختامي؛ لتنفيذ الموازنة.

## إطار رقم (32) مراحل عملية الموازنة السنوية

### تحضير الموازنة

- وزارة المالية أو الخزانة العامة تصدر أدلة عمل للدوائر أو الوكالات المسؤولة عن الإنفاق.
- ترفع دوائر الإنفاق مقترح موازنتها.
- التفاوض واتخاذ القرارات من قِبَل السلطة التنفيذية.

### مراجعة الموازنة من قِبَل السلطة التشريعية

- مراجعة الموازنة من قِبَل السلطة التشريعية.
- إدراج الموازنة على جدول اعمال السلطة التشريعية.
- تداول الموازنة من قبل اللجان البرلمانية.
- يقوم البرلمان بقبول أو تعديل أو رفض الموازنة.

### تطبيق الموازنة

- تخصيص الأموال لدوائر الإنفاق من أجل تنفيذ أنشطتها.
- تقوم وزارة المالية بمراقبة الإنفاق.
- الطلب من السلطة التشريعية إقرار الموازنة المعدلة في حالة الضرورة.

### مراقبة تنفيذ الموازنة

- تقييم الحسابات والأداء من قِبَل مؤسسات التدقيق العليا.
- نشر تقارير التدقيق ومراجعتها من قِبَل البرلمان.

## أ - المبادئ التي يُمكن أن توجه عمل البرلمان

في سياق مراقبة الموازنة العامة، يُمكن للبرلمان أن يسترشد في عمله بمجموعة من المبادئ العامة مثل:

### 1 - في مرحلة دراسة مشروع الموازنة المقدم من قِبَل الحكومة، ينبغي على البرلمان

#### الانتباه إلى العناصر التالية:

- مدى شمول مشروع الموازنة السنوية لكل العمليات المالية للحكومة سواء المتعلقة بالإيرادات أو الإنفاق، وحجم ونسبة العمليات خارج الموازنة.
- بنية الإيرادات العامة من خلال مختلف أصنافها وطبيعة الإجراءات المقترحة بصدها ومستوى الضغط الجبائي<sup>(1)</sup> ومنحى تطوره؛ إضافةً إلى النسبة المئوية للإيرادات غير المتأتية من الموارد الطبيعية.
- بنية النفقات العامة من خلال أوجه الإنفاق العام والنسب المخصصة لمختلف مجالات العمل الحكومي.
- حجم الموارد المتوقعة، بالنسبة إلى الدول الغنية بالموارد الطبيعية، وأصنافها والسيناريوهات الموضوعية؛ لتطور وضع السوق الدولية.
- رصيد الموازنة العامة من خلال ميزان الإيرادات والنفقات ومنحى تطوره، والإجراءات المتخذة والمقترحة في حال تزايد العجز.
- خطط وأوجه استعمال الفوائض المالية والمدخرات في حالة الدول الغنية بالموارد الطبيعية، والتوازن بين الإنفاق الحالي وتحقيق المدخرات للأجيال القادمة، والإجراءات الرامية إلى مواجهة التقلبات.

(1) أي نسبة مجموع الإيرادات الجبائية إلى مجموع الدخل الوطني.

- نسبة تزايد النفقات العامة من سنة لأخرى ومدى مطابقتها لنسبة تزايد الإيرادات العامة، ومدى تأثير تزايد الإنفاق العام على الدين العام.
- بالنسبة إلى الدول غير النفطية، حجم وبنية الدين العام ومنحى تطوره، والأعباء المترتبة عنه، والإجراءات المتخذة للحد من الآثار والإكراهات المرتبطة به.
- مدى ملاءمة الإجراءات المقترحة في الموازنة العامة وقدرتها على التعامل مع معطيات المحيط الدولي والظروف الاقتصادية والاجتماعية في البلد.
- مدى مصداقية المعطيات وواقعية السيناريوهات والتوقعات التي بنيت على أساسها الخطط والبرامج والإجراءات المقترحة في مشروع الموازنة العامة.
- حجم وطبيعة المعلومات المقدمة من الحكومة من خلال التقارير والوثائق والبيانات المصاحبة لمشروع الموازنة العامة<sup>(1)</sup>؛ مدى شفافية المعلومات المقدمة وقابلية الاستفادة منها من خلال نوعيتها ودرجة تفصيلها وتجانسها وطريقة تقديمها وتصنيفها وتبويبها.
- قابلية البرامج الطويلة الأمد للاستدامة، بالنظر إلى مستوى الإيرادات المتوقعة في المستقبل.
- مدى التفاعل بين البرامج العامة وقطاع النفط والتعدين في سبيل المساعدة على تنمية اقتصاد متنوع.

---

(1) يمكن الاسترشاد في هذا الصدد بمؤشرات «مبادرة الموازنة المفتوحة» (Open Budget Initiative)؛ هذه المبادرة التي تشارك فيها بعض البلدان العربية، تعطي لكل بلد توصيات؛ لزيادة توافر المعلومات في كل مرحلة من مراحل عملية الموازنة. ويُمكن الاطلاع على المؤشرات المذكورة على الموقع التالي: [www.openbudgetindex.org](http://www.openbudgetindex.org) وللاطلاع على أهداف هذه المبادرة التي تعمل في أكثر من مئة بلد حول العالم، يمكن مراجعة الموقع الإلكتروني التالي: [www.internationalbudget.org/files/OBI\\_Brochure\\_FinalText\\_Arabic\\_Final.pdf](http://www.internationalbudget.org/files/OBI_Brochure_FinalText_Arabic_Final.pdf)

## 2 - خلال مرحلة تنفيذ الموازنة، ينبغي على البرلمان مواكبة عمل الحكومة عبر الانتباه

### إلى العناصر التالية:

- مدى امتثال الحكومة للتفويض البرلماني خلال تنفيذ العمليات المقررة في الموازنة العامة.
- طبيعة الإجراءات المتخذة والخطط والبرامج المعمول بها ومدى مطابقتها لما تم إقراره في البرلمان.
- أسلوب التعامل مع متغيرات المحيط الدولي والظروف: الاقتصادية والاجتماعية الوطنية، وأثر ذلك على صيرورة تنفيذ الموازنة العامة.
- طبيعة ودورية ودقة المعلومات المقدّمة من الحكومة للبرلمان ولجانته المختصة حول سير عملية تنفيذ الموازنة العامة.

