

تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى كآلية لتحقيق استدامة مالية للدولة
في ظل القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية
Design and preparation of the medium-term budgetary framework as mechanism
for achieving fiscal sustainability of the State
Under the new Organic Law No. 18-15 on the Laws of Finance

بوعيشاوي مراد¹ * ، غرازي عماد²
bouaichaoui mourad¹, rezazi imad²

¹ محبر الاقتصاد الكلي والمالية الدولية، جامعة المدية (الجزائر)، bouaichaoui.mourad@univ-medea.dz
² جامعة المدية (الجزائر)، rezazi.imad@univ-medea.dz

تاريخ الاستلام: 2021/08/02 ؛ تاريخ القبول: 2021/11/17 ؛ تاريخ النشر: 2021/12/31

ملخص: هدفت الدراسة الى عرض كيفية تصميم وإعداد الاطار الميزانياتي المتوسط المدى كآلية لتحقيق إستدامة مالية للدولة ، في ظل القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية ، و المرسوم التنفيذي رقم 20-335 ، المؤرخ في 22 نوفمبر 2020 ، وتوصلت نتائج الدراسة الى أن الجزائر تعاني من هشاشة الاستدامة المالية بسبب إرتباط إيراداتها العمومية بالجباية البترولية وتأثرها بالصدمات النفطية ، ومنه يوصي البحث بإيجاد نموذج اقتصادي جزائري جديد يضمن استدامة مالية للدولة من خلال زيادة حصيللة الجباية العادية ، لتغطية النفقات العمومية .

كلمات مفتاحية: استدامة مالية ، اطار ميزانياتي متوسط المدى ، قانون عضوي .

تصنيفات JEL : H6.H61.H83

Abstract: The aim of the study was to present how the medium-term budgetary framework would be designed and prepared as a mechanism for the financial sustainability of the State, under the new Organic Law No. 18.15 on Financial Laws and Executive Decree No. 20.335 of 22 November 2020. The results of the study found that Algeria suffers from a vulnerability to fiscal sustainability because of its public revenues linked to petroleum collection and its vulnerability to oil shocks. The research therefore recommends the creation of a new Algerian economic model to ensure financial sustainability for the State by increasing the normal collection of public expenditures.

Keywords: financial sustainability, Medium - term budgetary framework, organic law.

JEL Classification Cdoes : H6.H61.H8

*-المؤلف المرسل: بوعيشاوي مراد، bouaichaoui.mourad@univ-medea.dz

تمهيد

لقد قررت السلطات الجزائرية اعتماد قانون عضوي جديد لقوانين المالية يتمشى والمتطلبات الجديدة في ساحة المالية العمومية، وذلك بتبني القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية المؤرخ بتاريخ 2018/09/02، حيث من خلاله يقترح اعتماد اجراءات وطرق جديدة تهدف الى تحسين تسيير مالية الدولة ، وذلك من خلال تحسين الأداء في استخدام الأموال العامة والشفافية في إدارتها ، استنادا إلى منهج المساءلة ومدى تحقيق الاهداف وتبسيط إجراءات الميزانية والمحاسبة .

حيث جاء القانون العضوي الجديد ، ليرمج عملية الإصلاح الميزانياتي من خلال ما ينطوي عليه من إحداث لتغييرات و تحولات عميقة في عمليات تسيير الإدارات، و الانتقال من ثقافة التسيير القائمة على الوسائل والإجراءات إلى ثقافة قائمة على النتائج، من خلال تحسين كفاءة الإنفاق العام وأداء خدمات الدولة و يهدف أيضًا إلى تعزيز دور البرلمان ووضع آفاق تطور المالية العامة في منظوره الصحيح، حيث ستنقل ميزانية الدولة من نموذج مهيكّل على أساس طبيعة الموارد من خلال الإلتزام و التركيز فقط على مطابقة المشروعية مقارنة مع ترخيصات النفقات، إلى نموذج مهيكّل و منظم على أساس أغراض السياسات العمومية، تتحكم فيه النتائج التي يتم الحصول عليها.

في هذا الاطار بادرت الجزائر الى تأسيس تدريجي لانضباط أكبر في التسيير العمومي وتبني اجراءات صارمة تهدف الى التحكم في توسع النفقات العمومية وتحقيق استدامة مالية ، وهذا طبقا لما جاءت به نص المادة 50 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015 ودعمت بعد ذلك بأحكام القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية في مادته 5 ، ليصدر بعد ذلك المرسوم التنفيذي رقم 20-335 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020 الذي يحدد كفاءات تصميم وإعداد الاطار الميزانياتي متوسط المدى ، حيث أكد على تأطير الميزانية على المدى المتوسط وتقدير الإيرادات والنفقات على مدى ثلاثة سنوات مستقبلية ، بهدف تحقيق استدامة مالية دائمة للدولة.

وعلى سبيل المثال فإن تأطير الميزانية متوسط المدى للفترة 2021-2023 للأعباء النهائية لميزانية الدولة ، موضوع المادة 154 من قانون المالية لسنة 2021 ، يحدد على سبيل البيان، المستوى الاجمالي للنفقات بـ : 8605.481 مليار دينار جزائري لسنة 2022 و 8680.344 مليار دينار جزائري لسنة 2023 ، بينما حددت موارد الميزانية التقديرية بـ : 5673.34 مليار دينار جزائري لسنة 2022 و 5874.88 مليار دينار جزائري لسنة 2023، وهذا تمهيدا لتطبيق القانون العضوي الجديد لقوانين المالية بدءا من السنة المالية لسنة 2023.

وعليه يمثل تصميم وإعداد الاطار الميزانياتي المتوسط المدى أمر بالغ الاهمية لتحقيق إستدامة لمالية الدولة ، خصوصا مع ما تشهده الميزانية العامة من انخفاض لإيراداتها وزيادة في نفقاتها نتيجة الازمة الصحية التي تمر بها البلاد و المتعلقة بجائحة كورونا كوفيد 19 ، من جانب آخر نجد تقلبات مستمرة تتاب الاسواق الدولية لأسعار النفط ، ويرجح أن تستمر الازمة الصحية لفترة أطول يتزامن مع مستويات منخفضة لأسعار النفط ، مما يحتم على الجزائر أن تستشرف للمستقبل بهدف ضمان استدامتها للمالية العامة ، هذا بما يتوافق والارشادات التي أصدرها صندوق النقد الدولي من خلال مذكرة تشمل كيفية إعداد الميزانية للسنة المالية 2021 لجميع البلدان بسبب حالة عدم اليقين غير المسبوقة الناجمة عن جائحة كوفيد-19 ، والتي تضمنت توصيات لإعداد الميزانية العامة من منظور متوسط الأجل.

من خلال ما سبق يمكن طرح الاشكالية التالية : ماذا نقصد بتصميم وإعداد الاطار الميزانياتي المتوسط المدى كفلسفة جديدة في إعداد الميزانية العامة ، وهل بإمكانه إعطاء إضافة في سبيل تحقيق إستدامة مالية للدولة ؟.

للإجابة على اشكالية الدراسة ، نقوم بصياغة الفرضية التالية ، مازالت الجزائر لم تحقق استدامة مالية في ميزانيتها العامة برغم من الاجراءات المتخذة منذ سنة 2000.

وتهدف الدراسة الى البحث في كيفية تصميم وإعداد الاطار الميزانياتي المتوسط المدى كفلسفة جديدة في إعداد الميزانية العامة تبعا لما جاء به المرسوم التنفيذي رقم 20-335 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020 المتعلق بتصميم وإعداد الاطار الميزانياتي المتوسط المدى ، قصد إعطاء دعم لتحقيق إستدامة مالية للدولة سيما و الجزائر كغيرها من بلدان العالم تمر بظروف استثنائية نتيجة الازمة الصحية المتعلقة بأزمة كورونا ، وكذا التغيرات التي يشهدها سوق النفط نتيجة انخفاض اسعاره ، ومن جهة أخرى الخروج بمقتراحات من شأنها تعزيز التطبيق الناجح لقانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية المزمع تطبيقه بدءا من السنة المالية لسنة 2023، بما يخدم استدامة مالية الدولة .

حيث تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي ، من خلال عرض مفهوم الاستدامة المالية وكذا كيفية وأهداف تصميم وإعداد الاطار الميزانياتي المتوسط المدى ، وهذا كأسلوب جديد تم تبنيه من طرف الجزائر بموجب المادة 5 من القانون العضوي الجديد المتعلق بقوانين المالية في اعداد الميزانيات العامة بمهدف استمرارية استدامة مالية الدولة.

