

تسيير المالية العمومية في الجزائر ضمن متطلبات الحوكمة المالية

The management of public finance in Algeria is within the requirements of financial governance

أ.د. قدي عبد المجيد

أستاذ التعليم العالي - كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير - جامعة الجزائر 03- الجزائر.

ط. تاكرلي صوفيا نبيلة

استاذة مساعدة قسم أ - كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير - جامعة الجزائر 03- الجزائر.

takarli.sofia@gmail.com

ملخص:

يهدف هذا المقال إلى محاولة المساهمة في عرض الاصلاحات المتعلقة بتسيير المالية العمومية في الجزائر وإبراز آثارها الايجابية على الحوكمة المالية. في هذا السياق يعتبر التسيير المحكم للمالية العمومية أحد متطلبات الوصول الى حكمة مالية سليمة والمركزة على المبادئ التالية: شفافية الاجراءات الادارية، مسائلة الاعوان العموميين عن أدوارهم في تسيير الإدارة العمومية، مشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمصلحة العامة ومشروعية القرارات المتخذة في إطار تسيير السياسة الاقتصادية بمختلف جوانبها وكذا القدرة على التنبؤ وبذلك وضع الخطط والبرامج المناسبة. ومن هذا المفهوم تبرز الإشكالية التي نحاول من خلالها تسليط الضوء على ما مدى قدرة تسيير المالية العمومية لتحقيق حوكمة مالية سليمة في الجزائر خصوصا في ظل الظروف الاقتصادية الراهنة المتسمة بتذبذب أسعار المحروقات من جهة وضعف تنوع مصادر الإيرادات العمومية من جهة ثانية. ولدراسة هذه الاشكالية ننطلق من فرضية أن الأداء السليم للمالية العمومية هو المؤشر الرئيسي والدليل الكافي لوجود حوكمة مالية جيدة. لذلك سوف نقوم بتفسير مفهوم الحوكمة وكذا تعريف تسيير المالية العمومية وأهدافها للوصول الى العلاقة بين الحوكمة وتسيير المالية العمومية.

الكلمات المفتاحية: مالية عمومية - حوكمة مالية - نظام ضريبي جزائري - اقتصاد جزائري

Abstract:

The objective of this article is contributing to presenting the reforms about public financing management in Algeria and to highlight the positive effects on the financial governance. In this context, the effective management of public finances and the role of managing the public finance is one of the requirements for achieving financial governance based on the following principles: accountability of agents of public officials on their roles in the management of public administration, transparency of administrative procedures, predictability (mainly through the rule of law) and participation of private sector and Civil society in the decision-making concerning the public interest. from those concepts, the problematic arises what extent the ability of the management of the public finance within requirements of financial governance in Algeria especially considerate the current economic circumstances characterized by the collapse of prices of hydrocarbon and the weakness of the diversification about the sources of public revenues. for study this problematic we proceed from the premise that proper performance of the public finance is the main indicator of good governance. Therefore, we will explain the concept of governance as well as the definition of public financial management and its objectives to reach the relationship between governance and the management of public finances

Key words: Public Finance - Financial Governance - Algerian Tax System - Algerian Economy.

JEL classification: E60 – H50

Received: 02/05/2018

Revised: 10/05/2018

Accepted: 24/05/2018

Online publication date: 01/06/2018

مقدمة:

تعتبر الحوكمة عن جملة من الآليات الرامية إلى الفصل في اختيار أفضل البدائل التي تسمح باتخاذ القرار الأمثل، فالأمر يتعلق بنسق يهدف إلى تعبئة الموارد البشرية والمادية لتفاعل فيما بينها لتحقيق الأهداف المسطرة. يتضمن الوصول إلى الحوكمة ضرورة الارتباط ببرنامج مسطر أخذ بعين الاعتبار عاملي الزمان والمكان من أجل تحقيق الأهداف المنشودة. كما يمكن للحكومة أن تلعب دورا على المستويين الشخصي والمهني. تعتمد حوكمة الشؤون العمومية في المجال المالي على تسيير رشيد لمالية عمومية قائمة على أسس متينة، تسودها الشفافية، وتنبني قوانين حسن التسيير وتحصيل أمثل للجباية بشكل يضمن التوازنات المالية. في هذا الإطار، تعاني الجزائر من تبعية مالية واقتصادية وتجارية تجاه قطاع المحروقات: تبعية مالية ممتثلة في حصة ناتج الجباية البترولية ضمن الإيرادات العمومية والمقدرة بـ 60 بالمئة خلال الفترة (2006 - 2016) وتبعية اقتصادية ممتثلة في حصة قطاع المحروقات في الناتج الداخلي الخام تقدر بحوالي 30 بالمئة خلال نفس الفترة وتبعية تجارية حيث يقدر نصيب صادرات المنتجات البترولية من إجمالي الصادرات بـ 97 بالمئة خلال سنة 2016.

لقد خضع تسيير الميزانية العمومية للدولة بداية من سنة 2000 لقاعدة ميزانية وحيدة ممتثلة في آلية صندوق ضبط الإيرادات الذي يتلقى الفائض الناتج عن الجباية البترولية المحصلة (المحتسبة على أساس السعر السوقي لبرميل البترول) والجباية البترولية المقدرة (المحتسبة على أساس سعر جبائي مرجعي). وقد استعملت المتاحات المتوفرة في هذا الصندوق في تسديد المديونية العمومية الخارجية وبعدها صار يغطي عجز الخزينة. وعلى ضوء ما ذكرناه، تبرز معالم إشكالتنا التي نصيغها في السؤال التالي:

في سياق يتسم بعدم تنوع مصادر التمويل العمومي والحاجة إلى ترشيد النفقات العمومية، ما مدى قدرة تسيير المالية العمومية على الوصول إلى حوكمة مالية رشيدة في الجزائر؟

للإجابة عن هذا السؤال نضع الفرضية التالية: يعتبر الأداء السليم للمالية العمومية المؤشر الرئيسي على وجود حوكمة مالية جيدة. نسعى من خلال هذا المقال إلى محاولة إبراز الأدوات الكفيلة بضمان تسيير سليم للمالية العمومية من جهة وإظهار تأثيرها على الحوكمة المالية من جهة ثانية. في ظل الظرف الاقتصادي الذي تمر به الجزائر المتسم بانهيار أسعار المحروقات منذ جوان 2014 من جهة وضعف تنوع مصادر الإيرادات من جهة ثانية.

ولقد تم استخدام المنهج الوصفي لتفسير وتقييم درجة ارتباط تسيير المالية العمومية بالحوكمة المالية في الجزائر. هنالك العديد من الدراسات التي تطرقت لمسألة الحوكمة المالية غير أن معظمها كانت حول حوكمة المؤسسات أو البنوك وأخرى تطرقت لموضوع تسيير المالية العمومية من جوانبه كل على حدة. أما بالنسبة لعلاقة تسيير المالية العمومية بالحوكمة المالية في الجزائر بمعناه الواسع فالأبحاث لا تزال محدودة جدا. وفي حدود علمنا فقد اهتمت الدراسات التي لها صلة بموضوعنا وبالذات في الجزائر بجوانب من الموضوع كدراسة الميزانية أو الصفقات العمومية أو ترشيد النفقات..

ومن هذه الدراسات السابقة نذكر:

- كتاب La fabrication de l'Algérie - Abdellatif Benachenhou الصادر في 2009، حيث تطرق الوزير السابق للمالية، لمسألة الحوكمة في الجزائر من الناحية التاريخية حيث لخص الخطوط العريضة لمسار الجزائر من حيث السياسات الاقتصادية المنتهجة مع ذكر بعض القرارات الحاسمة مرورا بإنشاء صندوق ضبط الإيرادات وإعادة النظر في قانون النقد والقرض في 2003.
- مذكرة للباحثة «عمراني مريم» في إطار نيل شهادة ما بعد التدرج من معهد الاقتصاد المغربي و الجبائي سنة 2013 بعنوان la réforme budgétaire : évolution et perspectives تعالج هذه الدراسة موضوع الإصلاح الميزاني في إطار مشروع عصرة الانظمة الميزانية في الجزائر. تهدف هذه الدراسة إلى تشخيص المشاكل الموازناتية والتعريف بهذا النظام وكذلك بالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية بقصد الافصاح عن أهداف الإصلاح الميزاني الذي يهدف الى ترقية وتطوير النشاط العمومي وبلوغ الحوكمة المالية الرشيدة.
- كتاب الحوكمة 4 & 3 - L'économie de l'Algérie - Hamid A. TEMMAR الصادر سنة 2015. تحدث وزير الصناعة وترقية الاستثمار السابق، عن سياسات إعادة إنعاش التنمية في الجزائر منذ 1970 إلى غاية 2014 وذلك في الجزء الثالث من الكتاب أما في الجزء الرابع فتطرق لمسألة الحوكمة العمومية من منظور اقتصادي.

أطروحة للباحثة "ديب سارة" في إطار نيل شهادة دكتوراه LMD لسنة 2017 بعنوان: الحوكمة المالية كوسيلة لعصرنة تسيير ميزانية الدولة دراسة مقارنة فنزويلا - الجزائر. تطرقت الباحثة الى موضوع الحوكمة من زاوية الميزانية حيث يعتبر تسيير الميزانية في ظل سياسة الدولة المطبقة من أجل تحقيق الأهداف المسطرة وهذا عن طريق الإنفاق الحكومي الذي يلعب دورا مهما في تنشيط الاقتصاد. ويتجلى ذلك في تطور مقومات الحياة الأساسية من خدمات مثل الصحة والتعليم والأمن... الخ. ويعتبر الإنفاق الحكومي أداة هامة من الأدوات المالية للدولة، حيث تزداد أهمية الإنفاق العمومي في الدول النامية عامة في الجزائر خاصة.