## 3 - بعد انقضاء السنة المالية، ينبغي على البرلمان المساهمة الفعّالة في مناقشة ومراجعة

### الحساب الختامي المقدّم من الحكومة من خلال الانتباه إلى العناصر التالية:

- مدى احترام الحكومة للأجال المقررة لتقديم مشروع الحساب الختامي أو قانون قطع الحساب أو قانون التصفية.
- مدى شمول الحساب الختامي لكل البيانات والمعطيات المتعلقة بالأنشطة المالية التي قامت بها الحكومة من خلال السنة المالية المعنية.
- مدى احترام الحكومة للتفويض البرلماني في تنفيذها للموازنة العامة المصادق عليها.
- مدى جدية الأسباب والتبريرات المقدمة من الحكومة بخصوص حجم الفوارق الملاحظة بين التوقّعات والإنجازات على مستوى الإنفاق العام وتحصيل الإيرادات.

## إطار رقم (33) التقارير المالية المتعلقة بالموازنة العامة عبر مراحلها المختلفة

### 1 - تقرير ما قبل إعداد الموازنة:

- يُساهم تقرير ما قبل إعداد الموازنة في تشجيع الحوار حول الأرقام الكلية في الموازنة وكيفية ارتباطها مع الاقتصاد. وهو بذلك يساهم في خلق توقعات ملائمة للموازنة نفسها. ويجب نشر هذا التقرير قبل شهر على الأقل من تقديم مشروع الموازنة.
- يعرض التقرير بوضوح أهداف السياسات الاقتصادية والضريبية للحكومة على المدى البعيد ويبين مراميها الاقتصادية والضريبية في الموازنة المقبلة وفي السنتين الماليتين التاليتين على الأقل. ويجب أن يلقي التقرير الضوء على المستوى الإجمالي للإيرادات، والنفقات، والعجز أو الفائض، والدَّين العام.

### 2 - التقارير الشهرية:

- تظهر التقارير الشهرية عملية التقدم في تطبيق الموازنة. ويجب أن تصدر في غضون أربعة أسابيع من نهاية الشهر.
- تتضمن التقارير المذكورة مقادير الإيرادات والنفقات في الشهر وفي الفترة التي مرت من العام حتى تاريخ إعداد التقارير. ويجب مقارنة هذه الأرقام بما هو متوقع من إيرادات ونفقات شهرية للفترة نفسها. كما يجب تبيان أي تعديل على الخطة الأصلية بشكل منفصل.
- يجب أن تترافق البيانات الرقمية مع شروحات مختصرة. وفي حال حدوث تباين كبير بين المقادير المتوقعة والمقادير الفعلية يجب أن يقدم شرح مفصّل لذلك.

- يتمُّ التصنيف حسب الوحدات الإدارية (وزارة أو هيئة مثلاً). كما يجب تقديم معلومات إضافية حول التصنيف الاقتصادي والوظيفي.
- يجب أن تتضمن التقارير، أو الوثائق المتعلقة بها، معلومات عن النشاط الاقتراضي للحكومة.

### 3 - تقرير منتصف العام:

- يقدم تقرير منتصف العام فكرة شاملة حتى تاريخه عن تنفيذ الموازنة، بما فيها تصور محدث عن أداء الموازنة للسنة الجارية وللسنتين الماليتين التاليتين على الأقل. ويجب أن يصدر التقرير في غضون ستة أسابيع من نهاية النصف الأول من السنة المالية.
- يجب مراجعة الفرضيات الاقتصادية التي تستند إليها الموازنة والإعلان عن التأثير الذي يمكن أن يخلفه تغير الفرضيات على الموازنة.
- يجب أن يتضمن تقرير منتصف العام مناقشة شاملة للموجودات والمطلوبات المالية للحكومة، والموجودات غير المالية ومخصصات رواتب المتقاعدين والطوارئ.
- يجب الإفصاح عن تأثير أي قرار حكومي، أو أية ظروف أخرى من شأنها أن تترك أثراً مادياً على الموازنة.

### 4 - تقرير نهاية العام:

- إن تقرير نهاية العام هو وثيقة المساءلة الأساسية للحكومة. ويجب أن يخضع للتدقيق من قبل أعلى مؤسسة في مجال تدقيق الحسابات، بما ينسجم مع الممارسة النموذجية، وأن يصدر في غضون ستة أشهر من نهاية السنة المالية.

- يُظهر تقرير نهاية العام مدى الالتزام بمستوى الإيرادات والنفقات التي أقرها البرلمان في الموازنة. وأي تعديل على الموازنة الأصلية جرى خلال العام يجب إظهاره على نحو منفصل. ويجب أن تكون الصيغة التي يقدم بها التقرير مطابقة تمامًا لصيغة تقديم الموازنة.
- يجب أن يتضمن تقرير نهاية العام، والوثائق المتعلقة به، معلومات عن الأداء غير المالي متضمنًا ما أمكن مقارنة أهداف الأداء مع النتائج الفعلية التي تم إنجازها.
- يجب أيضًا تقديم معلومات مقارنة عن مستوى الإيرادات والنفقات خلال العام المنصرم. ويجب تقديم معلومات مقارنة مشابهة عن الأداء غير المالي.
- يجب عرض بيانات النفقات بصيغ إجمالية، واقتطاع الدخل المخصص وتكاليف المستخدمين بشكل واضح وعلى نحو منفصل.
- يجب عرض بيانات الإنفاق حسب الجهة الإدارية (وزارة أو وكالة مثلًا). ويجب أيضًا تقديم معلومات إضافية؛ لتصنيف النفقات حسب المستويات: الاقتصادية والوظيفية.
- يجب أن يتضمن تقرير نهاية العام مناقشة شاملة للموجودات والمطلوبات المالية للحكومة والأصول غير المالية ومخصصات رواتب الموظفين ومخصصات الطوارئ.

