

الانتقال الميزانياتي لدعم استراتيجية التنوع الاقتصادي في الجزائر

The budgetary transition to support economic diversification strategy in Algeria

مروى حملاوي^{1*}، محمد الخطيب نمر²، شريفة جعدي³

¹ جامعة قاصدي مرباح (ورقلة)، الايميل hamlaoui.maroua@univ-ouargla.dz

² جامعة قاصدي مرباح (ورقلة)، الايميل n.melkhatib@univ-ouargla.dz

³ جامعة قاصدي مرباح (ورقلة)، الايميل djaadi.cherifa@univ-ouargla.dz

تاريخ الاستلام: 2021/09/30؛ تاريخ المراجعة: 2021/10/29؛ تاريخ النشر: 2022/06/30

ملخص: تهدف الدراسة إلى تسليط الضوء على التحديث الميزانياتي في الجزائر بالانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية البرامج القائمة على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج، أي الانتقال من منطق قائم على المدخلات إلى منطق قائم على المخرجات والبحث عن الأداء من أجل الاستغلال الأمثل للموارد والطرق الأكثر كفاءة والمساهمة في ترشيد الانفاق العمومي والتخلص من الصبغة الربعية للاقتصاد الوطني، وهذا على ضوء ما جاء به القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية الذي سيدخل حيز التطبيق بحلول سنة 2023.

خلصت الدراسة أن التحديث الميزانياتي يسمح بوضع إدارة ميزانية متعددة السنوات يعمل على اتساق السياسات القطاعية وزيادة التخصيص المشترك للموارد بين القطاعات، والتشجيع على التخطيط الاستراتيجي بوضع أهداف استراتيجية، ما يؤدي إلى كفاءة تخصيص موارد الميزانية وتوجيه الانفاق العمومي على أساس معايير الانتاجية والكفاءة، وعدم الاعتماد الكلي على القطاع الربعي، فضلا عن تحقيق القيمة المضافة وتحسين تنافسية الاقتصاد الوطني.

الكلمات المفتاح: إنفاق عمومي؛ تنوع اقتصادي؛ تخطيط استراتيجي؛ تحديث ميزانياتي

تصنيف JEL: E61؛ H61

Abstract: This study aims to shed light on budgetary modernization in Algeria from the means budget to the programs budget based on the principle of results- based management; moving input - based logic to output- based logic, and searching for performance for optimal utilization for resources and more efficient methods, contribute to the rationalization of public expenditure and eliminate rents of the national economy in the light of the organic law 18/15 concerning finance acts with will enter into force by 2023.

The study found that budgetary modernization allows for multi-year budget management that harmonizes sectoral policies, and increases cross sectoral allocation of resource, promotes strategic planning by setting strategic objectives. This result in efficient allocation budgetary resource and public expenditure on the basis of productive standards and efficiency, lack of total reliance on the rent sector, as well as achieving the value added and improving the competitiveness of the national economy

Keywords: public expenditure ; economic diversification ; strategic planning ; budgetary modernization

Jel Classification Codes : E61 ; H61

I - تمهيد :

تعتبر الجزائر من بين الدول التي عرفت اضطرابا كبيرا في الإنفاق العمومي، خصوصا في فترات ارتفاع أسعار النفط التي كانت سببا في الاعتماد على العائدات المتدفقة لتمويله، سواء في فترة التخطيط المركزي بتبني نموذج الصناعات المصنعة أو مع بداية الألفية الثالثة واعتمادها على برامج تنموية متعددة، ما شوه الاقتصاد الوطني بزيادة حصة القطاع الريعي في الناتج المحلي الاجمالي وممارسة أثر الاستبعاد على باقي اقطاعات الأخرى، فضلا عن تركيز الصادرات واقتصار القطاع الخاص بدور هامشي بعيد عن الإطار التنافسي، وعليه فإن الإنفاق العمومي رهين المكاسب غير المتوقعة يصرف بشكل بعيد عن الكفاءة والانتاجية، تبعا لذلك برزت الحاجة للإسراع في تطبيق مشروع التحديث الميزانياتي الذي شرع فيه سنة 2001 لتحقيق إدارة جيدة للميزانية العامة متمحورة حول النتائج تأخذ بعين الاعتبار مجموعة من المعايير التي يمكن أن تقلل من الهدر وتسمح بضمان مردودية أفضل للإنفاق العمومي، بما يحقق الأهداف التنموية منها تحقيق التنوع الاقتصادي كاستراتيجية طويلة الأجل ناهيك عن مواكبة التطورات الحاصلة في هذا المجال على المستوى الدولي.

مما سبق يمكن طرح الإشكالية التالية: كيف يمكن أن يؤدي تحديث النظام الميزانياتي إلى دعم استراتيجية التنوع الاقتصادي

في الجزائر؟

تشمل هذه الدراسة على فرضيتين أساسيتين: الأولى، تؤثر المكاسب غير المتوقعة والمتولدة جراء الطفرات النفطية على عملية التنوع الاقتصادي في بلدان الربع النفطي؛ الثانية، يستجيب الانتقال الميزانياتي إلى متطلبات الكفاءة بتبني منظور استراتيجي وتقييم للمخرجات.

تنبع أهمية الدراسة في كونها تناولت موضوع التنوع الاقتصادي من خلال التعرف على تحديث الأنظمة الميزانياتية كآليات داعمة له، حيث يعد من الموضوعات البارزة لاسيما بالنسبة لدول الربع النفطي التي تسعى جاهدة لإيجاد بدائل لتنوع مصادر دخلها لمواجهة الصدمات الخارجية، وعليه هدفت الدراسة إلى تسليط الضوء على التحديث الميزانياتي في الجزائر بالانتقال إلى ميزانية البرامج القائمة على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج والبحث عن الأداء، وسبل تطبيقه على ضوء القانون العضوي 15/18 الجديد.

1.I - سياسة الإنفاق العمومي: استراتيجية نوعية أم منهجية ريعية:**1-1.I - سياسة الإنفاق العمومي بين المخططات والإصلاحات:**

تبنت الجزائر غداة استقلالها نهجا اشتراكيا يعتمد أساسا على التخطيط الاقتصادي المركزي كأسلوب للتنمية، ينطوي على هيمنة القطاع العام باعتباره المحور الأساسي في النشاط الاقتصادي، حيث ساد هذا النهج في معظم الدول حديثة العهد بالاستقلال في تلك الحقبة على غرار الجزائر بعد انتشاره في دول أوروبا الشرقية، اعتمد على الإنفاق العمومي لتجسيد البرامج الحكومية؛ فانحصرت الفترة (1963-1966) في الخطة الثلاثية المرحلية التي لم تترجم في نموذج تنمية واضح أمام الظروف الصعبة التي كان يعاني منها الاقتصاد الجزائري، بينما شهدت الفترة (1967-1977) تركيزا على الإنفاق العمومي الاستثماري لتجسيد الأهداف التنموية المبنية على التصنيع بتطبيق نموذج "G.D. de Bernis" الصناعات المصنعة واتجاه التخطيط الذي تميز بالمركزية في تحديد معدل الاستثمار والاختيار بين المشاريع من قبل هيئة التخطيط (MPAT)، مسخرة بذلك الربع النفطي لتمويلها في فترة تميزت بعدم استقلالية الدائرة النقدية عن الخزينة العمومية، وتبلور هذا في مخططات تنموية مختلفة المدى مخطط ثلاثي (67-69) ومخططين رباعيين (1970-1973 و 1974-1977) حظي من خلالها قطاع الصناعة بالنصيب الأكبر من حجم الاستثمارات العمومية.

