

أسباب عصنة نظام الموازنة العامة في الجزائر

أ. حكيم بوجطو

جامعة المدينة- الجزائر

الملخص:

قامت الجزائر كغيرها من الدول بعصنة نظام موازنتها العامة وذلك بالتعاون مع البنك الدولي. حيث اشتملت الدراسة على خمسة أجزاء رئيسية، ناقشنا من خلالها الإطار المفاهيمي لحوكمة القطاع العام والمكانة التي تبوأها الجزائر على مختلف المؤشرات التي يعدها البنك الدولي خلال الفترة التي سبقت انطلاق مشروع عصنة نظام الموازنة بالجزائر 1995-2003، كما تم تقييم أداء الموازنة العامة في الجزائر.

يعتبر تحسين صورة تسيير القطاع العام لدى مختلف المنظمات الدولية (صندوق النقد الدولي، البنك الدولي، منظمة الشفافية الدولية...)، إضافة إلى عدم كفاءة وفعالية استخدام الموارد العامة أهم الأسباب الرئيسية لعصنة نظام الموازنة في الجزائر.

الكلمات المفتاحية: عصنة نظام الموازنة، الحوكمة، الشفافية، المساءلة، الأداء، الفساد

Abstract :

Algeria like other nations has modernize its public budget system in collaboration with the World Bank. The study also describes the most important reasons for the modernization of the public budget system in Algeria. The study included five main parts, We discussed through the conceptual framework for public sector governance and the place Algeria ranks in various indicators prepared by the World Bank, during the period that preceded the begining of modernization project of the budget system in Algeria from 1995 till 2003, has also been evaluating the performance of the public budget in Algeria.

Improving the image of the public sector in various international organizations (IMF, World Bank, Transparency International ...), in addition to the lack of efficient and effective use of public resources, is the most important of the main reasons for the modernization of the budget system in algeria.

keywords: the modernization of the budget system, governance, Transparency, accountability, the performance, corruption.

المقدمة:

أجرت المؤسسات المالية الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي الكثير من الدراسات بغرض ترشيد إدارة القطاع العام، كما أصدرت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية عام 1999 مبادئ للإدارة الرشيدة ثم قامت بتعديلها عام 2004 وعممتها على دول العالم.

قامت معظم الدول الأعضاء لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية خلال العشريتين الأخيرتين بإصلاح أنظمة إدارتها العامة التقليدية في ظل اتساع نطاق خدماتها العامة، وتعاضم أزمات سياساتها، وقد أخذت أنظمتها الموازنة الهامش الأكبر ضمن هذه الإصلاحات، بحثا عن تبني طرق جديدة في تسيير وإعداد الموازنة، توفر لها أداء أفضل وبأقل التكاليف.

انطلقت العديد من الدول في وضع تعديلات كبيرة على هيكل موازنتها، من خلال الانتقال إلى نهج تسيير الموازنة بمنطق النتائج، مع القيام بالتغييرات الأساسية المتعلقة بالجانب التكنولوجي، وذلك بإتباع توصيات إحدى الهيئات الدولية (صندوق النقد الدولي، البنك الدولي...).

وتعتبر الجزائر كباقي الدول التي تبحث عن مواكبة أنظمة الموازنة العصرية في ظل التبعية إلى مختلف الهيئات الدولية، والبحث عن الانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة وعصرنة النظم الإدارية والمالية وغيرها. وقد اعتمدت الجزائر مؤخرا كغيرها عصرنة مختلف أنظمة الإدارة العامة، ومن أهمها عصرنة النظام الموازي بالانتقال من تسيير الموازنة على أساس الوسائل إلى الموازنة الموجهة بالنتائج بالتعاون مع البنك الدولي.

ولعل التساؤل الأكثر أهمية في ظل المعلومات السابقة يكمن في الإشكالية التالية:

ما هي أهم الأسباب التي أدت إلى عصرنة نظام الموازنة العامة في الجزائر؟

الفرضيات:

1 - تعتبر المراكز التي تحتلها الجزائر في مختلف المؤشرات التي تعدها المنظمات الدولية السبب الرئيسي لعصرنة نظامها الموازي.

2- تقوم الجزائر بعصرنة نظام الموازنة العامة لعدم كفاءة وفعالية استخدام مواردها العامة.

حدود الدراسة: تم تحديد إطار الدراسة حسب نوعية موضوع الدراسة المتعلق بالحدود المكانية في الجزائر، والحدود الزمانية في الفترة التي سبقت انطلاق الجزائر في عصرنة نظام الموازنة العامة من سنة 1995 إلى سنة 2003، حيث تعتبر سنة 2003 بداية الانطلاق في دراسة مختلف جوانب نظام الموازنة العامة في الجزائر من طرف الخبراء الاستشاريين لتصور أسس العصرنة.

أولا- حوكمة القطاع العام

بادرت معظم المنظمات الدولية إلى استخدام مضمون الحوكمة بشكل واسع في مجالات مكافحة الفساد والتنمية المستدامة، تطوير الإدارة لتحقيق الشفافية والمساءلة...، حتى أصبح يعتبر من المداخر المهمة في تقييم الأداء.