## إطار رقم (34) نظام الموازنة: من موازنة الأبواب والبنود إلى موازنة الأداء والبرامج

يحمل نظام موازنة الأبواب والبنود - أي النظام التقليدي الذي تأخذ به الدول العربية - عوامل في بنيتها وفي هيكلته وفي أسلوب عمله، تجعله عرضة للفساد والهدر وسوء استخدام الموارد، ولا سيما لجهة الإنفاق.

فهذا النظام لا يتضمن آلية لضبط وتخطيط وقياس مردود وجدوى الإنفاق، بل يعتمد الآلية اللاتحجية والإجرائية للضبط والرقابة، وهي آلية شكلية ورسمية يسهل الالتفاف حولها، ويصعب معها تضيق الخناق على الفساد وعلى عوامل الهدر؛ لأن النظام يقوم على تخصيص الموارد، ليس على أساس النتائج المستهدفة أو المردود المستهدف فحسب، إنما على أساس طبيعة النفقة والالتزام باللوائح.

على العكس من ذلك، في نظام موازنة الأداء والبرامج، يجري تخصيص الموارد على أساس تحديد أهداف الإنفاق والمردود والنتائج المطلوب تحقيقها؛ وعلى أساس مؤشرات محددة، يتم تحديد علاقة النتائج المطلوبة بالمخصصات التي ترصد لها. وبالتالي، يتضمن هذا النظام معايير وآليات للقياس وحساب الكفاءة والإنتاجية، وآليات للمقارنة بين الجهات الإدارية المختلفة. وهذا النظام ليس مالياً فحسب، بل هو نظام للإدارة ونظام للمحاسبة وللرقابة أيضاً، لأنه يجعل آلية العمل الحكومي برمتها تستهدف تحقيق نتائج، وتحاسب على هذه النتائج، التي ينبغي أن تكون بدورها مرتبطة بأولويات تنموية.

المصدر: د. أحمد صقر عاشور، «النظام المالي للحكومة ودوره في فاعلية الرقابة المالية ومكافحة الفساد»، منشور في «الرقابة المالية في الأقطار العربية» بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية. 2009  
أعمال الندوة التي أقامتها المنظمة.

ب - الأسئلة التي يمكن أن يطرحها البرلمان بهذا الصدد

في إطار مناقشته للموازنة كمشروع ولمسار تنفيذها وللحساب الختامي المتعلق بها، يمكن للبرلمان أن يطرح العديد من الأسئلة التي من شأنها أن تجعله يساهم بشكل فعال في الرقابة على النشاط المالي للحكومة، بغية تجنب كل أوجه الهدر وترسيخ الإدارة الصالحة والرشيدة للأموال العامة. ويُمكن على سبيل المثال إيراد النماذج التالية للأسئلة التي يُمكن طرحها:

• بالنسبة لمناقشة مشروع الموازنة

1. ما المعطيات التي بنت عليها الحكومة توقعاتها فيما يتعلق بالإيرادات العامة؟
2. ما حجم العمليات المالية خارج الموازنة؟ وما الغاية من ذلك؟ وما الأسباب التي تحول دون إدراجها ضمن الموازنة؟
3. بالنسبة إلى الدول الغنية بالموارد الطبيعية، ما البرامج ومشاريع العقود والاتفاقات المرتقبة؟
4. ما الإجراءات والتدابير الجديدة المزمع إدخالها على التشريعات الجبائية؟
5. ما حجم وطبيعة «النفقات الجبائية»، أي الإعفاءات والتخفيضات والتحفيزات الضريبية الممنوحة لبعض القطاعات أو الهيئات أو المناطق؟ وما الغايات المتوخاة من ورائها؟
6. ما نسب التطور السنوي للإنفاق العام؟ وهل هذه النسب توازي نسب تطور الإيرادات العامة؟
7. في أي اتجاه يتطور رصيد الموازنة: تفاقم العجز أو فائض في الميزانية، أم استمرار التوازن؟ وما الخطط المقترحة حسب الحالات والظروف؟

8. ما المجالات الكبرى للإنفاق العام؟ وما المعايير المعتمدة في سن قوانين المصروفات العامة؟
9. هل هناك توازن بين متطلبات الإنفاق الحالي وضرورات تحقيق المدخرات للأجيال القادمة؟
10. هل تضع برامج الإنفاق في مجال الاستثمار العمومي من بين أهدافها ضرورة العمل على تحقيق التنوع للاقتصاد الوطني؟
11. ما حجم وبنية الدين العام؟ وما حجم خدمة هذا الدين، أي أداء الأقساط والفوائد؟
12. هل يتم تخصيص الموارد وتحويل المصروفات على أساس البرامج والنتائج المستهدفة أم على أساس البنود والأبواب؟

