الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة أبي بكر بلقايد – تلمسان –

كلية العلوم الإقتصادية علوم التسيير والعلوم التجارية

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص

– تسيير المالية العامة –

عنوان المذكرة :

دور الموازنة العامة في التنمية الفلاحية و الريفية كبديل إقتصادي خارج قطاع المحروقات

دراسة حالة – ولاية تيارت –

من إعداد الطالب :

- نور محمد لمين

تحت إشراف الأستاذ الدكتور :

باركة محمد الزين

لجنة المناقشة:

– د . العشعاشي وسيلة	أستاذة محاضرة	جامعة تلمسان	رئيسا
– أ.د . باركة محمد الزين	أستاذ التعليم العالي	جامعة تلمسان	مشرفا
– د . بدي نصر الدين	أستاذ محاضر	جامعة تلمسان	ممتحنا
– د . حسين بومدين	أستاذ محاضر	جامعة تلمسان	ممتحنا

السنة الجامعية: 2011 /2012

تشكـــــــرات

يشــرفني أن أتقدم بأسمى عبـارات الإحترام و الشكر و التقديـر إلى من أرشدني و أنار طريقي في هذا العمل الأستاذ الدكتور "بــاركــة محمـد الزيـن" لما قدمه لي من نصـــائح وتوجيهـــات قيمة أثنـــاء إنجاز هذا العمل و كـــذا أثـناء المسار الـــدراسي خلال السنة النظـرية .

كمـــا أتقـــدم بالشكر إلى جميـع الأسـاتذة بمدرسة الدكتـوراه دون أن أنسى جميـع طـــلبة قسـم تسـيير المـالية العـــامة .

الإهـــــــداء

أهـدي هذا العمـل إلى كـل العــائلة الكريمة و إلى

كـــل الأصدقــاء و زمـلاء الدراســـة

المقدمة العامة 08
الفـــصل الأول :مفاهيم عامة حول الموازنة العامة و دور الـدولة في خلق التنمية الإقتصادية .15
تمهيد 16
المبحث الأول: أساسيات حول الموازنة العامة 17
المطلب الأول : نشأة و ماهية الموازنة العام 18
❖ المطلب الثاني : توازن الميزانية 26
❖ المطلب الثالث : أهداف الميزانية العامة *42*
❖ المطلب الرابع : نطاق و طبيعة الموازنة العامة للدولة 44
❖ المطلب الخامس : المبادئ الأساسية للميزانية العامة 49
المـبحث الثاني: السياسة المالية و أدواتها المستعملة 55
❖ المطلب الأول: السياسة المالية 55
❖ المطلب الثاني :السياسة المالية و تحقيق التنمية الإقتصادية 60
❖ المطلب الثالث: الإيــرادات العامـة 68
❖ المطلب الرابع : النفقات العامة 76
المبحث الثالث : دور الدولة في تنشيط الإقتصاد و تحفيز الإستثمار 84
❖ المطلب الأول : مبررات تزايد دور الدولة في النشاط الاقتصادي 85
التحول في دور للدولة
❖ المطلب الثاني : سياسة التحفيز على الاستثمار 86
❖ المطلب الثالث : جهود الدولة في مجال ترقية الإستثمار 88
خلاصة الفصل 93
الفصل الثاني : التنمية الفلاحية و الريفية و تأثير الجباية البترولية على الميزانية العامة 94
تمهيد 95

المبحث الأول : ماهية التنمية الفلاحية و الريفية 96

❖ **المطلب الأول : ماهية التنمية الزراعية** **96**

❖ **المطلب الثاني : خصائص الإقتصاد الزراعي** **101**

❖ **المطلب الثالث : نماذج السياسات الاقتصادية الزراعية في بعض دول العالم** **108**

المبحث الثاني : السياسات الفلاحية في الجزائر 113

❖ **المطلب الأول : السياسة الفلاحية في ظل التسيير الذاتي** **113**

❖ **المطلب الثاني : السياسة الفلاحية في الجزائر في ظل الثورة الزراعية** **115**

❖ **المطلب الثالث : القطاع الفلاحي بعد إعادة الهيكلة (1981- 1990)** **118**

❖ **المطلب الرابع : السياسة الفلاحية الجديدة في الجزائر** **120**

المبحث الثالث : القطاع الفلاحي بين الواقع و متطلبات الإصلاح 128

❖ **المطلب الأول : واقع القطاع الفلاحي** **128**

❖ **المطلب الثاني: العوامل الواجب توافرها لنجاح الإصلاحات في القطاع الفلاحي** **133**

المبحث الرابع : الجباية البترولية كمصدر لتمويل الميزانية العامة للدولة 145

❖ **المطلب الأول : ماهية و تطورالجباية البترولية** **145**

❖ **المطلب الثاني : مكونات الجباية البترولية** **151**

❖ **المطلب الثالث : آليات التنمية من خلال تنويع الصادرات خارج قطاع المحروقات** **155**

الفصل الثالث : إستراتيجية التنمية الفلاحية و الريفية **159**

تمهيد **160**

المبحث الأول : المخطط الوطني للتنمية الفلاحية و الريفية (PNDAR) **161**

❖ **المطلب الأول : ماهية و أهداف المخطط الوطني للتنمية الفلاحية و الريفية** **163**

❖ **المطلب الثاني : مكانة المخطط الوطني في الإقتصاد الكلي** **168**

❖ **المطلب الثالث : حجم (PNDAR) في إطار برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي** **175**

المبحث الثاني : دراسة الإسترتيجية الفلاحية و الريفية لولاية تيارت **183**

❖ **المطلب الأول : البطاقة الفنية للولاية** **183**

❖ المطلب الثاني: مستوى الإستفادة من الدعم والنتائج المحققة في القطاع الفلاحي بولاية تيارت . 185
❖ المطلب الثالث : الأهداف المستقبلية المسطرة للقطاع الفلاحي في الولاية في إطار سياسة التجديد الريفي 200
❖ خلاصة الفصل 208
الخاتمة العامة 209
التوصيات 211
المراجع 212
الملاحق 219

قائـمة الجداول :

الرقم	البيـــــان	الصفحة
01	تطور مفهوم التنمية بداية من فترة الخمسينيات	54
01	الصادرات و الواردات الفلاحية الجزائرية	118
02	حجم النفقات المخصصة للمعاهد الوطنية للبحث العلمي و كذا المحافظات المختصة في مجالات التنمية الفلاحية .	128
03	تطور أسعار البترول من الفترة 1971 – 2000 بالدولار .	139
04	تطور الجباية البترولية في الجزائر خلال الفترة (1991 – 2010) .	143
05	الرسم المساحي .	145
06	الرسم على الدخل البترولي .	147
1-07	النسبة المئوية للرسم .	147
2-07	التركيبة السلعية للصادرات خلال الفترة 2005/1998.	149
08	تطور الإنتاج الزراعي مع نهاية (PNDAR) .	160
09	الجدول يوضح تطور الأراضي الزراعية حتى نهاية المدة المسطرة .	161
10	تطور نتائج المخطط خلال الفترة 2000–2005 .	162
11	المبالغ المالية المخصصة لأقسام برنامج الإنعاش الإقتصادي .	173
12	المبالغ المخصصة للقطاع الفلاحي في إطار مخطط برنامج الإنعاش الإقتصاد .	175
13	المؤشرات الديمغرافية و الاجتماعية لولاية تيارت	178
14	تطور الملفات المودوعة لدى مصالح مديرية الفلاحة 2007–2010	179
15	تطور مستوى الدعم المقدم 2007–2010	180
16	أهم عمليات الدعم المقدمة للفلاحين في إطار البرنامج الوطني للتنمبة الفلاحية "PNDA" .	182
17	المبالغ المخصصة للحبوب و الاعلاف 2010–2011	184
18	المبالغ المخصصة 2010–2011	185

19	المبالغ المخصصة للحبوب و الاعلاف 2010-2011	**186**
20	قيمة الإنتاج الفلاحي في ولاية تيارت خلال الفترة 2008 – 2011	**186**
21	تطورالإنتاج النباتي 2008 – 2011.	**187**
22	تطور إنتاج الأعلاف و البقوليات 2008 – 2011.	**188**
23	تطور إنتاج الكروم و الفواكه و الحمضيات 2008 – 2011.	**190**

24	تطور إنتاج اللحوم الحمراء و اللحوم البيضاء 2008 – 2011.	190
25	تطور قيمة الإنتاج للحليب 2008 – 2011.	191
26	تطور قيمة الإنتاج لبعض المحاصيل المتنوعة 2008 – 2011.	191
27	مخصصات شعبة الحبوب و الاعلاف	194
28	مخصصات شعبة البقوليات و الخضروات	194
29	مخصصات شعبة اللحوم بمختلف أصنافها	194
30	النتائج المتوقعة للإنتاج النباتي 2012-2014.	195
31	النتائج المتوقعة لإنتاج الأعلاف و البقوليات 2012-2014.	195
32	النتائج المتوقعة لإنتاج الكروم و الفواكه و الحمضيات 2012-2014.	196
33	النتائج المتوقعة لإنتاج اللحوم 2012-2014.	196
34	النتائج المتوقعة لإنتاج الحليب 2012-2014.	197
35	النتائج المتوقعة لمنتجات أخرى 2012-2014.	197

قائـــمة الأشـكال :

الرقم	الـبيـــــان	الصفحة
01	العلاقة بين كافة أنواع التبويب والغرض منها .	19
02	توضيح تبويب الأداء .	31
03	أثر بعض قرارات السياسة الضريبية .	68
04	تطور نسبة نمو الإنتاج الفلاحي 2000-2005 .	163
05	تطور نسبة القيمة المضافة.	164
06	تطور القيمة المضافة للقطاع الفلاحي (مليار دينار).	165
07	تطور حصة القيمة المضافة للقطاع الفلاحي من إجمالي PIB 2000-2005.	166
08	تطور القيمة المضافة / القيمة المضافة الاجمالية .	167
09	عدد مناصب الشغل المحققة 2000-2005 .	168
10	تطور قيمة الإنتاج الفلاحي 2008 – 2011.	187
11	تطور إنتاج الأعلاف و البقوليات 2008 – 2011.	189

المقدمة العامة

1- المدخل:

لقد إزدادت أهمية الميزانية العامة بإزدياد الدور الذي أصبحت الدولة تلعبه في الوقت الحاضر في إدارة الحياة الإقتصادية في جميع النظم ، فالتطور الذي حدث في طبيعة الدولة إنعكس على وظيفتها المالية وعلى أهدافها الإقتصادية ، و بما أن للدولة عدة وظائف و مهام يتحتم عليها القيام بها فهي تحتاج إلى إيرادات و موارد لتغطية النفقات الواجبة لإشباع تلك الوظائف على الوجه المطلوب .

للموازنة العامة للدولة أهمية كبرى لأنها تعبِّر عن برنامج العمل، السياسي والإقتصادي والإجتماعي، للحكومة خلال الفترة المالية. وبعبارة أخرى، فإن الموازنة العامة للدولة لها دلالة سياسية وإقتصادية وإجتماعية، إذ يمكن الكشف عن مختلف أغراض الدولة، عن طريق تحليل أرقام الإيرادات العامة، والنفقات العامة، التي تجمعهما وثيقة واحدة، هي الميزانية العامة للدولة ، وفي إختصار، يمكن القول إن الموازنة العامة للدولة ليست مجرد بيان يتضمن الإيرادات العامة، والنفقات العامة، وإنما هي، كذلك وثيقة الصلة بالإقتصاد القومي، والأداة الرئيسية، التي يمكن من طريقها تحقيق أهداف الدولة، السياسية والإقتصادية والإجتماعية.

ومن هذا المنطلق وضعت الدول النامية" التنمية الفلاحية و التجديد الريفي" قضيتها الأولى ومعركتها الرئيسية، وفي سبيل ذلك جندت مواردها المتاحة- المادية والبشرية- لتحقيق ذلك الهدف الكبير و لهذا فقد تباينت تلك الدول في الإستراتيجية التي تبنتها لخوض تلك المعركة حيث مارست تجارب مختلفة ومناهج متعددة أملا في الوصول إلى الإستراتيجية المثلى الكفيلة بتحقيق طموحاتها من أجل تحقيق الأمن الغذائي و تنمية شاملة ،ولما كانت التنمية عملية واعية وتزداد أهمية هذا الوعي بالنسبة للمجتمعات النامية التي تعاني من التحديات الهائلة والمعقدة في الوقت الذي لا تتمتع إلاّ بمقدرات وموارد محدودة، فإنّه لابد من أن يكون الإختيار الوحيد هو التشبث بالمنهجية العلمية الصحيحة في المجال الزراعي و الريفي من قبل صانعي السياسات الإقتصادية الكلية و العاملين على إعداد و تنفيذ الميزانية العامة للدولة.

تعتبر المشاريع الإستثمارية في المجال الفلاحي من بين الأدوات الفعالة التي يتسنى بموجبها للدول النامية تعبئة عناصر الإنتاج وتوجيهها للإنتقال من التخلف والركود الإقتصادي

إلى التطور والتنمية. والواقع يشهد أن الجزائر قامت بمجهودات كبيرة ومتواصلة منذ أواخر الثمانينيات لتنفيذ إصلاحات هيكلية مختلفة من أجل تحقيق الإستقرار الإقتصادي الكلي، وكان التوجه إلى تقليص دور الدولة في النشاط الإقتصادي وتنمية القطاع الخاص.

والجزائر مثل بقية الدول النامية قامت بالتوسع في إستخدام أدوات السياسة المالية في إطار ما تسمح به التشريعات المختلفة لوزارة المالية بسياساتها الإنفاقية و الإيرادية بهدف تحقيق أهداف السياسة الإقتصادية للبلاد، ومن هنا تظهر أهمية دراسة علاقة و دور الميزانية العامة للدولة الجزائرية في تحقيق تنمية شاملة تساهم في إيجاد بدائل كفيلة من أجل تحقيق إيرادات مختلفة للميزانية و من بين هته البدائل نجد القطاع الفلاحي من خلال برامج الدعم الفلاحي و سياسة التجديد الريفي .

2- إشكالية الدراسة :

تعد الميزانية العامة من خلال أدوات السياسة المالية من أهم الوسائل التي تملكها الدولة لإدارة الإقتصاد الوطني، إذ تقوم الدولة من خلال البرامج التنموية وسياسة التجديد الريفي و كذا الإصلاح الزراعي بتحقيق الأهداف الإقتصادية (نمو، إستقرار، توظيف ، تنمية مستدامة ...الخ).

و من خلال هذا يمكننا طرح تساؤل رئيسي حول دور الميزانية العامة بفعل أدوات السياسة المالية المطبقة عن طريق المخصصات الإنفاقية في تحقيق تلك الأهداف :

- **ما مدى فعالية الميزانية العامة للدولة في تطوير القطاع الفلاحي و الريفي من أجل تحويله إلى قيمة مضافة للإقتصاد الوطني و جعله كبديل إقتصادي لقطاع المحروقات و كذالك من أجل تحقيق تنمية مستدامة و شاملة في الجزائر ؟ و ما أبعاد هذه التنمية في الجزائر ؟**

ويشتق من صميم هذا التساؤل الرئيسي أسئلة فرعية أخرى يدور ويتمحور البحث شكلا ومضمونا في الإجابة عليها ومنها على سبيل المثال:

- ✓ ما هي الموازنة العامة و ما أدوات السياسة المالية المعتمدة في تحقيق التوازن الاقتصادي؟
- ✓ كيف يكون تدخل الدولة في النشاط الإقتصادي و مدى فعاليته ؟

- ✓ هل يمكن للقطاع الفلاحي أن يكون بديلا عن مساهمة الجباية البترولية في الميزانية العامة للدولة ؟
- ✓ إلى أي مدى استطاعت السياسة المالية لقطاع الفلاحة في الجمهورية الجزائرية تنفيذ المخططات التنموية بالكفاءة والفعالية المطلوبة ؟
- ✓ ماذا حققت البرامج المنفذة من أهداف مسطرة و مامدى نجاعتها على مستوى ولاية تيارت ؟

و للإجابة على هذه الأسئلة وغيرها من الأسئلة التي قد تطرح في مثل هذا الموضوع يمكننا اللجوء إلى طرح جملة من الفرضيات التي ستكون منطلقا لهذا العمل.

3- فرضيات الدراسة :

قمنا بإعتماد الفرضيات التالية كإجابات أكثر إحتمالا للأسئلة المطروحة في الإشكالية:

- ✓ تبني الدولة للنظام الإقتصادي الحرّ، لا يقلل من أهمية التدخل المدروس للدولة، والمتمثل في السياسات الاقتصادية لإدارة الاقتصاد الوطني ومعالجة الإختلالات التي تصيبه .
- ✓ لتنمية الإقتصاد الوطني لا بد من إحداث تغييرات مستمرة على مستوى عوامل عديدة ومنها المجال الفلاحي و الريفي الذي يعتبر من البدائل الإقتصادية عن الجباية البترولية .
- ✓ المخطط الوطني للتنمية الفلاحية ساهم في دعم التنمية المستدامة و التقليل من الواردات الغذائية .

4- تحديد إطار الدراسة :

بهدف تسيير الإشكالية محل البحث و تحقيق أهدافها قمنا بوضع محددات و أبعاد الدراسة و المتمثلة فيما يلي:

تم تقسيم البحث إلى ثلاثة فصول ، حيث تناولنا في الفصل الأول مفاهيم حول الموازنة العامة و دور الدولة في خلق التنمية الإقتصادية و من خلال هذا الفصل نتحدث عن الموازنة العامة للدولة من حيث المفاهيم و التطور التاريخي و السلسلات المتتالية في التطور لأهمية الموازنة في مالية الدولة من كل الجوانب ، قانونية ،سياسية ، إدارية . و كذا مفاهيم عامة حول التنمية ، دور الدولة ، الإستثمار إلى غير ذلك .

أما الفصل الثاني فهو تحليل نظري للتنمية الفلاحية و الريفية في الجزائر من خلال المخطط الوطني للتنمية الفلاحية و الريفية .

أما الفصل الثالث فهو دراسة نظرية للقطاع لحالة الجزائر في المبحث الأول و في أزمنة متفرقة ثم المبحث الثاني فهو تحليل لأرقام و معطيات من الواقع الفلاحي لولاية تيارت .

5- أسباب إختيار الموضوع :

- ✓ الميل إلى البحوث التي تغطي الموضوعات المتعلقة بالإستثمارات و كذا مواضيع التنمية الإقتصادية .
- ✓ نوع التخصص العلمي الذي أدرس فيه.
- ✓ نظرا للتغييرات الهيكلية التي يشهدها الإقتصاد الجزائري نتيجة للضغوطات التي يواجهها من التقلبات في الإقتصاد العالمي تعتبر الميزانية العامة هي الواجهة الرئيسية التي تعكس هذه التغييرات .
- ✓ إرتباط الميزانية العامة للدولة بالجباية البترولية جعل من الإقتصاد الجزائري عرضة لكل المخاطر المرتبطة بالتقلبات الإقتصادية و السياسية العالمية .

6- الصعوبات المواجهة أثناء البحث :

أما عن الصعوبات التي واجهتنا في إعداد هذه المذكرة فهي :

- ✓ نقص المراجع باللغة العربية و صعوبة الترجمة .
- ✓ نقص التحاليل الإقتصادية من قبل الخبراء و كذا التقارير الرسمية عن واقع القطاع الفلاحي في الجزائر .
- ✓ عدم توافر بعض الإحصائيات الحديثة المتعلقة بحالة الجزائر .
- ✓ تضارب الإحصائيات الصادرة عن الهيئات و الجهات المختلفة فيما يتعلق بالبرامج المختلفة للقطاع الفلاحي و النتائج المحققة مما يخلق صعوبة لدى الباحث على أي هذه الإحصائيات يعتمد .

7- أهداف البحث :

- التعرف على طبيعة الموازنة العامة ، و أدوات السياسة المالية .

- تحليل و تقييم السياسات المالية المتعلقة ببرامج التنمية المستدامة في المجال الفلاحي.

- التعرف على القرارات المرتبطة بالإستثمارات في تنمية و تطوير ميزانية القطاع الزراعي .

- إقتراح عدد من التوصيات على ضوء النتائج التي سيسفر عليها البحث لتحسين فعالية إستراتيجية التنمية في القطاع الفلاحي .

- نطمح في الأخير من خلال هذا البحث إلى إضافة لبنة جديدة تضاف إلى مجموعة البحوث و الدراسات المتعلقة بالموضوع كما نأمل أن يكون خطوة لغيرنا من الباحثين و الدارسين لإجراء المزيد من البحوث حول النقاط والمسائل التي لم نتعرض لها في بحثنا هذا .

8- منهج وأدوات الدراسة :

تحقيقا لهدف البحث وفي ضوء طبيعته وأهميته ومفاهيمه وفروضه وحدوده، وحتى نستطيع الإجابة عن أسئلة البحث والإلمام بكل جوانبه، وإختبار صحة الفرضيات المذكورة سابقا في ضوء ما يتوفر لنا من بيانات ومنه ركزنا في بحثنا هذا على:

- المنهج الإستقرائي عن طريق استقراء الدراسات والأبحاث والكتب والدوريات العربية والأجنبية التي تمت في مجال السياسة المالية إتجاه القطاع الزراعي في الجزائر من أجل تحقيق مفهومها وأهدافها وخصائصها ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي.

- بالإضافة إلى المنهج التحليلي الوصفي وذلك بهدف تحليل البيانات التي تتوافر عن مشكلة البحث وفي إطار واقع الجزائر سنعتمد على البيانات الرقمية الرسمية الصادرة عن وزارة المالية،و الهيئات الإدارية لوزارة الفلاحة و كذا مختلف المصادر المعتمدة رسميا في الجزائر و ولاية تيارت.

10- محتويات الدراسة :

تماشيا ومنهجية البحث العلمي، رأينا من الضروري الإنطلاق في الموضوع بتقديم مقدمة أبرزنا من خلالها أهم الجوانب المرتبطة بالموضوع محل الدراسة، لننتقل فيما بعد إلى محاولة تفصيلها

من خلال إدراج ثلاثة فصول، كل منها مقسم إلى مجموعة مباحث تليها مجموعة مطالب، وصولا إلى خلاصة لكل فصل على حدى، ثم خاتمة عامة توضح أهم ما إستخلصناه من نتائج إعتمدناها كأسس لتقديم بعض الإقتراحات و التوصيات، التي نرى بأن العمل بها مستقبلا أمرا مفيدا ومجديا.

- ❖ الفصل الأول: مفاهيم عامة حول الموازنة العامة و دور الدولة في خلق التنمية الإقتصادية ، إنصب إهتمامنا فيه على ثلاثة مباحث :
  - ✓ المبحث الأول : أساسيات حول الموازنة العامة .
  - ✓ المبحث الثاني : السياسة المـالية و أدواتها المستعملة .
  - ✓ المبحث الثالث : دور الدولة في تنشيط الإقتصاد و تحفيز الإستثمار .
- ❖ الفصل الثاني: التنمية الفلاحية و الريفية و تأثير الجباية البترولية على الميزانية العامة و يتضمن المباحث التالية :
  - ✓ المبحث الأول : ماهية التنمية الفلاحية و الريفية .
  - ✓ المبحث الثاني : السياسات الفلاحية في الجزائر .
  - ✓ المبحث الثالث : القطاع الفلاحي بين الواقع و متطلبات الإصلاح .
  - ✓ المبحث الرابع : الجباية البترولية كمصدر لتمويل الميزانية العامة للدولة .
- ❖ الفصل الثالث : إستراتجية التنمية الفلاحية و الريفية .
  - ✓ المبحث الأول : المخطط الوطني للتنمية الفلاحية و الريفية (PNDAR) .
  - ✓ المبحث الثاني : دراسة الإستراتيجية الفلاحية و الريفية لولاية تيارت .

الفـــصل الأول:

مفاهيم عامة حول الموازنة العامة

و دور الـدولة في خلق التنمية الإقتصادية

تمهيد :

تواجه الجزائر كغيرها من البلدان السائرة في طريق النمو مشاكل وإختلالات معقدة ومتتالية، فهي من البلدان المستقلة حديثا ورثت هيكلا إقتصاديا عديم القاعدة الصناعية يرتكز على الزراعة وإستغلال الموارد، ومتجها نحو تصدير المواد الخام، ولمحاولة الخروج من هاته الأزمة كان عليها إيجاد منفذ يتماشى مع إمكانياتها وظروفها، والمتمثل في زيادة وتحسين إنتاجها الفلاحي ، الشيً الذي جعلها تهتم بالمؤسسات الإنتاجية العامة و الخاصة وإداراتها بإعتبارها الركيزة الأساسية للنمو الإقتصادي ومنبعا لإنتاج سلع وخدمات شتى.

فالجزائر نضرا لدخولها في مرحلة جديدة في إقتصادها هي الإنتقال من الإقتصاد الموجه إلى إقتصاد السوق، الشيً الذي جعلها مرغمة على التأقلم مع الشروط التي تمليها طبيعة هذه المرحلة كالمنافسة مثلا، وهذا ما يؤدي بها للسعي لتلبية حاجات المجتمع من كمية، وسعر، وجودة، وآجال للتسليم، وهذا طبعا لا يتحقق إلاٌ بالإدارة العقلانية والفعٌالة لمواردها المادية والبشرية.

حتى تتمكن الجزائر من تحقيق الأهداف المرجوة تعتبر الميزانية العامة للدولة الركيزة الأساسية من أجل تطوير القطاع الفلاحي و جعله أحد البدائل الإقتصادية لقطاع المحروقات .

و من أجل مناقشة هته الفكرة ركزنا في الفصل الأول على دور الموازنة العامة في خلق تنمية إقتصادية فعالة و يتم ذلك من خلال سياسة مالية محكمة للدولة ، وعليه تطرقنا في هذا الفصل إلى المباحث التالية :

- المبحث الأول: أساسيات حول الموازنة العامة .
- المـبحث الثاني: السياسة المـالية و أدواتها المستعملة .
- المبحث الثالث : دور الدولة في تنشيط الإقتصاد و تحفيز الإستثمار .

المبحث الأول: أساسيات حول الموازنة العامة

إن للمـــوازنة العامة أهمـية جد بالغة في تسيير ميـزانية الـدولـة عبر مراحل تطـورهـــا، و الحفاظ على الإستقرار المالي و الإقتصادي لها ، لذا نبدأ دراستنا لهذا البحث بعرض التطور التاريخي للموازنة أيـن كان أول ظهور لها بمبادئها في فرنسا على يد الملك لويس عام 1256 حيث شرع في وضع إدارة تهتم في التفريق و الفحص للنفقات و الإيرادات العامة ثم أخذت في التطور في كل من فرنسا و إنجلترا بتطور الشعوب إلى غاية سنة 1826[1] ، أين أصدر المرسوم الخاص بالمحاسبة العمومية و الذي أعطى المفاهيم و المعايير الأساسية للموازنة العامة المتعارف عليها الآن ، و المتمثل في أن الميزانية العامة بيان يتم من خلاله إجازة جميع النفقات و الإيرادات العامة و لمدة سنة واحدة.

تعتبر الميزانية سجلا لما تتوقع الدولة أن تنفقه و أن تحصله من المبالغ ، فإقتصاد أي بلد في الوقت الحاضر يتأثر تأثيرا كبيرا بعمليات الموازنة التي تقوم بها الحكومة حيث تبدأ هذه المرحلة عادة من الوحدات الحكومية الصغيرة، إذ تتولى كل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة إعداد تقديراتها بشأن ما تحتاج إليه من نفقات، و ما تتوقع الحصول عليه من إيرادات خلال السنة المالية الجديدة المطلوب إعداد ميزانيتها. و تقوم كافة الهيئات في الدولة بإرسال هذه التقديرات إلى الوزارة التابعة لها، وتقوم هذه الأخيرة بمراجعتها و تحقيقها. و يكون من سلطتها إجراء التعديلات الجوهرية التي تراها ملائمة، ثم تقوم بإدراجها في مشروع متكامل لميزانية الدولة، حيث يرفق مع الوثائق المالية إلى السلطة التشريعية للإطلاع عليه و إعتماده .

وبعد أن تصل كافة تقديرات الوزارات المختلفة والهيئات التابعة للدولة إلى وزارة المالية، تقوم هذه الأخيرة بإضافة تقديرات نفقاتها أي نفقات وزارة المالية وبتقدير إيرادات الدولة التي تحصلها المصالح التابعة لها.

تتولى المديرية العامة للميزانية بالوزارة جمع كافة التقديرات المشار إليها وتنسيقها بعد أن تتصل بالوزارات المختلفة إذا إقتضى الأمر، ويكون مشروع الميزانية الذي يرسل إلى المديرية

1 محمد حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، **المالية العامة والنظام المالي في الإسلام**، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2000، ص131.

العامة للميزانية بالنسبة للنفقات العامة و المديرية العامة للضرائب بالنسبة للإيرادات العامة (حالة الجزائر) بالوزارة مرفقا بمذكرة تفسيرية أو عرض للأسباب، ولقد بدأت الدول نحو الإتجاه إلى الأساليب الحديثة بشأن إعداد و تحضير الميزانية العامة. بحيث تعبر بصورة حقيقية عن تقديرات الدولة فيما يتعلق بالنفقات والإيرادات الخاصة بالسنة المقبلة.

المطلب الأول : نشأة و ماهية الموازنة العامة

1-1 نشأة الموازنة العامة:

قبل أن يظهر مفهوم الموازنة كانت تمثل النفقات و الإيرادات شكل من أشكال الأموال الخاصة بالحاكم و لم يكن يفصل بين الأموال التي يستخدمها لسد حاجات الدولة أي النفقات العامة ، و الأموال التي يستخدمها لسد أغراض الحاكم أي النفقات الخاصة [2]، أي لا فرق بين النفقات الخاصة و النفقات العامة ، وكذلك الأمر بالنسبة للإيرادات التي كانت تجمع من أفراد الشعب على إختلاف مستوياتهم و طبيعة أعمالهم ، وكان للملك مطلق الحرية في فرض الضرائب و الرسوم و جمع الأموال و إنفاقـها كيـف يشـــــاء. و ذلك لعدم وجود ضوابط تشريعية التي تحدد سلطات الملك في هذا المجال ، و يتجاهل الملك في بعض الأحيان رأي ممثلي الشعب عند فرض الضرائب و ما يساعده على ذلك السلطة ، و المسؤول الأول على الإنفاق و الجباية .

الموازنة العامة في إنجلترا [3]:

لقد كان للملك الحق و السلطة في التصرف في الموازنة بحرية، لذلك طالب البرلمان الأنجليزي بفرض سيطرته على الملك شارل الأول و الرجوع إليه لأخذ موافقته على فرض الضرائب و هذا ما نص عليه إعلان الحقوق عام 1628 و طالبت البرلمانات المتتالية على الضغط للتقليص من سلطات الملك في الإنفاق و الجباية إلا بإذن البرلمان .

و في سنة 1688 تم إصدار ما يسمى بدستور الحق في عهد الملك وليام الثالث مانعا كل

2 فهمي محمود شكري ، **الموازنة العامة** ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، بيروت ، 1990 ص 14 .
3 بلهاشمي خيرة ، **أثر الإصلاحات الإقتصادية في الموازنة العامة في الجزائر** ، 1967 – 2001 ، رسالة ماجيستير ، 2002 جامعة الجزائر ، ص 3 .

ما يجيء من أجل التاج دون موافقة البرلمان الذي له الحق في تحديد المقدار و المواعيد ثم أعطى بعد ذلك حق البرلمان على الجباية و فرض الضرائب و حق الرقابة عليها ، تلاها حق متابعة أوجه النفقات ثم حق مناقشة النفقات العامة ثم في الأخير إعطاء البرلمان حق مناقشة أعمال الحكومة من نفقات عامة و إيرادات عامة بشكل موافقة دورية و سنوية ، ومنه أصبح له الحق في إعتمادها قبل بداية كل عام ، و مناقشة تنفيذها بعد كل عام و منها ظهر المفهوم الحقيقي للموازنة العامة .

ظهور الموازنة العامة في فرنسا:

ظهرت الموازنة العامة في فرنسا إثر الثورة الفرنسية و صدرت قرارات الجمعية الوطنية الأساسية سنة 1789 لتقرر عدم مشروعية فرض الضرائب إلا بإذنها ،إثر إعلان وثيقة حقوق الإنسان التي نصت على أن من حق الشعب مباشرة أو بواسطة ممثليه أن يتأكد من ضرورة فرض الضرائب و أن يوافق عليها بحرية و يراقب تطبيقها و يقرر أساسها و نسبتها وطريقة جبايتها و مدتها و جاء بعد ذلك دستور 1791 الذي أعطى للمجلس التشريعي حق تحديد النفقات العامة بالإضافة إلى دستور 1793 الذي نص على أنه لا يمكن فرض أية ضريبة إلا في سبيل المصلحة العامة ولجميع المواطنين الحق في المساهمة في فرض الضرائب و مراقبتها [4]

2-1 تعريف الموازنة العامة:

لقد إرتبط مفهوم و مضمون الموازنة العامة للدولة، بتطور مفهوم و مضمون علم المالية العامة و الذي إرتبط بدوره بتطور دور الدولة في النشاط الإقتصادي.

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

[4] بلهاشمي خيرة ، **أثر الإصلاحات الإقتصادية في الموازنة العامة في الجزائر** مرجع سابق ،ص 4

ومفهوم الموازنة العامة كمفهوم علمي حديث إرتبط إرتباطا وثيقا بوجود الدولة الحديثة، القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات [5]:

- ✓ السلطة التشريعية
- ✓ السلطة التنفيذية
- ✓ السلطة القضائية

فالميزانية هي وثيقة مالية تشمل جميع الإيرادات الحكومية ومصروفاتها خلال سنة مالية وتعكس التوجهات الرئيسية للسياسة العامة للحكومة[6]، فإنها البرنامج المالي السنوي لخطة التنمية الإقتصادية والإجتماعية التي تضعها الدولة من أجل تحقيق أهدافها المتعددة في المجالات الإقتصادية والإجتماعية.

كما تعرف الميزانية في مفهومها العام أنها جرد للنفقات و الإيرادات المقرر تحقيقها في مدة زمنية معينة من طرف شخص أو مجموعة أو هيئة معينة و هي تعني بالنسبة للدولة مجموع الحسابات التي ترسم لسنة مالية واحدة أو هي قائمة تحتوي على الإيرادات و النفقات العامة المتوقعة لسنة مقبلة و تكون مصادق عليها من طرف السلطة التشريعية و هي التعبير المالي لبرنامج العمل المصادق عليه و الذي تنوي الحكومة تحقيقه لسنة مقبلة تحقيقا لأهداف المجتمع .

مما سبق نخلص إلى أنّ الموازنة العامة هي توقع وإجازة لنفقات الدولة وإيراداتها لفترة قادمة عادة ما تكون سنة ومنه يمكن تحديد أهم العناصر التي يعتمد عليها مفهوم الموازنة العامة فيما يلي:

الموازنة العامة توقع [7]:

تتضمن الموازنة العامة تقديرا إحتماليا لنفقات الدولة وإيراداتها أي ما ينتظر أن تنفقه السلطة التنفيذية وما يتوقع أن تحصله من إيرادات خلال فترة لاحقة. ومدى الدقة في التقديرات يشكل عاملا مهما في كسب أعمال الحكومة من قبل المجتمع والسلطة التشريعية ، فهناك نفقات

---

[5] Jesse Burkhead **Government Budgeting** John Wileynewyork, 1963, p2

[6] ساعد علي **محاضرات المالية العامة** ، المعهد الوطني للمالية ،ص 43 .

[7] عبد الله الشيخ، محمود الطاهر، **مقدمة في اقتصاديات المالية العامة**، مطابع جامعة الملك سعود، 1992، ص406.

يسهل تقديرها بدقة على إفتراض إستمراريتها كأن تكون على شكل إلتزامات على الحكومة مثل رواتب الموظفين، كما هناك أنواع أخرى يصعب تقديرها حيث يعتمد التقدير على عوامل يصعب السيطرة عليها مثل النفقات الإستثمارية ، أما تقديرات الإيرادات العامة بالرغم من أنها تتوقف على القوانين الضريبية غير أنها تتأثر بالنشاط الاقتصادي للفترة اللاحقة . لهذا عند تقدير كل من الإيرادات والنفقات العامة لابد من وضع تقديرات للوضع الإقتصادي والإجتماعي المتوقع أن يكون خلال نفس الفترة، أي أنّ على السلطة التشريعية والذي يعدّ بمثابة برنامج الحكومة في الفترة القادمة حيث هذا البرنامج يعكس سياستها في كافة المجالات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية وذلك من خلال ما تتصرف إليه أوجه الإنفاق والإيرادات المختلفة . طالما أنّ الموازنة العامة هي تنبؤ وتقدير ، فتجدر الإشارة إلى أنّ مسار العمل المالي لا يمكن رسمه مقدما بشكل تام ، لذلك يجب السماح بوجود مرونة كافية لكي تساعد على التكيّف مع الإحتمالات غير المتوقعة.

الموازنة العامة إجازة [8]:

تعد الموازنة بمثابة خطة عمل الحكومة لفترة لاحقة، غير أنها تبقى في شكل مشروع أو إقتراح بموازنة غير قابلة للتنفيذ إلاّ بعد قبولها من طرف الشعب عن طريق ممثليه في المؤسسات الدستورية ، أي أنّ الموازنة العامة تصدر بموافقة السلطة التشريعية وإعتمادها.

يقصد بإعتماد السلطة التشريعية للموازنة العامة هو الموافقة على توقعات الحكومة بالنسبة للنفقات والإيرادات العامة لسنة قادمة كما تتضمن خاصية الإعتماد أيضا منح السلطة التنفيذية الإذن المسبق بالإنفاق وتحصيل الإيرادات، وبالتالي الموازنة العامة لا تعتبر نهائية إلاّ بعد إعتمادها من السلطة التشريعية، وبعدها يعود الأمر إلى السلطة التنفيذية (الحكومة) ، مرة أخرى تقوم بتنفيذ بنود الموازنة العامة بالإنفاق والتحصيل في الحدود التي صدرت بها إجازة هذه السلطة قصد تحقيق أهداف المجتمع .

إنّ ضرورة إعتماد السلطة التشريعية للموازنة العامة ، أي موافقتها على سياسات وبرامج

8 دراوسي المسعود ، **السياسة المالية و دورها في تحقيق التوازن الإقتصادي** (1990 – 2004) أطروحة دكتوراه دولة ، جامعة الجزائر 2005 ص 129 .

الحكومة قبل تنفيذها دوريا، يهدف إلى متابعة السلطة التشريعية لما إعتمده سابقا مع سلامة التنفيذ سعيا لتحقيق أهداف المجتمع المسؤولة عنه.

الموازنة كأداة توجيه :

تطور دور الموازنة العامة و إتبعت في ذلك تطوّر دور الدولة في المجتمع الحديث ، ففي المالية الحديثة تطور دور الدولة وزاد نشاطها الإقتصادي والإجتماعي، فأصبحت متدخلة في جميع المجالات[9] ، وبما أنّ الموازنة العامة تعكس برامج الدولة الإقتصادية والإجتماعية والسياسية، إزدادت أهميتها فأصبحت هي الأداة الرئيسية في يد الحكومة لتحقيق أهدافها في مختلف المجالات، كما تعتبر الإطار المنظم لأدوات السياسة المالية وما تسعى إلى تحقيقه من أهداف.

تعتبر الموازنة العامة بمثابة توجيه للسياسات العامة للدولة قصد تحقيق ما تنشد إليه من أهداف .

أخيرا يمكن القول أنّ الموازنة العامة للدولة أداة تخطيط للمستقبل، حيث تعكس الأهداف المرجو تحقيقها، مع إبراز السياسات العامة لتحقيق هذه الأهداف، فيمكن للحكومة بواسطة الموازنة العامة توجيه الأوضاع والسياسات الإقتصادية إلى المسار الصحيح .

1-3-1 الميزانية العامة كوثيقة تشريعية :

يعتبر القانون رقم 84-17 القانون المجسّد لقانون الميزانية في الجزائر، حيث عرف في المادة 06 منه الميزانية بأنها تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحدّدة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها[10].

كما يعرف القانون رقم 90-21 الميزانية بأنها الوثيقة التي تقدّر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والإستثمار ومنها نفقات التجهيز الداخلة والنفقات بالرأسمال المرخص بها[11].

---

[9] نفس المرجع ص130 .

10 القانون رقم **84/17 المؤرخ في 7 يوليو 1984 ، المتعلق بقوانين المالية** ، الجريدة الرسمية العدد 28 المادة 6 ، معدل و متمم .

11 القانون رقم **21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 ، المتعلق بالمحاسبة العمومية** ، الجريدة الرسمية العدد 35 ،

من خلال التعريفين السابقين يمكن تعريف الموازنة العامة للدولة في الجزائر أنها وثيقة تشريعية سنوية تقرر الموارد والنفقات النهائية للدولة وترخص بها بهدف تسيير وتجهيز المرافق العمومية.

1-3-2 الميزانية العامة أداة سياسية :

تعتبر الميزانية المرآة العاكسة لسياسة الدولة ، فهي تعتبر أداة هامة لها لتنفيذ إختياراتها و يجد الإختيار السياسي المجال الخصب له في وثيقة الميزانية لذلك تترك عادة مهلة قانونية للحكومة قبل عرض مشروع الميزانية لتتمكن من ترجمة إختياراتها السياسية في صورة أحكام مالية

كما يمكن إستخلاص نطاق اللامركزية المالية من خلال تفحص حجم النفقات المحولة للسلطة المركزية و التي تترجم حصتها من الإختصاصات و المهام، بحيث تضيق و تتسع حدود الإختصاص المالي من خلال الإمكانيات المالية الموضوعة تحت تصرفها .

1-3-3 الميزانية العامة وثيقة مالية[12]:

إنه بموجب قانون المالية يتم الترخيص بدفع النفقات و تحصيل الإيرادات فبالتالي فهو يكتسي خصائص معينة ، هذه الأخيرة تجعله يتميز عن باقي القوانين العادية ، حيث أنه يختلف عنها من حيث الطبيعة ، ذلك لأنه لا يهدف إلى إيجاد قواعد عامة بقدر ما هو تصرف يهدف إلى تحقيق الإيرادات و النفقات و بالتالي فهو لا يمكن دفع النفقات إلا بشرط تحصيل الإيرادات ، كما يمكن أن يحتوي على بعض القواعد الأخرى كتلك المتعلقة بنظام الإدخار أو الرقابة المالية .

كما أن الميزة الأساسية لقانون المالية هي الترخيص (حيث يقر و يرخص قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية بمجمل موارد الدولة و أعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية و تنفيذ المخطط الإنمائي الوطني).

كما أن قانون المالية يتم التصويت عليه بصفة إستعجالية كون المدة المحددة للتصويت لا تتجاوز أشهر، و يتعين التصويت عليه إجمالا ، حيث أن سلطة النواب في قانون المالية تقتصر على إقتراح تعديلات لا تمس بناء الميزانية .

---

12 عادل أحمد حشيش ، **أساسيات المالية العامة دار النهضة العربية** ، بيروت 1992 ص 54 .

الفرق بين الموازنة العامة و الميزانية العمومية :

يكمن الفرق في [12] :

- ✓ إن موازنة الدولة هي تصور مجموعة من النشاطات المالية الخاصة بالنشاط العام بينما الميزانية العمومية تصور حقائق فعلية عن المركز المالي للمشروع الخاص و بالتالي فالميزانية هي قائمة تأريخية لبيان المركز المالي بتاريخ معين بينما الموازنة العامة هي تقديرات مستقبلية لسنة قادمة .
- ✓ تتكون عناصر الموازنة العامة من الإيرادات و النفقات بينما تتكون عناصر الميزانية العمومية من موجودات و مطلوبات (أصول و خصوم).
- ✓ موازنة الدولة هي موازنة تقديرية إلا أن أسلوب إعدادها يختلف عن أسلوب إعداد الميزانيات التقديرية التجارية.

1-4-1 تقسيمات (تبويب) الموازنة:

حتى يستطيع المتخصص والتشريعي والسياسي وحتى المواطن العادي قراءة وثيقة الموازنة العامة وحتى يمكن التعرف على هيكل الإيرادات والنفقات العامة فإنها لا بد أن تعرض في صورة مجموعة من التقسيمات التي تشمل برامج وأنشطة الجهات المختلفة ونوعية الإنفاق والإيـــــراد والوظيفة التي يؤديها كل إنفاق ومصادر تمويله .

ويقصد بتقسيمات الموازنة الطرق المختلفة التي يتم بها عرض النفقات والإيرادات على البرلمان من أجل التعرف على هيكلها ومعرفة مدى توظيفها ومساهمتها في تحقيق أهداف خطة التنمية .

وتعرض الموازنة العامة في خمسة أنواع من التقسيمات يختلف بإختلاف الغرض منها :

التبويب الإداري[13] :

وبموجب هذا التبويب يتم إظهار التخصيصات المعتمدة في الموازنة حسب الإدارة التي

---

[12] بلهاشمي خيرة ، **أثر الإصلاحات الإقتصادية على الموازنة العامة** ، مرجع سابق ص 8 .

13 عبد الله شحاتة خطاب ، صالح عبد الرحمان أحمد ، **الموازنة العامة و الموازنة بالمشاركة**، تقرير سنة 2008 بجامعة القاهرة ص 6- 7

ستقوم بالإنفاق والجباية أي يعطي مقدار الإعتمادات الخاصة بالإدارة كالوزارة أو الهيئة العامة أو المديرية العامة .

التبويب الإقتصادي:

وبمقتضاه يتم التمييز بين النفقات والإيرادات الجارية والنفقات والإيرادات الرأسمالية ويفيد هذا النوع من التبويب في معرفة نسبة إستخدامات المواد فالنفقات الجارية هي التي تستهلك حال إستعمالها أو لمدة تقل عن سنة والتي تمثل في المستلزمات الخدمية و المستلزمات السلعية أما النفقات الرأسمالية فهي التي تستخدم لأكثر من إستعمال واحد والمدة أكثر من سنة واحدة والتي تتمثل في الموجودات الثابتة كالمباني و المكائن و الأراضي .

التبويب النوعي[14]:

ويعتمد هذا التبويب على توزيع التخصيصات أو الإيرادات حسب نوع النفقة أو الإيراد أي تظهر التخصيصات باسم النفقة كأن يخصص إعتماد للرواتب وآخر للضيافة و ..... وبالنسبة للإيرادات يجري الشيء نفسه كأن يقدر مبلغ معين كإيراد من ضريبة الدخل وآخر من ضريبة العقار وهكذا .

التبويب الإقليمي :

يقصد بهذا النوع من التبويب توزيع النفقات والإيرادات وفقا لأقاليم البلد أو مناطقه بهدف معرفة مقدار حصة كل إقليم أو محافظة من حجم النفقات العامة لذلك البلد من جهة ومقدار مساهمة ذلك الإقليم في الإيرادات العامة من جهة أخرى من أجل توزيع النفقات العامة على جميع أجزاء البلد المعني بصورة عادلة وحسب إحتياجاتها .

التبويب الوظيفي:

وبموجبه يتم توزيع النفقات العامة في الموازنة حسب وظيفة النفقة إذ توجد هناك وظائف رئيسية للحكومة تخصص لها المبالغ بغية إنجازها لخدمة المواطنين والإقتصاد الوطني [15]، وقد

---

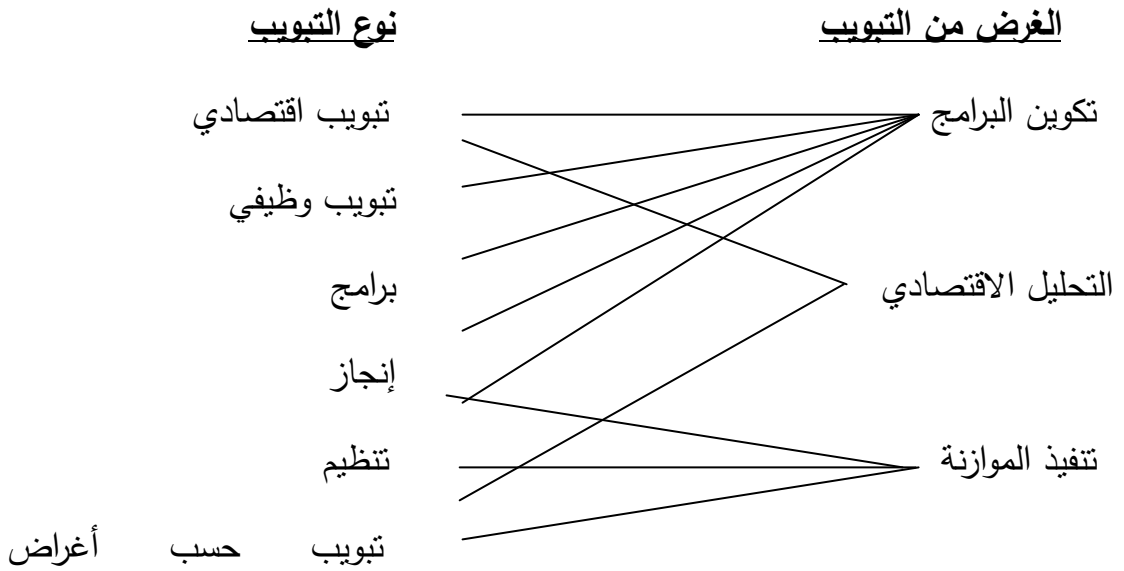
[14] نفس المرجع ، ص 8

[15] عبد الله شحاتة خطاب ، صالح عبد الرحمان أحمد ، **الموازنة العامة و الموازنة بالمشاركة** ، مرجع سابق ص 10 .

إختلفت الدول في عدد الوظائف لنفقاتها فبعض الدول وزعت النفقات على تسع وظائف كقطر و العراق ودول أخرى وزعت النفقات على عشر وظائف مثل مصر.... الخ حيث لا توجد هناك قاعدة ثابتة لتوزيع النفقات العامة .

2-4-1 العلاقة بين كافة أنواع التبويب والغرض منها :

الشكل رقم (01)



المصدر: J.Burkhead . Governement , Budgeting OPCT, P 132

المطلب الثاني : توازن الميزانية

2-1 تطور مفهوم توازن الميزانية العامة للدولة:

لقد تطور مفهوم توازن الموازنة العامة من توازن كمي بين الإيرادات العامة والنفقات العامة إلى توازن مالي وإقتصادي وإجتماعي للموازنة العامة كما يتضمن التوازن الكمي والنوعي أيضا، فيسعى التوازن المالي للموازنة العامة إلى إقامة توازن بين الأصول والخصوم وتحسين النفقات في

جانب الخصوم والإيرادات في جانب الأصول، ويفترض في هذا التوازن ألاّ يكون حياديا في الحياة الإقتصادية للبلاد بل يجب أن يكون فاعلا ومؤثرا ومتدخلا ومنفعلا بها ليطوّر واقعها بشكل إيجابي. لهذا فالتوازن المالي بصفة عامة هو ما تحدثه المصادر الإيجابية في موازنة الدولة من حقن يعوض ما يترتب على مصادرها السالبة (النفقات) من تسرب بما يؤدي إلى التطابق بين العناصر المالية والعناصر الإقتصادية التي يتكون منها هيكل الإقتصاد الوطني، أي ما يقود في النهاية علاوة على التوازن الكمي (أو الحسابي) إلى إحداث توازن كيفي يتمثل في التوازن الإقتصادي العام[16].

وبمعنى آخر يمكن القول أنّ وراء توازن النفقات (التسرب) مع الإيرادات (الحقن) في فترة الموازنة يجب الأخذ بعين الاعتبار التوازن الكمي والكيفي للجانبين السلبي والإيجابي في موازنة الدولة ويدخل عموما في الجانب الإيجابي إيرادات الدولة الإقتصادية وحصيلة الضرائب المفروضة، أما في الجانب السلبي الدين العام بكافة صوره وجميع الإلتزامات التي تتحملها الدولة، ويمكن تفسير ذلك بما هو معلوم من أنّ عرض كل عنصر من العناصر السابقة يتمثل في إنتاج مقدار معين من المنافع الإقتصادية، وذلك عن طريق إستخدام الدخل فيتحقق التوازن الإقتصادي للمالية العامة .

فالتوازن المالي للتمويل بالعجز يفترض إستخدام القروض والإصدار النقدي في إستثمارات ذات طابع إنتاجي تستطيع عوائدها من أرباح وسلع وخدمات وفاء هذا الدين وخدمته، أما التوازن الإقتصادي للموازنة العامة يفترض أن تكون منفعة إنفاق الإيرادات العامة لا تقل عن منفعة بقائها لدى القطاع الخاص، وهكذا فالتوازن الإقتصادي للمالية العامة يتحقق عندما تكون زيادة الدخل الوطني أو زيادة المنفعة الإقتصادية العامة في الإقتصاد الوطني معادلة على الأقل للمنفعة التي حجبت عن الدخل الوطني نتيجة إقتطاع هذه الأموال، أما إذا إنخفض الدخل الوطني نتيجة ذلك فهذا يعني أنّ النفقات العامة قد تجاوزت حدها الأعلى في حين تظهر زيادة الدخل الوطني من حيث النتيجة سياسة مالية سلبية تتجلى في عدم الوصول إلى مرحلة الضغط الضريبي.

16 **http://www.financepublic.com**

أما التوازن الإجتماعي للموازنة العامة فيقوم على أساس زيادة القوة الشرائية لدى الطبقات ذات الدخل المحدود، وكذا رفع مستواها المعيشي، وتخفيض حدة التفاوّت الطبقي بين فئات المجتمع المختلفة، فالدولة تقتطع أموالا وتعيد توزيعها فيما بعد بشكل يفترض تخفيض حدة فقر الطبقة الفقيرة وتخفيض فحش الطبقة الغنية. وعلى هذا الأساس فقد أصبح ينظر إلى توازن الموازنة ليس على الإستقلال ولكن من خلال التوازن المالي، فأي زيادة في الجاني السلبي من الذمة المالية للدولة يجب أن يتمخض عنه زيادة في الجانب الإيجابي تكون مساوية لها على الأقل .

2- 2 مفهوم عجز الموازنة العامة:

يعرف عجز الموازنة العامة بأنه تلك الوضعية التي تكون فيها النفقات العامة أكبر من الإيرادات العامة، وهو سمة تكاد تعرفها معظم الدول سواء المتقدمة أو النامية .وقد يكون هذا العجز نتيجة إرادة عمومية تهدف إلى زيادة الإنفاق العام و/أو تخفيض الإيرادات العامة، وقد يكون غير مقصود ناتج عن قصور الدولة في تحصيلها للإيرادات أو زيادة النفقات العامة عما كان مقررا[17].