1-تعريف الحوكمة:

يعود لفظ الحوكمة إلى كلمة إغريقية قديمة تعبر عن قدرة ربان السفينة (good governer) الإغريقية ومهاراته في قيادة السفينة وسط الأمواج والأعاصير والعواصف، وما يمتلكه من قيم وأخلاق

نبيلة وسلوكيات نزيهة شريفة في الحفاظ على أرواح وممتلكات الركاب⁽¹⁾.
تم تعريف الحوكمة من طرف البنك الدولي بأنها: «الحالة التي من خلالها يتم إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع بهدف التنمية»، أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فعرفها على أنها «ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون المجتمع على كافة مستوياته كما أنها التقاليد والمؤسسات والعمليات التي تقرر كيفية ممارسة السلطة، وكيفية سماع صوت المواطنين، وكيفية صنع القرارات في قضايا ذات اهتمام عام»⁽²⁾.

تمثل الحوكمة الجيدة مجموعة من المعايير التي تتبناها القيادات السياسية والسلطات الإدارية الملتزمة بتطوير موارد المجتمع وتحسين نوعية الحياة للمواطنين، وتستخدم الحوكمة الجيدة من قبل العديد من المؤسسات الدولية، كوسيلة لقياس الأداء والحكم على ممارسة السلطة السياسية في إدارة شؤون المجتمع. وتعتبر قيم النزاهة، المشاركة الشعبية، الشفافية والمساءلة من أهم سمات الحوكمة الجيدة التي تسعى من خلالها إلى تعزيز سيادة القانون وتحقيق العدالة والمساواة في المجتمع. تضمن الحوكمة الجيدة وضع الأولويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية على أساس توافق الآراء الواسعة في المجتمع، حيث تتطابق من وجهة نظر البنك الدولي مع فكرة تطوير الإدارة، كما تكون أساسية لخلق البيئة الداعمة للتنمية وإدامتها، حيث تتسم بالقوة والعدالة، مثلما هي مكملة أساسية للسياسات الاقتصادية المجدية. أما من وجهة نظر مشروع الأمم المتحدة الإنمائي فالحوكمة الجيدة حالة تعكس تقدم الإدارة وتطورها، من إدارة تقليدية إلى إدارة تتجاوب مع متطلبات المواطنين، وتستخدم الآليات والعمليات المناسبة لتحقيق الأهداف المرجوة من المشاريع بشفافية ومسؤولية أمام المواطنين⁽³⁾.

2- قياس الحوكمة الجيدة:

لا توجد للحوكمة الجيدة معايير مطلقة بل معايير نسبية، كما أن خصائصها عديدة ومتنوعة، تتوزع بين معايير سياسية، اقتصادية، اجتماعية وإدارية. تختلف باختلاف الجهات ومصالحها، فلو جمعنا المعايير التي يستخدمها كل من البنك الدولي، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لوجدنا أنها تتضمن ما يلي:

-الشفافية والمساءلة؛

-تعزيز سلطة القانون؛

- المشاركة والعدالة والمساواة أمام الخدمات التي توفرها الدولة؛

1 -بروش زين الدين، دهيمي جابر، مداخلة بعنوان: « دور آليات الحوكمة في الحد من الفساد المالي والإداري»، الملتقى الوطني حول: حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري»، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر - بسكرة، يوم (07/06 ماي 2012) ، ص (4).

2 - إسلام بدوي محمود الداعور، مدى تطبيق معايير الحوكمة الجيدة في بلديات الضفة الغربية، مذكرة ماجستير في إدارة الأعمال، غير منشورة، كلية الدراسات العليا، جامعة الخليل، (2008) ، ص 14.

3 -إسلام بدوي محمود الداعور، مرجع سبق ذكره ، ص (15-17).

- التحكم في الفساد؛

-كفاءة استخدام الموارد والرؤية الإستراتيجية.

3- المؤشر المركب للحوكمة:

تم إعداد المؤشر المركب للحوكمة من طرف باحثين من البنك الدولي عام 1996 بناء على ستة جوانب للحوكمة هي التعبير والمساءلة، والاستقرار السياسي، وكفاءة الحكومة، ونوعية التدخل الحكومي، وحكم القانون، والتحكم في الفساد، ويعتمد تطوير المؤشرات الفرعية لكل جانب من جوانب الحوكمة على عدد من المتغيرات، تم استنتاجها من 37 قاعدة للمعلومات، كما تم إنشاؤها بواسطة 31 مؤسسة متخصصة. وباستغلال المعلومات المتاحة من قواعد المعلومات بعد تنميط مؤشرات الحوكمة يتم تنميطها في التوزيع الطبيعي، بحيث تأخذ متوسط مؤشر "0"، وبانحراف معياري "1"، وتتراوح قيمة المؤشر بين (-2.5 إلى +2.5) والنتائج المتحصل عليها المرتفعة تعني " مستوى أعلى للحوكمة"، والنتائج المنخفضة " مستوى منخفض للحوكمة"⁽¹⁾.

والجدول التالي يوضح مكانة الجزائر في المؤشر المركب للحوكمة في الفترة (2003-1996):

جدول رقم (1): المؤشر المركب للحوكمة في الجزائر للفترة 2003-1996

السنة	1996	1998	2000	2002	2003	التغير
المؤشر	0.35-	0.77-	0.69-	0.76-	0.65-	0.3-

source:www.govindicators.org

ثانيا- الشفافية والمساءلة

تعتبر الشفافية والمساءلة من أهم متطلبات تطبيق الأداء المؤسسي نظرا لأنها تحفز المسؤولين على الالتزام بالسلوك الأخلاقي في أداء مهامهم، وكذا المساعدة على اكتشاف الفساد.