الدراسات السابقة:

-دراسة (قدي عبد المجيد، صوفيا نبيلة ، 2018) بعنوان: تسيير المالية العمومية في الجزائر ضمن متطلبات الحوكمة المالية والتي هدفت الى محاولة المساهمة في عرض الاصلاحات المتعلقة بتسيير المالية العمومية في الجزائر وإبراز أثارها الايجابية على الحوكمة المالية في الجزائر ،وقد توصلت الدراسة الى أن وضع نظام ميزانية متعدد السنوات من شأنه تعزيز قدرات التنبأت وتسيير النفقات العمومية.

-دراسة (إيمان عبدوس ، 2021) بعنوان: آليات حوكمة الميزانية العامة واتجاهات تطبيقها وفق الإصلاح الميزانياتي في الجزائر، والتي هدفت إلى تسليط الضوء على تطبيقات حوكمة الميزانية العامة للدولة في مشروع إصلاح النظام الميزانياتي في الجزائر وتحديات تجسيدها على أرض الواقع من خلال عرض وتحليل أهم ما جاء به القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية في مجال الأخذ بآليات الحوكمة عند تخطيط وإعداد وتنفيذ وكذا الرقابة على الميزانية العامة، وقد توصلت الدراسة الى أن الإصلاح الميزانياتي في الجزائر الذي من المتوقع دخوله حيز التنفيذ ابتداء من سنة 2023 ، يحقق نقلة نوعية في مجال التسيير العمومي، وذلك لكونه ينص في طياته على الأخذ بآليات حوكمة الميزانية العامة للدولة المعترف بها دوليا، ويكرس اعتماد أسلوب الإدارة بالنتائج، بما يعزز من شفافية ومصداقية المعلومات التي تعرض الوضعية المالية الحقيقية للدولة ويساهم في الرفع من كفاءة وفعالية الأداء في القطاع العام.

حيث تم تقسيم الدراسة الى ثلاثة محاور رئيسية ، وكان المحور الاول تحت عنوان الاستدامة المالية ومؤشراتها حيث تطرقنا فيه الى مفهوم الاستدامة المالية وعرض مختلف مؤشراتها،لننتقل بعد ذلك الى المحور الثاني تحت عنوان تصميم وإعداد الاطار الميزانياتي المتوسط المدى في الجزائر ، و هو مبرمج لتطبيقه الفعلي بدءا من السنة المالية لسنة 2023 ، لنتهي في الاخير بعرض المراحل الرئيسية الواجب اتباعها لإعداد تقرير الاولويات والتخطيط تبعا لمذكرة منهجية صادرة عن المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية تتعلق بتحضير ميزانية البرامج لسنة 2022 لغرض تجريبي.

I - الاستدامة المالية ومؤشراتها

I - 1 مفهوم الاستدامة المالية : لقد تعددت مفاهيم الاستدامة المالية حيث استند بعضها الى الربط بين تعريف الاستدامة المالية والقيود الزمني للموازنة موضحا فيه ان شرط الاستدامة المالية وفقا لقيود الموازنة الزمني يقتضي ان تحقق الحكومة في المستقبل فائضا في الموازنة يكفي لسداد هذا الحجم من الدين العام، بمعنى ان تحقيق الاستدامة المالية مرتبط بالقدرة على سداد الديون والمرتبطة بنوعية الايرادات والنفقات الحكومية في الحاضر والمستقبل.¹

وقد عرفها (Blanchard) على أنها السياسة التي تضمن ثبات نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الاجمالي ، فالدين لا يعتبر مشكلة طالما لا يؤثر سلبا على النمو الاقتصادي في البلد ، أي أن الحكومة تستطيع أن توظف الاموال المقترضة بمشاريع واستثمارات لها مردود ايجابي حقيقي على الناتج المحلي الاجمالي ، وهذا يساهم في تطوير الاقتصاد وزيادة الإنتاج، و هذا يساعد في عملية الاستدامة الاقتصادية، وحتى لو كانت نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الاجمالي مرتفعة، أما إذا استخدمت الاموال المقترضة لتغطية النفقات الجارية، كالرواتب ومعاشات التقاعد، فإن الدين العام لا يعتبر مستداماً، حتى ولو كانت نسبته إلى الناتج المحلي الاجمالي منخفضة².

ويعرفها آخرون على أنها مقدرة الدولة على الايفاء بالتزاماتها المالية الحالية والمستقبلية و خدمة ديونها دون الحاجة الى إعادة جدولتها أو تراكمها ، أو هي قدرة الدولة على تحمل الديون دون الحاجة الى إجراء تعديلات في سياستها المالية من أجل تحقيق التوازن بين الايرادات العامة ونفقاتها ، أما حالة عدم وجود استدامة فهذا يعني تراكم الديون الى أجل غير مسمى بمعدل أسرع من قدرة الدولة على سداد خدمته³.

أما صندوق النقد الدولي يعطي مفهوم الاستدامة المالية على أنها " الوضع الذي يستطيع المقترض من أن يستمر في خدمة ديونه، دون الحاجة إلى إحداث تغيير جوهري في النفقات والايرادات العامة مستقبلاً " أي أن الاستدامة المالية تقتضي عد وجود عجز تراكمي في موازنة الدولة يجبرها على إعادة هيكلة وترتيب أولويات الانفاق واليات تمويل العجز في المستقبل من أجل تمويل أعباء مديونتها⁴، كما يعتمد الصندوق النقد الدولي في موضوع الاستدامة المالية على تثبيت نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الاجمالي عند مستوى معين، او تحديد نسبة معينة يتم استهدافها، ويعد هذا طريقا اساسيا يبنى عليه توقع المستقبل في ظل سياسات يتوقف عليها لمدة معينة عادة خمس سنوات ، وهكذا يعتبر الصندوق النقد الدولي السياسات المالية مستدامة اذا استطاعت تحقيق الاستقرار في نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الاجمالي⁵.

وفي الاخير يمكن أن نعرف الاستدامة المالية على أنها الوضعية التي تستطيع من خلالها الدولة ضمان الاستمرار في السياسة الانفاقية على المدى الطويل دون تعرضها لمخاطر الافلاس ، وكذا ضمان الادارة الجيدة للدين العام بما يحقق الاستقرار الاقتصادي انطلاقا من تعظيم منافع الجيل الحالي من جهة ، ومن جهة أخرى ينصف ويحافظ على منفعة الجيل المستقبلي ، كما تبين لنا أن للاستدامة المالية لها أربعة عناصر متلازمة وهي:

-الاستمرار في سياسة المالية بما يحفظ مستوى النفقات العامة والايرادات العامة على المدى الطويل.

-تجنب اللجوء الى الاستدانة بإفراط من طرف الحكومة.

-قدرة الحكومة على الاستمرار في دفع الدين العام وفوائده.

-تحقيق المعدل المرغوب فيه للنمو اقتصادي .

I - 2 مؤشرات الاستدامة المالية : يتم تحليل الاستدامة المالية وفقا للمعايير التي أقرتها المؤسسات الدولية من خلال

عدة مؤشرات تركييبية حيث تأخذ هذه المؤشرات في الحسبان التطور التاريخي لمتغيرات السياسة المالية وخاصة الدين العام وعجز الموازنة والضرائب وتتمثل مؤشرات الاستدامة المالية في ما يلي⁶ :

I - 2-1 مؤشر نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الاجمالي : ويقاس هذا المؤشر نسبة الدين العام الى مستوى النشاط

الاقتصادي للدولة وهذا من خلال الناتج المحلي الاجمالي ، إذ يعد هذا مؤشر استرشادي لتقييم الموقف المالي لأي دولة او اقليم، وذلك بالرجوع الى معايير اتفاقية ماسترخيت لدول الاتحاد الاوربي لسنة 1992 ، التي اشترطت ان تكون نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الاجمالي في حدود 60 % كشرط للانضمام الى وحدة النقد الاوربية (اليورو)، وعلى العموم يتصف الدين العام بالاستدامة المالية إذا كانت نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الخام تتصف بالاستقرار أو بالتراجع التدريجي على المدى الطويل .