تبعاً لذلك، ورغم تخصيص الحكومة ابتداءً من 1971 دورتين في السنة للمداولات لمراقبة إنجاز المخططات والاستماع لتقرير التنفيذ المقدم من طرف وزير الدولة المكلف بالمالية آنذاك، إلا أن هذه المخططات عرفت تأخيرات كبيرة ونقائص يعزى ذلك إلى ضعف رأس المال البشري كما ونوعاً ما أدى إلى نقص التجانس بين المخططات بالخصوص على مستوى التحضير والتنفيذ، مما استدعى إلى إعادة تقييم المشاريع من كثرة ما لحق بها من تأخر وما نجم عنه من زيادة في التكاليف، فضلاً عن التكلفة الكبيرة للمواد والتجهيزات المستوردة (عبد المومن، 1999، صفحة 219)، فلم تستمر هذه الاستراتيجية لانخفاض الأداء الاقتصادي، أين استدعى التدخل لتغيير المسار المتبع لاحتواء المشكلات والاختلالات بالجوء إلى إصلاحات مرتكزة على الذات اعتماداً على اللامركزية في التسيير وإعادة الهيكلة العضوية والمالية للمؤسسات ثم استقلالية المؤسسات العمومية في مرحلة ثانية، وكذا تغيير في رسم وبنية الإنفاق العمومي بتوجيه الاستثمار نحو قطاعات أخرى أهملت في المخططات السابقة، حيث عمدت السلطات إلى تغيير هيكل الاستثمارات العمومية لصالح القطاع الخدماتي، تجسد ذلك من خلال مخططين خماسيين الأول والثاني (1980-1984 و 1985-1989)، وبالتالي تراجع السياسة الصناعية في الجزائر.

عموماً، تميزت فترة التخطيط المركزي بالاعتماد على سياسة الإنفاق العمومي الاستثماري لتجسيد سياساتها التنموية وعلى العائدات النفطية لتمويلها سواء في فترة السبعينات بتطبيق نموذج الصناعات المصنعة أو فترة الثمانينات فترة الإصلاحات الذاتية، إلا أنه بعد حدوث الأزمة البترولية وانخفاض الإيرادات من العملة الصعبة شهد تباطؤ في وتيرة الاستثمارات العمومية نتيجة العجز في التمويل بالإضافة إلى ارتفاع المديونية الخارجية وتدهور الأداء الاقتصادي وعدم كفاءة تخصيص المركزي للموارد، حيث لاحظ البنك الدولي أنه مع هذا المستوى المرتفع من الاستثمار ينبغي أن يكون معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي أعلى، أي أكثر من 3% في فترة السبعينات، بينما انخفاض معدل نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي إلى حوالي 2% فقط خلال النصف الأول من سنوات الثمانينات (Benabdallah, 2009, p. 89)، مما اجبر على تبني إصلاحات عميقة في الفترة اللاحقة.

بحلول منتصف سنة 1989، بدأت فترة جديدة من الإصلاحات محاولة التخلي عن الاقتصاد الموجه والانتقال نحو اقتصاد السوق بالاتفاق مع المؤسسات الدولية لا سيما صندوق النقد الدولي بعد استمرار التزايد الخطير في خدمة الديون، تتضمن شروط قاسية بما فيها التخلص من العجز الميزانياتي بهدف إعادة التوازن للاقتصاد الكلي عن طريق اتخاذ إجراءات تقشفية بتقليل حجم الإنفاق العمومي من خلال التحكم في كتلة الأجور، ترتيب حسب الأولوية للمشاريع الاستثمارية العمومية ورفع الدعم على المواد الاستهلاكية إضافة إلى إصلاح النظام الضريبي، وعليه كان لزاماً التخلي عن سياسة المخططات متوسطة المدى وإعطاء الأولوية للمخططات السنوية أو ما يسمى المخطط الوطني ابتداءً من سنة 199 (دحماني، 2012، صفحة 44)، في حين اتسمت هذه المرحلة بغياب نموذج تنموي واضح فقد عرفت فيها سياسة الإنفاق العمومي تذبذب وعدم استقرار.

I.1-2- البرامج التنموية كعنوان للمكاسب غير المتوقعة (الدخول التقديرية):

مع حلول الألفية الثالثة شهدت أسعار النفط انتعاشاً كبيراً، ما مكن الجزائر من اتباع سياسة مالية توسعية لتنشيط الطلب الكلي بهدف إنعاش الاقتصاد الوطني للخروج من الوضعية الصعبة التي كان عليها في العشرة السابقة، من خلال رسم خطط تنموية مرحلية ومتربطة تم تنفيذها في شكل برامج تنموية تركز على زيادة الإنفاق العمومي مستخدمة العائدات النفطية لتمويلها (قدوري، 2016، صفحة 101)، باشرت بتنفيذ برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي (2001-2004) الذي خصص له غلاف مالي قدر بمبلغ 525 مليار دينار، يليه البرنامج التكميلي لدعم النمو (2005-2009) الذي خصصت له مبالغ مالية أولية بمقدار 4202.7 مليار دج قبل إضافة عمليات إعادة التقييم للمشاريع الجارية ومختلف التمويلات الإضافية الأخرى بما فيها برنامج تنمية الهضاب العليا والجنوب

واستكمال برنامج الإنعاش الاقتصادي، ثم برنامج توطيد النمو الاقتصادي (2010-2014) ومن أجل تنفيذه تم رصد اعتمادات مالية هامة ضمن الميزانيات العامة السنوية للدولة قيمتها 21803 مليار دج تضمنت استكمال المشاريع الكبرى الجاري إنجازها بالإضافة إلى المشاريع الجديدة التي تم اعتمادها (جدي، فلول، و بن جلول، 2018، صفحة 4 و6)، وأخيرا البرنامج الخماسي (2015-2019) الذي رصد له قيمة 21000 مليار دج كميلغ أولي.

من خلال تتبع نسبة المساهمة القطاعية كنسبة مئوية في تكوين الناتج المحلي الخام الجزائري خلال فترة تطبيق هذه البرامج، يتبين ارتفاع نسبة مساهمة قطاع المحروقات خلال فترة تطبيق البرنامجين دعم الإنعاش الاقتصادي والبرنامج التكميلي لدعم النمو من 35.22% إلى 41.96% في المتوسط وعلى التوالي وهذا تزامنا مع الارتفاع المستمر في أسعار النفط، بينما شهدت انخفاضا في الفترة الممتدة من 2010-2014 لتصل إلى 32.39% في المتوسط (مدوري، 2018، صفحة 262)، لتصل إلى أدنى مستوى لها على مدار تطبيق البرامج وهذا سنة 2016 أين وصلت إلى 17.4% (الجزائر، التقرير السنوي 2016، التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر، 2017) راجع ذلك إلى تهاوي أسعار النفط خلال هذه الفترة وليس نتيجة لتحسن مساهمة باقي القطاعات التي شهدت حصتها من الناتج المحلي الخام ضعفا على غرار قطاعي الصناعة والفلاحة.

من الملاحظ هنا هو انعكاس الدخول المالية المتدفقة أو المكاسب غير المتوقعة (الدخول التقديرية) نتيجة الطفرة النفطية بداية من سنة 2001 على الاقتصاد والتي كرسست هيمنة القطاع الريعي في تكوين بنية الناتج المحلي الخام بالمقابل انسحاب القطاع الصناعي والفلاحي، ناهيك عن المساهمة الضئيلة لباقي القطاعات بما في ذلك القطاع السياحي مدار فترة تطبيق البرامج التنموية، وعليه لم تساهم هذه البرامج في تشكيل الميزة النسبية للاقتصاد ما ساهم في تعميق الأزمة والاتجاه نحو التركيز وتكريس طابعه الريعي، ووفقا لدراسة كل من **Eric W. Djimeu** و **Luc Désiré Omba** سنة 2018 فإن هذا راجع لعدم توفر قطاع غير نفطي مزدهر قبل هذه الفترة يتيح استيعاب الاستثمارات الاضافية وامتصاص الدخول غير المتوقعة المتولدة عن الطفرة النفطية والذي يسمح بتحفيز ديناميكيات التنويع الاقتصادي، فضلا عن سوء الاستغلال الأمثل لهذه الدخول واستخدامها بشكل مناوئ للكفاءة عبر مختلف البرامج المنفذة (Eric W. & Luc, 2018).