1-الشفافية:

تعرف الشفافية حسب هيئة الأمم المتحدة الشفافية بأنها "حرية تدفق المعلومات معرفة بأوسع مفاهيمها، أي توفير المعلومات والعمل بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية، للحفاظ على مصالحهم واتخاذ القرارات المناسبة، واكتشاف الأخطاء.

أما شفافية المالية العامة (الموازنة العامة) فتم تعريفها من طرف صندوق النقد الدولي كما يلي⁽²⁾: " تشير الشفافية المالية إلى الوضوح، الموثوقية، الانتظام(la fréquence)، التوقيت (le

1- مفتاح صالح، معارفي فريدة، مداخلة بعنوان: الفساد الإداري والمالي: أسبابه، مظاهره، ومؤشرات قياسه، الملتقى الوطني حول: حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر - بسكرة، (7/6 ماي 2012)، ص(12).

2-F M I , Transparence, système de responsabilité et risques budgétaires, Préparé par le Départe-

(degré d'actualité) وملاءمة (la pertinence) المعلومات المقدمة حول المالية العامة وانفتاح عملية صنع قرارات الموازنة العامة للجمهور“.

كما تعرف أيضا في إطار شفافية الموازنة العامة كما يلي: ”تمثل اطلاع الجماهير على تصور الدولة فيما يتعلق بإدارتها للموارد المالية، وهو الأمر الذي من شأنه زيادة المشاركة وكفاءة الإنفاق العام وفقا لاحتياجات الأفراد الفعلية. أو تمثل توفير المعلومات المالية الدقيقة والموثوقة الآنية المتعلقة بالنشاطات والإجراءات والقرارات والسياسات المالية التي تتخذها الدولة في الوقت المناسب، وضمان الوصول إليها بشكل يسمح بسهولة الرقابة“⁽¹⁾.

2-المساءلة:

ترجع تسمية المساءلة Accountability إلى لفظ الحساب Account، ويعني أن الفرد مسؤول في عمله أمام الآخرين. ويتسع هذا المفهوم ليشمل العديد من العلاقات التي تختلف في قوتها ودرجة إلزامها، حيث في ظل هذه الصعوبات يصبح من الضروري مراعاة الدقة لوضع تعريف مناسب للمساءلة.

من بين التعاريف التي يتم استخدامها أنها⁽²⁾: ”مساءلة طرف من أطراف العقد أو الاتفاق للطرف الأخر، وذلك بشأن نتائج أو مخرجات ذلك العقد، والتي تم الاتفاق على شروطها من حيث النوع والتوقيت ومعايير الجودة“.

وعند استخدام المساءلة كآلية لتقييم الأداء لا يكون التركيز فقط على مستوى الأداء الذي تم تحقيقه، بل يمتد ليشمل مدى فعالية نظام المساءلة الذي يتم إتباعه كجزء من عملية تقييم الأداء.

3-الشفافية والمساءلة في الجزائر:

يمكن معرفة مستوى الشفافية والمساءلة في الجزائر من خلال تحليل الشكل رقم(1) الذي يبين مؤشر الإفصاح والمساءلة المقدم من طرف البنك الدولي.

ment des finances publiques en collaboration avec le Département des statistiques Approuvé par Carlo Cottarelli , 7 août 2012(, p 6).

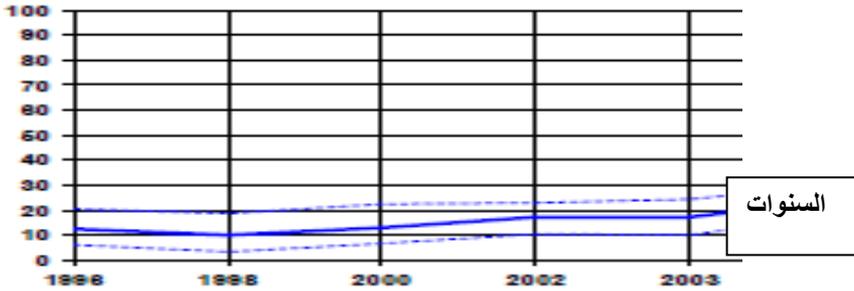
1 -غادة شهر السمراني، متطلبات إصلاح وتطوير الموازنة العامة، جامعة الملك سعود، بدون سنة نشر، [على الخط]، متوفر على:

<http://faculty.ksu.edu.sa/27402/Documents.pdf>، تاريخ الإطلاع: (2011/01/03)، ص ص (11-12).

2 -عبد العزيز جميل مخيمر، قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1999، ص (120).

لمزيد حول أبعاد المساءلة واستخدامها كآلية لتقييم الأداء أنظر: عبد العزيز جميل مخيمر، نفس المرجع، ص ص (120-127).

الشكل رقم (1): الإفصاح والمساءلة في الجزائر



Source: world bank institute, WGI, country data report for Algeria.1996-2011,p(1).

من خلال الشكل رقم (1) نلاحظ النسبة الضعيفة التي تحصلت عليها الجزائر في مؤشر الإفصاح والمساءلة المحدد من طرف البنك الدولي خلال سنوات الدراسة، بالرغم من التحسن الطفيف بعد سنة 2000 وصولا حوالي 20 درجة سنة 2003. ولكن عموما يمكن القول أن المساءلة والشفافية في الجزائر ضعيفة جدا.