I - 2-2 مؤشر الفجوة الضريبية : قام Blanchard سنة 1990 بإجراء بحوثه الاولى حول مؤشر الفجوة الضريبية وأكد أن هذا المؤشر يستند الى فكرة المحافظة على النسبة المطلوبة للدين العام الى الناتج المحلي الاجمالي ، ويعني هذا ان السياسة الضريبية يجب أن تستهدف تقليل الفرق بين الضرائب المستهدفة والضرائب الفعلية ، كما أن هذا المؤشر يقوم بقياس نسب الضرائب الى الناتج المحلي الاجمالي اللازمة لتثبيت نسبة الدين العام المحلي الى الناتج المحلي الاجمالي وهي تتحدد وفقا للمعادلة التالية⁷ (أوكيل ، 2018 ، ص 406):

$$T^* = Gt - (gt - rt)bt$$

حيث :

T^* :نسبة الضرائب الى الناتج المحلي اللازمة لتثبيت الدين العام المحلي الى الناتج المحلي.

Gt :نسبة النفقات العمومية بدون فوائد الى الناتج المحلي الاجمالي.

gt :معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي : rt . هو سعر الفائدة.

bt : نسبة الدين العام المحلي الى الناتج المحلي الاجمالي .

I - 2-3 مؤشر العجز الموازي : يعتمد حساب هذا المؤشر على تقدير قيمة العجز أو الفائض الاولى للموازنة العامة من خلال حساب الفرق بين النفقات العامة بدون مدفوعات الفوائد و الإيرادات العامة بدون الفوائد المحصلة، ومن اجل حساب هذا المؤشر نعلم على تحليل هيكل النفقات العامة و الإيرادات العامة، لمعرفة نسبة العجز في الموازنة العامة ، والعجز الموازي يعرف كذلك على أنه عدم توازن الإنفاق العمومي مع الإيرادات العامة ، وهناك من ينظر إليه على أنه الحالة التي تكون فيها نفقات الدولة أكبر من إيراداتها، أو الحالة التي تسجل فيها إيرادات الدولة قصورا عن سداد نفقاتها .

II- تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى في الجزائر

إن التراجع المستمر في أسعار البترول منذ منتصف 2014، أنتجت صعوبات في استمرارية استدامة مالية الدولة بنفس الوتيرة ، وهو ما أجبر الحكومة على تسريع وتيرة الإصلاحات المالية التي بدأت بالفعل سنة 2008 سيما تأطير الميزانية على المدى المتوسط والطويل ، من أجل مواجهة سياق يتميز بقيود في الميزانية بسبب الموارد المالية المحدودة ، عكس الفترة السابقة التي تميزت بمداخيل بترولية هامة، أين كان الوصول إلى الموارد المالية سهلا للإعداد الميزانية العامة.

حيث تطلب هذا تعديل القانون رقم 17/84 المتعلق بالقوانين المالية (وهو قانون عادي) بالقانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية الصادر بتاريخ 2018/09/02 ، حيث لم يعد يتماشى اليوم القانون رقم 17/84 و الإصلاحات السياسية و الاقتصادية التي طرأت على البلاد و هذا بسبب ما يصادفه من حدود مقيدة، كما أنه عجز عن المواصلة في تسيير المالية العمومية.

حيث نصت المادة 5 من القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية على تصميم وإعداد الاطار الميزانياتي المتوسط المدى كأداة تسمح بتعزيز توازن الاقتصاد الكلي و الانضباط الميزانياتي ،كما أن إنشاء إطار للميزانية على المدى المتوسط يحدد سنويا من أجل توضيح أكثر في سياسة الميزانية، و بتوقعات يمكن أن تكون محل تعديل من اجل تثبيتها النهائي في إطار قانون المالية للسنة المعنية . وهو ما سيسمح بتحكم أحسن في مستوى الإنفاق العام.

ليصدر بعد ذلك المرسوم التنفيذي رقم 20-335 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020 الذي يحدد كيفية تصميم واعادة الاطار الميزانياتي متوسط المدى ،تمهيدا لتطبيقه بصفة كاملة بدءا من السنة المالية لسنة 2023 ، حيث أكد على تأطير الميزانية على المدى المتوسط وتقدير الإيرادات والنفقات على مدى ثلاثة سنوات مستقبلية ، بهدف تحقيق استدامة مالية دائمة للدولة. ويمكن أن نشير أن هذا النموذج كانت صياغته طبق الأصل للنظام الفرنسي الذي شرع في تطبيقه منذ سنوات⁸ .

II- 1 مفهوم تصميم وإعداد الاطار الميزانياتي المتوسط المدى :يشكل الإطار الميزانياتي المتوسط المدى برجة مالية

لمدة ثلاث (3) سنوات، للإيرادات والنفقات ورصيد ميزانية الدولة، وكذلك مديونية الدولة، عند الاقتضاء. ويتم تنفيذ هذه الأداة من خلال إطار النفقات المتوسط المدى ومخطط الالتزام بالنفقات، و يندرج مشروع ميزانية الدولة للسنة ضمن الإطار الميزانياتي المتوسط المدى، ويجب أن يكون منسجما مع التقرير المتضمن تطور وضعية الاقتصاد الوطني وتوجيه المالية العمومية، طبقا للمادة 72 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في 02 سبتمبر 2018.

حيث عرفت المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 20-335 الذي يحدد كفاءات تصميم وإعداد الاطار الميزانياتي متوسط المدى على أنه أداة برجة منزلة من سنة إلى أخرى، على مدى ثلاث سنوات للمجمعات الكبرى. ويتضمن هذا الإطار المتمثل في وثيقة تعكس وضعية السنة المعتبرة وكذا للسنتين الموالتين، تقديرات الإيرادات والنفقات والرصيد الناتج عن ميزانية الدولة وكذا مديونية الدولة، عند الاقتضاء، وذلك وفقا لإطار الاقتصاد الكلي والوضعية المالية للخزينة، خصوصا.

حيث من خلال هذا الإجراء متعدد السنوات، لا يكون إحلال الميزانية على أساس المنظمات الإدارية ولكن على أساس السياسات العمومية والتزامات الحكومة، كما يهدف هذا الاجراء الى المرور والتحول من مقارنة النفقات إلى مقارنة إنفاق أحسن، لكنها مقارنة محفوفة بالمخاطر لأنها تتطلب أولا تغيير نمط التسيير والذهنيات وكل الثقافة المتعلقة بالميزانية منذ الاستقلال⁹.

II - 2 العناصر التي تعتمد عليها وزارة المالية في إعداد مشروع الإطار الميزانياتي المتوسط المدى : حسب نص

المادة 5 من المرسوم التنفيذي فان وزير المالية هو من يكلف بتصميم وإعداد مشروع الإطار الميزانياتي المتوسط المدى كل سنة حيث يسمح هذا بتخصيص اعتمادات مالية لمختلف الدوائر الوزارية، وهذا اعتمادا على مجموعة من العناصر خصوصا تطور التحصيل بعنوان الجباية العادية، تطور التحصيل بعنوان جباية المحروقات ذات الصلة بمتوسط سعر برميل النفط ومتوسط سعره الضريبي، سعر صرف الدينار الجزائري، استراتيجيات القطاعات الرئيسية المنتجة لقيمة مضافة، التطور العام للأسعار، تطور الناتج الداخلي الخام، تطور النفقات العمومية، إضافة إلى تطور الوضعية المالية للخزينة وسنفضل هذا بشكل من المعطيات والاحصائيات كما يلي:

II - 2-1 تطور التحصيل الضريبي من خلال حصيلة الجباية العادية : إن مورد الحصيلة الضريبية يعتبر مورد هام في

اعداد الميزانية العامة للدولة، في جميع دول العالم، والجزائر في السنوات الاخيرة أعطت اهتمام للجباية العادية مما رفع نسبة تغطية الجباية العادية الى نفقات التسيير من سنة الى أخرى، حيث ارتفعت من نسبة 47.29 % سنة 2000 الى نسبة 83.37 % سنة 2019 وهي زيادة معتبرة تترجم جهود وزارة المالية لتحقيق استدامة مالية لتمويل نفقات التسيير من ميزانية الدولة بالجباية العادية¹⁰.