#### • بالنسبة إلى مواكبة تنفيذ الموازنة

13. ما المعطيات الفصلية أو الدورية حول تنفيذ الموازنة على مستوى تحصيل الإيرادات وإنجاز النفقات العامة؟
14. هل تنفيذ بنود الموازنة يسير وفق التوقعات المسطرة؟ وفي حالة النفي، ما الأسباب في ذلك؟ وما الإجراءات المتخذة أو المزمع اتخاذها لتصحيح المسار أو معالجة الوضع؟
15. هل هناك ضرورة لإدخال تعديلات على الموازنة العامة لملاءمتها مع متغيرات المحيط الدولي والظروف الاقتصادية والاجتماعية الوطنية؟
16. هل تقوم الحكومة دورياً بإبلاغ اللجان البرلمانية المختصة بالمعطيات والمعلومات المتعلقة بتطور مسار تنفيذ الموازنة والإجراءات التعديلية والتصحيحية المتخذة؟

• بالنسبة إلى مناقشة الحساب الختامي

17. في حالة عدم احترام الحكومة للأجال القانونية المقررة لتقديم الحساب الختامي، ما الأسباب الكامنة وراء التأخر الحاصل؟ وما الإجراءات المزمع اتخاذها لتفاديه مستقبلاً؟
18. ما حجم وطبيعة الفوارق بين توقعات مشروع الموازنة والحصيلة المسجلة في الحساب الختامي؟
19. ما نسبة إنجاز المشاريع والبرامج المقررة في الموازنة؟
20. ما المؤشرات والمقاييس المعتمدة في تحديد درجات أداء الإدارات والهيئات ومستوى إنجاز الخطط والبرامج المقررة؟
21. هل أسلوب تقديم المعلومات وطريقة تبويبها في الحساب الختامي يطابقان المعايير الدولية ويمكن من مقارنتها مع التوقعات المصادق عليها في الموازنة. هذه نماذج من الأسئلة التي يُمكن للبرلماني أن يسترشد بها لدى مراقبته للعمليات المتعلقة بالإيرادات والإنفاق العام في إطار الموازنة أو الحساب الختامي.

**إطار رقم (35) تأسيس مكاتب دراسة الموازنات: حالي: المغرب ولبنان**

لتطوير قدراتها الرقابية خاصة في مجال مناقشة الموازنات العامة، تجهت عدة برلمانات عبر العالم إلى إنشاء مكاتب؛ لتقديم المساعدة للبرلمانيين عبر القيام بتحليل للموازنة ودراسات حول المواضيع الاقتصادية والمالية ذات الصلة بعمل البرلمان. وتندرج في هذا السياق برلمانات كل من: الولايات المتحدة الأمريكية والمكسيك وكوريا وكينيا ونيجريا على سبيل المثال. وفي العالم العربي، يمكن الإشارة إلى حالة كل من: المغرب ولبنان.

في المغرب، قامت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID) بتوقيع اتفاق شراكة مع رئيسي مجلسي البرلمان لإنشاء «مكتب تحليل الميزانية» في المجلسين، وذلك بهدف دعم قدرات البرلمانيين في المراقبة على قوانين المالية وقوانين التصفية (الحسابات الختامية). وأخذت الفكرة طريقها إلى التجسيد في مجلس المستشارين الذي أصبح يضمُّ خلية نشيطة مكلفة بالموضوع، حيث قام المكتب بعدة أنشطة ودراسات، كان من بينها إعداد مسودة مشروع لإصلاح القانون التنظيمي للمالية. لكن الأمر بقي حبراً على ورق في مجلس النواب، وذلك لاعتبارات سياسية خاصة بالكتل النيابية المفترض فيها احتضان المشروع ترتبط بطبيعة الشريك الأميركي، وكذلك بسبب غياب الاهتمام أصلاً بالموضوع من أغلب الكتل النيابية الأخرى.

ويتجه البرلمان اللبناني إلى إحداث مكتب لدراسة الموازنة؛ حيث عملت «لجنة المال والموازنة» على إنشاء «مكتب الموازنة العامة» (Parliamentary Budget Office) من أجل دراسة الموازنات وقطع الحساب أو الحسابات الختامية، وتم الانتهاء من الدراسات الضرورية لإنجاز هذا المشروع، وأصبحت خطته وتمويله جاهزين، على أن يتم تطبيقه على في أرض الواقع في المستقبل القريب.

### ج - ما يُمكن أن يفعله البرلماني في هذا الصدد

يمكن للبرلماني أن يقوم بالعديد من الخطوات والمبادرات في سبيل تطوير العمل الرقابي على النشاط المالي للحكومة. ويُمكن الإشارة في هذا الصدد إلى النقاط التالية:

1. مطالبة الحكومة بتنظيم نقاش داخل البرلمان أو اللجان المختصة حول التوجهات العامة لمشروع الموازنة العامة قبل الشروع في إعدادها.

2. العمل بالتنسيق مع البرلمانيين المهتمين بالأمر على إنشاء «مكتب الموازنة» داخل البرلمان (في حال عدم وجوده)، كهيئة تساعد النواب في عملهم عبر تزويدهم بدراسات وتحليلات موضوعية حول الموازنة والحساب الختامي ومختلف القضايا المالية والاقتصادية.
3. في نفس السياق، السعي لقيام البرلمان أو اللجان البرلمانية للتعاقد مع الخبراء والمحللين الماليين؛ لمساعدتهم في دراسة الموازنات قبل إقرارها والحسابات الختامية أيضاً.
4. تقديم مقترحات داخل اللجان البرلمانية على شكل إجراءات أو تعديلات قانونية سواء تعلق الأمر بالإيرادات أو بالإنفاق العام، أو بغية تكريس مبادئ الشفافية والمساءلة وتقديم الحسابات.
5. حث اللجان البرلمانية المختصة على القيام بزيارات ميدانية للإدارات والمؤسسات المعنية بتنفيذ بنود الموازنة العامة ولمواقع المشروعات العامة في طور الإنجاز.
6. دعوة البرلمان للانفتاح على المتخصصين والمهتمين من الخبراء والأكاديميين والأعلام ومنظمات المجتمع المدني من أجل تبادل الرأي والتشاور حول مختلف القضايا المرتبطة بإدارة الموازنات العامة.
7. المشاركة في الأنشطة التي تنظمها الهيئات المهنية للمقاولين والأجراء وباقي المهن والقطاعات لاستطلاع آرائهم ومقترحاتهم بخصوص النظام الجبائي، أو فيما يتعلق بأوجه الانفاق العام وللاستعانة بها في إطار الرقابة على السياسة المالية للحكومة.
8. العمل على نشر الوعي لدى البرلمانيين بمسؤوليتهم الجسيمة حول انتشار الفساد في الأوساط الحكومية، بسبب تهاونهم وعدم استخدامهم الصلاحيات المخولة لهم في منع التلاعب وهدر المال العام.