ثالثا- تعزيز سلطة القانون وإشكالية تطبيق القوانين المعلنة في الجزائر

بالنظر إلى الميثاق المنقح للممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة الذي أصدره صندوق النقد الدولي والقاضي بضرورة أن يخضع أي التزام أو إنفاق من الأموال العمومية لمجموعة شاملة من قوانين المالية (الميزانية) ولقواعد إدارية معلنة، كما يجب أن تتاح للجمهور معلومات كاملة عن الأنشطة الحكومية السابقة والحالية والمتوقعة في مجال المالية العامة وذلك من خلال وثائق الموازنة والحسابات الختامية وسائر التقارير المالية التي توضح أنشطة الحكومة في الموازنة العامة⁽¹⁾.

فبالنسبة لوثائق الموازنة المذكورة في المادة 68 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية في الجزائر لا تظهر دائما وخاصة الملحقات التفسيرية والتقدير المالي والاقتصادي، حيث يظهر عدم الاهتمام بموضوع الشفافية في تقديم المعلومات حول عمليات تسيير المال العام. كما لا تتوفر أية معلومات حول الحسابات الخاصة بالخرينة ماعدا مبالغ الإعتمادات المخصصة من طرف الموازنة العامة لفائدة حسابات التخصيص الخاص بالرغم من أنها إحدى بنود المادة 68 من قانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية " يرفق قانون المالية للسنة بما يلي⁽²⁾ :

- 1 -صندوق النقد الدولي، ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة، 2007.
- 2 -ج ج د ش، قانون رقم 17/84 مؤرخ في 07 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 28، الصادرة بتاريخ 10 جويلية 1984، المادة 68.

1- تقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المتحصل عليها وآفاق المستقبل.

2- ملحقات تفسيرية تبين خاصة ما يلي: قائمة الحسابات الخاصة للخزينة تبين مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات.

كما نجد أن دستور 1996 نص في مادته 160 أن « تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية»، وأضافت في فقرتها الثانية «تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان»⁽¹⁾.

فإذا كانت الدورة تفتتح بقانون المالية الذي يحمل الأرقام التقديرية المنتظر تحقيقها فإنها تختتم بقانون ضبط الميزانية الذي يضبط نهائيا الميزانية العامة للدولة المنفذة، حيث يحدد المبالغ النهائية للإيرادات والنفقات. حيث حسب المادة 76 من قانون 17/84: «يجب أن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية، المقدم ضمن الشروط المحددة لهذا الغرض بموجب الأحكام القانونية السارية على ممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، مرفوقا بما يلي:

أ- تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتمدة.

ب- جدول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الاستثمارات المخططة.

وأيا حسب المادة (77)⁽²⁾: يقر قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتمل على ما يلي:

أ- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة.

ب- النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة.

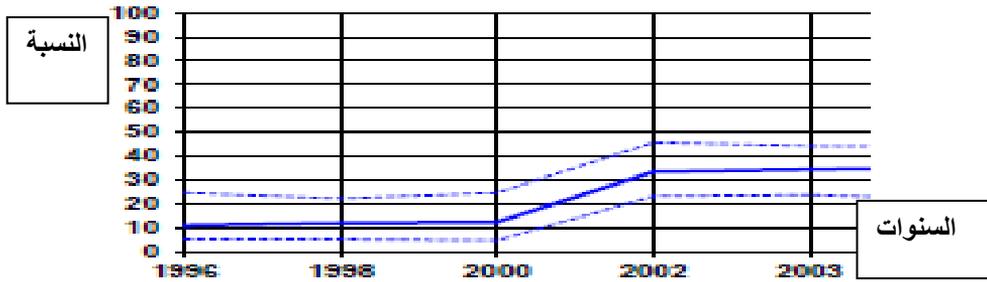
ج- نتائج تسيير عمليات الخزينة.

يشكل قانون ضبط الميزانية فرصة للسلطة التشريعية لمتابعة الكيفيات التي تتم بها تنفيذ الموازنة، وتقييم النتائج المترتبة لتصويته على قانون المالية وتحليل كيفية تطبيقه. إلا أنه ومنذ سنة 1982 امتنعت الحكومة عن طرح مشروع قانون ضبط الميزانية على البرلمان حيث لا توجد أي رقابة ولا معيار لتقييم أداء الحكومة من طرف السلطة التشريعية على كيفية استخدام الأموال العامة. كما يتضح مستوى سلطة القانون في الجزائر من خلال اعتماد المؤشر الذي يقدمه البنك الدولي والموضح في الشكل رقم (2).

1- ج ج د ش، دستور 1996 المؤرخ في 8 ديسمبر 1996 معدل بالقانون 03-02 الممضي في 10 ابريل 2002، الجريدة الرسمية، العدد 25 المؤرخة في 14 ابريل 2002، المادة 160.

2- ج ج د ش، قانون رقم 17/84 مؤرخ في 07 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 28، الصادرة بتاريخ 10 جويلية 1984، المادة 77.

الشكل رقم (2): سلطة القانون في الجزائر 1996-2003



Source: world bank institute, WGI, op.cit, p6.

