

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة أبي بكر بلقايد – تلمسان-

كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماجستير

في إطار مدرسة الدكتوراه

تخصص: تسيير المالية العامة

الموضوع:

تحديث النظام الميزاني في الجزائر

تحت إشراف البروفسور:

بركة محمد الزين

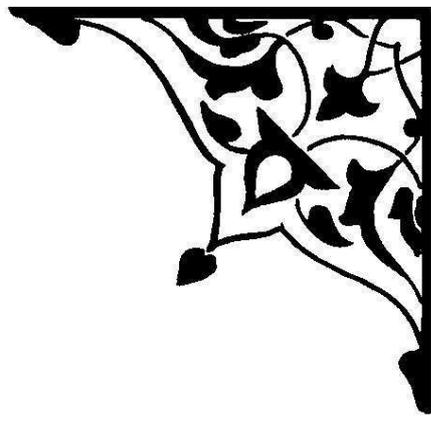
من إعداد الطالبة:

مفتاح فاطمة

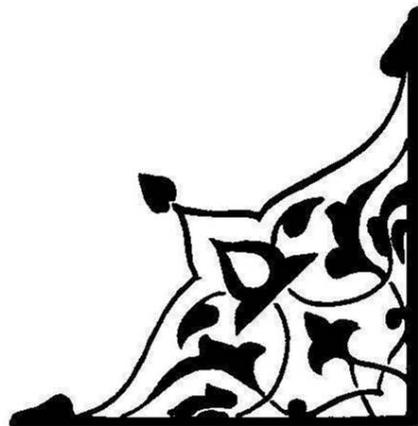
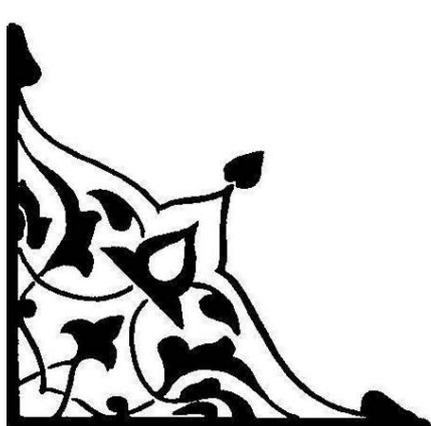
أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة تلمسان	أستاذة محاضرة	د. بوشخي عائشة
مشرفا	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	أ.د بركة محمد الزين
ممتحنا	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر	د. بوهنة علي
ممتحنا	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر	د. كرزابي عبد اللطيف

السنة الجامعية: 2010-2011



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى:

أعز ما أملك في الوجود و نور حياتي "والديّ الغاليين"

حفظهما الله و أطال في عمرهما

كل أفراد عائلتي الصغيرة

و أفراد العائلة الكبيرة

الغاليات: نجات، جميلة، كريمة، فاطمة

كل الزميلات و الزملاء في دفعتي مدرسة دكتوراه " تسيير

المالية العامة"

مفتاح فاطمة

كلمة شكر

﴿ بسم الله الرحمن الرحيم ﴾

(...رب أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي وعلى والدي وأن
أعمل صالحا ترضاه وأدخلي برحمتك في عبادك الصالحين...)

صدق الله العظيم

بعد شكر الله تعالى، أتقدم بخالص شكري و عرفاني إلى:

- الأستاذ المؤطر: البروفيسور باركة محمد الزين على التوجيه و حسن التأطير
- اللجنة العلمية لقبول مناقشة هذه المذكرة.
- والدي الكريم على الدعم المعنوي و المادي المتواصل و المساعدة في المذكرة.
- عمال وزارة المالية على حسن الاستقبال و الإفادة.
- عمال مكتبة العلوم الاقتصادية لجامعة تلمسان.
- كل الأساتذة المساهمين في تكوين طلبة مدرسة الدكتوراه "تسيير المالية العامة".
- الأستاذين الفاضلين حسين بومدين، بن شعيب نصر الدين على التوجيه.
- كل من ساهم و لو بكلمة طيبة في إعداد هذه المذكرة.

الخصيات

الملخص:

يتزايد الاهتمام الدولي بشكل واضح في الآونة الأخيرة بمتطلبات تحقيق الحكم الرشيد و التنمية الاقتصادية، و هو الأمر الذي أدى بالعديد من الدول إلى البحث عن مختلف الأدوات التي تمكنها من بلوغهما، و في هذا الصدد تعتبر الميزانية العامة من بين أهم هذه الأدوات لأنها وسيلة هامة تجسد تدخلات الدولة و تمكنها من تحقيق أهدافها، و لهذا برز اتجاه دولي واضح نحو تحديث و تطوير أنظمة الميزانية في سبيل إنشاء نظام ميزاني سليم و فعال يحقق السياسات العمومية المرسومة و يضمن استخداما أفضل للموارد العمومية. و في وسط هذا الإتجاه تمتلك الجزائر نظام ميزاني تقليدي تتخلله نقائص و عيوب عدة تحول دون تحقيق الميزانية العامة للأهداف المرجوة منها، لهذا تسعى الجزائر للالتحاق بموجة التحديث هذه من خلال الانتقال من التسيير القائم وفق الوسائل (و هو الأسلوب التقليدي) إلى التسيير القائم وفق النتائج في تسيير النفقة العمومية، بحيث يتمثل هذا الأخير في تجسيد السياسات العمومية في مهام ترتبط كل مهمة بأهداف، و يتابع تحقيق الأهداف بمؤشرات الأداء، فتتحقق السياسة عند تحقيق الأهداف.

إن هذا الأسلوب الجديد تبنته الجزائر من خلال تكوينها لإطار قانوني و تنظيمي جديد للميزانية العامة و المجلسد في مشروع تحديث نظام الميزانية (MSB)، و الذي يتوقع منه أن يكون خطوة مهمة في سبيل إرساء الفعالية و الشفافية و الكفاءة على التصرف العمومي، إلا أنه يتطلب توفير مناخ معين يساعد على نجاحه.

الكلمات المفتاحية:

النظام الميزاني، البرامج، النتائج، الأهداف، الأداء، الكفاءة، الفعالية، الشفافية، الإصلاح الميزاني.

Résumé :

La communauté internationale ne cesse de s'intéresser de plus en plus aux récentes exigences du développement économique et de la bonne gouvernance. Ce qui a contraint un grand nombre de pays à la recherche de différents outils leur permettant d'atteindre ces exigences.

Considérant le budget général comme un moyen important d'incarnation de l'intervention de l'état et pour lui permettre d'atteindre ses objectifs, il est apparu une tendance internationale claire pour la modernisation et le développement des systèmes budgétaires en vue de l'instauration d'un processus budgétaire sain et efficace pour la création d'une politique publique garantissant une meilleure utilisation des ressources publiques.

Dans le sens de cette tendance, l'Algérie, possédant un système budgétaire traditionnel ponctué de lacunes et d'inconvénients qui s'opposent à la réalisation du budget général et l'écartent de l'atteinte des objectifs tracés, cherche à rejoindre l'ensemble des pays qui ont adhésés pleinement à cette mise à jour et ce par le passage de la gestion axée sur les moyens (méthode traditionnelle) à celle axée sur les résultats dans la gestion des dépenses publiques, et de ce fait : traduire les politiques publiques par des tâches liées à des objectifs ,et de poursuivre la réalisation des objectifs par des indicateurs de performance ; ainsi se réalise la politique par la réalisation des objectifs.

Cette nouvelle méthode a été adopté par l'Algérie par la mise en place d'un nouveau cadre légal et réglementaire du budget général se traduisant par un projet de modernisation du système budgétaire (MSB) qui devrait être une étape importante et un grand pas vers l'établissement d'une politique publique efficace, transparente et performante et qui exige un climat sain pour sa réussite.

MOTS CLES :

Système budgétaire, les programmes, les résultats, les objectifs, la performance, l'efficience, l'efficacité, la réforme budgétaire.

Abstract:

The international attention continues to look increasingly to the recent requirements of economic development and good governance. This has forced many countries to search for different tools to achieve these requirements.

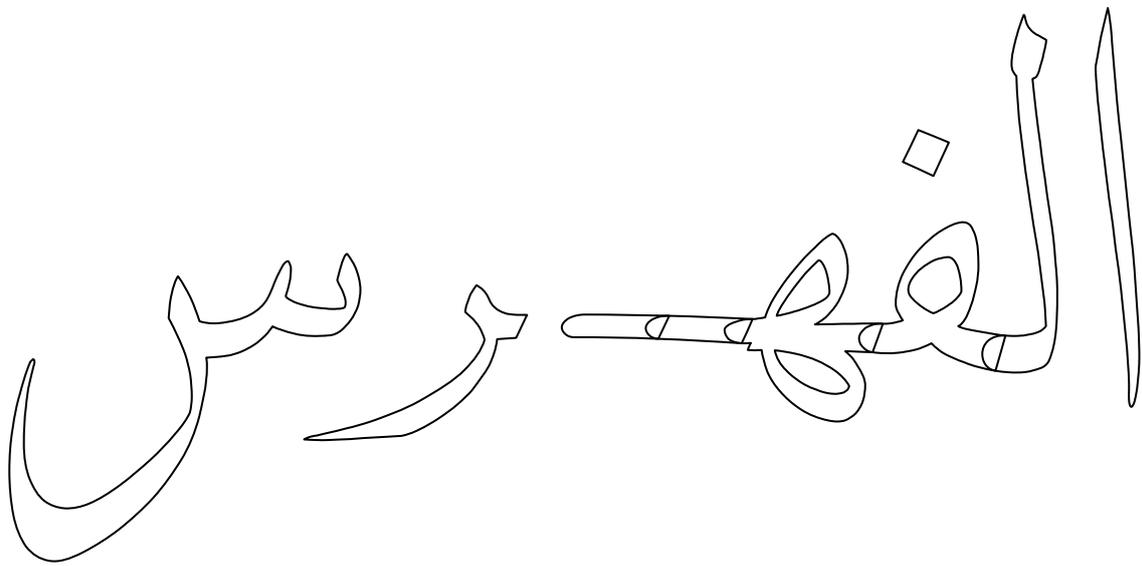
Considering the general budget as an important means of incarnation of the intervention of the state and to enable it to achieve its objectives, for this emerged a clear international trend towards the modernization and development of budgetary systems in order to establish a sound and effective budgets to achieve objectifs of public policies and ensure better use of public resources.

In line with this trend, Algeria, with a traditional budget punctuated Gaps and drawbacks which prevent the realization desired objectifs of the general budget and separate them from achieving the objectives set, seeks to join all countries that have adhered fully to this update and what the passage Management based on the means (traditional method) that based on results in public expenditure management, and this fact by translating public policy task related to objectives, and further goals by performance indicators, and is realized by the policy objectives.

This novella method has been adopted by Algeria by setting up a new legal framework and rules of the general budget resulting in a project to modernize the budget system (MSB) which is expected to be an important step towards establishing the effectiveness and transparency and efficiency to the public management, but it requires a particular climate helps to success.

KEYWORDS:

Budget system, programs, Results, Goals, Performance, Efficiency, Effectiveness, Reform Budget.



فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
	الإهداء
	الشكر
	الملخصات باللغات الثلاث
	الفهرس
	قائمة الجداول و الأشكال
أ - ز	المقدمة العامة
	الفصل الأول: مدخل إلى الميزانية العامة
16	تمهيد الفصل
17	المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة
17	● المطلب الأول: نشأة الميزانية
18	● المطلب الثاني: مفهوم الميزانية العامة
21	● المطلب الثالث: الميزانية العامة و بعض المفاهيم المشابهة
24	● المطلب الرابع: مكونات الميزانية العامة
31	المبحث الثاني: أنواع الميزانية العامة
32	● المطلب الأول: ميزانية البنود
33	● المطلب الثاني: ميزانية البرامج و الأداء
37	● المطلب الثالث: ميزانية التخطيط و البرمجة
40	● المطلب الرابع: موازنة الأساس الصفري
42	المبحث الثالث: أهمية الميزانية العامة
42	● المطلب الأول: الأهمية الاقتصادية
43	● المطلب الثاني: الأهمية المالية
43	● المطلب الثالث: الأهمية الاجتماعية
44	● المطلب الرابع: الأهمية السياسية
45	خلاصة الفصل

الفصل الثاني: النظام الميزاني الحالي في الجزائر و دوافع تحديثه

47

تمهيد الفصل

48

المبحث الأول: الإطار التنظيمي للميزانية العامة

48

● المطلب الأول: الإطار التشريعي

50

● المطلب الثاني: تبويب الميزانية العامة

53

● المطلب الثالث: مدونة الميزانية العامة

57

● المطلب الرابع: وثائق الميزانية

59

المبحث الثاني: مراحل تحضير الميزانية العامة

59

● المطلب الأول: مرحلة تحضير الميزانية

61

● المطلب الثاني: مرحلة المصادقة على قانون المالية و الميزانية

63

● المطلب الثالث: مرحلة تنفيذ الميزانية

64

● المطلب الرابع: عملية الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

67

المبحث الثالث: مبادئ الميزانية العامة

67

● المطلب الأول: مبدأ السنوية

69

● المطلب الثاني: مبدأ الوحدة

71

● المطلب الثالث: مبدأ العمومية

72

● المطلب الرابع: مبدأ التوازن

73

المبحث الرابع: دوافع تحديث النظام الحالي الميزانية

73

● المطلب الأول: النقائص الواردة على النظام الميزاني الجزائري

82

● المطلب الثاني: المطالبة الدولية بشفافية أنظمة الموازنة و سلامتها

84

● المطلب الثالث: التوجه الدولي نحو الإصلاح الميزاني (عرض التجريبتين

الفرنسية و المغربية)

92

خلاصة الفصل

	الفصل الثالث: تحليل مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر
94	تمهيد الفصل
95	المبحث الأول: تقديم مشروع تحديث نظام الميزانية
95	● المطلب الأول: التعريف بمشروع تحديث نظام الميزانية العامة
96	● المطلب الثاني: هيكل المشروع و أهدافه
98	● المطلب الثالث: الإجراءات المتخذة لتنفيذ المشروع
101	المبحث الثاني: المحاور الأساسية للمشروع
101	● المطلب الأول: التخطيط المتوسط المدى
105	● المطلب الثاني: التسيير القائم وفق النتائج
116	● المطلب الثالث: التقديم الجديد للميزانية العامة
125	● المطلب الرابع: دورة الميزانية العامة
135	المبحث الثالث: المحاور التابعة في مشروع تحديث نظام الميزانية
135	● المطلب الأول: الإطار القانوني
137	● المطلب الثاني: الإطار المحاسبي
138	● المطلب الثالث: نظام المعلومات
139	● المطلب الرابع: المسؤوليات الجديدة
145	المبحث الرابع: دراسة تقييمية لمشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر
145	● المطلب الأول: وضعية تقدم الأشغال
146	● المطلب الثاني: الصعوبات التي تواجه تطبيق التحديث
147	● المطلب الثالث: مدى استجابة مشروع (MSB) للمعايير الدولية
151	● المطلب الرابع: شروط نجاح الإصلاح الميزاني في الجزائر
154	خلاصة الفصل
155	الخاتمة العامة
161	قائمة المراجع
168	الملاحق

قائمة الجداول

الصفحة	العنوان	الرقم
55	أبواب مدونة نفقات التسيير	01
78	قانون ضبط الميزانية 1978 - 1980	02
107	مصطلحات التسيير القائم وفق النتائج	03
111	خصائص الهدف الجيد	04
115	القياس وفق مؤشرات الأداء	05
133	مراحل الميزانية العامة في النظام الجديد	08
141	حالات نقل و تحويل الاعتمادات	09
148	مدى استجابة مشروع (MSB) إلى المعايير الدولية	10

قائمة الأشكال

الصفحة	العنوان	الرقم
31	أنواع الموازنات العامة	01
62	سير عملية الميزانية العامة في الجزائر	02
80	مدى توفر وثائق الميزانية الرئيسية السبع و ميزانية المواطنين	03
102	إطار الميزانية المتعدد السنوات	04
109	تقسيم مهام وزارة التربية حسب MSB	05
109	تقسيم مهام وزارة الأشغال العمومية حسب MSB	06
117	تصنيف وظيفة قطاع الصحة حسب تصنيف (CFAP)	07
123	مشروع ميزانية الدولة حسب مشروع (MSB)	08
126	مرحلة التخطيط المتوسط الأجل وفق (MSB)	09
131	مرحلة تنفيذ الميزانية وفق (MSB)	10
132	مرحلة تسليم الحسابات وفق (MSB)	11

العلم

القديم

المقدمة العامة

يعتبر دور الدولة من أهم المواضيع التي نالت حظا وافرا من النقاشات في الحياة الاقتصادية، و ذلك نتيجة للتحويلات الكبرى التي عرفها، فبينما اتجه الفكر الكلاسيكي إلى حصر دور الدولة في وظائف محددة تمثلت في توفير الدفاع، العدالة و المشاريع العامة، مما جعلها دولة حيادية لا تتدخل في الحياة الاقتصادية يقتصر دورها في الحصول على الموارد اللازمة للقيام بهذه الوظائف، اتجه الفكر الحديث إلى منحى آخر لبلورة دور الدولة، و يعود ذلك إلى الأزمة الاقتصادية الكبرى و التي لعبت دورا كبيرا في إرساء مفهوم الدولة المتدخلة، تمثلت هذه الأزمة في كساد اقتصادي كبير (1929-1933) أفرز مشكلات اقتصادية عديدة في مقدمتها البطالة، و هذا ما مهد لظهور أفكار اللورد "كينز" من خلال كتابه الشهير "النظرية العامة للاستخدام و الفائدة و النقود" سنة 1936، ليبين أن نظام السوق يحمل أخطاء لا يمكن تلافيها، و من هنا أكد على ضرورة تدخل الدولة لتصحيح هذه الأخطاء، و قد اعتبر الدولة عاملا اقتصاديا ذا أهمية كبيرة، حيث أنها تحصل على دخل و تقوم بالإفناق كما تمارس الادخار و الاستثمار، و بالتالي يمكنها أن تتدخل عن طريق السياسة الاقتصادية من أجل الوصول إلى التشغيل الكامل.

و لما كانت المالية العامة تمثل المنهج الذي تسيّر به الدولة نفقاتها و إيراداتها، كان لا بد من أن يتأثر مفهوم المالية العامة بشكل منطقي بتطور دور الدولة.

ففي الفكر الكلاسيكي تمثلت المالية العامة في مجموع القواعد التي على الحكومات و الهيئات العامة أن تطبقها في تحديد النفقات العامة و تأمين الموارد لسد هذه النفقات بتوزيع أعبائها بين المواطنين على شكل ضرائب، أما الفكر الحديث و بسبب توسع دور الدولة عرّف المالية العامة على

أنها نشاط الدولة عندما تستخدم الإيرادات و النفقات من أجل تأدية وظائفها الجديدة المتمثلة في التوازن الاقتصادي و إشباع الحاجات العامة.

و لما كانت الميزانية العامة المرآة العاكسة لمالية الدولة فهي الأخرى تطور مفهومها تطورا نسبيا و منطقيا مع تطور مفهوم المالية العامة، بحيث اقتضت الميزانية العامة في الفكر الكلاسيكي على بيان جملة إيرادات الدولة و نفقاتها و على ضرورة التوازن بينهما، بينما في الفكر الحديث و في ظل دور الدولة المتدخلة و بالمفهوم الحديث للمالية العامة اعتُبرت الميزانية العامة أداة لتجسيد تدخلات الدولة و تنفيذ السياسات العمومية و لم يعد دورها ينحصر في تحقيق التوازن المالي و إنما امتد إلى تحقيق التوازن الاقتصادي.

أدى تحول دور الدولة إذن إلى تنامي أهمية الميزانية العامة و نتيجة لذلك تزايد البحث عن أفضل الطرق و الأساليب التي تُعد و تُسيّر على أساسها، و في هذا الإطار مرّت الميزانية العامة بتطورات و مراحل عديدة أسفرت عن ظهور أشكال متعددة لها، تختلف من حيث هيكلتها و تخطيطها، و هذا في سبيل إنشاء نظام ميزاني يمكن الميزانية العامة من تحقيق الأهداف المرجوة منها. و هذا ما يفسر- خصوصا في الآونة الأخيرة - الاتجاه الدولي البارز نحو تحديث و إصلاح أنظمة الميزانية العامة، برز هذا الاتجاه من خلال محاولات و تجارب سجلتها دول كثيرة منها الولايات المتحدة الأمريكية، بعض الدول الأوروبية، بلدان منظمة التعاون الاقتصادي (OCDE) و حتى بعض الدول النامية و العربية من خلال تبنيتها لأطر تشريعية و تنظيمية حديثة و متطورة .

إن محور مجمل هذه الإصلاحات يدور حول: الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج، أي إعداد الميزانية على أساس المهام المحددة، حيث أن لكل مصلحة أو مجموعة من المصالح مهام محددة تجسد عن طريق برامج تحتوي على أعمال (actions) و كل عمل يعكس هدف مسطر، كما تم ضمن هذه الإصلاحات إدراج مؤشرات تسمح بتقييم النشاط العمومي، و هذه المؤشرات تعبر عن أهداف نوعية و كمية.

كما تشجع معظم المنظمات و الهيئات الدولية المختصة (و من بينها البنك العالمي، صندوق النقد الدولي، المنظمة العالمية للشفافية) إرساء أفضل الأساليب في مجال المالية العامة و الميزانية العامة من أجل تحقيق الرشادة في الإنفاق و النزاهة و الشفافية في إدارة المال العام و ذلك من خلال التوصيات و التقارير التي تصدرها و من خلال دعمها كذلك لبعض الدول في مسيرة التطوير و التحديث هذه.

و في الجزائر تخضع المالية العمومية إلى أحكام القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية و الذي يعتبر إطارا مرجعيا لها، إلا أنه يبقى قانونا عاديا رغم أن دستور 1996 رفعه إلى مصاف القوانين العضوية حسب المادة 123 منه، وعموما فإن النظام الميزاني فيها يتضمن مجموعة من النقائص في عدة مجالات خاصة و أنه غير قادرا - برأي العديد من المختصين - على التماشي مع التحولات و التطورات الحاصلة في مجال المالية العمومية و متابعة روح التغيير و المفاهيم الجديدة المرتبطة بالعمولة (الحكم الراشد، التنمية المستدامة،...)، زد على ذلك تسجيله لاختلالات عديدة منها ضعف فعالية الرقابة على الأموال العمومية، نقص الشفافية في تسيير النفقات العمومية.

و من هنا أدى تزايد الحركة الدولية نحو الإصلاح الميزاني إلى جانب النقائص التي تشوب النظام الميزاني الحالي بالجزائر إلى التفكير جديا في تحديث نظام الميزانية بحيث يمكن تفادي جميع النقائص التي احتواها و إيجاد الحلول البديلة التي من شأنها أن تمكن الجزائر من مواكبة التطورات العالمية في المجال المالي و الميزاني لا سيما في ظل تبنيها نظام اقتصاد السوق و كذا استجابة للمقتضيات و الشروط التي تفرضها المؤسسات الدولية، و في هذا الإطار أسست مشروع تحديث النظام الميزاني « projet de modernisation du system budgétaire » .

و عليه و بعد كل ما تقدم يتبادر لنا طرح الإشكالية الأساسية الموالية:

« ما مدى حاجة النظام الميزاني الجزائري إلى الإصلاح؟ و ما هو مضمون مشروع تحديث النظام الميزاني؟

و للإحاطة بهذه الإشكالية نطرح الأسئلة الفرعية التالية:

- ✓ ماهية الميزانية العامة؟ ما هي مختلف أشكالها؟ و فيما تتمثل أهميتها؟
- ✓ ما هي خصائص النظام الميزاني الحالي في الجزائر؟ و ما هي الاختلالات التي يعاني منها؟
- ✓ فيما تمثلت التوجهات الدولية نحو الإصلاح الميزاني؟
- ✓ فيما تمثلت الدوافع التي أدت بالسلطات الجزائرية إلى التفكير في تحديث نظامها الميزاني؟
- ✓ ما هي مكونات و أسس هذا التحديث؟ و ما هي أهدافه؟
- ✓ ما هي الشروط المبدئية لنجاح هذا الإصلاح؟ و كيف يمكن تقييمه مبدئياً؟

فرضيات البحث: تطلبت دراستنا للموضوع طرح الفرضيات التالية:

- تعكس الميزانية العامة من خلال نظامها و هيكلها اختيارات الدولة و التطورات الحاصلة.
- للنظام الميزاني أهمية كبيرة في تحقيق السياسات العمومية.
- بروز اتجاه دولي نحو إصلاح و تطوير النظم الميزانية.
- وجود ضرورة ملحة لتعديل النظام الميزاني الحالي تفرضها النقائص المتعددة للنظام الحالي.
- يمثل مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر خطوة نحو التسيير الأمثل للموارد العامة.

أسباب اختيار الموضوع: تمثلت أهم الأسباب التي دفعتنا لاختيار هذا الموضوع فيما يلي:

- الارتباط الوثيق للموضوع بمجال تخصصنا " تسيير المالية العامة " .
- حداثة الموضوع من حيث الطرح، و الاهتمام المتزايد به في الآونة الأخيرة.
- يتميز الحصول على معلومات من السلطات العمومية بصعوبة واضحة، خاصة و أن الأمر يتعلق بمشروع قيد التنفيذ و يمس ميزانية الدولة، الأمر الذي دفعنا إلى محاولة افتكاك المعلومة رغم صعوبة الحصول عليها لإفادة الباحثين.
- قلة الدراسات التي تناولت هذا الموضوع، وكمساهمة متواضعة منا رأينا أن نكتب في هذا

الموضوع

- النقص المطروح في البحوث المتخصصة في المالية العامة.

أهمية الموضوع:

تتمثل أهمية الموضوع في العناصر الموالية:

- يوفر الموضوع عرضا حول العناصر و المكونات التي يحتويها إصلاح الميزانية في الجزائر إضافة إلى أنه يلقي الضوء على أهدافه و أهم الأسباب الداعية له، زد على ذلك فهو يوفر معلومات حول موضوع جديد غير متناول مسبقا.
- تمهيد الطريق أمام الباحثين فيما بعد لاستكمال البحث في هذا الموضوع.
- إثراء المكتبة الجامعية بمواضيع حديثة تتماشى مع التطورات و المستجدات الحاصلة.

أهداف الدراسة: نهدف من خلال موضوع بحثنا إلى:

- بيان أهمية توفر نظام ميزانية سليم في الدولة.
- إلقاء الضوء على الضرورة الملحة لتحديث النظام الميزاني الجزائري.
- التعرف على مشروع تحديث نظام الميزانية.
- محاولة معرفة تقدم الأشغال بالمشروع و مدى تحقيق الجزائر للإصلاح الميزاني من خلال هذا المشروع.

الصعوبات التي صادفت الدراسة: أثناء البحث صادفتنا صعوبات عديدة نذكر منها:

- النقص الواضح في المراجع حول المالية العامة.
- ندرة الدراسات السابقة حول هذا الموضوع.
- صعوبة الحصول على المعلومات المطلوبة من السلطات المختصة.

- جل التقارير الصادرة عن وزارة المالية و المتخصصة في مشروع التحديث (MSB) هي تقارير باللغة الفرنسية، و لا وجود لتقارير ماثلة باللغة العربية، الأمر الذي تطلب منا جهودات كبيرة للترجمة.
- صعوبة الحصول على الترجمة الصحيحة لبعض المصطلحات خاصة و أنها تمثل محاور أساسية في المشروع.

المنهج المتبع:

- بالنظر إلى طبيعة الموضوع محل الدراسة، ومن أجل الإجابة على الإشكالية المطروحة، وإثبات الفرضيات المتبناة، قمنا باستعمال عدة مناهج، حيث اخترنا المنهج الوصفي فيما يتعلق بالمفاهيم العامة التي شكلت مدخلا للدراسة و المتعلقة بالميزانية العامة و مختلف أنواعها و أهميتها، و عرض خصائص النظام الميزاني الحالي.
- ثم استعنا بالمنهج التاريخي للوقوف عند مختلف التطورات التي مرت بها الميزانية العامة، إضافة إلى التطورات التي شهدتها الإطار التشريعي للنظام الميزاني في الجزائر.
- كما اعتمدنا في دراستنا كذلك على المنهج التحليلي لبيان النقائص الواردة على النظام الميزاني الحالي، و تحليل مختلف مكونات مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر.
- و اعتمدنا كذلك على المنهج المقارن لمحاولة المقارنة النسبية ما بين أسس النظام الميزاني المقترح في مشروع التحديث و بين بعض المعايير الدولية لنظام الموازنة السليم.

الأدوات المستعملة: تجدر الإشارة إلى أن الأدوات المستخدمة في هذه الدراسة تمثلت في:

- المسح المكتبي لمختلف المراجع و المصادر التي اعتمدنا عليها لإخراج هذه الدراسة في صورتها النهائية.
- المسح المعلوماتي عن طريق شبكات الإنترنت.
- التقارير، الندوات، المنتقيات المجلات و المقالات المنشورة حول الموضوع.
- النصوص القانونية الأساسية المتعلقة بالميزانية العامة.

- استخدام أسلوب التحليل والتعليق على مختلف الأشكال والجداول، بالإضافة إلى توظيف اعتماد أسلوب الاستنباط من قبل الباحثة.

شرح طريقة العمل: تطلبت منا معالجة الموضوع تقسيمه إلى ثلاث فصول نتطرق إلى محتواها على الشكل التالي:

الفصل الأول: تناولنا فيه مدخلا عاما إلى مفاهيم الميزانية العامة من خلال ثلاث مباحث: المبحث الأول تناولنا فيه نشأة الميزانية العامة و مختلف تعاريفها و مكوناتها، و المبحث الثاني تعرضنا فيه إلى أهم أنواع و أشكال الميزانية العامة، أما المبحث الثالث فخصصناه لأهمية الميزانية العامة.

الفصل الثاني: تناولنا فيه عرضا شاملا للنظام الميزاني الحالي من خلال أربع مباحث: المبحث الأول تناولنا فيه الإطار التنظيمي للميزانية، و المبحث الثاني عرضنا دورة الميزانية العامة ، بينما خصصنا المبحث الثالث لمبادئ الميزانية العامة في الجزائر، أما المبحث الرابع فخصصناه لعرض مختلف الدوافع الداعية لتحديث و إصلاح نظام الميزانية الحالي.

الفصل الثالث: تناولنا فيه تحليل مشروع تحديث نظام الميزانية من خلال أربع مباحث: المبحث الأول خصصناه إلى تقديم مشروع تحديث النظام الميزاني في الجزائر، و المبحث الثاني عرضنا فيه المحاور الأساسية للمشروع، و المبحث الثالث عرضنا فيه المحاور التابعة في المشروع، أما المبحث الأخير فخصصناه لدراسة تقييمية للمشروع.

وأخيرا ختمنا هذا البحث ككل بخاتمة أكدنا فيها على النقاط الرئيسية التي انطوى عليها موضوع البحث، مع إرفاقنا لها بأهم النتائج التي توصلنا إليها من خلال معالجتنا له، وكذلك بجملة من التوصيات والاقتراحات التي نراها مناسبة لمعالجة بعض السلبيات الملاحظة، وبغية فتح باب البحث من جديد في هذا الموضوع قمنا بطرح آفاق قد تشكل عناوين إشكاليات لموضوعات مستقبلية.

وختاماً نرجو من المولى عزّ و جل أن يكون التوفيق حليفنا في الاختيار والمعالجة لهذا الموضوع.

المفصل الأول

مدخل إلى الميزانية العامة

المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة

المبحث الثاني: أنواع الميزانية العامة

المبحث الثالث: أهمية الميزانية العامة

تمهيد الفصل:

تمثل الميزانية العامة المرآة العاكسة لمالية الدولة، فهي تبين مختلف الموارد التي تعتمد عليها الدولة و مجالات إنفاق هذه الموارد في سبيل تحقيق الحاجة العامة. و قد ارتبط مفهوم الميزانية العامة ارتباطاً وثيقاً بتطور دور الدولة، فلما ساد مفهوم الدولة الحارسة في ظل الفكر التقليدي اقتصر دور الميزانية العامة على بيان إيرادات الدولة و نفقاتها و على ضرورة تحقيق التوازن بين جملتيهما، ليتحول دور الدولة من الحارسة إلى المتدخلة خلال الفكر الحديث حيث ازدادت أهمية الميزانية العامة و أصبحت أداة مهمة في عملية التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، و لم يعد يقتصر دورها بالضرورة على تحقيق التوازن المالي ذلك للبحث عن تحقيق التوازن الاقتصادي.

و على غرار هذا التحول مرت الميزانية بمراحل عديدة عرفت خلالها تعاريف مختلفة و ظهرت لها أشكال متعددة بالإضافة إلى تعدد أدوارها.

و هذا ما يقودنا إلى طرح التساؤلات الموالية:

ما هية الميزانية العامة؟ كيف نشأت و كيف تطورت و ما هي مختلف أنواعها و فيما تتمثل أهميتها؟ و للإجابة على هذه التساؤلات قسمنا الفصل الأول إلى المباحث التالية:

المبحث الأول: ما هية الميزانية العامة

المبحث الثاني: أنواع الميزانية العامة

المبحث الثالث: أهمية الميزانية العامة

المبحث الأول

ماهية الميزانية العامة

إن التعرف على الميزانية العامة يقتضي منا الوقوف على نشأتها و مفهومها و تمييزها عن بعض المصطلحات المماثلة لها إضافة إلى بيان مكوناتها، و هذا ما سنتناوله من خلال المطالب الموالية:

المطلب الأول: نشأة الميزانية العامة

لقد ارتبط مفهوم و مضمون الميزانية العامة للدولة بتطور مفهوم و مضمون علم المالية العامة، و الذي ارتبط بدوره بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي.

و بصفة عامة فإن الأصول التاريخية للموازنة العامة ترجع إلى عرف تاريخي تطّلب ضرورة الموافقة المسبقة للشعب على كيفية جباية إيرادات الدولة، و كيفية إنفاق ما تم تحصيله من إيرادات على أوجه و مجالات و برامج انفاقية محددة. و بمعنى أكثر تحديدا فإن هذا العرف التاريخي تضمن أن لا تفرض ضريبة إلا بقانون يوافق عليه ممثلو الشعب، كما لا تنفق الأموال العامة إلا بعد مناقشتها بواسطة ممثلي الشعب أيضا.¹

و تعود فكرة الموازنة بمفهومها الحديث إلى إنجلترا حيث كان الملك يتكفل بتأمين نفقات المملكة من حاصلات أملاكه الخاصة و اعتبرت إيراداتها "سرا من أسرار الدولة"²، و نتيجة لتزايد نفقات الدولة توالى الاحتجاجات التي اقتضت وضع حدود لسلطات الحاكم و في عام 1215 وافقت السلطات الملكية في بريطانيا على ما يسمى بـ "الماغنا كارتا" و هي وثيقة تنص على ضرورة استشارة الشعب في الضرائب قبل فرضها و جبايتها.

و في عهد الملك "شال الأول" أخذ البرلمان يطالب بفرض سيطرته و يُلح على ضرورة موافقته المسبقة على فرض الضرائب، و قد نتج عن ذلك صدور "ميثاق إعلان الحقوق" عام 1628 و الذي

¹ د. سعيد عبد العزيز عثمان، " المالية العامة مدخل تحليلي معاصر"، الدار الجامعية، بيروت- لبنان، 2008، ص 567.

² عبد الطيف قطيش، " الموازنة العامة للدولة"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، الطبعة الأولى 2005، ص 8.

جاء فيه وجوب الحصول على موافقة البرلمان عند فرض الضرائب، و منذ ذلك الحين أخذت البرلمانات المتعاقبة تزيد من ضغوطها في تحديد سلطات الملك في الإنفاق و الجباية.¹

و في عام 1688 تم إقرار "وثيقة الحقوق" و التي جرى بها توسيع نطاق إجازة البرلمان حتى تشمل جميع الإيرادات أيا كان مصدرها من حاصلات أملاك التاج أو من الضرائب، و شملت أوجه الإنفاق، فلم يعد الأمر "سرا من أسرار الدولة".²

و مع قيام الثورة الفرنسية عام 1789، تم إدخال العديد من التعديلات و التحسينات على فكرة و مضمون الموازنة العامة حيث امتد حق السلطة التشريعية ليشمل ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية في جباية الضرائب و الأموال العامة. كما تضمن دستور 1793 نصوص لا تسمح بفرض أي ضرائب إلا في سبيل المصلحة العامة، و لجميع الأفراد أن يشاركوا في فرض الضرائب، و يراقبوا استعمالها. و منذ ذلك الوقت بدأت الموازنة العامة في فرنسا تكتسب مفهومها الحالي.

المطلب الثاني: مفهوم الميزانية العامة

نتناول مفهوم الميزانية العامة من خلال ذكر مختلف تعريفاتها و التمييز بينها و بين كل ما يمكن أن يختلط بها من مصطلحات مشابهة من حيث الاسم أو المعنى.

1. تعريف الميزانية العامة:

إن تعريف الميزانية العامة لا يجد له تعبيراً موحداً و شاملاً، إنما اختلف و تعدد فقد جاء تعريفها في العديد من القوانين و التشريعات و الكتابات بعبارات عامة و خاصة أحياناً، كما أن مفهوم الميزانية العامة على قدر كبير من المرونة ليتغير حسب دور الدولة و توجهاتها و مستجداتها.

و من بين التعاريف العديدة التي صادفناها من خلال بحثنا نذكر الآتية:

¹ فهمي محمود شكري، "الموازنة العامة ماضيها حاضرها و مستقبلها"، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت - لبنان، الطبعة الأولى، 1990، ص 13.

² عبد الطيف قطيش، "الموازنة العامة للدولة"، مرجع سابق، ص 11.

- هي تنظيم مالي يقابل بين النفقات العامة و الإيرادات العامة، و يحدد العلاقة بينهما و يوجههما معا لتحقيق السياسة المالية، و بمعنى آخر فهي بمثابة البيان المالي للاقتصاد العام.¹
- تعتبر الميزانية وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان، تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة، و الإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة.²
- ميزانية الدولة هي الغلاف المالي المخصص لمالية الدولة و هي بذلك تحمل حسابات النفقات العامة و الإيرادات العامة، أي تسجل مختلف الضرائب و رخص الإنفاق الخاصة بالدولة، و هي بيان يرخص و يناقش مسبقا و يطرح في قانون المالية. كما تعتبر أداة من أدوات السياسة الاقتصادية.³
- الميزانية العامة للدولة توقع و ترخيص في شكل قانوني لنفقات و موارد الدولة، يصادق عليها من طرف البرلمان في قانون المالية و الذي يترجم الأهداف الاقتصادية و المالية للحكومة.⁴

من خلال هذه التعاريف يتضح لنا أن للميزانية خصائص هي:

- ✓ **الصفة التشريعية:** قانون الموازنة هو النص المتضمن إقرار السلطة التشريعية لمشروع الموازنة من قبل الحكومة كل سنة.⁵ و يعتبر هذا الحق من أقوى الحقوق التي تتمتع بها السلطة التشريعية إذ يتوجب على الحكومة طرح قانون المالية و المتضمن الميزانية سنويا لترخيصه و إعطائه الصفة القانونية.
- ✓ **الصفة التقديرية للنفقات و الإيرادات:** تعد الموازنة لسنة مقبلة و لهذا يعتمد مشروع الميزانية على التقدير، لأنه من الصعب التحديد بدقة و بشكل نهائي حجم النفقات التي ستصرف أو حجم

¹ د. عطية صلاح سلطان، "دور موازنة الأداء و البرامج في دعم قرارات إدارة المالية العامة"، ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، دمشق- الجمهورية العربية السورية، 20-24 نوفمبر 2004، ص 65.

² د. سوزي عدلي ناشد، "الوجيز في المالية العامة" دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية- مصر، 2000، ص 276.

³ Maurice Baslé, « **le budget de l'Etat** », 6eme Editions, Edition la decouverte, Paris, 2000 , p3.

⁴ Pierre La Lumière, « **les finances publiques**», Editions Armand Colin, Paris, Edition 1976, p54.

⁵ د.فاطمة سويسي، " المالية العامة- موازنة الضرائب"، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس- لبنان، 2005، ص 12.

الإيرادات،¹ و بالتالي فالميزانية تقدير للنفقات و الإيرادات التي تتعلق بفترة زمنية مستقبلية متوقعة قد تتحقق و قد لا تتحقق.

✓ هي التعبير المالي لبرنامج العمل الحكومي: فإذا ما قررت الحكومة مثلا زيادة الاعتمادات المقررة للدفاع في الميزانية فإن ذلك يعكس سياسة حكومية معينة، و زيادة الاعتمادات الخاصة بالتكافل الاجتماعي في الميزانية يعني اتجاه إلى إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات محدودة الدخل و هكذا.²

✓ أنها برنامج لتحقيق أهداف المجتمع: فالميزانية كسياسة اقتصادية متكاملة تتأثر بمتغيرات الاقتصاد القومي و العالمي و تؤثر فيها، و من ثم يصبح تقييم الميزانية رهنا لقدرة و أفضلية آثارها في تحقيق أهداف المجتمع.³

2. الميزانية العامة في مختلف التشريعات:

في التشريع الجزائري: حسب المادة السادسة (06) من القانون 84-17 " تتشكل الميزانية العامة للدولة من النفقات و الإيرادات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية و الموزعة وفق الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها ".⁴

و حسب المادة (03) من القانون 90-21 "الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة بالتسيير و الاستثمار و منها نفقات التجهيز العمومي و النفقات بالرأسمال و ترخص بها".⁵

في التشريع الفرنسي: عرّف القانون الفرنسي لـ 19 جوان 1952 موازنة الدولة بأنها الصيغة التشريعية التي تقدم بموجبها أعباء الدولة و وارداتها، و يأذن بها و يقرها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية و المالية. و عرفت المادة الأولى من القانون الصادر بتاريخ 2 جانفي

¹ د. فاطمة سويس، " المالية العامة - موازنة الضرائب"، نفس المرجع، ص 12.

² د. سوزي عدلي ناشد، "الوجيز في المالية العامة"، مرجع سابق، ص 276.

³ د. حامد دراز عبد المجيد، د. سميرة إبراهيم أيوب، "مبادئ المالية العامة"، الدار الجامعية، 2002، ص 58.

⁴ قانون رقم 84 - 17 المؤرخ في 7 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 28 الصادرة في 10/07/1984.

⁵ قانون رقم 90 - 21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35 الصادرة بتاريخ 15/08/1990.

1959 الموازنة التي باتت تعرف باسم "قانون المالية" بما يلي: "تقدر القوانين المالية، و تجيز لكل سنة مدنية مجموع موارد الدولة و أعبائها. آخذة بالاعتبار التوازن الاقتصادي و المالي الذي تحدده لها".¹

في التشريع الأمريكي: عرّف القانون الأمريكي الموازنة بأنها صك تقدر فيه نفقات السنة المالية و وارداتها بموجب القوانين المعمول بها عند تقديم و اقتراح الجباية المبسوطة فيها.²

في التشريع اللبناني: عرف الموازنة العامة بأنها "صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة و وارداتها عن سنة مقبلة، و تجاز بموجبه الجباية و الإنفاق".³

في التشريع المصري: الموازنة العامة هي "البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة، و ذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية، و طبقاً للسياسة العامة للدولة".⁴

المطلب الثالث: الميزانية العامة و بعض المفاهيم المشابهة

1. ميزانية عامة أم موازنة عامة:

يستخدم اصطلاحاً الميزانية العامة و الموازنة العامة بشكل مترادف، و يؤيدان نفس المعنى و نفس المدلول في مؤلفات و كتب المالية العامة و يسمى الجهاز الإداري الذي يشرف و يتولى إعداد الموازنة العامة أحياناً مكتب أو دائرة الموازنة العامة، و أحياناً دائرة الميزانية العامة.⁵

و للفرقة بين الكلمتين "موازنة و ميزانية" رجعنا إلى المعاجم اللغوية، فتبين أن كلمة موازنة مشتقة من "وازن" بمعنى ساوى و عادل. و موازنة الدولة تتضمن تقديرات النفقات و الإيرادات للدولة لسنة مالية مقبلة و هي من الناحية اللغوية أقرب للصواب. أما كلمة ميزانية فهي كلمة محدثة،

¹ عبد الطيف قطيش، "الموازنة العامة للدولة"، مرجع سابق، ص 17.

² عدنان محسن ضاهر، "الموازنات العامة في الدول العربية"، دراسة مقارنة في إطار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دون ذكر سنة النشر، ص 14.

³ د. لعمارة جمال، "تطور فكرة و مفهوم الموازنة العامة للدولة"، مجلة العلوم الإنسانية- جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الأول، نوفمبر 2001، ص 101.

⁴ د. لعمارة جمال، "تطور فكرة و مفهوم الموازنة العامة للدولة"، نفس المرجع، ص 101.

⁵ د. سليمان اللوزي، د. فيصل مراد، وائل العكشة، "إدارة الموازنات العامة بين النظرية و التطبيق"، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، عمان-الأردن، الطبعة الأولى 1997، ص 17.

استخدمها المحدثون في العصر الحديث و شاعت في لغة الحياة العامة و لم تكن معروفة و لم تستخدم في العصور القديمة، و ميزانية الدولة هي سجل تعادل فيه موارد الدولة و نفقاتها.