1.1-3- كفاءة الإنفاق العمومي والريع النفطي:

يعرف الريع على أنه ظاهرة عامة تعرفها الاقتصاديات المتقدمة منها والمتخلفة، غير أنه يبقى الاختلاف يتمحور حول مدى مساهمة الريع في الاقتصاد، إذ يستحوذ على النسبة الأكبر من الإنتاج الوطني في دول الريع النفطي (الموسوي، 2016، صفحة 91) حيث تشهد اقتصاداتها نموذج نمو فريد من نوعه من خلال استئثار القطاع الريعي بالاهتمام في سلم أولويات السياسات العمومية على حساب القطاعات الأخرى بما فيها القطاع الخاص التي لا تكون درجة الاهتمام بها إلا في إطار تبعيتها لهذا لقطاع، أي يمارس القطاع الريعي نوعا من أثر الاستبعاد على باقي قطاعات الاقتصاد الوطني الأمر الذي يبقى هذه الدول حبيسة التركز الاقتصادي وبعيدة عن دائرة التنويع المنشود (لطرش، 2013، صفحة 4) وتبعاً لذلك يعتقد بأن الريع الناتج عن المصادر الطبيعية يمكن أن يؤدي إلى قصر النظر لدى أصحاب القرار والتي تعتبر من بين العوامل التي تؤثر في تحديد توجهات الإنفاق العمومي وأولوياته (الموسوي، 2016، صفحة 97) وعدم تحديد الحجم الأمثل له وبالتالي التأثير على كفاءته التي تعبر عن العلاقة النسبية بين المدخلات والمخرجات، فحسب ما تشير إليه مجموعة كبيرة من الدراسات على أن الدول التي تعتمد على الموارد الطبيعية تكون عرضة لعدم السيطرة على الانفاق العمومي وإساءة استغلال الموارد، الأمر الذي يفرضي إلى عدم قدرتها على وضع خطط طويلة الأجل وربطها بأطر الانفاق المتوسطة الأجل والميزانيات السنوية مما يعيق مسار التنويع الاقتصادي (بزارية، 2017، صفحة 120).

تبرز بجلاء إشكالية استغلال الربح النفطي في الجزائر؛ فانطلاقاً من نموذج الصناعات المصنعة في ظل الاقتصاد الموجه وفي مرحلة ثانية وبمنهجية اقتصاد السوق وبعد إصلاحات اقتصادية ميزتها ضغوطات المؤسسات الدولية وصولاً إلى مرحلة تبني البرامج التنموية الضخمة، تعودت مؤسسات القطاع العمومي والميزانية العامة على الإيرادات النفطية فتشوه أداءها وفقدت الرؤية الفعالة وعاب عنها مبدأ ضغط الحاجة (بيبي، 2013، صفحة 45 و60)، وهذا راجع إلى ضعف التوجيه الاستراتيجي وتخطيط الميزانية وتقييم المشاريع، مع بروز ظاهرة الفيل الأبيض التي التهمت المدخلات الضخمة التي تم حشدتها بالمقارنة مع النتائج التي كانت منتظرة منها، ناهيك عن استئثار الفساد واستفحال سلوكيات البحث عن الربح؛ فقد أشار Buchanan إلى أن سلوك البحث عن الربح سلوك غير منتج، إذ إنه يدمر الثروة عن طريق الهدر، بخلاف سلوك البحث عن الربح أو ريادة الأعمال في النموذج التنافسي فهو سلوك منتج يسمح بخلق القيمة وتخصيص الموارد للاستخدامات ذات القيمة الأعلى (Tollison, 2012, p. 74)، أي أن سلوك البحث عن الربح يعمل على استغلال الطرق الأقل كفاءة وكبح عملية المنافسة ما ينعكس على مشاريع الاستثمار العمومي وجودتها وعلى الاستثمار الخاص من خلال تأثيرها على تهيئة المناخ الاستثماري وبيئة الأعمال من خلال تكريس مشاريع السعي وراء الربح على حساب المشاريع الإنتاجية، أي خسارة الكفاءة بسبب البحث عن الربح.

I.2- التخطيط الاستراتيجي وتحقيق التنوع الاقتصادي:

I.2-1- التخطيط الاستراتيجي كمنطلق لترشيد الإنفاق العمومي:

ينظر إلى ترشيد الإنفاق العمومي على أنه العمل على تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها بين الدولة والقطاع الخاص والالتزام بفعالية تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة، بما يضمن تعظيم رفاة المجتمع من خلال إشباع ما يفضلونه من سلع وخدمات (قدوري، 2016، صفحة 101)، ويعد تحديد الأهداف بدقة وتحديد الأولويات من بين أهم العوامل المساعدة على نجاح عملية ترشيد الإنفاق العمومي، لذلك تعتبر عملية التخطيط الاستراتيجي هي من أكفأ طرق التخطيط التي تصلح لرسم خطط المستقبل للدول (الاستراتيجية، 2010، صفحة 23)، كما تسعى إلى تحقيق أهداف كبرى طموحة لا يمكن تحقيقها في فترة زمنية قصيرة عكس التخطيط العادي الذي غالباً ما يسعى إلى بلورة أهداف محدودة لا تحتاج إلى فترة زمنية طويلة لتحقيقها، ولعل هذه النقطة تشير إلى أحد أسباب تفوق الدول المتقدمة، حيث أن إتباع أساليب التخطيط الاستراتيجي يجعلهم يضعون أهدافاً طموحة، جريئة، كبيرة لا يمكن تحقيقها في سنوات قليلة، إلا أن وضوح تلك الأهداف يجعلهم يسيرون تجاهها، هذا الوضع يطلق عليه تحديد المسار الاستراتيجي الذي يتم في تناسق وترابط وتكامل عبر السنوات الطويلة تجاه الهدف الاستراتيجي المحدد، لذلك فإن تحقيق التنمية الطموحة في الدول يتطلب فترة زمنية طويلة ووضوح في الأهداف الاستراتيجية ووضوح للتوجه الاستراتيجي (أبو صالح، 2020، صفحة 52)

I.2-2- ميزانية البرامج والأداء لتجسيد التخطيط الاستراتيجي:

تقوم فكرة ميزانية البرامج والأداء على ربط الميزانية السنوية بخطة عامة طويلة الأجل، ظهرت لمعالجة أوجه القصور التي تعترض ميزانية البنود فهي تقوم على أسس مغايرة تماماً، إذ تركز على الأهداف والنتائج أي تركيزها على المخرجات بخلاف ميزانية البنود التي يكون مجال تركيزها على المدخلات فقط، وهذه الطريقة لا تساعد متخذي القرار على الحصول على المعلومات الضرورية التي تمكنهم من تحديد أولويات الإنفاق وبالتالي فهي لا تحقق الاستخدام الأمثل للأموال العمومية فضلاً عن إهمال عنصر التخطيط، في حين برزت الحاجة إلى خطط طويلة الأجل وإدخال أساليب عملية حديثة في اتخاذ القرارات، وهذا الأمر ساعد على انتشار ميزانية البرامج والأداء التي عرفت على أنها عبارة عن مجموعة الأساليب التي بواسطتها يتمكن مدراء البرامج من التركيز على تنفيذ الأهداف التي تقع ضمن مسؤولياتهم

بصورة دقيقة، ومقارنة تنفيذ هذه الأهداف حسب الوقت، ساعات العمل، إن هذا النظام يزود من يستخدمه بمعلومات لا يمكن له الحصول عليها من خلال طرق الميزانية التقليدية، إذ يساعد على الحصول على نتائج أساسية ويهيئ قاعدة أفضل لاتخاذ القرارات (سلطان، 2005، صفحة 79).

يتضح جليا من خلال الشكل 1 (انظر للملحق) الارتباط والتكامل بين التخطيط القصير والمتوسط الأجل مع التخطيط الاستراتيجي فالتخطيط الاستراتيجي يفرز خطة استراتيجية التي بدورها تفرز أهدافا استراتيجية ثم التخطيط المتوسط والقصير الأجل اللذان يفرزان الخطط المحلية والخطة السنوية على التوالي وما ينبثق عنهما من سياسات وأهداف وبرامج وتخصيص الموارد المالية المتاحة في الميزانية وعليه تبطل فكرة أن ميزانية البرامج والأداء تعمل على ربط الميزانية السنوية بخطة عامة طويلة الأجل أي الخطة الاستراتيجية، على أن يتطلب تطبيق هذا الأسلوب توفر هياكل إدارية، قوانين وتشريعات تسمح بإدارة مرنة وأنظمة معلومات محاسبية ومالية ملائمة تواكب التغييرات الحاصلة على مستوى إدارة الميزانية العامة.

I.2-3- التنويع الاقتصادي كتوجه استراتيجي حتمي لفك الارتباط من قيد الربيع النفطي:

يكتسي التنويع الاقتصادي أهمية كبيرة لدول الربيع النفطي من ضمنها الجزائر نظرا لتأثيرها إزاء تقلبات أسعار النفط، بحيث يشكل أولوية كبرى لتحقيق النمو المستدام طويل الأجل وبناء القدرة على مجابهة الصدمات الخارجية، إذ يسمح بتوزيع الاستثمار على قطاعات مختلفة في الاقتصاد وعدم الاعتماد على مورد واحد أو قطاع واحد (بزارية، 2017، صفحة 119)، وهذا ما يؤدي إلى زيادة أثر السحب على مستوى القطاعات الأخرى وعدم الاعتماد الكلي على القطاع الريعي في هذه الدول، فضلا عن تحقيق القيمة المضافة وتحسين تنافسية اقتصاداتها.

بهذا الصدد؛ فبعد أن تجاوزت أسعار النفط بنسبة تجاوزت 50% إثر الأزمة النفطية سنة 2014 عرفت الجزائر تدهورا في المؤشرات الاقتصادية، إذ سجل رصيد الميزانية العامة عجزا سنة 2015 قدر بقيمة 2553.2 مليار دينار سنة 2015 أي ما يعادل 15.4% من الناتج المحلي الإجمالي، مقابل عجز قدره 1257.3 مليار دينار بقيمة العجز سنة 2014 بما يعادل 7.3% من الناتج المحلي الإجمالي ويرجع تضاعف قيمة العجز هذه إلى انخفاض في إيرادات الميزانية قدره 635.3 مليار دينار أي بمعدل (-11.1%) والمرتبطة أساسا بانخفاض إيرادات الجباية البترولية بقيمة 1014.9 مليار دينار بما يعادل (-30%) (الجزائر، 2016، صفحة 84، 77) إلا أنه في 2018، تقلص العجز في رصيد الميزانية ليصل إلى 974,9 مليار دينار (-4.8%) من الناتج المحلي الإجمالي مقابل عجز قدره 234,8 1 مليار دينار (-6.6%) في 2017 من الناتج المحلي الإجمالي، أي أقل من العجز المسجل في سنة 2014 (الجزائر، التقرير السنوي 2018، التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر، 2019، صفحة 68)، وهذا بعد اتخاذ جملة من الإجراءات للتخفيف من حدة العجز من بينها اللجوء إلى آلية التمويل غير التقليدي.

بينما سجل رصيد الميزان التجاري حسب الشكل 2 (انظر للملحق) عجزا متتاليا منذ هذه الفترة إلى غاية نهاية سنة 2020 بعد أن كان في حالة فائض، مع استمرار الانخفاض في أسعار النفط وانخفاض في قيمة الصادرات التي تشكل الصادرات النفطية ما يقارب 98% من مجموع الصادرات، كما يبين الشكل 3 أيضا انخفاض الإيرادات خلال نفس الفترة نتيجة لتدابير التقشف التي أقرتها الحكومة الجزائرية لاحتواء الأزمة، غير أن انخفاضها بنسب أقل من انخفاض الصادرات، ما أدى إلى تآكل مستمر لاحتياطي الصرف الأجنبي بعد ما بلغ مستواه رقما قياسيا قدره 194,0 مليار دولار في نهاية 2013 ليصل في نهاية 2020 مبلغ 52,0 مليار دولار.

أما عن تنافسية الاقتصاد الوطني وبناء على تقرير التنافسية العالمية لسنة 2019 الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي الذي يقيم القدرات التنافسية لاقتصاديات الدول، احتلت الجزائر المركز 89 من بين 141 دولة، تم تصنيفها من خلال أداء 103 مؤشرا موزعة على 12 محورا أساسيا من بينها محور التوجه المستقبلي للحكومة، الذي يندرج تحته مؤشر الرؤية الحكومية طويلة الأمد أين احتلت الجزائر حسب المرتبة 77 دوليا (Schwab, 2019, pp. 50-51)، ما يعكس ضعف القدرة التنافسية الخارجية للاقتصاد الوطني الذي يرجع إلى تغييب المنطق التنافسي في الاقتصاد عند تسطير الخطط، والبرامج وهيمنة القطاع الريعي على باقي قطاعات الاقتصاد الوطني التي لا تكون درجة الاهتمام بها إلا في إطار تبعيتها له والاستفادة من وفراته أساسا عبر الميزانية (لطرش، 2013، صفحة 10).

وتأسيسا لما سبق، فإن إجراءات التنوع الاقتصادي ترتبط بخصائص هيكلية للاقتصاديات فهي تتطلب سياسات طويلة الأجل مبنية وفقا لمنظور استراتيجي، بما يمكن من تشكيل رؤية عميقة غير تقليدية تقود لتحديد وتحقيق المصالح وكذا علاج العقبات التي تواجه تنفيذ المصالح الاستراتيجية دون الإضرار بمصالح الأجيال القادمة، حيث يقود التفكير الاستراتيجي لقراءة أعمق وأدق للبيئة، ثم يمتد ليشمل عملية اختيار التوجه الاستراتيجي وتحديد المصالح الاستراتيجية، و يساعد في تبني خيارات ذات بعد وعمق كما يساعد في بلورة وابتكار فرص جديدة، وابتكار طرق غير تقليدية لاستغلال الموارد والامكانيات (أبو صالح، 2020، الصفحات 64-65).

II - الطريقة والأدوات :

II.1- الانتقال نحو تحديث النظام الميزانياتي في الجزائر، الطريق إلى الكفاءة:

ينطوي تحديث النظام الميزانياتي على ضمان إدارة الانفاق العمومي أكثر حذائة وكفاءة على أساس الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية البرامج القائمة على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج، أي الانتقال من منطق قائم على المدخلات إلى منطق قائم على المخرجات، انطلاقا من أهداف واضحة، محددة وموضوع تقييم وفقا لغايات المصلحة العامة.

II.1-1- تحديث النظام الميزانياتي نحو تبني منظور استراتيجي:

انطلق الحديث عن مشروع تحديث النظام الميزانياتي بعد الاتفاقية التي تمت مع البنك الدولي سنة 2001 والمتعلقة بتمويل المشروع ثم تلاها التوقيع على عدة عقود، من بينها الدعم المؤسسي وتدريب الأعوان المكلفين بتنفيذ الميزانية القائمة على أساس النتائج، يهدف إلى تعزيز القدرات التنبؤية بإنشاء نظام ميزانياتي متعدد السنوات، تعزيز مراقبة التنفيذ وفعالية تطبيق السياسات والاستثمارات المسجلة، فضلا عن تسهيل وتبسيط الخيارات الاستراتيجية من خلال توفير المعلومات والتحليلات الاقتصادية، فلتخاذ خيارات مدروسة يحتاج صانعو القرار إلى معلومات وتحليلات حقيقية وفي الوقت المناسب، وهذا ما كرّسه القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية الذي تم اصداره بتاريخ 02 سبتمبر 2018.

II.1-1-1- الإطار الميزانياتي المتوسط المدى:

يعتبر الإطار الميزانياتي المتوسط المدى أداة برمجة مالية لمدة ثلاث سنوات، تعكس وضعية السنة المعتبرة والسنتين الموالتين لتقديرات النفقات والايادات ورسيد الميزانية وكذا مديونية الدولة، يُعد كل سنة في بداية اعداد مشروع قانون المالية الذي ينبغي أن يندرج في إطاره بما يتوافق مع قوانين التوجيه القطاعية وقوانين البرمجة القطاعية المقرر تمويلها من ميزانية الدولة، أي يسمح بوضع إدارة الميزانية في منظور متعدد السنوات يمتد إلى ثلاث سنوات انطلاقا من تقييم الوضع الحالي ثم تحديد التوجهات الاستراتيجية الرئيسية للسنوات القادمة، مما يعزز

اتساق السياسات القطاعية وزيادة كفاءة التخصيص المشترك للموارد بين القطاعات، وبالتالي ضمان فعالية وكفاءة تخصيص موارد الميزانية ، فهو يربط بين الأهداف الاستراتيجية والميزانية للسنة ويهدف إلى تحقيق ما يلي (مرسوم تنفيذي رقم 20-335، 2020):

- تعزيز توازن الاقتصاد الكلي والانضباط الميزانياتي؛
- تحسين تخصيص الموارد المحتملة حسب أولوية النفقات على أساس الخيارات الاستراتيجية للحكومة؛
- تعزيز التقدير الميزانياتي وترشيد الانفاق العمومي؛
- التغطية المالية الدائمة وتقييم الاحتمالات الميزانياتية.

كما يمثل مؤشرا للسقف الميزانياتي المحدد لكي تكون الأهداف الاستراتيجية متسقة مع توجهات الحكومة ومتوافقة مع الموارد المالية وهذا بناء على عدة معطيات تؤخذ بعين الاعتبار عند تصميمه واعداه كتطور التحصيل بعنوان الجباية العادية وجباية محروقات استراتيجيات القطاعات الرئيسية المنتجة للقيمة المضافة، تطور الانفاق العمومي والوضعية المالية للخزينة، فضلا عن التطور الحاصل في الناتج الداخلي الخام والمستوى العام للأسعار، ويتم تنفيذه وفقا لإطار النفقات المتوسط المدى ومخطط الالتزام بالنفقات (مرسوم تنفيذي رقم 20-335، 2020).

II.1-1-1-1-1- إطار الإنفاق المتوسط المدى:

يمثل إطار الإنفاق المتوسط المدى برمجة متعددة السنوات للنفقات تمتد إلى ثلاث سنوات يحدد لكل حقبة وزارية، يتم إعداده انطلاقا من جلسات المناقشة وبناء على اقتراحات تحدد حسب الأولويات ضمن التوجهات الميزانياتية الكبرى لا سيما الحفاظ على التوازن الميزانياتي وفقا للتقرير حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني وكذا حول توجه المالية العمومية المقدم للبرلمان في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة، يعرض فيه التوجيهات الكبرى لسياسة الحكومة الاقتصادية والميزانياتية فضلا عن التقييم على المدى المتوسط لموارد وأعباء الدولة، أي يسمح بتوزيع الموارد المتاحة على الأولويات المرسومة في حدود التسقيفات المحددة في توزيع النفقات حسب حقبة البرامج (مرسوم تنفيذي رقم 20-335، 2020) على مستوى المذكرة التوجيهية المتعلقة بتحضير المشروع التمهيدي لقانون المالية للسنة، فحسب المذكرة التوجيهية لسنة 2022 فإن تحضير المشروع التمهيدي لقانون المالية وميزانية الدولة لسنة 2022 سيخضع للمعالجة وفقا لأحكام القانون 15/18 كعملية تجريبية للانتقال الفعلي نحو تحديث الأنظمة الميزانياتية ابتداء من 2023 (أول تمرين تجريبي تجسد في تحضير المشروع التمهيدي لقانون المالية لسنة 2021)، وعليه فإن المذكرة التوجيهية تحدد وتسطر أهم التوجهات الضرورية لإعداد الاقتراحات الميزانياتية للفترة 2022-2024، ويتعلق الأمر بمواصلة الجهود المتعلقة بالإجراءات الوقائية للتصدي لجائحة كوفيد 19 من خلال ضمان التغطية المالية الدائمة للنفقات العمومية وتخفيف النشاط الاقتصادي واستعادة توازن ميزانية الدولة على المدى المتوسط فضلا عن تخصيص الموارد المتاحة على أساس برمجة متعددة السنوات للأنشطة الاقتصادية باعتماد تسلسلي حسب أولويتها، كما نصت على ضرورة الالتزام باحترام التسقيف المقترح والمرفق بالملحق المدرج في المذكرة التوجيهية.

بهذا الصدد، تصاغ اقتراحات السنة المالية الأولى لإطار النفقات المتوسط المدى في ظل احترام سقف النفقات المبلغ في إطار المذكرة التوجيهية والتي تكسني طابعا إلزاميا لهذه السنة المالية، أما بالنسبة لاقتراحات السنتين الموالتين فتصاغ مع مراعاة معايير التطور المتسقة مع الإطار الميزانياتي المتوسط المدى (مرسوم تنفيذي رقم 20-335، 2020).

II.1-1-1-2- مخطط الالتزام بالنفقات:

يمثل مخطط الالتزام بالنفقات وثيقة يتم من خلالها تقييم النفقات الميزانية لسنة واحدة، يبين حسب كل شهر أو ثلاثة أشهر مستوى الالتزام لكل برنامج وأقسامه الفرعية، يتم إعدادها من طرف الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية بعد الأخذ بعين الاعتبار مستوى ووتيرة التنفيذ المعايين للسنة المالية الأخيرة المعروفة، المستويات المعتمدة في إطار المذكرة التوجيهية المتعلقة بإعداد قانون المالية النفقات الالزامية وغير القابلة للتقليص والترتيب السلمي للأولويات، وتبعاً لذلك، في بداية مرحلة تنفيذ الميزانية العامة يقوم الآمرون بالصرف للبرنامج المعينون به بإعداد مخطط التزام عملي انطلاقاً من مستويات الالتزام بالنفقات المقترحة بعنوان مخطط الالتزام وتبليغه للمراقب المالي المعني، وعند نهاية الفترة التكميلية للسنة المالية كأقصى حد ترسل نسخ من مخططات الالتزام بالنفقات الموقوفة إلى الوزير المكلف بالمالية الذي يقوم بعملية تجميع يترتب عليها تنفيذ السنة المالية في إطار الإنفاق المتوسط المدى، وتفضي إلى وضعية مقارنة بين مخطط الالتزام بالنفقات المجمع ومخطط الخزينة للدولة (مرسوم تنفيذي رقم 20-335، 2020).

II.1-1-2- إطار تقييم المخاطر الميزانية والتحذير:

اهتم تحديث النظام الميزانياتي بتسيير المخاطر الميزانية التي تصاحب تنفيذ الميزانية العامة وتغطي مختلف الجوانب لاسيما جوانب الاقتصاد الكلي والدين العمومي، أين استحدثت لجنة خاصة لهذا الغرض تدعى "اللجنة العليا" يرأسها الوزير المكلف بالميزانية أو ممثله تعمل على التعرف على المخاطر الميزانية المحتملة التي يمكن أن تؤثر على المالية العمومية وتقييم احتمالية حدوثها وترتيب أولوياتها، وتقييم الآليات المالية التي تهدف إلى التحكم فيها، إضافة إلى تبادل البيانات مع مختلف الإدارات العمومية من خلال منصة رقمية توضع لهذا الغرض، فضلاً عن إعداد تقرير بعنوان "التصريح بالمخاطر الميزانية" من طرف أعضاء اللجنة يتضمن المقترحات الهادفة للحد من آثار مختلف المخاطر الميزانية المحتملة لأخذها بعين الاعتبار في الأشغال المرتبطة بإعداد مشروع قانون المالية الموالي، كما منح لها الحق في طلب أي وثيقة تسمح وتساعد في اتمام عملية التقييم (قرار، 2021)، وعليه فإن إطار تقييم المخاطر الميزانية والتحذير يسمح بإدارة جيدة للميزانية وتوظيف الأموال العمومية من منظور استراتيجي من خلال وضع المخاطر الميزانية المتوقعة بعين الاعتبار عند بداية تحضير مشروع قانون المالية ما يساهم في ترشيد الإنفاق العمومي.

II.1-2- إعداد البرامج وتعزيز القدرة التحليلية للمدخلات:

يعتبر البرنامج وحدة تنفيذ الاعتمادات المالية والتي تفتح بموجب قوانين المالية، تكوّن مجموع البرامج حقيقية برامج وتحتوي كل حقيقة على مجموعة من المهام مرتبطة مع توجهات الحكومة مرفقة بأهداف يتم قياسها وتقييمها عن طريق مؤشرات أداء محددة (القانون العضوي رقم 15/18، 2018)، وفي هذا الإطار فإنه يتم صياغة البرامج وفقاً للتوجهات الاستراتيجية والمخططات والنشاطات الحكومية وانطلاقاً من الأولويات المحددة في كل من الإطار الميزانياتي المتوسط المدى وإطار النفقات المتوسط المدى، وعليه فإن عملية طلب تسجيل أي برامج يخضع للدراسة والتحليل والتقييم وفقاً لمعايير محددة، وهذا ما يبين تعزيز القدرة التحليلية والمرونة في صياغة البرامج، بحيث يمكن اللجوء إلى سحب تسجيل البرنامج أو الانقسام في حالة مواجهة صعوبات في تطبيق هذه المعايير مع ما يتوافق مع الأولويات المحددة والتقارير المتعلقة بالمدروية، مراعاة في ذلك وضوح محيط البرنامج، وضوح اختيار الوظيفة التي ستلحق بها مسؤولية البرنامج ومشروع استراتيجية البرنامج وتحديد أدوات العمل اللازمة لتحقيق والوصول للأهداف المرسومة بكفاءة وفعالية، وبهذا الخصوص؛ فإنه يتم تحديد أهداف البرنامج وفقاً للفعالية الاقتصادية والاجتماعية، ولأجل تحقيق جودة الخدمة وتحسين الموارد والوسائل إلى أقصى حد ينبغي أن تكون بعدد منخفض وواضح تتناسق مع المحاور الكبرى للبرنامج ومكيفة على أفق ثلاث سنوات وقابلة للقياس بواسطة مؤشرات الأداء لكل سنة مالية (المرسوم التنفيذي رقم 20-403، 2020)، كما تخضع عمليات الاستثمار العمومي سواء كانت متعلقة بالمشاريع الكبرى للدولة

أو مشاريع التجهيز العمومي لدراسة مدى نضج المشاريع قبل تسجيلها من خلال اعداد ملف يدعى "ملف نضج" يحتوي على تقديم للأثر التقني والاقتصادي للعملية، مشروع تمهيدي للتنفيذ وملفات طلب العروض أو الاستشارة المتعلقة بالعملية (المرسوم التنفيذي رقم 20-403، 2020).

بالنظر إلى التقرير عن الأولويات والتخطيط لسنة 2022 كعملية تجريبية، الذي يحتوي على التخطيط المفصل لكل برنامج مقسم إلى عناصر يتم فيها تقديم البرنامج والبرامج الفرعية الملحقه به وتبرير النفقات المتوقعة، وكذا بطاقات البرامج التي يتم من خلالها تحديد الأهداف الاستراتيجية للفترة 2022-2024 وتحديد مؤشرات الأداء لتقييمها وكذا النتائج المنتظرة، بالإضافة إلى المسير المسؤول عنها والتي تدرج في جدول حسب الشكل 4 (انظر للملحق)، ناهيك عن تقييم التكاليف المتعلقة بالبرنامج، جدول استحقاق الاعتمادات المتعلقة برخص الالتزام الحالة التقديرية لمناصب الشغل تقديرات نفقات الخاضعة للوصاية وتقديرات حسابات التخصيص الخاص، علاوة على ذلك؛ يتضمن قائمة المشاريع الرئيسية جارية التنفيذ والجديدة سواء كانت مشاريع كبرى للدولة أو مشاريع التجهيز العمومي، يكمن الاختلاف بين القائمتين في ابراز نسبة التقدم ومدى احترام الإطار الزمني بالنسبة للمشاريع الرئيسية جارية التنفيذ حسب ما يوضحه كل من الشكل 5 والشكل 6 (انظر للملحق) ما يقضي إلى زيادة القدرة على متابعة عملية تنفيذ مختلف المشاريع وتفادي التأخيرات في الإنجاز التي تؤدي حتما إلى زيادة التكاليف.

ينبغي تسليم الاقتراحات التي تضمنها التقرير في أجل محدد إلى الوزير المكلف بالميزانية، حيث دعت المذكرة التوجيهية المتعلقة بإعداد المشروع التمهيدي لقانون المالية لسنة 2022 إلى ضرورة ارفاق مشاريع الميزانية بالتقرير عن الأولويات والتخطيط بتاريخ 23 ماي 2021 كأقصى تقدير لتتعلق مناقشات الميزانية في إطار الجلسات التحكيمية ابتداء من 26 ماي 2021 بين وزارة المالية وممثلي الوزارات تحسبا لتحضير مشروع قانون المالية وعرضه على البرلمان للمناقشة والتصويت (المالية، 2021)

II.1-3- بناء نظام لصياغة ومراقبة مؤشرات الأداء، تقييم للمخرجات:

يهدف القانون 15/18 إلى الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية البرامج التي تركز على أحداث تحول في مفهوم الرقابة من خلال الانتقال من رقابة المشروعية إلى رقابة تنصب في مجملها على تقييم الأداء التي تعتمد على معايير الاقتصاد، الكفاءة والفعالية بالتحقق من انجاز الأهداف المرسومة والمنتظر التوصل إليها وفقا لغاية المصلحة العمومية، جسد القانون هذا من خلال ربط كل برنامج أو برنامج فرعي أو نشاط بتحقيق هدف معين ويتم متابعة تحقق هذه النتائج أو المخرجات اعتمادا على مؤشرات التي ينبغي أن تكون بعدد محفض وعملية وموثوقة وملائمة، من خلال ضمان وجود صلة متينة مع الهدف ويمكن التحقق منها وموثقة بشكل كاف (المرسوم التنفيذي رقم 20-403، 2020).

بهذا الصدد؛ فإن تقييم البرامج أو تقييم المخرجات يعبر عن تقييم للسياسات العمومية والتي تتم من خلال تقييم التقارير التي تقدمها الحكومة لتتبع تنفيذ قانون المالية عند تقديمها للقانون المتضمن تسوية الميزانية لدى البرلمان، هذا الأخير الذي تعزز دوره الرقابي في ضوء هذا القانون لتجاوز وتلافي الممارسات البرلمانية السابقة، ويتجلى ذلك في اثناء الوثائق المقدمة للرقابة والتقييم لاسيما التقرير الوزاري للمردودية الذي يعد لتوضيح الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية، ووقفا على مدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها بواسطة مؤشرات الأداء المتعلقة بها ومقارنتها بالنتائج المحققة مع التفسيرات المرتبطة بالفوارق التي تم معاينتها (القانون العضوي رقم 15/18، 2018).

كما أقر القانون 15/18 بإلزامية ارفاق القانون المتضمن تسوية الميزانية بتقريرين يعددهما مجلس المحاسبة، يتضمن التقرير الأول وهو تقرير تقييمي لنتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المالية المعنية، وكذا كيفية تسيير الاعتمادات المالية التي تمت دراستها انطلاقا من البرامج المنفذة، بينما يتعلق التقرير الثاني بتصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية والصدق والوفاء كما يبرز التحقيقات التي اجريت وعليه فقد كرس القانون العلاقة بين البرلمان ومجلس المحاسبة لدعم تقييم المخرجات وتعزيز الدور الرقابي والتقييمي للبرلمان بالاستعانة بمجلس المحاسبة باعتباره هو المختص في مجال الرقابة على الانفاق العمومي، فضلا عن تقوية دور مجلس المحاسبة سواء على مستوى قياس الأداء أو على مستوى محاسبة المسيرين من خلال تقييم تسييرهم وكذا مساءلتهم تبعاً لذلك، بما يساهم في تحقيق رقابة فعالة على الانفاق العمومي.

III- النتائج ومناقشتها :

شكلت الوفرة المالية التي استقطبتها الجزائر مع بداية الألفية الثالثة مصدرا لتنامي الانفاق غير المدوس والبعيد عن الأولويات، وفي ظل انتشار مظاهر الفساد وسلوكيات البحث عن الربح وحلول الربح محل الأداء، زادت الحاجة لإصلاح تسيير المالية العامة بما فيها تحديث النظام الميزانياتي للاستخدام الأمثل للموارد العمومية ومواكبة التغيرات الحاصلة في هذا المجال على المستوى الدولي والتي لا يتيحها القانون العضوي المطبق حاليا في ظل هيمنة منطق الوسائل ورقابة غير فعالة.

بعد مضي 17 عاما من تبني مشروع التحديث الميزانياتي الذي يهدف إلى الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية البرامج القائمة على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج، أي الانتقال من منطق قائم على المدخلات إلى منطق قائم على المخرجات والبحث على الأداء بتفعيل الرقابة من خلال تقوية دور البرلمان الرقابي والتقييمي، وتعزيز وتفعيل رقابة مجلس المحاسبة على مستوى قياس الأداء وكذا محاسبة المسيرين، صدر القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية في 02 سبتمبر 2018، ثم اصدار النصوص التطبيقية له تباعا، حيث يمر بمرحلة انتقالية أين خضع المشروع التمهيدي لقانون المالية لسنة 2021 للمعالجة وفقا لأحكامه كأول تمرين تجريبي، كما سيخضع تحضير المشروع التمهيدي لقانون المالية وميزانية الدولة لسنة 2022 للمعالجة وفقا لأحكام القانون 15/18 بإصدار وزارة المالية نموذج للتقرير عن الأولويات والتخطيط لسنة 2022 يتناول فيه اعداد الاقتراحات الميزانياتية للفترة 2022-2024 كعملية تجريبية للانتقال الفعلي نحو تحديث الأنظمة الميزانياتية ابتداء من 2023.

تحاط بعملية تطبيق القانون 15/18 الذي سيدخل حيز التنفيذ ابتداء من 2023 جملة من التحديات على غرار بروز طبقة تجافي التحديث وتقف خلف إرادة التغيير، وغياب الرؤية الاستراتيجية التي ينطلق منها الإطار الميزانياتي المتوسط المدى، بالإضافة إلى ضرورة توفر أنظمة معلومات متطورة تسمح بتتبع جميع مراحل الميزانية وعلى مختلف المستويات، وتسهيل عملية الرقابة والتقييم بالإضافة إلى موارد بشرية مؤهلة ومحيطة بجوانب التحديث.

IV- الخلاصة:**IV-1- النتائج:**

تم التوصل إلى جملة من النتائج من خلال هذه الدراسة تتمثل في:

- إن المكاسب غير المتوقعة المتدفقة جراء حدوث طفرة في أسعار النفط تساهم في تنامي الإنفاق العمومي غير المدروس والبعيد عن الأولويات ما ينجر عنه استغلال الطرق الأقل كفاءة التي تنعكس على مشاريع الاستثمار العمومي وجودتها، وعلى الاستثمار الخاص من خلال تأثيرها على تهيئة المناخ الاستثماري وبيئة الأعمال ومنه التأثير على استراتيجية التنويع الاقتصادي، وعليه فهدف التنويع الاقتصادي يتحقق بإجراءات هيكلية في دور الحكومة لاسيما في كيفية تسيير المالية العمومية لقيادة الاقتصاد نحو توجيه العوائد النفطية إلى القطاعات الاقتصادية الأخرى أي إعادة توجيه الإنفاق العمومي على أساس معايير الإنتاجية والكفاءة وتكوين ميزة تنافسية تتلاءم مع قدرات وطبيعة البلد.

- ينطوي تحديث النظام الميزانياتي على إعادة هيكلة الميزانية وفق بعد استراتيجي مبني على مقارنة متعددة السنوات يشجع الحكومة على التفكير الاستراتيجي بوضع أهداف استراتيجية، ومبدأ التسيير المتمحور حول النتائج لتوسيع نطاق الممارسات الأكثر كفاءة ما يساهم في التحرر من قيد الربيع وتعزيز دور القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية.

- يسمح الإطار الميزانياتي المتوسط المدى بربط الأهداف الاستراتيجية بالميزانية السنوية، بحيث يضمن السقف الميزانياتي المحدد حتى تكون هذه الأهداف الاستراتيجية متسقة مع توجهات الحكومة ومتوافقة مع الموارد المالية التي يمكن حشدتها.

- يعطي إطار تقييم المخاطر الميزانياتية والتحذير إمكانية التعرف على المخاطر الميزانياتية المحتملة بإدارة جيدة للميزانية من منظور استراتيجي ما يساهم في ترشيد الإنفاق العمومي.

- إن الانتقال إلى ميزانية البرامج يسمح بالانتقال إلى منطق قائم على المخرجات بدل المنطق التقليدي المرتكز على المدخلات، هذا الأمر يؤدي إلى أحداث تحول في مفهوم الرقابة من خلال الانتقال من رقابة المشروعية إلى رقابة تنصب في مجملها على الأداء بناء على مؤشرات ذات صلة بالأهداف المرسومة، يتجلى ذلك في تعزيز الدور الرقابي والتقييمي للبرلمان من خلال اثناء الوثائق المقدمة للرقابة والتقييم وكذا تكريس العلاقة بين البرلمان ومجلس المحاسبة وتقوية دور هذا الأخير على مستوى قياس الأداء ومحاسبة المسيرين بما يساهم في تحقيق رقابة فعالة على الإنفاق العمومي.

IV-2- التوصيات:

على ضوء النتائج التي وصلت إليها الدراسة يمكن اقتراح مجموعة من التوصيات تتمثل في:

- ينبغي وضع رؤية طويلة الأجل تتماشى مع قدرات وطبيعة البلد لبناء اقتصاد تنافسي قائم على المعرفة بالاستثمار في الرأس المال الفكري والبشري فضلا عن محاربة الفساد، تسمح باكتساب ميزة تنافسية تتلاءم مع الوضع الاقتصادي العالمي.

- ضرورة اقامة دورات تدريبية للتمكن من الاستخدام الحسن لأدوات التحليل ومؤشرات القياس المنصوص عليها.

- دراسة التجارب الدولية للدول التي مرّت بعملية الانتقال نحو ميزانية البرامج والتسيير المتمحور حول النتائج للاستفادة منها، ناهيك عن وضع خطة للمخاطر المحتملة لتجاوز الصعوبات والعراقيل التي قد تعيق العملية عند بداية التطبيق الفعلي لها.

IV-3- آفاق الدراسة:

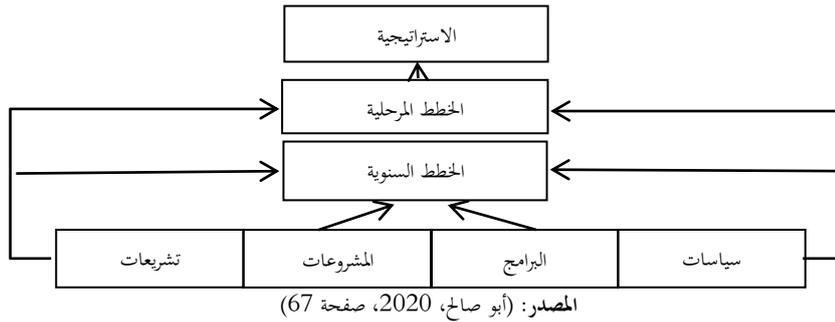
لإثراء موضوع البحث يتم تقديم آفاق يمكن دراستها منها:

- الإطار الميزانياتي المتوسط المدى بين النظرية والتطبيق؛

- دور الانتقال الميزانياتي في الحد من الفساد المالي

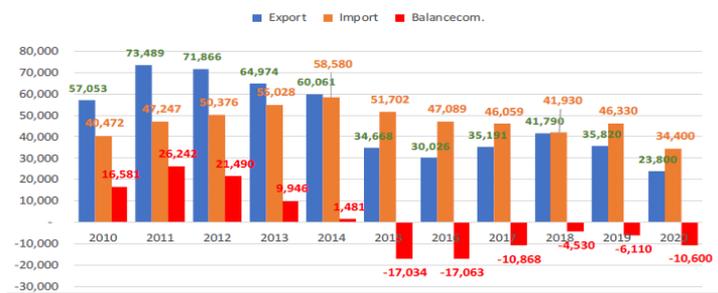
- ملاحق

الشكل 1: يوضح الارتباط والتكامل بين التخطيط قصير والمتوسط مع الاستراتيجية.



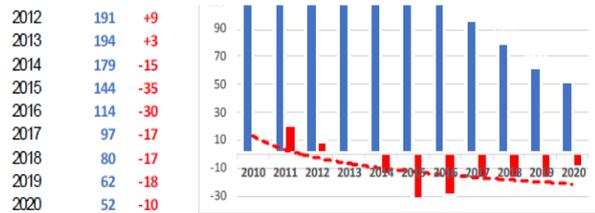
الشكل 2: وضعية الميزان التجاري (2010-2020)

الوحدة: مليار دولار



المصدر: (Conseil National Economique, 2021, p. 32)

الشكل 3: تآكل احتياطات الصرف الاجنبي



المصدر: (Conseil National Economique, 2021, p. 32)

الشكل 4: تحديد الأهداف الاستراتيجية للفترة 2022-2024

المسير المسؤول:

الأهداف	مؤشرات الأداء	القيم الحالية	(الوحدة)	التاريخ	القيم المستهدفة	(الوحدة)	التاريخ
الهدف 1							
الهدف 2							
الهدف 3							

المصدر: (المديرية العامة للميزانية، 2021، صفحة 11)

الشكل 5: تحديد قائمة المشاريع الكبرى للدولة -الجارية

المشاريع الكبرى للدولة - الجارية	تاريخ بداية المشروع	تاريخ نهاية المشروع	التكلفة الإجمالية المقدره للمشروع	نسبة التقدم	احترام الإطار الزمني (نعم أو لا)	رخصة الالتزام	اعتمادات الدفع المتوقعة (السنة 2022)	اعتمادات الدفع المتوقعة (السنة 2023)	اعتمادات الدفع المتوقعة للسنة 2024 وما يليها	متوسط التكاليف المتوقعة سنويا
المشروع 1										
المشروع 2										
...										
المجموع										

المصدر: (المديرية العامة للميزانية، 2021، صفحة 13)

الشكل 6 : تحديد قائمة المشاريع الكبرى للدولة -الجديدة

المشاريع الكبرى للدولة	تاريخ بداية المشروع	تاريخ نهاية المشروع	التكلفة الإجمالية المقدره للمشروع	رخصة الالتزام	اعتمادات الدفع المتوقعة 2022	اعتمادات الدفع المتوقعة 2023	اعتمادات الدفع المتوقعة للسنة 2024 وما يليها	متوسط التكاليف المتوقعة سنويا
المشروع 1								
المشروع 2								
...								
المجموع								

المصدر: (المديرية العامة للميزانية، 2021، صفحة 15)

- Benabdallah, Y. (2009). RENTE ET DÉSIDUSTRIALISATION. 4(71), pp. 85-100.
- Conseil National Economique, S. e. (2021). *Principaux faits saillants à caractère politique, économique, social et environnemental, ANALYSE LIMINAIRE 2020*. Algeria. Consulté le 06 11, 2021, sur <https://www.cnese.dz/ar/publication>
- Eric W., D., & Luc, D. (2018). Oil windfalls might not be the problem in oil-producing countries: evidence from the impact of oil shocks on export diversification (Working Paper). 1-44. Paris, France: EconomiX- Université Paris Nanterre.
- Schwab, K. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. Switzerland: World Economic Forum.
- Tollison, R. (2012, July). The economic theory of rent seeking. *Public Choice*, 152(1/2), pp. 73-82.
- الطاهر لطرش. (06, 2013). حدود القدرة التنافسية لإقتصاد قائم على الربح محاولة تحليل آثار التنظيم الربحي للإقتصاد على التنافسية الخارجية للإقتصاد الجزائري. *الأكاديمية للدراسات الإجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الإقتصادية و القانون*(10)، الصفحات 30-11.
- القانون العضوي القانون العضوي رقم 15/18. (02, 09 2018). يتعلق بقوانين المالية. الجريدة الرسمية رقم 53 بتاريخ 2018/09/02.
- وزير المالية. (27, 04 2021). مذكرة توجيهية منعلقة بتحضير المشروع التمهيدي لقانون المالية وميزانية الدولة لسنة 2022. (1464). الجزائر: وزارة المالية.
- المرسوم التنفيذي المرسوم التنفيذي رقم 20-403. (29, 12 2020). يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج. الجريدة الرسمية رقم 80 بتاريخ 2020/12/29.
- بزارية, م. (2017). استراتيجية التنويع كآلية لدعم النمو الاقتصادي في الجزائر. *مجلة التنمية الاقتصادية*. 131-117 (04), pp.
- بنك الجزائر. (2016). *التقرير السنوي 2015، التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر*. الجزائر.
- بنك الجزائر. (2017). *التقرير السنوي 2016، التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر*. الجزائر.
- بنك الجزائر. (2019). *التقرير السنوي 2018، التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر*. الجزائر.
- طارق قدوري. (30, 12 2016). مساهمة ترشيد الإنفاق الحكومي في تحقيق التنمية الاقتصادية في الجزائر -دراسة تطبيقية للفترة 1990-2014. *مجلة رؤى اقتصادية*، الصفحات 95-110.
- عبد الحليم جدي، عبد القادر فلفول، و خالد بن جلول. (25, 04 2018). الانعكاسات السلبية للبرامج التنموية الحماسية على توازن مؤشرات أداء المالية العامة في الجزائر. *مقدمة ضمن الملتقى الوطني الأول حول تحسين أداء الإقتصاد الجزائري المداخل والحلول*. تبسة: جامعة العربي التبسي.
- عبد الكريم دحماني. (2012). تمويل نفقات الاستثمار العمومي للدولة -دراسة حالة برامج دعم النمو الاقتصادي- (مذكرة ماجستير). كلية الحقوق، الجزائر: جامعة الجزائر 1.
- عطية صلاح سلطان. (11, 2005). دور موازنة البرامج و الأداء في دعم قرارات إدارة المالية العامة، ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة وورش عمل: غسل الاموال -. 62-96. دمشق، سوريا: المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
- قرار. (08, 06 2021). يحدد مهام اللجنة العليا لتقييم المخاطر الميزانياتية والتحذير وتنظيمها. الجريدة الرسمية رقم 56 بتاريخ 2021/07/18.
- المديرية العامة للميزانية. (2021). *تقرير عن الأولويات والتخطيط لسنة 2022 -لغرض تجريبي-*. تاريخ الاسترداد 11, 09 2021، من وزارة المالية: <http://mfdgb.gov.dz/ar/%d8%aa%d8%ad%d8%b6%d9%8a%d8%b1-%d9%85%d9%8a%d8%b2%d8%a7%d9%86%d9%8a%d8%a9-%d8%a8%d8%b1%d8%a7%d9%85%d8%ac-%d9%84%d8%b3%d9%86%d8%a9-2022-%d9%84%d8%ba%d8%b1%d8%b6-%d8%aa%d8%ac%d8%b1%d9%8a%d8%a8%d9%8a/>

محمد حسين أبو صالح. (2020). التخطيط الاستراتيجي للدولة. تاريخ الاسترداد 06 11 2021، من Strategos: <https://onstrategos.com/ar/Publications>

محمد عبد المومن. (1999). الميزانية العامة للدولة في ظل الاصلاحات الاقتصادية (مذكرة ماجستير). الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية، الجزائر: جامعة الجزائر.

مدوري، ع. (2018). أثر الإيرادات النفطية على التنمية الاقتصادية في الجزائر (أطروحة دكتوراه). تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، الجزائر: جامعة وهران 2.

مرسوم تنفيذي مرسوم تنفيذي رقم 20-335. (2020, 11 22). يحدد كيفية تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى. الجريدة الرسمية رقم 71 بتاريخ 2020/12/02.

مركز الدراسات الاستراتيجية. (2010). التخطيط الاستراتيجي للدولة. الرياض، جامعة الملك فيصل، المملكة العربية السعودية. تاريخ الاسترداد 06 21 2021، من https://www.kau.edu.sa/Files/862/Files/147636_%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%2029%20%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%AE%D8%B7%D9%8A%D8%B7%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%B1%D8%A7%D8%AA%D9%8A%D8%AC%D9%8A%20%D9%84%D9%84%D8%AF%D9%88%D9%84.pdf

وائق علي الموسوي. (2016). الاستقرار الاقتصادي (الإصدار 2). الأردن، عمان: الأيام.

يوسف ببي. (2013). الجزائر: إشكالية الانتقال من اقتصاد الربع غلى اقتصاد الكفاءة. 02(28)، الصفحات 43-66.

كيفية الاستشهاد بهذا المقال حسب أسلوب APA :

مروى حملاوي ، محمد الخطيب نمر و شريفة جعدي (2022)، الانتقال الميزانياتي لدعم استراتيجية التنوع الاقتصادي في الجزائر ، مجلة التنمية الاقتصادية، المجلد 07(العدد 01)، الجزائر : جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، الجزائر ص.ص 195-210