II - 2-2 تطور التحصيل بعنوان جباية المحروقات، ذات الصلة بمتوسط سعر برميل النفط ومتوسط سعره

الضريبي : حيث تأثر تقلبات اسعار النفط الخام، وبشكل متكرر، على دورات الازدهار والكساد في معظم البلدان النفطية، من بينها الجزائر، فالتذبذبات الحادة التي شهدتها اسواق النفط الدولية مؤخرا عززت من دور السياسة المالية في امتصاص وتلطيف حدة الصدمات النفطية وتحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي في البلدان المصدرة للنفط، حيث كان آخر هذه الصدمات، الصدمة المزدوجة لانخفاض الطلب وانتشار وباء كورونا -كوفيد 19-، وكانت الخسائر كبيرة جدا، خاصة منذ بداية شهر مارس 2020، حيث سجل سعر الخام الجزائري ما قدر 64.6 دولار أمريكي للبرميل في شهر جانفي 2020 لينخفض الى

31.29 دولار أمريكي في شهر مارس 2020 ، مما جعل الجزائر تضطر الى تعديل في ميزانيتها العامة لسنة 2020 من خلال اصدار قانون مالية تكميلي ، وكذا الحال بالنسبة لسنة 2021.

II - 2-3 سعر صرف الدينار الجزائري : حيث أن سعر الصرف يؤثر في الموازنة العامة للدولة بطريقة غير مباشرة ، وذلك بالتأثير في مكوناتها من خلال النفقات والايادات العامة ، ويكون التأثير من خلال الاسعار المحلية ، إذ أن التقلبات في اسعار الصرف هو اثقال كاهل الموازنة العامة والتي تتأثر من خلال الارتفاع أو الانخفاض في الاسعار ، مما يجعل الدولة تتحمل تكاليف اضافية أو زيادة نسبة الايرادات من خلال زيادة حجم الصادرات ، فضلا على أن هناك علاقة عكسية بين سعر الصرف العملات الاجنبية والعجز الموازي أي أن انخفاض سعر الصرف لأي بلد يؤدي الى ارتفاع الطلب على صادراته ، وبالتالي، فإن تطور سعر صرف الدينار يعكس كل من التغير في أسعار صرف العملات الرئيسية في أسواق الصرف الدولية وتطور بعض أساسيات الاقتصاد الوطني مثل :سعر النفط، فارق التضخم ،مستوى النفقات العمومية....الخ.

II - 2-4 استراتيجيات القطاعات الرئيسية المنتجة لقيمة مضافة : ونخص بالذكر بعض القطاعات الاستراتيجية مثل الفلاحة، البناء والاشغال العمومية والري، الخدمات المسوقة والغير المسوقة ، المحروقات ، والصناعة وسندقدم بعض المعطيات عن هذه القطاعات وفقا لتقرير بنك الجزائر لسنة 2018 كم يلي :

✓ **قطاع الفلاحة :** أدّت الظروف المناخية المواتية، خاصة بالنسبة للحبوب، خلال الموسم الزراعي 2017/2018 ، إلى رفع معدل نمو الإنتاج الزراعي إلى 5,0 ٪، مقابل 1,8 ٪ في 2016 و 1,0 ٪ في 2017 ، وبتدفق للثروة المنتجة قدره 2426.9 مليار دينار، ويمثل قطاع الزراعة 15,4 ٪ من القيمة المضافة للاقتصاد بمفهومه الحقيقي، و 12,0 ٪ من إجمالي الناتج الداخلي، كما يُوظّف 1,067 مليون شخص، من جهة أخرى ساهم هذا القطاع ب 42,7 ٪ في نمو إجمالي الناتج الداخلي لسنة 2018 ، وب 22,6 ٪ في النمو خارج المحروقات. ويرجع النمو المعتبر في الانتاج الفلاحي في 2018 لشعبة انتاج الحبوب وأيضا عن الزيادات في انتاج أغلبية المحاصيل الزراعية، رغم تباطؤ في وتيرة النمو وانخفاض الانتاج في بعض الفروع الاخرى ¹¹.

✓ **البناء والأشغال العمومية والري :** تعزّز النمو في قطاع البناء والأشغال العمومية، بما فيه الخدمات والأشغال العمومية البترولية، ليلبلغ 5,2 ٪ في 2018 ، أي بارتفاع قدره 0,6 نقطة مئوية مقارنة بسنة 2017 ، ويوظف هذا القطاع 1,774 مليون عامل (سبتمبر 2018)، ولّد نشاطه قيمة مضافة تقدّر ب 346,5 2 مليار دينار (11,6 ٪ من إجمالي الناتج الداخلي) و يُساهم بواقع 44.1 ٪ في نمو إجمالي الناتج الداخلي الكلي، وب 23,3 ٪ في نمو إجمالي الناتج الداخلي خارج المحروقات ¹².

✓ **الخدمات المسوقة والغير المسوقة :** في سنة 2018 ، نما النشاط في قطاعي الخدمات المسوقة وغير المسوقة بما يقارب 3.3 ٪، بارتفاع طفيف مقارنة بسنة 2017 .، وتقدر قيمتهما المضافة المتراكمة 311,9 8 مليار دينار مقابل 930,9 7 مليار في 2017 ، ويمثل هذان القطاعان 41,0 ٪ من إجمالي الناتج الداخلي ويوظفان 61,1 ٪ من السكان النشطين فعلا ، أي أكثر من 6.7 مليون شخص.

✓ **المحروقات :** باستثناء سنتي 2015 و 2016 ، وللمرة الحادية عشرة منذ سنة 2006 ، تراجع النشاط الاقتصادي مجددا في قطاع المحروقات،و يُعدُّ انكماش النشاط في 2018 من بين أقوى انكماشات فترة الركود الطويلة التي يشهدها القطاع، حيث بلغ هذا الانكماش - 6,4 ٪، مقابل - 2,4 ٪ في 2017 ، نظرا للانكماش القوي في إنتاج المحروقات، وكانت مساهمة هذا القطاع في النمو الإجمالي سالبة (- 91,0 ٪). في حين، ارتفعت حصة قطاع

المحروقات ضمن إجمالي الناتج الداخلي، منتقلة من 19,9 ٪ في 2017 إلى 22,4 ٪ في 2018 بفضل انتعاش الأسعار العالمية للمحروقات¹³.

✓ **الصناعة :** في سنة 2018 ، تُعتبر الصناعة خارج المحروقات القطاع الوحيد الذي عرف تباطؤا في وتيرة توسع النشاط، حيث تراجعت من 4,7 ٪ سنة 2017 إلى 4,1 ٪ سنة 2018 . نتيجة لذلك، تقلصت مساهمة الصناعة في النمو الإجمالي للنشاط الاقتصادي من 18,1 ٪ سنة 2017 إلى 16,5 ٪ سنة 2018 . من حيث القيمة، بلغ تدفق الثروة (القيمة المضافة) المؤلدة من طرف هذا القطاع 128,0 1 مليار دينار، مُثّلا 5,6 ٪ من إجمالي الناتج الداخلي. كما يُوظّف هذا القطاع 1,434 مليون شخص¹⁴.

II - 2-5 التطور العام للأسعار : حيث يتم دراسة تطور الاسعار للإنتاج الصناعي للقطاع العمومي ، وكذا اسعار السلع الاستهلاكية المستوردة وذلك من خلال تطورها في الاسواق العالمية ، ضف الى ذلك الاسعار عند الاستهلاك بما فيها اسعار المنتجات المحددة اداريا .

II - 2-6 تطور الناتج الداخلي الخام : يشمل هذا التطور في إجمالي الناتج الداخلي، من حيث القيمة، زيادة في النشاط من حيث الحجم ب وارتفاعا في الأسعار أو ما يعرف بمعامل انكماش إجمالي الناتج الداخلي، وهذا حسب قطاعات النشاط الاقتصادي سيما الاستراتيجية منها والمذكورة سابقا ، وعلى سبيل المثال حسب تقرير السنوي لبنك الجزائر لسنة 2018 فإنه قد بلغ إجمالي الناتج الداخلي، خلال 2018 ، مبلغ قدره 20259 مليار دينار، مقابل 18 575,8 مليار دينار لسنة 2017.

II - 2-7 تطور النفقات العمومية : ان تغير مستوى النفقات العمومية يؤثر على العجز الموازي إذ بلغ هذا الاخير سنة 2016 مبلغ 2285 مليار دج ، وهذا في ظل تزايد الإيرادات العادية وكذا تطبيق سياسة التقشف للحكومة منذ سنة 2015 وهذا تبعا لإرسالية السيد الوزير الاول تحت رقم 348 بتاريخ 2014/12/25 والمتضمنة تدابير تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد ، بينما سنة 2017 بلغ العجز 1234 مليار دج ، أي نسبة 6.4 ٪ من الناتج الداخلي الخام مسجلا بذلك أدنى مستوى له منذ سنة 2011 ، ليبلغ سنة 2018 مبلغ 1342 مليار دج ، وفي سنة 2019 فقد بلغ 1139 مليار دج¹⁵، في حين وعلى عكس السنوات السابقة أين كان تمويل العجزات الكبيرة للمالية العامة يتم من خلال اقتطاعات من صندوق ضبط الإيرادات ، تطلب تمويل عجز الرصيد الإجمالي للخزينة العمومية بدءا من سنة 2017 ، علاوة على اقتطاع من هذا الصندوق الذي بلغ 784 مليار دينار جزائري ، اللجوء الى تمويلات من طرف بنك الجزائر في اطار ما يسمى بالتمويل الغير التقليدي .