9. العمل مع هيئات المجتمع المدني المهتمة بحماية المال العام ودعم أعمالها في كل ما يتعلق بعمليات كشف حالات الفساد والتلاعب بالمال العام وهدره، كصيغة لتفعيل فكرة الرقابة الشعبية أو الجماهيرية.

### إطار رقم (36) فجوات عديدة في دور البرلمانات في عملية الموازنة العامة

تضمنت معظم التشريعات والنصوص الدستورية في المنطقة العربية النص على حق البرلمانات في إقرار الموازنات، كما أن من حق البرلمان مساءلة الحكومة عن كيفية الصرف من الموازنة العامة، وواجب الحكومات في بعض الأقطار تقديم الحسابات الختامية للبرلمانات؛ لمناقشتها وإقرارها، ومع ذلك لا يتم في الكثير من الأقطار العربية تقديم الحسابات الختامية أو التقارير الدورية الخاصة بتنفيذ الموازنات العامة مما يفقد قيام البرلمانات بالمصادقة على مشاريع الموازنات القيمة الفعلية للمعنى الرقابي على إدارة المال العام.

كما يوجد هناك العديد من الثغرات التي تعتري دور البرلمانات في المنطقة العربية في إقرار الموازنات والرقابة على الإنفاق العام وتقيده، حيث لا تمتلك معظم البرلمانات العربية سلطة التعديل على أبواب الموازنة أو الزيادة أو النقصان في القطاعات المختلفة فهو اختصاص حصري للحكومات، كما يقتصر دورها في الكثير من الأحيان على الموافقة أو الرفض. كما أن الحكومات وفي الكثير من الأحيان لا تلتزم بالمواعيد الزمنية لتقديم الموازنات والتقارير المالية، والحسابات الختامية، أو تقدمها في اللحظات الأخيرة أو بعد فوات الأوان، يُضاف إلى كل ذلك النقص في الطواقم المتخصصة والخبرات البرلمانية في هذا المجال.

المصدر: سياسات وأدوات مكافحة الفساد ودور البرلمانات فيها، منظمة برلمانيون عرب

ضد الفساد.

## ثالثاً: الرقابة بناءً على المعلومات والملاحظات الواردة في تقارير الأجهزة الرقابية الأخرى

تعتمد منظومة الرقابة على إدارة الأموال العامة، إضافة إلى البرلمان، على مجموعة من الأجهزة التي تختلف من حيث طبيعتها وأدوارها وأساليب عملها، لكنها تلتقي جميعها حول هدف واحد، وهو الحرص على تأمين الحماية اللازمة للمال العام وضمان التوظيف الأمثل للموارد والتصدي لكل أوجه الهدر والفساد. ولكي يصبح هذا التعدد مصدر قوة وليس ضعف، ينبغي على مختلف الفاعلين في المجال الرقابي التعاون فيما بينهم للنهوض بمهامهم على الوجه الأمثل. ومن المفيد في هذا السياق للبرلماني الاستناد في مراقبته للنشاط المالي للحكومة إلى ما تسجله من ملاحظات وما يرد من معلومات تقارير الأجهزة الرقابية الأخرى، وبخاصة أجهزة التفتيش المركزي والهيئات العليا للرقابة على المال العام (دواوين المحاسبة أو المجالس العليا للحسابات).

### أ - المبادئ التي يمكن أن توجه عمل البرلمان

في إطار علاقته بالأجهزة الرقابية الأخرى، يمكن للبرلمان بصفة عامة والبرلماني بصفة خاصة أن يستند إلى مجموعة من المبادئ التي من شأنها أن تشكل نبراساً لعمله.

فتكثف جهود كل الأجهزة الفاعلة في مجال الرقابة على المال العام شرط ضروري؛ لتحقيق الفعالية والنجاعة المطلوبين. ومن ثم، فمن المفيد أن يسعى البرلمان للتنسيق في عمله مع باقي الهيئات الرقابية من خلال الاطلاع على المعلومات والملاحظات الواردة في التقارير الصادرة عنها، ومساءلة الحكومة على أساس ذلك.

ويمكن أن يرقى الأمر إلى مستوى التكامل في الأدوار، من خلال تبادل المعلومات والمعطيات، وبالنظر إلى كثرة الحسابات والهيئات الخاضعة للرقابة، يركز البرلمان رقابته على الجهات التي لم تشملها رقابة الأجهزة الأخرى (هيئة التفتيش المركزي

واديوان المحاسبة) كذلك، ينبغي على البرلمان العمل على تعزيز دور ومكانة الأجهزة الرقابية الأخرى (إدارية وقضائية) من خلال مطالبة الحكومة بتوفير كل الشروط الضرورية لأداء عملها بالشكل المطلوب، عبر تزويدها بالموارد البشرية ووسائل العمل الكافية.