من الشكل رقم (2) يمكن تقسيم التحليل إلى مرحلتين، حيث نلاحظ في المرحلة الأولى (1996-2000) أن درجة تطبيق القوانين المعلنة في الجزائر ضعيفة جدا، إلا أنها بدأت تتحسن خلال المرحلة الثانية (2000-2003) وذلك بعد الاتفاق مع البنك الدولي في إطار شروط عصنة النظام المالي في الجزائر ولكنها أقل من 40 درجة وهذا ما يعطي الإشارة إلى سوء سلطة القانون المحددة من طرف البنك الدولي.

رابعاً- الفساد المالي والإداري في الجزائر:

يمكن تعريف الفساد بأنه ذلك السلوك الذي يسلكه صاحب الخدمة العامة أو الخاصة والذي يفضي إلى إحداث ضرر في البناء الاقتصادي للبلد من خلال هدر الموارد الاقتصادية، أو زيادة الأعباء على الموازنة العامة، أو خفض كفاءة الأداء الاقتصادي، أو سوء توزيع الموارد، بقصد تحقيق منافع شخصية، مادية أو غير مادية، عينية كانت أو نقدية على حساب المصلحة العامة⁽¹⁾.

يمكن تحليل الفساد الإداري والمالي في الجزائر من خلال مؤشر مدركات الفساد الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية منذ 1998، ولكن تصنيف الجزائر ظهر منذ سنة 2003 على هذا المؤشر، كما يظهر في الجدول رقم(2).

الجدول رقم (2) : تطور مؤشر مدركات الفساد في الجزائر 2003-2005

السنوات		2004		2003	
النقاط	الرتبة	النقاط	الرتبة	النقاط	الرتبة
2.8	97	2.7	97	2.6	88

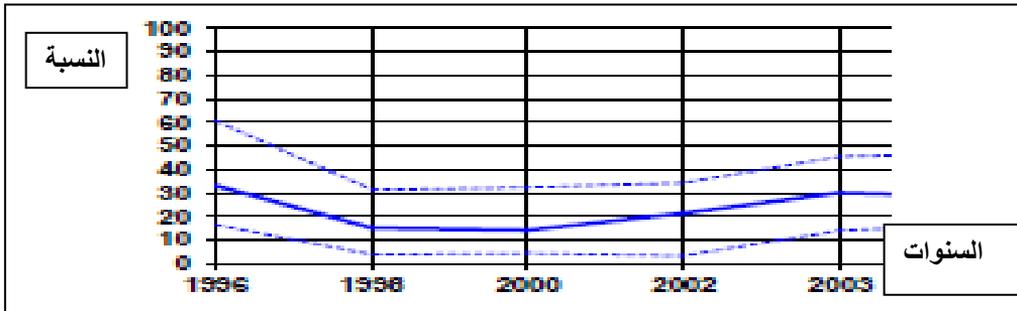
المصدر: منظمة الشفافية الدولية، تقارير 2004، 2003، 2005.

1- ماضي بلقاسم، خدامية آمال، مداخلة بعنوان: الفساد المالي والإداري في الجزائر الأسباب والآثار، الملتقى الوطني حول: حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر - بسكرة، (6/7 ماي 2012)، ص 4.

نلاحظ تحسن عدد النقاط المحصل عليها منذ سنة 2003 ولغاية 2005، التي تبين أن مرتبة الدولة متدهورة، حيث ترتيب الجزائر قد تدرج من النقطة 2.6 إلى 2.8 من 10 نقاط وهذا يعني أن البلاد شهدت فسادا خطيرا.

كما يمكن التوضيح أكثر من خلال الشكل رقم (3) الذي يبين مؤشر التحكم في الفساد في الجزائر خلال فترة الدراسة، الذي يعتمد بالإضافة إلى مؤشر الإفصاح والمساءلة للحكم على مستوى الحوكمة للدول.

الشكل رقم(3):مؤشر التحكم في الفساد في الجزائر 1996-2003



Source: world bank institute, WGI, op.cit, p7.

نلاحظ من خلال الشكل رقم (3) ضعف درجة التحكم في الفساد في الجزائر، التي كانت خلال فترة 1998-2000 حوالي 13 درجة من 100 درجة، وبالرغم من تحسنها خلال الفترة اللاحقة إلا أنها لم تتجاوز 30 درجة، ومنه يمكن القول عموما أن الجزائر شهدت خلال فترة الدراسة فسادا كبيرا.

خامسا-أداء الموازنة العامة في الجزائر

يشكل الأداء أحد الاهتمامات الكبيرة لمختلف الحكومات والمؤسسات على حد سواء، حيث يمثل مقياس لنجاح أو فشل السياسات والبرامج المالية.

1-تطور النفقات العامة للدولة: تعتبر مقارنة موازنات الأعوام السابقة للجداول الإجمالية والجداول التفصيلية للموازنة العامة أحد أدوات الحكم على فعاليتها وكفاءة الحكومة في تنفيذها وتحقيق مختلف أهدافها.