II - 2-8 تطور الوضعية المالية للخزينة : حيث تظهر هذه الوضعية عبر مسار سنوي كل من إيرادات الميزانية ونفقاتها ، والفرق بينهما يمثل رصيد الميزانية ، ثم يضاف الى هذا الرصيد رصيد الحسابات الخاصة للخزينة خارج حساب صندوق ضبط الإيرادات ليعطي بعد ذلك رصيد عمليات الميزانية ، ثم نضيف لها تدخلات الخزينة لتتوصل في الاخير على الرصيد الإجمالي للخزينة خارج صندوق ضبط الإيرادات .

II - 3 السلطة المخولة بتحديد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى وأهدافه : بناء على المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 20-335 فإن تحديد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى يتم في اجتماع الحكومة، بناء على تقرير الوزير المكلف بالمالية ، ويشكل مؤشرا للسقف الميزانياتي المحدد من قبل الحكومة لإعداد ميزانية الدولة والمصادقة عليها ، كما يتم إلحاق تسقيفات النفقات بالمذكرة التوجيهية لتحضير مشاريع قوانين المالية وميزانية الدولة ويتم من جهة اخرى إلحاق نتائج الميزانيات المنفذة

سابقا بوثيقة الإطار الميزانياتي المتوسط المدى، مع ضرورة تبرير الفوارق المعينة للتقديرات الميزانية للأطر الميزانية المتوسطة المدى السابقة والمتتالية، في تقرير عرض مشروع قانون المالية.

ويهدف الإطار الميزانياتي المتوسط المدى إلى تعزيز توازن الاقتصاد الكلي والانضباط الميزانياتي، تحسين تخصيص الموارد المحتملة حسب أولوية النفقات على أساس الخيارات الإستراتيجية للحكومة، تعزيز التقدير الميزانياتي، ترشيد النفقات العمومية وكذا التغطية المالية الدائمة وتقييم الاحتمالات الميزانية، حيث كل هذه الاهداف تصب في صالح دعم وضمان الاستدامة المالية للدولة .

II - 4 اللجنة العليا لتقييم المخاطر الميزانية والتحذير (تدعى باختصار اللجنة العليا) : تطبيقا لنص المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 20-335 الذي يحدد كفاءات تصميم واعداد الاطار الميزانياتي متوسط المدى ، فإنه صدر قرار عن وزارة المالية بتاريخ 8 جوان 2021 يحدد مهام هذه اللجنة العليا وتنظيمها ، حيث تختص اللجنة تبعا لنص المادة 2 من هذا القرار بكل الجوانب المتعلقة بالاقتصاد الكلي والدين العمومي ، وكذا تمويل أنظمة الضمان الاجتماعي ، كما تهتم أيضا بمساهمات الدولة في المؤسسات والشركات العمومية ، والمالية للجماعات المحلية ، وفي هذا الاطار تتمثل مهام اللجنة بالخصوص فيما يلي¹⁶ :

- التعرف على المخاطر الميزانية المحتملة ، التي يمكن ان تأثر على المالية العمومية ، وتقييم احتمالية حدوثها ، وترتيب أولوياتها ، وتقييم الآليات الحالية التي تهدف الى التحكم فيها وتقييم المخاطر المتبقية في ظل تنفيذ هذه الآليات .
- وضع منصة لتبادل البيانات مع المؤسسات و الادارات العمومية .
- وضع نهج لمراقبة مؤشرات تسيير المخاطر الميزانية .
- إعداد التقرير الملخص ذي صلة .

أما بخصوص تركيبتها فهي تشمل الرئيس وهو وزير المالية أو ممثلا عنه إضافة الى اعضاء اللجنة وهم ، المديرين العامين التابعين لوزارة المالية ، و رئيس المفتشية العامة للمالية ، وفي الاخير المدير العام للصندوق الوطني للاستثمار ، كما يمكن للجنة العليا أن تستعين بأي شخص يمكنه المشاركة والافادة في أشغال اللجنة .

وحسب نص المادة 4 من القرار فان اللجنة تجتمع في دورة عادية مرتين في السنة ، كم تجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسها أو من الامانة التقنية الخاصة به كلما استدعت الضرورة ذلك ، وبذكر الامانة التقنية فهي مشكلة من طرف المديرية العامة للخزينة والمديرية العامة للتقدير والسياسات .

كما أن إعداد التقرير بعنوان " التصريح بالمخاطر الميزانية " مرفق بالاقترحات الخاصة به ، يتم عند نهاية كل سنة مالية ، ويتم ارساله الى الوزير الاول أو رئيس الحكومة حسب الحالة ترقبا للأشغال المتعلقة بإعداد مشروع قانون المالية الموالي . وفي الاخير يمكن القول ان انشاء اللجنة العليا هو دعامة اساسية لتحقيق استدامة مالية للدولة بإعتبارها العين الساهرة على مراقبة تطور مؤشرات الاقتصاد الكلي ، واقتراح كل ما هو مفيد لسيرورة مالية الدولة .

II - 5 اطار نفقات متوسط المدى ومخطط الالتزام بالنفقات : حيث يتم تنفيذ الإطار الميزانياتي المتوسط المدى من خلال إطار النفقات المتوسط المدى ومخطط الالتزام بالنفقات، ويجب أن يكون منسجما مع التقرير المتضمن تطور وضعية الاقتصاد الوطني وتوجيه المالية العمومية.

II - 5-1 اطار نفقات متوسط المدى (CDMT): حسب نص المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 20-335 المؤرخ في 22-11-2020 ، فانه يحدد إطار النفقات المتوسط المدى، بالنسبة لكل محفظة وزارية، برمجة متعددة السنوات

للتنفقات على مدى ثلاث (3) سنوات، وتتم مراجعة هذا الإطار سنويا عند تحضير المشروع التمهيدي لقانون المالية. ويسجل إعداد إطار النفقات المتوسط المدى ضمن التوجيهات الميزانياتية الكبرى، ولا سيما الحفاظ على التوازن الميزانياتي . وتندرج الاقتراحات المقدمة من الوزراء ومسؤولي المؤسسات العمومية المكلفين بتسيير محفظة البرامج ضمن الإطار الميزانياتي المتوسط المدى، وفي حدود التسقيفات المحددة في توزيع النفقات حسب محفظة البرامج، على مستوى المذكرة التوجيهية، وتلزم الاقتراحات المتفق عليها، بعد مناقشة الميزانية، الوزارة أو المؤسسة العمومية المعنية. وتبين على مستوى (الحجم 2)، وفقا للمادة 75 من القانون العضوي رقم 15/18، والمتضمن التقرير عن الأولويات والتخطيط، الذي أعده الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعني، وتصاغ هذه الاقتراحات طبقا لنص المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 20-335 على النحو التالي:

✓ **بالنسبة للسنة المالية الأولى لإطار النفقات المتوسط المدى:** في ظل احترام سقف النفقات المبلّغة من الوزير

المكلف بالمالية في إطار المذكرة التوجيهية المتعلقة بإعداد المشروع التمهيدي لقانون المالية الذي يذكر بتقديرات الميزانيات المحددة ضمن الإطار الميزانياتي المتوسط المدى للسنة المالية المعنية. ويكتسي سقف النفقات المبلّغ طابعا إلزاميا لهذه السنة المالية، ومثال ذلك سقف النفقات لسنة 2021 مذكور في قانون المالية لسنة 2020 في مادته 117 بـ: 8164.83 مليار دينار جزائري، وفعلا بعد صدور قانون المالية لسنة 2021 في مادته 157 احترام سقف النفقات المذكور سابقا تبعا للمذكرة التوجيهية المتعلقة بإعداد المشروع التمهيدي لقانون المالية لسنة 2021 وكانت الاعباء النهائية لسنة 2021 في حدود مبلغ 8113.03 مليار دينار أي أن الحكومة لم تتجاوز السقف المذكور في قانون المالية لسنة 2020 بحكم الإطار الميزانياتي المتوسط المدى.¹⁷

✓ **بالنسبة للسنتين الماليتين الموالتين، على الأقل لإطار النفقات المتوسط المدى:** يأخذ بعين الاعتبار معايير

تطور المسجمة مع الإطار الميزانياتي المتوسط المدى التي حددها الوزير المكلف بالمالية .