1. تسيير المالية العمومية

يشكل تسيير المالية العمومية جزءا من نظام المالية العمومية، ويشير في إطار التعاون الدولي أساسا إلى تسيير الإنفاق العام. وهو يركز في هذا الصدد على الهيئات والإجراءات التي يجب أن تضمن شفافية وكفاءة وفعالية الإنفاق العام، بما في ذلك استخدام الأموال العمومية. ويمكن تفسير هذا التركيز بوجود مخاطر ائتمانية، يرى اصحاب المصالح أنها تترتب عن مدى تأثير نظم الميزانية في البلدان النامية على إدارة المعونة الخارجية. فكلما ازدادت شفافية وكفاءة تسيير المالية العامة في البلد، انخفضت المخاطر الائتمانية. بيد أن هذا التركيز، الذي يمكن فهمه من منظور المانحين للأموال يحول دون الاهتمام الكامل بعد الحوكمة وحقوق الإنسان في تسيير المالية الجيد. وهذا هو المنظور الواسع لتسيير المالية العمومية. يعتبر التسيير الناجع للمالية العمومية الحجر الأساسي للتطور الاقتصادي في أي بلد، حيث تنبثق أهميته من خلال الدور المركزي الذي تلعبه المالية العمومية في تحقيق أهداف التنمية للدول، وكذلك من كونه يدعم الاستخدام الفعال والمسؤول للموارد العمومية؛ وهذا ما يسمح بضمان استقرار التوازنات المالية وكذا التوازنات الاقتصادية الكلية. كما تشير نجاعة تسيير المالية العمومية إلى الأداء الأمثل الذي يغطي كل مراحل دورة الميزانية، بدءا من تحضير الميزانية، إعدادها، المصادقة عليها وتنفيذها وأخيرا الرقابة البعدية عليها¹.

أ- إطار وأدوات تسيير المالية العمومية

تعتبر المالية العمومية مرآة عاكسة لحالة الاقتصاد وظروفه في دولة ما، وكذا الحياة السياسية وظروفها في فترة زمنية معينة. وأحسن دليل على ذلك يظهر في الدور الذي تؤديه كل من الإيرادات العمومية (الجباية وغير الجباية) والنفقات العمومية (التسيير والتجهيز) باعتبارها أحد موضوعات المالية العامة التي تكشف عن الظروف السياسية والاقتصادية للدول خلال فترة محددة. لقد شهدت المالية العمومية للجزائر تطورا كبيرا خلال الفترة 2000-2015 سواء في جانب النفقات أو من جانب الإيرادات العمومية، وقد أدى بقاء ارتباط هذه الأخيرة بإيرادات الجباية البترولية من جهة، وصعوبة التحكم في حجم النفقات العمومية من جهة ثانية، إلى عجز في الميزانية، وهذا ما يتجلى في المعطيات الإحصائية التي يتضمنها الجدول التالي:

الجدول رقم 1: تطور الإيرادات والنفقات العمومية للفترة 2000-2015

	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	/// مليار دج ///
الإيرادات العمومية	1949,1	1841,9	1714,0	1606,4	1525,6	1576,7	1389,7	1124,9	
الجباية البترولية	973,0	916,0	899,0	862,2	836,1	916,4	840,6	720,0	
الموارد العادية	976,1	925,9	815,0	744,2	689,5	660,3	549,1	404,9	
النفقات العمومية	3108,6	2453,0	2052,0	1891,8	1690,2	1550,6	1321,0	1178,1	
نفقات التسيير	1673,9	1437,9	1245,1	1251,1	1122,8	1097,7	963,6	856,2	
نفقات التجهيز	1434,6	1015,1	806,9	640,7	567,4	452,9	357,4	321,9	
عجز الميزانية	-1159,5	-611,1	-338,0	-285,4	-164,6	26,0	68,7	-53,2	

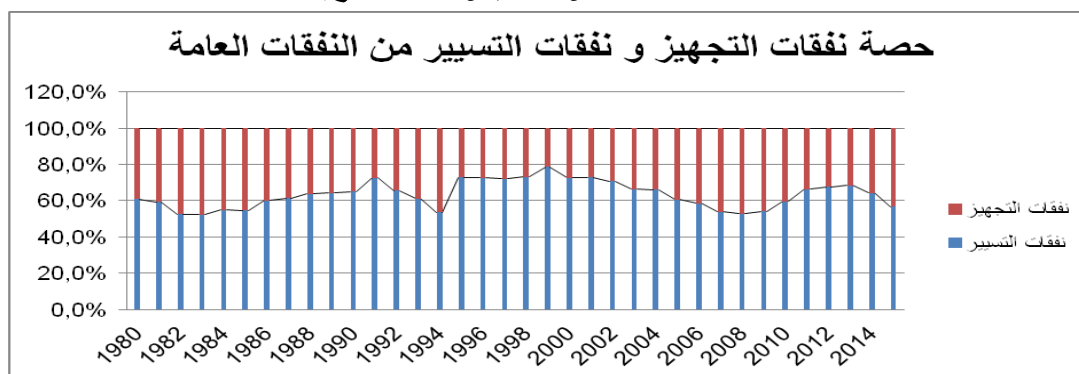
تطور الإيرادات والنفقات العمومية للفترة 2000-2015 (تابع)

2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	مليار دج
4480,2	3927,7	3895,3	3804,0	3489,8	3074,6	3275,4	2902,4	الإيرادات العمومية
1722,9	1577,7	1615,9	1519,0	1529,4	1501,7	1927,0	1715,4	الجباية البترولية
2757,3	2350,0	2279,4	2285,0	1960,4	1572,9	1348,4	1187,0	الموارد العادية
7746,2	6995,8	6024,1	7058,2	5853,6	4466,9	4246,3	4191,1	النفقات العمومية
4591,9	4494,3	4131,5	4782,6	3879,2	2659,1	2300,0	2217,8	نفقات التسيير
3154,3	2501,4	1892,6	2275,5	1974,4	1807,9	1946,3	1973,3	نفقات التجهيز
-3266,0	-3068,0	-2128,8	-3254,1	-2363,8	-1392,3	-971,0	-1288,6	عجز الميزانية

المصدر: وزارة المالية / المديرية العامة للتقدير والسياسات

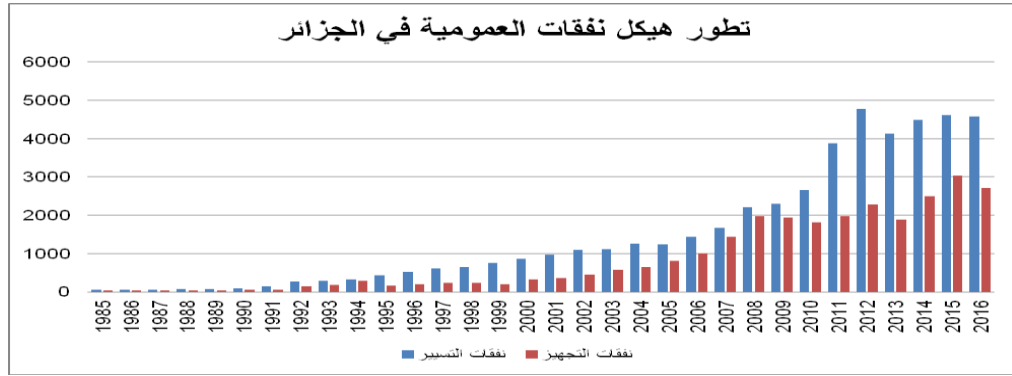
تعتبر النفقات العمومية إحدى أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الدولة من أجل تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، وذلك من خلال الميزانية العمومية للدولة، وسنتطرق إلى تحليل تطور هيكل النفقات العمومية للجزائر ثم بعدها إلى تحليل هيكل نفقات التجهيز و نفقات التسيير من النفقات العمومية

الشكل 01: هيكل النفقات العمومية



الملاحظ من الشكل البياني هو أن نفقات التسيير تستحوذ على الجزء الأكبر من النفقات العمومية، فنسبتها دائما تفوق 50 بالمائة. تميزت السياسة الإنفاقية في الجزائر منذ 1985 بتصاعد معدل نمو الإنفاق العام، حيث يرتبط نمو الإنفاق العام وتصاعد معدلاته ارتباطا وثيقا بالتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي شاهدها الجزائر منذ سنة 2000 بسبب ارتفاع مداخيل الدولة بفعل تحسن أسعار المحروقات كان من أولويات الدولة النهوض بالنشاط الاقتصادي، لذا عرفت النفقات العمومية تزايدا مستمرا طيلة هذه الفترة منتقلة من 100 مليار دج في سنة 1985 إلى 6980 مليار دج سنة 2015 بنسبة زيادة سنوية متوسطة 17.2% والشكل التالي يوضح تطور كل من نفقات التسيير و نفقات التجهيز.

الشكل 02: تطور هيكل النفقات العمومية في الجزائر



من خلال قراءة الشكل أعلاه نلاحظ أن النفقات (التسيير والتجهيز) في الجزائر متزايدة كأى دولة، غير أن نسبة هذه الزيادة في النفقات تختلف من سنة لأخرى فأحيانا ترتفع هذه النسبة وأحيانا تنخفض، وذلك بحسب الظروف الاقتصادية السائدة والسياسات التي تنتهجها الدولة، حيث توجهت السياسة الإنفاقية للجزائر ابتداء من سنة 2000 إلى النفقات الاستثمارية وذلك بإطلاق البرامج المحاسبية تطبيقا لسياسة إنفاقية توسعية. فمثلا نلاحظ إن نسبة الزيادة في نفقات التجهيز من سنة 1999 إلى 2000 قدرت بـ 56% حيث تزامنت هذه الزيادة مع دخول حيز التنفيذ لأول برنامج خاسي لدعم الإنعاش الاقتصادي (2000-2004)، كذلك هو الحال بالنسبة لزيادة نفقات التجهيز بنسبة 26% في سنة 2005 والتي تمثل أيضا أول سنة لتنفيذ البرنامج الخماسي التكميلي لدعم النمو الاقتصادي (2005-2009) وسنة 2011 التي شهدت ارتفاعا يقدر بـ 46% في نفقات التجهيز والمتزامنة مع المخطط الخماسي (2010-2014). تجدر الإشارة أن عامل الارتفاع المستمر في أسعار البترول بداية من سنة 2000 ساهم بصفة مباشرة في قابلية وامكانية تخطيط وتنفيذ هذه البرامج المتعلقة بالاستثمارات العمومية، حيث انتقل سعر البرميل من 17.5 دولار أمريكي سنة 1999 إلى 28 دولار أمريكي سنة 2000 ليبلغ 54 دولار أمريكي في 2005 و112 دولار أمريكي في 2011. وهذا ما أدى إلى ارتفاع إيرادات الجباية البترولية التي تعتبر عاندا مهما للدولة.

بالإضافة إلى الاستراتيجيات والأدوات الموجهة لتمويل عجز الميزانية الذي قد يتجاوز النفقات لمستوى الإيرادات، ولضمان التحكم الجيد في المالية العمومية في الجزائر، تم إنشاء صندوق ضبط الإيرادات بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2000 بعد أن سجلت الجزائر فوائض مالية خلال نفس السنة نتيجة ارتفاع أسعار البترول إلى مستويات عالية مقارنة بالأسعار السائدة خلال التسعينات من القرن العشرين. يهدف هذا الصندوق إلى تسيير فائض الميزانية الناتج عن تصدير المحروقات² الذي ساهم في تمويل جزء كبير من عجز الخزينة الذي نتج عن التوسع الكبير لنفقات التجهيز المدرجة في إطار برنامج الاستثمار العمومي. يجدر بالذكر هنا أنه منذ أزمة انخفاض أسعار البترول -ابتداء من 2012- فإن اتجاه هذا الصندوق انعكس حيث تناقصت موارده بشكل كبير مما أدى إلى ترايد عجز الميزانية³.

أصبح رصيد صندوق ضبط الإيرادات (FRR) منذ فبراير لعام 2017 معدوم ويرتقب ان يستمر هذا الوضع خلال 2018 و2019 (فائض قيمة معدومة). وفي نهاية عام 2020، يرتقب ان يسجل صندوق ضبط الإيرادات رقيدا إيجابيا يقارب 276.4 مليار دينار جزائري، وهو ما يمثل فائض القيمة الناتجة عن الفرق بين الجباية البترولية المقدر في الميزانية وتلك المحصلة فعليا. وعلى هذا النحو، تجدر الإشارة إلى أن العجز في الخزينة الذي يقدر بـ 55.0 مليار دينار في عام 2020 يرتقب ان يغطي بالكامل من خلال التمويل غير المصرفي.

الجدول 2: يبين تطور وضعية صندوق ضبط الإيرادات خلال الفترة 2000-2015

2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	///مليار دج///
2931,0	1842,7	721,7	320,9	28,0	171,5	232,1	0,0	رصيد السنة الماضية
1738,8	1798,0	1368,8	623,5	448,9	26,5	123,9	453,2	فائض القيمة
4669,9	3640,7	2090,5	944,4	476,9	198,0	356,0	453,2	المتاحات قبل الاقتطاع
1454,4	709,6	247,8	222,7	156,0	170,1	184,5	221,1	الاقتطاعات

3215,5	2931,0	1842,7	721,7	320,9	28,0	171,5	232,1	رصيد آخر السنة
2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	///مليار دج///
4408,5	5563,5	5633,8	5381,7	4842,8	4316,5	4280,1	3215,5	رصيد السنة الماضية
550,5	1810,6	2062,2	2535,3	2300,3	1318,3	400,7	2288,2	فائض القيمة
4959,0	7374,1	7696,0	7917,0	7143,2	5634,8	4680,7	5503,7	المتاحات قبل الاقتطاع
2886,5	2965,7	2132,5	2283,3	1761,5	791,9	364,3	1223,6	الاقتطاعات
2072,5	4408,5	5563,5	5633,8	5381,7	4842,8	4316,5	4280,1	رصيد آخر السنة

المصدر: معطيات مقدمة من طرف وزارة المالية

ان السياسة الاقتصادية للدولة تركز على أداتين أساسيتين هما: السياسة الميزانية والسياسة الجبائية. وتهدف هاتين الأخيرتين معا الى ضمان الشفافية، الفعالية والنجاحة في تسيير المالية العمومية. وهذا ناتج عن أنه من المفروض اختيار آلية موازنة مناسبة لكل وضعية اقتصادية واجتماعية وتحديد أساليب تمويل مهام الدولة وتوزيعها بين المصالح المركزية واللامركزية. لهذا السبب تكمن أسس هذه التكنوقراطية في الخيارات التي اتخذت بالتزامن في السياسة الميزانية والسياسة الجبائية.

ب- تحديد الممارسات الجيدة لتسيير المالية العمومية

في إطار ضمان الشفافية والنجاحة في تسيير المالية العمومية ومن أجل الوصول إلى حوكمة مالية، هنالك بعض الممارسات التي تخص استعمال مجموعة من الأدوات خصوصا فيما يتعلق بالنشاط الموازي، الجبائي وأيضا فيما يتعلق بالمعايير الأخلاقية في تسيير المالية العمومية. يتم تسيير المالية العمومية في إطار قانوني وإداري واضح ودقيق من خلال مختلف مصادر التشريع الجبائي من قوانين المالية السنوية وكذا التكميلية ومختلف القوانين الجبائية. وبخصوص الممارسات المطلوبة في ظل مختلف نشاطات المالية العمومية، يمكننا تحديد المبادئ التالية:

- في إطار النشاط الميزاني: تفترض الممارسات الجيدة أن كل التزام أو إنفاق للمال العام لا بد أن تحمكه تشريعات موازنة شاملة وقواعد إدارية متاحة، أي الوصول إلى:

- إعادة توجيه السياسة الميزانية نحو ميزانية قائمة على النتائج.
 - اعتماد مبدأ تعدد السنوات بالنسبة للنفقات العمومية وميزانيات البرامج على المدى المتوسط للحصول على نظرة بعيدة المدى.
 - ترشيد الإنفاق العام من خلال تعزيز الرقابة القبالية والبعديّة على النفقات العمومية.
 - الالتزام بالتفكير حول أساليب تمويل تسيير المرافق العمومية ذات الطابع التجاري، خارج الميزانية.
- في المجال الجبائي: يهدف الوصول إلى تسيير جبائي أفضل يؤدي إلى شفافية أكبر وإلى حس مدني جبائي، باعتبار أن المادة الجبائية تمثل مركز اهتمام كل دولة، كونها من المصادر الأساسية المفضلة لتمويل الاقتصاد ولهذا لا بد من الأخذ بعين الاعتبار بعض الشروط والمعايير الخاصة بهذا المجال أهمها:
- وجود قاعدة قانونية صريحة لكل الاقتطاعات الجبائية، بحيث لا يكفي ان تكون القوانين الجبائية متاحة للجمهور بل مفهومة أيضا بهدف تجنب كل تعقيد أو خلط. ولا بد من توفرها في شكل منظم يدرج كل العناصر الضرورية لتحديد الخضوع الضريبي مع وضع إجراءات التحصيل. لهذا السبب لا بد أن تندرج السياسة الجبائية في إطار تبسيط إجراءات فرض الضريبة بالنظر إلى كون هذه السياسة تسمح بإدماج الناشطين في الاقتصاد الموازي في الإطار القانوني وكذلك حث المكلفين بالضريبة على مزيد من الشفافية في تصريحاتهم لدى إدارة الضرائب؛
 - التحسين الدوري والمنظم للقوانين والتشريعات الجبائية يسمح لها بالتكيف مع الظروف الاقتصادية، لأن الأمر يتعلق بسياسة تندرج في إطار تدابير عاجلة ترمي إلى ضبط وضعية اقتصادية معينة؛

▪ يجب أن تحظى التدابير الجديدة المتعلقة بإيرادات الميزانية بإشهار، اتصال وإعلام كاف لتمكين الممولين من فهمها. لهذا الغرض لابد من وضع في متناول الجمهور الوثائق التي تعتمد عليها مصالح الضرائب لتطبيق القوانين الجبائية، وهذا لإضفاء المصدقية والثقة بين المكلفين بالضريبة والإدارة الجبائية (أي بين الإدارة والمواطن)؛

▪ يجب أن ترمي السياسة الجبائية إلى تشجيع أشكال جديدة لتمويل الاقتصاد لتوسيع الوعاء الضريبي وهذا بتنوع الاقتصاد من خلال الحث على الاستثمار بواسطة تدابير جبائية استثنائية، مزايا جبائية... الخ

- في مجال أخلاقيات المهنة: أن تخضع سلوكيات الموظفين إلى قواعد أخلاقية شفافة بعيدة عن كل شبهة. بحيث على أعوان الدولة الذين تقع على عاتقهم مسؤولية تسيير الأموال العمومية أو اتخاذ قرارات متعلقة بتحصيل الإيرادات العمومية أو باستعمالها، أن يخضعوا لقواعد قانونية تمنع عليهم القيام بأي تصرف مناف لأخلاقيات المهنة التي تطرقت إليها المنظمات الدولية وكذا الحكومات على شكل مدونات موظفي الإدارة العمومية بصفة عامة و مدونات إدارة الضرائب بصفة خاصة التي تشترك فيما بينها في معاقبة التصرفات غير الأخلاقية كالرشوة، استعمال النفوذ، إفشاء السر المهني، عدم احترام قواعد الصفقات العمومية... حيث تتلخص هذه الأخلاقيات في النزاهة و أخلاقيات المهنة⁴.

ج - أهداف تسيير المالية العمومية

تنبثق أهمية تسيير المالية العمومية من الدور الرئيسي الذي تلعبه المالية العمومية في الدول الديمقراطية التي تطمح في التطور والتنمية حيث تكمن أهداف تسيير المالية العمومية في دعم الاستخدام الفعال والمسؤول للموارد العمومية، وتضمن استقرار الاقتصاد الكلي والميزانية، وتخصيص الموارد اللازمة لتلبية الأولويات الوطنية. ان تسيير المالية العمومية يغطي جميع مراحل دورة الميزانية من تحضير الميزانية، الرقابة الداخلية والمراجعة، الصفقات العمومية، ميكانزمات متابعة وتحضير التقارير وكذا المراجعة الخارجية⁵. ولبلوغ هذه الاهداف على مسيرى هياكل الميزانية، النظام المصرفي والمالي وكذا النظام الضريبي احترام معايير الشفافية والفعالية للتمكن من محاربة كل نشاط قائم على عمليات مالية غامضة. وهذا ينطوي على أهداف جوهرية لترقية الحوكمة الاقتصادية والمالية للمالية العمومية الشيء الذي يعمل عليه ويبحث عليه كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

من هذا المنطلق، أصبح التسيير السليم والشفاف للمالية العمومية رهانا رئيسيا من أجل الدفع بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية لبلد ما. ومن هذا فإن المضمون الجديد للإشكالية الراهنة للتنمية تبقى هي الحوكمة. لكن يبدو أن صلة وثيقة تربط بين تسيير المالية العمومية والحوكمة خصوصا المالية والاقتصادية. وبالرغم من صعوبة تعريف هذه المصطلحات وتعدد تطبيقاتها وهذا ما سنراه باختصار فيما يلي.

2. الحوكمة المالية

تعني الحوكمة عموما نشاط التوجيه والقيادة وإدارة شؤون منظمة ما، من أكبر إلى أصغر أبعادها ويمكن للأمر أن يتعلق ببلد، مجموعة بلدان، ناحية، جماعة إقليمية أو مؤسسة عمومية أو خاصة. وترتكز الحوكمة خصوصا على أشكال التنسيق، التشاور، المشاركة والشفافية في اتخاذ القرارات. ويبرر هذا، في أن على نشاط الحوكمة أن يسير نتائج تقاسم المسؤوليات بين المالك والمسير، ولكن أيضا بين مختلف الأطراف المشاركة الذين لهم مصالح في المنظمة، بكل أبعادها.

أ- تعريف الحوكمة:

يختلف تعريف الحوكمة بين الهيئات والمنظمات الدولية، فكل واحدة تعرفها انطلاقا من منظورها الخاص. فيعرفها البنك الدولي "على أنها الحالة التي من خلالها تتم إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع بهدف التنمية"⁶. أما البرنامج الاتمائي للأمم المتحدة PNUD فيعرف « الحوكمة بأنها ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية في إطار تدبير شؤون بلد ما على جميع المستويات وهي مقولة موضوعية تضم الآليات و السيرورات والعلاقات والمؤسسات المعقدة التي بواسطتها يقوم المواطنون والجمعيات بتدبير مصالحهم وممارسة حقوقهم وتحمل التزاماتهم، كما يتوجهون إليها بغية تصفية خلافاتهم »⁷؛ في حين يرى صندوق النقد الدولي ان الحوكمة من الناحية الاقتصادية وتحديدًا، « شفافية وفعالية إدارة الموارد العمومية واستقرار البيئة التنظيمية لنشاطات القطاع الخاص »⁸.

وهذا يعني أن الحوكمة المالية هي أسلوب ممارسة سلطات في تسيير حيادي، شفاف وفعال للمالية العمومية وقائم على المشروعية كما يمكن النظر الى الحوكمة المالية على انها التسيير الفعال للشؤون العمومية بواسطة تعميم مجموعة من القواعد والممارسات المشروعة والهادفة إلى ترقية وتحسين القيم الاجتماعية والاقتصادية التي تتطلع إليها المنظمات.

ب- وسائل تحقيق الحوكمة:

إذا حاولنا تطبيق مبادئ الحوكمة على تسيير المالية العمومية، فلا بد من احترام المبادئ التالية:⁹

- المشروعية التي تعني المشروعية الديمقراطية لقرارات السياسة المالية، كما أنها تشمل المشاركة الفعالة للمجتمع المدني.
- المسؤولية والالتزام بتقديم الحسابات وهذا يضم على الخصوص الشفافية المالية والتي تفترض تسيير عمومي شفاف وفعال لتسيير ومراقبة المال العام مع الالتزام بتقديم حسابات للمواطنين، وهذا ما يقتضي خيارات ميزانية عقلانية متخذة بشفافية، والتي تعطي أولوية للبرامج الاجتماعية الإنتاجية من أجل تحسين مستوى معيشة السكان وترقية التنمية الاقتصادية وليس للنفقات غير المنتجة. وهذا يعني كذلك أنه على مسؤولي هيئات التنفيذ والمؤسسات العمومية تقديم حسابات على تسييرهم. يجب على أنظمة التدقيق أن تتماشى والمعايير الدولية وأن تكون محل مراجعة عمومية.
- سمو القانون لكي تتمكن المنظمات من تقييم الفرصة الاقتصادية والتصرف دون التخوف من التدخلات التعسفية فإنه من الضروري أن تندرج السياسة العمومية في إطار قانون منصف متوقع ومستقر. ولهذا يجب أن تكون القواعد معروفة مسبقاً وأن تكون سارية المفعول ومطبقة بطريقة آلية وعادلة.¹⁰
- الفعالية يعني هذا المبدأ إرادة وقدرة الهيئات والمؤسسات العمومية على القيام بمهامها وذلك يتبين ويقاس من خلال تحقيق الأهداف المسطرة. وير تحسين الفعالية في إطار الحوكمة المالية قبل كل شيء وذلك بتعزيز قدرات المؤسسات العمومية في تسيير الموارد العمومية.
- نشاط الدولة القائم على التنمية؛ تقوم قرارات استثمار القطاع الخاص على المعرفة التي يمتلكها هذا الأخير حول توجه السياسة الاقتصادية للحكومة وأهدافها إضافة إلى المعلومات المقدمة بواسطة هذه الأخيرة حول وضعية الاقتصاد والسوق. إن شفافية اتخاذ القرارات وخصوصاً تلك التي تتعلق بالميزانية وتنظيم وإبرام الصفقات العمومية هي ذات أهمية بالغة لضمان الاستعمال الفعال للموارد والتقليص من بؤر الفساد والتبذير. وبعبارة أخرى فهي القيم الأساسية التي تحكم نشاط الدولة.

3- الحوكمة المالية في الجزائر

تعتبر الحوكمة المالية الهدف الرئيسي لتسيير المالية العمومية، فلا يمكن تحقيقها إلا بوجود مؤسسات صارمة تحكم تخصيص الأموال العمومية، أنظمة ميزانية وجبائية تسيير وفق مبدأ الشرعية وأنظمة محاسبية متكاملة دون إغفال أنظمة المراجعة والمراقبة التي تضمن مصداقية المعلومة.

لقد أعطت الجزائر أهمية خاصة لبلوغ الحوكمة بكل أبعادها وذلك يتضح عبر البرامج والتدابير التي اتخذتها الدولة في شتى الميادين التي تحترم عن طريقها مبادئ الحوكمة وأهدافها. وفيما يخص البعد المالي، فقد شرعت في برنامج إصلاحات هامة تمس كل جوانب المالية العمومية قصد وضع قواعد الحوكمة المالية، بهدف تحقيق النتائج المنتظرة وقصد الاستجابة للممارسات الدولية وللاحتياجات الوطنية تقتضي هذه الإصلاحات المتعلقة بتسيير المالية العمومية مجهودات طويلة المدى.

أ - الظروف الاقتصادية للجزائر

إن انخفاض سعر البترول الذي بدأ منذ السداسي الثاني لسنة 2014 وتأثيره على التوازنات الاقتصادية الكلية، يبرز لنا أهمية تعبئة الموارد العمومية الجبائية أي الاعتماد على المصادر الداخلية المستقلة عن العوامل والمؤثرات الخارجية التي لا تتحكم فيها الدولة وتكون مصادر غير مستقرة ومنه غير مؤكدة وغير دائمة. حيث أصبحت اقتصاديات بعض الدول المصدرة للبترول كالجزائر، الفنزويلا والمملكة العربية السعودية التي تعتمد أساساً مواردها على مصادر تمويل خارجية مبنية على الموارد البترولية، جد هشّة، الشيء الذي قد يهدد التنمية الاقتصادية والاجتماعية لهذه البلدان، كذلك استمرار الأوضاع السيئة على المستوى الدولي يعزز من رأي وموقف المنظمات الدولية¹¹ التي تشير على أنه ابتداء من 2017 فإن اختلال التوازنات الكلية للدول المصدرة للبترول سوف تتفاقم ومنه فإنه من الضروري والعاجل تطوير طرق وإيجاد مصادر مستدامة خارج المصدر البترولي أي خارج قطاع المحروقات، حيث تمثل الصادرات خارج قطاع المحروقات 2/ فقط من إجمالي صادرات الجزائر.¹² ومنه يصبح ذلك هدف في حد ذاته وركيزة استراتيجية للنمو الاقتصادي والاجتماعي لهذه البلدان.

تعتبر الأوضاع الراهنة الصعبة من انهيار أسعار البترول الذي أدى إلى العجز الميزاني، فرصة للسلطات العمومية الجزائرية لتعجيل بالإصلاحات الهادفة لتعزيز الحوكمة المالية ومنه الإصلاح الميزاني، التغيير الهيكلي للاقتصاد وتحكم أفضل وأنجع للتحديات في مجال الطاقة. وفي هذا الإطار بدأت الحكومة منذ 2015 في اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة مشكل انخفاض الموارد المالية من جهة وارتفاع النفقات العمومية من جهة أخرى كالرفع من بعض الضرائب والإجراءات التقشفية مع الحفاظ على سياق أو مسار للتنمية تسمح بالحفاظ على مستوى نشاط اقتصادي دائم ومقرون ومشروط بالحفاظ على مستوى العمالة.

قامت السلطات العمومية بمحاولتها للاستخدام الأمثل للموارد والرفع منها، بالزيادة على تعبئة الادخار الداخلي أو الوطني على مستوى سوق سندات الخزينة حيث تأسست هذه السوق سنة 2008 خصصت للسندات التي تصدرها الخزينة العمومية الجزائرية، وتحتوي حاليا 25 سند للخزينة العمومية مدرجة في التسعيرة إجمالي قريب من 400 مليار دينار جزائري، يتم التداول على سندات الخزينة التي تتنوع فترات استحقاقها بين 7، 10 و 15 عاما من خلال الوسطاء في عمليات البورصة وشركات التأمين التي تحوز صفة "المتخصصين في قيم الخزينة" بمعدل خمس حصص في الأسبوع¹³.

فما يخص إيرادات الميزانية فقد رسم لها هدفاً:

الأول: العمل على ضمان حد أدنى للنمو يعكس معدل النمو المحقق في السنوات الأخيرة.

الثاني: العمل على تحسين معدل تغطية النفقات الجارية بالحماية العادية الذي كان يعادل 73 % في 2016 حيث أن المعدل المستهدف هو 100% محررة بذلك الموارد المتحصل عليها من الحماية البترولية لتخصيصها في عملية تمويل الاستثمار العمومي ومن أجل ذلك تم وضع استراتيجية قطاعية على آفاق 2035 في إطار النموذج الجديد للنمو الاقتصادي. تهدف هذه الاستراتيجية إلى استحداث قطاع المالية على الخصوص وتعميق الإصلاحات الهيكلية التي تدخل في سياق الإطار العام للاستراتيجية ككل. بالإضافة إلى أن قطاع المالية له دور هام وهو مرافقة، مساندة ودعم الأهداف المرسومة في إطار الاستراتيجية الوطنية ككل على آفاق 2035.¹⁴

إن تعميم ومزج مختلف الاستراتيجيات القطاعية يتطلب من قطاع المالية كونه نواة وعامل تنسيق التمويلات والتسهيلات، أن يقوم بتقييم فعلي وواقعي للقدرة التمويلية بالأخذ بعين الاعتبار أن هذه الأخيرة مرتبطة بظروف دولية تؤثر على الموارد المالية المتاحة.

بالفعل فإن انخفاض سعر البترول الخام والغاز أثر سلبا على التوازنات الداخلية والخارجية وذلك منذ السداسي الثاني ل 2014 حيث سجلت الجزائر عجزا تجاريا هاما بلغ أزيد من 20 مليار دولار في سنة 2016 وعجزا مستمرا لميزان المدفوعات بلغ أزيد من 26 مليار دولار لنفس السنة كذلك على المستوى الداخلي حيث ترتبت صعوبات مالية متكررة جراء تراجع الحماية البترولية، مما أدى إلى استهلاك مجمل ادخار الخزينة الذي كان يحتضنه صندوق ضبط الإيرادات الذي استنفذ منذ فبراير 2017 كما أصبحت الخزينة تلجأ إلى موارد أخرى تكميلية منذ السنتين الأخيرتين : قرض سندي للنمو الاقتصادي، مدفوعات استثنائية للأرباح من قبل بنك الجزائر وقرض خارجي لدى البنك الإفريقي للتنمية بما يعادل نحو مائة مليار دينار (مليار دولار امريكي)

وفي إطار هذه الظروف الاقتصادية والمالية الصعبة قامت الجزائر باتخاذ تدابير للتخفيف من الآثار السلبية على الطلب الداخلي لقطاع الإنتاج وقطاع العوائد، وذلك عن طريق وضع سياسات عمومية تهدف إلى ترشيد وتفعيل استعمالات موارد الدولة ومن هذا المنظور ترمي استراتيجية وزارة المالية إلى تجديد مسار الميزانية ووضع نموذج جديد للنمو الاقتصادي بهدف الوصول إلى مستوى مقبول من التنوع في الاقتصاد الوطني. وفي هذا السياق تتكفل وزارة المالية بالمهام الآتية:¹⁵

- متابعة استراتيجية الحكومة على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي.
 - تقييم الموارد المالية اللازمة لتحقيق الاتجاهات الاستراتيجية المعتمدة.
 - تخصيص الموارد حسب طبيعة الطلب وبعد دراسته من حيث الرشادة والمطابقة والتنسيق والانسجام مع مجمل الاستراتيجيات القطاعية الأخرى.
 - صرف النفقات العمومية امتثالا للإطار التنظيمي حيز التنفيذ.
- إن دور ومهام القطاع المالي، يدفع بهذا الأخير إلى مركز ومحور الاستراتيجية الوطنية، كونه يقوم بتخصيص الموارد المالية وإعادة توزيعها بطريقة عقلانية ورشيدة وكذلك تسهيل ومتابعة تطبيق مختلف الاستراتيجيات القطاعية.
- ب- النموذج الجديد للنمو الاقتصادي**

قامت الجزائر بوضع نموذج جديد للنمو الاقتصادي مستهدفاً بذلك نهوض الاقتصاد الوطني على آفاق 2035 عن طريق الإصلاحات الهيكلية والتنوع الاقتصادي وذلك بتنوع الإيرادات الميزانية والتقليل من تبعية الجزائر للعوائد البترولية أو عوائد المحروقات، وذلك حسب المحاور الكبرى التالية:

- تطوير نظام وطني للاستثمار العمومي: وذلك عن طريق تحسين كفاءة الاستثمار العمومي ونوعية البنية التحتية للدعم دور الصندوق الوطني للتجهيز والتنمية (Caisse nationale d'équipement pour le développement). تنوع مصادر التمويل بوضع شراكة بين القطاعين العام و الخاص (Public-private- partnership PPP)¹⁶ اللجوء إلى سوق السندات، دعم الصندوق الوطني للاستثمار (Font Nationale d'Investissement) وكذلك تطوير الشراكة المبدعة بين البلدان الكبيرة¹⁷.
- مواصلة إصلاح النظام البنكي: عن طريق إنشاء بنك بريدي banque postale قائم على أساس الشبكة الواسعة للبريد ودعم لتشجيع الاندماج المالي، استحداث المنتجات والخدمات المقترحة من طرف البنك، دعم قدرات حوكمة وإدارة المخاطر المتعلقة بالفروض وبسعر الصرف وذلك بوضع نظام تقييم وتصنيف المؤسسات حسب درجة المخاطر وكذا إصلاح إجراءات التحصيل في حالة التقصير وعدم الالتزام بالسداد من طرف المقترضين.
- تطوير أسواق رؤوس الأموال: بتوجيه فعال للاحتياط الوطني (التقوي) نحو الاستثمار المنتج و ذلك عن طريق وضع الصيغة النهائية للإطار القانوني المتعلق بصناديق رؤوس الأموال، الاستثمار (capital / investissement) و تبسيط الإجراءات الإدارية لدخول الشركات للبورصة. كذلك العمل على تأهيل واستحداث الإطار القانون مع إجراءات التطبيق فيما يخص عمليات الاندماج والشراء، الدخول في البورصة، إصدار سندات الشركات، إحالة الأسهم أو حصص العضوية للمؤسسات.
- تعزيز وترويج الحوكمة الاقتصادية بوضع ميكانيزم ديناميكي للتشاور بين السلطات العمومية والشركات وذلك:
 - بإنشاء نظام جديد وطني للاستثمار فيما يخص التجهيزات العمومية.
 - إنشاء نظام جديد وطني للمعلومات الإحصائية.
 - تدعيم تقييم السياسات العمومية.

ج- خطط عمل الحكومات

تهدف خطة عمل حكومة السيد الوزير الأول عبد المالك سلال المصادق عليها في ماي 2014 لوضع خطوات تطبيق البرنامج الرئاسي للفترة ما بين 2015-2019،¹⁸ تعتبر هذه الخطة الحكومية امتداد لبرامج الإصلاح السابقة المتمثلة في:

- برنامج الدعم للإنعاش الاقتصادي 2001-2004 تحت إشراف حكومة السيد الوزير السابق علي بن فليس الذي خصصت له 7 مليارات \$ مبدئياً¹⁹.

Plan de Soutien à la Relance Economique: PSRE

- البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي 2004-2009 الذي خصصت له آنذاك 150 مليار\$. حيث كان يترأس الحكومة في 2004 السيد الوزير أحمد أويحيى.

PCSCE: Plan Complémentaire de Soutien à la Croissance Economique

- البرنامج التكميلي لدعم التنمية: 2010-2014 , 286 مليار\$ خصصت لهذا البرنامج، 130 مليار\$ منها خصصت لإنهاء المشاريع القائمة آنذاك.

PCSC : Plan Complémentaire de Soutien à la Croissance

تتمحور مساهمة قطاع المالية في ظل الأولويات الوطنية حول تعزيز واستحداث النشاطات المالية. فالإصلاحات التي كانت مبرمجة منذ 2015 في إطار خطة عمل الحكومة تهدف أساساً إلى استحداث الإدارة ومراقبة استعمال الموارد العمومية بهدف تحسين جودة الخدمات للمواطنين والحفاظ على الممتلكات العمومية.

(1) إصلاحات عصرنة وتحديث إدارة الضرائب: حققت إدارة الضرائب تطوراً محسوساً على عدة مستويات:

- فيما يتعلق بهيكلها: عرفت إنشاء تدريجي لهياكلها الجديدة مثل إنشاء، في 2008، مديرية مركزية مكلفة بالعلاقات مع الجمهور والاتصال وإنشاء مديرية المؤسسات الكبرى لتسيير الجباية البترولية ومراكز الضرائب التي تتكفل بأعمال التقييم ومتابعة الالتزامات التصريحية والدفع، كذلك تم فتح مراكز جوارية في 2011 مكلفة بجباية المكلفين الصغار ومداخل الأعوان الاقتصاديين ذوي الشخصية الطبيعية.

- فيما يتعلق بالوسائل: إنشاء نظام ترميم مع رقم تعريفى وحيد يعطى ويخصص لكل مكلف بالضريبة ويسجل في جميع الملفات المتعلقة به، وهو ترميم مركزي يساعد على المراجعة، تم تعميم استعمال الرقم التعريفى الوحيد في كل الملفات لتكوين سجل جبائي للمكلف وإنشاء بطاقة مغناطيسية جبائية لكل المكلفين المقيمين على التراب الجزائري حيث أصبحت تستعمل في كل التعاملات الاقتصادية.

- وضع برنامج متواصل لتبسيط الإجراءات الضريبية وإنشاء الضريبة الجزافية الوحيدة.

إن قطاع المالية يعمل على تنفيذ البرامج السابقة التي ترمي إلى وضع هيكل جوارية جديدة، زيادة عدد الموظفين إتمام عملية استحداث وعصرنة نظام المعلوماتية الجبائي وتحسين ظروف استقبال، إعلام وتوجيه المؤسسات. كذلك يعمل قطاع المالية على تبسيط الإجراءات، التقليل من الضغط الجبائي، إنشاء ووضع تدريجيا الجباية المحلية، تعزيز ضمانات المكلفين بالضريبة وتعزيز إجراءات المراقبة ومحاربة الغش الضريبي.

(2) إصلاحات عصرنة إدارة الجمارك

ترمي عملية إصلاح وتحديث إدارة الجمارك إلى تكييفها مع مختلف التحولات الوطنية والدولية، تحسين أداء المرفق العام الجمركي وتعزيز قدرات تدخلها. من أجل تحقيق الإصلاح الجمركي، وضع قطاعا لمالية قانون جديد للجمارك يسمح لبلدنا بالتأقلم والانسجام مع الأوضاع الاقتصادية والتجارية الجديدة على المستوى الدولي، يهدف هذا القانون الجديد إلى تحسين الخدمات الجمركية وذلك عبر التسهيلات المقدمة للأعوان الاقتصاديين وخاصة المستثمرين والمنتجين والمصدرين كذلك تعزيز الرقابة وتبسيط الإجراءات في إطار حل المنازعات، يسعى كذلك قطاع المالية في تنفيذ المخطط الذي يرمي إلى تعميم الأنظمة الجمركية، ترسيخ وتدعيم مركز العميل الاقتصادي المعتمد (opérateur économique) agréé (OEA)، استعمال الشباك الوحيد للميناء (le guichet unique portuaires) وكذلك المشاركة في تصميم إطار قانوني لمحاربة التزيف من جهة أخرى يواصل قطاع المالية في ميدان الجمارك تطويره وتجديده للمنشآت الجمركية وتجهيزها بالمعدات المتطورة (سحار الأشعة المقطعية- scanner - حاسبات النقود -Compteuse de billets-....). كذلك على مستوى الموارد البشرية هناك برنامج دعم القدرات العلمية والعملية للموارد البشرية بإنشاء المدرسة العليا للجمارك (ESD)

(3) إصلاحات عصرنة إدارة الممتلكات الوطنية (les domaines)

بالإضافة إلى تحقيق الإجراءات باتجاه المواطنين وتحسين نوعية الخدمات، فإن قطاع المالية يسهر على متابعة إنجاز المراكز العقارية الدولية التي لم يتم إنجازها بعد والبيانات التحتية الجديدة كذلك والعمل على توفير شروط البدء في العمل لمفتشيات وإدارة التوثيق العقاري الجديدة. وفي الأخير تعميم استعمال الإعلام الآلي تدريجيا أن القطاع المالي سوف يتخذ التدابير اللازمة لتحقيق الإجراءات والتقليص من آجال تسليم عقود الامتياز (actes de concession) والعمل على تحسين ظروف وإجراءات منح العقارات العمومية وكذا إنهاء عملية إنشاء سجلا لأراضي العام على المستوى الوطني²⁰.

(4) على مستوى المالية العمومية

قام القطاع المالي بتجسيد البرامج التي ترمي إلى إصلاح موازنااتي يهدف إلى التحكم أكثر في الأخطار الموازناتية على المدى المتوسط والطويل، تعبئة الموارد الميزانية خارج الجباية البترولية، ترشيد الإنفاق الحكومي وكذلك وضع طرق جديدة لتدخل الدولة مبنية على الشفافية، المشاركة والانضباط في استعمال الأموال العمومية. ويتعلق الأمر بتغيير في نظام تحضير وتنفيذ الميزانية للتحكم أكثر في الأموال العمومية وتحسين شفافية الميزانية وترقية الحوار حول اختيار السياسات الاقتصادية والاجتماعية ويكون ذلك بتقديم معلومات حول الميزانية بطريقة ترضي متطلبات تحليل السياسات ووضوح الحسابات. يتم تجسيد هذه الإصلاحات عن طريق إطار قانوني جديد يتضمن قانون عضوي لقوانين المالية: Loi organique portant sur lois de finances : LOLf وتنظيم لتسيير مالية الدولة.

يعتمد هذا المشروع على ميزانية متعددة السنوات، تحسين وتقديم ونشر الميزانية، تقوية التخطيط على المدى المتوسط لتحسين شفافية الميزانية، واستعمال نظام معلومات يسمح لوزارة المالية ولعدد من الأميين بالصرف من متابعة تقييم معطيات الميزانية على مستويات مختلفة: مركزي جموي وولائي بصفة آنية. وفي هذا الإطار تم تنصيب مديرية عصرنة نظم الميزانية²¹ وذلك لمتابعة مشروع عصرنة الميزانية وتم إطلاق مخطط واسع لتكوين موظفي مختلف الإدارات.

كذلك في نفس السياق فإن على قطاع المالية تنفيذ البرامج الخاصة بتطوير المحاسبة. حيث تتمحور هذه الاستراتيجية حول إتمام وتكملة برنامج إنشاء الهياكل الجديدة وإعادة تنظيمها ودعمها بالوسائل اللازمة - على غرار المديرية الفرعية لقانون ضبط الميزانية التابعة للمديرية العامة للمحاسبة، المكلفة باستغلال الوثائق الضرورية لتخضير مشروع قانون ضبط الميزانية وكذلك مديرية التوحيد المحاسبي والمالي المكلفة بجمع واستغلال المعلومات المالية والمحاسبية للدولة ولإعداد وضعيات موحدة شهرية، سنوية وإحصائيات موحدة للمالية العمومية. فقانون ضبط الميزانية هو الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية²² وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية الخاصة بكل سنة مالية، والهدف منه ضبط النتائج المالية لكل سنة (فائض أو عجز) ويعتبر أداة أساسية في تقدير بيانات الميزانيات المستقبلية.

يجب الإشارة إلى أن قانون ضبط الميزانية يشكل أداة للحكام حيث انه يساهم في تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات. ويعطي الفرصة للنواب بمراجعة مصداقية الميزانية وهذا معروف كبدأ من الدرجة الأولى حسب قانون الميزانية من خلال ثلاثة متطلبات:

- الطابع المنطقي لتنبؤات الإيرادات والنفقات.

- مطابقة الإجراءات للأهداف الموازناتية المرجوة.

- الحقيقة ودقة الأرقام والحسابات.

(5) تحسين نظام تنبؤات الاقتصاد الكلي

يمثل نشاط النمذجة في تحسين القدرات التنبؤية، المحاكاة والتحصيل في إطار الاقتصاد الكلي. وكذلك تحسين نوعية منظومة تقدير الاقتصاد الكلي والمالي وكذا توقع الأزمات والصدمات المحتملة التي قد تصيب اقتصادنا. إن دقة قياسي آثار القرارات وتحديدها الكمي يسهل تقييم السياسات الاقتصادية المنتجة، وهذا ما يسمح للسلطات العمومية بإدخال التعديلات الضرورية عليها. فهذه الأدوات والنماذج تصبح الجرائز تتوفر على الوسائل التي يمكنها من القيام بالتحكيم على المدى القصير وتمديد آفاقها التقديرية عبر سياسات متوسطة المدى. وفي هذا السياق على القطاع المالي أن يحسن من قدراته التنبؤية والتحليلية التي سوف تدعم بتقييم السياسات العمومية وبرامج النمو على المدى الطويل وكذلك عن طريق تعظيم والبحث عن التوافق والانسجام العام.

(6) تعزيز قدرات مؤسسات المراقبة

فيما يخص الرقابة على النفقات فإن الإجراءات²³ التي اتخذها قطاع المالية ترمي إلى تعزيز الوسائل المخصصة لتدخل المفتشية العامة للمالية (IGF Inspection Générale des Finances) ذلك للسماح لها بالمشاركة في توفير وتعزيز الأمن وكذلك ترشيد النفقات العمومية وتدعيم وتعزيز إجراءات الرقابة الداخلية وتطوير وتعزيز برنامج محاربة الرشوة. وكذلك العمل على تطوير برامج الإصلاح في شتى الميادين كتحسين مناخ الأعمال، إعادة إصلاح الاستثمار وتوفير العقار المخصص للمشايخ الصناعية. عزز مرسوم صدر في فبراير 2008 هياكل المفتشية العامة للضرائب ووسعة نطاق مهماته إلى المؤسسات الاقتصادية العمومية، في حين كان يقتصر في السابق على الإدارات والمؤسسات المالية. بالإضافة إلى هياكلها المركزية، فإن لديها أيضا خدمات خارجية يتم تنظيمها في عمليات تنفيذ إقليمية يقع مقرها الرئيسي في 10 ولايات (وهران، سطيف، قسنطينة، عنابة، تيزي وزو، مستغانم، تلمسان، سيدي بلعباس، لأغواط وورقلة). ويندرج تنشيط دور المفتشية في سياسة الحكومة العامة من اجل محاربة الفساد المالي وترشيد خيارات الميزانية وتأمين الأموال العمومية.

يعتبر تعزيز سلطات مجلس المحاسبة من الشروط الضرورية لتجسيد الشفافية حيث ان وجوب تقديم الحسابات²⁴ ومراقبة المجتمع المدني لنشاطات الدولة، من شأنه تعزيز الحوكمة المالية. وتوسعت صلاحيات مجلس المحاسبة لتشمل القدرة على طلب عقوبات تأديبية ضد كل عون عندما يستوجب الأمر هذه العقوبة. ووضعت أحكام²⁵ أكثر صرامة حيث أن أي فعل مادي للبحث عن مزايا غير قانونية سيرر متابعات وعقوبات مجلس المحاسبة.

(7) الصفقات العمومية

تنص التشريعات المختلفة المطبقة في مجال الصفقات العمومية²⁶ على وجوب توفر معيار الشفافية، النزاهة، المنافسة الشريفة ومعايير موضوعية أخرى. في هذا المجال، يركز تنظيم الصفقات العمومية على نشر المعلومات الخاصة بإجراءات عقد الصفقات العمومية، وضع شروط المشاركة والاختيار مسبقا، ومجموعة من المعايير الموضوعية والدقيقة من اجل اتخاذ القرار فيما يتعلق بإبرام الصفقات العمومية وممارسة كل طرق الطعن في حالة عدم احترام قواعد الإبرام. وجاءت أحكام أخرى لتقوية المحاربة ضد الفساد والإبرام المشبوه للصفقات العمومية والتي ترمي إلى الحوكمة في اختيار عملاء القطاع العمومي.

(8) محاربة الفساد وتبييض الأموال

- في إطار سعي الجزائر الى محاربة الفساد قامت بالمصادقة سنة 2006 على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالوقاية ومحاربة الفساد²⁷.
 - تحديد المخالفات المتعلقة بالفساد (اختلاس، استعمال النفوذ، فساد في الصفقات العمومية، الابتزاز، رشوة الأعوان العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية، استغلال الوظيفة، الاختناغ غير المشروع وإعاقة عمل العدالة)
 - انشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وهي مكلفة بوضع إستراتيجية وطنية للوقاية ومحاربة الآفات، مع منحها صلاحيات واسعة حسب طبيعة دورها²⁸؛
 - رفع فعالية تدابير الوقاية²⁹؛
 - إنشاء في 11 جويلية 2010، المرصد الوطني للوقاية ومحاربة الفساد³⁰، حيث يقوم هذا الجهاز بالتقييم الدوري لأحكام الوقاية السارية المفعول والمساهمة في تطويرها والمساهمة في تحسيس المواطنين ضد الفساد؛
 - يتكفل الديوان المركزي³¹ لقمع الفساد بالقيام ببحوث وتحقيقات فيما يخص مخالفات الفساد وكذلك تقوية التنسيق بين مختلف مصالح الشرطة القضائية.
- لقد كانت محاربة تبييض الأموال أولوية دائمة للسلطات العمومية حيث تمثل هذه الظاهرة خطر متزايد على الأمن الداخلي والاستقرار الاقتصادي. كما أن تزايد ظاهرة الإرهاب أدى إلى زيادة الرقابة على دوائر مالية مشتبهة بتمويله.
- مقابل هذه الحقائق، وجب على الجزائر التزود باليات ضبط فعالة من اجل ضمان الشفافية في سير العمليات. حيث تعتبر الجزائر من البلدان الأوائل على الأقل إفريقيا التي أبدت قلقها بشأن هذا الفساد المالي، والتي تمتلك أيضا ترسانة قانونية مترابطة وهي في تحسن مستمر في محاربة هذه الظاهرة.
- بالإضافة إلى مشاركتها الفعالة في تحسين المعايير بهذا الخصوص سواء على المستوى الدولي أو الإقليمي في إطار أعمال مجمع النشاط المالي ومؤسسات دولية أخرى. حيث صادقت الجزائر على مجموعة من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالوقاية ومحاربة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب على الأخص الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب. وقد دعمت ترسانتها القانونية الوطنية بإصدار القانون رقم 05-01 المؤرخ في 06 فيفري 2005 المتعلق بالوقاية ومحاربة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، وقامت أيضا بوضع آليات عملية للوقاية من هذه الظاهرة خاصة بإنشاء خلية معالجة الاستعلامات المالية³²، في 2002، وهي هيئة تابعة لوزارة المالية مكلفة بجمع ومعالجة المعلومات المالية في إطار الوقاية ومحاربة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، من خلال استغلال التصريحات المشبوهة والتقارير السرية التي تبعث لها، وإرسال ملف لوكيل الجمهورية المختص بالمتابعة.
- د- إعادة النظر في المسار الموازي 2016-2019 حسب النموذج الجديد للتنمية على آفاق 2035
تمثل مساهمة القطاع المالي في تحسين مسار الميزانية 2016-2019 في الإصلاحات الآتية:
- إصلاح القواعد الجبائية و الموازية و ذلك بإعادة تحديد سعر البترول المرجعي للبرميل حيث اصبح السعر المرجعي للبرميل 50 دولارا في ميزانية 2017، عوض 37 دولارا الذي حدد منذ سنة 2008.
 - وضع سقف للمديونية العمومية وتغطية النفقات الجارية بإرادات الجبائية العادية وحدها³³.
 - إصلاح الإطار القانوني والمؤسسي عن طريق اتخاذ التدابير اللازمة للإصلاح الموازي وذلك لتعزيز وتمكين التسيير المتعدد السنوات للميزانية موضوع قانون المالية التكميلي لسنة 2015، وذلك بهدف تحضير الميزانية على أساس الكفاءة العالية على مستوى الأداء.
 - إعادة توجيه النفقات العمومية نحو التنمية الاقتصادية وكذلك إنشاء قاعدة مؤسسية لإعطاء الإصلاحات طابع قانوني وذلك ب: رفع التجديد قبل 2019 على القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية.
- loi organique portant sur les lois de finances.:LOLF
- إصلاح النظام الجبائي: العمل على تطوير الإدارة في أقرب الآجال وتحسين التحصيل بالخصوص فيما يتعلق بالرسم على القيمة المضافة TVA وكذلك تطوير الجبائية المحلية.
 - ترشيد النفقات العمومية: عن طريق تقييم فعالية مختلف السياقات التحفيزية و التخفيض من النفقات الجبائية (الامتيازات، الإعفاءات،.....)

وضع ميكانزمات متابعة وتقييم المشاريع المسجلة في إطار ميزانية الدولة وكذلك إعادة النظر تدريجيا في سياسة الإعفاءات عن طريق استهداف الفئات المعوزة.

- رفع الدعم المالي للمؤسسات القطاعية الكبرى: عن طريق إعادة النظر في مخطط الاستثمار وبتجاهات تمويلية أخرى بعيدة عن ميزانية الدولة، الرفع تدريجيا من الخدمات، إصلاح القطاعات (من حيث الوزارة الوصية) العملاء، المنظمين (régulateurs)، والوحدات الأخرى المعنية والرجوع إلى استقلالية الإدارة و التسيير و وضع المسؤولية على عاتق المسير بإبرام عقد تحدد فيها بوضوح الأهداف المسطرة التي يجب أن يحققها و يحاسب على أساسها.

الخاتمة:

لقد حاولنا عبر هذه المساهمة عرض مجموع الإصلاحات المالية العمومية في الجزائر وإبراز الآثار الإيجابية حول الحوكمة المالية، على غرار وضع نظام ميزانية متعدد السنوات ومتكامل يسمح بتعزيز قدرات التنبؤات وتسيير النفقات العمومية، تحسين تقديم الميزانية قصد فتح النقاش حول الاختيارات الميزانية والسياسات الاقتصادية، واجب تقديم الحسابات في مناخ يتسم بالثقة، إتباع المعايير الدولية في مجال المالية العمومية، إدخال إجراءات أكثر شفافية في تسيير الشؤون العمومية و محاربة الفساد المالي خاصة الرشوة و تبييض الأموال وهما ظاهرتين تلحقان ضررا بليغا بالمال العام و منه بالتسيير العمومي.

تؤيد بعثة صندوق النقد الدولي بقوة السلطات في اعتزامها جعل الاقتصاد أقل اعتمادا على المحروقات وإطلاق العنان لقدرات القطاع الخاص. وهذا أمر ضروري ليس فقط للاقتصاد للتكيف مع انخفاض أسعار النفط، ولكن أيضا أن يكون هناك مجموعة مستدامة لخلق فرص العمل رغم أفق الاحتياطات النفطية المؤكدة والغاز. وسيطلب تحقيق ذلك إصلاحات هيكلية بعيدة المدى. وهناك حاجة إلى تحسين مناخ الأعمال التجارية والحصول على الائتمان، وتعزيز الحوكمة والشفافية، وجعل سوق العمل أكثر كفاءة، لضمان اكتساب المهارات المكتسبة من خلال نظام التعليم وتلبية احتياجات أصحاب العمل، وتشجيع مشاركة المزيد من النساء في القوى العاملة وتوسيع الاقتصاد إلى الاستثمار الأجنبي. وسيتعين تصميم الاستراتيجية العامة وتسلسلها بطريقة تعزز فيها الإصلاحات بعضها بعضا، وتقاسم عبء التكيف الاقتصادي على نحو منصف. وهناك حاجة ماسة إلى اتخاذ إجراءات، لأن الأمر يستغرق وقتا طويلا لكي تسفر الإصلاحات الهيكلية عن آثارها³⁴. إن الوصول إلى الحوكمة المالية لا بد أن يتم عبر عمل تقييمي لفعالية مختلف الإصلاحات المطبقة في ميدان المالية العمومية، وتحديد نقاط تأثيرها على حلقتي الاقتصاد الجزئي والكلي. حيث يجب الوصول إلى مستوى يسمح بتكميم القيمة المضافة لهذه الإصلاحات، وانطلاقا من هذا القيام بفرز التدابير المنتجة وغير المنتجة.

تكن أهمية هذا العمل في إيجاد نظرة على المدى القصير، المتوسط والبعيد في مجال تسيير المالية العمومية والتي ستساهم بالتأكيد في تحسين فعالية نشاط الدولة، فهي تندرج بهذا في الحوكمة المالية الضرورية لتحقيق تطور مستمر يمد المسيرين وسائل، أحزمة وهيكل قائمة تعزز قدراتهم خاصة من ناحية التغلب على الأزمات المالية أو تفاديها.

الهوامش والمراجع

¹) Stefan LEIDERER et Peter WOLFF, Gestion des finances publiques : une contribution à la bonne gouvernance financière, annuaire suisse de politique de développement Vol. 26, n°2 | 2007;

²) Abdellatif Benachenhou -La fabrication de l'Algérie - 2009 page 118

³) الجدول رقم 1 بين مجز الميزانية المتزايد.

⁴) Guide de déontologie des fonctions de la DGI 2009

⁵) Banque mondiale IDA en action, gestion des finances publiques : effectuer un suivi des ressources pour obtenir de meilleurs résultats <http://www.banque mondiale.org/ida>

⁶) FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE Conseil d'administration - Soixante-septième session Rome, 8-9 septembre 1999 -EB 99/67/INF.4-au 01/11/2017 p01 <https://www.ifad.org/documents>

⁷) FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE Conseil d'administration - Soixante-septième session Rome, 8-9 septembre 1999 -EB 99/67/INF.4-au 01/11/2017 p06

- ⁸⁾ International Monetary Fund « Good governance the IMF's Role » Published August 1997 **P03**
- ⁹⁾ FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE Conseil d'administration - Soixante-septième session Rome, 8-9 septembre 1999 .EB99/67 INF.4 **p03**
- ¹⁰⁾ FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE Conseil d'administration - Soixante-septième session Rome, 8-9 septembre 1999 EB 99/67 INF.4 **p04**
*FMI Les perspectives régionales reflètent l'évolution de l'économie mondiale mai 2017*¹¹
<http://www.imf.org/fr/publications/reo/meca/issues/2017/04/18/mreo0517>
- ¹²⁾ Rapport du FMI N° 161 /14 portant sur l'évaluation de la stabilité du système financier en Algérie **P8**
 - (<http://www.sgbv.dz/ar/?page=rubrique&mod=145>) أسواق بورصة الجزائر *la bourse d'ALGER* -)¹³
- ¹⁴⁾ Ministère des finances / Direction Générale de la prévision et des politiques -la stratégie du secteur des finances à l'horizon 2035 - rapport Mai 2017
- ¹⁵⁾ Ministère des finances / Direction Générale de la prévision et des politiques -la stratégie du secteur des finances à l'horizon 2035 - rapport Mai 2017
- ¹⁶⁾ Heller, P. Understanding Fiscal Space, IMF Policy Discussion Paper, n° 05/4, Washington, DC, International Monetary Fund, 2005.
- ¹⁷⁾ Ministère des finances / Direction Générale de la prévision et des politiques -la stratégie du secteur des finances à l'horizon 2035 - rapport Mai 2017
- ¹⁸⁾ علما انه في ماي 2017 ترأس الحكومة السيد عبد المجيد تبون و منذ اوت 2017 اصبح الوزير الاول السيد احمد اويحيى الى يومنا هذا .
- ¹⁹⁾ Abdelhak LAMIRI, La décennie de la dernière chance, Emergence ou déchéance de l'économie algérienne, édition Chihab **P78**
- ²⁰⁾ Ministère des finances / Direction Générale de la prévision et des politiques -la stratégie du secteur des finances à l'horizon 2035 - rapport Mai 2017
- ²¹⁾ بموجب المرسوم 364-07 المؤرخ في 28 نوفمبر 2007 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية .
- ²²⁾ **Séminaire sur la loi de règlement -Novembre 2011-Loi de règlement budgétaire "Etat des lieux et perspectives"** présentée par Mr A.Abdelmoumen, <http://www.mf-dgc.gov.dz/>
- ²³⁾ المرسوم التنفيذي رقم 272-08 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008
- ²⁴⁾ الأمر رقم 02-10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل و المتمم للأمر رقم 20-95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة
- ²⁵⁾ المادة 91 من الأمر رقم 20-95 المؤرخ في 17 جويلية 1995
- ²⁶⁾ مرسوم رئاسي رقم 15- 247 مؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1436 الموافق 16 سبتمبر سنة 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتوضيحات المرفق العام.
- ²⁷⁾ 2e Rapport sur la mise en œuvre du programme d'action en matière de Gouvernance, Juillet 2012
- ²⁸⁾ يحدد القانون 01.06 والنصوص المطبقة له الآلية المنظمة لمتاح مختلف مراحل التصريح بالملكيات، وطريقة الاكتتاب والإيداع والمعالجة والحفظ لتلك التصريحات. يجب على المزمين بالتصريح بملكياتهم أن يكتبوا خلال الآجال المحددة في القانون
- ²⁹⁾ التعلية الرئاسية رقم 3 المؤرخة في 13 ديسمبر 2009 المتعلقة بمحاربة الفساد
- ³⁰⁾ طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 413-06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المحدد لتكينة وتنظيم وسير المرصد الوطني للوقاية ومحاربة الفساد
- ³¹⁾ إصدار في 08 ديسمبر 2011 المرسوم الرئاسي المتضمن تركيبة، تنظيم وسير الديوان المركزي لقمع الفساد
- ³²⁾ المرسوم التنفيذي رقم 127-02 المؤرخ 24 محرم 1423 الموافق 7 أبريل 2002 المتعلق بإنشاء وتنظيم وعمل خلية معالجة الاستعلام المالية.
- ³³⁾ la stratégie du secteur des finances a l'horizon 2035 / Ministère des finances / Direction Générale de la prévision et des politiques, rapport Mai 2017
- ³⁴⁾ Communiqué DE PRESSE N° 17/90 le 20 mars 2017« Les services du FMI achèvent la mission de consultation de 2017 au titre de l'article IV avec l'Algérie »