1-1- تطور النفقات العامة الإجمالية للدولة

الجدول رقم (3): مؤشر تطور النفقات العامة في الجزائر خلال الفترة (1995-2003)

الوحدة: مليون دج

السنوات	النفقات العامة	معدل نمو النفقات العامة	الناتج الداخلي الخام (ن دج)	النفقات العامة / ن دج
1995	759617	-	2004994.7	37.89
1996	888300	16.94	2570028.9	34.56
1997	940900	5.92	2780168	33.84
1998	970700	3.17	2830491	34.29
1999	1034400	6.56	3238198	31.94
2000	1199900	16	4123514	29.10
2001	1471800	22.66	4257048	34.57
2002	1540900	4.69	4541873	33.93
2003	1730900	12.33	5266822	32.86

SOURCE: ONS Rétrospective Statistique(1970- 2002), Edition 2005, adapté.

نلاحظ من خلال الجدول رقم (3) المنحى التصاعدي للإنفاق العام الإجمالي، حيث يمكن تصنيف فترة التحليل إلى مرحلتين:

-المرحلة الأولى وهي مرحلة الإصلاحات الهيكلية المدعومة من قبل الصندوق النقد الدولي (-1995-1999) الرامية إلى تقليص الإنفاق الحكومي ورفع أشكال الدعم المقدمة من طرف الدولة، وهذا يفسر المنحى المنخفض لتزايد النفقات العامة، حيث بلغ معدل نمو النفقات العامة إلى الـ (ن دج) %31.94 خلال السنة الأخيرة فقط، وهي نسبة منخفضة إذا ما قارناها بالسنوات السابقة.

-المرحلة الثانية مرحلة برنامج الإنعاش الاقتصادي (1999-2004) بتخصيص اعتمادات ضخمة قدرت بـ7 مليار دولار، لذلك نلاحظ زيادة متسارعة للنفقات العامة الذي انتقلت من 1034.4 مليار دج سنة 1999 إلى 1471.8 مليار دج سنة 2001 بأكبر نسبة من الـ (ن دج) %34.97، ثم لتزداد إلى 1730.9 مليار دج سنة 2003 ولكن بمعدل %32.86 من الـ (ن دج).

مما سبق، يوجد تزايد مستمر للإنفاق العام في الجزائر بنسب متقاربة، ولكن نسبتها إلى الـ (ن دج) مستقرة.

1-2- تحليل تطور نفقات التجهيز ونفقات التسيير في الجزائر: تنقسم النفقات العامة في الجزائر إلى نفقات التسيير ونفقات التجهيز، حيث يظهر في الجدول رقم (4) تطورهما كل على حدى خلال فترة الدراسة.

الجدول رقم (4): تطور نفقات التسيير ونفقات التجهيز خلال الفترة (1995-2003)

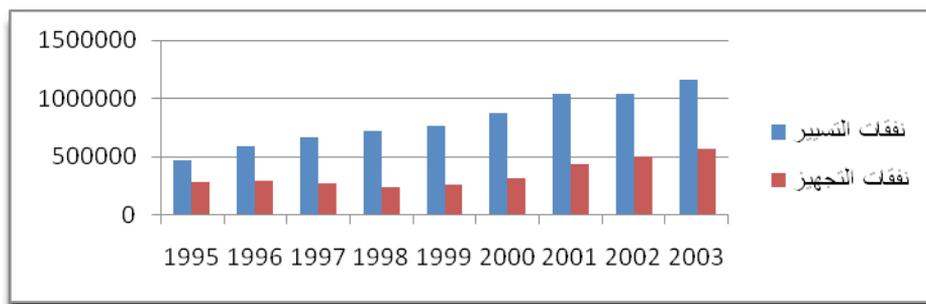
الوحدة: مليون دج

السنوات	نفقات التسيير	معدل نمو نفقات التسيير %	نسبة نفقات التسيير من دخل	نفقات التجهيز	معدل نمو نفقات التجهيز %	نسبة نفقات التجهيز من دخل
1995	473694	-	23.63	285923	-	14.26
1996	590500	24.65	22.98	297800	04.15	11.59
1997	665200	12.65	23.93	275700	-07.43	9.92
1998	725000	08.99	25.61	245700	-10.89	8.68
1999	768600	06.01	23.74	265800	08.18	8.21
2000	881000	14.62	21.37	318900	19.97	7.73
2001	1037700	17.78	24.38	434100	36.12	10.20
2002	1038600	00.08	22.87	502300	15.71	11.06
2003	1163400	12.01	22.09	567500	12.98	10.77

Source: ONS Rétrospective Statistique(1970-2002), op.cit, adapté.

كما يوضح الشكل رقم (1) نسبة نفقات التجهيز إلى نفقات التسيير من إجمالي النفقات العامة.

الشكل رقم (1):تطور نفقات التسيير ونفقات التجهيز 2003-1995



الوحدة : مليون دج.

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على: ONS Rétrospective Statistique(1970- 2002), op.cit.

من الشكل رقم (1) نلاحظ أن هناك اختلافا هيكليا بين نفقات التسيير ونفقات التجهيز، حيث تفوق نفقات التسيير بهامش كبير نفقات التجهيز، ففي سنة 1995 كانت نفقات التسيير تمثل نسبة 62.36% من النفقات الإجمالية، أما نفقات التجهيز لا تزيد عن نسبة 37% من النفقات الإجمالية. كما نلاحظ استمرار زيادة هذه النسبة بالتقريب في السنوات اللاحقة مع انخفاض في ناحية التجهيز حتى سنة 1999، ففي سنة 2000 استمرت نفقات التسيير في الزيادة بنسبة 73.74% من النفقات الإجمالية

وعادت نفقات التجهيز إلى الزيادة ولكن بشكل ضعيف بنسبة 26.26% من النفقات الإجمالية. وبعد هذه السنة نلاحظ وجود توسع تدريجي لنفقات التجهيز وصولا سنة 2003 بمقدار 567500 مليون د ج بنسبة 32.78%.

