REVENUE WATCH INSTITUTE

برلمانيون عرب ضد الفساد
arab parliamentarians Against Corruption

دليل البرلماني العربي للرقابة على الإيرادات

تعد الشفافية في إدارة الإيرادات العامة رهاناً مهماً على المستويين الوطني والدولي، لما لها من انعكاسات إيجابية على الدول والمجتمعات، ففضلاً عن دورها في تعزيز مستويات النمو الاقتصادي والتماسك الاجتماعي، فهي تعزز مصداقية المؤسسات وثقة المستثمرين وتساهم في الحد من ظواهر الفساد وهدر الثروات الوطنية.

بيد أن الأقطار العربية لا تزال بعيدة، وبدرجات متفاوتة، عن تحقيق القدر المطلوب من الشفافية في إدارة إيراداتها المتأتية من الضرائب والصناعات الإستخراجية، و هو ما ينعكس سلباً على مستويات النمو و يغذي شرايين الفساد بكل وجوهه.

ويرتب عن هذا الأمر مسؤولية كبرى على عاتق البرلمانيين، باعتبارهم صوت المواطنين، وهو السهر، من خلال عملهم التشريعي والرقابي، على تكريس الشفافية في عمل الحكومة في مجال إدارة الإيرادات العامة.

في سبيل تجنب استشراء الفساد، يشكل هذا الدليل أداة رئيسة من شأنها أن تساهم في تفعيل ثقة البرلمانيين وقدرتهم على ممارسة رقابة فعالة وشاملة على الإيرادات العامة بمختلف أنواعها، لضمان الشفافية والنزاهة في إدارتها واستعمالها لخدمة الأهداف الوطنية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد
بالتعاون مع معهد رصد العائدات

دليل البرلمـــاني العربي للرقابة على الإيرادات

منظمـــة برلمانيون عرب ضد الفســـاد
بالتعـــاون مع معهد رصـــد العائدات

برلمانيون عرب ضد الفساد
arab parliamentarians Against Corruption

© منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد
حقوق النشر محفوظة
الطبعة الأولى ٢٠١١
ISBN 978-9953-0-1993-2

بدارو،سامي الصلح، مستديرة الطيونة
سنتر كالوت، الطابق التاسع
بيروت، لبنان
صندوق بريد: ٥٥٢ - ٥٠
تلفاكس: ٥/ ٤/ ٣٨٨١١٣ - ١- ٩٦١
البريد الالكتروني: info@arpacnetwork.org
الموقع الالكتروني: www.arpacnetwork.org

المحتويات

تمهيد **٤**
ملخص تنفيذي **٥**
مقدمة: لماذا هذا الدليل؟ **٧**

مدخل: الايرادات العامة، مفهومها، أنواعها وأهمية إجراء الرقابة عليها **٨**

الفصل الأول: السلطات وأفضل الممارسات في مجال الرصد والوصول إلى المعلومات حول الإيرادات **١١**
١- السلطات ومعايير مراقبة الإيرادات ١٣
٢- السلطات ومعايير الوصول إلى المعلومات ١٥
٣- المبادرات الدولية في مجال الايرادات ١٧

الفصل الثاني: دور البرلماني في إعداد التشريعات الأساسية حول الإيرادات **٢٢**
١-السياسة الضريبية ٢٥
٢-السياسة الجمركية ٣٢
٣-سياسات الخصخصة وإدارة أملاك الدولة ٣٧
٤-قواعد المزادات والمنافسات والتعاقدات ٤٠
٥-ضوابط قانونية للاتفاقات والتعاقدات مع شركات النفط والغاز ٤٤
٦-تشريعات تحقق الشفافية الكاملة في الصناعات الإستخراجية ٤٧

الفصل الثالث: متابعة ومراقبة عمليات توقع وتحصيل الإيرادات وإنفاقها **٥١**
١- متابعة ومراقبة الأعمال والعقود والاتفاقات المرتبطة بالإيرادات والمؤسسات ذات الصلة ٥٣
٢- الدورة السنوية للرقابة من خلال الموازنات العامة ٥٦
٣ - الرقابة بناءً على المعلومات والملاحظات الواردة في تقارير الأجهزة الرقابية الأخرى ٦١

تمهيد

تتشرف منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد أن تقدم **دليل البرلماني العربي للرقابة على الإيرادات**.

يهدف هذا الدليل إلى تعزيز قدرات البرلمانيين الرقابية على الإيرادات العامة المتأتية من الضرائب والصناعات الإستخراجية وغيرها. فهو يتطرق إلى أهم العناصر التي تساعد أعضاء البرلمان في ممارسة عملهم التشريعي والرقابي، والجوانب الواجب الإنتباه إليها لدى بحث مختلف المواضيع المرتبطة بإنتاج وتحصيل وإدارة الإيرادات العامة.

فالشفافية في الإيرادات العامة أضحت اليوم رهاناً مهماً على المستويين الوطني والدولي، لما لها من انعكاسات على الدول والمجتمعات. فضلاً عن دورها في تقوية مستويات النمو الإقتصادي والتماسك الإجتماعي، فهي تعزز مصداقية المؤسسات وثقة المستثمرين، وتساهم في الحد من ظواهر الفساد وهدر الثروات الوطنية.

ويتناول الدليل موضوع الشفافية في الإيرادات العامة من خلال الأقسام الآتية:

- مدخل: يتضمن عرضاً لمفهوم الإيرادات العامة وأنواعها وأهمية الرقابة عليها.
- الفصل الأول: يعرض عبر ثلاثة محاور معايير 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 للإتفاقات والتعاقدات مع شركات النفط والغاز، والتشريعات التي تحقق الشفافية الكاملة في الصناعات الإستخراجية.
- الفصل الثالث: يعنى بمتابعة ومراقبة عمليات توقع وتحصيل الإيرادات من خلال الدورة البرلمانية السنوية للرقابة على الموازنة، ومتابعة ومراقبة العقود والإتفاقات المرتبطة بالإيرادات، وكذلك مراقبة المؤسسات المتعلقة بتحصيل الإيرادات.

يندرج إنجاز هذا الدليل في إطار مشروع "الشفافية في الإيرادات العامة"، الذي أطلقته منظمة "برلمانيون عرب ضد الفساد"، بالإشتراك مع "المنظمة العربية لمكافحة الفساد"، بدعم من "معهد رصد العائدات" و"معهد المجتمع المفتوح".

يأتي هذا الدليل كخاتمة لمشروع "الشفافية في الإيرادات العامة" الذي طور في مراحله الاولى دراسة حالة خمسة بلدان هي: لبنان والمغرب والكويت واليمن والاردن. وفي إجتماع لخبراء في مجال الرقابة على الايرادات العامة عقد في بيروت في ايلول/سبتمبر ٢٠٠٩ تقرر تطوير دليل البرلماني العربي للرقابة على الايرادات.

ختاما، لابد من كلمة شكر لكل من ساهم في انجاز هذا الدليل. نخص بالشكر السيد عبدالله النيباري رئيس مجموعة العمل الاقليمية حول الشفافية في الايرادات على اشرافه ومتابعته والدكتور عامر خياط مدير عام المنظمة العربية لمكافحة الفساد لملاحظاته القيمة التي اغنت الدليل، والدكتور عبداللطيف العطروز من المغرب الذي كلف بانجاز هذا الدليل، والسيدين باتريك هيللر وماتيو بيليغريني من معهد رصد العائدات على متابعة عمل الدليل الملاحظات الدقيقة والسيدة لوري هيتايان مديرة المكتب التنفيذي للمظمة في بيروت على متابعتها للتدقيق اللغوي والاخراج الفني للدليل. شكر خاص للباحثين من لبنان والمغرب والكويت واليمن والاردن على التقارير الوطنية التي انجزوها والتي ساهمت بتطوير **دليل البرلماني العربي للرقابة على الايرادات**.

غسان مخيبر

رئيس منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد

ملخص تنفيذي

ملخص تنفيذي

يندرج إنجاز هذا الدليل في إطار مشـــروع «الشـــفافية في الإيرادات العامة»، الذي أطلقته منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد»، بالإشتراك مع « المنظمة العربية لمكافحة الفساد»، وبدعم من «معهد رصد العائدات» (Revenue Watch Institute).

ويتناول الدليل موضوع الشفافية في الإيرادات العامة من خلال عدة أقسام:

- **مدخل**: ويتضمن عرضاً لمفهوم الإيرادات العامة وأصنافها وأهمية الرقابة عليها.
- **الفصل الأول**: ويعرض عبر ثلاثة محاور معايير مراقبة الإيرادات، والوصول إلى المعلومات، والمبادرات الدولية في مجال الشفافية في الإيرادات.
- **الفصل الثاني**: ويتناول مســـألة إعداد التشـــريعات الأساســـية حول الإيرادات من خلال ستة محاور وهي: السياسة الضريبية،السياســـة الجمركية، سياســـات الخصخصة وإدارة أملاك الدولة، قواعد المزادات والمنافسات والتعاقدات، الضوابط القانونية للإتفاقات والتعاقدات مع شـــركات النفط والغاز والتشـــريعات التي تحقق الشـــفافية الكاملة في الصناعات الإستخراجية.
- **الفصـــل الثالث**: ويعنى بمتابعة ومراقبة عمليات توقع وتحصيل الإيرادات من خلال الدورة البرلمانية الســـنوية للرقابة علـــى الموازنة، ومتابعة ومراقبة العقود والإتفاقات المرتبطة بالإيرادات، وكذلك مراقبة المؤسســـات المتعلقة بتحصيل الإيرادات.

مقدمة : لماذا هذا الدليل؟

يهدف هذا الدليل إلى تعزيز قدرات البرلمانيين الرقابية على الإيرادات العامة المتأتية من الضرائب والصناعات الإستخراجية وغيرها.

فهو يتطرق إلى أهم العناصر التي تســـاعد أعضاء البرلمان في ممارســـة عملهم التشريعي والرقابي، والجوانب الواجب الإنتباه إليها لدى بحث مختلف القضايا المرتبطة بإنتاج وتحصيل وإدارة الإيرادات العامة.

ومن شـــأن هذا الدليل أن يساهم في تعزيز ثقة البرلمانيين وقدرتهم على ممارســـة رقابة فعالة وشاملة على الإيرادات العامة بمختلف أنواعها، لضمان الشفافية والنزاهة في إدارتها واستعمالها لخدمة الأهداف الوطنية في التنمية الإقتصادية والإجتماعية.

فالشفافية في الإيرادات العامة أضحت اليوم رهاناً مهماً على المستويين الوطني والدولي، لما لها من انعكاسات على الدول والمجتمعات. فضلاً عن دورها في تقوية مستويات النمو الإقتصادي والتماسك الإجتماعي، فهي تعزز مصداقية المؤسسات وثقة المستثمرين وتساهم في الحد من ظواهر الفساد وهدر الثروات الوطنية.

لقد تم تركيز الرقابة البرلمانية طويلاً على مختلف أوجه الإنفاق العام، قبل أن يتم الإنتباه إلى أن الفساد يبدأ مع عملية تحقيق الإيرادات العامة، وهو ما يفسر الإهتمام الشديد حالياً بموضوع الشفافية في الإيرادات.

ويأتي هذا الدليل لمعالجة موضوع الرقابة على الإيرادات العامة، بعد أن عالج دليل ســـابق عمليات اعداد الموازنة ومراقبة النفقات العامة[١].

١- انظر: منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، **دليل البرلماني العربي للرقابة المالية** (بيروت: المنظمة، ٢٠٠٩).

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.

ويتم ترتيب الإيرادات العامة اجمالاً ضمن ثلاثة أصناف أساسية وهي:

١–الإيرادات الضريبية: وهي الإيرادات المتأتية من الضرائب المفروضة على دخل الأفراد والشركات بمختلف أنشطتها، وكذلك الضرائب المفروضة على المواد والخدمات، والضرائب المترتبة عن ممارسة بعض الأعمال والمهن. ويدخل في هذا الإطار الضريبة على دخل الأفراد والضريبة على دخل الشركات والضريبة على القيمة المضافة والرسوم على الاستهلاك وحقوق التسجيل ورسم الطابع والرسوم 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 مبدئياً بحسب مساهمة كل ملزم.

كما أن زيادة الضغط الضريبي قد تؤثر سلباً في اقتصاد البلد. ويقتضي هذا الصنف من الإيرادات من البرلمان ضرورة مراعاة متطلبات التوزيع العادل والمتكافئ للعبء الضريبي بين مختلف الملزمين، و السهر على عدم تجاوز حجم الضرائب الحد المعقول ومحاربة الغش والتهرب في هذا المجال.

٢–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 الى آخر، لكن مع ذلك يتوجب على البرلمان ضرورة حماية هذه الثروات وضمان استثمارها بطريقة عقلانية، وانفاق الإيرادات المتأتية منها في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلد.

٣–إيرادات القروض: هي الإيرادات المتأتية من الاقتراض، وتتوزع بحسب مصدرها إلى قروض داخلية وخارجية، وبحسب مدتها 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، تجنباً للآثار الوخيمة التي قد تترتب عن سوء إدارة القروض والسقوط فيما يصطلح عليه بـ« فخ المديونية».

ومن هنا تقع على البرلمان مسؤولية مراقبة مستوى الدين العام واساليب إدارته وآثاره المرتقبة على الإقتصاد 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 إيجاباً وضعفها سلباً على الدولة والاقتصاد والمجتمع.

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

جدول رقم (١)

بنية الإيرادات العامة في بعض الدول العربية[٢]

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 لا تدرج كبند 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.

– أما في اليمن، فهناك نوع من التوازن في بنية الإيرادات العامة بين العائدات النفطية والمداخيل المتأتية من الضرائب على دخل الأفراد والشركات والضرائب على مبيعات السلع و الخدمات والرسوم الجمركية.

٢ – للمزيد من التفاصيل حول بنية الإيرادات في الكويت، لبنان، الأردن، اليمن والمغرب، انظر الدراسات الوطنية التي أنجزت في إطار مشروع «الشفافية في الإيرادات» في الموقع الإلكتروني لمنظمة برلمانيون عرب ضد الفساد:
www.arpacnetwork.org

جدول رقم (٢)

بعض خصائص الموارد المتأتية من الصناعات الاستخراجية

تتميز الموارد المتأتية من الصناعات الإستخراجية بالخصائص التالية:

- تتسم هذه الموارد بدرجة عالية من التقلب، وهذا يسبب مشاكل عديدة على مستوى الماكرو إقتصادي والتخطيط الموازناتي المتعدد السنوات،
- كما أن هذه الموارد محدودة ومعرضة للنضوب، و ينبغي أن تستخدم في الإستثمارات الإستراتيجية وليس لتمويل النفقات الجارية،
- تتسم هذه الموارد بضخامتها، وهو ما يزيد الأطماع وينتج عنه العديد من التشوهات الإقتصادية،
- تعد موارد مجانية، فهي بمثابة دخل ريع للحكومات يضعف شعورها بالمسؤولية تجاه المواطنين وممثليهم.