ويمكن ذكر فوائد إطار الإنفاق المتوسط الأجل في العناصر التالية :

- هو يقدم مفهوم قيود الموازنة (السقف).
- يسهل تخطيط الإنفاق من قبل الإدارات والمؤسسات العمومية.
- يضمن الاتساق بين موارد الدولة وإنفاقها بما يضمن سيورة المالية العامة وتحقيق استدامة مالية للدولة.
- يساعد على اتخاذ القرارات من طرف المسيرين بطريقة أكثر نجاعة وفعالية .

II - 2-5 مخطط الالتزام بالنفقات : لمتابعة تنفيذ إطار النفقات المتوسط المدى، يتم إعداد مخطط الالتزام بالنفقات

وحسب نص المادة 10 من المرسوم رقم 20-335 فهو يمثل الوثيقة التي يتم من خلالها تقييم النفقات الميزانياتية لسنة واحدة حيث يعكس المستوى المعتاد للالتزامات بالنفقات عند تنفيذ ميزانية الدولة.

حيث يقوم بإعداد مخطط الالتزام بالنفقات وزير القطاع أو مسؤول المؤسسة العمومية حيث يبين حسب كل شهر و/أو كل ثلاثة أشهر، مستوى الالتزام لكل برنامج وأقسامه الفرعية، وذلك مع مراعاة مستوى ووتيرة التنفيذ للسنة المالية الأخيرة المعروفة، والمستويات المعتمدة في إطار مقترحات إطار النفقات المتوسط المدى المقدمة من الوزراء ومسؤولي المؤسسات العمومية، ويبين النفقات الإلزامية وغير القابلة للتقليص، إضافة إلى الترتيب السلمي للأولويات.

كما تعرض مستويات الالتزام بالنفقات المقترحة من طرف الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية، بعنوان مخطط الالتزام، على جميع الآمرين بالصرف للبرنامج المعنيين به، الذين يقومون بدورهم بإعداد مخطط التزام عملي، ويجب تبليغه للمراقب

المالي المؤهل ، من جهة أخرى فإنه يمكن مراجعة مستويات الالتزام، خلال السنة المالية، استثنائيا ولاعتبارات مبررة كما ينبغي، بعد الموافقة القبلية من الوزير المكلف بالمالية، بالنظر خصوصا، لقدرات الخزينة العمومية على الدفع. من جهة أخرى يقوم وزير المالية بتجميع مخططات الالتزام بالنفقات الموقوفة، من أجل الوقوف على تنفيذ السنة المالية الأولى من إطار النفقات المتوسط المدى وهو ما يمكن أيضا من إعداد وضعية مقارنة بين مخطط الالتزام بالنفقات المجمع ومخطط الخزينة للدولة ، وسيتوافق ذلك مع إنشاء لجنة عليا لدى وزير بالمالية مكلفة بتقييم المخاطر الميزانية والتقدير، وفقا للمرسوم الذي أشار إلى أن مهام هذه اللجنة وتنظيمها سيحددان بموجب قرار من وزير المالية.

III- المراحل الرئيسية الواجب اتباعها لإعداد تقرير الأولويات والتخطيط في ظل القانون العضوي الجديد

رقم 15-18

في إطار تنفيذ الإطار الميزانياتي الجديد المنصوص عليه في القانون العضوي رقم 15-18 والمتعلق بقوانين المالية ونصوصه التطبيقية، والمتضمنة 12 مرسوم تنفيذي صدرت كلها أواخر سنة 2020 وبداية سنة 2021 ، والتي سيدخل حيز التنفيذ ابتداء من سنة 2023 ، تم برجة تمرين تجريبي من طرف وزارة المالية ممثلة بالمديرية العامة للميزانية متعلق بإعداد ميزانية البرامج لسنة 2022 لغرض تجريبي، وهذا من أجل تمكين جميع الفاعلين من استيعاب إجراءات وأدوات التسيير الجديدة المنصوص عليها في القانون العضوي.

حيث ارتأينا أن نعرض جانب من المذكرة المنهجية صادرة عن المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية تتعلق بتحضير ميزانية البرامج لسنة 2022 لغرض تجريبي ، والتي تقترح منهجية من أجل شرح المراحل الأساسية لإعداد تقرير عن الأولويات والتخطيط من طرف الوزارات والمؤسسات العمومية، كما نهدف من خلال هذا إلى المشاركة في تعزيز فهم واستيعاب مبادئ وقواعد إصلاح الميزانية من الجميع، بما فيهم طلبة الجامعة باعتبارهم اطارات ومسيري الغد .

III- 1 عرض بعض المصطلحات المتعلقة بتطبيق ميزانية البرامج :

III-1-1 البرنامج : تبعا لنص المادة 23 من القانون العضوي الجديد رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية (الفقرة 4) تعرف البرنامج على أنه مجموع الاعتمادات المالية التي تساهم في إنجاز مهمة خاصة تابعة لمصلحة أو عدة مصالح لوزارة واحدة أو عدة وزارات أو مؤسسة عمومية، ومحددة حسب مجموعة من الأهداف الواضحة والمتناسقة، ويمكن اعطاء أهم مميزات وخصائص البرنامج كما يلي:

- البرنامج يؤسس لإطار جديد للمسؤولية ولتنفيذ السياسات العمومية.

- يعتبر قاعدة للمناقشات أثناء ندوات الميزانية.

- يشكل معيار تخصيص الموارد وإطار رسمي لتقديم الميزانية،

- كما يعتبر الوحدة التنفيذية للميزانية.

III-1-2 البرنامج الفرعي : تنص المادة 4 من المرسوم التنفيذي 20-404 المؤرخ بتاريخ 2020/12/29 والذي يحدد كفاءات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية ، على أن الاعتمادات المالية المسجلة بعنوان البرنامج موزعة على برنامج فرعي واحد أو عدة برامج فرعية وحسب الأبواب. ويعد البرنامج الفرعي تقسيما ذا طابع وظيفي للبرنامج". ، كما يستخدم هذا التقسيم إلى برامج فرعية في إعداد ميزانية البرامج المتقاطع مع طبيعة النفقات ويمثل فئة من فئات مراسيم توزيع الاعتمادات المالية.

III-1-3 التسيير القائم على النتائج : تنص المادة 2 من القانون العضوي رقم 15-18 على أن تنفيذ السياسات العمومية مؤسس على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج انطلاقا من أهداف واضحة وفقا لغايات المصلحة العامة والتي تكون موضوع تقييم ، بالإضافة إلى ذلك، تنص المادة 5 للمرسوم التنفيذي رقم 20-403 المؤرخ في 2020/12/29 والذي يحدد شروط

تصميم وإعداد الاطار الميزانياتي المتوسط المدى كآلية لتحقيق استدامة مالية للدولة في ظل القانون العضوي الجديد رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية

نضج وتسجيل البرامج على أنه تتم أيضا دراسة البرنامج وفق الأهداف المحددة ومؤشرات الأداء المرتبطة بهذه الأهداف ، كما أن البرنامج هو أداة تسيير مكيفة على إطار أداء الفاعلين في تنفيذ الميزانية حيث أنه يركز على الأهداف المسطرة، النتائج المتوقعة وكذا تقييمها بواسطة مؤشرات أو من حيث تكلفة النشاطات العامة.

في هذا الاطار يجب أن تكون الاهداف التي تجسد أولويات السياسات العمومية تتميز بالخصائص التالية¹⁸ :- عددها محدود وواضحة (لا تتجاوز 5 الى ستة أهداف لكل برنامج).

-منسجمة مع توجهات الرئيسية للبرنامج وعلى مدى متوسط الاجل (3سنوات، تبعا لتأطير الميزانياتي متوسط المدى).
-قابلة للقياس بواسطة مؤشرات الأداء لكل سنة مالية.

أما مؤشرات الأداء فيجب أن تكون قابلة للقياس على أساس منهجية صارمة (طريقة الحساب، مصدر المعطيات، إلخ...). و تستخدم هذه المؤشرات لتحديد الهدف المرفق بالبرنامج للسنة المالية وقياس مدى تحقيق النتائج.، ويجب أن تكون مؤشرات الأداء تتميز بما يلي¹⁹ :

-عددها محدود، عملية ودقيقة.