و بالنسبة للجزائر فالشائع هو استعمال مصطلح الميزانية العامة في القوانين و التشريعات و كافة المؤلفات و الإصدارات في مجال المالية العامة.

2. الميزانية العامة أو الميزانية العمومية:

يستخدم اصطلاح الميزانية العمومية من قبل المؤسسات و المنشآت و الشركات التجارية الخاصة، و تبين قيمة الموجودات و المطلوبات للشركة في تاريخ معين و تعبر عن المركز المالي الحقيقي للشركات.¹

3. الميزانية العامة و الحساب الختامي:

الحساب الختامي للدولة لسنة معينة يتشابه مع موازنة الدولة لنفس السنة في كل شيء فيما عدا طبيعة الأرقام الواردة فيها حيث تكون أرقاماً تقديرية في الميزانية العامة و أرقاماً فعلية في الحساب الختامي.²

4. الميزانية و قانون المالية:

"إن قوانين المالية هي القوانين التي تحدد في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية المتعددة السنوات و السنوية طبيعة الموارد و الأعباء المالية للدولة و مبلغها و تخصيصها".³

و قانون المالية عبارة عن وثيقة مالية سنوية تتضمن الميزانية العامة للدولة، الميزانيات الملحقة و الحسابات الخاصة للخزينة، كما يتم من خلاله تأسيس أو إلغاء ضريبة أو اقتطاع إجباري، و عليه قانون المالية هو الإطار القانوني الذي تصدر فيه الميزانية العامة للدولة.

¹ د. سليمان اللوزي، د. فيصل مراد، وائل العكشة، "إدارة الموازنات العامة بين النظرية و التطبيق"، مرجع سابق، ص 19.

² د. طارق الحاج، "المالية العامة"، دار صفاء للطباعة و النشر و التوزيع، الطبعة الأولى 2009، ص 162.

³ المادة (01) من القانون 17_84.

5. الميزانية العامة و المحاسبة العمومية:

تعريف المحاسبة العمومية: "المحاسبة العمومية هي مجموعة القواعد القانونية و التقنية المطبقة على تنفيذ ميزانيات الهيئات العمومية، و بيان عملياتها المالية، و عرض حساباتها و مراقبتها، و المحددة لالتزامات و مسؤوليات الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين".¹

أعوان المحاسبة العمومية:

أ/ الأمر بالصرف: الأمر بالصرف هو كل شخص يؤهل قانونا لتنفيذ عمليات تتعلق بأموال الدولة و مؤسساتها و جماعاتها العمومية سواء كانت هذه العمليات تتمثل في الإيرادات أو النفقات. و يمكن تعريف الأمر بالصرف بأنه كل شخص مؤهل لإثبات دين (حق) Créance لهيئة عمومية و تصفيته و الأمر بتحصيله، و لإنشاء دين Dette على هذه الهيئة و تصفيته و الأمر بدفعه. هذا التعريف يتفق عموما مع ذلك الوارد في المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية التي عرفت الأمر بالصرف حسب الوظائف التي يمارسها بموجب أحكام المواد 16-17-19-20 و 21 من نفس القانون.²

ب/ المحاسب العمومي: يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات الخاصة بأموال الدولة سواء تعلق الأمر بتحصيل الإيرادات أو بدفع النفقات، كما يعتبر محاسبا عموميا كذلك كل من يكلف قانونا بمسك الحسابات الخاصة بالأموال العمومية أو حراستها.³

¹ محمد مسعي، " المحاسبة العمومية"، دار الهدى، الطبعة الثانية، الجزائر، 2003، ص 8.

² محمد مسعي، " المحاسبة العمومية"، نفس المرجع، ص 28.

³ حسين صغير، " دروس في المالية و المحاسبة العمومية"، دار المحمدية- الجزائر، 2001، ص 121.

المطلب الرابع: مكونات الميزانية العامة

تتكون الميزانية العامة من جانبين أساسيين تتمثلان في الإيرادات العامة و النفقات العامة.

1.1. الإيرادات العامة

إن اتساع دور الدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية و تطورها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلية، أدى إلى اتساع و زيادة حجم النفقات العمومية، و من ثم و على نحو حتمي اتساع نطاق الإيرادات العامة لتتمكن من تغطية النفقات العامة. و ترتب على ذلك تطور في هيكل الإيرادات العامة و أصبحت الدولة تحصل على إيراداتها من مصادر متعددة.

2.1 تعريف الإيرادات العامة:

يقصد بالإيرادات العامة مجموع الدخول التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة، من أجل تغطية نفقاتها العامة و تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي.¹

3.1 تقسيمات الإيرادات العامة:

1.3.1 الضرائب:

تعرف الضرائب بأنها اقتطاع مالي تقوم به الدولة عن طريق الجبر من ثروات الآخرين، و دون تطبيق مقابل خاص بدافعها، و ذلك بغرض تحقيق نفع عام.²

و هي اقتطاعات جبائية تتم من طرف الدولة، و ذلك بفرض سلطتها على الأعوان الاقتصاديين الخواص، بدون مقابل مباشر من جهتها.

و عليه نستنتج الخصائص التالية للضرائب:

✓ مبلغ نقدي: اقتطاع نقدي

✓ تدفع بصفة نهائية

✓ تفرض جبرا

✓ بدون مقابل معين

¹ سوزي عدلي ناشد، "الوجيز في المالية العامة"، مرجع سابق، ص 302.

² السيد عبد المولى، "المالية العامة"، دار الفكر العربي، مصر، 1975، ص 219.

✓ غرضها تحقيق النفع العام

و أهم تقسيم للضرائب على الإطلاق هو تقسيمها لضرائب مباشرة و غير مباشرة:

● **ضرائب مباشرة:** تعتبر الضريبة مباشرة إذا تم دفعها مباشرة من طرف المكلف متحملا عبئها (ضرائب على الدخل).

● **ضرائب غير مباشرة:** تعتبر الضريبة غير مباشرة إذا اقتطعت في أي نقطة من الدورة الاقتصادية (مراحل البيع و الشراء)، يدفعها المكلف بطريقة غير مباشرة و تكون في حالة استهلاك السلع و الخدمات، حيث يتم نقل عبئها إلى المستهلك (الرسم على القيم المضافة TVA).

2.3.1 الرسوم: الرسم هو المقابل الذي يدفعه الفرد لهيئة عامة، نظير خدمة معينة تؤديها له بناء على طلبه.¹

من خلال هذا التعريف تتضح الخصائص التالية للرسم:

↪ الصفة النقدية

↪ عنصر المقابل (النفع الخاص) في دفع الرسم

↪ تحقيق النفع العام إلى جانب النفع الخاص

3.3.1 الدومين: يقصد بالدومين "le Domaine" كل ما تملكه الدولة سواء كانت ملكية عامة أو

خاصة، و سواء كانت أموالا عقارية أو منقولة.² و عليه ينقسم الدومين إلى دومين عام و خاص:³

دومين عام: يشمل جميع الأموال التي تمتلكها الدولة (أو الأشخاص العامة الأخرى) و التي تخضع لأحكام القانون العام، و تخصص للنفع العام مثل: الطرق والحدائق العامة... و عادة ما لا تتقاضى الدولة ثمنا مقابل استعمال الأفراد لهذه الأموال.

دومين خاص: يراد به الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة، و التي تخضع بوجه عام لقواعد القانون الخاص، فيمكن التصرف فيه بالبيع و غيره، و التي تدر على الدولة إيرادا.

¹ زينب حسين عوض الله، "مبادئ المالية العامة"، الدار الجامعية، بيروت - لبنان، 1998، ص 109.

² سوزي عدلي ناشد، "الوجيز في المالية العامة"، مرجع سابق، ص 302.

³ كردودي صبرينة، "تمويل عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي"، دار الخلدونية، الجزائر، الطبعة الأولى 2007، ص 81.

4.3.1 القروض العامة: يعرف القرض العام بأنه "عقد مالي تعقده الدولة أو من ينوب عنها من أشخاص القانون العام مع الأفراد، أو مع هيئة أو دولة أخرى، تحصل بموجبه على مال تتعهد برده مع فوائد في تاريخ معين ينص عليه العقد".¹

و تلجأ الدولة إلى الاقتراض في حال عدم كفاية إيراداتها العامة الجارية (الضرائب، الرسوم، إيرادات ممتلكات الدولة) لتغطية نفقاتها العامة.

و يمكن أن تقسم القروض من حيث صورها و أنواعها إلى تقسيمات تختلف باختلاف المعيار الذي يستند إليه التقسيم، و الذي نذكر من بينها معيار المصدر المكاني و الذي يقسم القروض العامة إلى قروض داخلية و خارجية.

فيكون القرض **داخليا:** إذا قام بالاككتاب في سنداته أشخاص طبيعيين أو اعتباريون داخل الدولة المقترضة، أي عندما يكون السوق المالي الذي تم فيه القرض داخل الدولة.

و يكون **خارجيا:** حين يتم إصداره في الأسواق الأجنبية و يكتب فيه أفراد أو هيئات عامة أجنبية، و عادة ما يتم الاككتاب في هذه القروض بالعملات الأجنبية.

2. النفقات العامة:

تعد النفقات العمومية تلك النفقات التي تنجزها الدولة، و قد تطور مفهوم النفقة العمومية و اتسع تبعا لتطور و اتساع مفهوم دور الدولة، ففي ظل المفهوم التقليدي حيث ساد دور الدولة الحارسة، ارتبطت النفقات العامة بأدوار و مهام محدودة، اشتملت على الأمن الداخلي و الخارجي و القضاء. ليتسع بعد ذلك نطاق النفقة العمومية باتساع دائرة نشاط الدولة في إطار مفهومها الحديث " الدولة المتدخلة"، ليظهر ما يسمى بالمفهوم الاجتماعي و الاقتصادي للنفقة العمومية، حيث أصبحت من أهم الوسائل المستعملة لتنفيذ مختلف السياسات و البرامج العمومية.

¹ غازي حسين عناية، " المالية العامة و التشريع الضريبي"، دار البيان، عمان- الأردن، 1998، ص 59.

1.2 تعريف النفقة العمومية:

يقصد بالنفقات العامة تلك الأموال التي تصرفها الدولة (الحكومة، الجماعات المحلية، المؤسسات و الهيئات العمومية).

تعرّف كذلك بأنّها " مجموع المصروفات التي تقوم الدولة بإنفاقها خلال فترة زمنية معينة، بهدف إشباع حاجات عامة معينة للمجتمع الذي تنظمه هذه الدولة.¹

2.2 أركان النفقة العمومية:

من خلال هذه التعاريف يمكننا استخلاص الأركان الأساسية للنفقة العمومية و هي ثلاثة:

1.2.2 شكلها: تكون النفقة العامة في شكل مبلغ نقدي، حيث تقوم الدولة بدورها في الإنفاق العام باستخدام مبلغ نقدي ثمنا لما تحتاجه من منتجات، سلع و خدمات من أجل تسيير المرافق العامة، و ثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشاريع الاستثمارية التي تتولاها، و لمنح الإعانات و المساعدات الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية و غيرها.²

2.2.2 مصدرها: فيشترط لكي تعدّ من النفقات العامة أن يكون الأمر بصرفها شخص معنوي عام، و المقصود بالشخص المعنوي العام، ذلك الشخص الذي تنظم قواعد القانون العام علاقته بغيره من الأشخاص الطبيعيين و المعنويين.³

و على ذلك تعد نفقة عمومية تلك النفقات التي تصدر عن الدولة و أقسامها السياسية و جماعاتها المحلية و كل المؤسسات و الهيئات العمومية التابعة لها.

3.2.2 الهدف منها: يشترط أن يكون الغرض من النفقة العمومية هو تحقيق المنفعة العامة، و ذلك بإشباع الحاجات و الرغبات العامة، فمن منطلق العدالة و المساواة في تحمل المواطنين و الأفراد الأعباء العامة (الضرائب مثلا) يجب أن يستفيد كذلك المواطنون من النفقة العامة بنفس المنطلق، أي أن توجّه النفقة العامة لخدمة المنفعة العامة.

¹ كردودي صبرينة، " تمويل عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي "، مرجع سابق، ص 83.

² عباس محززي، " اقتصاديات المالية العامة "، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 66.

³ د. حامد عبد المجيد دراز، " مبادئ المالية العامة "، الدار الجامعية، الإسكندرية- مصر، 1988، ص 400.

3.2 تقسيمات النفقة العمومية:

تنقسم النفقات العامة إلى أنواع عديدة تختلف باختلاف معيار التقسيم و أهمها ما يلي:

1.3.2 النفقات الحقيقية و النفقات التحويلية:

النفقات الحقيقية: يقصد بالنفقات الحقيقية أو الفعلية تلك التي تقوم بها الدولة مقابل الحصول على سلع و خدمات أو رؤوس أموال إنتاجية، فالنفقات العامة هنا تؤدي إلى حصول الدولة على مقابل. النفقات التحويلية: النفقات التحويلية تشكل النفقات التي تقوم بها الدولة دون أن تحصل مقابلها على سلع أو خدمات فهي تهدف من ورائها إلى تحويل جزء من الموارد المتاحة من مساره الأصلي بغرض تحقيق هدف اقتصادي أو مالي أو اجتماعي.¹

2.3.2 النفقات من حيث أغراضها: تنقسم النفقات حسب الوظائف الأساسية إلى:

النفقات الإدارية: يقصد بها النفقات التي تتعلق بسير المرافق العامة و اللازمة لقيام الدولة، مثل: الدفاع، الأمن، العدالة، السلك الدبلوماسي. النفقات الاجتماعية: هي النفقات المرتبطة بالوظائف والتدخلات الاجتماعية للدولة، ومن أمثلتها: نفقات الصحة و التعليم.

النفقات الاقتصادية: و هي نفقات متعلقة بخدمات الدولة ذات الطابع الاقتصادي، كخدمات النقل و المواصلات و تسمى أيضا نفقات استثمارية حيث تهدف الدولة من ورائها لزيادة الإنتاج القومي.

3.3.2 النفقات حسب خصائصها الاقتصادية:

إذ تنقسم النفقات العامة حسب خصائصها الاقتصادية إلى نفقات جارية و أخرى استثمارية: النفقات الجارية (نفقات التسيير): و يقصد بها تلك النفقات المستمرة اللازمة لسير المرافق العمومية للدولة، و تمثل مرتبات الموظفين و لوازم الإدارة و الخدمات كالتعليم و القضاء و الأمن و غيرها، و تسمى بالمصروفات الجارية باعتبارها دورية و تتكرر سنويا و بانتظام.

¹ عادل أحمد حشيش، "مقدمة في الاقتصاد العام"، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية- مصر، 1998، ص 153.

النفقات الاستثمارية: تضم النفقات الرأسمالية الإنفاق على الأصول الرأسمالية الثابتة التي يزيد عمرها العادي عن عام واحد، و التي تزيد قيمتها عن حد أدنى معين و تستعمل لغرض الإنتاج.

4.3.2 النفقات العادية و غير العادية: تقسم النفقة من حيث تكرارها الدوري إلى نوعين:

النفقات العادية: هي التي تتجدد كل فترة زمنية (كل سنة) كمرتبات العاملين و المهام اللازمة لسير المرافق العامة.

النفقات غير العادية: هي تلك التي لا تتكرر كل سنة و بصفة منتظمة في الميزانية، بل تدعوا الحاجة إليها في فترات متباعدة، مثل: الحروب، الكوارث الطبيعية و الاستثمارات الكبرى.

4.2 آثار النفقات العمومية:

تأثر النفقة العامة تأثيرا واضحا سواء في زيادة مقدرة الأفراد على الإنتاج، أو في توزيع الدخل القومي و في محاربة البطالة و تحقيق التشغيل الكامل.¹

1.4.2 تأثير النفقات العامة على الاستهلاك: يمكن أن تزيد النفقات العامة من استهلاك السلع و الخدمات التي تدعمها الدولة، كما يزيد الاستهلاك حينما تساهم النفقة العمومية في زيادة القدرة الشرائية للمواطن من خلال إعانات البطالة، المعاشات و فتح مناصب الشغل.

2.4.2 تأثير النفقات العامة على الإنتاج:²

- تؤدي النفقات الرأسمالية أو الإنتاجية التي تحدث زيادة مباشرة في الانتاج القومي الجاري، إلى زيادة المقدرة الإنتاجية القومية.

- تساهم الإعانات الاقتصادية الممنوحة للمشروعات إلى رفع أرباحها و بالتالي ارتفاع مقدرتها الإنتاجية.

- يؤدي الإنفاق العام على البنية التحتية كالطرق و وسائل النقل و المواصلات، و على تمويل التقدم التكنولوجي إلى خفض نفقة الإنتاج، و بالتالي رفع الأرباح و زيادة الناتج القومي.

¹ د. محمد حلمي مراد، " مالية الدولة "، مطبعة نخضة مصر، القاهرة، 1962، ص 27.

² نعمت عبد اللطيف مشهور، " اقتصاديات المالية العامة الوضعية و الاقتصادية "، مطبعة العمرانية- القاهرة، 1988، ص 267-268.

3.4.2 الآثار الاجتماعية للنفقة العمومية:

- تساهم النفقات العمومية بشكل كبير في سد الحاجات الاجتماعية للمواطنين من خلال توفير الصحة، و التعليم مثلاً.
- كما يعتبر الحد من البطالة أثراً واضحاً للنفقة العمومية و ذلك من خلال فتح الدولة لمناصب شغل و تبنيتها لمشروعات أو صفوفات توظف من خلالها عمال و موظفين جدد.
- توجه النفقة العمومية أيضاً لإرساء مبدأ العدالة الاجتماعية في توزيع الدخل، حيث أن الإنفاق على خدمات و مشاريع تستفيد منها طبقات ذوي الدخل المنخفض، تعمل على تحقيق أهداف العدالة في توزيع الدخل، حيث تمول هذه النفقات من ضرائب ذوي الدخل المرتفعة ليستفيد منها ذوي الدخل المنخفضة. يضاف إلى ذلك إنفاق الدولة على الضمان و الحماية الاجتماعية.

4.4.2 آثار أخرى للنفقة العمومية:

- تضمن النفقات العمومية أيضاً سير و قيام الدولة بوظائفها، و ذلك من خلال النفقات الإدارية و السياسية و النفقات الموجهة للحفاظ على الأمن و الاستقرار داخل الدولة.

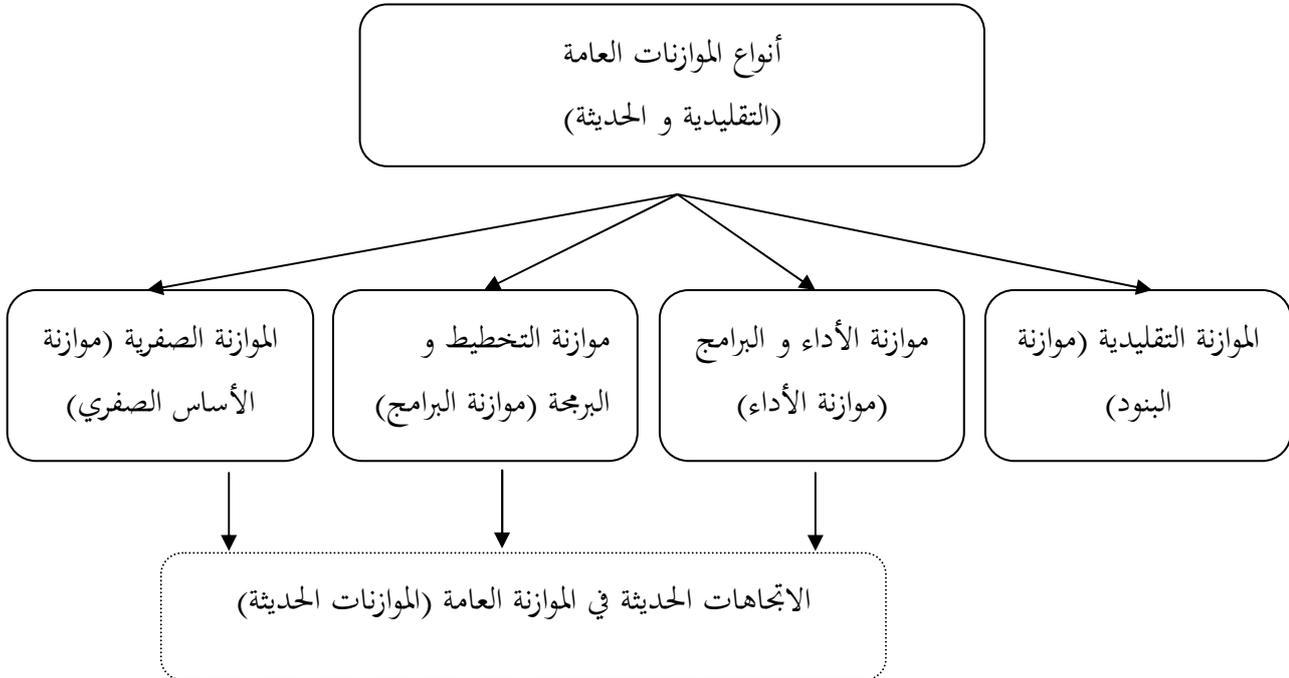
المبحث الثاني

أنواع الميزانية العامة

مرّت الميزانية العامة أثناء تطورها بعدة مراحل، لذا ظهرت عدة أنواع لها منها ما هو تقليدي و منها ما هو حديث و نذكر أهمها حسب التسلسل التاريخي كآتي:

- ◆ الميزانية التقليدية (ميزانية البنود)
- ◆ ميزانية الأداء و البرامج
- ◆ ميزانية التخطيط و البرمجة
- ◆ ميزانية الأساس الصفري (الميزانية الصفرية)

الشكل رقم (01): أنواع الموازنات العامة



المصدر: محمد شاكر عصفور، " أصول الموازنة العامة "، دار المسيرة للنشر و الطباعة و التوزيع، عمان، الطبعة الأولى 2008، ص 205.

المطلب الأول: ميزانية البنود (الميزانية التقليدية):

لقد بدأ تطبيق موازنة البنود أو الموازنة التقليدية في عام 1921 في الولايات المتحدة الأمريكية، و هي أقدم صورة من صور الموازنة تمتاز بالسهولة و البساطة في إعدادها و تنفيذها و الرقابة عليها.¹

1. مفهوم ميزانية البنود (الميزانية التقليدية):

يتمثل الهدف الرئيسي من تبويب و تقسيم موازنة الدولة في تحقيق الرقابة الحسائية من خلال تحديد مسؤوليات كل وحدة حكومية في تنفيذ موازنة الدولة، وفقا لما أقرته السلطة التشريعية و بما لا يخالف اللوائح و القوانين المالية السائدة.²

و بالتالي ميزانية البنود هي ميزانية تنفيذية شاملة بتصنيف وظيفي على شكل برامج و وظائف و بتصنيف اقتصادي للتمييز بين النفقات الرأسمالية و الجارية، بموجبها يتم تصنيف النفقة تبعا لنوعيتها و ليس وفقا للغرض منها.

2. مميزات ميزانية البنود:³

- ◆ سهولة استخدامها و فهمها لوجود تعليمات و نماذج واضحة تساعد على تجميع البيانات.
- ◆ سهولة إعدادها عند تقدير الاحتياجات لكل جهة حكومية.
- ◆ سهولة إجراء المقارنات و عمل سلسلة زمنية بين إيرادات و نفقات السنة السابقة.
- ◆ سهولة إحكام الرقابة عند الصرف من الأموال العامة.
- ◆ سهولة توزيع النفقات على البنود لأنها محددة و واضحة.

¹ د. قاسم إبراهيم الحسيني، " المحاسبة الحكومية و الموازنة العامة "، مؤسسة الوراق، عمان-الأردن، 1999، ص 111.

² سعيد عبد العزيز عثمان، " مقدمة الاقتصاد العام "، الدار الجامعية للطباعة و النشر، الجزء الأول، بدون ذكر سنة النشر، ص 195.

³ د. عطية صلاح سلطان، " دور موازنة الأداء و البرامج في دعم قرارات إدارة المالية العامة "، مرجع سابق، ص 78.

3. الانتقادات الموجهة للميزانية القائمة على البنود:¹

- ♦ بنود الإنفاق محددة وكل بند له مخصصاته المالية الخاصة به، و تلتزم كل وحدة حكومية بما جاء في موازنتها من بنود الإنفاق و الموارد.
- ♦ لا يكون هناك اهتمام بالأهداف و العوائد الاقتصادية و الاجتماعية و اعتبارات الكفاءة للإنفاق، و غالبا ما تكون موازنة البنود غير متصلة بخطة أو برنامج عام للتنمية.
- ♦ أعمال الرقابة و المتابعة في ظل هذا النظام تركز على الالتزام بحدود الاعتمادات و عدم تجاوزها دون الاهتمام بالآثار السلبية الناتجة عن قصور اعتمادات الإنفاق نحو تحقيق الأهداف.
- ♦ في ظل هذا النوع من الميزانية تغرق الإدارة العليا في تفاصيل البنود المحاسبية مما يفقدها الرؤية على تحقيق الأهداف الإستراتيجية للبرنامج، و تعيين البدائل المتاحة و تحليل التكلفة و مقارنتها بالفائدة المرجوة و اختيار أفضل الوسائل.
- ♦ الموازنة التقليدية من خلال تركيزها على بنود الإنفاق و ليس النتائج و الأهداف و الجودة المتحققة من هذا الإنفاق، تفتح الباب على مصرعيه لتفشي الفساد الإداري.
- و نتيجة لأوجه الانتقاد هذه ظهرت مرحلة جديدة من مراحل التطور الوظيفي للميزانية العامة للدولة و هي مرحلة ميزانية الأداء.

المطلب الثاني: ميزانية البرامج و الأداء le budget de performance

ظهرت فكرة موازنة الأداء عام 1912 بالولايات المتحدة الأمريكية حين أكدت لجنة (الاقتصاد و الكفاية) ضرورة الاستفادة من بعض توصيات و أفكار ما يسمى بـ "حركة الإدارة العلمية في القطاع الخاص"، لهذا ظهرت الحاجة إلى استخدام الموازنة في العملية الإدارية و في تقييم الانجازات التي تؤديها الإدارة الحكومية. و منذ ذلك الحين بدأ العمل على توجيه أنظمة الموازنات لجعلها تفي بأهداف السياسات الاقتصادية. ثم اتجهت الولايات المتحدة الأمريكية لتطوير موازنتها، ففي عام 1949 أُلّف

¹ د. طارق نوير، " نحو تطبيق موازنة الأداء لتحقيق الإدارة الرشيدة في الدول العربية "، ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، سبتمبر 2006، ص 5-6.

الرئيس الأمريكي لجنة "هوفر" الأولى لدراسة تنظيم الحكومة و إدارتها، و قد أوصت اللجنة باستخدام "موازنة الأداء"¹.

و في نفس الوقت كانت لجنة أخرى مكلفة بدراسة إدارة مدينة نيويورك قد استخدمت تعبير "موازنة البرامج" بهدف تطوير الموازنة التقليدية، و قد أشارت في أول تقرير لها أن موازنة البرامج تضع الأهداف و تحدد مسؤوليات التنفيذ التي يتم على أساسها قياس أداء ما تم إنجازه من قبل الوحدات الإدارية.²

1. مفهوم ميزانية البرامج و الأداء:

إن ميزانية الأداء تحاول أن تتحاشى القصور في ميزانية البنود من خلال إظهار الميزانية ليس فقط عن طريق نفقاتها حسب الوحدات الإدارية و ما تحصل عليه من سلع أو خدمات نتيجة هذا الإنفاق، بل أنها تربط ذلك بما يتحقق نتيجة لهذا الإنفاق و بالتالي المقارنة بين المدخلات التي يتم الإنفاق عليها في إطار الميزانية، و بين المنتجات التي تتحقق من هذا الإنفاق، و لذلك يطلق على هذا النوع من ميزانيات الأداء بمصطلحات مماثلة و متقاربة منها ميزانية البرامج أو ميزانية الإنجاز و غيرها.³

كما تحاول هذه الموازنة الإجابة على تساؤلات رئيسية هي: ما هي الأهداف الرئيسية التي ننوي الوصول إليها؟ و كيف يمكن تحديد هذه الأهداف و برمجتها؟ و ما هي مكانتها و علاقتها بالسياسة العليا للدولة؟⁴

و تتسم ميزانية الأداء بمجموعة من المفاهيم الأساسية نذكر منها:⁵

التخطيط: التنبؤ بما سيكون في المستقبل مع الاستعداد لهذا المستقبل و هو وظيفة أساسية من وظائف الحكومة.

¹ د. لعامرة جمال، "أساسيات الموازنة العامة للدولة"، دار الفجر للنشر و التوزيع، القاهرة- مصر، 2004، ص 186-187.

² فهمي محمود شكري، "الموازنة العامة ماضيها حاضرها و مستقبلها"، مرجع سابق، ص 158.

³ د. فليح حسن خلف، "المالية العامة"، جدارا للكتاب العالمي و عالم الكتب الحديثة، الأردن، الطبعة الأولى 2008، ص 317.

⁴ أ.د. جميل جريسات، "موازنة الأداء بين النظرية و التطبيق"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية- إدارة البحوث و الدراسات، 1995، ص 22.

⁵ د. عطية صلاح سلطان، "دور موازنة الأداء و البرامج في دعم قرارات إدارة المالية العامة"، مرجع سابق، ص 83-84.

البرامج: تهتم هذه الموازنة ببيان البرامج و المشاريع التي ستنفذها الأجهزة الحكومية، و تقسيمها إلى برامج فرعية و نشاطات كما ترصد الاعتمادات اللازمة لتنفيذها.

تحليل البدائل: و هو العنصر الأساسي، وذلك لتحديد الطرق البديلة لتحقيق الأهداف العامة للأجهزة و المصالح الحكومية، و على ضوء هذه البدائل و الاختيار بينها يتم اتخاذ القرارات.

التقييم: يساعد تقييم البرامج على تحسين عمليات تنفيذها.

و تتمثل أهداف ميزانية الأداء فيما يلي:

♦ تحسين اتخاذ القرار اتجاه عملية تخصيص الموارد من خلال وضع برامج رئيسية و فرعية للنشاطات التي تنتج المخرجات (سلع أو خدمات) أكثر من كونها توزيع المدخلات التي تستخدم في إنتاج هذه المخرجات.

♦ تحسين جودة المعلومات المقدمة عن الأداء للمسؤولين من أجل التخطيط الاستراتيجي و تخصيص الموارد و رقابة العمليات.

♦ زيادة جودة الخدمات العامة و استجابتها لاحتياجات العميل.

♦ استخدام أفضل للمال العام في تقديم الخدمات العامة.

أما فيما يخص خطوات تطبيقها فقد أوصى تقرير لجنة " هوفر " الأولى على أن تكون كالتالي: ¹

1. تقسيم عمليات الحكومة إلى برامج و أنشطة

2. تحديد مقاييس الأداء

3. إعداد تقارير الأداء.

2. مزايا ميزانية البرامج و الأداء:

♦ إعطاء صورة دقيقة عن حجم الإنفاق الحكومي من خلال تحديد علمي مسبق لتكلفة ما سيتم تنفيذه من أعمال.

¹ د. محمد عمر أبو دوح، " ترشيد الإنفاق العام و عجز ميزانية الدولة "،الدار الجامعية، الإسكندرية- مصر، 2006، ص 128.

- ♦ توسيع صلاحيات مدراء الدوائر في مجال التخطيط والرقابة الذاتية، وبالمقابل تؤدي إلى تحميلهم مسؤولية عدم الكفاءة التي قد تحصل في الأداء.
- ♦ رفع كفاءة أداء أجهزة الرقابة المالية والإدارية من خلال إضافة مؤشرات جديدة للتقويم والرقابة.
- ♦ تنسيق البرامج والأنشطة الحكومية ومنع الازدواج فيها.
- ♦ مرونة توزيع المخصصات على المهام والأنشطة وفقاً لأهميتها النسبية بما يؤدي إلى الاستخدام الأمثل للموارد.
- ♦ رفع كفاءة النظام المحاسبي وزيادة الاعتماد على بيانات تكاليف الأداء الحكومي وزيادة موثوقية التقارير المالية.
- ♦ إيجاد ترابط أفضل بين الخطط قصيرة الأجل والمتوسطة الأجل وطويلة الأجل.
- ♦ إنشاء قاعدة بيانات موثوقة وعلمية عن مجالات الأداء الحكومي الحالي والماضي كافة، وزيادة الاعتماد على معدلات أداء ومقاييس إنجاز نموذجية للأعمال المتشابهة.
- ♦ رفع كفاءة الوحدات الحكومية في إدارة وتنفيذ البرامج والمشروعات الحكومية.
- ♦ إيجاد مبررات منطقية للإنفاق بمستواه وشكله الحالي والمستقبلي.
- ♦ ترجمة سياسة الدولة العامة وأهدافها إلى برامج تعالج المشاكل الأساسية وذلك في صورة واضحة ومبسطة¹.
- ♦ يترتب على إتباع موازنات البرامج و الأداء وفر كبير في تكاليف إنجاز العمليات الحكومية.²

3. الانتقادات الموجهة لميزانية الأداء و البرامج:

- ♦ صعوبة تحديد الأهداف لجميع الأجهزة الحكومية تحديداً دقيقاً.
- ♦ ارتفاع تكلفة تطبيق هذا النوع من الموازنة.

¹ د. إسماعيل حسين، "موازنة البرامج و الأداء، المفهوم الفلسفة، و الأهداف"، ملتقى موازنة البرامج و الأداء في الجامعات العربية، دمشق - الجمهورية العربية السورية، 25 - 27 جوان 2004، ص 7-8.

² د. علي سعيد سنون، "المحاسبة الحكومية و القومية"، دار الكتب القانونية - دار شتات للنشر و البرمجيات، مصر، 2009، ص 90.

- ♦ تتطلب كميات كبيرة من المعلومات و التي يصعب توفيرها.
- ♦ صعوبة تحديد وحدات الأداء التي تقاس بها انجازات كل مصلحة حكومية فهناك بعض الأعمال و النشاطات الحكومية يصعب تحديد معايير لقياس أدائها.¹
- ♦ صعوبة التطبيق إذ يتطلب ذلك توفر أنظمة محاسبة و متابعة معقدة كنظام محاسبة التكاليف .comptabilité des coûts

المطلب الثالث: ميزانية التخطيط و البرمجة le budget de planification et programmation

ظهر نظام التخطيط و البرامج و الموازنة في الولايات المتحدة الأمريكية نتيجة الانتقادات و الدراسات المقدمة حول الميزانية العامة من طرف الكونغرس الذي اعتاد أن يوجه ملاحظات أثناء مناقشته لبرامج و ميزانية وزارة الدفاع.

و في عام 1963 أقر وزير الدفاع البدء بالعمل في مرحلة تجريبية لتطبيق الأفكار الجديدة، ووضعها تحت الاختبار خلال السنتين 1963-1964، و بعد أن تبلورت الجهود المبذولة خلال الفترة التجريبية أصدرت وزارة الدفاع في 1965 منشورات بتعليمات تطبيق نظام جديد للموازنة تحت عنوان "نظام التخطيط و البرامج و الموازنة" و قد اعتبر هذا النظام اتجاهها حديثا و تطورا لنظام الموازنة بعد ميزانية البرامج و الأداء.²

1. مفهوم ميزانية التخطيط و البرمجة:

يرتكز هذا النوع من الميزانية على التخطيط و على ضرورة الربط بين التخطيط و الموازنة العامة، و يهدف إلى توفير المعلومات الضرورية لمتخذي القرارات، لمساعدتهم على اتخاذ القرارات المناسبة والتي تسعى إلى استخدام الإمكانيات المالية المتاحة، بكفاءة و فعالية لإشباع أكبر قدر ممكن من المواطنين.

¹ محمد شاكر عصفور، "أصول الموازنة العامة"، دار المسيرة للنشر و الطباعة و التوزيع، عمان، الطبعة الأولى 2008، ص 222.
² د. لعمارة جمال، "أساسيات الموازنة العامة للدولة"، مرجع سابق، ص 206.

كما تعرف موازنة التخطيط و البرمجة على أنها: " أداة لتخطيط، و وسيلة لاتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة اللازمة لتحقيق أهداف معينة أو لتعديل تلك الأهداف، و تهدف إلى محاولة تبرير قرارات المخطط و تنظر إلى البرامج و الأنشطة الحكومية على أنها وسائل تهدف إلى تحويل الموارد العامة أو عوامل الإنتاج إلى منتجات نهائية، و هي الأهداف المطلوب تحقيقها".¹

المقومات الأساسية لنظام الموازنة و التخطيط و البرمجة:²

لتحقيق متطلبات نجاح هذا النظام فقد اعتمد على عدد من المقومات، تتلخص فيما يلي:

1- **صياغة الأهداف:** و يقتضي ذلك التعرف على الأهداف الاجتماعية و الاقتصادية العامة للدولة، و محاولة صياغتها في أهداف فرعية ثم برامج رئيسية و فرعية لتحقيق هذه الأهداف ثم تحليل البرامج و الأنشطة.

2- **تحديد البرامج و تقييمها:** إذ يتم التعرف على الوسائل اللازمة لتحقيق الأهداف و التي تتمثل في البرامج التي تخططها الوحدات الإدارية.

3- **تحديد المسؤوليات:** لتطبيق هذا النظام ينبغي تقسيم الجهاز الإداري إلى وحدات إدارية أو مراكز مسؤولية و تحديد البرامج و الأنشطة التي تدخل في نطاق رقابة و اختصاصات كل مركز.

4- وضع معدلات و مؤشرات الأداء.

5- توفير الكفاءات و الخبرات البشرية.

6- نظام فعال للمعلومات: توفير المعلومات و البيانات الملائمة و بطريقة فورية.

7- تهيئة الظروف و البيئة الملائمة.

2. مزايا نظام الموازنة و التخطيط و البرمجة:

♦ تحديد الأهداف الوطنية تحديدا واضحا و ترتيبها حسب الأولويات، و ترجمتها إلى مشاريع و برامج قابلة للتنفيذ.

¹ د. خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، " أسس المالية العامة "، دار وائل للنشر، عمان- الأردن، الطبعة الثالثة 2007، ص 355.

² د. قاسم إبراهيم الحسني، " المحاسبة الحكومية و الموازنة العامة "، مرجع سابق، ص 122 - 126.

♦ تحسين و ترشيد عملية اتخاذ القرارات في الأجهزة الحكومية، و بناء القرارات على أسس موضوعية و ذلك بالاعتماد على معايير و تحليلات علمية.

♦ تقوية الترابط بين الخطة و الموازنة العامة و بين أجهزة التخطيط و أجهزة الموازنة العامة.¹

كما يركز هذا النوع من الموازنات على النقاط التالية:²

♦ الاعتبارات طويلة الأجل.

♦ تحليل الأنظمة و الكلفة و المنافع.

♦ تطوير و عرض البيانات عن الآثار الكلية.

♦ بيان البدائل المحتملة المتعلقة بقرارات تخصيص الموارد، لتنفيذ البرامج و الأنشطة المختلفة وفق الظروف الاقتصادية و الاجتماعية السائدة.

3. عيوب نظام الموازنة و التخطيط و البرمجة:

♦ صعوبة تحديد و حصر أهداف الحكومة و التي يمكن الموافقة عليها من كافة الأطراف.

♦ صعوبة قياس الأهداف و صعوبة قياس التكاليف و المنافع، إذ يحتاج ذلك إلى استخدام وسائل غاية في التعقيد.

♦ يتطلب الإعداد كميات كبيرة من المعلومات، و هذا يؤدي إلى تعطيل عملية تحليل السياسة العامة.

♦ تركز على تحديد الأهداف و لكن لا تحدد الوسائل التي تمكن من تحقيقها.

♦ يؤدي تطبيقها إلى التقليل من دور السلطة التشريعية في عملية رسم السياسة العامة للدولة.

♦ انفصال السياسة المالية عن الواقع العملي.³

¹ محمد شاكر عصفور، " أصول الموازنة العامة "، مرجع سابق، ص 238.

² د. خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، " أسس المالية العامة "، مرجع سابق، ص 356.

³ د. خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، " أسس المالية العامة "، نفس المرجع، ص 358.

المطلب الرابع: موازنة الأساس الصفري Zéro Base Budget

برزت فكرة موازنة الأساس الصفري "Zéro Base Budget" ZBB في الولايات المتحدة الأمريكية عندما دعا Freeman وزارة الزراعة الأمريكية في عام 1962 إلى استخدام مفهوم جديد لإعداد الموازنة العامة بطريقة يمكن بها تبرير كل برنامج من الصفر، و كان أول تطبيق لهذا الأسلوب في المجال الحكومي في ولاية جورجيا عام 1983 حينما كلف الرئيس الأميركي السابق " جيمي كارتر " كحاكم للولاية Phyllis بتطبيق أفكاره على موازنة الولاية.¹ و عموما باستعراض هذا الأسلوب يمكن القول بأنه ليس مرحلة جديدة بمعنى إضفاء دور جديد للموازنة و لكنه يعتبر تطورا في جانب النفقات لمحاولة التغلب على الثغرات التي ظهرت عند تطبيق موازنة التخطيط و البرامج.

1. مفهوم الميزانية الصفرية:

يقوم هذا الأسلوب على أنه عند وضع تقديرات الموازنة لأي بند من بنود النفقات يجب أن نبدأ من نقطة الصفر، أي لا ينظر إلى تقديرات العام السابق، أو حجم النشاط السابق أو حتى إذا كان هذا البند موجودا في السابق و لا طريقة الأداء المتبعة في السابق. بل توضع التقديرات وفق الظروف المتوقعة و ليس مجرد التغيير في التكاليف من عام لآخر كما هو الحال في الأساليب التقليدية للموازنة. و لا يعني هذا الأساس أنه عند إعداد الموازنة نبدأ من الصفر إنما يقصد أن كل عمل إداري منظم يتطلب التخطيط الدقيق، و ذلك يتطلب إعادة النظر سنويا في البرامج و المشروعات التي كانت تنفذ، لاستبعاد أو إضافة أي منها للعام الجديد.²

2. مزايا الموازنة الصفرية:

♦ يستند هذا النوع من الموازنة إلى فكر علمي منطقي متقدم يساعد على الإبداع و الابتكار و التخلص من الروتين الحكومي.

¹ أ. د. عبد المطلب عبد المجيد، " اقتصاديات المالية العامة "، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005/2004، ص 164.
² أ. د. عبد المطلب عبد المجيد، " اقتصاديات المالية العامة "، نفس المرجع، ص 165.

♦ ممارسة التقييم و المراجعة المستمرة للقرارات الإستراتيجية للإدارة الحكومية و التكيف مع الظروف غير المستقرة و توفير أفضل الظروف.

3. عيوب نظام الميزانية الصفرية:

♦ صعوبة إعداد معدلات الأداء خصوصا في مراحل إعداد وحدات القرار و مجموعات القرار، و دراسة البدائل و تكلفة كل بديل لاختيار أفضلها حيث تتطلب مهارات عالية.

♦ كما تظهر صعوبة عملية تطوير النظام المحاسبي الحكومي بحيث يشمل على نظام متكامل للمحاسبة المالية و محاسبة التكاليف.

♦ صعوبة الربط بين التخطيط طويل الأجل و الموازنة من حيث تقسيم الخطة طويلة الأجل إلى خطط سنوية مرحلية و تغطي كل منها سنة مالية. و من ثم صعوبة تطبيق الأساس الصفري عليها.¹

¹ أ. د. عبد المطلب عبد المجيد، " اقتصاديات المالية العامة "، مرجع سابق، ص 169.

المبحث الثالث

أهمية الميزانية العامة

من خلال نظريته للمالية العامة " Theory of public finance " سنة 1959 أوضح الاقتصادي الشهير "R.A Musgrave" أن لسياسة الميزانية ثلاث وظائف رئيسية:

- وظيفة التخصيص: من خلال البحث عن إشباع الحاجات العامة عن طريق النفقات العامة.
 - وظيفة إعادة التوزيع: و التي تتم من خلال إعادة توزيع الدخل و تحقيق العدالة في توزيع الثروة عن طريق الجباية و التحويلات الاجتماعية.
 - وظيفة الاستقرار: من خلال محاولة التدخل في بعض الظروف الاقتصادية و ذلك بتحريك قوى الطلب الفعلي و سوق العمل و بالتالي معدلات النمو على المدى الطويل، هذا بانتهاج سياسات تدعم بعض النشاطات كدعم السياسة الصناعية.
- تبحث الحكومة إذا من خلال وضع إستراتيجية لميزانيتها عن توزيع الإمكانيات (الوسائل) المالية بين هذه الوظائف الثلاث و هذا حسب الوضع الاقتصادي و السياسي.¹
- و الميزانية من خلال هذه الوظائف تحقق أهمية كبرى في مجالات متعددة و هذا ما سنعرضه فيما يلي:

المطلب الأول: الأهمية الاقتصادية

لقد أصبح الهدف وراء الموازنة العامة هو السعي لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، فقد انتهى التحليل الاقتصادي الحديث إلى استخدام المالية العامة و بخاصة عجز الميزانية العامة (التمويل بالعجز) و فائضها كأداة لتحقيق توازن الاقتصاد القومي عند مستوى التشغيل الكامل.²

¹ " Le budget de l'état nouvelles règles, nouvelles pratiques", les études de la documentation française, df Paris 2006, p 10.