وينتج عن كل هذه الخصائص العديد من المشاكل:

- **على المستوى الماكرو إقتصادي**:- التعرض للصدمات الناتجة عن تقلب الأسعار مع دورات التوسع والإنكماش في الميزانية،- النفقات الدورية التي لاتأخذ 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 الإقتصادي.
- **على المستوى السياسي**: هناك الفساد الذي يتولد 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 وليس نقمة، من مسؤولية الحكومة أن تتوخى الشفافية في تدبيرها وتوجهها لخدمة الأهداف الوطنية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وحتى لاتتهم الشركات العاملة في الصناعات البترولية والغازية والمعدنية بالتواطؤ والفساد ، يتوجب عليها إضفاء أكبر قدر من الشفافية على نشاطاتها.

وهكذا، تعتبر الشفافية وسيلة لفتح نقاش عام بشأن ادارة هذه الموارد واستخدامها على نحو سليم.

الفصل الأول

السلطات وأفضل الممارسات في مجال الرصد والوصول إلى المعلومات حول الإيرادات

١. السلطات ومعايير مراقبة الإيرادات
٢. السلطات ومعايير الوصول إلى المعلومات
٣. المبادرات الدولية في مجال الايرادات

الفصل الأول:

السلطات وأفضل الممارسات في مجال الرصد والوصول إلى المعلومات حول الإيرادات

يعتبر البرلمان أهم مؤسسة تمثيلية داخل الدولة وبهذه الصفة، تقع على عاتقه مسؤوليات جمة في مراعاة المصالح المختلفة لكل قطاعات المجتمع في إعداد السياسات العامة وإجراءاتها.

ويتم ذلك من خلال قيام البرلمان بمهامه التشريعية والرقابية في إطار الأنظمة الدستورية.

فالبرلمان مطلوب منه، أولاً، مراجعة ومناقشة التشريعات المعروضة عليه من قبل السلطة التنفيذية أو المقترحة عليه من أعضائه، قبل المصادقة عليها.

كذلك يتوجب عليه مراقبة الأعمال التي تنجزها الحكومة للتأكد من قيامها بتنفيذ السياسات والبرامج المعتمدة وفق ما تقتضيه المصلحة العامة.

ولذلك، لابد للبرلماني من الانتباه في المقام الأول إلى الإمكانيات المتاحة له بموجب الدستور والقوانين المناسبة، والتساؤل إلى أي حد تمكنه هذه الإمكانات من آداء مهامه التشريعية والرقابية على وجه أكمل.

فيما يلي، نعرض هذا الموضوع من خلال النقاط التالية:

- السلطات ومعايير مراقبة الإيرادات.
- السلطات ومعايير الوصول إلى المعلومات.
- المبادرات الدولية في مجال الإيرادات.

١-السلطات ومعايير مراقبة الإيرادات

تتوزع الاختصاصات بين السلطات داخل الدولة على أساس الدستور المعمول به في كل بلد. وبالتالي فالرقابة البرلمانية على الإيرادات تستند إلى الاجراءات الدستورية والقوانين التنظيمية المكملة لها.

هذه الاجراءات تعرض الأدوات والوسائل الممنوحة للبرلمانيين لممارسة عملهم الرقابي، وهي تختلف في مداها من بلد إلى آخر. من هنا يتوجب التساؤل حول مدى توافر كل الوسائل الرقابية المتعارف عليها دولياً، داخل الإطار الدستوري والقانوني المعتمد في البلد.

سنعرض هذا الأمر من خلال النقاط التالية:

أ- المبادئ التي يجب أن توجه عمل البرلماني في عملية الرقابة.
ب- الاسئلة التي على البرلماني طرحها.
ج- الأعمال الممكن القيام بها لتدارك القصور في آليات الرقابة البرلمانية.

أ- المبادئ التي يجب أن توجه عمل البرلماني في عملية الرقابة

للنهوض بمهامه التمثيلية والتشريعية والرقابية على وجه أكمل، لابد 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 كالمنطقة العربية، يجب أن يسعى البرلماني في عمله لتكريس كل ما من شأنه خدمة الصالح العام وتجسيد مبادئ الحكم الصالح، للحد من الفساد وآثاره الوخيمة على الاقتصاد والمجتمع ويندرج في هذا السياق اعتماد البرلماني مبدأ النزاهة والشفافية في كل القرارات والسياسات والاجراءات المتعلقة بالإيرادات العامة.

كذلك على البرلماني العمل على تكريس مبدأي 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 أدائها، للقوانين والأنظمة والاجراءات المطبقة.
- **مراقبة المردودية:** أي التأكد من النتائج المحققة 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 المقدمة بخصوص الإيرادات العامة تشمل مختلف أنواعها وكذلك كل الهيئات المرتبطة بها.
- **مراقبة المصداقية:** أي التأكد من أن الجهاز التنفيذي يتصرف بأمانة في كل تعاملاته، ويعطي صورة حقيقية لواقع الأمور، وذلك بتقديم التقديرات المتعلقة بالإيرادات العامة على أساس المعلومات المتوافرة والتوقعات المعقولة الممكن أن تنجم عنها، وتوخي الدقة في تقديم البيانات حول الإيرادات المحققة.
- **مراقبة النوعية:** أي مراقبة نوعية البيانات والمعلومات المقدمة من الجهاز التنفيذي حول مختلف الإيرادات العامة، وهل يتم تصنيفها وتبويبها وفق المعايير الدولية وبشكل يسمح بالمقارنة والتقييم، ويمكن البرلماني من الاستفادة منها في أداء وظيفته الرقابية.

ب- الاسئلة التي يمكن للبرلماني طرحها

لكي يتمكن البرلماني من ممارسة مهامه التمثيلية والتشريعية والرقابية بشكل فعال، يجب أن ينطلق من تحليل عميق للوسائل والأدوات التي يخولها له الدستور والقوانين، والنظر فيما إذا كانت تمكنه من ممارسة رقابة شاملة وفعالة 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:

١. هل نظام عمل اللجان البرلمانية يمكنها من استدعاء ومساءلة كل المسؤولين اللذين لهم علاقة بموضوع الإيرادات العامة؟ ويلزم هؤلاء المسؤولين بالحضور أمام اللجان؟
٢. 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؟
٣. هل الوسائل القانونية المتاحة تمكن البرلماني من طرح الأسئلة الشفهية والكتابية بشكل حر؟ وتلزم الحكومة وإداراتها بالإجابة ضمن أجل معقول عن تلك الأسئلة؟
٤. هل يحق للبرلماني استجواب أعضاء الحكومة؟ وفي حالة الإيجاب، هل يترتب عن هذا الاستجواب النتائج السياسية اللازمة؟
٥. هل يحق للبرلمان تشكيل لجان التحقيق والبحث؟ وهل المعايير المطلوبة لذلك تمكن الأقلية داخل المجلس 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 العلائق 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 البرلمانيين وبخاصة في ميدان الرقابة.

ويندرج في هذا السياق الأمور التالية:

١. الانخراط في حركات المطالبة بالإصلاح الدستوري لملاءمة الاجراءات الرقابية للاجراءات الدولية، أكانت هذه المطالب نابعة من دوافع سياسية أو حزبية.
٢. تقديم اقتراحات مفصلة إن أمكن لما ينبغي أن تكون عليه صلاحيات البرلمان والبرلمانيين في الدستور والنظام الداخلي للمجلس، وذلك باستشارة الخبراء والاختصاصيين في القانون الدستوري إن اقتضى الحال.
٣. العمل من خلال الإعلام على بناء رأي عام مؤيد للإصلاحات الدستورية المطلوبة.
٤. الانخراط في الشبكات البرلمانية الدولية للإطلاع والاستفادة من التجارب الأخرى في مجال الرقابة المالية.

٢ - السلطات ومعايير الوصول إلى المعلومات

تتطرق هذه الفقرة إلى حق البرلماني 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 ١٩ منه على أن «لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الاراء دون أي تدخل، واستقاء الانباء والافكار وتلقيها واذاعتها بأي وسيلة كانت دون تقيد بالحدود الجغرافية»[٣].

وتم تكريس الحق في الوصول إلى المعلومات من قبل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي تدعو الدول إلى اتخاذ المبادرة تلقائياً بنشر المعلومات[٤].

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.

وتفعيلاً لالتزاماته 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 ثم تسهيل عمليات المحاسبة والمساءلة.

٣- www.un.org/ar/documens./udhr

٤- انظر: منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، **دليل البرلماني العربي لتفعيل اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد** (بيروت: منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، ٢٠٠٩).

جدول رقم (٣)

الحق في المعلومات والكشف عنها في العالم العربي

لدعم الشـــفافية، لابد من تكريس الحق في الوصول إلى المعلومات بعنصريه: طلب المعلومات والحصول عليها و الالتزام بالكشف عنها ونشرها.

لكن المنطقـــة العربية لاتزال بعيدة عن تفعيل هذا الحق باستثناء بعض التقدم المسجل هنا وهناك .

فالأردن مثلاً يعتبر نموذجاً في المنطقة حيث شـــهد في السنوات الأخيرة قفزة نوعية في مجال المعلومات المتوافرة حول الماليـــة العامة واعتماد المعايير الدولية في تصنيفها.

وهناك دول عربية أخـــرى اعتمدت أنظمة للإدارة الإلكترونيـــة ونشـــر البيانات حـــول التدبير المالي العمومي مثل المغرب.

وفي منطقة الخليـــج، مازالت المعلومات حول إدارة الصناديق السيادية سراً من أسرار الدولة ولا تعرض في أحسن الأحوال إلا أمام لجنة برلمانية وفي جلسات مغلقة أحياناً كما هو الحال في الكويت. وقد دشن صندوق أبو ظبي للاســـتثمارات الســـيادية سابقة محمودة هذه السنة بنشره أول تقرير سنوي علني في تاريخ الصناديق السيادية العربية.

وفي سبيل تكريس الحق في الوصول إلى المعلومات، قامت مجموعات من البرلمانيين في لبنان والمغرب مثلاً بصوغ مســـودات مقترحات قوانين في الموضوع، لكنها لم تر النور بعد.

كما قام الفـــرع المغربي لمنظمة الشـــفافية الدولية بإعداد أرضية ومسودة قانون في الموضوع من ضمن حملة مناصرة.

ب- التساؤلات التي يمكن أن يطرحها البرلماني في هذا الصدد

في المنطقة العربية، لايزال أمام تكريس قانون الحق في الوصول إلى المعلومات مســـار طويل وشـــاق. إذ يمثل أهمية قصوى للبرلماني للنهوض بمهامه وبخاصة في مجال الرقابة على الإيرادات العامة.

وللوقوف على واقع وحدود كشف المعلومات في البلدان العربية، يمكن للبرلماني أن يطرح العديد من التساؤلات كالتالية:

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

٢. هل تتوافر للبرلماني كل المعلومات المفيدة والضرورية لممارسة رقابته على الإيرادات العامة بمختلف أصنافها؟[٥]

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

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

٥. هل تلتزم الحكومة إرادياً بنشر كل المعلومات المتعلقة بتدبير الأموال العامة، وبخاصة الايرادات؟

٦. هل يتوافر لدى الحكومة برنامج للإدارة الالكترونية؟

٧. هل تقدم المعلومات حول الايرادات العامة من قبل كل الإدارات العامة والهيئات والشـــركات بشكل يسمح للبرلماني

٥ – أنواع المعلومات المقصودة هي :– الإيرادات حسب النشاطات والمؤسسات (إيرادات إستخراجية، إيرادات التصدير،... إلخ)؛– إيرادات الضرائب والرسوم؛ – محاصيل الخصخصة وبيع أملاك الدولة؛– إيرادات وأرباح استثمار الأصول، و المقاولات الأخرى التابعة للدولة.

الاستفادة منها في ممارسة وظيفته الرقابية؟

ج- الأعمال الممكن القيام بها لتكريس الحق في الوصول الى المعلومات

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

١. مطالبة الحكومة بتفعيل التزاماتها الدولية، إذا كانت قد وقعت على العهد الدولي حول الحقوق المدنية والسياسية أو اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أو كلاهما معا.
٢. مساءلة الحكومة من خلال طرح أسئلة شفهية أو كتابية أو استجواب أعضائها.
٣. تقديم اقتراح قانون لتنظيم الكشف عن المعلومات وحرية تداولها.
٤. طرح الموضوع داخل اللجان البرلمانية لضمان أكبر دعم ممكن لتكريس الحق في الوصول الى المعلومات.
٥. طرح الموضوع، إن أمكن، داخل الهيئات الحزبية لجعله بنداً رئيسياً في برامجها.
٦. العمل مع هيئات المجتمع المدني المهتمة بالموضوع وبخاصة الفرع الوطني لمنظمة الشفافية الدولية.
٧. العمل عبر الإعلام لتحسيس الرأي العام بأهمية الموضوع.
٨. الاطلاع على أفضل الممارسات الدولية في مجال تنظيم الحق في الوصول الى المعلومات.

٣- 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 البرلماني في مجال الرقابة على الإيرادات العامة.

أ- أسس الرقابة على الإيرادات العامة

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

جدول رقم (٤)

بعض أدوات الرقابة البرلمانية

يتيح الاتحاد البرلماني الدولي قاعدة معطيات مهمة حول أدوات الرقابة البرلمانية حسب الدول الأعضاء، وذلك في موقعه الالكتروني: www.ipu.org

كما يتيح الموقع عدة منشورات حول أدوات الرقابة البرلمانية، نذكر منها على الخصوص:

- **أدوات الرقابة البرلمانية** (بالإنكليزية والفرنسية).
- **البرلمان وعملية الموازنة**، ولاسيما من منظار المساواة بين الرجال والنساء (بالإنكليزية 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، ويمكن مراجعة هذه الوثيقة عبر الموقع التالي:

www.apf.francophonie.org

فضلاً عن ذلك، يمكن الإطلاع على الوثائق التالية عبر موقع : www.agora-parl.org

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

وبمقارنة بسيطة، يمكن للبرلماني الوقوف على بعض الأدوات والوسائل الرقابية الممكن الإفادة منها لتطوير الاختصاصات والأداء الرقابيين في بلده، عبر العمل على تكريسها.

إلى ذلك، تستند ممارسة الرقابة على الايرادات العامة إلى العديد من المبادرات الدولية التي يحركها هاجس الشفافية والاستخدام الأجدى للإيرادات، وبخاصة تلك المتأتية من الصناعات الإستخراجية.

فمنذ ثمانينات 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 ادارة الإيرادات العمومية وتوظيفها لخدمة الصالح العام.

واقتدى بهما كل من منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية[٦]، و مؤسسات الاتحاد الأوروبي. وبذلك نكون أمام توجه دولي لاعتماد قواعد ومبادئ موحدة للشفافية والنزاهة في ادارة الاموال العامة.

٦- Organisation for Economic Cooperation and Developement - OECD.

جدول رقم (٥)

المؤسسات المالية الدولية وهاجس الشفافية في المالية العامة

في إطـــار اهتمامه بموضوع الشـــفافية في المالية العامة، أصدر صندوق النقد الدولي «**مدونة ســـلوك**» ترتكز على أربعة مبادئ أساسية:

١. التحديد الواضح للاختصاصات والمســـؤوليات داخل القطاع العمومي.
٢. رسم مسار موازناتي واضح.
٣. وصول العموم للمعلومات.
٤. وجود رقابة داخلية وتدقيق مستقل.

لتوعية الدول الأعضاء على هذه المبادئ، أعد الصندوق مجموعة آليات مســـاعدة، منها إصدار **دليل الشفافية في المالية العامة ونظام المحاســـبة في المالية العامة** ويقوم بإصدار تقارير حول مراعاة الدول للمعايير والرموز:
ROSC : (Reports on the Observance of Standards and Codes)

كمـــا تبنى الصندوق، في حزيران/ يونيو ٢٠٠٥، **دليل حول الشفافية في إيرادات الثروات الطبيعية***.

ويعطي هذا الدليل عرضاً عن افضل ممارســـات لإدارة الموارد الطبيعية والإيرادات المتأتية منها بطريقة شفافة. فاتباع منهج يتسم بالشفافية واعتماد ممارسات الإدارة الحريصـــة يمكنان من الإفادة من ثـــروة الموارد الطبيعية ومعالجة القضايا والتعقيدات الفنية التي تطرحها إدارتها. كما يوصي الدليل بإعطاء أولوية كبرى لتحسين جودة البيانـــات المتعلقة بإيرادات الموارد الطبيعية والكشـــف عنهـــا، وكذلك لوضـــع سياســـات واضحة حول استخراج الموارد واستخدام إيراداتها.

وقد سار البنك الدولي في نفس الاتجاه عبر إعداده بعض آليات التشـــخيص والتقييم الذاتي مثل مقاربة **الإنفاق العام والمساءلة المالية**
PEFA : Public Expenditure and Financial Accountability ، الـــذي يهـــدف إلى وضع تقييم موضوعي ومقياســـي ومقبول دولياً لأداء أنظمة إدارة المالية العامة في بلد معين.

وترتكز منهجية هذا البرنامج على ٢٨ مؤشـــراً تغطي كل أشكال الإدارة المالية في الحكومة، وتشمل الأبعاد الســـتة التالية: موثوقية الموازنة؛ الشـــمولية والشفافية؛ إعداد الموازنة على أساس السياسات؛ التوقعية والضبط في تنفيذ الموازنة؛ المحاســـبة والتسجيل والتبليغ؛ الفحص والتدقيق الخارجيان.**

وقد تم إنجاز العديد من التقييمات في إطار هذا البرنامج شملت كل من ســـوريا والأردن والعراق وفلســـطين واليمن والمغرب وتونس ومصر.

*يمكن الإطلاع على هذا الدليل، الذي صدر عام سنة ٢٠٠٧، من خلال الموقع الالكتروني الآتي:
www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/guidea.pdf

** يمكن الإطلاع على منهجية هذا البرنامج على موقع :
www.pefa.org

فضـــلاً عن ما قامت وتقوم به المؤسســـات الماليـــة الدولية، هناك بعض المبادرات المتخذة من قبـــل هيئات دولية أخرى وشـــبكات المجتمع المدني في العالم مثل مبادرة الشـــفافية في مجال الصناعات الاستخراجية (EITI) وميثاق الموارد الطبيعية وانشروا ما تؤدون (PWYP) والتي تتخذ شكل اجراءات معينة أو حملات دولية لحشد المزيد من المشاركين في دعم وتعزيز الشفافية في مجال الايرادات العامة، وبخاصة تلك المتأتية من الصناعات الاستخراجية.

جدول رقم (٦)

مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية

تهدف «مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الإستخراجية»، التي تم إطلاقها عام ٢٠٠٣ وتحظى بمساندة قمة الثمانية (G8)، إلى دعم وتعزيز الشفافية في التعاملات بين الحكومات وشركات الصناعات الاستخراجية.

وتنص المبادرة على أن تقوم الشركات بالتصريح بما تؤديه للدول المتعاقدة معها، وتقوم حكومات هذه الأخيرة هي الأخرى بالكشف عن الإيرادات الناجمة عن الصناعات الاستخراجية؛ وعلى أساس ذلك، يقوم طرف ثالث مستقل بالتدقيق في تصريحات الطرفين.

ويساهم اليوم في هذه المبادرة أكثر من ٣٢ دولة و١٧ دولة مانحة (ألمانيا وفرنسا وهولندا والنرويج وبريطانيا وغيرها) و٥٠ شركة عالمية 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 «انشروا ما تؤدون» وغيرها.

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

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

وهكذا فدول الخليج والجزائر غائبة كلياً عن هذه المبادرة، وهو ما يطرح تحديات كبرى على البرلمانيين 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 مؤخراً إعداد **دليل المشرعين لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية** الذي يتضمن العديد من الأمثلة والتجارب في الموضوع.

ويمكن الاطلاع عليه عبر الموقع الالكتروني التالي:
www.revenuewatch.org/news/publications/Arabic_EITI_Legislative_Guide.pdf

جدول رقم (٧)

حملة «انشروا ما تؤدون» Publish what you pay

بالموازاة مع إطلاق «مبادرة الشـــفافية في الصناعات الاســـتخراجية» ، قامت مجموعة صغيرة من ممثلي المنظمات غيرالحكومية في لندن بإطلاق حملة «انشروا ما تؤدون» لمواجهة ما يسمى بـــ« لعنة الموارد الطبيعية» وتعزيز ودعم الشفافية في ادارة الموارد المتأتية من الصناعات الاستخراجية.

ولقد أصبح تحالف هذه المنظمات غيرالحكومية اليوم عبارة عن شـــبكة واســـعة من الهيئات المدنية عبر العالم تمتد لأكثر من ٧٠ دولة.

وتتوجه حملات هذه الشـــبكة الى الشركات العاملة في الصناعات الاستخراجية وحكومات الدول المتعاقدة معها، مطالبة الشـــركات بنشـــر ما تؤديه للحكومات، ومطالبة هذه الأخيرة بالكشـــف عن ما تجنيه من إيرادات من الصناعات الاستخراجية.

كما أن هذا التحالف العالمي لهيئات المجتمع المدني ممثل داخل المجلس الإداري الدولي لمبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية .

ويمكن الاطلاع على تفاصيل أكثر في الموقع الخاص بالحملة:
www.publishwhatyoupay.org

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.

الفصل الثاني

دور البرلمان في إعداد التشريعات الأساسية حول الإيرادات العامة

١. السياسة الضريبية
٢. السياسة الجمركية
٣. سياسات الخصخصة وإدارة أملاك الدولة
٤. قواعد المزادات والمنافسات والتعاقدات
٥. ضوابط قانونية للاتفاقات والتعاقدات مع شركات النفط والغاز
٦. تشريعات تحقق الشفافية الكاملة في الصناعات الإستخراجية

الفصل الثاني:

دور البرلمان في إعداد التشريعات الأساسية حول الإيرادات العامة

يعتبر التشـــريع من بين الوظائف الأساســـية للبرلماني، حيث من خلال الصلاحيات المخولة له ، يمكنه مناقشـــة والتدقيق والتصويت على مشاريع القوانين المعروضة من الحكومة،وعلى اقتراحات القوانين والتعديلات المقدمة من الكتل البرلمانية. ويشمل جزء كبير من التشريعات التي تصدر عن البرلمان الأوجه المختلفة للسياسة المتعلقة بالإيرادات العامة.

١- السياسة الضريبية

تعتبر جباية الضرائب عنصراً أساســـياً 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 الإقتصادية والإجتماعية.

يقصد بالسياســـة الضريبية مجموع القرارات والإجراءات التي تتخذها الســـلطات العمومية في تحصيل الرسوم، والتي تعبر عن الخيارات على مســـتوى تنظيم العلاقات بين الحكومة و الملزمين من مواطنين وشركات، فيما يتعلق بأسس الضرائب وأسعارها ووسائل تحصيلها وإجراءات التظلم وفض النزاعات.

ويتم صوغ السياســـة الضريبية بانسجام تام مع أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة. وإذا كانت الضرائب من علامات ســـيادة الدولة، فمن الضروري تقديم ضمانات للمواطنين للحد من تجـــاوزات الإدارة الضريبية وضمان تحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية المترتبة عن ذلك. وهنا يبرز الدور الكبير الذي يتوجب على البرلماني تحمله في هذا الســـياق، حيث تقع عليه مسؤولية مراقبة التوجهات والأهداف المرسومة للسياسة الضريبية من قبل الحكومة.

جدول رقم (٨)

الأصناف الأساسية للضرائب

الصنف	التعريف
الضرائب على الدخل	وهي ضرائب تفرض على دخل الملزم، وهي نوعان : – الضرائب على مجموع الدخل : في هذه الحالة تفرض ضريبة وحيدة على مجموع الدخل الصافي للملزم. – الضرائب النوعية على الدخل: في هذه الحالة تفرض ضريبة مستقلة على كل نوع من أنواع مداخيل الملزم (عقاري، زراعي، صناعي، تجاري، ...إلخ.) ويمكن التمييز بين : *الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين، وهي تفرض على مداخيل الأفراد. * الضريبة على الشركات، وهي تفرض على دخل وأرباح الأشخاص المعنويين.
الضرائب على رأس المال	في هذه الحالة تفرض الضريبة على الأموال الموجودة في ذمة الملزم، 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.
الضرائب على الإنفاق	ويقصد بها مجموع أنواع الضرائب التي تفرض على استعمالات أو أوجه الإنفاق للحصول على السلع والخدمات المختلفة. ويتم التمييز عادة في هذا الصدد بين الضريبة على القيمة المضافة والرسوم الداخلية على الإستهلاك.

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

أ- المبادئ التي يمكن أن توجه عمل البرلماني

في النظام الجبائي، تتعدد الأهداف والخيارات الممكنة بحسب الحالات والظروف، لكن هناك بعض المبادئ الأساسية التي يمكن أن يعمل البرلماني على مراعاتها والصادرة عن السلطة التنفيذية في رسم أي سياسة ضريبية. وبالتالي، فمن واجب البرلماني 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 كاف 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 تحمل الأعباء العامة عبر مساهمة كل ملزم بحسب قدرته على الدفع، من دون فرض الضريبة على فئة إجتماعية أو مهنية دون أخرى وهو ما يلفت الإنتباه إلى الإعفاءات التامة أو الجزئية والتخفيضات الممنوحة للبعض دون الآخر، والتبريرات التي تفسر بها الحكومة مثل هذه الإجراءات، على اعتبار أنه غالباً ما تشكل هذه الإعفاءات والتخفيضات المنفذ الأساسي لضمان بعض أصحاب المصالح واللوبيات لمعاملة جبائية خاصة.
- **مبدأ البساطة والوضوح**: أي المطلوب أن تتسم القوانين الجبائية بالبساطة والوضوح في مقتضياتها وآلياتها، لكي يسهل تطبيقها واحترامها، تفادياً لعدم فعالية الإدارة وكذلك لخفض هامش التهرب والغش الضريبيين، ومن شأن تجميع كل التشريعات الضريبية في مدونة واحدة تسهيل مراجعتها والإطلاع عليها من قبل المواطنين والشركات.

جدول رقم (٩)

نسبة الضرائب من إجمالي الإيرادات العامة والناتج المحلي الإجمالي

(السنة المرجعية ٢٠٠٦)

الدولة	نسبة الضرائب من إجمالي الإيرادات العامة	نسبة الضرائب من الناتج المحلي الإجمالي
لبنان	٦٧٪	١٤,٥٪
الأردن	٤٠٪	١٨,١٪
المغرب	٧٧٪	٢٢٪
تونس	٨٢٪	٢٢٪
مصر	٦٥٪	١٦,٢٪
سوريا	٥٠,٢٪	١٢,٧٪
اليمن	٢٥٪	٨,٢٪

ملاحظة: الأرقام مأخوذة من مصادر مختلفة، وبالتالي فهي إرشادية فقط.

جدول رقم (١٠)

الضريبة على القيمة المضافة في الدول العربية

الدولة	تاريخ استحداث الضريبة	السعر العادي	أسعار أخرى
لبنان	شباط/فبراير ٢٠٠٢	١٠٪	--
الأردن	كانون الثاني/يناير ٢٠٠١	١٦٪	٤٪
المغرب	نيسان/ابريل ١٩٨٦	٢٠٪	٧ و١٠ و١٤٪
الجزائر	نيسان/ابريل ١٩٩٢	١٧٪	٧٪
مصر	تموز/يوليو ١٩٩١	١٠٪	٥ و٢٠ و٣٠ ٪
تونس	تموز/يوليو ١٩٨٨	١٨٪	--

ملاحظـــة: في اليمن، تمت المصادقـــة على القانون المحدث للضريبة على القيمة المضافة عـــام ٢٠٠١، لكن لم يدخل حيز التطبيق بعد.