### إطار رقم (37) علاقة الهيئات العليا للرقابة المالية بالبرلمان

تمثل أجهزة الرقابة العامة ومكافحة الفساد أدوات مهمة للرقابة على إدارة المال العام وحسن سير العمل في الإدارات العامة وجودة الخدمات العامة المقدمة للجمهور، كما تعتبر أجهزة الرقابة العامة ودواوين المحاسبة أجهزة مساعدة للبرلمانات في تحديد مواقع الخلل في إدارة الشأن العام وتعتمد البرلمانات تقاريرها الدورية والخاصة التي تقدم لها كأساس لمساءلة المسؤولين عن التجاوزات، وكذلك توفر هذه الأجهزة للجمهور آليات لتقديم الشكاوى والبلاغات عن التجاوزات في الإدارات العامة وشبهات الفساد، وتشكل تقاريرها المنشورة أو التي يجري نقاشها في البرلمانات في جلسات علنية مفتوحة مصدرًا مهمًا للاطلاع على المعلومات المتعلقة بأداء الإدارة العامة والمالية العامة.

وتصدر الهيئات العليا للرقابة المالية عدة تقارير تتعلق بعمليات مراجعة وتدقيق حسابات المؤسسات والإدارات العمومية الخاضعة لرقابتها، والحسابات الختامية للموازنات العامة. ومن المفروض أن تشكل هذه التقارير أداة رئيسة لدعم العمل الرقابي للبرلمانيين على السلطة التنفيذية لما تحتويه من معلومات وبيانات وملاحظات حول تدبير الأموال العامة.

وتتضمن التشريعات الناظمة لعمل أجهزة الرقابة العامة في معظم الأقطار العربية العديد من النصوص حول مهامها وصلاحياتها الرقابية وحدود هذه

الصلاحيات سواء من حيث الموضوع (المال العام والإدارة العامة) أو من حيث الجهات الخاضعة لرقابتها، واختصاصاتها بمتابعة شكاوى وبلاغات الجمهور وعلاقتها بالبرلمانات، كما يشير إلى ذلك قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004 والقانون رقم 18 لسنة 2017 المعدل له في فلسطين، وقانون رقم 39 لسنة 1992 بشأن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في اليمن، وقانون تنظيم المحاسبة والمرسوم الاشتراعي رقم 118 لسنة 1959 المعدل بقانون رقم 222 لسنة 2012 في لبنان، والقانون الأساسي رقم 41 لسنة 2019 المعدل لمحكمة المحاسبات في تونس، وقانون رقم 54 لسنة 1964 المعدل بقانون رقم 207 لسنة 2017 بشأن الرقابة الإدارية في مصر، وقانون المجلس الأعلى للمحاسبات الذي تعززت أهميته بموجب دستور 2011 في المغرب وقانون ديوان المحاسبة رقم 28 لسنة 1952 وتعديلاته في الأردن.

المصدر: أحمد مصلح مصلح وآخرون، دراسة والواقع القانوني والإجرائي للمساءلة الاجتماعية في العالم العربي، الشبكة العربية للمساءلة الاجتماعية - أنسا، 2020.

### ب - الأسئلة التي يمكن أن يطرحها البرلماني في هذا الصدد

بناءً على المعطيات والمعلومات والتوصيات الواردة في تقارير الأجهزة الرقابية الأخرى، يمكن للبرلماني أن يطرح العديد من الأسئلة، بحسب الحالات والظروف، على الجهات المعنية في الحكومة:

1. نظرًا إلى الحجم الكبير للحسابات والهيئات الواجب عليها مراجعتها وتدقيقها، تعاني الهيئة العليا للرقابة على المال العام من نقص في الموارد البشرية ووسائل العمل، وهو ما ينعكس سلبًا على مستوى أدائها، فما الإجراءات التي تعتمدها الحكومة اتخاذها لتجاوز هذا الوضع، وتمكين الهيئة من أداء مهامها على أحسن وجه؟

2. تسجل تقارير مختلف الأجهزة الرقابية، الإدارية والقضائية منها، العديد من المخالفات المتعلقة بسوء إدارة الأموال العامة، فإلى أي حد تقوم الحكومة بالتدقيق في طبيعة هذه المخالفات ومساءلة المعنيين بالأمر؟
  3. وردت في تقارير الأجهزة الرقابية حالات تحوم حولها شبهة الفساد، فلماذا لا تقوم الحكومة بمتابعة المعنيين بالأمر وتحويل ملفاتهم إلى القضاء للبت فيها؟
  4. تتضمن تقارير الأجهزة الرقابية العديد من التوصيات الكفيلة بتطوير أداء الإدارات والمؤسسات العمومية، فهل تقوم الحكومة بمطالبة المعنيين بهذه التوصيات بأخذها بعين الاعتبار؟ وإلى أي حد يتم ذلك فعلاً؟
  5. هل تلتزم كل الأجهزة الرقابية بإبلاغ البرلمان ولجانه بالتقارير ونتائج الأبحاث والتدقيقات التي تجريها؟
  6. لماذا يتم استثناء بعض كبار المسؤولين من الخضوع للهيئة العليا للرقابة على المال العام بالرغم من مساهمتهم المباشرة في إدارة الموازنات العامة؟
- هذه نماذج من صيغ أسئلة يُمكن للبرلماني أن يسترشد بها في مراقبة الحكومة بناءً على المعلومات والمعطيات والملاحظات الواردة في تقارير الأجهزة الرقابية الأخرى.

### ج - ما يُمكن أن يفعله البرلماني في هذا الصدد

- للاستفادة من عمل الأجهزة الرقابية الأخرى في ممارسة مهامه، يمكن للبرلماني أن يتخذ مجموعة من الخطوات نشير منها، على سبيل الذكر لا الحصر، إلى ما يلي:
1. الإطلاع المستمرُّ على كل ما تصدره مختلف الأجهزة الرقابية الأخرى من تقارير وبيانات ومعطيات وتوصيات.