² د. عادل فليح العلي، " مالية الدولة"، دار زهران للنشر و التوزيع، عمان- الأردن، 2008، ص 467.

ففي حالة التضخم يستخدم الفائض لسحب القوى الشرائية للحد من الطلب الفعلي المتزايد، أما في حالة الكساد فيستخدم العجز المنظم لرفع القوة الشرائية و ذلك في محاولة لرفع الدخل القومي. أصبحت الموازنة تستعمل كأداة لتقديم العون و الحماية اللازمة للصناعات الوطنية لمساعدتها على الصمود في وجه منافسة المنتجات المستوردة عن طريق فرض رسوم عالية على المستوردات و إعفاء الصناعات المحلية من الرسوم و الضرائب.¹ و في بعض الحالات منح القروض الميسرة لدعم قيام النشاط و الإنتاج المحلي.

المطلب الثاني: الأهمية المالية

تعد الموازنة المرآة التي تعكس المركز المالي للدولة لأنها وثيقة مالية تفصل و تعدد كل المصادر التي تدر الإيرادات العامة خلال السنة المالية. كما أنها تضع الجداول المفصلة للنفقات العامة و الأغراض التي اعتمدت لأجلها لذلك فهي تكشف بجلاء حقيقة الوضع المالي للدولة.² كما تعتبر الميزانية الترجمة المالية للتدخلات الحكومية، فهي ببيانها لمختلف النفقات العمومية سواء كانت الوظيفية أو الاستثمارية تعكس الحجم المالي لدور الدولة في الاقتصاد.

المطلب الثالث: الأهمية الاجتماعية

الميزانية هي أهم وسيلة لتحقيق إصلاحات هيكلية ذات انعكاسات اجتماعية، ذلك بالحديث عن الوظيفة التوزيعية للميزانية العامة التي تهدف إلى تصحيح التفاوتات الاجتماعية و ضمان الترابط الاجتماعي.³

و يتم التصحيح عن طريق فرض الضرائب التصاعدية و خاصة المباشرة منها و توجيه حصيلتها لتمويل بعض النفقات المساعدة للطبقات ذات الدخل المحدود مثل إعانات الضمان الاجتماعي أو دعم السلع الاستهلاكية، أو مجانية التعليم و الخدمات الصحية. كما أن الميزانية يمكن أن تكون

¹ د. عادل فليح علي، د. طلال محمود كراوي، " اقتصاديات المالية العامة " ، دار الكتب للطباعة و النشر، الطبعة الثانية ، 1989، ص 278.

² إبراهيم علي عبد الله، أنور عجارمة، "مبادئ المالية العامة"، دار صفاء للطباعة و النشر و التوزيع، عمان- الأردن، بدون ذكر سنة نشر، ص 31.

³ Eric Devaux, "Finances Publiques", Bréal éditions, 2002, p 28.

وسيلة للتوجيه الاجتماعي من خلال ضرائب على السلع الاستهلاكية غير المرغوب في استهلاكها اجتماعيا.

المطلب الرابع: الأهمية السياسية

لم تعد الموازنة العامة مجرد وثيقة محاسبية لنفقات الدولة وإيراداتها، بل أصبحت لها أهمية سياسية كبيرة في الدول ذات الأنظمة النيابية حيث يشترط لتنفيذ بنود الموازنة العامة أن يعتمد مشروعها من طرف البرلمان، وهذا الاعتماد يعد بمثابة الموافقة من ممثلي الشعب على خطة عمل الحكومة وعلى سياساتها المالية والاقتصادية بصفة عامة والموازنة تكون المرآة العاكسة لها.

ومن الأهمية السياسية المتعاطمة للموازنة العامة كونها تمارس تأثيرا حقيقيا على طبيعة النظام السياسي، وكذلك على استقراره فتوجد علاقة وثيقة بين الموازنة والبرلمان، فقد ظهرت الموازنة العامة أحيانا كعامل لدعم البرلمان وأحيانا أخرى عاملا لاندثاره.

مما سبق يمكن القول أنّ الموازنة العامة تعتبر إحدى أدوات المؤسسات السياسية المؤثرة على أموال المجتمع من حيث تنظيم صرفها من جهة، والمحافظة عليها من جهة أخرى، كما تعني الموازنة أيضا السلطة السياسية التي ارتضاها المجتمع لنفسه.¹

¹ درواسي مسعود، "السياسة المالية و دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي"، حالة الجزائر 1990-2004، رسالة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر، 2006/2005، ص 137.

خلاصة الفصل :

مهما تعددت التعاريف و المفاهيم فهي تتفق في مجملها على أن الميزانية العامة بيان مالي مختلف العمليات المالية للدولة من خلال رصد الإيرادات العامة و بيان مجالات صرفها من أجل تحقيق أهداف الحكومة في سبيل سد الحاجة العامة، كما تتفق على الدور الكبير الذي تلعبه الميزانية في تحقيق الأهداف المالية و الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية للدولة.

و في سبيل أداء الميزانية العامة للدور المنشود منها ظهرت لها عدة أشكال و أساليب تختلف من حيث طريقة هيكله و برجة أعمالها، ارتبط كل شكل منها بفترة معينة تمثل في مجملها مراحل تطور الميزانية العامة.

و قد سعت الجهود الفكرية خلال هذه المراحل إلى البحث عن أفضل الطرق و الأساليب لإعداد الميزانية العامة ذلك من أجل تمكين الدولة من تحقيق الكفاءة و الرشادة في إدارة المال العام، تمثل هذه الطرق و الأساليب في مجملها النظام الميزاني الذي يختلف من دولة إلى أخرى حسب قناعة و خصوصية كل دولة، و ما سنحاول التطرق إليه في الفصل الموالي هو تفصيل النظام الميزاني الحالي في الجزائر و الأسباب الداعية إلى تحديثه.

الفصل الثاني

النظام الميزاني العالي في الجزائر و دوافع تحديثه

المبحث الأول: الإطار التنظيمي للميزانية العامة

المبحث الثاني: مراحل تحضير الميزانية العامة

المبحث الثالث: مبادئ الميزانية العامة

المبحث الرابع: دوافع تحديث النظام الميزاني الجزائري

تمهيد الفصل:

إن النظام الميزاني لأي دولة كانت يجب أن يدل على كافة الإجراءات و الأساليب و التصنيفات التي تقوم عليها الميزانية العامة لهذه الدولة، بما في ذلك مختلف الأطر القانونية و التنظيمية التي تحكم الميزانية و تبين ضوابطها و فتراتها و الهيئات المسؤولة عنها و كافة العمليات و الإجراءات المتعلقة بها، إضافة إلى بيان التصنيفات المعتمدة في الدولة للإيرادات و النفقات العامة، كما يشمل النظام الميزاني كافة المراحل و الخطوات التي تمر بها الميزانية العامة و التي تتمثل عموما في أربعة مراحل أساسية: مرحلة التحضير، مرحلة المصادقة، مرحلة التنفيذ، مرحلة تطبيق الرقابة على التنفيذ و تسليم الحسابات، و يجب أن يشتمل النظام كذلك على القواعد و المبادئ التي تحكم إعداد الميزانية و من بينها أربع مبادئ أساسية: مبدأ الوحدة، مبدأ السنوية، مبدأ التوازن، مبدأ العمومية

و نظرا للأهمية التي يلعبها النظام الميزاني في تحقيق الأهداف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية تسعى دائما الدول لتحقيق نظام ميزانية يمكنها من بلوغ أهدافها، و هذا ما يفسر بروز موجات دولية كبيرة نحو تعديل و تحديث أنظمتها الميزانية من خلال الإصلاحات العديدة التي أقيمت في دول كثيرة، و لهذا سنحاول في هذا الفصل إلقاء الضوء على النظام الميزاني الحالي للجزائر و اكتشاف مدى الحاجة لتحديثه، من خلال طرح التساؤلات التالية:

ما هي خصائص النظام الميزاني الحالي في الجزائر؟ و ما مدى حاجته للتعديل و التحديث؟

و هذا ما سنحاول الإجابة عليه من خلال تقسيمنا لخطة الفصل على الشكل التالي:

المبحث الأول: الإطار التنظيمي للميزانية العامة

المبحث الثاني: مراحل تحضير الميزانية العامة

المبحث الثالث: مبادئ الميزانية العامة

المبحث الرابع: دوافع تحديث النظام الميزاني الجزائري

المبحث الأولالإطار التنظيمي للميزانية العامة

نقصد بالإطار التنظيمي للميزانية كافة القواعد و الترتيبات المتعلقة بها، بما في ذلك القواعد و النصوص القانونية التي تحكمها، إضافة إلى مختلف التصنيفات و التبويبات المتعلقة بالنفقات و الإيرادات العامة، و طريقة تقديم الميزانية و الوثائق التي تعرضها، و هذا ما سنتناوله في المطالب الموالية.

المطلب الأول: الإطار التشريعي

يسجل التاريخ المعاصر للدولة الجزائرية مرورها بمراحل مختلفة، لها طابعها التشريعي، و آثارها على النظام المالي عموما و الميزانية العامة خصوصا، فقد ساد النظام المالي الإسلامي فترة طويلة من الزمن، ثم تأثر النظام المالي بالوجود العثماني على أرض الجزائر، و بالاستعمار الفرنسي من بعده. و لا بد من الإشارة القوية هنا إلى أن النظام المالي للجزائر المستقلة بقي لفترة طويلة - إن لم نقل لحد الآن- مستمدا و مستوحى من النظام المالي الفرنسي بحكم الاحتلال الفرنسي للجزائر.

و في هذا الصدد لا بأس من ذكر بعض القواعد القانونية التي شكلت الإطار التشريعي للنظام المالي (و الميزانية) الممتد حتى الفترة ما بعد الاستقلال:

- مرسوم 31 ماي 1892 المتضمن تنظيم المحاسبة العمومية.
- قانون 19 ديسمبر 1900.
- المرسوم رقم 50-1413 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950 و المتعلق بالنظام المالي للجزائر.¹
- قانون رقم 785-59 المؤرخ في 2 جويلية 1959 المتعلق بأحكام مالية تخص الجزائر.

و بعد الاستقلال و بموجب القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، و الرامي إلى التمديد حتى إشعار آخر، لمفعول التشريع و النافذ إلى غاية 31 ديسمبر 1962، استمر العمل بمعظم تلك النصوص التشريعية و التنظيمية التي كانت تنظم الميزانية العامة في الجزائر. و بداية من السنوات الأولى

¹ محمد مسعي، " المحاسبة العمومية "، مرجع سابق، ص 10.

للاستقلال صدرت مجموعة معتبرة من النصوص التنظيمية التي عوضت النصوص الفرنسية المطبقة في مختلف جوانب المحاسبة العمومية، و لعل أهمها هو المرسوم رقم 65-259 المؤرخ في 14 أكتوبر 1965 المحدد للالتزامات و مسؤوليات المحاسبين.¹

1. قانون المالية الأساسي:

يعتبر القانون رقم 84 - 17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 و المتعلق بقوانين المالية الركيزة الأساسية و الأصل الذي يعطي التوجيهات و يحدد الأحكام التي من خلالها يتم إعداد القوانين المالية السنوية، كما يعرف كذلك بالقانون العضوي لقوانين المالية،² حيث يضم هذا القانون:

في بابه الأول: الأحكام العامة التي تعرف قوانين المالية و أنواعها و هيكلتها.

الباب الثاني: تطرق للميزانية العامة و أنواعها و هيكلتها.

الباب الثالث: تطرق لأنواع أخرى من الميزانية و علاقتها بالميزانية العامة.

الباب الرابع: تناول العمليات الخاصة للخرينة و كفاءات تنظيمها.

الباب الخامس: تطرق لقوانين المالية انطلاقا من تحضيرها ثم التصويت عليها حتى تنفيذها.

الباب السادس: خصص لقانون ضبط الميزانية.

أما الباب السابع و الأخير: تناول أحكاما مختلفة.

و قد عدل في 1988 بالقانون رقم 88-05 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المعدل و المتمم لقانون 84 -

17، و في 1989 بالقانون رقم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المعدل و المتمم لقانون 84-17.

2. قانون المحاسبة العمومية:

يعتبر القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 و المتعلق بالمحاسبة العمومية و المراسيم التنفيذية الخاصة بتطبيقه المصدر الأساسي للقواعد القانونية للمحاسبة العمومية في الجزائر و الذي يسمى قانون المحاسبة العمومية.

¹ Denideni Yahia, " La Pratique Du Système Budgétaire De L'état En Algérie ", OPU, 2002, p 61.

² حسب المادة 123 من دستور 1996.

يحدد هذا القانون الأحكام العامة للتنفيذ المطبقة على الميزانية العامة و العمليات المالية العمومية و التي تشمل الإيرادات العامة و النفقات العامة و كذا عمليات الخزينة.

كما يحدد هذا القانون التزامات الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين و كذا مسؤولياتهم. و تتمثل مراسيمه فيما يلي:

• المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 و المتعلق بتعيين و اعتماد المحاسبين العموميين.

• المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 و المحدد لشروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين.

• المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 و المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرين بالصرف و المحاسبون العموميين و كذا محتواها.

• المرسوم التنفيذي رقم 91-314 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 و المتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين.

المطلب الثاني: تبويب الميزانية العامة

تبويب الميزانية العامة ينجلي من خلال تبويب إيراداتها و نفقاتها و التي سنتناول كلا منها على حدى:

1. تبويب الإيرادات العامة:¹

1.1 التبويب القانوني: يستند هذا التصنيف على أساس استخدام الجماعات العمومية للقوة العمومية من عدمها في تحصيل الإيرادات العامة.

2.1 التبويب المالي: يمكن من خلال هذا التبويب التمييز بين نوعين من الإيرادات:

- **الإيرادات العامة النهائية:** فهي تلك الأموال التي تدخل خزينة الدولة بصفة نهائية و لا تتبعها تكلفة مما يجعلها خالية من أي التزام بالتعويض.

¹ د. لعمارة جمال، "منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، دار الفجر للنشر و التوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى 2004، ص 43-45.

- الإيرادات العامة المؤقتة: فهي تلك الأموال ذات الطبيعة المؤقتة التي ينتج عنها تكاليف، و في غالب الأحيان إجبارية ردها أو تعويضها.

3.1 التبويب الاقتصادي: يرتبط هذا التبويب بطبيعة الثروات التي تم الاقتطاع منها، و من هذا المنطلق نميز في مجال الجباية مثلا بين الضرائب على الدخل و الضرائب على الاستهلاك.

2.تبويب النفقات العامة:

1.2 التبويب الإداري: تصنف النفقات العامة في الجزائر إداريا حسب معيارين هما:¹

- التبويب حسب الوزارات: يمثل التبويب حسب الوزارات قاعدة تبويب على أساسها ميزانية التسيير في الجزائر، حيث توضع الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير.

- التبويب حسب طبيعة الاعتمادات: حيث تخصص الاعتمادات و توزع حسب الفصول أو القطاعات التي تتضمن النفقات بحسب طبيعتها أو أغراض استعمالها.

2.2 التبويب الوظيفي: رغم أن قانون المالية لا يقدم صورة عنه إلا أنه لا يعتبر مجهولا في الجزائر.

و في هذا الإطار تقسم الوظائف في الجزائر إلى أربعة مجموعات كبيرة:²

- الخدمات العامة و تضم الإدارة العامة، العدل، الشرطة و الدفاع.
- الخدمات الاجتماعية و الجماعية و تضم التعليم، الصحة، النشاط الاجتماعي و الخدمات الجماعية (تعمير، سكن، ترفيه....).
- الخدمات الاقتصادية المتعلقة أساسا بالفلاحة، الصناعة، النقل، و غيرها.
- النفقات غير القابلة للتخصيص: فائدة الدين العام، رد القروض، نفقات الشؤون الدينية و غيرها.

¹ المادة 20 من القانون 84-17.

² د.لعمارة جمال، " منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، مرجع سابق، ص36.

3.2 التبويب الاقتصادي: وفقا إلى التبويب الاقتصادي هناك معيارين:

- **نفقات التجهيز و نفقات التسيير:** بحيث أن كل نفقة يكون الهدف منها الحصول على السلع و الخدمات الضرورية لسير الإدارة و المصالح العمومية تعتبر من قبيل النفقات الجارية أو ما يعرف بـ "نفقات التسيير". أما إن كان الهدف منها زيادة القدرات الإنتاجية بالزيادة في تكوين رأس المال فتعتبر من قبيل "نفقات التجهيز"¹ أو ما يسمى بنفقات رأس المال.

- **النفقات الإدارية و نفقات التحويل:** تقوم هذه التفرقة الخاصة بالنفقات العامة على أساس معيار المقابل المباشر للنفقة العامة و على العموم تهدف نفقات المصالح أو النفقات الإدارية إلى مكافأة المنافع و الأدوات و الخدمات المقدمة للإدارة و التي هي ضرورية لتسييرها أو تجهيزها أما نفقات التحويل أو إعادة التوزيع فهي نفقات تؤدي بدون مقابل مباشر و تمثل نوعا من العدالة في توزيع الدخل الوطني، كالمخ العائلية و تعويضات الضمان الاجتماعي و غيرها.²

4.2 التبويب المالي: يمكن أن تصنف النفقات أيضا من حيث طبيعتها المالي و في هذا الصدد نميز

بين ثلاثة أنواع من التكاليف هي: التكاليف النهائية، التكاليف المؤقتة و التكاليف التقديرية.

- **التكاليف أو النفقات النهائية:** و يقصد بذلك أن يتم صرف النفقة بدون مقابل أو رجوع لها مستقبلا، حيث أن الأغلبية العظمى لتكاليف الدولة لها طابع النفقات النهائية، خاصة فيما يتعلق بميزانية التسيير.

- **التكاليف المؤقتة و عمليات الخزينة:** تصنف العمليات المؤقتة لوحدها كونها تتميز بطابعها الزمني أي أن لها مدة مؤقتة يلزم تأديتها خلالها، فهي إذا تمثل جزءا من حركة الأموال الخارجة من الصناديق العمومية بصفة مؤقتة حيث تتبع لاحقا بعملية إيراد مناسبة لها، و تدخل ضمن هذه العمليات: العمليات المتعلقة بالخزينة أو بالقطاع المصرفي، و بالنظر إلى الطبيعة المالية الخاصة جدا لعمليات الخزينة فإنها تقيد خارج الميزانية العامة للدولة و تدرج في الحسابات الخاصة للخزينة.

- **التكاليف التقديرية أو الضمانات:** يتعلق الأمر بعمليات إنفاق القروض و تتعهد الدولة القيام بها إذا تحققت بعض الظروف، و بالتالي إذا لم يتحقق الشرط لا تتحقق النفقة الفعلية، و أكبر مثال

¹ تومي سلامي، " ميزانية الدولة كوسيلة لتجسيد السياسة الاقتصادية و الاجتماعية "، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2002، ص 70.
² د. لعمارة جمال، " منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر "، مرجع سابق، ص 38.

على ذلك هي التكاليف أو النفقات الافتراضية التي تنتج عن الضمانات التي تمنحها الدولة لبعض القروض لتسهيل إصدارها من طرف هيئة عمومية.

المطلب الثالث: مدونة الميزانية العامة في الجزائر

إن مدونة الميزانية تسمح بتقييم و تبويب عمليات نفقات و إيرادات الدولة و من خلالها يتم التعبير عن اختيارات الميزانية سنويا، و فيما يلي سوف نتعرض لمدونتي نفقات و إيرادات الميزانية العامة في الجزائر.

1. مدونة إيرادات الميزانية:

يقسم المشرع الجزائري موارد الميزانية العامة للدولة إلى ما يلي:¹

1. الإيرادات ذات الطابع الجبائي و كذا حاصل الغرامات.
 2. مداخيل الأملاك التابعة للدولة.
 3. التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة و الأتاوى.
 4. الأموال المخصصة للمساهمات و الهدايا و الهبات.
 5. التسديد برأس المال للقروض و التسبيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة و كذا الفوائد المترتبة عنها.
 6. مختلف حواصل الميزانية التي ينص على تحصيلها القانون.
 7. مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونا.
 8. الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي، المحسوبة و المحصلة وفق الشروط المحددة في التشريع المعمول به.
- إن الإيرادات النهائية المطبقة على الميزانية العامة للدولة، مصنفة في الجدول (أ) الملحق لقانون المالية السنوي فيما بين الموارد العادية و الجباية البترولية.

1- الموارد العادية:

- 1-1- الإيرادات الجبائية: 201-001- حاصل الضرائب المباشرة
- 201-002- حاصل التسجيل و الطابع
- 201-003- حاصل الرسوم المختلفة على الأعمال

¹ المادة 11 من القانون 17-84.

201-004- حاصل الضرائب غير المباشرة

201-005- حاصل الجمارك

1-2- الإيرادات العادية: 201-006- حاصل و دخل الأملاك الوطنية

201-007- الحواصل المختلفة للموازنة

201-008- الإيرادات النظامية

1-3- الإيرادات الأخرى:- الإيرادات الأخرى

2- الجباية البترولية.

و يوضح الجدول المرفق في الملحق (01) الإيرادات النهائية المطبقة على الميزانية العامة للدولة في الجدول (أ) الملحق بقانون المالية 2010.

2. مدونة نفقات الميزانية:

تتجسد مدونة نفقات الميزانية من خلال ميزانية نفقات التجهيز و ميزانية نفقات التسيير .

1.2 مدونة نفقات التسيير: تنقسم نفقات التسيير للميزانية العامة في الجزائر إلى أربعة أبواب و عناوين ، تجمع هذه الأبواب في قسمين: الأول يتمثل في ميزانية الأعباء المشتركة التي تحتوي على الباب الأول و الثاني و جزء من البابين الثالث و الرابع، أما القسم الثاني فهو ميزانية الحكومة الموزعة أو الوزارية المتكونة من الباب الثالث و الرابع، (أي أن الباب الثالث و الباب الرابع يتواجدان في نفقات كل الوزارات).

و تظهر نفقات التسيير في ميزانية الدولة في الجدول (ب) الملحق بقانون المالية لكل سنة، و يحتوي الجدول على:

- نفقات موزعة حسب الدوائر الوزارية.

- نفقات غير موزعة (أعباء مشتركة).

و تندرج تحت هاذين القسمين كما ذكرنا سابقا الأبواب (العناوين) الأربعة و هي:¹

- أعباء الدين العمومي.

- مخصصات السلطات العمومية.

¹ المادة 24 من القانون 17-84.

- النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

- التدخلات العمومية.

الجدول رقم (01): أبواب مدونة نفقات التسيير

الباب الأول	الباب الثاني	الباب الثالث	الباب الرابع
أعباء الدين العمومي	مخصصات السلطات العمومية	النفقات الخاصة بوسائل المصالح	التدخلات العمومية
أعباء الديون المهتلكة	مخصصات الهيئات الوطنية	تعويضات المستخدمين	مساهمات الدولة في تمويل الأنشطة السياسية
أعباء الديون العائمة	مخصصات الهياكل المتخصصة	منح و معاشات	مهام خارجية
المعاشات	عمليات السيادة الوطنية	أعباء اجتماعية	مهام تربية وثقافية
ضمانات الدولة	نفقات مستخدمي الإدارة السياسية و الحكومة	وسائل سير المصالح	مهام اقتصادية، تشجيع وتدخلات
نفقات في انتظار الموارد	الحسابات الخاصة	أعمال الصيانة	إعانات مقترحة للمصالح العمومية
		إعانات التسيير	مهام اجتماعية مساعدة وتضامن
		نفقات مختلفة	احتياطات اجتماعية

المصدر: حلقة دراسية حول " مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر " (نفقات التسيير لسنة 2007) الدفعة 40، تحت إشراف: الأستاذ رابح محمدي، المدرسة الوطنية للإدارة، 2007.

و يتفرع كل باب بالتدرج إلى أجزاء (أقسام)، فصول، مواد، فقرات.

مثال: النفقات الموزعة حسب الدوائر الوزارية - وزارة معينة -

الباب (العنوان): النفقات الخاصة بوسائل المصالح

الجزء: تعويضات المستخدمين (الموظفون)

الفصل: أجور، أعباء اجتماعية

المادة: نوع التكاليف الاجتماعية أو المنح الخاصة

الفقرة: تعويضات جزافية للخدمات أو تعويضات ذات طبيعة محلية.

وبعد صدور قانون المالية المتضمن ميزانية الدولة تقوم كل وزارة بتقسيم الاعتمادات المخصصة لها وفقا لمختلف المهام، و تصدر في مراسيم تنفيذية يطلق عليها " مراسيم توزيع الاعتمادات ".
و يوضح الجدول المرفق في الملحق (02) ميزانية نفقات التسيير في الجدول (ب) الملحق بقانون المالية لسنة 2010.

2.2 مدونة نفقات التجهيز: إذا كانت نفقات التسيير توزع حسب الوزارات فإن نفقات التجهيز أو الاستثمار توزع حسب القطاعات و فروع النشاط الاقتصادي، مثل الزراعة، الصناعة، الأشغال و البناء، النقل و السياحة.¹

و وفقا للمادة 35 من القانون 17-84 " تجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى الميزانية العامة و وفقا للمخطط الإنمائي السنوي، لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة في ثلاثة أبواب هي:

1. الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة

2. إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.

3. النفقات الأخرى بالرأسمال.

و تبين المواد 36-37-38 من القانون 17-84 كيفية توزيع هذه الاعتمادات بين القطاعات و ذلك وفق التنظيم ، و هي عشر قطاعات مبينة كما يلي:

قطاع 0: المحروقات.

قطاع 1: الصناعة التحويلية.

¹ د.علي زغدود، " المالية العامة "، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005/2004، ص 34.

- قطاع 2: الطاقة و المناجم.
قطاع 3: الفلاحة و الري.
قطاع 4: الخدمات.
قطاع 5: قاعدة هيكلية اقتصادية و اجتماعية.
قطاع 6: التريبة و التكوين.
قطاع 7: قاعدة هيكلية اجتماعية و ثقافية.
قطاع 8: المباني و وسائل التجهيز.
قطاع 9: أخرى.

المطلب الرابع: وثائق الميزانية العامة

تتجسد الميزانية من خلال الوثائق التالية:

1. قانون المالية: هناك ثلاث قوانين مالية:

1.1 قانون المالية السنوي: هو الذي يتضمن الاعتمادات السنوية بشكلها التشريعي الذي تصدر فيه و يسمى أحيانا بقانون المالية الأول.

2.1 قانون المالية التكميلي أو التعديلي: و هو يصدر فقط بقصد تغيير التقديرات المتعلقة بالإيرادات و بهدف الترخيص بنفقات تضمنها قانون المالية الأول للسنة، و يمكن له أن يتضمن خلق إيرادات جديدة و نفقات جديدة.

3.1 قانون ضبط الميزانية: بموجب المادة (05) الخامسة من قانون 84-17 فإن قانون ضبط الميزانية هو: "الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية و عند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية الخاصة بكل سنة".

2. الوثائق الملحقة بقانون المالية:

1.2 الجدول (أ): الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة للسنة.

2.2 الجدول (ب): توزيع حسب القطاعات الوزارية للاعتمادات المفتوحة في ميزانية التجهيز للسنة.

3.2 الجدول (ج): توزيع حسب القطاعات للنفقات ذات الطابع النهائي على المخطط الوطني للسنة.

4.2 حالة خاصة: تشمل شبه الجباية.

3. مراسيم توزيع الاعتمادات:¹

إن قانون المالية السنوي لا يقدم سوى الكتل الكبرى للاعتمادات المفتوحة لسنة محددة المتمثلة في رخص الإنفاق حسب الوزارات.

أما التوزيع حسب مدونة النفقات وفق العناوين، الأجزاء و الفصول تحقق عن طريق مراسيم توزيع الاعتمادات و التي يتحقق فيها بذلك تخصيص الموارد.

تجدر الإشارة هنا، إلى أن ميزانيات رئاسة الجمهورية و وزارة الدفاع الوطني و الأعباء المشتركة ليست محل نشر في الجريدة الرسمية.

4. ملزمات الميزانية les fascicules budgétaires :²

هي وثائق معدة من طرف الإدارات الوزارية تحت مراقبة مصالح الميزانية. تسمح بقيام التوزيع حسب العناوين، الأجزاء، المواد، الفقرات للنفقات المرخصة بقانون المالية و الموزعة في مراسيم التوزيع، و تحتوي في نفس الوقت على جداول للميزانيات الفعلية حسب التوظيف، الطبيعة، القسم و تقييم الاعتمادات اللازمة لتمويل مرتبات الموظفين محسوبة على أساس متوسط الراتب.

طرق إنشاء هذه الوثائق و محتواها و هيكلها حاليا لا تستند إلى قاعدة تنظيمية، و إنما يتم تحقيقها من خلال الممارسة.

5. القرارات المتعلقة بتوزيع اعتمادات الدفع:³

تتكون ميزانية التجهيز من رخص النفقات التي ترصد حسب القطاعات في الجدول (ج) الملحق سنويا بقانون المالية، أما عملية تخصيص الاعتمادات لمختلف الإدارات الوزارية تتحقق بقرار يتعلق بتوزيع اعتمادات الدفع موقع من قبل المفوض بالتخطيط و الوزير المعني.

و تجدر الإشارة هنا أن اعتمادات الدفع ليست سوى الأجزاء السنوية لتطبيق رخص البرامج المتعلقة بها أي تمويل كل العمليات المخططة و المرخصة في إطار - غالبا - متعدد السنوات.

¹ Abdelhamid GAS « **Le budget de l'Etat** », formation des inspecteurs centraux, -IEDF-KOLEA, février 2007 , page 87.

² Abdelhamid GAS « **Le budget de l'Etat** », op.cit, page 88.

³ Abdelhamid GAS « **Le budget de l'Etat** », op.cit, page 89.

المبحث الثانيدورة الميزانية العامة

تمر الميزانية العامة بمراحل و خطوات عديدة تكوّن في مجملها دورة الميزانية و تجتمع في أربعة مراحل كبرى هي: مرحلة التحضير و الإعداد، مرحلة المناقشة و المصادقة البرلمانية، مرحلة التنفيذ و مرحلة الرقابة و تسليم الحسابات، و فيما يلي سنتطرق لهذه المراحل بالتفصيل.

المطلب الأول: مرحلة تحضير الميزانية

إن عملية تحضير ميزانية الدولة تبقى من اختصاص السلطة التنفيذية (الحكومة) و يعود هذا الاختصاص إلى وزارة المالية بالذات التي تعتبر مؤهلة تقنيا لهذا العمل و ذلك بالتضامن مع القطاعات (الوزارات) الأخرى.

أ- الأعمال الأولية لمديرية الميزانية لوزارة المالية: تقوم هذه الهيئة بالتعاون مع باقي المديريات المختصة بوزارة المالية بتقييم شامل لمجموع الإيرادات و النفقات لتتمكن بذلك من تقديم عرض تتحدد فيه المعالم الكبرى للوضعية الاقتصادية و المالية للبلاد.

مناقشة العرض التقييمي داخل مجلس الحكومة: يقدم وزير المالية العرض التقييمي (الذي يتضمن التوجهات الكبرى التي يمكن إعطاؤها للميزانية التحضيرية) في اجتماع مجلس الحكومة ، ليتم مناقشته مع باقي الوزراء، و تحديد الأولويات المتعلقة بكل قطاع.

ب- منشور مديرية الميزانية لوزارة المالية:¹ استنادا إلى التوجهات التي صيغت داخل مجلس الحكومة تقوم هذه المديرية بتحضير منشور يتم إرساله لمختلف الوزارات يتضمن هذا المنشور المبادئ التي يجب أخذها بعين الاعتبار في التحضير و أهدافه كالتالي:

- إعلام وزارات مختلف القطاعات بإمكانيات البلد و التذكير بضرورة ترشيد الإنفاق العام.
- التذكير بمستويات الإنفاق المسموحة مقارنة مع السنة الماضي مع إشارة لنسب الزيادة المقبولة.
- تحديد المنهجية التي يجب أن تقدم ضمنها المقترحات المتعلقة بالميزانيات القطاعية.
- التذكير بمنع تسجيل نفقات غير مدرجة في الإطار العام و الأولويات المحددة.

¹ محمد خلاصي، " تحضير الميزانية العامة في الجزائر"، رسالة ماجستير، تحت اشراف: د.علي زغدود، معهد الحقوق، جامعة الجزائر، 1988، ص 85.

ج- تحضير الميزانيات القطاعية: يجب الإشارة أن كل وزارة قطاعية يوجد بها مديرية مكلفة بالميزانية و الوسائل يوكل لها مهمة تحضير ميزانية القطاع، فبناء على ما تضمنه المنشور تقوم هذه المديرية بالتنسيق مع كل المصالح و الهيئات التابعة للوزارة المعنية بتحديد مقترحات للميزانية يتم بلورتها ضمن الميزانية القطاعية التي ترسل إلى وزارة المالية، و يجب أن ترفق المقترحات المقدمة من طرف الوزارات القطاعية بوثائق تبررها.

د- الفحص النقدي لمقترحات الوزارات القطاعية: يتم في هذه المرحلة دراسة المقترحات في وزارة المالية على النحو التالي:

- دراسة مجموع النفقات مقارنة مع المبررات المرفقة بها.
 - محاولة كشف المطالب المبالغ فيها على مستوى النفقات.
 - مقارنة كل المقترحات بالمعطيات التي تملكها عن كل وزارة.
 - التحقق من عدد المناصب التي تم فتحها في إطار نفقات المستخدمين.
- إن الفحص النقدي للمقترحات القطاعية يتوج إما بموافقة وزارة المالية على هذه المقترحات و إما طلب إيضاحات إضافية و مبررات حول بعض النفقات، أو طلب التصحيح في بعض النفقات خاصة نحو التخفيض و هو الأمر الشائع.

هـ- مناقشة المقترحات على المستوى الوزاري: تبدأ في هذه المرحلة المناقشات بين مختلف الوزراء الذين يحاولون الدفاع عن مقترحاتهم و بين وزير المالية الذي يرفض كل ما من شأنه رفع مستوى الإنفاق العام أو إحداث اختلالات في التوازنات المالية الكبرى. و هذه المرحلة ترمي إلى تقريب وجهات النظر و التي يفصل فيها إما بالتحكيم الذي يقوم به رئيس الحكومة أو حتى تحكيم رئيس الجمهورية في بعض القطاعات و الحالات المعينة.

ملاحظة: لا بد من التذكير بأن مرحلة تحضير الميزانية يترتب عنها إجراءات تقييم معطيات الميزانية و التي تنقسم إلى ¹:

- إجراءات تقدير موارد الميزانية: و من بينها التقييم بصفة آلية، التقييم المباشر.
- إجراءات تقدير نفقات الميزانية: الاعتمادات المحددة، الاعتمادات التقديرية، اعتمادات البرامج.

¹ عباس محززي، " اقتصاديات المالية العامة "، مرجع سابق، ص 433-436.

بعد هذه الخطوات تعد وزارة المالية مشروعها لقانون المالية و الميزانية ليتم طرحه أمام البرلمان لمناقشته فالمصادقة عليه و هذا ما سنتعرض له في المرحلة الثانية من دورة الميزانية.

المطلب الثاني: مرحلة المصادقة على قانون المالية و الميزانية

إن مشروع قانون المالية و الميزانية يتم تقديمه من طرف الحكومة أمام البرلمان لتتم مناقشته قبل المصادقة عليه و بناء على المادة 20 من الدستور فإن البرلمان يصادق على قانون المالية في أجل أقصاه 75 يوما من تاريخ إيداعه لديه. و الحكومة بدورها مجبرة على إيداع المشروع لدى البرلمان في أجل محدد يكون على أكثر تقدير الخامس عشر (15) من شهر سبتمبر عن كل سنة، و ذلك إذا ما أخذنا بعين الاعتبار ما تتضمنه المادة 126 من الدستور و التي تحدد المدة التي يجب من خلالها على رئيس الجمهورية الإضاء على قانون المالية وإصداره.

أ- مناقشة المشروع على مستوى الغرفة الأولى¹: إن مناقشة المشروع من طرف الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني) تتم خلال مرحلتين:

♦ المرحلة الأولى: دراسة المشروع من طرف لجنة متخصصة و هي لجنة المالية و الميزانية.

♦ المرحلة الثانية: و التي تتم من خلال ثلاث عمليات:

1- تقديم المشروع أمام أعضاء المجلس من طرف وزير المالية.

2- يقوم مقرر اللجنة بإبداء ملاحظات اللجنة (استنادا للمرحلة الأولى).

3- مسائلة أعضاء المجلس للوزراء القطاعيين حول المعطيات المتعلقة بكل قطاع.

عملية المصادقة: إن الغرفة الأولى تقوم بمناقشة المشروع لتقوم فيما بعد بالمصادقة عليه من خلال المصادقة على الموارد ثم المصادقة على النفقات، و تكون المصادقة بالأغلبية المطلقة.

ب- المصادقة من طرف الغرفة الثانية: تتم دراسة المشروع في الغرفة الثانية (مجلس الأمة) على أساس ما تم المصادقة عليه في الغرفة الأولى و يقوم وزير المالية أيضا بتقديم المشروع بالإضافة للتعديلات المدرجة في الغرفة الأولى، و ليس لأعضاء الغرفة الثانية الحق في التعديل لكن الدستور منحهم حق قبول أو رفض التعديلات المدرجة في الغرفة الأولى.

عملية المصادقة: تتم المصادقة بثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضاء المجلس.

¹ د.علي زغدود، " المالية العامة "، مرجع سابق ص 147_152 بتصرف.

بعد عملية التحضير و الإعداد ثم المصادقة يصبح قانون المالية جاهزا ليتم الإمضاء عليه من طرف رئيس الجمهورية، و إصداره في الجريدة الرسمية.

الشكل رقم (02): سير عملية الميزانية العامة في الجزائر



المصدر: عدنان محسن ظاهر، " الموازنات العامة في الدول العربية- دراسة مقارنة حول إعداد و إقرار و تنفيذ و مراقبة تنفيذ الموازنة في الدول العربية "، في إطار برنامج الأمم المتحدة للتطوير UNDP ، دون ذكر سنة نشر، ص 262.

المطلب الثالث: مرحلة تنفيذ الميزانية العامة

تتولى وزارة المالية باعتبارها عضوا من أعضاء السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ الميزانية، عن طريق تجميع إيرادات الدولة من مختلف مصادرها و إيداعها في الخزينة العمومية أو البنك المركزي وفقا لنظام حسابات الحكومة المعمول به، كما يتم الإنفاق في الحدود الواردة في اعتمادات الميزانية.¹ و عليه فإن عمليات تنفيذ النفقات تنقسم إلى: عمليات تحصيل الإيرادات و عمليات دفع النفقات.

1. تحصيل الإيرادات: يمر تحصيل الإيرادات العامة بمرحلتين نذكرهما كالتالي:

1.1 المرحلة الإدارية: و هي من اختصاص الأمر بالصرف* تتكون من عمليتي الإثبات و التصفية.

الإثبات: حسب المادة 16 من قانون 21-90 "هو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي".

التصفية: حسب المادة 17 من نفس القانون "التصفية تسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي و الأمر بتحصيلها".

2.1 المرحلة المحاسبية: و هي من اختصاص المحاسب العمومي تتمثل في عملية التحصيل.

التحصيل: حسب المادة 18 من نفس القانون "يعد التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية".

2. دفع النفقات: تتم هي الأخرى من خلال نفس المرحلتين:

1.2 المرحلة الإدارية: و هي من اختصاص الأمر بالصرف و تتكون من عمليات الالتزام، التصفية، الأمر بالصرف.

الالتزام: حسب المادة 19 من نفس القانون الالتزام هو "الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين".

التصفية: حسب المادة 20 من نفس القانون "التصفية تسمح بالتحقيق على أساس الوثائق المحاسبية و تحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية".

¹ عباس محرزى، "اقتصاديات المالية العامة"، مرجع سابق، ص 446.

* يمثل الأمر بالصرف و المحاسب العمومي أعوان المحاسبة العمومية، و قد تطرقنا إلى تعريفهما في الفصل الأول ص 23.

الأمر بالصرف: حسب المادة 21 من نفس القانون "يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يؤمن بموجبه دفع النفقات العمومية".

2.2 المرحلة المحاسبية: هي من اختصاص المحاسب العمومي وتتم من خلال إجراء الدفع.

الدفع: حسب المادة 21 من نفس القانون "يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي".

المطلب الرابع: عملية الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

إن هدف الرقابة على الميزانية العامة هو حماية الأموال العمومية من كل أشكال الانحراف و الغش و التلاعب، و هذا ما يفسر تعدد أشكال هذه الرقابة و تنوع طبيعتها و اختلاف أهدافها و كثرة الهيئات و المؤسسات المضطعة بها.

1. الرقابة الإدارية: إن الرقابة الإدارية هي تلك التي تقوم بها الحكومة بنفسها من طرف موظفين حكوميين و هم الرؤساء عن العاملين بالحكومة على مرؤوسيههم و من طرف وزارة المالية على الإدارات الحكومية المختلفة، و ذلك بواسطة قسم مالي خاص، زيادة على هذا فالمحاسب العمومي يقوم برقابة على الأمر بالصرف من خلال الانتقال من المرحلة الإدارية إلى المرحلة المحاسبية بالنسبة إلى عمليات تنفيذ النفقات و الإيرادات.

كما تتضمن الرقابة الإدارية رقابة المراقب المالي و التي تهدف إلى:

- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به
- التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات
- إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليق رفض التأشير عند الاقتضاء.
- تقديم نصائح للأمر بالصرف في مجال المالية.
- إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا بصحة توظيف النفقات و بالوضعية العامة للاعتمادات المفتوحة و النفقات الموظفة.¹

2. رقابة المفتشية العامة للمالية **IGF** inspection générale des finances: أنشأت

المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 1 مارس 1980، تخضع هذه الهيئة

¹ المادة 58 من قانون 21-90.

للسلطة المباشرة لوزير المالية الذي يقوم بتحديد برنامج عمل المفتشية سنويا ابتداء من الشهر الأول من كل سنة آخذا بعين الاعتبار طلبات المراقبة التي يتقدم بها أعضاء الحكومة و تتم المراقبة من طرف المفتشية بعين المكان بناء على المستندات كما أنها قد تكون فجائية أو بعد إشعار مسبق.

و تتمثل مهامها فيما يلي:¹

- ♦ مراقبة التسيير المالي لمختلف الهيئات العمومية.
- ♦ يمكن تكليفها بأي دراسة أو خبرة ذات الصيغة الاقتصادية أو المالية أو التقنية.
- ♦ يمكن تكليفها أيضا بالتقويم الاقتصادي لأي مؤسسة اقتصادية أو لنشاط اقتصادي معين.
- ♦ تقوم برقابة واسعة و تفتيش لمصالح الإدارات و الهيئات الخاضعة لسلطة وزير المالية.
- ♦ تقوم بإجراء التحقيقات Enquêtes التي يكلفها بها وزير المالية.

3. الرقابة القضائية:

مجلس المحاسبة " **la cours des comptes** " : يعتبر مجلس المحاسبة أعلى مؤسسة للرقابة في مجال المالية العمومية و أكثر فعالية و كذلك الأكثر اختصاصا و شمولية و حددت كيفية الرقابة من طرف مجلس المحاسبة بموجب القانون 90-32 المؤرخ في 1990/12/04 المتعلق بمجلس المحاسبة و سيره، إذ يعتبر هيئة مستقلة ذات صلاحيات واسعة في ميدان الرقابة اللاحقة لمالية الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية الخاضعة للقانون الإداري و المحاسبة العمومية، و بذلك يختص مجلس المحاسبة في مراقبة مختلف الحسابات التي يقدمها الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميون و يتحقق من دقتها و صحتها و نزاهتها و تكون هذه المراقبة باتهام أو إبراء كل من الأمر بالصرف و المحاسب العمومي إذ يتعين على كل من الأمر بالصرف و المحاسب العمومي أن يودع حسابات تسييره للسنة المنصرمة لدى مجلس المحاسبة الذي يتفحصها و يراجعها، و بصدور الأمر 95-20 المؤرخ في 1995/07/17 الذي يحدد حاليا صلاحيات و تنظيم و سير مجلس المحاسبة أصبح يتمتع من جديد باختصاصات قضائية و إدارية واسعة تحوّلته الحكم على حسابات المحاسبين العموميين و مراقبة الانضباط الميزاني و المالي، و المعاقبة على المخالفات المتعلقة بذلك من جهة، و من جهة أخرى مراقبة أداء الهيئات الخاضعة لرقابته أي تقييم تسييرها من حيث الفعالية و الكفاية و الاقتصاد و تقديم التوصيات الملائمة لحسن هذا التسيير.²

¹ محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، مرجع سابق، ص 143.

² محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، نفس المرجع، ص 148.

4. الرقابة السياسية:

إن الغاية من الرقابة السياسية على تنفيذ الميزانية هي التأكد من احترام الإجازة التي أعطتها البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات و صرف النفقات، و تتحقق هذه الرقابة عن طريق إلزام الحكومة بتقديم حساب ختامي في نهاية السنة المالية للسلطة التشريعية يبين فيها ما تم جبايته فعلا من إيرادات و ما تم صرفه من نفقات و مدى مطابقة كل هذا لما ورد في الميزانية.¹

5. قانون ضبط الميزانية:

لقد نصت المادة 160 من دستور 1996 على أن "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية" و أضافت في فقرتها الثانية "تختم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان.