3-1- عجز الموازنة العامة 1995-2003

قامت الجزائر بعدة إصلاحات تهدف من خلالها إلى تقليص العجز في الموازنة الذي سجل قبل هذه الفترة عجزا مستمرا، حيث ارتبط تغيّر رصيد الموازنة العامة بتغيّر أسعار المحروقات، نظرا لكونه يتأثر بدرجة كبيرة بإيرادات الجباية البترولية. والجدول الآتي يبين تطور الرصيد الميزاني خلال هذه الفترة .

جدول رقم (5): تطور عجز الموازنة العامة خلال الفترة (1995-2003):

الوحدة: مليار د ج

السنوات	رصيد الموازنة العامة	نسبة رصيد الموازنة / ن د خ
1995	-147.9	-7.38
1996	-64.3	-2.5
1997	-7.3	-0.26
1998	-186.4	-6.59
1999	-61.6	-1.9
2000	-61	-1.48
2001	-70.9	-1.67
2002	29.4	0.65
2003	-210.4	-3.99

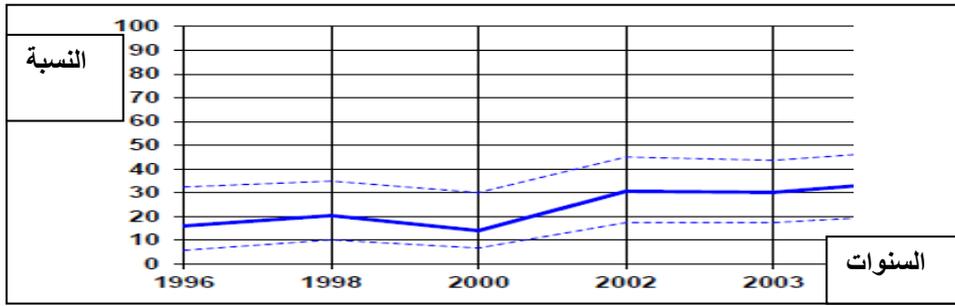
source: ONS Rétrospective Statistique(1970- 2002), Edition 2005, adapté.

من خلال الجدول السابق رقم (5) نلاحظ أن الموازنة العامة للدولة عرفت سنة 1995 عجزا مقداره 147,9 مليار دينار جزائري، وهو ما يمثل 7,38 % من الناتج الداخلي الخام(ن د خ)، ويرجع ذلك إلى تفاقم في حجم النفقات العامة التي كانت وتيرة زيادتها أكبر من وتيرة الإيرادات. غير أن هذا العجز تقلص سنة 1996، وكذا سنة 1997 ليصل إلى أقل من 7,3 مليار دينار جزائري، ما يمثل 0,26 % من (ن د خ)، وذلك نتيجة الإصلاحات الهيكلية المنفذة من طرف الحكومة الجزائرية تطبيقا لشروط صندوق النقد الدولي. ليرتفع العجز من جديد في سنة 1998 إذ بلغ 186 مليار دينار جزائري، ما يمثل نسبة 6,59 % من (ن د خ)، ذلك نتيجة انهيار أسعار المحروقات إلى أقل من 12,83 دولار أمريكي. إلا أن هذا العجز تقلص في سنة 1999 إلى حوالي 61,6 مليار دينار جزائري، أي بنسبة 1,9 % من (ن د خ)، وذلك نتيجة ارتفاع أسعار المحروقات في الأسواق العالمية، وحققت الجزائر في سنة 2002 فائضا في الموازنة العامة بلغ حوالي 29,4 مليار دينار جزائري، ما يمثل 0,65 % من ن د خ، إلا أن العجز قد تفاقم سنة 2003 أكثر مما كان عليه من قبل، إذ وصل إلى 210.4 مليار دينار جزائري، بنسبة 3.99

% من (ن د خ)، ويرجع هذا الارتفاع في العجز إلى اعتماد سياسة إنفاقية توسعية من طرف الحكومة. يتضح من السابق أن الاقتصاد الجزائري تميّز بعجز مزمن في الموازنة العامة خلال فترة الدراسة، الذي يعتبر أحد عوامل الاختلال الأساسية التي حلت بالتوازن المالي الداخلي، بالرغم من أن نسبة النفقات العامة الموجهة إلى التجهيز ضئيلة مقارنة بالتسيير، وذلك قبل الانطلاق في بداية عصرنة النظام الموازني في الجزائر.

2- كفاءة الحكومة في تحقيق أهداف الموازنة العامة للدولة: تعتمد الجزائر موازنة البنود التقليدية في تسيير ماليها العامة، حيث تنفذ حسب الإطار القانوني دون ربطها بالنتائج والأهداف المنتظرة. ويمكن تحديد مدى كفاءة الحكومة في تنفيذ برامجها من خلال مؤشر كفاءة الحكومة الذي يعده البنك الدولي، كما يظهر في الشكل رقم (5).

الشكل رقم (5): كفاءة الحكومة خلال الفترة 1996-2003



Source: world bank institute, WGI, op.cit, p4.