2. مواكبة عمل الأجهزة الرقابية الأخرى من خلال مساءلة الحكومة أو الوزراء المعنيين حول حالات سوء الإدارة أو شبهات الفساد المشار إليها في تقارير هذه الأجهزة.
3. العمل داخل البرلمان وبخاصة اللجان على دعم التنسيق والتواصل مع الأجهزة الرقابية الأخرى و خصوصاً الهيئة العليا للرقابة على المال العام.
4. العمل داخل لجان البرلمان المختصة على تنظيم زيارات ميدانية لمقار عمل الأجهزة الرقابية الأخرى، للوقوف على ظروف أعمالها والإكراهات التي تعاني منها، ومساءلة الحكومة على أساس ذلك.
5. العمل بالتنسيق مع الصحافة ومنظمات المجتمع المدني المهتمة بالشفافية وحماية المال العام على تحسين المحيط الرقابي من خلال خلق رأي عام داعم لمبادئ الشفافية والمساءلة وتقديم الحساب.
6. مطالبة الحكومة بتوفير وسائل العمل الضرورية من موارد بشرية ومالية وتجهيزات لمختلف الأجهزة الرقابية لكي تقوم بالمهام المنوطة بها بالشكل المطلوب.
7. تقديم اقتراحات داخل البرلمان لسد الثغرات المسجلة في القوانين المنظمة لعمل مختلف الأجهزة الرقابية، وخصوصاً فيما يتعلق بحذف الاستثناءات الواردة في مجال الأشخاص الخاضعين للرقابة وإلزامية نشر تقارير الأجهزة الرقابية وإبلاغ البرلمان بها.

## إطار رقم (38) علاقة مجلس النواب بالمجلس الأعلى للحسابات في المغرب

حدّد الباب الثالث من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي علاقة مجلس النواب بالمجلس الأعلى للحسابات على النحو التالي:

المادة 328 تطبيقاً أحكام الفصل 148 من الدستور، والمادة 66 من القانون التنظيمي لقانون المالية، يقدم المجلس الأعلى للحسابات مساعدته إلى مجلس النواب بمناسبة إحالته للتقرير الذي أنجزه حول تنفيذ قانون المالية من خلال الإجابة عن طلبات التوضيح والاستفسارات الموجهة إليه أو المعروضة عليه من قبل رئيس مجلس النواب، بمناسبة دراسته التقرير المذكور والتصريح العام للمطابقة بين الحسابات الفردية للمحاسبين والحساب العام للمملكة المرفق بهذا التقرير.

المادة 329 علاوة على الأجوبة التي يقدمها المجلس الأعلى للحسابات لمجلس النواب على طلب التوضيحات المقدمة إليه، بمناسبة دراسة ومناقشة مشروع قانون التصفية، يمكن لمجلس النواب طلب المساعدة في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة، وتوجيه أسئلة واستشارات إلى المجلس الأعلى للحسابات تخص مجالات التشريع والرقابة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة، المدرجة ضمن وظائف مجلس النواب ومهامه، وذلك من خلال:

- طلب إبداء الرأي بشأن كل مقتضى تشريعي ذي طابع مالي أو له انعكاس مالي، واردة في مشروع أو مقترح قانون معروض على المجلس من أجل الدراسة والمناقشة والتصويت في الجلسة العامة، أو على اللجان الدائمة المختصة لنفس الغرض.

- توجيه أسئلة من أجل طلب توضيح أو طلب تقديم بيانات أو معلومات حول منظومة الرقابة على المالية العامة، وتقييمها، وكيفية ممارستها.

- إعداد كل دراسة لحساب المجلس، أو مساعدته على إعدادها، حول واقع تدبير المالية العامة من قبل المصالح العمومية، وتقييم حصيلة تنفيذ قوانين المالية.

المادة 330 توجه طلبات المجلس ولجانته الدائمة من أجل الحصول على مساعدة المجلس الأعلى للحسابات، وأجوبته عن الأسئلة والاستشارات المطلوبة بواسطة رئيس المجلس.

المادة 331 يقدم الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات عرضاً عن أعمال هذا الأخير أمام البرلمان، ويكون متبوعاً بمناقشة داخل كل مجلس على حدة بين أعضائه وبين الحكومة يحدد تاريخ انعقاد هذه الجلسة المشتركة باتفاق مع الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات.

## إطار رقم (39) استقلالية وفعالية مؤسسات الرقابة العامة تعزز الدور

### الرقابي للبرلمان والبرلمانيين

تمثل مؤسسات الرقابة العامة الرسمية أدوات مهمة للرقابة على المال العام وحسن سير الإدارات العامة والخدمات المقدمة للجمهور، وهي كذلك أجهزة مساعدة للبرلمانات في كشف أماكن الخلل، فبناء على تقاريرها تتم عملية المساءلة والمحاسبة من قبل البرلمانات ولجانها، وحتى تقوم أجهزة الرقابة بدورها المحدد ينبغي أن تتمتع بالاستقلالية عن التدخلات السياسية أو السلطة التنفيذية ويجب أن تتمتع بقدرات إدارية وخبرات وموازنات تضمن لها الفاعلية والتي يجب أن تكفلها التشريعات الصادرة عن البرلمانات.

ففي اليمن يعتبر الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة الجهة المخولة بالرقابة الداخلية على إدارة المال العام وفقاً لقانون رقم 39 لسنة 1992 الذي ينص في المادة 4 منه على مهمة هذا الجهاز في تحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة والتأكد من حسن إدارتها، وهو هيئة رقابية عليا مستقلة ذات شخصية اعتبارية وبالرغم من ذلك فإن هناك قيوداً على هذا الجهاز تتعلق بمدى تنفيذ الصلاحيات الممنوحة له، فصلاحياته نافذة على الحالات التي تتعلق بالمستويات الدنيا، إلا أنه عرضه للضغوط السياسية في حالات الفساد الكبير. ولا يوجد انعكاس لأنشطة هذا الجهاز لدى الجهات الأخرى خاصة البرلمان من خلال استخدام تقاريره في المحاسبة والمساءلة أو في اتخاذ خطوات إصلاحية.