-مناسبة لضمان صلة متينة مع الهدف.

- قابلة للتحقيق وموثقة.

III-1-4 الجانب التوثيقي : حسب نص المادة 75 من قانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية فإن قانون المالية يقدم رفقة ثلاثة وثائق (أحجام) كما يلي :

✓ **الحجم 01 و 03 :** وهما يتعلقان على التوالي بمشروع ميزانية الدولة والتقسيم الإقليمي لميزانية الدولة والتي يتم إعدادها من طرف وزارة المالية.

✓ **الحجم 2 :** و هو تقرير يعبر عن الأولويات والتخطيط يعده كل وزير وكل مسؤول مؤسسة عمومية مكلف بتسيير محفظة البرامج الموزعة حسب الإدارة المركزية، حسب المصالح اللامركزية وكذا حسب الهيئات العمومية تحت الوصاية والهيئات الإقليمية عندما تكلف هذه الهيئات بتنفيذ كل البرنامج أو جزء منه. ويتضمن كل برنامج من هذه البرامج، لا سيما التوزيع بحسب الأبواب للنفقات والأهداف المحددة والنتائج المنتظرة وكذا تقييمها، مع الإشارة لا سيما لقائمة المشاريع الكبرى.

III-2 المراحل الرئيسة الواجب إتباعها لإعداد تقرير الأولويات والتخطيط : حسب المذكرة المنهجية المتعلقة بتحضير ميزانية البرامج لسنة 2022 لغرض تجربي، الصادرة عن المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية فإن المراحل الرئيسة الواجب إتباعها لإعداد تقرير الأولويات والتخطيط تكون كما يلي²⁰ :

III-1-2 إنشاء و تحديث التصنيف حسب النشاط (هيكل البرامج): حيث يطلب من كل وزارة ومؤسسة عمومية مراجعة هيكل البرامج، المستخدم خلال السنة المالية السابقة (ميزانية البرامج 2021)، وتحديثه إذا لزم الأمر، أو اقتراح هيكل جديد أكثر إثراء، من خلال تحديد، لكل هيكل برنامج، البرنامج أو البرامج الفرعية المرتبطة به.

III-2-2 التصنيف حسب الوحدات الإدارية (الهيكل التنظيمي): وهذا انطلاقا من التنظيم الوزاري للحكومة ، ويتم تحديد الوحدات التنظيمية أو مراكز المسؤولية للتسيير الميزانية والمستفيدة من اعتمادات المخصصة للوزارة متضمنة (المصالح المركزية؛ المصالح الغير ممركة؛ الهيئات الخاضعة للوصاية؛ الهيئات الإقليمية لميزانية الدولة).

III-2-3 الربط بين هيكل البرامج والهيكل الإداري : لكل مستوى من مستويات النشاط، يتم الربط بين هيكل البرامج والوحدة التنظيمية (المصالح المركزية، المصالح اللامركزية، المؤسسات تحت الوصاية؛ الهيئات الإقليمية لميزانية الدولة). ونعطي مثالا عن ذلك : وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، البرنامج: البحث العلمي والتطوير التكنولوجي يتم إلحاقه بالمديرية العامة للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي.

III-2-4 تحديد مسؤولي البرامج : تبعا للمادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 20-404 المؤرخ بتاريخ 2020/12/29 والذي يحدد كفاءات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية، هذه المرحلة تربط كل برنامج بمسؤول ومثال ذلك : وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ،مسؤول برنامج البحث العلمي والتطوير التكنولوجي هو المدير العام للبحث العلمي و التطوير التكنولوجي.

III-2-5 الانتقال من الميزانية الحالية الى الميزانية الجديدة حسب القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية : حيث أعدت وزارة المالية ممثلة بالمديرية العامة للميزانية ملف إكسل لمختلف الوزارات المنفقة بهدف إدخال بيانات الميزانية (المقترحات) ، بحيث يتضمن هذا الملف العناصر التالية :قائمة البرامج والبرامج الفرعية ، المستخدمين ، جدول المراسلة ، قاعدة بيانات التسيير ، قاعدة بيانات التجهيز ، التوجيهات ، النتائج ، جداول تقرير الأولويات التخطيط RPP الحقيية ، جداول تقرير الأولويات التخطيط RPP البرنامج²¹.

III-2-6 توزيع الميزانية الشاملة حسب البرامج والبرامج الفرعية : يشرح هذا الجزء المواقف المتخذة لتوزيع الميزانية الشاملة حسب البرامج والبرامج الفرعية.

III-2-7 المرحلة ما قبل الاخيرة متمثلة في تقدير مبلغ سنتي 2023 و 2024 (تعدد السنوات) : لتقدير ميزانية سنتي 2022 و 2023 ، تستخدم نفس إجراءات الميزانية الكلاسيكية.

III-2-8 والمرحلة الاخيرة تتمثل في إعداد التقرير حول الأولويات والتخطيط RPP : يتشكل التقرير حول الأولويات والتخطيط حسب الأقسام التالية: القسم 1: رسالة الوزير والقسم 2: المحفظة ، وفي الاخير القسم 3: تخطيط مدقق للبرنامج (حسب عدد البرامج) ، كما نشير الى أن التقرير حول الأولويات والتخطيط يتشكل من جزء النص وجزء آخر متعلق ببيانات الميزانية كما يلي:

- المعلومات المتعلقة بأقسام النص (رسالة الوزير، الحقيية، إطار الأداء مع تثبيت حسب برامج الأهداف، المؤشرات والغايات).
- المعلومات المتعلقة بالجدول المالية (التدوين من ملف اكسل).

الخلاصة

يمكن القول أن الاطار الميزانياتي متوسط المدى الذي جاء به المرسوم التنفيذي رقم 20-335 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020 في سبيل تطبيق القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية بدءا من السنة المالية لسنة 2023 ،هو يعبر عن أداة متجددة متوسطة الأجل للبرمجة والتخطيط الميزانياتي حيث توضع إدارة الميزانية في منظور متعدد السنوات، ويتم تنفيذ هذه الأداة من خلال إطار النفقات المتوسط المدى ومخطط الالتزام بالنفقات ، ويجب أن يكون هذا الاطار منسجما مع التقرير المتضمن تطور وضعية الاقتصاد الوطني سيما الوضعية المالية للخزينة ،وكذا مديونية الدولة، عند الاقتضاء .

حيث من خلال هذا الإجراء متعدد السنوات، لا يكون إعتداد الميزانية على أساس التنظيمات الإدارية ولكن على أساس السياسات العمومية والتزامات الحكومة ،كما يهدف هذا الاجراء الى المرور والتحول من مقارنة النفقات إلى مقارنة إنفاق أحسن، لكنها مقارنة محفوفة بالمخاطر لأنها تتطلب أولا تغيير نمط التسيير والذهنيات المتعلقة بالميزانية منذ الاستقلال.

**تصميم وإعداد الاطار الميزانياتي المتوسط المدى كآلية لتحقيق استدامة مالية للدولة في
ظل القانون العضوي الجديد رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية**

وانطلاقا من دراستنا هاته يمكن صياغة النتائج التالية :