و لقد حدد المشرع القواعد المنظمة لكيفية هذه الرقابة بموجب قانون 84-17 فقد عرفت المادة (05) الخامسة منه قانون ضبط الميزانية بأنه " الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية و عند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة "، و مهام هذا القانون حددتها المادة 77 من نفس القانون: يقرر قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتمل على ما يلي :

أولاً: الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة
ثانياً: النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة بالخزينة.

و لتمكين البرلمان من ممارسة رقابته عن علم و دراية بالكيفيات التي تم بها التنفيذ أوجب المشرع على الحكومة عند تقديم مشروع ضبط الميزانية للبرلمان أن ترفقه بتقارير و بيانات توضيحية نذكر منها على الخصوص : تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتمدة ،

و جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها و رخص تمويل الاستثمارات المخططة، كما أوجب الأمر الصادر بتاريخ 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة على الحكومة استشارة مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية المتضمنة ضبط الميزانية و ضرورة إرسال التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها، يضم قانون ضبط الميزانية نوعين من الأحكام : معاينة لنتائج العمليات المتخذة من أجل تنفيذ الميزانية، ثم وضع حساب نتائج السنة.

¹ حسين مصطفى حسين، "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2001، ص 98.

المبحث الثالثمبادئ الميزانية العامة في الجزائر

تتطلب عمليات تحضير و تنفيذ الميزانية العامة احترام بعض القواعد و الضوابط من أجل ضمان السير السليم للميزانية العامة، تتلخص أهم هذه القواعد في أربعة مبادئ أساسية هي: مبدأ السنوية، مبدأ الوحدة، مبدأ العمومية و مبدأ التوازن.

المطلب الأول: مبدأ السنوية**1. التعريف بالمبدأ:**

بناء على مبدأ السنوية فإن تحضير الميزانية من طرف السلطة التنفيذية و المصادقة عليها من طرف السلطة التشريعية تتم سنويا أيضا، كما أن المدة المحددة لتنفيذ عمليات الميزانية تكون سنوية و حسب المادة 3 من القانون 84-17 فإنه " يقر و يرخص قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية، بمجمل موارد الدولة و أعبائها...."، و حسب المادة 3 من القانون 21-90 فإنه "الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة بالتسيير و الاستثمار و منها نفقات التجهيز العمومي و النفقات بالرأسمال و ترخص بها".

2. استثناءات المبدأ:**1.2 ترحيل الاعتمادات : les reports de crédits**

تقتضي هذه التقنية إمكانية إعادة تجديد صلاحية الاعتمادات المالية التي لم تستهلك للسنة الماضية غير أن هذه الإمكانية تختلف باختلاف وضعية الاعتمادات، فبالنسبة لاعتمادات التجهيز تتم بطريقة آلية من أجل إتمام تنفيذ المشاريع (فمدتها تفوق السنة) أما فيما يخص اعتمادات التسيير فهي تحتاج إلى رخصة تشريعية. غير أن هذه التقنية قليلة الاستعمال و في الجزائر لم تعد متاحة إلا بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري EPA.¹

¹ SENATOR khaled « **Le changement dans les finances** » - Etude Comparative - Mémoire de Fin d'Étude, Encadré par : Mr GAS Abdelhamid, IEDF, Décembre 2008, page 15.

2.2 الاثني عشر المؤقت : les douzièmes provisoires

في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند بداية السنة المالية المعتبرة أي تأخر في التصويت نظرا لظروف ما فإنه:¹

يوصل مؤقتا تنفيذ إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية:

- بالنسبة للإيرادات طبقا للشروط و النسب و كفاءات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.

- بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية السابقة، و ذلك شهريا و لمدة 3 أشهر.

- بالنسبة لاعتمادات الاستثمار و في حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع و لكل مسير كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.

3.2 عمليات برامج التجهيز العمومي:

تعد هذه العمليات استثناءا هاما لمبدأ سنوية الميزانية العامة في الجزائر، و بعض العمليات المالية و خصوصا الاستثمارات العمومية لا يمكن منطقيا تبنيها و تنفيذها في آجال قصيرة نسبيا، لا يتعدى مداها السنة الواحدة، و عليه يصبح أمر تجزئتها إلى شرائح تتلاءم و التطبيق الصارم لقاعدة السنوية قليل العقلانية و خطير.²

و من هنا يأتي التمييز الأساسي في النظام المالي الجزائري بين رخص البرامج و اعتمادات الدفع، إذ تسجل نفقات التجهيز العمومية و نفقات الاستثمار و النفقات بالرأس المال في الميزانية العامة للدولة على شكل رخص برامج "Autorisation de programme" و تعرف بـ AP و تنفذ باعتمادات الدفع "crédit de paiement" و المعروفة بـ CP.

● تمثل رخص البرامج (AP) الحد الأعلى للنفقات التي يؤذن للآمرين بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات المخططة، و تبقى صالحة دون أي تحديد لقيمتها حتى يتم إلغائها.

● بينما تمثل اعتمادات الدفع (CP) التخصيصات السنوية التي يمكن للآمر بصرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الالتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج المطبقة.³

¹ المادة 69 من القانون 84-17.

² د لعمارة جمال، " منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص 89.

³ المادة 6 من قانون 90-21.

4.2 القوانين المالية التكميلية: هي عبارة عن قوانين تسلك نفس المسار الذي يسلكه قانون المالية الأساسي و تأتي هذه القوانين لتكمل أو تعدل أو تنشئ أو تلغي بندا من بنود قانون المالية الأساسي.

المطلب الثاني: مبدأ الوحدة

1. التعريف بالمبدأ:

يقصد بمبدأ الوحدة أن تدرج جميع إيرادات الدولة و جميع نفقاتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي، و حتى تتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية، و مطابقتها للأهداف المحددة و الاعتمادات الواردة في الميزانية كما وافقت عليها السلطة التشريعية.¹ و الهدف من إظهار الميزانية في بيان موحد لكافة النفقات و الإيرادات هو:

- ♦ سهولة الاطلاع على المركز المالي للدولة.
- ♦ سهولة إحكام الرقابة على بنود الميزانية، و من ثم النشاط المالي للحكومة من قبل السلطة التشريعية.
- ♦ سهولة دراسة أو فحص الميزانية العامة للدولة.

2. الاستثناءات الواردة على مبدأ الوحدة:

1.2 الميزانية الملحقة:

يكون موضوع الميزانيات الملحقة العمليات المالية لمصالح الدولة التي لم يصف عليها القانون الشخصية الاعتبارية و التي يهدف نشاطها أساسا إلى إنتاج بعض المواد أو تأدية بعض الخدمات المدفوعة الثمن.²

و هي ميزانيات يستند عليها حسن سير بعض المرافق العامة القائمة بنشاط صناعي أو إداري حيث توضع لهذه المرافق ميزانيات مستقلة تشتمل على إيراداتها و تلحق بميزانية الدولة.³

¹ عباس محزري، " اقتصاديات المالية العامة "، مرجع سابق، ص 398.

² المادة 44، من القانون 84-17.

³ عباس محزري، " اقتصاديات المالية العامة "، مرجع سابق، ص 401.

و بالتالي نجد أن هذه المرافق تتمتع بالاستقلال المالي دون التمتع بالاستقلال القانوني لأنها تظل مرتبطة بالشخصية الاعتبارية للدولة. و تعتبر الميزانية الملحقه للبريد و المواصلات الميزانية الوحيدة الملحقه بميزانية الدولة في الجزائر.

2.2 الحسابات الخاصة للخزينة العمومية:

شرع في استخدام الحسابات الخاصة بموجب المادة 6 من المرسوم 65-320 و المتضمن قانون المالية لسنة 1966، و يقصد بهذه الحسابات الإطار الذي يسجل دخول أموال إلى خزينة الدولة بمناسبة بعض العمليات الخاصة التي تقوم بها، و لا تعتبر إيرادات عامة و يسجل خروج أموال منها و لا تعتبر نفقات عامة.

و في الجزائر تفتح هذه الحسابات من خلال قانون المالية و تجمع في خمس (05) فئات:¹

- ◆ حسابات التجارة.
- ◆ حسابات التخصيص الخاص
- ◆ حسابات التسيقات.
- ◆ حسابات القروض.
- ◆ حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية.

و في سنة 2000 بعد تعديل قانون 84-17 أصبحت عبارة عن ست (06) حسابات وذلك بإضافة حساب الإصلاحات الاقتصادية .

1.2.2 حسابات التجارة: تتضمن العمليات التي تكون ذات طابع تجاري أو صناعي و التي تقوم بها

بصفة ثانوية بعض مصالح الدولة و التي لا تشكل النشاط الرئيسي لهذه المصالح.

مثال : حساب رقم 004-301 الذي يصف عمليات شراء و بيع السيارات من طرف مصالح أملاك الدولة.

2.2.2 حسابات التخصيص الخاص: تدرج في هذه الحسابات العمليات الممولة بواسطة موارد

خاصة على أثر إصدار حكم في قانون المالية، و يمكن أن تمويل حسابات التخصيص الخاص بحصة مسجلة في الميزانية العامة للدولة ضمن الحدود المبينة في قانون المالية.²

¹ المادة 48 من القانون 84-17.

² المادة 56 من القانون 84-17 .

3.2.2 حسابات التسبيقات: تسجل هذه الحسابات عمليات منح أو تسديد تسبيقات على المدى القصير - سنتين كحد أقصى - المنجزة من طرف الخزينة العمومية.

4.2.2 حسابات القروض: تصور هذه الحسابات القروض لمدة تفوق الأربع سنوات الممنوحة من طرف الدولة و أهمها تلك الممنوحة لحكومات أجنبية.

5.2.2 حسابات التسوية مع حكومات أجنبية: و ترتبط بالعمليات التي تم إجراءها تطبيقا لاتفاقيات دولية مصادق عليها.

6.2.2 حسابات الإصلاحات الاقتصادية (المشاركة أو المساهمة): تتضمن الاعتمادات المالية التي تتضمنها الميزانية فيما يتعلق بعمليات الإصلاح الاقتصادي المرتبطة بتطهير المؤسسات العمومية الاقتصادية .

3.2 الميزانيات المستقلة: هي الميزانيات الخاصة بالمرافق العمومية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة حيث يكون لهذه المرافق ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة.

المطلب الثالث: مبدأ العمومية

1.1 التعريف بالمبدأ:

إن عمومية الميزانية مبدأ مكمل لمبدأ وحدة الميزانية ويعني أن تظهر في وثيقة الميزانية كافة تقديرات النفقات وكافة تقديرات الإيرادات دون أي مقايضة بين الاثنين. ويحتوي في مجمله على قاعدتين أساسيتين:

2.1 قاعدة عدم تخصيص الإيرادات: بموجب المادة (08) الثامنة من قانون 84-17 فإنه لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية بلا تمييز، وحسب نفس المادة فإنه يمكن تستثنى من هذه القاعدة:

- الميزانيات الملحقة،
- الحسابات الخاصة للخزينة،
- أو الإجراءات الحسابية الخاصة ضمن الميزانية العامة، التي تسري على الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات.

2.2 قاعدة تخصيص الاعتمادات: تعني هذه القاعدة أن اعتماد السلطة التشريعية للنفقات لا يجوز أن يكون إجماليا بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الإنفاق العام، فلا يجوز أن

يكون إعداد و اعتماد النفقات كملبغ إجمالي و يترك للحكومة أمر توزيعه على أوجه الإنفاق المختلفة.

المطلب الرابع: مبدأ التوازن

1. التعريف بالمبدأ:

يقصد بتوازن الميزانية العامة أن تتساوى جملة تقديرات النفقات العامة مع جملة تقديرات الإيرادات العامة. و في هذا الاتجاه ذهبت المادة 121 من الدستور حينما نصت على ما يلي: " لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".¹

2. التوازن المالي و التوازن الاقتصادي:

يعني توازن الميزانية تحقيق التوازن الحسابي أو المالي بين جانبي الميزانية العامة و تجنب العجز أو الفائض، أما التوازن الاقتصادي أو الاجتماعي فيحدث تلقائيا، و قد ظل التقليديون متمسكون بهذه القاعدة و ذلك بسبب نظرهم لدور الدولة القائمة على عدم تدخلها في النشاط الاقتصادي و أن تتبع سياسة مالية محايدة، و رافضون بشدة لحالة الفائض في الموازنة إذ يفسرونه بالتعسف في فرض الضرائب، و حالة العجز الذي يرونه سببا في زيادة حجم القروض و تحميل الأجيال القادمة أعباء إضافية، أو تمويله عن طريق الإصدار النقدي الذي قد يؤدي إلى التضخم.

و لكن بعد تطور دور الدولة ووظائفها إثر الكساد العالمي الكبير سنة 1929 تغير الموقف من هذا المبدأ، ليثبت الاقتصادي "كينز" أن الاقتصاد لا يحقق التوازن دائما عند مستوى التشغيل الكامل مما يتطلب تدخل الدولة لتحقيق التوازن و الاستقرار الاقتصادي، كما نادى بضرورة إحداث عجز في ميزانية الدولة عن طريق زيادة الإنفاق و بالتالي زيادة الطلب الكلي و التوسع في المشروعات (الاستثمار) و محاولة تحقيق العمالة الكاملة و منه تحقيق التوازن الاقتصادي. و عليه لم يعد مبدأ التوازن مطلوبا في الميزانية إذ يتم التخلي عنه من أجل الوصول إلى التوازن الاقتصادي.

¹ أ. د محمد الصغير بعلي، أ. د يسري أبو العلاء، " المالية العامة " ، دار العلوم للنشر و التوزيع، 2003، ص 97.

المبحث الرابع

دوافع تحديث النظام الميزاني

بعد أن تعرضنا في المباحث السابقة لأهم الخصائص و المميزات التي ينطوي عليها النظام الميزاني الحالي في الجزائر، سنحاول فيما يلي بيان مدى الحاجة لتحديثه و ذلك من خلال بيان أهم الدوافع التي تدعو لإقامة إصلاح ميزاني في الجزائر.

المطلب الأول: النقائص الواردة على النظام الميزاني

يعاني النظام الميزاني حاليا في الجزائر من عدة نقائص و اختلالات ارتأينا تقسيمها إلى أربعة عناصر كبرى نبينها كالتالي:

1. نقائص مرتبطة بتقنيات الميزانية:

نقصد بتقنيات الميزانية تلك التقنيات و المبادئ و القواعد التي تحضّر على أساسها الميزانية و التي تتخللها العيوب التالية:

أ- إن مبدأ السنوية يعتبر جامدا بالنظر إلى بعض قيود النشاط العام، و الأمر الذي أدى إلى ضرورة التخلي عن هذا المبدأ هو توسع دور الدولة بعد الحرب العالمية الثانية، إذ أصبح مبدأ السنوية غير مناسب من أجل اتخاذ القرارات الكبرى و الحاسمة و التي تخص السياسة العامة للحكومة، و عليه فإن الانتقادات الأساسية الموجهة لمبدأ السنوية تتمثل فيما يلي:

- النظرة السنوية و غير المتعددة السنوات تشكل نقصا يعاينيه نظام الميزانية الحالي، إذ أن البعد التوقعي المنحصر في سنة لا أكثر، غير كاف للإلمام بكامل العوامل التي تتدخل على مستوى الأمد المتوسط أو البعيد.¹

- إن تحديد الإطار الزمني بسنة واحدة، يبعد الموازنة عن الاهتمام بالاستثمارات الطويلة المدى، و عن تحليل المؤشرات المستقبلية في مجال الإنفاق أو الإيراد إلا بشكل مبسط، بالإضافة إلى ضعف

¹ حلقة دراسية حول " مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر " (نققات التسيير لسنة 2007)، الدفعة 40، تحت اشراف الأستاذ: رابح محمدي، المدرسة الوطنية للإدارة، 2007، ص 13.

الانسجام مع تطور دور الدولة نتيجة عدم وضوح العلاقة بين هذا الأسلوب من تبويب الموازنة و بين الخطة، مما يتعذر معه ربط هذه الموازنة بأهداف الحكومة.¹

ب- إن قرار الاعتمادات يتم عادة بناء على المعلومات التاريخية أي على أساس الاعتمادات المفتوحة للسنوات السابقة و لا توجد أي عوامل أو معايير موضوعية تدخل في التقدير (مثل طبيعة نشاط الإدارة العمومية، وضعية الاقتصاد الوطني أو أهداف محددة يجب تحقيقها...).

ج- حسابات التخصيص الخاص*: رغم أن قانون المالية لسنة 2000 أتى بتعريف جديد لحسابات التخصيص الخاص و الذي يجسد مفهوم البرامج و التسيير عن طريق الأهداف حيث نصت المادة 89 منه أن "حسابات التخصيص الخاص" تمثل برنامج عمل معد من طرف الأمرين بالصرف المعنيين، حيث يحدد لكل حساب الأهداف المسطرة و المنتظرة و كذا آجال الانجاز" و من خلال هذه المادة يمكن أن نستخرج الميزات الجديدة لهذه الحسابات و هي :

✓ تعبر عن برنامج محدد.

✓ لها أهداف معينة و آجال انجاز.

✓ وجوب المتابعة و مراقبة تنفيذ البرنامج من طرف المسيرين المعنيين.

و بهذا اقترب المفهوم الجديد لحسابات التخصيص الخاص كثيرا من عناصر الإصلاحات المرجوة من النظام الميزاني، إلا أن هذه الحسابات لا تزال تسجل تجاوزات يمكن توضيحها من خلال النقاط التالية:²

- في غياب حدود و شروط فتحها أصبح معظم الوزراء يلجئون إليها كوسيلة مفضلة لتسيير قطاعاتهم، و هذا ما يؤدي إلى أن تكون هذه الحسابات بدون هدف واضح، و لا تعبر عن برنامج واضح.

- من الملاحظ كذلك أن بعض الحسابات تفتح في قوانين المالية دون أن يتبعها إصدار نصوص تنظيمية توضح كيفية تنفيذها و استعمالها، إلا بعد مرور فترة طويلة مما يؤدي إلى عدم تنفيذها.

¹ د. لعمارة جمال، "أساسيات الموازنة العامة للدولة"، مرجع سابق، 183.

* تطرقنا إلى تعريف هذه الحسابات في المبحث الثالث من هذا الفصل، ص 70.

² مذكرة الحلقة الدراسية "حسابات التخصيص الخاص" من إعداد طلبة السنة الرابعة، فرع اقتصاد و مالية، الدفعة 38، تحت إشراف الأستاذ رابح محمدي، المدرسة الوطنية للإدارة 2004/2005، ص 68-76.

- لا يوجد اختلاف بين إجراءات تنفيذ نفقات الميزانية العامة للدولة و تلك المستخدمة في تنفيذ هذه الحسابات، و بالتالي نسجل غياب المرونة المطلوبة، و كذلك الأمر بالنسبة للرقابة إذ لا توجد إجراءات خاصة تسمح بمتابعة و رقابة تسييرها.
- يلاحظ أيضا أن تحديد الأهداف الكمية و الكيفية يتم بشكل غير دقيق و نأخذ مثلا على ذلك برنامج البحث العلمي و التطوير التكنولوجي حيث من بين الأهداف المسطرة ضمنه هو زيادة نسبة حصة الناتج الداخلة المخصص للبحث العلمي من 0.2 % إلى 1% و هكذا نلاحظ أن الأهداف تكون عامة في معظم الأحيان، و هذا ما يؤثر سلبا على تقييم فعالية البرنامج الذي يبقى مقترن باقتراب كمي لا نوعي.
- غياب دراسات شاملة و دقيقة قبل فتح حسابات التخصيص الخاص، كما أن التقييم الشائع هو قياس ما تم إنفاقه و استهلاكه دون الاهتمام بالنتائج المحققة.

2. نقائص مرتبطة بمدونة الميزانية:

1.2 الطابع غير المفصل للنفقات:

- يعتبر النظام الحالي لتصنيف النفقات غير فعال إذ تشوبه مجموعة من العيوب تحول دون فهم و استيعاب العناوين المتضمنة في الميزانية، و تتمثل هذه العيوب فيما يلي:
- من حيث طريقة التقديم نلاحظ عدم وضوح عناوين النفقات بشكل لا يمكن من تحديد أوجه الإنفاق المختلفة، إذ هناك نوع من تشتت النفقات و هذا ما سنحاول توضيحه من خلال المثالين التاليين:

مثال رقم 1:

العنوان الثالث: وسائل المصالح

القسم الأول: الموظفون - مرتبات العمل

02-31: التعويضات والمنح المختلفة

القسم الثالث: التكاليف الاجتماعية

01-33: المنح العائلية

02-33: المنح الاختيارية

نلاحظ تشتت و تفرع النفقات الخاصة بالمنح بين القسمين الأول و الثالث بشكل لا يمكن من فهم و استيعاب محتوى الاعتمادات المخصصة لجانب المنح.

مثال رقم 2:

العنوان الثالث : وسائل المصالح

القسم الأول : الموظفون - مرتبات العمل

01-31 : الإدارة المركزية - الأجور الرئيسية

02-31 : التعويضات والمنح المختلفة

03-31 : الموظفون المناوبون والمدامون - الأجور ولواحقها

العنوان الرابع : التدخلات العمومية

القسم الثالث : النشاط التربوي والثقافي

01- 43 : الإدارة المركزية - المنح - تعويضات التدريب - الرواتب

المسبقة - نفقات التكوين

تظهر هنا صعوبة التحديد الواضح و الدقيق لمحتوى و حجم النفقات المتعلقة بالموظفين، نظرا لتشتتها بين عدة أقسام تنتمي لعناوين مختلفة.

كما تجب الإشارة إلى أن طريقة التقسيم و التصنيف الحالية لا تعكس بوضوح تقسيم المهام بين القطاعات الوزارية، إذ نجد من بين النفقات الخاصة بوزارة ما نفقات متعلقة بنشاطات تندرج ضمن مهام وزارات أخرى.

مثال رقم 3: نجد من بين النفقات الخاصة بوزارة العدل نفقات متعلقة بالنشاط الثقافي، الذي يندرج مبدئيا ضمن المهام الخاصة بوزارة الثقافة.¹

2.2 عدم تماشي مدونة نفقات التسيير مع نفقات التجهيز:

و هذا لأن مدونة نفقات التسيير تقسم النفقات حسب الوزارات، أما مدونة نفقات التجهيز تقسم على شكل قطاعات (الصناعة، الزراعة، الري....)، إن عدم التناسق بين المدونتين أدى إلى وجود نفقات مسجلة في ميزانية التجهيز و لكنها من المفروض أن تسجل في ميزانية التسيير .

¹ حلقة دراسية حول " مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر " (نفقات التسيير لسنة 2007)، مرجع سابق، ص 16.

مثال رقم 4: اقتناء السيارات يسجل في ميزانية التسيير لوزارة معينة و في ميزانية التجهيز في وزارة أخرى.¹

3.2 مدونة لا توفر المعلومة المطلوبة:

إن التقنين الحالي للميزانية العامة للدولة في مجالي التسيير و التجهيز لا يبدو مطابقا للحاجات الضرورية لاستعمال المعلوماتية، لذلك يكون من المستحسن إعادة النظر في المدونة تبعا لمقتضيات تناسق التصنيفات الإدارية الاقتصادية و الوظيفية بما يسمح باستعمال سهل للمعلوماتية. و عليه فالنظام الميزاني الحالي يعاني من عدم كفاية و صعوبة و نقص المعلومة في مجال عمليات الميزانية.

4.2 **مدونة الإيرادات:** بالنسبة لمدونة الإيرادات فإن المشاكل المطروحة للإصلاح تعتبر جد محدودة في الحالة التي يسمح فيها التصنيف المستعمل بمعرفة طبيعة هذه الإيرادات بدون مشكل، و مع ذلك يكون من المناسب تعديل تقنين الإيرادات، في إطار المعالجة الآلية للمعلومات.²

3. اختلالات في الرقابة:

1.3 واقع قانون ضبط الميزانية:

يشكل قانون ضبط الميزانية فرصة بالنسبة للبرلمان لمتابعة الكيفيات التي تم بها تنفيذ الميزانية و لتقييم النتائج المترتبة على قانون المالية و تحليل شروط تطبيقه، غير أنه إذا كان هذا النوع من الرقابة يحظى من الناحية النظرية بأهمية بالغة إلا أن فعاليته من الناحية العملية تبقى جد متواضعة.³ و هذا راجع إلى:

أولاً: التصويت يتخذ طابعا شكليا محضاً، يرجع ذلك إلى التأخر الذي يحصل في إيداعه لدى المجلس، إذ أنه من غير المعقول أن تقوم المناقشة بشأن ميزانيات نفذت منذ وقت طويل أي بعد تغير الحكومة و الوزراء عادة، فمثلا قانون ضبط الميزانية لسنة 1979 تم التصويت عليه سنة 1984 أو 1982.....⁴ و الجدول التالي يبين تأخر إعداد قوانين ضبط الميزانية.

¹ حلقة دراسية حول " مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر " (نفقات التسيير لسنة 2007)، مرجع سابق، ص 17.

² د لعمارة جمال، " منهجية الميزانية العامة في الجزائر "، مرجع سابق، ص 61.

³ مذكرة الحلقة الدراسية " حسابات التخصيص الخاص "، مرجع سابق، ص 77.

⁴ Denideni Yahia, " La Pratique Du Système Budgétaire De L'état En Algérie ", op-cit, p 367.

الجدول رقم (02): قانون ضبط الميزانية 1978-1980

الدورة	قانون ضبط الميزانية	الجريدة الرسمية	الفارق الزمني
1978	رقم 80-02 1980/02/09	سنة 1980 العدد 07 :	سنتان
1979	رقم 84-04 1984/02/07	سنة 1984 العدد 02 :	5 سنوات
1980	رقم 85-10 1985/12/26	سنة 1985 العدد 57 :	5 سنوات
1980	رقم 87-02	سنة 1987 العدد 04 :	7 سنوات

المصدر: مذكرة الحلقة الدراسية " حسابات التخصيص الخاص " من إعداد طلبة السنة الرابعة، فرع اقتصاد و مالية، الدفعة 38، ص، المدرسة الوطنية للإدارة. 2005/2004، ص 79.

ثانيا: أن نواب المجلس الشعبي الوطني يعطون أهمية كبيرة لمناقشة قانون المالية أكثر منه في قانون ضبط الميزانية هذا ما يضعف تأثيره و يقلل من جدواه و فعاليته.

2.3 غياب مفهوم مسؤولية المسيرين:

لا توجد أهداف محددة مسبقا يجب على الأمر بالصرف تحقيقها من خلال تنفيذ الميزانية، إذ يخضع في استهلاك الاعتمادات لشروط قانونية و تنظيمية لكنه لا يلتزم بأهداف معينة، و هذا لا يجعله مسؤولا عن فعالية تسيير المصالح العمومية التي تقع تحت سلطته، و عدم تحديد الأهداف مسبقا لا يمكن من محاسبة الأمر بالصرف.

3.3 عدم فعالية الرقابة:

رغم توفر أجهزة رقابية كثيرة إلا أن الدور الذي تؤديه يبقى بعيدا عن المستوى المطلوب، فتقارير هذه الهيئات لا تسجل أي فعالية، فمثلا و على الرغم من أن المادة 16 من الأمر 16/95 الصادر في 1995/07/17 تشير إلى أن مجلس المحاسبة يعد تقريرا حول التحقيقات و أعمال الرقابة التي يقوم بها و ترسل نسخة منه إلى رئيس الجمهورية و أن النص ينشر جزئيا أو كليا في الجريدة الرسمية و أن نسخة منه تسلم إلى الهيئة التشريعية إلا أن الواقع يخالف ذلك تماما، الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في

أهمية و دور الرقابة، و إعادة النظر في نصوصها التشريعية من أجل دعمها و تفعيل دورها في الكشف عن التجاوزات و الإسهام بتعديلها.

كما لا يمكن النظام الحالي للميزانية من ممارسة الرقابة على أداء و فعالية النفقة لأن الرقابة التي يوفرها تعد مراقبة حسابات و تطرح السؤال التالي: هل صرفت النفقة في مجالها و بمبلغها المحدد؟ دون طرح إشكالية فعالية هذه النفقة و مدى ملائمتها لتحقيق الهدف منها و إمكانية وجود نفقة تحقق الهدف بطريقة أفضل.

4. نقص الشفافية في الميزانية:

1.4 غموض الأعباء المشتركة*:

إن ميزانية الأعباء المشتركة لسنة 2007 سجلت زيادة تقدر ب 24.22% مقارنة مع الاعتمادات المفتوحة في الميزانية التكميلية لسنة 2006، و يفسر هذا الارتفاع بالزيادات المسجلة على مستوى الوظيف العمومي فيما يخص الأجور و المنح الخاصة بالتقاعد من جهة، و النفقات المخصصة من أجل التحضير للتشريعات المحلية من جهة أخرى.

و بشكل عام فإن مبالغ الأعباء المشتركة تظهر عادة في ميزانية الدولة بشكل غامض و غير واضح الوجهة و التقسيمات.¹

2.4 وثائق الميزانية:

يشير ميثاق صندوق النقد الدولي FMI المتعلق بإرساء الشفافية في تسيير المالية العامة ضرورة شمول الوثائق المساندة للميزانية كشوفا مختلفة (مثل كشوف الأموال خارج الميزانية والهيئات المستقلة، وأنشطة شبه المالية العامة، ومخاطر المالية العامة)، ووثائق مرجعية (مثل الوثائق الخاصة بتوقعات المالية العامة والتوقعات الاقتصادية).

وفي الجزائر تطرح مسألة الوثائق المرفقة بالميزانية مشاكل عدة، فالوثائق الميزانية المذكورة في المادة 68 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية صعبة الحصول خاصة فيما يتعلق بالملاحظات التفسيرية، والتقدير المالي والاقتصادي. وفي هذا الصدد نشير إلى أن الوثائق المالية في الجزائر غائبة تماما عن مجال الإعلام القانوني وبالتالي فإن الصحافة تشكل الأداة الوحيدة للإطلاع على ميزانية الدولة وعلى العكس من

* تم تقديم الأعباء المشتركة في البحث الأول من هذا الفصل، ص 54.

¹SENATOR khaled « Le changement dans les finances », op-cit, page 23.

ذلك فإنه يمكن القول بأن هذا النوع من الوثائق (وإن وجدت فعلا) فإنها تبقى في متناول أعضاء البرلمان والحكومة فقط. إذ أن الوثائق المتضمنة المجمعات الميزانية لا تكون محل نشر، وليست في متناول الجمهور بل على العكس من ذلك تعد أسرار للدولة التي لا يجب نشرها، الأمر الذي يعكس ثقافة عدم الثقة التي تتميز بها بلدان العالم الثالث ومن بينها الجزائر، وهنا تجدر الإشارة إلى أن المؤسسات الدولية تعترف بسر الدولة في حالات محدودة جدا كالأمن والدفاع.

3.4 مؤشر الموازنة المفتوحة:

يقيم مؤشر الموازنة المفتوحة كمية و نوع المعلومات المتوفرة للجمهور في وثائق ميزانية الدولة، و يتحدد وضع الدولة من خلال الإجابة على 91 سؤالاً من أسئلة إستبانة الميزانية المفتوحة، و قد كانت النسبة التي حققتها الجزائر في مؤشر الميزانية المفتوحة لسنة 2008 قليلة جداً، إذ قدرت بنسبة 1%.

الشكل رقم (03)

مدى توفر وثائق الميزانية الرئيسية السبع و ميزانية المواطنين (مرتبة حسب أولوية الإعلان)

لا	بيان ما قبل الميزانية
لا	مشروع الميزانية
لا	ميزانية المواطن
نعم	الميزانية المعمول بها
لا	التقارير الصادرة خلال السنة
لا	مراجعة منتصف السنة
لا	تقرير نهاية السنة
لا	تقرير التدقيق المالي

المصدر: وثيقة مقدمة ضمن مؤشر الموازنة المفتوحة في الجزائر

<http://openbudgetindex.org/files/CSAlgeriaArabic.pdf>

إن هذا الاستبيان الخاص بحالة الجزائر يسجل الملاحظات التالية:¹

- يكشف مجموع نقاط الجزائر في مؤشر الموازنة المفتوحة عن أن الحكومة تزود الجمهور بمعلومات قليلة جداً حول الموازنة المركزية للحكومة ونشاطاتها المالية خلال السنة التي تغطيها الموازنة، وهو ما يترك المواطنين بلا معلومات تقريباً لاعتبار الحكومة موثوقة في إدارتها للأموال العامة.
- وحيث يجب أن يكون مشروع الموازنة متاحاً للجمهور وللمجلس التشريعي (البرلمان) مسبقاً من أجل إقراره في شكله النهائي قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بداية السنة المالية، وذلك لإتاحة الفرصة لإجراء مراجعة كافية ونقاش عام حوله، فإنه في الجزائر لا يتم توفير مشروع الموازنة للجمهور، ما يعني أن المواطنين لا يحصلون على صورة شاملة لخطط الحكومة المتعلقة باستيفاء الضرائب والإنفاق خلال السنة التالية.
- بالإضافة إلى ذلك، من الصعب تعقب الإنفاق وجمع الإيرادات والاقتراض خلال العام، ذلك أن الجزائر لا تنشر تقارير بداية السنة ولا مراجعة منتصف السنة المالية. وكان من شأن نشر هذه الوثائق أن يعزز المصداقية العامة للحكومة، لأنها كانت ستقدم معلومات عن الكيفية التي يجري تطبيق الموازنة وفقاً لها خلال السنة.
- من الصعب أيضاً تقييم أداء الموازنة في الجزائر لدى انتهاء السنة المالية، إذ لا يتم نشر تقرير نهاية السنة، مما يحول دون عقد مقارنات بين ما أقرته الموازنة وما تم إنفاقه وجمعه فعلياً بما أن الجزائر لا تعلن تقارير مراجعة الحسابات، ولا تقدم أي معلومات عن ما إذا كان يجري تطبيق توصيات لجنة تدقيق الحسابات بشكل ناجح وفعال.
- يتسم الوصول إلى معلومات مفصلة عن الموازنة، واللازم من أجل معرفة مدى تقدم الحكومة في إنجاز مشروع أو نشاط معين بأنه محدود جداً، ومع أنه يمكن العثور على بعض المعلومات في الموقع الإلكتروني لوزارة المالية، إلا أن الجزائر لم تقم بتضمين حق الوصول إلى المعلومات الحكومية في قوانينها، ولا تستجيب الحكومة تقليدياً إلى طلبات الحصول على المعلومات.

¹ موقع شراكة الموازنة المفتوحة: <http://openbudgetindex.org/files/CSAlgeriaArabic.pdf>

المطلب الثاني: المطالبة الدولية بشفافية أنظمة الموازنة و سلامتها

يلاحظ مؤخرا ازدياد مطالبة و إجماع المنظمات و الهيئات الدولية حول ضرورة تطوير أساليب و نظم الموازنة العامة و دعمها لها من خلال التوصيات و المطالبات التي تصدرها في هذا السياق و نذكر من بينها على سبيل المثال:

1. البنك الدولي:

تعتبر مساندة البلدان في تحسين أنظمتها في الإدارة العامة عاملا مهما في المساعدة التي يقدمها البنك الدولي، فمنذ عام 2007 تتيح إستراتيجية البنك الجديدة (تعزيز مشاركة مجموعة البنك الدولي في نظام الإدارة العامة ومكافحة الفساد) نهجا أكثر تنظيما ومركزية لجعل نظام الإدارة العامة ومكافحة الفساد عنصرا في عمليات البنك في مختلف القطاعات والبلدان. وتشمل المساندة التي يقدمها البنك لمؤسسات القطاع العام الرئيسية المساعدة في تحسين أداء هذه المؤسسات وكفاءتها والمساءلة فيها وتمكينها من تنفيذ وظائف رئيسية على نحو أفضل مثل وضع الميزانية وتطبيقها، وكذلك الرصد والمراقبة وإدارة الأداء وإصلاح نظام التوريدات.¹

كما أدى تنفيذ إستراتيجية نظام الإدارة العامة ومكافحة الفساد إلى تركيز الانتباه على دور أصحاب المصلحة خارج السلطة التنفيذية - كل من المجتمع المدني ومؤسسات الرقابة الرسمية مثل البرلمانات والقضاء وهيئات المراجعة - فضلا عن آليات تمكن أصحاب المصلحة هؤلاء من ممارسة دورهم الرقابي بفاعلية، مثل شفافية الميزانية ومشاركة المجتمع المدني والوصول إلى المعلومات.

2. صندوق النقد الدولي (FMI):

إن صندوق النقد الدولي و في إطار تشجيعه للشفافية في المالية العامة، أعد وثائق عديدة من بينها: "مدونة الممارسات الجيدة"، و " دليل حول الشفافية في المالية العامة" بالإضافة إلى " دليل للشفافية في إيرادات الموارد الطبيعية"، و التي تم تحديثها في 2007.

¹ موقع البنك العالمي:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTARABICHOME/NEWSARABIC/0,,contentMDK:20476275~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1052299,00.html>

- و من بين المبادئ التي حث الصندوق على إتباعها من خلال هذه المنشورات نذكر:¹
- ✓ تحديد واضح للأدوار و المسؤوليات
 - ✓ الشفافية في الإجراءات المتعلقة بالميزانية
 - ✓ تمكن الشعب من الوصول إلى المعلومات
 - ✓ ضرورة أن تستوفي المعلومات في مجال الميزانية لمعايير الجودة، كما يجب أن تخضع لتدقيق مستقل.
 - و رغم أن كل الدول مدعوة و مشجعة على إتباع هذه المبادئ إلا أن لها الاختيار في ذلك.

3. منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية (OCDE):

تقف الدول الأعضاء في "OECD" في طليعة الدول التي تمارس الشفافية في الموازنة، ففي اجتماعها عام 1999 طلب فريق العمل الذي يضم كبار موظفي الموازنة في تلك الدول من الإدارة جمع الممارسات النموذجية في هذا الميدان اعتماداً على تجارب الدول الأعضاء لاعتمادها كمنهج للعمل. وتقع الممارسات النموذجية في ثلاثة أقسام. يضم القسم الأول تقارير الموازنة الرئيسية التي يجب أن تقدمها الحكومات ومحتواها العام، ويتناول القسم الثاني النقاط المحددة التي يجب أن تكشفها التقارير، بما فيها معلومات عن الأداء المالي وغير المالي، ويلقي القسم الثالث الضوء على ممارسات ضمان جودة ووحدة التقارير، لقد تم تصميم الممارسات النموذجية بشكل تكون فيه أداة مرجعية للدول الأعضاء وغير الأعضاء بهدف زيادة درجة شفافية الموازنة في هذه الدول.²

4. شراكة الموازنة المفتوحة (IBP (International budget partnership):

تأسس مشروع شراكة الموازنة المفتوحة سنة 1997 كجزء من مركز الموازنة و أولويات السياسة، و هو منظمة أبحاث تهدف إلى دعم منظمات المجتمع المدني المعنية بتعزيز عمليات الموازنة و نتائجها في كافة دول العالم.³

و قد أطلقت المنظمة مبادرة الموازنة المفتوحة Open Budget Initiative و هو برنامج بحث شامل في مجال الدعوة لتعزيز تمكين الشعب من الوصول لمعلومات الميزانية و اعتماد نظم ميزانية تتيح

¹ موقع صندوق النقد الدولي:

www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/fiscalf.htm

² موقع منظمة بلدان التعاون و التنمية الاقتصادية:

http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_34119_1905251_1_1_1_1,00.html

³ موقع شراكة الموازنة المفتوحة: <http://www.internationalbudget.org/who-we-are/?fa=history>

المسألة، إذ تعزز هذا البحث بمؤشر (Open Budget Index) يقيس مدى شفافية الميزانية العامة للدولة، من خلال إجابتها على أسئلة بهذا الخصوص، و هو مؤشر تم إنشائه سنة 2006 على أن يتم إعادة تطبيقه كل سنتين لمتابعة التطورات في هذا المجال.

المطلب الثالث: التوجه الدولي نحو الإصلاح الميزاني (عرض التجربتين الفرنسية و المغربية)

مما يلاحظ في السنوات الأخيرة تزايد الاهتمام الدولي اتجاه الدور الاقتصادي و الاجتماعي الذي تلعبه الدولة في إطار الحكم الراشد، و في هذا السياق كثر الحديث عن إمكانية تحديث نظم الميزانية من أجل تحقيق فعالية أكبر في تدخلات الدولة. إن هذا الأمر هو ما يفسر توجه الكثير من الدول منذ حوالي 20 سنة إلى تأسيس إصلاحات واسعة و عميقة في مجال ماليتها العمومية، منها : أغلبية الدول الأوروبية، أستراليا، كندا، كوريا، الأرجنتين، الشيلي، المكسيك، جنوب إفريقيا و غيرها إصلاحات معتبرة لميزانياتها العامة، و نذكر منها:

- مبادرة نيوزلندا في 1994 من خلال قانون fiscal responsibility act
- و بلدان L'OCDE من خلال Le traité de Maastricht
- أستراليا في 1996 من خلال Charte de L'honnête budgétaire
- فرنسا من خلال القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية في 01/أوت/2001.

و فيما يلي سنحاول إلقاء الضوء على التجربتين الفرنسية و المغربية، و يعود سبب اختيارنا للتجربة الفرنسية هو اعتبارها نموذج معتمد في بلورة مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر، أما التجربة المغربية فبحكم تشابه المناخ و المعالم التاريخية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية.

1. التجربة الفرنسية:

1.1 تقديم التجربة الفرنسية: تعتبر التجربة الفرنسية رائدة في هذا المجال حيث أقدمت على إصلاح شامل لمنظومة التدبير المالي، و تركز بالأساس على إلغاء القانون التنظيمي للمالية و المعمول به منذ سنة 1959، و تعويضه بآخر جديد أدخل بعض التعديلات العميقة على الإجراءات المالية الموروثة، مقدما بذلك الإطار الحديث و المرن للتدبير العمومي في المجال المالي معيدا في نفس الوقت للسلطة التشريعية اعتبارها و هيبتها في مجال الرقابة المالية.

فابتداء من جانفي 2006 أصبحت فرنسا تطبق القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية Loi organique relative au loi de finances LOLF الذي أصبح بمثابة دستور مالي لفرنسا. ويمكننا إجمال أهم ما جاءت به هذه التعديلات، في مراجعة مبدأ تخصيص الاعتمادات و إعطاء حرية أكبر للأمر بالصرف الذي أصبح يطلع بمهمة تحقيق البرامج و الأهداف أكثر من طبيعة و نوعية النفقة، مرسخا بذلك مفهوم المسؤولية على أساس النتائج، حيث أصبح الأمر بالصرف ملزم بتقديم الحصيلة و النتائج أكثر من التزامه بالقواعد و المساطر المالية.

2.1 محاور الإصلاح في القانون العضوي:

1.2.1 التسيير الجديد للميزانية:¹

في إطار القانون العضوي الجديد لم يعد تقديم الميزانية منطوق على طبيعة النفقات (تجهيز، استثمار، تدخلات...)، إنما حسب السياسات العمومية (صحة، ثقافة، أمن...) و تسمى "مهام"، توظف الاعتمادات حسب النظام الجديد في برامج (131 برنامج)، ويتاح للمسؤول عن البرنامج إمكانية التغيير في توزيع الاعتمادات حسب الطبيعة و حسب العملية، وهذا ما يرسخ مصطلح قابلية الاستهلاك "La Fongibilité".

تلحق بكل برنامج مجموعة من الأهداف و مؤشرات لقياس الأداء (مدى تحقق الأهداف)، تحدد هذه العناصر في المشاريع السنوية للأداء (PAR) Projets Annuels de performances الملحقة بقانون المالية.

مثال عن تخصيص المهام في برامج و عمليات:²

المهمة: "التعليم المدرسي".

البرنامج: التعليم المدرسي العمومي للدرجة الأولى.

الهدف 1: تهيئة نوعية مقبولة من المعلمين.

المؤشر 1: نسبة المعلمين المراقبين من طرف المفتشين خلال السنوات الخمس السنوات الأخيرة.

النتائج: 69% سنة 2005، و 80% سنة 2006.

¹ **Rapport d'activité des services de l'Etat** en SAÔNE-ET-LOIRE, Fiche 11/2006, page 11. site d'internet : www.saone-et-loire.sit.gouv.fr/rapport/Fiche%2011%20-%20LOLF.pdf

² <http://www.performance-publique.gouv.fr/la-performance-de-lactionpublique/lessentiel/quest-ce-que-la-lolf.html>

المثال التالي يوضح التسيير وفق شمولية الاعتمادات و قابلية الاستهلاك.

2.2.1 تعزيز قوة البرلمان:

فيما يخص علاقة السلطة التشريعية بالتدبير المالي منح القانون التنظيمي الجديد البرلمان سلطة المبادرة في تحويل و اقتراح الاعتمادات بين البرامج، بالإضافة إلى تدخل فعلي في الميزانية، من خلال مناقشته لقانون التصفية الذي ينبغي مناقشته على أبعد تقدير في جوان من السنة الموالية، كما تدعمت سلطة البرلمان بامتلاكها لأدوات و إمكانيات المتابعة و ذلك بتعدد و تنوع حجم التقارير التي تلزم بها الحكومة و تتعلق كلها بالوضعية الاقتصادية و الاجتماعية و المالية ضمن مؤشرات و أرقام مضبوطة تشكل لوحة القيادة، زد على ذلك توسيع صلاحيات لجان البرلمان من خلال تمكينها من آليات تتبع التقيد بالميزانية كتفسير أسباب تجاوز الاعتمادات و المراسيم المتعلقة بتحويل الاعتمادات و مراسيم إلغاءها و القرارات المتعلقة بالزيادة في اعتماد ما.

يشمل تصويت البرلمان:¹

- تقدير الإيرادات.
- الاعتمادات وفق المهام.
- حد أقصى يتعلق بترخيصات مناصب الشغل، موزع حسب الوزارات.
- كما يقترح البرلمان حق التعديل لإعادة استعمال الإعتمادات بين البرامج المدرجة تحت نفس المهمة.

3.2.1 المقاربة المحاسبية الجديدة:²

يقدم القانون العضوي الجديد ثلاثية محاسبية تتكون من:

1/ محاسبة الميزانية: تسمح بالمعرفة و الإطلاع الدائم على حالة حزينة الدولة، و حالة متابعة رخص الميزانية الموافق عليها من قبل البرلمان.

¹ "La LOLF en 5 questions", ZOOM : Les dossiers thématiques de l'Académie de RENNES, novembre 2003. site d'internet : <http://back.ac-rennes.fr/wlof/zlof.pdf>

² " budget de l'Etat et finance publique" , cahiers français n° 329. la documentation française, p 18.

2/المحاسبة العامة: تصف مجموع العمليات المالية للدولة أي عمليات الميزانية و الذمم المالية و خزينة الدولة. تتطلب محاسبة وفق السنة المالية، أي أن المنتجات و الأعباء ليست مرتبطة بالسنة التي يتم فيها التحصيل أو الدفع، و إنما ترتبط بالسنة التي فيها الالتزام بها، فمثلا: إذا التزمت الدولة بطلبية ما في شهر نوفمبر و لكن دفعها سيتم السنة الموالية، فإن محاسبتها ستتم ضمن السنة الحالية، هذه المحاسبة تمكن من الوصف الدقيق للذمة المالية للدولة (ما لها و ما عليها).

3/المحاسبة التحليلية (تحليل تكاليف العمليات و الأنشطة): توفر هذه المحاسبة المعلومات التامة للبرلمان حول مجموع الوسائل المخصصة للعمليات (المكونة للبرامج) المختلفة، مثل اعتمادات الميزانية، مجمل التكاليف...، تسمح أيضا بربط الوسائل المستعملة مع الأهداف المرتقبة و مع النتائج المحققة.

4.2.1 دور دائرة الحسابات:¹

ينص القانون العضوي الجديد على أن تضع دائرة الحسابات الفرنسية تقريرا سنويا حول نتائج تنفيذ الميزانية للسنة المنقضية و حول الحسابات المالية. و يحلل هذا التقرير بصفة خاصة بالنسبة لكل مهمة و برنامج نتائج صرف الاعتمادات.

و تتولى دائرة الحسابات وفق النظام الجديد فحص مختلف البرامج و نتائج أدائها و تتحصل لأجل ذلك على معطيات أكثر شمولية و أكثر دقة، مما يمكنها من تنفيذ تدخلاتها بأكثر فعالية و المساهمة في تطوير التصرف العمومي.

3.1 أهداف الإصلاح الميزاني في فرنسا:²

يوجه القانون العضوي الجديد في مجمله لتحقيق 3 أهداف رئيسية:

- الشفافية في استعمال الإعتمادات.
- الملائمة في تفسير الاحتياج للموارد.
- ترسيخ مسؤولية المسيرين في مقارنة موجهة نحو النتائج.

¹ مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، "إدارة"، العدد- 32- 2006، مركز التوثيق و البحث و الخبرة - الجزائر، ص 28.

² site d'internet : www.bull.com/fr/pdfs/BullLOLF.pdf

2. التجربة المغربية لإصلاح نظام الميزانية:1.2 تقديم التجربة المغربية في إصلاح الموازنة العامة:

اهتمت المملكة المغربية بشؤون إصلاح الموازنة العامة منذ سنة 2001، و ذلك من خلال الانتقال من الميزانية المرتكزة على الوسائل إلى الميزانية المرتكزة على النتائج، و في هذا الإطار أصدرت مجموعة من القوانين المساعدة على تطبيق عناصر الإصلاح نذكر منها:

منشور الوزير الأول في 25 ديسمبر 2001 الذي أوصى بمجموعة من التدابير منها اعتماد مقارنة جديدي لتدبير الميزانية تعتمد على النتائج بتقنية شمولية الاعتمادات و منح صلاحيات كبرى للمسؤولين اللامركزية.

✓ مرسوم 31 ديسمبر 2001 المعدل لمرسوم 26 أبريل 1999، المتعلق بإعداد و تنفيذ الاعتمادات من شطر إلى آخر داخل نفس الفقرة بالنسبة لنفقات المعدات و المختلفة.

✓ مرسوم 24 ديسمبر 2004 المعدل لمرسوم 26 أبريل الذي ييسط مسطرة تحويل المناصب المستعملة من أجل تسوية وضعية أصحابها على إثر ترقيتهم في الدرجة و هو إجراء يستهدف توسيع حرية الأمر بالصرف و تحميله المسؤولية على نتائجه.

✓ منشور الوزير الأول في 20 أبريل 2005 حول نظام التدبير المندمج للنفقات.

✓ رسالة توجيهية للوزير الأول حول إعداد مشروع قانون المالية لسنة 2006 حيث يتضمن فقرة مهمة خصصت لترشيد سبل تحضير و تنفيذ الميزانية العامة للدولة وفق المقاربة الجديدة.

2.2 عناصر الإصلاح:

1.2.2 البرمجة المتعددة السنوات: تسمح البرمجة المتعددة السنوات التي تم العمل بها سنة 2007 على شكل إطار النفقات على المدى المتوسط بضبط الجوانب الاقتصادية والقطاعية والبرامجية للميزانية بشكل أفضل. و قد تم تكييف الميزانية تبعاً لذلك مع تحسين الشفافية التي يتوقع أن تفضي على نحو سريع إلى تقديم الحسابات المندمجة.¹

¹ ملخص تقرير "دراسة تقييم تدبير أنظمة المالية العمومية"، فريق العمل الوطني لوزارة المالية و الخوصصة بالمغرب وللبنك الدولي، مارس 2007، ص 1. موقع انترنت:

http://siteresources.worldbank.org/INTMOROCCOINFRENCH/Resources/CFAA_arabe.pdf

تم البرمجة المتعددة السنوات من خلال وضع إطار للنفقات على المدى المتوسط le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) الذي يعتبر وسيلة للبرمجة تمتد على مدى ثلاث سنوات مع تحديث سنوي للمصادقة على الميزانية السنوية ذلك لمراعاة تغير الوضع الاقتصادي. تستهدف هذه التقنية النقاط التالية:¹

- ضمان وضوح أفضل للسياسات القطاعية و المتعلقة بقرارات تخصيص الموارد و هذا ما يدعم مطابقة هذه السياسات مع أوامر الانضباط الميزاني و استقرار إطار الاقتصاد الكلي.
- وضع إطار متعدد السنوات تحت تصرف الإدارات الوزارية يسمح لها بتنفيذ سياساتها التعاقدية و النتائج المنتظرة منها و تسليم حساباتها.
- تحسين ظروف تحضير قوانين المالية المتكاملة في إطار ثلاثي السنوات.

2.2.2 شمولية الاعتمادات:

تشكل شمولية الاعتمادات المالية أداة هامة من شأنها إعطاء ديناميكية لتحديث تدبير المالية العمومية من جهة، و تكييف الرقابة مع هذا المعطى من جهة أخرى.

شرع في تطبيق هذه التقنية ابتداء من سنة 2002، حيث ارتكزت على منح الأمرين بالصرف مرونة أكبر في استعمال الاعتماد و في المقابل تحميلهم مسؤولية أكبر تتمثل في الالتزام بالأهداف المحددة.

و على هذا الأساس تتاح للأمرين بالصرف مرونة أكبر في الفقرة. دون الرجوع إلى لوزارة الاقتصاد و المالية.

تمثلت المبادرات الأولى في هذا المجال في:²

- المرونة في طرق تحويل الاعتمادات على مستوى فقرات الميزانية تتم هذه التحويلات دون الحاجة المسبقة لتأشيرة وزارة المالية.
- إعادة هيكلة الميزانية لإتباع البرامج التي صيغت لها أهداف و أسندت لها مؤشرات أداء.

¹ Revue Trimestrielle du Ministère de l'Economie et des Finances « **ALMALIYA** », n°43 août 2008, p 14.

² Revue Trimestrielle du Ministère de l'Economie et des Finances « **ALMALIYA** », op-cit, p 14.

3.2.2 تحسين عدم التمرکز في الميزانية:

تعتبر التجربة المغربية مسألة إشراك المصالح المحلية (غير الممرکزة) و ممثلي الشعب و تفويض الاعتمادات، و تبسيط مساطر الميزانية، و تخفيف عبء الرقابة المالية القبلية محاور أساسية في تحديث التدبير المالي.

و هو فعلا ما اتجهت المملكة المغربية إلى اعتماده ابتداء من سنة 2002 و ذلك من خلال:¹
 أ/ تدبير الميزانية على أساس النتائج: إن تدبير الميزانية على أساس النتائج ستلزم المصالح اللاممرکزة على العمل بكل مسؤولية على تسيير الموارد البشرية و المالية الموضوعة رهن إشارتها في حدود اختصاصاتها الترابية طبقا للالتزام الصريح و المتفق عليه مع إدارتها الممرکزة حول كيفية تطبيق برامجها. و بالتالي فمن شأن الالتزامات المتبادلة بينهما أن تبرز الأهداف و مؤشرات نجاعة أداء الإدارة غير الممرکزة على تتبع تنفيذ النفقات العمومية.

ب/ إقرار الشمولية في اعتماد الموازنة: تعتبر شمولية الاعتمادات المفوضة الآلية التي من شأنها تمكين المصالح اللاممرکزة من اعتماد مقارنة فعلية لتدبير النفقات العمومية، لأنها تسمح بتفويض سلطة تدبير الاعتمادات الموضوعة رهن إشارة هذه المصالح للمسؤول الترابي عنها. يستهدف هذا الإصلاح النقاط التالية:

- ✓ جعل الإدارة أكثر قربا من المواطنين للاستجابة لانشغالاتهم بصورة أفضل، و لضمان المساواة فيما بينهم في الاستفادة من خدمات المرافق العمومية.
- ✓ تقوية الحوار المباشر بين الدولة و شركائها المحليين أي الجماعات المحلية و القطاع الجمعي و القطاع الخاص، بهدف استعمال الروابط الأكثر توافقا مع الواقع الاجتماعي.
- ✓ تعزيز انسجام تدخلات الإدارات اللاممرکزة و التنسيق فيما بينها لوضع برمجة أكثر نجاعة على الصعيد المحلي.

¹ منشور الوزير الأول رقم 12_01 حول ملائمة برمجة ميزانية الدولة و تنفيذها مع اللامركزية، 25 ديسمبر 2001، ص 2_3. موقع انترنت:

www.mmsp.gov.ma/concoursena2009/programmation_budget_etat.pdf

3.2 أهداف إصلاح نظام الميزانية العامة في المغرب:¹

- ✓ تعزيز فعالية النفقة العمومية و زيادة الأداء بتوجيه الميزانية نحو النتائج.
- ✓ منح حرية أكبر و مسؤولية أكبر لمسيري الميزانية.
- ✓ تخفيف و تبسيط إجراءات النفقة العمومية.
- ✓ إعطاء وضوح أكبر للاختيارات الإستراتيجية، ذلك من خلال البرمجة المتعددة السنوات للميزانية.
- ✓ تشجيع عدم تمركز الميزانية من أجل تعزيز تسيير جواربي يستجيب لاحتياجات المواطنين.

¹ " La nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats", DIRECTION DU BUDGET, ROYAUME DU MAROC, page 06. Site d'internet : www.cafrad.org/Workshops/Rabat25-28_05_09/La_nouvelle_approche_budgetaire.pdf

خلاصة الفصل:

من خلال عرضنا للنظام الميزاني الجزائري الحالي يتضح لنا أن الميزانية في الجزائر قائمة على أسلوب البنود أو ما يعرف بالأسلوب التقليدي للميزانية، و هو الأسلوب الذي يوفر رقابة حسابية محكمة من خلال تحديد مسؤوليات كل وحدة حكومية في تنفيذ الميزانية، و يتميز بسهولة الاستخدام نظرا لتوجيه الميزانية لبنود محددة و سهولة تطبيق الرقابة التي تعتبر مجرد رقابة على صرف الأموال في البنود المخصصة لها، إلا أنه أسلوب تشوبه عيوب كثيرة أهمها: ابتعاد الميزانية عن تحقيق الأهداف المرجوة منها ذلك لأنها تركز على تحقيق البنود المسجلة فيها فقط، و الإمكانية الكبيرة لتفشي الفساد في إدارة الأموال العمومية.

و هي كلها إذن عيوب يسجلها النظام الحالي للميزانية العامة في الجزائر بالإضافة إلى ضعف الأجهزة الرقابية في أداء مهمتها و نقص الشفافية في للميزانية العامة من خلال قصور وثائقها و غموض بعض العمليات المالية للدولة، و هو ما يبعد الميزانية عن تحقيق الوظائف المطلوبة منها و المتمثلة في تحقيق الأهداف الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية و المالية للحكومة.

تدفع هذه العيوب الجزائر إلى البحث عن القيام بتعديلات و تغيرات على نظامها الميزاني في سبيل البحث عن أفضل الأساليب و الإجراءات لسير عملية الميزانية بما يضمن تحقيق الكفاءة و التسيير الجيد للأموال العمومية و توجيه الميزانية نحو تحقيق أهداف الحكومة، و هو ما يؤكد أيضا التوجه و الإجماع الدولي نحو ضرورة إصلاح أنظمة الموازنة العامة في سبيل تحقيق الرشادة و الشفافية و الاستعمال الأمثل للموارد العمومية، و هذا ما سنحاول دراسته من خلال الفصل الثالث الذي سنتناول فيه محاولة الجزائر لتغيير و تحديث نظامها الميزاني.

الفصل الثالث

تحليل مشروع تحديث النظام الميزاني في الجزائر

المبحث الأول: تقديم مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر

المبحث الثاني: المحاور الأساسية في المشروع

المبحث الثالث: المحاور التابعة في المشروع

المبحث الرابع: دراسة تقييمية للمشروع

تمهيد الفصل:

ظهرت منذ حوالي عشرين (20) سنة موجة كبيرة نحو إصلاح و تحديث نظم الميزانية العامة، من خلال توجه دول عديدة إلى اعتماد أطر قانونية و تنظيمية جديدة لنظم موازاتها ذلك في إطار سعيها للبحث عن أفضل الأساليب و الوسائل التي تمكن من إقامة نظام ميزانية قادر على تحقيق وظائف الدولة بكفاءة.

و الجزائر على غرار هذه الدول و نتيجة للعيوب الكثيرة التي تشوب نظامها الميزاني الحالي تولت مشروعاً مهماً لتحديثه بغية الالتحاق بالاتجاهات الدولية الحديثة لتسيير الميزانيات العامة و محاولةً للتخلص من العيوب و النقائص التي يسجلها النظام الحالي و التي تحول دون تحقيق الحكومة لأهدافها و سياساتها.

و عليه يتبادر للأذهان طرح الإشكال التالي: ما هي أهم محاور و مكونات مشروع التحديث؟ و

ما مدى تحقيقه؟ و مبدئياً كيف يمكن تقييمه؟

و للإجابة على هذا الإشكال قسمنا هذا الفصل إلى المباحث التالية:

المبحث الأول: تقديم مشروع تحديث نظام الميزانية MSB

المبحث الثاني: العناصر الأساسية في المشروع

المبحث الثالث: العناصر التابعة في المشروع

المبحث الرابع: دراسة تقييمية للمشروع

المبحث الأول

تقديم مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر

سعيًا منها للالتحاق بموجة الإصلاح الميزاني و التخلص من العيوب و النقائص التي تشوب نظامها الميزاني الحالي، أسست الجزائر مشروعًا كبيرًا لتحديثه من خلال اعتماد محاور و أساليب جديدة و حديثة لتسيير النفقة العمومية، و هو المشروع الذي سنتناول تقديمه من خلال العناصر الموالية ببيان مفهومه و هيكله و أهدافه.

المطلب الأول: التعريف بمشروع تحديث نظام الميزانية العامة

منذ حوالي 08 سنوات أعربت الجزائر عن رغبتها في تحديث و تطوير أساليبها المعتمدة في تخطيط و تحضير و تنفيذ الميزانية، و كذا أساليب الرقابة عليها، ذلك من خلال تعاقدها مع مؤسسات و هيئات دولية لتمويل و تقديم الاستشارة في هذا المسار في إطار مشروع تحديث نظم الميزانية *Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires*. و رغم التأخر الكبير الذي يعرفه تولى هذا الإصلاح إلا أن تقدم الأشغال فيه يعرف نسبة معتبرة إلى يومنا هذا، و قد حُدد التاريخ النهائي لتطبيق أساليب الإصلاح على الميزانية العامة بتاريخ 2012.

يتمثل محور مشروع تحديث نظام الميزانية (MSB) أساسًا في الانتقال من التسيير القائم وفق الوسائل إلى التسيير القائم وفق النتائج في تسيير النفقة العمومية و يشمل المحاور التالية:

- ✓ إطار الميزانية المتعدد السنوات
- ✓ ميزانية البرامج القائمة على أساس النتائج و مؤشرات الأداء
- ✓ تحديد تقديم الميزانية و وثائقها
- ✓ تحديد دورة الميزانية
- ✓ اعتماد قانون عضوي جديد

✓ تجديد الإطار المحاسبي للميزانية

✓ اعتماد و تطوير أنظمة المعلومات المعتمد في تحضير الميزانية

✓ تعزيز الرقابة و مسؤولية المسيرين

و سوف نتعرض إلى هذه المحاور بالتفصيل في المبحثين الثاني و الثالث.

المطلب الثاني: هيكل مشروع تحديث نظام الميزانية العامة و أهدافه

1. هيكل المشروع:

يتكون هيكل المشروع من عنصرين أساسيين هما:¹

1.1 إطار الميزانية budgétisation* : و تندرج تحته المحاور التالية:

✓ تبني إطار ميزانية متعدد السنوات: يكون هذا الإطار متكامل إذ يغطي الاستثمارات و

النفقات الجارية، كما يحافظ على سنوية الميزانية بشكل تام على المستوى التشريعي، فالميزانية

السنوية تحضر و تقدم مع توقعات ممتدة على مدى السنوات الثلاث الموالية متكامل بذلك مع

الوضع الاقتصادي الكلي لنفس الفترة.

✓ تحسين تقديم و عرض الميزانية: بدافع الحصول على نقاشات أكثر انفتاحا و استنارة

للاختيارات الاقتصادية و الاجتماعية للحكومة.

✓ تعزيز وظيفة الاستشارة لدى وزارة المالية: يتعلق الأمر بقدراتها على التقييم و مراقبة نوعية

تكاليف الاستثمارات و السياسات المدرجة في طلبات الاعتمادات الوزارية.

✓ تعزيز و تطوير الرقابة على الميزانية من أجل توسيع مساهمتها في فعالية النفقة، و تقوية متابعة

تنفيذ مشاريع الاستثمار العمومي بهدف رفع النجاعة و القدرة على الاستثمار في القطاع

العمومي.

¹ موقع وزارة المالية: www.mf.gov.dz

* ترجمة المصطلح budgétisation حسب قواميس متعددة هي "ميزنة"، إلا أننا نفضل استخدام "إطار الميزانية" للإلمام أكثر بالمصطلح لأنه يعبر عن كل القواعد و الأساليب و المبادئ التي تتعلق بالميزانية و بالتالي الإطار الذي يحيط بكل جوانب الميزانية.

2.1 الأنظمة المعلوماتية والإعلام

يرتكز هذا العنصر أساسا على اقتناء و تركيب أنظمة و مواد و برامج معلوماتية متطورة و ذات أداء مرتفع .

إن استعمال أدوات الإعلام الآلي و التكنولوجيات الحديثة سوف يسمح لوزارة المالية و الأمرين بالصرف بتتبع تطور معطيات الميزانية ابتداء من تقديمها و حتى تنفيذها على مختلف المستويات (مركزية، جهوية، ولائية).

2. أهداف تبني المشروع:

إن هدف مشروع تحديث نظام الميزانية (MSB) هو تطوير نظام الميزانية الجزائري بشكل يسمح بتعزيز قدرات وزارة المالية لأداء وظائفها الضرورية لتسيير النفقات العمومية و تحقيق السياسة الاقتصادية.¹

و يمكننا تلخيص أهم الأهداف التي يسعى المشروع لتحقيقها فيما يلي:

✓ البحث عن التخصيص الأفضل للموارد و استغلال كفاء للمال العام.

✓ تحسين أداء القطاع العام

✓ تعزيز مسؤولية المسيرين لتفعيل دور الرقابة.

✓ عصرنة و توسيع قدرات وزارة المالية في مجال تسيير النفقات و تشمل هذه العصرنة مايلي:²

- توسيع قدرات الوزارة في مجال التقدير و التحليل.

- وضع إطار للنفقات على المدى المتوسط.

- تحضير ميزانية وحيدة تشمل مجموع النفقات.

- الشفافية.

- عرض الميزانية.

- النظام المعلوماتي.

¹ موقع وزارة المالية: www.mf.gov.dz/documentation/AMI%20Pilotage%20projet%20msb.pdf

² حلقة دراسية حول " مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر " (نفقات التسيير لسنة 2007)، مرجع سابق، ص 24.

المطلب الثالث: الإجراءات المتخذة لتنفيذ المشروع

1. التعاقد مع هيئات دولية :

1.1 اتفاقية البنك الدولي:

انطلق الحديث عن تحديث نظام الميزانية العامة في الجزائر من الناحية القانونية ابتداء من 17 جويلية 2001 ذلك بعد الاتفاقية التي تمت مع البنك الدولي تحت حساب ح/7047 الموقعة في 18 أبريل 2001 و المتعلقة بتمويل برنامج الإصلاح الميزاني، و لكن تنفيذ الاتفاقية عرف تأخرا دام 03 سنوات. في هذا الإطار قام البنك الدولي بإصدار تقارير تخص تمويله للمشروع و تبين مكوناته بالإضافة إلى التكلفة الإجمالية للمشروع.

و في أكتوبر 2004 تم توقيع عقدين: "إطار الميزانية المتعدد السنوات" بمبلغ 1.586.000 €، و "تحسين تقديم الميزانية" بمبلغ 435.000 €، ليتم في أبريل 2005 توقيع عقد لتجديد دورة النفقة العمومية بمبلغ قدره 2.2 مليون €.¹

2.1 التعاقد مع مؤسسة "CRC SOGEMA":

تأسست مؤسسة CRC SOGEMA سنة 1984، تعتبر واحدة من أكبر المؤسسات الكندية التي تقدم خدمات الاستشارة في مجال التسيير و في إدارة و تنفيذ مشاريع كبيرة في مجال التعاون الدولي في مجال التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و البيئية.

تعاقدت الجزائر مع المؤسسة في مشروعين:

1.2.1 المشروع الأول:²

تم عقد المشروع الأول للفترة الممتدة خلال 2004-2007 تحت اسم تحديث نظام الميزانية، بتمويل من البنك الدولي، حيث أسست الجزائر مجموعة من الإصلاحات الرامية إلى تحويل بيئتها المؤسساتية، و

¹ "ETAT D'AVANCEMENT DU PROJET MSB" rapport du Ministère des finances, 28 décembre 2009, p 01.

² موقع مؤسسة crc sogema:

<http://www.crcsogema.com/pages/projets/ProjetDeModernisationDesSystemesBudgetairesEnAlgerie.aspx?lang=FR-CA>

الفصل الثالث: تحليل مشروع تحديث النظام الميزاني الجزائري

من بين المحاور الأساسية الثلاث لإصلاح قطاع المالية نجد إصلاح نظام تسيير النفقة العمومية و المسجلة ضمن مشروع إصلاح نظام الميزانية (MSB).

يحتوي المشروع على ثلاث أجزاء:

- إطار الميزانية المتعدد السنوات.
- تحسين عرض و نشر الميزانية.
- تعزيز وظيفة الاستشارة لوزارة المالية.

2.2.1 المشروع الثاني:¹

تم عقد المشروع الثاني للفترة الممتدة ما بين 2008-2012 بهدف تحسين إدارة الإنفاق العام و تحسين تقديم الخدمات للشعب.

يوصل المشروع الثاني مسار المشروع الأول و يوجه أساسا ل:

- الدعم المؤسسي و تدريب الأعوان المكلفين بتنفيذ الميزانية في مجال الميزانية القائمة على أساس النتائج.
- العمل على تطبيق النظام الجديد و تأهيل القدرات لتحضير ميزانية سنة 2012 على أساس البرامج.

محتويات المشروع الثاني:

- الدعم القانوني، إطار النفقات على المدى المتوسط (CDMT)
- نشر نظام المعلومات (SIGBUD)
- التكوين
- الاتصال

¹ موقع مؤسسة sogema crc:

<http://www.crcsogema.com/pages/projets/modernisation-des-systemes-budgetaires-ii-.aspx?lang=FR-CA>

2. الهيئات المكلفة بمتابعة المشروع:

- يعتمد مسار مشروع (MSB) على ثلاث هياكل تنظيمية مكتملة لبعضها و تتمثل في:¹
- ✓ هيكل تنظيمي وظيفي و عملي داخلي على مستوى وزارة المالية و الذي يعتبر بمثابة المحرك لعملية الإصلاح الميزاني.
 - ✓ هيكل تنظيمي وظيفي و عملي على مستوى كل وزارة أو هيئة عمومية (MIP).
 - ✓ هيكل مؤسسي على المستوى الحكومي من أجل اتخاذ القرارات الكبرى و التوجهات ذات الطبيعة الإستراتيجية و تعزيز التبادل و التشاور بين الهيئات الوزارية و المؤسسات العمومية الأخرى في المجالات المتعلقة بالإصلاح الميزاني.

¹ « Projet MSB », feuille de route de 18/04/2009, Ministère des finances, p 07.

المبحث الثانيالمحاور الأساسية لمشروع تحديث نظام الميزانية

تمثلت المحاور الأساسية لإرساء الإصلاح الميزاني في اعتماد إطار متعدد السنوات لإعداد الميزانية و الانتقال من منطق قائم على الوسائل إلى منطق قائم على النتائج في تسيير النفقة العمومية و هذا ما انجر عنه تقديم جديد للميزانية و تعديلات على وثائقها إضافة إلى تعديلات على دورة الميزانية العامة.

المطلب الأول: التخطيط المتوسط المدى

1. الإطار المتعدد السنوات *Budgétisation pluriannuelle*

1.1 تعريف الإطار المتعدد السنوات: إطار الميزانية متعدد السنوات هو أداة لتسيير الموارد العامة، و الذي يعبر عن التوجهات الكبرى و الأولويات و التوقعات للإيرادات و النفقات على مدى يفوق الاثني عشر شهرا.¹ إن هذا الإطار لا يتعارض مع مبدأ سنوية الميزانية، بل يحث على إعداد ميزانية سنوية تقدم أمام البرلمان للمصادقة عليها سنويا، و بالتالي يقدم الإطار متعدد السنوات نفس المستوى من التفصيل للميزانية السنوية، إضافة إلى أنه يشمل توقعات لمدة سنتين مواليتين ($n+1, n+2$) للسنة المالية المعنية. كما أن المصادقة البرلمانية تُعنى بالسنة المالية المعنية و لا تمس التوقعات المرفقة و التي توفر على أساس الاسترشاد بها و الإعلام فقط، و عليه تمثل الاعتمادات المصوت عليها سنويا القسط السنوي للموارد اللازمة لتنفيذ جزء (12 شهرا) من هذا الإطار متعدد السنوات.²

¹ Projet de modernisation des systèmes budgétaires, «**Rapport sur la mise en œuvre du processus de préparation du budget**», Ministère des finances, DGB, février 2006, page 1-3.

² Projet de modernisation des systèmes budgétaires, «**Rapport sur les options de budgétisation : sous composante 1.1-Budgétisation pluriannuelle**», Ministère des finances, avril 2005, page 3-19.

الفصل الثالث: تحليل مشروع تحديث النظام الميزاني الجزائري

و يمكن تمثيل إطار الميزانية متعدد السنوات على النحو التالي:

الشكل رقم (04): إطار الميزانية المتعدد السنوات

توقعات السنة n+2	توقعات السنة n+1	توقعات السنة محل التحضير n	توقعات النفقات الحقيقية n-1	النفقات الحقيقية n-2
---------------------	---------------------	-------------------------------	--------------------------------	-------------------------

المصدر:

Projet de modernisation des systèmes budgétaires, «**Rapport sur les options de budgétisation : sous composante 1.1-Budgétisation pluriannuelle** », op-cit, page 3-25.

من خلال الشكل الموضح أعلاه فإن الإطار المتعدد السنوات للميزانية يستوجب أنه من أجل السنة n تُبنى توقعات النفقات على أساس النفقات الحقيقية المسجلة للسنة n-2 و توقعات النفقات للسنة n-1، إضافة إلى توقع النفقات للسنتين n+1، n+2، و بالتالي فإن هذا الإطار يمنح رؤية على مدى متوسط قدره 5 سنوات لتوقعات النفقات و هو التخطيط المتوسط المدى.

2.1 متطلبات الإطار متعدد السنوات: إن إنشاء مثل هذا الإطار يتطلب:¹

- ♦ تحضير و تحليل فرضيات الاقتصاد الكلي على أساس قاعدة تعدد السنوات، فهذه الفرضيات يجب أن تأخذ بعين الاعتبار إطار تعدد السنوات.
 - ♦ إنشاء أظرفة (enveloppes) أو أسقف (plafonds) للميزانية لكل وزارة على حدى، و ذلك حسب الأولويات و التوجهات الكبرى للدولة و الوزارة المعنية و على أساس تعدد السنوات.
 - ♦ إعداد ميزانية لكل وزارة، و ذلك حسب الأظرفة أو المحددة مسبقا و المعلنة من قبل وزارة المالية.
 - ♦ كما أن التوقعات متعددة السنوات للإيرادات و النفقات تتم على أساس افتراضات و اتجاهات تطور المجاميع الكبرى للاقتصاد الوطني، و خاصة منها:²
- ✓ النشاط الاقتصادي و الناتج الداخلي الخام (PIB).

¹ Projet de modernisation des systèmes budgétaires, «**Rapport sur les options de budgétisation : sous composante 1.1-Budgétisation pluriannuelle** », op-cit, page 3-19.

² Mr. Nassim Menguellati, «**Le processus de préparation du budget de l'Etat dans le cadre du projet de modernisation des systèmes budgétaires** », Mémoire de fin d'études, dirigé par : Mr. Abdelhamid Gas, IEDF, 24ème promotion 2006/2007, page 31.

✓ سعر صرف الدينار مقابل الدولار الأمريكي.

✓ تبادلات التجارة الخارجية للسلع.

✓ التضخم.

✓ سعر برميل النفط الخام.

3.1 أهداف الإطار المتعدد السنوات: يمكننا الإطار متعدد السنوات من بلوغ الأهداف التالية:

♦ تحديد الأهداف العامة للسياسة الميزانية للدولة على مدى يفوق السنة، مما يعطي صورة أفضل لوضعية المالية العمومية.

♦ تحسين إمكانيات تخطيط و برمجة الأنشطة الحكومية.

♦ يزيد من شفافية الميزانية أمام البرلمان و الشعب.

♦ إطار الميزانية على المدى المتوسط ليس ثابت، بل يتطور لذا يمكن بل و ينبغي تنقيحه و مراجعته و تحديثه.

كما يسمح الإطار المتعدد السنوات ب: ¹

♦ تحسين عملية التخطيط المالي و إعداد الميزانية.

♦ تخصيص الموارد وفقا لأولويات الحكومة.

♦ تحديد أهداف متعددة السنوات على مستوى الإنفاق العام.

♦ تكييف البرامج مع الظروف المالية.

إن التوقعات ترد في الإطار متعدد السنوات للاسترشاد بها، و هذا ما يسمح بإعطاء نظرة أوسع حول التأثير المستقبلي للقرارات الحكومية المتخذة في الميزانية السنوية، بالإضافة إلى تعزيز الشفافية في اختيارات الحكومة مع الحفاظ على مزايا التسيير الفعال للموارد العامة.²

¹ موقع البنك الدولي:

<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/frenchadmin/Lareformebudgetaire.pdf>

² Communications du ministre des finances, « **Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires** », Ministère des finances, 14 Février 2006, page 4.

2. هامش إعداد الميزانية على المدى المتوسط:

إن إجراءات توقع الميزانية تفرض طرح ثلاث أسئلة أساسية:

- ما هو الغلاف الإجمالي المتاح لتحقيق المهمة؟
- في إطار هذه المهمة، ما هي الأولويات؟ وكيف تتحقق الأهداف؟
- ما هي الأهمية المرتبطة بمختلف الأولويات؟

تعمل الإجابة على السؤال الأول التأطير الاقتصادي الكلي و إطار النفقات المتوسط المدى الإجمالي (CDMT) le cadre des dépenses à moyen terme، و الإجابة على السؤال الثاني تحمل إعداد التوجهات الإستراتيجية من خلال المخطط الاستراتيجي متوسط المدى Plan stratégique à moyen Terme أما الإجابة على السؤال الثالث فتحمل تقويم التوجهات في إطار احترام الغلاف الإجمالي و هو إطار الإنفاق المتوسط المدى الوزاري .

1.2 الإطار الإجمالي للإنفاق المتوسط المدى (CDMT): يشمل الإطار الإجمالي للإنفاق

المتوسط المدى غلafa ماليا إجماليا محددًا في أقصاه من طرف المصالح المركزية، و يتمثل في وثيقة لتوقع السياسة الميزانية على مدى متعدد السنوات يضمن التناسق بين الموارد و النفقات، و قد ادخل هذا الإطار مصطلح "سقف الإنفاق" Plafond de dépenses حسب القطاعات و الذي يعتبر عنصرا أساسيا في تأطير تحضير الميزانية.

و يمر هذا الإطار بالخطوات التالية:¹

1- تحديد القيود الاقتصادية الكلية التي تتدخل في عملية تحضير الوضعية المتوقعة المتعددة السنوات للعمليات المالية للدولة.

2- إعداد مخطط استراتيجي سنوي و تحديد أولويات الدولة.

¹ Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires Phase II, «B01_1_1 - Aperçu d'ensemble de la modernisation des systèmes budgétaires en Algérie», ministère des finances, par crc sogema, Février 2009, p36.

3- تحديد التخصيصات ما بين الوزارات للموارد على المدى المتوسط مع الأخذ بعين الاعتبار الحد الإجمالي للموارد و المخطط الاستراتيجي الوطني، هذه القرارات تأخذ شكل مغلفات قطاعية (Enveloppes sectorielles).

2.2 المخطط الاستراتيجي (le plan stratégique):¹ يشمل المخطط الاستراتيجي عادة 5

سنوات، و يتضمن تحليل الوضعية الحالية و تحديد واضح لقيود المحيط، و يحتوي على مجموع أهداف السياسات العمومية المحددة من طرف كل وزارة، و النشاطات والمقاييس الضرورية لتحقيقها و التكاليف المتوقعة لها.

3.2 الإطار الوزاري للإنفاق المتوسط المدى:²

يعتبر هذا الإطار وسيلة للبرمجة الميزانية فهو يصوب الاستراتيجيات الوزارية على شكل مغلفات مالية مخصصة لبرامج و نشاطات، يسمح بتحديد التخصيصات ما بين الوزارات على أساس التخصيصات الوزارية المحددة مسبقا. يتم هذا الإطار من خلال خطوات تهدف إلى تحديد مغلف مالي وزاري (مع مراعاة القيود) لكل برنامج أو برنامج فرعي.

المطلب الثاني: التسيير القائم وفق النتائج

إن تسيير الميزانية في الجزائر حاليا يعتمد على منطق الوسائل، إذ يتم تخصيص الإعتمادات في برامج حكومية و ذلك حسب الوسائل المتاحة، دون التركيز على تحقيق أهداف محددة مما يعيد الميزانية عن تحقيق الأهداف المرجوة منها، و نعني بذلك نفقات التسيير لأن نفقات الاستثمار حاليا تسيير على أساس برامج لها أهداف إلا أنّها لا تخضع لمقاييس الأداء، و هذا ما دفع الجزائر من خلال تبنيتها لمشروع تحديث نظام الميزانية (MSB) إلى البحث عن ميزانية تسمح بتحقيق أهداف الحكومة، ذلك

¹ Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires Phase II, « B01_1_1 - Aperçu d'ensemble de la modernisation des systèmes budgétaires en Algérie », op-cit, p 37.

² Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires Phase II, op-cit, p 37.

الفصل الثالث: تحليل مشروع تحديث النظام الميزاني الجزائري

من خلال الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج في تسيير الميزانية العامة، يركز هذا التسيير على المحاور التالية:

✓ التسيير بواسطة البرامج لنفقات التسيير و نفقات التجهيز.

✓ استعمال مؤشرات الأداء للتقييم و المقارنة بين النتائج المحققة و الأهداف المنتظرة.

1. التسيير وفق البرامج:

يجمع التسيير بالبرامج بين مزايا ميزانية التخطيط و البرمجة و مزايا ميزانية الأداء و البرامج، إذ يعتمد هذا الأسلوب على ترجمة الخطط و النشاطات الحكومية في شكل برامج تسعى من خلالها الحكومة إلى تحقيق أهدافها ثم قياس مدى تحقق هذه الأهداف باستعمال مؤشرات الأداء.

يعتمد التسيير بواسطة البرامج على تصنيف الموارد الموجهة إلى كل وزارة على أساس برامج.

يمكننا استنتاج العناصر المكونة للتسيير وفق البرامج من خلال الأسئلة الموالية، فكل برنامج يجب من خلال محتواه على هذه الأسئلة:

👉 لماذا؟ ما هو النشاط؟ "النشاط"

👉 من؟ من هو المسؤول؟ "مركز المسؤولية"

👉 ماذا؟ ما هي طبيعة الوسائل المرصودة له؟ "الهدف من النفقة"

👉 كم؟ كم سيكلف؟ كم ستكون حصته من الميزانية؟ "الحصة من الميزانية"

يمكن تمثيل التسيير القائم وفق النتائج من خلال المعادلة الاصطلاحية التالية:¹

الاعتمادات المفتوحة بقوانين المالية = الأعباء الميزانية للدولة = السياسات العمومية المحددة = المهام

¹ Carine Roussel, Laurence Weil, « A jour de la mise en œuvre de La LOLF », Finances publiques objectif concours, Hachette éducation, 2008/2009, p 27.

1.1 النشاط (Activité): يتكون النشاط من مجموعة من الأعمال أو العمليات (Actions)

هدفها تقديم الخدمة العمومية، و عليه تعتبر كل من الحافظة، البرنامج، البرنامج الفرعي، العملية، نشاطات يجب أن يرفق كل منها بوصف للدلالة و الوصول إلى تحقيق الهدف المراد.

و يمكننا شرح كل مصطلح على حدى حسب الجدول التالي:

الجدول رقم (03): مصطلحات التسيير القائم وفق النتائج

التعبير	النشاط Activité
إعلان رسمي و عمومي يوضح الأساس المنطقي لوجود الوزارة، و يشرح كيفية استفادة الشعب من أعمالها.	المهمة Mission
الهدف و الغاية من المهمة.	الهدف من المهمة Objectifs
مجموعة من البرامج متعلقة بوزارة ما و بمؤسسات عمومية أخرى أو شبه عمومية مرتبطة بهذه الوزارة.	الحافظة Portefeuille
- مجموعة من العمليات تجرى من أجل تحقيق الأهداف. - يجب أن يترجم البرنامج الأولويات و التوجهات المعلنة في مهمة الحافظة. - يتطلب مفهوم البرامج سياسة قطاعية واضحة و محددة حسب الأولويات.	البرنامج Programme
هو تقسيم أكثر تفصيلا للبرنامج.	برنامج فرعي Sous-programme
الإجراءات و العمليات المرتبطة بالبرنامج أو البرنامج الفرعي، تعمل على تحويل الموارد إلى تقديم خدمات.	عمليات Action

المصدر:

Projet de modernisation des systèmes budgétaires, « **Rapport sur les options de budgétisation : sous composante 1.1-Budgétisation pluriannuelle** », op-cit, p 3-1 .

الفصل الثالث: تحليل مشروع تحديث النظام الميزاني الجزائري

يستوجب التسيير الجديد للميزانية أن تحدد كل وزارة مسبقا مهمتها و الهدف من هذه المهمة، ثم تقسمها بالتدرج إلى برامج و برامج فرعية و عمليات، يساعد هذا التقسيم على تحقيق الأهداف المرجوة من المهمة.

على هذا الأساس تكون كل وزارة مطالبة بتحديد العناصر الأساسية التالية:¹

❖ المهمة.

❖ وضع مدونة حسب الأنشطة المدرجة في الحافظة و اللازمة لتحقيق أهدافها.

❖ خلق برنامج إدارة عامة.

❖ اعتماد مراكز مسؤولية تتولى البرامج.

❖ تحديد أهداف كل برنامج.

❖ تحديد النتائج المنتظرة و مؤشرات الأداء المرتبطة بأهداف كل برنامج.

❖ تحضير برجة متعددة السنوات لكل حافظة.

❖ تحضير ميزانياتها على أساس تعدد السنوات و حسب الأظرفة الميزانية المحددة و المعلنة من طرف وزارة المالية.

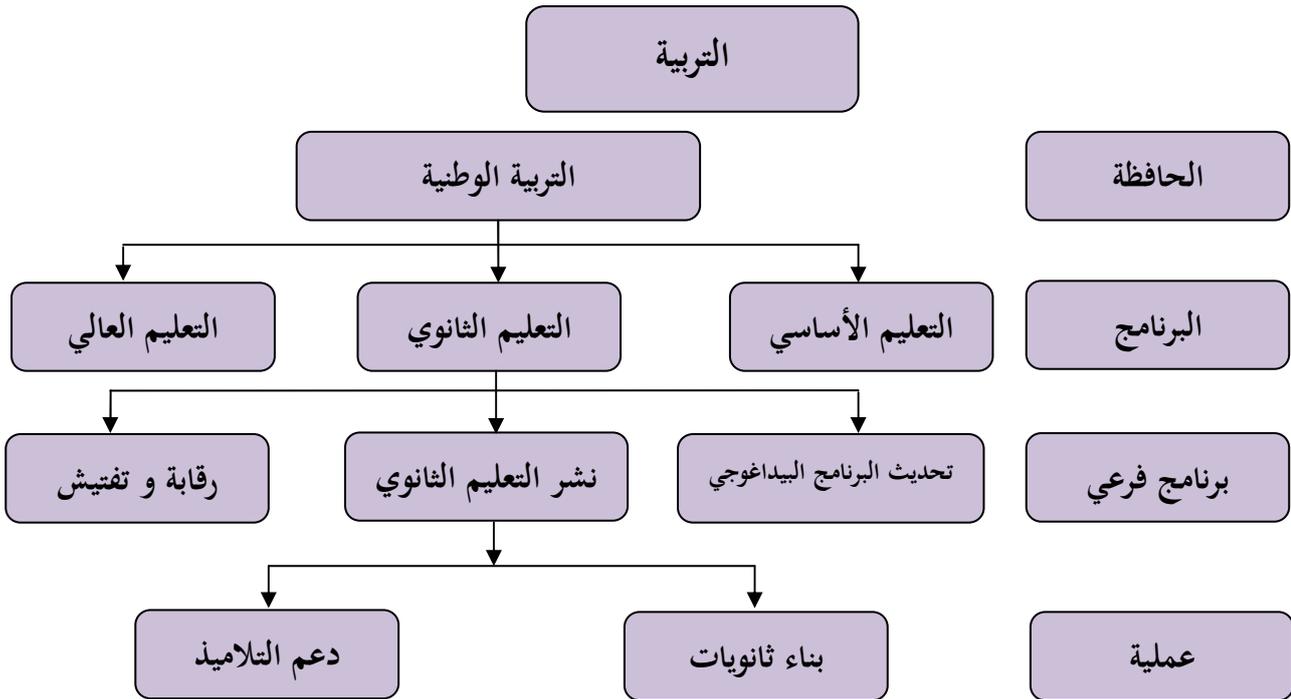
❖ إنشاء وثيقة وزارية سنوية تدعى تقرير حول الأولويات و التخطيط «**Rapport sur les priorités et la planification**»

❖ تقييم النتائج المحققة باستعمال مؤشرات الأداء ومراجعة الحسابات.