يظهر من الشكل رقم (5) أن كفاءة الحكومة في تنفيذ برامجها تحسنت خلال الفترة لتصل سنة 1998 حوالي 20 درجة من 100 درجة وهي درجة ضعيفة، لتتجه نحو الانخفاض بعد ذلك، ثم تبدأ في التحسن بعد سنة 2000 لتصل في حدود سنة 2002 حوالي 30 درجة، وتستمر في البقاء على نفس المستوى من الكفاءة.

يمكن القول عموماً أن مستوى الكفاءة في تنفيذ البرامج العامة ضعيفة.

الخاتمة:

توصلنا من خلال الدراسة إلى وجود عدة أسباب أدت إلى تبني الجزائر عصرنة نظامها الموازني، يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

- ضعف وانعدام شفافية إدارة المالية العامة، مما أدى إلى ضعف رقابة السلطة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة؛
- غياب مسؤولية مؤسسات الدولة على الخدمات المقدمة للمواطنين، وعدم وجود نظام فعال

للمساءلة؛

- انعدام سيادة القانون في تنفيذ مختلف البرامج العامة؛
- ضعف كفاءة الحكومة في تنفيذ الموازنة العامة لها؛
- توسع الفساد المالي والإداري الذي وصل إلى مستوى يندر بالخطر.

يمكن القول في النهاية أن كل الصفات السابقة تعتبر خصائص للحكم السيئ، وأن عصرنة نظام الموازنة أحد العناصر الهامة للانتقال إلى الحكم الرشيد. حيث تشير النتائج السابقة إلى إثبات صحة الفرضية الأولى، بأن السبب الرئيسي لعصرنة نظام الموازنة هو اعتبارها أحد العناصر التي من خلالها يتم تحسين صورة تسيير القطاع العام لدى مختلف المنظمات الدولية (صندوق النقد الدولي، البنك الدولي، منظمة الشفافية الدولية...).

كما تم إثبات صحة الفرضية الثانية بأن عدم كفاءة وفعالية استخدام الموارد العامة سبب من أسباب العصرنة.

التوصيات: أهمها:

- لمعالجة هذه الأسباب لا تكفي عصرنة النظام الموازني في الجزائر لقيام الشفافية، المساءلة، التحكم في الفساد، حكم القانون، تحسين أداء الموازنة... وإنما لابد أن يكون هناك استثمار في رأس المال البشري الذي يعد السلوك أساسه. حيث قد تصطدم القوانين الجديدة بعدم الالتزام المستمر أو الإعاقه في تنفيذها على أرض الواقع؛
- إشراك جميع المستويات المؤثرة والمتأثرة بتصميم المشاريع وتنفيذها بغية استمراريتها وعدم تقليصها في المستقبل؛
- توسيع سياسة الباب المفتوح في التعامل مع المواطنين وزيادة الحوار، ووضع نظام اتصال فعال.

المراجع:

1. إسلام بدوي محمود الداور، مدى تطبيق معايير الحوكمة الجيدة في بلديات الضفة الغربية، مذكرة ماجستير في إدارة الأعمال، غير منشورة، كلية الدراسات العليا، جامعة الخليل، 2008.
2. بروش زين الدين، دهيمي جابر، مداخلة بعنوان: «دور آليات الحوكمة في الحد من الفساد المالي والإداري»، الملتقى الوطني حول: حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري»، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر - بسكرة، يوم 07/06 ماي 2012
3. بن عزة محمد، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف-دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر 1990-2009، مذكرة ماجستير في تخصص تسيير المالية العامة، غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2010.
4. ماضي بلقاسم، خدامية آمال، مداخلة بعنوان: «الفساد المالي والإداري في الجزائر الأسباب والآثار»، الملتقى الوطني حول: حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، 7/6 ماي 2012، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر - بسكرة.
5. مفتاح صالح، معارفي فريدة، مداخلة بعنوان: «الفساد الإداري والمالي: أسبابه، مظاهره، ومؤثرات قياسه»، الملتقى الوطني حول: حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، 7/6 ماي 2012، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر - بسكرة.
6. عبد العزيز جميل مخيمر، قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1999.
7. غادة شهير السمراي، متطلبات إصلاح وتطوير الموازنة العامة، جامعة الملك سعود، بدون سنة نشر، [على الخط]، متوفر على: <http://faculty.ksu.edu.sa/27402/Documents.pdf>، تاريخ الإطلاع: 2011/01/03.
8. ج ج د ش، قانون رقم 17/84 مؤرخ في 07 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 28، الصادرة بتاريخ 10 جويلية 1984.
9. ج ج د ش، دستور 1996 المؤرخ في 8 ديسمبر 1996 معدل بالقانون 02-03 الممضي في 10 ابريل 2002، الجريدة الرسمية، العدد 25 المؤرخة في 14 ابريل 2002.
10. صندوق النقد الدولي، ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة، 2007.
11. F M I , Transparence, système de responsabilité et risques budgétaires , Préparé par le Département des finances publiques en collaboration avec le Département des statistiques Approuvé par Carlo Cottarelli , 7 août 2012.
12. ONS, Rétrospective Statistique(1970- 2002), Edition 2005.
13. 13-world bank institute, WGI, country data report for Algeria.1996-2011.