العوامل المؤدية إلى عجز الموازنة العامة :

يحدث العجز نتيجة عدة عوامل يمكن تصنيفها إلى مجموعتين فيما يلي[18]:

أ -مجموعة العوامل الدافعة إلى زيادة الإنفاق العام : ونجد ضمنها عدة سلوكات أهمها:

-الأخذ بنظرية العجز المنظم؛

-زيادة حجم الدولة.

ب-مجموعة العوامل المؤدية إلى تراجع الإيرادات العامة :وتتجلى هذه العوامل بشكل بارز في دول العالم الثالث والتي تتمثل أهمها في ضعف الجهد الضريبي و ارتفاع درجة التهرب

17 قدي عبد المجيد ، **مدخل ألى السياسات الاقتصادية الكلية دراسة تحليلية تقييمية** ، ط1 ،ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2003 ، ص203

18 حكيم بو جطو ، الموازنة العامة و آفاق العصرنة ، مذكرة ماجستير ،2008 المركز الجامعي الشلف . ص 30

الضريبي... ويمكن ربط تزايد معدلات الإنفاق العام في مختلف الدول النامية بالعديد من العوامل أهمها:

- ✓ اتساع نطاق نشاط القطاع العام .
- ✓ اضطراد نسبة الإنفاق العام الموجه للخدمات الاجتماعية استجابة لضغوط الطلب المحلي، وتزايد معدلات السكان

السيطرة على العجز في الموازنة العامة :

وهي مسألة يجب أن تتم في إطار رؤية تنموية متكاملة ومن منظور شامل وواسع، وهذه السيطرة كهدف عام رئيسي إنما تتم من تفاعل إجرائين رئيسيين هما :

أ – **ترشيد و ضبط الإنفاق العام:** من خلال التدابير التالية

- ✓ قصر الإنفاق على النفقة الفعالة وهي تلك التي ترتبط بأهداف كمية وعينية وتقاس نتائجها بمعايير الكفاءة والأداء ،ما يحققه أداء كل دينار ينفق من الاعتمادات المالية .
- ✓ الاهتمام بالصيانة كأحد المقومات الأساسية للحفاظ على أصول المجتمع وثروته القومية، والرفع من كفاءتها وزيادة قدرتها الإنتاجية؛
- ✓ إن طلب الإعتمادات اللازمة للمشروعات الإستثمارية؛ ينبغي أن يواكبه دراسات جدوى إقتصادية حقيقية لهذه المشروعات، وتحديد العائد الإقتصادي والإجتماعي المناسب لها؛
- ✓ إن تحديث أدوات إعداد الموازنة العامة للدولة بات أمر هام في إعداد الموازنة هو أمر أصبحت تمليه مفردات العصر، وأن يتم وضع تقديرات إنفاق الموازنة .

ب–تنمية الموارد العامة : ويتم ذلك من خلال ما يلي:

- ✓ بذل كل الجهود لتحصيل حقوق الخزانة العامة للدولة .
- ✓ تنفيذ برنامج متكامل للإصلاح الضريبي يراعي أسعار وشرائح الضريبة لتكون الضريبة جاذبة وليست طاردة، كما يستهدف توسيع قاعدة المجتمع الضريبي لضمان تحقيق العدالة بين المواطنين.
- ✓ تطوير الإدارة الضريبية والأداء الضريبي.

- ✓ التزايد الكبير في نسبة الإنفاق العام الموجه لقطاع الدفاع، وانتشار ظاهرة نمو العمالة الحكومية.
- ✓ تزايد مدفوعات خدمة أعباء الديون الخارجية في تلك الدول، في ظل تزايد معدلات الفائدة العالمية .

التوازن الموازني بين الفكر التقليدي والحديث:

التوازن في الفكر التقليدي :

إن توازن الموازنة في الفكر التقليدي كان شرطا أساسيا لا يجب الابتعاد عنه، لأن في نظرهم اللجوء إلى الاقتراض أو الإصدار النقدي الجديد يؤدي إلى التضخم . وفي ذلك يقول آدم سميث (الموازنة الجيدة هي الموازنة المتوازنة)[19] .

لقد بنى التقليديون أفكارهم على حياد الحكومة، حيث أن دورها كان يقتصر على تحصيل الإيرادات لتغطية النفقات دون تدخل والتوازن الاقتصادي قائما ، طالما أن الطلب الكلي يعادل العرض الكلي، أما عدم التوازن فيكون جزئيا وسرعان ما يزول شرط أن تكون الحرية سائدة .كما أن حالة العجز والفائض تشكلان خطرا على الموازنة ، لأن عجز الموازنة والالتجاء إلى القروض في نظرهم يؤدي إلى الإفلاس والتضخم [20].

إن تخصيص الموارد العامة في ظل الفكر الكلاسيكي ينطوي على الوظائف الأساسية – تأمين الوضع الأمني والإنفاق على الوظائف التقليدية – للحفاظ على النظام العام لتوفير البيئة الاقتصادية المناسبة لقيام الوحدات الاقتصادية الصغيرة بدفع عملية التوازن الاقتصادي.

التوازن في الفكر الحديث :

تعتبر الأزمة العالمية للكساد لسنة 1929 ، هي الفاصل في الخروج عن المبدأ السابق ذكره، والسماح للحكومة بالتدخل في الحياة الاقتصادية، والتي قامت على أساسها النظرية الكينزية التي تتضمن ضرورة إقامة بعض المشروعات التي تحرك النشاط الاقتصادي للدولة من الركود الذي قد يحدث في أوقات معينة، ويتم تحريك هذا النشاط من خلال الإنفاق العام باعتباره

[19] حكيم بو جطو ، **الموازنة العامة و آفاق العصرنة**، مرجع سابق ، ص31
[20] نفس المرجع ص 32

"المضخة "التي تنشط الاقتصاد الوطني، ولم يعد هدف الحكومة تحقيق التوازن الموازني بقدر ما يهدف إلى تحقيق التوازن الاقتصادي حتى وإن استلزم الخروج عن مبدأ توازن الموازنة[21].

ولقد أولى الاهتمام بالتوازن الاقتصادي والاجتماعي بدلا من الاهتمام بالتوازن المحاسبي، حيث وجد أن هذا التوازن يحدث أحيانا على حساب العجز في الموازنة وهذا ما دفع إلى الأخذ بنظرية العجز المنظم الذي يكون في بعض الحالات وسيلة للإنماء الاقتصادي وحل الأزمات بشرط أن يستخدم بطريقة سليمة وملائمة.

ويعتبر الفكر الحديث أن موازنة الدولة مرتبطة كل الارتباط بحياة البلاد الاقتصادية، عكس الفكرة التقليدية القديمة القائلة أن موازنة الدولة لا دخل لها في الحياة الاقتصادية، وأن تأثيرها الوحيد .

ينتج عن حالة العجز في حالة وقوعه ، وأصبح من المحتم على الدولة أن تزيد نفقاتها لمساعدة التصدير أو بإنماء الإنتاج الوطني في سبيل تخفيض البضائع المستوردة حتى ولو أدى إلى عدم تعادل الموازنة.

وأصبحت الحكومة تلجأ إلى الاقتراض والإصدار النقدي من أجل تغطية النفقات العامة وهذا بغرض التشغيل الكامل .هذا الالتجاء لا يؤدي بالضرورة إلى التضخم إذا استخدمتها الدولة في مشاريع إنتاجية، ويتوافق هذا مع **الدول المتقدمة** التي تمتاز بمرونة وسائل الإنتاج .أي تلجأ الحكومة للعجز "عجز منظم "عندما ترغب في التوسع في الاقتصاد، وهذا في حالة البطالة من أجل الوصول إلى التشغيل الكامل وإعادة بعث الاقتصاد الذي هو في مرحلة الركود.

3-2 الموازنة العامة للدولة والمصطلحات الأخرى المتداخلة معها :

أولاً: الموازنة العامة للدولة، والموازنة التخطيطية على مستوى الوحدة الاقتصادية [22]

تعرف الموازنة التخطيطية بأنها خطة تفصيلية شاملة، تُعَدّ وتُعتمد وتُوزع قبل بدء تنفيذ مختلف العمليات، وتُتْخذ كأداة تخطيطية رقابية. وأهم ما يميزها شمولها للموازنات الفرعية كموازنة

[21] نفس المرجع ص 33

[22] زين العابدين ناصر، **موجز في مبادئ علم المالية العامة** ، المطبعة العربية الحديثة. السعودية ،ص22، 1974

المبيعات وموازنة الإنتاج وموازنة الطاقة. وبذلك، فهي تختلف عن الموازنة العامة للدولة، التي تشتمل على إستخدامات وموارد الوحدات الإدارية الحكومية. وأهم ما يفرق بين الموازنتين، أن تقديرات الموازنة التخطيطية تبدأ بالإيرادات أولاً، مثل إيرادات المبيعات، وفي ضوء ذلك، يتم تقدير المصروفات المختلفة، سواء للإدارات الإنتاجية أو الإدارات الخدمية، أمّا الموازنة العامة للدولة فتبدأ بتقدير الإستخدامات (النفقات)، وعلى ضوئها تُقدّر الإيرادات اللازمة لتغطية هذه الإستخدامات. فضلاً عن أن الموازنة العامة تتضمن عنصر الإعتماد (التصديق) من السلطة التشريعية، بينما لا تحتاج الموازنة التخطيطية إلى مثل هذا الاعتماد.

ثانياً: الموازنة العامة للدولة والميزانية العمومية للمنشآت [23]

تختلف الموازنة العامة للدولة عن الميزانية العمومية للمنشآت في الآتي:

- ✓ الميزانية العمومية، هي بيان يصور المركز المالي للمنشأة، في تاريخ محدد،هو نهاية السنة المالية للمنشأة،وعلى هذا الأساس،فإنها تتضمن أرقاماً فعلية في هذا التاريخ المحدد.
- ✓ تشتمل الموازنة العامة للدولة على أرقام تقديرية عن سنة مقبلة.
- ✓ تتضمن الميزانية العمومية للمنشآت أرصدة الموجودات(الأصول) والمطلوبات .
- ✓ بينما تتضمن الموازنة العامة للدولة النفقات العامة والإيرادات العامة المتوقعة.

ثالثاً: الموازنة العامة للدولة، والموازنة النقدية

عرف الموازنة النقدية، بأنها: "بيان يتضمن تقديراً لموارد المجتمع من النقد الأجنبي، وأوجه إستخدامات هذه الموارد، خلال فترة مقبلة، غالباً ما تكون سنة". لذا، تتفق الموازنة العامة والموازنة النقدية في أن كلتيهما تتضمن تقديرات، وليس أرقاماً فعلية. وعلى الرغم من ذلك، فهناك إختلافات بينهما، أهمها أن أرقام الموازنة العامة تكون بالعملة المحلية، بينما تكون أرقام الموازنة النقدية بالعملة الأجنبية. وتختص الموازنة العامة بالنشاط الحكومي فقط (حكومة مركزية، حكم محلي، هيئات عامة، قطاع عام)، بينما تختص الموازنة النقدية بالنشاط الحكومي، ونشاط القطاع الخاص.

[23] **موجز في مبادئ علم المالية العامة** مرجع سابق ص 22 .

والإرتباط الوثيق بين الموازنة العامة للدولة والموازنة النقدية، يتمثل في أن جزءاً من نفقات الجهاز الحكومي والقطاع العام يجب أن يكون متوافراً بالعملات الأجنبية.

رابعاً: الموازنة العامة للدولة، والحساب الختامي للدولة :

يُعرّف الحساب الختامي ، بأنه: "بيان يتضمن النفقات العامة، التي أُنفقت، والإيرادات العامة، التي حُصّلت، خلال فترة مالية منتهية، غالباً ما تكون سنة ". لذا، فإن الإختلاف الأساسي يتمثل في أن الموازنة العامة تتضمن أرقاماً تقديرية، بينما يتضمن الحساب الختامي أرقاماً حقيقية فعلية. ويلاحظ أن لكل موازنة عامة حساباً ختامياً، يصدر عن الفترة نفسها،التي تكون قد نُفِّذت فيها الموازنة العامة. وبمقارنة أرقام الموازنة العامة، بأرقام الحساب الختامي، يمكن معرفة مدى صحة تقديرات الموازنة العامة، ومطابقتها للواقع.

خامساً: الموازنة العامة للدولة، وموازنة الاقتصاد القومي [24]:

تُعرّف موازنة الاقتصاد القومي، بأنها: "بيان يتضمن تقديرات عن النشاط الإقتصادي، في مجموعة (الناتج القومي، الإستهلاك، الإستثمار، الصادرات، الواردات، .. الخ)، خلال فترة مالية مقبلة، غالباً ما تكون سنة.

تتفق الموازنة العامة للدولة وموازنة الإقتصاد القومي في أن كلتيهما يتضمن أرقاماً تقديرية. أمّا وجه الإختلاف بينهما، فهو أن موازنة الإقتصاد القومي أكثر شمولاً، لما تتضمنه من أرقام وبيانات، عن تلك التي ترد في الموازنة العامة. فضلاً عن أن موازنة الإقتصاد القومي لا تحتاج إلى إعتماد (تصديق) السلطة التشريعية، خلافاً للموازنة العامة للدولة.

كما يلاحظ وجود إرتباط وثيق بين الموازنة العامة للدولة وموازنة الإقتصاد القومي؛ فالبيانات التي تتضمنها موازنة الاقتصاد القومي تعدّ ضرورية لإمكان رسم السياسة المالية، التي تنطوي عليها الموازنة العامة للدولة.

[24] **الاتجاهات الحديثة في أعداد الموازنات العامة ،** تقريرسنوي في كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، 279، ص1986

سادساً: الموازنة العامة للدولة، والحسابات القومية

تُعرّف الحسابات القومية، بأنها: "مجموعة من الحسابات تتضمن تسجيلاً لمختلف أوجه النشاط الإقتصادي للمجتمع بأكمله، من خلال حساب الدخل القومي وتكوينه وتوزيعه، عن فترة مالية سابقة، غالباً ما تكون سنة "[25].

وهكذا، يتبين أن أرقام الموازنة العامة تكون تقديرية، بينما أرقام الحسابات القومية حقيقية فعلية. فضلاً عن أن الحسابات القومية تكون أكثر شمولاً من بيانات الموازنة العامة. ولاشك أن بيانات الحسابات القومية تُفيد كثيراً، عند رسم السياسة المالية، التي تنطوي عليها الموازنة العامة.

سابعاً: الموازنة العامة للدولة، والخطة الشاملة

يُقصد بالخطة الشاملة، الخطة قصيرة الأجل، التي تغطي فترة سنة. وهي "برنامج يوضح الأهداف، التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها، ووسائل تحقيق هذه الأهداف، عن فترة مالية مقبلة، غالباً ما تكون سنة [26].

ومعنى هذا أن الخطة أكثر شمولاً، إذ تتضمن الأهداف التفصيلية في مجالات، الإنتاج والاستهلاك والادخار والاستثمار والتصدير والاستيراد والتوظيف، ..... إلخ، فضلاً عن وسائل تحقيق هذه الأهداف. ويلاحظ أن الاتجاه الحديث في المالية العامة وتوزيع السُلطات، يقتضي عرض الخطة على السلطة التشريعية لاعتمادها (التصديق عليها)، شأنها في ذلك شأن الموازنة العامة للدولة.

2-4 تطور الميزانية العامة للدولة (أساليب إعداد الميزانية) :

لقد شهد مفهوم الموازنة العامة تطورا كبيرا في العصور الحديثة فلم يعد ينظر إليها على أنها حجر جداول للإيرادات والنفقات بل أصبحت تعتبر بأنها المرآة الحقيقية التي تعكس سياسة الدولة في مختلف النواحي الإقتصادية والإجتماعية والسياسية فبواسطة الموازنة تستطيع الدولة أن تتدخل في الحياة الإقتصادية للبلد فتتخذ الإجراءات التي من شأنها أن تعالج حالة الكساد

[25] **الاتجاهات الحديثة في أعداد الموازنات العامة** مرجع سابق، ص279

[26] نفس المرجع ص280

الإقتصادية أو التضخم النقدية كما أن الموازنة تلعب دورا" كبيرا" في عملية التخطيط الإقتصادي وفي دفع عجلة التقدم والنمو لاسيما في الدول النامية وذلك عن طريق القيام بتنفيذ المشاريع الاقتصادية كبناء السدود وإنشاء المصانع ..... ، أما عن دورها في الحياة الإجتماعية ، فيمكن ملاحظته من كيفية توزيع إيراداتها على أوجه النفقات المختلفة في المجتمع فبواسطة تعميم التعليم المجاني وتوفير الخدمات الصحية وتقديم المساعدات المالية للطبقات الفقيرة تستطيع الدولة أن ترفع المستوى الإجتماعي والإقتصادي لهذه الطبقات .

وقد مرت الموازنة العامة بعدة أشكال وإتجاهات يمكن تحديدها بالآتي:

- ✓ الموازنة التقليدية (الرقابية) :
- ✓ موازنة الأداء.
- ✓ موازنة التخطيط والبرمجة.
- ✓ موازنة الأساس الصفري .

2-4-1 **الموازنة التقليدية (الرقابية) :**

يقتصر مفهوم الموازنة التقليدية على أنها تقديرات مسبقة للنفقات المتوقعة خلال سنة وبيان مصادر الإيرادات المقترحة لتمويل هذه النفقات وهي أكثر أنواع الموازنات إنتشارا في العالم وتتصف هذه الموازنة بفرض الرقابة على أوجه إنفاق الأموال العامة ومعرفة صحة إتجاهاتها مما يمكن من تشخيص المسؤولية وبصورة واضحة عند حدوث أي إنحراف أو إهمال أو تقصير وترجع هذه الصفة إلى التطور التاريخي للموازنة العامة حيث نشأت بوصفها موازنة رقابة على الأموال العامة و إستمرت بصفتها الرقابية لمدة طويلة ، فأصبح الهدف من إعدادها إحكام الرقابة على النفقات العامة مما حدى ببعض الكتاب إلى تسميتها بالموازنة الرقابية ولتحقيق صفة الرقابة يتم التركيز على التخصيصات في الموازنة العامة والتحقق من أن النفقات في حدودها وفي الأغراض المخصصة لها وأن إجراءات الإنفاق كانت سليمة وطبقا للوائح والقوانين السارية ولإغراض الرقابة فإن النفقات يجب أن لا تزيد عن المبالغ المحددة لأي وزارة أو مصلحة حكومية

لذلك فان الحسابات التي تعد في نهاية المدة يتم فيها مقارنة المبالغ المنفقة فعلا مع المبالغ المخصصة لكل وحدة إدارية [27] .

وعلى الرغم مما تتمتع به الموازنة التقليدية من مزايا ، منها سهولة إعدادها إذ تكون مفهومة من كافة المستويات وذلك لطول مدة إستخدامها كما أنها تساعد على إجراء الرقابة المحاسبية في مرحلة تنفيذ الموازنة وتسهل من عملية مقارنة إتجاهات النفقات بواسطة البيانات والتقارير المتجمعة التي تعدها الوحدات الإدارية لعدة سنوات متتالية فإنها تعاني من عدة إنتقادات منها أنها تؤكد على الرقابة الشديدة على أوجه نفقات الوزارات والمصالح الحكومية وأن الرقابة على النفقات تقتصر غالبا على الناحية الحسابية للتأكد من عدم تجاوز التخصيصات عند الإنفاق ومن أن الخدمات والسلع المدرجة في الموازنة قد أشتريت فعلا بدون الأخذ في الإعتبار الأهداف والغايات التي أشتريت من أجلها وإلى مدى الإنجازات التي تحققت نتيجة الإنفاق ، كما وتفتقر الموازنة التقليدية إلى وسائل المتابعة لمعرفة ما تم تنفيذه من أعمال ومشروعات وتكلفة ذلك ومدى تحقيق التنفيذ للنتائج المستهدفة إضافة إلى أن مواد الإنفاق تكون غالبا غير متصلة بخطة أو ببرنامج عام للتنمية كما أن الموازنة التقليدية ينقصها وجود الدراسات التي تتضمن الطرق البديلة للقيام بالأعمال ولا تستخدم فيها المقاييس والقواعد العلمية لنيل تكلفة العائد التي تبني عليها القرارات الهامة عند توزيع التخصيصات بين أوجه النفقات العامة .

2-4-2 موازنة الأداء :

عرف الأستاذ جيس بير (JESSE BURHEAD) موازنة الأداء بأنها (ذلك التبويب في الموازنة الذي يركز على الأشياء التي تقوم بها الحكومة وليس على الأشياء التي تشتريها وبهذا فإن موازنة الأداء تنقل التركيز من وسائل القيام بالعمل إلى العمل المنجز ذاته) أما مكتب الموازنة في الولايات المتحدة الأمريكية فقد عرفها بأنها (الموازنة التي تبين الأهداف التي تطلب لها التخصيصات المالية وتكاليف البرامج المقترحة للوصول إلى تلك الأهداف والبيانات والمعلومات الكمية التي تقيس الإنجازات وكل ما أنجز من الأعمال المدرجة تحت كل برنامج) ومن التعريفين أعلاه يتضح أن موازنة الأداء تؤكد على ما تفعله الإدارات الحكومية وليس على

[27] نفس المرجع السابق ص280

ما تشتريه من سلع وخدمات أي أنها تحول الإهتمامات من وسائل تنفيذ العمل إلى العمل المطلوب تنفيذه .

خصائص موازنة الأداء :

يمكن إجمال خصائص موازنة الأداء فيما يأتي :

- ✓ أنها تساعد في توزيع الإمكانيات المالية المتوفرة لدى الدولة بشكل أفضل حيث تقدم بيانات تفصيلية من البرامج والمشروعات المزمع تنفيذها بواسطة الوزارات وعن تكاليف تلك البرامج وعن الانجازات والعوائد منها .
- ✓ تساعد على تحسين عملية تنفيذ البرامج والمشروعات للوزارات والمصالح الحكومية فهي تبين مقدما عدد وحدات الأداء التي ستتحقق نتيجة تنفيذ برنامج معين .
- ✓ توفر موازنة الأداء للمواطنين معلومات كافية عن مختلف أوجه الإنفاق الحكومي وأنواع الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين .
- ✓ تسهيل عملية التصديق على الموازنة بواسطة السلطة التشريعية حيث يستطيع أعضاء السلطة التشريعية تفهم ما تقوم به الحكومة من أعمال ومقدار الإنجازات التي ستحققها وتكاليفها .

تطبيق موازنة الأداء :

عند تطبيق موازنة الأداء فلابد من إتباع الخطوات الآتية :

- ✓ تقوم إدارة الموازنة بالتعاون مع الوزارات والمصالح بوضع الخطط والبرامج لما تقوم به الوزارات من أعمال .
- ✓ دراسة الهيكل التنظيمي للإدارات والأجهزة التي ستشرف على تنفيذ تلك البرامج .
- ✓ تحيد وحدات الأداء لكل برنامج .
- ✓ تقدير التكاليف الإجمالية لإنجاز العمل لكل برنامج .

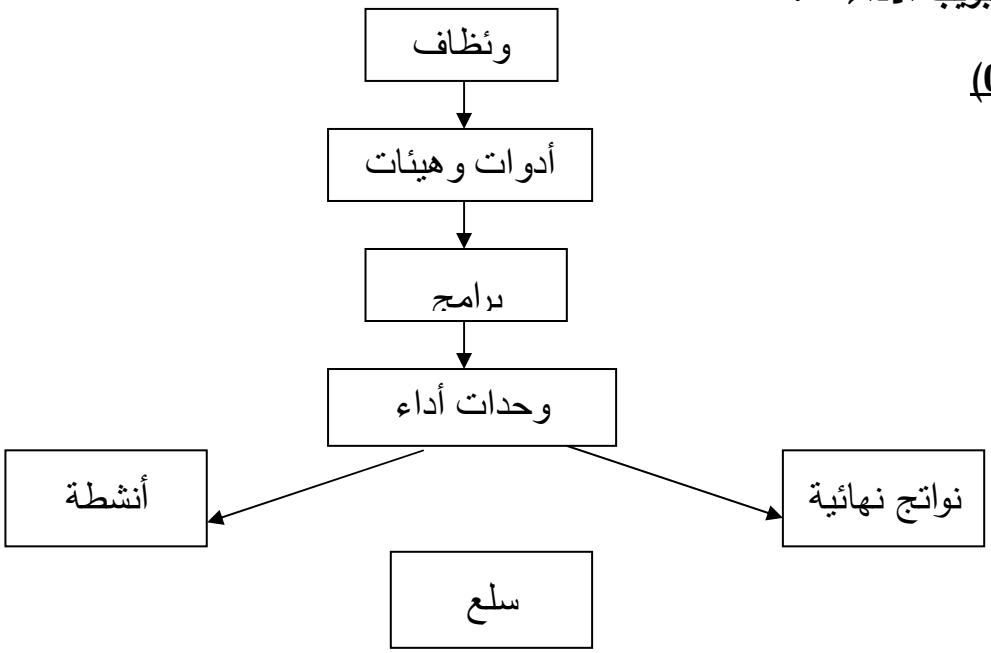
- ✓ وضع نظام داخلي لإعداد التقارير عن سير العمل أثناء تنفيذ البرامج خلال السنة المالية مع مقارنة ما يتم انجازه فعلا بما هو مقرر إنجازه في الخطة .
- ✓ تنظيم وثيقة الخطة على أساس البرامج ويخصص برنامج إعتماد في الموازنة يمول به .
- ✓ تنظيم السجلات الحسابية على أساس البرامج وتبين فيها وحدات الأداء ويقيد في هذه السجلات ما ينفق على كل برنامج لتسهيل عملية الرقابة على الإنفاق .

صعوبات تطبيق موازنة الأداء:

تتطلب موازنة الأداء تحيد وحدات الأداء التي ستقاس بها إنجازات البرامج الحكومية ويسهل وتحديد وإختيار وحدات الأداء للنشاطات والأعمال الحكومية التي تنتج منها أثار مادية ملموسة إلا أن هناك بعض النشاطات والأعمال الحكومية التي لا تخضع لعملية القياس حيث لا تتوفر في هذه النشاطات أشياء مادية محسوسة يمكن عدها وقياس كميتها وتعتبر هذه الحالات وما شابهها من الصعوبات التي تجابه كل من يحاول تطبيق موازنة الأداء على أعمال الجهاز الحكومي .

توضيح تبويب الأداء [28]:

الشكل رقم (02)



18 Government J.Burkhead, Budgeting OPCT, P 148

2-4-3 موازنة التخطيط والبرمجة:

تمثل موازنة التخطيط والبرمجة مرحلة متقدمة في تطور الموازنات العامة حيث تم فيها تجاوز الإطار البسيط لتقدير الإيرادات والنفقات بإستخدام التحليل المنظم والتخطيط طويل الأجل

ويمكن توضيح ذلك من خلال النقاط الآتية :

- **تعريف موازنة التخطيط و البرمجة:**

عرفت لجنة التنمية الاقتصادية الأمريكية موازنة التخطيط والبرمجة بأنها نظام أو أسلوب لصياغة وتحقيق أهداف محددة بشكل كمي ويركز تصميم هذا النظام على الوسائل البديلة لتحقيق الأهداف التي تسمح بإستمرار مقارنة النتائج بالتكاليف .

- **خصائص موازنة التخطيط و البرمجة:**

إن تبويب الموازنة وتصنيف نفقاتها يجري على أساس خطط أو برامج وليس على أساس بنود ومواد النفقات كما هو الحال في الموازنة التقليدية ويتطلب ذلك من الوزارات و المصالح الحكومية أن تقوم بوضع البرامج التي ستقوم بتنفيذها في السنوات المقبلة ، والوسائل والطرق المختلفة والبديلة اللازمة لتنفيذها والتكاليف الإجمالية للتنفيذ وتقدير الناتج أو الفائدة الممكن الحصول عليها عند تنفيذ هذه البرامج .

إن إتخاذ القرارات بخصوص الموافقة على خطة أو برنامج معين أو رفضه أو تأجيله يتم على أساس مقاييس وتحليلات معينة كتحليل الكلفة إلى المنفعة ويشمل هذا التحليل دراسة التكاليف الإجمالية لكل البدائل المتاحة ثم مقارنتها بالمنافع أو الفوائد التي يتوقع أن تحققها هذه البدائل من أجل إختيار أفضلها .

إن الفترة الزمنية في موازنة التخطيط والبرمجة تمتد لعدد من السنوات بحث تغطي الفترة اللازمة لإكمال الخطة آو البرنامج فقد تكون هذه الفترة الزمنية خمس سنوات أو أكثر وفي هذه الحالة تستطيع الوزارات والمصالح الحكومية تنفيذ المشاريع أو البرامج طويلة الأجل ، وتستطيع إجراء الدراسات والتحليل المتوقعة .

إن هذه الموازنة تستوجب الحصول على تقارير عن سير الأعمال في المشاريع تحت التنفيذ أو التي أنجزت أو التي بدأ في تنفيذها وبهذا فإنها تمارس الرقابة عليها وكما تتم من حين إلى آخر مراجعة البرامج والمشاريع وإجراء التغيرات عليها وذلك على ضوء التقارير التي ترد إلى دائرة الموازنة .

صعوبات تطبيق موازنة التخطيط و البرمجة:

أ- **صعوبة تحيد الأهداف** : من العناصر الأساسية في موازنة التخطيط والبرمجة إعتمادها على مقاييس وتحاليل معينة عند دراستها للخطط والبرامج المختلفة فقبل إتخاذ أي قرار بخصوص الموافقة أو رفض أي برنامج ، لابد من إجراء تحليل الكلفة إلى المنفعة المتوقعة نتيجة تنفيذ ذلك البرنامج ، ولكن الصعوبة تظهر عندما تكون النتائج غير خاضعة للقياس فمن الصعب إجراء التحليل الكمي فمثلا ، المقارنة بين برنامج بناء سد لزيادة الأرض المروية وبين برنامج لوزارة الخارجية لتدعيم علاقات البلد مع البلدان الأخرى ففي الحالة الأولى يمكن قياس الناتج بالأرقام بينما في الحالة الثانية لا يكون بالمستطاع ذلك تقريبا ذلك لان الناتج لا يخضع للقياس وبوجه عام فإن الخطط والبرامج السياسية والإجتماعية غالبا لا تخضع للقياس الكمي الدقيق [29].

ب- تذبذب المعلومات و البيانات :

النقص في المعلومات والبيانات اللازمة لتحليل الوضع الحاضر والمستقبل، فمن الصعب أن تكون المعلومات عن البرنامج المنوي تنفيذها وافية تماما ، قبل البدء بالتنفيذ وذلك لأن البرامج غالبا ما تكون مبينة على أسس تقديرية ولأن هناك عوامل متغيرة كثيرة لا يمكن تحديدها تماما وقت إعداد البرامج كما أن الفترة التي يتطلبها تنفيذ برنامج ما تعتبر طويلة نسبيا إذ يزيد غالبا عن خمس سنين ولهذا فان التقديرات لا تبين الأمور على حقيقتها تماما .

2-4-4 موازنة الأساس الصفري :

[29] **الاتجاهات الحديثة في أعداد الموازنات العامة** ، رجع سابق، 289، ص1986

تعد موازنة الأساس الصفري من الموازنات الحديثة التي سلطت عليها الأضواء في السنوات الأخيرة الماضية وأن المعنى الحرفي لها يشير إلى أنها موازنة تبدأ من الصفر وتتجاهل الإتجاه نحو مستويات الإنفاق الماضية .

تعريف موازنة الأساس الصفري :

عرف (ألين شيك) موازنة الأساس الصفري بأنها المراجعة والتقويم والتحليل على جميع أوجه الإنفاق المقترحة وليس فقط على الزيادات الحاصلة على معدلات الإنفاق الحالية وعرفها مؤتمر الأمم المتحدة الذي أنعقد في الدنمارك بأنها :

نظام يفترض عدم وجود أية خدمة أو نفقات في البداية والأخذ في الإعتبار الحد الأدنى للتكلفة أو أكثر الطرق فاعلية للحصول على مجموعة من المخرجات ووضع الإطار الذي يمكن بموجبه تقويم فاعلية مستويات النفقات الجارية المعتمدة وفقا لهذه الإعتبارات .

طبيعة موازنة الأساس الصفري :

إن موازنة الأساس الصفري لا تعطي الأولوية للمشروعات أو البرامج تحت التنفيذ أو المعتمدة سابقا على المشروعات الجديدة بل تفترض عدم وجود أية نفقات أو خدمات في البداية وبالتالي فهي تقوم بتوزيع التخصيصات المالية الخاضعة للترشيد على المشروعات المختلفة وفقا للنتائج المتوقعة فإذا تبين من التحليل الإقتصادي أن المشروعات تحت التنفيذ ذات فوائد أو منافع قليلة مقارنة بتكاليف إقامتها المرتفعة يتم إلغاءها و لا تخصص لها أية موارد وهذا يعني أن موازنة الأساس الصفري تفترض أن كل مشروع أو نشاط يطلب له تخصيص موارد على الأساس الصفري، تفترض أن كل مشروع أو نشاط يطلب له تخصيص موارد على أنه جديد حتى ولو كان قائما ومستمرا في التنظيم وذلك حتى يتم الإلتزام بتقديم المبررات المذكورة في كل مرة يتم فيها إعداد الموازنة التقديرية ومن ثم يمكن النظر إلى الأساس الموجود بالموازنة الحالية لأي مشروع أو نشاط قائم فعلا على إنه يعادل الصفر من زاوية إعداد الموازنة المستقبلية .

مزايا موازنة الأساس الصفري :

- ✓ أنها طريقة رشيدة في إعادة توزيع التخصيصات بين البرامج والمشروعات طبقا للأولويات وبشكل يحقق أكبر إستفادة ممكنة فبواسطتها يمكن منح التخصيص أو زيادته لبرنامج معين إذا ظهرت أن كفاءته عالية وتخفيض التخصيص أو إلغائه عندما يتضح أن كفاءته منخفضة .
- ✓ أنها تسهم في تهيئة المناخ الصحي للعلاقات الإنسانية داخل التنظيم حيث يتضمن مبدأ مشاركة الأفراد (المديرين) بكافة المستويات الإدارية بالتنظيم في إعداد وتحضير الموازنة .
- ✓ أنها وسيلة يتم فيها تحقيق العدالة عند توزيع الموارد المالية فيما بين البرامج سواء أكانت هذه البرامج ممولة من قبل ضمن موازنات ماضية أم حاضرة وطبقا للأولويات المطلوبة حيث يتم إعطاء الأولوية للبرامج ذات الأثر الفعال عن البرامج ذات المنفعة المتدنية .
- ✓ أنها تؤدي إلى زيادة كفاءة وفاعلية الأجهزة الحكومية لأن أدائها سيخضع للتقييم المستمر ولأن إعتمادها أو تخصيصاتها ستنخفض إذا ظهر أن كفاءتها أصبحت منخفضة .
- ✓ تسمح هذه الموازنة بمشاركة أعداد كبيرة من المسؤولين في إتخاذ القرارات عند أعدادها.

عيوب موازنة الأساس الصفري :

- ✓ تتطلب توفر مؤهلات ومهارات وخبرات معينة في واضعي ومحللي الموازنة كتوفر متخصصين في محاسبة التكاليف وقياس الأداء وتقييم المشروعات .
- ✓ تحتاج إلى بيانات متنوعة وشاملة عن تكاليف البرامج والمشروعات والعوائد المتوقعة وعن وحدات القياس للإنجازات التي قد تكون غير متوفرة أو يصعب الحصول عليها .
- ✓ إمكانية ظهور بعض المشاكل السلوكية نتيجة التفاعل بين الإفراد (المشاركين) في إعداد الموازنة مما يؤثر على نتيجة تخصيص الموارد .
- ✓ عدم وجود الدعم الكافي من جانب الإدارة العليا وهذا يرجع إلى المدراء الذين يشعرون ببعض المخاوف ومشاكل التطبيق قبل أن تتحقق الفوائد أو المنافع .

- ✓ تستغرق إجراءات إعداد الموازنة وقتا أطول ومجهودا أكبر وأعباء أكثر مما تتطلبه إجراءات الموازنة العادية .

المطلب الثالث : أهداف الميزانية العامة [30]:

من خلال التعاريف السابقة للميزانية العامة يمكننا أن نستخلص أن الميزانية العامة للدولة تسعى لتحقيق عدة أهداف يمكن حصرها في النقاط التالية .

3-1 **الأهداف التخطيطية :**

يمكن حصر الأهداف التخطيطية في العناصر التالية :

- ✓ حصر إحتياجات إنفاق وحدات الجهاز الحكومي خلال الفترة القادمة
- ✓ حصر الموارد و مصادر التمويل الأخرى .
- ✓ التنسيق بين وحدات الجهاز الحكومي .
- ✓ التنسيق بين الميزانية كبرنامج سنوي و بين خطط التنمية الإقتصادية و الإجتماعية
- ✓ وضع البرنامج الزمني للتنفيذ .

3-2 **الأهداف الرقابية [31]:**

تهدف الميزانية العامة للدولة إلى المساعدة في تحقيق رقابة أكثر فعالية على عمليات التنفيذ وذلك من خلال:

- ✓ قياس الأداء الفعلي للبرامج و الأنشطة الحكومية.
- ✓ متابعة البرامج و الأنشطة الحكومية.
- ✓ التحقق من أن الالتزام بكافة القوانين و التعليمات و القواعد الحكومية المالية منها و الإدارية.
- ✓ الرقابة على أصول و ممتلكات الوحدة ،و المحافضة عليها
- ✓ المساعدة في تخفيض و ضبط و ترشيد الإنفاق الحكومي .

---

[30] قاسم إبراهيم الحسيني ، **المحاسبة الحكومية و الميزانية العامة للدولة** ، عمان ، مؤسسة الوراق ، ص 74.

[31] أيلس شاوش البشير ، **المالية العامة** ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الأولى 2008 ص 274

3-3 الأهداف السلوكية:

تهدف الميزانية العامة للدولة إلى التأثير في سلوك و إتجاهات العاملين بالجهاز الحكومي للدولة و ذلك من خلال[32] :

- ✓ التشجيع على نشر روح المبادرة و الإبتكار
- ✓ إفساح المجال للعاملين للمشاركة في إعداد الميزانية ، و وضع أهداف و معايير مقبولة من جانبهم ، و غير مفروضة عليهم من سلطات أعلى ، وذلك يؤدي إلى :

أ- زيادة الثقة المتبادلة بين الرؤساء و المرؤوسين.

ب- زيادة فعالية الإتصال بين المستويات الإدارية المختلفة وخاصة الإتصالات من الأسفل إلى الأعلى .

ج- توفير أساس عادل للثواب و العقاب.

المطلب الرابع : نطاق و طبيعة الموازنة العامة للدولة

تأخذ الموازنة العامة للدولة أكثر من صفة نحاول التطرق إلى مختلف هذه الصفات القانونية والمالية على النحو التالي.

الطبيعة القانونية :

تأخذ الموازنة العامة الصفة القانونية فهي من ناحية الشكل تمر بجميع المراحل التي يمر بها القانون، صدورها من السلطة التشريعية في شكل قانون فهذا يكفي كل الكفاية لإعتبارها قانونية، بما أن الموازنة تكتسب الصفة القانونية من القانون الذي يجبرها ويجعلها ملزمة، لهذا ينبغي أن نفرق بين الموازنة في حدّ ذاتها وقانون الموازنة. فالموازنة العامة في معظم الدول تقوم السلطة التنفيذية بتحضيرها ثم تعرضها على السلطة التشريعية لإعتمادها فإذا وافقت عليها صدر بها قانون يعرف بقانون إعتماد الموازنة أو قانون ربط الموازنة، أما الموازنة في حدّ ذاتها تعتبر عملا إداريا رغم موافقة السلطة التشريعية عليها، كما أنّ السلطة التنفيذية تمارس إختصاصها في شكل قرارات إدارية .

[32] قاسم إبراهيم الحسيني ، مرجع سابق ، ص 76.

أما قانون الموازنة لكونه صادر عن السلطة التشريعية فيعد عملا تشريعيا من ناحية الشكل فقط .

أما من ناحية الموضوع فهو عمل إداري بحت لعدم إحتوائه على أية قواعد جديدة ودائمة مما، سبق نخلص إلى أنّ الموازنة قد تكون عمل إداري في بعض جوانبها وقانون في جوانب أخرى، فموازنة النفقات ما هي إلاّ عمل إداري تقوم به السلطة التنفيذية، أما موازنة الإيرادات العامة فقد تكون قانونا كما قد تكون عمل إداري. فالضرائب والرسوم التي تحصلها الحكومة فهي تحتاج إلى إذن مسبق من السلطة التشريعية لجبايتها فهنا تكون الموازنة قانونا، أما بعض الموارد الأخرى(بيع ممتلكات الدولة مثلا) فتقدير الثمن يعدّ عملا إداريا غير أنّ هذا الأخير له أهمية بالغة لهذا يعرض على السلطة التشريعية لإقراره أي إعتماده .

الطبيعة المالية للموازنة العامة :

من تعريف الموازنة يتضح أنها وسيلة الحكومة لتحقيق برنامج العمل الذي تتولى تنفيذه، وبالتالي هي البرنامج المالي للخطة، ولذلك فهي تعتبر في الأساس وثيقة مالية أو جدول محاسبي يبيّن المحتوى المالي للموازنة، والذي يشمل تقديرات النفقات العامة مع تقسيمها إلى أنواع مختلفة هذا من جهة والهيئات التي تتولى هذا الإنفاق من جهة أخرى، كما يتضمن تقديرات الإيراد العام مع توضيح مصادره المختلفة، لهذا أصبحت الموازنة العامة الإطار الذي يوضح إختيار الحكومة لأهدافها مع وسائل الوصول إليها، فالأهداف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية يمكن تحقيقها من خلال الموازنة العامة بشقيها الإيرادي و الإنفاقي .

مما سبق يمكن القول أنّ الموازنة هي التعبير المالي عن أهداف الحكومة التي تريد تحقيقها(أهداف المجتمع)، والظاهرة ببنود الموازنة سواء في جانب النفقات أو الإيرادات، إما من ناحية الأرقام المالية الواردة فيها أو من ناحية تفاصيل مصادر الإيرادات وأوجه الإنفاق.

4-1 دور الموازنة العامة في مالية الدولة [33]:

لقد واكبت التغيّرات السياسية و الإقتصادية و الإجتماعية في المجتمعات عبر العصور

[33] دراوسي المسعود ، **السياسة المالية و دورها في تحقيق التوازن الإقتصادي** مرجع سابق ،ص 133

تطوّرات في فكرة الموازنة والدور الذي تقوم به في مالية الدولة، ولما كانت الموازنة ما هي إلاّ إنعكاس لدور الدولة في النشاط الإقتصادي، فمن الطبيعي أن يتبع تطوّرا في دور الدولة تطوّرا مماثلا في مفهوم الموازنة ودورها في النشاط الإقتصادي، وقد إختلف هذا الدور في الفكر التقليدي عنه في الفكر الحديث.

دور الموازنة العامة في النظرية التقليدية:

في الفكر الكلاسيكي ساد الإعتقاد بقدرة القطاع الخاص، إذا ما توافرت له الإمكانيات اللازمة على تحقيق التوازن المستقر تلقائيا عند مستوى التوظيف الكامل. حيث كان دور الدولة مقتصر في الدور الضيق (الدولة الحارسة)، لهذا غلب على الفكر الكلاسيكي نوع من الحيادية المالية، حيث تمثل هذا الحياد في فكرة الموازنة بما تشمله من موارد ونفقات حيادية بالنسبة للإقتصاد، كما كان الإقتصاديون الكلاسيك يفضلون الميزانيات الأقل نفقات مع توازن الميزانية سنويا، وبالتالي إنحصر دور الدولة في إقتطاع جزء من ثروة مجموعة معينة من المجتمع مع تحويله إلى مجموعة أخرى من أفراد نفس المجتمع، أي الحصول على الإيرادات العامة لتغطية النفقات التقليدية، فهذا يعني الدولة محايّدة فلا تهدف إلى إحداث تغيير في البنيان الإقتصادي والإجتماعي، وهكذا أصبح دور الموازنة العامة هو ضمان التوازن بين الإيرادات العامة والنفقات العامة مع رفض فكرة الموازنة[34].

دور الموازنة في المالية العامة الحديثة:

تطور الفكر الكلاسيكي تحت تأثير الإقتصادي كينز بمؤلفه الشهير الذي ظهر عام 1936 بعنوان(النظرية العامة للعمالة والفائدة والنقود)، فزاد دور الدولة فلم تعد مستهلكة فحسب بل أصبحت موجهة ومنتجة للسلع والخدمات .

منذ نهاية الحرب العالمية الثانية أصبح مبدأ تدخل الدولة في النشاط الإقتصادي هو الغالب، حيث كانت الأزمة العالمية الكبرى من القرن الماضي هي المعول الذي إنهار تحت ضرباته مبدأ القدرة الفردية (الحرية الإقتصادية).

[34] نفس الرجع ، ص 134

و وجدت الدولة نفسها مضطرة للتدخل في الشؤون الإقتصادية، وكان لذلك إنعكاساته على المالية العامة بصفة عامة وعلى الموازنة بصفة خاصة فقد إستبدلت المالية الحيادية بالمالية المتدخلة، وإستخدمت الأدوات المالية كأدوات فعالة في التأثير على الحركة الإقتصادية. فلم يعد هناك الحديث عن حياد الموازنة، بل أصبحت أداة من أدوات السياسة المالية تلجأ إليها الدولة لتحقيق أهداف السياسة الإقتصادية.

وطرح جانبا مبدأ التوازن السنوي للموازنة العامة، أي لم يعدّ المهم الحفاظ على توازن جانبي الإيرادات والنفقات في الموازنة سنويا، إنّ هذا التوازن لم يعد أمرا تلتزم بتنفيذه، بل إنصبّ الإهتمام على التوازن العام الإقتصادي والإجتماعي، ولهذا طرأ على قواعد الموازنة كثيرا من التعديل والتطوير لتلائم الإتجاهات الجديدة، وبالتالي أصبح عجز الموازنة سياسة تتبعها الدولة أثناء الأزمات.

وأخيرا فإنّ الموازنة تحولت من مجرد وثيقة محاسبية و رقابية على المالية إلى أداة للإدارة الإقتصادية.

4-2 أهمية الموازنة العامة [35]:

كشفت التجارب المالية في مختلف دول العالم وبالأخص منذ الثلاثينات عن تطوّر وظائف الموازنة العامة، مما جعلها تحظى بأهمية متزايدة ذات أبعاد إقتصادية وإجتماعية وسياسية في جميع الدول.

- **الأهمية السياسية للموازنة العامة :**

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

---

1 بلهاشمي خيرة ، **أثر الإصلاحات الإقتصادية في الموازنة العامة في الجزائر** ، 1967 – 2001 ، رسالة ماجستير ، 2002 جامعة الجزائر ، ص 8 .

ومن الأهميات السياسية المتعاظمة للموازنة العامة كونها تمارس تأثيرا حقيقيا على طبيعة النظام السياسي، وكذلك على إستقراره فتوجد علاقة وثيقة بين الموازنة والبرلمان، فقد ظهرت الموازنة العامة أحيانا كعامل لدعم البرلمان وأحيانا أخرى عاملا لإندثاره .

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

الأهمية الإقتصادية للموازنة العامة :

لقد أصبحت الموازنة العامة في المالية الحديثة أهم وثيقة إقتصادية تملكها الدولة لكونها توفر معلومات تتعلق بأثر السياسات الحكومية في إستخدام الموارد على مستوى التوظيف والنمو الإقتصادي وتوزيع الموارد داخل الإقتصاد. قد تستخدم الموازنة العامة لتحقيق هدف العمالة الكاملة كما تستخدم أيضا كوسيلة لتحقيق الإستقرار الإقتصادي.

تعتمد إستراتيجية الموازنة العامة في تحقيق ما سبق ذكره على تغيير مستوى الطلب الكلي في الإتجاه المناسب مستخدمة في ذلك الضرائب والنفقات، ومن الواضح كبر حجم الموازنة هو العامل الفعال في تحقيق هذه الأهداف، كما يجب أن يتوافق حجم الموازنة وتكوينها مع الظروف الإقتصادية للدولة بهدف تحقيق بعض الأهداف المرغوبة وتجنب الآثار غير المرغوبة، ولهذا أصبحت الموازنة الأداة الرئيسية للتدخل في الحياة الإقتصادية وتوجيهها نحو تحقيق أهداف التوازن الإقتصادي والمتمثلة، كما تعتبر جزء من الخطة المالية وأداة لتنفيذها .

وفي الأخير تعتبر الموازنة العامة كأداة للتأثير المقصود على الحياة الإقتصادية للدولة ومنه أصبحت عاملا هاما للحياة الإقتصادية في مختلف الدول.

الأهمية الاجتماعية للموازنة :

تستخدم الموازنة العامة كأداة لتحقيق أغرض إجتماعية، فهي تعمل على تحقيق التوازن الإجتماعي والقضاء على التفاوت بين دخول الأفراد، مع ضمان وصول بعض الخدمات العامة

دون مقابل للفئة عديمة الدخل أو ذات الدخل المحدود معتمدة في ذلك على الضرائب في المقام الأول ثم تأت مدفوعاتها إلى الأفراد في المقام الثاني.

إذا كانت الأساليب التوزيعية للمنح والإعانات تأخذ إتجاها عكسيا للآثار التوزيعية للضرائب كما هو معروف في التحليل الإقتصادي، فالضرائب وعبؤها يختلف من فئة إلى أخرى تؤدي إلى تغيير شكل الدخول بعد الضرائب عنه قبلها.

أما النفقات العامة بعضها ليست لها آثارا توزيعية واضحة مثل نفقات خدمات الإدارة، الدفاع....الخ. والبعض الآخر قد تكون له آثارا توزيعية على الدخل الحقيقي مثالها النفقات العامة على الخدمات التعليمية والصيحة وذلك عندما تختلف منافعها لدى بعض الأفراد عنها لدى البعض الآخر.

الأهمية المحاسبية للموازنة :

تمر الموازنة بعدة مراحل من أهمها مرحلة الإعداد والتنفيذ، مع الاعتماد في ذلك على النظم والأساليب المحاسبية.

إنّ أهمية الموازنة من الناحية المحاسبية تبدو واضحة فيما يتعلق بتحديد أنواع حسابات الإيرادات والنفقات التي ينبغي على المصالح الحكومية إمساكها لتنظيم معاملاتها المالية، إذ يمسك لكل نوع من الإيرادات والنفقات حساب خاص وفقا لطريقة ومدة إعتماد الموازنة، كما يمكن عن طريق النظام المحاسبي إستخراج الحساب الختامي للموازنة العامة، والذي يتضمن الإيرادات والمصروفات الفعلية التي حصلت أو صرفت خلال السنة المالية، وهكذا تظهر أهمية المحاسبة بالنسبة للموازنة العامة في مراحلها المتعددة لا سيما أنها تساعد في إظهار ودراسة نتائج تنفيذ الموازنة.

مما سبق يتضح وحتى تؤدي الموازنة رسالتها وبالتالي تحقيق الأهداف المطلوبة منها يجب رفع مستوى المهارة مع تحسين الأنظمة الإدارية والمحاسبية.

المطلب الخامس : المبادئ الأساسية للميزانية العامة

5-1-1 مبدأ السنوية[36] :

وفقا لهذا المبدأ يتعين أن يتم العمل بموازنة الدولة خلال فترة زمنية محددة هي سنة ،وقد إتضح جليا عند إستعراض مفهوم الموازنة العامة و الذي عرفنا في جزء منه أن تقدير الإيرادات و نفقات الدولة يتم خلال فترة زمنية محددة هي سنة ،وتعد أنجلترا من أوائل الدول التي طبقت هذا المبدأ خلال القرن السابع عشر و منذ ذلك التاريخ و العديد من الدساتير و القوانين المالية في العديد من الدول تنص على سنوية الميزانية العامة حتى أصبحت من المبادئ الرئيسية التي يتم مراعاتها عند إعداد و تحضير الميزانية .

كما يقصد بمبدأ السنوية أن تعطي موافقة السلطة التشريعية للميزانية لمدة سنة واحدة ، و يترتب عن تطبيق هذا المبدأ النتائج التالية :

- ✓ أن يكون الترخيص بتحصيل الموارد و صرف النفقات عن سنة واحدة .
- ✓ أن يتجدد هذا الترخيص كل سنة أن تتوقف مبدئيا عمليات تحصيل الموارد في اليوم الأخير من السنة إلى أن يتحدد الترخيص .
- ✓ أن تلغى الإعتمادات غير المستعملة في اليوم الأخير من السنة (يستثنى من ذلك نفقات التجهيز) .

كما يثير مبدأ السنوية مشكلتين :

- ✓ في غالبية الدول تتطابق السنة المالية مع السنة المدنية ، أي أنها تبدأ في الأول من يناير و تنتهي في 31 ديسمبر لكن هناك بلدان أخرى خرجت عن هذه القاعدة، ففي أنجلترا و السويد و أستراليا تبدأ في الأول من أبريل و تنتهي في 31 مارس أما في الولايات المتحدة تبدأ في الأول من يوليو و تنتهي في 30 يوليو .
- ✓ ختام السنة المالية .

[36] أيلس شاوش البشير ، **المالية العامة** ، ديوان المطبوعات الجامعية ، مرجع سابق ص 138 .

مبررات التمسك بمبدأ السنوية [37]:

في الواقع توجد العديد من المبررات بعضها إقتصادية و الأخرى مالية و فنية و بين هذه المبررات على سبيل المثال لا على الحصر :

- ✓ إن فترة السنة تغطي جميع الفصول التي يمكن أن تأثر على نمط الإنفاق و الإيرادات العامة التي تتوقع الحكومة أن تقوم بجبايتها، لا تتم بشكل منتظم بل تنخفض بشدة في فترات معينة و ترتفع بشدة في فترات أخرى و هي مواعيد إستحقاق الضريبة على الممولين .
- ✓ كما أن النفقات العامة لا تكون هي الأخرى منتظمة بل الحالة الأكثر إحتمالا أن تكون متقلبة على مدى السنة .
- ✓ من الناحية الفنية فإن فترة السنة تعد أكثر تفصيلا لإعداد و تحضير الموازنة العامة
- ✓ فعملية إعداد الموازنة يتضمن عملية التنبؤ بإيرادات و نفقات الدولة خلال الفترة القادمة و كلما زادت الفترة التي يتم من خلالها عملية التنبؤ كلما إنخفضت دقة التقديرات و إبتعدت عن الموضوعية و إختلف التنبؤ الفعلي عن المقدر فعلا .
- ✓ إن فترة السنة هي الفترة الطبيعية التي تتخذها كافة المؤسسات العمومية و الخاصة أساسا لحساب نتائج أعمالها و إعداد حساباتها الختامية ،و حيث أن الدولة تحصل على جزء كبير نسبيا من إيراداتها من خلال الضرائب المفروضة على دخول تلك الشركات و المؤسسات المحققة سنويا .
- ✓ يسمح مراعات مبدأ السنوية للسلطة التشريعية بتحقيق رقابة مالية و تقييميه فعالة للبرامج الحكومية التي تنوي الحكومة تنفيذها أو ما قامت بتنفيذه فعلا ، فإذا تجاوزت فترة الموازنة السنة سوف يؤدي ذلك إلى إضعاف قدرة السلطة التشريعية على القيام برقابة فعالة .