ولا يملك الجهاز حق اتخاذ خطوات قانونية مباشرة أو إحالة القضايا والمخالفات إلى النيابة العامة وإنما يسلم الجهات الحكومية المعنية التقارير قبل تقديمها إلى النيابة العامة، فهو يتبع بحكم القانون للسلطة التنفيذية وليس لسلطة البرلمان. ولا تخضع جميع مؤسسات الدولة للرقابة من قبل هذا الجهاز برئاسة الجمهورية على سبيل المثال لا تخضع لأي جهة رقابية.

وتتعدد الأجهزة الرقابية في تونس فهناك دائرة المحاسبة التي تختص بالنظر في حسابات الدولة والمؤسسات العامة، والهيئات المحلية، وقد أصبحت هذه الدائرة محكمة محاسبات بموجب الدستور الجديد لتونس، حيث أوكل لها بموجب الفصل 117 من الدستور مهمة مراقبة حسن التصرف في المال العام.

ويوجد هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية التي تختص بالرقابة الإدارية على المؤسسات العامة، حيث جرى تنقيح القانون الخاص بها في أعقاب الثورة

يهدف تطوير عملها الرقابي. كما يوجد في تونس الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية والتي تتولّى مهمة تنسيق عمل هيئات وهيئات الرقابة العامة على مؤسسات الدولة ودراسة ومتابعة تقاريرها.

ونظراً لكون السلطة التنفيذية هي من كان يحدد قبل الثورة مجال تدخلها فقد كان دورها الرقابي محدوداً إلا أن هناك تطوراً ملحوظاً بعد الثورة في عملها حيث أظهرت تقاريرها العديد من التجاوزات في المؤسسات العامة.

وتمارس أجهزة الرقابة في المغرب دورها بشكل محدود نظراً لقيود السلطة التنفيذية، فعلى الرغم من قيام المجلس الأعلى للمحاسبات بإصدار العديد من التقارير السنوية والمتخصصة إلا أنه يعاني من العديد من العقبات في عمله. كما لا يتم نشر تقاريره السنوية بانتظام فالتقرير الذي أعده المجلس لعام 2012 نشر عام 2014.

وفي الأردن يواجه ديوان المحاسبة باعتباره الجهة الرقابية على حسن التصرف بالمال العام العديد من الصعوبات التي تؤثر على دوره، كعدم وجود نصوص قانونية تجبر الجهات الخاضعة لرقابته على الرد أو الاستجابة لملاحظاته أو تنفيذ توصياته، ووجود تدخلات من بعض المسؤولين في عمله، وعدم توفر المعلومات اللازمة لعمله لعدم إلزامية الاستجابة لطلباته، وغياب العقوبات على من يرفضون تزويده بالمعلومات، واقتصار رقابته على الأموال العامة في المؤسسات العامة دون الشركات العامة التي تقل نسبة مساهمة الدولة فيها عن 50٪، إضافة إلى عدم شمولية رقابته على بعض مؤسسات أو الحاجة إلى قرار من مجلس الوزراء بتكليف الديوان بالتدقيق عليها.

وتتحكم السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة المالية ودائرة الموازنة العامة فيها بموازنة الديوان، ناهيك عن قيام مجلس الوزراء بتنسيب تعيين رئيس الديوان للملك، كما يملك أيضًا إحالته على التقاعد بموافقة الملك إذا كان مجلس النواب غير مجتمع.

ولا يملك الديوان سلطة الرقابة المسبقة والرقابة على الأموال التي لا تدخل في موازنة الحكومة إلا بناءً على تكليف من مجلس الوزراء وهو ما يفقد المجلس الاستقلالية تجاه مجلس الوزراء.

المصدر: سياسات وآليات مكافحة الفساد ودور البرلمانات فيها، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد.



## هذا الدليل

يساهم هذا الدليل الصادر عن منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد (ARPAC) وهي الفرع العربي للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد (GOPAC)، في تعزيز قدرات البرلمانيين الرقابية على الإيرادات العامة المتأتية من الضرائب والصناعات الاستخراجية وبما يشمل السياسة الضريبية والسياسة الجمركية وسياسات الخصخصة وإدارة أملاك الدولة وقواعد المزادات والمنافسات والتعاقدات والضوابط القانونية للاتفاقيات والتعاقدات مع شركات النفط والغاز. وذلك لضمان الشفافية والنزاهة في إدارتها واستعمالها لخدمة الأهداف الوطنية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وبما يعزز مصداقية المؤسسات وثقة المستثمرين ويحد من ظواهر الفساد وهدر الثروات الوطنية.

“

### مَنْ نَحْنُ:

منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد (ARPAC) هي الفرع العربي للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد (GOPAC) وهي منظمة غير حكومية، لا تبغي الربح تهدف بشكل أساسي إلى جمع البرلمانيين والناشطين بالشأن العام، وتقوية قدراتهم في مكافحة الفساد وتعزيز المساءلة والشفافية وحكم القانون.

تأسست المنظمة في مؤتمر برلماني إقليمي عُقد في بيروت في تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠٠٤ بدعم من برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP-POGAR).

ويرأس منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد العضو السابق في مجلس الأمة الكويتي، وعضو اللجنة التنفيذية للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد الدكتور ناصر جاسم الصانع، وتتخذ المنظمة من بيروت مقراً لها، وقد تمّ حتى هذا التاريخ إنشاء ثمانية فروع وطنية للمنظمة.

ISBN: 978-1-78752-544-3



9 781787 525443

Mob: +965-51000197  
info@aafaqpublishing.com  
www.aafaqpublishing.com