جدول رقم (١١)

أسعار الضريبة على دخل الأفراد والشركات

الدولة	الضريبة على الدخل الإجمالي للأفراد	الضريبة على الشركات
لبنان	سعر تصاعدي – من ٥ شرائح تتراوح ما بين ٤ و٢١ ٪ للمهن الصناعية والتجارية وغيرها؛ – من ٦ شرائح تتراوح من ٢ إلى ٢٠٪ للأجور.	١٥ ٪ – مع أسعار مخفضة في بعض الحالات
الأردن	سعر تصاعدي –من ٤ شرائح تتراوح بين ٥ و ٢٥ ٪.	سعر متعدد ومختلف حسب القطاعات: –٣٥٪ و ٢٥٪ و١٥٪ حسب طبيعة الأنشطة.
المغرب	سعر تصاعدي – من ٥ شرائح تتراوح بين ١٠ و ٣٨ ٪.	٣٠ ٪ – مع سعر ٣٧ ٪ للمؤسسات المالية؛ –وأسعار مخفضة في بعض الحالات .
الجزائر	سعر تصاعدي –من ٣ شرائح: ٢٠ و٣٠ و٣٥ ٪.	– ١٩ ٪ لأنشطة إنتاج السلع والبناء والأشغال العامة والسياحة؛ –٢٥ ٪ لأنشطة التجارة والخدمات.
مصر	سعر تصاعدي – من ٣ شرائح: ١٠ و١٥ و٢٠ ٪	– ٢٠ ٪ مع أسعار أعلى: –٤٠ ٪ لهيئة قناة السويس والهيئة العامة للبترول. –٤٠،٥٥ ٪ لشركات البحث عن البترول والغاز.
تونس	سعر تصاعدي – من ٥ شرائح تتراوح بين ١٥ و٣٥ ٪	٣٠ ٪ مع أسعار مخفضة في بعض الحالات

ب- الأسئلة التي يمكن أن يطرحها البرلماني

في إطار مراقبته للتشـــريعات المتعلقة بالسياســـة الضريبية، يتحقق البرلماني من مـــدى مراعاتها لمتطلبات العدالة والإنصاف والمساواة والبســـاطة والتوحيد، كما يتحقق من مدى محافظة النظام الجبائي على مبدأ التوازن بين حقوق وواجبات كل من مصلحة إدارة الضرائب والمواطنين. وفي هذا الســـياق، يمكن للبرلماني بحسب الحالات و الظروف الجارية طرح العديد من الأسئلة وفق المحاورالأساسية التالية:

المحور الأول: بنية النظام الضرائبي وأهدافه ومردوديته

١. هل النظام الضريبي المعمول به بكل مكوناته وأدواته يندرج في إطار سياســـة اقتصادية واجتماعية واضحة الأهداف والمعالم؟
٢. ماهي بنية النظام الضريبي ومرتكزاته؟
٣. هل الجدول الزمني للإيرادات المنصوص عليها في النظام الضريبي يترابط مع الإحتياجات المالية لخطة التنمية الوطنية؟
٤. هل مســـتوى عائدات النفط والغاز المنصوص عليه أو المتوقع في النظام الضريبي كاف لتبرير اســـتخراج هذه الموارد غير المتجددة؟
٥. هل الضغط الضريبي (أي نسبة مدخول الضرائب على الناتج الداخلي الخام) في تزايد ؟ وما هي أسباب ذلك؟
٦. بالنظر إلى الاستثمارات الكبيرة في قطاع التعدين والنفط، هل يحقق النظام الضريبي توازناً بين احتياجات المستثمرين وتحقيق الإيرادات العامة؟

المحور الثاني: العدالة والانصاف في النظام الضريبي

١. هل يضمن النظام الضريبي مساهمة كل المواطنين، كل بحسب قدراته، في الجهود الوطنية لتمويل النفقات العامة؟
٢. هل تخضع كل الأنشطة الاقتصادية للخواص والمقاولات والمؤسسات للرسوم الضرائبية؟
٣. هل الضريبة على القيمة المضافة والرســـوم على الاســـتهلاك تميز بين السلع الكمالية والسلع الأساسية؟ وهل تراعي القدرة الشرائية للمواطنين؟
٤. هل قيمة الضريبة على دخل الأفراد تتصاعد بشكل منطقي مع ارتفاع مستوى الدخل؟
٥. هل النظام الضرائبي للمقاولات والشـــركات يضمن بشـــكل عادل وشفاف مساهمتها في الرسوم الضرائبية الوطنية؟ وهل يراعي الأعباء الخاصة لنشاط كل انواعها والمتطلبات الكفيلة باستمرار تنافسيتها؟
٦. هل النظام الضرائبي للمقاولات والشركات يمكنها من تعويض خسائرها من حساب أرباح السنوات القادمة؟
٧. هل التحفيزات الجبائية الممنوحة للمقاولات والشركات تتم في إطار شفاف وواضح الأهداف، كتشجيع الاستثمارات في قطاعات معينة أو في مناطق معينة؟ وهل هذه التحفيزات تصب في مصلحة البلد على المدى البعيد ولا تدمر قدرة الدولة في تحقيق إيرادات مهمة من مشاريع نفطية أخرى؟
٨. هـــل الإعفاءات والتخفيضات المنصـــوص عليها في مختلف القوانين الجبائية تخضع لمعايـــير واضحة وفقاً لاعتبارات ومبررات معقولة؟
٩. هل تسري مقتضيات النظام الضرائبي على الهيئات والمقاولات العامة؟

المحور الثالث: وضوح النظام الضرائبي وبساطته

١. هل تتميز الانظمة الضرائبية والرسوم بالبساطة والوضوح اللازمين لتطبيقها بسهولة من قبل مصلحة الضرائب على الملزمين من أفراد وشركات؟
٢. هل آليات وطرائق تحصيل الضرائب فعالة؟
٣. هل آليات وإجراءات المراجعة والشكاوى تضمن حقوق الملزمين لدى إدارة الضرائب؟
٤. هل يحقق قانون الضرائب التوازن المطلوب بين واجبات الإدارة الضريبية وحقوق الملزمين أمام القضاء في حال النزاع؟
٥. هل إجراءات مراقبة تصريحات وأداء الملزمين بالضريبة تحد من الغش والتملص من دفع الضريبة؟
٦. هل هناك ثغرات في التشريعات الضريبية تسهل وتشجع على عمليات التهرب من دفع الضريبة؟
٧. هل الغش الضريبي يعتبر جرماً 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 البرلماني في صوغ أسئلته الخاصة بحسب الحالات والظروف لمساءلة الحكومة حول الخيارات والأهداف المرسومة للسياسة الضريبية ومدى تجاوبها مع متطلبات الادارة الجبائية الجيدة.

ج- ما يمكن 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 يمكن ان تساهم في تطوير النظام الضرائبي، نسرد منها:

١. مساءلة الحكومة حول الخيارات والأهداف الكامنة وراء سياستها الضرائبية، وذلك إما من خلال طرح أسئلة شفهية أو كتابية، أو خلال المناقشات داخل اللجان.
٢. مطالبة الحكومة بإصلاح الاختلالات وسد الثغرات التي تشوب بعض جوانب التشريع الضرائبي.
٣. 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 التملص الضريبي، أو تشديد الإجراءات الرادعة للحد من الغش الضريبي.
٤. المساهمة في الأنشطة المنظمة من قبل الهيئات المهنية والأكاديمية حول القضايا المتعلقة بالنظام الضرائبي.
٥. الإطلاع على الأنظمة الضرائبية وتطبيقاتها في الدول الأخرى للاستفادة منها قدر الإمكان في تقديم الاقتراحات والتصورات.
٦. العمل مع هيئات المجتمع المدني المهتمة بقضايا العدالة والمساواة واستقاء آراء المواطنين وبعض المعطيات حول تطبيقات النظام الضرائبي ومقتضياته.

٢- 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 وتتضافر فيه العوامل المؤثرة في تعامل الدول مع محيطها، فإلى جانب تكامل الاتفاقات التجارية الثنائية والمتعددة الأطراف والمبادرات الهادفة إلى تحرير التجارة الدولية، تتزايد 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 البرلماني، في هذا السياق، مسؤولية جسيمة تتمثل بمراقبة توجهات 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.

جدول رقم (١٢)

بيان مجلس التعاون الجمركي حول الادارة الرشيدة والنزاهة في الجمارك*

اعلان أروشا (تنزانيا)

في إطار اجتماعاته السنوية، قام مجلس التعاون الجمركي (وهو الإسم الرسمي للمنظمة العالمية للجمارك)، باعتماد «إعلان أروشا» (تنزانيا)، بتاريخ ٧ تموز/ يوليو ١٩٩٣، وقام بتعديله في اجتماعه السنوي في حزيران/ يونيو ٢٠٠٣.

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

١- سلوك والتزام المسؤولين عن إدارة الجمارك؛
٢- الإطار التنظيمي لعمل الجمارك؛
٣- شفافية الآليات والقواعد الجمركية؛
٤- اعتماد النظم الآلية والمعلوماتية في عمل الجمارك؛
٥- إصلاح وتحديث عمل الإدارات الجمركية وقوانينها وإجراءاتها ؛
٦- اعتماد آليات مناسبة للتدقيق والمراقبة، مثل أنظمة التدقيق الداخلي والخارجي والتحقيق والمحاكمة؛
٧- اعتماد «مدونة سلوك» لموظفي الجمارك، وكذلك لأنظمة مراقبة وتقويم لعملهم؛
٨- تبني سياسة مناسبة لإدارة الموارد البشرية في قطاع الجمارك تضمن للعاملين صيغة مهنية لائقة؛
٩- تقوية المعنويات أو «روح العمل الجماعي» بين مستخدمي الجمارك وتطوير الثقافة المؤسسية؛
١٠- إقامة علاقات صريحة وشفافة وبناءة بين إدارة الجمارك والمتعاملين معها في القطاع الخاص.

*المصدر: www.customs.ly/pdf/Arusha Declaration.pdf

أ- المبادئ التي يمكن أن توجه عمل البرلماني

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»[٧] المعتمد عام ١٩٩٣، والذي تم تعديله عام ٢٠٠٣، أساساً جيداً لتوجيه عمل البرلماني في مراقبة التشريعات والقواعد الجمركية، والإيرادات العمومية المتأتية عن الأنشطة الجمركية.

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

كما ينبغي على البرلماني 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.

إضافة إلى ذلك، من المهم أن يرعى البرلماني 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.

٧- Déclaration d'Arusha Révisée- Revised Arusha Declaration.

جدول رقم (١٣)

مرصد الأخلاقيات: الجمارك والقطاع الخاص في المغرب

تم إطلاق «مرصد الأخلاقيات» في مدينة الدار البيضاء (المغرب) بتاريخ ١٩ كانون الثاني / يناير ٢٠١٠ بين إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة والاتحاد العام لمقاولات المغرب والهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، إضافة إلى الفرع المغربي لمنظمة الشفافية الدولية (Transparency Maroc).

ويعـــد هذا المرصد جهازاً لجمع المعلومات وتحليلها وتبادلها حول القضايا المرتبطة بالأخلاقيات المهنية بشـــكل 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 زبنائها.

ومن مهام المرصد المراجعة الدورية لاجراءات وممارســـات إدارة الجمارك في ضوء المعطيات المتوافرة لتحديد مصادر ومخاطر الفساد، وتقديم الاقتراحات لإصلاح وتطوير الاجراءات والممارسات الجمركية، ومتابعة وتقييم مدى فعالية الاقتراحات والتوصيات المقدمة.

ويمكن الإطلاع على المزيد من المعلومات حول هذا المرصد في الموقع الالكتروني لإدارة الجمارك بالمغرب:
www.douane.gov.ma/annonce/présentation_observatoire.pdf

ب- الأسئلة التي يمكن أن يطرحها البرلماني بصدد السياسية الجمركية

في إطار مراقبته للتشريعات المتعلقة بالسياسة الجمركية، يعمل البرلماني 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 الســـياق، يمكن للبرلماني طرح العديد من الأسئلة في إطار مناقشة التشريعات الجمركية أو مساءلة الحكومة:

١. هل السياسة الجمركية تقوم على توجهات وأهداف واضحة تتطابق والمصالح الوطنية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية؟
٢. هـــل اتفاقيات التبادل الثنائي والمتعدد الأطراف التي توقعهـــا الحكومة تراعي المصالح الوطنية عبر تحقيق المنافع المتبادلة واحترام قاعدة المعاملة بالمثل؟
٣. هل التشـــريع الجمركي يتضمن الإجراءات الضرورية لحماية الاقتصاد الوطني ضد الممارسات المضرة من قبيل المنافسة غير المشروعة والغش و التهريب وما إلى ذلك؟
٤. هل التشـــريع الجمركي ينص على الإجراءات الضرورية لحماية المســـتهلك ضد المواد والسلع الفاسدة والتي لا تتوافر فيها مواصفات الجودة والصحة؟
٥. هل إصدار تراخيص الاستيراد يراعي قواعد الشفافية والمساواة والتنافس الحر بين المتعاملين؟
٦. هل أسعار الرسوم والحقوق المستخلصة في الرسوم الجمركية مناسبة ومعقولة؟
٧. هل التشريع الجمركي يتضمن الإجراءات الضرورية الكفيلة بتحقيق التحصيل الكامل للرسوم الجمركية من دون تمييز بين المتعاملين ؟
٨. هل التشريع الجمركي ينص على نماذج وآليات لمراقبة اعمال ادارة الجمارك؟
٩. هل يتوافر لإدارة الجمارك «مدونة سلوك» و«ميثاق خاص» ينظم طرائق تصرفها مع المتعاملين معها؟

١٠. هـــل تعتمد إدارة الجمارك سياســـة التواصل مع المتعاملين معها عبر توفير كل المعلومـــات الضرورية حول القوانين والأنظمة والآليات والإجراءات التي تتعامل بها مع جميع المتعاملين معها؟

١١. هل تعتمد إدارة الجمارك التكنولوجيا الحديثة في معاملاتها وبخاصة في مجالي التواصل وإنجاز الإجراءات والتشريعات؟

١٢. هل ينص التشـــريع الضريبي على النماذج الضرورية والمناسبة لتقديم شـــكاوى المتضررين من المتعاملين مع الإدارة الجمركية، ويضمن معالجتها بالعناية والسرعة اللازمين؟

هذه نماذج من التساؤلات التي يمكن 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.

جدول رقم (١٤)

المغرب: التمييز في أسعار الرسوم الجمركية بين المستوردين للسيارات الأوروبية ومستوردي السيارات غير الأوروبية

يتزايد الجدل في المغرب بين مستوردي السيارات الأوروبية ومنافسيهم مستوردي السيارات من خارج أوروبا.

وتعيب الفئة الثانية على الإدارة الجمركية تطبيق رسوم تفضيلية على السيارات الأوروبية، وتطالبها بمزيد من العدالة الجبائية.

فاتفاق الشراكة بين المغرب والاتحاد الأوروبي، الذي دخل حيز التنفيذ في اذار/ مارس ٢٠٠١، خفض نسبة الرسوم الجمركية على الســـيارات المســـتوردة من أوروبا مـــــن ٣٢,٥٪ عام ٢٠٠٢ إلى ٩,٧٪عام ٢٠٠٩، لتصل هذه النسبة إلى ٠ ٪ عام ٢٠١٢.

هذا في حين أن الســـيارات غير الأوروبية (الأسيوية خصوصاً) ســـتخضع لسعر ١٧,٥ ٪ بمقتضى تعديل وارد في قانون المالية لعام ٢٠٠٩، وهو ما يرى فيه مستوردو هذه السيارات تمييزاً فاضحاً ومساً بقواعد الانصاف الجبائية.

ويعتزم أعضاء جمعية مستوردي السيارات غير الأوروبية اتخاذ العديد من الخطوات الاعتراضية وخاصة تنظيم اعتصام (sit in) أمام البرلمان المغربي لتحقيق مطلبهم في الإبقاء على نسبة ١٠ ٪ كسعر للرسوم الجمركية المطبقة عليهم.

ج- ما يمكن 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 تمكنه من الوقوف على كل القضايا المتعلقة بالسياسة الجمركية ومشاكلها بهدف إيجاد الحلول المناسبة لها.

وفي هذا السياق، يمكن للبرلماني القيام بالعديد من الأعمال:

١. المساهمة في مساءلة الحكومة داخل البرلمان حول السياسة الجمركية وأهدافها وآلياتها وأساليبها.
٢. مطالبة الحكومة بتطوير التشريعات الجمركية وضمان مواكبتها للتطورات الحاصلة في حقل المبادلات التجارية.
٣. تقديم الاقتراحات لتحسين مقتضيات التشريع الجمركي وتطوير أداء إدارة الجمارك.
٤. مطالبة الحكومة بتفعيل التزاماتها في إطار مجلس التعاون الجمركي (المنظمة العالمية للجمارك) وبخاصة تلك المتعلقة بتبني خطة وطنية لمكافحة الفساد في إدارة الجمارك.
٥. الإطلاع على القواعد الدولية المنظمة لعمل إدارات الجمارك وتجارب الدول الأخرى في هذا المجال للإستفادة منها قدر الإمكان.
٦. الإتصال بالمنظمات المهنية وجميع المتعاملين مع إدارة الجمارك لإستقاء المعلومات والآراء حول أداء وممارسات العاملين بهذه الإدارة.
٧. المشاركة في أنشطة «مرصد الأخلاقيات» في العمل الجمركي الذي يضم إلى جانب إدارة الجمارك المنظمات المهنية للقطاع الخاص وهيئات المجتمع المدني المهتمة بالشفافية.
٨. الدفع في اتجاه انشاء «مرصد الأخلاقيات» في العمل الجمركي في حالة عدم توافره في البلد.

٣-سياسات الخصخصة وإدارة أملاك الدولة

إلى جانب وظائفها التقليدية في تحقيق الأمن والعدل والدفاع، تؤدي الدولة في كل البلدان دوراً إقتصادياً 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 انشاء 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، مرورا بالرغبة في مراقبة التحولات الاقتصادية والاجتماعية لأسباب سياسية واضحة.

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

ونشير هنا الى أنه بعد موجات توسع أنشطة مؤسسات القطاع العام في سنوات الستينات والسبعينات من القرن الماضي، وما ترتب عنها من مشاكل وأزمات في ادارتها وعبئ 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 الاحتفاظ ببعض المؤسسات والأنشطة في مجال القطاع العام لما لها من أهمية سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، وضرورة خصخصة بقية مؤسسات القطاع العام غير الإستراتيجية، لما تشكله بسبب سوء إدارتها من عبئ 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.

جدول رقم (١٥)

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 الشـــركات المخصخصة والذي لا يساوي في أحيان كثيرة حتى قيمة الأراضي المقامة عليها، وإصرار الســـلطات المعنية على خصخصة الشـــركات معينة وذلك في خرق سافر للقواعد التنافسية الكفيلة بتحقيق أفضل عرض مالي لخزينة الدولة.

وتمثل عمليات الخصخصة في مصر نموذجاً صارخاً في هذا الصدد؛ وقد أورد أحمد السيد النجار في إحدى دراساته* عدة نماذج عن الفساد ونهب المال العام الذي طبع هذه العمليات؛ ومنها عملية بيع شركة «عمر أفندي» التي تميزت بخروج أحد أعضاء لجنة التقييم التي الفتها وزارة الاســـتثمار، ليعلن رفضه محاولة الوزير فرض تقييم محدد للشـــركة مخالف للتقييم الحقيقي الذي أجرته اللجنة؛ وقدم بلاغاً الى النائب العام حول هدر المال العام في هذه الصفقة مشيراً إلى أن القيمة الحقيقية للأصول الخاصة بهذه الشركة تبلغ ١١٣٩ مليون جنيه، لكن الوزارة طلبت من اللجنة أن تقدم تقييماً بقيمة ٤٣٨ مليون جنيه؛ لكن النائب العام حفظ هذا البلاغ.

* احمد 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 ٢٠٠٩، توزيع مركز دراسات الوحدة العربية.

أ- المبادئ التي يمكن أن توجه عمل البرلماني 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 للبرلماني، في إطار مراقبته لخيارات وتوجهات الحكومة في هذا الصدد، أن يعتمد العديد من المبادئ التي من شـــأن مراعاتها ضمان وضوح الرؤيا والأهـــداف، 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، و القطاعات الاستراتيجية والحساسة التي يجب في كل الأحوال أن تبقى تحت إدارة الدولة العامة. كذلك ينبغي العمل على أن تتوخى أســـاليب إدارة أملاك الدولة الترشـــيد والفعالية والنجاعة، من خلال اعتماد سياســـة التعاقد بين الحكومة ومؤسســـات القطاع العام على أساس تحقيق الأهداف والنتائج الجيدة المطلوبة مع ما يتطلبه ذلك من تدقيق ومحاسبة.

وانســـجاماً مع دوره التمثيلي، من واجب البرلماني الحرص على أن لا تكون مؤسســـات القطاع العام عبئاً 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 لمؤسســـات من القطاع العام إلى القطاع الخاص، إما ببيعها أو فتح رأسمالها للخواص، يمكن للبرلماني أيضاً أن يستنير بالعديد من المبادئ التوجيهية.

فينبغي أن يندرج قرار الخصخصة في إطار سياسة واضحة الأهداف، وأن يكون مبرراً اقتصادياً مثلاً: الرغبة في إعادة النظر في طرائق ادارة الاقتصاد برفع الحواجز أمام آليات عمل قواعد الســـوق والمنافســـة. كما يحرص البرلماني أيضاً على أن يتم تنفيذ قرارات الخصخصة وفق قواعد تنافســـية وشفافة، تضمن للدولة إسترداد العائد المالي الموازي للقيمة الحقيقية للأصول المخصخصة ،وتؤمن للمستخدمين والعمال والأجراء المحافظة على حقوقهم الاجتماعية.

ب- الأسئلة التي يمكن 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:

١. هل يتوافر لدى الحكومة رؤيا واضحة لما ينبغي أن يكون عليه دورها في المجال الاقتصادي؟
٢. هل يتم ادارة مؤسسات القطاع العام بشكل ناجح ومفيد وفعال؟
٣. هل توفر مؤسسات القطاع العام الخدمات المطلوبة للمواطنين؟ وهل هي مصدر فائدة للمجتمع والمواطن أم عبئ عليهما؟
٤. هل تعتمد الدولة في علاقاتها بمؤسسات القطاع العام سياسة التعاقد على أساس أهداف واضحة ونتائج محددة؟
٥. هل تخضع ادارة مؤسسات القطاع العام لمراقبة وتدقيق بصورة دورية؟
٦. هل تلتزم مؤسسات القطاع العام قواعد الشفافية في تدبير شؤونها وحساباتها؟
٧. هل تلزم التشريعات المنظمة مؤسسات القطاع العام برفع تقاريرها بشكل دوري للبرلمان والمواطنين؟
٨. ماهي طبيعة العلاقات المالية بين الموازنة العامة وموازنات مؤسسات القطاع العام؟
٩. ماهو حجم وطبيعة التحويلات المالية من الموازنة العامة لحسابات مؤسسات القطاع العام؟
١٠. ماهي 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؟
١١. هل التشريعات المنظمة لعمليات الخصخصة تعتمد قواعد تحترم مبادئ المناسبة والشفافية؟
١٢. هل يتم تقييم أصول القطاع العام المرشحة للخصخصة بشكل دقيق وصحيح؟ وما هي القواعد المعتمدة في ذلك؟
١٣. ما هو حجم الإيرادات الناجمة من عمليات الخصخصة؟
١٤. ماهي أوجه استعمال إيرادات الخصخصة؟ هل تخصص لتغطية نفقات الاستهلاك أم يعاد استثمارها؟ وفي الحالة الثانية، في أي مجالات؟
١٥. هل تتضمن عقود تخصيص القطاعات بنوداً تقضي بالحفاظ على الحقوق الاجتماعية للعاملين فيها؟

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

ج- ما يمكن أن يفعله البرلماني 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، ويمكن الإشارة في هذا الباب إلى النقاط التالية:

١. على المستوى التشريعي، يمكن للبرلماني الوقوف على كل النواقص والثغرات في النصوص القانونية المنظمة لنشاطات مؤسسات القطاع العام، أو لعمليات الخصخصة ومطالبة الحكومة بإصلاحها أو تقديم إقتراحات محددة لذلك.
٢. كما يمكن للبرلماني أن يساءل الحكومة حول مؤشرات أداء المؤسسات العامة سواء داخل اللجان أو حين مناقشة الموازنة السنوية أو من خلال طرح أسئلة كتابية أو شفهية.

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

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

٥. العمل على إخضاع الصناعات التي تمثل أهمية بالغة بالنسبة إلى المجتمع لتنظيم صارم من قبل الدولة بعد خصخصتها؛ وهو ما يفرض على البرلمان العمل على مراعاة هذا الأمر لدى دراسة مشاريع خصخصة مثل هذه الصناعات.

٦. القيام ضمن وفود برلمانية بزيارات ميدانية للمؤسسات العامة للوقوف على أساليب إدارتها.

٧. التدقيق في عمليات خصخصة مؤسسات القطاع العام حالة بحالة، وتجنب السماح داخل جلسات البرلمان لعمليات خصخصة بالجملة عبر أسلوب اللائحة (أي عدم سماح خصخصة عدة شركات دفعة واحدة).

٨. تتبع إنجاز عمليات الخصخصة وتنبيه الحكومة حول كل الشبهات بخصوص عدم احترام الشفافية والمنافسة والتقييم الحقيقي للأصول.

٩. العمل مع نقابات العمال على متابعة أوضاع العمال في مؤسسات القطاع العام المخصخصة.

٤ – 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 جدياً 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 والانتاج والخدمات يساهم في خلق منافذ حقيقية للمؤسسات، كما أنه يشكل ضمانة 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 / ابريل ١٩٩٤ بمدينة مراكش(المغرب).

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

ويقع على البرلماني 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 يمكن أن توجه عمل البرلماني

في مجال الصفقات العمومية، يمكن للبرلماني 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 ١٥ حزيران / يونيو ١٩٩٤؛[٨]

٨ – يمكن الإطلاع على هذا القانون النموذجي باللغة العربية عبر الموقع الالكتروني التالي:
www.daccess_ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V93/907/24/IMG/V9390724.pdf?OpenElement

- « المبادئ التوجيهية» المتعلقة بإبرام الصفقات الممولة من قروض البنك الدولي الصادرة عام ١٩٩٤ ؛[٩]
- الإتفاق المتعدد الأطراف بشأن « المشتريات الحكومية» لمنظمة التجارة العالمية المعتمد في نيسان/أبريل ١٩٩٤ ؛[١٠]
- « النزاهة في المشتريات العامة: الممارسات الجيدة»، الصادر عن منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية؛[١١]
- «إعلان تونس حول إصلاحات الصفقات العمومية في إفريقيا» الصادر في ١٧ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٩,[١٢]

وهكذا، فالتشـــريعات 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 المتوق للصفقات المزمع عقدها خلال السنة.

فضلاً عن ضرورة ســـن قانون يتيح الكشـــف عن المعلومات بصفة واضحة ودقيقة ومسبقة ومن دون تمييز بالنسبة إلى الجميع، ينبغي أن تنص القواعد القانونية على تلزيم الصفقات العمومية بصورة عروض 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.

وبصورة عامة، يجب على البرلماني احترام قواعد المزادات والمنافســـات والتعاقدات لمبدأ المنافســـة، الذي يقضي بإعطاء الفرصة لكل من تتوافر فيه الشـــروط 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 الإشـــارة إلى أهمية اقامة المؤسسات والهياكل التي من شأنها ان 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.

---

٩ – يمكن الإطلاع على هذه المبادئ من خلال الموقع الالكتروني التالي:
www.siteresources.workdbank.org/INTEPROCUREMENT/Resources/ProcGuid-05-04-fv1.doc

١٠ – يمكن الاطلاع عليه عبر الموقع الالكتروني التالي: www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm

١١ – يمكن الإطلاع عليه عبر الموقع الالكتروني التالي:www.oecd.org/gov/ethics/procurement/az

١٢ – يمكن الإطلاع عليه عبر الموقع الالكتروني التالي: www.marchespublics.gov.ma

جدول رقم (١٦)

برنامج نزع الصفة المادية عن الصفقات العمومية بالمغرب

تنظم الصفقات العمومية بالمغرب بمقتضى مرسوم ٥ شباط / فبراير ٢٠٠٧، الذي نص على العديد من الإجراءات الجديدة لدعم الشفافية وتبسيط القواعد وعقلنة التعاقدات العمومية.

ومن ضمن هذه الإجراءات إطلاق برنامج نزع الصفة المادية عن الصفقات العمومية الذي يعتمد على خلق بوابة الكترونية وطنية، تتم إدارتها من طرف الخزينة العامة للمملكة وتقوم كل الإدارات العمومية وكل الجماعات المحلية وبعض المؤسسات العمومية بنشر عبر هذه البوابة الالكترونية كل طلبات العروض المتعلقة بها لتمكين المعنيين من الاطلاع عليها وتقديم ملفات ترشيحاتهم بشكل الكتروني.

كما توفر البوابة الالكترونية قاعدة بيانات حول الصفقات العمومية منذ نشر إعلانات طلبات العروض إلى حين انجازها؛ وتقوم بنشر أسماء الفائزين بالصفقات من شركات ومقاولات.

كما تعتزم البوابة الالكترونية خلال عام ٢٠١٠ توفير قاعدة بيانات حول المقاولات التي ترغب في ذلك لتسهيل التعرف على مؤهلاتها التقنية والمالية، إضافة إلى خدمة المزادات الالكترونية بالنسبة للمشتريات المتعلقة باللوازم والمنتوجات الجارية أو العادية.

وتدعم مشروع نزع الصفة المادية عن الصفقات العمومية عدة هيئات دولية كالبنك الدولي، والاتحاد الأوروبي، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، والبنك الإفريقي للتنمية.

ويندرج هذا المشروع في إطار تقوية الإدارة الالكترونية ومحاربة الفساد.

وللمزيد من المعلومات حول الموضوع، يمكن الرجوع للموقع التالي:

www.marchespublics.gov.ma

ولدى تونس أيضاً موقع إلكتروني للصفقات العمومية يمكن مراجعته على العنوان التالي:

www.marchespublics.gov.tn

ب - الأسئلة التي يمكن يطرحها البرلماني

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

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

٢. هل هذا التشريع يضمن شفافية القواعد والإجراءات المتعلقة بكل مراحل الشراءات العمومية، من إعلان طلبات العروض إلى حين تلزيم الصفقات؟

٣. هل هذا التشريع يحقق التوازن بين الأطراف المتعاقدة والمعاملة بالمثل ويتجنب تضارب المصالح؟

٤. هل هذا التشريع يمكن من التقييم الجيد للمؤهلات التقنية والمالية للشركات المشاركة في طلبات العروض؟

٥. هل هذا التشريع يحترم مبدأ الإشهار؟

٦. هل هذا التشريع يلزم الإدارات والمؤسسات العمومية بالإعلان المسبق عن البرامج المتوقعة لطلبات العروض وجدولها الزمني السنوي؟

٧. هل ينص التشريع المتعلق بالصفقات العمومية على آليات لمراقبة مدى الامتثال لمقتضياته على مستوى التطبيق العملي؟

٨. هل ينص هذا التشريع على قواعد تمكن من معالجة تظلمات المتضررين والتدقيق في شكاواهم؟

٩. هل يتضمن التشريع المتعلق بالصفقات العمومية اجراءات تلزم الإدارات والمؤسسات العمومية بإبلاغ المرشحين بمصير ملفاتهم وأسباب إقصاءهم من الصفقات؟

هذه نماذج من الأسئلة التي يمكن أن يطرحها البرلماني بصدد التشريعات المتعلقة بالمزادات والمنافسات والتعاقدات.

جدول رقم (١٧)

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 ١٣ لعام ٢٠٠٧، والذي عدل قانون ١٩٩٧، 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 حفاظا 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 و الصناعي والمجتمع المدني والقضاء.

لكن، هذه الهيئة لم تشكل منذ صدور القانون الذي نص على إنشائها، على الرغم من مرور ثلاثة سنوات على ذلك، ولا تزال الرقابة مقصورة على «اللجنة العليا للمناقصات والمزايدات» التي أنشئت بموجب القانون رقم ٣ لعام ١٩٩٧.

المصدر: الهام 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 ٢٠٠٩، 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 الاقدام على العديد من الخطوات:

١. متابعة ردود أفعال المتعاملين مع الإدارات والمؤسسات العمومية لرصد ملاحظاتهم حول النواقص والثغرات التي تعتري التشريعات المتعلقة باجراءات المزادات والمنافسات والتعاقدات.

٢. مطالبة الحكومة بتعديل التشريعات المتعلقة بالصفقات العمومية لتطويرها وسد النواقص والثغرات التي أظهرتها الممارسة.

٣. العمل مع هيئات المجتمع المدني المهتمة بالشفافية ومكافحة الفساد لدفع الحكومة لاتخاذ الإجراءات الضرورية لتجويد التشريع المتعلق بالصفقات العمومية.

٤. مطالبة الحكومة باعتماد برنامج للإدارة الالكترونية للصفقات العمومية، في حالة عدم توافره.

٥. تنظيم لقاءات مع الخبراء والمنظمات المهنية للشركات لبلورة اقتراحات عملية من أجل اغناء التشريعات المتعلقة بالصفقات العمومية.

٥ - ضوابط قانونية للإتفاقيات 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 موازة 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 للإتفاقات والتعاقدات مع شركات النفط والغاز. وفي هذا الإطار، تقع على البرلماني مهام جسيمة في درس ومراقبة التشريعات المتعلقة بالصناعات الاستخراجية.

جدول رقم (١٨)

مصر: اتفاقيات تصدير الغاز إلى إسرائيل واسبانيا، نموذج لغياب الضوابط القانونية واستبعاد المصلحة الوطنية

مصر: اتفاقيات تصدير الغاز إلى إسرائيل واسبانيا، نموذج لغياب الضوابط القانونية واستبعاد المصلحة الوطنية

حسب أحمد النجار، وهو باحث وصحفي، بموجب الاتفاقية التي أبرمت سنة ٢٠٠٥، تصدر مصر الغاز إلى إسرائيل بسعر ٢,٥ 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 ١١ ضعف نظيره في مصر.

ونفس الأمر حدث في اتفاقية مشابهة مع اسبانيا التي تحصل من مصر على الغاز بسعر دولار وربع لمليون وحدة حرارية، فيما دخل الفرد الاسباني يساوي ١٩ ضعف دخل نظيره في مصر.

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

ويعتبر أحمد النجار أن من شأن وضع أسعار عادلة للغاز المصدر إلى إسرائيل واسبانيا 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، ٢٠٠٩.

أ- المبادئ التي يمكن أن توجه عمل البرلماني في هذا الصدد

في أحيان كثيرة، يؤدي عدم استثمار الموارد الطبيعية بطريقة فعالة 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، لابد من تضافر جهود كل الفعاليات في سبيل إرساء أسس سياسة عمومية في الصناعات الاستخراجية تخدم الأهداف الوطنية في التنمية الاقتصادية والبشرية.

وينبغي على البرلماني، نظراً إلى وظائفه التشريعية والرقابية، أن يلعب دوراً رئيسياً في هذا السياق، من خلال العمل على جعل التشريعات المنظمة للصناعات الاستخراجية تتضمن القواعد الكفيلة بصون مصالح البلد وضمان الاستثمارالأفعل لموارده. وينـدرج في هذا الباب الحرص على تضمين هذه التشريعات الضوابط القانونية الضرورية لتأطير الاتفاقات والتعاقدات مع شركات النفط والغاز.

وهكذا، فنظراً إلى ارتفاع أكلاف 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 تمكن من الاستعلام الجيد عنها وعن إمكاناتها وخبراتها وقدراتها المالية في تنفيذ إلتزاماتها؛ كذلك، يجب أن يكون دور كل الإدارات والمؤسسات العامة التي لها دور في إدارة القطاع واضحاً بمعرفة من له سلطة اتخاذ قرار الاستثمار، وما هي الهيئات الحكومية المسؤولة عن المفاوضات والمخولة قانوناً للتعاقد مع شركات النفط والغاز، وماهي الهيئات المكلفة بالمتابعة والمراقبة.

كذلك ينبغي أن يتوافر للحكومة معايير واضحة تمكنها من أن تقرر ما إذا كان البلد بامكانه الدخول في مشروع أم لا، اعتباراً للفوائد والمخاطر المحتملة. كما يجب أن يكون تطوير أي مشروع والإيرادات المتوقعة منه مرتبطان بخطة تنمية وطنية لضمان مساهمتهما 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 أيضاً، تحديد أساليب الاستثمار وأنواع التعاقدات والاتفاقات الممكن إبرامها مع الشركات الخاصة بحسب الحالات والظروف (عقود مشاركة الإنتاج أو اتفاقيات امتياز أو اتفاقيات الخدمات الفنية،...الخ). كذلك، ينبغي الحرص في هذه الاتفاقيات والتعاقدات على توازن المصالح بين الأطراف، و التوازن بين المخاطر والعائدات أيضاً. 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 والإعتبارات 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. ويمكن أيضاً تضمين التشريعات المنظمة للصناعات الاستخراجية اجراءات تحث المستثمرين على استخدام اليد العاملة والكوادر المحلية.

ب-الأسئلة التي يمكن أن يطرحها البرلماني

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

١. هل مقتضيات قانون النفط والغاز تحافظ على مبدأ سيادة البلد على ثرواته وتراعي المصالح الوطنية؟

٢. ماهي القواعد المعتمدة في إبرام التعاقدات والاتفاقات مع شركات النفط والغاز؟

٣. ماهي المدة الزمنية لسريان العقود والاتفاقات المبرمة؟

٤. ماهي الإجراءات المتبعة لتجديد العقود والاتفاقات المنتهية آجالها؟

٥. ماهي الحالات الموجبة لوقف العمل بالعقود والإتفاقات بسبب عدم احترام الشركات لالتزاماتها؟ وماهي الإجراءات المتبعة في ذلك؟

٦. ماهو القانون الواجب التطبيق في حال أي نزاع بين الأطراف: القانون المحلي أم الأجنبي؟ وهل يحال النزاع إلى المحاكم أم يفضّ عن طريق التحكيم الدولي؟

٧. هل يلزم القانون الشركات الأجنبية بنقل الخبرات الفنية إلى البلد وتكوين الأطر الوطنية؟

٨. هل يلزم القانون الشركات الأجنبية باستخدام نسبة معينة من الكوادر واليد العاملة الوطنية؟

٩. ماهي أنواع العائدات من رسوم وضرائب وحقوق وغيرها المتأتية عن الصناعات الاستخراجية؟

١٠. هل يتضمن التشريع مقتضيات تفرض إدراج بنود في القوانين والعقود والاتفاقات تتعلق بالمسؤولية البيئية والاجتماعية للشركات المستثمرة؟

١١. هل يفرض القانون إدراج بنود في العقود والاتفاقات تتعلق بتنظيم متطلبات مرحلة ما بعد توقف أو انتهاء الاستثمار؟

١٢. ماهي المعايير المعتمدة للموازنة بين الفوائد والمخاطر لدى دراسة المشاريع وصوغ بنود الاتفاقات؟

١٣. ماهي القواعد المنظمة لعمليات إدارة ومراقبة ومتابعة الإتفاقات؟

١٤. ماهي الآليات المعتمدة لادارة الإيرادات ودمجها في الإقتصاد الوطني؟

هذه نماذج من بعض الأسئلة التي يمكن طرحها، حسب الحالات والظروف، بصدد الضوابط القانونية المنظمة للإتفاقات والتعاقدات مع شركات النفط والغاز.

ج- ما يمكن أن يفعله البرلماني في هذا الصدد

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

١. مراجعة النصوص التشريعية المؤطرة للاتفاقات والتعاقدات مع الشركات المستثمرة للوقوف على النواقص والثغرات، ومن ثم مطالبة الحكومة بمعالجتها، أو تقديم اقتراحات محددة لذلك.

٢. العمل داخل البرلمان على دفع اللجان المعنية لمواكبة عمليات التفاوض وإبرام الاتفاقات والتعاقدات مع شركات النفط والغاز، ومساءلة الحكومة حول مضمونها ومقتضياتها.

٣. القيام ضمن وفود برلمانية بزيارات ميدانية لمواقع استثمار الموارد الطبيعية للوقوف على حقائق الأمور.

٤. مساءلة الحكومة داخل اللجان البرلمانية أو عبر أسئلة شفهية أو كتابية أو استجوابات عن مدى امتثال الشركات المستثمرة لالتزاماتها.

٥. الاطلاع على التجارب الدولية في مجال الصناعات الاستخراجية للإفادة منها في تقديم الاقتراحات المتعلقة بتطوير أساليب وآليات الاستثمار.

٦. العمل مع الهيئات الوطنية المهنية والمدنية المهتمة بالموضوع لمتابعة مدى احترام الشركات المستثمرة لبنود الاتفاقات والتعاقدات، وخصوصاً تلك المتعلقة بالمسؤولية البيئية والاجتماعية.

٧. الإستعلام من هيئات المجتمع المدني والخبراء الأكاديميين، والقيام بعمليات مشتركة للتحسيس(التوعية) والإخبار والتعبئة.

٨. تشجيع تأليف لجان مستقلة لتدقيق ومراجعة عمل الصناعات الاستخراجية.

٩. دعوة الحكومة لمراجعة، وإذا لزم الأمر إعادة التفاوض بشأن العقود التي لا تقدم فوائد اقتصادية ومالية للبلد.

٦- 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 اخفاء 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 البرلماني مسؤولية كبرى في العمل على ترسيخ مبدأ الشفافية الكاملة في مجال إدارة قطاعي النفط والغاز.

ويمكن الإسترشاد في هذا الباب بالتقرير المهم الذي أنجزه «معهد رصد العائدات» Revenue Watch Institute تحت عنوان : « العقود السرية : إنهاء السرية في صفقات الصناعات الإستخراجية » [١٣].

(Contracts Confidential : Ending Secret Deals in the Extractive Industries)

يقدم هذا التقرير تحليلاً عميقاً لفوائد اعتماد الشفافية في العقود المتعلقة بالصناعات الإستخراجية، حيث إستناداً إلى إستعراض شامل لأكثر من ١٥٠ من عقود الصناعات الإستخراجية، 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 إستراتيجيات لمواجهة التحدي المتمثل في «البنود السرية» في الصفقات بشكل أفضل.

أ- المبادئ التي يمكن أن توجه عمل البرلماني

في إطار عمله في سبيل دعم الشفافية والنزاهة في مجال ادارة 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 أنة يتضمن نشر الإيرادات تصنيفاً لها بحسب كل شركة وكل نوع من الضرائب.

١٣- يمكن الإطلاع على هذا التقرير من خلال الموقع الالكتروني التالي:
www.revenuewatch.org/files/RWI-Contracts-Confidential.pdf

ينبغي أيضاً أن تلزم التشريعات الشركات المستثمرة باعلام الحكومة عن المعطيات والمعلومات حول الكميات المستخرجة لتمكينها من مراقبة مستويات المدفوعات المالية. وفي هذا الصدد، يمثل نشر الإتفاقات والعقود واعلانها هدفاً هاماً 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»[١٤].

جدول رقم (١٩)

الدول العربية و«مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية»

منذ إطلاقها عام ٢٠٠٢، انضمت إلى «مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية» ثلاثة دول عربية.

– أول هذه الدول هي موريتانيا التي انخرطت في هذه المبادرة عام ٢٠٠٥؛ و تمت المصادقة في مجلس الوزراء على إنشاء «صندوق وطني لإيرادات المحروقات» في ١٥ شباط / فبراير ٢٠٠٦، وجرى تنصيب «اللجنة الوطنية لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية» في ٢٢ شباط / فبراير ٢٠٠٦ كإطار للتشاور و التبادل 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 اذار / مارس ٢٠٠٧ التقرير الوطني الأول الذي كشف أن الصناعات الاستخراجية(النفط والمناجم) ساهمت بنحو ٢٥٠ مليون دولار أميركي في الميزانية العامة للدولة في عام ٢٠٠٦، أي ما يمثل ٣٨٪ من العائدات خارج الهبات.

وفي نهاية عام ٢٠٠٩، 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 اذار / مارس ٢٠٠٧، وتم إنشاء بعد ذلك «مجلس الشفافية في الصناعات الاستخراجية» .

–وفي ١٠ شباط / فبراير ٢٠١٠، 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 تشكل هذه الأخيرة نحو ٩٠٪ 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».

١٤– انظر ما سبق حول هاتين المبادرتين.

ب- الأسئلة التي يمكن أن يطرحها البرلماني

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

١. هل تتضمن التشريعات بنوداً تلزم الحكومة بالكشف عن كل المعلومات والمعطيات المتعلقة بالاتفاقات والتعاقدات مع الشركات في قطاعي النفط والغاز؟
٢. هل تعلن الحكومة عن الحجم الكامل للعائدات من استثمار الثروات الطبيعية؟
٣. هل القانون يلزم الشركات المستثمرة بنشر كل ما تؤديه للحكومة من رسوم وضرائب وحقوق وغيرها؟
٤. هل هناك بنوداً في الاتفاقات والتعاقدات تلزم الشـــركات المســـتثمرة بإبلاغ الحكومة بالمعطيات والمعلومات المتعلقة بنتائج تنقيبها والكميات المستخرجة؟
٥. هل تخضع عمليات طرح المناقصات والتعاقدات في قطاعي النفط والغاز لإجراءات شفافة ودقيقة تضمن تحقيق أفضل النتائج للبلد؟
٦. هل هناك بنوداً سرية في الاتفاقات والتعاقدات؟ وفي حال الإيجاب، ما طبيعة هذه البنود وما مضمونها وما مبرراتها؟
٧. هل تعتمد الحكومة في حســـاباتها أنظمة المحاسبة وقواعد الشـــفافية التي توصي بها الهيئات المالية الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي؟[١٥]
٨. هل تعتزم الحكومة اعتماد قانون يكرس مبدأ الشفافية في الصناعات الاستخراجية؟
٩. هل لدى الحكومة نية للانخراط في «مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية»؟
١٠. هل لدى الحكومة نية في استحداث هيئة مثل «مجلس الشفافية للصناعات الاستخراجية»(في حال عدم وجوده)؟

---

١٥ – انظر المعايير والقواعد والمبادئ المعتمدة في هذا السياق من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي عبر الموقع الالكتروني التالي:
www.imf.org/external/standards/index.htm

كما يمكن للإطلاع على «معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام» (International Public Sector Accounting Standards –IPSAS)
من خلال الموقع الالكتروني التالي : www.ipsas.org/en/ipsas_standards.htm

جدول رقم (٢٠)

«مجلس الشفافية للصناعات الاستخراجية» في اليمن

بدأ « مجلس الشفافية للصناعات الاستخراجية» عمله في ١٩ آب /أغسطس ٢٠٠٧ بعد موافقة اليمن على الإنضمام إلى مبادرة الشفافية في الصناعات الإستخراجية.

ويتألف المجلس من ١١ شـــخصاً: ثلاثة منهم يمثلون وزارات التخطيط والنفط والمالية، وثلاثة يمثلون ثلاث شركات نفطية هي توتال ونكســـون 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 يمكن 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:

١. مســـاءلة الحكومة بكل الوسائل الدســـتورية المتوافرة حول مدى احترامها لقواعد الشفافية في إدارة قطاع الصناعات الاستخراجية، و مدى التزام الشركات العاملة في القطاع بنفس القواعد.

٢. مطالبة الحكومة بتضمين التشـــريعات المنظمة لقطاع الصناعات الاســـتخراجية كل المقتضيات التي تضمن الشفافية الكاملة في ادارة، وتقديم مقترحات محددة في سبيل ذلك.

٣. العمـــل على تنظيم زيـــارات ميدانية ضمن وفود برلمانية لـــلإدارات والهيئات العمومية والشـــركات التي لها علاقة بالصناعات الاستخراجية.

٤. رفع مســـتوى الوعي بكل الوسائل الممكنة بأهمية الشـــفافية في إدارة قطاعي النفط والغاز للحد من الفساد واختلاس الأموال العامة، تحقيق الاستثمارالأمثل للعائدات المتأتية منها.

٥. العمل مع هيئات المجتمع المدني ووســـائل الإعلام من أجل خلق رأي عام مســـاند لمطلب اعتماد الشفافية الكاملة في إدارة الصناعات الاستخراجية.

٦. متابعة الدعوة لانضمام البلد في «مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية» والتعريف بالمبادرة داخل البرلمان.

٧. المطالبة بإنشاء «مجلس للشفافية في الصناعات الاستخراجية» (في حال عدم وجوده) والمساهمة الفعالة في دعم أنشطته (في حال وجوده).[١٦]

١٦- انظر « مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الإستخراجية، www.revenuewatch.org/news/publications/Arabic_EITI_Legislative_Guide.pdf

الفصل الثالث

متابعة ومراقبة عمليات توقع وتحصيل الإيرادات وإنفاقها

١. متابعة ومراقبة الأعمال والعقود والاتفاقات المرتبطة بالإيرادات والمؤسسات ذات الصلة
٢. الدورة السنوية للرقابة من خلال الموازنات العامة
٣. الرقابة بناءً على المعلومات والملاحظات الواردة في تقارير الأجهزة الرقابية الأخرى

الفصل الثالث:

متابعة ومراقبة عمليات توقع وتحصيل الإيرادات وانفاقها

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 وتحصيل 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. ويمكن للبرلمان أن يستند في عمله الرقابي، أيضاً، إلى ما تنجزه مختلف الأجهزة الرقابية الأخرى من تقارير وبحوث.

١- متابعة ومراقبة الأعمال والعقود والاتفاقات المرتبطة بالإيرادات والمؤسسات ذات الصلة

تقع على البرلماني مهام جسيمة في مجال الرقابة على العمليات والعقود المتعلقة بالإيرادات وعلى المؤسسات المعنية ايضاً. فكل تهاون وعدم استخدام الصلاحيات الرقابية المخولة له في هذا المجال، يجعل البرلماني مسؤولاً بشكل أو بآخر عن هدر المال العام وانتشار الفساد. فحق البرلماني في تقنين الإنفاق (تنظيمه بموجب قوانين) يفترض أولاً أن يراقب العمليات المرتبطة بتوقع وتحصيل 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 يمكن أن توجه عمل البرلماني في هذا الصدد

في إطار رقابته على العمليات والمؤسسات المرتبطة بالإيرادات العامة، يمكن للبرلماني أن يسترشد بالعديد من المبادئ التي من شأنها أن توجه عمله. ويأتي على رأس هذه المبادئ حرص البرلماني على تأمين الحماية القانونية والفعلية للمال العام ضد كل مظاهر الفساد والهدر. إذ إنه ينطلق من موقع يخوله الرصد والمتابعة نظراً إلى حقه في الوصول والإطلاع على الاتفاقات والعقود، ومعرفته بالقواعد الواردة في التشريع. وأيضاً، لكون الحكومة أو الهيئة الوطنية المكلفة بالصناعات الإستخراجية تقدم له، في العديد من الحالات، تقارير سنوية، مما يتيح له فرصة واضحة ومباشرة للرقابة. فينبغي على البرلماني التأكد 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 ليتم توظيف المدخرات المالية للبلاد بالشكل الأمثل، والذي يعود بالفائدة على البلد ويحفظ حقوق الأجيال القادمة.

جدول رقم (٢١)

الصناديق السيادية العربية و«مبادئ سانتياغو»

وضعت « مجموعة العمل الدولية لصناديق الثروات السيادية»،
«International Working Group of Sovereign Wealth Funds»
(www.iwg-swf.org)
الـــتي تضم ممثلين عن ٢٥ دولـــة في العالم (من بينها الإمارات العربية المتحدة والكويت وقطر والبحرين)، عدداً من المبادئ الموجهة لعمل الصناديق الســـيادية تحت عنوان « مبادئ سانتياغو» في تشرين الاول / اكتوبر ٢٠٠٨، 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 ادارتها.

وتلزم «مبادئ ســـانتياغو» أيضاً الصناديق الســـيادية بتقديم تقرير سنوي مفصل عن أنشطتها وفق القواعد المحاسبية الدولية، إضافة إلى الاعلان عن عملياتها الاستثمارية وكيفية إدارتها للمخاطر.

وعلى الرغم من كون هذه المبادئ التي يعمل صندوق النقد الدولي على تفعيلها، «طوعية»، فإن العديد من الصناديق الســـيادية عبر العالم تجاوبت معها. لكن في المنطقة العربية، لازالت معظم الصناديق الســـيادية تفتقر إلى الشفافية في عملها، نظراً 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، اعتماداً على مؤشر «لينا بورج ماديول للشفافية»
(Linaburg-Maduell Transparency Index)*

وتأتي مبادرة «جهاز أبو ظبي للإستثمار»، بنشره في اذار / مارس ٢٠١٠ أول تقرير سنوي عن نشاطاته، كخطوة في الاتجاه الصحيح نحو تحســـين الشفافية والكشـــف عن المعلومات. فقد استعرض الصندوق في هذا التقرير تفاصيل محفظته الاســـتثمارية العالمية لعام ٢٠٠٩، وأوضح أن نســـبة عائداته السنوية على استثماراته بلغت نحو ٨٪ خلال ثلاثين عاماً، فيما بلغ معدل عائداته السنوية خلال ٢٠ عاماً نحو ٦,٥٪.

وتتجه «هيئة الاستثمار القطرية» نحو نشر تقرير مماثل لما قام به جهاز أبو ظبي للإستثمار.

كما أن «هيئة الاستثمار الكويتية» تعتبر من أكثر الصناديق السيادية شفافية في المنطقة العربية، لكنها لا تكشف عن حجمها الإجمالي وعوائدها.

* للمزيد حول هذا المؤشـــر وترتيب الصناديق الســـيادية للربع الأول من عام ٢٠١٠ ، يرجى الإطلاع على المواقع الالكترونية التالية:
- www.swfinstitute.org/statistics-research/linaburg-maduell-transparency-index/
- www.swfinstitute.org/tag/swf-transparecy/

ب-الأسئلة التي يمكن 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:

١. هل تقوم الإدارات الضريبية بالجهود المطلوبة لضمان تحصيل الإيرادات العمومية؟

٢. ماهي مؤشـــرات ومعدلات التحصيل المتعلقة بمختلف أنواع الضرائب والرســـوم؟ وما هي نسبة الإيرادات المتأتية من الصناعات الاستخراجية من مجموع الإيرادات العامة للدولة؟

٣. ما هو حجم التهرب والغش في المجال الضريبي؟

٤. هل يتوافر لدى الإدارات الضريبية كل وســـائل العمل الضرورية من موارد مالية وبشرية وأدوات تقنية لأداء مهامها بالشكل المطلوب؟

٥. هـــل تقوم الإدارات الضريبية بتفعيل الإجراءات والقواعد القانونيـــة للتحصيل الجبري للإيرادات العامة في حالة عدم الأداء الطوعي و التلقائي؟ وهل هناك مراجعة دورية لحســـابات كبـــار دافعي الضرائب؟ وهل هناك إدارة مختصة في متابعة حالة هذه الفئة من الملزمين؟

٦. هل تعتمد الإدارات الضريبية الأساليب الحديثة في تعاملها مع الملزمين كالتصريح والأداء الإلكترونيين؟

٧. ما هو حجم التحويلات المالية من قبل المؤسسات العمومية لفائدة الخزينة العامة للدولة؟

٨. 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؟

٩. هل تحترم الشركات والمؤسسات العاملة في مجال الصناعات الاستخراجية التزاماتها البيئية والاجتماعية؟

١٠. هل تقوم المؤسسات العامة والخاصة بتنمية الموارد بطريقة فعالة ومسؤولة؟

١١. ماهـــي أوجه توظيـــف المدخرات المالية للبلاد (حالة الدول الغنية بالموارد الطبيعية)؟ وهل هناك قواعد تنظم اســـتخدام صناديق الثروة السيادية (الإنفاق والادخار والمسؤولية الضريبية، ...الخ)؟ وهل يتم تطبيق واحترام هذه القواعد بالفعل؟

١٢. ماهي مؤشرات المردودية المرتبطة بعمليات التوظيف هذه؟

هذه نماذج من الأســـئلة التي يمكن للبرلماني تدقيقها وملاءمتها حســـب الحالات والظروف في ســـبيل ممارسة مراقبة فعالة لعمليات توقع وتحصيل الإيرادات العامة وعمل الإدارات والمؤسسات المرتبطة بذلك.

ج-ما يمكن أن يفعله البرلماني في هذا الصدد

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

١. العمل داخل اللجان البرلمانية على متابعة التقارير والمعلومات التي تنشـــرها الحكومة حول مستويات تحصيل الإيرادات العامة، ومساءلتها كلما لزم الأمر.

٢. المطالبة بتوفير أدوات العمل الضرورية للإدارات الضريبية، وتحديث أساليب عملها وتواصلها مع الملزمين.

٣. اســـتدعاء مســـؤولي الإدارات والمؤسســـات المعنية بتوقع وتحصيل الإيرادات العامة أمام اللجـــان البرلمانية المختصة لاستفسارهم عن ظروف اعمالهم ومستويات آدائهم.

٤. القيام بزيارات ميدانية ضمن فرق برلمانية للوقوف على حقيقة الأمور في الإدارات والمؤسسات المعنية بتوقع وتحصيل الإيرادات العامة.
٥. استدعاء مسؤولي الصناديق السيادية ومساءلتهم حول أوجه توظيف المدخرات المالية للبلد والنتائج المحققة في عملهم.
٦. الإتصال بالهيئات المهنية المختلفة للإطلاع عن المشاكل التي يواجهونها في تعاملاتهم مع الإدارات الضريبية.
٧. التواصل مع الناخبين حول مستويات المداخيل المحققة وطرق ممارسة المقاولات العامة لمسؤولياتها.

٢- 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. واستناداً إلى ذلك، تتضمن الموازنة العامة التوقعات السنوية بالنسبة إلى الإيرادات العامة ولأوجه الانفاق العام. وإذا كانت الحكومة هي المكلفة بوضع مشروع الموازنة، فإنها مع ذلك لايمكنها الشروع في تنفيذها مبدئياً إلا بعد اقرار 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 وصولاً إلى التدقيق في الحساب الختامي لتنفيذ الموازنة.

أ-المبادئ التي يمكن أن توجه عمل البرلماني

في سياق مراقبة الموازنة العامة، يمكن للبرلماني أن يسترشد في عمله بمجموعة من المبادئ العامة مثل:

(١) في مرحلة دراسة مشروع الموازنة المقدم من قبل الحكومة، ينبغي على البرلماني الانتباه إلى العناصر التالية:

- مدى شمول مشروع الموازنة السنوية لكل العمليات المالية للحكومة سواء المتعلقة بالإيرادات أو الانفاق،وحجم ونسبة العمليات خارج الموازنة.
- بنية الإيرادات العامة من خلال مختلف أصنافها وطبيعة الإجراءات المقترحة بصددها ومستوى الضغط الجبائي[١٧] ومنحى تطوره؛ إضافة إلى النسبة المئوية للإيرادات غير المتأتية من الموارد الطبيعية.
- بنية النفقات العامة من خلال أوجه الانفاق العام والنسب المخصصة لمختلف مجالات العمل الحكومي.
- حجم الموارد المتوقعة، بالنسبة الى الدول الغنية بالموارد الطبيعية، وأصنافها والسيناريوهات الموضوعة لتطور وضع السوق الدولية.
- رصيد الموازنة العامة من خلال ميزان الإيرادات والنفقات ومنحى تطوره، والاجراءات 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.
- نسبة تزايد النفقات العامة من سنة لأخرى ومدى مطابقتها لنسبة تزايد الإيرادات العامة، ومدى تأثير تزايد الإنفاق

١٧- أي نسبة مجموع الإيرادات الجبائية إلى مجموع الدخل الوطني.

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[١٨]؛
- مدى شفافية المعلومات المقدمة وقابلية الاستفادة منها من خلال نوعيتها ودرجة تفصيلها وتجانسها وطريقة تقديمها وتصنيفها وتبويبها.
- قابلية البرامج الطويلة الأمد للإستدامة، بالنظر إلى مستوى الإيرادات المتوقعة في المستقبل.
- مدى التفاعل بين البرامج العامة وقطاع النفط والتعدين في سبيل المساعدة على تنمية إقتصاد متنوع.

(٢) خلال مرحلة تنفيذ الموازنة، ينبغي على البرلماني 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 سيرورة تنفيذ الموازنة العامة.
- طبيعة ودورية ودقة المعلومات المقدمة من الحكومة للبرلمان ولجانه المختصة حول سير عملية تنفيذ الموازنة العامة.

(٣) بعد انقضاء السنة المالية، ينبغي على البرلماني المساهمة الفعالة في مناقشة ومراجعة الحساب الختامي المقدم من الحكومة من خلال الانتباه للعناصر التالية:

- مدى احترام الحكومة للآجال 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 التوقعات والإنجازات على مستوى الإنفاق العام وتحصيل الإيرادات.

---

١٨ – يمكن الإسترشاد 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. ويمكن الاطلاع على المؤشرات المذكورة على الموقع التالي: www.openbudgetindex.org
وللإطلاع على أهداف هذه المبادرة التي تعمل في أكثر من مئة بلد حول العالم، يمكن مراجعة الموقع الالكتروني التالي:
www.intenationalbudget.org/ files /OBI_Brochure_FinalText_Arabic_Final.pdf.

جدول رقم (٢٢)

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 بنيته 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 اللائحية والإجرائية للضبط والرقابة، وهي آلية شكلية ورسمية يسهل الالتفاف حولها، ويصعب معها تضييق 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 ماليا 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، ٢٠٠٩)، أعمال الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد.

ب-الأسئلة التي يمكن أن يطرحها البرلماني بهذا الصدد

في إطار مناقشته للموازنة كمشروع ولمسار تنفيذها وللحساب الختامي المتعلق بها، يمكن للبرلماني 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. ويمكن على سبيل المثال إيراد النماذج التالية للأسئلة التي يمكن طرحها:

*** بالنسبة لمناقشة مشروع الموازنة**

١. ماهي المعطيات التي بنت عليها الحكومة توقعاتها فيما يتعلق بالإيرادات العامة؟

٢. ما هو حجم العمليات المالية خارج الموازنة؟ وما الغاية من ذلك؟ وما هي الأسباب التي تحول دون إدراجها ضمن الموازنة؟

٣. بالنسبة الى الدول الغنية بالموارد الطبيعية، ما هي البرامج ومشاريع العقود والاتفاقات المرتقبة؟

٤. ماهي الإجراءات والتدابير الجديدة المزمع إدخالها على التشريعات الجبائية؟

٥. ماهو حجم وطبيعة «النفقات الجبائية»، أي الإعفاءات والتخفيضات والتحفيزات الضريبية الممنوحة لبعض القطاعات أو الهيئات أو المناطق؟ وماهي الغايات المتوخاة من ورائها؟

٦. ماهي نسب التطور السنوي للإنفاق العام؟ وهل هذه النسب توازي نسب تطور الإيرادات العامة؟

٧. في أي اتجاه يتطور رصيد الموازنة: تفاقم العجز أو فائض في الميزانية، أم استمرار التوازن؟ وما هي الخطط المقترحة حسب الحالات والظروف؟

٨. ماهي المجالات الكبرى للإنفاق العام؟ وماهي المعايير المعتمدة في سن قوانين المصروفات العامة؟
٩. هل هناك توازن بين متطلبات الإنفاق الحالي وضرورات تحقيق المدخرات للأجيال القادمة؟
١٠. هل تضع برامج الإنفاق في مجال الإستثمار العمومي من بين أهدافها ضرورة العمل على تحقيق التنوع للإقتصاد الوطني؟
١١. ما هو حجم وبنية الدين العام؟ وما هو حجم خدمة هذا الدين، أي أداء الأقساط والفوائد؟
١٢. هل يتم تخصيص الموارد وتحويل المصروفات على أساس البرامج والنتائج المستهدفة أم على أساس البنود والأبواب؟

***بالنسبة إلى مواكبة تنفيذ الموازنة**

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

***بالنسبة إلى مناقشة الحساب الختامي**

١٧. في حالة عدم احترام الحكومة للآجال القانونية المقررة لتقديم الحساب الختامي، ماهي الأسباب الكامنة وراء التأخر الحاصل؟ وماهي الإجراءات المزمع اتخاذها لتفاديه مستقبلاً؟
١٨. ما هو حجم وطبيعة الفوارق بين توقعات مشروع الموازنة والحصيلة المسجلة في الحساب الختامي؟
١٩. ماهي نسبة إنجاز المشاريع والبرامج المقررة في الموازنة؟
٢٠. ماهي المؤشرات والمقاييس المعتمدة في تحديد درجات أداء الإدارات والهيئات ومستوى إنجاز الخطط والبرامج المقررة؟
٢١. هل أسلوب تقديم المعلومات وطريقة تبويبها في الحساب الختامي يطابقان المعايير الدولية ويمكنان من مقارنتها مع التوقعات المصادق عليها في الموازنة.

هذه نماذج من الأسئلة التي يمكن للبرلماني أن يسترشد بها لدى مراقبته للعمليات المتعلقة بالإيرادات والإنفاق العام في إطار الموازنة أو الحساب الختامي.

جدول رقم (٢٣)

تأسيس مكاتب دراسة الموازنات : حالتي المغرب ولبنان

لتطوير قدراتها الرقابية خاصة في مجال مناقشة الموازنات العامة، اتجهت 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 الأميركية 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 لانشاء «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 يضم خلية نشيطة مكلفة بالموضوع، حيث قام المكتب بعدة أنشطة ودراسات، كان من بينها إعداده 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 يمكن أن يفعله البرلماني في هذا الصدد

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

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

٢. 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.

٣. في نفس السياق، السعي لقيام البرلمان أو اللجان البرلمانية للتعاقد مع الخبراء والمحللين الماليين لمساعدتهم في دراسة الموازنات قبل إقرارها و الحسابات الختامية أيضاً.

٤. 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.

٥. حث اللجان البرلمانية المختصة على القيام بزيارات ميدانية للإدارات والمؤسسات المعنية بتنفيذ بنود الموازنة العامة ولمواقع المشروعات العامة في طور الإنجاز.

٦. دعوة البرلمان للإنفتاح على المتخصصين والمهتمين من الخبراء و الأكاديميين والأعلام ومنظمات المجتمع المدني من أجل تبادل الرأي والتشاور حول مختلف القضايا المرتبطة بإدارة الموازنات العامة.

٧. المشـــاركة في الأنشـــطة التي تنظمها الهيئات المهنية للمقاولين ل والأجراء وباقي المهن والقطاعات لاستطلاع آرائهم ومقترحاتهم بخصوص النظام الجبائي، أو فيما يتعلق بأوجه الانفاق العام وللاســـتعانة بها في إطار الرقابة على السياسة المالية للحكومة.

٨. العمل على نشر الوعي لدى البرلمانيين بمسؤوليتهم الجسيمة حول انتشار الفساد في الأوساط الحكومية، بسبب تهاونهم و عدم استخدامهم الصلاحيات المخولة لهم في منع التلاعب وهدر المال العام.

٩. العمـــل مع هيئـــات المجتمع المدني المهتمـــة بحماية المـــال العام ودعم أعمالهـــا في كل ما يتعلق بعمليات كشـــف حـــالات الفســـاد والتلاعب بالمـــال العام وهـــدره، كصيغـــة لتفعيل فكـــرة الرقابـــة الشـــعبية أو الجماهيرية.

٣- 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 وأســـاليب عملها، لكنهـــا تلتقي جميعها حول هدف واحد ، وهو الحرص علـــى تأمين الحماية اللازمة للمال العام وضمان التوظيف الأمثل للموارد والتصدي لكل أوجه الهدر والفســـاد. ولكي يصبح هذا التعدد مصدر قوة وليس ضعـــف، ينبغي على مختلف الفاعلين في المجال الرقابي التعاون فيما بينهم للنهوض بمهامهم على الوجه الأمثل. ومن المفيد في هذا الســـياق للبرلماني الاستناد في مراقبته للنشـــاط المالي للحكومة إلى ما تسجله من ملاحظات وما يرده من معلومات تقارير الأجهزة الرقابية الأخرى، وبخاصة أجهزة التفتيش المركزي والهيئات العليا للرقابة على المال العام (دواوين المحاســـبة أو المجالس العليا للحسابات).

أ -المبادئ التي يمكن أن توجه عمل البرلماني

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.

فتكاثف جهود كل الأجهزة الفاعلة في مجال الرقابة على المال العام شرط ضروري لتحقيق الفعالية والنجاعة المطلوبين. ومن ثم، فمن المفيد أن يسعى البرلماني 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 مســـتوى التكامل في الأدوار، بحيث من خلال تبـــادل المعلومات والمعطيات، وبالنظر إلى كثرة الحسابات والهيئات الخاضعة للرقابة، يركز البرلماني رقابته على الجهات التي لم تشملها رقابة الأجهزة الأخرى (هيئة التفتيش المركزي وديوان المحاســـبة). كذلك، ينبغي على البرلماني 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.

جدول رقم (٢٤)

تقارير الهيئات العليا للرقابة المالية والبرلمان

تصـــدر الهيئات العليا للرقابة المالية عدة تقارير تتعلق بعمليات مراجعة وتدقيق حســـابات المؤسســـات 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. لكن، الملاحظ هو أن البرلمانات لا تستند كثيرا في عملها ومساءلتها للحكومة الى تقارير الأجهزة العليا للرقابة المالية. ففي لبنان، يفرض القانون أن تعرض تقارير ديوان المحاسبة على مجلس النواب، لكن في واقع الأمر لا يتم ذلك، حيث تبقى هذه التقارير حبيسة أدراج إدارة المجلس النيابي، و لم يحصل مرة واحدة أن عرض أي تقرير لديوان المحاسبة لمناقشة داخل اللجان أو في جلسة عامة.

في المغرب، يصدر المجلس الأعلى للحســـابات تقريراً ســـنوية عن أعماله وتقارير ترفق بمشاريع قوانين التصفية (أو الحســـابات الختامية). ولقد أصبحت التقارير السنوية للمجلس تنشر في الجريدة الرسمية و يطلع عليها العموم. لكن على الرغم من ورود العديد من حالات سوء الإدارة وشبهات الفساد في هذه التقارير، لاتتم متابعة الأمر من البرلمان أو الحكومة في البحث والتدقيق وإحالة الأمر إلى القضاء في حال الضرورة. وقد أعلنت إحدى الكتل البرلمانية، بعد صدور التقرير السنوي للمجلس عام ٢٠٠٩، في الربع الأول من هذه السنة، أنها ستعتمده كأساس لمساءلة الحكومة داخل البرلمان؛ كما دعا «الفرع المغربي لمنظمة الشـــفافية العالمية» في بيان له، الحكومة إلى إعمال المتابعة القضائية في حق المؤسسات العمومية التي أشار إليها تقرير المجلس الأعلى للحسابات بسبب سوء الادارة.

في اليمن أيضا، لا يستفيد البرلمانيون كثيراً في مجلسي النواب والشورى من تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، حيـــث تنعدم الآليات القانونية لمتابعة هذه التقارير، وإن كانت اللجان الاقتصادية والمالية بمجلس الشـــورى تعتمد بشكل كامل في صياغة تقاريرها على ما يصدر من تقارير عن هذا الجهاز.

في الأردن، يعتبر التقرير السنوي أهم المخرجات الرقابية لديوان المحاسبة لكونه يتضمن آراءه وملاحظاته حول مختلف أوجه القصور المسجلة في إدارة الأموال العامة.

إلا أن الملاحظ هو أن ديوان المحاسبة لم يقم بتزويد اللجنة المالية والاقتصادية لمجلس النواب بتقاريره عن الأعوام ٢٠٠١-٢٠٠٦، إلا في الربع الأول من عام ٢٠٠٧، وهو ما يعكس قلة الاهتمام بتقارير ديوان المحاسبة من قبل البرلمانيين.

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 و الظروف، على الجهات المعنية في الحكومة:

١. نظراً إلى الحجم الكبير للحســـابات والهيئات الواجب عليها مراجعتهـــا وتدقيقها، تعاني الهيئة العليا للرقابة على المال العام من نقص في الموارد البشرية ووسائل العمل، وهو ما ينعكس سلباً على مستوى آدائها، فما هي الإجراءات التي تعتزم الحكومة اتخاذها لتجاوز هذا الوضع، وتمكين الهيئة من أداء مهامها على أحسن وجه؟

٢. تســـجل تقارير مختلف الأجهزة الرقابية، الإدارية والقضائية منها، العديد من المخالفات المتعلقة بســـوء إدارة الأموال العامة، فإلى أي حد تقوم الحكومة بالتدقيق في طبيعة هذه المخالفات ومساءلة المعنيين بالأمر؟

٣. وردت في تقارير الأجهزة الرقابية حالات تحوم حولها شـــبهة الفساد، فلماذا لا تقوم الحكومة بمتابعة المعنيين بالأمر

وتحويل ملفاتهم إلى القضاء للبت فيها؟

٤. 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؟

٥. هل تلتزم كل الأجهزة الرقابية بإبلاغ البرلمان ولجانه بالتقارير ونتائج الأبحاث والتدقيقات التي تجريها؟

٦. لماذا يتم استثناء بعض كبار المسؤولين من الخضوع للهيئة العليا للرقابة على المال العام بالرغم من مساهمتهم المباشرة في أدارة الموازنات العامة؟

هذه نماذج من صيغ أسئلة يمكن للبرلماني أن يسترشد بها في مراقبة الحكومة بناءً على المعلومات والمعطيات والملاحظات الواردة في تقارير الأجهزة الرقابية الأخرى.

ج- ما يمكن أن يفعله البرلماني في هذا الصدد

للإفادة 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:

١. الإطلاع المستمر على كل ما تصدره مختلف الأجهزة الرقابية الأخرى من تقارير وبيانات ومعطيات وتوصيات؛

٢. 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 .

٣. العمل داخل البرلمان وبخاصة اللجان على دعم التنسيق والتواصل مع الأجهزة الرقابية الأخرى و خصوصاً الهيئة العليا للرقابة على المال العام.

٤. العمل داخل لجان البرلمان المختصة على تنظيم زيارات ميدانية لمقار عمل الأجهزة الرقابية الأخرى، للوقوف على ظروف أعمالها والاكراهات التي تعاني منها، ومساءلة الحكومة على أساس ذلك.

٥. 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.

٦. مطالبة الحكومة بتوفير وسائل العمل الضرورية من موارد بشرية و مالية وتجهيزات لمختلف الأجهزة الرقابية لكي تقوم بالمهام المنوطة بها بالشكل المطلوب.

٧. 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.