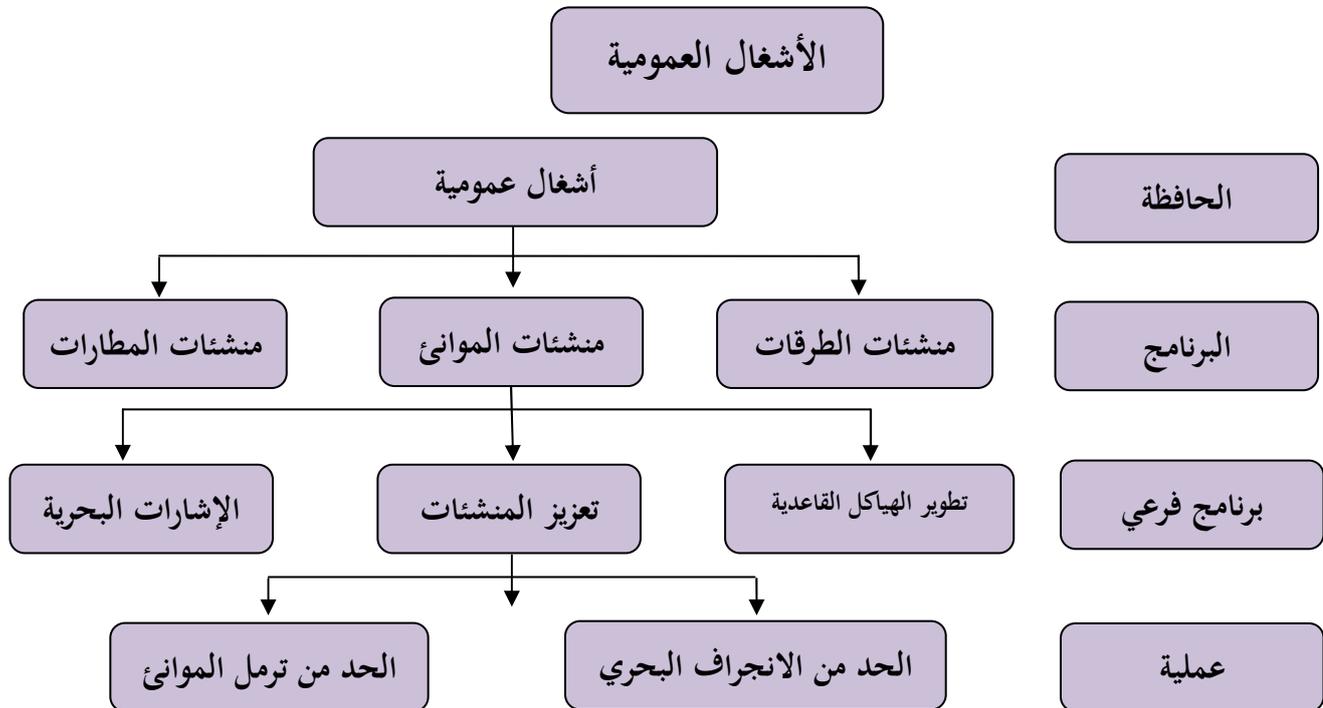
أمثلة توضيحية: ندرج فيما يلي أمثلة توضيحية حول تقسيم مهام كل من وزارتي التربية و الأشغال العمومية حسب البرامج و المهام و العمليات و العمليات الفرعية.

¹ Communications du ministre des finances, « **Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires** », op-cit, p 03.

الشكل رقم (05): تقسيم مهام وزارة التربية حسب MSB



الشكل رقم (06): تقسيم مهام وزارة الأشغال العمومية حسب MSB



المصدر: (للشكليين)

«Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires en Algérie (MSB) », Tunis 26 et 27 juin 2006, p 13,14.

نلاحظ من خلال الشكلين السابقين أن كلا من الوزارتين تمثل حافظة، بحيث تحتوي الحافظة مجموعة من المهام و الوظائف تدرج تحت اسم برامج و يتفرع كل برنامج بدوره إلى برامج فرعية ثم إلى عمليات ذلك من أجل تسهيل تنفيذ البرامج من خلال تجزئتها.

ملاحظة: قد تشترك أكثر من وزارة في حافظة أو برنامج من أجل تنفيذ البرامج المشتركة و قد تمتلك الوزارة أكثر من حافظة لهذا لا تمثل بالضرورة كل حافظة وزارة.

2.1 انحدار البرامج على المستوى الإقليمي: الإدراج في الميزانية حسب البرامج لا يفرق كثيرا

بين ميزانيات الإدارة المركزية و المصالح المركزية، فمسير البرامج هو المسؤول عن النتائج المحققة على المستوى المركزي و على مستوى المصالح المركزية ولإنجاز أهداف برنامجه يجب عليه أن يفوض لمسيرين عمليين (على مستوى الإقليم أو على مستوى المؤسسة) الإعتمادات الضرورية لتمكينهم من تحقيق الأهداف و النتائج المكلفين بتحقيقها.¹

مثال: مسير البرنامج يجب أن يوزع الاعتمادات الميزانية المخصصة لبرنامج إلى:

- ✓ المسيرين العمليين عن الهياكل المركزية الذين ينفذون نفقات البرنامج.
- ✓ المسيرين العمليين عن الهياكل غير المركزية التي تنفذ نفقات البرنامج على سبيل المثال : مدراء الأشغال العمومية على مستوى الولايات (بجاية، وهران، الجزائر...).
- ✓ المسير المسؤول عن المعهد الوطني للإشارة البحرية (ONSM).

3.1 وظائف الأنشطة:

الأنشطة لها ثلاثة وظائف وهي:

○ تسمح بوضع و إنجاز الوظائف الحكومية (ميزانية التسيير)، بإنجاز هياكل قاعدية جديدة وطاقات (ميزانية التجهيز) أو بتحويل مباشر للأموال للمستفيدين (منح دراسية، إعانات، بحوث أو تحويلات إلى ولايات...).

○ النشاطات متناسقة مع الأهداف و تسمح بتسيير هياكل قاعدية دائمة على شكل برامج .

¹ حلقة دراسية حول " مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر " (نفقات التسيير لسنة 2007)، مرجع سابق، ص 36.

○ يسمح النشاط بتحقيق النتائج المنتظرة و هذه النتائج هي بدورها تقيّم باستعمال مؤشرات الأداء.

2 . قياس الأداء:

إن التسيير الجديد للميزانية يستلزم استعمال مؤشرات للأداء و ذلك من أجل التقييم الدائم للنتائج المحققة مقارنة بالنتائج المنتظرة و هذا في إطار تحقيق الأهداف، كما يستوجب هذا التسيير الجديد تحديدا مسبقا للأهداف و التي يجب أن تستوفي بعض الشروط و ذلك للتمكن من قياس مدى تحققها.

1.2 الهدف: يعبر الهدف عن ما تريد هيئة ما تحقيقه في فترة معينة، و هو النتيجة المرجوة من برنامج ما و يشترط فيه أن يكون قابلا للقياس و يكون محدد الآجال، و عادة ما يأتي في شكل إعلان، يشرح ما ينبغي تتبعه، و يحدد معايير تقييمه و يشترط في تحديد الهدف أيضا الدقة، فلا داعي لتحديد الأهداف التي لا تأخذ بعين الاعتبار العراقيل الممكنة و الكائنة، و لا بد أن يكون قابلا للمراجعة من طرف الجهة التي تبنته، كما يجب التحديد منذ البداية للوسائل و السلطات الضرورية لمتابعته، وتحديد كماً و نوعاً وكذا آجال تحقيقه ، تعتبر هذه العناصر مهمة لدقته.

1.1.2 الهدف الجيد "Un Bon Objectif": هو الذي تتحقق فيه الشروط الملخصة في الجدول

التالي:

الجدول رقم (04): خصائص الهدف الجيد

يجب تحديد الهدف من إحداث التغيير (تنفيذ البرامج)، كما يجب أن تكون المجموعة المستهدفة محددة (المكان و الزمان و الوجهة).	دقيق و محدد (واضح) Spécifique
يمكن أن يقاس الهدف باستخدام مؤشر للأداء.	قابل للقياس Mesurable
يمكن بلوغ الهدف في الوقت المحدد و بالوسائل المتاحة.	قابل للتحقق Atteignable

الفصل الثالث: تحليل مشروع تحديث النظام الميزاني الجزائري

يستجيب للحاجات المحددة.	ملائم و موافق Pertinent للموضوع
الوقت المناسب لتحقيق النتيجة.	مناسب في أوانه Opportun

المصدر:

Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires Phase II, « B01_1_1 – Aperçu d'ensemble de la modernisation des systèmes budgétaires en Algérie », op-cit, p27

2.1.2 أنواع الهدف:

ينقسم الهدف إلى نوعين:

- **الهدف الإستراتيجي:** و هو الهدف المحدد للمدى الطويل يتم تحقيقه في فترة تفوق السنة المالية.
- **الهدف السنوي:** هو الهدف المحدد لنشاط معين، خلال فترة معينة هي السنة المالية.

2.2 مؤشرات الأداء:

المؤشر هو تقديم رقمي لظاهرة ما نريد أن نتبعها و نراقبها من أجل تحديد و توضيح وضعية ما، و جعلها قابلة للتفسير و التأويل.

يُمكننا مؤشر الأداء من التعبير الرقمي عن حالة تقدم أشغال تحقيق برنامج ما و ذلك بقياس النتائج المحققة مقارنة مع النتائج المنتظرة و الموارد المتاحة.

1.2.2 شروط المؤشر:

- أن يكون واضح، مفهوم و معبر.
- أن يكون ملائم للظاهرة.
- أن يكون موثوق، دقيق و قابل للمراجعة.

2.2.2 أشكال المؤشرات:

يمكن أن يكون المؤشر في ثلاثة أشكال هي:

المؤشرات الكمية
المؤشرات النوعية
رقمية chiffrée

المؤشرات غير الرقمية

أ/المؤشرات الرقمية:

يعبر عنها بـ (الكمية، الكلفة، الوقت أو النسب المئوية) تسمح بمتابعة مدى تحقق الهدف أي مقارنة النتائج المحققة بالنتائج المنتظرة، كما تسهل المقارنة بين نتائج الهيئات المتشابهة،¹ و المؤشرات النوعية منها تقيس نوعية الظاهرة، يمكننا توضيح هذه الأنواع من خلال الأمثلة التالية:

- المؤشرات الكمية:

- معدل وفيات الأطفال في الجزائر
- مجال تقديم الميزانية وفق نظام المعلومات الجديد.
- النسبة المئوية للأطفال الذين أتموا دراستهم في المستوى الثانوي في المناطق الجبلية من الوطن.

- المؤشرات النوعية:

- تقييم نوعية البحث: وصف نوعية البحث بـ "جيدة"، "متوسطة" أو "دون الوسط".

ب/المؤشرات غير الرقمية:

تستعمل هذه المؤشرات في الحالة التي لا تكون فيها الأهداف كمية أو تتطلب نتائج غير ملموسة، تنشأ للحكم على الظاهرة و مدى استجابتها للمعايير المطبقة.²

مثلا:

- ♦ تاريخ بداية تطبيق نظام جديد.

¹ Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires Phase II, « B01_1_1 - Aperçu d'ensemble de la modernisation des systèmes budgétaires en Algérie », op-cit, p 30.

² Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires Phase II, « B01_1_1 - Aperçu d'ensemble de la modernisation des systèmes budgétaires en Algérie », op-cit, p 31.

♦ تاريخ إيداع السياسة الجديدة لتصنيف الميزانية

في هذه الحالات يقدم المؤشر وصفا عن طبيعة و وضعية الهدف.

3.2.2 أنواع مؤشرات الأداء:

أ/ مؤشرات النجاعة أو الكفاءة Efficiency: تقيس مؤشرات الكفاءة النسبية بين المدخلات Input و المخرجات output، فالمدخلات هي جميع الموارد المستغلة في أداء الخدمة أو إنتاج السلعة مثل القوى البشرية و رأس المال و التكنولوجيا و الأرض، أما المخرجات هي ما تنتج عن المنظمة من خدمات أو موارد منتجة¹، و يعبر عنها رياضيا بالمعادلة التالية:

مؤشرات الكفاءة = المخرجات / المدخلات = النتائج / الوسائل

إذن تقيس مؤشرات الكفاءة العلاقة بين النتائج المحصل عليها و الوسائل المخصصة للبرامج.

ب/ مؤشرات الفعالية Efficacité²: تقيس مؤشرات الفعالية مدى تحقق الأهداف مقارنة مع النتائج المتحصل عليها.

مثلا: الهدف إنجاز 100 كيلومتر من الطرق المرصوفة و النتيجة المتحصل عليها هي إنجاز 50 كلم و عليه يكون تحقق نسبة فعالية بـ 50% .

و بالتالي تعبر مؤشرات الفعالية عن مدى تحقيق الأهداف المسطرة.

ج/ مؤشرات النوعية: هي تعبر عن مدى ملائمة الشروط إلى تنفيذ النشاط العمومي فيها.

د/ مؤشرات النتائج النهائية: تعبر عن الفعالية الاقتصادية و الاجتماعية للنشاط العمومي و تميز بين:

✓ مؤشرات التأثير indicateurs d'impact: تعبر عن جوانب التغييرات التي شهدها المحيط و التي لها علاقة مباشرة مع العمل المنجز من طرف المصلحة.

✓ مؤشرات الآثار indicateurs d'effet: و التي تعبر عن جوانب التغييرات في المحيط و هي تأشيريات جانبية للعمل المنجز.

¹ أوراق ندوة و ورشة عمل الأساليب الحديثة في الإدارة العامة "الإدارة المالية العامة"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة سبتمبر 2006، ص 11.

² أوراق ندوة و ورشة عمل الأساليب الحديثة في الإدارة العامة "الإدارة المالية العامة"، نفس المرجع، ص 11.

الفصل الثالث: تحليل مشروع تحديث النظام الميزاني الجزائري

مثال: يبين الجدول التالي القياس وفق مؤشرات الأداء:

الجدول رقم (05): القياس وفق مؤشرات الأداء

المفهوم	الحفاظة	الصحة و إصلاح المستشفيات
هيكله حسب النشاط	البرنامج	تنمية و حماية الصحة
	برنامج فرعي	تنمية و حماية صحة الأطفال
عناصر التسيير وفق النتائج GAR.	الهدف من البرنامج الفرعي	تحسين صحة الطفل
	النتائج المنتظرة	خفض نسبة 5% من معدل وفيات الأطفال
	مؤشر الأداء	معدل وفيات الأطفال على أساس سنوي (سنويا)

المصدر:

Projet de modernisation des systèmes budgétaires, «**Rapport sur les options de budgétisation : sous composante 1.1-Budgétisation pluriannuelle**», op-cit, page 3-19.

نستنتج من خلال الشكل السابق أنه حسب التسيير القائم وفق النتائج فإن كل برنامج أو برنامج فرعي أو حتى عملية فرعية لا بد من أن ترتبط بتحقيق هدف معين واضح و دقيق و ترصد له نتائج منتظرة، يتم متابعة تحقق هذه النتائج و قياسها الدائم باستعمال مؤشرات الأداء، التي توفر لنا دائما المقارنة ما بين النتائج المحققة و النتائج المنتظرة و بالتالي مدى تحقق الهدف في أي وقت كان.

3. متطلبات التسيير وفق البرنامج:¹

داخل كل وزارة منفقة، على كل مسير مسؤول أن يحدد لبرنامج، برنامج الفرعي أو عمليته، ما يلي:

- الأهداف الإستراتيجية السنوية المرتبطة ببرنامج (البرنامج الفرعي، العملية).
- النشاطات المعتمدة لتحقيق هذه الأهداف و التكاليف الواجبة لتحقيقها (الموارد).
- تحديد النتائج المرجوة من النشاطات المعتمدة، النتائج المساقاة مع الأهداف.

¹ AIT HADDAD, Zahra "La gestion axée sur le résultat en matière de préparation du Budget en Algérie", Mémoire de fin d'études de troisième cycle spécialisé en Finances Publiques, Sous la direction de Mr GAS, Abdelhamid IEDF 2006, p 25.

➤ تحديد مؤشرات الأداء التي تمكنه من قياس بصفة مستمرة تحقق النتائج من عدمه.

4. أهمية التسيير وفق النتائج:

➤ تنمي مسؤولية المسيرين.

➤ طريقة تسيير تعزز الشفافية في الميزانية.

➤ ضمان أفضل تسيير للموارد العامة لفائدة الشعب.

المطلب الثالث: التقديم الجديد للميزانية

إن التقسيم الميزاني كما هو عليه حاليا لا يوفر الشفافية اللازمة في الميزانية العامة أمام الشعب و البرلمان، كما أن الميزانية غير متكاملة إذ يختلف تقديم ميزانية التجهيز عنه تماما في ميزانية التسيير و هذا ما يصعب من مهمة المتصفح للميزانية العامة، بالإضافة إلى أنه لا يوفر قدرا كافيا من الوضوح و التحديد بالنسبة لنشاطات الحكومة.

لهذا جاء مشروع النظام الميزاني الجديد بتعديلات جديدة تمس طريقة تقديم الميزانية، و مدونتها و الوثائق المكونة لها و هذا ما سنتناوله تباعا في العناصر التالية:

1. التصنيف الجديد للنفقات:

يقترح المشروع تصنيفا جديدا للنفقات العمومية بشكل يتماشى وفق تسيير الميزانية بالبرنامج، فهذا الأخير يتطلب تصنيفا يساعد على فهم و متابعة و تقييم الأنشطة الحكومية، و عليه يصنف النظام الجديد النفقات في ثلاث أنواع من التصنيفات:

1.1 التصنيف حسب النشاط: يسمح هذا التصنيف بتوضيح و بيان النشاطات بحيث يقسمها

إلى مهام واضحة تتجسد كل مهمة في حافظة، بحيث تجمع الحافظة مجموعة من البرامج تتفرع بدورها إلى برامج فرعية، ثم عمليات و عمليات فرعية و ذلك في سبيل تحقيق الأهداف المرجوة من هذه المهام.

حسب هذا التصنيف فإن الميزانية تُقسم بالتدرج إلى:

• حافظات •• برامج ••• برامج فرعية ••••• عمليات •••••• عمليات فرعية

الفصل الثالث: تحليل مشروع تحديث النظام الميزاني الجزائري

تسمح هذه الهيكلية الجديدة باحترام المعايير الدولية لتصنيف وظائف الدولة، و في هذا السياق يرجع التصنيف الجديد بالنشاط إلى التصنيف المقترح من طرف FMI للتصنيف الوظيفي للإدارات العمومية (CFAP) Classification fonctionnelle des administrations publiques، أنظر الملحق (03).

يمكننا توضيح هذا التصنيف من خلال المثال التالي و بالاعتماد على تصنيف (CFAP) :

الشكل رقم (07): تصنيف وظيفة قطاع الصحة حسب تصنيف (CFAP)



المصدر:

Projet de modernisation des systèmes budgétaires, «**Rapport sur les options de budgétisation : sous composante 1.1-Budgétisation pluriannuelle** », op-cit, page 3-32.

الفصل الثالث: تحليل مشروع تحديث النظام الميزاني الجزائري

يمثل قطاع الصحة هنا وظيفة كبرى من وظائف الدولة، تخصص لها حافظة معنية بوزارة الصحة و التي تنقسم وطاءفها الفرعية إلى برامج و برامج فرعية إلى غاية العمليات كأصغر وحدة في الوظيفة و ذلك في سبيل تحقيق الوظيفة الكبرى أو المهمة و هي الصحة.

2.1 التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة (المدونة):

يدعى هذا التصنيف أيضا بمدونة الميزانية و هو يحتوي على العناوين السبعة التالية:¹

1. مرتبات الموظفين

2. توظيف

3. استثمارات

4. تحويلات

5. دين عمومي

6. نفقات العمليات المالية

7. النفقات غير المتوقعة

يسمح هذا التصنيف بمعرفة طريقة تخصيص الأموال العمومية في شكل أعباء، يقدم قائمة للنفقات حسب الطبيعة في شكل حسابات للدولة، مما يسمح بمتابعة النفقة، و يسهل للمسيرين تحليل و تسيير الأوضاع حسب نوع النفقة.

إن التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية يجب أن يكون موحد في كامل الجهاز الحكومي و متكامل بالنسبة لنفقات التسيير و نفقات الاستثمار.

إن الهيكلة الجديدة للمدونة يجب أن تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات النظام الميزاني الجزائري كما يجب أن تقترب من المعايير الدولية و في هذا الصدد يقترح FMI تصنيفا اقتصاديا للأعباء (CEC) classification économique des charges و التي يمكن الإطلاع عليها في الملحق (04).

¹ Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires Phase II, « **B01_1_1 – Aperçu d'ensemble de la modernisation des systèmes budgétaires en Algérie** », op-cit, p 39.

3.1 التصنيف وفق مركز المسؤولية:

إن اعتماد ميزانية البرامج يتطلب في إدارته تصنيفا واضحا لمركز المسؤولية المسؤولة عن الحسابات، هذا التصنيف يختلف تماما عن التصنيف الحالي حسب الوزارات و الإدارة العامة، لأنه يجب أن يكون أكثر تفصيلا حتى يعطي النتيجة المطلوبة من مسؤولية كل مسير معني بتحضير و تنفيذ الميزانية، كما يكون التصنيف وفق مركز المسؤولية مستقلا عن التصنيفات الأخرى.

تم هيكلة هذا التصنيف بتحديد الهيكل التنظيمي و هيكل قرارات الدولة، ففي كل مرة نحدد فيها نشاطا نحدد المسؤول عنه منذ البداية و ذلك على اختلاف الأنشطة (برنامج، برنامج فرعي، عملية،...) ¹

إذا كنا نريد ربط النشاطات بتحقيق أهداف معينة، فمن الضروري أن يعهد عبء تحقيقها إلى مسؤول معين، و غالبا ما يكون مسؤول وحدة تنظيمية: أمانة عامة، مديرية، مديرية فرعية،... و التي ستكون أيضا المسؤولة عن النتائج المحققة. ²

2. توحيد نفقات التسيير و نفقات التجهيز:

إن الاعتماد على ميزانية برامج قائمة على النتائج تتطلب في إدارتها، تصنيفا يجمع كافة الأعمال و النشاطات المنفذة من قبل المسؤول، وذلك من أجل تحقيق أهدافه، فمهما كان التصنيف سواء حسب النشاط أو حسب الطبيعة الاقتصادية أو حسب مركز المسؤولية فإنه لا بد أن يكون ذاته في ميزانيتي التسيير و التجهيز، إن توحيد التصنيفات (توظيف و استثمار) تعني أنه على سبيل المثال: ³

ضمن مشروع استثماري لبناء طريق سريع تكلفته 6.5 مليار دج تكون عناوين المدونة كالتالي:

أعمال الهندسة: طرق سريعة، طرق، شوارع، ممرات 4 مليار دج

¹ "La gestion axée sur le résultat en matière de préparation du Budget en Algérie", op-cit, p 64.

² Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires Phase II, « B01_1_1 – Aperçu d'ensemble de la modernisation des systèmes budgétaires en Algérie », op-cit, p 41.

³ Projet de modernisation des systèmes budgétaires, « Rapport sur les options de budgétisation : sous composante 1.1-Budgétisation pluriannuelle », op-cit, page 3-35.

الفصل الثالث: تحليل مشروع تحديث النظام الميزاني الجزائري

خدمات مهنية أخرى (حراسة موقع العمل)	2 مليار دج
الرواتب و الأجور (رواتب الموظفين المكلفين من الوزارة)	500 مليون دج
مجموع نفقات المشروع الاستثماري	6.5 مليار دج

و بالتالي فإن مبلغ العقد الممنوح للمقاول المسؤول عن بناء الطريق السريع يكون ذو مدخل محاسبي واحد و لا يقسم بين مختلف أنواع الأعباء المقدرة في عقد المقاول، إلا أن مشروع الاستثمار يمكن أن يخضع لعدة قيود محاسبية.

كما أن التوحيد يعني أنه لن يعود التصنيف كما هو عليه حاليا نفقات التجهيز التي تسيير وفق مشاريع و برامج، و نفقات التسيير التي تسيير سنويا وفق مواد و فقرات. و لن يعود هناك مجال للتفرقة بين نفقات التجهيز و نفقات التسيير فكل منها يسيير وفق برامج، وأنه غالبا ما سيحتوي البرنامج الواحد على نفقات تسيير و نفقات تجهيز و نفقات تحويلات.

3. إضافة مفهوم نفقات التحويلات:¹

إن نفقات التحويلات عبارة عن إعانات تمنح لمستفيدين (أشخاص، مؤسسات، جماعات محلية، آخريين...) من أجل تحقيق أهداف البرنامج.

مثال عن نفقات التحويلات:

↔ تحويلات للأشخاص

● منح للدراسة

● إعانات عائلية

● معاشات

↔ تحويلات للمؤسسات

● إعانات بدء النشاط

↔ تحويلات للجماعات المحلية

¹ "Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires en Algérie (MSB)", op-cit, p 23-24.

● معادلة الأجور

↔ تحويلات أخرى

● مساهمات للجمعيات الطلابية.

4. وثائق الميزانية:

يقترح مشروع تحديث الميزانية تقديمًا جديدًا لوثائق الميزانية يحتوي على المجلدات (Volumes) التالية:

👉 المجلد "01" (V_1): مشروع ميزانية الدولة.

👉 المجلد "02" (V_2): تقارير حول الأولويات و التخطيط.

👉 المجلد "03" (V_3): التوزيع الإقليمي للميزانية.

1.4 المجلد "01" (V_1): الميزانية الرئيسية للدولة

يعطي نظرة شاملة لميزانية حسب الوزارات و حسب البرامج، و يسمح بإعطاء معلومات هامة

(جداول و صفحات) تسمح بالتحليل و الترجمة الملائمة و السريعة للميزانيات السنوية.¹

يحتوي المجلد على قسمين:²

القسم الأول: تحت عنوان "خطة نفقات الحكومة"، و الذي ينقسم بدوره إلى فرعين الأول يقدم

نفقات الميزانية حسب الدفع، و الثاني يصف حالة تقدم الأشغال للمشاريع الكبرى للدولة.

تتمثل هذه المشاريع في:

◆ المشاريع الكبرى الجديدة

◆ المشاريع الكبرى الجارية

◆ المشاريع الجديدة الممولة ب حسابات التخصيص الخاص "CAS"

¹ Communications du ministre des finances, "Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaire", op-cit, p 06.

² Mr. Nassim Menguellati, « Le processus de préparation du budget de l'Etat dans le cadre du projet de modernisation des systèmes budgétaires », op-cit, p 18.

♦ المشاريع الجارية الممولة بـ "CAS"

القسم الثاني: تحت عنوان "الميزانية الرئيسية للنفقات حسب المحافظات"، يقدم تفصيلا عن المبالغ الإجمالية للميزانية الرئيسية المقدمة في الجزء الأول حسب المحافظات، يحتوي هذا القسم على أقسام فرعية بعدد المحافظات في الحكومة.

2.4 المجلد "02" (V₂): تقارير حول الأولويات و التخطيط

يعتبر تقرير الأولويات و التخطيط ملحقا بمشروع قانون المالية يقدم هو الآخر أمام البرلمان على سبيل الدلالة فقط دون التصويت عليه، فهو يقوي قدرتهم التشريعية لأنه يساعد على توضيح اختياراتهم في التصويت على الاعتمادات.

تقدم هذه التقارير السنوية حسب الوزارات معلومات مفصلة عن الأولويات، البرامج و المبادرات، الأهداف و النتائج المنتظرة، الاحتياجات للموارد، الميزانية المفصلة، و هذا لفترة متعددة السنوات (03 سنوات).

يحتوي هذا المجلد على أربعة أقسام نلخصها كما يلي:¹

القسم الأول: يمثل رسالة الوزير التي تقدم إفصاحا واضحا عن مهمة الوزارة و أهدافها، و يؤكد من طرف الأمين العام للوزارة الذي يضمن احترام توصيات برنامج الحكومة و وزارة المالية.

القسم الثاني: يرفق بحافظة الوزارة، يقدم معلومات مالية و غير مالية عن الحافظة.

القسم الثالث: تحت عنوان "تخطيط سنوي مفصل بالبرامج" يقدم هذا القسم معلومات مالية و غير مالية حول الميزانية و كل البرامج الوزارية، يحتوي على أقسام فرعية حسب عدد البرامج في الوزارة.

القسم الرابع: تحت عنوان "معلومات أخرى" يحمل معلومات مفصلة تتعلق خاصة بالمعلومات المقدمة في هذا المجلد.

3.4 المجلد "3" (V₃): ميزانية النفقات للمصالح غير الممركزة للولايات

يعطي هذا المجلد نظرة حول التوزيع الجغرافي لنفقات الميزانية للدولة حسب المصالح غير الممركزة.

¹ Mr. Nassim Menguellati, « Le processus de préparation du budget de l'Etat dans le cadre du projet de modernisation des systèmes budgétaires », op-cit, p 18.

الفصل الثالث: تحليل مشروع تحديث النظام الميزاني الجزائري

يعتبر هذا المجلد وسيلة مهمة توضع بين أيدي البرلمان لكنه غير معني بتصويته.

يحتوي هذا المجلد على ثلاث أقسام:¹

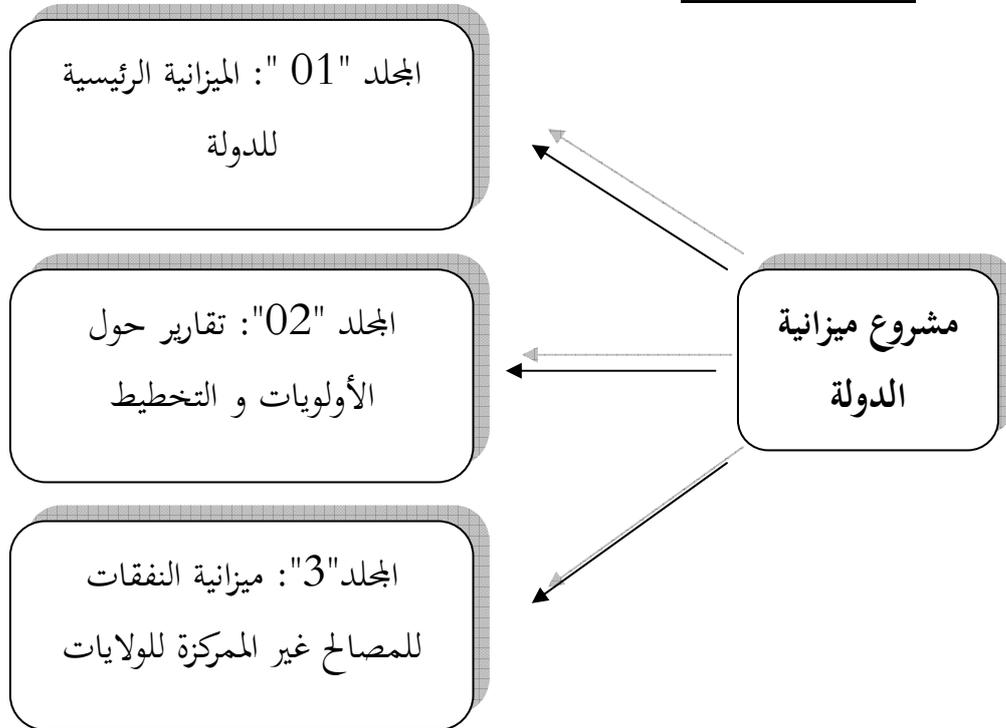
القسم الأول: يقدم التوزيع الإقليمي للميزانية: توزيع النفقات الإجمالية حسب الولايات.

القسم الثاني: يقدم التوزيع الإقليمي للحافظات: توزيع نفقات الحافظات حسب الولايات.

القسم الثالث: يقدم ميزانية النفقات حسب الولايات: توزيع نفقات الولايات حسب المحافظة و

البرنامج.

الشكل رقم (08): مشروع ميزانية الدولة حسب مشروع (MSB)



المصدر:

Communications du ministre des finances, "Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaire", op-cit, p 27.

5. ملحقات الميزانية:

تم إجراء تعديلات على ملحقات الميزانية ذلك بإضافة ملحقات جديدة، و قد تم إدراج ملحقات الميزانية في الملحق (05) من هذا البحث، و فيما يلي سنحاول تلخيص أهم التغييرات المحدثه على ملحقات الميزانية.

¹ Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires Phase II, « B01_1_1 - Aperçu d'ensemble de la modernisation des systèmes budgétaires en Algérie », op-cit, p 57.

↩ إدخال ملحق جديد "B" لتمويل الأعباء النهائية للميزانية العامة للدولة، و يبين الملحق (06)

من هذا البحث نموذج عن ميزانية الدولة حسب مشروع (MSB).

♦ هذا الملحق "B" يجمع بين الملحقين "B" و "C" في النظام الحالي.

♦ يقدم الاعتمادات المصوت عليها حسب الوزارات، الهيئات و البرامج.

↩ الملحقات "A" و "C" و "F" تمثل في مجملها إيرادات الدولة.

↩ إضافة ملحقين جديدين "D" و "H"

♦ التوازن الميزاني "D": يحتوي هذا الملحق على ثلاث أقسام

✓ القسم الأول: يتضمن حساب الرصيد الميزاني السنوي (توازن أو عجز).

✓ القسم الثاني: يتضمن وسائل التمويل المستعملة من طرف الحكومة لتمويل العجز

السنوي (إذا تواجد)، من أجل الوصول للتوازن.

✓ القسم الثالث: يقدم مكونات الدين العمومي و الوسائل المرصودة لتمويل سداد

أصل الدين العمومي للسنة المالية المعينة.

♦ الإعانات و الهبات "H"

6. آثار تحديد الوثائق الميزانية:

↩ في الديمقراطيات الحديثة، تمتاز الوثائق الميزانية بأنها:¹

- إجبار الحكومة على تقديم حساباتها بصفة منتظمة لمستعملي المعلومات الميزانية، تكون

شفافة و معبرة، هذا يعني تقديم الميزانية يسمح بالمعرفة الكاملة في الوقت المناسب و بطريقة نظامية

بمجموع المعلومات الميزانية.

- الوسيلة العملية الأكثر أهمية و الموضوعية تحت تصرف الحكومة، لأن محتواها و تقديمها ترجمة

للأهداف الكبرى لسياسات الدولة.

- تسهل و تعزز المناقشات حول اختيارات الميزانية يربط الوسائل بالأهداف.

¹ Projet de modernisation des systèmes budgétaires, «Rapport sur les options de budgétisation : sous composante 1.1-Budgétisation pluriannuelle », op-cit, page 3-73.

☞ إن التقديم الجديد للميزانية يسمح بالتخلص من الغموض المعروف عن الأعباء المشتركة حيث يقدم الملحق "B" الأعباء المشتركة مقسمة.

☞ التمكن من متابعة حسابات التخصيص الخاص.

☞ يمكننا أيضا من احترام مبدأ التخصيص بتقديم مشروع الميزانية لمختلف أوجه إنفاق الدولة.

المطلب الرابع: دورة الميزانية العامة

من أجل التحديث في النظام الميزاني هناك تعديلات ضرورية على دورة الميزانية اقترحت من طرف المستشارين الخبراء، مع المحافظة على نفس المراحل التي تمر بها الميزانية العامة و هي:

☞ مرحلة التخطيط متوسط الأجل

☞ مرحلة إعداد و تقديم الميزانية

☞ مرحلة التنفيذ

☞ مرحلة تسليم الحسابات (الرقابة)

بهذا يتم المحافظة على نفس المراحل التي تمر بها الميزانية في النظام الحالي و التي تعرضنا لها في الفصل الثاني باعتبار أن مرحلة التخطيط و الإعداد تدمج في مرحلة الإعداد كما ذكرناها سابقا بالنسبة للنظام الحالي، بينما تتضمن مرحلة الإعداد و التقديم في النظام الجديد مرحلتين الإعداد و المصادقة المذكورة سابقا كل على حدى.

1. مرحلة التخطيط متوسط الأجل: هي مرحلة تتميز بعدم ارتباطها بوقت محدد أو هيكل محدد،

تسبق هذه المرحلة مرحلة إعداد مشروع قانون المالية، حيث يتم فيها تحديد التوجهات و الأولويات الحكومية لجميع الوزارات كما يتم توقع احتياجات الإنفاق.

الشكل رقم (09): مرحلة التخطيط المتوسط الأجل وفق (MSB)

المرحلة 1 التخطيط على المدى المتوسط	الفترة سنوات قبل تحضير الميزانية	المسؤولية الرئيس و الوزراء	الهدف تحديد الأولويات الكبرى للحكومة حسب الوزارات
تحضير برنامج الرئيس/ رئيس الحكومة	مرة خلال الفترة الانتخابية له/ مرة خلال كل حكومة	الرئيس / الحكومة	تحديد الأهداف الكبرى و أولويات الحكومة.
استشارة	ليس هناك فترة محددة	وزارة المالية و المسيرين المسؤولين*	تحديد الأعمال التي تمكن من تحقيق أهداف الحكومة.
دراسة اقتصادية كلية	ليس هناك فترة محددة	DGEP المديرية العامة للدراسات و التوقع	قياس المؤشرات الرئيسية للاقتصاد الكلبي و إبراز التوجهات من أجل توقع نفقات و إيرادات الدولة.
تحضير برنامج الوزارة	ليس هناك فترة محددة	الوزراء و المسيرين المسؤولين* بمساعدة DGB	الأولويات الكبرى و الأعمال و الوسائل لكل وزارة.
إنشاء بطاقات: دراسية، صحية... الخ	ليس هناك فترة محددة	المكلفين بدراسات مديريات متابعة مشاريع الوزارات	تحديد التركيبة السكانية حسب الولايات و تحديد الاحتياجات لخدمة الشعب.
تحديث مخطط الإستثمار	نوفمبر و ديسمبر من السنة (n-1)	المكلفين بدراسات مديريات متابعة مشاريع الوزارات الوزراء و المسيرين	تحديد و إعادة تقييم المشاريع الكبرى و إبراز الجدوى، الاستحقاق، و توقعات التكاليف لها و تأثيرها على السكان.

* كل المسيرين المسؤولين المتمثلين في:

- المدراء العامين
- الولاية
- مسيرين مسؤولين

- مسيري البرامج الفرعية
- مسيري العمليات (Actions)
- مسيري العمليات الفرعية (sous Actions)

المصدر:

Projet de modernisation des systèmes budgétaires, « **Rapport sur les options de budgétisation : sous composante 1.1-Budgétisation pluriannuelle** », op-cit, p 4-4.

2. مرحلة إعداد الميزانية: تتم خلال السنوات (n-2) و (n-1) تبدأ من شهر سبتمبر (n-2) وذلك من خلال مناقشات حول الميزانية و التي تهدف إلى عرض السياسة الاقتصادية، الجبائية، الميزانية، و المالية للحكومة و التوقعات متعددة السنوات لمداخيل و نفقات الدولة لفترة التخطيط المقصودة (3سنوات).

تنتهي هذه المرحلة بمناقشة مشروع قانون المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني من أجل الحصول على إقرار و مصادقة أعضائه على قانون المالية و المجلدات (V_1, V_2, V_3) المتعلقة بالميزانية للسنة (n) و بتوقيع رئيس الجمهورية.

خطوات إعداد الميزانية:

أ/ النظرة الأولية للميزانية¹: تمثل نقطة الانطلاق لتحضير و إعداد الميزانية العامة، تتم من طرف كل من وزارة المالية و الوزارات المنفقة و تتكون من:

1. تحديد إستراتيجية الميزانية: يتم بيان إستراتيجية الميزانية من خلال:

- ♦ تحديد أولويات الميزانية على المدى المتوسط ($n, n+1, n+2$).
- ♦ وضع مخطط إجمالي للميزانية: و ذلك بعقد اجتماعات بين المديرية العامة للميزانية (DGB) و مختلف الوزارات يتضح خلالها حجم الاعتمادات المطلوبة من طرف كل وزارة.
- ♦ إعلام وزير المالية بحجم الإيرادات: إذ يقوم المدير العام للميزانية العامة بإعلام وزير المالية بتوقعات الإيرادات.

¹ Mr. Nassim Menguellati, « **Le processus de préparation du budget de l'Etat dans le cadre du projet de modernisation des systèmes budgétaires** », op-cit, p 33,34 بتصرف

الفصل الثالث: تحليل مشروع تحديث النظام الميزاني الجزائري

2. التوجهات الميزانية: ابتداء من جانفي (n-1) تعقد الحكومة اجتماعات يتم فيها:

- ♦ عرض وزير المالية لمخططات الميزانية للفترة القادمة على أساس متعدد السنوات .
- ♦ تقرير التوجهات: يتم إصدار هذا التقرير من طرف المديرية العامة للميزانية بالتنسيق مع مديريات أخرى و يخص:

- تقرير من طرف المديرية العامة للميزانية حول توقعات الإيرادات.
- تقرير من طرف المديرية العامة للدراسات و التوقع حول التوقعات و الفرضيات الاقتصادية الكلية على المدى المتوسط.
- بنك الجزائر يقدم معلومات حول (الكتلة النقدية، إصدار النقود...).
- المركز الوطني الاقتصادي و الاجتماعي يقدم تقريرا حول الوضعية الاقتصادية و الاجتماعية للوطن.

- ♦ مذكرة التوجهات: هي وثيقة تصدرها المديرية العامة للميزانية في نهاية شهر جانفي و يتم إرسالها إلى مختلف الوزارات تعلن عن التوجهات العامة للميزانية و خصوصيات السنة المالية، و تبين الغلاف المالي الإجمالي لميزانية الدولة من أجل احترام توازن الميزانية الميزانية فيما يخص توقع النفقات. ثم يقوم كل وزير بدوره بإرسال رسالة توجيهية إلى مختلف المسيرين المسؤولين (المدراء العامين، الولاة، مسيري البرامج الفرعية) التابعين لوزارته حول الغلاف المالي المبدئي و أولويات الوزارة.

ب/ مرحلة الاقتراحات و المناقشات حول الميزانية¹:

- اقتراحات الميزانية حسب الأنشطة: تتم هذه العملية في الفترة الممتدة من فيفري إلى غاية أفريل (n-1) و خلالها تقوم كل من الوزارات الولايات، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بوضع إطار للميزانية حسب البرامج و على أساس النتائج.

¹ Mr. Nassim Menguellati, « **Le processus de préparation du budget de l'Etat dans le cadre du projet de modernisation des systèmes budgétaires** », op-cit, p 34, بتصرف

ج/ مرحلة التحكيم:¹

1. التحكيم الأولي الداخلي لأظرفة البرامج:

يتم التحكيم الأولي داخل الوزارة المنفقة، باجتماع المسيرين المسؤولين عن البرامج، البرامج الفرعية و العمليات (Actions)، يتم التحكيم حول العمليات المختارة لتحقيق الأهداف و مدى ملائمة و فعالية و عقلانية هذه الاختيارات، كما يستبعد هذا التحكيم إمكانية وجود عمليات أخرى تحقق نفس الأهداف و بتكاليف أقل.

2. التحكيم ما بين الوزارات : يتم في نهاية شهر ماي بين وزارة المالية و الوزارات الأخرى، يعرض نقاط التوافق و الاختلاف المسجلة بين الوزارات و المديرية العامة للميزانية، و يتم التركيز على نقاط الاختلاف لتحكيمها و معالجتها أو رفعها إلى مجلس الحكومة في حال تعذر معالجتها.

3. تحكيم مجلس الحكومة: يتم في نفس الفترة تقريبا، و يعالج نقاط الاختلاف التي تبقى عالقة بعد التحكيم ما بين الوزارات.

د/ التحقق من الأظرفة الميزانية²: بعد الانتهاء من التحكيم يتم إرسال ظرف إجمالي متعدد السنوات إلى مختلف الوزارات ثم يقوم كل مسؤول عن برنامج بتوزيع الظرف المخصص لبرنامجهم على البرامج الفرعية.

إحكام مبالغ البرامج: يعتبر إحكام مبالغ الميزانية و ضبطها آخر الأعمال في تحضير الميزانية قبل إيداعها لدى المجلس الوزاري للموافقة عليها، و يتم خلاله:

- تحضير تقسيم الميزانية حسب طبيعة النفقات.

- إحكام مبالغ برامج الميزانية.

هـ/ موافقة المجلس الوزاري³: تتم هذه المرحلة بين شهر سبتمبر و بداية أكتوبر من السنة (1- Π) و يتم خلالها:

¹ بتصرف. Mr. Nassim Menguellati, op-cit, p 36,37

² بتصرف. Mr. Nassim Menguellati, op-cit, p 38

³ بتصرف. Mr. Nassim Menguellati, op-cit, p 39,41

الفصل الثالث: تحليل مشروع تحديث النظام الميزاني الجزائري

- تحضير الطبعة النهائية لتقرير المخططات و الأولويات (RPP).
 - مراجعة و تحديد الإيرادات.
 - تحضير المشروع الأولي لقانون المالية (APLF) و مشروع ميزانية الدولة (PBE).
 - التحكيم النهائي للميزانية و موافقة المجلس الوزاري.
- و/ مناقشة مشروع قانون المالية و مشروع ميزانية الدولة: تتم هذه المرحلة ابتداء من شهر أكتوبر حتى شهر ديسمبر (n-1) من طرف المجلس الشعبي و مجلس الأمة على التوالي و الهدف منها هو الحصول على موافقة ممثلي على المقاييس المتخذة في قانون المالية و ميزانية الدولة.
- ز/ توقيع رئيس الجمهورية: يوقع رئيس الجمهورية نهاية ديسمبر على قانون المالية ليصبح بذلك رسميا.

3. مرحلة تنفيذ الميزانية: تدوم هذه المرحلة على امتداد السنة (n)، و يمكن أن تحمل تعديلات في شكل تحويلات أو قانون المالية التكميلي.

الشكل رقم (10): مرحلة تنفيذ الميزانية وفق (MSB)

المرحلة 1	الفترة	المسؤولية	الهدف
تنفيذ الميزانية	سنة تنفيذ الميزانية n	كل المديرين المسؤولين	تقديم الخدمات للشعب حسب مبدأ التسيير القائم وفق النتائج
الالتزام بالنفقات	طوال السنة	كل المديرين المسؤولين	الدفع للموردين و الموظفين... الخ
نشر مراسيم الميزانية حسب الحافظات	جانفي	الولاية و DGB	إعلام كل الجهات المعنية بتفاصيل الميزانية.
مخطط تسيير الموارد البشرية و استمرارية المشاريع	فيفري حتى جوان	كل المديرين المسؤولين	الامتثال لقانون السوق و الحصول على أقل تكلفة.
تحديث مخطط الاستثمار	نوفمبر و ديسمبر (n-1)	كل المديرين المسؤولين	تحديث خطط الاستثمار للحصول على الاعتمادات الإضافية إذا لزم الأمر لمتابعة المشاريع القائمة.
قانون المالية التكميلي	جوان	كل المديرين المسؤولين	حدوث التعديلات اللازمة على الميزانية من أجل إتمام السنة و البدء في المشاريع.
تنفيذ المشاريع الكبرى	طوال السنة	كل المديرين المسؤولين	تنفيذ البنية التحتية المتعلقة بالبرامج

المصدر:

Projet de modernisation des systèmes budgétaires, «Rapport sur les options de budgétisation: sous composante 1.1-Budgétisation pluriannuelle», op-cit, p 4-8.

الفصل الثالث:

تحليل مشروع تحديث النظام الميزاني الجزائري

4./ مرحلة تسليم الحسابات: تنهي هذه المرحلة دورة الميزانية، و تركز على تقديم النتائج المتحصل

عليها عن طريق الحسابات الإدارية للدولة، هذه المرحلة تتم خلال السنة (n+1) و تنتهي بتقديم

قانون المالية التكميلي أمام المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه.

الشكل رقم (11): مرحلة تسليم الحسابات وفق (MSB)

المرحلة 1 تسليم الحسابات	الفترة السنة الموالية لتنفيذ الميزانية	المسؤولية المسيرين المسؤولين، وزارة المالية و البرلمان	الهدف: إعلام الشعب و البرلمان بمدى امتثال الدولة بالميزانية المصوت عليها بالنسبة للنفقات الحقيقية و النتائج المحققة
تحضير الحساب الإداري	جوان (n+1)	المسيرين المسؤولين*	التحقق من النفقات الملتزم بها فعلا و قياس النتائج المحققة (مؤشرات الأداء).
فحص الحساب الإداري	جوان (n+1)	مجلس المحاسبة	التحقق من دقة الحسابات و احترام قواعد المحاسبة و دقة قياس النتائج المحققة.
تحضير قانون ضبط الميزانية	سبتمبر (n+1)	وزارة المالية (DGB)	إعلام البرلمان بامتثال الدولة للميزانية المصوت عليها بالنسبة للنفقات الحقيقية و تحقق الأهداف.
فحص قانون ضبط الميزانية	أكتوبر (n+1)	الحكومة و البرلمان	مراقبة احترام الدولة للميزانية و تحقق الأهداف.
تقييم أداء البرامج	كل 3_5 سنوات	المسيرين المسؤولين*	مراجعة النتائج و إقرار ما إذا كانت النشاطات المنشأة فعالة .

المصدر:

Projet de modernisation des systèmes budgétaires, «**Rapport sur les options de budgétisation : sous composante 1.1-Budgétisation pluriannuelle** », op-cit, page 4-9.

الفصل الثالث: تحليل مشروع تحديث النظام الميزاني الجزائري

و يبين الجدول الموالي مراحل الميزانية كما يقدمها النظام الميزاني الجديد:

الجدول (08): مراحل الميزانية العامة في النظام الجديد

المرحلة	الفترة	المسؤولية	الأهداف
التخطيط على المدى المتوسط	سنوات قبل تحضير الميزانية	الرئيس و الوزراء	تحديد الأولويات الكبرى و توجيهات الحكومة حسب الوزارات.
إعداد الميزانية	سنة تحضير الميزانية (n-1)	كل المسؤولين المسيرين، وزير المالية و أعضاء البرلمان	ترخيص استعمال الوسائل من أجل تلبية خدمات الشعب، بالنظر إلى مستوى الإيرادات و النتائج المنتظرة.
تنفيذ الميزانية	سنة تنفيذ الميزانية (n)	كل المسيرين المسؤولين	تلبية حاجيات المواطنين حسب مبادئ التسيير وفق البرامج المرتكز على النتائج.
تسليم الحسابات	السنة الموالية لتنفيذ الميزانية (n+1)	كل المسؤولين المسيرين، وزير المالية و أعضاء البرلمان	إعلام البرلمان و الشعب بالتزام الدولة للميزانية المصوت عليها مقارنة بالنفقات الحقيقية و النتائج المحققة.

المصدر:

Projet de modernisation des systèmes budgétaires, « **Rapport sur les options de budgétisation: sous composante 1.1-Budgétisation pluriannuelle** », op-cit, page 4-3.

التغيرات المحدثة على دورة الميزانية:

إن دورة الميزانية تبقى شكليا كما هي عليه تحتفظ بالخطوات الأربعة الكبرى لها، إلا أن التغيير تم في

محتوى الخطوات و هذا ما نحاول إيجازه في العناصر التالية:

- التخطيط أصبح يمثل عملية ذات أهمية كبرى في تحضير الميزانية و أصبح بمدى متوسط يفوق الثلاث سنوات و ذلك من أجل ارتباطه بمعطيات الاقتصاد الكلي و ربطه مباشرة بأهداف السياسة الاقتصادية الكلية.
- إعداد الميزانية و تحضيرها أصبح وفق برامج و مهام فتلزم كل وزارة أثناء التنفيذ بالتحديد الواضح لبرامجها و مهامها و أهدافها و ضرورة ربط هذه الأهداف بمؤشرات الأداء.

- تصويت البرلمان على الميزانية العامة سواء لنفقات التسيير أو التجهيز يصبح وفق الحافظات و البرامج، و ليس الفصول و المواد كما هو عليه حاليا.
- الرقابة على الميزانية لن تكتفي بالرقابة الحسابية و إنما تتعدى إلى الرقابة على الأداء و فعالية النفقة.
- قانون ضبط الميزانية أصبح له دور فعلي من خلال إلزام الحكومة بتقديمه سنويا أمام البرلمان.

المبحث الثالثالمحاور التابعة في مشروع تحديث نظام الميزانية

إن اختيار الجزائر لتجربة الإصلاح في مجال الميزانية العامة يتطلب منها تولى نظام ميزانية متكامل و أن يمس هذا المشروع إصلاح الأطر التنظيمية للنظام الميزاني، نقصد بذلك الإطار المحاسبي و القانوني، كما يتطلب منها أيضا اعتماد نظام معلومات يسهل تبني المحاور الأساسية للموضوع، كما تمنح هذه الأخيرة أدوارا و صلاحيات جديدة للأعوان المسؤولين عن إعداد و تنفيذ الميزانية. و هذا ما سنتناوله ببعض من التفصيل في هذا المبحث بتعرضنا لعناصر ملحقه لا تقل أهمية عن العناصر الأساسية لمشروع تحديث نظام الميزانية.

المطلب الأول: الإطار القانوني

تتجه الجزائر من خلال تبنيها لتجربة الإصلاح إلى اعتماد محاور جديدة لتسيير الميزانية غير تلك المتعارف عليها حاليا، هذا ما يستوجب خلق قاعدة قانونية جديدة تأطر و تتماشى مع هذه التغييرات لهذا انطلقت الجزائر في مراجعة عميقة للقانون الأساسي المتعلق بقوانين المالية 17-84 فرضتها العوامل التالية:

- ↳ ظهور علاقة جديدة بين الحكومة و البرلمان تستلزم تحليل جيد لمحتوى قوانين المالية و اعتمادها.
- ↳ ضرورة وجود قانون عضوي لقوانين المالية حسب المادة 123 من دستور 1996.
- ↳ تطور الوضع الاقتصادي و المالي أحدث إصلاحات و اعتبارات جديدة في مجال تحديث المالية العامة.

1. المشروع الأولي للقانون العضوي لقوانين المالية (APLOLF):

على هامش تحديث نظامها الميزاني تولت الجزائر خلق مشروع أولي لقانون عضوي متعلق بقوانين المالية

يتكامل هذا المشروع الأولي بنجاح مع عناصر تحديث الميزانية المتمثلة في:

← مقارنة تعدد السنوات لإيرادات و نفقات الدولة.

← مسؤولية المسيرين و الرقابة على الأداء.

← مراجعة مدونة الميزانية.

← تحسين محتوى و تقديم قوانين المالية من أجل قراءة أفضل، و شفافية أحسن في تسيير الميزانية و

تفعيل دور البرلمان.

2. القانون العضوي و عناصر الإصلاح¹:

1.2 التسيير وفق البرامج و القائم على النتائج:

توضح المادة الخامسة "05" من المشروع الأولي للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية أن قانون المالية السنوي يتوقع و يرخص لسنة مالية مجموع الموارد و الأعباء لتحقيق برامج الدولة وفقا للأهداف المحددة و النتائج المنتظرة، و نصت المادة "78" منه على أن وحدة تنفيذ الاعتمادات هي البرنامج و نصت المادة "22" على أن الاعتمادات تخصص في برامج، كما جاء في مواد أخرى كيفية نقل و تحويل الاعتمادات في تسيير البرامج.

2.2 الإطار المتعدد السنوات للميزانية:

تنص المادة الثانية "02" أن قوانين المالية تساهم في الإطار السنوي و المتعدد السنوات على تطبيق مبدأ التسيير القائم على النتائج، كما تذكر المادة "74" كذلك مصطلح تعدد السنوات كإطار للميزانية.

3.2 تصنيفات النفقات:

تنص المادة "27" من القانون بوضوح على أن أعباء الدولة تصنف حسب:

- النشاط

- الطبيعة الاقتصادية للنفقة

¹ بالإطلاع على المشروع الأولي للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وزارة المالية، الطبعة مارس 2008.

- الوظائف الكبرى للدولة

- الوحدات الإدارية المسؤولة عن تحضير و تنفيذ الميزانية

4.2 تقديم الميزانية:

توضح المادة "74" محتوى قانون المالية السنوي و الذي يجب أن يحتوي على المجلدات (V_1, V_2, V_3) المذكورة سابقا، و تنص المادة "71" على ضرورة احتواء الميزانية على الملحقات: (A,B,C,D,E ,F,G,H).

المطلب الثاني: الإطار المحاسبي

1. تطبيق أنواع جديدة من المحاسبة:

يقترح مشروع التحديث تطبيق ثلاث أنواع من المحاسبات في آن واحد هي¹:

1.1 المحاسبة النقدية: حيث يتم تسجيل المعاملات عندما تصرف الأموال، و هي الطريقة الكلاسيكية التي تعتمد عليها الدولة في التسجيل المحاسبي لعملياتها.

2.1 المحاسبة العامة: هو مبدأ إثبات الالتزامات و الحقوق المسجلة في محاسبة التطبيق، فتسجل المعاملات حينما يتم تسليم السلع و تقديم الخدمات.

3.1 محاسبة التكاليف: تسجل المعاملات حينما يتم استهلاك الخدمة، و يجب أن توزع الأعباء بأحسن وضع يمكن من تحديد تكاليف مختلف المبادرات الملتمزم بها في إطار البرامج.

2. المخطط المحاسبي للدولة (PCE):

تبنت الجزائر مشروعا لإقامة المخطط المحاسبي للدولة "PCE" قبل أن تشرع في تبني مشروع "MSB" و قد انجرت عن هذا وجودها أمام تطبيق نظامين لتصنيف النفقة (محاسبي و ميزاني).

و ما تستوجه التوجهات الدولية هو أن يكون تصنيف النفقات موحدا في النظامين المحاسبي و الميزاني، و لهذا تحاول الجزائر من خلال مشروع تحديث نظام الميزانية العامة أن تصل إلى تصنيف

¹ Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires Phase II, "B01_1_1 – Aperçu d'ensemble de la modernisation des systèmes budgétaires en Algérie", op-cit, p 45.

موحد مع التصنيف المحاسبي و ذلك من خلال التطابق بينها و في هذا المجال توفر هيئات متخصصة من أجل معالجة مسألة التطابق بين التصنيفين بحيث يظهر هذا النظام المحاسبي مختلف حسابات معاملات الدولة بشكل يتلائم مع تصنيف النفقات في مدونة الميزانية.

المطلب الثالث: نظام المعلومات

يساهم نظام المعلومات في دعم و تعزيز الإصلاحات الرامية إلى تطوير نظام الميزانية و لهذا اقترح أيضا اعتماد نظام معلومات يساعد على نقل المعلومة و توفر الشبكة المعلوماتية بشكل يسهل تطبيق الإصلاحات.

1. النظام المتكامل لتسيير الميزانية (SIGBUD):

تعتبر الوظيفة الأولى لهذا النظام هي تحرير الوثائق الميزانية الكاملة (نفقات إيرادات) لقانون المالية، كما يسمح هذا النظام لكل هيئة من هيئات مختلف الوزارات بعرض اقتراحاتها الميزانية و التي يتم فيما بعد تحكيمها و يسمح كذلك بربط الوزارات بنظام المحاسبة من أجل توزيع الاعتمادات خلال عملية تنفيذ الميزانية، و بيان المبالغ التي أنفقت فعلا أو جمعت من أجل المقارنة التاريخية.

2. استعمالات و فوائد تطبيق النظام:

- يكيف نظام المعلومات من أجل تقديم ميزانية البرامج القائمة على أساس النتائج و يسمح بـ:
- ✓ بيان الأهداف الإستراتيجية و السنوية، و النتائج المتوقعة و كذلك مؤشرات الأداء المستعملة.
- ✓ نشر إطار النفقات متوسط الأجل (CDMT) و إطار الوثائق لتقييم الأداء و تقييم تسليم الحسابات سواء على المستوى المالي أو تحقيق النتائج.
- ✓ تقديم ميزاني متعدد السنوات.
- ✓ نظرة أفقية لميزانية الدولة.
- ✓ تسيير ميزانية الدول حسب التصنيف الوظيفي (CFEP) و التصنيف الاقتصادي (CEC) للأمم المتحدة.

في هذا الإطار تتعاقد الجزائر مع مؤسسة (CRC Sogema)* من أجل خلق و تثبيت برامج معلوماتية كما توفر هذه المؤسسة دليلا لاستعمال هذا النظام.

3. تطبيق النظام:¹ يتم تطبيق النظام في السنتين الأولى على مستوى شبكة وزارة المالية بحيث يسمح للمديرية العامة للميزانية (DGB) و الوزارات المنفقة الدخول عبر الانترنت لتطبيقات تحضير الميزانية، كما يمكن أن يستعمل هذا النظام المصالح غير المركزية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري إذا توفرت شبكاتها على هذا النظام.

المطلب الرابع: المسؤوليات الجديدة

إن تحديث نظام الميزانية يستوجب تغيرات و تعديلات على أساليب و أطر الميزانية العامة مما يحدث تغيرات و تعديلات في مهام و أدوار الأعوان المسؤولين عن تحضير و تنفيذ و مراقبة الميزانية و هذا ما سنتناوله في هذا المطلب.

1. المسير المسؤول:

أدخل الإصلاح مصطلح "المسير المسؤول" ليعوض مصطلح "الأمر بالصرف"، حيث يمثل المسير المسؤول عنصرا أساسيا في التسيير القائم وفق النتائج، فهو المسير الذي فوضت له السلطة لتسيير الموارد المالية و تلبية الاحتياجات المالية و مراقبة الأعباء مقارنة بالنتائج العملية، و ممارسة سلطة الإنفاق. و هذا يعني امتلاكه مسؤولية تحضير ميزانية وحدته التنظيمية و الذي يلتزم بوضع متابعة و تسليم حسابه.

1.1 دور المسير المسؤول:²

✓ خلال مرحلة التخطيط:

* تم تعريف مؤسسة (CRC Sogema) في المبحث الأول من هذا الفصل.

¹ Communications du ministre des finances, "**Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires**", op-cit, p 07.

² "**La gestion axée sur le résultat en matière de préparation du Budget en Algérie**", op-cit, p 39.

الفصل الثالث: تحليل مشروع تحديث النظام الميزاني الجزائري

- يدعم المسؤول الأعلى عنه في تخطيط البرامج فيما يخص التسيير القائم وفق النتائج (الأهداف، النتائج المنتظرة، مؤشرات الأداء).
- تخطيط المبادرات التي يكون مسؤولا عنها.
- المساهمة في مراجعة مشروع الاستثمار على المدى الطويل (PILT)
- المساهمة في المراجعة و التقييم الدوري لنتائج البرامج.
- ✓ خلال مرحلة تقديم الميزانية:
 - توزيع الحافطة الأساسية بين المسيرين المساعدين له.
 - تقييم تكاليف مبادراته باستخدام النتائج المتوقعة للسنوات القادمة.
 - تقديم و الدفاع عن اقتراحاته الميزانية للمديرية العامة للميزانية.
- ✓ خلال مرحلة تنفيذ الميزانية:
 - متابعة و مراقبة المبادرات الواقعة تحت مسؤوليته.
- ✓ خلال مرحلة تسليم الحسابات:
 - تسليم النتائج المحققة نسبة للأهداف المنتظرة و شرح الفروقات.
 - تحرير تقرير سنوي عن التسيير.

2.1 ثنائية الحرية و المسؤولية* La Fongibilité:

ثنائية الحرية و المسؤولية و هي ما يطلق عليه مصطلح La Fongibilité تعني تزويد المسير بغلاف مالي إجمالي في إطار تسييره لبرنامج و إعطائه تفويضا بالسلطة للتسيير و التصرف في هذا المبلغ الإجمالي . ويعني هذا المصطلح أن تكون الإعتمادات قابلة للتحرير من عنوان إلى آخر من عناوين البرامج دون الحاجة إلى شكلية و دون أن تكون موضوع رخصة ميزانية (autorisation budgétaire)¹.

* إن ترجمة هذا المصطلح حسب قواميس عدة تعني (قابلية الاستهلاك)، و بالنسبة لموضوعنا فهذا يعني قابلية استهلاك الاعتمادات الممنوحة للمسير بحرية مقابل التزامات معينة.

¹ Carine Roussel, Laurence Weil, « A jour de la mise en œuvre de La LOLF », op-cit, p 29.

1.2.1 تحويل و نقل الاعتمادات: يبين الجدول التالي كافة الإجراءات الواجبة في كل حالة من حالات نقل أو تحويل الاعتمادات:

الجدول رقم (09): حالات نقل و تحويل الاعتمادات

الحالات	مرسوم	قرار وزاري داخلي	قرار وزاري
بين مختلف الوزارات	√		
داخل نفس الوزارة			
بين البرامج	√		
بين البرامج الفرعية		√	
داخل البرامج الفرعية			√
ترحيل إلى السنة الموالية		√	

المصدر:

Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires (partie01), « B01_1_1 - Aperçu d'ensemble de la modernisation des systèmes budgétaires en Algérie », Direction du Budget, Ministère des finances, Février 2009, p 35.

2.2.1 مبادئ نقل و تحويل الاعتمادات:

- الحد السنوي للتحويل لا يجب أن يتجاوز 20 % من الاعتمادات المفتوحة لكل برنامج معني.
- إذا تم التحويل في برنامج ما أو إحدى أقسامه فإن هذا البرنامج أو أقسامه لا يمكن أن يستفيد لاحقا من تحويل آخر خلال التخصيصات الإجمالية.
- الإعتمادات المسجلة تحت عنوان نفقات الموظفين لا يمكن أن تكون موضوع أي تحويل أو نقل لفائدة عنوان نفقات آخر.¹
- يمنع المسيرون من القيام بتحويل الاعتمادات التقديرية إلى اعتمادات تحديدية.²

¹ محاضرة من تقديم الأستاذ سعدودي أحمد، "الإصلاح الميزاني"، جامعة تلمسان، 14 ديسمبر 2008، ص 21.

² محاضرة من تقديم الأستاذ سعدودي أحمد، "الإصلاح الميزاني"، نفس المرجع، ص 21.

الاعتمادات التقديرية: و هي اعتمادات يمكن أن تتجاوز النفقة فيها التزويدات المسجلة في الميزانية و ذلك لأن هذه النفقات معترف بها بقانون مسبق مثلاً: الدين العمومي ، المصاريف القضائية.

الاعتمادات التحديدية: و هي اعتمادات أين النفقات المتعلقة بها لا يمكن أن يلتزم بها أو يأمر بصرفها إلا في حدود الاعتماد المخصص لها، و كقاعدة عامة لا يمكن الزيادة فيها إلا بقانون المالية.

3.1 التزامات المسيرين مقابل الحرية:¹

بمقابل هذه الحرية المسيرين لديهم جملة من الالتزامات:

- تقديم حساب لتسييرهم و أدائهم.
- اختيار المبادرات المقربة لتحقيق الأهداف المحددة مسبقاً.
- تهيئة ميزانية النفقات الضرورية من أجل قيادة مبادراته و هذا مع احترام غلاف الميزانية المحدد.
- القدرة على التوزيع الجيد للموارد و تدبير الإنفاق.
- وضع تحليل بياني يوضح فيه الفروقات بين النتائج الحقيقية و المتوقعة.

4.1 آثار ثنائية الحرية و المسؤولية:

- ✓ إن الحرية و الشمولية الممنوحة للمسيرين تعطي لهم مرونة في تسيير الاعتمادات دون الدخول في التعقيدات و الإجراءات اللازمة لطلب الموافقة البرلمانية و التي من شأنها أن تعيق البرامج و المشاريع.
- ✓ تقوية روح المسؤولية لدى المسيرين يدفعهم للإلتزام و الإنضباط في مجال تسيير برامجهم.
- ✓ إن تعيين المسؤول المحدد و إلزامه بحرية و مسؤولية متلازمتين يسهل عملية الرقابة عليّة و محاسبته بالنظر للنتائج المحققة و الأهداف المقصودة.
- ✓ يترجم أداء أي برنامج أداء المسير المسؤول عنه و هذا ما يمكن من تقييم نشاطات الحكومة أمام الشعب و البرلمان.

¹ محاضرة من تقديم الأستاذ سعدودي أحمد، "الإصلاح الميزاني"، مرجع سابق، ص 22.

2. تفعيل دور الرقابة:

إن الإصلاح الميزاني في الجزائر يتطلب تعزيز آليات الرقابة (مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية) من خلال إعادة النظر في إجراءات الرقابة على النفقة العمومية (التي هي مقيدة حالياً بالنصوص القانونية) للتلائم مع الرقابة القائمة على أساس النتائج المتوقعة من تخصيص الموارد العمومية، كما أن الحرية الممنوحة للمسيرين وفق الإصلاح و التي ينجر عنها مسؤولية كبيرة للمسيرين تجعل مهمة الرقابة ثقيلة ذلك لأنها تصبح رقابة على الأداء إضافة للرقابة على التسيير.¹

الرقابة على الأداء:

إن إجراءات الرقابة على مختلف جوانب التصرف الإداري و المالي للميزانية حسب الأهداف لا تختلف كثيراً عن الإجراءات المعتمدة حالياً في الرقابة على مشروعية أعمال التصرف و صحة عقد النفقات و تأديتها، غير أن هذه الرقابة تتميز ببعض الخصوصيات،² فهي رقابة على الأداء تتميز بجملة من المزايا هي:³

- ✓ تشمل جوانب الاقتصاد و الكفاءة و الفعالية في النشاطات الإدارية.
- ✓ التزويد بمعلومات ذات اتصال وثيق بصنع القرارات.
- ✓ وضوح غايات و أهداف البرامج و المشاريع.
- ✓ وضوح المسؤوليات و الصلاحيات فيما يخص تنفيذ الخطط التي تمت الموافقة عليها.
- ✓ وضوح جودة و فعالية تنفيذ البرامج بالمقارنة مع الخطط الموضوعة.
- ✓ جودة النتائج مقارنة مع التكاليف المحددة مسبقاً.

¹ موقع انترنت: <http://www.bba34.com/spip.php?article747>

² مجلة " إدارة "، مرجع سابق، ص 23.

³ د.أكرم إبراهيم حماد، "الرقابة المالية في القطاع الحكومي"، جبهة للنشر و التوزيع، عمان - الأردن، الطبعة الأولى 2005، ص 153 - 154.

الفصل الثالث: تحليل مشروع تحديث النظام الميزاني الجزائري

الإجراءات المتخذة في سبيل تكييف الرقابة مع الإصلاح الميزاني:

نظرا لأهمية الرقابة الخارجية في ضمان سلامة التصرف الحكومي، يتوقع من الإصلاح الميزاني أن يتم تكييف الرقابة مع المكونات الجديدة للإصلاح و في هذا الإطار تم تكييف صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ذلك من خلال المراسيم التنفيذية التالية:¹

- مرسوم تنفيذي رقم 272-08 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.
- مرسوم تنفيذي رقم 273-08 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية.

- مرسوم تنفيذي رقم 274-08 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشيات العامة للمالية و صلاحياتها.

كما باشرت المفتشية العامة للمالية عملية تكوين طويلة الأمد و توظيف كفاءات جديدة بإمكانها مسايرة الإصلاحات الجديدة لقطاع الميزانية، لأن خبراء المفتشية سيتحولون من الأساليب التقليدية للمراقبة إلى مراقبة نجاعة النفقات العمومية، مما يتطلب كفاءات مختصة و عالية جدا.²

¹ الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة في 07 سبتمبر 2007.

² جريدة الشروق ، يومية جزائرية، العدد 2527 الصادر بتاريخ 08 فيفري 2009.

المبحث الرابعدراسة تقييمية لمشروع تحديث النظام الميزانية

إن تحديث النظام الميزاني في الجزائر لا يزال مجرد مشروع قيد التنفيذ و هذا ما لا يسمح لنا بتقييمه، و ما نقصده بالدراسة التقييمية ليس إلا محاولة معرفة و وصف مدى تحققه من خلال معرفة وضعية تقدم الأعمال فيه، بالإضافة إلى محاولة بيان مدى استجابته للمعايير الدولية من خلال العناصر التي يحتويها، لنشير أخيرا إلى بعض الشروط المساعدة على نجاح هذا المشروع و بالتالي نجاح الإصلاح الميزاني.

المطلب الأول: وضعية تقدم أعمال المشروع

سنتناول في هذا المطلب وضعية تقدم الأعمال في مشروع تحديث نظام الميزانية ذلك بذكر الأعمال المحققة حسب كل عنصر من عناصر الإصلاح. و التي نقدمها كالتالي:¹

1- تعريف المبادئ العامة لإطار قانوني جديد: يهدف هذا النشاط إلى تكييف الإطار القانوني و التنظيمي الحالي مع الأساليب الجديدة للميزانية و التي يتطلبها الإصلاح و لهذا تم إدخال مشروع قانون عضوي يتعلق بقوانين المالية (APLOLF)، يشمل عناصر إصلاح نظام الميزانية و قد تم عرضه و المصادقة عليه لدى مجلس الحكومة في 12 مارس 2008.

2- تعريف المدونة الجديدة للميزانية: تم تحويل المدونة الجديدة إلى مختلف الوزارات و قد كانت موضوع فحص خلال اللجنة الوزارية العملية في 25 ماي 2009.

و قد تم المصادقة على المدونة من خلال اللجنة الوظيفية و التقنية في 08 جوان 2009 و فيما يخص التطابق بين المدونة و المخطط المحاسبي للدولة (PCE) بحيث نسجل في هذه النقطة بعض

¹ ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROJET MSB, op-cit, p 3,6,7,9. بتصرف

الاختلافات بينهما، تم عقد اجتماع في 28 أكتوبر 2008 يجمع ممثلي المديرية العامة للميزانية، المحاسبة، الضرائب، التوقع و السياسات، الدومين الوطني للتخطيط مهمته معالجة نقاط التوافق.

بالموازاة مع هذه النشاطات تم إدخال مدونة حسب وظائف الحكومة.

3- تقديم الهيكلية حسب البرامج: تم التصديق على الهيكلية حسب البرامج في الوزارات من طرف اللجنة الوظيفية و التقنية خلال اجتماعها في 20 جويلية 2009.

و بداية من أكتوبر 2008 التزمت 16 وزارة بإنشاء ميزانية حسب البرامج و ذلك بإنشاء قاعدة بيانات خاصة بكل وزارة تسمح لها بتحضير ميزانية حسب الشكل الجديد الذي يحدده القانون العضوي.

4- إطار النفقات المتوسط الأجل: تم التعاقد مع مؤسسة CRC SOGEMA في جوان و جويلية 2009 من أجل إنشاء نموذج لإعداد إطار (CDMT) إجمالي يرفق هذا النموذج بثلاث وثائق هي تشخيص، عرض جدول للعمليات المالية، تعليمة استعمال النموذج.

5- إعداد المخططات الإستراتيجية: مست هذه العملية 21 وزارة تتكون من تحضير مخططات إستراتيجية 2010-2014.

6- نظام المعلومات لتحضير الميزانية (SIGBUD): هذا النظام يعتبر حاليا عمليا و يسمح ببيان الميزانية حسب الوثائق المقترحة في الإصلاح لكن حاليا لا يمكن للوزارات الاتصال السريع بموقع وزارة المالية و لهذا يتم تدخل مختصين لإيجاد حل لهذه المشكلة ابتداء من السداسي الأول لسنة 2010.

المطلب الثاني: الصعوبات التي تواجه تنفيذ المشروع

يعرف مشروع التحديث بعض التأخر في التنفيذ ذلك لان السلطات حددت عدة رزنامات لتوليه إلا أنها تعجز عن تحقيقها في كل مرة إلى أن تم تحديد التاريخ النهائي بسنة 2010، و يعود سبب هذا التأخر إلى عدة صعوبات تواجه تنفيذ و تطبيق المشروع.

يذكر عن الدول العربية عموماً معاناتها لمجموعة من الصعاب و المشاكل تحول دون تحديث أنظمتها الميزانية يمكننا تلخيصها فيما يلي:¹

- ✍ عدم وجود نظام محاسبي متطور و متناسب لتطبيق الاتجاهات الحديثة للموازنة.
- ✍ عدم التناسق و الملائمة في بعض التنظيمات الإدارية في الأجهزة الحكومية مع متطلبات تطبيق الاتجاهات الحديثة للموازنة.
- ✍ ندرة الخبراء و الكفاءات اللازمة من الموظفين لتطبيق التحديث في الإدارات الحكومية المختلفة.
- ✍ غياب الوعي الكافي بين مختلف الإدارات الحكومية بأهمية الموازنة و ضرورة تحديثها، مما أضعف التعاون بين هذه الإدارات و جهاز إعداد الموازنة العامة.
- ✍ بطء أو قصور تطور الوسائل العلمية و التكنولوجية في الأجهزة الحكومية، و التي من شأنها أن تسهل و توفر سبل استخدام أنظمة الموازنة الحديثة.

المطلب الثالث: مدى استجابة مشروع تحديث الميزانية للمعايير الدولية

- تتفق عدة منظمات و هيئات دولية ناشطة في مجال تطوير نظم الميزانية العامة على جملة من المعايير يجب أن يشملها نظام الموازنة حتى يتصف بالسلامة نجملها في العناصر التالية:²
- ◆ إطار قانوني لتحديد دور و مسؤوليات المؤسسات بما يتضمن عملية المراجعة و الرقابة.
 - ◆ موازنة شاملة تستوعب كافة العمليات المالية للحكومة.
 - ◆ معلومات و تقديرات دقيقة و في الوقت المناسب.
 - ◆ عملية إعداد موازنة تتميز بالشفافية و تسمح بمشاركة فعالة من قبل المجتمع المدني و السلطة التشريعية.

¹ فهيمي محمود شكري، " الموازنة العامة ماضيها حاضرها و مستقبلها " في النظرية و التطبيق، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، الطبعة الأولى 1990، ص 209.

² المشروع الدولي للموازنة، " الدليل الإرشادي لأعمال الموازنة للمنظمات غير الحكومية "، ديسمبر 2001، ص 31-35.

الفصل الثالث: تحليل مشروع تحديث النظام الميزاني الجزائري

كما أن قيمة أي نظام للموازنة العامة يعتمد على عنصرين أساسيين هما:¹

♦ وسائل الرقابة التي يوفرها النظام

♦ فعالية النظام في تحقيق الأهداف السياسية و الاقتصادية و المالية.

و سنحاول من خلال الجدول بيان مدى استجابة مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر لهذه العناصر:

الجدول رقم (10): مدى استجابة مشروع (MSB) إلى المعايير الدولية

العنصر	مدى استجابة المشروع لهذا العنصر
<u>الإطار القانوني</u> - من المفترض أن يكون هذا الإطار عبارة عن جزء من المستندات القانونية الأساسية في الدولة. - يوضح دور و مسؤوليات السلطتين التنفيذية و التشريعية في نظام الميزانية.	- يقدم المشروع قانونا عضويا يتعلق بقوانين المالية (LOLF) ينظم سير عملية الميزانية، و هذا ما يرفعه إلى مصاف القوانين الأساسية في الدولة. - يوضح المشروع الأولي للقانون العضوي (APLOLF) مختلف المراحل التي يمر بها قانون المالية من تحضير و مصادقة و تنفيذ و مختلف الهيئات المسؤولة عنها من السلطتين.
<u>موازنة شاملة تستوعب كافة العمليات المالية للحكومة</u>	- إن التسيير الجديد القائم وفق البرامج يستلزم تقديم ميزانية وحيدة شاملة و متكاملة لنفقات التسيير و التجهيز المتعلقة بالبرنامج. - كما يوضح نموذج مقدم وفق التقديم الجديد للميزانية شموليتها على

¹ موقع انترنت: صحيفة 26 سبتمبر، العدد رقم 1206.

<p>كافة المبالغ المخصصة لمختلف الوزارات بالإضافة إلى مختلف الهيئات الحكومية الكبرى، كما أن النظام المقترح يبرز الكثير من الغموض المعروف حاليا حول حسابات التخصيص الخاص و الأعباء المشتركة، و هذا ما يمكنه أن يتمتع الميزانية في النظام الجديد بالمزيد من الشمول للعمليات المالية للحكومة.</p>	
<p>- لا يمكننا الحكم على درجة توفير المعلومات و جودتها في مشروع تحديث نظام الميزانية إلا بعد تطبيق النظام الجديد في حد ذاته، ثم بيان مدى توفر المعلومات الضرورية حول الميزانية في الوقت المناسب و مدى جودتها، إلا أن ما يمكن الحديث عنه هو اقتراح المشروع لوثائق هامة خلال مختلف مراحل الميزانية و التي يمكن أن توفر معلومات أكثر دقة مما كانت عليه في النظام القديم.</p> <p>- كما يتطلب النظام الجديد التسيير القائم على النتائج و الذي يركز على مؤشرات الأداء و التي توفر معلومات عن مدى أداء المشاريع في أي وقت كان.</p>	<p>المعلومات و التقديرات الدقيقة و المناسبة و المعدة في الوقت المناسب</p> <p>يعتبر توفير المعلومات الدقيقة في الوقت المناسب و بجودة عالية من العناصر الأساسية لسلامة نظام الميزانية.</p>
<p>- يؤكد المشروع على ضرورة إعطاء الأولوية الكاملة لسد حاجات المواطنين أثناء اختيار البرامج و تحضير الميزانية العامة لكن لا يبين أي قنوات رسمية للمشاركة الشعبية في اختيارات الميزانية.</p> <p>- كما أن عنصر ثنائية الحرية و المسؤولية يمنح لوسائل الرقابة هامش أكبر لمحاسبة و مساءلة المسؤولين عن أعمالهم و نتائجها، و يعتبر اعتماد مؤشرات الأداء أيضا وسيلة هامة لقياس النتائج المحققة مقارنة بالأهداف المنتظرة.</p> <p>- و رغم أن إثراء مشروع قانون المالية بوثائق جديدة لم تكن موجودة في النظام القديم يعتبر خطوة مهمة نحو تحقيق الشفافية في عمليات الميزانية إلا أن النظام الجديد لم يصل بعد إلى المستوى المطلوب من الشفافية من طرف الهيئات الدولية.</p>	<p>الشفافية و المشاركة</p> <p>تعتبر الشفافية و المشاركة قمة العملية الديمقراطية، و تتمثل في وجود قنوات رسمية للمشاركة الشعبية و وجود آليات للمحاسبة و المساءلة، و عمليات إدارة تتميز بالشفافية.</p>

<p>- فبينما يطالب مشروع شراكة الموازنة "IBP" مثلا بضرورة وجود بيانات معينة و عديدة حول الميزانية و رغم أن مشروع التحديث في الجزائر يوفر أكثر من بيان حول الميزانية (كما هو عليه حاليا) فبالإضافة إلى مشروع الميزانية يوفر تقارير قبلية عن المخططات و يلزم الحكومة بقانون ضبط الميزانية سنويا، إلا أنه لا يوفر الكثير من تلك البيانات المطلوبة .</p>	
<p>- تتوفر الجزائر على هيئات و وسائل رقابية معتبرة توفر الرقابة القبلية و البعدية لعمليات الميزانية، إلا أن الخلل يكمن في تطبيقها، علاوة على هذا يحافظ النظام الميزاني الجديد على نفس الأساليب و الهيئات الرقابية الموجودة و يضيف لها صلاحيات و أساليب جديدة أهمها الرقابة على الأداء التي تسمح بالرقابة أثناء تنفيذ المشاريع و معرفة مدى تقدمها.</p> <p>- و لكن أهمية هذا العنصر لا تظهر إلا خلال تطبيقه و لهذا لا يمكن الحكم على وسائل الرقابة في النظام الجديد إلا عند تطبيقه.</p>	<p><u>وسائل الرقابة</u></p>
<p>- يؤكد مشروع التحديث على إعطاء أهمية كبيرة لأولويات و مخططات الحكومة أثناء تحضير الميزانية و هذا ما يؤكد التزامها بتقديم تقرير حول الأولويات و المخططات (RPP)، كما يمكن التسيير القائم على أساس النتائج من متابعة الأهداف المرجوة خطوة بخطوة من خلال البرامج الملتزم بها، إلا أن الحكم على فعالية النظام الجديد في تحقيق الأهداف السياسية و الاقتصادية و المالية لا يجزم إلا بعد البث في تطبيق هذا النظام، و من ثم قياس قدرته على تحقيق أهداف الحكومة.</p>	<p><u>فعالية النظام في تحقيق</u> <u>الأهداف السياسية و</u> <u>الاقتصادية و المالية</u></p>

المصدر: من إعداد الطالبة

المطلب الرابع: شروط نجاح الإصلاح الميزاني في الجزائر

إن تحديث نظام الميزانية العامة في الجزائر لا يزال مجرد مشروع قيد التنفيذ، و لا يمكن الحكم على نجاح أو فشل هذا المشروع إلا بعد تطبيقه و لكن ما يمكن الإشارة إليه بشدة هو أن نجاح النظام الميزاني الجديد مرهون بعناصر أساسية لا يمكن التغاضي عنها نظرا لمدى ارتباطها الوثيق بالنظام الميزاني، و هذا ما يجعل توفرها شرطا ضروريا لنجاح الإصلاح الميزاني في أي دولة كانت. و فيما يلي سنحاول الإلمام بأهم الشروط الضرورية لنجاح تجربة إصلاح النظام الميزاني في الجزائر.

1. إصلاح الإدارة العمومية:

يعتبر إصلاح الإدارة العمومية شرطا أساسيا لتحقيق إصلاح النظام الميزاني، و ذلك من أجل تكييف الإدارة مع الإجراءات و الأساليب الجديدة التي يحملها النظام الجديد. لأنه لا يمكن الحديث عن نجاح أو فشل النظام الجديد في ظل إدارة غير قادرة أو متفهمة أو متمكنة من عناصر هذا النظام، و في هذا السياق نتطرق لثلاث محاور لإصلاح الإدارة العمومية.

— إصلاح الإدارة المكلفة بالميزانية العامة: تعتبر وزارة المالية المسؤول الأول و الرئيسي عن مختلف مراحل و إجراءات الميزانية العامة لذلك يعتبر تكييف و تحديث وظائف و مهام وزارة المالية مع العناصر الجديدة التي يحملها الإصلاح الميزاني محورا أساسيا في إصلاح الإدارة العمومية.¹

و بالنسبة للجزائر ظل المرسوم التنفيذي رقم 55-95 الصادر في 15 فيفري 1995 المنظم و المحدد لتنظيم هيكل وزارة المالية و وظائفها و مهامها إلى أن ألغي بالمرسوم التنفيذي رقم 364-07 الصادر في 28 نوفمبر 2007 ليتم بذلك تحديث و تعديل وظائف و مهام وزارة المالية وفق المتطلبات الجديدة.

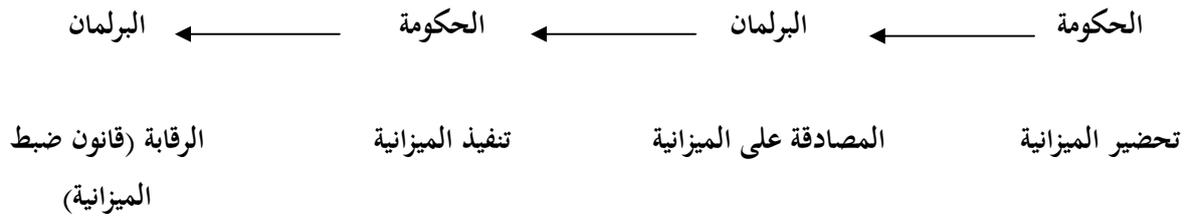
— إصلاح الإدارة العمومية: يشمل إصلاح الإدارة العمومية في هذا المجال توسيع مهامها و صلاحياتها بما يمكنها من التكييف مع العناصر الجديدة للإصلاح الميزاني، و يمس هذا الإصلاح مختلف الهيئات و الإدارات العمومية.

¹ SENATOR khaled, « Le changement dans les finances », op-cit, p 68.

— تخصيص خلايا إدارية لمتابعة أعمال الإصلاح*: تم في هذا الإطار خلق لجان مختصة في عملية متابعة الإصلاح الميزاني على مستوى وزارة المالية و على مستوى الوزارات الأخرى و الهيئات العمومية توكل لها مهمة متابعة تحقيق العناصر المكونة للإصلاح على مستوى إدارتها (وزارة أو هيئة عمومية).

2. تحسين العلاقة بين البرلمان و الحكومة:

تمثل الحكومة محور السلطة التنفيذية بينما يمثل البرلمان محور السلطة التشريعية، لذلك يعتبر توطيد و تحسين العلاقة ما بين هذين المحورين شرطا أساسيا لنجاح إصلاح النظام الميزاني. فالميزانية تمر خلال مختلف مراحلها بعملية مد و جزر بين الحكومة و البرلمان و التي نوضحها في الشكل التالي:



لهذا لا بد أن تكون العلاقة ما بين الحكومة و البرلمان واضحة المعالم و محددة المهام و الوظائف فالحكومة تسعى للاستجابة لاحتياجات الشعب بينما يسعى البرلمان لبيان مدى هذه الاستجابة.

3. تكوين العمال و المسيرين:

يمثل العنصر البشري عاملا أساسيا في نجاح الإصلاح فلا يمكننا تصور تحقيق و نجاح إصلاح إذا كان العنصر المسير لهذا الإصلاح غير مؤهل لذلك، لهذا فإن عملية تكوين العمال و المسيرين في مجال الإصلاح الميزاني تمكنهم من التكيف مع العناصر الجديدة و تضمن الاستعمال الأمثل لها من طرف هؤلاء المسيرين.

* في الجزائر تم خلق لجان متخصصة في عملية الإصلاح الميزاني ، أنظر المطلب الثالث في المبحث الأول من هذا الفصل.

4. التطبيق التدريجي لمحاور الإصلاح:

يعتبر التمشي التدريجي في تطبيق محاور النظام الميزاني الجديد عاملا مهما لنجاح هذا النظام، لذا يوصى بأن يتم تحقيق مختلف محاور الإصلاح على مراحل تدريجية متتابعة لتمكين كل من الإدارة و المسيرين من التأقلم و حسن تطبيق هذه المحاور بما يخدم إستراتيجية الإصلاح و ليس العكس، و لهذا اعتمدت الجزائر رزنامة طويلة المدى لإرساء مختلف عناصر الإصلاح الميزاني بشكل تدريجي.

5. توفير وسائل الإعلام و الاتصال في مجال الإصلاح الميزاني:

تمثل وسائل الإعلام و الاتصال محركا قويا لدفع و إرساء الإصلاح الميزاني سواء لدى مختلف أجهزة الدولة أو المواطن العادي، فتوفر المعلومة حول عناصر الإصلاح يسهل عملية إدراك و تفهم هذه العناصر و بالتالي سهولة تطبيقها.

6. استعمال التكنولوجيات و الوسائل الحديثة:

تمكن التكنولوجيا من إجراء العمليات المتعلقة بالإصلاح في الوقت المحدد لها و بسهولة و بأقل تكاليف، كما تضمن كفاءة عالية فيها، لأن توفر الأجهزة الإدارية على الأدوات و الوسائل التكنولوجية المتطورة يسهل نقل و تنسيق المعلومات و الإجراءات بينها. و في هذا السياق تحاول الجزائر اعتماد نظام معلومات (SIGBUD) لتسيير النفقة العمومية بأكثر كفاءة ممكنة.

7. الاستفادة من التجارب الدولية السابقة:

تتطلب عملية الإصلاح قبل تنفيذها الإطلاع على التجارب الدولية السابقة في هذا المجال مع مراعاة خصوصيات النظام الميزاني الجزائري، فهو ما يمكن من الاستفادة من هذه التجارب بما يخدم مصلحة تطبيق الإصلاح.

خلاصة الفصل:

من خلال ما تعرضنا له في هذا الفصل يتضح لنا جليا أن مشروع تحديث النظام الميزاني في الجزائر يعتبر خطوة مهمة في سبيل تحقيق الرشادة و الكفاءة في تسيير المال العام، لأن هذا الإصلاح يؤدي إلى الانتقال من التسيير القائم وفق الوسائل إلى التسيير القائم وفق النتائج، ذلك من خلال تخصيص النفقات العامة في برامج و مهام واضحة و ذات أهداف معينة و قياس مدى تحقق هذه الأهداف باستعمال مؤشرات الأداء، و هذا ما يمكن من المتابعة الجيدة و الدائمة للأهداف، كما يركز الإصلاح على التخطيط المتوسط المدى كإطار للميزانية من أجل ربطها بأهداف الاقتصاد الكلي.

و قد تبنت الجزائر هذا الإصلاح من خلال إرساء عناصر أساسية تمثلت في: الإطار المتعدد السنوات للميزانية، التسيير القائم وفق النتائج، عرض جديد للميزانية و وثائقها و إضفاء تعديلات على دورة الميزانية، إضافة إلى تكييف أطر تساهم في تحقيق الإصلاح تمثلت في : الإطار القانوني، الإطار المحاسبي، نظام المعلومات و تعزيز المسؤوليات .

كما تجدر الإشارة الواضحة بأن نجاح هذا الإصلاح لا يمكن الحكم عليه حاليا كونه لا زال مشروعا قيد التنفيذ، إلا أنه لا بد من توفر بعض الشروط الضرورية التي تساهم بشكل كبير في إنجاحه، و من بينها الاستفادة من التجارب السابقة و عصرنه الإدارة العمومية و توفير الوسائل الحديثة في مجال الإعلام و الاتصال، إضافة إلى تأهيل العامل البشري في هذا المجال.

العلماء

الخطبة

خاتمة عامة

في عالم متغير سريع التطور في شتى المجالات، تسعى دول العالم إلى الأخذ بأسباب التقدم عن طريق الاستفادة من إمكانياتها و مواردها المتاحة، و تعد الميزانية العامة بمثابة الأداة التي تعكس استراتيجياتها في الاستفادة من هذه الموارد المحدودة و استخدامها الاستخدام الأمثل. كما أن التطورات التي تمر بها الدول في أنظمتها المالية و الاقتصادية و الإدارية تنعكس على هيكل الميزانية العامة، و بالتالي يمكن اعتبار هيكل الميزانية العامة الأداة أو المؤشر الذي يعكس خيارات الدولة و مراحل تطورها. من هنا ظهرت أهمية التنسيق و التوافق بين الأنشطة المختلفة للدولة و بين وسائل التخطيط لها و تنفيذها و الرقابة عليها من خلال الميزانية العامة.

و الجزائر شأنها في ذلك شأن باقي دول العالم شهدت تطورات عديدة، يعد الانتقال نحو نظام اقتصاد السوق و السعي لتحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية أهمها و أبرزها، لذلك كان لزاما عليها أن تتحكم في الوسائل و الطرق التي تستخدم في توحيد جهود الفاعلين و السلطات العامة بهدف ترقية المستوى الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي و السياسي.

و مواكبة منها للتطورات الحاصلة في مجال المالية العمومية تبنت الجزائر مشروع تحديث نظام الميزانية محاولة منها لتغيير تلك القواعد الكلاسيكية التي يقوم عليها نظامها الحالي و التي تتخللها نقائص و مشاكل عدة تمنع من تحقيق أهداف الدولة.

اختبار صحة فرضيات الدراسة:

الفرضية الأولى:

إن الميزانية العامة تعكس فعلا التطورات التي تمر بها الدولة، فقد أدى تطور دور الدولة إلى تحول كبير في توجهات و أهمية الميزانية العامة، فبعد أن كانت الميزانية مجرد بيان مالي أصبحت أداة لتجسيد

السياسات العمومية، و قد أسفرت التغييرات الحاصلة على توجهات الدول إلى ظهور أشكال عديدة من الميزانيات العامة أبرزناها في أنواع الميزانية العامة.

الفرضية الثانية:

يساهم النظام الميزاني بدرجة كبيرة في تحقيق السياسات العمومية، خاصة و أن التوجهات الحديثة للميزانية العامة و المتمثلة في الميزانية القائمة على الأهداف تولى أهمية كبيرة لربط الميزانية العامة بتحقيق أهداف معينة، ذلك لأنه في تبويباتها تترجم السياسات العمومية في مهام (Missions) ترتبط كل مهمة بتحقيق أهداف معينة، و يتم قياس تحقق الأهداف باستعمال مؤشرات الأداء، و بالتالي فإن تحقيق الأهداف يعني بالضرورة تحقيق السياسات العمومية.

الفرضية الثالثة:

مما يلاحظ في السنوات الأخيرة تزايد الاهتمام الدولي باتجاه الدور الاقتصادي و الاجتماعي الذي تلعبه الدولة في إطار الحكم الراشد، و في هذا السياق كثر الحديث عن إمكانية تحديث نظم الميزانية من أجل تحقيق فعالية أكبر في تدخلات الدولة. إن هذا الأمر هو ما يفسر توجه الكثير من الدول منذ حوالي 20 سنة إلى تأسيس إصلاحات واسعة و عميقة في مجال ماليتها العمومية، و ذلك بتبنيها لأطر تنظيمية و تشريعية جديدة، و في هذا الإطار أسست دول عديدة منها : أغلبية الدول الأوروبية، أستراليا، كندا، كوريا، الأرجنتين، الشيلي، المكسيك، جنوب إفريقيا و غيرها إصلاحات معتبرة لميزانياتها العامة.

يضاف إلى هذا إجماع المنظمات و الهيئات الدولية حول ضرورة تطوير أساليب و نظم الموازنة العامة و دعمها لها من خلال التوصيات و المطالبات التي تصدرها في هذا السياق و نذكر من بينها على سبيل المثال: البنك الدولي، صندوق النقد الدولي، مشروع شراكة الموازنة المفتوحة، منظمة بلدان التعاون الاقتصادي و التنمية.

الفرضية الرابعة:

يثبت النظام الميزاني الحالي في الجزائر وجود نقائص عدة تؤدي إلى قصور الميزانية العامة عن أداء وظيفتها و تحقيق أهداف السياسات العمومية، إضافة إلى الإجماع الدولي لضرورة تطوير أنظمة الميزانية العامة بما يجعلها تحتوي المعايير و المقاييس الدولية و هي مقاييس يتعد عنها النظام الحالي و هذا هو ما دفع الجزائر إلى التوجه نحو تطوير نظام الميزانية العامة.

الفرضية الخامسة:

تسعى الجزائر من خلال مشروع تحديث نظام الميزانية، إلى الوصول إلى العقلانية و الشفافية و الفعالية في تسيير النفقة العمومية، و لكن أهمية هذا التحديث و نجاحه لا تظهر حاليا كونه لا زال مشروعا قيد التنفيذ و إنما بعد تطبيقه.

النتائج المتحصل عليها:

مكننا دراستنا للموضوع بالتوصل للنتائج التالية:

1. تعتبر الميزانية العامة وسيلة مهمة في يد الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و المالية.
2. يعاني النظام الميزاني الحالي في الجزائر من نقائص و اختلالات تتمثل أهمها في:
 - قصور الميزانية العامة عن تحقيق الأهداف المرجوة منها كون أن النفقات توجه لتحقيق البنود المسجلة فيها فقط.
 - سوء التخطيط.
 - النقص الواضح لشفافية الميزانية من خلال نقص وثائها و غموض بعض العمليات المالية للدولة.
 - قصور الروابط بين السياسات و الميزانية العامة.
 - ضعف الأجهزة الرقابية في أداء مهمتها و نقص فعالية الرقابة في تصحيح الأخطار المرتكبة.

3. اتجهت الجزائر إلى تحديث نظامها الميزاني من خلال تبنيتها لمشروع تحديث نظام الميزانية (MSB) والذي يهدف إلى تكوين قاعدة قانونية و تنظيمية جديدة للنظام الميزاني يتمثل محورها في التسيير القائم وفق النتائج.

4. يتمثل أساس مشروع (MSB) في:

- إعداد إطار ميزانية قائم على أساس النتائج ذلك من خلال رصد السياسات العمومية في مهام (Missions) ترتبط هذه المهام بأهداف معينة، و يتم قياس مدى تحقق الأهداف باستعمال مؤشرات الأداء، فتعبر نسبة المؤشر عن مدى تحقق الهدف.

- تحسين التخطيط و ذلك من خلال اعتماد التخطيط المتوسط الأجل لكي يتم ربط التخطيط الميزانية بالأوضاع الاقتصادية الكلية. و هذا ما أنجز عنه تعديلات في دورة الميزانية العامة عن ما كانت عليه.

- يقدم المشروع تقدما جديدا للميزانية من خلال اعتماد معايير دولية في تصنيف النفقات.

- إثراء قانون المالية بوثائق جديدة.

- يضاف إلى هذا منح حرية أكبر لمسير الميزانية مقابل مسؤولية من أجل توسيع هامش مبادرة المسيرين .

- تفعيل مهام و دور الرقابة.

5. تتمثل الأهداف التي بني عليها المشروع فيما يلي:

- استخدام أفضل للموارد العامة.

- تعزيز فعالية النفقة العمومية و زيادة الأداء بتوجيه الميزانية نحو النتائج.

- التحكم الدقيق في النفقات العمومية و الحد من الإسراف و هدر المال العام.

- تعزيز الشفافية في عمليات الميزانية.

- ضمان المزيد من الجدوى و النجاعة و الفعالية على التصرف العمومي.

- تدعيم آليات الرقابة و فعاليتها.

6. إن الحكم على نجاح أو فشل المشروع لا يزال سابقا لأوانه ذلك في انتظار التطبيق الفعلي لعناصر المشروع، إلا أن نجاحه مرهون بتوفر شروط نجاح تتمثل في توفير المحيط و المناخ الملائم لتولي الإصلاح بما في ذلك العنصر البشري المؤهل و الوسائل الحديثة و الاستفادة من التجارب الدولية و الالتزام بالتوصيات الدولية.

التوصيات و الاقتراحات:

قادتنا دراستنا و اطلعنا على الموضوع إلى صياغة الاقتراحات و التوصيات التالية:

☞ يعتبر العنصر البشري أساس نجاح الإصلاح لذا لا بد من توفير الإطارات و العمال المؤهلين و المتمكنين في عناصر الإصلاح ذلك من خلال توفير حملات واسعة للتوعية و التقديم و التكوين في مجال المشروع و هذا ما سيسهل تطبيقه، و مراجعة جذرية و شاملة لمسؤولية كل المتدخلين و الفاعلين في مجال الميزانية، و إشراك جميع الفرق المعنية في عملية الإصلاح منذ البداية (الهيئات التشريعية، المجتمع المدني، هيئات الرقابة،...).

☞ تعتبر الرقابة عنصرا مهما في ضمان سلامة التصرف العمومي و التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد العمومية، مما يستوجب ضرورة تكييفها مع المكونات الجديدة للإصلاح إلا أن هذا العنصر لا زال يسجل نقصا لمسناه في تأخر النص التشريعي حول تكييف مهام و دور مجلس المحاسبة مع المشروع و هو ما نتوقعه أو نأمله في سبيل تفعيل و دعم دور الرقابة المستقلة على الأموال العمومية، و تدعيم دور الرقابة و فعاليتها يتم بإلزام الهيئات الرقابية على تقديم تقاريرها بصفة منتظمة، و دعمها يتم بتشيدها على الكليات (السياسات المتبعة المهام المحسدة لها و أهدافها) و ترشيدها على التفصيلات (التصرف في الأغلفة الميزانية فيما بين المهام)، و الحد من الإزدواجية بين أجهزة الرقابة عن طريق التنسيق الفعال بينها.

☞ يجب أن ترتبط الميزانية العامة ارتباطا مباشرا و وثيقا بالمواطن العادي حتى نتمكن من إرساء الشفافية و الديمقراطية في تسيير الأموال العمومية، لذا لا بد من أن يطلع ممثلوا الشعب (إن لم نقل

الشعب في حد ذاته) و يتابعوا مختلف مراحل الميزانية منذ رصد السياسات العمومية حتى تنفيذ الميزانية و تحقيق الأهداف.

☞ أن يتم بناء نظام معلومات فعال في كل وحدة إدارية و في كل برنامج، بحيث تتسم المعلومات بالملائمة و الدقة و تحدد من خلالها وحدات قياس الإنجاز بالإضافة إلى سرعة الوصول إليها.

☞ وجود خطة عمل واضحة تعكس الرؤى الإصلاحية و ضبط رزنامة تحديد آجال إنجاز مختلف هذه المراحل.

☞ أن يتم تطبيق النظام الحديث بصورة عامة يشمل الموازنة العامة بالنسبة لكافة الأجهزة الحكومية.

☞ أن يتم تطبيق النظام على بعض الوحدات التنفيذية المختارة كمرحلة تجريبية.

آفاق الدراسة:

إن هذا البحث يلقي الضوء على مكونات و محاور مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر، كما يفتح بابا واسعا أمام الباحثين مستقبلا لبيان مدى التغيير المحدث و الملموس فعلا في تسيير النفقة العمومية، ذلك لأن التطبيق الفعلي للمشروع يوفر إمكانية المقارنة بين النظامين القديم و الجديد في مجال تنفيذ البرامج العمومية، كما يمكنهم أيضا من لمس النتائج الحقيقية للمشروع بعد تنفيذه و هو ما يسمح بالحكم على نجاح أو فشل تجربة الإصلاح.

نسأل الله أن نكون قد وفقنا في إنجاز هذا العمل

فائمة
الذراجم

قائمة المراجع

1 / المراجع باللغة العربية:

الكتب:

- 1) إبراهيم علي عبد الله، أنور عجارمة، "مبادئ المالية العامة"، دار صفاء للطباعة و النشر و التوزيع، عمان-الأردن، بدون ذكر سنة نشر.
- 2) د.أكرم إبراهيم حماد، "الرقابة المالية في القطاع الحكومي"، جهينة للنشر و التوزيع، عمان - الأردن، الطبعة الأولى 2005.
- 3) السيد عبد المولى، "المالية العامة"، دار الفكر العربي، مصر، 1975.
- 4) د. حامد عبد المجيد دراز، "مبادئ المالية العامة"، الدار الجامعية، الإسكندرية- مصر، 1988.
- 5) د. حامد دراز عبد المجيد، د.سميرة إبراهيم أيوب، "مبادئ المالية العامة" الدار الجامعية، 2002.
- 6) حسين صغير، "دروس في المالية و المحاسبة العمومية"، دار المحمدية- الجزائر، 2001.
- 7) حسين مصطفى حسين، "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
- 8) خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، "أسس المالية العامة"، دار وائل للنشر، عمان-الأردن، الطبعة الثالثة 2007.
- 9) زينب حسين عوض الله، "مبادئ المالية العامة"، الدار الجامعية، بيروت- لبنان، 1998.
- 10) د. سعيد عبد العزيز عثمان، "المالية العامة مدخل تحليلي معاصر"، الدار الجامعية، بيروت- لبنان، 2008.
- 11) سعيد عبد العزيز عثمان، "مقدمة الاقتصاد العام"، الدار الجامعية للطباعة و النشر، الجزء الأول، بدون ذكر سنة نشر.
- 12) د. سليمان اللوزي، د. فيصل مراد، وائل العكشة، "إدارة الموازنات العامة بين النظرية و التطبيق"، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، عمان-الأردن، الطبعة الأولى 1997.
- 13) د. سوزي عدلي ناشد، "الوجيز في المالية العامة" دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية- مصر، 2000.
- 14) د. طارق الحاج، "المالية العامة"، دار صفاء للطباعة و النشر و التوزيع، الطبعة الأولى 2009.
- 15) عادل أحمد حشيش، "مقدمة في الاقتصاد العام"، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية-مصر، 1998.
- 16) د. عادل فليح العلي، "مالية الدولة"، دار زهران للنشر و التوزيع، عمان-الأردن، 2008.
- 17) د. عادل فليح علي، د. طلال محمود كراوي، "اقتصاديات المالية العامة"، دار الكتب للطباعة و النشر، الطبعة الثانية، 1989.

- 18) عباس محرز، "اقتصاديات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
- 19) عبد الطيف قطيش، "الموازنة العامة للدولة"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، الطبعة الأولى 2005.
- 20) أ.د. عبد المطلب عبد المجيد، "اقتصاديات المالية العامة"، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005/2004.
- 21) علي زغدود، "المالية العامة" ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005/2004.
- 22) د. علي سعيد سنون، "المحاسبة الحكومية والقومية"، دار الكتب القانونية - دار شتات للنشر و البرمجيات، مصر، 2009.
- 23) غازي حسين عناية، "المالية العامة و التشريع الضريبي"، دار البيان، عمان- الأردن، 1998.
- 24) د.فاطمة سويسي، "المالية العامة- موازنة الضرائب"، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس- لبنان، 2005.
- 25) د. فليح حسن خلف، "المالية العامة"، جدارا للكتاب العالمي و عالم الكتب الحديثة، الأردن، الطبعة الأولى 2008.
- 26) فهمي محمود شكري، "الموازنة العامة ماضيها حاضرها و مستقبلها"، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت- لبنان، الطبعة الأولى 1990.
- 27) د. قاسم إبراهيم الحسني، "المحاسبة الحكومية و الموازنة العامة"، مؤسسة الوراق، عمان-الأردن، 1999.
- 28) كردودي صبرينة، "تمويل عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي"، دار الخلدونية، الجزائر، الطبعة الأولى 2007.
- 29) د. لعمارة جمال، "أساسيات الموازنة العامة للدولة"، دار الفجر للنشر و التوزيع، القاهرة- مصر، 2004.
- 30) د. لعمارة جمال، "منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، دار الفجر للنشر و التوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى 2004.
- 31) د. محمد الصغير بعلي، أ. د يسري أبو العلاء، "المالية العامة"، دار العلوم للنشر و التوزيع، 2003.
- 32) د. محمد حلمي مراد، "مالية الدولة"، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، 1962.
- 33) محمد شاكر عصفور، "أصول الموازنة العامة"، دار المسيرة للنشر و الطباعة و التوزيع، عمان، الطبعة الأولى 2008.
- 34) د. محمد عمر أبو دوح، "ترشيد الإنفاق العام و عجز ميزانية الدولة"، الدار الجامعية، الإسكندرية- مصر، 2006.

- 35) محمد مسعي، " المحاسبة العمومية " ، دار الهدى، الجزائر، الطبعة الثانية 2003.
- 36) نعمت عبد اللطيف مشهور، " اقتصاديات المالية العامة الوضعية و الاقتصادية " ، مطبعة العمرانية- القاهرة 1988.

مذكرات و رسائل:

- 37) تومي سلامي، " ميزانية الدولة كوسيلة لتجسيد السياسة الاقتصادية و الاجتماعية " ، رسالة ماجستير ، جامعة الجزائر، 2002.
- 38) درواسي مسعود، " السياسة المالية و دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي "، حالة الجزائر 1990-2004 ، رسالة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر، 2006/2005.
- 39) حلقة دراسية حول " مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر " (نفقات التسيير لسنة 2007) الدفعة 40، المدرسة الوطنية للإدارة، 2007.
- 40) مذكرة الحلقة الدراسية " حسابات التخصيص الخاص " ، من إعداد طلبة السنة الرابعة، فرع اقتصاد و مالية ، الدفعة 38، تحت إشراف الأستاذ: رابح محمدي، المدرسة الوطنية للإدارة 2005/2004.
- 41) محمد خلاصي، " تحضير الميزانية العامة في الجزائر "، رسالة ماجستير، تحت إشراف: د.علي زغدود، معهد الحقوق، جامعة الجزائر، 1988.

جرائد:

- 42) جريدة الشروق، يومية جزائرية، العدد 2527، الصادر بتاريخ 08 فيفري 2009.

أوراق ملتقيات، ندوات، بحوث و دراسات:

- 43) أوراق ندوة و ورشة عمل الأساليب الحديثة في الإدارة العامة "الإدارة المالية العامة"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة سبتمبر 2006.
- 44) د.إسماعيل حسين، "موازنة البرامج و الأداء، المفهوم الفلسفة، و الأهداف"، ملتقى موازنة البرامج و الأداء في الجامعات العربية، دمشق- الجمهورية العربية السورية، 25- 27 جوان 2004.
- 45) المشروع الدولي للموازنة، " الدليل الإرشادي لأعمال الموازنة للمنظمات غير الحكومية " ، ديسمبر 2001.

- 46) أ.د. جميل جريسات، " موازنة الأداء بين النظرية و التطبيق "، المنظمة العربية للتنمية الإدارية- إدارة البحوث و الدراسات، 1995.
- 47) د. طارق نوير، " نحو تطبيق موازنة الأداء لتحقيق الإدارة الرشيدة في الدول العربية "، ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، سبتمبر 2006.
- 48) عدنان محسن ظاهر، " الموازنات العامة في الدول العربية- دراسة مقارنة حول إعداد و إقرار و تنفيذ و مراقبة تنفيذ الموازنة في الدول العربية "، في إطار برنامج الأمم المتحدة للتطوير UNDP ، بدون ذكر سنة نشر.
- 49) د. عطية صلاح سلطان، " دور موازنة الأداء و البرامج في دعم قرارات إدارة المالية العامة "، ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، دمشق- الجمهورية العربية السورية، 20-24 نوفمبر 2004.
- 50) د. لعمارة جمال ، "تطور فكرة و مفهوم الموازنة العامة للدولة"، مجلة العلوم الإنسانية- جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الأول، نوفمبر 2001.
- 51) ملخص تقرير "دراسة تقييم تدبير أنظمة المالية العمومية"، فريق العمل الوطني لوزارة المالية و الخوصصة بالمغرب وللبنك الدولي، مارس 2007.

نصوص قانونية :

- 52) قانون رقم 84 - 17 المؤرخ في 7 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 28 الصادرة في 1984/07/10.
- 53) قانون رقم 90 - 21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35 الصادرة بتاريخ 1990/08/15.
- 54) دستور 1996.
- 55) منشور الوزير الأول رقم 12_01 حول ملاءمة برمجة ميزانية الدولة و تنفيذها مع اللاتركيز، المملكة المغربية، 25 ديسمبر 2001.
- 56) المشروع الأولي للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية (APLOLF)، وزارة المالية، الطبعة مارس 2008.
- 57) قانون المالية لسنة 2010 الصادر في الجريدة الرسمية العدد 78، الصادرة في 31 ديسمبر 2009.
- 58) الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة في 07 سبتمبر 2007.

📖 les Ouvrages :

- 59) Denideni Yahia, " La Pratique Du Système Budgétaire De L'état En Algérie ", OPU, 2002.
- 60) Maurice Baslé, "**le budget de l'Etat**", 6eme Editions, Edition la découverte, Paris.
- 61) Pierre La Lumière, "**les finances publiques**", Editions Armand Colin, Paris, Edition 1976.

📖 Les études et les documentations :

- 62) « **Le budget de l'état nouvelles règles, nouvelles pratiques** », les études de la documentation française de Paris 2006, sous la direction de Charles Walime avec Pascal des rousseaux et Stanislas Goderfroy, Eric Devaux, "**Finances Publiques**", Bréal éditions, 2002.
- 63) "**budget de l'Etat et finance publique**", cahiers français n° 329. la documentation française.
- 64) "**La LOLF en 5 questions**", ZOOM : Les dossiers thématiques de l'Académie de RENNES, novembre 2003.
- 65) Revue Trimestrielle du Ministère de l'Economie et des Finances « **ALMALIYA** », n°43 août 2008.
- 66) La nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats", DIRECTION DU BUDGET, ROYAUME DU MAROC.
- 67) Carine Roussel, Laurence Weil, « **A jour de la mise en œuvre de La LOLF** », Finances publiques objectif concours, Hachette éducation, 2008/2009.

📖 Les Thèses :

- 68) SENATOR Khaled « **Le changement dans les finances** »- Etude Comparative - Mémoire de Fin d'Étude, EDF, Décembre 2008.

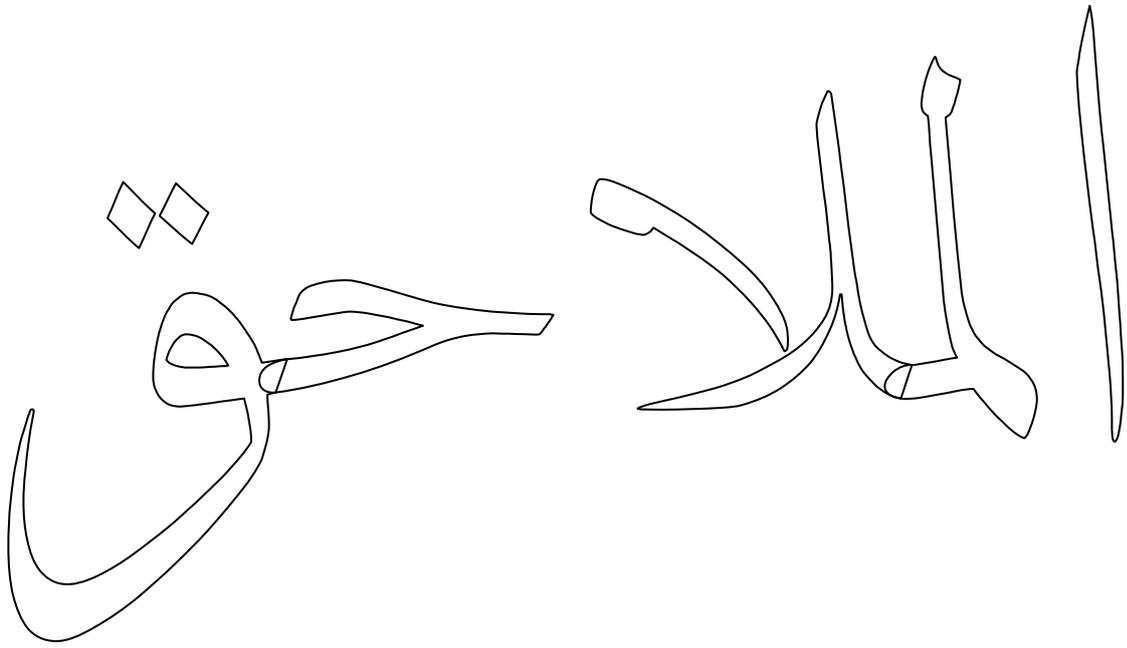
- 69) Mr. Nassim Menguellati, « Le processus de préparation du budget de l'Etat dans le cadre du projet de modernisation des systèmes budgétaires », Mémoire de fin d'études, IEDF, 24ème promotion 2006/2007.
- 70) AIT HADDAD Zahra "**La gestion axée sur le résultat en matière de préparation du Budget en Algérie**", Mémoire de fin d'études de troisième cycle spécialisé en Finances Publiques, IEDF 2006.

Les Rapports :

- 71) **Rapport d'activité des services de l'Etat** en SAÔNE-ET-LOIRE, Fiche 11/2006.
- 72) **ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROJET MSB**, rapport du Ministère des finances, 28 décembre 2009
- 73) Projet de modernisation des systèmes budgétaires, « **Rapport sur la mise en œuvre du processus de préparation du budget** », Ministère des finances, DGB, février 2006
- 74) Projet de modernisation des systèmes budgétaires, «**Rapport sur les options de budgétisation : sous composante 1.1-Budgétisation pluriannuelle** », Ministère des finances, avril 2005
- 75) Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires Phase II, « **B01_1_1 – Aperçu d'ensemble de la modernisation des systèmes budgétaires en Algérie** », ministère des finances , par crc sogema, Février 2009.
- 76) Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires (partie 01), « **B01_1_1 – Aperçu d'ensemble de la modernisation des systèmes budgétaires en Algérie** », Direction du Budget, Ministère des finances, Fivrier 2009.

Autres :

- 77) Abdelhamid GAS « **Le budget de l'Etat** », formation des inspecteurs centraux, –IEDF-KOLEA, février 2007 .
- 78) Communications du ministre des finances, **Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires**, Ministère des finances, 14 Février 2006.
- 79) « **Projet MSB** », feuille de route de 18/04/2009, Ministère des finances.



الملحق (01)

الجدول (أ) الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة 2010

الملاحق
الجدول (1)
الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة 2010

المبالغ (بالآلاف دج)	إيرادات الميزانية
	1 - الموارد العادية 1 - 1 الإيرادات الجبائية :
367.800.000	001 - 201 - حاصل الضرائب المباشرة.....
32.700.000	002 - 201 - حاصل التسجيل والطابع.....
496.200.000	003 - 201 - حاصل الرسوم المختلفة على الأعمال.....
259.200.000	(منها الرسم على القيمة المضافة على المنتوجات المستوردة).....
1.500.000	004 - 201 - حاصل الضرائب غير المباشرة.....
170.300.000	005 - 201 - حاصل الجمارك.....
1.068.500.000	المجموع الفرعي (1)
	1 - 2 - الإيرادات العادية :
16.000.000	006 - 201 - حاصل دخل الأملاك الوطنية.....
28.700.000	007 - 201 - الحواصل المختلفة للميزانية.....
—	008 - 201 - الإيرادات النظامية.....
44.700.000	المجموع الفرعي (2)
	1 - 3 - الإيرادات الأخرى :
132.500.000	الإيرادات الأخرى.....
132.500.000	المجموع الفرعي (3)
1.245.700.000	مجموع الموارد العادية
	2 - الجباية البترولية :
1.835.800.000	011 - 201 - الجباية البترولية.....
3.081.500.000	المجموع العام للإيرادات

الملحق (02)

الجدول (ب) توزيع الاعتمادات المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير لسنة

2010 حسب كل دائرة وزارية

الجدول (ب)

توزيع الامتدادات المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2010 حسب كل دائرة وزارية

المبالغ (دج)	الدوائر الوزارية
7.526.016.000	رئاسة الجمهورية.....
1.799.832.000	مصالح الوزير الأول.....
421.726.569.000	الدفاع الوطني.....
387.178.344.000	الداخلية والجماعات المحلية.....
30.408.280.000	الشؤون الخارجية.....
45.384.455.000	العدل.....
49.044.731.000	المالية.....
26.368.795.000	الطاقة والمناجم.....
7.845.277.000	الموارد المائية.....
2.038.802.000	الصناعة وترقية الاستثمارات.....
10.538.816.000	التجارة.....
14.497.089.000	الشؤون الدينية والأوقاف.....
145.404.843.000	المجاهدين.....
5.784.069.000	التهيئة العمرانية والبيئة والسياحة.....
19.345.233.000	النقل.....
390.566.167.000	التربية الوطنية.....
115.991.244.000	الفلاحة والتنمية الريفية.....
5.547.020.000	الأشغال العمومية.....
195.011.838.000	الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات.....
21.630.130.000	الثقافة.....
7.567.720.000	الاتصال.....
1.776.342.000	المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والصناعة التقليدية.....
173.483.802.000	التعليم العالي والبحث العلمي.....
2.023.203.000	البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال.....
194.649.000	العلاقات مع البرلمان.....
28.498.036.000	التكوين والتعليم المهنيين.....
10.675.181.000	السكن والعمران.....
70.770.822.000	العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي.....
92.935.939.000	التضامن الوطني والأسرة والجالية الوطنية بالخارج.....
1.482.697.000	الصيد البحري والموارد الصيدية.....
20.304.072.000	الشباب والرياضة.....
2.313.350.013.000	المجموع الفرعي
524.649.810.000	التكاليف المشتركة
2.837.999.823.000	المجموع العام

اللاحق (03)

التصنيف المقترح من طرف FMI للتصنيف الوظيفي للإدارات العمومية
(CFAP) Classification fonctionnelle des administrations publiques

Classification fonctionnelle des dépenses des administrations publiques selon le Manuel de Statistiques de Finances publiques du FMI

7 Dépenses

701 Services généraux des administrations publiques

7011 Fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, affaires financières et fiscales, affaires étrangères

70111 Fonctionnement des organes exécutifs et législatifs

70112 Affaires financières et fiscales

70113 Affaires étrangères

7012 Aide économique extérieure

70121 Aide économique aux pays en développement ou en transition

70122 Aide économique par l'intermédiaire d'organisations internationales

7013 Services généraux

70131 Services généraux de personnel

70132 Services généraux de planification et de statistiques

70133 Autres services généraux

7014 Recherche fondamentale

7015 R-D1 concernant les services généraux des administrations publiques

7016 Services généraux des administrations publiques, n.c.a.2

7017 Opérations concernant la dette publique

7018 Transferts de caractère général entre les administrations publiques

702 Défense

7021 Défense militaire

7022 Défense civile

7023 Aide militaire à des pays étrangers

7024 R-D concernant la défense

7025 Défense, n.c.a.

703 Ordre et sécurité publics

7031 Services de police

7032 Services de protection civile

7033 Tribunaux

7034 Administration pénitentiaire

7035 R-D concernant l'ordre et la sécurité publics

7036 Ordre et sécurité publics, n.c.a.

704 Affaires économiques

7041 Tutelle de l'économie générale, des échanges et de l'emploi

70411 Tutelle de l'économie générale et des échanges

70412 Affaires générales concernant l'emploi

7042 Agriculture, sylviculture, pêche et chasse

70421 Agriculture

70422 Sylviculture

70423 Pêche et chasse

7043 Combustibles et énergie

70431 Charbon et autres combustibles minéraux solides

70432 Pétrole et gaz naturel

70433 Combustible nucléaire

70434 Autres combustibles

70435 Électricité

70436 Énergie non électrique

7044 Industries extractives et manufacturières, construction

70441 Extraction de ressources minérales autres que les combustibles minéraux

70442 Industries manufacturières

70443 Construction

7045 Transports

70451 Transports routiers

70452 Transports par voie d'eau

- 70453 Transports par voie ferrée
- 70454 Transports aériens
- 70455 Pipelines et systèmes de transport divers
- 7046 Communication
- 7047 Autres branches d'activité
 - 70471 Distribution, entrepôts et magasins
 - 70472 Hôtellerie et restauration
 - 70473 Tourisme
 - 70474 Projets de développement polyvalents
- 7048 R-D concernant les affaires économiques
 - 70481 R-D concernant la tutelle de l'économie générale, des échanges et de l'emploi
 - 70482 R-D concernant l'agriculture, la sylviculture, la pêche et la chasse
 - 70483 R-D concernant les combustibles et l'énergie
 - 70484 R-D concernant les industries extractives, manufacturières et la construction
 - 70485 R-D concernant les transports
 - 70486 R-D concernant la communication
 - 70487 R-D concernant les autres branches d'activité
- 7049 Affaires économiques, n.c.a.

705 Protection de l'environnement

- 7051 Gestion des déchets
- 7052 Gestion des eaux usées
- 7053 Lutte contre la pollution
- 7054 Préservation de la biodiversité et protection de la nature
- 7055 R-D concernant la protection de l'environnement
- 7056 Protection de l'environnement, n.c.a.

706 Logements et équipements collectifs

- 7061 Logements
- 7062 Équipements collectifs
- 7063 Alimentation en eau
- 7064 Éclairage public
- 7065 R-D dans le domaine du logement et des équipements collectifs
- 7066 Logements et équipements collectifs, n.c.a.

707 Santé

- 7071 Produits, appareils et matériels médicaux
 - 70711 Produits pharmaceutiques
 - 70712 Produits médicaux divers
 - 70713 Appareils et matériels thérapeutiques
- 7072 Services ambulatoires
 - 70721 Services de médecine générale
 - 70722 Services de médecine spécialisée
 - 70723 Services dentaires
 - 70724 Services paramédicaux
- 7073 Services hospitaliers
 - 70731 Services hospitaliers généraux
 - 70732 Services hospitaliers spécialisés
 - 70733 Services des dispensaires et des maternités
 - 70734 Services des maisons de repos et des maisons de santé
- 7074 Services de santé publique
- 7075 R-D dans le domaine de la santé
- 7076 Santé, n.c.a.

708 Loisirs, culture et culte

- 7081 Services récréatifs et sportifs
- 7082 Services culturels
- 7083 Services de radiodiffusion, de télévision et d'édition
- 7084 Culte et autres services communautaires
- 7085 R-D dans le domaine des loisirs, de la culture et du culte
- 7086 Loisirs, culture et culte, n.c.a.

709 Enseignement

- 7091 Enseignements préélémentaire et primaire
 - 70911 Enseignement préélémentaire
 - 70912 Enseignement primaire
- 7092 Enseignement secondaire
 - 70921 Premier cycle de l'enseignement secondaire
 - 70922 Deuxième cycle de l'enseignement secondaire
- 7093 Enseignement post-secondaire non supérieur
- 7094 Enseignement supérieur
 - 70941 Enseignement supérieur non doctoral
 - 70942 Enseignement supérieur doctoral
- 7095 Enseignement non défini par niveau
- 7096 Services annexes à l'enseignement
- 7097 R-D dans le domaine de l'enseignement
- 7098 Enseignement, n.c.a.

710 Protection sociale

- 7101 Maladie et invalidité
 - 71011 Maladie
 - 71012 Invalidité
- 7102 Vieillesse
- 7103 Survivants
- 7104 Famille et enfants
- 7105 Chômage
- 7106 Logement
- 7107 Exclusion sociale, n.c.a.
- 7108 R-D dans le domaine de la protection sociale
- 7109 Protection sociale, n.c.a.

1R-D = recherche et développement
zn.c.a. = non classé ailleurs

الملاحق (04)

التصنيف الاقتصادي للأعباء المقترح من طرف FMI classification

(CEC) économique des charges

Classification économique des charges selon le Manuel de Finances publiques du FMI

2 Charges

21 Rémunération des salariés [SFP]

- 211 Salaires et traitements [SFP]
 - 2111 Salaires et traitements en espèces [SFP]
 - 2112 Salaires et traitements en nature [SFP]
- 212 Cotisations sociales [SFP]
 - 2121 Cotisations sociales effectives [SFP]
 - 2122 Cotisations sociales imputées [SFP]

22 Utilisation de biens et services

23 Consommation de capital fixe [SFP]

24 Intérêts [SFP]

- 241 Aux non-résidents
- 242 Aux résidents autres que les administrations publiques
- 243 Aux autres unités d'administration publique

25 Subventions

- 251 Aux sociétés publiques
 - 2511 Aux sociétés publiques non financières
 - 2512 Aux sociétés publiques financières
- 252 Aux entreprises privées
 - 2521 Aux entreprises privées non financières
 - 2522 Aux entreprises privées financières

26 Dons

- 261 Aux administrations publiques étrangères
 - 2611 Courants
 - 2612 En capital
- 262 Aux organisations internationales
 - 2621 Courants
 - 2622 En capital
- 263 Aux autres unités d'administration publique
 - 2631 Courants
 - 2632 En capital

27 Prestations sociales [SFP]

- 271 Prestations de sécurité sociale
 - 2711 Prestations de sécurité sociale en espèces
 - 2712 Prestations de sécurité sociale en nature
- 272 Prestations d'assistance sociale
 - 2721 Prestations d'assistance sociale en espèces
 - 2722 Prestations d'assistance sociale en nature [SFP]
- 273 Prestations sociales d'employeurs
 - 2731 Prestations sociales d'employeurs en espèces
 - 2732 Prestations sociales d'employeurs en nature

28 Autres charges

- 281 Charges liées à la propriété autres que les intérêts
 - 2811 Dividendes (sociétés publiques seulement)
 - 2812 Prélèvements sur les revenus des quasi-sociétés (quasi-sociétés publiques seulement)
 - 2813 Charges liées à la propriété attribuées aux assurés [SFP]
 - 2814 Loyers
- 282 Autres charges diverses
 - 2821 Courantes
 - 2822 En capital

الملحق (05)

ملحقات الميزانية حسب المشروع الأولي للقانون العضوي لقوانين المالية APLOLF

مقارنة بين الملحقات الحالية للميزانية و المقترحة في القانون العضوي

Annexes actuelles	Annexes selon APLOLF
État A : Recettes	État A : Recettes
État B : Fonctionnement par département ministériel et total des charges communes non ventilées	État B : Fonctionnement et charges communes ventilées
État C : Investissement et Autorisation de programmes par secteur et opérations en capital non ventilées	État C : Investissement
	État D : Comptes spéciaux du trésor
	État E : Équilibre budgétaire
	État F : Liste des impôts et impositions de toute nature affectés à l'État
	État G : Taxes parafiscales
	État H : Subventions et dotations

المصدر:

Projet de modernisation des systèmes budgétaires, «**Rapport sur les options de budgétisation : sous composante 1.1-Budgétisation pluriannuelle** », Ministère des finances, avril 2005, p 3-86.

الملحق (06)

نموذج عن ميزانية الدولة حسب مشروع (MSB)

نموذج للميزانية الرئيسية حسب مشروع (MSB)

2007							اسم المحافظة/ الهيئة
نفقات غير متوقعة	نفقات أخرى	تخصيصات لحساب خاص	دين عمومي	تحويلات	استثمار	توظيف	
							المحافظة
							رئاسة الجمهورية
							مصالح رئيس الحكومة
							الدفاع الوطني
							الداخلية و الجماعات المحلية
							الشؤون الخارجية
							العدل
							المالية
							التجارة
							الطاقة و المناجم
							الشؤون الدينية و الأوقاف
							المجاهدين
							التهيئة العمرانية و البيئة
							النقل
							التربية الوطنية
							الفلاحة و التنمية

								الريفية
								السياحة
								الأشغال العمومية
								الصحة و السكان و إصلاح المستشفيات
								الاتصال و الثقافة
								الموارد المائية
								المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و الصناعة التقليدية
								التعليم العالي و البحث العلمي
								البريد و تكنولوجيا الإعلام و الاتصال
								التكوين و التعليم المهنيين
								السكن و العمران
								الصناعة
								العمل و الضمان الاجتماعي
								التشغيل و التضامن الوطني
								العلاقات مع البرلمان

								الصيد البحري و الموارد الصيدية
								الشباب و الرياضة
								هيئات
								المجلس الشعبي الوطني
								مجلس الأمة
								المجلس الدستوري
								المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي
								مجلس المحاسبة
								المحكمة العليا
								مجلس الدولة
								المجلس العالي الإسلامي
								المجلس الأعلى للغة العربية
								أعضاء المديرية السياسية للحكومة
								المجموع

المصدر:

Communications du ministre des finances, **Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires**, Ministère des finances, 14 Février 2006,p 29.

الملخص:

تعكس الميزانية العامة دائما دور و حجم تدخل الدولة، مما يكسيها أهمية كبيرة أدت بدول العالم إلى السعي المتواصل وراء تحديث أنظمتها الميزانية بما يخدم أهداف الدولة، و الجزائر شأنها شأن باقي الدول التزمت مؤخرا بمشروع لتحديث نظامها الميزاني كخطوة تنتقل بها من التسيير القائم على الوسائل إلى التسيير القائم على النتائج في تسيير الأموال العمومية، و هو ما يقربها إن نجحت في تطبيقه من تحقيق متطلبات النظام الميزاني السليم بما يوفره من كفاءة و فعالية و شفافية و استخداما أفضل للموارد العمومية.

الكلمات المفتاحية: النظام الميزاني، النتائج، الأهداف، الأداء، الكفاءة، الفعالية، الشفافية، الإصلاح الميزاني.

Résumé :

Le budget général reflète le rôle et l'importance de l'intervention de l'Etat. Cette importance conduit toujours les pays du monde à la recherche continue de la modernisation et la mise à jour de leur système budgétaire.

L'Algérie à l'image d'autres pays, s'est engagé dernièrement et a opté pour un Projet de modernisation de son budget général : Passage de la gestion axée sur les moyens à une gestion axée sur les résultats dans la conduite des fonds publics. Ce qui l'entraîne , en cas de succès dans l'application, à la réalisation des exigences d'un bon système de gestion budgétaire assurant efficacité , performance et transparence menant ainsi à une meilleure utilisation des ressources publiques.

MOTS CLES : système budgétaire, les résultats, les objectifs, la performance, l'efficacité, la transparence, la réforme budgétaire.

Abstract:

The overall budget reflects the role and importance of state intervention. This emphasis always leads the world in search continues modernization and updating of their budget system.

Algeria has the image of other countries, has recently committed itself and opted for a modernization Project of its general budget: the passage from management based on the means to that based on results in the conduct of public funds. This entails that, if success in the application, to achieve the requirements of a good management system budgetary ensuring efficiency, effectiveness, performance and transparency thus leading to a better use of public resources.

KEYWORDS: Budget system, results, goals, performance, efficiency, effectiveness, transparency, reform Budget.