- الإطار الميزانياتي المتوسط المدى يشكل مؤشرا للسقف الميزانياتي المحدد من قبل الحكومة لإعداد ميزانية الدولة والمصادقة عليها .
- يتم إلحاق تسقيفات النفقات المحددة في الاطار الميزانياتي المتوسط المدى بالمذكرة التوجيهية لتحضير مشاريع قوانين المالية وميزانية الدولة ويتم من جهة اخرى إلحاق نتائج الميزانيات المنفذة سابقا.
- يتم تنفيذ الإطار الميزانياتي المتوسط المدى من خلال إطار النفقات المتوسط المدى ومخطط الالتزام بالنفقات, ويجب أن يكون منسجما مع التقرير المتضمن تطور وضعية الاقتصاد الوطني وتوجيه المالية العمومية
- يهدف الإطار الميزانياتي المتوسط المدى إلى تعزيز توازن الاقتصاد الكلي والانضباط الميزانياتي, وتحسين تخصيص الموارد المحتملة حسب أولوية النفقات على أساس الخيارات الإستراتيجية للحكومة, كما أنها تسعى الى تعزيز التقدير الميزانياتي, ترشيد النفقات العمومية وكذا التغطية المالية الدائمة وتقييم الاحتمالات الميزانياتية, حيث كل هذه الاهداف تصب في صالح دعم وضمان الاستدامة المالية للدولة.
- إن تعزيز استدامة السياسات العامة بضمان توافقها و الميزانية العامة في المستقبل مع الإمكانيات المالية للدولة وإطار الاقتصاد الكلي , يضمن سيورة المالية العامة واستدامة مالية الدولة.
- إن الجزائر مازالت لم تحقق استدامتها المالية , باعتبار أن الإيرادات العمومية في الجزائر مازالت مرتبطة بالجباية البترولية و بسعر برميل النفط , هذا الاخير يتحدد في الاسواق العالمية للنفط الغير متحكم فيها.
- ضمان استدامة مالية للدولة من شأنه تحقيق التنمية المستدامة , باعتبار أن نفقات ميزانية الدولة تمثل جزء من الإنفاق لا يستهان به في سبيل تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع.
- السنوات القادمة تعبر عن تحدي حقيقي للجزائر لتحقيق استدامتها المالية وهذا راجع الى تزايد العجز الموازي من سنة الى اخرى نتيجة انخفاض سعر برميل النفط , اضافة الى نفاذ صندوق ضبط الإيرادات.
- وفي الاخير نقدم بعض التوصيات والتي تمثل تحديات حقيقية على وزارة المالية تجاوزهها وذلك من خلال وضع خطة واستراتيجية وطنية لضمان نجاح الإطار الميزانياتي المتوسط المدى بما يضمن تحقيق استدامة مالية للدولة وسيورة المالية العامة بالتركيز على العناصر التالية :
- العمل على زيادة الجباية العادية حتى تغطي نفقات التسيير , وذلك من خلال عصنة قطاع الضرائب بإدخال الرقمنة والتي تأخرت لعدة سنوات ذلك من أجل إعطاء دفع لتحقيق عدالة ضريبية بين المكلفين بالضرائب.
- تنظيم دورات تكوينية لمختلف الوزارات المنفقة للتحكم أكبر في اعداد الميزانيات وتنفيذ النفقات العمومية وفق القانون العضوي الجديد رقم 15-18 , وذلك من اجل تلبية الحاجيات الحقيقة والمستدامة للدولة , دون تبذير للمال العام , وإدخال فكرة المسير المسؤول والمحاسبة.
- فتح ملف الدعم الاجتماعي والذي يعبر عن مبالغ كبيرة في قسم التسيير لميزانية الدولة , و إيجاد آلية لتوجيهه لمستحققيه.
- زيادة كفاءة موارد الميزانية عن طريق تعزيز الصلة بين الاستراتيجيات القطاعية والاطار الميزانياتي متوسط المدى.
- إعطاء رؤية واضحة للمسيرين لبرمجة الميزانية متعددة السنوات وضمان الاتساق بين مختلف عناصر ميزانية الدولة.
- وضع خطة لتحسين شروط إعداد قانون المالية وتعزيز فعالية عمليات التحكيم المشتركة بين القطاعات.
- تحسين أدوات التنبؤ لجميع إيرادات ميزانية الدولة , مع مراعاة الآثار المترتبة على التغييرات المحتملة في السياسة

الضريبية ، سواء في مجال الجباية العادية أو الجباية البترولية.

- تطوير الأدوات اللازمة لإجراء تحليلات تفصيلية للتغيرات في السياسات مع وجود صلات واضحة بالإجراءات العملية لتخصيص الميزانية ؛ (نموذج لاختبار خيارات مختلفة لتخصيص الميزانية تتجاوز و معطيات الاقتصاد الكلي).

- اعتماد خطة لضمان استدامة الدين العام وعدم السقوط في حالة العجز عن السداد.

- إعداد مؤشرات الاقتصاد الكلي والتنبؤات المتعلقة بالميزانية وفقا لمعطيات الاقتصاد العالمي.

- على كل وزارة منققة اعداد خطة استراتيجية متوسطة الاجل ، يتم من خلالها تقديم رؤية واضحة لقطاعها ، وتحدد مجموعة من الأهداف والغايات ، والوسائل اللازمة لتحقيقها. وستشكل هذه الخطة الاستراتيجية الأساس لإعداد اطار النفقات متوسط المدى.

- عصرنة المحاسبة العمومية من خلال تطبيق مشروع المخطط الوطني لمحاسبة الدولة الذي مازال حبيس الادراج الى وقت غير معلوم ، مما يساعد في اعطاء وضعيات محاسبية ومالية تعكس ذمة مالية الدولة ، ومنه الاستشراف لاستدامة مالية مستقبلية للدولة.

الإحالات والمراجع :

- ¹ سليمان، عمر محمد محمود،(2014)، " إدارة الدين العام ، الانتقال من مفهوم الاستدامة المالية الى مفهوم الاستدامة الاقتصادية" ، كلية التجارة وإدارة الاعمال ، القاهرة ، جمهورية مصر العربية ، ص: 286.
- ² Blanchard,oliver Jean, (1995), suggestions for a new set of fiscal indications “Economic and statistics“ OECD , wp .no . 7 a .P 04.
- ³ أحمد قباجة، (2016)، "الاستدامة المالية للسلطة الفلسطينية" ، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية ، ص: 05.
- ⁴ الريفي، حسام خالد حسين، (2014)، "العوامل التي تساعد السلطة الوطنية في تحقيق الاستدامة المالية (1996-2013) ،رسالة ماجستير كلية التجارة، الجامعة الإسلامية- ص: 41.
- ⁵ بانافع ، وحيد عبد الرحمن ، علي ، عبد العزيز عبد المجيد ، (2016)، " تقييم الاستدامة المالية "، مجلة بحوث اقتصادية عربية ، العددان 74-75 ، المملكة العربية السعودية ، ص: 183.
- ⁶ صندوق النقد الدولي إدارة شؤون المالية العامة ، سلسلة تشمل كيفية إعداد الميزانية خلال الازمات : ارشادات لإعداد الميزانية لسنة 2021، متاح على الرابط <https://www.imf.org/ar/Publications>
- ⁷ عصماني مختار ،أوكل رابح، (2018)، "مؤشرات الاستدامة المالية في الجزائر خلال الفترة 1990 -2016" ، مجلة معارف قسم العلوم الاقتصادية ، جامعة البويرة ،العدد 25، ص: 406.
- ⁸ القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في 2018/09/02.
- ⁹ المرسوم التنفيذي رقم 20-335 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020 المتعلق بتصميم وإعداد الاطار الميزانياتي المتوسط المدى.
- ¹⁰ بوعيشاوي مراد ، غزاري عماد ، (2020)، "تحليل وتقييم مسار الاستدامة المالية للجزائر للفترة 2000-2020"، مجلة الاقتصاد والمناجمت ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، الجامعة تلمسان، المجلد 19 رقم 2 ، ص: 107.
- ¹¹ التقرير السنوي (2018)، للتطور الاقتصادي والنقدي للجزائر ، بنك الجزائر، ص: 15.
- ¹² التقرير السنوي (2018)، نفس المرجع السابق، ص: 17.
- ¹³ التقرير السنوي (2018)، نفس المرجع السابق، ص: 20.
- ¹⁴ التقرير السنوي (2018)، نفس المرجع السابق، ص: 21.
- ¹⁵ حوصلة احصائية، (2021)، منشورة على موقع وزارة المالية ،المديرية العامة للتقدير والتوقعات ،متاحة على الرابط www.mf.gov.dz
- ¹⁶ قرار صادر عن وزارة المالية بتاريخ 8 جوان 2021 يحدد مهام اللجنة العليا لتقييم المخاطر الميزانية والتحذير.
- ¹⁷ قانون المالية لسنة 2021.

تصميم وإعداد الاطار الميزانياتي المتوسط المدى كآلية لتحقيق استدامة مالية للدولة في
ظل القانون العضوي الجديد رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية

- ¹⁸ المذكرة المنهجية صادرة عن المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية تتعلق بتحضير ميزانية البرامج لسنة 2022 لغرض تجريبي، ص: 04.
- ¹⁹ نفس المرجع السابق، ص: 04.
- ²⁰ مذكرة توجيه متعلقة بتحضير المشروع التمهيدي لقانون المالية وميزانية الدولة لسنة 2021، وزارة المالية، ماي 2020
- ²¹ المرسوم التنفيذي رقم 20-404 المؤرخ بتاريخ 2020/12/29 والذي يحدد كفاءات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية.