الجمهوريـــة الجزائريـــة الديمقراطيـــة الشعبيـــة
جامعة عباس لغرور خنشلة
القطب الجامعي عباس لغرور
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في علوم التسيير
تخصص: تسيير عمومي

الموضوع:

ترشيد النفقات الحكومية من خلال عصرنة الميزانية العمومية، حالة القطاع الفلاحي لتحقيق الامن الغذائي

من اعداد الطالب:
- زعزاع سهيل يحي

تحت اشراف الاستاذ:
أ. زرمان كريم

السادة أعضاء لجنة المناقشة

أ. باديس نبيلة	أستاذ رئيسي	القطب الجامعي عباس لغرور
أ. زرمان كريم	أستاذ مشرف	القطب الجامعي عباس لغرور
أ. عظيمي دلال	أستاذ مناقش	القطب الجامعي عباس لغرور

السنة الجامعية: 2022/2021

بسم الله الرحمن الرحيم

الإهداء

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع

الى كافة عائلتي، والى

زملائي والى كل من

قدم لي يد العون من أساتذة

ولكل افراد الاسرة الجامعية

زعزاع سهيل يحي

شکر وعرفان

شكر وعرفان

بسم الله الرحمن الرحيم

<< ولئن شكرتم لأزيدنكم >>

صدق الله العظيم

نشكر الله ونحمده على ما أكرمنا به من علم بما شاء وجعلنا الله واياكم من الشاكرين

بكل امتنان وعرفان، أقدم أسمى معاني الشكر والتقدير والاحترام الى كل من مد لي يد العون والمساعدة

لإنجاز هذا العمل.

وأخص بالذكر الأستاذ زرمان كريم على التوجيه وسن التأطير

كما نقدم جزيل الشكر والتقدير:

الى الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بقبول المشاركة في مناقشة

هذه المذكرة وتقييمها.

قائمة الملاحق

رقم الملحق	عنوان الملحق	الصفحة
الملحق 01	الإيرادات النهائية المطبقة على الميزانية العامة للدولة لسنة 2021.	74
الملحق 02	توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2021 حسب كل دائرة وزارية.	76

المقدمة العامة

المقدمة العامة:

بعد الأزمة الاقتصادية التي تعرضت لها الجزائر سنة 1986 نتيجة انخفاض أسعار البترول في الأسواق العالمية وما ترتب عنها من اختلالات اقتصادية واجتماعية كان لها الأثر المباشر على قيام السلطات الجزائرية بمجموعة من الإصلاحات الاقتصادية على نطاق واسع مست كل الميادين سواء بصفة ذاتية أو عن طريق التعاون مع الهيئات المالية الدولية، خاصة مع كل من البنك العالمي وصندوق النقد الدولي، أين أسفر هذا التعاون على الإمضاء على مجموعة من الاتفاقيات ترتب عنها تطبيق الجزائر لمجموعة من البرامج التصحيحية المصممة من طرف صندوق النقد الدولي تهدف في مجملها إلى تكييف الاقتصاد الوطني مع متطلبات الانتقال إلى اقتصاد السوق وتحقيق الانطلاقة الاقتصادية الصحيحة التي تسمح باستعادة الاستقرار الاقتصادي والوصول إلى مستويات مقبولة من النمو الاقتصادي من خلال العمل على إتباع سياسة مالية تقشفية وإجراء تعديلات هيكلية على باقي السياسات الاقتصادية والاجتماعية الأخرى، غير انه وبعد ارتفاع أسعار البترول مع بداية الألفية الثالثة التي ساهمت بصورة مباشرة في ارتفاع الإيرادات الميزانية من جهة وإعادة التوازنات الاقتصادية الكلية للاقتصاد الجزائري من جهة أخرى عمدت الحكومة الجزائرية على إعادة النظر في بعض السياسات الاقتصادية المتبعة عن طريق إتباع سياسة مالية أكثر توسعا وسياسة اجتماعية أكثر تفتحا على الطبقات المحرومة ومحدودة الدخل، إلا أن ذلك لم يمنعها من مواصلة الإصلاحات الاقتصادية التي باشرتها عن طريق الاستمرار ومواصلة تكييف أنظمتها المالية والاقتصادية مع متطلبات اقتصاد السوق بجعلها مطابقة لمثيلاتها في الدول المتقدمة.

رغم أن الجزائر اتبعت بفضل البحبوحة المالية التي تعيشها خلال السنوات الأخيرة سياسة مالية توسعية، إلا أنها تولي أهمية كبيرة لتوجيهها نحو تجسيد الأهداف الإستراتيجية للسياسة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد عن طريق جعلها أكثر فعالية في استغلال الموارد المالية المتاحة ومرآة عاكسة للتوجه الاقتصادي للبلاد من خلال الانطلاق في مجموعة من المشاريع التي تهدف في مجملها إلى تحقيق متطلبات المرحلة الاقتصادية، وباعتبار الميزانية العامة للدولة الوسيلة الأساسية التي تعمل من خلالها على تجسيد أهداف السياسة المالية في الواقع لاحتوائها على أدوات السياسة المالية من نفقات وإيرادات وعجز مالي أو فائض ومن اجل دلك عمدت الحكومة الجزائرية على بعث برنامج إصلاحي جديد يعمل على إصلاح النظام الميزاني الحالي وجعله أكثر شفافية وفعالية في ترشيد الإنفاق العمومي بما يخدم أهداف السياسة المالية بصفة خاصة والاقتصادية، والاجتماعية بصفة عامة من خلال مشروع جديد يسمى "عصرنة أنظمة الميزانية " خاصة بعد أن اثبت النظام الموازني الحالي فشله في مسايرة التطورات المالية والاقتصادية الداخلية والخارجية.

الاشكالية: ما هو دور الحكومة في ترشيد النفقات العمومية؟ وكيف تكون في المجال الفلاحي؟

الأسئلة الفرعية :

أ – ما مفهوم الميزانية، وما المقصود بترشيد الإنفاق العمومي؟

ب – ما هي دوافع إصلاح النظام الموازني الحالي؟

ت – ما مضمون هذه الإصلاحات، وماهي آلياتها في ترشيد الإنفاق العمومي؟

ث – ماهي أهداف مشروع عصرنة أنظمة الميزانية؟

ج– ماهي الخطوات التي أنجزت وماهي معوقات انجاز المشروع؟

هـ– ماهي انعكاسات الانفاق الحكومي في إطار البرامج التنموية خلال الفترة 2001 – 2019 على القطاع الزراعي.

الفرضيات:

أ – تعتبر الميزانية العامة للدولة الوسيلة الوحيدة لتنفيذ الإنفاق العمومي.

ب – يعتبر النظام الموازني الحالي غير قادر على مسايرة التطورات المالية والاقتصادية الداخلية والخارجية.

ت – يعتبر مشروع عصرنة الأنظمة الميزانية ذا أهمية بالغة في ترشيد النفقات العمومية وتحقيق جملة من الأهداف إذا ما أحسن تطبيقه.

ث – يعتبر مشروع عصرنة أنظمة الميزانية ضروري لتحقيق جملة من الأهداف التي تعمل على تجاوز عيوب النظام الموازني الحالي.

ج– إن أسباب عدم تطبيق النظام الموازني الجديد يرجع لعدة عوائق.

منهج الدراسة:

لقد استخدمنا في دراستنا هذه المنهج الوصفي من اجل تقديم الإصلاحات التي جاء بها هذا المشروع، كما استخدمنا أيضا المنهج التحليلي والمنهج المقارن، المنهج التحليلي من خلال تطرقنا إلى أهمية تطبيق المشروع الجديد في ترشيد الإنفاق العمومي، والمنهج المقارن لإيضاح أهمية هذه الإصلاحات مقارنة بالنظام الموازني الحالي.

أهمية الدراسة :

تكمن أهمية دراسة مشروع عصرنة أنظمة الميزانية لكونه يعتبر من الورشات الهامة التي باشرتها السلطات قصد إصلاح أداء ميزانية الدولة لما سيحدثه من نقلة نوعية في تنفيذ السياسة المالية للدولة، عن طريق إضفاء الشفافية في تحضير وتنفيذ الميزانية العامة للدولة، وتعزيز مسؤولية المسيرين في الوصول للأهداف المبرمجة، كما تتجلى أهمية هذه الدراسة في كون قضية الامن الغذائي لمن القضايا الاستراتيجية التي لها

علاقة بالأمن القومي والاستقرار الاجتماعي لاي دولة ما, في ظل الظروف الاقتصادية و السياسية التي يشهدها العالم اليوم.

اهداف الدراسة :

تهدف منه خلال هذا البحث إلى الوصول إلى النقاط التالية:

ح- إطلاع المهتمين والباحثين على محتويات مشروع عصرنة الأنظمة الميزانية.

خ- إبراز أهمية تنفيذ هذا المشروع في ترشيد الإنفاق العمومي.

د- إبراز العراقيل التي تعيق تنفيذ هذا المشروع.

هـ- دراسة إمكانيات ومقومات الاستثمار الحكومي الزراعي في الجزائر، والتحديات التي يواجهها هذا القطاع رغم أهميته في ظل الظروف الحالية.

أدوات الدراسة: تمثلت الأدوات المستخدمة في الدراسة في:

مراجع مكتبية (كتب واطروحات).

الملتقيات والجرائد الرسمية

الدورات التكوينية.

شبكة الانترنت.

أسباب اختيار الموضوع:

الميل الى البحوث التي تغطي الموضوعات المتعلقة بالمالية العامة.

حداثة الموضوع والرغبة في الالمام أكثر بهذا الموضوع الجدير بالدراسة والبحث.

الرغبة في التعرف على الميزانية الجديدة وزيادة المعارف والقدرات الذاتية.

الصعوبات التي صادفت الدراسة :تبرز صعوبة الدراسة من خلال:

نقص المراجع باللغة العربية الملمة بالأحداث الجديدة فيما يخص تحديث الميزانية.

نقص التقارير الرسمية عن واقع النظام الجديد للميزانية.

صعوبة الحصول على المعلومة من السلطات المختصة.

ندرة الدراسات السابقة خاصة فيما يتعلق بتحديث الميزانية.

الدراسات السابقة :

تعددت الدراسات المتناولة للمواضيع المرتبطة بالميزانية العامة, ولكنها تدور في الغالب حول إشكالية ماهية الميزانية الهامة, مبادئها, مراحل تحضيرها, عجز الميزانية, الميزانية العامة والتنمية ....., دون الخوض كثيرا في موضوع الميزانية العامة للدولة ومشروع تحديثها وعصرنتها (MSB) الذي يعتبر كخطوة ينتقل بها من

التسيير القائم على الوسائل الى التسيير القائم على النتائج في تسيير الأموال العمومية, وعليه فان مختلف الدراسات السابقة معظمها التي تم الاطلاع عليها, لم تكن مرتبطة بشكل مباشر بالموضوع وانما تتعلق بإحدى عناصره ومن اهم هذه الدراسات السابقة نجد :

-مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجيستر في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص تسيير المالية العامة بعنوان دور الموازنة العامة في التنمية الفلاحية والريفية كبديل اقتصادي خارج المحروقات، دراسة حالة، ولاية تيارت، السنة الجامعية – 2011 – 2012 للطالب نور محمد لمين جامعة تلمسان.

تناول الباحث في موضوعه الموازنة العامة من خلال ابراز دورها في التنمية الفلاحية والريفية كبديل اقتصادي خارج المحروقات محاولا بذلك الإجابة على الإشكالية التالية :مدى فعالية الميزانية العامة للدولة في تطوير القطاع الفلاحي والريفي من اجل تحويله الى قيمة مضافة للاقتصاد الوطني وجعله كبديل اقتصادي لقطاع المحروقات وكذلك من اجل تحقيق تنمية مستدامة وشاملة في الجزائر؟ وماهي ابعاد هذه التنمية في الجزائر؟

ولقد توصل الباحث ان للموازنة العامة دور هام في رسم الاستراتيجية التنموية الفلاحية والريفية رغم الاضطرابات واقترح الاهتمام بالمجال الفلاحي والريفي واعتمادهما كأحد البدائل الاقتصادية للجباية البترولية لان الريف مستقبل.

-مذكرة تخرج لنيل شهادة الليسانس في العلوم الاقتصادية بعنوان – تمويل عجز الميزانية العمومية في الجزائر – السنة الجامعية 2012 – 2013 للطالب رويحة عباس جامعة ورقلة.

ولقد توصل الباحث ان الضريبة هي من اهم الوسائل لتمويل العجز المتكرر في ميزانية الدولة، ودعى الى العمل على تخفيض الاعتماد على الإيرادات الجبائية النفطية نظرا لتذبذب أسعار البترول في الأسواق الخارجية وتكثيف الاعتماد على الجباية العادية.

-مذكرة لنيل شهادة الماجستير بعنوان – تحديث النظام الميزاني في الجزائر – السنة الجامعية 2010-2011 للطالبة مفتاح فاطمة جامعة تلمسان.

الفصل الأول

المفاهيم الأساسية للميزانية العامة للدولة

الفصل الاول:

المبحث الأول: المفاهيم الأساسية للميزانية العامة للدولة.

المبحث الثاني: ترشيد الانفاق العام.

المبحث الثالث: دوافع اصلاح النظام الموازني الحالي.

المحث الرابع: المحاور الكبرى لإصلاح الميزانية في الجزائر.

المبحث الخامس: مضمون وأهمية مشروع عصرنة الميزانية في ترشيد الانفاق العام.

المبحث السادس: اهداف مشروع عصرنة الميزانية و تقييم تطور إنجازه والعراقيل.

مقدمة الفصل:

لقد أصبحت الميزانية العامة للدولة في العصر الحديث وسيلة فعالة لاتخاذ القرارات الحكومية التي تستند على مبدا الأولويات وتأخذ في حسبانها العوامل المختلفة منها اقتصادية، سياسية واجتماعية وبالتالي فان الميزانية العامة ليست مجرد إجراءات وأساليب إدارية وفنية فقط وانما هي وسيلة رئيسية من وسائل تنفيذ السياسة العامة للدولة، لذلك فقد اولي لهذا التنظيم المالي أهمية كبيرة من طرف علماء المالية المعاصرين، وتوالت الدراسات التي تحاول الإحاطة بمختلف جوانب الميزانية العامة.

المبحث الاول: المفاهيم الأساسية للميزانية العامة للدولة:

المطلب الاول: تعريفها

وردت مجموعة من التعاريف المختلفة للميزانية العامة، ركز بعضها على الجانب المالي للميزانية، في حين ركز بعضها على الجانب القانوني للميزانية، بينما ركز البعض الأخر على الجانب الاقتصادي لها، وجمعت أخرى بين الجوانب جميعها أو بين بعضها، حسب الزاوية التي ينظر منها كل طرف للميزانية العامة، لذلك سنحاول التعرض لبعض هذه التعاريف فقد تم تعريفها "بانها خطة تتضمن تقديرا لنفقات الدولة وإيراداتها خلال مدة قادمة غالبا ما تكون سنة واحدة ويتم هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى إليها السلطة السياسية "، وتم تعريفها بأنها "الموازنة العامة هي نظام موحد يمثل البرنامج المالي للدولة لسنة مالية قادمة وتعكس الخطة المالية التي هي جزء من الخطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولة "، كما تم تعريفها "إن الموازنة العامة للدولة تعتبر أداة لتحقيق أهداف اقتصادية ومالية واجتماعية لفترة سنة مالية مقبلة تستخدمها الدولة وتعتبر أداة رئيسية لذلك".

من خلال التعاريف السابقة نرى أن الميزانية هي عبارة عن خطة تقديرية للدولة وانعكاس لسياستها المالية، تتضمن توقعاتها لنفقاتها وايراداتها خلال فترة زمنية غالبا ما تكون سنة، بهدف تحقيق اهداف سياسية, اقتصادية واجتماعية.[1]

المطلب الثاني: تطورها وانواعها

مع مر العصور وتطور دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة تطورت الميزانية العامة، سواء من حيث حجمها أو من حيث محتواها، أو من حيث الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، فإذا نظرنا إلى الميزانية العامة في العصور القديمة لوجدناها تختلف كثيرا عما هي عليه في العصر الحديث، فبعد أن كانت الميزانية العامة للدولة تتميز بضعف حجمها من الإيرادات والنفقات أصبحت الميزانية مع ازدياد دور الدولة الاقتصادي اكبر حجما وأكثر أهمية، غير أن حجمها وأهميتها تختلف من نظام إلى أخر ومن دولة إلى أخرى، حسب الدور المنوط بها, وحسب النظام الاقتصادي السائد، وتتمثل أهم أنواع الميزانية فيما يلي:

ا- الميزانية التقليدية:

تعتبر الميزانية التقليدية من أول الميزانيات التي تم استخدامها في القديم ولا زلت إلى حد الآن تستخدمها بعض الدول، خاصة الدول النامية، وقد تم استعمالها خاصة في ظل نظرية عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، غير أنه مع مرور الوقت أصبحت تستخدم حتى في ظل تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، حيث طبقا لهذا النوع من الميزانية يتم التركيز على الاعتمادات أكثر من ا[2]لاهتمام بالخدمات، أين تأتي الميزانية

[1] محمد جمال ذنيبات، المالية العامة والتشريع المالي، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية، عمان، الأردن، 2003
[2] سوزي عدلي ناشد- المالية العامة – النفقات العامة – الإيرادات العامة – منشورات الحلبي الحقوقية، سنة 2003.

في شكل فصول وبنود، بحيث تعمل أجهزة الرقابة المالية على التأكد من أن الإنفاق يتم في حدود الإعتمادات المدرجة وفي الأغراض المخصصة لها، وأن إجراءات صرف النفقة تمت بصورة سليمة وقانونية، دون أن تراعي إن كانت المصروفات قد حققت الهدف من إنفاقها أم أنها مجرد مصروفات وفقط، إذ يعاب على هذا النوع من الميزانية اهتمامه بالجانب الرقابي مع تشددها في عملية الإنفاق، وفي كيفية الحصول على الإيرادات، وإغفالها جانب الانجاز في العمل.

ب/ ميزانية الأداء والبرامج:

بعد الحرب العالمية الثانية بدأ العمل بهذا النوع من الميزانية في بعض الدول خاصة المتقدمة منها، حيث أنها تختلف عن الميزانية التقليدية بكونها تكون مبنية على أهداف محددة مسبقا من عمليات التحصيل والإنفاق، إذ انها تتضمن مجموع الاستثمارات والمشاريع التي تسعى الدولة لتنفيذها، مع تحديد الجدوى الاقتصادية من كل مشروع، ثم مقارنتها بالتكلفة المالية والزمنية لها.

طبقا لهذا النوع من الميزانية فان الإنفاق الحكومي يجب أن يكون من اجل تحقيق أهداف معينة ومحددة مسبقا، وليس لمجرد شراء السلع والخدمات، وأن الخدمة التي أنجزت يجب أن تكون مطابقة لما هو مخطط لها وفق الجدول الزمني، ودون أن تتجاوز الاعتمادات المخصصة لها، حيث أن هذا الأسلوب يؤدي إلى رفع مستوى الأداء، وترشيد الإنفاق، والحيلولة دون الإسراف مع تقييم النتائج بالأهداف المخططة مسبقا.

ج/ ميزانية التخطيط والبرمجة:

ظهر هذا النوع من الميزانيات نتيجة الحاجة إلى ربط البرامج الحكومية بالميزانية العامة، خاصة لدى الدول التي تعتمد التخطيط أداة أساسية في رسم سياستها الاقتصادية، حيث يهدف هذا النوع من الميزانية إلى الربط بين الاعتمادات المالية وبين تحقيق الأهداف المخططة، أين يتم مسبقا تحديد جميع الأهداف المراد تحقيقها حسب الأولوية، انطلاقا من الأهداف الرئيسية ووصولا إلي الأهداف الثانوية، ثم يتم تحديد البرامج اللازمة لتحقيق تلك الأهداف، وما يتطلبه كل برنامج من تكلفة مالية، وما يحتاج له من مدة زمنية، على أن تحدد المدة الزمنية حسب الخطة الاقتصادية المصممة والتي قد تكون لعدة سنوات .

إن هذا النوع من الميزانية حتى وإن كان يساعد على وضع المخططات التنموية إلا انه يعطي لوظيفة التخطيط الأولوية والأهمية، دون الاهتمام بمدى تحقيقها النتائج المنتظرة منها أو تقييمها.[3]

[3] محمد جمال ذنيبات، المالية العامة والتشريع المالي، نفس المرجع

المطلب الثالث: اهميتها

مع تطور علم المالية العامة وازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية بواسطة سياستها المالية ازدادت أهمية الميزانية العامة للدولة، سواء من الناحية السياسية أو الاقتصادية والاجتماعية، فإذا كانت السياسة المالية تعكس الجانب النظري لتدخل الدولة فان الميزانية العامة للدولة تعتبر الجانب التطبيقي لهذه السياسة، لذلك فإننا سنحاول التطرق لأهمية الميزانية العامة فيما يلي:[4]

ا/ الأهمية السياسية للميزانية العامة:

إن أهمية الميزانية العامة من الجانب السياسي تكمن في كونها وإن كانت وثيقة إدارية تقوم السلطة التنفيذية بإعدادها إلا أنها عملا تشريعيا تقوم به السلطة التشريعية بالمصادقة عليه، مما يسمح لها بمراقبة أعمال السلطة التنفيذية من خلال مطالبتها بتعديل الميزانية العامة أو إلغاءها كليا، حيث انه في الدول ذات النظام السياسي البرلماني تمثل المصادقة على الميزانية دليل الثقة بالحكومة، أما رفضها فيعني سحب الثقة من الحكومة وإقالتها، أما في الدول ذات النظام السياسي الرئاسي فان رفض الميزانية العامة يعتبر وسيلة للتعبير عن عدم الموافقة على برنامج الحكومة.

ومنه فان الأهمية السياسية للميزانية تكمن في أن تنفيذ الميزانية العامة للدولة يتطلب موافقة السلطة التشريعية بالإذن للسلطة التنفيذية بتحصيل الإيرادات والقيام بالنفقات العامة للدولة.

ب/ الأهمية الاقتصادية للميزانية العامة للدولة

إن اتساع نطاق تدخل الدولة ودورها في النشاط الاقتصادي عن طريق سياستها المالية جعل من الميزانية العامة مرآة عاكسة لاتجاهات السياسة المالية للدولة وحركتها، وفقا لأهداف السياسة الاقتصادية، لذلك فان الميزانية العامة حظيت بأهمية بالغة في العصر الحديث، لاسيما في الدول المتقدمة، إذ لم تعد مجرد وثيقة تقديرية وتفصيلية للإيرادات والنفقات مثلما كانت عليه في الفكر التقليدي، بل أصبحت تستخدم لتحقيق أهداف اقتصادية معينة، حيث أنه بعد الزيادة الكبيرة في النفقات العمومية بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية سواء بسبب ارتفاع نفقات التسلح أو بسبب ارتفاع نفقات إعمار ما خربته الحرب، وبعد ظهور فكرة العجز الموازني، أصبحت الميزانية العامة ترتبط ارتباطا وثيقا بالنظام الاقتصادي للدولة، فتؤثر فيه وتتأثر به وأصبحت للسياسات الانفاقية والضريبية دور كبير وفعال في تحقيق الأهداف الاقتصادية، ومعالجة الاختلالات الاقتصادية من تضخم وركود اقتصاديين.

[4] د. خنابة عبد الله، اساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة, 2009.

ج/الأهمية الاجتماعية للميزانية العامة للدولة:

مثلما تعتبر الميزانية العامة مرآة عاكسة للسياسة المالية في المجال الاقتصادي فإنها تعتبر كذلك في المجال الاجتماعي، وذلك من خلال تأثيرها في إعادة توزيع الدخل بين الطبقات المختلفة لفئات المجتمع، سواء عن طريق النظام الضريبي بفرض ضرائب تصاعدية على أصحاب الدخول المرتفعة وإعفاء ذوي الدخول الضعيفة، أو عن طريق التحويلات الاجتماعية الموجهة للطبقات الاجتماعية الفقيرة، ومن هنا جاءت الأهمية الاجتماعية للميزانية، خاصة أنها تهدف إلى توزيع الثروات بين أفراد المجتمع والتقليل من الفوارق الاجتماعية، مع مساعدة الفقراء والمحتاجين وتمكينهم من حياة أفضل. [5]

[5] د. خنابة عبد الله، اساسيات في اقتصاد المالية العامة, نفس المرجع.

المبحث الثاني: ترشيد الانفاق العام:

المطلب الاول: تعريف النفقة العامة

ونعني بها بصورة رئيسية بانها:" كافة المبالغ النقدية التي يقوم بإنفاقها شخص عام لتلبية حاجة عامة"، من خلال هذا التعريف يمكن أن نستنتج أن أساس تركيب النفقة العامة هو القيمة النقدية مع وجود سلطة مخول لها التصرف لغرض تحقيق منفعة عامة.[6]

المطلب الثاني: ضوابط الانفاق العام

لكي يحقق الانفاق العام هدفه المنشود يجب عليه ان يحقق غايتين أساسيتين هما تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة، والغاية الثانية هي تحقيق الاقتصاد في النفقة مع وجود ترخيص وقانون يضبط هذا الانفاق.

ا/ضابط المنفعة: ان الهدف الاساسي من النفقة هو تحقيق المصلحة العامة وبالتالي لا تكون مبررة ألا بمقدار ما تحققه من نفع للمجتمع، وهذا ما يقتضي عدم صرفها لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد، أو فئات المجتمع دون البعض الآخر، لأسباب سياسية أو اجتماعية كانت.

ب/ضابط الاقتصاد في النفقة: إذ يجب على القائمين بالإنفاق العام تجنب أي تبذير أو إسراف أي بمعنى أخر يعني استخدام أقل نفقة ممكنة لأداء نفس الخدمة.

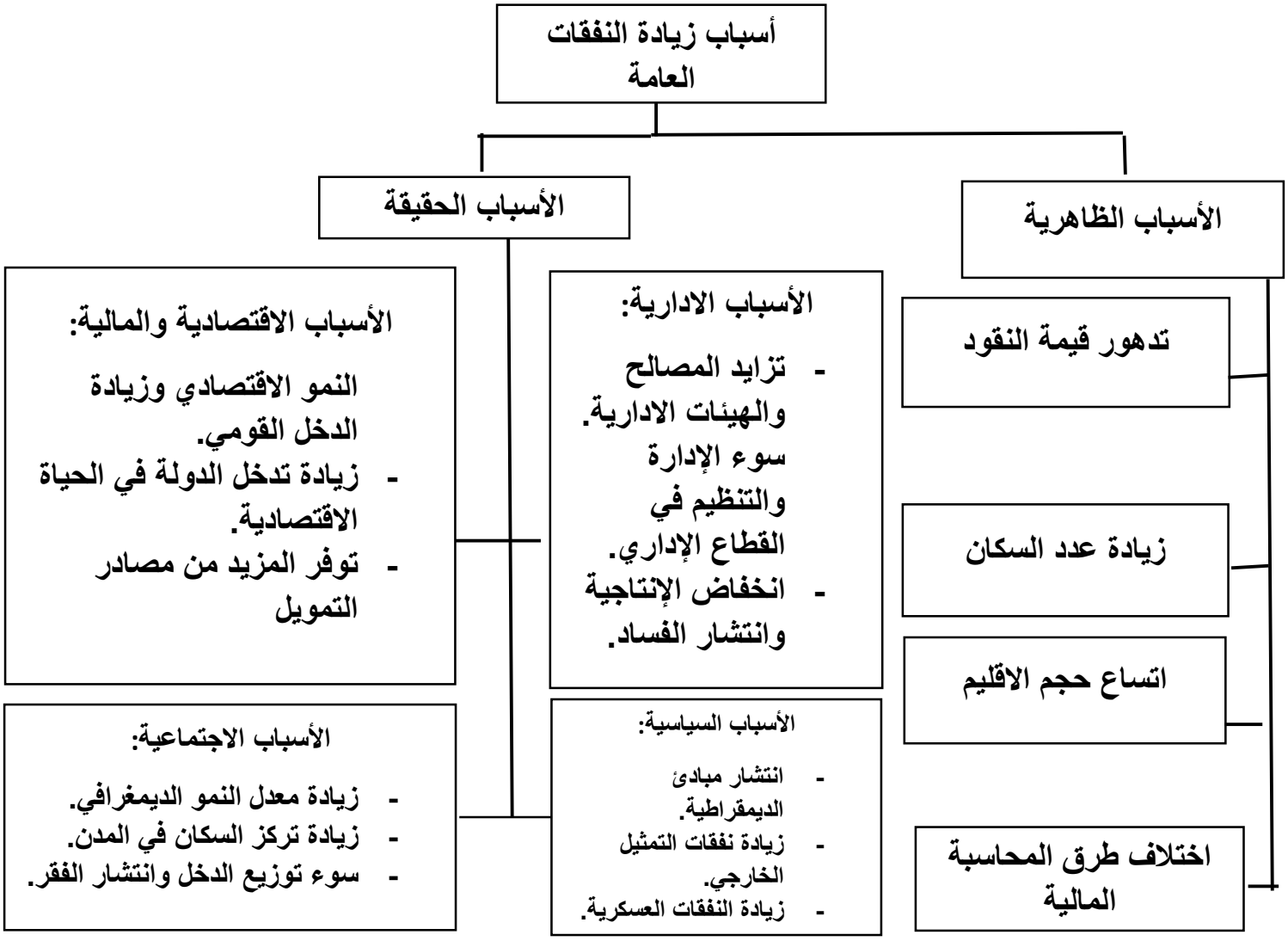
ج/ضابط الترخيص والتقنين: الترخيص هو ما يميز النفقة العامة عن النفقة الخاصة ويعني ذلك أن أي مبلغ من الأموال لا يصرف إلا إذا سبقت موافقة الجهة المختصة بالتشريع، أما تقنيين النشاط الإنفاقي للدولة فالمقصود به أن يتم تنفيذ النفقات العامة وفقا للإجراءات التي حددتها الموازنة والقوانين المالية.

[6] بلعاطل عياش ونوي سميحة، آلية ترشيد الانفاق العام من أجل تحقيق التنمية البشرية المستدامة في الجزائر، ورقة بحثية في مؤتمر تقييم برامج الاستثمارات العامة على التشغيل والاستثمار في الجزائر، جامعة سطيف 1، مارس 2001.

المطلب الثالث: اشكالية تزايد النفقات

في ظل التقلبات الاقتصادية السريعة وحركية الاسواق والاسعار وزيادة في الكثافة السكانية وتداخل الاسواق وظهور التكتلات الاقتصادية الموحدة كل هذه العوامل وغيرها ساهمت في شكل مباشر في ظهور مشكل زيادة النفقة والتي فرضتها تقلبات اقتصاديات العالم ن وقد مس هذا المشكل الدول المتقدمة منها والمتخلفة اقتصاديا ويمكن حصر أساب ظهور هذا المشكل في الشكل (01) الموالي.[7]

المطلب الرابع: أسباب تزايد النفقات العامة



[7] - شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الانفاق العام و الحد من الفقر، مذكرة دكتوراه، جامعة الجزائر 03, 2012.

المطلب الخامس: تعريف الترشيد:

لغة: هو من الفعل رشد، وشدا، ورشادا، أي اهتدى واستقام، اما إذا قلنا فلان رشيد أي انه صائب وحكيم وقراره رشيد.

اصطلاحا: فهو يتضمن احكاما الرقابة والوصول بالتبذير والاسراف الى الحد الأدنى.[8]

تعريف ترشيد الانفاق العام:

ويعني حسن التصرف في الأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد، دون إسراف ولا تقتير، زيادة الإنفاق العام عن موضع الاعتدال يعد سفه وكذا إنقاصه يعتبر تقتيرا ويتضمن ترشيد الإنفاق ضبط النفقات، وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية.

يشير ترشيد الإنفاق العام إلى "العمل على زيادة فعالية الإنفاق بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد القومي على تمويل ومواجهة التزاماته الداخلية والخارجية مع القضاء على مصدر التبديد إلى أدنى حد ممكن. لذا فإن ترشيد الإنفاق العام لا يقصد به ضغطه ولكن يقصد به الحصول على أعلى إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من الإنفاق والإسراف.

[8] أشرف صالح، ادارة المال العام "مجلة ادارة المال العام التخصيص والاستخدام، المنظمة العربية للتنمية الادارية، أعمال المؤتمرات، مصر، 2010.

المطلب السادس: عوامل نجاح عملية ترشيد النفقات العامة

ليكون ترشيد النفقة العامة رشيدا يجب أن يتوفر على ستة شروط هي:

-ضرورة توفر بيئة سليمة للحكم.

-ارادة سياسية قوية.

-كفاءة اجهزة الدولة.

-التطبيق الجاد للمعرفة العلمية المكتسبة.

-توفر نظام محاسبة ورقابة فعال.

-الابتعاد عن مزاحمة القطاع الخاص.[9]

[9] أشرف صالح، ادارة المال العام "مجلة ادارة المال العام التخصيص والاستخدام، نفس المرجع.

المطلب السابع: ضوابط ترشيد الانفاق العام

حتى تستطيع النفقات العامة تحقيق النتائج المنتظرة منها وتلبية الحاجات الأساسية وبأقل تكلفة في ظل وجود آليات مراقبة وتقييم، يجب احترام مجموعة من القواعد كما سيأتي:[10]

ا/ الاقتصاد في التكلفة: إن المقصود بذلك أن تعمل النفقة على تحقيق أكبر قدر من المنفعة، حيث أن قيام الدولة بالإنفاق في مجال ما دون أن يترتب عن ذلك 10 منفعة عامة تعود على المجتمع أو الأفراد يعني انه لا مبرر لها، أي أن النفقة لا تكون مبررة إلا بمقدار ما تحققه من نفع للمجتمع، وهذا ما يقتضي عدم صرفها لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد والمجموعات دون البعض الأخر، لأسباب سياسية أو اجتماعية.

ب/ الاقتصاد في التكلفة :إن الاقتصاد في النفقة يرتبط ارتباطا وثيقا بالمنفعة، بحيث كلما انخفضت تكلفة النفقة العامة إلا وتحقق النفع العام بكيفية أكثر، غير أن ذلك لا يعني الاقتصاد إلى حد التقشف، بل يعني حسن التدبير والابتعاد عن إسراف أو تبذير الأموال العامة في مجالات غير مفيدة، مما يستلزم الابتعاد عن النفقات التي تكون إنتاجيتها ضعيفة، الأمر الذي يقتضي تحديد أولويات الإنفاق بحسب أهمية الخدمة المراد تقديمها والنتائج المنتظرة منها، وان توظف النفقة باقتصاد لتحقيق أهم الأهداف وأكثرها نفعا.

ج/ الحرص على ضمان الجودة والرفع من المردودية: ينبغي أن تعكس النتائج المترتبة عن النفقة المردودية الاقتصادية والاجتماعية لها، وأن تكون ذات جودة عالية تعكس كذلك قيمة الأموال التي صرفتها الدولة من اجل تحقيق الأهداف المسطرة، حتى تتجنب الحكومة المصاريف الإضافية التي قد تكون عبئا إضافيا على الخزينة العمومية إذا ما انجزت الخدمة بأقل جودة.

[10] محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، ، 2008.

المبحث الثالث: دوافع اصلاح النظام الموازني الحالي

إن سعي الحكومة الجزائرية في القيام بإصلاح المالية العامة للدولة بصفة عامة والميزانية العامة بصفة خاصة حتى وإن كان بدوافع تتعلق بأولويات ذات علاقة بالسياسة المالية، بما يسمح بالتخصيص الأمثل للموارد والاستعمال العقلاني لها، وبأكثر فعالية، وأخرى ذات علاقة بتحسين أداء الخدمة العمومية، إلا أنها في الواقع تندرج ضمن إطار يتعلق بالاستمرار في مواصلة الإصلاحات المالية والاقتصادية التي بدأتها بالتعاون مع الهيئات المالية الدولية، والتي يروج لها كل من البنك العالمي وصندوق النقد الدولي كمرحلة ثالثة للبرامج التصحيحية التي أطلقها صندوق النقد الدولي، بعد كل من مرحلتي الاستقرار الاقتصادي والتعديل الهيكلي، وبعد فشل برامجه التصحيحية في بعض الدول لعدم تحقيقها الانطلاقة الاقتصادية المنشودة، وتسببها في تفاقم الفوارق الاجتماعية لدى كثير من البلدان، كانتشار الفقر والتهميش، وقصد تبرير هذا الفشل وإبعاد المسؤولية عن برامجه التصحيحية سارع صندوق النقد الدولي إلى ربط ذلك بالفساد الإداري الموجود في تلك الدول، وغياب الشفافية في تسيير المالية العامة.[11]

لأجل ذلك اقترح صندوق النقد الدولي على الدول المعنية ببرامجه التصحيحية في إطار انتقالها إلى اقتصاد السوق القيام بإصلاحات على المستوى السياسي وعلى المستوى المؤسساتي، عن طريق إعادة النظر في مجموع الإجراءات والممارسات التي تمس بطريقة مباشرة، أو غير مباشرة طريقة ممارسة الحكم، وفق ما يسمى " بالحكم الراشد"، حيث أن الحكم الراشد المالي حسب مفهوم المؤسسات المالية الدولية يعني انجاز مجموعة من الإصلاحات القانونية، التقنية، المؤسساتية والبشرية، شريطة أن تضمن هذه الإصلاحات توفر عاملين أساسيين، يتعلق الأول بضمان تسيير سليم وفعال للميزانية، ويتعلق الثاني بضمان رقابة قبلية وبعدية فعالة من حيث الأداء ومن حيث الأهداف، إذ يعتبر هذان العاملان حسب رؤية المؤسسات المالية الدولية خاصة البنك العالمي من أهم المعايير التي تترجم الطريقة التي تمارس بها السلطة تسيير الموارد المالية والاقتصادية، كما ترى هذه المؤسسات المالية الدولية إن الوصول إلى الحكم الراشد المالي يعني السماح لكل الفاعلين في المجتمع من سلطة تنفيذية، وسلطة تشريعية وفعاليات المجتمع المدني ومواطنين، بالمساهمة في تسيير المالية العامة للدولة، عن طريق هندسة نموذج رسمي متقاطع ومهيكل، تتمازج فيه كل العناصر لاتخاذ القرارات الإستراتيجية.

إن مشروع عصرنة الأنظمة الميزانية وبتمويل من البنك العالمي للإنشاء والتعمير في حدود 18 مليون دولار يعتبر جزء من مشروع إصلاحي أكبر، يهدف إلى إحداث إصلاحات شاملة وموسعة، تسعى من خلالها الجزائر إلى إحداث تغيير في المناخ المؤسساتي الهيكلي والوظيفي، كي تجعل من هذه الإصلاحات تمس كل

[11] عبد العالي الصكبان، ميزانية الدولة، مطبعة العاني، بغداد، العراق، 1969.

الميادين دون استثناء، حيث أن هذا المشروع جاء استجابة للنقائص التي تعيب الميزانية العامة الحالية، قصد معالجتها وإحداث تغييرات جوهرية عليها في كل مراحلها، لكونها تؤثر على طريقة تقديمها، وعلى مساهمتها في تصميم السياسة الاقتصادية للبلاد، بالإضافة إلى نوعية المعلومات التي تتضمنها، ومن ابرز النقائص التي تعيق الميزانية الحالية وتحيدها عن أهدافها نجد ما يلي:

أ – غياب إطار قانوني وتنظيمي يسمح بتخطيط السياسة المالية للدولة على المدى المتوسط وعلى المدى البعيد، إذ تعتبر ميزانية الدولة مجرد وثيقة محاسبية سنوية لا تحتوي أي تخطيط أو تنبؤات عن المستقبل.

ب – إن اعتماد النظام الموازني القائم في تبويب الميزانية على المعيارين الإداري والهدف من النفقة، بتقسيم النفقات إلى نفقات تسيير ونفقات تجهيز وفقا للوحدات الحكومية والهيئات الوطنية الأخرى، يجعلها لا تواكب التغييرات الاقتصادية ولا السياسة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

ت – إن تقسيم النفقات العامة قائم على الإمكانيات والوسائل المتاحة، ومن ثم فإن الإنفاق العام قائم هو الآخر على الوسائل والإمكانيات المتاحة، دون أن تكون له غاية أو هدف استراتيجي.

ذ– تعقد وعدم وضوح الوثائق الاقتصادية، مما لا يسمح بتفحصها وقراءتها قراءة صحيحة وسليمة، تعطي رؤية واضحة عن السياسة المالية للبلاد.

ر– تخضع الميزانية العامة الحالية لرقابة قبلية قائمة على تغليب مبدأ ملائمة النفقة على مبدأ الفعالية، ولرقابة بعدية غير ذات أثر على تحسين التسيير الداخلي.

ز– مسؤولية محدودة للمسيرين من حيث الأداء ومن حيث النتائج، لقيام الإنفاق العام على الإمكانيات والوسائل المتاحة دون الأهداف والنتائج.

س– لا وجود لنظام معلوماتي وإن وجد فهو ضعيف الأداء.

من اجل كل ذلك سارعت السلطات الجزائرية وقررت المضي في الإصلاحات وإعادة النظر في النظام الموازني القائم والممارسات المالية الحالية، قصد محاولة تحويل الميزانية العامة للدولة من مجرد وثيقة جافة ومجردة للإيرادات والنفقات العامة إلى وثيقة شاملة ومرنة تترجم التوجهات الإستراتيجية للدولة، وتعطي نظرة واضحة وشاملة لأولوياتها ومسارها على المدى المتوسط.[12]

[12] عبد العالي الصكبان، ميزانية الدولة، نفس المرجع.

المبحث الرابع: المحاور الكبرى لإصلاح الميزانية في الجزائر

في هذه النقطة سوف نتعرض بإسهاب لأهم المحاور التي جاء بها إصلاح أنظمة الميزانية في الجزائر والتي يسهر على تنفيذها وزير المالية، من خلال توقيعه على عقد استشارة في هذا المجال مع مكتب دراسات كندي SOGEMA– CRC– Canada وذلك للاستفادة من الخبرة الأجنبية في متابعة ووضع حيز التنفيذ إصلاح الميزانية.[13]

ا/إعداد الميزانية وفقا لبرامج ترتكز على تحقيق نتائج:

إن هذه الصيغة في إعداد الميزانية على أساس البرامج التي تعد من طرف الدوائر الوزارية وفقا لاحتياجاتها وأهدافها المسطرة مسبقا جاءت لتحل محل الأبواب والقطاعات المعتمدة في النظام الحالي وهي تأخذ في الحسبان مؤشرات النجاعة وتسمح لكل دائرة وزارية تخطيط وبرمجة كل المبادرات التي تقع تحت مسؤوليتها، حيث أن البرنامج يضم مجموع المبادرات التي تتلاءم مع الأهداف والتوجيهات العامة للحكومة، كما يسمح بتغطية مالية مناسبة لأنشطة الوزارات. وعليه فإن البرامج تضم كل نفقات الميزانية الموجهة لوضع حيز التنفيذ للمبادرات الهادفة لتجسيد المهام الكبرى المحددة من طرف الدائرة الوزارية وذ لك لتلبية احتياجات المرفق العام خدمة للمنفعة العامة وهذا لتحقيق أهداف إستراتيجية محددة، كما تجدر الإشارة بأن البرامج تنقسم إلى برامج فرعية وهذه الأخيرة تدعم بمبادرات. لذا فإن هيكلة ميزانية أي قطاع تكون كما يلي:

الغلاف المالي ⟵ البرامج. ⟵ البرامج الفرعية – المبادرات

وعلى هذا الأساس فان المسيرين المختصين ملزمون بالتسطير لكل البرامج والبرامج الفرعية والمبادرات لدائرتهم الوزارية وكذلك الأهداف والنتائج المنتظرة، التكلفة اللازمة لتحقيق الأهداف ومعايير النجاعة المعتمدة كما هم ملزمون بتقديم تقارير دورية عن حالة تنفيذ هذه البرامج للتقييم من طوف (البرلمانيين، أجهزة الرقابة.. الخ)، وذلك لُتقدير فعالية الأهداف والتأكد من تحقيق النتائج المسطرة لها، حيث تقاس فعالية هذه البرامج من خلال الاعتماد على معايير النجاعة الآتية:

–تقييم النتائج المحصل عليها مقارنة بالنتائج المنتظرة والم وارد المسخرة هذا ما يسمح بوضع تعديلات على المبادرات المقترحة.

إذن هذا النمط الجديد في إعداد الميزانية يجبر كل القطاعات الوزارية على ما يلي:

–تحديد اختصاصاتها.

–تحديد مدونة الأنشطة الخاصة بها والغلاف المالي الضروري لإنجاز أهدافها.

–إعداد برنامج الإدارة العامة.

[13] أشرف صالح، ادارة المال العام "مجلة ادارة المال العام التخصيص والاستخدام، مرجع سابق.

-تحديد مراكز المسؤولية المكلفة بالبرامج.

-تحديد أهداف كل برنامج من خلال إعداد تقرير سنوي حول الأولويات والتخطيط لها.

-تحديد النتائج المتوقعة ومؤشرات النجاعة المعتمدة في ذلك.

وخلاصة لذلك فإن هذه الصيغة في إعداد الميزانية تضم الإعتمادات الممنوحة لقطاع وزاري معين حسب البرامج.

أما البرامج فهي تضم إجمالي المبادرات التي تتوافق مع الأهداف والتوجيهات لعامة المسطرة من طرف الحكومة، كما تسمح بتدعيم هذه المبادرات بالإمكانيات المالية لمناسبة لذا فهي تكون:

- محاطة بأهداف محددة.
- مبنية على أساس نتائج مسطر لها.
- تقيم من خلال عوامل النجاعة.

ب/الاعتماد على التخطيط المتوسط المدى:

إن هذه الطريقة تعتمد على التخطيط المتوسط المدى للتحضير للسياسة المالية و هي عبارة عن سياسة تقديرية للميزانية على مستوى الاقتصاد الكلي و يتجسد ذلك فًي وثيقة تقدر من خلالها المصالح المختصة السياسة المالية على عدة سنوات، وهذا لا يعني أنه قد تم التخلي عن مبدأ السنوية في إعداد الميزانية بل العكس فان هذه السياسة ستعزز هذه الفكرة وتعطيها دفعا من خلال اعتمادها على سياسة تقديرية متعددة السنوات من شأنها أن تعطي صورة واضحة للمسيرين في إعداد السياسة المالية و عليه فإن الاعتماد على التخطيط المتوسط المدى يرجى من وراءه:

-ضمان استمرارية السياسة المالية المبنية على اساس اكتشاف الموارد المتوفرة والتنقيب عنها وتحديد الأولويات والمتطلبات المالية.[14]

-ضمان التجانس بين الموارد والنفقات.

- عداد نظام لتوزيع الموارد يتطابق مع الاولويات المحددة.

كما يحدد مفهوم سقف النفقة حسب القطاع لأنه يعتبرها العنصر الأساسي في التأطير لإعداد الميزانية.

ج/الاعتماد على إطار متعدد السنوات في اعداد الميزانية:

هذا الأسلوب يعتبر كألية جديدة وفعالة في تسيير الموارد العمومية كما أنه يعبر بصورة جلية وواضحة عن المحاور الكبرى للسياسة العامة للدولة فيما يخص تقدير النفقات لأنه يأخذ بعين الاعتبار ثلاثة سنوات كاملة في عملية التقدير للنفقات، أي السنة المالية الجارية إضافة لسنتين لاحقتين، وهذا لا يعني أنه تم التخلي

[14] أشرف صالح، ادارة المال العام "مجلة ادارة المال العام التخصيص والاستخدام، نفس المرجع.

عن مبدأ سنوية الميزانية كما سبق ذكره أنفا، لأنه يبقى على سنوية الرخصة الممنوحة من طرف البرلمان في تنفيذ الميزانية.

بمعنى أن الإطار المتعدد السنوات في إعداد الميزانية يعرض في وثيقة للإشارة فقط للالتزامات المستقبلية للدولة، حيث تتم المصادقة في البرلمان على جزء منه والذي يمثل السنة المالية. وعلى هذا الأساس يمكن للمسيرين على مستوى القطاعات الوزارية تحسين مسار البرمجة والتحضير للميزانية وبالتالي تحديد أهداف متعددة السنوات فيما يخص عملية الإنفاق هو ما يساعدهم في تعديل البرامج تماشيا مع الاعتمادات المتاحة. نظرا لما سبق نكره، فان ميزانية متعددة السنوات لدائرة وزارية ما والمشكلة من مجموعة من البرامج التي تعبر عن أهداف مسطرة من قبلها يتم التصويت عليها حسب البرامج بدلا من الأبواب والقطاعات في النظام الحالي وفقا للدستور والقوانين المعمول بها في هذا الشأن لذا تعتبر البرامج في ظل هذا الإصلاح كآلية لتنفيذ الميزانية بحيث تعطي مرونة أكبر في تسيير النفقات وذلك من خلال مراجعة الطرق الحالية المتمثلة في عملية إعادة توزيع الميزانية كنقل وتحويل الإعتمادات.

د/مراجعة مدونة الميزانية:

إن التصنيف الجديد المقترح في الإصلاح محل الدراسة جاء لسد الثغرا.ت الموجودة في التصنيف السابق حيث يسمح بجمع المعلومات المالية بصورة واضحة وعميقة ويطور كيفية عرضها بأسلوب موحد كما يسمح بإعطاء قراءة واضحة للمراقبين بصورة تمكنهم من معرفة المسؤولين الإداريين الموكلة لهم عملية تنفيذ النفقات العمومية، كما يعينهم في تقييم النتائج المتوقعة من هذه العملية مقارنة بطبيعتها الاقتصادية صوب الأهداف المعلنة من خلال البرامج المخصصة لذلك.

كما يضمن الوصول إلى مقارنة نفقات الميزانية وفقا لآفاق متعددة تضمن تقديم الحسابات، مقارنتها بالتكاليف الفعلية، بالأهداف والنتائج المتوقعة، وعليه يمكن تلخيص هذه التصنيفات إلى أربعة هي:

1/تصنيف حسب النشاط: يضم النفقات حسب البرامج وفقا للأولويات والتوجيهات العامة المسطرة من طرف الدولة.

2/تصنيف إداري: أي حسب مراكز المسؤولية وفقا للدور الجديد للمسير في هذا الإصلاح.

3/تصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة: يسمح بتجميع النفقات المالية بطريقة تمكن من معرفة دقيقة للأموال العمومية الممنوحة مما يسهل عملية المراقبة.[15]

تصنيف نفقات الميزانية حسب المهام الكبرى للدولة (أشغال عمومية، ري، تعليم، صحة .... الخ).

[15] أشرف صالح، ادارة المال العام "مجلة ادارة المال العام التخصيص والاستخدام، نفس المرجع.

4/اعداد ميزانية موحدة تضم كافة نفقات الدولة:

من المعلوم أن الميزانية هي سجل لما تتوقع السلطة التنفيذية أن تنفقه وأن تحصله من مبالغ مالية خلال السنة وهي تعكس بما تتضمنه من نفقات وايرادات والمبالغ المرصودة لكل منهما برنامج الحكومة في الفترة المستقبلية على الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية بحيث تدرج جميع نفقات وإيرادات الدولة في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي وتسهل عملية مراقبتها.

وعليه فان مشروع إصلاح أنظمة الميزانية المقترح يهدف إلى إعدادها وفقا لما يعرف بمبدأ وحدة الميزانية ويتم ذلك من خلال إعداد وثيقة واحدة تضم إجمالي نفقات الدولة الخاصة بالتسيير الاستثمار، والإعانات غير أن هذه الأخيرة، أي الإعانات التي تمنحها الدولة سوف يتم تمويلها عن طريق اعتمادات التحويل.[16]

إن مفهوم اعتمادات التحويل أصبح يستعمل حاليا في كافة الإدارات العمومية المعاصرة حيث يستخدم للتحكم في تسيير تحويلات الأموال الموجهة للأشخاص، المؤسسات، التنظيمات الاجتماعية والجماعات المحلية.

إن عمليات التحويل التي تقوم بها الدولة في هذا السياق، تهدف إلى تقديم دعم مالي للمستفيد منها وفقا لطرق متعددة، كما أنها تحدد المستفيد النهائي من هذه المساعدة ويتم تحويلها عن طريق هيئة وسيطة تقوم بعملية تسديد هذه الإعانة باسم الدولة مثل: تلك المنح التي يتلقاها الطلبة الجامعيين عن طريق الديوان الوطني للخدمات الجامعية باسم الدولة.

كما يجدر التوضيح أنه في سياق هذا الإصلاح، الدائرة الوزارية سوف تحصل على غلاف مالي واحد لإعداد الميزانية الخاصة بها، وبالتالي المسيرين على مستوى هذه القطاعات هم ملزمون بتوزيع هذه الإعتمادات على البرامج وحسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة بغية تحقيق النتائج المسطرة.

الفرع الاول: مفهوم المسير المسؤول:

قد جاء هذا الإصلاح بفكرة جديدة لم تعتمد في الجزائر من قبل وتتمثل في إدخال مفهوم جديد وهو المسير المسؤول والذي يعتبر العنصر الأساسي في عملية التسيير والقيادة التي تعتمد على تحقيق النتائج لذا فالمسير وفقا لهذا الإصلاح هو ذلك الشخص الذي منحت له سلطة تسيير الموارد العمومية، دراسة ا لاحتياجات المالية و مرا قبة التكاليف مقارنة بالنتائج العملية، كما تمنح له سلطة الأمر بالإنفاق و بالتالي هو المسؤول عن إعداد الميزانية الخاصة بهيئته كما أنه مجبر على متابعتها وتقديم الحسابات دوريا حيث يمكن أن يكون

[16] أشرف صالح، ادارة المال العام "مجلة ادارة المال العام التخصيص والاستخدام، نفس المرجع.

المسؤول المسير على مستوى الإدارة المركزية أو الغير ممركزة وكذلك على مستوى المؤسسات العمومية الإدارية، وبالتالي يمكن تلخيص دور المسير المسؤول فيما يلي:

اولا: مرحلة التخطيط:

- تقديم المبادرات التي يكون مسؤولا مجنها.
- إقناع المسؤول ا لأعلى درجة منه بضرورة اعتماد برنامجه وتبرير ذلك.
- إعداد المخطط النشاطي للبرنامج الذي يسيره.
- المشاركة في المراجعة والتقييم الدوري لنتائج البرامج.

ثانيا: مرحلة اعداد الميزانية:

- توزيع الغلاف المالي على المسيرين الخاضعين لسلطته.
- تقدير تكاليف هذه المبادرات تماشيا مع النتائج المتوقعة للسنوات المقبلة.
- يدافع عن برنامجه أمام المصالح المختصة لوزارة المالية.

ثالثا: مرحلة تقديم الحسابات:

- تقديم نتائج الحسابات المحصل عليها مقارنة مع الأهداف المسطرة.
- إعداد تقرير سنوي يعرض فيه كافة النقاط المتعلقة بالتسيير المالي لقطاعه الوزاري.

الفرع الثاني: عرض جديد لميزانية الدولة:

إن إصلاح هياكل الدولة يتطلب كما سبق ذكره أنفا، عصرنة المالية العمومية وتحسين العلاقة بين الحكومة و البرلمان وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات والرقابة المتبادلة بينهما وذلك بصورة تضمن الشفافية في التسيير الراشد للأموال العمومية.[17]

وبناء على ذلك قد اعتمد الإصلاح موضوع الدراسة على طريقة جديدة في عرض الميزانية العامة للدولة وذلك من خلال اقتراح تعديل أحكام القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984. المتعلق بقوانين المالية ونملك راجع لعدة اعتبارات اهمها:

-ضرورة تحيين قانون رقم 84-17 مع نظام الميزانية الجديد.

-المرونة الكبيرة التي يتميز بها هذا النص القانوني والذي يمكن تعديله بأبسط قانون لم عد يتناسب مع الوضعية الاقتصادية والسياسية الحالية للبلاد.

-لا يقدم قراءة مالية واضحة.[18]

[17] أشرف صالح، ادارة المال العام "مجلة ادارة المال العام التخصيص والاستخدام، نفس المرجع.

[18] أشرف صالح، ادارة المال العام "مجلة ادارة المال العام التخصيص والاستخدام، نفس المرجع.

ضرورة تكييفه مع دستور 1996 الذي ينص على ان القانون المتعلق بقوانين المالية يجب ان يكون قانون عضوي حتى لا يتم تعديله بصورة بسيطة عن طريق أي قانون للمالية لكي يصبح بمثابة "دستور مالي".

ولضمان أكثر شفافية للميزانية العامة للدولة تم إحداث ملحق "بَ" لتمويل التكاليف النهائية الخاصة بها حيث يجمع بين الملحق "ب " وَ "ج" مِّن قانون المالية الحالي، وبالتالي يضم الإعتمادات المصوت عليها خلال السنة المالية حسب القطاع الوزاري وحسب البرامج كما يبقي على الملحق "اَ" مَن جهة.

أما من جهة أخرى فقد جاء هذا الإصلاح بثلاثة وثائق جديدة هي:

الوثيقة الاولى: الميزانية الرئيسية لنفقات الدولة تحل محل ميزانية الدولة بحيث تعطي نظرة عامة عن الميزانية حسب القطاع الوزاري وحسب البرامج كما تسمح بتقديم معلومات أساسية تدعم التحليل العميق والسريع لميزانية الدولة.

الوثيقة الثانية: تتمثل في ميزانية نفقات الخدمات للمصالح غير الممركزة في الولايات، أي بعبارة أخرى هذه الوثيقة تمكننا من أخذ نظرة مفصلة عن التوزيع الجغرافي لنفقات الميزانية العامة الدولة.

الوثيقة الثالثة: هي عبارة عن تقرير حول الأولويات والتخطيط حسب الوزارات يقدم نظرة مفصلة للاعتمادات التي يتضمنها مشروع ميزانية الدولة لعدة سنوات.[19]

[19] أشرف صالح، ادارة المال العام "مجلة ادارة المال العام التخصيص والاستخدام، مرجع سابق.

المبحث الخامس: مضمون وأهمية مشروع وعصرنة الميزانية في ترشيد الانفاق العمومي

إن انخراط الجزائر في القيام بعصرنة ميزانية الدولة مثلها مثل بعض الدول المتقدمة، مثل أمريكا، كندا وفرنسا، ستجعلها تدخل في سياسة مالية جديدة قائمة على الأهداف والنتائج، وستشكل لها بلا شك رفعة نوعية في الالتزام بالحكم الراشد، حيث أن الانطلاق في هذه الورشة وتجسيدها سيكون له تداعيات أكيدة على القطاعات الأخرى، وسيسمح بتحقيق فعالية كبيرة في استعمال الموارد العمومية للدولة وتصرفاتها ، إذ أن الإصلاحات المراد القيام بها ترمي إلى تطوير وتبسيط دور الميزانية وجعلها أكثر شفافية في كل مراحلها، حتى من حيث الرقابة الداخلية والخارجية، وتعتبر إعادة هيكلة بنية النفقات العمومية ومسار تنفيذها الركيزة الأساسية والهامة في مشروع عصرنة الأنظمة الميزانية،[20] لذلك سنتطرق فيما يلي لأهم الإصلاحات الجديدة التي جاء بها هذا المشروع، مع ذكر أهميتها في ترشيد الإنفاق العمومي:

محاور الاصلاحات:

يرتكز برنامج عصرنة الميزانية العامة للدولة في سعيه نحو إحداث تغييرات وتعديلات هيكلية على النظام الحالي للميزانية على محورين اثنين هما:

1/تغيير القواعد والممارسات في تحضير الميزانية وتنفيذها ورقابتها:

يرمي هذا المحور من الإصلاح إلى تسهيل التحكم في مجموع النفقات العامة وتسهيل تحديد الخيارات الإستراتيجية للدولة، عن طريق التحليل الدقيق للمعلومات، مما يسمح بإضفاء الشفافية وترقية المناقشات حول الخيارات الاقتصادية والاجتماعية، مع تعزيز الرقابة على تنفيذ الميزانية وتحسين أدائها في انجاز السياسات والاستثمارات المدونة في الميزانية، حيث أن تحقيق ذلك يتطلب إتباع الخطوات التالية:

ا/وضع ميزانية متعددة السنوات:

طبقا لهذا يتم تحضير ميزانية ثلاثية للثلاث سنوات القادمة، يتضمن الجزء الأول الميزانية السنوية، حتى تحتفظ الميزانية العامة بسنويتها من الناحية القانونية وحتى يسمح للبرلمان بالمصادقة عليها، ويتضمن الجزأين الآخرين التوقعات والتنبؤات للسياسات المالية المتوقعة خلال السنوات القادمة، مع إدماجها في إطار اقتصادي متناسق لنفس المدة، حيث أن ذلك يتطلب إعادة النظر في بنية الميزانية ووضع مجموعة من القواعد والإجراءات الجديدة التي تسمح بتحضير الميزانية وفق ما يتناسب والإصلاحات الجديدة، التي تسمح بقياس فعالية المسيرين في تحقيق الأهداف بناءا على مؤشرات معينة ومحددة مسبقا .

[20] د- طارق الحاج، المالية العامة، ص 86, دار صفا ء للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 1999.

ب/تحسين تقديم ونشر الميزانية:

تتضمن هذه الخطوة إنشاء وثائق ميزانية جديدة ومبسطة بعد تفحص مختلف الاحتياجات، انطلاقا من أولويات الحكومة واستجابة لجميع الجهات الفاعلة، قصد توفير المعلومات اللازمة وبأكثر مصداقية وشفافية وبصورة علنية، حتى تكون حسابات الدولة منتظمة وصادقة، وتعطي صورة واضحة عن وضعها المالي، مما يسمح لكل المتدخلين بإجراء نقاشات مفتوحة ومفيدة حول الخيارات الاقتصادية والاجتماعية للحكومة، حيث أن علنية الميزانية والحسابات الخاصة بها من أهم مميزات الديمقراطية البرلمانية التي يتم على أساسها إعلام المواطنين عن الخيارات الأساسية للحكومة، والسماح للرأي العام بمراقبة السياسة المالية للحكومة.

2/صياغة السياسة المالية وتحضير البرامج ومتابعتها:

تعتبر هذه الخطوة تكملة للخطوات السابقة ولميزانية السنوات الثلاثة وهي تتضمن:

ا/وضع إطار انفاقي على المدى المتوسط:

إن تحضير ميزانية الدولة يعتبر جزء من إطار إنفاقي متعدد السنوات، مهيكل حول عدة برامج، يرتكز تسييره على أساس تحديد الأهداف المخططة ومراقبة مدى تحققها، حيث انه يمثل وسيلة برمجة مالية متعددة السنوات، توضح إستراتيجية القطاعات الوزارية في شكل اعتمادات مالية مخصصة للبرامج والأنشطة المتوقع القيام بها خلال الفترة القادمة، تعمل من خلالها وزارة المالية على توزيع الأموال على الوظائف المختلفة، انطلاقا من أولويات الحكومة وتوجهاتها السياسية والاقتصادية، في إطار الاقتصاد الكلي، بعد آن تعمل كل وزارة على صياغة البرامج التي تريد تنفيذها مع الأهداف[21] التي تسعى لتحقيقها، وما تحتاجه هذه البرامج من نفقات، مما يسمح لوزارة المالية بتحديد سقفا دلاليا لنفقات كل إدارة، يكون متوافق مع التوازنات المالية والاقتصادية للدولة، قصد تحديد إطار ميزاني دقيق على مدى خمس سنوات، يساعد وزارة المالية من الناحية العملية على وضع إطار عام للدورة الميزانية على المدى المتوسط، ومتابعة أداءها وفعاليتها بواسطة مؤشرات الفعالية التي تتم صياغتها بعد التفاوض مع المسيرين عن البرامج المقترحة والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، وعلى المؤشرات التي يتم على أساسها تقييم أداء وقدرة المسيرين على تحقيق الأهداف، ومن الناحية الإستراتيجية تعطي فكرة واضحة وشاملة عن استراتيجيات القطاعات والأولويات الوطنية، وتسمح بتقوية الترابط بين التخطيط الاقتصادي الكلي على المدى المتوسط وتحديد السياسة المالية للدولة خلال هذه الفترة .

[21] د- طارق الحاج، المالية العامة، مرجع سابق.

ب/تعزيز القدرة على تحليل المشاريع وتقوية منهجية التحليل القبلي للمشاريع:

يتم ذلك عن طريق تقييم التكاليف المخصصة لكل برنامج على المدى المتوسط ومدى توافقها مع أولويات الإستراتيجية الوطنية، ومن ثم مدى قدرتها على تحقيق الأهداف المتوخاة.[22]

ج/إعادة هيكلة إجراءات تنفيذ النفقات العمومية:

إن هذه الخطوة ترمي إلى هدف رئيسي هو تصور مسار جديد للنفقة عن طريق تحديد إجراءات جديدة لتنفيذ النفقة تتميز بالبساطة وتحديد مسؤولية كل المتدخلين عن طريق جملة من المؤشرات.

د/وضع نظام معلومات ملائم وفعال:

إن الانتقال من الميزانية السنوية العادية إلى البرمجة المتعددة السنوات يتطلب نظام معلومات فعال، يعمل على جمع المعلومات وتصنيفها ومن ثم نشرها حول محيط معين بعد معالجتها، قصد استغلالها من كافة المتدخلين في العملية، لذلك نجد أن المحور الثاني الذي ترتكز عليه الإصلاحات الميزانية هو خلق نظام معلومات، يسمى بالنظام المتكامل العام للميزانية، تدمج فيه كل مراحل الدورة الميزانية من التحضير إلى الإقرار، التنفيذ، التقييم، ثم المراقبة، ويتم وضعه عبر شبكة وطنية من الاتصالات تربط كل الآمرين بالصرف مع المحاسبين العموميين من جهة، وبينهم وبين مصالح وزارة المالية المتخصصة من جهة أخرى، بحيث يسمح هذا النظام بإعداد الميزانية وتحضيرها من اقل مستوى إلى أعلى مستوى، وفقا للتسلسل الهرمي للمسؤوليات، فتصعد من مسؤول إلى مسؤول أعلى للموافقة عليها واعتمادها، ثم إلى أخر أعلى منه، وهكذا حتى تصل إلى الوزارة المعنية، ثم إلى وزارة المالية، مما يسمح بتقوية قدرة وزارة المالية على التسيير الفعال لميزانية الدولة، وتجسيد السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة من خلالها.

3/بنية النفقات وفق مشروع عصرنة الميزانية:

تعتبر النفقات العامة المحور الرئيسي في عملية الإصلاح هذه، باعتبارها الأداة الرئيسية التي تعمل من خلالها الحكومة على توزيع الموارد المتاحة وتحقيق التنمية الاقتصادية، لذلك تسعى الحكومة من خلال هذا المشروع الإصلاحي الجديد إلى إعادة النظر في تبويب النفقات العمومية، الذي يعتمد وفق النظام الحالي للميزانية على تقسيم نفقات التسيير إلى أبواب، أقسام، فصول ومواد، وتقسيم نفقات التجهيز إلى قطاعات وقطاعات فرعية، معتمدا على كل من المعيارين الإداري والهدف من النفقة، في حين أن تبويب نفقات المشروع الجديد يعتمد على المعايير التالية:

[22] د- طارق الحاج، المالية العامة، ص 86 , نفس المرجع.

المعيار الاقتصادي: [23]

حيث طبقا لهذا المعيار يتم تقسيم النفقات حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة، قصد جعلها مطابقة للمعايير الدولية، لاسيما التقسيم الاقتصادي المقترح من طرف صندوق النقد الدولي، وبناء على ذلك يتم تقسيم النفقات إلى سبعة أبواب (أجور العمال، التسيير، الاستثمارات، التحويلات، المديونية العمومية، العمليات المالية، نفقات غير متوقعة).

المعيار الاداري:

طبقا لهذا المعيار يتم تقسيم النفقات حسب التقسيم الإداري الداخلي، قصد ربط إعداد الميزانية بمفهوم التسيير المتمحور على النتائج، وبالتالي فانه من الضرورة أن يتحمل مسؤول ما مسؤولية تحقيق الأهداف المسطرة.

المعيار الوظيفي:

طبقا لهذا المعيار يتم تقسيم النفقات حسب الوظائف الكبرى للدولة مثل الصحة، التربية، الثقافة...الخ، مما يسمح بمقارنتها مع بقية الدول الأخرى.

معيار النشاط:

يعتبر هذا المعيار من أهم المعايير لكونه التقسيم الذي يتم على أساسه تخصيص النفقات للمسيرين، طبقا للأهداف المصممة من جهة، ولاستخدامه في تحديد الأهداف التي تسعى الميزانية العامة لتحقيقها ومن ثم تحديد السياسة المالية للدولة من جهة أخرى، حيث يتم تقسيم النفقات طبقا لهذا المعيار وفق التسلسل الهرمي للمهام الكبرى للوزارة كما يلي: محفظة، فبرنامج، فبرامج فرعية، فأنشطة، ثم أنشطة فرعية. كما يتم تقسيمها حسب الأولويات وتوجيهات الحكومة.

إن الاعتماد على هذا العدد من المعايير لا يعني أن هناك تداخل فيما بينها بل إن كل تقسيم هو مستقل عن الأخر، ولكنها متكاملة فيما بينهما بحيث تسمح في نفس الوقت بمعرفة:

-الوحدة الإدارية المسؤولة عن النفقة، ·

-النتائج المنتظرة من هذه النفقة طبقا للأهداف، ·

-الطبيعة الاقتصادية لهذه النفقة، ·

-ارتباط النفقة بواحدة من المهام الكبرى للدولة.[24]

[23] د- طارق الحاج، المالية العامة، ص 87, نفس المرجع.

[24] د- طارق الحاج، المالية العامة، ص 87-88, نفس المرجع.

القواعد الأساسية التي يقوم عليها التنظيم الموازني الجديد في ترشيد الانفاق العمومي:

إن الجديد الذي جاء به مشروع عصرنة الميزانية فيما يخص تنظيم الميزانية، يتمثل في مجموعة من المفاهيم، ستسمح إذا ما تم تطبيقها بإحداث تغييرات جوهرية وفي العمق للنظام الموازني الحالي، عن طريق الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية الأداء والبرامج، الأمر الذي يؤدي ويسمح بترشيد الإنفاق العمومي، وتتمثل هذه المفاهيم فيما يلي:

ا/من حيث التنظيم الموازني:

بدلا من التنظيم الموازني الحالي أين يتم تخصيص الاعتمادات حسب القطاعات، أو حسب الأبواب والفصول، فان التنظيم الجديد يعمل على توزيع الاعتمادات حسب البرامج، على النحو التالي:

يتضمن كل برنامج مجموع الاعتمادات التي تشارك في انجاز مهمة محددة ومعينة، تابعة لمصلحة واحدة أو لعدة مصالح، وتحدد المهمة على أساس جملة من الأهداف المتناسقة والمتكاملة، بحيث أن بلوغ الهدف يسمح بتطبيق سياسة عمومية محددة، تقسم البرامج إلى برامج فرعية وإلى أنشطة وأنشطة فرعية، بحيث تشكل مجموع البرامج حافظة، وكل برنامج يتضمن مجموع الأنشطة التي تساعد على إنتاج خدمة عمومية، أما النشاط فانه يتضمن جملة الأنشطة الفرعية التي تساعد على انجاز جزء من البرامج.

ب/من حيث المسؤوليات:

إن تطبيق هذا المشروع سيعطي مفهوما جديدا للتسيير، أين يصبح المسير مسؤولا عن النتائج ومتمتعا بقدر واسع من الحرية في التسيير واتخاذ القرار، حيث طبقا لذلك فانه يتطلب تعيين مسؤول لكل برنامج 19 يعمل بتفويض من الوزير المعني على تحديد الاحتياجات المالية للبرامج، والتي على أساسها يتم إعداد ميزانية البرامج، مقابل التزامه بتحقيق أهداف معينة ومحددة يتم التفاوض عليها في إطار الشفافية والفعالية 20، على أن تكون له كامل الحرية في طريقة وكيفية تسيير الموارد المالية والبشرية المخصصة للبرامج، والموضوعة تحت تصرفه.

طبقا لهذا المفهوم الجديد فان لكل برنامج إستراتيجية وأهداف ومؤشرات فعالية، كلها يتم التفاوض عليها أثناء تحضير وإعداد الميزانية وبكل شفافية، على أن يتم إلحاقها بمشروع قانون المالية لاطلاع البرلمان عليها، حتى يتمكن من خلالها مناقشة الاعتمادات المخصصة للبرامج والموافقة عليها أو تعديلها، وحتى يتمكن من مراقبة مدى التزام الحكومة بتطبيق الميزانية، ومدى تجسيدها للأهداف المتوخاة أثناء عرض قانون ضبط الميزانية.[25]

[25] د- طارق الحاج، المالية العامة، ص 88-89, نفس المرجع.

كل برنامج يتم تحديد إستراتيجيته عن طريق تفاوض المسؤول عن البرامج مع الوزير المعني، أين يتم اختيار الأهداف المتوخاة من البرامج، على أن تكون هذه الأهداف محدودة العدد وقابلة للقياس بواسطة مؤشرات الفعالية وممكنة التحقيق، مع تحديد الفترة اللازمة لتحقيق الهدف، حيث يتم التفريق بين الهدف الاستراتيجي والهدف السنوي، فالهدف الاستراتيجي هو هدف طويل المدى خاص بنشاط يتعدى السنة، أما الهدف السنوي فهو هدف خاص بنشاط محدد بسنة مالية، كما يشترط في مؤشر الأداء أن يكون ذا علاقة بالهدف ويتضمن مقاييس ومعايير تسمح بتقييم الهدف، وتنقسم مؤشرات الأداء إلى ثلاث أنواع، مؤشرات رقمية كمية، مؤشرات رقمية نوعية ومؤشرات غير رقمية .

ج/من حيث وسائل مراقبتها:

إن عصرنة أنظمة الميزانية على هذا النحو يسمح للجميع بمعرفة الأولويات الاقتصادية والاجتماعية للدولة من خلال سياستها المالية، كما يسمح بتوفير أدوات عملية يستطيع من خلالها مختلف الفاعلين مراقبة مدى تجسيد أهداف السياسة المالية، من خلال مراقبة إنجاز البرامج المتفق عليها، ومدى تحقيقها لأهدافها، أين يستطيع الكل ممارسة صلاحياته الرقابية على النحو التالي:

1/**المراقبة الداخلية:**

إن الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية الأداء والبرامج عن طريق تفاوض المسيرين مع مسؤوليهم على البرامج والأنشطة التي يقومون بإنجازها، والأهداف التي يسعون لتحقيقها، خلال فترة محددة، من خلال إنجاز هذه البرامج والأنشطة، بالإضافة إلى تفاوضهم على المؤشرات التي تقيم مدى انجاز هذه البرامج، وتحقيقها لأهدافها، يسمح للمسؤول المباشر أيا كان مركزه، رئيس وزراء كان، أو وزير، أو مدير مركزي أو حتى مسؤول محلي بمراقبة مدى إلتزام مرؤوسه بتنفيذ البرنامج الموكل بإنجازه، ومدى نجاحه في تحقيق الأهداف التي يسعى البرنامج إلي تحقيقها في كل مرحلة من مراحل الانجاز.

إن تطبيق هذا النظام الموازني الجديد سيسمح بإجراء رقابة داخلية فعالة داخل السلطة التنفيذية نفسها، ويسمح بالتحكم في توجيه الموارد المالية نحو أهدافها، من حيث انه يعطي رؤية واضحة مسبقة للمسؤولين عن سير البرامج، قصد التحكم أكثر في آليات انجاز البرامج وتصحيح الأخطاء التي يمكن أن يقع فيها المسيرين، والبحث عن البدائل الممكنة، مما يضمن تحقيق الأهداف المتوخاة، ومن ثم يؤدي إلى ترشيد الإنفاق العمومي، وتوجيهه نحو أولويات الخطة الاقتصادية.[26]

2/الرقابة الخارجية:

[26] د- طارق الحاج، المالية العامة، ص 89, نفس المرجع.

تعتبر المؤشرات المتفق عليها مع المسيرين والمحددة مسبقا من أهم الوسائل التقنية التي تسمح لهيئات المراقبة الخارجية مثل مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية من القيام بدورها الرقابي بأكثر فعالية وبكل وضوح ومصداقية، حتى تتمكن من معرفة مدى التزام المسيرين بصرف ميزانيات المشاريع المكلفون بها على النحو الذي يسمح بتحقيق الأهداف المسطرة، حيث أن الإنفاق على أهداف معينة ممكنة القياس بمؤشرات محددة يسمح لهيئات المراقبة بالإضافة إلى مراقبة مدى صحة ومصداقية الحسابات والمعلومات التي يعرضها المسيرون بمراقبة مدى التزامهم بالوضوح والشفافية في تنفيذ البرامج، الأمر الذي يعني بان تنفيذ مشروع عصرنة أنظمة الميزانية يعتبر أمر ضروري ومفيد من اجل ترشيد الإنفاق الحكومي، خاصة أن مؤشرات الأداء تسمح بقياس الفوارق بين النتائج المحققة والنتائج المنتظرة مع تقدير نوعية النتائج المحققة مقارنة بالنتائج المنتظرة والمبالغ المصروفة عليها، مما يسمح بتقدير نوعية التعديلات والتصحيحات اللازمة لتحسين أداء الميزانية وفعالية البرامج.

3/الرقابة البرلمانية:

يعتبر تمكين البرلمان من ممارسة صلاحياته وسلطاته عن طريق التشريع ومراقبة أعمال الحكومة من مبادئ الديمقراطية التي تقوم على حق كل فرد في المشاركة في إدارة الشؤون العامة بواسطة ممثليه في البرلمان 21، لذلك سنرى أن إعداد الميزانية وتنفيذها وفقا للمشروع الذي تسعى الحكومة لتطبيقه يعطي الكثير من الوسائل العملية التي تسمح للسلطة التشريعية بممارستها صلاحياتها الرقابية على أعمال الحكومة، خاصة أن الميزانية العامة تعتبر أكثر أدوات الحكومة أهمية، لكونها تعبر عن السياسات المالية، الاقتصادية والاجتماعية للدولة، باعتبارها تعرض أولويات الدولة عرضا شاملا، لأجل ذلك فان تحديد إطار إنفاقي متعدد السنوات على المدى المتوسط، والقيام بتحسين تقديم ونشر الميزانية، مع توضيح البرامج التي تتضمنها الميزانية والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، كلها عوامل تجعل من الميزانية أكثر مصداقية ووضوح وتعزز من شفافيتها، الأمر الذي يسمح من جهة للبرلمان بأجراء نقاشات مفيدة ومجدية على الأولويات الإستراتيجية للسياسة المالية للحكومة، مما يسهل عليه تحليل السياسات الاقتصادية للحكومة واخذ القرارات بطريقة ميسرة، ومن جهة أخرى يسمح له بإجراء رقابة قبلية على اختيارات الحكومة والأهداف التي تسعى إلى تجسيدها، من خلال البرامج المقترحة قبل المصادقة على قانون المالية، سواء على المدى القريب أو على المدى المتوسط، كما يسمح من خلال قانون ضبط الميزانية بإجراء رقابة بعدية على أعمال الحكومة، من خلال مراقبة مد مدى التزام الحكومة على الإيفاء بتعهداتها، من خلال تقييم الأهداف المحققة بواسطة المؤشرات الموضوعة مسبقا، الأمر الذي يعزز سلطة البرلمان في المساهمة في ترشيد الإنفاق العمومي.[27]

[27] د- طارق الحاج، المالية العامة، ص 90 ,نفس المرجع.

المبحث السادس: اهداف مشروع عصرنة أنظمة الميزانية

إن سعي الحكومة الجزائرية إلى إحداث تغييرات شاملة في النظام الميزاني الحالي، والانتقال من مفهوم ميزانية الوسائل إلى ميزانية الأداء والبرامج إنما هو من اجل تحقيق جملة من الأهداف، تتمثل فيما يلي:

أ – خلق ثقافة قائمة على النتائج من خلال توجيه الميزانية نحو تحقيق الأهداف التي تسعى إليها السياسة المالية للدولة.[28]

ب – إضفاء المزيد من الشفافية على الميزانية العامة للدولة من خلال إحداث تحسين نوعي في كيفية تقديمها ونشرها، مما يجعل منها انعكاسا للسياسة المالية، ويسمح بتوضيح ومعرفة السياسة الاقتصادية والاجتماعية المتبعة.

ت – تحسين أداء الخدمة العمومية، عن طريق تحديد الأهداف وتقييم النتائج.

ث – تحسين نوعية التنبؤات في ميدان السياسة المالية بصفة عامة والنفقات العامة بصفة خاصة، عن طريق وضع ميزانية متعددة السنوات قائمة على إطار إنفاقي للمدى المتوسط.

ج– تسهيل اختيار الاستراتيجيات الوطنية، من خلال توفير معلومات وتحاليل ذات نوعية عالية.

ح– تقوية متابعة تنفيذ الميزانية وفعالية تطبيق السياسة المالية والاقتصادية من خلال استعمال نظام المعلومات.

خ– إن تبسيط الإجراءات وإضفاء الشفافية على الميزانية يسهل عملية المراقبة القبلية والبعدية للنفقات.

د– إن عملية تقييم التسيير القائمة على النتائج تدفع المسؤولين والمسيرين إلى تحمل مسؤولياتهم.

ذ– إن إضفاء الشفافية على تسيير الموارد المالية يسمح بتقييم نوعية الحكم الراشد،

ر– إن تحديد البرامج وفق الأولويات والإستراتيجيات يسمح بالاستعمال العقلاني للموارد المالية وبطريقة أكثر فعالية، ويجعل من الميزانية أداة في خدمة المواطنين وترد على انشغالاتهم.

ز– إن عصرنة الميزانية العامة على هذا النحو يسمح للسلطة التشريعية بممارسة صلاحياتها على النحو الذي يمكنها من مناقشة الاختيارات والأولويات الإستراتيجية للدولة، ومراقبة مدى التزام الحكومة بتنفيذ برامجها، وتحقيق الأهداف المنتظرة منها، ومن ثم يكون دور البرلمان أكثر فعالية من حيث الترخيص للاعتمادات، ومن حيث مراقبة تنفيذها.

[28] د- سليمان اللوزي وآخرون، إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1997.

س- إن إعطاء حرية أكبر للمسيرين تسمح بتسخير كامل كفاءاتهم وقدراتهم على النحو الذي يسمح بتحقيق الأهداف التي تم التفاوض عليها.

ش – إن جعل الميزانية العامة مرآة عاكسة للإستراتيجية العامة للدولة يسمح للبرلمان بالتصويت على البرامج وعلى الأهداف، بدلا من التصويت على الاعتمادات فقط.

الفرع الاول: تقييم تطور انجاز المشروع:

بعد أن تعرفنا على كل الجوانب المتعلقة بمشروع عصرنة الميزانية في الجزائر سنحاول فيما يلي تقييم تطور انجاز المشروع، من خلال التعرض أولا لأهم الخطوات التي اتخذتها الحكومة من اجل وضعه حيز التطبيق خاصة انها حددت سنة 2012 لانطلاق العمل بهذا المشروع، ثم نتطرق ثانيا إلى الأسباب التي منعت تجسيده عن طريق ذكر العراقيل التي تحول دون تنفيذه في الواقع، خاصة إذا ما علمنا أن المشروع تم الانطلاق فيه منذ سنة 2005 أي منذ أكثر من ستة (06) سنوات.

الفرع الثاني: الخطوات المسطرة من اجل تجسيد المشروع:

حتى تتمكن الحكومة من تطبيق مشروع عصرنة أنظمة الميزانية في الآجال المخطط لها وبالكيفية الصحيحة سطرت مجموعة من الإصلاحات والإجراءات المرافقة، يتطلب القيام بها قبل وضع المشروع حيز التطبيق، وذلك بإتباع خطوات معينة، سنحاول فيما يلي التطرق لهذه الخطوات مع التعرض لما تم القيام به في هذا المجال ولما لم يتم القيام به.

1/القيام بتكوين الموظفين المعنيين بتطبيق المشروع:

تعتبر هذه الخطوة من أولى الخطوات التي قامت بها وزارة المالية بالتعاون مع بعض الخبراء الكنديين، حيث قامت في بادئ الأمر بتكوين مجموعة من موظفي المديرية العامة للميزانية، بالإضافة لبعض المحاسبين والمسيرين من بعض الوزارات المعنية ممن لهم علاقة مباشرة بتطبيق المرحلة الأولى من البرنامج، قصد الحصول على المعارف اللازمة والضرورية التي تسمح بالتحكم في التقنيات الجديدة للمشروع، والتي تسمح بتطبيقه ودمجه دون التأثير على مسار الدورة الميزانية، حيث سطرت وزارة المالية كمرحلة تجريبية أولى قبل تعميم البرنامج في التاريخ المذكور أعلاه، تطبيق البرنامج على بعض العينات من الوزارات، حتى يتم من جهة التعود عليه، ومن جهة أخرى التعرف على النقائص الموجودة ومعالجتها، أين تم في هذه المرحلة اختيار كل من وزارة التعليم العالي، وزارة الصحة، وزارة المالية، وزارة التربية، وزارة الأشغال العمومية كعينات لتطبيق هذا البرنامج في مرحلة أولية.[29]

[29] د- سليمان اللوزي وآخرون، نفس المرجع.

أن كان التكوين في المرحلة الأولى ذا طابع مهني يهدف إلى تكوين الموظفين على التحكم في التقنيات، فان التكوين الذي تم في المرحلة الثانية هو ذا طابع بيداغوجي، أين تم تكوين مجموعة من المكونين ممن لهم مؤهلات محددة، قصد تأهيلهم وتحضيرهم للقيام فيما بعد وقبل تعميم تطبيق المشروع الجديد في مرحلة ثالثة بتكوين جميع الفاعلين في الدورة الميزانية وفي جميع المؤسسات الإدارية، غير انه ولعدة أسباب سنأتي على ذكرها فيما بعد توقفت عملية التكوين بعد الشروع في هذه المرحلة.

2/القيام بتهيئة المناخ الملائم لتطبيق المشروع:

إن أهم الخطوات التي استوجب القيام بها قبل تطبيق المشروع هو تهيئة الظروف الملائمة التي تسمح بتطبيقه دون مشاكل أو عراقيل، من خلال إجراء جملة من الإصلاحات، منها ما هو ذو طابع قانوني، ومنها ما هو ذو طابع تقني.

الإصلاحات القانونية:

لتفادي التعارض بين القوانين السائدة ومشروع عصرنة أنظمة الميزانية الجديدة سطرت الحكومة القيام بجملة من التعديلات على بعض القوانين قصد تكييفها وجعلها تتماشى مع أحكام المشروع الجديد ويتمثل أهمها في:

–تعديل القانون العضوي رقم 17/84 المؤرخ في 07/07/84 المتعلق بقوانين المالية: يعتبر هذا القانون الأداة الأساسية التي تنظم تسيير المالية العامة في الجزائر، لذلك كان من الضروري تعديله حتى تصبح الإجراءات الجديدة للمشروع غير مخالفة للتشريع القانوني السائد، غير أن ذلك لم يتم لحد الآن.

–تفعيل قانون ضبط الميزانية: تم لثالث مرة في الجزائر تفعيل قانون ضبط الميزانية تمهيدا لتقديمه في السنوات القادمة، خاصة انه يعتبر أداة ضرورية لتطبيق المشروع الجديد المتعلق بعصرنة أنظمة الميزانية، لكونه يسمح للبرلمان بتقييم مدى تحقيق البرامج المسجلة في قانون المالية والنتائج المرغوبة منها، حيث تم تقديم القانون رقم 01/11 المؤرخ في 17 فيفري 2011 المتعلق بتسوية ميزانية سنة 2008 قصد مصادقة البرلمان على الاعتمادات المنجزة خلال سنة 2008.

الإصلاحات التقنية:

إن الهدف من هذا النوع من الإصلاحات هو توفير الإمكانيات والوسائل التقنية التي تسمح بتطبيق المشروع وتكييف إجراءات إعداد وتنفيذ الميزانية مع متطلبات المشروع الجديد، وتتمثل أهمها فيما يلي:

–خلق هياكل إدارية تقنية مختصة داخل وزارة المالية وباقي الوزارات والمؤسسات الإدارية الأخرى المعنية بالمشروع، قصد مراقبة تنفيذ المشروع ومتابعة تجسيده، حيث تم لهذا الغرض وعلى سبيل المثال خلق مديرية، عصرنة أنظمة الميزانية على مستوى المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية، بواسطة المرسوم التنفيذي رقم

364/07 المؤرخ في 28 نوفمبر 2007 المتعلق بالتنظيم الهيكلي لوزارة المالية مهمتها الأساسية إدارة المشروع الجديد عن طريق: [30]

-متابعة مشروع عصرنة عملية الميزانية .

-اقتراح كل نص قانوني أو تنظيمي مرتبط بإصلاحات عملية الميزانية .

-تنفيذ ومتابعة التوجهات المنبثقة عن المشروع.

-تعميم مضمون إصلاح الميزانية .

كما تم بواسطة نفس المرسوم التنفيذي السابق خلق المديرية الفرعية لقانون ضبط الميزانية، على مستوى المديرية العامة للمحاسبة بوزارة المالية مهمتها:

-استغلال الوثائق المحاسبية والميزانية للآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.

-جمع أي وثيقة إحصائية ومحاسبية ضرورية لتحضير مشروع قانون الضبط .

-المبادرة بالمشروع التمهيدي للقانون المتضمن ضبط الميزانية.

غير أن اغلب الوزارات والمؤسسات الإدارية لم تتجاوب مع ذلك ولم تعمل على خلق هياكل إدارية لهدا الغرض.

تم كذلك خلق وتطبيق مخطط محاسبي جديد للدولة، يتماشى والإصلاحات المزمع تنفيذها من خلال مشروع عصرنة أنظمة الميزانية ومطابقا للمقاييس الدولية.

إن تطبيق المشروع يتطلب تحضير بنية الميزانية التي تسمح بتبويب الميزانية وفق ما يتماشى مع متطلبات المشروع الجديد، بالإضافة إلى تحضير كل التقنيات والإجراءات المتعلقة بدورة الميزانية من إعداد وتنفيذ إلى التقييم والمراقبة، غير انه حتى وإن تم الشروع في ذلك منذ تبني المشروع إلا آن العملية لازالت تراوح مكانها. حتى يمكن إضفاء الشفافية على الميزانية العامة في كل مراحلها خاصة من حيث تقديمها ونشرها، فان ذلك يتطلب تحضير وإعداد مجموعة من الوثائق المحاسبية التي تساعد على تنفيذ المشروع وفق الأهداف المتوخاة منه.

الفرع الثالث: العراقيل التي تعيق تنفيذ المشروع:

على الرغم من الأهمية التي توليها الحكومة لتطبيق هذا المشروع، لما له من دور كبير في ترشيد الإنفاق العمومي وتحقيق أهداف السياسة المالية والاقتصادية إلا انه مازال يتراوح مكانه، ويعود ذلك في نظرنا لبعض الصعوبات والعراقيل التي تحول دون تطبيقه، حيث يتمثل أهمها فيما يلي:[31]

[30] د- سليمان اللوزي وآخرون، نفس المرجع.
[31] د- سليمان اللوزي وآخرون، نفس المرجع.

-عدم توفر الإرادة الكافية لدى بعض المسؤولين في التأقلم مع هذه الإصلاحات، سواء داخل وزارة المالية أو خارجها، خاصة على مستوى الجماعات المحلية، خوفا من أن ذلك قد يمس مصالحهم، ويظهر عيوبهم وعدم كفاءتهم في تسيير الأموال العمومية، خاصة أن تطبيق هذا المشروع يتطلب من المسيرين تحديد الأهداف المراد الوصول إليها من خلال البرامج المكلفون بتسييرها، ثم يتم تقييمهم من خلال النتائج المحققة، الأمر الذي خلق نوع من المقاومة لدى هؤلاء قصد تأخير تطبيقه أو حتى إلغائه.

-عدم إرفاق المشروع بالدعاية اللازمة والضرورية التي توضح الأهداف التي تسعى إليها الدولة من خلال تطبيقه، والفوائد التي يمكن أن يستفيد منها الاقتصاد الوطني والمجتمع ككل، حيث أن عدم إقناع الغير بالجدوى من الإصلاحات يولد في المقابل النفور منها ثم المقاومة، لضنهم أن ذلك يعرض مصالحهم للخطر.

-نقص الكفاءة اللازمة لدى بعض الأطراف المسند إليها تفعيل وتنفيذ المشروع.

-عدم توفر الجدية اللازمة لدى بعض المسؤولين في الإسراع بتطبيقه، بالنظر للبحبوحة المالية التي تعشيها البلاد.[32]

الاقتراحات:

قصد الإسراع والتمكن من تجسيد مشروع عصرنة الأنظمة الميزانية بهدف اغتنام الظروف المالية المريحة التي تعيشها البلاد، والعمل على ترشيد الإنفاق العمومي، فإننا نرى انه يجب:

-إنجاز الكثير من الإصلاحات الاقتصادية تبقى غير ذات أهمية إذا ما لم ترافقها إصلاحات موازية في السياسة المالية للدولة، خاصة إن إنجاز مشروع عصرنة الأنظمة الميزانية يعتبر من الإصلاحات المالية الضرورية والمهمة، والتي تعبر عن الإرادة السياسية في المضي في الإصلاحات التي تم الانطلاق فيها، قصد الانتقال من الاقتصاد المخطط إلى اقتصاد السوق من جهة، وفي البحث عن ترشيد الإنفاق العمومي من جهة أخرى، لذلك فإن إنجاز هذا المشروع يتطلب إعطاءه الأهمية اللازمة من أعلى السلطات في البلاد، وتهيئة كل الظروف التي تسمح له بتجاوز كل العقبات التي تعترضه، حيث انه حتى وإن كانت وزارة المالية من الناحية العملية والتقنية تبدوا أنها المخولة بتجسيد هدا المشروع ومتابعته، إلا أن السلطات التي تتمتع بها لا تسمح لها بإجبار الوزارات الأخرى على تطبيقه، كما أن خصوصية الواقع الجزائري تتطلب إسناد المشروع لجهة تتمتع بالسلطة والوصاية على جميع الهيئات الإدارية في البلاد، مثل الوزارة الأولى أو رئاسة الجمهورية، مما يحول دون عرقلته، ويفرض على الجميع الالتزام بتطبيقه.

[32] إبراهيم علي عبد الله وأنور العجارمة، مبادئ المالية العامة، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، الأردن، بدون سنة طبع.

-إن تطبيق مشروع عصرنه الأنظمة الميزانية يتطلب إقناع جميع الفاعلين في الحياة السياسية والاقتصادية، عن طريق توفير الدعاية اللازمة التي تشرح وتبين للجميع مزايا هذا المشروع، والفوائد التي يمكن أن تترتب عن تطبيق.

خلاصة الفصل الاول:

الميزانية العامة للدولة هي خطة مالية تعتمد عليها الدولة في تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية. يحكم عملية اعداد الميزانية عدد من القواعد اهمها: قاعدة السنوية، قاعدة الوحدة، قاعدة الشمولية، وقاعدة التوازن، والغرض منها تسهيل معرفة المركز المالي للدولة ووضوحه، وتسيير الرقابة عليها، وقد لحق هذه القواعد في الوقت الحاضر الكثير من الاستثناءات حتى تلائم التطور الذي حدث في المالية العامة نتيجة للتطور الذي حدث في وظائف الدولة.

الفصل الثاني

الخطوات المسطرة لتجسيد المشروع

مقدمة الفصل الثاني:

يطلق مصطلح "دورة الميزانية العامة" على المراحل الزمنية المتعاقبة والمتداخلة التي تمر بها ميزانية الدولة تحقيقا للمسؤوليات المشتركة بين السلطات التنفيذية والتشريعية فدورة الميزانية الى جانب اتصافها بخاصية الاستمرارية والتداخل فهي تتصف أيضا بوجود مراحل مميزة تتعاقب زمنيا وتتكرر عام بعد عام ولكل مرحلة متطلباتها وخصائصها وهي متبعة في جميع الأنظمة المالية للدول غير ان الاختلاف بينها يكمن في توزيع السلطات للمسؤوليات في كل مرحلة, وقد اجمع علماء ومفكري المالية العامة في دراساتهم على اعتماد أربعة مراحل للميزانية وتتجلى هذه المراحل في: مرحلة التحضير والاعداد, مرحلة الاعتماد, مرحلة التنفيذ وأخيرا مرحلة الرقابة على التنفيذ.

المبحث الاول: مرحلة التحضير والاعداد

المبحث الثاني: الانفاق الحكومي على القطاع الفلاحي في الجزائر

المبحث الثالث: التجارب الدولية

المبحث الرابع: الامن الغذائي في الجزائر

المبحث الاول: مرحلة التحضير والاعداد

المطلب الاول: السلطة المختصة بتحضير الميزانية:

هو تحديد الشخص المسؤول الذي يقوم بهذه المهمة وحدود سلطته وتخول هذه المهمة في كثير من الدول الى (دائرة الميزانية)، الا انه بناءا على الدستور الجزائري يمكن كذلك للبرلمان ان يبادر بذلك.

وتلعب السلطة التنفيذية الدور الأساسي في هذه المرحلة، حيث تتولى مهمة تحضير الميزانية العامة من حيث الإيرادات والنفقات حتى يتسنى لها ادراجها في مشروع قانون المالية، ويرجع ذلك الى عدة اعتبارات:

-تعبر الميزانية عن البرنامج والخطط الحكومية في المجالات المختلفة.[33]

-ان السلطة التنفيذية تتولى إدارة وحدات القطاع العام, ومن ثم فهي وحدها التي تعلم ما تتطلبه هذه الإدارة من نفقات.

-ان هذه السلطة تعد اكثر السلطات معرفة بالقدرة المالية للاقتصاد الوطني, وذلك بفضل الأجهزة الإحصائية المختلفة التي تشرف عليها والتي توفر لها البيانات والتقديرات الضرورية في هذا الصدد.[34]

-السلطة التنفيذية تعتبر في وضع أفضل من السلطة التشريعية فيما يتعلق بتحديد الحاجات العامة والاولويات الاجتماعية لعدم خضوعها للاعتبارات المحلية والإقليمية التي تؤثر على أعضاء المجالس الممثلة للشعب وعليه فالسلطة التنفيذية تتولى مهام تحضير الميزانية وفق إجراءات معينة يحددها المشرع الجزائري في القانون الأساسي المتعلق بقوانين المالية.

[33] ايلس شاوش البشير المالية العامة ل ديوان المطبوعات ا امعية ل الطبعة الأولى 2008.

[34] خالد شحادة ا طيب لاحمد زهير شامية ألس المالية العامة – دار وائل للنشر و التوزيع الطبعة الثالثة الإلكندرية 2007.

المطلب الثاني: السلطة المختصة باعتماد الميزانية

إذا كانت السلطة التنفيذية هي الاقدر على القيام بالمرحلة الأولى من مراحل اعداد الميزانية العامة، فان المرحلة الثانية تنفرد بها السلطة التشريعية، فالسلطة التشريعية هي السلطة المختصة باعتماد وايجاز الميزانية، وهذا الاعتماد شرط أساسي لا غنى عنه لوضع الميزانية موضع التنفيذ وذلك طبقا للقاعدة المشهورة "اسبقية الاعتماد على التنفيذ".[35]

ويعتبر حق السلطة التشريعية في اعتماد الميزانية العامة من الحقوق الرئيسية التي تخص بها السلطة التشريعية والتي اكتسبتها عبر التطور التاريخي بدا بضرورة موافقة السلطة التشريعية على فرض الضرائب, ثم تبع ذلك ضرورة مراقبتها لانفاق حصيلة الضرائب ثم تطورت الموافقة لتصبح ضرورة الموافقة على الميزانية العامة بجانيها الإيرادات والنفقات.

[35]خالد - شحادة ا طيب لاحمد زهير شامية ألس المالية العامة – دار وائل للنشر و التوزيع ط 3 الإلكندرية 2007 ص 306.

المطلب الثالث: الأعوان المتدخلون في تنفيذ الميزانية

تعتبر عملية تنفيذ الميزانية المرحلة الحاسمة في حياة الميزانية العامة, بحيث كلما تم تنفيذ الميزانية بقدر من العناية والدقة كلما تم ضمان تحقيقها للأهداف المرجوة منها, ولقد اخضعها المشرع لقواعد المحاسبة العمومية وما تتطلبه من دراسة كبيرة وخبرة معتبرة سواء ما تعلق منها بالتقنيات الخاصة بالتنفيذ, او ما تعلق بمختلف التنظيمات والاحكام التي تسيرها لذلك نجد ان هناك نوعين من الاعوان يساهمون في تنفيذ الميزانية يفترض توفرهما على المؤهلات والخبرة اللازمتين للقيام بهذه العملية وهم الآمرون بالضرف والمحاسبون العموميون, بحيث أوكلت لكل واحد منهما له مهام خاصة في عملية التنفيذ.[36]

وسنحاول فيما يلي التطرق والتعرف على كل من الامرين بالضرف والمحاسبين العموميين.

الفرع الاول: الامرين بالضرف

يعتبر امرا بالضرف كل شخص مؤهل قانونا حسب وظيفته للقيام بالإجراءات الإدارية الخاصة بتنفيذ الميزانية سواء بالنسبة للنفقات او بالنسبة للإيرادات ويميز القانون بين نوعين من الامرين بالصرف:

اولا: الامرين بالصرف الأساسيين

الامرين بالصرف الأساسيين هم المسؤولون المرتبون في اعلى السلم الإداري بالنسبة لقطاعاتهم وهم:

-المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة.

-الوزراء.

-الولاة عندما يتصرفون لحساب الولاية.

-رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلدية.

-المسؤولون المعينون قانونا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

-المسؤولون المعينون على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة.

-المسؤولون المعينون والمنتخبون للقيام بالوظائف المتعلقة بتنفيذ الميزانية.

[36] القانون رقم 90 - 21 المؤرخ ا 5 أوت 1990 المتعلق با البة العمومية ا ريدة الرسمية العدد 35 لسنة 1990 .

ثانيا: الامرين بالصرف الثانويين

يعتبر مسؤولو المصالح المركزية او المصالح غير الممركزة، على المستوى المحلي واللذين بحكم وظائفهم يقومون بتنفيذ الميزانية كأميرين الصرف ثانويين, بعد ان يتلقون تفويضا بذلك من الامرين بالصرف الأساسيين مثل المصالح الخارجية التابعة للوزارات او المراكز الجامعية.

الفرع الثاني: المحاسبين العموميين

يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات الخاصة باموال الدولة سواء مبائرة او بواسطة محاسبين اخرين وسواء تعلق الامر بتحصيل الإيرادات [37]ودفع النفقات كما يعتبر محاسبا عموميا كل من يقوم بـ:

-تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.

-ضمان حراسة الأموال او السندات او القيم او الأشياء او المواد المكلفة بها وحفضها.

-تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد.

-حركة حسابات الموجودات.

ويتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساسا لسلطته، يمكن اعتماد بعض المحاسبين من قبل الوزير المكلف بالمالية.

تحدد كيفيات تعيين بعض المحاسبين العموميين او اعتمادهم عن طريق التنظيم.

كما تشير الى ان المحاسبين العموميين وفي إطار ممارستهم لمهامهم وفي اطار علاقتهم بالسلطة المستخدمة لا يخضعون للسلم الإداري وانما فقط لقواعد المحاسبة العمومية.

[37] [37] القانون رقم 90 - 21 المؤرخ ا 5 أوت 1990 المتعلق با البة العمومية, مرجع سابق.

المبحث الثاني: الانفاق الحكومي على القطاع الفلاحي في الجزائر

المطلب الاول: الانفاق الحكومي في الجزائر بين الزيادة والاسراف

يتمتع الاقتصاد الجزائري بنمو اقتصادي مستمر منذ عشر سنوات تقريبا، بعد أزمته التي واجهها في التسعينيات من القرن الماضي، وعلى الرغم من محاولات تنويع هيكل الاقتصاد، إلا أن نقطة الضعف الأساسية للاقتصاد الجزائري هي اعتماده الكثيف على الإيرادات النفطية في تمويل إنفاقه العام، إذ تمثل 98 % من إجمالي صادرات الجزائر، وحوالي ثلثي الإيرادات العامة في الميزانية الجزائرية، وكما هو الحال في الدول النفطية، فإن القطاع غير الهيدروكربوني في الجزائر هو قطاع موجه نحو الداخل (أي لا يستهدف التصدير إلى الخارج)، ويعتمد على الإنفاق الحكومي العام.[38]

والجدول رقم (01) الموالي يبين اهم المؤشرات الاقتصادية في الجزائر:

الجدول رقم (01): بعض المؤشرات الاقتصادية الكلية للاقتصاد الجزائري

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية (مليار دينار)	9.306	10.994	10.136	11.733	13.205	14.414	15.614	16.747	17.953
الناتج المحلي الإجمالي خارج قطاع المحروقات بالأسعار الجارية (مليار دينار)	5.217	5.994	6.831	7.554	8.376	9.172	10.014	10.885	11.809
متوسط نصيب الفرد من الناتج بالدولار الأمريكي	3.904	4.940	3.926	4.389	4.603	4.793	4.966	5.115	5.270
نسبة الصادرات خارج قطاع المحروقات	1.5	1.6	1.5	1.8	1.8	1.8	1.7	1.7	1.6

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية (مليار دينار)	18.100	18.385	18.350	18.751	19.015	19.125
الناتج المحلي الإجمالي خارج قطاع المحروقات بالأسعار الجارية (مليار دينار)	12.705	12.904	13.012	13.355	13.650	14.015
متوسط نصيب الفرد من الناتج بالدولار الأمريكي	5.300	5.786	6.010	6.201	6.309	6.504
نسبة الصادرات خارج قطاع المحروقات	1.65	1.78	1.09	2.00	2.005	2.1

[38] القانون رقم 15 – 18 المؤرخ في 18 ربيع الأول عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020 المتضمن قانون المالية سنة 2021.

Source: IMF Country Rapport No.11/39

من خلال الجدول المبين أعلاه يتبين لنا التزايد الطردي المستمر لكل من الناتج المحلي الإجمالي والاجمالي خارج قطاع المحروقات كما تبعه زيادة طردية في نصيب الفرد من الناتج وهذا راجع لانتعاش السوق النفطي على المستوى الدولي، في حين نلاحظ ثبات نسبة الصادرات خارج المحروقات اذ انتقلت بفاصلة بعدما كانت 1.5% (2007) لينتقل الى 1.6% (2021) ولكنها تبقى جد ضئيلة.

المطلب الثاني: أسباب تزايد حجم الانفاق العام في الجزائر

وتظهر لنا من خلال هيكل الانفاق ما بين نفقات التسيير والتجهيز.[39]

الجدول رقم (02): هيكل الانفاق العام في الجزائر خلال الفترة "2000-2010".

السنوات	اجمالي نفقات العامة	النفقات الجارية	معدل الزيادة	النسبة من اجمالي الانفاق %	النفقات الرأسمالية	النسبة من اجمالي الانفاق %	معدل الزيادة
2000	1178.1	838.9	/	71.2	339.2	28.8	/
2001	1321.0	798.6	-4.8	60.4	522.4	39.6	54.0
2002	1550.6	975.6	22.1	62.9	575.0	37.1	10.0
2003	1690.2	1122.1	15.0	66.3	568.1	33.7	-1.2
2004	1891.8	1251.1	11.4	66.1	640.7	33.9	12.7
2005	2052.0	1245.1	-0.4	60.6	806.9	39.4	25.9
2006	2453.0	1437.1	15.4	58.6	1015.1	41.4	25.8
2007	3108.5	1637.9	13.9	52.7	1434.6	47.3	41.3
2008	4191.0	2217.7	35.3	52.9	1973.3	47.1	37.5
2009	4246.3	2300.0	03.7	54.1	1946.3	45.9	-1.3
2010	4512.8	2683.8	16.6	59.4	1829.0	40.6	-6.0

المصدر: مجموعة تقارير عن البنك الجزائري عن الوضعية المالية

يتضح من الجدول أعلاه ان النفقات الجارية مثلت النسبة الأكبر من الانفاق طيلة الفترة حيث قدر متوسط نسبتها خلال هذه الفترة, 60.45% ويعزى هذا الارتفاع الى مجموعة من العوامل أهمها ارتفاع أعباء الأجور والتحويلات الاجتماعية, بالإضافة الى عمليات سداد الدين العمومي, وفي المقابل سجلت النفقات الرأسمالية ما نسبته 39.55% من اجمالي الانفاق, وهي الأخرى عرفت نموا هاما من سنة لأخرى, اذ ارتفعت

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

نسبتها من 28.8% من حجم الانفاق الإجمالي سنة 2000 الى 41.42% عام 2001 لتتجاوز هذه النسبة 45.84% سنة 2009 وهو تطور ناتج عن تنفيذ الحكومة لسياسة اقتصادية جديدة منذ سنة 2001 تعتمد على التوسع في الانفاق الحكومي الاستثماري من اجل رفع معدل النمو الاقتصادي. وما نلاحظه من الجدول أعلاه انه هناك تحول واضح لصالح النفقات الرأسمالية ابتداء من سنة 2005 الى غاية 2008 وهي تقريبا فترة البرنامج التكميلي للإنعاش الاقتصادي، حيث أنه وبالرغم من بقاء النفقات الجارية تفوق النفقات الرأسمالية، إلا أن معدلات نمو النفقات الرأسمالية كانت تفوق معدلات نمو النفقات الجارية حيث قدر متوسط معدل نمو النفقات الجارية خلال هذه الفترة 51 % في حين بلغ متوسط معدل نمو النفقات الرأسمالية 32.6% وهذا بفضل المبلغ المرصود للبرنامج التكميلي لدعم النمو "2005-2009" والذي قدر بحوالي 150 مليار دولار.

ا- أسباب ارتفاع النفقات الجارية:

تعود اسباب ارتفاع النفقات الجارية الى الارتفاع المستمر الكبير لكل من التحويلات الجارية وتعويضات العاملين (أجور
الموظفين، الخ...) ويمكن ان نوجزها فيما يلي:

-ارتفاع النفقات في الخدمات الإدارية.

-ارتفاع المنحة الجزافية من 1000 دج الى 3000 دج (2007).

-التكفل بالفئة الهشة من ذوي الاحتياجات الخاصة، المعسورين والمساجين ...الخ.

-زيادة نسبة أجور الموظفين بعدما كانت تمثل 31% من اجمالي الانفاق (2000) لتصل الى 37% سنة 2010.

-ارتفاع معدل نمو التحويلات الجارية بسبب التعديلات التي أجريت على الحد الأدنى المضمون للأجر حيث ارتفعت من 6000 دج (2000) الى 8000 دج (2001) ثم الى 10.000 دج (2004) ليصل الى 12.000 دج (2007) ثم الى 15.000 دج (2010).[40]

-ومن بين الأسباب التي ساهمت أيضا في زيادة النفقات الحكومية على الأجور هي الارتفاع في مناصب الشغل المستحدثة في القطاع الحكومي والتي عرفت هي الأخرى زيادات مهمة خاصة في اطار الصيغ الجديدة للتشغيل كعقود ما قبل التشغيل وعقود الادماج، الامر الذي جعل النفقات على الأجور تنمو بمعدلات متزايدة

[40] شيخاوي سهيلة, السياسات الاقتصادية للاستثمار الزراعي و دوره في تحقيق الامن الغذائي – حالة الجزائر في الفترة ما بين 1980 – 2016 - , أطروحة دكتوراه غير منشورة, جامعة عبد الحميد بن باديس , مستغانم , الجزائر , 2018-2019 ص 69.

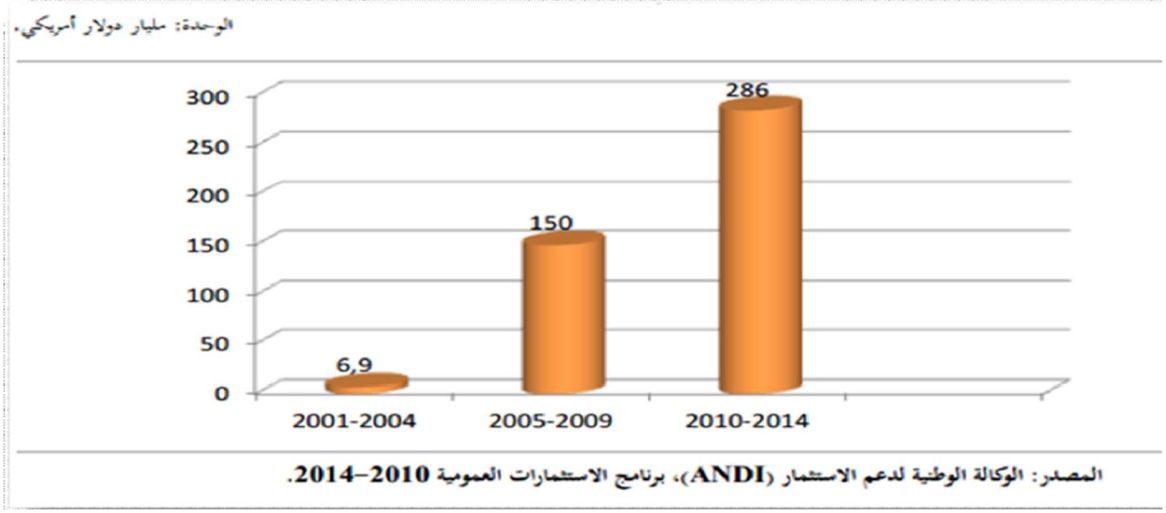
حيث ارتفعت من 11.6% من اجمالي الناتج المحلي الإجمالي خارج قطاع المحروقات سنة 2006 الى 15.6% في عام 2010 باستثناء المدفوعات باثر رجعي.

ب- أسباب ارتفاع نفقات التجهيز:

يعود السبب الرئيسي في ارتفاع نفقات التجهيز إلى إتباع الحكومة لسياسة اقتصادية جديدة اعتمدت على التوسع في حجم الإنفاق الحكومي الموجه خصوصا للاستثمار (البنية التحتية، توفير السكن، خلق فرص عمل جديدة، الري والفلاحة، تحسين الخدمات العامة...،) وقد اتضحت معالم هذه السياسة ابتداء من سنة 2001 التي سجل فيها حجم الانفاق الحكومي الاستثماري زيادة نسبة 36.13% بالمقارنة مع سنة 2000 بعدما أقرت الحكومة تنفيذ برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي خلال الفترة "2001-2004" واستمرت نفقات التجهيز في الزيادة خلال الفترة السابقة وخلال الفترة "2005-2009" وهي الفترة المخصصة لتنفيذ البرنامج التكميلي استمرت نفقات التجهيز في الارتفاع وقد سجلت مستويات كبيرة مقارنة بالفترة الأولى بسبب حجم الاستثمارات المنجزة حيث بلغ متوسط الزيادة خلال هذه الفترة 26.61% مقارنة 18.46% خلال الفترة "2001-2004", هذا يعود الى المبلغ الهائل المرصود للبرنامج التكميلي, وانعكست هذه الزيادة على هيكل النفقات العامة الذي سجل تغيرا لصالح نفقات التجهيز التي انتقلت نسبتها من اجمالي الانفاق العام من 28.8% سنة 2000 الى 41.42% سنة 2006 ثم الى 45.84% سنة 2009.[41]

والشكل البياني رقم (04) التالي يوضح المبالغ المرصودة لمختلف البرامج الاستثمارية الحكومية خلال الفترة "2001-2014" في اطار برنامج التنمية، وهو ما يعكس الزيادة الهائلة التي حصلت في نفقات التجهيز.

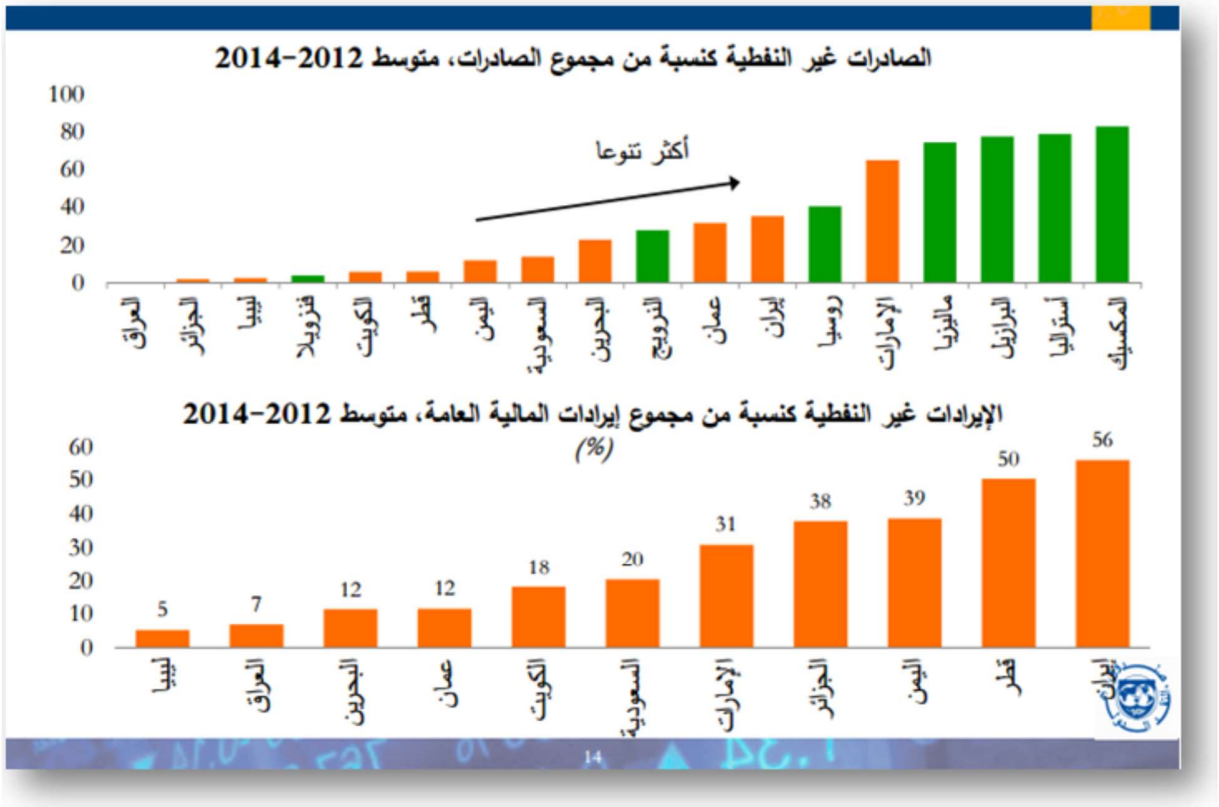
الشكل رقم (04): المبالغ المرصودة للبرامج الاستثمارية الحكومية خلال الفترة "2001-2014".



[41] شيخاوي سهيلة، السياسات الاقتصادية للاستثمار الزراعي و دوره في تحقيق الامن الغذائي, نفس المرجع.

المطلب الثالث: إشكالية التنويع الاقتصادي في الجزائر

حسب تقارير الهيئات الاقتصادية المختصة فإن الجزائر تعتبر من الدول الاقل تنوعا وفي اقتصادها إذ تحتل المرتبة ما قبل الأخير بعد العراق من حيث صادراتها خارج المحروقات والمرتبة الرابعة من حيث نسبة الإيرادات غير النفطية كنسبة من مجموع الإيرادات المالية العامة بنسبة 38% (انظر الشكل (05) الموالي:



المصدر : تقرير صندوق النقد الدولي حول " آفاق الاقتصاد الاقليمي " ماي 2015، ص 14

ضف الى ذلك عدة أسباب أخرى نذكر اهمها:

1/ نمو اجمالي متذبذب وضعيفا نسبيا:

في المتوسط قدر نمو الناتج المحلي[42] الإجمالي خلال الفترة المعنية 3.27% وهو نمو ضعيف نسبيا كونه يتأثر بالنمو غير المطرد للقيمة المضافة لقطاع المحروقات وبدرجة اقل لقطاعي الصناعة والفلاحة.

[42] عقون شراف، بوقجان وسام، التنمية المستدامة ي الجزائر خلال البرامج التنموية 2001-2019 , مجلة نماء لاقتصاد والتجارة، عدد خاص، المجلد رقم 2, افريل 2018 , ص207.

2/ نمو خارج المحروقات في تحسن لكنه غير صلب:

تمتمثل في القطاع الصناعي الذي كانت نسبة نموه خلال الفترة المتوسطة في حدود 2.6% وبذلك فإن مساهمة القطاع الصناعي في الناتج المحلي الخام تبقى متذبذبة وضعيفة نسبيا على الرغم من أن هذا القطاع يعتبر المحرك الرئيسي للنمو المستدام في مختلف الاقتصاديات المعاصرة، بالرغم من طابعه الجزئي في الإنتاج الوطني.

3/ التركيب الهيكلي للصادرات:

حيث أن الصادرات خارج قطاع المحروقات لم تتجاوز 2,4 مليار دولار، والتركيب السلعي تشكل من مادتين أساسيتين هما البترول والغاز، والتركيب القيمي بلغ مستوى الخطورة على الأمن القومي والاقتصادي للبلاد، فقد بلغت درجة التركيب القيمي خلال فترة البرامج التنموية إلى غاية 2013 حوالي 04%وهذا ما يدل على ضعف تأثير البرامج على تنويع صادرات البلاد والتخلص من التبعية لقطاع المحروقات، ولم تتجاوز نسبة الصادرات خارج المحروقات 03%وهذا ما يدل على استمرار الاختلالات الهيكلية للاقتصاد الوطني خاصة مع دخول اتفاق الشراكة مع الاتحاد الأوربي مرحلة التفكيك الجمركي وضعف التنويع الاقتصادي.

4/استنتاجات وتوصيات: [43]

يتطلب ترشيد الانفاق العام في الجزائر وجود إرادة مشتركة بين الدولة كنظام اقتصادي وبين اعوانها الاقتصاديين وذلك من خلال عقلانية الاستهلاك وكذا دعم القطاعات الإنتاجية عصرنة الممكنة الإنتاجية هذا من جهة ومن جهة أخرى يعد إحلال الواردات ضرورة قصوى لأجل التخفيف من عبئ الاستيراد خصوصا في ظل إمكانية الإنتاج المحلي في الوقت الحالي.

يعد الاستثمار في القطاعات السياحية والصناعات التقليدية وكذا الصناعات التحويلية الثقيلة اهم مصادر تحتاج الى دعم كبير من طرف الدولة وذلك بفتح المجال امام القطاع الخاص للخوض فيها وتنميتها كما لا يجب ان نهمل دور الجامعة والبحث العلمي في كونه النواة الأولى للإبداع في مجال الصناعي والزراعي ويظهر ذلك وفي زيادة الانفاق في المجال العلمي وخير دليل التجربة الماليزية التي ساهمت الجامعة في تحريك عجلت التنمية فيها.

تعد الطاقات المتجددة في الجزائر من بين اهم الموارد النقية والبديلة عن المحروقات اذ تعتبر الطاقة الشمسية اهم المصادر المعول عليها في توفير مداخيل هامة للبلد وذلك للأسباب التالية:

[43] عقون شراف، بوقجان وسام، التنمية المستدامة ي الجزائر خلال البرامج التنموية 2001-2019. نفس المرجع.

1- 169440 تيرا واط ساعي / السنة أي 5000 مرة استهلاك الجزائري من الكهرباء.
2- 60 مرة استهلاك أوروبا المقدرة بـ 3000 تيرا واط ساعي/ السنة.
3- الطاقة المتوسطة المستقبلية بالكيلوواط ساعي /م2/ السنة: الهضاب الساحلية 1700, الهضاب 1900 والصحراء 2650.[44]

اما طاقة الرياح: فيعتبر هذا المورد الطاقوي متغير من مكان لأخر نتيجة الطوبوغرافيا والمناخ المتنوع بحيث تنقسم الجزائر الى منطقتين جغرافيتين هما: المنطقة الشمالية والمنطقة الجنوبية هذه الأخيرة تتميز بسرعة رياح كبيرة خاصة في الجنوب الغربي بسرعة تزيد عن 4م/ثا وتتجاوز قيمة 6م/ثا في منطقة ادرار.

وبالنسبة للطاقة الجوفية: فيتواجد اكثر من 200 مصدر ساخن شمال الجزائر, حيث تفوق حرارته حوالي ثلثي هذه المصادر اكثر من 45 درجة لتبلغ 98 سنتغراد في حمام المسخوطين بولاية قالمة, 118 سنتغراد في عين ولمان في بسكرة.

[44] عقون شراف، بوقجان وسام، التنمية المستدامة ي الجزائر خلال البرامج التنموية 2001-2019, نفس المرجع.

المبحث الثالث: التجارب الدولية

المطلب الاول: التجربة الماليزية في ترشيد الانفاق العام:

تعتبر ماليزيا من بين اهم دول جنوب شرق آسيا التي استطاعت ان تتفادى جل الازمات الاقتصادية الصعبة، وذلك من خلال تبني مشروع اقتصادي وسياسي واجتماعي واعد مهدها لتكون من بين أقوى اقتصاديات العالم. فتقرير التنمية البشرية الصادر عن البرنامج الانمائي للأمم المتحدة لعام 2001 رصد أهم 30 دولة مصدرة للتقنية العالية وقد احتلت ماليزيا المرتبة التاسعة (09) متقدمة على كل من ايطاليا والسويد والصين وكانت سياسة الانفاق الرشيد السبيل الاكثر فاعلية

في هذا التقدم الملحوظ واعتمد فيه على ما يلي:

-الاعتماد على ميزانية البرامج والأداء (PPBS-Program Performance Budgeting) وهي الميزانية التي ترتكز على البرامج الحكومية.

-توجيه انفاقها بالدرجة الاولى الى تحسين المستوى التعليمي للأجيال حيث خصصت ما يزيد عن 21% من مجموع نفقاتها العامة على التعليم (2005) بحيث فاقت نسبة التمدرس 89%، كما ركزت على التعليم النوعي بإتباع أسلوب "التعليم حسب النوعية العالمية".

-تبني سياسة واضحة في القضاء على الفقر من خلال الدعم الاجتماعي، بالقروض المصغرة، دعم الاعمال المنزلية والمؤسسات المصغرة مما قلص معدلات الفقر من 50% سنة 1975م الى 5.7 % سنة 2004.

-اعتماد ماليزيا بدرجة كبيرة على الموارد الداخلية في توفير رؤوس الأموال اللازمة لتمويل الاستثمارات حيث ارتفاع الادخار المحلي الإجمالي بنسبة 40% بين سنة 1970م وسنة 1993 م، كما زاد الاستثمار المحلي الإجمالي بنسبة 50% خلال الفترة عينها.[45]

سمحت بدخول الاستثمار الاجنبي المباشر ولكن ضمن شروط تصب بشكل أساسي في صالح الاقتصاد الوطني منها:

- ألا تنافس السلع التي ينتجها المستثمر الأجنبي الصناعات الوطنية التي تشبع حاجات السوق المحلية.

- أن تصدر الشركة 50 % على الأقل من جملة ما تنتجه.

[45] عبد الحافظ الصاوي، قراءة في تجربة ماليزيا التنموية، مجلة الوعي الإسلامي، العدد 451، دولة الكويت، 2003.

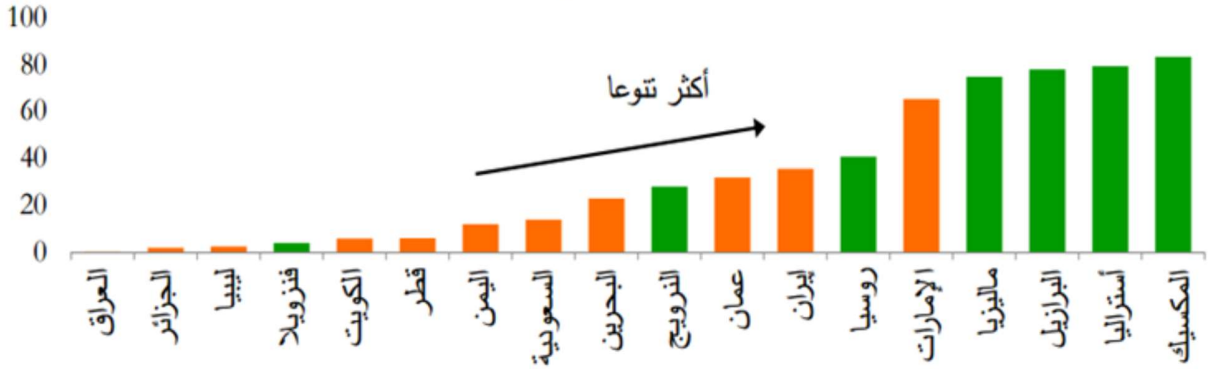
– الشركات الأجنبية التي يصل رأس مالها المدفوع نحو 2 مليون دولار يسمح لها باستقدام خمسة أجانب فقط لشغل بعض الوظائف في الشركة.

وجود درجة عالية من التنوع في البنية الصناعية وتغطيتها لمعظم فروع النشاط الصناعي (الصناعات الاستهلاكية – الوسيطة –الرأسمالية) وقد كان هذا الأمر كمحصلة لنجاح سياسات التنمية بماليزيا فيمكن اعتباره سببا ونتيجة في الوقت عينه.[46]

كان نتاج ذلك أن احتلت المرتبة 34 عالميا (2008) من حيث الناتج المحلي الاجمالي بحسب صندوق النقد الدولي، كما احتلت المرتبة 18 عالميا من حيث حجم الصادرات حيث بلغت 126.5 مليار دولار عام 2004، المرتبة 20 عالميا من حيث حجم الواردات والمرتبة 17 عالميا من حيث الصادرات.

كل هذه المقومات جعل من ماليزيا بلد الأكثر تنوع في اقتصادها وذلك بالاعتماد على الصناعات الثقيلة والتكنولوجية والشكل رقم (02) الموالي يبين ذلك:

الشكل رقم (2) : **الصادرات غير النفطية كنسبة من مجموع الصادرات، متوسط 2012-2014**



المصدر: تقرير صندوق النقد الدولي حول " آفاق الاقتصاد الاقليمي" ماي 2015، ص 14.

[46] عبد الحافظ الصاوي، قراءة في تجربة ماليزيا التنموية، نفس المرجع.

المطلب الثاني: تجارب تجديد مناهج الميزانية (التجربة الامريكية)

أدى تطور "بحوث العمليات" في الولايات المتحدة الأمريكية خلال الحرب العالمية الثانية إلى إثراء أساليب الإدارة الحديثة، وسمح للقطاع العام باقتباس تقنيات التسيير من القطاع الخاص، الأمر الذي مكن للإدارة الأمريكية من قطع أشواط معتبرة في مجال التقييم الدقيق لتكاليف تنفيذ الأنشطة العمومية وتطويرها ضمن أطر علمية خاصة بحساب الوسائل والتكاليف المرتبطة بتنفيذ المشاريع والبرامج العامة.

وقد تجسدت هذه المحاولات في عدة مناهج تعتبر بمثابة حجر الأساس لمختلف تجارب الترشيد المالي وتجديد مناهج الميزانية عبر العالم؛ فقد كان لهذه الحركة أثرا بالغا على دول غربية أخرى سارعت بدورها إلى انتهاج أساليب جديدة في مجال إعداد وتنفيذ الميزانية.

1/نظام التخطيط، البرمجة والموازنة PPBS:

بمبادرة من وزير الدفاع الأمريكي ماك نماره عام 1962 ثم بأمر من الرئيس جونسون سنة 1965 تم تعميم نظام التخطيط، البرمجة والموازنة على كافة الادارات الأمريكية، وقد كان الدافع الأساسي لتبني هذا النظام هو التركيز على عناصر المنفعة الجماعية والمردودية بغرض التوصل إلى اقتصاد الوسائل والاستخدام الحدي للموارد.

ويتضمن نظام التخطيط، البرمجة والموازنة ثلاث مراحل أساسية ومتكاملة:

– مرحلة التخطيط وتتمثل في تحديد أهداف المنظمة على المدى البعيد؛

– مرحلة البرمجة وتتمثل في تحديد الوسائل اللازمة لتحقيق الأهداف على المدى المتوسط؛

– مرحلة الموازنة وهي تحديد الشطر السنوي لمختلف البرامج بغية إدراجها ضمن الميزانية ومنحها بالتالي قوة التنفيذ.

2/الإدارة بالأهداف MBO: [47]

واستبداله بنظام الادارة بالأهداف، و إن PPBS مع وصول الرئيس الأمريكي نيكسون إلى الحكم تم التخلي عن نظام كان هذا الأخير قد اقتبس عددا كبيرا من مبادئ النظام الأول أهمها

[47] فهمي محمود شكري (1981)، موازنة الظل إعداد موازنة البرامج في ظل موازنة البنود (دراسة تطبيقية) المنظمة العربية للعلوم الادارية، رقم 247، عمان الأردن.

حدية الوسائل المخصصة لكل هدف، تحليل الخيارات، الحساب الاقتصادي الجزئي، المحاسبة التحليلية، و غيرها...

ويرتكز نظام الادارة بالأهداف على أعمال الأستاذ دروكر وعلى السياسات الادارية المعتمدة في شركة جنرال موتورز، وقد تم تعميمه عام 1973 على مختلف الوزارات الفيدرالية.

ويتمثل هذا النظام في تحديد الأهداف على المستوى القاعدي (كل منظمة أو جهاز إداري) ثم تجمع كل الأهداف على المستوى المركزي، وتتولى الهيئة المركزية تحديد الموارد اللازمة لتحقيق الأهداف المحددة.

3/الميزانية ذات القاعدة صفر BBZ:

أول من اعتمد منهج الميزانية ذات القاعدة صفر في القطاع العمومي هو الرئيس كارتر حينما كان حاكما

لولاية جورجيا عام 1973، وفي 1976 بعد توليه رئاسة الولايات المتحدة الأمريكية عمم هذه المنهجية

على الادارات الفيدرالية.

ويتمثل هذا النظام في المراجعة الجذرية لكل بنود الميزانية على أساس القاعدة صفر وتقييم كل نشاط أو برنامج لفترة زمنية محددة، وعليه فإن هذا النظام يختلف تماما عن الطريقة الفرنسية "الاعتمادات المصوت

التي تعتبر حقا مكتسبا غير قابل للنقاش أو المراجعة، وبذلك فإن منح Services votés " عليها

الاعتمادات يخضع لض[48]وابط فعالية وكفاية البرامج.

4/ترشيد خيارات الميزانية RCB:

اتخذ قرار الشروع في ترشيد خيارات الميزانية في فرنسا بتاريخ 4 جانفي 1868 بغرض توطين منهج متكامل ومتناسق لتحضير وتنفيذ ومراقبة القرارات المالية، وتتمثل عملية ترشيد خيارات الميزانية في الاستعمال المنهجي لتقنيات التحليل، الحساب، التقدير والتنظيم بغية التجسيد الوفي والفعال للسياسة المتبعة.

وتتطلب منهجية ترشيد خيارات الميزانية اعتبار النشاط الاداري بمثابة مجموعة من الوظائف الانتاجية التي يمكن مضاعفة انتاجيتها عن طريق الاستعمال الأمثل للوسائل، مما يستدعي تحديد العناصر التالية:

[48] فهمي محمود شكري (1981)، نفس المرجع.

-المهام المنوطة بكل وظيفة.

-الأهداف وهي التعبير الكمي للمهام.

-الوسائل المتاحة.

-مؤشرات او مقاييس الفعالية.

وتتضمن حركة ترشيد خيارات الميزانية نفس المراحل التي سبق ذكرها في نظام التخطيط، البرمجة والموازنة، مما دفع بالبعض إلى ولعل الفارق الأساسي بينهما هو تعميق عمليات الحساب والتحليل، PPBS بمثابة الصيغة الفرنسية لنظام RCB اعتبار ومنهجية القرارات بالنسبة للنظام الفرنسي.

5/ميزانية البرامج Budget Programmes:

أثمرت التجارب المختلفة التي سبقت الاشارة إلى بعضها عن بروز مدلول ميزانية البرامج كتطبيق لمناهج الميزانية الجديدة، وهي معتمدة حاليا في الكثير من الدول والمنظمات الدولية والجهوية.

وتعرف ميزانية البرامج بأنها الشطر ا[49]لسنوي لبرنامج متعدد السنوات والمعتمد في إطار المخطط الوطني أو مخطط خاص، وتجمع كل الوسائل اللازمة لتنفيذ البرنامج خلال السنة المعنية لتسجل في ميزانية البرامج؛ والبرنامج هو عبارة عن مجموعة من المشروعات والأنشطة والفعاليات، التي تشكل الجهود المشتركة المتتالية، للوصول إلى الناتج النهائي الذي يهدف إليه البرنامج (فهمي محمود شكري 1981).

وأهم ما يميز هذه الأخيرة عن الميزانيات التقليدية (ميزانية الوسائل والميزانية الوظيفية) هو تركيزها على الأهداف المسطرة لتجيب عن أسباب إجراء الأنشطة (أي العلاقة بين الأهداف والأنشطة) مع التأكيد على التكاليف والمزايا المرتبطة بالأهداف.

[49] فهمي محمود شكري (1981)، نفس المرجع.

المبحث الرابع: الامن الغذائي في الجزائر

المطلب الاول: مفهوم الامن الغذائي

يعرف الامن الغذائي حسب منظمة الأغذية و الزراعة (FAO) بانه "ذلك الوضع الذي يتاح فيه لجميع الناس في كل الأوقات القدرة المادية والاقتصادية للحصول على كميات كافية من الطعام الامن والمغذي لتلبية احتياجاتهم اليومية وتفضيلاتهم الغذائية لحياة نشطة وصحية" وحسب المنظمة العربية للتنمية الزراعية فيتمثل مفهوم الامن الغذائي في "توفير الغذاء بالكمية والنوعية اللازمتين للنشاط والصحة وبصورة مستمرة لكل افراد الامة اعتمادا على الإنتاج المحلي أولا وعلى أساس الميزة النسبية لإنتاج السلع الغذائية لكل قطر واتاحته للمواطنين بالأسعار التي تتناسب مع دخولهم وامكانياتهم المادية, وقد عرفت وزارة الفلاحة و التنمية الفلاحية الامن الغذائي على انه: تمكين السكان من اقتناء المواد الغذائية حسب المعايير المتفق عليها دوليا وتحسين مستوى تغطية الاستهلاك بالإنتاج الوطني, وتنمية قدرات الإنتاج للمدخلات الفلاحية من بذور وشتائل وكذا الاستعمال العقلاني للموارد الطبيعية, بهدف تنمية مستدامة وترقية المنتجات ذات المزايا النسبية المؤكدة.[50]

[50] شيخاوي سهيلة، مرجع سابق.

المطلب الثاني: الانفاق الحكومي على القطاع الزراعي في اطار البرامج التنموية في الجزائر واثره على الميزانية العمومية

لقد حظي قطاع الزراعة بنصيبه ضمن برامج الانفاق الاستثماري الحكومي المنفذة على طول الفترة من 2001 الى 2019, وقد رصد برنامج الإنعاش الاقتصادي (2001-2004) ما قيمته 65.4 مليار دج للقطاع الزراعي، وزعت على برنامجين فرعيين:

البرنامج الخاص بالقطاع الفلاحي: خصص له مبلغ 55.9 مليار دج، وهو برنامج مكمل للبرنامج الوطني للتنمية الفلاحية الذي شرع في تنفيذه ابتداءا من أواخر سنة 2000.

البرنامج الخاص بقطاع الصيد البحري: خصص له ما قيمته 9.5 مليار دج والهدف منه هو ترقية قطاع الصيد البحري وتربية الماليات واوكلت مهمة ذلك الى الصندوق الوطني لدعم الصيد التقليدي وتربية المائيات.

اما في إطار البرنامج التكميلي لدعم النمو 2009/2005 فقد قدرت الاعتمادات المالية لقطاع الفلاحة والتنمية الريفية، ما قيمته 300 مليار دج وارتفاع مخصصات هذا القطاع مقارنة بالبرنامج السابق يعكس بالدرجة الأولى قيمة هذا القطاع في الاقتصاد الوطني، حيث يعتبر اكثر القطاعات مساهمة في الناتج المحلي خارج قطاع المحروقات بعد قطاع الخدمات وبالدرجة الثانية الى تحسين الوضعية المالية للجزائر بعد الارتفاع الذي سجله سعر النفط الجزائري، مما نتج عنه تراكم احتياطي الصرف الى ما يقارب 43.1 مليار دولار سنة 2004.

وقد سطرت وزارة الفلاحة والتنمية الريفية في السنوات الأخيرة برامج مكثفة للنهوض بالقطاع الزراعي ومن اجل تطوير الإنتاج الفلاحي و الزراعي، سعيا الى تحقيق الامن الغذائي المستدام فمن خلال المخطط الخماسي 2014/2010 ثم رصد اكثر من 1.000 مليار دج لدعم التنمية الفلاحية والريفية, أي بما قيمته 200 مليار دينار سنويا, حيث حددت وزارة الفلاحة والتنمية الريفية برنامجا لتجديد الاقتصاد الفلاحي والريفي, يرتكز على **ثلاث ركائز رئيسية:** [51]

ا/ التجديد الفلاحي 2010-2014: خصص القطاع ظرف مالي يقدر بحوالي [52]600 مليار دينار على مدى الخمس سنوات 2014/2010, أي بما قيمته 120 مليار دينار سنويا من اجل برامج التجديد الفلاحي.

[51] شيخاوي سهيلة، مرجع سابق.

[52] بيان اجتماع مجلس الوزراء، برنامج التنمية الخماسي , 2010-2014 , الجزائر, 2010.

ب/ التجديد الريفي 2010-2014: خصص القطاع ظرف مالي يقدر بحوالي 300 مليار دينار على مدى الخمس سنوات 2014/2010, أي بما قيمته 60 مليار دينار سنويا من اجل برنامج التجديد الريفي، حيث انه تم برمجة تنفيذ حوالي 10200 مشروع للتجديد الفلاحي للفترة 2014/2010.

حيث يعتمد التجديد الريفي في اطار المخطط الخماسي 2010-2014 على خمس برامج تشمل: حماية مستجمعات المياه من السدود، برنامج مكافحة التصحر، إعادة تأهيل وتوسيع الغابات وبرنامج حفظ النظم الايكولوجية الطبيعية.

ج/ بناء القدرات البشرية والدعم الفني للمنتجين 2014/2010: خصص لبرنامج تعزيز القدرات البشرية والدعم التقني في المجال الفلاحي ضمن المخطط الخماسي 2014/2010 ظرف مالي يقدر بـ 24 مليار دينار سنويا.

لقد أعطيت لقطاع الفلاحة أهمية كبيرة في البرامج التنموية السابقة (2014/2001)، ومن اجل مواصلة الجهود المبذولة في هذا القطاع فقد تم رسم استراتيجية لتطوير هذا القطاع الحيوي في إطار برنامج النمو الجديد 2019/2015 فالاعتماد على قطاع الفلاحة كبديل لقطاع المحروقات من خلال استراتيجياته ضمان الاكتفاء الذاتي من الغذاء المحلي. بل وحتى الانتقال الى التصدير. ويبقى القطاع الفلاحي من أضخم القطاعات الي ينبغي استغلالها وجعله يلعب دوره كاملا في استراتيجية التنمية الشاملة. كذلك التنمية الريفية وتنشيط المناطق الريفية لتكون أداة متكاملة ومتعددة القطاعات، ويتم ذلك من خلال:[53]

-توسيع المساحات المسقية الى أكثر من مليون هكتار وخلق مستثمرات فلاحية جديدة في الهضاب العليا والجنوب، هو احد اهداف القطاع الفلاحي. كما يمكن للمناطق المروية ان تبلغ بحلول 2019 نسبة 25% من الأراضي المزروعة.

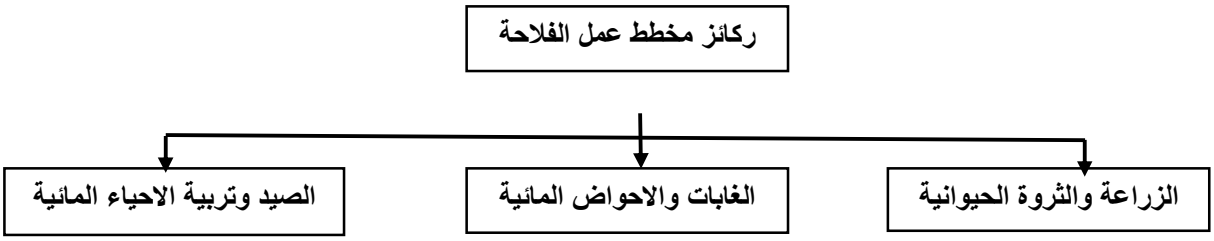
-الاستغلال الأمثل للثروة الغابية ووضع برامج طموحة بتشجير ازيد من 400000 هكتار من الأشجار المثمرة والغير مثمرة.

-مضاعفة الإنتاج من المنتجات الصيدية ومنتجات تربية المائيات من خلال تهيئة وتوسيع الهياكل الموجودة في مجال الموانئ وملاجئ الصيد ورفع قدراتها.

[53] بيان اجتماع مجلس الوزراء، برنامج التنمية الخماسي , مرجع سابق.

المطلب الثالث: مخطط عمل الحكومة

الشكل رقم (01) ركائز مخطط عمل الفلاحة 2019/2015



المصدر: جمال جعفري، العجالة عادل، مبادرات اصلاح القطاع الزراعي في الجزائر وأثرها على الناتج الزراعي.

دراسة تحليلية وقياسية للفترة (2015/2000)، مجلة دفاتر اقتصادية، المجلد 10, العدد 2 جامعة الجلفة الجزائر 2018 ص 108.

وسيركز هذا البرنامج على البحوث الزراعية التي من شانها ان توجه نحو استنباط أصناف عالية الغلة وزيادة الإنتاج في الفروع الاستراتيجية مثل الحبوب، اللحوم الحمراء، مشتقات الحليب والبقوليات. وإعطاء أهمية خاصة أيضا لتكوين الشباب من خلال تسهيل الاستفادة من الأراضي الزراعية ومرافقتهم في مشاريعهم الاستثمارية وفي مكننة القطاع. وفيما يخص تنظيم الأسواق الفلاحية والصناعة الغذائية، سيتم تحسينها وتوسيعها في مجالها التطبيقي وذلك من اجل حماية المنتج والمستهلك.[54]

[54] وزارة الفلاحة، المخطط الوطني للتنمية الفلاحية، الجزائر , 2015, ص71-72.

خلاصة الفصل الثاني:

يعتبر القطاع احد اهم القطاعات الاستراتيجية التي بإمكانها ان تساهم بشكا كبير في دفع عجلة النمو الاقتصادي نحو الامام من خلال امتصاص جزء من اليد العاملة العاطلة وتحقيق اكتفاء ذاتي من الغذاء, بالإضافة الى مساهمته في تشكيل الناتج الداخلي الخام لاقتصاديات الدول, ونتيجة لهاته الأهمية سعت الجزائر للاهتمام بهذا القطاع الاستراتيجي ضمن برامجها التنموية حيث خصصت له مبالغ معتبرة للنهوض به.

الخاتمة العامة

الخاتمة العامة:

على الرغم من الإرادة السياسية في مواصلة الإصلاحات الاقتصادية، لاسيما في إطار الميزانية العامة للدولة، من خلال العمل على تجسيد مشروع عصرنة أنظمة الميزانية، إلا انه بات من الضروري القيام بمجهودات واتخاذ تدابير تتسم بالشمولية، والانسجام وترقى إلى مستوى "المسؤولية السياسة"، وذلك من قبيل تقوية النصوص القانونية المكرسة لترشيد النفقات، مراجعة النصوص المنظمة للهيئات الرقابية ومراجعة مناهج تدبير الوزارات والهيئات المكلفة بالإنفاق، مع إحداث معايير مضبوطة للنفقات العامة، قصد الإسراع في تنفيذ هذا المشروع وفي هذا الظرف بالذات، في ظل الإمكانيات المالية المعتبرة التي تتوفر عليها الخزينة العمومية، قصد اغتنام هذه الفرصة الثمينة والتي قد لا تتكرر مرة أخرى لترشيد الإنفاق العمومي وفق ما يحقق الانطلاقة الاقتصادية الضرورية، التي تسمح بتطوير مختلف القطاعات الاقتصادية، وتجاوز مرحلة التبعية للصناعة البترولية وانتظار ارتفاع أسعار البترول، خاصة أن هذا المشروع إذا ما تم تجسيده سيغير في العمق أساليب تسيير الأموال العمومية، بالمرور من منطق الوسائل إلى منطق النتائج، أين لن تصبح مهمة المسيرين تنفيذ الميزانية فقط، وإنما الاختيار بين جملة من الاستراتيجيات التي تهدف إلى تحقيق نتائج معينة ومحددة مسبقا، مما يمنحهم الاستقلالية التامة وحرية المبادرة من اجل تجسيد البرامج المكلفون بتسييرها، بما يضمن تحقيق النتائج المنتظرة منها، في مقابل تحميلهم مسؤولياتهم في حالة الإخفاق، أين يكون التقييم والرقابة الوسيلتان الأساسيتان اللتان تضمنان ترشيد الإنفاق العمومي.

قائمة المراجع والهوامش

قائمة المراجع والهوامش:

- محمد جمال ذنيبات، المالية العامة والتشريع المالي، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية، عمان، الأردن، 2003.
- سوزي عدلي ناشد– المالية العامة – النفقات العامة – الإيرادات العامة – منشورات الحلبي الحقوقية، سنة 2003.
- د. خنابة عبد الله، اساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة, 2009.
- بلعاطل عياش ونوي سميحة، آلية ترشيد الانفاق العام من أجل تحقيق التنمية البشرية المستدامة في الجزائر، ورقة بحثية في مؤتمر تقييم برامج الاستثمارات العامة على التشغيل والاستثمار في الجزائر، جامعة سطيف 1، مارس 2001.
- – شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الانفاق العام والحد من الفقر، مذكرة دكتوراه، جامعة الجزائر 03, 2012.
- أشرف صالح، ادارة المال العام "مجلة ادارة المال العام التخصيص والاستخدام، المنظمة العربية للتنمية الادارية، أعمال المؤتمرات، مصر، 2010.
- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2008.
- عبد العالي الصكبان، ميزانية الدولة، مطبعة العاني، بغداد، العراق، 1969.
- د– طارق الحاج، المالية العامة، ص 86, دار صفا ء للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 1999.
- د– سليمان اللوزي وآخرون، إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1997.
- إبراهيم علي عبد الله وأنور العجارمة، مبادئ المالية العامة، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، الأردن، بدون سنة طبع.
- ايلس شاوش البشير المالية العامة ل ديوان المطبوعات ا امعية ل الطبعة الأولى 2008.
- خالد شحادة الطيب لأحمد زهير شامية ألس المالية العامة – دار وائل للنشر والتوزيع الطبعة

- الثالثة الإسكندرية 2007.
- خالد – شحادة ا طيب لأحمد زهير شامية ألس المالية العامة – دار وائل للنشر والتوزيع ط 3 الإسكندرية 2007 ص 306.
- القانون رقم 90 – 21 المؤرخ ا 5 أوت 1990 المتعلق با البة العمومية ا ريدة الرسمية العدد 35 لسنة 1990.
- القانون رقم 15 – 18 المؤرخ في 18 ربيع الأول عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020 المتضمن قانون المالية سنة 2021.
- FMI, rapport des services du fmi pour les consultations de 2010 au titre de l'article iv, n°11/39, mars 2011.
- شيخاوي سهيلة، السياسات الاقتصادية للاستثمار الزراعي و دوره في تحقيق الامن الغذائي – حالة الجزائر في الفترة ما بين 1980 – 2016 – , أطروحة دكتوراه غير منشورة, جامعة عبد الحميد بن باديس , مستغانم , الجزائر , 2018–2019 ص 69.
- عقون شراف، بوقجان وسام، التنمية المستدامة ي الجزائر خلال البرامج التنموية 2001–2019 , مجلة نماء لاقتصاد والتجارة، عدد خاص، المجلد رقم 2, افريل 2018 , ص207.
- عبد الحافظ الصاوي، قراءة في تجربة ماليزيا التنموية، مجلة الوعي الإسلامي، العدد 451، دولة الكويت، 2003.
- فهمي محمود شكري (1981)، موازنة الظل إعداد موازنة البرامج في ظل موازنة البنود (دراسة تطبيقية) المنظمة العربية، للعلوم الادارية، رقم 247، عمان الأردن.
- بيان اجتماع مجلس الوزراء، برنامج التنمية الخماسي , 2010–2014 , الجزائر, 2010.
- وزارة الفلاحة، المخطط الوطني للتنمية الفلاحية، الجزائر , 2015, ص71–72.

الملاحق

الملحق (01)

الجدول (ا) الإيرادات النهائية المطبقة على الميزانية العامة للدولة لسنة 2021

الملحق 01:

الجدول (ا) الإيرادات النهائية المطبقة على الميزانية العامة للدولة لسنة 2021

إيرادات الميزانية	المبالغ (بألاف دج)
1- الموارد العادية	
1.1 الإيرادات الجبائية:	
001-201- حواصل الضرائب المباشرة	1.058.220.000
002-201- حواصل التسجيل والطابع	89.730.000
003-201- حواصل الضرائب المختلفة على الاعمال (منها الريم على القيمة المضافة المطبق على المنتوجات المستوردة).	1.014.380.000 (593.790.000)
004-201- حواصل الضرائب غير المباشرة	5.000.000
005-201- حواصل الجمارك	555.350.000
المجموع الفرعي (01)	2.722.680.000
2.1 الإيرادات العادية	
006-201- حاصل دخل أملاك الدولة	33.000.000
007-201-الحواصل المختلفة للميزانية	62.000.000
008-201- الإيرادات النظامية	
المجموع الفرعي (02)	95.000.000
3.1 الإيرادات الأخرى الايرادات الأخرى	247.200.000
المجموع الفرعي (03)	247.200.000
2- الجباية البترولية: 011-201- الجباية البترولية	1.682.550.000
المجموع العام للإيرادات	4.747.430.000

الملحق (02)

الجدول (ب) توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية نفقات التسيير لسنة 2021 حسب كل دائرة وزارية

الملحق 02:

الجدول (ب) توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2021 حسب كل دائرة وزارية

الدوائر الوزارية	المبالغ (دج)
رئاسة الجمهورية	7.904.677.000
مصالح الوزير الأول	3.437.925.000
الدفاع الوطني	1.118.297.000.000
الداخلية والجماعات المحلية	426.127.386.000
الشؤون الخارجية والتعاون الدولي	30.573.877.000
الشؤون المغاربية، الاتحاد الافريقي وجامعة الدول العربية	للبيان
العدل	73.431.991.000
المالية	95.399.378.000
الطاقة	44.793.741.000
الصناعة والمناجم	5.349.818.000
الفلاحة والتنمية الريفية والصيد البحري	254.253.914.000
المجاهدين	248.645.702.000
الشؤون الدينية والاوقاف	26.033.177.000
التجارة	20.527.754.000
النقل	11.218.880.000
الموارد المائية والبيئة	17.616.679.000
الاشغال العمومية	19.085.089.000
السكن والعمران والمدينة	21.302.786.000
التربية الوطنية	764.052.396.000
التعليم العالي والبحث العلمي	312.145.998.000
التكوين والتعليم المهنيين	50.379.263.000
العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي	226.484.929.000
التهيئة العمراني، السياحة والصناعة التقليدية	4.117.881.000
الثقافة	19.056.672.000
التضامن الوطني والاسرة وقضايا المرأة	118.830.888.000
العلاقات مع البرلمان	243.408.000
الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات	379.407.269.000
الشباب والرياضة	37.181.458.000
الاتصال	19.369.240.000
البريد وتكنولوجيات الاعلام والاتصال	3.875.224.000
المجموع الفرعي	4.359.144.400.000
التكاليف المشتركة	448.187.600.000
المجموع العام	4.807.332.000.000

الفهرس

فهرس المحتويات

الاهداء	ا
شكر وعرفان	اا
قائمة الملاحق	ااا
المقدمة العامة	أ – ث
الفصل الاول: المفاهيم الأساسية للميزانية العامة للدولة	
المبحث الاول: المفاهيم الأساسية للميزانية العامة للدولة	07
المطلب الاول: تعريفها	07
المطلب الثاني: تطورها وأنواعها	07
المطلب الثالث: أهميتها	09
المبحث الثاني: ترشيد الانفاق العام	11
المطلب الاول: تعريف النفقة العامة	11
المطلب الثاني: ضوابط الانفاق العام	11
المطلب الثالث: إشكالية تزايد النفقات	12
المطلب الرابع: أسباب تزايد النفقات العامة	12
المطلب الخامس: تعريف الترشيد	13
المطلب السادس: عوامل نجاح عملية ترشيد النفقات العامة	14
المطلب السابع: ضوابط ترشيد الانفاق العام	15
المبحث الثالث: دوافع اصلاح النظام الموازني الحالي	16
المبحث الرابع: المحاور الكبرى لإصلاح الميزانية في الجزائر	18
الفرع الاول: مفهوم المسير المسؤول	21
الفرع الثاني: عرض جديد لميزانية الدولة	22
المبحث الخامس: مضمون واهمية مشروع وعصرنة الميزانية في ترشيد الانفاق العمومي	24
المبحث السادس: اهداف مشروع عصرنة أنظمة الميزانية	31
الفرع الاول: تقييم تطور انجاز المشروع	32
الفرع الثاني: الخطوات المسطرة من اجل تجسيد المشروع	32

الفرع الثالث: العراقيل التي تعيق تنفيذ المشروع	34
خلاصة الفصل الاول	37
الفصل الثاني: الخطوات المسطرة لتجسيد المشروع	
المبحث الاول: مرحلة التحضير والاعداد	40
المطلب الاول: السلطة المختصة بتحضير الميزانية	40
المطلب الثاني: السلطة المختصة باعتماد الميزانية	41
المطلب الثالث: الاعوان المتدخلون في تنفيذ الميزانية	42
الفرع الاول: الامرين بالضرف	42
الفرع الثاني: المحاسبين العموميين	43
المبحث الثاني: الانفاق الحكومي على القطاع الفلاحي في الجزائر	44
المطلب الاول: الانفاق الحكومي في الجزائر بين الزيادة والاسراف	44
المطلب الثاني: أسباب تزايد حجم الانفاق العام في الجزائر	45
المطلب الثالث: إشكالية التنويع الاقتصادي في الجزائر	48
المبحث الثالث: التجارب الدولية	51
المطلب الاول: التجربة الماليزية في ترشيد الانفاق العام	51
المطلب الثاني : تجارب تجديد مناهج الميزانية (التجربة الامريكية)	53
المبحث الرابع: الامن الغذائي في الجزائر	56
المطلب الاول: مفهوم الامن الغذائي	56
المطلب الثاني: الانفاق الحكومي على القطاع الزراعي في اطار البرامج التنموية في الجزائر وأثره على الميزانية العمومية	57
المطلب الثالث: مخطط عمل الحكومة	59
خلاصة الفصل الثاني	60
الخاتمة العامة	62
المراجع والهوامش	65-64
الملاحق: (الملحق 01): الجدول (أ) الإيرادات النهائية المطبقة على الميزانية العامة للدولة لسنة 2021	68

الفهرس

الملاحق: (الملحق02): الجدول (ب) توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية نفقات التسيير لسنة 2021	70
الفهرس	74-72

ملخص:

لعل أبرز ما ميز الساحة الوطنية خلال السنوات الأخيرة هو قيام الحكومة بمجموعة من الإصلاحات المالية والاقتصادية والحديث عن بعض الورشات التي لها علاقة بتكييف بعض طرق تسيير المالية العامة وفق المعايير الدولية، ويعتبر مشروع عصرنة أنظمة الميزانية من أهم المشاريع التي انطلقت فيها وزارة المالية لما سيحدثه من نقلة نوعية في أداء ميزانية الدولة وفعاليتها، مع إضفاء الشفافية عليها بما يضمن ترشيد الإنفاق العمومي.

Résumé

Parmi les choses qui ont marqués la scène nationale c’est dernière année,

L’engagement du gouvernement algérien dans des réformes financière et

Économiques et les débats autour des ateliers qui visent l’adaptation des modèles de Gestion des finances publiques avec les normes internationales, parmi le projet les plus important lancés par le ministère des finances s’inscrit le projet de la

Modernisation des systèmes budgétaires car il assure une amélioration qualificative

De la performance et l’efficacité du budget de l’Etat et de sa transparence chose qui Garantis la rationalisation des dépenses publiques.