5-1-2 مبدأ العمومية (الشمولية) :

وفقا لهذا المبدأ يتعين إظهار تقديرات كافة نفقات و إيرادات الدولة دون إنقاص أي جزء من النفقات أو الإيرادات ، وبدون إجراء أي مقاصة بين بنود الإيرادات و النفقات ، و تطبيق هذا

[37] أيلس شاوش البشير ، **المالية العامة** ، ديوان المطبوعات الجامعية ، مرجع سابق ص 140

المبدأ يستلزم أن لا تسجل كافة بنود الإيرادات منفصلة عن بنود النفقات.

5-1-3 مبدأ الوحدة :

مضمون مبدأ الوحدة:

يقوم مبدأ وحدة الميزانية على فكرة مفادها أن نفقات و موارد جميع المصالح التابعة لنفس الجماعة العمومية أي الدولة تجمع و تقيد في وثيقة واحدة ،و يقصد عندئذ من هذا المبدأ أن تدرج كافة نفقات الدولة و إيراداتها في ميزانية واحدة التي تنظم في جدولين الأول يتضمن كافة الإيرادات مهما كان مصدرها و الثاني كافة النفقات مهما كانت الجهة التي تقوم بها .

مبررات مبدأ الوحدة : يقوم هذا المبدأ على نوعين من المبررات :

أ-**المبرر السياسي:**وجود وثيقة واحدة تجمع فيها كافة نفقات الدولة و إيراداتها تمكن السلطة التشريعية من أخذ فكرة واضحة و كاملة عن الوضعية المالية للدولة ،و أنها تيسر الرقابة البرلمانية على مالية الدولة .غير أن عملية الرقابة هذه تصعب إذا تعددت الوثائق المالية و تبعثرت عبرها مختلف نفقات الدولة و إيراداتها.

ب-المبرر المالي : يسهل مبدأ الوحدة المقارنة بين مجموع الموارد و مجموع النفقات و بيان ما إذا كان هناك تعادل فيما بينها ، و قد يخفي تعدد الميزانيات أو الحسابات عجزا ماليا كبيرا عندما تحول بعض النفقات من الميزانية العامة للدولة إلى حسابات خاصة أو ميزانيات مستقلة .

عيوب مبدأ الوحدة : مع تطور وظائف الدولة أصبح مبدأ الوحدة يتعارض مع الإعتبارين التاليين :

- ✓ وجود بعض المصالح التجارية و الصناعية للدولة و التي تتطلب ميزانية خاصة منفصلة عن ميزانية الدولة تسمح من تقييم نتائجها .
- ✓ ضرورة عدم الجمع في جدول واحد النفقات النهائية و النفقات المؤقتة (القروض و السلفات التي تمنحها الدولة للغير) من جهة ،و الإيرادات النهائية (الضرائب و حاصل أملاك الدولة) و غير النهائية (القروض التي تستفيد منها الدولة) من جهة أخرى .

الاستثناءات الواردة على مبدأ الوحدة :

لم تعد الميزانية العامة للدولة تشكل الوثيقة الوحيدة التي تقيد فيها كل العمليات المالية التي تنفذها الدولة من إيرادات و نفقات ،وإنما أنشأت إلى جوارها وثائق أخرى عديدة نلخصها فيما يلي [38] :

- ✓ الميزانيات الملحقة .
- ✓ الحسابات الخاصة للخزينة .
- ✓ الميزانيات المستقلة .

4-1-5 مبدأ التوازن:

إعتبرت النظرة الكلاسيكية السائدة في القرن التاسع عشر توازن الميزانية مبدءا أساسيا و مقدسا في العلوم المالية ،فنادت بإلحاح بوجوب تعادل مجموع النفقات العامة مع مجموع الإيرادات العامة بإستثناء القروض و الإصدارات النقدية ،إن توافر هذا المبدأ حسب هؤلاء يعتبر دليلا على وجود سياسة مالية محكمة ،أما علماء المال المعاصرين إنقدوا هذا المبدأ لكونهم أصبحوا يولون إهتمامهم لتحقيق التوازن الإقتصادي الشامل عوض التوازن المالي المحض و المجرد ،لذا حطموا قداسة هذا المبدأ بل ذهب بعضهم إلى المناداة بنظرية العجز المنتظم.

النظرية الكلاسيكية للتوازن المالي :

مضمون النظرية الكلاسيكية : يقضي المفهوم التقليدي لمبدأ توازن الميزانية أن تعادل مجموع النفقات العامة للدولة مع مجموع الإيرادات النهائية و مرجع ذالك أن الدولة كالأفراد لابد عليها أن تنفق إلا في حدود مداخيلها وإلا تعرضت لمخاطر مالية ،لكن إن كانت هذه النظرية ترفض العجز نظرا لمخاطره فإنها تستبعد الفائض هو لمساوئه[39] .

رفض الفائض : يتشكل الفائض من المبالغ الزائدة التي تقتطعها الدولة من الإقتصاد الوطني عن طريق الجباية محملة بذلك الأفراد تضحيات مالية ليست بحاجة إليها ، تتمثل سلبيات الفائض

[38] أيلس شاوش البشير ، **المالية العامة** مرجع سابق ، ص143
[39] نفس المرجع ص 144

عندئذ في نقص القوى الشرائية للأفراد من جهة و حرمان القطاعات الإنتاجية الأخرى من الإستفادة من هذه الفائضة من جهة أخرى .

رفض العجز : نكون أمام عجز في الميزانية عندما تتجاوز النفقات العمومية مجموع الموارد العمومية العادية المتمثلة في الضرائب و عائدات أملاك الدولة و يرفض العجز لأن تمويله لا يتم إلا بواسطة موارد غير عادية أي القرض و الإصدار النقدي اللذان يؤديان إلى مخاطر مالية تتمثل في الإفلاس و التضخم المالي[40] .

نقد النظرية الكلاسيكية : يعاب على هذه النظرية أنها بالغت في إظهار مخاطر العجز لأن القرض كوسيلة لتغطية العجز لا يؤدي حتما إلى أعباء لا يمكن تحملها إذا تم توظيفه في مشاريع إنتاجية . كما أن الإصدار النقدي لا يؤدي إلى تضخم مالي ما إذا أستخدمت في مشاريع إستثمارية .

5-1-5 قاعدة عدم التخصيص :

تقضي هذه القاعدة بعدم جواز تخصيص موارد بعينها لمواجهة إستخدامات محددة، فقاعدة عدم التخصيص تقضي بأن توجّه جميع الموارد إلى جميع الإستخدامات، ومن ثمّ لا يجوز تخصيص مورد معين، كالضريبة على السيارات، على سبيل المثال، للإنفاق على إنشاء الطرق وصيانتها.

[40] MARTINZ, J , **Droit budgétaire**, 1999 p 79 , MALTA

المـبحث الثاني: السياسة المالية و أدواتها المستعملة

المطلب الأول: السياسة المالية

1-1 تعريف السياسة المالية:

هي الأسلوب الذي تنهجه الحكومة في تخطيط نفقاتها وإيراداتها. كما يمكن تجسيد هذا الأسلوب من خلال الميزانية العامة للدولة، ولا بد أن نشير للدور التقليدي للدولة حيث كان يقتصر على تقديم الخدمات الأساسية الأولية للمواطنين (الأمن، الصحة، البنية التحتية للمجتمع بشكل عام ...) إلا أنه مع التطورات الإجتماعية والإقتصادية التي طرأت والتي أدت بنفس الوقت إلى تعدد وتنوع إحتياجات الأفراد من الخدمات سواء في المجال الصحي أو الاجتماعي أو في مجال التعليم، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى ضرورة إيجاد توازنات فيما يخص الخدمات المتعلقة بالقطاعات المذكورة من قبل الدولة[41].

يمكن القول بأن هذا التغير النوعي في دور الدولة أدى إلى ضرورة الإهتمام بسياسات الإنفاق العام وبالتالي ضرورة إيجاد المصادر التمويلية اللازمة لتمويل الإنفاق المذكور (سواء أكان هذا الإنفاق إنفاقاً جارياً أو إنفاقاً إستثمارياً).

بشكل عام يمكن القول أن الدولة تلجأ إلى عملية التدخل والتأثير على حجم الطلب الكلي وكذلك التأثير على مستوى التشغيل وبالتالي الدخل القومي من خلال استخدام أساليب السياسة المالية.

كذلك يمكن إيجاد التوازن في ميزانية الدولة سواء من حيث النفقات والإيرادات من خلال اللجوء إلى آليات السياسات المالية، يجب أن نتذكر أن أحد أهم هذه الأدوات (الضرائب، الرسوم، القروض داخلية أو خارجية).

بناءًا على ما تقدم السياسية المالية تهدف إلى تحقيق ما يلي[42]:

- ✓ تصحيح مسار عملية التنمية الاقتصادية أو الاجتماعية.

---

[41] www .alapoeconomic.com

[42] فادي قرعان **الإقتصادي المالي و النقدي** ملخص لمحاضرات بجامعة دمشق ،كلية اللإقتصاد ، 5ص،السنة 2010

- ✓ التأثير على حركة الاقتصاد الوطني وذلك من خلال التأثير على معدلات التضخم أو الإنكماش، كما يمكن إستخدام الإصدارات النقدية أو التمويل بالعجز لزيادة التوسع في مجال الإنفاق الإستثماري وتطوير معدلات النمو الإقتصادي بشكل إيجابي، أيضاً يمكن للدولة أن تلجأ إلى الحد من نشاطات إستثمارية من خلال اللجوء إلى معدلات فائدة عالية أو شرائح ضريبية مرتفعة.
- ✓ تحقيق العدالة الاجتماعية حيث أنه إذا لم يكن هناك استخدام عقلاني ومنطقي وعادل فإن ذلك سيؤدي إلى تحقيق الظلم الاجتماعي بدلاً من العدالة الاجتماعية.

هناك إنتقادات للنظرية التقليدية فيما يخص دور الدولة (السياسة المالية التقليدية) وهي[43]:

- ✓ إن النفقات العامة حسب وجهة نظر النظرية التقليدية هي نفقات غير منتجة. (الإنفاق العام إنفاق غير منتج).
- ✓ فيما يخص مبدأ توازن الميزانية يمنع تدخل الدولة بشكل واسع ومباشر، وعليه فقد كان المستفيدين الأساسيين من هذا المبدأ الصناعيين والمستثمرين.
- ✓ إن كل ذلك قد أدى إلى جمود إقتصادي وخلل في القطاعات الإقتصادية للدول، إضافة إلى وجود قطاعات إقتصادية كثيرة لا تخضع لقوانين السوق (العرض والطلب).

و كانت السياسة المالية يُراد في معناها الأصلي كلاً من المالية العامة و ميزانية الدولة، و تعزز إستخدام هذا المصطلح على نطاق واسع أكاديمي بنشر كتاب "السياسة المالية و دورات الأعمال للبروفيسور (Alain. H. HANSEN) [44]، و يعكس مفهوم السياسة المالية تطلعات و أهداف المجتمع الذي تعمل فيه ، فقد إستهدف المجتمع قديماً إشباع الحاجات العامة و تمويلها من موارد الموازنة العامة و من ثمَّ ركز الإقتصاديون جُل إهتمامهم على مبادئ الموازنة العامة و ضمان توازنها ، و لكن نظراً لأنَّ إختيار الحاجات العامة المطلوب إشباعها يتطلب من المسؤولين إتخاذ قرارات ، و أن هذه الأخيرة قد تحدث آثاراً متعارضة أحياناً فتثير مشكلة كيفية التوفيق بين هذه الأهداف المتعارضة و تحقيق فعاليتها على نحو مرغوب ، و في ضوء تلك

[43] فادي قرعان **الإقتصادي المالي و النقدي** مرجع سابق ص 6

[44] دراوسي المسعود ، **السياسة المالية و دورها في تحقيق التوازن الإقتصادي** مرجع سابق ص 41

التوفيقات و التوازنات يتكون أساس و مفهوم السياسة المالية.

1-2 بعض التعاريف الأخرى للسياسة المالية :

يزخر الفكر المالي بتعريفات مختلفة لمفهوم السياسة المالية نسوق بعضها على سبيل المثال و ليس على سبيل الحصر.

فنعرف السياسة المالية بأنَّها مجموعة السياسات المتعلقة بالإيرادات العامة و النفقات العامة بقصد تحقيق أهداف محددة[45] .

بينما يعرفها البعض بأنَّها سياسة إستخدام أدوات المالية العامة من برامج الإنفاق و الإيرادات العامة لتحريك متغيرات الإقتصاد الكلي مثل الناتج القومي، العمالة، الإدخار، الإستثمار، و ذلك من أجل تحقيق الآثار المرغوبة و تجنب الآثار غير المرغوبة فيها على كل من الدخل و الناتج القوميين و مستوى العمالة و غيرها من المتغيرات الاقتصادية[46] .

كما تعرف بأنَّها مجموعة الأهداف و التوجهات و الإجراءات و النشاطات التي تتبناها الدولة للتأثير في الإقتصاد القومي و المجتمع بهدف المحافظة على إستقراره العام و تنميته و معالجة مشاكله و مواجهة كافة الظروف المتغيرة .

هي ذلك الجزء من سياسة الحكومة الذي يتعلق بتحقيق إيرادات الدولة عن طريق الضرائب و غيرها من الوسائل و ذلك بتقرير مستوى و نمط إنفاق هذه الإيرادات [47].

و هناك تعريف آخر لا يخرج عن مضمون التعريفات السابقة، يوضح أن السياسة المالية هي تلك السياسات و الإجراءات المدروسة و المتعمدة المتصلة بمستوى و نمط الإنفاق الذي تقوم به الحكومة من ناحية و بمستوى و هيكل الإيرادات التي تحصل عليها من ناحية أخرى.

و من خلال التعريفات السابقة، نستطيع القول أنها جميعا تتفق في أن السياسة المالية هي أداة الدولة للتأثير في النشاط الاقتصادي بغية تحقيق الأهداف الإقتصادية و الإجتماعية و السياسية التي تسعى إلى تحقيقها، بمعنى أن السياسة المالية أسلوب أو برنامج عمل مالي تتبعها

---

[45] نفس المرجع ص 41

[46] نفس المرجع ص 42

[47] عبد العزيز فهمي هيكل، **موسوعة المصطلحات الإقتصادية الإحصائية**، دار النهضة العربية، 1980، ص323.

الدولة عن طريق إست خدام الإيرادات و النفقات العامة، علاوة على القروض العامة لتحقيق أهداف معينة في طليعتها النهوض بالإقتصاد الوطني و دفع عجلة التنمية و إشاعة الإستقرار الإقتصادي و تحقيق العدالة الإجتماعية و إتاحة الفرص المتكافئة لجمهور المواطنين بالتقريب بين طبقات المجتمع و الإقلال من التفاوت بين الأفراد في توزع الدخول و الثروات.

و مما سبق يمكن القول أن السياسة المالية هي السياسة التي بفضلها تستعمل الحكومة برامج نفقاتها و إيراداتها العامة و التي تنتظم في الموازنة العامة لإحداث آثار مرغوبة و تجنب الآثار غير المرغوبة على الدخل و الإنتاج و التوظيف أي تنمية و إستقرار الإقتصاد الوطني و معالجة مشاكله و مواجهة كافة الظروف المتغيرة.

3-1 فعالية السياسة المالية :

السياسة المالية عبارة عن الإجراءات والسياسات التي تساعد على خلق محرضات على شكل مخرجات، تعتبر هذه المخرجات بمثابة مدخلات لدفع وتائر النمو الإقتصادي في بلد ما.

هذه الآلية أو السياسات عادة تتمحور حول أربعة محاور رئيسية:

- ✓ ترشيد الإنفاق العام لأن هذا الأخير يساعد على زيادة الكفاءة الإنتاجية للإنفاق العام وبالتالي الحد من التبذير والإسراف، وهذا الأمر يتحقق من خلال تطبيق رقابة مالية فعالة عادة تكون الجهاز المركزي للرقابة المالية أو البرلمان في كل دولة وذلك لضمان التقيد بتطبيق السياسات والتعليمات التنفيذية التي تعكس فلسفة السياسة المالية في بلد ما.
- ✓ إعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام مع مراعاة مبادئ عقلانية ومبادئ خاصة في عملية الترشيد في هذا الإنفاق بما يخدم فلسفة الدولة في مجال التنمية الإجتماعية والإقتصادية. وهنا لابد من الإشارة إلى أنه بقدر ما تكون الرؤية السياسية والإجتماعية واضحة وشفافة بقدر ما يكون هناك دقة في تحقيق الأهداف المرجوة من السياسات المالية.
- ✓ لضمان مستوى فعالية معينة للسياسات المالية يجب أن يكون هناك هيكل ضريبي يساعد على تنمية الموارد العامة للدولة، كل ذلك يجب أن يتم مع مراعاة المبادئ التي تحكم

صياغة أي هيكل ضريبي ألا وهي (العدالة، وفرة الحصيلة، الملائمة مع الهيكل الإقتصادي)[48].

- ✓ لابد من الإشارة أيضاً أن النقاط السابقة لا يمكن تحقيقها دون وجود آلية لضبط عملية الديون سواءً أكانت هذه الديون ذات مصادر داخلية أو مصادر خارجية.

4-1 فعالية السياسة المالية في الجزائر :

أما لو أردنا أن ننظر نظرة تحليلية إلى السياسة المالية في الجزائر فإننا يمكن أن نسوق جملة من الملاحظات حول فعاليتها. فلو نظرنا إلى الموازنة العامة للدولة نجد أنها مجرد أرقام متعلقة بالإيرادات والنفقات[49]، وبذلك فهي تبتعد عن الهدف الرئيسي لها (كونها مرآة للسياسة المالية)، لأنه ليس من المهم تحقيق التوازنات المالية الشكلية بين الإيرادات والنفقات بل يجب أن يتعدى هذا الأمر لتحقيق :

- ✓ **التوازن الإقتصادي:** الذي يعبر عن كون المنفعة الناتجة عن إنفاق الإيرادات العامة معادلة للمنفعة التي يمكن الحصول عليها فيما لو قام بعملية هذا الإنفاق القطاع الخاص.
- ✓ **التوازن الإجتماعي:** أي تحقيق الأهداف الإجتماعية المتمثلة بالعدالة في توزيع الدخل لصالح أصحاب الدخل المحدود إما على شكل إعانات مباشرة وإما على شكل إعانات غير مباشرة "تمنح للمنتجين".

بناءً على ما تقدم نود الإشارة إلى أن السياسة المالية كفلسفة تتجاوز الأرقام الموزعة على شكل نفقات وإيرادات، وتتجاوز التوازنات الشكلية إلى فلسفة ديناميكية متحركة لخلق توازنات إقتصادية وإجتماعية[50].

وعليه فإنه يمكن القول أنه لإصلاح وضع السياسة المالية في الجزائر لابد من زيادة موارد الدولة الدائمة بحيث تستطيع تغطية نفقاتها العامة التي تزداد من عام لآخر نتيجة التطورات الإجتماعية التي يشهدها المجتمع والتي أدت إلى زيادة المتطلبات من الخدمات. إن هذا الأمر لا

[48] فادي قرعان **الإقتصادي المالي و النقدي** مرجع سابق ص 7
[49] نفس المرجع ص 7
[50] فادي قرعان **الإقتصادي المالي و النقدي** مرجع سابق ص 3

يمكن أن يتم إلا من خلال إعادة صياغة هيكلية النظام الضريبي بما يتناسب والهياكل الضريبية المتطورة أو إيجاد بدائل إقتصادية أخرى.

ضرورة إعادة النظر في الإعفاءات الضريبية الممنوحة ويكفي أن نشير بأن دول مثل ماليزيا وجنوب شرق آسيا ومجموعة من الدول الأوربية إستطاعت جذب العديد من الإستثمارات الخارجية ورؤوس الأموال دون الحاجة لمنح الإعفاءات الضريبية (وفي بعض الدول الأوربية تفرض ضرائب على الاستثمارات بمقدار 40% ولكن مع ذلك إستطاعت هذه الدول جذب رؤوس الأموال والإستثمارات الخارجية). في حين أن بعض الدول مثل سوريا قدمت العديد من التسهيلات الجمركية والإعفاءات الضريبية ومع ذلك لم تستطع جذب إلا رؤوس أموال خجولة.

المطلب الثاني :السياسة المالية و تحقيق التنمية الإقتصادية

إن مادة النمو أصبحت اليوم جذراً لأهم المصطلحات الاقتصادية التي يتناولها الباحثون الاقتصاديون والسياسيون في شتى المجتمعات، ويعتبر النمو الاقتصادي من أهم الأهداف السياسية للحكومات في مختلف بلدان العالم، سواء المتقدمة منها أو المتأخرة. وتعتبر برامج التنمية الاقتصادية من أهم أطروحات التيارات الفكرية، وعلى أساسها يقاس نجاح الحكومات أو إخفاقها، كما تجري على أساسها تحديد النشاطات الاقتصادية للدولة.

ولم يكن النمو الاقتصادي مجرد قيمة يدعى الأخصائيون إليها ويُشَجّعون عليها فحسب، بل أصبحت الشغل الشاغل للهيئات التشريعية والمجالس التنظيمية في الدول. ومن ثَمَّ أصبحت مناقشة الميزانية، وأسعار العملات، ومعدلات النمو، والتضخم، والبطالة من أهم أعمال المنظرين الاقتصاديين .

وعلى أساس هذا المصطلح جرى تصنيف دول العالم إلى دول العالم الأول، والثاني، والثالث كما جرى تصنيفه إلى دول متقدمة، ودول نامية، ودول أقل نموّاً. وعلى أساسه أيضاً تقوم إحصاءات لحساب ما يعرف بالدخل الوطني للبلاد المختلفة، وبه يتم تحديد متوسط دخل الفرد سنويّاً.

ولأهمية مفهوم النمو الاقتصادي وأثره في قوة الدول وتقدمها في معترك الحياة الدولية كان لابد

من وضع تعريف دقيق له؛ كي يجري بناء الأبحاث الإقتصادية عليه.

وعند إرادتنا وضع تعريف للنمو الاقتصادي علينا أن ندرك أن ثمة فارقاً بين مفهوم النمو في مختلف المذاهب الإقتصادية نظراً لإختلاف القاعدة الفكرية التي تبنى عليها هذه المفاهيم .

2-1 تطور مفهوم التنمية منذ الخمسينيات :

الشكل التالي يبين تطور مفهوم التنمية بداية من فترة الخمسينيات :

الجدول رقم : (01)

الفترة	النماذج المجسدة للمضمون السائد	المبادئ الأساسية	ملاحظات
1950 – 1970	النموذج الخطي لمراحل التنمية، النمو المتوازن، النمو غير المتوازن، نظريات: روستو، هارود، دومار...	معدل نمو الناتج المحلي	إمتداد أفكار الكلاسيك ، مع تلاؤم هذه النماذج لتفسير النمو الذي حدث في أوروبا
1970 – 1980	نموذج التغير الهيكلي نموذج التبعية الدولية (التفكير الماركسي) والاستعمار الحديث.	التغير في الهيكل الإقتصادي و زيادة معدلي الإدخار والاستثمار. شروط تحقيق التنمية. تحقيق التنمية يتوقف على العديد من العوامل الإقتصادية والسياسية محلية ودولية. التركيز على الجانب الاجتماعي.	محاولة تقديم نموذج للتنمية مناسب للدول المتخلفة. تفسير التخلف، واعتبار العامل الخارجي حاسما في التأثير على التنمية بالدول المتخلفة.

1980 – 1990	النموذج النيوكلاسيكي للأسواق الحرة	آلية السوق الحرة ضمان لتحقيق كفاءة توزيع واستخدام الموارد المتاحة، وعدم التدخل الحكومي من شأنهما تحقيق النمو.	يمكننا القول بأن هذا النموذج يمثل محاولة انعكاس تاريخي لما تحقق في أوروبا الغربية من نمو وهو يقوم على العديد من العوامل غير الموضوعية التي لا تتوفر في البلدان المتخلفة وبالتالي فإنه لا يمكن تكرار التجربة الغربية في التنمية.
1990 – 1992	نموذج النمو من الداخل (النمو الذاتي)، ظهور مفهوم التنمية البشرية	توافر رصيد من المال وقوى العمل المدربة والمتعلمة، ومناخ اقتصادي ملائم لتراكم المعارف هي ركائز لتحقيق النمو والتنمية.	وأعتمد هذا المفهوم منذ 1990 من قبل العديد من المفكرين الذين منحوا أهمية خاصة للعنصر البشري الذي قدمه النموذج. وقد تبنى برنامج الأمم المتحدة للإنماء
1992 – إلى اليوم	مفهوم التنمية المستديمة	إدخال عنصر البيئة في مضامين التنمية، أي العمل على تحقيق احتياجات الجيل الحالي دون المساس بمتطلبات احتياجات الأجيال المقبلة.	كان من نتائج هذا المفهوم تغير كثير من المفاهيم الاقتصادية مثل التغير في مفهوم رأس المال المادي والبشري والطبيعي والاجتماعي، وظهور أخرى مثل معدل إهلاك الموارد الطبيعية، والحكمية...وما إلى ذلك.

2-2 مفهوم النمو الاقتصادي :

يشير إصطلاح النمو الاقتصادي إلى إحداث زيادة في الدخول، و بالتالي زيادة في متوسط نصيب الفرد من الناتج و الاستهلاك (أخذا في الاعتبار معدل نمو السكان)، و بما يؤدي إلى رفع مستويات المعيشة.

و يتم التعبير عن النمو بالتغير في الناتج المحلي الإجمالي. و يجب أن يتحقق النمو دون حدوث مشاكل مثل التضخم و اختلال موازين المدفوعات[51].

و منذ قيام الثورة الصناعية عام 1760 حتى اليوم حققت العديد من الدول تقدما اقتصاديا و اجتماعيا هائلا ،هذا التقدم الاقتصادي و الاجتماعي هو ما يطلق عليه (النمو الاقتصادي) و على هذا الأساس يمكن تعريف النمو الاقتصادي على أنه : (مجرد الزيادة في الدخل الفردي الحقيقي) و يفهم من ذلك أن النمو الاقتصادي يعني ترك التقدم الاقتصادي و الاجتماعي للظروف العفوية دون اتخاذ تدابير معتمدة في صورة أو أخرى .

أن النمو الاقتصادي الذي يتحقق بهذه الصورة التلقائية لابد- ما تدل على ذلك دراسة التاريخ الإقتصادي – أن تعترضه الأزمات و البطالة و من ثم فان معدل النمو قد يكون في بعض الفترات سالبا.

من هنا لكي ينمو الاقتصاد لابد من إيجاد و خلق الظروف اللازمة للنمو، و التي تعتمد على العديد من المقومات المختلفة من ضمنها توافر كميات معينة من عناصر الإنتاج، و ضرورة اختيار أفضل طريقة لاستخدام تلك الموارد، بما يحقق كفاءة استخدام عناصر الإنتـاج في العمليات الإنتاجية، و بالتالي رفع معدل النمو الاقتصادي.

2-3 المحددات الضرورية لتحقيق معدلات مرتفعة من النمو الإقتصادي :

- ✓ **المحدد الأول:** و يتمثل في ضرورة تحقيق تراكم في عوامل الإنتاج في الدولة، بما في ذلك رأس المال المادي و رأس المال البشري.

---

[51] مال محمود عطية عبيد ، **تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على النمو الاقتصادي** ، رساة مقدمة لنيل درجة دكتوراه الفلسفة في الاقتصاديات التجارة الخارجية ، كلية التجارة و إدارة الأعمال ، قسم الاقتصاد و التجارة الخارجية ، جامعة حلوان ، القاهرة ، 2002، ص 116

- ✓ **المحدد الثاني:** و يتعلق بضرورة إحداث كفاءة في تخصيص الموارد فيما بين القطاعات الاقتصادية.
- ✓ **المحدد الثالث:** و يتمثل في إجراء تحسينات مستمرة في التكنولوجيا.

2-4-1مفهوم التنمية الإقتصادية :

أن القضاء على التخلف الاقتصادي في الدول النامية لا يمكن أن يتم بطريقة عفوية بل لابد من اتخاذ بعض الإجراءات و إتباع بعض السياسات المعتمدة.

و على هذا الأساس يمكن تعريف التنمية الاقتصادية على أنها: (إجراءات و سياسات و تدابير معتمدة تتمثل في تغيير بنيان و هيكل الاقتصاد الوطني و تهدف إلى تحقيق زيادة سريعة و دائمة في متوسط دخل الفرد الحقيقي عبر فترة ممتدة من الزمن و بحيث يستفيد منها الغالبية العظمى من الأفراد).

من خلال التعريف نستنتج ما يلي[52] :

- ✓ أن الزيادة السريعة الدائمة في متوسط دخل الفرد الحقيقي ليست سوى هدف ترمي التنمية الاقتصادية إلى تحقيقه و لكن هذا الهدف لا يمكن أن يتحقق إلا عن طريق تغيير و تطوير هيكل و بنيان الاقتصاد الوطني و المقصود بدلك هو التغيير الجوهري في العلاقات الهيكلية و البنيان الذي يتميز به الاقتصاد الوطني مثل نسبة الناتج من قطاع الصناعة إلى عدد أفراد القوى العاملة في المجتمع .

أي أن التنمية الاقتصادية لا تحقق فقط في (التغيير الكمي) المتمثل في زيادة دخل الفرد و إنما تنطوي كذلك على (تغيير وصفي) يتمثل في تغيير و تطوير بنيان الاقتصاد الوطني [53].

- ✓ أن زيادة الدخل الوطني لا تدل في حد دانها على حدوث التنمية و إنما يلزم لدلك أن يزيد متوسط دخل الفرد فقد يحدث أن يزيد الدخل الوطني بنسبة معينة (3%) مثلا و يزيد عدد السكان بنفس النسبة ففي هده الحالة لا يطرأ أي تغيير على متوسط دخل الفرد باعتبار أنه خارج قسمة الدخل الوطني على عدد السكان لدلك لا يمكن القول أن هناك تنمية اقتصادية

[52] على لطفي، **محاضرات في التنمية الاقتصادية** ، كلية التجارة، جامعة عين شمس، القاهرة، 2003 ص44

[53] منصوري الزين ، آليات تشجيع و ترقية الاستثمار كأداة لتمويل التنمية الاقتصادية ، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر 2005 ،ص 62

إلا إذا زاد الدخل الوطني بنسبة أكبر من نسبة زيادة السكان بحيث يترتب على دلك زيادة في متوسط دخل الفرد.

- ✓ أن زيادة متوسط دخل الفرد النقدي لا تدل في حد ذاتها على حدوث التنمية ، و إنما يلزم لدلك أن يزيد متوسط دخل الفرد الحقيقي، أي نصيب الفرد من السلع والخدمات المنتجة.

و حتى يمكن تقدير متوسط دخل الفرد الحقيقي لابد من تعديل التقدير النقدي للدخل الوطني في السنوات المتتالية ، و دلك عن طريق استخدام الأرقام القياسية لأسعار السلع الاستهلاكية و الأرقام القياسية لأسعار السلع الإنتاجية، بحيث يتم تقدير الدخل الوطني في هذه السنوات بوحدات من النقود ذات قوة شرائية ثابتة .

- ✓ أن زيادة متوسط دخل الفرد الحقيقي يجب أن تكون مستمرة عبر فترة طويلة من الزمن، و على هدا الأساس فان مجرد الزيادة الطارئة في متوسط دخل الفرد الحقيقي لا تدل في حد دانها على حدوث التنمية فعلى سبيل المثال قد تحصل الدولة على قروض و مساعدات فنية من الخارج تستخدمها كاستثمارات، أن لم تكن قد أحدثت تغيرات جذرية في الهيكل و البنيان الاقتصادي للمجتمع ، فان آثارها تكون مؤقتة و من ثم لا تحقق تنمية اقتصادية حقيقية .
- ✓ أن زيادة متوسط دخل الفرد الحقيقي لا تعبر عن حدوث تنمية اقتصادية بمعنى الكلمة إلا إذا استفادت منها الغالبية العظمى من الأفراد، وبعبارة أخرى فان الزيادة في متوسط دخل الفرد الحقيقي يجب إلا تكون خاصة بفئات معينة من المجتمع دون الفئات الأخرى. و إنما المفروض أن تمثل زيادة شاملة لدخل الغالبية العظمى من أفراد المجتمع.

و للتنمية الاقتصادية محددات أساسية تتمثل في السكان، القوى العاملة، رأس المال، التنظيم.

2-4-2 أهداف التنمية الإقتصادية :

تختلف أهداف التنمية من دولة لأخرى و يعود ذلك إلى ظروف الدولة و أوضاعها الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية و السياسية ، كما أن هذه الأهداف تتباين وفقا لحجم البلد وعدد سكانه و معدل تزايد و كذلك تختلف الأهداف تبعا للمرحلة التي وصل إليها البلد من

التطور و لكن هناك أهداف أساسية تسعى إليها الدول النامية في خططها الإنمائية و يمكن حصر أهم هذه الأهداف فيما يلي:

1-زيادة الدخل القومي :

تعتبر زيادة الدخل القومي من أول أهداف التنمية الاقتصادية في الدول النامية بل هي أهم هذه الأهداف على الإطلاق . ذلك بان الغرض الأساسي الذي يدفع هذه البلاد إلى القيام بالتنمية الاقتصادية إنما هو فقرها و انخفاض مستوى المعيشة لأهلها و اطراد و نمو عدد سكانها و لا سبيل إلى القضاء على هذا الفقر بانخفاض مستوى المعيشة و تحاشي تفاقم المشكلة السكانية إلا بزيادة الدخل القومي وزيادة الدخل القومي في أي بلد من البلاد إنما تحكمه عوامل معينة كمعدل الزيادة في السكان و امكانات البلد المادية و الفنية مثلا كلما كان معدل الزيادة في السكان كبيرا كلما اضطرت الدولة إلى العمل على تحقيق نسبة أعلى للزيادة في دخلها القومي الحقيقي ، غير أن حدود هذه الزيادة تتوقف على إمكانيات الدولة المادية و الفنية فكلما توافرت أموال أكثر و كفايات أحسن كلما أمكن تحقيق نسبة أعلى للزيادة في الدخل القومي الحقيقي و بالعكس كلما كانت هذه العوامل نادرة فان نسبة ما يمكن تحقيقه من زيادة في الدخل القومي الحقيقي عادة ما يكون صغيرا نسبيا مستوى المعيشة و تحاشي تفاقم المشكلة السكانية إلا بزيادة الدخل القومي

2-رفع مستوى المعيشة:

يعتبر تحقيق مستوى مرتفع للمعيشة من بين الأهداف الهامة التي تسعى التنمية الإقتصادية إلى تحقيقها في الدول النامية ، ذلك أنه من المتعذر تحقيق الضرورات المادية للحياة من مأكل و ملبس و مسكن و غيره و تحقيق مستوى ملائم للصحة و الثقافة ما لم يرتفع مستوى معيشة السكان في هذه المناطق و بدرجة كافية لتحقيق مثل هذه الغايات.

إن تحقيق هذا الأخير لا يقف عند خلق زيادة في الدخل القومي فحسب بل يجب أن ترتبط هذه الزيادة بتغيرات جذرية في هيكل الزيادة السكانية لأن زيادة السكان بنسبة أكبر من نسبة زيادة الدخل القومي تجعل من المعتذر تحقيق زيادة في متوسط نصيب الفرد من هذا الدخل ومن ثم إنخفاض مستوى المعيشة.

3-تقليل التفاوت في الدخول و الثروات:

التفاوت في توزيع الثروات و الدخول يؤدي إلى إصابة المجتمع عادة بأضرار جسيمة حيث يعمل على تردده بين حالة من الغنى المفرط و حالة من الفقر المدقع هذا بالإضافة إلى أنه غالبا ما يؤدي إلى إحداث إضطربات شديدة فيما ينتجه المجتمع ، ذلك لأن الطبقة الموسورة الغنية التي تستحوذ على كل الثروة و معظم الدخل لا تنفق كل ما تحصل عليه من أموال بسبب صغر ميلها الحدي للإستهلاك و هي الجزء الأكبر مما يحصل عليه من دخول بعكس الحال بالنسبة للطبقات الفقيرة التي يدفعها إرتفاع ميلها الحدي للإستهلاك إلى إنفاق كل ما حصل عليه من أموال و هذا الجزء المكتثر يؤدي في الأجل الطويل إلى ضعف قدرة الجهاز الإنتاجي وزيادة تعطل العمال و من هنا تظهر أهمية التنمية الاقتصادية في التقليل من التفاوت في توزيع الدخول و الثروات .

4- تعديل التركيب النسبي للاقتصاد القومي:

تسعى التنمية الإقتصادية إلى التقليل من سيطرة زاوية معينة على الإقتصاد و إفساح المجال للصناعة لتلعب دورها إلى جانب بقية القطاعات و بذلك تضمن القضاء على التقلبات التي تصيب النشاط الإقتصادي القومي نتيجة لسيطرة الزراعة عليه أو على الأقل تضمن التخفيف من حدتها .

2-4-3 دور السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي :

تلعب السياسة المالية دورا هاما في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وخاصة وقت الكساد أو وقت الرواج نظرا لتأثيرها في كل من مستوى التشغيل ومستوى الأسعار ومستوى الدخل الوطني.

بالنظر إلى أسباب ومصادر الإختلالات والتقلبات الاقتصادية التي تعصف بالاستقرار الاقتصادي في أي مجتمع من المجتمعات يمكن إرجاعها إلى نوعين من الأسباب[54] مع عدم تجاهل أسباب أخرى تتعلق باقتصاديات الدول المتخلفة:

- ✓ ظهور زيادة أو عجز في الطلب الكلي في الاقتصاد الوطني.

[54]JOHNSON, Harry Gordon, **On Economic and society**, Chicago, University of Chicago, Bress, 1975, p240

- ✓ وجود قوى احتكارية تخرج على قواعد المنافسة وتتمتع بدرجة كبيرة في تحديد كل من الأسعار والأجور في المجتمع مع انخفاض درجة مرونة بعض عوامل الإنتاج.

المطلب الثالث: الإيــرادات العامــة

إن إتساع دور الدولة بشكل ملحوظ في العصر الحديث قد جعل من الإيرادات العامة أداة مالية في يد الدولة للتوجيه الاقتصادي والاجتماعي وكما هو الشأن في النفقات العامة.

فالدولة تستخدم الإيرادات العامة لتشجيع وتحفيز الاستثمار في مجالات معينة و كبحها في مجالات أخرى، كما تستخدمها كأداة في مكافحة بعض الأزمات الاقتصادية كالتضخم والانكماش وإعادة توزيع الدخل...الخ .فلم يعد دور الإيرادات العامة مقتصرا على تغطية النفقات العامة بل امتد لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة. ولتمويل الميزانية العامة للدولة فهناك مصادر عديدة مثل الإيرادات العادية وأخري استثنائية أو غير عادية تحصل من خلالها الدولة لتمويل الموازنة العامة.

إن دور الدولة في الحياة الإجتماعية والإقتصادية إتسع بتطور طبيعة الدولة من حارسة إلى متدخلة، وقد ترتب على إتساع هذا الدور وتطوره تزايد النفقات العامة، ولتغطية هذه النفقات يلزم للدولة الحصول على إيرادات كافية لتغطية هذه النفقات المتزايدة . والإيرادات العامة هي المصادر التي تستمد الدولة منها الأموال اللازمة لسد نفقاتها، وهذه الموارد متعددة.

ولقد تطورت نظرية الإيرادات العامة بتطور وظيفة الدولة وشموليتها فبعد أن كان التقليديون يعتنقون مبدأ هدف تحديد الإيرادات العامة قصد تغطية النفقات العامة، تأسيا بمبدأ حياة المالية العامة، فقد أصبح في الوقت الحالي، للإيرادات أهداف تدخليه بالدرجة الأولى، فلم تعد مرتبطة بتغطية النفقات العامة، بل تطور دورها حيث أصبحت مسئولة عن تحقيق التوازن ليس المالي وإنما التوازن الإقتصادي، الإجتماعي وإستغلال الموارد المعطلة، ومن ثم أصبح للإيرادات العامة وظائف حسب تطور حجمها وتعدد أنواعها وأغراضها في التوجيه (الإقتصادي و الإجتماعي) لذا لم تعد نظرية الإيرادات مقصورة على تمويل النفقات العامة، بل أصبحت بالإضافة إلى ذلك

أداة من أدوات التوجيه الإقتصادي والإجتماعي [55]

3-1 تطور مفهوم الإيرادات العامة :

ويقصد بها الإيرادات التي تحصل عليها الدولة مقابل الخدمات التي تقدمها للأفراد ويحصلون على نفع منها، سواء كان نفعا عاما أو خاص وهي بذلك تشمل دخل أملاك الدولة العامة والخاصة، وحصيلة الرسوم.

تعد نظرية الإيرادات العامة من أهم النظريات التي شغلت المفكرين الماليين منذ أقدم العصور فلكي تستطيع الدولة أن تؤدي دورها الاقتصادي والاجتماعي، وتقوم بالإنفاق العام يجب عليها أن تحدد مصادر الإيرادات العامة ، وبالتالي تعتبر دخولا للدولة، حيث تمكنها من تغطية نفقاتها العامة في مختلف الجوانب الإقتصادية و الإجتماعية و السياسية.

3-2 إجراءات تحقيق أو تحصيل الإيرادات :

يلزم للقيام بالنفقات العامة تدبير الموارد المالية اللازمة لتغطيتها وتحصل الدولة على هذه الإيرادات أساسا من الدخل القومي في حدود ما تسمح به المالية القومية أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الطاقة لمواجهة متطلبات الإنفاق العام ، ولقد تعددت أنواع الإيرادات العامة إلا أن الجانب الأعظم منها يستمد من ثلاثة مصادر أساسية هي على التوالي[56]:

إيرادات الدولة من أملاكها ومشروعاها الاقتصادية بالإضافة إلى ما تحصل عليه من رسوم نظير تقديم الخدمات العامة ثم تأتي بعد ذلك الإيرادات السيادية وفي مقدمتها الضرائب أما المصدر الثالث فهو الائتمان ويمثل القروض المحلية والخارجية.

تتشابه إجراءات تحقيق الإيرادات مع إجراءات تنفيذ النفقات ألى حد كبير، غير أن لكل منها مميزاتها ، يتم تحقيق الإيرادات عن طريق الإثبات والتصفية والتحصيل .

[55] سيد عبد المولى ، **المالية العامة – الأدوات المالية** ،دار الفكر العربي ص.192

[56] www.ammanchamber.org/UploadedImages/file -

الإثبات :

عرفته المادة **16** من قانون المحاسبة العمومية[57] لسنة 1990م بأنه الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي أي الدولة المتمثلة في الخزينة العمومية ، فهي إذن المرحلة التي ينشأ فيها ويتثبت فيها حق الخزينة العمومية على الغير، وفي الوقت تختلف هذه المرحلة حسب نوع أو طبيعة هذا الحق فقد يكون جبائيا ويخضع لقواعد الجبائية المعروفة كالفعل المنشئ للضريبة وقد يكون متمثلا في تصرف قانوني كبيع أراضي للمواطنين وما ذلك إلا الحقوق التي تنشأ للخزينة على الأشخاص .

التصفية[58] :

وهي المرحلة التي تسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديوان الواقعة على المدين لفائدة الخزينة

إصدار سند الإيراد أو الأمر بالتحصيل :

وهو سند يصدره الآمر بالصرف يستدعي فيه المحصل لجني ما يحتوي عليه هذا السند من إيرادات

التحصيل[59] :

وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إبرام ذمة الأفراد أتجاه الخزينة العمومية أذن هي مرحلة محاسبية حيث يتكفل المحاسب بسند التحصيل بعد مراقبته شرعيا ويكمل تنفيذه بتقاضي المبلغ المحدد في السند من المدنيين ، طوعا أو بعد متابعتهم قضائيا .

3-3 الآثار الإقتصادية للإيرادات :

تطور دور الدولة في العالم المعاصر، فأصبح يشمل إلى جانب وظائفها التقليدية كافة النشاطات الاقتصادية الأمر الذي يستلزم توفر الموارد الاقتصادية اللازمة لذلك.

ولما كانت الضريبة تمثل المصدر الرئيسي للإيرادات العامة للدولة وأفضل أداة تستخدمها

---

[57] القانون رقم 21/90 المؤرخ في 1990/09/21 **المتعلق بالمحاسبة العمومية** العدد 35 المادة 16 ص1133

[58] نفس المرجع المادة 17ص1133

[59] نفس المرجع المادة 18 ص1133

الدولة للتدخل في النشاط الاقتصادي والتأثير على الحياة الاجتماعية،وفي إطار هذا الدور يتعين علينا أن نتعرف على الآثار الاقتصادية للضريبة دون غيرها من الإيرادات الأخرى.

هناك العديد من الآثار الاقتصادية للضرائب من أهمها[60].

1- الأثر على الاستهلاك والإنتاج

إن فرض الضريبة على المداخيل المنخفضة ينجم عنها انخفاض في الاستهلاك والإنتاج مما يؤدي إلى انخفاض الدخل الوطني ومن ثم نقص إيرادات الدولة، ونجد نفس الأثر في حالة فرض ضرائب غير مباشرة على السلع الكمالية يؤدي انخفاض الاستهلاك، غير أن الأثر لا ينعكس على مقدرة الأفراد علا الإنتاج (عدم تأثر الإنتاج).

إن فرض الضرائب مباشرة كانت أو غير مباشرة تبعا لقواعد معينة فإن ذلك يسمح للدولة بتوجيه كل من الاستهلاك والإنتاج تبعا لاحتياجات وظروف الاقتصاد الوطني، وذلك من ناحية التأثير الكلي على حجم الاستهلاك وحجم الإنتاج.

2- الأثر على الادخار والاستثمار

إن فرض الضرائب المباشرة ذات الصنف التصاعدي تقلل من القدرة على الادخار ،ومن ناحية أخرى فإن فرض الضريبة على القيم المنقولة يؤدي إلى نقص الادخار أيضا وتقليل استعداد الأفراد على الاستثمار في الحالتين[61].

إن فرض ضرائب غير مباشرة على السلع الكمالية يزيد من الادخار،أما في حالة فرض هذه الضرائب على السلع الضرورية ينقص من الادخار الاختياري، ومن ناحية أخرى فإن فرض ضريبة على أرباح الأسهم في شركات الأموال بمعدل أقل من الضريبة المفروضة على الأرباح غير الموزعة، فإن هذا يؤدي حتما إلى تقليل الأموال الاحتياطية بمعنى نقص الاستثمار الذاتي وفي نفس الوقت يؤدي إلى ارتفاع دخول الأفراد نتيجة زيادة التوزيعات،وقد يؤدي هذا إلى زيادة الادخار.

كما أن الأموال المودعة بالبنوك فإذا فرضت عليها ضرائب ينتج عنها واحد من الاثنين:

---

[60] دراوسي المسعود ، **السياسة المالية و دورها في تحقيق التوازن الإقتصادي** مرجع سابق ص 195

[61] نفس المرجع ص 196

زيادة الاستثمار المباشر أو الاكتناز.

3-الأثر على إعادة توزيع الدخل

إن فرض الضرائب المباشرة التصاعدية مع توجيه الضريبة إلى الخدمات العامة فإن النتيجة النهائية هي إعادة توزيع الدخل بطريقة أقرب إلى العدالة (مع التحكم في ظاهرة التهرب)، وتكون نفس النتيجة في حالة فرض ضرائب غير مباشرة على السلع الضرورية، فهذا يؤدي إلى سوء توزيع الدخل والنتيجة زيادة الفوارق الاجتماعية[62].

4- أثر الضرائب على كسب العمل

لدارسة أثر الضرائب على طلب العمل نميز حالتين:

- ✓ الأولى حالة فرض ضريبة على أصحاب الدخول المحدودة، فهذا قد يؤدي إلى زيادة الإقبال على العمل عن طريق الساعات الإضافية بهدف تعويض ما اقتطع منه كضريبة.
- ✓ أما الثانية، حالة الدخول المرتفعة (المهن الحرة مثلا)، إذا فرضت عليها ضريبة بنسبة مرتفعة قد تؤدي إلى الإقلال من العمل أو عدم الإقبال عليه إطلاقا.

وما هو جدير بالذكر في الأخير أن أثر كل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة ليس واحد، فكل ضريبة لها تأثيرها وفقا لظروف فرضها.

تشكل السياسة الاقتصادية إحدى فروع السياسة العامة ، وتتوجه بنشاطاتها إلى الاقتصاد العام ، ونحو حركة الفعاليات الاقتصادية من أجل التأثير عليها في اتجاه الأهداف التي تريد الدولة الوصول إليها ، وتؤثر السياسة الاقتصادية في مختلف الأنشطة الاقتصادية بواسطة أدوات عديدة أكثرها استخداما وأهمية (الإنفاق الحكومي ، و السياسات الضريبية).

3-4-1 تعريف السياسة الضريبية :

السياسة الضريبية هي إطار لتنظيم وترتيب وتوجيه وتنسيق مختلف الإجراءات والتدابير الضريبية المختلفة التي يتم اتخاذها ضمن بيئة اجتماعية معنية من طرف سلطة تشريعية قائمة

[62] نفس المرجع السابق ص 197

بهدف تحقيق نتائج مالية واقتصادية واجتماعية[63].

3-4-2 أسس وأهداف السياسة الضريبية :

إن الأسس والإعتبارات التي على أساسها يتم تبني طريقة واضحة ومحددة وفعالة لإدارة وتنظيم الإيرادات المطلوبة واللازمة لتحقيق الآثار المرغوبة على الدخل والإنتاج والتوزيع يمكن تمييزها وترتيبها على النحو التالي :

- ✓ إن كل فريضة يراد فرضها يجب إدماجها في إطار الوجود الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للدولة ، وهو ما يعني دراسة البيئة بمختلف أبعادها وجوانبها .
- ✓ تحديد وترتيب مختلف الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي يراد للنظام الضريبي تحقيقها هذا بالطبع دون إحداث شرخ بين هذا النظام والإطار الاجتماعي الذي سيطبق فيه.
- ✓ التنسيق والتوفيق المناسب بين السياسة الضريبية والسياسات الأخرى بشكل مدروس ومعقلن الشيء الذي سيمكن من تدارك أي أثر قد يترتب على بعض القرارات التي ربما يفرزها واقع الرقابة في ظل الممارسة الميدانية.

ومن جانبه وبهذا الخصوص دائما يلخص أن العناصر التي هي الأساس الذي يجب اعتباره لأجل وضع سياسة ضريبية ناشطة وفاعلة تلخص هذه العناصر في النقاط التالية :

أ- تحسين الوسط الضريبي

ب- وضع سياسة واضحة ومتناسقة

ج- اختيار هيكل ضريبي مرن

د- وضع إستراتيجية لعملية فرض الضرائب.

أما عن الأهداف التي تصبو لتحقيقها السياسة الضريبية فيمكن حصر أهمها في المسائل التالية [64]:

- ✓ الاستقرار الاقتصادي

---

[63] يونس أحمد البطريق ،**النظم الضريبية** ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، الإبراهيمية ، الاستكندرية ، سنة 1998 ص85 -

[64] محمد عبد الفضيل ، محمد رضى العدل ، **مبادئ المالية العامة** ، جامعة القاهرة الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ،القاهرة – 1982، ص169

- ✓ تحقيق النمو الاقتصادي
- ✓ هدف إعادة توزيع الدخل والثروة

3-4-3 مؤشرات تقييم السياسة الضريبية :

إن المؤشرات التي ينظر إليها لغرض الإستدلال على كفاءة السياسة الضريبية عديدة ومتنوعة ويمكن حصر أهمها فيما يلي [65]:

- ✓ **مؤشرات فنية** : وتتمثل في الاقتصاد في نفقات الجباية وسهولة الإجراءات الخاصة بالحصر والربط والتحصيل ، كما تتعلق بكفاءة العاملين بالجهاز الضريبي وبالقضاء على ظاهرة التهريب الضريبي .
- ✓ **مؤشرات مالية** : وتنحصر في درجة توفير الموارد المالية للدولة التي تكفل لها الوفاء بالتزاماتها المطلوبة والمتزايدة .
- ✓ **مؤشرات إقتصادية** : لقد ترتب على تحول دور الضريبة من أداة حيادية إلى وسيلة تدخل تحول مرافق في وظيفتها ؛ هذه الوظيفة التي تنعكس في أبسط أجراء يتعلق بزيادة أو نقص الضريبة ضمن الحقل الاقتصادي فقد تستخدم الضريبة لغرض حماية الصناعات والمنتجات المحلية من المنافسة الخارجية ، وتستخدم كذلك في توجيه وتشجيع الإستثمار نوعيا وجغرافيا ، هذا فضلا عن دورها في تشجيع الإدخار وخدمة الإستهلاك .

3-4-4 السياسة الضريبية و سياسة توازن الميزانية :

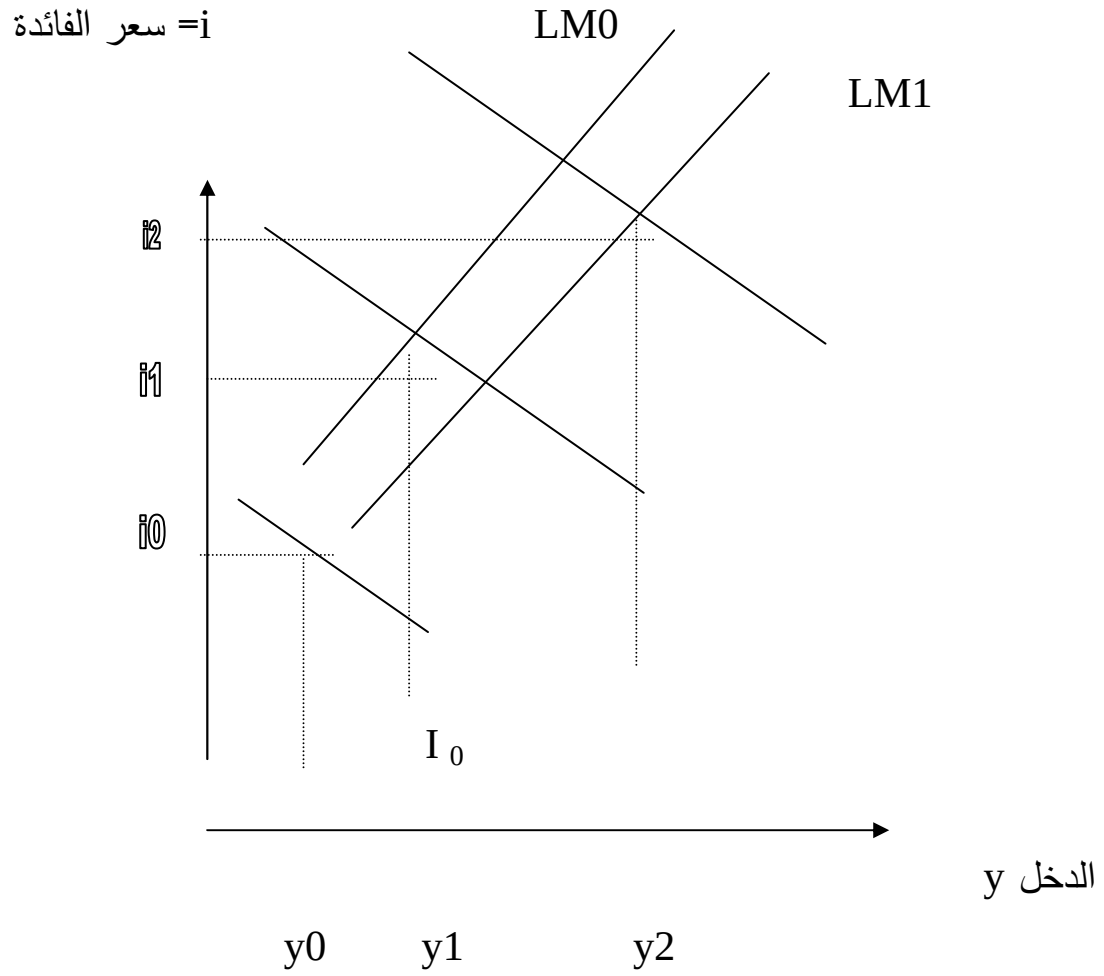
إذا قررت الدولة تمويل نفقاتها من خلال زيادة حصيلتها الضريبة.[66] فإن ذلك سيكون له تأثيره على مستوى الطلب الكلي حيث يزداد التأثير الصافي في حجم الدخل القومي في الاقتصاد لينتقل من مستوى دخل y_0 إلى مستوى دخل جديد y_1 (انظر الشكل أدناه) .

---

[65] أحمد عبد العزيز الشرقاوي ، **السياسة الضريبية والعدالة الاجتماعية** ، معهد التخطيط القومي القاهرة ، 1981 ، ص12.

[66] - خضير عباس مهر التقلبات الاقتصادية بين السياسة المالية والسياسة النقدية ، عمادة شؤون المكتبات ، جامعة الرياض 1981 ، ص 140.

الشكل (03) : أثر بعض قرارات السياسة الضريبية [67]



LM0: دالة الطلب وعرض النقود

LM1: دالة الطلب وعرض النقود

Y: الدخل

I: سعر الفائدة

[67] - خضير عباس مهر ، **التقلبات الاقتصادية بين السياسة المالية والسياسة النقدية** ، مرجع سابق ، ص 141.

المطلب الرابع : النفقات العامة

إن الدولة في سبيل مواجهة إشباع الحاجات العامة تقوم بقدر من النفقات العامة سواء كان ذلك لإنتاج سلع وخدمات أو من خلال توزيع دخول تحويلية داخلية أو خارجية لتحقيق أهداف إجتماعية أو اقتصادية كمساعدة الأسر محدودة الدخل بقصد تصحيح ما يقع من اختلال في توزيع الدخل أو من خلال الإعانات التي تقدم بصورة مباشرة أو غير مباشرة للأفراد أو بعض وحدات الإقتصاد الخاص [68].

تعد النفقة العمومية المحور الذي يستند عليه تحليل و تحديد مستويات الطلب الكلي في الاقتصاد و بالتالي فهو المتغير المحفز و الموازن في الوقت نفسه لنموذج إدارة الاقتصاد الكلي، لذا فهي العامل الأكثر تأثيرا في تحديد اتجاهات و وتإثر الاقتصاد الوطني ، لذلك فالدولة تتعامل مع هذا المتغير وفقا لسببين:

- ✓ الأول :انطلاقا من تحديد السلوك السياسي و الاقتصادي للدولة الذي يبقى دائما تابعا لقوتها المالية فإنها تعتبر عونا خاصا مؤثرا على النشاط الاقتصادي بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ،و عليه كل حركية للدولة مهما كانت توجهاتها تترجم أساسا بالنفقات و لا تتحقق هذه الأخيرة إلا لضمان وظائفها.
- ✓ الثاني : يفسر بالأهمية بمكان لارتفاع حصة النفقات العمومية في الناتج الوطني الخامPIB، هذا ما تم ملاحظته في معظم الدول على امتداد الخمسين سنة الماضية حين تضاعفت معدلات نفقاتها العمومية خمسة مرات ليصل اليوم إلى حوالي 40 إلى 50% من الناتج المحلي الخام، لذلك يمكن القول أن الحضور الفعلي للدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية أصبح واضحا .

4-1 تعريف النفقة العامة:

يمكن تعريفها بأنه استخدام مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة بهدف إشباع حاجة عامة

ووفقا لهذا التعريف يمكن إعتبار النفقة العامة أنها ذات أركان ثلاث [69]:

---

[68] المالية العامة و إعداد الموازنة العامة - www.ammanchamber.org/UploadedImages/file

69 محمد عباس محرزي ، **اقتصاديات المالية العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية ,بن عكنون ، الجزائر، 2003 ، ص 20

- ✓ مبلغ نقدي
- ✓ يقوم بإنفاقه شخص عام
- ✓ الغرض منه تحقيق نفع عام.

4-2 مصدر النفقة العامة :

لا يمكننا أن نعتبر المبالغ النقدية التي تنفق لأداء خدمة معينة من باب النفقة العامة إلا إذا صدرت من شخص عام (الدولة وأقسامها السياسية وجماعاتها المحلية) .

وعلى هذا الأساس فإن النفقات التي ينفقها أشخاص خواص، طبيعية أو معنوية، لا تعتبر نفقة عامة حتى ولو كانت تستهدف تحقيق منفعة عامة وعلى سبيل المثال، ما قام به مجمع الخليفة لما قام بشراء محطة لتحلية المياه دشنها الرئيس عبد العزيز بوتفليقة في سبتمبر 2002 ثم تبرع بها للدولة، فإن هذا الإنفاق لا يعد عاما وهذا راجع إلى أن الأموال التي قام بإنفاقها تعد أموالا خاصة وليست عامة بالرغم من عمومية الهدف ومن ثم يعد من باب الإنفاق الخاص .ولكن هل يعني ذلك أن كافة المبالغ التي تنفقها الدولة تعتبر نفقات عامة [70].

أولا :المعيار القانوني (المعنوي)

وهو المعيار الكلاسيكي، ويرتكز على الطبيعة القانونية للشخص المنفق، بمعنى آخر أن النقطة الأساسية هي شخص القائم بالإنفاق أيا كانت طبيعة هذا الإنفاق، فإذا كان من أشخاص القانون العام فإن النفقة تعد عامة أيا كان الغرض منها فإذا كان من أشخاص القانون الخاص فإن النفقة تعتبر خاصة بغض النظر عما هدف إليه من أغراض .

ثانيا :المعيار الوظيفي

ويرتكز هذا المعيار أساسا على الطابع الوظيفي والاقتصادي للشخص المنفق وليس على الشكل القانوني لصاحب النفقة. من هنا لا يمكننا اعتبار جميع النفقات الصادرة عن الأشخاص العامة نفقات عامة ما عدا تلك الأنشطة والمهام التي تقوم بها الدولة المستمدة من سلطتها وسيادتها، أما النفقات التي تقوم بها الدولة أو الأشخاص العامة وتماثل النفقات التي يقومبها

[70] نفس المرجع ص 68،74

الأشخاص الخاصة فإنها تعتبر نفقة خاصة، وعلى العكس من ذلك فتعتبر النفقات التي يقوم بها الأشخاص الخاصة المفوضين من قبل الدولة في استخدام سلطتها نفقات عامة بشرط أن تكون هذه النفقات العامة نتيجة لاستخدام هذه السلطة.

ثالثا : هدف النفقة العامة

يجب أن يكون الهدف من النفقات العامة هو إشباع الحاجات العامة، ومن ثم تحقيق المنفعة العامة أو المصلحة العامة، وبتالي لا يمكننا اعتبار مبلغ نقدي كنفقة عامة ثم صرفه هدف إشباع حاجة خاصة أو تحقيق خاص تعود على الأفراد.

4-3 تقسيم النفقات العامة:

إن تقسيم النفقات العامة يعني دراستها من حيث تركيبها ومضمونها وطبيعتها، ومن المنطقي أن تتنوع النفقات العامة بازدياد مظاهر تدخل الدولة في الحياة العامة، وعلى ذلك نجد أغلب المؤلفين الماليين أسهبوا في التقسيمات النظرية للنفقات العامة في حين أن الدول أخذت بالتقسيمات الوضعية كل حسب ما يلائم حاجاتها وظروفها ودرجة تطورها إقتصاديا وإجتماعيا.

أولا :التقسيمات النظرية للنفقات العامة:

- **تقسيم النفقات العامة من حيث دوريتها**[71]:

✓ **النفقات العادية** : وهي نفقات تتكرر بشكل دوري كل سنة في الميزانية مثل مرتبات الموظفين، والنفقات

الإدارية اللازمة لتسيير الإدارة العامة.

✓ **النفقات الغير عادية** : هي تلك النفقات التي لا تدرج في الميزانية إلا في ظروف معينة (غير عادية) أو خلال سنوات معينة كنفقات الحروب والإستثمارات الكبرى، ومن نتائج هذا التقسيم أن النفقات الغير عادية تغطى من إيرادات غير عادية، لكن وتماشيا مع المفهوم الحديث للمالية العامة والنفقات التي كانت تعتبر غير عادية أصبحت من أهم النفقات

[71] علي عبد الله ،**أساسيات في المالية العامة و إشكالية العجز في الميزانية** ، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر 2002 ،ص 7

العادية كالنفقات الخاصة بالإنشاءات الجديدة، نفقات بناء الطرق، المباني على إختلاف أنواعها لا تتكرر كل سنة بذاتها وإنما تتكرر سنويا بنوعها.

- **تقسيم النفقات العامة من حيث غرضها[72]:**

نميزها تبعا لأثرها في المجتمع، إلى نفقات إدارية ونفقات رأسمالية.

- ✓ **النفقات الإدارية** : وهي النفقات اللازمة لتسيير الإدارات العامة في الدولة كرواتب الموظفين والتي لا تتضمن أي تحويل في رأس المال وتسمى كذلك نفقات التسيير.
- ✓ **النفقات الرأسمالية** : وهي تتعلق بالقيمة الوطنية كنفقات الإنشاء والتعمير، وتسمى نفقات التجهيز والاستثمار.

- **تقسيم النفقات العامة من حيث طبيعتها:**

- ✓ **نفقات حقيقية** : وهي كل النفقات التي تحصل الدولة من ورائها على مقابل أي معاوضة أي تحصل على خدمة أو سلعة كمرتبات الموظفين حيث تحصل الدولة على خدمة أو أجور الموردين الذين يوردون السلع والخدمات.
- ✓ **النفقات الناقلة** : وهي تلك المصاريف التي عندما تقوم بها تكون وكأنها نقلت أو حولت من فئة بالمجتمع إلى فئة أخرى أي من طبقة الأغنياء إلى طبقة الفقراء أي أنها تقصد من هذه العملية إعادة توزيع الدخل القومي، وبالمثال يتضح الحال حيث أنه عندما تنفق الدولة على بناء مشروع بناء دار خيرية أو ملجأ للعجزة أو ما إلى ذلك من المشاريع التي لا ينفع إلا بها إلا الطبقة الفقيرة وبالتالي تعتبر النفقة محولة إذ أن الطبقة الغنية تساهم في الضريبة أكبر من الطبقة الفقيرة.

- **تقسيم النفقات العامة من حيث الهيئات التي تقوم بها[73]:**

- ✓ **نفقات قومية** : وهي كل المصروفات التي نفقتها الدولة من ميزانيتها مباشرة.
- ✓ **نفقات محلية** :وهي النفقات التي تقوم بها الجماعات المحلية

ثانيا : التقسيمات الوضعية للنفقات العامة:

[72] علي عبد الله ،**أساسيات في المالية العامة و إشكالية العجز في الميزانية** ، مرجع سابق ص 9
[73] نفس المرجع ص 10

من الملاحظ أن التسميات السابقة هي تقسيمات علمية نظرية قد تأخذ بها الميزانية الوضعية وقد لا تأخذبها ، وبدراسة بعض تقسيمات النفقات العامة المعمول بها في ميزانيات بعض الدول نجد أن هذه الميزانيات تميل أحيانا إلى الأخذ ببعض الإعتبارات قد تكون تاريخية أو إعتبارات وظيفية إدارية، حيث يراعي في مثل هذه الميزانيات الوضوح والترتيب بين مختلف الوزارات والهيئات العمومية) وعلى أية حال فإنه من الملاحظ أن أغلب الميزانيات تجمع بين الإعتبارات الإدارية والإعتبارات الوظيفية، وتفسير ذلك أنه إذا أخذت بعض الميزانيات بتقسيم النفقات العامة تبعا للهيئات الإدارية التي تقوم بإنفاقها وبصرف النظر عن الوظائف التي تقوم بها هذه الهيئات فإنها تلجأ عادة إلى تقديم ملخص لهذه النفقات على أساس معيار وظيفي، وبالمثل إذا تم الأخذ بالتقسيم الوظيفي للنفقات العامة أي تم تقسيم النفقات العامة تبعا لأوجه النشاط الذي تقوم بها، فإنه يجرى داخل هذا الإطار الوظيفي توزيع النفقات الخاصة بكل وظيفة بين الجهات الإدارية التي تقوم بالإنفاق على هذه الوظيفة

ثالثا : تقسيم النفقات العامة في الجزائر:

تحدد الجزائر في إطار الميزانية العامة، وتماشيا مع التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الإقتصادية والإجتماعية المتعددة طبيعة الموارد الأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها، بضبطها بقانون مالية تستوي والذي يصنف النفقات العامة للدولة والضرورية لتسيير المصالح والمرافق العمومية والتي تضمن السيرورة الإجتماعية وتشكل النفقات العبء الذي يطغى على الإيرادات، لذا تسعى كل حكومة إلى الإنقاص منها وتتبنى طرقا عديدة لتقليص نفقات بعض القطاعات ولتحقيق الفائض بالنسبة للإيرادات حتى تتحقق التنمية الإقتصادية والإجتماعية، والنفقات في الجزائر كغيرها من الدول تكتسي طابعا خاصا لتعدد مجالات إنفاقها وهي تنقسم إلى:

- **تقسيم النفقات العامة في الجزائر حسب المعايير الوضعية:**

مع تطور مفهوم النفقات العامة تطور تصنيقها، إذ تعددت الطبيعة الإدارية فأصبحت تضم مجمل الإلتزامات المترتبة على كل نشاطات الدولة مهما كانت طبيعتها، زراعية، أو تجارية، أو

غيرها، لذلك يمكننا أن نميز بين التقسيمات التالية:

- ✓ **التقسيم الهيكلي الإداري:**

توضع الإعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية، تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير وكذا المتصرفين العموميين الذين يتحملون مسؤولية العمليات المخططة فيما يتعلق بنفقات الإستثمار، تخصص هذه الإعتمادات وتوزع حسب طبيعتها أو غرض إستعمالها وفقا لمدونات تحدد عن طريق التنظيم .(من خلال ما سبق نرى أن النفقات العامة تتوزع بحسب الوزارات، ثم تفصل نفقات الوزارات إلى أقسام مثلا كما هو عليه الحال في ميزانية التسيير في الجزائر .

- ✓ **التقسيم الوظيفي:**

بني هذا التصنيف على أساس دور الدولة في تحمل مسئولياتها وطبيعة نشاطها فتكون في هذه الحالة نفقات عدة وزارات في مجموعة واحدة، فمثلا عندما نقول نفقات ثقافية فإننا نجمع بين نفقات الوزارات التالية وزارة التعليم العالي والبحث العلمي + وزارة الإتصال والثقافة + وزارة التربية الوطنية .

4-4 أولويات الإنفاق في ميزانية الدولة :

إن تحديد أولويات الإنفاق العمومي هو نتيجة مجهود تبدله القطاعات الوزارية المختلفة ويقدم في إطار الميزانية العامة للدولة والذي يخضع لدراسة وموافقة البرلمان بغرفتيه الأولى والثانية. ويخضع هذا المسلسل لمساطير تنظيمية ويتطلب مساهمة الفاعلين المحليين والجهويين. وبمناسبة تهيئة الميزانية العامة، يتقدم جميع هؤلاء الفاعلين بالتعبير عن حاجياتهم وتقييمها من أجل تقديمها إلى الوزارات المعنية قبل أن تقدم إلى وزارة المالية للسماح لها بتهيئة مشروع الميزانية العامة.

إن الحاجيات المعبر عنها من طرف جميع الأطراف التي تدخل في بلورة وتهيئة الميزانية من جهة الوضعية الاقتصادية والاجتماعية من جهة تعتبر محددات أساسية في وضع تراتبية الأولويات.

تتميز الميزانية في كل بلدان العالم بعدد من الخاصيات يمكن تلخيصها كما يلي[74]:

- ✓ تشكل الميزانية الأداة الأساسية التي بواسطتها تتمكن الدولة من تمويل أنشطتها في جميع الميادين ومن الممارسات الفعلية لصلاحيتها، خصوصا بعد التوسع الذي عرفه دور الدولة
- ✓ خلال القرن الماضي، حيث لا يكاد يخلو أي قطاع من التدخل المباشر أو غير المباشر للدولة[75].
- ✓ تخضع الميزانية لتأطير قانوني كثيف يغطي مختلف مراحل تحضيرها وتنفيذها، ويشمل هذا التأطير هرم الترسانة القانونية المتوفرة في البلاد من قمتها إلى قاعدتها، ابتداء من الدستور وانتهاء بالدوريات الإدارية مرورا بالقوانين التنظيمية والقوانين العادية ومراسيم القرارات الوزارية.
- ✓ تشكل الميزانية كذلك مرآة تعكس ميزان القوى بين الجهازين التشريعي والتنفيذي، ويتجلى التوازن بين الجهازين على الخصوص في مدى اتساع أو ضيق الهامش المتوفر للبرلمان لتغيير مشروع قانون المالية المقدم من طرف الحكومة. وإذا كان هذا الهامش ضيقا نسبيا في بعض الدول كالمغرب وفرنسا والمملكة المتحدة، فإنه على العكس من ذلك واسع جدا في دول أخرى مثل الولايات المتحدة الأمريكية التي يتوفر فيها الكونغرس على صلاحيات واسعة يتصرف في اقتراحات الحكومة حتى بعد المصادقة على الميزانية[76].
- ✓ تشكل الميزانية أيضا ترجمة وفية للسياسة الحكومية، إذ يمكن استنتاج هذه السياسة من خلال تحليل العديد من المعطيات المنبثقة منها، مثل بنية الموارد والتحملات وكيفية توزيع كل من الاقتطاعات والاعتمادات على مختلف فئات المجتمع وقطاعات النشاط الاقتصادي.

---

[74] المؤتمر الدولي الخاص بتحليل، **أولويات الإنفاق العام للموازنات العامة** ، في مصر والدول العربية ، القاهرة 25 – 26 ديسمبر 2009، ص3

75 محمد شيكار ، **الاقتصاد السياسي لتحديد أولويات الإنفاق العام بالمغرب** ، مختبر الدراسات والأبحاث الدولية بالمغرب

كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية ، 2009 المغرب ،ص 7

[76] محمد شيكار ، **الاقتصاد السياسي لتحديد أولويات الإنفاق العام بالمغرب** ، مرجع سابق ، ص 6

تترتب عن الميزانية آثار مباشرة على الوضعية الاقتصادية والاجتماعية والمجالية، ويمكن في هذا الصدد سوق الأمثلة التالية:

على الصعيد الاجتماعي:

- ✓ إمكانية إعادة توزيع الثراوت عن طريق الاقتطاعات الضريبية
- ✓ ترجمة التضامن الوطني إلى واقع ملموس من خلال تحسين وضعية الفئات المستضعفة بالرفع من مدخولها وتمكينها من الاستفادة من الخدمات والتجهيزات الأساسية.

على الصعيد الاقتصادي والمجالي:

- ✓ تشجيع بعض الأنشطة عن طريق الإجراءات الجمركية أو الضريبية أو توجيه الاستثمارات بصفة خاصة نحو بعض المناطق أو بعض القطاعات المعينة قصد إقرار نوع من التوازن القطاعي أو الجهوي[77].
- ✓ الحد من آثار التقلبات الاقتصادية الظرفية أو الدولية من خلال العمل على تقوية العرض بالحث على الاستثمارات المنتجة، أو تشجيع الطلب عن طريق تعزيز القوة الشرائية للأسر برفع الأجور أو التخفيف من الضغط الضريبي.

وتحاول السياسة المنتهجة في الجزائر في هذا الباب التوفيق بين الاعتمادين، بحيث تعمل في الوقت نفسه على تشجيع الاستثمارات المنتجة وتعزيز القوة الشرائية للمواطنين على الخصوص من خلال دعم أثمان بعض المواد الغذائية الواسعة الاستهلاك، أو تحسين الوضع المادي للموظفين في إطار الحوار الاجتماعي، أو الرفع من الحد الأدنى المعفى من الضريبة على الدخل لفائدة الأسر.

على الصعيد المالي:

- ✓ التمكين من إعادة إقرار التوازنات الاقتصادية والمالية الكلية في حالة وجود اختلالات هيكلية مزمنة. وتتمثل أهم أداة في هذا الباب في الضغط على الطلب الداخلي من خلال تقليص النفقات العمومية.

[77] نفس المرجع ، ص 8

المبحث الثالث : دور الدولة في تنشيط الإقتصاد و تحفيز الإستثمار

تحتاج التنمية الإقتصادية إلى تضافر أعمال الأفراد الإقتصادية مع أعمال الدولة في نفس المجال ، فلا يمكن إعتماد نموذج الدولة الحيادية في ظل زيادة الدور الإقتصادي لها وعليه تكون للدولة أدوارا حقيقية في مجال النشاط الإقتصادي .

يقع على الدولة ، بإعتبارها المسؤولة عن جميع الأعمال في المجتمع . بصفة مباشرة أو غير مباشرة مسؤولية ضمان أسباب التنمية الإقتصادية ، أي تهيئة الشروط الأساسية لتحقيق هذا الهدف ، ومرد ذلك يرجع إلى الوظيفة الأساسية للدولة وهي جلب المصالح لمختلف أفراد المجتمع .

ويمكن تعريف تدخل الدولة في النشاط الإقتصادي بأنه كل تدخل من جانب الدولة يتضمن التأثير على العمل الحر لقوى السوق بصورة أو بأخرى ، تحقيقا لهدف اقتصادي معين تبتغيه الجماعة.

ويتخذ هذا التدخل ثلاثة أشكال:

- ✓ **الشكل الأول : التدخل الغير منتظم**

حيث تقوم الحكومة بوضع التعديلات والتغيرات الاستثنائية على الشروط التي يعمل في ظلها نظام السوق من أجل استغلال وتوزيع الموارد المتاحة في المجتمع بين الاستعمالات المختلفة ومن أمثلة ذلك : تدخل الدولة في حماية الصناعات الناشئة .

- ✓ **الشكل الثاني:التدخل المنتظم**

وهنا يتجلى دور الدولة في توجيه المشروعات الخاصة نحو تحقيق أهداف معينة،تمنح امتيازات وتسهيلات للإستثمارفي أنشطة إنتاجية ترغب في إنشائها ويتوقف دورها عند هذا الحد بمعنى أن القطاع الخاص هو الذي يحدد مدى استجابته لهذه التيسيرات .

- ✓ **الشكل الثالث : التدخل المخطط**

وهنا تقوم الحكومة بوضع برامج تخطيطية هدفها إحداث تغيرات في هيكل الاقتصاد

الوطني خلال فترة معينة ،وبالتالي فالدولة هي التي تقوم بدور الموزع للموارد الاقتصادية على مختلف القطاعات وفق برامجها التخطيطية وليس وفقا لآلية السوق .

المطلب الأول : مبررات تزايد دور الدولة في النشاط الاقتصادي :

من المبررات التي ركز عليها أنصار فكرة تزايد دور الدولة نذكر منها :

- ✓ نتيجة التغيرات الهائلة التي طرأت على حاجات المجتمع ورغباته ،وازدياد الطلب على التعليم العام والخدمات الصحية العامة وزيادة الضغط على موارد المجتمع الطبيعية أدت كلها إلى اتساع نطاق الحاجات التي لا يمكن سدها إلا من قبل الحكومة .
- ✓ إن لدور الدولة في التخطيط وتوزيع الموارد على الأهداف المختلفة تتفادى عملية الهدر في الموارد الممكن حدوثها من خلال تفاعل قوى السوق .
- ✓ وأما فيما يخص الدول المتقدمة فلقد تزايد دور الدولة في النشاط الاقتصادي ،يرجع إلى زيادة تكاليف برامج الرفاهية الاجتماعية وزيادة الإنفاق العام على الدفاع وبحوث التسلح أو لمقاومة الكساد
- ✓ أما الدول النامية والتي يربط بها دائما بالدور القيادي للدولة وهذا راجع إلى:

❖ حداثة عهدها بالاستقلال والتحرر عمدت هذه الدول إلى إغلاق أبواب الاستثمار الأجنبي وتحملت بذلك عبء توفير الاستثمارات اللازمة للتنمية الاقتصادية عن طريق الاقتراض الخارجي أو عن طريق عائد القطاع العام .

❖ لإتباع العديد من الدول للنهج الاشتراكي وبالتالي تزايد حجم الملكية العامة نتيجة التأميم ،واتباع بذلك الحكومة لسياسة التخطيط في برنامجها على مستوى الاقتصاد الوطني .

❖ من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية لهذه الدول ، كان على الدولة أن تقوم بتعبئة المدخرات المحلية وزيادة نسبتها إلى الدخل القومي ،سواء بتشجيع الادخار الاختياري أو يكون إجباريا عن طريق الضرائب وذلك بزيادة معدلات الضرائب أو خلق ضرائب جديدة ، ثم توجيه هذه المدخرات للاستثمارات التي ترى الدولة

❖ أنها تحقق أهدافها في التنمية وهكذا يزداد دور الدولة في النشاط الاقتصادي بداية من تحفيز وزيادة المدخرات ثم وضع برنامج استثماري وتنفيذه بواسطتها.

التحول في دور للدولة:

سيطرت الأجهزة السيادية للدولة المتمثلة في الإدارة العمومية وباقي مكونات القطاع العام خلال عقدي الستينات والسبعينات وإلى حد ما خلال عقد الثمانينات على أغلب الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وقد قامت تلك السيطرة على احتكار الدولة للأدوات المالية والاقتصادية والقانونية كسياسات الأسعار والدعم والضرائب وتشريعات الأجور وتحديد عوائد الملكية...وما إلى ذلك كما كانت الاستثمارات العمومية هي الرائدة في استيعاب اليد العاملة خلال تلك الفترة .[78]

إلا أنه في إطار سياسات محاولات الإصلاح الاقتصادي داخليا،التي شرع فيها بأغلب البلدان المتخلفة منذ بداية عقد الثمانينات، وتماشيا مع التحولات الاقتصادية العالمية[79]، بدأت حركة تحول جدري في طبيعة دور الدولة، وقد تمثل هذا التحول في انقلاب الوزن النسبي للإدارة العمومية والقطاع العام، لصالح القطاع الخاص الوطني والأجنبي المستند على قواعد الربح وآليات السوق، وقد كان من نتائج تراجع القطاع العمومي وما نجم عن ذلك من ضعف في مستوى الاستثمار العمومي، أن تراجع دور الدولة في التنمية .

المطلب الثاني : سياسة التحفيز على الاستثمار

مفهوم الإستثمار :

2-1 المفهوم الاقتصادي للاستثمار:

التعريف الاقتصادي للاستثمار يتحدد حسب مفهوم المسير، فهذا الأخير " يعتبر الإستثمار هو التضحية بالموارد التي يستخدمها في الحاضر، على أمل الحصول في المستقبل على

78 رابح حمدي باشا ،**أزمة التنمية والتخطيط في ظل التحولات الاقتصادية العالمية** ، أطروحة مقدمة لنيل دكتوراه الدولة في العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر، 2007 ،ص172 .

79 نفس المرجع ، ص 173 .

إيرادات، أو فوائد خلال فترة زمنية معينة. حيث أن العائد الكلي يكون أكبر من النفقات الأولية للاستثمار " [80].

المفهوم المالي للاستثمار :

يعرف الاستثمار من المنظور المالي على أنه: " كل النفقات التي تولد مداخل جديدة على المدى الطويل. والمموّل يعرفه كعمل طويل يتطلب تمويل طويل المدى، أو ما يسمى بالأصول الدائمة [81].

2-2 محفزات الاستثمار :

إن مجرد توفر فوائض نقدية أو مدخرات، لدى الأفراد والمؤسسات، لا يكفي لكي تنشط حركة الاستثمار. بل يجب أن يرافق ذلك توفر مجموعة من العوامل التي تخلق حافزا لدى من لديهم مدخرات لتحويلها إلى إستثمارات نذكر منها [82] :

- ✓ توفر درجة عالية من " الوعي الاستثماري " لدى الأفراد والمؤسسات، لأن مثل هذا الوعي يجعل المدخرين يشعرون بالحس الاستثماري، الذي يجعلهم يقدرون الإيرادات المترتبة عن توظيف مدخراتهم في شراء الأصول المنتجة، وليس مجرد تجميدها في شكل أوراق بنكية، ربما تتناقص قيمتها الشرائية في المستقبل ، بفعل عامل التضخم والأزمات المالية المحتملة.
- ✓ ينبغي توفير المناخ الإجتماعي والسياسي الملائم لعمليات الإستثمار، وذلك بتوفير الحد الأدنى من الأمان، الذي يشجع المدخرين على تقبل المخاطرة المصاحبة للإستثمار، ومن أهم عوامل توفير المناخ المناسب للإستثمار، خلق قوانين وتشريعات، تنظم وتشجع عمليات الإستثمار، وتحفز وتحمي حقوق المستثمرين، سواء كانوا محليين أو أجانب، وتنظم المعاملات في الأسواق المالية.

وينجر عن توفير جو الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، جعل الطمأنينة، وعدم

---

[80] قادري الأزهر ، **مبادئ في المحاسبة العامة** ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص : 24 – 25.

[81] Abdellah . Boughaba : Analyse et évaluation de projets, Berti edition, imprimé en France, Paris, 1999 , P :7.

[82] عبد القادر بابا ، **سياسة الإستثمارات في الجزائر وتحديات التنمية في ظل التطورات العالمية الراهنة** ،أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر 2004 ،ص 39

الخوف في نفوس المدخرين و المستثمرين.

✓ من دوافع الاستثمار، توفر سوق مالي كفؤ وفعال، يوفر المكان والزمان المناسبين، يعطي للمدخرين فرصة في استثمار أموالهم، وللمقترضين في الحصول على تلك الأموال. وبصفة عامة يعطي فرص الاستثمار لكل واحد منهم في اختيار المجال المناسب، من حيث أداة الاستثمار، والتكلفة والمخاطرة. وما يميز السوق المالي، من حيث الكفاءة في توفير صفة الديناميكية، وسرعة الاستجابة للأحداث. وتوسيع هذا السوق، والتسهيلات المناسبة، وقنوات الاتصال النشطة بالإضافة إلى التقنين الخاص بهذه المعاملات المالية في مجال الإستثمار

2-3 سياسة التحفيز على الاستثمار في الجزائر :

ومن أجل التشجيع على الإستثمار وخلق المناخ الملائم للإستثمار، الذي يستلزم توفير كل الشروط القانونية والإقتصادية والسياسية والإجتماعية الملائمة للبيئة التي يتم فيها الإستثمار. فقد وضعت الدولة مجموعة من الإمتيازات الجبائية والضمانات الممنوحة للمستثمرين في إطار قانون ترقية الإستثمار ، الذي جاء موافقا للإصلاحات الإقتصادية، والذي كان يرمي إلى تشجيع إستثمار القطاع الخاص والإستثمار الأجنبي المباشر. ثم بذلت الدولة مجهودات أخرى لتهيئة المناخ الملائم للإستثمار، تمثلت في إنشاء هيئات عمومية لخدمة الإستثمار

المطلب الثالث : جهود الدولة في مجال ترقية الإستثمار :

وكالة ترقية الاستثمارات ودعمها (APSSI) :

أنشأت وكالة (APSSI) بمقتضى المرسوم التشريعي رقم 93-12، المؤرخ في 05 أكتوبر 1993. المتعلق بترقية الاستثمار [83].

وتدعم هذا القانون، بالمرسوم التنفيذي رقم 94-319 الموافق لـ17 أكتوبر 1994، المتضمن صلاحيات وتنظيم وسير وكالة ترقية الاستثمارات ودعمها ومتابعتها[84]، التي عرفها

---

[83] المرسوم التشريعي رقم 93-12، المؤرخ في 05 أكتوبر 1993. المتعلق بترقية الاستثمار.

84 المرسوم التنفيذي رقم 94-319 الموافق لـ17 أكتوبر 1994، المتضمن صلاحيات وتنظيم وسير وكالة ترقية الاستثمارات ودعمها ومتابعتها

بأنها (مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتوضع تحت وصاية رئيس الحكومة) .

وتؤسس الوكالة في شكل (شباك وحيد) يجمع كل الهيئات والمؤسسات والإدارات المعنية بالاستثمار في الجزائر. وهذا الشباك يضم وكالة APSSI، ومصلحة الضرائب، بنك الجزائر، المركز الوطني للسجل التجاري، مصلحة الجمارك، إدارة الأملاك العمومية والبلدية، والبيئة، والشغل وهو يسمح، بتأدية كل الإجراءات المطلوبة. لإنجاز مشاريع الاستثمار. ومساعدة المستثمرين في جميع المجالات الاقتصادية على إنجاز مشاريعهم ويضمن أفضل التسهيلات لعملية الاستثمار في الجزائر[85].

✓ **أهداف الوكالة:**

تتمثل أهداف الوكالة فيما يلي:

– مساعدة المستثمرين على إنجاز مشاريعهم.

– وضع كل المعلومات الخاصة بطبيعة المحيط الاقتصادي الوطني والعالمي تحت تصرف المستثمرين.

– المساهمة في تطوير وترقية فضاءات وأشكال جديدة للاستثمار في السوق الوطنية والمناطق الحرة المنجزة بالجزائر.

– تساعد المستثمرين، في إستيفاء الإجراءات اللازمة للاستثمار بإقامة الشباك الوحيد.

✓ **مهام الوكالة:**

تقوم الوكالة بالمهام التالية:

– تقرر منح المزايا المرتبطة بالاستثمارات

– تضمن متابعة احترام المستثمرين للالتزامات التي تعهدوا بها بالاتصال مع الإدارات المعنية.

– تجري التقويم المطلوب، لمشاريع الاستثمار. قصد صياغة قرار منح المزايا التي يطلبها

[85] **عبد القادر بابا** ، سياسة الإستثمارات في الجزائر وتحديات التنمية في ظل التطورات العالمية الراهنة ،مرجع سابق ،ص159

المستثمر أو رفضها.

- تحدد المشاريع التي تمثل أهمية خاصة للاقتصاد الوطني، من حيث حجمها والتكنولوجيا المستعملة

- تضمن تنفيذ كل تدبير تنظيمي مرتبط بالاستثمار.

- تسهر على جعل أي قرار تتخذه الوكالة إلزاميا، للإدارات والهيئات الأخرى المعنية بالاستثمار.

المجلس الوطني للاستثمار[86]:

لقد أنشأ هذا المجلس بواسطة الأمر رقم 01-03 مؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتطوير الاستثمار تحت رئاسة رئيس الحكومة ويكلف هذا المجلس بما يلي :

- ✓ يقترح إستراتيجية تطوير الاستثمار وأولوياتها.
- ✓ يقترح تدابير تحفيزية للاستثمار مسايرة للتطورات الجارية.
- ✓ يفصل في المزايا التي تمنح في إطار الاستثمارات.
- ✓ يفصل على ضوء أهداف هيئة الإقليم،، فيما يخص المناطق التي يمكن أن تستفيد من النظام الاستثنائي، والمتعلقة بالمناطق التي تتطلب تنميتها، مساهمة خاصة من الدولة. وكذا الاستثمارات ذات الأهمية الخاصة بالنسبة للاقتصاد الوطني.
- ✓ يقترح على الحكومة كل القرارات والتدابير الضرورية لتنفيذ ترتيب دعم الاستثمار وتشجيعه.
- ✓ يحث ويشجع على استحداث مؤسسات، وأدوات مالية ملائمة لتمويل الاستثمار وتطويرها.

وحسب المرسوم التنفيذي رقم 01-281 المؤرخ في 21 سبتمبر 2001، والمتعلق بتشكيلة المجلس الوطني للاستثمار وتنظيمه وسيره. فقد حدد هذا المجلس الأعضاء المشكلة لهذا المجلس

الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار (ANDI)[87] :

أنشأت الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار(ANDI)، لدى رئيس الحكومة. بواسطة الأمر رقم 01-03 مؤرخ في 20 غشت 2001 والمتعلق بتطوير الاستثمار' وعملا بأحكام المادة السادسة

[86] الأمر رقم 01-03 مؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتطوير الاستثمار، المادة 18

[87] الأمر رقم 01-03 مؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتطوير الاستثمار، المواد 21-27

من هذا الأمر صدر المرسوم التنفيذي رقم 01-282، المؤرخ في 24 سبتمبر 2001. المتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وسيرها. والذي عرف هذه الوكالة على أنها مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

يكون مقر الوكالة في مدينة الجزائر، وتتوفر للوكالة هياكل غير مركزية على المستوى المحلي.

✓ **مهام الوكالة:** هناك عدة مهام منوطة بهذه الوكالة وهي كما يلي :

- تتولى ترقية وتطوير ومتابعة الاستثمارات الوطنية والأجنبية.

- تستقبل وتعلم وتساعد المستثمرين المقيمين وغير المقيمين، في إطار تنفيذ مشاريع الإستثمارات.

- تسهيل إستيفاء الشكليات التأسيسية، عند إنشاء المؤسسات وإنجاز المشاريع من خلال الشباك الوحيد.

- تمنح المزايا المرتبطة بالاستثمار في إطار الترتيب المعمول به.

- التأكد من إحترام الإلتزامات، التي تعهد بها المستثمرون خلال مدة الإعفاء.

- تسير صندوق دعم الإستثمار[88].

- تحدد فرص الاستثمار، وتكون بنكا للمعطيات الاقتصادية وتضعه تحت تصرف أصحاب المشاريع.

- تجمع كل الوثائق الضرورية، التي تسمح لأوساط العمل، بالتعرف الأحسن على فرص الإستثمار. وتعالجها وتنتجها وتنشرها عبر أنسب وسائل الإعلام وتبادل المعطيات.

- تقوم بالمبادرة في مجال الإعلام والترقية والتعاون، مع الهيئات العمومية والخاصة في الجزائر وفي الخارج، بهدف التعريف بالمحيط العام للإستثمار في الجزائر، وبفرص العمل والشراكة فيها والمساعدة على إنجازها.

- تحدد العراقيل والضغوط التي تعيق إنجاز الاستثمارات، وتقترح على السلطات المعنية التدابير

[88] المادة 28 من الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 20 غشت 2001. مرجع سابق .

التنظيمية والقانونية لعلاجها.

– يمكن للوكالة أن تكلف مجموعة من الخبراء من أجل معالجة مسائل خاصة مرتبطة بالاستثمار،ض وتنظيم ندوات وملتقيات وأيام دراسية متعلقة بهدف الوكالة، وإقامة علاقات تعاون مع هيئات مماثلة أجنبية، وإستغلال كل الدراسات والمعلومات المتصلة بهدفها، والمتعلقة بالتجارب المماثلة التي أجريت في بلدان أخرى.

تقوم الوكالة بتقديم إلى المجلس الوطني للاستثمار، وإلى السلطة الوصية كل تقرير وإقتراح تدابير مرتبطة بتطوير الاستثمار.

خلاصة الفصل الأول :

انعكست التغيرات الاقتصادية على موضوع أساسي من أهم موضوعات الاقتصاد العام ألا وهو الميزانية العامة، فهي تمثل في الواقع أنشطة الدولة بمختلف نوعياتها، في صورة تدفقات مالية متوقعة، سواء في جانب الإيرادات أو النفقات ، وبعد أن كانت الميزانية تقتصر على الميزانية الإدارية والتي تحددها وظائف الدولة التقليدية في الإنفاق على الأنشطة الإدارية وخدمات الأمن والعدالة والتعليم، وتعتمد في الموارد أساسا على الموارد السيادية التقليدية وخاصة الضرائب والتي أصبحت الآن تشتمل على ميزانية اجتماعية موسعة والتي تتضمن بجانب العناصر السابقة، ميزانية المحليات وتنمية الأقاليم ونفقات المرافق والبرامج الاجتماعية والإعانات والبرامج الاستثمارية .

الفصل الثاني :

التنمية الفلاحية و الريفية و تأثير الجباية البترولية على الميزانية العامة

تمهيد :

يلعب القطاع الفلاحي دورا كبيرا في تنمية الإقتصاد الوطني، حيث يشغل أكثر من ربع اليد العاملة فمنذ الثمانينات و القطاع الفلاحي يشهد تغيرات و تجديدات خاصة بعد تحرير المنتوجات الفلاحية، و كذا تحرير التجارة الداخلية و الخارجية .

لقد أولت الحكومة الجزائرية أهمية كبيرة للقطاع الفلاحي، حيث رسمت خطة عملية ترمي من خلالها إلى تحقيق التوازن و الإستقرار الغذائي الذي يمر عبر تشجيع الفلاحة و توفير التسهيلات اللازمة للفلاحين حتى يتمكنوا من تخطي الصعوبات التي تواجهونها، و سنتطرق لذلك من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول : ماهية التنمية الفلاحية و الريفية .

المبحث الثاني : السياسات الفلاحية في الجزائر .

المبحث الثالث : القطاع الفلاحي بين الواقع و متطلبات الإصلاح .

المبحث الرابع : الجباية البترولية كمصدر لتمويل الميزانية العامة للدولة .

المبحث الأول : ماهية التنمية الفلاحية و الريفية .

المطلب الأول : ماهية التنمية الزراعية

تحتل التنمية الزراعية مكانة متقدمة في سلم أولويات السياسات الاقتصادية و الاستثمار في العديد من برامج التنمية والإصلاح الاقتصادي في الدول نظرا لأهمية الزراعة كمصدر للغذاء و المواد الأولية و كقطاع يستوعب نسبة عالية من قوة العمل و هناك مستجدات كثيرة زادت من الأهمية النسبية للزراعة تتمثل في استمرار العجز الغذائي خلال العقدين الأخيرين و تفاقمه وتحقيق انجازات علمية مهمة في الآونة الأخيرة و بصفة خاصة في مجال التكنولوجيا الحيوية و هندسة الجينات مما يفيد الزراعة و الأنشطة المرتبطة بها بحثا وتطويرا وإنتاجاً هذا بالإضافة إلى تنامي أهمية اخذ الاعتبارات البيئية في الحسبان وتلافى الآثار السلبية المتمثلة في زيادة التصحر وتلوث التربة والمياه والهواء وتدمير المراعى.

1-1 مفهوم التنمية الزراعية [89]:

تعتبر التنمية الزراعية أحد جوانب التنمية الاقتصادية، فمفهومها لا يكاد يختلف في الأهداف والوسائل عن مفهوم التنمية الاقتصادية وأهدافها، فقد عرفت التنمية الزراعية أنها: "كافة الإجراءات التي من شأنها زيادة الإنتاج الزراعي المتاح لعملية التنمية الاقتصادية".

كما عرفت بأنها "العملية التي تتم من خلال تحقيق أقصى ناتج زراعي ممكن أو هي إعادة ربط الموارد الاقتصادية بحيث يتحقق أقصى ناتج زراعي ممكن".

كما يقصد بالتنمية الزراعية تنمية الإنتاج الزراعي، إما بالعمل على زيادة رقعة الأرض الزراعية باستصلاح الأراضي أو بالزيادة في إنتاجية الأرض أو بهما معا، وزيادة إنتاجية الأرض يكون بتحسين ظروف زراعتها من حيث إنتقاء المحاصيل التي تتفق وطبيعة

الأرض واختيار البذور ومكافحة الآفات الزراعية، واستخدام الآلات الزراعية تتفق وأحوال المجتمع الذي تنمى زراعته، والتنمية الزراعية تشمل كذلك تنمية الإنتاج الحيواني والسمكي، وتنمية الإنتاج الزراعي تشكل جزءا هاما من تنمية الناتج القومي خاصة في الدول الزراعي التي

89 سالم النجفي، **التنمية الاقتصادية الزراعية**،جامعة الموصل، ط2، 1987،ص 202

لا تزال الزراعة فيها قائمة على الطرق البدائية والمفاهيم المتخلفة التي تعتبر أن الزراعة هي زراعة المحاصيل الحقلية فقط دون الاهتمام بزراعة الفواكه والخضروات وتصنيعها، ودون الاهتمام بالمنتجات الحيوانية المختلفة.

إذن التنمية الزراعية مثل التنمية الاقتصادية، هي عملية إدارة لمعدلات النمو حيث تهدف إلى زيادة متوسط الدخل الفردي الحقيقي على المدى الطويل في المناطق الريفية إما من خلال رقعة الأراضي المزروعة (التنمية الأفقية) أو من خلال زيادة تكثيف رأس المال وضخ جرعات من التقدم التكنولوجي (التنمية الرأسية).

ويتفق مفهوم التنمية الزراعية مع المفهوم العام للتنمية الاقتصادية، حيث يركز على الجانب المادي وذلك باتخاذ كافة الإجراءات التي تؤدي إلى زيادة الإنتاج الزراعي، وتكوين رأس المال من أجل التنمية الاقتصادية وذلك على حساب الجانب الاجتماعي، ويمكن التمييز بين نوعين من وسائل التنمية الزراعية، الأول هو إعادة تنظيم العلاقات الزراعية، والثاني زيادة الموارد الزراعية المستخدمة.

2-1 الدوافع المؤدية إلى ضرورة تنمية القطاع الزراعي :

و من أهم الدوافع التي تؤدي إلى تنمية القطاع الزراعي:

1 تحقيق الفائض الزراعي و الغذائي :

تعني كلمة الفائض وجود فرق إجابي بين حجم الإنتاج الزراعي و الحجم الضروري لمعيشة السكان، بحيث يتم توجيه هذا الفائض إلى مهام اقتصادية أخرى و التي تتمثل فيما يلي:

- ✓ تصدير جزء من هذا الفائض مقابل الحصول على سلع استهلاكية أخرى لا يمكن انتاجها محليا. بهدف تنويع الإستهلاك الداخلي.
- ✓ تصدير جزء من هذا الفائض مقابل الحصول على التجهيزات اللازمة لعملية التنمية الإقتصادية.
- ✓ توجيه جزء من هذا الفائض إلى الإستثمار في القطاع الفلاحي نفسه من أجل تنميته و توسيعه.

2 الزراعة كمصدر للعملة الأجنبية :

إن تحديد القطاع الفلاحي و تنميته يعتبر من أهم المصادر التي تعمل على جلب العملات الأجنبية إلى البلد المنتج للزراعة إذا ما حقق هذا البلد فائض في الإنتاج الزراعي .و قام يتصدير هذا الفائض مقابل الحصول على العملات الأجنبية بحيث توجه هذه العملات إلى عملية التمويل و منه تصبح الزراعة كمصدر تمويل لعملية التنمية.

يعتمد التقدم في التنمية الإقتصادية الشاملة في البلاد النامية اعتمادًا كبيرًا على مدى توافر النقد الأجنبي .و لذا يتحتم على هذه البلاد أن تزيد من حجم تجارة صادراتها التي تكاد تكون في مجموعها من المنتجات الزراعية في أغلب الحالات و أن تحد من انفاقها على الواردات الغير ضرورية .....كما يجب أيضا إعطاء أولوية كبرى لإمكانية زيادة التبادل التجاري بين البلدان النامية نفسه .

كما أن القطاع الزراعي يلعب دورا هاما من ناحية قدرته على توفيرالموارد النقدية و استخدامها في الإحتياجات الأساسية للتنمية الإقتصادية و ذلك من خلال توسع في المحاصبل التصديرية و فقا لما تمتاز به الدول النامية المختلفة بالميزات النسبية في انتاج بعض المحاصيل و توجيهها لأغراض التصدير .

و طبقا لفكرة يول بران عن الفائض الإقتصادي فإن الإدخار الذي يمكن أن يتحقق في كثير من بلدان النامية يفوق بكثير الإدخار المتحقق فعلا فيها .و ذلك راجع إلى وجود موارد إدخار مبددة و أخرى مكتنزة أو كامنة، و من أهم الموارد الإدخارية الكامنة تلك الموارد البشرية الفائضة التي تأخذ شكل البطالة المقنعة في القطاع الزراعي.

3 مساهمة الزراعة في تحقيق التوازن الغذائي :

على القطاع الفلاحي في البلدان النامية و غيرها أن يلعب دورًا هاما في متابعة الطلب من كل المنتجات الفلاحية بصفة عامة داخل البلاد، ابتداءا من كل التغيرات التي تحصل سواء في مكوناته أو حجمه حيث هناك عنصران أساسيان يحددان التغيير في طلب المنتجات الغذائية و هما:

✓ الاستهلاك الإجمالي

يعتبر حجم السكان العامل الأساسي في تحديد الاستهلاك الإجمالي لأن هذا الأخير مرتبط نسبيا مع ارتفاع عدد السكان.

✓ ارتفاع الدخل المتوسط للفرد يؤدي حتما إلى زيادة الطلب الغذائي بناءًا على الميل الحدى للاستهلاك و ذلك لأن الزيادة يوجه جزء منها إلى زيادة على المواد الغذائية.

4 الزراعة كمصدر للقوة العاملة :

إن عملية التنمية الإقتصادية تتطلب تحقيق الإستخدام الكامل لليد العاملة و القضاء على البطالة المقنعة .و يعتبر القطاع الزراعي مخزن لليد العاملة و مجال هائل يمكن استغلاله في ميدان الشغل الحقيقي و ذلك لأن جل سكان الدول النامية يشتغلون في الزراعة .إن عملية الهجرة الريفية تؤدي إلى توفير كثير من اليد العاملة التي تستخدم في مختلف القطاعات في المدن، كما يجب أن تقوم هذه الهجرة دون انخفاض حجم الإنتاج بل بالعكس يجب أن تعمل على زيادته. لا يؤدي توفير اليد العاملة إلى زيادة الإنتاج فحسب و لكنه سيعمل أيضا على إيجاد مزيد من الحوافز و توفير مستوى أفضل للمعيشة .و هذه مشكلة كبرى في البلاد التي يوجد فيها عدد ضخم من السكان الريفيين و التي تتميز بمعدلات مرتفعة من السكان.

حيث توجد أعداد ضخمة من الشباب في البلاد النامية يصل في بعض الأحيان عدد سكان الذين لا تزيد أعمارهم عن الخامسة و العشرين إلى نحو 50 % لذلك فإن الشباب لا يشكل مشكلة بل رصيد في الوقت ذاته .

إن طبيعة العمل في القطاع الزراعي يتصف بالبطالة و ذلك نظرًا لعملية الشغل في هذا القطاع ففي كثير من الأحيان تكون معظم العمليات الإنتاجية موسمية و كذلك العادات و التقاليد التي يتصف بها العمل في القطاع الفلاحي حيث يشتغل معظم أفراد العائلة في الفلاحة من جهة و الأعمال الجماعية للسكان الريفيين و المتمثلة في ما يسمى بالتويزة.

إن تنمية القطاع الفلاحي سيوفر كثير من الأيدى العاملة التي تتحول تلقائيا إلى العمل في قطاعات أخرى هامة كقطاع الصناعة و التجارة و الخدمات.

كما أن الفائض الغذائي المتشكل من الزراعة هو الذي يحدد عدد العمال الممكن تشغيلهم خارج نطاق الزراعة كذلك فإن القطاع الفلاحي يمكن له أن يساهم في القضاء على البطالة و استقبال الأيدى العاملة و ذلك من خلال:

- ✓ عملية توسيع الزراعة و ذلك عن طريق زيادة الدورات الإنتاجية للمساحة الواحدة، و هو ما يؤدي إلى استغلال الأرض استغلال تاما . و هو ما يستدعي العمل الدائم و ليس الموسمي في الفلاحة في هذه الحالة، و في كثير من الأحيان يزيد الطلب على العمال من أجل القيام بالعملية الإنتاجية المتواصلة.
- ✓ إن عملية استصلاح الأراضي أي توسيع المساحة الفلاحية توسيعا افقيا يتطلب زيادة الطلب على الأيدى العاملة سواء كان ذلك في فترة الإستصلاح أو بعدما يتم استصلاح الأراضي مما يؤدي إلى توسع الرقعة الفلاحية الصالحة للزراعة و ما تتطلبه من زيادة الطلب على العمل.
- ✓ الطبيعة الجماعية للحياة الريفية تمكن من قبول فائض السكان، حتى و إن كانت الأراضي المتاحة و فائض الإنتاج غير كافيين و ذلك للحياة البسيطة و الغير مكلفة التي يتسم بها سكان الريف.

5 الزراعة تحتاج إلى رأس مال أقل :

إن التنمية الفلاحية تحتاج إلى رؤوس أموال قليلة نسبيا لما يحتاجه قطاع الصناعة. كما أن الدورة الإنتاجية لرأس المال في القطاع الفلاحي هي أقل من الدورة الإنتاجية في كثير من الأحيان لبقية القطاعات الأخرى خاصة الصناعة، ذلك لأن معظم القروض التي يحتاجها القطاع القلاحي هي قروض موسمية في أغلبها.

6 مساهمة الزراعة في تحقيق رأس المال [90]:

لقد كانت الزراعة على مر التاريخ مصدرًا رئيسيا لرأس المال اللازم لعملية التنمية الإقتصادية. فلا عجب أن يعتقد الفيزوقراط أن الزراعة هي المصدر الرئيسي للثروة و بالرغم من

[90] عثمان أحمد الخولي، **الزراعة العربية**، دار المطبوعات الجديدة القاهرة ،1972 ، ص130

خطأ هذا الإعتقاد إلا أن الزراعة لا زالت هي المصدر الرئيسي لرأس المال اللازم للتنمية الإقتصادية للدول المتخلفة .

إن تمويل التنمية الإقتصادية يقتضي فرض جبايات ادخارية على مختلف القطاعات الأساسية في هذا المجال.

و تجربة اليابان خير دليل على ذلك، حيث أن اليابان قد افترض ادخار اجباري مرتفع على قطاع الزراعة، و إستخدام هذا الإدخار في عملية التنمية .

المطلب الثاني : خصائص الإقتصاد الزراعي

يشمل هنا الأرض والإنتاج الزراعي والمنتجات الزراعية، ورأس المال الزراعي، والدخل الزراعي، والقوى العاملة في الزراعة، والتنمية الاقتصادية الزراعية ومراقبة الأسعار والإنتاج، والفائض الزراعي، والتقدم التقني والمزرعة الاقتصادية الحديثة[91].

1. الأرض:

قد تكون الأرض محدودة المساحة طبيعياً، وقد تكون قابلة للزيادة عن طريق إستصلاحها وزيادة إنتاجيتها بتطبيق التقانات الحديثة وتحويلها إلى أرض خصبة وتنظيم تغذيتها المعدنية والعضوية والمائية والهوائية، وقد تكون قابلة للنقصان بفعل الانجراف أو الملوحة أو الاستغلال السيء. وتحدد قيمة الأرض الزراعية بمتوسط الدخل الصافي السنوي منها، ويكون ذلك بالتقدير الشخصي بمنح 100 علامة لأرض مثالية (60 علامة للخصوبة، و20 للمنشآت، و10 للوضع الجغرافي والهندسي، و5 للطرق والمواصلات و5 للموقع الاجتماعي)، وقد تتصف ملكية الأرض الزراعية بظاهرتي التفتت والتشتت بسبب تزايد المالكين وبعثرة الأملاك وقوانين التوارث، مما يؤدي إلى تجزئتها وزيادة النفقات، ويصبح استخدام التقانات الحديثة والآلات الزراعية فيها غير اقتصادي.

---

[91] http://www.arab-ency.com/index.php?module **الإقتصاد الزراعي** ، هشام القطا ،صلاح وزان

وتعاني هذه الظاهرة الدول الزراعية ذات الكثافة السكانية المرتفعة مثل فرنسا وألمانيا وهولندة وكثير من الدول النامية، إذ يبلغ متوسط مساحة قطعة الأرض الواحدة نتيجة ذلك نحو ثلث هكتار، في حين يوجب الاستخدام الاقتصادي الحديث للآلة الزراعية أن لا تقل هذه المساحة عن 1- 2 هكتار، وما زالت ظاهرة التفتت من دون حلول جذرية إلى اليوم مع كل ما يبذل من جهد في هذا المجال.

2. الإنتاج الزراعي والمنتجات الزراعية:

معظم المنتجات الزراعية مواد غذائية تستهلك مرة واحدة على خلاف المنتجات الصناعية، ويتصف الإنتاج الزراعي بما يلي:

- ✓ تباين الدورة الزمنية البيولوجية، فإنتاج **القطن** مثلاً يحتاج إلى دورة مدتها نحو ستة أشهر وإثمار الفاكهة إلى نحو سبع سنوات فأكثر.
- ✓ قد يحتاج إلى قروض طويلة الأمد وإلى كثير من الجهد والوقت والمال، لتسديد قيمة المواد الأولية من أرض وآلات زراعية وسماد وبذار وريّ ومبيدات للآفات المختلفة ومحروقات وأجور يد عاملة وغيرها، ويكون من الضروري اختيار المحاصيل الزراعية اختياراً اقتصادياً رابحاً.
- ✓ عملياته موسمية يمكن أن تنتج منها مشكلات تسويقية كثيرة تخضع لقانون العرض والطلب وللعوامل البيئية وخاصة في الزراعة المطرية (البعلية)، مما يؤدي إلى عدم استقرار الدخل وإلى صعوبة التخطيط الزراعي وتقدير التكاليف وتسديد القروض في سنوات الجفاف أو القحط.
- ✓ يعتمد اعتماداً أساسياً على الأرض، بخلاف القطاعات الاقتصادية الأخرى.

3. رأس المال الزراعي[92]:

ويصنف رأس المال الزراعي اقتصادياً في: رأس المال الثابت الذي يمثل قيمة وسائل

[92] http://www.arab-ency.com/index.php?module مرجع سابق ،

الإنتاج الزراعي، وهذه تشمل الأرض وما عليها من منشآت وأشجار وحيوانات وآلات وغيرها وما ينفق عليها من تحسينات، ورأس المال الدائر (تكاليف التشغيل الجارية) الذي ينفق على المواد الأولية واليد العاملة والمحروقات والزيوت والشحوم، وإن أي خلل في التناسب بين رأسيّ المال السابقين يؤدي إلى تقليل فرص الربح أو إلى الخسارة.

أما تكاليف الإنتاج الزراعي فتصنف في: تكاليف ثابتة (التأسيس)، وتشمل ريع الأراضي وإيجار المباني والفائدة على القروض لشراء المعدات والحيوانات والاهتلاك والتأمين والضرائب. وتكاليف متغيرة وتشمل الأسمدة والبذور ومواد المكافحة والمحروقات واليد العاملة والترميمات واستصلاح الأراضي وعلف الحيوانات ونفقات معالجتها.

4. الدخل الزراعي:

ويتصف عموماً بضعف دخل الفرد بسبب ضعف الإنتاجية الزراعية مقارنة بالإنتاجية الصناعية، وبالتفاوت الكبير بين دخول الفئات الزراعية المختلفة في طرائق استثمارها (زراعة مروية أو مطرية، مزارع كبيرة أو صغيرة) وبعدم استقرار الدخل بسبب تحكم العوامل البيئية المناخية والطبيعية فيه.

5. القوى العاملة في الزراعة:

ويقصد بها السكان القادرون على العمل الزراعي والذين تراوح أعمارهم بين 15و65 سنة. وتقسم القوى العاملة في **الزراعة** إلى قوة بشرية عاملة وهي التي تمارس نشاطاً اقتصادياً زراعياً، وقوة بشرية متعطلة، مع قدرتها على العمل الزراعي، وهذه تؤلف نسبة عالية في كثير من بلدان العالم، وقد أدت سياسات التنمية الاقتصادية غير الزراعية المطبقة في معظم البلدان إلى الانتقال من العمل الزراعي إلى المهن الأخرى، بسبب تفاقم البطالة والفقر في الريف، مما أسهم في زيادة الهجرة من الريف إلى المدينة واتجاه القوى العاملة في الزراعة نحو الانخفاض في معظم بلدان العالم.

ويمكن تقدير القوة البشرية المتوافرة اعتماداً على عدد سكان الريف وجنسهم وأعمارهم، ويعالج النقص الدائم في القوة البشرية باستخدام الآلة الزراعية الحديثة، وأما النقص الموسمي

فيمكن معالجته بزيادة عدد ساعات العمل اليومية، وزيادة الإنتاجية بتطبيق المنجزات العلمية الجديدة وتنويع المحاصيل، وبترتيب الأعمال بحسب ضرورة مواعيد إنجازها.

وأما الفائض فيعالج بإيجاد فرص عمل جديدة كالتصنيع وتكثيف **الزراعة** واستثمار الموارد المتاحة والهجرة إلى القطاعات الأخرى. وتتم تقوية الدوافع وزيادة الرغبة في العمل الزراعي بتطبيق الحوافز المادية والمعنوية وربط الأجر بالإنتاج.

6. التنمية الاقتصادية الزراعية:

إنها تتطلب نمواً متوازناً بين الزراعة والصناعة، وإن زيادة الإنتاج الزراعي أمر ضروري لتحقيق التنمية الاقتصادية.

ويوصى عموماً بجعل الأولوية للزراعة في البلد الذي يرغب في تنمية اقتصاده وذلك بما يتلاءم مع أحواله البيئية.

وقد أشار الاقتصاديّ الإنكليزي وليمز آرثر لويس Williams Arthur Lewis في عام 1954 إلى أنه ليس من الربح أن تنتج حجماً متزايداً من السلع الصناعية ما لم يكن الإنتاج الزراعي يزداد حجماً في الوقت نفسه، ولهذا فإن كل ركود في الاقتصاد الزراعي لا ينم بالضرورة على تقدم صناعي. ومن المعلوم أن مستوى المعيشة في الريف منخفض وأن البطالة المقنعة موجودة، كما أن تحويل العمل الفائض من **الزراعة** إلى الصناعة يتطلب بالضرورة زيادة الاستهلاك في القطاعين ويبقى هذا التحويل غير ممكن من دون زيادة الإنتاج الزراعي وتوفير المواد الغذائية الاستهلاكية.

ويمكن تحقيق زيادة الإنتاج الزراعي بما يلي:

- ✓ إعادة تنظيم **الدورة الزراعية** وتوفير الحوافز على الإنتاج وترشيد الخدمات الزراعية في مجال التسويق والتحويل وغيرها.
- ✓ زيادة الموارد الزراعية المستخدمة بالتوسع في مشروعات الريّ والصرف وترشيد استخدام الأسمدة والمبيدات والتوسع في المكننة الزراعية.
- ✓ توجيه الاستثمارات المناسبة نحو الأبحاث في المجالين النباتي والحيواني.

7 . مراقبة الأسعار والإنتاج:

تتغير أسعار المحاصيل الزراعية موسمياً أو دورياً أو عرضياً أو بانتظام على المدى الطويل. ولمّا كان لتعاقب موجات الرواج والكساد السلعي أثر كبير في تذبذب الأسعار وفي مختلف أوجه النشاط الاقتصادي للمؤسسات الزراعية كانت دراسة طبيعة التذبذب السعري وأسبابه من أولويات اهتمام هذه المؤسسات بغية التقليل من آثاره الضارة أو التخلص منه. وقد أخذت حكومات الأقطار المختلفة في السنوات الأخيرة على عاتقها مراقبة الأسعار المتذبذبة والإنتاج تجاوباً مع ضغوط المزارعين.

ومن الملاحظ أن عدم استقرار أسعار المحاصيل الزراعية ينتج من بطء تجاوب المزارعين مع تغيرات الطلب على المنتجات ومع تذبذب أسعارها ومن عدم الاستقرار في الدخل الزراعي الصافي. وفي **الزراعة** الحديثة تكون تكاليف الإنتاج مستقرة نسبياً إلا أن المزارع يعجز عن تعويض أي هبوط في الأسعار عن طريق تخفيض مدفوعاته للآلات والأسمدة واليد العاملة وغيرها.

وقد لجأت الحكومات إلى اتخاذ إجراءات مختلفة للمحافظة على مستويات عالية للأسعار والدخل الزراعي بضبط آلية السوق، وقد شملت هذه الإجراءات التعرفات والرسوم على المستوردات وحصص الاستيراد (الكوتا)، والإعانات المدفوعة على الصادرات والإعانات المباشرة للمزارعين وتحديد الإنتاج لتخفيض العرض ورفع السعر كما تم في البرازيل على البن إذ أتلفت نسبة محددة منه، أو أيضاً عن طريق خفض تصديره بالاتفاق بين البلاد التي تنتجه كما تم في عام 1995. واستخدمت هذه الطريقة في الولايات المتحدة الأمريكية على المحاصيل الرئيسية، وفي إنكلترة على الزبدة، ولحم الخنزير والحبوب، وفي الجماعة الاقتصادية الأوربية لمصلحة إنتاج لحم البقر والحبوب ولحم الخنزير وغيرها. وتعد السياسة السعرية الزراعية أداة أساسية في تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية وتحقيق أهدافها، وقد بدأ كثير من الدول النامية في العقود الأخيرة يهتم اهتماماً خاصاً بالسياسة السعرية الزراعية وبإقامة مؤسسات متخصصة مع أجهزتها اللازمة لتطوير المتابعة والتنفيذ، ولكي تنجح السياسة السعرية الزراعية لابد من مراعاة القواعد التالية:

- ✓ التنسيق بين السياسة السعرية للمحاصيل الزراعية وسياسات الاستثمار والأجور والتصنيع والاستيراد والتصدير.
- ✓ الاعتماد على الإحصاءات الموثوق بها في نطاق الأبحاث والتسويق وفي كل ما يتعلق بالسياسة السعرية الزراعية.
- ✓ مراعاة جودة المحصول ومتوسط كلفة إنتاجه وموعد تسويقه ومصلحة المنتج والوسيط والمستهلك، ومراعاة الأسعار في الأسواق المجاورة والعالمية.
- ✓ تسعير مستلزمات الإنتاج وضمان استخدامها استخداماً جيداً ينسجم مع أهداف الإنتاج والتنمية الاقتصادية الزراعية.
- ✓ دعم الحكومات لأسعار مستلزمات الإنتاج الزراعي وخططه تشجيعاً للمزارعين وتحقيقاً لريع جيد.
- ✓ تحديد العلاقة بين أسعار المحصولات الزراعية وأسعار مستلزمات إنتاجها.
- ✓ أخذ المرونة السعرية للمحاصيل بالحسبان عند وضع البرامج والسياسات الاقتصادية الزراعية الخاصة باستقرار الدخل الزراعي.
- ✓ تحقيق الثبات النسبي للعرض والطلب حفاظاً على استقرار الدخول الشخصية والقومية.
- ✓ تشجيع الاكتفاء الذاتي وعقد اتفاقات دولية لتبادل المحاصيل (**القمح** و**القطن** وغيرهما).
- ✓ مساعدة السكان الريفيين عند الأزمات المفاجئة (من مناخية وغيرها).

8. الفائض الزراعي:

يمكن تصدير الفائض الزراعي لتحويله إلى نقود لشراء التجهيزات الصناعية أو لإقامة الطرق وتوفير الخدمات العامة وغيرها. وتتحقق التنمية الاقتصادية عندما تكون **الزراعة** قادرة على إنتاج فائض للتصدير.

9. التقدم التقني والمزرعة الاقتصادية الحديثة:

التقدم التقني هو التغيير في طرائق الإنتاج وأدواته بغية زيادته وذلك باستخدام العوامل

الإنتاجية نفسها وتخفيض تكاليف الوحدة المنتجة، ومن الجدير بالذكر أن الكثيرين من المزارعين الذين يملكون ثروات صغيرة ودخولاً منخفضة يبقون محافظين على طرائقهم التقليدية، مبتعدين عن المخاطرة في تطبيق التقدم التقني خوفاً من الخسارة.

إن تطبيق التقدم التقني يتطلب التغيير الكامل في النمط الزراعي أو في صناعة الأغذية، ويَفترض تطبيق التقدم التقني وجود المتخصصين واستمرار القيام بالتجارب التحسينية والتوسع باستخدام التقنيات الحديثة في سائر مراحل الإنتاج.

وتعد المزرعة الاقتصادية الحديثة مشروعاً زراعياً معقداً يتطلب سوية عالية في الإدارة والتخصص والتدريب والممارسة والتجارب الشخصية. وتتيح التقنيات الحديثة في المزرعة زيادة الإنتاجين النباتي والحيواني وخفض تكاليفهما بالاستعاضة عن القوى البشرية بآلات عالية القدرة كما تتيح إنتاجاً أفضل جودة وأقل ثمناً وأقصر زمناً.

إن استخدام التقنيات الحديثة حوّل مزارع الدول المتقدمة من منتج فردي في المزرعة الأسرية يغطي احتياجاته الضرورية إلى مسهم في تطوير الاقتصاد الاجتماعي. إذ تعد في الوقت الحاضر المزرعة الأسرية في أمريكة الشمالية وأوربة الغربية واليابان من سوية عالية في التعقيد والمكننة بدءاً من تحضير الأرض ومروراً بعمليات الخدمة المختلفة وانتهاء بعمليات الجني والنقل والتخزين والتسويق إلى جانب السوية العالية في طرائق الإنتاج الحيواني.

ويمكن التوسع في مجالات إنتاج النباتات في **الزراعة** المحمية (الدفيئات)، واستخدام مبيدات الآفات والأعشاب المختلفة، واستخدام منظمات النمو في زيادة كمية المحصول وتحسين جودته، وإيجاد طفرات تقاوم الجفاف والملوحة ودرجات الحرارة العالية، وفي الإكثار وزراعة النسج، واستخدام الهندسة الوراثية وتحسين **البذار** وراثياً وصناعياً، وكذلك تحديث أساليب الريّ وأتمتتها بما يتلاءم واحتياجات النباتات المختلفة، وبناء السدود وحفر الآبار وشق الأقنية واستعمال المضخات الآلية، واستخدام تقنيات الاستشعار عن بعد لحصر الموارد الطبيعية وإدارتها، وإجراء عمليات الجرد والتصنيف والتقويم وإظهار النتائج في نظام معلوماتي حاسوبي زراعي.

وفي الأحوال كافة، لا بد من إجراء التحليل الاقتصادي للأنشطة الإنتاجية والاقتصادية في المزرعة الحديثة لإظهار التأثيرات الإيجابية والسلبية في مراحل الإنتاج.

المطلب الثالث : نماذج السياسات الاقتصادية الزراعية في بعض دول العالم

شهد النصف الثاني من القرن العشرين تكتلات كثيرة للتكامل والتنسيق في النطاق الاقتصادي الزراعي في أنحاء كثيرة من العالم، وسيشار هنا إلى السياسة الزراعية في الجماعة الاقتصادية الأوربية (الاتحاد الأوربي[ر]) ومجلس المعونة الاقتصادية المتبادلة (الكوميكون) سابقاً والسياسة الزراعية في أمريكة الشمالية وفي الدول الاسكندنافية، وفي بريطانية، والسياسة الزراعية في اليابان، والسياسة الزراعية في الهند.

1. الجماعة الاقتصادية الأوربية: حُدِّدَتْ أهداف السياسة الزراعية المشتركة ومراحل تكاملها وفق ما يلي:

زيادة الإنتاج الزراعي ودخل الفرد وضمان استقرار الأسواق واستمرار الإمدادات الكافية من **الغذاء** ووصولها إلى المستهلك بأسعار معقولة، وزيادة التجارة بين دول الجماعة، وإحداث توازن بين سياساتها الهيكلية والتسويقية، وإلغاء الإعانات التي تؤدي إلى إعاقة المنافسة، وتحسين ما يعود على العمالة ورأس المال، والمحافظة على الهيكل الأسري في الزراعة، وتشجيع الصناعات الريفية، وتوفير دعم خاص للمناطق ذات البيئات الزراعية القاسية. وقد استطاع أعضاء السوق تحقيق أهم الأهداف وهو السعر الموحد للسلع الزراعية داخل دول الجماعة في تموز 1967.

وتهدف السياسة السعرية الزراعية في الجماعة الأوربية إلى الحفاظ على دخل مناسب للعاملين في **الزراعة** وإحراز درجة عالية من الاكتفاء الذاتي وخفض حجم العمالة في القطاع الزراعي.

وقد طبق نظام حماية على **الحبوب** و**اللحوم** والحليب وغيرها، حتى غدت نحو 95% من السلع الزراعية خاضعة لهذا النظام من الحماية والدعم في نهاية عام 1970.

أما الفائض من المحاصيل فيتم التخلص منه بإحدى الطرائق التالية: إما أن يباع جزء منه إلى المزارعين بأسعار مخفضة علفاً للحيوانات، وإما أن يُقدم جزء منه دعماً غذائياً للعالم الثالث،

أو أن يباع جزء منه في السوق العالمية وهذا يعني دفع مبالغ كبيرة لدعم المصدرين ومزيداً من العبء على ميزانية السوق المشتركة.

وفي عام 1972 اعتمدت خطة للإصلاح الهيكلي تتلخص بما يلي: دعم الفائدة على القروض بهدف تحديث المزارع وتجميعها وإعادة توزيع الأراضي في الجماعة على المزارعين العاملين في برنامج التحديث، وتشجيعهم على الانخراط في مهن أخرى، ويقوم صندوق الضمان والتوجيه الزراعي AGGF بتمويل تكاليف التحديث. وقد تم تحقيق الاكتفاء الذاتي من الحبوب و**اللحوم** ومنتجات الألبان وغيرها من السلع الزراعية، وتحقيق درجة عالية من التخصص والتنسيق والتعاون في مجالات البحوث العلمية، وتبادل الخبرات، مما ساعد على زيادة الإنتاج وخفض عدد العاملين الزراعيين وعلى استخدام التقنيات البيولوجية والتوازن البيئي للحد من التلوث وحماية البيئة و**التربة** والمناطق الطبيعية، والمحافظة على السلالات المحلية وتدريب المزارعين على أساليب هذه التقنيات في برنامج الزراعة البيئية PAE.

وفي حزيران عام 1992 تمت الموافقة على مجموعة من التدابير والإصلاحات لمشكلات السياسة الزراعية المشتركة التي تراكمت داخل الجماعة الأوربية وخاصة ما يرتبط بنظام الدعم والتسويق، وتم الاتفاق على تنفيذها تدريجياً في السنوات 94/93 – 1996./95

2. مجلس المعونة الاقتصادية المتبادلة: تم إعلان قيام مجلس المعونة الاقتصادية المتبادلة (COMECON) The Council of Mutual Economic Assistance بموسكو عام 1949 وقد ضم ست دول هي بلغارية والمجر وتشيكوسلوفاكية والاتحاد السوفيتي سابقاً وبولندة ورومانية. وعُدَّ هذا المجلس مفتوحاً لكل الدول التي تتبع النظام الاشتراكي، وقد انهار هذا المجلس إثر انهيار الاتحاد السوفييتي في عام 1991 بعد أن برزت فيه مشكلات كثيرة أهمها: عدم كفاية نظم الإنتاج والتسويق وتدهور أوضاع المعيشة والتفاوت النسبي بين الأقطار في حجم الموارد ودرجة التقدم التقني وغير ذلك، مما أوضح أنه لا مفر من الإصلاح الزراعي وإعادة البناء (بيرسترويكا) عام 1990.

3. السياسة الزراعية في أمريكا الشمالية: سعت سياسة التدخل الزراعية في أمريكة الشمالية إلى رفع الإنتاج الزراعي علمياً وتقنياً ورفع العوائد الزراعية، وحافظت على الأسعار وتوفير الإعانات لمحروقات الجرارات والأسمدة وغيرها، كما وفرت معونات لتدعيم المزارع الصغيرة لتتضامن في مزارع كبيرة، وتحسين الأبنية والبيوت الزراعية، وحددت إنتاج المحاصيل الرئيسية بوضع قيود على المساحات المزروعة. وعملت الحكومات المتتالية منذ عام 1933 على دعم أسعار المحاصيل الرئيسية مثل **القمح** والحبوب العلفية و**الرز** و **التبغ** و**القطن** بدفع إعانات لتصديرها، ولم يكن التصدير ممكناً من دون ذلك الدعم. وفي الستينات تم تخفيض الأسعار المدعمة ورافقت ذلك زيادة كبيرة في نسب حجم المدفوعات المباشرة للمزارعين. ومع بداية السبعينات تم تحويل نحو 20 مليون هكتار من إنتاج المحاصيل الزراعية الرئيسية إلى محاصيل أخرى، وتم توفير السكر من الإنتاج المحلي، أما فول الصويا فقد تكدس مخزون كبير منه.

وكان قد تقرر في السنوات المالية بين 1994 و1997 أن يتم تنفيذ إصلاحات زراعية بهدف تخفيض عجز الميزانية، وقد صدر القانون الزراعي عام 1995 الذي أبقى على آلية الأسعار المستهدفة، كما استبعد التخفيض في دعم الصادرات بمفردها قبل أن تحل الصعوبات التي تواجهها مفاوضات الغات، وكان لهذين التغييرين الأثر الأكبر عند تنفيذهما عام 1996، وخاصة بعد زيادة المساحة الإلزامية التي لا يستحق الإنتاج عليها مبالغ دعم من 15. 25% من المساحة الأساسية، وإلغاء برنامجي الدعم لتحديد المساحة المزروعة إلى جانب زيادة رسوم القروض على بعض محاصيل البرنامج، وإصلاح برامج توفير المحاصيل الزراعية والتغلب على الكوارث وإعفاء مبيعات **الخشب** المدعومة، مما سيقلل من التحكم الحكومي ويحافظ على مستويات الأسعار وعلى النهوض بالصادرات، إلى جانب تخفيض المعونة الغذائية لدول أوربة الشرقية وإبقاء سوية ضمانات قروض التصدير على ما كانت عليه في عام 1993.

4. السياسة الزراعية في الدول الاسكندنافية وفي بريطانيا: توخت حكومات فنلندة والسويد والنرويج في سياساتها الزراعية أن تحقق للمزارعين سوية من الدخل تساوي ما لدى عمال

الفعاليات الاقتصادية الأخرى، ومشاركة **الزراعة** في التنمية الاقتصادية وتطوير المجتمع، وضمان استقرار الأسواق والإمدادات المنتظمة بما يكفل أسعاراً معقولة للمستهلكين.

وأما في بريطانية فقد قصدت نصوص القانون الزراعي لعام 1947 إلى إيجاد صناعة زراعية مستقرة وفعالة وقادرة على إنتاج جزء من غذاء الأمة وتوفير المنتجات الزراعية الأخرى بأدنى سوية من الأسعار مع التعويض على المزارعين والعمال الزراعيين تعويضاً صحيحاً يتناسب مع شروط معيشتهم.

5. السياسة الزراعية في اليابان: أصبحت اليابان منذ عام 1988 أكبر مستورد للمنتجات الزراعية في العالم، إذ بلغت قيمة وارداتها في عام 1991 نحو 29 مليار دولار، ومن بين السمات المهمة للزراعة اليابانية تقلص الأراضي الزراعية لمصلحة الاستخدامات غير الزراعية، وصغر مساحة المزارع الأسرية وانخفاض عددها، وانخفاض نسبة إسهام الزراعة في مجموع الناتج القومي الإجمالي، واستمرار الهجرة من الريف إلى المدن، والبطء النسبي في زيادة متوسط مساحة المزرعة، ونقص الأيدي العاملة الزراعية، وانخفاض دخل الفرد من الزراعة.

وارتكزت السياسات الزراعية اليابانية على نظام مراقبة الأغذية الأساسية، بهدف مراقبة العرض بناء على الطلب التقديري، ولاسيما أسعار الرز والقمح والشعير. ويباع القسم الأكبر من محاصيل الحبوب الأساسية عن طريق التعاونيات الزراعية إلى تجار الجملة مباشرة لا إلى الحكومة، ويخضع النظام بأكمله لرقابة وكالة الأغذية، كما يتم تسويق معظم المنتجات الزراعية عن طريق النظام التعاوني.

أما الاتجاه الحديث في السياسات الزراعية فهو تخفيض عدد التعاونيات والتسويق المباشر إلى المستهلك ودمج الاتحادات المحلية في الاتحادات القطرية، وتحرير أسواق اللحم البقري لإيجاد المنافسة وزيادة الجودة. وقد وضعت وزارة **الزراعة** اليابانية خطة إصلاح وحددت أهدافاً تنظيمية لإصلاح القطاع الزراعي والنهوض بالمناطق الريفية، مثل تجميع الأراضي من قبل الشركات المحلية، وتنمية المزارع، وتطبيق نظام اللجان الزراعية المسؤولة عن إدارة الأراضي الزراعية تحت إشراف الوزارة وتجميع هذه اللجان وغيرها.

6. السياسة الزراعية في الهند: تمكنت الهند من القضاء على المجاعات فيها، فكان ذلك من المنجزات الرئيسية التي تحققت بفضل سياسات الحكومة في مجال الأمن الغذائي على مدى العقدين الأخيرين من القرن العشرين، وقد أدى النمو العام في الإنتاج الزراعي بفضل تقنيات الثورة الخضراء إلى القضاء على خطر المجاعة في الهند قاطبة، وتعد البرامج الحكومية لتحسين التغذية، ولاسيما النظام العام للتوزيع والبرنامج القطري للعمالة الريفية، أمثلة رائعة على فوائد هذا النظام وأهدافه.

المبحث الثاني : السياسات الفلاحية في الجزائر

المطلب الأول : السياسة الفلاحية في ظل التسيير الذاتي :

كان الاقتصاد الجزائري بعد الاستقلال يتسم بالتبعية للخارج والاختلال الجهوي ، حيث أن الثروة الزراعية تتمركز في أقصى الشمال، والاختلال حتى في الجهة الواحدة، حيث نجد الأراضي الأكثر خصوبة تتمركز في متيجة، وسهول عنابة ووهران، وهناك اختلال حتى في الولاية الواحدة بين المدن والأرياف .ولقد كان الاستعمار مهتما بالرأسمالية الزراعية التي توفر السلع للسوق، وبعد مغادرة المعّمرين، البالغ عددهم آنذاك 900 ألف أوروبي، أدى ذلك إلى شغور اقتصادي واجتماعي، فتوقف مشروع قسنطينة والاستثمارات المعلن عنها، فتراجع النشاط الاقتصادي بسبب مغادرة الأوروبيين لقطاعاتهم الفلاحية فانخفضت بذلك الاستثمارات وتراجعت الواردات خاصة الموارد الاستهلاكية والتجهيزات.

كان الإقتصاد الجزائري بعد الاستقلال بحاجة إلى إعادة نظر كلية، وكانت فكرة الاهتمام بالقطاع الفلاحي وإصلاحه قائمة قبل الاستقلال حيث اهتم حزب جبهة التحرير الوطني، فطُّرحت الفكرة في مؤتمر الصومام حول ضرورة القيام بإصلاح زراعي[93]، وكانت لأول مرة تحضى بالاهتمام نتيجة للبؤس والفقر السائد في الأرياف .

وكان التسيير الذاتي مطبقا في الكثير من المزارع قبل الإعلان الرسمي للاستقلال، في حين أن تطبيقه الشرعي لم يتم إلا بعد إعلان مراسيم مارس 1963 من طرف الرئيس بن بلة، لوضع أسس تسيير وتنظيم الممتلكات الشاغرة، ولقد ظلت هذه الممتلكات مسيّرة لمدة عام من طرف لجان التسيير دون أي تدخل من طرف السلطات المركزية، لانشغالها بتنظيمات حول السلطة، ولقد كانت هذه اللجان موجودة قبل الاستقلال، حيث تشكلت داخل المستثمرات الفلاحية ردًا على المنظمة العسكرية السرية التي كانت تستعمل العنف وتدمر الممتلكات.

أما أهداف التسيير الذاتي فلقد حددت فيما يلي:

---

[93] عبد الحميد إبراهيم، **المغرب العربي في مفترق الطرق في ظل التحولات العالمية**، ط1 ، بيروت : مرآة دراسات الوحدة العربية، 1996 ، ص 103

- ✓ حماية الأملاك الشاغرة
- ✓ مواجهة النقص الذي يعاني منه القطاع في العتاد والمعدات.
- ✓ وضع حد للأملاك الكبيرة ومنه الملاك الكبار.
- ✓ تجميع الفلاحين الصغار في تعاونيات فلاحية جماعية.
- ✓ توفير الحاجيات الغذائية للمواطنين.
- ✓ تحدي المعمرين الذين رحلوا الوسائل والعتاد الصالح في القطاع الفلاحي، وتركوا الوسائل غير الصالحة .

تسيير المزارع الشاغرة تمثل في مهام :

-الديوان الوطني للإصلاح الزراعي :

وهو جهاز تابع لوزارة الفلاحة والإصلاح الزراعي ينظم ويسير المزارع الشاغرة ويشرف على الأعمال المالية والإنتاج والتسويق والتموين، واعتبر هذا الديوان مؤسسة عمومية مستقلة يديرها مجلس يرأسه رئيس الحكومة ومسير يمثل وزارة الفلاحة يساعد الديوان هيئات محلية ووطنية تتمثل في:

أ -على المستوى المحلي:

-المراكز التعاونية للإصلاح الزراعي وتقوم بالتمويل والمحاسبة وتقديم القروض للوحدات.

-اتحادات الآلات الزراعية وتموّن الوحدات التابعة لقطاع التسيير الذاتي بالعتاد الفلاحي ووسائل الإنتاج ويهتم بصيانتها.

ب -على المستوى الوطني :حيث يعتمد الديوان على تعاونيات متخصصة هي:

- ✓ تعاونيات الإصلاح الزراعي
- ✓ تعاونيات جهوية للتصريف
- ✓ ولقد تم استبدال الديوان الوطني للإصلاح الزراعي في عام 1966 بالاتحاد الوطني للتعاونيات الفلاحية للتسويق المكلف بتسويق المنتجات الفلاحية إلى غاية عام1969

المكلف بتحسين المنتوجات الرئيسية ومراقبة (**ONPO**) ثم أنشئ الديوان الوطني للمنتجات الزيتية

✓ وهناك الديوان الوطني للحلفاء المكلف باستغلال الحلفاء، وتحديد أسعارها وتسويقها.

في عام 1969 لضمان مشتريات العتاد (**OMA**) كما تم تأسيس الديوان الوطني للعتاد الفلاحي

المطلب الثاني : السياسة الفلاحية في الجزائر في ظل الثورة الزراعية

جاءت الثورة الزراعية لوضع حد للمعاناة والحرمان اللذان عاشهما الفلاح الجزائري المحروم من ملكية الأرض . فمثلا بلغت نسبة الفلاحين الصغار 72% من مجموع الفلاحين والذين لا يملكون سوى 22,6% من المساحات الزراعية .أما البرجوازية الريفية فكانت تملك حوالي 26,6% من مجموع الأراضي ولا يمثلون سوى 2,6% من المالكين .وهم يملكون أراضي تتجاوز مساحتها50 هكتارا ، في حين الفلاحين الصغار فكانت مساحة أراضيهم لا تتجاوز 10 هكتارات أو أقل بكثير. أما الفلاحون المتوسطون المالكون من 10 إلى 50 هكتار فيملكون أكثر من 50% من الأراضي، وهذه السياسة ناتجة عن الاستعمار حين اشترى الجزائريون البرجوازيون منهم الأراضي بعد الاستقلال، عند رحيل المعمرين من الجزائر .و نظرا لهذه الفوارق أعلنت الدولة سياسة الثورة الزراعية في 8 من نوفمبر عام 1971 ، تحت شعار "الأرض لمن يخدمها "ولا يملك الحق في الأرض إ لا من يفلحها ويستثمرها، ولقد تم تشكيل لجنة وطنية منذ شهر أوت 1966 لتحضير نصوص الثورة الزراعية[94] .

والأراضي التي ضمت إلى الصندوق الوطني للثورة الزراعية أي الأراضي العمومية أراضي العرش، الأراضي الجماعية، الأراضي المؤممة والأراضي دون مالك، هي ملكية الدولة، ولا تحول، وغير قابلة للتقادم، أو الحجز أو التنازل.

ومن أهداف الثورة الزراعية ما يلي:

[94] -علي مانع، **جنوح الأحداث والتغير الاجتماعي في الجزائر المعاصر**، الجزائر :ديوان المطبوعات الجامعية، 1996 ، ص13

أولا: تأميم أراضي الممتلكات الكبيرة وفق الأسس التالية [95].

✓ الاستغلال الشخصي والمباشر للأرض، والمالك الذي لا يشغل أرضه بنفسه على مساحات محددة تتزع منه الملكية.

✓ من يشغل أرضه بنفسه وترك جزءا منها غير مستغل تتزع منه المساحة التي لا يمكن له استغلالها، ولقد تم تحديد المساحة التي يمكن امتلاكها حسب طبيعة الأرض) المروية منها أوغير المروية (وكذا وضعيتها.

✓ كل الأراضي العمومية والفلاحية أو الشاغرة تضم إلى الصندوق الوطني للثورة لكي تخضع لنفس النظام الذي تخضع له الأراضي المؤممة، وأراضي التسيير ، **(FNRA)**الزراعية الذاتي تخضع لنظامها، لأن هذا القطاع تابع للقطاع المؤمم، والاختلاف القائم بين أراضي التسيير الذاتي وأراضي الثورة الزراعية، هو نظام تسييرها.

ثانيا :الأراضي المؤممة [96].

توزع على الفلاحين الذين لا يملكون أراضي، ويستغلونها إجباريا تحت نظام التعاونيات ما عدى غير القادرين ماديا أو جسديا وهذه التعاونيات تستفيد حسب حاجياتها من المساعدات المالية، التقنية والمادية لخدمة الأرض وتحقيق الإنتاج، ولتسهيل حل المشكلات المادية والتقنية للفلاحين تم إنشاء تعاونيات خدمات، أوالمالكين الخواص الصغار، علما أن المستفيدين مرغمين على التخلي عن منتوجاتهم للتعاونيات الفلاحية البلدية للخدمات .

لقد كانت الثورة الزراعية تسعى إلى إحداث تغيير جذري في الأرياف، و التي طالما حرمت من خيرات وثروات البلاد، والقيام بإعادة توزيع الأراضي ووسائل الإنتاج، وتنظيم

المزارعين بشكل يسمح بتطوير القطاع .إلى جانب سعي الثورة الزراعية إلى تغيير نظام الملكية العقارية الواسعة، وكذا العمل على إدماج الفلاحين في نشاطات تساهم في تحقيق التنمية

---

[95] Mohamed Elyes Mesli, les vicissitudes de l'agriculture algérienne de l'autogestion à la réstitition des terres ، 1990., p 98-101

[96] نفس المرجع .

الوطنية، والعمل على القضاء على آثار الاستعمار وكل أشكال الاستغلال، وخلق علاقات عمل مباشرة في الزراعة على أساس الأرض لمن يخدمها .

و تقوم الخزينة بتعويض % 25 للفلاحين الذين أممت أراضهم، ، ويتم التسديد خلال 15 سنة. وتحدد الحصة الممنوحة بطريقة تمكن من الحصول على مدخول يساوي مدخول عمال المزارع المسيرة ذاتيا لمدة 250 يوم عمل في العام .وتستغل الأراضي جماعيا أو في شكل تعاونيات أو تجمعات شبه تعاونيات يشكلها المستفيدون .وينبغي على كل مستفيد أن يعمل شخصيا ومباشرة يسجل عمله في المخطط الوطني.

لم تكن الثورة الزراعية تلغي الملكية الخاصة وإنما ترفض عدم استغلالها، كما ترفض الملكيات الكبيرة الخاصة التي تؤدي إلى الاستغلال فيتم جمع الأراضي في تعاونيات للحد من تجزئتها والتي تضر بالعمل، فبمحاربتها يتم رفع الإنتاج .وبالتالي تلغى كل الإجراءات المتعلقة بالتقسيم، التي عرفتها الأراضي، والتي تمت بعد الاستقلال .

ولقد مرت عملية إنجاز هذه الأهداف بثلاث مراحل أساسية هي:

المرحلة الأولى :

وتم فيها توزيع أراضي الدولة على الفلاحين غير المالكين للأرض، ويتم تجميع هؤلاء في قرى نموذجية، والتي قررت الحكومة بناء ألف منها في الريف، وفي كل قرية ما بين 120 إلى 150سكنا، مع توفير شروط الحياة فيها . ولقد بلغ عدد هذه القرى في عام 1981 حوالي 147 قرية، وهدفها كان تجميع الفلاحين لتسهيل إدارتهم.

المرحلة الثانية :

بدأت هذه المرحلة منذ عام 1973 ، حيث تم إعادة توزيع أكثر من 650 ألف هكتار من القطاع الخاص، على 60 ألف عائلة فلاحية بدون أرض، ولقد بلغ في الأخير ما تم توزيع مليون هكتارا وعلى 100 ألف عائلة تم تجميعها في 6 ألف تعاونية فلاحية.

المرحلة الثالثة :

بدأت منذ عام 1975 لتنمية القطاع الرعوي في الهضاب وفي شمال الصحراء، وهذا لتمكين البدو الرحل من الاستقرار بتحسين ظروفهم .ولقد تم تنظيم حملة توعية لترشيد الفلاحين وتعريفهم بحقوقهم وواجبا تهم في التعاونيات والقرى الاشتراكية ولقد توقف الإحصاء في عام 1979، أي بعد7 سنوات من إعلان الثورة الزراعية، وكانت نتائجه محددة فيما يلي:

بلغت الأراضي التي ضمت إلى الصندوق الوطني للثورة الزراعية، ما يقارب 964747 هكتار من الأراضي، و 337,233 نخلة تابعة للقطاع العام، ومن هذه الأراضي 691282 هكتار صالحة للزراعة، أي% 72 ، منها 561316 هكتار تابعة للقطاع الخاص و 648081 نخلة تابعة للمزارعين، وتم التنازل عن 9495 هكتار و 27034 نخلة، كلها ضمت إلى الصندوق الوطني للثور الزراعية. ولقد بلغ عدد المستفيدين 99776 فلاحا منهم 12488 بصفة فردية، ومنهم 87288 فلاحا في تعاونية إنتاجية، و 887 تعاونية زراعية للاستغلال المشترك و 524مجموعة تعاونية تحضيرية .

المطلب الثالث : القطاع الفلاحي بعد إعادة الهيكلة (1981- 1990)

نجحت إعادة الهيكلة الزراعية بناءا على صدور منشور رئاسي رقم **14** الصادر في **14** مارس **1981** المتعلق بالتسيير الذاتي و تعاونيات قدماء المجاهدين نتيجة تلك التناقضات البارزة في القطاع الفلاحي من جهة، و من جهة أخرى فإن اهتمام الدولة بالزراعة صادر عن تقييم تجارب التخطيط السابقة، و هذا الشيء طبيعي في ديناميكية الاستثمارات و التنمية، و اتضح أن حاجات المجتمع إلى الاستهلاك و خاصة المواد الزراعية تنمو بشكل سريع جدا، تحت تأثير النمو السريع للدخل النقدي للعائلات المتولد عن تدفق إستثمارات الدولة المتزايدة)[1](

و كانت الأهداف المرجوة في إعادة الهيكلة إقتصادية بحتة منها :

- ✓ تطهير القطاع الفلاحي من السلبيات المسجلة .
- ✓ إعادة تنظيم عقاري الأراضي الفلاحية التابعة .

[1] محمد بلقا سم حسن بهلول، **سياسة تخطيط التنمية و إعادة تنظيم مسارها في الجزائر**، (جزء 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1999)، ص 17

- ✓ استصلاح الموارد الفلاحية الوطنية و تهيئة المحيط الريفي في القطاع الاشتراكي، وكذلك تشجيع مبادرات الفلاحين [97]
- ✓ رفع الحواجز البيروقراطية التي كانت تعرقل نقل و تداول السلع و إعادة تقويم الدخول الزراعية.
- ✓ وضع سياسة لتكثيف الإنتاج بالاهتمام بجودة البذور و التاطير و الري.

لم تتوقف عملية إصلاح القطاع الفلاحي عند ضرورة إعادة النظر في طرق تسيير القطاع العمومي و البحث عن أنجع السبل للرفع من مردودية القطاع فقط، بل تعداه إلى أبعد من ذلك عن طريق توسيع المساحة الصالحة للزراعة، فبالإضافة إلى عملية إعادة الهيكلة ظهرت ضرورة أن يصبح كل مواطن يصلح أرضه بوسائله الخاصة في المناطق الصحراوية مستفيدا منها طبقا للقانون المتعلق باستصلاح الأراضي وحيازة الملكية العقارية الصادر بتاريخ **1983/08/13** و الذي يشجع المواطنين على استغلال أقصى ما يمكن من الأراضي، و ذلك بهدف زيادة الإنتاج و ضمان الأمن الغذائي .

1-وضعية القطاع الفلاحي بعد إعادة الهيكلة

نتج عن الإجراءات المتخذة في مجال إعادة الهيكلة ما يلي :

1- 1 تنظيم المزارع الفلاحية الاشتراكية (D A S) : بهدف إنشاء وحدات فلاحية يسهل استثمارها وتسييرها ومن ثم التحكم في مواردها المالية وتنظيم عناصرها الإنتاجية قامت الدولة سنة 1982 بتنظيم الأراضي التابعة للقطاع الاشتراكي وذلك بإنشاء حوالي 3429 مزرعة اشتراكية في مساحة تمتد على ما يقارب 3.830.000 هكتار، و هي وحدات منبثقة عن إعادة هيكلة مزارع التسيير الذاتي وتعاونيات الثورة الزراعية .[1]

1-2 إعادة تنظيم القطاع المسير ذاتيا: لا يكون مجديا إلا إذا كان مدعما بهيآت تضمن حسن تسييره وتشرف على عملية الإنتاج وتوزيع المنتجات، وكذلك تنظيم استخدام الآلات الفلاحية وتوفير ما ينقص منها، ولذلك فقد تم إنشاء مختلف الدواوين والتعاونيات الفلاحية التي

[97] عمر صدوق، **تطور التنظيم القانوني للقطاع الفلاحي في الجزائر**،(ديوان المطبوعات الجامعية، 1988)، ص 65 .

يشرف عليها مهندسون وفنيون زراعيون تتوزع على المستوى الولائي بحيث أصبحت تمثل قطاعات تنمية فلاحية (SDA) يتشكل كل قطاع فيها من 30 إلى 40 مزرعة اشتراكية [2] أما مؤسسات الدعم فإنها أصبحت تتكون من [98]:

- الديوان الوطني للتموين والخدمات الفلاحية.
- الدواوين الجهوية لتربية الدواجن التي أنشأت في الشرق والغرب والوسط.
- الديوان الوطني للعتاد الفلاحي (ONAMA).

إضافة إلى ذلك أنشأت عدة تعاونيات زراعية متخصصة في تربية الأبقار والمشاتل وتربية النحل ... الخ.

المطلب الرابع : السياسة الفلاحية الجديدة في الجزائر

إن الدولة الجزائرية لا تزال مطالبة بتحسين أدائها، بسبب ما تتطلبه اليوم المنافسة، فالعالم أصبح قرية صغيرة بعد ظهور العولمة، و الدولة لم تعد مستقلة فهي مرغمة على التكيف مع النظام الجديد من جهة ومواجهة التحديات والرهانات التي جاءت بها العولمة من جهة ثانية، وإن أرادت البقاء والاستمرار فعليها إتباع معايير المنافسة القائمة على الكفاءة والفعالية والنوعية، وفي نفس الوقت هي مطالبة بتجنيب اقتصادها من التعرض إلى أضرار أو على الأقل تخفيفها، فعليها العمل بجدية من أجل تحقيق التطور الاقتصادي والاجتماعي العام المستديم وتطوير المردودية وضمان ديمومتها خاصة مع التطورات الطارئة على العلاقات الاقتصادية في العالم، ولهذا ينبغي عليها بذل كل ما بوسعها لضمان استمرار مكانتها في المنافسة ولتتمكن من تحقيق التبادل وفق مبادئ السوق ، لكن فيما يتعلق بالقطاع الفلاحي، والذي هو محور دراستنا، فالأمر يختلف إلى حد ما ولأن لهذا القطاع خصوصياته، فإن إخضاعه لقانون السوق لتحقيق تطويره ليس وحده كفيلا بتحقيق تنميته، حتى في البلدان الرأسمالية التي تعتمد على آليات السوق فقط، لا تخضع

[98] رابح حمدي باشا ،" التخطيط و توجيهاته الجديدة بالجزائر" ، مذكرة ماجستير ، معهد العلوم الاقتصادية جامعة الجزائر ، 1991 ، ص. 178 .

القطاع الفلاحي لهذا المنطق بل تعمل على توجيه إنتاجه و حماية المنتجين و ضمان استقرار مداخليهم[99].

لقد عانت الفلاحة في الجزائر من التهميش و لفترة طويلة من الزمن، فضلّت حبيسة شعارات لا غير، و نظرا لتحسن الوضع المالي للجزائر فإنه تم و ضع مخطط يقوم على تدعيم الدولة للقطاع الفلاحي في إطار ما سمي بالمخطط الوطني للتنمية الفلاحية[100]، حيث عملت الدولة على تدعيم الفلاحين و تقوم بتقديم قروض ، **(FNRDA)**مباشرة من خلال الصندوق الوطني للضبط و التنمية الفلاحية بدون فائدة، كما تقدم إعانات للفلاحين و هذا في النشاطات التالية:

- ✓ تطوير الإنتاج و الإنتاجية في مختلف فروع القطاع.
- ✓ تحويل أنظمة الإنتاج و تكييفها.
- ✓ استصلاح الأراضي الزراعية بالاستعانة بدعم الدولة .

ولقد توسع المخطط أكثر في سنة 2002 ليضم كذلك التنمية الريفية، و هذا لكون أن المناطق الريفية تعاني الحرمان والفقر و تعاني من تدهور مداخيل الفلاحين وعجز النشاط الفلاحي عن سد حاجياتهم، إلى جانب تدهور حالة المستثمرات الفلاحية بعد خوصصة الدولة للقطاع الفلاحي .لهذا تضمن المخطط تحقيق التنمية الريفية باعتبار الريف فضاء ينتهج فيه سكانه نمطا معيشيا مميزا، و لابد من إشراكه في تحقيق التنمية الوطنية عن طريق تشجيع الاستثمارات في الأرياف، و تمكين سكانه من الاستفادة من دعم الدولة و حماية مداخيلهم و توفير الظروف المعيشية الحسنة للفلاحين لتمكينهم من الاستقرار في الأرياف، والاهتمام بالنشاطات الفلاحية بتوفير الحماية الاجتماعية لهم .

ويسعى المخطط المذكور في نفس الوقت إلى تحقيق التنمية البشرية وهذا بإعادة العلاقة القائمة بين الفرد و محيطه. ولتحقيق ذلك تم وضع تسعة برامج و هي كما يلي:

1- أربعة برامج موجهة لتحسين مستوى وعصرنة المستثمرات الفلاحية وتربية المواشي وهي

---

[99] حياة نجار ومليكة زغيب، **إشكالية تأهيل المؤسسات الاقتصادية بين العصرنة و العولمة** ، نظرة مستقبلية .فعاليات الملتقى الوطني الأول حول ، المؤسسة الاقتصادية و تحديات المناخ الاقتصادي الجديد، ص130

[100] محمد العربي ساكر، الفلاحة و الأمن الغذائي في الجزائر، **المجلة الجزائرية للعلوم الاقتصادية و السياسية**، الجزائر، الجزء 39 ، عدد1 ،2001، ص85

تتفرع إلى[101]:

- ✓ برنامج تكييف و تحويل أنظمة الإنتاج.
- ✓ برنامج تكثيف الإنتاج و تحسين الإنتاجية.
- ✓ برنامج تثمين المنتوجات الفلاحية) كالمحافظة على المنتوجات الزراعية، و تحويلها،وتخزينها، و تسويقها.
- ✓ برنامج تدعيم الاستثمار على مستوى المستثمرات الفلاحية) من أجل تنويع و تحسين الخدمات للفلاحين خاصة الشبان حاملي شهادات جامعية أو المكونين في القطاع، أو من لهم قدرات للعمل في القطاع.

2-خمسة برامج أخرى موجهة لحماية و تنمية المحيط الطبيعي و إنشاء مناصب عمل، وهي كما يلي:

- ✓ البرنامج الوطني للتشجير.
- ✓ برنامج التشغيل الريفي.
- ✓ برنامج إعادة الاعتبار للأراضي.
- ✓ برنامج حماية و تنمية المناطق السهبية.
- ✓ برنامج حماية و تنمية الواحات .

ويقوم المخطط الوطني للتنمية الفلاحية على أربعة محاور أساسية هي[102]:

- ✓ إنتاج و إنتاجية الفروع المختلفة و التي يتم تدعيمها عن طريق الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية.
- ✓ تكييف الأنظمة الزراعية.
- ✓ دعم استصلاح الأراضي الفلاحية عن طريق الامتياز و استصلاح الأراضي في الجنوب.

---

[101] R.A.D.P.Ministére de l'agriculture et du développement rural, **Note au walis relative au suivi évaluation des programmes de développement agricole et rural** , Août 2000, p 2.

[102] جرمولي مليكة ، **السياسات الفلاحية في الجزائر و الاصلاحات الطارئة عليها** ، دراسة حالة ولاية البويرة" رسالة ماجستير العلوم جامعة الجزائر كلية العلوم السياسية والإعلام ،2005 ص111

- ✓ توسيع عمليات التشجير لزيادة نسبة الغطاء الغابي في شمال البلاد من11% إلى14%

ويتم تنفيذ كل هذه البرامج المذكورة بإتباع التدابير و الأشغال التالية[103]:

فيما يتعلق بتطوير الإنتاج والإنتاجية، فهذا من أجل تقليص تكاليف استيراد المواد الغذائية بتدعيم الإنتاج الوطني .وتقوم المزارع النموذجية بتكثيف استعمال المدخلات الفلاحية المتعلقة بالبذور، و الشتلات، والأسمدة،...الخ، وتطويرها لتصبح وحدات تجارب، مع توسيع استعمال التقنيات الحديثة .وتمنح الأهمية للمنتوجات التي تملك فيها الجزائر قدرات نوعية تمكنها من جعل هذا المنتوج يواجه المنافسة في الخارج، أي قابلا للتصدير . و تم إدخال بعض التغييرات على نظام الدعم عن طريق الصندوق الوطني للضبط و التنمية الفلاحية ليكون أكثر بساطة وشفافية و مرونة و سرعة ليتمكن المستفيدون من الحصول على الدعم في أحسن الظروف ليتمكنوا من تحقيق الأهداف المنتظرة.

فيما يتعلق بتكييف أنظمة الإنتاج فإنه تم وضع نظام دعم خاص، و ملائم يقوم على إشراك المتعاملين الاقتصاديين الأساسيين و الذين يتمثلون في الفلاحين .حيث يتم تقديم الدعم للفلاحين مباشرة لتمكينهم من القيام بنشاطات تضمن لهم مداخيل في الآن نفسه، أو على المدى المتوسط، تمكَّنهم من تغطية الخسائر المترتبة عن تحويل أنظمة زراعاتهم .وهذا البرنامج يأخذ المستثمرة في مجملها، و لا يركز فقط على المنتوج كما هو الحال فيما يتعلق ببرامج تطوير الفروع.

أما فيما يخص استصلاح الأراضي عن طريق الامتياز، فيتم متابعتها بطريقة مباشرة من طرف الولاة و مديري المصالح الفلاحية و محافظي الغابات.

و لهذا المخطط دور أساسي في تنمية القطاع الفلاحي، خاصة مع التحولات التي يشهدها العالم ، والتجارة الدولية، وهذا منذ 1994 ، خاصة بعد جولة الأوراغواي والتي بدأت منذ عام 1986 وانتهت في مراكش، ثم تم الإعلان عن قيام المنظمة العالمية للتجارة، والتي نصت على

[103] جرمولي مليكة ، **السياسات الفلاحية في الجزائر و الاصلاحات الطارئة عليها** ، مرجع سابق ،ص112

خفض الدعم للصادرات و الإنتاج الزراعي و تحويل الحواجز الجمركية تدريجيا إلى تعريفات جمركية[104].

و لقد استثنيت بعض من الدول التي حالتها الاقتصادية ضعيفة، خاصة الدول العربية التي كانت في تلك الفترة تعاني ارتفاع المديونية الخارجية التي تتزايد عاما بعد عام، حيث بلغت عام 1986 ما يفوق 146,8 مليار دولار بسبب الأزمة الناتجة عن انهيار أسعار النفط ولقد كانت في عام 1980 تمثل 6,9 مليار دولار فقط، وكانت الجزائر من ضمن أكبر الأقطار العربية مديونية، وكان عليها اتخاذ الإجراءات اللازمة للخروج من هذه الحالة[105].

1-أهداف السياسة الفلاحية الجديدة في الجزائر:

إن الأهداف التي سعى القطاع الفلاحي الجزائري إلى تحقيقها – قبل ظهور المخطط الوطني للتنمية الفلاحية – كانت أهدافا قصيرة المدى وتتعلق بفترة البرامج والمخططات التي وضعتها السلطة .ومع خوصصة القطاع الفلاحي، فإن أهداف الدولة انصبّت على تحرير القدرات الفردية الخاصة والمهمشة حتى تساهم في تحقيق التنمية الريفية والشاملة في آن واحد.

ولقد جاء المخطط الوطني للتنمية الفلاحية لاستدراك كل الثغرات السابقة، فوضع مجموعة من الأهداف يمكن ضبطها فيما يلي:

- ✓ التحسين المستديم لمستوى الأمن الغذائي للبلاد.
- ✓ الاستعمال العقلاني والمستديم للموارد الطبيعية.
- ✓ ترقية المنتجات ذات الامتيازات بهدف تصديرها.
- ✓ حماية التشغيل الفلاحي والزيادة في قدرات القطاع الفلاحي في تحقيق مناصب شغل جديدة، من خلال ترقية الاستثمار وتشجيعه.
- ✓ تحسين مداخيل وظروف معيشة الفلاحين

لقد أصبح الأمن الغذائي ليس مشكلة خاصة بكل دولة على حدا، بل مشكلة عالمية تمس

---

[104] جرمولي مليكة ، **السياسات الفلاحية في الجزائر و الاصلاحات الطارئة عليها** ، مرجع سابق ،ص114

[105] نفس المرجع ، ص115

الغالبية من سكان العالم، علما أن هذه المأساة الإنسانية ليست بمعزل عن السياسات المتبعة من طرف الدول الكبرى في السوق الدولية لحبوب والمواد الغذائية التي تزيد من تجويع الدول الفقيرة بسبب ارتفاع أسعار المواد الغذائية والحبوب في السوق العالمية.

2- أثر السياسة الفلاحية على إستراتجية إحلال المنتجات الزراعية محل الواردات :

تتمثل أهم الأسباب الدافعة لهذه الإستراتجية في ما يلي :

النمو الاقتصادي : والذي من الممكن أن يكون مصاحبا لعملية التنمية الاقتصادية والذي تؤدي للتوسع في إنشاء النشاطات الزراعية المحلية الجديدة لإشباع السوق المحلي.

الضرورة الاقتصادية : وذلك يحدث في حالة وجود اضطرابات وأزمات في العلاقات الاقتصادية الدولية كما حدث خلال أزمة الكساد العالمي والحرب العالمية الثانية.

العجز في ميزان المدفوعات : فزيادة الواردات بمعدل أعلى من زيادة الصادرات في الدول النامية أدى بها إلى إتباع هذه الإستراتجية للتخفيف من عجز ميزان مدفوعاتها.

الطلب على الواردات: وجود طلب متزايد على السلع المستوردة في الدول النامية يعزز من إمكانية إتباع هذه الإستراتجية دون الخوف من عدم وجود سوق للسلع المحلية الجديدة.

الجدول التالي يبين بعض الأرقام حول الصادرات و الواردات الفلاحية الجزائرية في الفترة المتدة مابين 1995-2001 :

الجدول رقم : (01)

الوحدة : مليون دولار

السنة	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
الصادرات الفلاحية	118.00	159,00	58,24	71,96	105,33	111,23	151,85
الواردات الفلاحية	3602	2939	3110,08	3110,76	2687,3	2778,21	3024,08
العجز	3484	4278	3051,84	3038,8	2581,97	2666,98	2872,23
)%معدل التغطية (	3,27	5,41	1,87	2,31	3,92	4	5,02
إجمالي الصادرات الجزائرية	10240	13375	13889	10213	12522	22031	19132
إجمالي الواردات الجزائرية	10761	9098	8687	9403	9164	9173	9940
نسبة الصادرات الفلاحية إلى إجمالي الصادرات الجزائرية	1,15	1,19	0,42	0,70	0,84	0,50	0,80
نسبة الواردات الفلاحية إلى إجمالي الواردات الجزائرية	33,47	32,3	35,8	33,08	29,32	30,29	30,42

❖ المصدر : بن سمينة دلال ، التمويل البنكي للقطاع الفلاحي في الجزائر دراسة حالة بنك الفلاحة والتنمية الريفية

جامعة محمد خيضر بسكرة 2004

السياسة الاقتصادية :الاتجاه إلى هذه الإستراتجية قد يكون نتيجة السياسة الاقتصادية التي يتبعها مخطط التنمية بهدف إقامة المزيد من الالبرامج الوطنية وإلى خلق فرص للعمالة.

تحقيق الاكتفاء الذاتي :حيث أدى انخفاض أسعار المواد الأولية التي تصدرها الدول النامية إلى انخفاض إيراداتها من العملة الصعبة، ووقوعها تحت رحمة شروط التبادل التجاري التي تفرضها الدول المتقدمة، مما أدى بها إلى تبني إستراتجية الإحلال محل الواردات بغية تحقيق الاكتفاء الذاتي.

السهولة في التطبيق : والتأثير الإيجابي على ميزان المدفوعات حيث تنخفض فاتورة الواردات مما يخلق فرصا استثمارية واضحة بهدف خلق المزيد من الصناعات الاستهلاكية.

وأخير يمكن القول أن هذه السياسة لم تحقق المأمول منها وأنها لم تتعدى مرحلتها الأولى والمتمثلة في إنتاج بعض السلع الاستهلاكية ولم تنجح إلى الانتقال إلى المرحلة الثانية في الإنتاج ، كما أنها لم تتمكن من الإنتقال إلى مرحلة ارتياد الأسواق الخارجية الإقليمية ، مما دفع بالدول النامية إلى تبني والمضي في إستراتجية التوجه إلى الخارج من خلال تشجيع الصادرات.

المبحث الثالث : القطاع الفلاحـي بين الواقع و متطلبات الإصلاح

يعتبر القطاع الفلاحي العصب الحساس في إقتصاديات بلدان العالم، فالأمة التي تهتم بقطاعها الفلاحي لتضمن العيش الكريم لشعبها، من خلال تحقيق أقصى ما يمكن من الإنتاج الفلاحي، هي أمة جديرة بالإحترام، يمكن القول أنه مهما كانت خلفيات الإستراتيجية التنموية المتبعة فمن المفروض أن يحضى القطاع الفلاحي بأهمية معتبرة، بإعتباره القطاع الذي يؤثر في القطاعات الأخرى بدرجة كبيرة ، إضافة إلى تأثره هو بالتغيرات التي تحصل في القطاعات الأخرى[106].

إن الوضعية التي آل إليها القطاع الزراعي أيا كانت أسبابها ، سواء تعلق الأمر بمرحلة التنمية المخططة وغير المتوازنة التي أعطت الأولوية للقطاع الصناعي على حساب القطاع الزراعي مما أثر سلبا على القطاع الفلاحي، أو نتيجة التغيرات الهيكلية العديدة التي عرفها القطاع الفلاحي والمشاكل التي عاناها، فإن نتيجة هذا الوضع هي تخبط الجزائر في تبعية غذائية شبه مطلقة، في وقت أصبح فيه سلاح الغذاء أكبر وسيلة تستعمل لتحويل وإخضاع شعوب وأمم بكامله يهدف إلى تحقيق غايات ثلاث هي:

- ✓ إبراز الأهمية الإقتصادية والإستراتيجية للقطاع الفلاحي.
- ✓ معالجة المعوقات والعقبات الأساسية التي يعاني منها القطاع الفلاحي.
- ✓ وضع إستراتيجية تنموية كفيلة بإزالة أو الحد من المشاكل التي يعرفها القطاع الفلاحي بغية جعل هذا القطاع الاستراتيجي يلعب دوره الأساسي في التخفيف من حدة التبعية الغذائية وتحقيق الأمن الغذائي وتنويع الصادرات خارج المحروقات[107].

المطلب الأول : واقع القطاع الفلاحي

1- القطاع الفلاحي في ظل التحولات الاقتصادية الحالية :

نتيجة للمشاكل العديدة التي عانى منها القطاع الزراعي في ظل المستثمرات الفلاحية جاء الإصلاح الثاني عام 1990 والذي يمنح مرونة أكبر للإجراءات التشريعية لكل الوعاء

---

[106] باشي أحمد، **القطاع الفلاحـي بين الواقع و متطلبات الإصلاح**، جامعة الجزائر ،مجلة الباحث العدد الثاني ،ص108 ،2003.

[107] نفس المرجع ، ص108.

العقاري بما فيه القطاع الفلاحي ويتضمن أحكاما مرتبطة بكل النزاعات حول الأراضي المؤممة في إطار الثورة الزراعية والتي تم إعادتها إلى ملاكها الأصليين ومنح ملكية المستثمرات الفلاحية لأعضائها، مع منح الحرية التامة في التعامل الزراعي وتسويق المنتجات وضرورة التكفل بتوفير التجهيزات وخلق محيط يهتم بالبحث الفلاحي وتحسين التموين والتخزين والتسويق وتحقيق اللامركزية ، تجعل الفلاح يشارك في تحديد السياسة الفلاحية ويساهم بشكل فعال في تحسين هياكل ومحيط القطاع الفلاحي وجعل المنتج مسؤول عن وسائل الإنتاج الفلاحي، والعمل على تكثيف القدرات الطبيعية المحدودة

و لم تكن الثورة الزراعية تلغي الملكية الخاصة وإنما ترفض عدم إستغلالها، كما ترفض الملكيات الكبيرة الخاصة التي تؤدي إلى الاستغلال فيتم جمع الأراضي في تعاونيات [108]

إن المساحة الزراعية الصالحة للزراعة وخلال ثلاثين السنة الأخيرة لم تتوقف عن الإنخفاض حيث إنتقلت من 0.82 هكتار / نسمة سنة 1962م إلى 0.36 هكتار / نسمة في 1991م، ثم 0,22 هكتار / نسمة سنة 2010[109] وهذا يتطلب:

- ✓ تطهير القطاع ألفلاحي من المضاربين والطفيليين وتشجيع المستفيدين والمنتجين.
- ✓ ضمان وفرة عوامل الإنتاج بالكمية والنوعية المطلوبة وفي الوقت المحدد وتجنب التأخير في تسليم البذور بعد انقضاء الموسم كما كان سائدا.
- ✓ تشجيع التطور التقني لزيادة الإنتاج والمردودية مع تسهيل إجراءات الحصول على القروض الضرورية لتمويل الاستثمارات إلى جانب توسيع المساحات الزراعية وتطوير الزراعات الإستراتيجية وتنمية البحث في الميادين الزراعية.
- ✓ ضرورة خلق سوق زراعية جهوية بغرض تطوير التبادلات الجهوية.

فالتنمية المخططة نجم عنها عدم الكفاءة الاقتصادية وضعف الإنتاجية وإرتفاع تكاليف الإنتاج، إلى جانب إنعدام روح الإبداع والإبتكار وعدم الفعالية في توفير السلع والخدمات، هذا

[108] Mohamed Elyes Mesli, les vicissitudes de l'agriculture algérienne de l'autogestion à la réstitition des terres، 1990, p -101.

[109] RGPH الإحصاء العام الخامس للسكن و السكان ،16 آفريل 2008 ، الحصيلة النهائية الجلة رقم 527

إضافة إلى التأخيرات المكلفة في توريد السلع المنتجة والعجز عن تحقيق الأهداف المرجوة، وتحويل «المنافع لمجموعات والتدخل السياسي في إدارة النشاطات الاقتصادية».

إلى جانب إنتشار مظاهر البيروقراطية مما يجعل ضرورة الإصلاحات الاقتصادية تفرض نفسها إلى جانب تقييد النفقات العامة واللجوء إلى إجراءات مرتبطة بتوفير ونشر المعلومات للمستهلك واتخاذ الإجراءات التي من شأنها خلق المنافسة، وتحقيق تنمية اقتصادية شاملة تتركز في القطاع الزراعي على تحسين الأوضاع الإقتصادية والإجتماعية للريف التي من شأنها أن تؤدي إلى زيادة الإنتاج الزراعي، إلى جانب إستغلال الإمكانيات الزراعية غير المستغلة في الميدان الزراعي وفي المجالات المكملة و كذلك أهداف أخرى يمكن حصرها فيما يلي [110]:

- ✓ **مكافحة هجرة الريف** :إن تحقيق التنمية في الريف التي تؤمن للريفي فرصة العمل وخدمات السكن والتعليم والصحة والماء والطاقة والمواصلات سوف تثني كل من يفكر بتغيير موقعه الجغرافي عن نيته هذه.
- ✓ **توزيع الثروة والسلطة:** أن الريف وأهله جزء من الوطن والمواطنين ، ولهم من المكتسبات ما عليهم من الواجبات ، وفلهم حق في ثروات وخيرات الوطن كغيرهم من المواطنين.
- ✓ **تحقيق التكامل بين مجمل القطاعات الاقتصادية** :تنمية الريف عنصرا أساسيا من عناصر تنمية باقي القطاعات الاقتصادية بحكم العلاقة الوثيقة ما بين القطاع الزراعي، وباقي القطاعات الأخرى من اخذ وعطاء.
- ✓ **تعزيز الأهداف السياسية الوطنية** :إن لتنمية الريف مغزى سياسي لخلق الوثاق ما بين الإنسان والأرض، أي الوطن.

كما يتطلب الأمر الاهتمام ببناء القاعدة الهيكلية والأساسية التي من شأنها توفير الظروف الملائمة لإنعاش الإستثمارات الفلاحية. ذلك أن اعتماد التخطيط المركزي كأسلوب لترشيد السياسة التنموية كان في الغالب يفتقد للشمولية ولا يقوم على أهداف إستراتيجية واضحة، فهو مجرد مشروعات مجمعة لا تنطلق من الإمكانيات المتاحة لتحقيقها.

هذا القصور في إستراتيجية التنموية المخططة أدى إلى غياب الترابط والتشابك بين

---

[110] الاسكو ، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا التابعة للأمم المتحدة1998 ، **التنمية المحلية في المناطق الريفية العربية**، مفاهيم وتجارب، نيويورك الأمم المتحدة.

القطاعات إلى جانب عدم التناسق بين النمو الاقتصادي والنمو الاجتماعي.

2- العوامل الواجب توافرها لتنمية القطاع ألفلاحي[111]:

إن تطور القطاع الزراعي وتمكنه من الاضطلاع بالمهام المنوطة به يتطلب توفر مجموعة من العوامل التي نلخصها في العناصر التالية:

يعتبر القطاع الزراعي من بين القطاعات الهامة في تحقيق التنمية الاقتصادية إذ يمكن له أن يصبح موردا لرؤوس الأموال الضرورية لتحقيق النمو الاقتصادي من خلال العمل على تحقيق الاكتفاء الذاتي . لكن تحقيق هذا الهدف يتطلب خلق فعالية إنتاجية في القطاع الزراعي من خلال :

1 - تكوين الفلاحين والإطارات والإختصاصيين وتشجيع الشباب على العمل في القطاع الفلاحي واستخدام الوسائل الحديثة في القطاع الزراعي. هذا مع ضرورة الاهتمام بالقوانين التي تنظم العقارات، لأن هذه الأخيرة لها آثار كبيرة على الإنتاجية الفلاحية ذلك أن الشخص الذي يملك قطعة أرض يعلم مسبقا أن ثمرة جهوده هب الإنتاج المتزايد وبالتالي زيادة دخله وهذا من شأنه أن يخلق لديه روح الارتباط والاهتمام بالأرض أكثر مما لو كانت هذه الأرض ملكا لغيره سواء كان هذا الغير شخصا طبيعيا أو معنويا.

2 - ضرورة خلق وتوسيع البنوك الريفية وتعاونيات القرض من شأنها أن تحقق ميزتين:

<u>الميزة الأولى:</u>

توفير المعلومات الضرورية للبنوك وتعاونيات القرض عن ظروف وإمكانيات الفلاحين والتي تعتبر كضمان للقروض إلى جانب مساهمتها في جلب مدخرات الفلاحين.

<u>الميزة الثانية:</u>

- ✓ توفير للقطاع الفلاحي مصادر للحصول على القروض وبشكل مبسط وعقلاني وبعيد عن كل الإجراءات البيروقراطية والإدارية.
- ✓ ضرورة خلق وتوسيع الأسواق الريفية لتمكين الفلاحين من تسويق فائض إنتاجهم مع ضرورة الاهتمام بتحسين وتخفيض تكاليف النقل والتسويق والتخزين وإلغاء الاحتكار، وهذه العوامل

[111] باشي أحمد، **<u>القطاع الفلاحي بين الواقع و متطلبات الإصلاح</u>** ،مرجع سابق ،ص 110

جميعها من شأنها أن ترفع الإنتاجية الفلاحية.

- ✓ العمل على تحرير أسعار المنتجات الفلاحية وذلك لأن مرحلة التخطيط المركزي وما عرفته من تحديد دون المستوى لأسعار المنتجات الفلاحية قد أثر سلبا على هذه الأخيرة باعتبار أن أسعار المنتجات الفلاحية لها تأثيرات من عدة نواحي ، فالعلاقة ما بين أسعار المنتجات الفلاحية والأسعار التي يشتري بها الفلاحون مستلزماتهم الإنتاجية تؤثر بشكل مباشر على طبيعة ونوعية وحجم ما يستطيع هؤلاء إنتاجه.

أسعار بيع المنتجات الفلاحية هي عامل يحدد تكاليف القطاع الزراعي لأنها تؤثر بشكل كبير على الإنتاج ألفلاحي.

3-العمل على تحفيز الادخار من أجل خلق التراكم الرأسمالي إلى جانب تحديث أسلوب الفلاحة الصحراوية والعمل على رفع نسبة الأراضي المسقية منها، وذلك من خلال بناء السدود وخلق احتياطي مائي وتحرير أسعار المنتجات الفلاحية ليتكمن الفلاحون من تحقيق دخل يمكنهم من إعادة توظيفه بدلا من استهلاكه والعمل على ربط الإنتاج بالواقع الاجتماعي وربط مراكز التكوين بالواقع ألفلاحي والعمل على زيادة الاستثمارات المالية في الزراعة الموجهة لأغراض توفير مستلزمات الإنتاج المادي والخدمي للزراعة.

4 - العمل على ترقية الصادرات خارج المحروقات ويأتي هذا من خلال تطوير القطاع الزراعي وتنويعه ليتمكن من تأمين الحاجات الداخلية وتصدير الفائض وهذا يستلزم أن يلعب قطاع الخدمات دوره في التنسيق بين القطاعات «فوسائل المواصلات مثلا ضرورية لإيصال الإنتاج الزراعي للمصنع ليتم تحويلها إلى سلع استهلاكية مصنعة وأيضا ضروري لإيصال المواد الاستهلاكية للمستهلك المحلي».

و من أجل كل هذا أقرت توصييات في مجلس الوزراء المنعقد في 22 فيفري 2011 ستقوم وزارة الفلاحة و التنمية الريفية بتنفيذ هذه التدابير و التوصيات الجديدة إعتمادا على الأجهزة و الأدوات التالية [112]:

[112] مقترحات وزارة الفلاحة والتنمية الريفية لتفعيل الإنتاج الفلاحي عن طريق التشبيب وإستحداث مناصب شغل ، قرارات المجلس الوزراء المنعقد في 22 فبراير 2011 ، ص7

- ✓ إنشاء صندوق لضمان القروض موجه للفلاحين و الأنشطة الريفية (الإجراءات تمت مباشرة في هذا الإتجاه) .
- ✓ قرض ميسر لمرافقة المستثمرات الفلاحية الجديدة .
- ✓ قرض إتحادي ميسر لتعزيز أنظمة ضبط الموارد الفلاحية و مراقبة الشعب .
- ✓ توسيع القرض الإيجاري لتدعيم مكننة و عصرنة الفلاحة .
- ✓ توسيع قرض رفيق بدون فوائد لتدعيم و تامين الحملات الفلاحية السنوية .
- ✓ تحسين الخدمات المرتبطة بالفلاحة و تربية المواشي من خلال الأجهزة الصادرة عن القطاعات الأخرى : العمل ،التشغيل و الضمان الإجتماعي ،التعليم والتكوين المهنيين التضامن الوطني و الأسرة (TUPHUMO, ANSEJ, CNAC, ANGEM, DAIP)

المطلب الثاني : العوامل الواجب توافرها لنجاح الإصلاحات في القطاع الفلاحي[113]:

إن نجاح الإصلاحات في القطاع الفلاحي يتطلب القيام بمجموعة من الإجراءات التي يمكن حصرها في العوامل التالية:

1- إن الإصلاحات الحالية وما نجم عنها من خوصصة شبه كلية للقطاع الزراعي، ورغم ما لهذه الإصلاحات من أهمية وآثارها إيجابية على القطاع الزراعي إلا أن نجاحها لبعث تنمية حقيقية في القطاع الزراعي مرهون بـ:

- ✓ تحويل عملية شراء وتوزيع وسائل الإنتاج وكذا تحويل السلطات الاحتكارية للهيئات الحكومية إلى القطاع الخاص، وتوفير الظروف الملائمة للحصول على الموارد المالية وبالعملة الصعبة لتمويل مستلزمات الإنتاج الزراعي التي يتم استيرادها من الخارج مع ضرورة الاهتمام بالائتمان الزراعي وجعله يسير وفق ميكانيزمات السوق سواء تعلق الأمر بشروط منح القروض أو أسعار الفائدة.
- ✓ تحرير المنتجات الزراعية من القيود التي عرفتها من خلال دواوين التسويق التي أدت إلى ظهور السوق الموازنة والتي كانت تحقق أرباحا على حساب المنتج والمستهلك.

[113] نفس المرجع السابق ص8

2-ضرورة توفير قوانين عقارية واضحة وشفافة تبيح الملكية الخاصة للأرض وتوفر شروط الحفاظ عليها، و في هذا الصدد تم إصدار قانون الإمتـــياز و الذي يعتبر على أن تقوم الدولة بالتكفل بالبنية الأساسية كالنقل والمواصلات...الخ.

فالتغيير الرسمي للملكية الزراعية لا يكون له معنى حقيقي إلا من خلال إعادة تجميع الأراضي والأصول في وحدات يمكن تمليكها أو تأخيرها لمستغليها.

3 - ضرورة وضع سياسة ملائمة للتكوين والبحث في الميدان الزراعي وتشجيعها من خلال توفير الموارد المالية لها. ذلك أن الواقع في الجزائر كما في غيرها من الدول النامية يبين أن هذا الميدان لا يحضى بالأهمية اللازمة رغم ماله من أهمية في تنمية وتطوير القطاع الفلاحي، فبينما نلاحظ أن ما يقارب 05 مليار دولار تنفق على الأبحاث الزراعية على مستوى العالم نجد أن نصيب الدول النامية لا يتجاوز 06% من حجم الإنفاق .

الجدول التالي يبين حجم النفقات المخصصة للمعاهد الوطنية للبحث العلمي و كذا المحافظات المختصة في مجالات التنمية الفلاحية و التجديد الريفي خلال الفترة (2007-2010)[114] ، نشير أنها إعتمادات الدفع :

[114] الجريدة الرسمية للجمهورية ج د ش ، أعداد مختلفة ، مرجع سابق .

الجدول رقم (02) : حجم النفقات المخصصة للمعاهد الوطنية للبحث العلمي و كذا المحافظات المختصة في مجالات التنمية الفلاحية

العـــنـــاويـــن	السـنة وإعتمادات الدفع المخصصة الوحدة (1000.000 دج)				
	2007	2008	2009	2010	التطور
- إعانـات للمـعهد الوطني للإرشـاد الفلاحي .	42.3	53.0	74.0	74.0	74,56
- إعانـات للمعـاهد التكـنولوجـتية المتوسطة الفلاحية .	261.2	311.6	394.4	403.1	54,27
- إعانـات لمراكز التكويـن و الإرشـاد الفلاحـي .	33.3	39.9	52.7	52.7	57,89
- إعانـات للمعاهد التقنية للإنتاج الفلاحي	438.4	545.3	764.0	815.9	86,06
- إعانـات للمعهد الوطني لحماية النباتات	200.4	246.6	347.1	341.1	17,01
- إعانـات للمعهد الوطني للطب البيطري	122.9	148.1	192.0	192.0	56,23
- إعانات للمحافظة السامية لتنمية السهوب	74.0	92.3	136.5	136.5	84,50
- إعانـات للمعهد الوطني للأراضي و السقي و صرف المياه	53.2	67.6	89.9	107.0	100,81
- إعانـات لمحافضة تنمية الفلاحة في المناطق الصحراوية	43.3	52.0	62.3	62.30	43,65
- إعانـات للمركز الوطني لمراقبة البذور و الشتائل و المصادقة عليها	48.4	62.8	84.8	96.8	99,54
- إعانـات للمـعهد التقـني لـتربيـة الحيوانات	171.1	212.3	290.0	299.0	74,68
المجموع	1.951,2	2.402,4	3.209,3	3.297,8	% 69,01

❖ المصدر : ج.ر.ج.ج (توزيع الإعتمادات الخاصة بميزانية التسيير) .

4- إن التنمية الزراعية في الجزائر والتي واجهت إضافة إلى المصاعب السابقة الذكر مشاكل ارتبطت أساسا بقلة وسائل الإنتاج ونقص التموين بها إلى جانب قلة حماية الطاقة الإنتاجية وهذا ما يستلزم استصلاح الأراضي والتقليل من تركها بورا والاهتمام بالفلاحة الصحراوية والجبلية، كما أن التنمية الزراعية في الجزائر تتطلب العمل على تحديث وسائل الإنتاج الخاصة بالقطاع الزراعي، مع ضرورة التنسيق بين الزراعة والصناعة، إذ أن تطوير هذه الأخيرة لا يمكن أن يتم بمعزلة عن القطاعات الأخرى وخاصة الزراعة، ذلك أن زيادة حجم الصادرات الزراعية من شأنها أن تغطي تكاليف الواردات من السلع الإنتاجية والوسيطية والاستهلاكية الضرورية للصناعة إلى جانب تزويدها بالخامات الزراعية ذات الاستخدام الصناعي وبتعبير آخر فإن التنمية الزراعية يجب أن تساهم في تزويد الصناعة بالتراكم الرأسمالي والمواد الغذائية والخامات والسوق لتصريف منتجاتها أي السلع، كما أن التنمية الصناعية توفر للزراعة الأسمدة والمعدات والآلات وسوق للعمالة الفائضة والمواد الغذائية، ومن تم يتم توسيع القاعدة النقدية في الريف وتوسيع السوق الداخلية لتحويل المنتجات الزراعية إلى سلع توجه للسوق.

من خلال التجربة واستنادا إلى المراحل التي مر بها القطاع الزراعي في الجزائر ومختلف الإجراءات التنظيمية، القانونية، الهيكلية يتضح أن التفسير عن طريق هذه الإجراءات وحدها لا يكفي إذا لم يكن العاملون في القطاع الزراعي طرفا مشاركا فيها، وما الانتقال من التسيير الذاتي إلى الثورة الزراعية إلى المستثمرات الفلاحية إلا خير دليل على ذلك، مما يجعل مسألة تنظيم الزراعة ترتبط بالتمفصل العام بينها وبين القطاعات الأخرى أكثر من ارتباطها بالوضع القانوني للإستغلالات الزراعية، إن هشاشة القاعدة الزراعية وضعف الإنتاجية الزراعية نتيجة غياب الإرادة والسياسة الزراعية السليمة التي من شأنها أن توضع حد للمضاربات التي عرفها القطاع الزراعي وتوفير الوسائل الضرورية لتثمين العمل الفلاحي.

4- العمل على تطوير وتشجيع القطاع الزراعي من خلال سياسة زراعية شفافة وفعالة من شأنها أن تعيد الاعتبار لهذا القطاع بما يضمن استقرار اليد العاملة وتوضع حد للهجرة الريفية، هذه السياسة يجب أن تكون مدعمة بإتباع أساليب وتقنيات حديثة مع الاهتمام بمكننة الزراعة ووضع حد للطرق البدائية التقليدية والعمل على استغلال مياه الري من خلال توفير شبكات الري

والصرف والسدود والجسور والاهتمام بالطرق الرئيسية والفرعية نظرا لأهميتها بالنسبة للقطاع الزراعي .

العمل على توفير وسائل التخزين مع الاهتمام بربط التكوين بمتطلبات القطاع الزراعي إلى جانب تطوير جهاز التسويق وتعميم الإرشاد والبحث الفلاحي مع إيجاد صناعة تحويلية وغذائية لدعم الإنتاج الزراعي، إن جعل الزراعة من ضمن القطاعات الإستراتيجية في التنمية الاقتصادية يسمح بتخفيف من حدة التبعية الغذائية والوصول إلى هدف تطوير وتنويع الصادرات خارج المحروقات مما يعيد للقطاع الزراعي أهميته ودوره الحقيقي، وهذا بعدما كان القطاع الزراعي في ظل التخطيط المركزي قطاعا متأخرا ومهمشا في إستراتيجية التنمية المخططة.

ضرورة تسوية مشكل العقارات الفلاحية:

إن عدم وضوح الإطار القانوني للعقارات الفلاحية يعتبر من المشاكل الرئيسية التي عانى منها القطاع الفلاحي خاصة بعد قانون المستثمرات الفلاحية 1987م، وهذا ما تطلب العمل على تسوية مشكل العقارات الفلاحية والتي أثرت على الاستثمار وبالتالي على الإنتاج الفلاحي، كما تطلب الأمر من ناحية أخرى إعادة الاعتبار للفلاح الفعلي، ذلك أن القيام بالتنمية الفلاحية الشاملة يستلزم مشاركة ومسؤولية الفلاحين والانتقال من الفلاح المدعوم إلى الفلاح كعون اقتصادي مسؤول عن التنمية الفلاحية وهذا يتطلب العمل على تثمين الاستثمار الفلاحي وتطهيره من خلال المنافسة وجعله قطاعا تنمويا قائما على الربح بدلا من قيامه على الريع.

و في هذا المجال (العقار الفلاحي) ، إتخذت الدولة إجراءات جذ فعالة تمثلت في قانون الإمتياز الصادر سنة 2010 .

إضافة إلى كل ما سبق ذكره نجد أن تنمية القطاع الفلاحي تقتضي العمل على تسهيل إجراءات الحصول على القروض.

وفي هذا الإطار اتخذت جملة من الإجراءات مثل: إعادة جدولة الديون الفلاحية والتي شملت 20500 فلاح بمبلغ 4.2 مليار دينار من إجمالي مبلغ الدين المقدر بـ: 8.3 مليار دينار.

والفرق 4.1 مليار دينار وهو مبلغ الديون غير المجدولة كانت موجهة للاستعمالات خارج قطاع الفلاحة وهذا ما يوضح وجود مستفيدين من القروض الفلاحية مع أنهم غير فلاحين هذا في بداية التسعينيات . أما في سنة 2008 تم مسح ديون الفلاحين بقيمة أكثر من 44 مليار دينار مست 77000 فلاح .

فإعادة جدولة الديون الفلاحية التي أشرفت عليها المنظمات المهنية الفلاحية استطاعت إخراج المتطفلين على القطاع الفلاحي وذلك برفض جدولة ديونها.

هذه الوضعية تستلزم وجود سياسة زراعية من شأنها تحديد مفهوم مهنة الفلاح وتحقيق تكامل وتنسيق داخل القطاع الفلاحي وإنسجام مع القطاعات الأخرى، أي سياسة زراعية تنظر إلى الفلاح على أنه عون اقتصادي له منتوج يتحدد سعره في السوق، وهذا إلى جانب العمل على إزالة العوائق المرتبطة بالتمويل وعدم استقرار العقارات وتطوير الأسواق الداخلية والتصدير وضعف الري وعدم كفاية خلق مناصب الشغل الريفي وسوء استعمال إطارات الفلاحة وضعف المردوديات وعدم تكثيف الإنتاج الفلاحي.

إن الاهتمام بإزالة هذه العوائق من شأنه تحقيق استقرار العقارات وتخصيص الأراضي الفلاحية ومحاربة المضاربة العقارية وترشيد طرق توزيع الأراضي وترشيد تمويل القطاع الفلاحي وتطوير المحاصيل الزراعية الموجهة نحو التصدير، مع ضرورة الاهتمام بالزراعة الصناعية من خلال العمل على توفير متطلبات وسائل الإنتاج وزيادة المساحات المسقية عن طريق استصلاح الأراضي بواسطة الري وتطوير التقنيات الموفرة للمياه، وتعميم الأصناف ذات المقاومة العالية للمواد الجافة وتحسين وعقلنه المردودية وأجهزة التحويل إلى جانب وضع إستراتيجية تضع في أولويتها النشاطات الزراعية ذات الأهمية الإستراتيجية مع ضرورة الاهتمام بالتنمية الفلاحية حسب الشعب، مما يساعد على التخفيف من التبعية الغذائية اتجاه الخارج وتقليص الآثار السلبية لانضمام الجزائر إلى منظمة الجات وتحسين المنافسة وتشجيع الاستثمارات الإنتاجي والاهتمام بالتكوين والإرشاد الفلاحي وذلك من خلال:

- ✓ تكثيف المنتجات الفلاحية وتوفير أنماط إنتاجية مناسبة من البذور والأجنة وتعميم التقنيات.

الاهتمام بالتكوين الفلاحي الملائم لخصوصيات ومتطلبا ت القطاع الفلاحي مع ضرورة العمل على تأهيل الفلاحين والإطارات.

الاهتمام بالإرشاد الفلاحي بوضع نظام للإشراف والاتصال وجعل برامج التكوين الفلاحي تناسب واهتمامات الفلاحين والقطاع الفلاحي والسهر على تبليغ المعلومات التقنية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية للفلاحين، وذلك بهدف الحد من مركزية القرارات التي عانى منها القطاع الفلاحي والتي أدت إلى تهميش الفلاح وعدم وضوح مسؤولية ومشاركته المباشرة أو غير المباشرة في وضع وتنفيذ السياسة الفلاحية.

رغم أن القطاع الفلاحي يشمل 25 % من السكان النشيطين وشهد جملة من الإصلاحات الهيكلية إلا أن مساهمته في القيمة المضافة، رغم التحسن الطفيف التي عرفته في المرحلة الأخيرة، لازالت دون المستوى المطلوب الذي من شأنه أن يخفف من التبعية الغذائية ويسمح بترقية الصادرات خارج المحروقات.

ضرورة عصرنة ومكننة القطاع الفلاحي[115]:

يعاني القطاع الفلاحي في الجزائر نقصا كبيرا في استعمال الأسمدة الفلاحية والمعدات الحديثة الضرورية لمكننة القطاع الفلاحي، وإذا كانت هذه الظاهرة لازمت القطاع الفلاحي بشكل يكاد يكون مستمرا فإن أسبابها هي التي اختلفت، لقد سادت هذه الحالة قبل الإصلاحات أي في ظل التخطيط المركزي، حيث كانت الأسعار محددة إداريا مما جعل هذه المستلزمات تتحول إلى غير الفلاحين لتظهر بأسعار عالية في السوق السوداء بأسعار يعجز الفلاح عن اقتناءها بسبب ارتفاع أسعارها من جهة وصعوبة الحصول على القروض من جهة ثانية، وحتى ما كان يحصل عليه القطاع الاشتراكي كان عرضه للتبذير وانعدام الصيانة والتجديد حيث يستحوذ على أكثر من 70 % من الكميات المعروضة للبيع.

وبعد الإصلاحات وما أنجز عنها من تحرير للمتغيرات الاقتصادية وعلى رأسها تحرير الأسعار ورفع الدعم مما عرض هذه الأسعار إلى قفزة هائلة تضاعفت عدة مرات جعلت الفلاحين عاجزين عن القدرة في اقتناءها.

---

[115] باشي أحمد، **القطاع الفلاحي بين الواقع و متطلبات الإصلاح**، جامعة الجزائر ، مرجع سابق . ص 110

الواقع أن هذا الاتجاه المتناقص في استعمال الآلات والأسمدة والذي بدأ يزداد عمقا ابتداء من التسعينات وهي فترة التحرر الاقتصادي وما نجم عنها من إعادة تنظيم القطاع الفلاحي من خلال إعادة بعث القطاع الخاص من جهة وتحرير الأسعار بشكل عام من جهة ثانية، هذه الأخيرة التي لعبت دورا أساسيا في تقييد مشتريات الفلاحين من أسمدة ومعدات فلاحية نتيجة للقفزة الهائلة في هذه الأسعار هذه الوضعية تتطلب وضع سياسة فلاحية هادفة من شأنها توفير وخلق الحافز للعمل الفلاحي وذلك بوضع إستراتيجية تحفيزية وتدعيميه أحيانا وحمائيه أحيانا أخرى، ولكن بطرق وميكانيزمات شفافة تتلاءم واقتصاد السوق من جهة ويجب أن تكون ذات أثر إيجابي على الإنتاجية والمردودية من جهة أخرى.

أهمية البحث والإرشاد الفلاحي[116]:

إن السمة الغالبة للسياسة الفلاحية هي كونها لم تتم وفقا لسياسات البحث والإرشاد الفلاحي ونتائج البحوث الزراعية، ويمكن رد ذلك أساسا إلى وضعية البحث والإرشاد الفلاحي التي تعتبر من المعوقات الأساسية ذات الطبيعة المؤسسية، وهي السياسة التي تتميز، كما أشرنا سابقا، بعدم التكامل والتنسيق مما يجعل البحوث الزراعية الجامعية ذات طابع أكاديمي بشكل يجعلها غير مهيئة لحل مشاكل القطاع الفلاحي، إضافة إلى ما سبق ذكره نشير إلى أن القطاع الفلاحي كان يعاني من ضعف وقلة الاتصال والارتباط بين مؤسسات البحث والإرشاد الفلاحي المحلي ومحيطها الخارجي مما يؤدي إلى حرمانها من إمكانية الاستفادة من الخبرات العالمية المحققة في هذا الميدان، وزيادة على هذا نسجل ضعف النظرة الكلية الشاملة في تحديد مفهوم البحوث والإرشاد الفلاحي حيث أن أغلبها يركز على الجانب الجزئي وفي هذا المجال تجدر الإشارة إلى ضعف التمويل وقلة رأس المال المتاح للقطاع الفلاحي، هذا إضافة إلى معوقات أخرى، مثل غياب المنهج الاقتصادي الذي يتم إتباعه قصد تحقيق الكفاءة والفعالية الاقتصادية.

إن ضعف الموارد المالية المخصصة للبحث والإرشاد الفلاحي وكذا ضعف مرونة مؤسسات ومعاهد البحث الزراعي يقلل من قدرة القطاع الفلاحي على الاستجابة لمؤشرات السوق ففي عام 1987م نجد أن ما يقارب 93 % من الموارد المالية الموجهة للبحث الفلاحي كان

---

[116] باشي أحمد، **القطاع الفلاحي بين الواقع و متطلبات الإصلاح**، جامعة الجزائر ، مرجع سابق . ص 112

مصدرها الميزانية العامة للدولة. لكنه من اللازم القول أن نصيب البحث الزراعي من موارد الدولة محدودة للغاية، فالإحصائيات المتوفرة لدينا بهذا الشأن تشير إلى أن النفقات الحكومية التي خصصت في كل الميادين لم تتجاوز 0.9 % من إجمالي الميزانية العامة للدولة ونصيب الفلاحة لم يتعدى 0.33% من ميزانية الدولة، ولقد قسمت الموارد المالية الموجهة للقطاع الفلاحي ما بين ميزانية التسيير وميزانية التجهيز، حيث أن ميزانية التسيير تشكل لوحدها 84 % من إجمالي الميزانية المخصصة للقطاع الفلاحي، وأن الجزء الأكبر من ميزانية التسيير مخصص للأجور.

واقع ودور البحث الفلاحي:

إن انعدام وغموض استراتيجيات والسياسات المتعلقة بالبحث والإرشاد على المدى الطويل إلى جانب كون الهياكل التنظيمية لمعاهد البحث تتميز بالتعدد والتشتت والذاتية وفي أغلب الأحيان تكون بمعزل عن المعاهد الجامعية حيث ينعدم التنسيق بينهما بصفة مؤسسية، إلى جانب هذه الوضعية نجد أن أهم عامل في ضعف برامج البحث الزراعي تعود أساسا إلى ضعف تحديد وتدقيق الأهداف وغياب الأولويات الواضحة، مما يتطلب وضع إجراءات فعالة في استعمال الموارد البشرية، المالية والمادية وأكثر فعالية بالتقرب من أهم المشاكل المرتبطة بالتنمية الفلاحية في الوطن، والعمل على خلق وتعميق التنسيق بين مؤسسات ومعاهد البحث والاتجاه نحو ترشيد جهود البحث وتجنب ازدواجية العمل وإزالة العوائق ذات الطبيعة الهيكلية وتوفير آفاق مهنية مستقرة، هذا إضافة إلى ضرورة خلق تقاليد وقواعد بحث قوية لتلعب دورها في زيادة الإنتاج الفلاحي من خلال تطوير فنون وأساليب التكنولوجيا والمكننة، وفي هذا الإطار نرى أنه يجب على مؤسسات ومعاهد البحث عليها أن تضمن ما يلي:

- ✓ تحسين الموارد الأساسية واستعمالها استعمالا رشيدا.
- ✓ تحسين الإنتاج بمختلف أشكاله.
- ✓ تحسين الإنتاج والإنتاجية واستعمال الموارد بشكل فعال.
- ✓ تحسين استعمال الموارد الطبيعية: الماء، الحقول، الغابات ...الخ.

من هذا المنطلق تبدو أهمية البحث الزراعي كضرورة إستراتيجية تتطلبها التنمية الفلاحية، مما يجعل البحث الزراعي يتميز بطابع الأولوية، ونظرا لهذه الأهمية فإنها تتطلب إعادة تنظيم

هيكلي ووظيفي للبحث الزراعي على المستوى الوطني وعلى المستوى القطاعي من خلال ميكانيزمات من شأنها أن تساهم في وضع البرامج وتمويلها إلى جانب مساهمتها في تقييم نشاطات البحث الزراعي. وفي هذا الإطار نجد أن المعهد الوطني للبحث الزراعي والمعهد الوطني للبحث الغابي، ورغم الدور الفعال الذي يلعبانه، ليس لهما علاقات كبيرة مع بقية معاهد البحوث، ومن ثم فإن الأمر يتطلب خلق وتقوية العلاقة مع المعاهد الجامعية المتخصصة في هذا الميدان، إلى جانب ضرورة خلق تعاون مع مراكز البحوث الدولية لترقية وتطوير البحث الزراعي والعمل على تثمين نتائج البحث.

واقع ودور الإرشاد الفلاحي:

يعتبر الإرشاد الفلاحي من العوامل الهامة لتنمية القطاع الفلاحي إذ أنه يساهم في توعية وتكوين الفلاحين وإحاطتهم بالمعلومات الضرورية والنصائح اللازمة، وفعالية الإرشاد الفلاحي مرتبطة أساسا بتوفر المرشدين الزراعيين الذين يتمتعون بالمؤهلات الكافية والمحفزات التي تدفعهم للقيام بهذه المهمة، وهذه المحفزات ترتبط أساسا بظروف العمل، الرواتب والأجور، التقدير والمسؤولية، الإنجاز والإشراف ويمكن القول أنه رغم الأهمية التي يتميز بها الإرشاد الفلاحي بالنسبة للنشاط الزراعي فإن السياسة الزراعية في الجزائر لم تولي الأهمية الكافية لهذا المجال، إلى جانب هذا نسجل وجود صعوبات وعوامل ساهمت في ضعف أداء المرشدين الفلاحين التي تعود إلى غياب تحديد دقيق لمهمة المرشد الفلاحي وتحميله في الغالب بمهام غير إرشادية إلى جانب نقص مستلزمات العمل وعدم استجابة المشرفين الإداريين لمطالب المرشدين إضافة إلى قلة وعدم ملائمة المعلومات والمعارف الإرشادية على المستوى المحلي ونقص وسائل النقل مما يصعب مهمة اتصال المرشدين بالفلاحين المتواجدين على امتداد مساحات شاسعة.

والواقع أن ضعف دور المرشدين الفلاحين في أداء مهامهم يعود أساسا إلى :

- ✓ ضعف الرواتب والحوافز
- ✓ نقص معدات العمل ومستلزماته وبعد مكان الإقامة.
- ✓ ضعف الإشراف المناسب والملل من العمل المكتبي.

وإذا حاولنا تقييم عوامل ضعف وعدم فعالية الإرشاد الفلاحي فنجد أنها من وجهة نظر

المرشد الفلاحي تعود إلى كون أغلب الفلاحين يتميزون بالأمية مما يصعب من عملية إقناعهم إذ لا تتوفر لديهم روح التعاون مع المرشدين، هذا إضافة إلى وجود فوارق ما بين الفلاحين مما يجعلهم غير مهتمين بالخدمات التي يقدمها لهم المرشد الفلاحي، أما من وجهة نظر الفلاحين فإن ضعف الاستجابة للإرشاد الفلاحي يعود إلى عدم توفر المدخلات الزراعية وعدم مطابقة التوصيات الإرشادية لظروف الفلاحين ونظرة الفلاح إلى المرشد الفلاحي على أنه أقل خبرة منه، خاصة في عدم قدرة المرشد الفلاحي على حل كثير من مشاكل الفلاح المتعلقة بالأسعار والتسويق وتأمين المدخلات، بعد أن لاحظنا الضعف الواضح في الإرشاد الفلاحي، الذي يعتبر ركيزة أساسية في تحقيق تنمية فلاحية وفق إستراتيجية تعتمد الخبرة والمعرفة العلمية، نرى أنه لتحقيق وبعث الإرشاد الفلاحي يتعين تحقيق الشروط والعوامل التالية:

النظر للفلاح على أنه عون اقتصادي من خلال إعادة الاعتبار للمهنة الفلاحية.

إيجاد علاقة تكاملية بين الإرشاد الفلاحي والسياسة الفلاحية.

وضع إستراتيجية فعالة للإرشاد الفلاحي من شأنها المساهمة في تحقيق التنمية الفلاحية وذلك بتوفير الوسائل والميكانيزمات الضرورية لذلك.

ان تكون برامج التكوين في المعاهد مرتبطة بالواقع الفلاحي وتستجيب لمتطلباته وذلك بخلق فروع متخصصة وذات مردود اقتصادي يلبي احتياجات التشغيل في القطاع الفلاحي مع العمل على خلق قنوات اتصال من شأنها أن تفيد القطاع الفلاحي في تنفيذ برامج الإرشاد الفلاحي.

توصيات عامة حول واقع القطاع الفلاحي في الجزائر :

إن تنمية القطاع الفلاحي تتطلب وضع سياسة زراعية ذات إستراتيجية دقيقة ومحددة في الزمان والمكان وذات أهداف واقعية وعقلانية ولها خلفيات إستراتيجية يترتب عنها المساهمة في:

- ✓ تخفيف التبعية الغذائية.
- ✓ تحقيق الأمن الغذائي.
- ✓ المساهمة في ترقية وتطوير الصادرات خارج المحروقات.

وحتى يتسنى تحقيق هذه الأهداف يجب أن يوضع القطاع الفلاحي ضمن سياسة القطاعات

الإستراتيجية والتي رغم خضوعها لقواعد السوق وميكانيزمات التحرر الاقتصادي، إلا أن اعتبارها قطاعا استراتيجيا يتطلب تدخل الدولة في توجيهها وفق أطر من شأنها أن تحدد هذه الأهداف وذلك من خلال:

- ✓ تشجيع وتدعيم الاستثمارات في مجالات زراعية معينة تتميز بإنتاجها لمنتوجات إستراتيجية.
- ✓ توفير التمويل الضروري ووفق ميكانيزمات شفافة وسريعة وسهلة، مع دعم أسعار الفائدة بالنسبة للقروض المقدمة وسهلة، مع دعم أسعار الفائدة بالنسبة للقروض المقدمة للقطاع الفلاحي عموما والفروع الإستراتيجية على وجه الخصوص، وهذا قصد توفير التمويل الكافي وفي الوقت المناسب.
- ✓ حل إشكالية الملكية العقارية حتى يتم خلق الاطمئنان والاستقرار النفسي لدى الفلاحين، وهو ما سياستهم لا محالة في إعادة الاعتبار للنشاط الفلاحي باعتبار أن الفلاح عون اقتصادي وان المنتوج الفلاحي له قيمة مالية وإستراتيجية وهذا بإبعاد الطبقة التي تطفلت على القطاع الفلاحي، إضافة إلى هذا لابد من تشجيع الشباب، خاصة من يمتلك تكوينا وثقافة فلاحية، على العمل في النشاط الفلاحي، والاهتمام بالصناعات الغذائية وتربية المواشي. وضع سياسة ودعم كاف للبحث والإرشاد الفلاحي بمنطق الاحتياجات والواقع العملي، وليس في إطار نظري بيروقراطي، مما يساهم في توعية وإرشاد الفلاحين وكذا إدخال المكننة وتحسين البذور...الخ.
- ✓ وضع سياسة إستراتيجية للري وشبكات السدود والرش المحوري، وهي إمكانيات يفتقر إليها القطاع الفلاحي في الوقت الحالي بالرغم من أهميتها الإستراتيجية.
- ✓ خلق نظام فعال للتسويق الفلاحي يعمل وفق أطر موضوعية وبعوامل اقتصادية عقلانية بعيدة عن كل إجراءات بيروقراطية وهذا يتم بإشراك ومساهمة العاملين في القطاع الفلاحي.
- ✓ العمل على تخفيف الآثار السلبية للإصلاحات الاقتصادية وما ينجز عنها من منافسة
- ✓ على المنتوج الفلاحي من خلال تدخل الدول ودعمها للقطاع الفلاحي.

المبحث الرابع : الجباية البترولية كمصدر لتمويل الميزانية العامة للدولة

المطلب الأول : ماهية و تطورالجباية البترولية .

تعتمد الجزائر بشكلٍ رئيسي في تمويل ميزانيتها على نوعين من الموارد وهما:

- **الجباية البترولية**
- **الجباية العادية**

1-1 تعريف الجباية البترولية :

تتعدد الأنظمة الجبائية البترولية بعدد البلدان وفقا للسياسة الطاقوية المتبعة في كل بلد إلا أن هناك. قواعد عامة تسهل لنا وضع تعريف محدد للجباية البترولية ثم إعطاء نظرة عن الضرائب المكونة للجباية

يمكن تعريف الجباية البترولية على النحو التالي :

- ✓ إن الضرائب البترولية تدفع على أساس أنها مقابل الترخيص من طرف الدولة لاستغلال باطن الأراضي التي هي ملك للدولة .
- ✓ إن الضرائب البترولية يكمن تكييفها على أساس أنها مقابل من طرف الدولة لاستغلال باطن الأراضي التي هي ملك للدولة .

والملاحظ لتطور إيرادات الميزانية العامة، ومساهمة كل إيرادٍ في تمويلها، يستشف المكانة الهامة التي تحتلها الجباية البترولية في تمويل ميزانية الدولة؛ كون الهياكل الضريبية في الجزائر تتميز بانخفاض معدل الاقتطاع الضريبي، وارتفاع حصيلة الضرائب غير المباشرة، واعتماد الجزائر على الجباية البترولية والرسوم الجمركية، مع عدم مرونة النظام الضريبي.

كما أن الجباية البترولية امتازت عبر السنوات السابقة (1962-2010) بالتذبذب وعدم الإستقرار، كونها تخضع لهزات السوق العالمية البترولية من حيث الأسعار، والطلب العالمي على المحروقات، وكذلك صرف الدينار بالدولار، باعتبار الصادرات الجزائرية مسعرة بالدولار الأمريكي، مما ينعكس مباشرة على حصيلة الجباية البترولية المقومة بالدينار الجزائري.

و الجدول التالي يبين تطور أسعار البترول من الفترة 1971 إلى غاية 2000:

الجدول رقم (03): تطور أسعار البترول من الفترة 1971 – 2000 بالدولار

السنوات	متوسط السعر بالدولار الأمريكي	السنوات	متوسط السعر بالدولار الأمريكي
1971	***2,7***	1986	***14,86***
1972	***3,5***	1987	***18,80***
1973	***16,20***	1988	***15,40***
1974	***9,35***	1989	***18,53***
1975	***12,00***	1990	***24,34***
1976	***12,80***	1991	***21,04***
1977	***14,30***	1992	***20,03***
1978	***14,20***	1993	***17,50***
1979	***26,30***	1994	***16,19***
1980	***40,00***	1995	***17,00***
1981	***37,00***	1996	***17,41***
1982	***37,00***	1997	***21,00***
1983	***30,50***	1998	***12,85***
1984	***27,80***	1999	***18,00***
1985	***29,50***	2000	***25,00***

المصدر : Annuel Statistique, Bulletin, OPEC 1971 -2000

هذا التذبذب في أسعار البترول كان له إنعكاسٌ سلبي على الاقتصاد الجزائري، فعشرية الثمانينات قد مثلت فترة عسيرة جداً، أين وصلت الأسعار إلى أدنى المستويات في أزمة النفط سنة 1986، مما أدى إلى آثارٍ مباشرة، كعجز الميزانية العامة، وتراجع الاستثمار العمومي، وتراكم الديون الداخلية، وآثارٍ أخرى غير مباشرة، كتراجع معدلات الناتج الداخلي الخام، والتضخم، والبطالة.

هذه الأسباب دعت الدولة إلى التفكير في إيجاد بديلٍ للمحروقات، حيث عرف الاقتصاد الجزائري في نهاية الثمانينات سلسلة من الإصلاحات مست مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية، بما يتماشى وما يجري في المحيط الدولي، وتوجه أغلب الاقتصاديات نحو الاقتصاد الحر.

ومن بين هذه الإصلاحات نجد الإصلاح الضريبي الذي تم من خلاله تبني سياسة ضريبية جديدة، تهدف إلى إحلال الجباية العادية محل الجباية البترولية، والاعتماد عليها كمصدرٍ أساسي في تمويل ميزانية الدولة لما تتمتع به من استقرار، وكونها مرتبطة بالسيادة الوطنية عكس الجباية البترولية.

1-2 أهمية الجباية البترولية

تتميز الجباية البترولية بخاصية أساسية تتمثل في ضخامة حجمها، و لكونها تشكل المصدر الرئيسي لتمويل الميزانية العامة للدولة، لهذا السبب ميزها المشرع الجزائري عن الجباية العادية و الموارد الأخرى بان فتح لها خطا مستقلا في الجدول " أ " من ميزانية الدولة .

لم تكن الجباية البترولية لغاية سنة 1971 تعد موردا أساسيا ملفتا للانتباه إذ كان حاصلها متواضعا نسبيا لم يتعدى 20% من مجموع الموارد النهائية ، في حين ان الموارد الجبائية العادية بلغت وحدها نسبة 59% سنة 1971 .

غير أن الأمور لم تبقى على هذا الحال بحيث عرفت الجباية البترولية أول قفزة نوعية لها سنة 1972 عندما ارتفعت فجأة نسبتها في التمويل من 20% سنة 1971 إلى 36% سنة 1972 .

ولا شك أنه كان لقرار تأميم المحروقات يوم 24 فبراير 1971 الأثر الكبير في ارتفاع هذا المورد ، و استمر هذا الارتفاع إلى أن بلغ سنة 1975 نسبة 59% ووصل ذروته سنة 1982 عندما بلغ حده الأقصى إلى نسبة 67% من مجموع الموارد النهائية [117] .

و بهذا اعتبرت سنة 1982 السنة التي عرفت عندها المصادر البترولية أوجها مما كان لها إنعكاسات ايجابية على الوضعية المالية للدولة فأصبحت نفقات الميزانية العامة تمول كما سبق القول بنسبة 67% بواسطة الجباية البترولية وحدا في الوقت الذي كانت فيه الجباية العادية لا تمول الميزانية إلا بقدر متواضع لا يتعدى 13,3%. بيد أن سنة 1982 كانت كذالك السنة التي توقف عندها ارتفاع الجباية البترولية حيث أنطلقت ابتدءا من هذه السنة حركة الانخفاض بل التقهقر إلى أن بلغت نسبة التمويل 32% سنة 1986 ثم 22% سنة 1988

لقد نتجت هذه الوضعية عن تضافر عاملين هما:

إنخفاض سعر المحروقات في الأسواق العالمية من 40 دولار سنة 1981 إلى 12 دولار سنة 1988 هذا من جهة ، و إنخفاض سعر الدولار الأمريكي العملة المتعامل بها لتسويق هذه المادة من جهة أخرى ، بحكم هذين العاملين انهارت موارد الدولة الناتجة عن الجباية البترولية و اختل توازن ميزانها التجاري مما اضطر ت الحكومة على أن تعيد النظر في ميزانية 1985 و خاصة ميزانية سنة 1986 على ضوء الوقائع الناتجة .

لقد قامت الحكومة فعلا في سنة 1986 بمراجعة حجم الجباية البترولية المنتظر تحصيله و التي كانت مقدرة في الميزانية الأصلية من 48 مليار د ج إلى 29 مليار د ج و هذا تماشيا مع تقهقر أسعار المحروقات ، و بالمقابل أعادت في نفس الوقت النظر في الجباية العادية فرفعت حاصل الضرائب المباشرة من 13,8 مليار دج إلى 15,5 مليار دج .

و لقد تم هذا التخفيض تطبيقا لسياسة التقشف التي قررتها الحكومة و التي أملاها عليها انخفاض الموارد النفطية ، فتترتب عنها تخفيض شديد في عملية استيراد المواد الاستهلاكية و بالنتيجة عملية الاستهلاك ، كما عملت في نفس الوقت على تصدير المنتجات الوطنية للحصول

[117] أيلس شاوش البشير ، **المالية العامة** ، مرجع سابق ،ص 157

على موارد بالعملة الصعبة تعويضا إلى حد ما للنقص في مدخولات النفط و سعيا للتخفيف من احتلال توازن ميزانها التجاري .

و بالموازاة مع تخفيض الموارد راجعت الحكومة توقعاتها فبما يخص عملية الإنفاق بان قلصت من حجم كل من نفقات التسيير و نفقات التجهيز للتخفيف من العجز.

بقي هذا الانخفاض قائما نسبيا لغاية سنة 1989 التي انطلقت عندها تدريجيا حركة الارتفاع بحيث بلغ فيها حاصل الجباية البترولية 26,7% أي بنسبة 23,27% من مجموع موارد الميزانية البالغة 114 مليار د ج ثم 35% في السنة الموالية ، إلى أن أصبحت هذه الجباية ابتداء من سنة 1991 تمول الميزانية العامة بنسبة تفوق 50% إلى غاية اليوم [118].

غير أنه تجدر الملاحظة من أن التقديرات المتعلقة بالجباية البترولية كما هي محددة في قانون المالية لا تعبر عن حقيقة الأمور بحيث لم تعد الحكومة تمول الميزانية العامة بالمبلغ كاملا للجباية البترولية و إنما تكتفي بمبلغ محدد على أساس سعر مرجعي (37 دولار) علما أن السعر يفوق المبلغ المحدد .

[118] أيلس شاوش البشير ، **المالية العامة** ، مرجع سابق ،ص 160

الجدول رقم : (04): تطور الجباية البترولية في الجزائر خلال الفترة (1991 – 2010)

الوحدة : (مليار د ج)

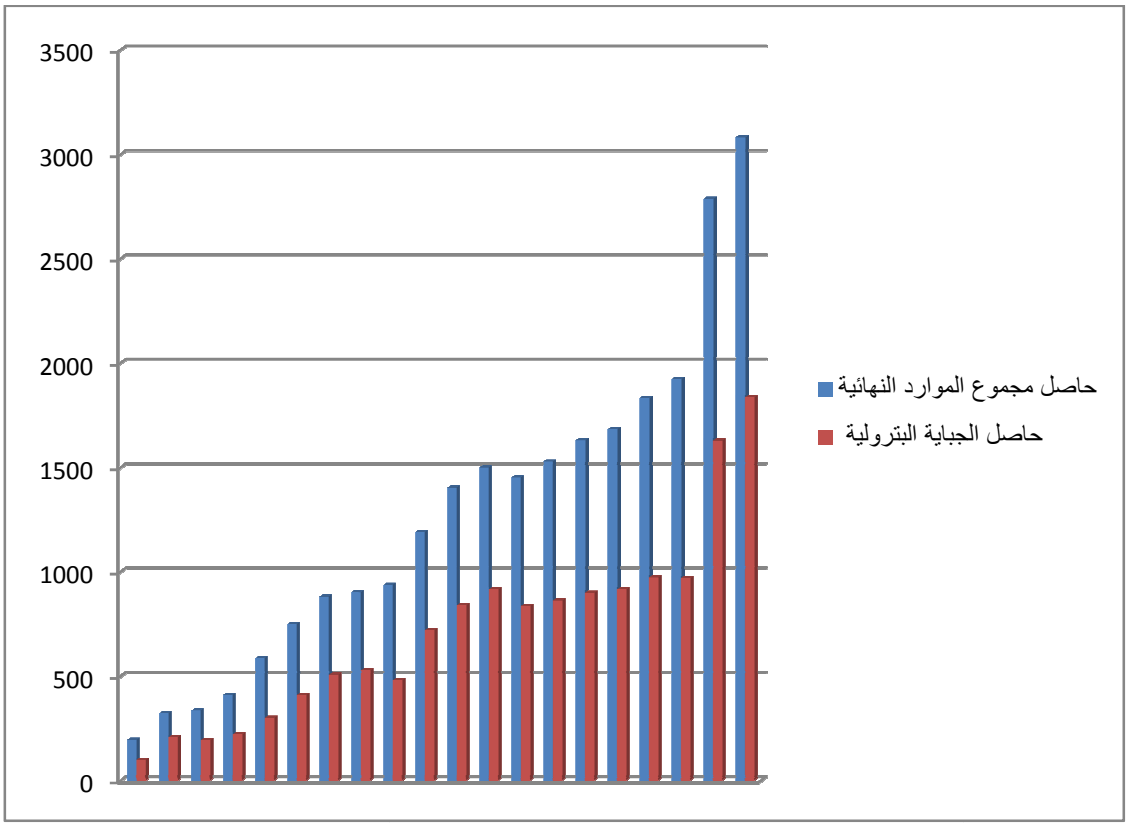
السنة	حاصل الجباية البترولية	حاصل مجموع الموارد النهائية	نسبة التمويل
1991	99,2	195,3	50,79
1992	207,2	322,7	64,20
1993	193,6	335,6	57,68
1994	221,8	410	54,09
1995	301	586,5	51,32
1996	410,1	749,2	54,73
1997	507	881,5	57,51
1998	528	901,5	58,56
1999	480	937,1	51,22
2000	720	1190,7	60,46
2001	840,6	1403	59,91
2002	916,4	1500,2	61,08
2003	836,06	1451,4	57,60
2004	862,2	1528	56,42
2005	899	1629,7	55,16
2006	916	1683,2	54,41
2007	973	1831,2	53,13
2008	970,2	1924	50,42
2009	1628,5	2786,6	58,34

2010	1835,8	3081,5	59,55

❖ **المصدر: قوانين المالية (1991 – 2010)**

الشكل رقم (03) .

❖ مليار د ج



❖ **تطور الجباية البترولية في الجزائر خلال الفترة 1991-2010**

التحليل : من خلال الرسم للأعمدة البيانية المبين لتطور الجباية البترولية في الجزائر تبين و ان هناك توافق في نسبة مساهمة الجباية البترولية في حاصل الجباية الكلية للميزانية العامة للدولة حيث لاحظنا توافق و تلازم في النسب خلال السنوات من 1991 إلى 2010 و هذا ما يأكد أن التغير في أسعار البترول له تأثير جزئي على حجم تمويل الميزانية , هذا ما يأكد المرونة في التقديرات للميزانية .

المطلب الثاني : مكونات الجباية البترولية.

تحدد النظام الجبائي الجديد الخاص بنشاطات البحث و استغلال المحروقات بموجب القانون المتعلق بالمحروقات و تتمثل الجباية البترولية في الضرائب و الرسوم التالية :

2-1 مكونات الجباية البترولية [119]:

أ – **الرسم المساحي السنوي:** يفرض هذا الرسم سنويا على المتعامل (الشركات البترولية) بحكم المساحة التعاقدية التي التي يشغلها من اجل القيام بعملية البحث أو الاستغلال و يحدد مبلغه غلى أساس المعايير الثلاث التالية:

– المساحة التي تحتسب بالكيلو متر مربع

– المنطقة : تقسم الأملاك المنجمية الوطنية المتعلقة بالمحروقات لغرض البحث و الاستغلال إلى أربع مناطق و يحدد هذا التقسيم الفرعي على أساس التنظيم

– المرحلة : على اعتبار أن عقد البحث و الاستغلال التي تكون مدته القصوى 32 سنة يتضمن مرحلتين متميزتين :

– مرحلة البحث مدتها 7 سنوات

– بعد إنقضاء مدة البحث تأتي مرحلة الاستغلال

الجدول رقم (05): يتحدد الرسم المساحي حسب الجدول الآتي:

المناطق	مرحلة البحث		مرحلة الاستبقاء	مرحلة الاستغلال
	1 إلى 3	4 إلى 5	6 إلى 7	
المنطقة أ	4.000	6.000	8.000	400.000	16.000
المنطقة ب	4.800	8.000	12.000	560.000	24.000
المنطقة ج	6.000	10.000	14.000	720.000	28.000
المنطقة د	8.000	12.000	16.000	800.000	32.000

[119] قانون المحروقات رقم 07/05 الصادر بتاريخ 28- 04-2005 الجريدة الرسية رقم 50 ،2005 معدل و متمم .

❖ **المصدر: المادة 42 من القانون المتعلق بالمحروقات الصادر بتاريخ 28- 04-2005**

ب – إتاوة شهرية تدفع للوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات :

تخضع كمية المحروقات المستخرجة إلى إتاوة شهرية تدفع للوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات و التي تعود بإعادة دفعها للخزينة العمومية بعد خصم التكاليف المتعلقة بتسييرها. يحسب مبلغ الإتاوة حسب حالتين تتعلق بحجم الإستخراج .

ج – ضريبة تكميلية على الناتج :

يخضع كل شخص طرفا في العقد لضريبة تكميلية على الناتج نسبتها 30% و حسب الآجال و الشروط المعمول بها عند تاريخ الدفع و نسب الإهتلاك .

د – الرسم على الأرباح الاستثنائية :

أضيف هذا الرسم بموجب الأمر المؤرخ في 29 يوليو 2006 ، المعدل لقانون المحروقات . يطبق هذا الرسم الغير قابل للخصم على الأرباح الاستثنائية التي يحققها الشركاء الأجانب على حصة الإنتاج الخاصة عندما يكون الوسط العددي الشهري لأسعار بترول البرانت يتجاوز 30 دولار للبرميل و ذلك فيما يخص عقود الشراكة المبرمة بين سونا طراك و شريك أجنبي ، تبلغ نسبة الرسم 5 كحد أدنى و 50% كحد أقصى .

هـ – رسم الدخل البترولي يدفع شهريا للخزينة :

يخضع المتعامل لرسم شهري على الدخل البترولي ، و يتشكل وعاء هذا الرسم من قيمة الإنتاج السنوي للمحروقات لكل مساحة استغلال ناقص المبالغ المحسومة المرخص به سنويا و هي : الإتاوة ، الحصص السنوية للاستثمارات من اجل التطوير ،

المؤو نات المخصصة لمواجهة تكاليف التخلي أو الإصلاح ، و مصاريف تكوين الموارد البشرية الوطنية لفائدة نشاطات المحروقات

يحسب السم على الدخل البترولي على أساس النسب التالية :

الجدول رقم (06): الرسم على الدخل البترولي

القيمة المتراكمة للإنتاج المثمن المعبر عنها ب 10^9 دج	الحد الأول	70
نسبة الرسم على الدخل البترولي	الحد الثاني	385
	المستوى الأول	30%
	المستوى الثاني	70%

❖ **المصدر : المادة 86 من قانون المحروقات**

عندما تكون القيمة المتراكمة للإنتاج المثمن اقل من الحد الأول أو تساويه يحتسب الرسم باستعمال النسبة الخاصة بالمستوى الأول و عندما تكون القيمة اكبر من الحد الثاني يحتسب الرسم باستعمال النسبة الخاصة بالمستوى الثاني ، أما عندما تكون هذه القيمة تفوق المستوى الأول أو تقل عن الحد الثاني او تساويه تطبق الصيغة التالية :

الجدول رقم :(07) [120]

النسبة المئوية للرسم = 40 (ق.م– ح1) +30 / (ح2 – ح1) .

2-3 آثار قطاع المحروقات على السياسة الإقتصادية للجزائر:

للجزائر إمكانيات ضخمة من الموارد الطبيعية التي تشكل عنصرا هاما في إثراء الإقتصاد الجزائري ودعم قوته علما أن إدارة هذه الموارد خارج قطاع المحروقات قد أضعف نظرا لنقص الحوافز التشجيعية بتنمية إنتاج السلع خارج هذا القطاع وأثر على الهيكل الضريبي وخاصة الوعاء الضريبي نظرا لكبح تنمية موارد دخل بديلة.

فإعتماد الجزائر على الموارد البترولية كمصدر رئيسي للعملة الصعبة يترتب عنه آثار على الإقتصاد الكلي،لأن تقلبات أسعار النفط الدولية أدت إلى تقلب المجمعات الاقتصادية

[120] نفس المرجع السابق ، قانون المحروقات رقم 07/05 الصادر بتاريخ 28- 04-2005

الكلية المهمة وكان لتحركات أسعار الطاقة العالمية فروقات مقابلة لقيمة الصادرات والإيرادات الحكومية ومدى توفر النقد الأجنبي فقد كان هناك مثلا علاقة بين التغيرات في أسعار النفط الدولية ونمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، وهي العلاقة التي أصبحت أكثر وضوحا في التسعينيات، وقد ظهر تأثير الروابط بين النمو والمجمعات الأخرى من ناحية وأسعار النفط الدولية من ناحية أخرى من خلال عدة قنوات، فبالنسبة للتأثير على النمو أثرت تقلبات أسعار البترول على العرض والطلب على حد سواء، وفي مواجهة تطورات الأسعار أو الإنتاج المعاكسة في القطاع البترولي كان من المرجح أن تؤدي الآثار السلبية على الثروة إلى خفض الطلب الاستهلاكي، فبالإضافة إلى ضعف الإنفاق الحكومي وهبوط النفقات الاستثمارية، فقد تطلب الدفاع عن ربط سعر الصرف عبر تكثيف إجراءات ترشيد النقد الأجنبي أو الزيادة في اللجوء إلى الإقتراض الأجنبي، وقد أسفر الترشيد الرسمي أو غير الرسمي للنقد الأجنبي على التأثير على العرض بتقليل الوصول إلى مستلزمات الإنتاج

المستوردة وتشويه الاختيار فيما بينها مما أدى إلى الحد من استغلال الطاقة الإنتاجية وتدهور المعدات الرأسمالية بسبب نقص قطاع الغيار[121]

المطلب الثالث : آليات التنمية من خلال تنويع الصادرات خارج قطاع المحروقات

إجراءات تنويع وتنمية الصادرات خارج المحروقات في الجزائر :

نتيجة لتميز الاقتصاد الجزائري بأحادية التصدير للمحروقات فإنه مع التذبذبات والأزمات التي يعرفها هذا القطاع أصبح لزاما على الجزائر الاهتمام بترقية قطاع الصادرات خارج المحروقات، وفي هذا الصدد قامت الجزائر بعدة إجراءات وتحفيزات التي من شأنها النهوض بهذا القطاع، ومن بين هذه الإجراءات تحرير التجارة الخارجية، وتخفيض قيمة العملة الوطنية وكذا إصلاح النظام الضريبي والجمركي وخلق إطار مؤسساتي، والاهتمام بترقية المؤسسات الصغير والمتوسطة قصد مساهمتها في عملية تنويع وتنمية صادراتنا الوطنية خارج المحروقات.

الجدول التالي يبين التركيبة السلعية للصادرات خلال الفترة 2005/1998 [122]:

[121] لخضر عزي،الجباية البترولية في الجزائر www.falasteen.com/imprimersans.php3_article=

[122] المركز الوطني للإحصائيات و الإعلام الآلي للجمارك (CNIS). 2007

الجدول 07: التركيبة السلعية للصادرات خلال الفترة 2005/1998.

الوحدة: 10^6 دولار

السنوات / البيان	2001		2002		2003		2004		2005	
	القيمة	النسبة	القيمة	النسبة	القيمة	النسبة	القيمة	النسبة	القيمة	النسبة
المواد الغذائية	28	0.14	35	0.18	48	0.19	59	0.18	67	0.15
الطاقة و المحروقات	18484	96.61	18091	96.10	23939	97.26	31302	97.56	43488	97.95
المواد الخام	37	0.19	51	0.27	50	0.2	90	0.28	134	0.30
منتجات نصف مصنعة	504	2.63	551	2.92	509	2.06	571	1.77	651	1.46
سلع التجهيز الفلاحي	22	0.11	20	0.11	1	0.004	0	0	0	0
سلع التجهيز الصناعي	45	0.23	50	0.26	30	0.12	47	0.14	36	0.08
سلع استهلاكية غير الغذائية	12	0.06	27	0.14	35	0.14	14	0.04	19	0.04
المجموع	19132	100	18825	100	24612	100	32083	100	44395	100

المصدر: (CNIS)

التحليل :

ما يمكن استخلاصه من الجدول هو استمرار الاقتصاد الجزائري في تبعيته للمحروقات، هذه الأخيرة خطت الوضعية الهشة للاقتصاد الوطني، إذ انتقلت من 9855 مليون دولار سنة 1998 لتقفز سنة 2005 إلى 43488 مليون دولار، و ذلك راجع إلى الارتفاع المذهل في أسعار البترول، إذ بلغ سعره في الأسواق الدولية حوالي 60 دولار للبرميل سنة 2005 ، كما يمكن ملاحظة قيمة الصادرات مقارنة بقيمة صادرات المحروقات سوف نجد أنها لا تتعدى 290 مليون دولار، و تقلص هذا المبلغ (173 مليون دولار) في الفترة 2005/2002.

أما فيما يخص تراجع نسبة صادرات التجهيز الفلاحي، فيمكن تفسيره بالإصلاحات المتخذة من طرف وزارة الفلاحة،و التي كانت تسعى من خلالها إلى تنشيط قطاع الفلاحة في إطار ما يسمى بالمخطط الوطني للتنمية الفلاحية (PNDA) الذي شرع في تطبيقه فعلياً من سنة 2000، و الذي تم تدعيمه بمخطط التنمية الريفية (PNDR) منذ سنة 2004. كما ساهما هذين المخططين في ارتفاع صادرات المواد الغذائية نسبياً خلال تلك الفترة.

سياسة الإحلال محل الواردات [123]:

مفهومها : يقصد بإستراتجية الإحلال محل الواردات، قيام المجتمع بإنتاج سلع تحل محل ما كان يستورد منها أو ما كان سيقوم باستيراده لو لم يقم بهذا الإنتاج، وتوجه عدة طرق لقياس الإحلال، إلا أن المقياس الأكثر شيوعا هو الذي يقيس الإحلال على أنه النسبة بين الواردات وبين العرض الكلي من السلعة .

أسباب تطبيق إستراتجية الإحلال محل الواردات :

تتمثل أهم الأسباب الدافعة لهذه الإستراتجية ما يلي :

[123] وصاف سعيدي ، **أثر تنمية الصادرات غير النفطية على النمو الاقتصادي في البلدان النامية** ، أطروحة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية غير منشورة، جامعة الجزائر، 2004 ، ص22

- ✓ **النمو الإقتصادي** : والذي من الممكن أن يكون مصاحبا لعملية التنمية الاقتصادية والذي تؤدي للتوسع في الإنشاء المحلي الجديدة لإشباع السوق المحلي.
- ✓ **الضرورة الإقتصادية** : وذلك يحدث في حالة وجود اضطرابات وأزمات في العلاقات الاقتصادية الدولية.
- ✓ **العجز في ميزان المدفوعات** : فزيادة الواردات بمعدل أعلى من زيادة الصادرات في الدول النامية أدى بها إلى إتباع هذه الإستراتجية للتخفيف من عجز ميزان مدفوعاتها.
- ✓ **الطلب على الواردات:** وجود طلب متزايد على السلع المستوردة في الدول النامية يعزز من إمكانية إتباع هذه الإستراتجية دون الخوف من عدم وجود سوق للسلع المحلية الجديدة.
- ✓ **السياسة الاقتصادية** : الإتجاه إلى هذه الإستراتجية قد يكون نتيجة السياسة الإقتصادية التي يتبعها مخطط التنمية بهدف إقامة المزيد من البدائل وإلى خلق فرص للعمالة.
- ✓ **تحقيق الإكتفاء الذاتي** : حيث أدى إنخفاض أسعار المواد الأولية التي تصدرها الدول النامية إلى إنخفاض إيراداتها من العملة الصعبة، ووقوعها تحت رحمة شروط التبادل التجاري التي تفرضها الدول المتقدمة، مما أدى بها إلى تبني إستراتجية الإحلال محل الواردات بغية تحقيق الإكتفاء الذاتي.
- ✓ **السهولة في التطبيق** :والتأثير الإيجابي على ميزان المدفوعات حيث تنخفض فاتورة الواردات

الفصـــل الثالـــث :

إســتراتيجـــية
التنمـية الفلاحـية و الريفـية

تمهيد :

مازال للقطاع الزراعي أهميته القصوى كأحد القطاعات الرئيسية في البنيان الإقتصادي لمعظم الدول، و مازال مؤهلا لأداء دوره كقطاع رائد للتنمية الإقتصادية، إذ تعد الزراعة مصدر لرزق الغالبية العظمى من السكان، هذا فضلا عما يساهم به القطاع الزراعي في دعم الدخل القومي و الصادرات، و ما ينتجه من غذاء و مواد خام، و ما يوفره من فوائض لازمة لنمو و إزدهار القطاعات الإقتصادية الأخرى.

و نظرا لتميز قضايا التنمية الزراعية بالشمولية و التكامل مع قضايا التنمية الإقتصادية حيث تؤثر عليها و تتأثر بها، فإن قضايا التنمية الإقتصادية و الزراعية يجب أن ينظر إليها من منظور واحد شامل .

المبحث الأول : المخطط الوطني للتنمية الفلاحية و الريفية (PNDAR) .

لقد شهد القطاع الفلاحي الجزائري عدة إصلاحات ، وكان الهدف من كل تلك الإصلاحات هو إيجاد الإطار التنظيمي الأمثل للحصول على نتائج جيدة أو أفضل من السابق، وهذا يعني الإستغلال الأمثل لكل الطاقات المتاحة.

كما أولت الحكومة الجزائرية أهمية كبيرة للقطاع الفلاحي، حيث رسمت خطة عملية ترمي من خلالها إلى تحقيق التوازن و الإستقرار الغذائي الذي يمر عبر تشجيع الفلاحة و توفير التسهيلات اللازمة للفلاحين حتى يتمكنوا من تخطي الصعوبات التي تواجهونها .

و على هذا الأساس قامت الدولة بوضع برنامج يختلف عن سابقه من البرامج سمي بالمخطط الوطني للتنمية الفلاحية (PNDA) ويهدف هذا البرنامج المسطر للتنمية الفلاحية إلى تحسين مردودية القطاع الزراعي حيث قامت الدولة بعدة آليات تمحورت في برامج تنموية على شكل سياسات دعم وتطوير الإنتاج الزراعي. و هذا ما يفرض ضرورة الإهتمام بالقطاع الزراعي في كل المراحل و كل البرامج التنموية .

ضرورة الإهتمام بالتنمية الزراعية :

على الرغم من التأكيد على دور الزراعة في التنمية الاقتصادية في العالم المتقدم، إلا أن هذا الدور و تلك الأهمية ازداد في البلدان النامية لسيادة المشكلات الغذائية الحادة التي أخذت تظهر في النصف الثاني من القرن التاسع عشر في العديد من دول إفريقيا و بعض دول آسيا.

و بصورة عامة يمكن تحديد ضرورة الاهتمام بالتنمية الزراعية بالمتغيرات الآتية :

أولا: توفير الاحتياجات الغذائية

أخذت الاحتياجات الغذائية قسطا كبير من اهتمام السياسة الاقتصادية في السنوات الأخيرة ، و ذلك لعدد من المتغيرات في مقدمتها النمو السكاني الذي اتسم بالارتفاع في هذه المرحلة ، يرافقه ارتفاع في الميل الحدي لاستهلاك الغذاء، إذ أن سيادة مستوى من الدخل الفردي المنخفض قد أدى إلى أن الزيادة التي قد تحصل في مستوى هذا الدخل الذي يذهب الجزء الأكبر منه للإنفاق على الغذاء حتى تقترب الحالة من الإشباع من السلع الزراعية الغذائية. و على الرغم

من تعدد الاحتياجات الغذائية للفرد في الدول النامية و تنوع الطبيعة الإستخدامية للسلع الغذائية فإن النمط الغذائي في هذه الدول يميل إلى السلع ذات التركيب الكربوهدرائي (كالحبوب) مقارنة بالأغذية ذات التركيب البروتيني، و هذا الأمر يشير إلى ارتفاع الطلب على هذا النوع من السلع الغذائية و هو يعني أيضا أهمية الاعتماد على التنمية الزراعية لتوفير العدد المناسب من السلع الزراعة التي تحقق أمنا غذائيا من ناحية و إحلالا للواردات الزراعية من الناحية الأخرى[124].

ثانيا: توفير الموارد النقدية

إن للقطاع الزراعي أهمية كبيرة و ذلك لمقدرته على توفير الموارد النقدية و استخدامها في الاحتياجات الأساسية للتنمية الاقتصادية، من خلال التوسع في المحاصيل النقدية أو المحاصيل التي تتسم بالمقدرة التصديرية، لاسيما في البلدان النامية التي تتمتع بالميزة النسبية في إنتاج بعض المحاصيل الزراعية، و على الرغم من أهمية العلاقات الدولية بالنسبة للدول النامية فإن مما تجب ملاحظته أن نسبة الصادرات من هذه الدول بالنسبة إلى إجمالي الصادرات الدولية آخذة بالانخفاض .

ثالثا: القطاع الزراعي سوق للسلع اللازراعية [125]

يمكن للقطاع الزراعي أن يحقق معدلات مناسبة من النمو في القطاعات اللازراعية. لاسيما و أن النمو في إنتاج المحاصيل الزراعية سيؤدي إلى زيادة دخل المزارعين مما ستترتب عليه زيادة الطلب على السلع الإنتاجية الزراعية أو الاستهلاكية على حد سواء، و هذا الوضع سيؤدي في صيغته النهائية إلى توسيع نطاق السوق للسلع اللازراعية.

رابعا: المدخلات الزراعية في الصناعات الغذائية

تعد كثير من المحاصيل الزراعية مدخلات في العمليات الإنتاجية لبعض الصناعات الغذائية لاسيما تلك العمليات المتعلقة بصناعة السكر أو صناعة النسيج أو الزيوت النباتية و الدهون.

---

[124] زرنوح ياسمسنة ،إشكالية التنمية المستديمة في الجزائر ،مذكرة ماجستير ، جامعةالجزائر 2006

[125] سالم توفيق النجفي، محمد صالح تركي القريشي، **مقدمة في اقتصاديات التنمية** مديرية دار الكتب، العراق 1988، من ص 135 إلى 138 .

المطلب الأول : ماهية و أهداف المخطط الوطني للتنمية الفلاحية و الريفية (PNDAR)

1- ماهية المخطط الوطني للتنمية الفلاحية و الريفية (PNDAR) :

حسب الأجندة الصادرة عن وزارة الفلاحة و التنمية الريفية فالمخطط الوطني للتنمية الفلاحية هو استراتيجية كلية تهدف إلى تطوير و زيادة فعالية القطاع الفلاحي, و هو مبني على سلسلة من البرامج المتخصصة والمكيفة مع المناخ الفلاحي الجزائري[126].

كما يعرف المخطط الوطني للتنمية الفلاحية هو برنامج وضع لحماية المشتريات الفلاحية والإنتاج الفلاحي سواء كان نباتيا أو حيوانيا وأيضا حماية سكان الأرياف ، يتكون من عدة مصادر للتمويل ومن بينها الصندوق الوطني للضبط التنمية الفلاحية (FNRDA) وهذا ما سنوضحه كما يلي :

يجمع حساب التخصيص الخاص رقم 52-302 الذي عنوانه " الصندوق الوطني للتنمية الفلاحية " وحساب التخصيص الخاص رقم 67-302 الذي عنوانه " صندوق ضمان سعر الإنتاج الفلاحي " . هذان الحسابان يجمعان في حساب موحد التخصيص خاص رقم 67-302 والذي حمل عنوان " الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية" . الآمر الرئيسي بصرف هذا الحساب هو وزير الفلاحة والتنمية الريفية .

يفتح في سجلات الخزينة المركزية حساب التخصيص الخاص رقم 67-302 ويقيد فيه ما يلي [127]:

في باب الإيرادات :

- ✓ تخصيصات ميزانية الدولة .
- ✓ الموارد الشبه الجبائية .
- ✓ موارد التوظيف .

---

[126] Ministère de l'agriculture, plan national de développement agricole Année 2 , Agenda 2002 , édition du ministère de l' agriculture.

1 وزارة الفلاحة، المخطط الوطني للتنمية الفلاحية: نظام الدعم عن طريق الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية ، 2000

- ✓ هبات ووصايا .
- ✓ الموارد الأخرى والمساهمات أو الإعانات المحددة عن طريق التشريع .

في باب النفقات [128]:

- ✓ الإعانات التي تضمن مساهمة الدولة في تنمية الإنتاج والمردودية الفلاحية وكذا تنميته وتخزينه .
- ✓ الإعانات التي تضمن مساهمة الدولة في عمليات التنمية في الري الفلاحي والمحافظة على التنمية والثروة الحيوانية والنباتية .
- ✓ الإعانات بعنوان تمويل مخازن الأمن الغذائي .
- ✓ الإعانات بعنوان تدعيم الأسعار للمنتجات الطاقوية المستعملة في الفلاحة .
- ✓ تخفيض الفوائد للقروض الفلاحية والصناعة الغذائية على المدى القصير ، المتوسط والطويل لمن يستفيد من دعم الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية (FNRDA).
- ✓ الفلاحون والمربون المهنيون بصفة فردية أو منظمة في تعاونيات وتجمعات أو الجمعيات المهنية .
- ✓ المؤسسات الإقتصادية العمومية الخاصة في ميدان الخدمات الإنتاجية الفلاحية والتحويل والتسويق والتصدير للمنتجات الفلاحية الصناعية والغذائية .

بدأت الجزائر من خلال وزارة الفلاحة والتنمية الريفية تنفيذ المخطط الوطني للتنمية الفلاحية والريفية منذ سنة 2000 تحت عنوان الأمن الغذائي الدائم، ويعتمد المشروع على إعادة الديناميكية للفضاءات الريفية وتثبيت الأهالي في مناطقهم للتخفيف من النزوح نحو المدن وتحسين ظروف معيشتهم وتنويع نشاطاتهم مع حماية الموارد الطبيعية وإقحام الفلاح في عملية التنمية.

و نظرا للشعار المرفوع من خلال المخطط و الامن الغذائي لابد من إستعراض بعض المفاهيم الأساسية حول هذا الشعار .

[128] نفس المرجع ، المخطط الوطني للتنمية الفلاحية .

1-1 الأمن الغذائي :

قضية الأمن الغذائي مشكلة جوهرية بل إنها تأخذ أهمية قصوى في ظل بعض الظروف السياسية الخاصة، وتزايد السكان المطرد يتطلب تنمية زراعية متطورة ومدروسة ولفهم أبعاد هذه المسألة لا بد من التعريف ببعض المصطلحات التي ينبني عليها هذا الميدان.

2-1 مفاهيم أساسية :

أ -مفهوم الإكتفاء الذاتي الغذائي [129]:

يعرف الاكتفاء الذاتي الغذائي" بقدرة المجتمع على تحقيق الاعتماد الكامل على النفس وعلى الموارد والإمكانات الذاتية في إنتاج كل احتياجاته الغذائية محليا ."إلا أن هذا المفهوم أثيرت حوله مجموعة من التحفظات أهمها[130]:

- ✓ الطابع الأيديولوجي لهذا المفهوم.
- ✓ نسبية مفهوم الاكتفاء الذاتي الغذائي.
- ✓ إمكانية تحقيق هذا الهدف عمليا.
- ✓ مدى العقلانية الاقتصادية لهذا المفهوم.

ب -مفهوم الأمن الغذائي :

يمكن التمييز بين مستويين للأمن الغذائي :

الأمن الغذائي المطلق:

يعني إنتاج الغذاء داخل الدولة الواحدة بما يعادل أو يفوق الطلب المحلي، وهذا المستوى مرادف للاكتفاء الذاتي الكامل ويعرف أيضا بالأمن الغذائي الذاتي .ومن الواضح أن مثل هذا التحديد المطلق الواسع للأمن الغذائي توجه له انتقادات كثيرة إضافة إلى أنه غير واقعي، كما أنه يفوت على الدولة أو القطر المعني إمكانية الاستفادة من التجارة الدولية القائمة على التخصص وتقسيم العمل واستغلال المزايا النسبية[131].

---

[129] تقرير المركز الوطني للمعلومات ،**الجمهورية اليمنية** ،الأمن الغذائي .آفريل 2005 ص3

[130] نفس المرجع ، ص 4

الأمن الغذائي النسبي [132]:

فيعني قدرة دولة ما أو مجموعة من الدول على توفير السلع والمواد الغذائية كليا أو جزئيا . ويعرّف أيضا بأنه قدرة قطر ما أو مجموعة أقطار على توفير احتياجات مجتمعهم أو مجتمعاتهم من السلع الغذائية الأساسية كليا أو جزئيا وضمان الحد الأدنى من تلك الاحتياجات بانتظام.

نظرا لتحسن الوضع المالي للجزائر فإنه تم و ضع المخطط ليقوم على تدعيم الدولة للقطاع الفلاحي في إطار ما سمي بالمخطط الوطني للتنمية الفلاحية، حيث عملت الدولة على تدعيم الفلاحين و تقوم بتقديم قروض مباشرة من خلال الصندوق الوطني للضبط و التنمية الفلاحية، (**FNRDA**) بدون فائدة، كما تقدم إعانات للفلاحين و هذا في النشاطات التالية:

تطوير الإنتاج و الإنتاجية في مختلف فروع القطاع :

مفهوم الإنتاجية :

عبر عنها **Hutton** أن الإنتاجية هي أكثر الكلمات غموضا وأصعبها فهما وأكثرها في التطبيق.[133]

تعرفها أيضا: الإنتاجية كل شيء تثبت العلاقة ما بين الإنتاج وجميع عناصر الإنتاج التي سمحت بالحصول عليه، أو بين الإنتاج وبعض عناصر الإنتاج التي سمحت بالحصول عليه[134] ، ويقول كذلك: إن الإنتاجية تحدد وتقاس عن طريق قسمة الإنتاج الذي يعبر عن بسط المعادلة أما مقامها فهو عنصر من عناصر الإنتاج كما يلي :

الإنتاجية =	الإنتاج (الناتج) عناصر أو عنصر الإنتاج

[131] تقرير المركز الوطني للمعلومات ،**الجمهورية اليمنية** ،الأمن الغذائي ، مرجع سابق ص9

[132] نفس المرجع ، ص 10

[133]- Hutton Bakewell. K. **Management and productivity**, pergamon press. London 1980

[134]- François Schaller: **Essai critique sur la notion de productivité**, geneve 1966, p16.

الجدول رقم(08) : تطور الإنتاج الزراعي مع نهاية (PNDAR) .

❖ **الوحدة:** قنطار

الإنتاج	1999	2004
الحبوب	24.000.000	40.000.000
البقوليات	522.000	1.500.000
البطاطا	10.200.000	19.400.000
الشمندر السكري	-	80 ألف طن من السكر يمثل 10% من احتياجات الاستهلاك
الزيوت النباتية	-	50 ألف طن من الزيوت 10% من احتياجات الاستهلاك
التمور	300.000	3.100.000
الخمور	289.000	350.000
الزيتون	300.000	400.000
الحليب	10×1.000 ^{6} لتر	10×2000 ^{6} لتر
اللحوم الحمراء	2.800.000	4.000.000
اللحوم البيضاء	170.000	300.000

المصدر : (PNDA) عزاوي اعمر استراتيجية التنمية الزراعية، الجزائر، 2005م، صفحة:235

استصلاح الأراضي الزراعية بالاستعانة بدعم الدولة :

يرتكز عمل المخطط الوطني للتنمية الفلاحية و الريفية على توسيع الأراضي الزراعية من خلال تدعيم أصحاب الأراضي غير المستصلحة في مناطق الهضاب و السهوب و الصحراء و كذا تنظيم برامج من أجل تأسيس مزارع نموذجية .

الجدول التالي يوضح تطور الأراضي الزراعية من خلال البرنامج .

الجدول رقم(09): تطور الأراضي الزراعية حتى نهاية المدة المسطرة .

الفروع الإنتاجية	الوضعية 2001	الوضعية 2004
أراضي زراعة الحبوب	5.5 مليون هكتار منها 3 مليون هكتار مستريحة	6 مليون هكتار منها 1.2 مليون هكتار تكيف زراعي
أشجار المثمرة	517000 هكتار	1017000 هكتار
الكروم	59000 هكتار	117000 هكتار
أراضي الزيتون	164000 هكتار	242000 هكتار
أراضي زراعة الخضار	45000 هكتار	75000 هكتار
أراضي الأشجار الغابية	36000 هكتار	228000 هكتار
النخيل	100000 هكتار	130000 هكتار
أراضي زر اعة البطاطا	72000 هكتار	95000 هكتار

المطلب الثاني : مكانة المخطط الوطني في الإقتصاد الكلي .

إن الإقتصاد الجزائري إقتصاد ريعي يعتمد على الجباية البترولية بنسبة 95 % من ناحية الصادرات ، أما فمدى مساهمة الجباية البترولية من الميزانية العامة للدولة فتفوق 3/2 .

و على هذا الأساس سطر المخطط الوطني للتنمية الفلاحية و الريفية ليكون أحد البدائل الإقتصادية في المستقبل .

الجدول التالي يوضح تطور نتائج المخطط خلال الفترة 2000-2005 :

الجدول رقم (10) : تطور نتائج المخطط خلال الفترة 2000-2005[135]

❖ **الوحدة : موضحة في الجدول**

السنة / المؤشرات	2000	2001	2002	2003	2004	2005
نسبة نمو الإنتاج الفلاحي%	15.15-	18.70	0 .01	29.00	6.41	2.02
نسبة نمو القيمة المضافة%	-	13.38	1.30	17.00	3.10	2.44
القيمة المضافة للقطاع الفلاحي (مليار دينار)	332.10	411.00	475.00	496.00	511.00	524.2
حصة القيمة المضافة للقطاع الفلاحي من إجمالي PIB %	8.4	9.7	9.3	9.7	8.4	6.97
القيمة المضافة / القيمة المضافة الاجمالية %	9.58	11.81	11.39	11.72	10.98	7.38
عدد مناصب الشغل المحققة (عامل)	142287	171000	163499	179291	166203	132428

❖ **المصدر : office national des statistiques**

135 *RAPPORT SUR LA SITUATION DU SECTEUR AGRICOLE 2005* office national des statistiques ، *p5*

التحليل :

1- نسبة نمو الإنتاج الفلاحي :

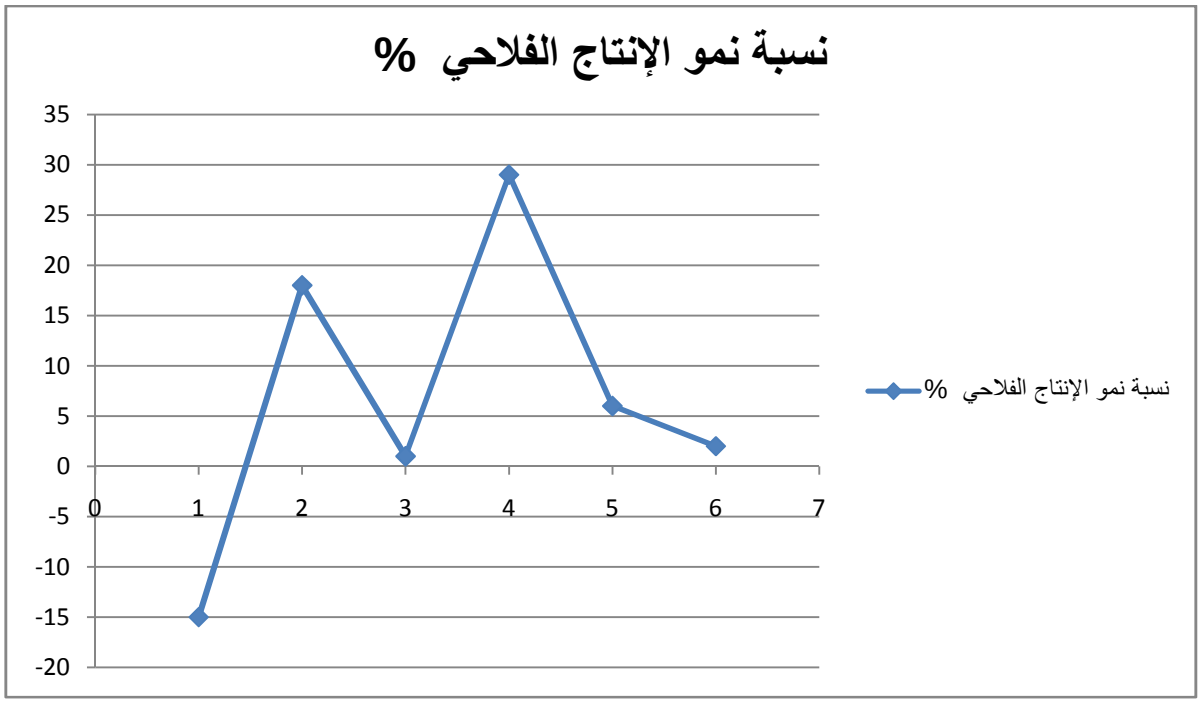
تزخر الجزائر بقدر وافر من الموارد الزراعية الطبيعية والمادية التي تتيح إمكانيات زيادة الإنتاج الزراعي وتعزيز مسارات الأمن الغذائي ومواجهة التحديات التي أفرزتها المتغيرات الاقتصادية التي شهدها عالمنا اليوم.

حاز المخطط الوطني للتنمية الفلاحية على نتائج مشجعة عبر تسجيل فائض هام للإنتاج حيث ازداد عرض المنتجات الفلاحية وأصبحت محور اهتمام خاص لمعظم عملاء التطوير الفلاحي من الهيئات العمومية، المنتجين.

تتميز بنية الصادرات الجزائرية بسيطرة المحروقات، رغم وجود إرادة فعلية إلغاء هذه التبعية بشأن مصدر واحد للدخل الوطني الذي يتغير بتغير السعر حسب تقلبات السوق الخارجية.

الشكل رقم(04) : تطور نسبة نمو الإنتاج الفلاحي 2000-2005.

❖ **الوحدة : (%)**



❖ **المصدر: من إعداد الطالب بالإعتماد على إحصائيات ONS**

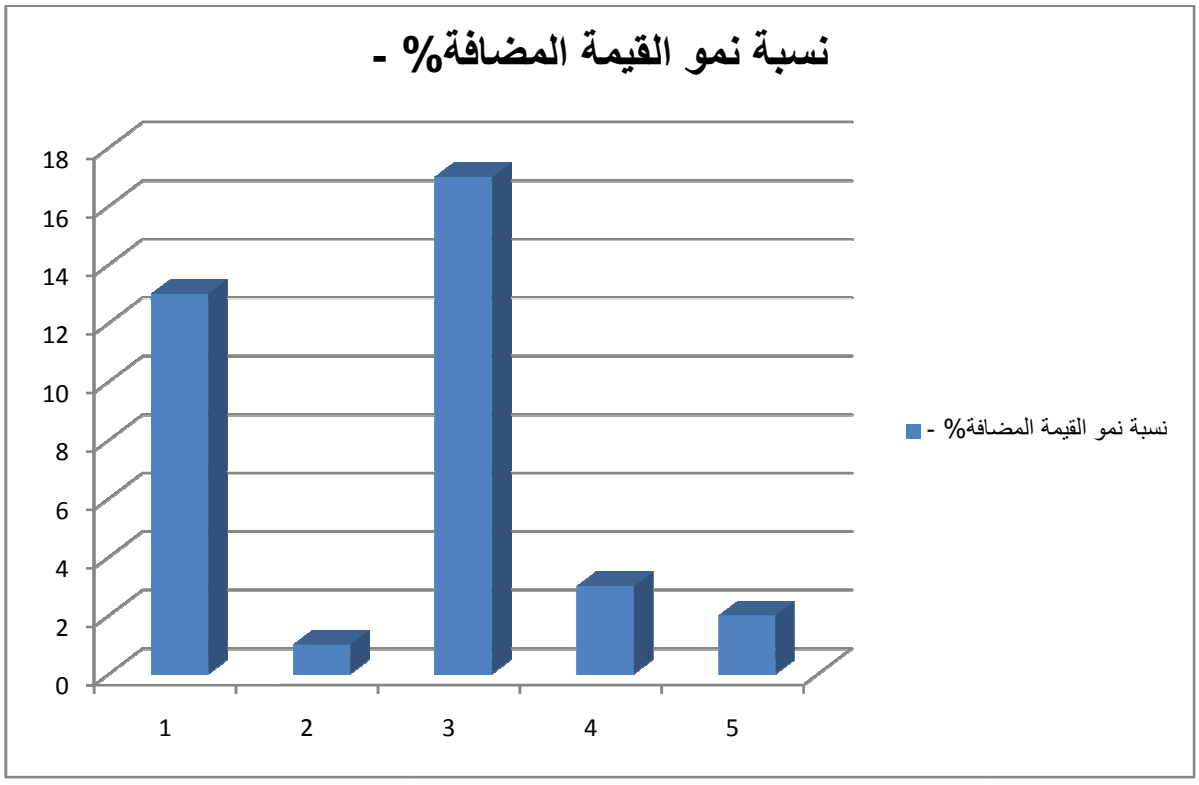
نلاحظ تذبذب بارز للإنتاج الفلاحي خلال سنوات المخطط و هذا راجع لإعتبارات طبيعية بالدرجة الأولى ثم الطلب الكلي للمستهلك .

أما النسبة السلبية لسنة 2000 ، فهي راجعة إلى الإهمال الواضح للقطاع الفلاحي قبل المخطط و هو راجع لعدة إتبارات أهمها الظروف الأمنية التي مرت بها البلاد .

2- نسبة نمو القيمة المضافة :

الشكل رقم(05) : تطور نسبة القيمة المضافة 2000-2005.

الوحدة : (%)



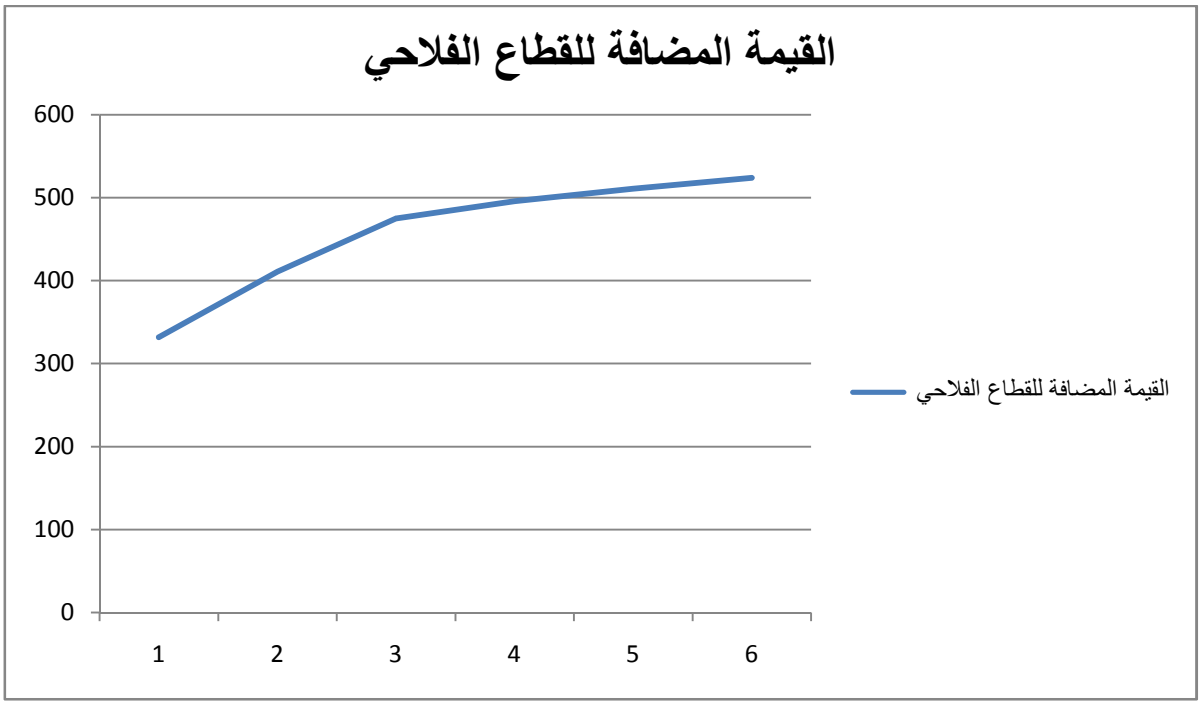
❖ **المصدر: من إعداد الطالب بالإعتماد على إحصائيات ONS**

إن القيمة المضافة مرتبطة دوما بالنمو في الإنتاج الفلاحي فتذبذب الإنتاج الفلاحي يأدي إلى التذبذب في نسبة القيمة المضافة .

3-القيمة المضافة للقطاع الفلاحي :

الشكل رقم(06) : تطور القيمة المضافة للقطاع الفلاحي (مليار دينار) 2000-2005.

❖ **الوحدة : (مليار دينار)**

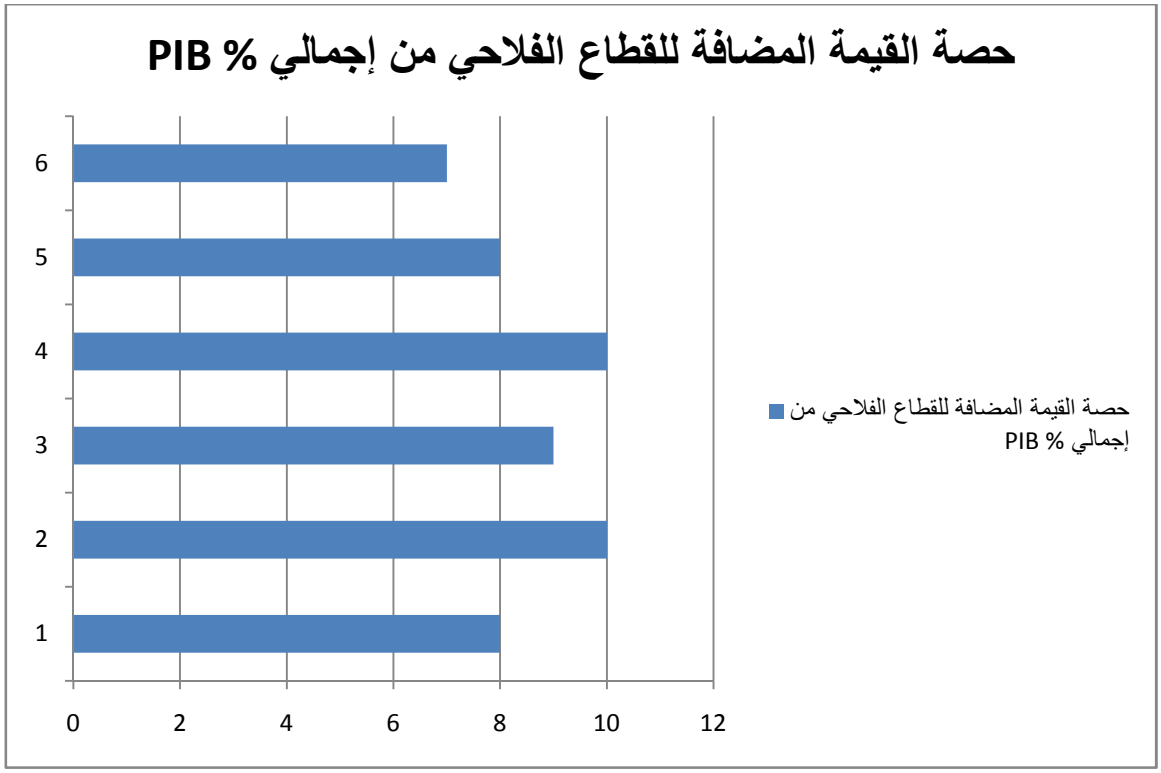


من خلال المنحى البياني يتبين لنا تطور واضح في القيمة المضافة للقطاع الفلاحي وهذا دليل واضح على مدى النجاح النسبي للمخطط الوطني للتنمية الفلاحية و الريفية ، نلاحظ خلال السنة 2000 التي هي سنة إنطلاق المخطط الوطني حيث قدرت ب : 332.10 مليار دينار ، و إستمرت في التزايد حتى نهاية المدة المسطرة للمخطط ، حققت قيمة 524.2 مليار دينار و النسبة المحققة سنة 2000 و 2005 هي : 57.83 و هي نسبة جد هامة .

4- حصة القيمة المضافة للقطاع الفلاحي من إجمالي PIB:

الشكل رقم(07) : تطور حصة القيمة المضافة للقطاع الفلاحي من إجمالي PIB 2000-2005.

❖ **الوحدة : (%)**



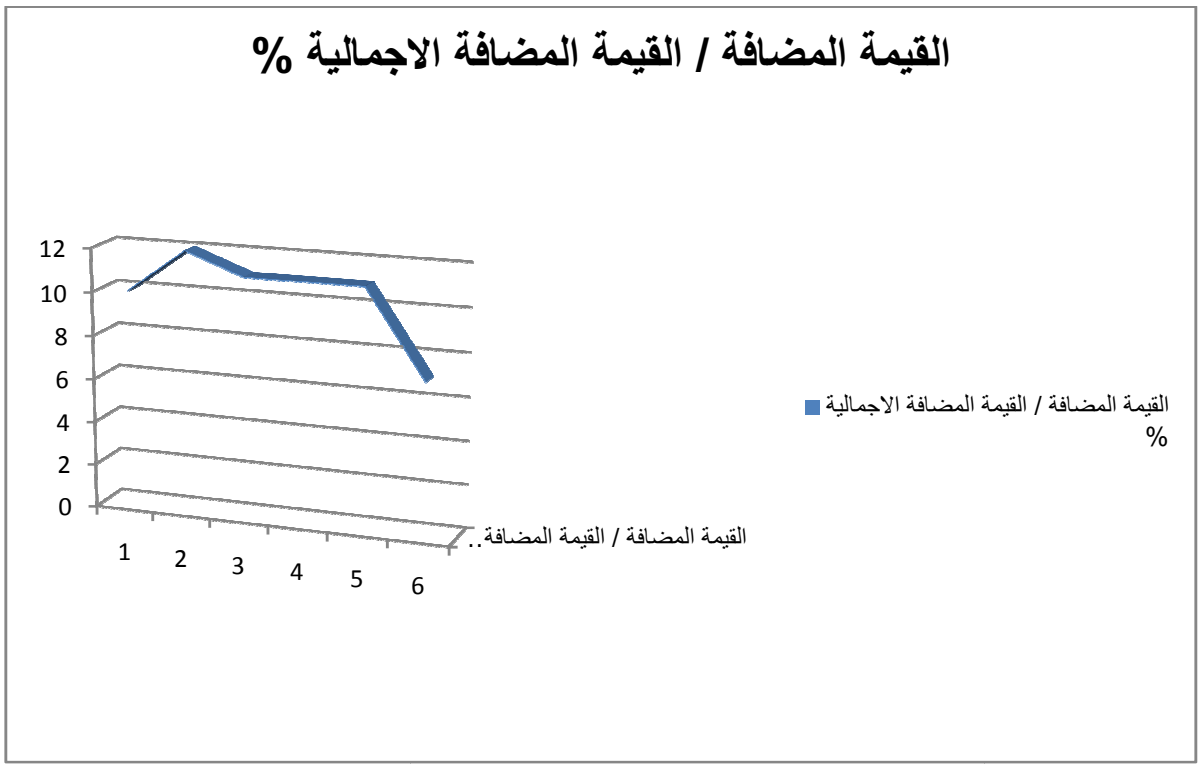
❖ **المصدر: من إعداد الطالب بالإعتماد على إحصائيات ONS**

حصة القيمة المضافة للقطاع الفلاحي من إجمالي PIB تشهد تذبذب كما هو الحال بالنسبة للقيمة المضافة و نسبة النمو من إجمالي الناتج الداخلي الخام .

5- القيمة المضافة / القيمة المضافة الاجمالية :

الشكل رقم(08) : تطور القيمة المضافة / القيمة المضافة الاجمالية 2000-2005 .

❖ **الوحدة : (%)**



❖ **المصدر: من إعداد الطالب بالإعتماد على إحصائيات ONS**

6- عدد مناصب الشغل المحققة 2000-2005 :

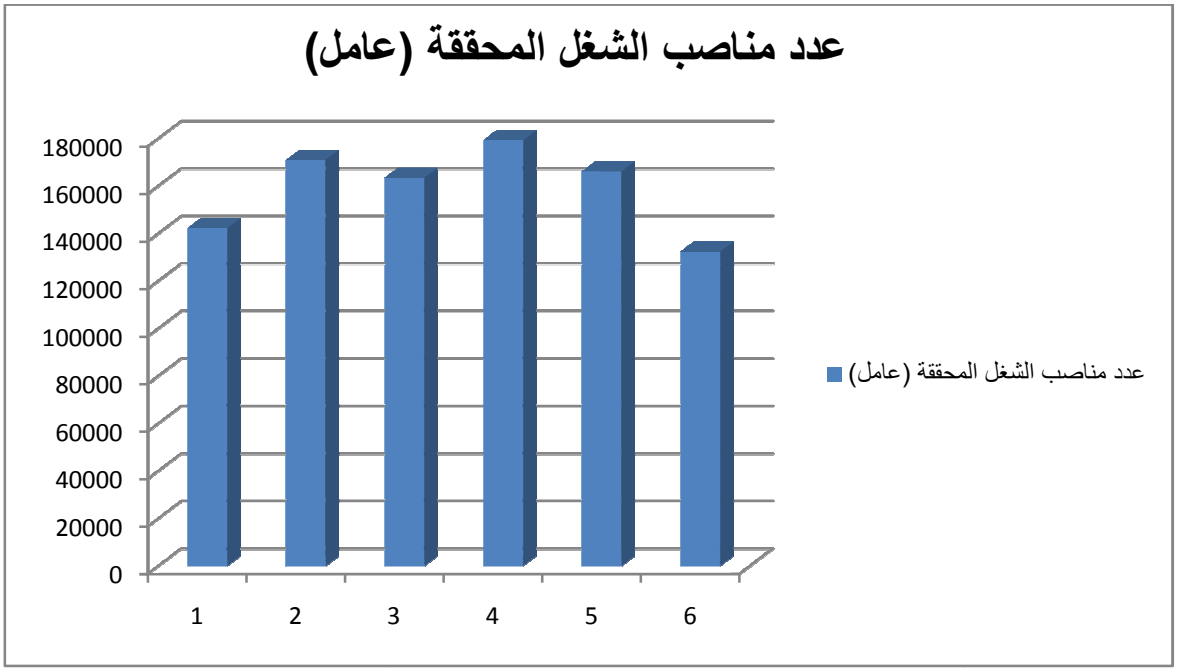
تعتبر الإنتاجية من المواضيع التي تلقى اهتماما متزايدا في كافة الجوانب الاقتصادية في العالم، لتأثيرها على الجوانب المختلفة للنشاط الاقتصادي سواء بالنسبة للمؤسسة أو للاقتصاد القومي ككل، حيث تعتبر الإنتاجية وتحسين مستواها أحد مفاتيح الهامة لزيادة معدلات النمو الاقتصادي

و لتحقيق هذا الهدف فإن اليد العاملة المؤهلة و الكافية هو الأساس في القطاع الفلاحي و الشكل التالي يوضح التطور أو التزايد المستمر في القطاع الفلاحي مع العلم أن اليد العاملة التي تستقطبها الفلاحة و الريف في أغلب الأحوال غير مستقرة .

الشكل التالي يوضح مدى إستقطاب القطاع لليد العاملة .

الشكل رقم (09) : عدد مناصب الشغل المحققة 2000-2005 .

❖ **الوحدة : (عامل)**



❖ **المصدر : من إعداد الطالب بالإعتماد على إحصائيات ONS**

نلاحظ من خلال الشكل السابق تطور خلال السنتين 2001، 2002 حيث تعتبر مرحلة الإنطلاق ، و كذالك حلال الفترة 2003 ، 2004 و التي تعتبر مرحلة تحقيق الأهداف .

المطلب الثالث : حجم (PNDAR) في إطار برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي .

3-1 ماهية برنامج الإنعاش الإقتصادي :

شهد الواقع الإقتصادي في نهاية التسعينيات محاولة تنشيط للنهوض بالإقتصاد الوطني و جعله مسايرا للإقتصاد العالمي، مما أدى إلى وضع برنامج خاص و غير قابل لإعادة التقييم سمي ببرنامج دعم الإنعاش الإقتصادي الذي أعلن عنه رئيس الجمهورية يوم 26 أفريل2001 أمام إطارات الأمة، و ذلك بتخصيص مبلغ مالي معتبر قدره 525 مليار دينار جزائري أي قيمة تعادل 7 مليارات من الدولارات، و هي قيمة تعادل ربع المديونية الجزائرية سنة 2001 . و على ضوء التعليمات و التوجيهات التي جاء بها هذا البرنامج فإن ميزانية الدولة سوف تتحمله على المديين القصير والمتوسط خلال الفترة2001-2004 في أنشطة حيوية عديدة تضمن تنمية

إقتصادية من خلال توفير الشروط لزيادة التحكم في النفقات العمومية و فعاليتها و الحد من قلة نضج المشاريع و إفتقارها للتنسيق و ضعف إجراءات التقييم و قلة الإهتمام بصيانة الإستثمارات العمومية و رعايتها، كذا و توفير الشروط الضرورية لإعتماد الشفافية التامة في تدبير المناقصات و المزايدات و الصفقات العمومية و إنتهاج الصرامة الكفيلة بتفادي كل أنواع التبذير.

و مثل هذا المطلب تمليه الأخلاقيات نظرا للصعوبات الإجتماعية كما تفرضه الضغوط و الأعمال التي ترهق كاهل المالية العمومية فتحليل النتائج الجيدة المحققة لسنة 2000 كان أساس وضع قرار إصدار برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي من ناحية، و من ناحية أخرى التوقعات المتفائلة لسنة2001 و كذا آفاق السنوات التابعة لها.

فهذا المخطط يهدف الى بعث نمو إقتصادي دائم يمكن من إنعاش التشغيل و الإستجابة لإحتياجات النمو البشرية التي ما إنفكت تتعاظم كيفا و كما، وإعادة هيكلة القطاع العمومي و إنعاشه.

كما يشكل من البرنامج فرصة سامحة لبعث إستراتيجية حقيقية من أجل ضمان تنمية متكاملة و مستديمة كفيلة وحدها بتقليص التبنيات الإقليمية و الحفاظ على التماسك و التلاحم الإجتماعي من جميع أشكال التفكك التي تهدده بإستمرار أصبح من الضروري إنتهاج هذا البرنامج المبني على البحث عن تكامل متناسق للبرامج و تدعيمها بغرض ضمان فعالية أكبر لتطبيق عملية التنمية المحلية التي يجب أن تهدف اليوم إلى ما يلي :

- ✓ إعادة الحيوية للفضاءات الريفية عن طريق ترويج للمشاريع الموجهة لها.
- ✓ إعادة الإعتبار للأوساط المعيشية على مستوى المجمعات السكانية.

و بالتالي معالجة أشكال التفاوت و التمييز بين الأقاليم، بحيث يتم إسترجاع الفضاءات المهمشة ، الأمر الذي يعتبر الشغل الشاغل للإدارة المحلية التي تبحث عن معالمها و مميزاتها بالمشاركة النشيطة و الفعالة للحركة الجمعوية و فاعلي الحياة الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية.

و نظرا لأهمية الإستثمارات المخصصة لهذا البرنامج، فإن الهدف المتوخى منه يبقى في متناول أيديها على أن يتم التجديد الفعلي لأساس تسيير المشاريع المحكمة التخطيط و التقييم من حيث التكاليف و آجال الإنجاز و الآثار المرجوة ، كما أنه يفتح باب الأمل لإستعادة الثقة في الدولة و إسترجاع مصداقيتها لأنه يندرج في إطار مبني على التسيير الفعال و الإجماع حول تحديد محتواه المادي و أساليب إدارته و إنجازه و متابعته.

3-2 أهداف برنامج الإنعاش الإقتصادي :

لتحقيق برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي تطرح عدة أهداف أهمها ما يلي:

1- تحسين الظروف المعيشية اليومية للمواطنين بمحاربة الفقر وكل أشكال العوز والتهميش.

2- تنظيم الإستثمار و دفع النشاطات الفلاحية المثمرة و على وجه الخصوص المؤسسات الصناعية المحلية قصيرة و متوسطة الأجل.

3- تقليص هامش البطالة و توفير السكن و إنعاش الإستهلاك.

4- إصلاح القطاع المصرفي و قطاع الطاقة، المحروقات، المناجم، الكهرباء، المواصلات السلكية و اللاسلكية و كذا القطاع الإقتصادي العام.

5- دعم النشاطات الخالقة للقيمة المضافة و إصلاح الإدارة الجبائية و التعريفة الجمركية و العقار الصناعي.

6- ترقية الهياكل القاعدية الضعيفة،لا سيما ذلك التي تعطي إنطلاقة جديدة للأعمال الإقتصادية.

7- تطوير الموارد البشرية المتمثلة فيما يلي:

* إنجاز حضيرة تكنولوجية و معلوماتية في عصر العولمة.

* إعادة تأهيل المناطق الصناعية

* القضاء على ظاهرة النزوح الريفي.

8- تحفيز الطلب على السلع و الخدمات.

9- تدعيم شبكة الطرقات البرية وخطوط السكك الحديدية وبناء المزيد من المنشآت الصحية والتعليمية.

و من خلال هذه الأهداف، يتم وضع التوازن الإقليمي و إعادة الحيوية للفضاء الجزائري.

3-3 إستراتيجية برنامج الإنعاش الإقتصادي :

جاء برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي لإدراك التأخر المسجل خلال السنوات السابقة، حيث خصص له مبلغ مالي ضخم وذلك بهدف تسيير ومتابعة تطورات مشاريع هذا البرنامج إضافة الى الإيطار القانوني الذي يجب أن يوضع فيه و التشريعات اللازمة لمرافقته.

و كما نعلم أن الجزائر تميزت بوضعية تناقضية تتمثل في وجود مؤشرات إقتصادية كلية إيجابية و معدل تنمية ضعيفة و وضعية إجتماعية صعبة خلال الفترة 1995-2000.

فيما يتعلق بالمؤشرات الإقتصادية الكلية، فهي تشمل على الفائض في ميزان المدفوعات لسنة 2000 و إنخفاض نسبة المديونية من **47,5 %** ب 1998 الى **19,5 %** عام 2000 (136)

أما التوازنات المالية فهي تشمل على الفائض في الخزينة و سوق العملة المتحكم فيها و لإعتماد إستيراتيجية ناجحة إهتمت الجزائر بعدة نشاطات مهمة من شأنها النهوض بالإقتصاد الوطني حيث ركزت على تسخير المؤسسة الجزائرية كي تصبح مصدر أساسي لخلق الثروة وبهذا ترى الحكومة أنه ليس من الضروري إدراك التعديلات الإقتصادية بصورة معمقة فحسب بل يجب الإهتمام أيضا بالإستراتيجية التي تساعد على تحقيق التقدم.

كما أنه في حالة عدم تهيئة الفضاء الإقتصادي و إستأناف المؤهلات المحلية للإنتاج، فإن تطبيق هذه الإستراتيجية و الذي يركز على التعديلات الأساسية في إطار تشغيل و إصلاح الإقتصاد الوطني مهدد بمواجهة مشاكل في تنفيذه حيث تبلورت إستراتيجية هذا البرنامج في أهم الأهداف المتوخاة و هي:

---

[136]- المنشور رقم 05 المؤرخ في 14 جويلية 2001

على المستوى المحلي :

- ✓ تطوير و تحسين القدرات الإنتاجية و التسييرية للمؤسسات الإقتصادية.
- ✓ التركيز على الأنشطة التي من شأنها إستيعاب اليد العاملة.
- ✓ تطوير عملية التنمية المحلية بالتركيز على الصناعات الصغيرة و المتوسطة.
- ✓ تطوير الموارد البشرية و الدعم المحلي مع تحقيق التوازن الإقليمي.
- ✓ توفير مستوى تعليمي جديد لتطوير الحياة المعيشية المكونة من مجموعة من العمليات لإستأناف النمو الإقتصادي و التطور الإجتماعي.
- ✓ إعادة إنطلاقة النشاطات الفلاحية وكذلك الصيد البحري وكل النشاطات الإنتاجية المحلية.
- ✓ إصلاح النظام البنكي و الضريبي بما يتناسب مع طبيعة الإقتصاد الوطني.

أما على الصعيد الخارجي:

- ✓ إستعمال الموارد البترولية من أجل الإستثمار المنتج.
- ✓ إدماج الإقتصاد الوطني في منظومة الإقتصاد العالمي.

3-4 مجالات البرنامج :

هناك عدة مشاريع في إطار مخطط الإنعاش الإقتصادي تهدف الى محاربة كل أشكال الفقر والحرمان للتخفيف من حدة التفاوت الجهوي و وضع أرضية مناسبة من خلال السياسات المرافقة و إجراءات التطبيق، حيث تهدف هذه المشاريع الى ما يلي:

- ✓ رفع القدرة الشرائية للمواطن.
- ✓ تطوير الموارد البشرية و تدعيم التجهيزات الإجتماعية للبلديات المحرومة.
- ✓ وضع ديناميكية لتحريك دواليب الإقتصاد الوطني لمردودية طويلة الأجل.

الجدول رقم (11) : المبالغ المالية المخصصة لأقسام برنامج الإنعاش الإقتصادي .

الوحدة :مليار دج

السنـوات	2001	2002	2003	2004	المجموع	النسبة %
دعم الإصـلاحـات	**30**	**15**	**0**	**0**	**45**	**8,6**
النشاطات الإنتاجية	**10,6**	**20,2**	**22,5**	**12**	**65,3**	**12,4**
التنمية المحلية	**32,4**	**42,9**	**35,7**	**3**	**114**	**21,7**
تحسين الخدمات العامة	**93**	**77,9**	**37,6**	**2**	**210,5**	**40,1**
تطوير الموارد البشرية	**39,4**	**29,9**	**17,4**	**3,5**	**90,2**	**17,2**
المجموع	**205,4**	**185,6**	**113,2**	**20,5**	**525**	**100**

❖ **الجريدة الرسمية (العدد** 53 ، **الصادر بتاريخ أوت** 2001)

حسب الجدول أعلاه، نلاحظ أن أقسام برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي تحصلت على مبالغ متفاوتة من المبلغ الضخم الذي يعادل **7** مليار دولار تقريبا و هذا التفاوت راجع الى تباين أهمية هذه الأقسام عن بعضها البعض و كون السنة الأخيرة فترة إتمام و إنهاء المشاريع لم تحظى بمبلغ أكبر.

دعم النشاطات المنتجة :

إن إعتماد برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي في مجال دعم النشاطات الإنتاجية يهدف الى ترقية الفلاحة كونها محل رهانات كبرى في تحقيق أمن بلادنا الغذائي، هذا من جهة و من جهة أخرى يهدف الى دعم قطاع الصيد البحري الذي يعاني هو الآخر منذ فترة طويلة من الإهمال و اللامبالاة رغم إمكانياته الهامة التي يتمتع بها و التي من شأنها إمتصاص البطالة و من أهم المحاور التي نص عليها برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي.

ترقية الفلاحة :

إن الفلاحة التي يحد من إمكنياتها الراهنة نقص المساحة المفيدة مع العلم أن هذه الأخيرة تتربع على مساحة تقدر ب **7,6**مليون هكتار أي **3%** فقط من المساحة الكلية بالإضافة الى شح الموارد المالية و تعاني زيادة على ذلك من نقائص عديدة من حيث محيطها و ظروف إستغلالها معا. و بالتالي فإن تبعية البلاد غذائيا تعد تبعية فادحة فمن أوجب الواجبات إذن العمل على ترقية الفلاحة و ما يستوجب ذلك من تعزيز شبكات الري و لذا فالسياسات الحالية تعطي بدورها أهمية للقطاع الفلاحي و عليه فالمشاريع المخططة تدخل مباشرة في إطارالمخطط الوطني للتنمية الفلاحية « **P.N.D.A** » فقد تم توفير مبلغ مالي مقدر بحوالي **1** مليار دولار ثم أضيف إليه المبلغ الخاص بالإنعاش الإقتصادي و المقدر ب **55,9** مليار دينار جزائري أي بزيادة حوالي **70%** لمورد المخطط السابق مما يبين الإهتمام الذي ما زال يحظى به هذا القطاع.

إن المخطط الوطني للتنمية الفلاحية الذي وضع سنة **1999** كإطار قانوني لتطبيق برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي في الميدان الزراعي إستطاع التوصل الى نتائج مرضية حيث إستفاد من هذا المخطط كل من الفلاحون و المربون المهنيون بصفة فردية أو منظمة في تعاونيات أو جمعيات مهنية و المؤسسات الإقتصادية العمومية و الخاصة في ميدان الخدمات الموجهة للإنتاج، التسويق، التحويل و التصدير للمنتجات الفلاحية و الصناعية الغذائية.

الجدول رقم (12) : المبالغ المخصصة للقطاع الفلاحي في إطار مخطط برنامج الإنعاش الإقتصاد .

❖ **الجريدة الرسمية (العدد** 53 ، **الصادر بتاريخ أوت** 2001) **الوحدة (مليار دج)**

السنـوات	2001	2002	2003	2004	المجموع	النسبة **%**
الصندوق الوطني للضبط و تنمية الفلاحة	**7,5**	**15,1**	**18,8**	**12**	**53,4**	**95,5**
الصندوق الوطني لتنمية المناطق السهبية	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0**	**0,3**	**00,5**
الصندوق العام للإمتيازات الفلاحية	**0**	**1,1**	**1,1**	**0**	**2,2**	**3,9**
المجموع	**7,6**	**16,3**	**20**	**12**	**55,9**	**100**

يبين الجدول أعلاه أن الصندوق الوطني للضبط و التنمية الفلاحية يعتبر أكبر ممول لبرنامج دعم الإنعاش الإقتصادي في إطار التنمية الفلاحية حيث يساهم هذا الأخير بنسبة تقدر ب **95,9%** من المبالغ المخصصة للقطاع الفلاحي.

المبحث الثاني : دراسة الإستراتيجية الفلاحية و الريفية لولاية تيارت .

المطلب الأول : البـطاقة الفنية للولايـة

الموقع و الخصائص الجغرافية للولاية :

تقع ولاية تيارت في الجهة الغربية للبلاد و تتربع علي مساحة 20.050.05 كلم^2 يحدها من الشرق كل من ولايتي الجلفة و المدية، و من الغرب كل من ولايتي معسكر و سعيدة، من الجنوب ولايتي الأغواط و البيض، ومن الشمال ولاية تيسمسيلت ،غليزان و مستغانم. و نظرا لموقعها الجغرافي تعتبر ولاية تيارت كهمزة وصل بين الجنوب و الشمال .

التقسيم الإداري للـولاية :

- بمقتضى القانون رقم 09/84 المؤرخ في 1984/02/04 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد.
- بمقتضي القانون رقم 09/90 المؤرخ في 1990/04/04 المتضمن قانون الولاية فإن ولاية تيارت تضم 42 بلدية تنشطها 14 دائرة .

الخصائص الإقتصادية للولاية :

<u>طبيعيا :</u>

تقع في الهضاب العليا مناخها قاري شبه جاف صيفا و قارس شتاءا، درجة حرارتها ترتفع خلال الصيف و تشتد شهري جويلية و أوت و تنخفض بشدة في فصل الشتاء خاصة شهري ديسمبر و جانفي .

أودية ولاية تيارت ذات جريان غير منتظم و ذلك نتيجة المميزات المناخية و تساقط الأمطار فتجدها جافة في فصل الصيف و غزيرة الجريان في فصل الشتاء حيث تحدث فيضانات و من أهم الأودية الموجودة بالولاية هي :

- ✓ **وادي الطويل:** يسمح بإنشاء مشروع زراعي الذي يتربع على مساحة قدرها 850.000

هكتار و يضم ولايات (الأغواط– الجلفة– تيارت– المدية)[137].

- ✓ **وادى مينا** : الذي أنجز به سدان هما: سد بخدة بحجم 50 مليون متر مكعب يسقي سهول ولاية غليزان و هو أيضا يمون عاصمة ولاية تيارت بالمياه الصالحة للشرب إلى جانب مجمعات
- ✓ **وادي العابد:** هذا الواد مستعمل خصيصا في سقي الأراضي الزراعية
- ✓ **نهر واصل:** فوق هذا النهر لقد تم إنجاز سد الدحموني و سد بوقرة
- ✓ **النباتات:** مرتبطة بالمناخ و الأمطار و كذلك بالوضعية الجغرافية و الإرتفاع على مستوى سطح البحر كل من هذه العوامل تساهم في تحديد إختلاف النباتات

<u>إقتصاديا:</u>

يغلب عليها الطابع الفلاحي و الرعوي مع تربية الخيول (مثل مركز الخيول شاوشاو ببلدية تيارت) كما أنها تسخر بعدة مصانع مثل: مصنع الأحذية بفرندة و مصنع الأدوية بملاكو, و الصناعات التقليدية مثل النسيج و مصنع الأسلحة القديم بتاقدمت, مركب صناعة السيارات عين بوشقيف SNVI , صناعة البطاريات بسوقر, مصنع صناعة الأسلاك

و المسامير بتيارت .

المؤشرات الديمغرافية و الاجتماعية للولاية [138]:

1 وادي الطويل من أطول الأودية في الجزائر يتمتع بخصوبة أراضيه ، يمتد على مساحات شاسعة من شمال إلى جنوب الولاية و بمساحات شاسعة ، كما نجد فيه أراضي رعوية هي الأوسع في مناطق الهضاب العليا و مناطق السهوب ،

2 تقرير خاص من إعداد مصلحة الدراسات الاقتصادية و الاجتماعية و معالجة المعلومات الاحصائية بمديرية البرمجة و متابعة الميزانية لولاية تيارت ،2011 .

الجدول رقم : (13) المؤشرات الديمغرافية و الاجتماعية لولاية تيارت .

المؤشرات الديمغرافية و الاجتماعية للولاية	
العدد الإجمالي لسكان الولاية	846.532
نسبة الإناث من عدد السكان (%)	49.5
نسبة البطالة (%)	12.10
نسبة التغطية الصحية	الأطباء العامون (طبيب/ 100 ساكن): 1/1961 الأطباء الأخصائيين (طبيب /100 ساكن): 1/6038
نسبة تمدرس الأطفال %	89.6
نسبة إيصال الكهرباء %	92.5
نسبة التزويد بالمياه الصالحة للشرب %	78.8

المطلب الثاني: مستوى الإستفادة من الدعم والنتائج المحققة في القطاع الفلاحي بولاية تيارت:

تقوم سياسة دعم القطاع الفلاحي في إطار المخطط الوطني للتنمية الفلاحية، على تقديم مساعدات للقطاع الفلاحي في مختلف فروعه . فلقد جاء المشروع لمواجهة هشاشة ومشكلات القطاع . فبعد انسحاب الدولة منه وخوصصته تراجعت الفلاحة.خاصة بسبب قلة إمكانيات الفلاحين في مواجهة متطلبات اقتصاد السوق والذي يقوم أساسا على المنافسة والتي لم يصل الفلاحون بعد إلى مستواها . لذلك قررت الدولة متابعتهم على جميع المستويات من أجل تحقيق الإنتاج والإنتاجية وعصرنة المستثمرات حتى تصل إلى المستوى الذي يمكن أن تحقق به المنافسة ومساعدتها على تحويل أنظمة إنتاجها.

وهذا من خلال:

- ✓ تنمية المنتجات الملائمة للمناطق الطبيعية.
- ✓ تكثيف وإدماج الصناعات الغذائية حسب الفروع كالحبوب والحليب، البطاطا، الأشجار المثمرة .
- ✓ تكييف أنظمة استغلال الأراضي في المناطق المخصصة للحبوب والمعروفة بمردودها الضعيف أو الأراضي المتروكة بورا وتحويلها لزراعة الأشجار .والتركيز على إنتاج الحبوب في المناطق المعروفة بقدراتها العالية .

وعلى هذا الأساس نجد أنا الولاية تخصصت ، وفي إطار المخطط الوطني للتنمية الفلاحية وحسب حصيلة مديرية المصالح الفلاحية للولاية، في الشعب التالية:

- ✓ إنتاج الحبوب..
- ✓ إنتاج الخضروات.
- ✓ تربية الدواجن.
- ✓ تربية المواشي.

الجدول التالي يبين تطور إقبال الفلاحين على المخطط و القدرة الكافية للدولة على تلبية الطلب :

الجدول رقم (14) : تطور الملفات المودوعة لدى مصالح مديرية الفلاحة 2007-2010[139].

❖ **الوحدة : ملف**

السنة / الملفات	2007	2008	2009	2010
عدد الطلبات المقدمة	23625	25496	25605	25697
عدد الطلبات الموافق عليها	23434	25491	25541	25684

❖ **المصدر : DSA – TIARET**

[139] مصلحة الإحصائيات ، مديرية المصالح الفلاحية . 2010

مستوى الدعم المقدم من خلال (FNDRA) 2007 -2010 :

الجدول رقم (15) : تطور مستوى الدعم المقدم 2007-2010 .

❖ **الوحدة : ألف دج**

السنة / المبالغ	2007	2008	2009	2010
تطور المبالغ الإجمالية	15965134	12950140	11477980	11706062

شروط الإستفادة من الدعم FNRDA [140]:

يهدف المقرر 599 المؤرخ في 8 جويلية 2000م المحدد لشروط التأهيل للإستفادة من دعم الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية FNRDA إلى كيفيات دفع الإعانات والذي يعتبر كدليل للفلاح المتعامل مع الصندوق حيث يحدد شروط الاستفادة وكيفية الدعم.

المؤهلون للإستفادة من دعم الصندوق:

يؤهل للإستفادة من دعم الصندوق :

- ✓ الفلاحون المربون بصفة فردية أو منظمين في تعاونيات و تجمعات مهنية أو في جمعيات وافية التأسيس.
- ✓ المؤسسات الاقتصادية العمومية والخاصة، بما فيها المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري التي تساهم في نشاطات الإنتاج والتحويل والتسويق وتصدير المنتجات الفلاحية والمنتجات الزراعية الغذائية.
- ✓ المشاريع المندرجة في إطار برامج التنمية الفلاحية من طرف الوزارة.

[140] المقرر رقم 599 المؤرخ في 8 جويلية 2000 المحدد لشروط التأهيل للإستفادة من دعم الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية FNRDA .

النشاطات التي تستفيد من الدعم:

تتمثل النشاطات المدعمة من البرنامج كما يلي:

- ✓ تطوير الإنتاج والإنتاجية الفلاحية.
- ✓ تطوير الري الفلاحي.
- ✓ حماية وتنمية الثروات الوراثية الحيوانية والنباتية.
- ✓ تأطير التشغيل (التكوين والإرشاد الفلاحي).
- ✓ تسويق الإنتاج.

تظهر مشكلات على مستوى الفلاحين المستفيدين من الدعم حيث بعد الحصول على الدعم يتخلى العديد منهم عن مشاريعه، ليقوم باستثمار الأموال في ميدان آخر .والمشكلة الأخرى تتعلق بالحصول على الدعم، فالحصة التي يدفعها الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية تدفع للمستفيد إلى حسابه البنكي الذي يقوم بفتحه عند بداية المشروع، وبعد تقديمه الحسابات والمصادقة على الخدمة المؤداة، يقوم الصندوق بتقديم الدعم للفلاح إلى حسابه البنكي من أجل دفع حقوق الموردين مقابل الخدمات والآلات التي وفرها للمستفيدين، لكن بعض الفلاحين لا يقومون بتسديد ديونهم للموردين مما يخلق مشكلات بينهم [141].

إن أول مشكلة لوحظت على مستوى الولاية هي مشكلة الجفاف كغيرها من الولايات الأخرى. بالرغم من اعتبار الولاية من ضمن الولايات التي تتلقى معدل سنوي معتبر فيما يخص تساقط الأمطار . ولقد كان لابد من إقناع الفلاحين بتحويل الزراعات الموجودة إلى زراعة يمكن لها مقاومة الجفاف، ويتعلق الأمر بزراعة الأشجار. لكن ليست كل الأراضي الزراعية معنية بتحويلها، فالمناطق المعروفة بمردوديتها المرتفعة من الحبوب ، هذه المناطق لا تدخل في إطار التحويل.

[141] جرمولي مليكة ، **السياسات الفلاحية و الإصلاحات الطرئة عليها** ، مرجع سابق ص 152

لقد استفاد المستثمرون في القطاع من الدعم من خلال الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية وصندوق استصلاح الأراضي عن طريق الإمتياز، ولقد قام الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية ب:

- ✓ تمويل الفلاحين.
- ✓ متابعة المستثمرين.

أعطت الدولة أولوية وعناية خاصة للقطاع الزراعي ولذا خصصت غلافات مالية معتبرة على شكل إعانات وتدعيمات وتسهيلات للحصول على القروض، والجدول الموالي يبين أهم عمليات الدعم المقدمة للفلاحين في إطار البرنامج الوطني للتنمبة الفلاحية .

يدعم الصندوق بعض النشاطات الفلاحية ذات الأولوية المدرجة في إطار برامج التنمية الفلاحية وهي كالتالي:

- ✓ الإنتاج الحيواني
- ✓ الإنتاج النباتي يتمثل في زراعة البطاطا والزراعة البلاستيكية وزراعة الحبوب خاصة .
- ✓ المواد الطاقوية تتمثل في دعم الكهرباء والمازوت.

جدول رقم (16): أهم عمليات الدعم المقدمة للفلاحين في إطار البرنامج الوطني للتنمية الفلاحية "PNDA" .

نوع العملية	مبلغ العملية	الشروط
1- نباتات جديدة		
عمل تهيئة الأرض		
الحرث	20.000 د ج /هكتار	الاستغلال في الأراضي الجافة أو شبه جافة مع ملكية على الأقل مساحة 0.25 هكتار
حفر حُفر 1م^2	20.000 د ج /هكتار	
فرش الأسمدة	20.000 د ج /هكتار	الأولوية للمالك المؤهل (مهندس، تقني سامي)
شراء الفسائل بمعدل 150 فسيلة في الهكتار	12.000 د ج /هكتار	استعمال فسائل، مراقبة من قبل الجهات الفلاحية المختصة.
تطهير الأرضية	80.000 د ج /هكتار	
2- شراء العتاد الفلاحي		
قطع ذات 02 هكتار على الأقل		
جرار	700.000 د ج	
محرك دوار	50.000 د ج	
مقطورة (قاطرة جر)	60.000 د ج	
محراث ذو وجهين	45.000 د ج	
مقلعة	100.000 د ج	
حراثة آلية مجهزة	200.000 د ج	
قطع ذات 0.5 هكتار على الأقل للمستصلح		

حراثة آلية مجهزة	20.000 د ج	
رشاشة لمبيدات الحشرات محمولة على الظهر	5.000 د ج	
3- إنجاز منشآت مختصة في إنتاج النباتات في الحقل أو خارجه		
غرف مسخنة 200 م^2	55.000 د ج	يجب أن تكون قطعة الآرض تحتوي على 0.5 هكتار ومتخصصة لبناء المنشآت الفلاحية
غرف تبريد 100 م^2	570.000 د ج	//
أحواض الغسيل أو التبليل	190.000 د ج	//
مساحة مخصصة للتطعيم 150 م^2	300.000 د ج	
تجهيز غرف التسخين	550.000 د ج	
تجهيز غرف التبريد	500.000 د ج	يخضع للقوانين السارية المفعول
تجهيز مساحة التطعيم	1.700.000 د ج	
بناء مبنى لحفظ الغلات الزراعية	650.000 د ج	
بيت بلاستيكي مجهز بمولد	450.000 د ج	الأولوية للمستفدين المؤهلين

❖ **المصدر : عزاوي اعمر استراتيجية التنمية الزراعية ، مرجع سابق .**

السياسة التمويلية المتبعة في الولاية :

تعتبر السياسات التمويلية من أهم دعائم النمو الاقتصادي في القطاع الفلاحي وعادة ما ترتبط هذه السياسة بالسياسة الإقتصادية العامة للدولة وأولوياتها ، كما تعتبر من أهم السياسات المؤثرة على الإنتاجية والنمو والاستقرار في الإنتاج الفلاحي .

فتوفر الأموال اللازمة للمشروعات الفلاحية من إصلاح الأراضي وتوفير الخدمات الفلاحية وتوفير مستلزمات الإنتاج الفلاحي يعتبر من مهام السياسة الفلاحية ويلعب الإئتمان الفلاحي دورا بالغ الأهمية في تدعيم النشاط الفلاحي حيث يتم اللجوء إلى الجهاز المصرفي الفلاحي ، وامتد التمويل إلى عمليات التسويق الداخلي ودعم التصدير .

وبالتالي فإن برامج التنمية الفلاحية تؤثر في زيادة الناتج الفلاحي من حيث التوسع الأفقي أو الرأسي ، مما يترتب عليه زيادة العديد من النشاطات التكميلية كالتمويل الفلاحي باعتباره أحد الصور لرأس المال الضرورية ، حيث تتوقف أغلب العمليات على مدى توافر التمويل اللازم لها في الوقت المناسب .

دراسة المخصصات المالية لقطاع الفلاحة :

1- الجدول التالي يبين تطور قيمة المبالغ المخصصة في ولاية تيارت خلال الفترة 2010 – 2011 و ذلك للحبوب و الأعلاف :

الجدول رقم (17): المبالغ المخصصة للحبوب و الأعلاف 2010-2011 [142]:

الوحدة :ألف دج ,

السنـــة / المنتوج الزراعي	2010	2011
الحبــوب (القمح ، الشعير).	628436	782173
الأعلاف بمختلف أنواعها .	22322	28746

[142] **DSA -TIARET**

تعتبر ولاية تيارت منطقة فلاحية رعوية بالدرجة الأولى لذا ينصب تركيز المصالح المعنية على الحبوب و الأعلاف في الإنتاج النباتي و ذلك من خلال الأرقام المالية المبينة في الجدول و التي ينعكس تأثيرها على قيمة الإنتاج .

2- تطور قيمة المبالغ المخصصة في ولاية تيارت خلال الفترة 2010 – 2011 للبقوليات و الخضروات :

الجدول رقم (18): المبالغ المخصصة 2010-2011 [143]:

الوحدة :ألف دج ,

السنــة / المنتوج الزراعي	2010	2011
البقول الجافة .	16346	27796
البطاطا .	157616	154371
الخضروات	52617	49079
الزيتون	252	10138

❖ DSA-TIARET

التحليل :

يلعب القطاع الزراعي دورا هاما في الاقتصاد الجزائري وفي علاقته وارتباطاته بالقطاعات الأخرى، وان ضخامة مساحة الأراضي التي يجري فلاحتها مقارنة مع المساحة الكلية يتطلب تسخير مخصصات مالية جد معتبرة لمختلف أنواع الإنتاج النباتي .

3- تطور قيمة المبالغ المخصصة خلال الفترة 2010 – 2011 لانتاج اللحوم بمختلف أنواعها[144] :

[143] نفس المرجع السابق
[144] نفس المرجع

الجدول رقم (19): المبالغ المخصصة 2010-2011:

الوحدة :ألف دج ,

السنــة / المنتوج الزراعي	2010	2011
اللحوم الحمراء	63004	68914
اللحوم البيضاء	172110	145239
تربية النحل	518	5009
تنمية إنتاج الحليب	132469	173191

❖ **المصدر : من إعداد الطلب بالإعتماد على معطيات DSA**

التحليل :

من خلال الأرقام المبينة في الجدول لأعلاه يتبين لنا وضوح في السياسة التنموية المتبعة ، حيث نجد تركيز الدولة يتزايد و بصورة واضحة على دعم إنتاج الحليب لأنه من أهم الإستهلاكات التي تنهك كاهل الدولة .

تطور قيمة الإنتاج الفلاحي بصفة إجمالية (مـــــاليا):

4- الجدول التالي يبين تطور قيمة الإنتاج الفلاحي في ولاية تيارت خلال الفترة 2008 – 2011 [145]:

الجدول رقم (20) : قيمة الإنتاج الفلاحي في ولاية تيارت خلال الفترة 2008 – 2011

❖ **الوحدة : مليون دج .**

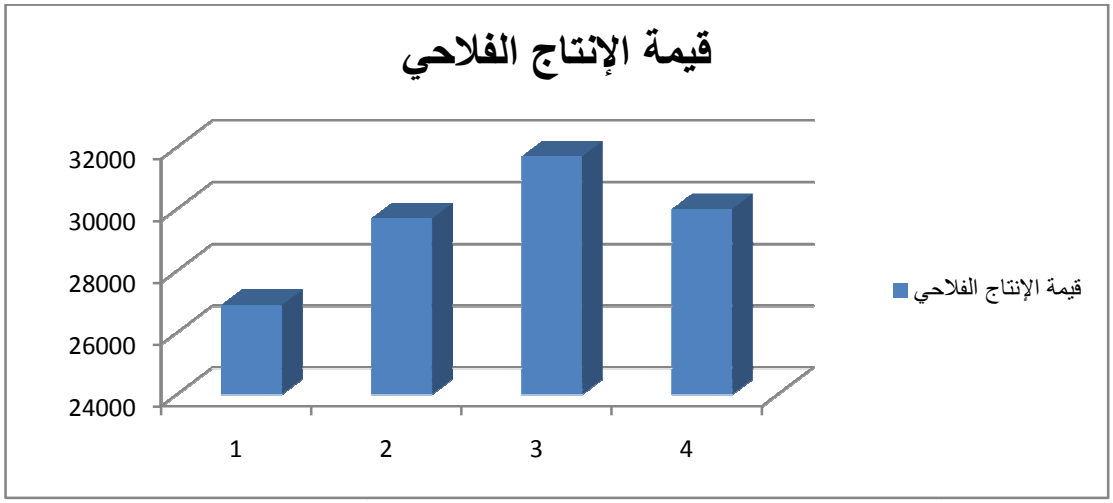
السنة	2007	2008	2009	2010
قيمة الإنتاج الفلاحي	**26900**	**29700**	**31700**	**30000**

❖ **المصدر : من إعداد الطلب بالإعتماد على معطيات DSA**

[145] تعتبر الأرقام المقدمة من طرف مصالح مديرية المصالح الفلاحية أرقاما نظرية لأن التحقيقات الإقتصادية المنجزة ليست شاملة لكل بلديات الولاية مما يجعل منها توقعات .

الشكل رقم (10) : تطور قيمة الإنتاج الفلاحي 2008 – 2011.

❖ **الوحدة : مليون دج**



❖ **المصدر : من إعداد الطلب بالإعتماد على معطيات DSA**

قدر الإنتاج الفلاحي لسنة 2008 بما قيمته 29.700.000 دج بزيادة معتبرة قدرت ب 10 % عن سنة 2007 ، و إستمر هذا التطور في التزايد بنفس النسبة تقريبا خلال سنة 2009 ،لكن نلاحظ تذبذب و لكن بقيمة لها تأثير سلبي .

النتائج المحققة من خلال برنامج FNDRA على مستوى الولاية :

الإنتاج النباتي :

الجدول رقم (21) : تطورالإنتاج النباتي 2008 – 2011. **الوحدة : قنطار**

السنــة / المنتوج الزراعي	2009	2010	2011
القمح الصلب	1183000	1202000	1223000
القمح اللين	1067000	1087000	1109000
الشعير	1534000	1553000	1583000
الخرطال	170000	187000	206000
مجموع الحبوب	3954000	4029000	4121000

من خلال الجدول السابق نلاحظ تطور في كل مستويات الإنتاج مما أدى بولاية تيارت لأن تصبح أكبر منتج للحبوب سنة 2010 ، بإنتاج إجمالي يقدر ب 4121000 قنطار مما مكن الولاية من إحتلال المرتبة الأولى على مستوى الوطن .

إنتاج الأعلاف و البقوليات :

الجدول رقم (22) : تطور إنتاج الأعلاف و البقوليات 2008 – 2011.

❖ **الوحدة : قنطار**

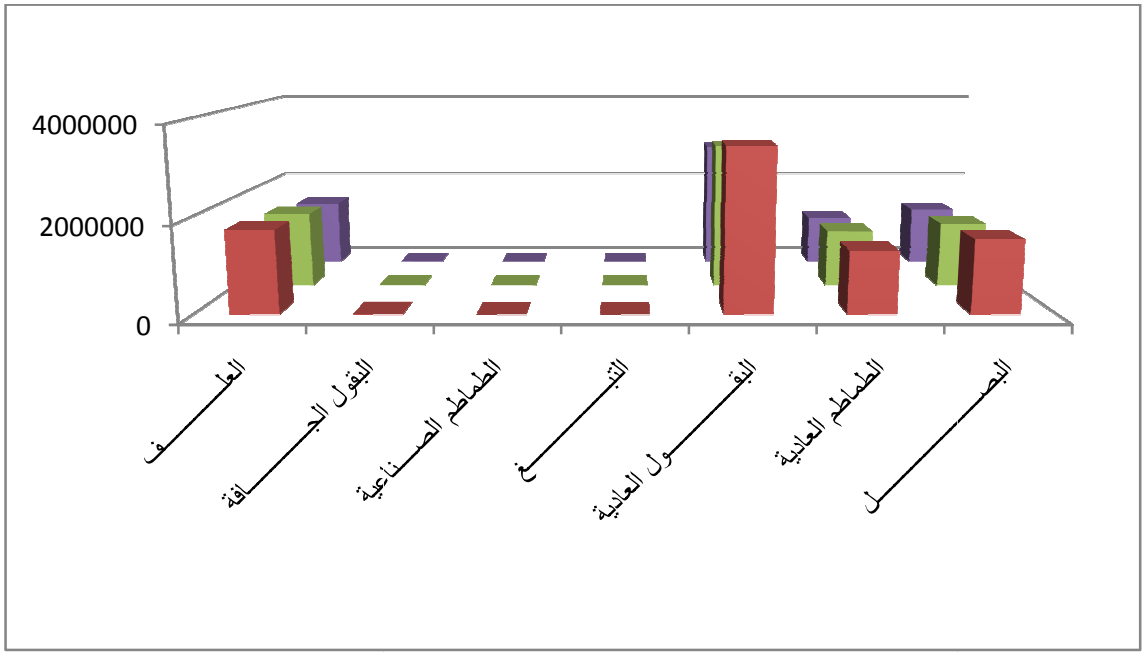
السنة / المنتوج الزراعي	2009	2010	2011
العلـــف	1470000	1650000	1770000
البقول الجـــافة	4400	4700	5300
الطماطم الصـناعية	00	00	00
التبـــغ	00	00	00
البقـــول العادية	2883000	3200000	3490000
الطماطم العادية	1100000	1250000	1330000
البصـــــل	1320000	1430000	15750000

❖ **المصدر : من إعداد الطلب بالإعتماد على معطيات DSA**

من خلال تحليلنا لعطيات الجدول يتضح لنا أن ولاية هي فلاحية ترتكز على زراعة الحبوب و الإعلاف و البقوليات بالدرجة الأولى مما مكنها أن تنجح برامج المخطط الوطني للتنمية الفلاحية و الريفية و كذا أهداف سياسة التجديد الريفي و عقود النجاعة و بصورة جيدة في إنتاج الحبوب و الشكل التالي أكثر توضيح للمعطيات .

الشكل رقم (11) : تطور إنتاج الأعلاف و البقوليات 2008 – 2011.[146]

❖ **الوحدة : قنطار**



❖ **المصدر : من إعداد الطالب بالإعتماد على معطيات من مديرية البرمجة و متابعة الميزانية لولاية تيارت 2010**

الكروم و الفواكه و الحمضيات :

نظرا للموقع الجغرافي القاري للولاية فهي ولاية شبه سهبية ليست ملائمة لزراعة الحمضيات و التمور ، حيث نجد من خلال مدونة الأهداف المخططة من طرف وزارة الفلاحة و التنمية الريفية إدراج منتوجي التمور و الحمضيات في الإستراتيجية الوطنية من اجل الإكتفاء الذاتي (عقود النجاعة) .

أما فيما يخص الكروم و الزيتون غير كافي لإحتياجات الولاية فهو يحقق إكتفاء نسبيا مما يأدي إلى اللجوء إلى الأسواق المحلية للولايات المجاورة ، و عليه فمساهمة في هذا المجال غير كافي للرقي بالقطاع الفلاحي إلى إمكانية التصدير في الاهداف المسطرة مستقبلا .

1 معطيات مديرية البرمجة و متابعة الميزانية لولاية تيارت بالإعتماد على مصالح الفلاحة .

الجدول رقم (23) : تطور إنتاج الكروم و الفواكه و الحمضيات 2008 – 2011.

❖ **الوحدة : قنطار**

السنــة / المنتوج الزراعي	2009	2010	2011
الكروم	21100	22400	24700
الحمضيات	00	00	00
فواكه ذات النواة و البذور	194400	209500	239400
الزيتون	8100	8500	11700
زيت الزيتون	1200	1300	1400
التمور	00	00	00

❖ **المصدر : من إعداد الطالب بالإعتماد على معطيات DSA**

اللحوم الحمراء و اللحوم البيضاء :

الجدول رقم (24) : تطور إنتاج اللحوم الحمراء و اللحوم البيضاء 2008 – 2011.

❖ **الوحدة : كلغ**

السنــة / المنتوج الحيواني	2009	2010	2011
مجموع اللحوم الحمراء	128080	132070	137220
منها لحوم البقر	28360	29350	30380
منها لحوم الغنم	89760	92460	96170
منها لحوم الماعز	9960	10260	10670
لحوم بيضاء	41000	45000	50200

❖ **المصدر : من إعداد الطلب بالإعتماد على معطيات DSA**

الحليب :

إن شعبة إنتاج الحليب في الجزائر بصفة عامة في تحسن مستمر و هي في الإتجاه الصحيح بسبب الإستراتيجية المتبعة من خلال إستيراد الأبقار و التحمل لما وراء المخطط الوطني لأن النتائج تأتي بعد سنوات و الأهداف المسطرة و التي يأتي تفصيلها لاحقا خير دليل على ذلك .

الجدول رقم (25) : تطور قيمة الإنتاج للحليب 2008 – 2011.

❖ **الوحدة : 1000 لتر.**

السنـــة / منتوج الحليب	2009	2010	2011
حليب البـقر	47816	51711	58144
حليب الغـنم	8283	8440	8702
حليب المـــاعز	7539	7840	8154
حلـــيب الإبل	00	00	00
المجمـــوع	63638	68000	75000

❖ **المصدر : من إعداد الطلب بالإعتماد على معطيات DSA**

منتوجات أخرى :

الشكل رقم (26) : تطور قيمة الإنتاج لبعض المحاصيل المتنوعة 2008 – 2011.

السنـــة / المنتوج	2009	2010	2011
البيـــض (1000)	12758	13487	14580
العـــسل (كلغ)	560	630	700
الصوف (قنطار)	13310	14370	15380

❖ **المصدر : من إعداد الطلب بالإعتماد على معطيات DSA .**

المطلب الثالث : الأهداف المستقبلية المسطرة للقطاع الفلاحي في الولاية في إطار سياسة التجديد الريفي :

1-مفاهيم عامة حول سياسة التجديد الريفي:

سياسة التجديد الريفي تتجسد عبر تنفيذ المشاريع الجوارية المندمجة للتنمية الريفية من خلال أربعة أهداف رئيسية تتمثل في[147]:

- ✓ عصرنه القرى والأرياف والبوادي
- ✓ تنويع الأنشطة الاقتصادية
- ✓ حماية وتثمين الموارد الطبيعية
- ✓ حماية وتثمين التراث الريفي المادي وغير المادي.

وهذا من أجل تجسيد المشاريع الجوارية للوصول إلى تحقيق مضمون البرنامج التنموي الذي تبناه رئيس الجمهورية والذي يمتد إلى غاية 2013 .

وتتجه الأهداف الرئيسية لسياسة التجديد الريفي نحو [148]:

- ✓ المساهمة في إحياء المناطق الريفية من خلال تحسين ظروف التشغيل
- ✓ إعادة دفع النسيج الاقتصادي للوصول إلى ضمان مستوى معيشي عادل لسكان الأرياف
- ✓ تثبيت إقامتهم وتحسين ظروف حياتهم وشروط عملهم.
- ✓ تسهيل الحصول على المواد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لهم.

ضمان أمن التموين بالمواد الغذائية الضرورية للحياة .

ويتم في ذلك تشجيع عملية تثمين الموارد المحلية وتحفيز الاقتصاد الجواري من خلال تنظيم وتضافر الأنشطة في مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية وكذلك استغلال الأقاليم بصفة عقلانية للوصول إلى تحقيق إنتاج ذي نوعية وقيمة مضافة عالية بالإضافة إلى تشجيع وتنويع الأنشطة وتعددها لدى الأسر وتدعيم شبكة الخدمات في الوسط الريفي وتعزيز دور

---

[147] تقرير حول سياسة التجديد الريفي من خلال البرنامج الخماسي المسطرمن طرف www .madr .dz-com الحكومة و المعلن عنه في إجتماع مجلس الحكومة بتاريخ 22-02- 2011

[148] نفس المرجع .

الفلاحة باعتبارها مكونا رئيسيا في الاقتصاد الريفي .

ويتضمن المشروع الجواري للتنمية الريفية انجاز مشاريع ذات الاستعمال الجماعي منها إنشاء الطرق – الإنارة الريفية – التزويد بالمياه الصالحة للشرب – بناء المنشآت التربوية والصحة الجوارية – ويتم تمويلها عن طريق موارد الدولة صناديق التمويل .

و كما يتم إنجاز وتنفيذ المشاريع الفردية والتي تساهم بشكل مباشر في ضمان رؤوس أموال لسكان الأرياف والبادية تجسيد وحدات تربية الحيوانات (إسطبلات الأبقار – حظائر الأغنام والماعز – مداجن تربية الدجاج – الديك الرومي – الأرانب– المناحل – الخيل – الصناعة التقليدية – صناعة الفخار والخزف – الصناعة الصوفية – صناعة الحلفاء ... الخ)

والمؤسسات الصغيرة للإنتاج، ويتم ذلك بإشراك مختلف الفاعلين على مستوى الإدارة والمنتخبين المحليين والفاعلين في التنمية الريفية ويشارك سكان المناطق الريفية المعنية في مختلف مراحل التحضير وصياغة برنامج النشاطات وفي تمويله وتنفيذه .

ويعتمد البرنامج على مبدأ التقرب من السكان والمرافقة لتجسيد أي مشروع[149]، وتمر مختلف المشاريع على عدة مراحل بحث أن المشروع ينطلق من "فكرة مشروع" حيث يتم الأخذ بهذا الأمر في محاولة لتجسيد أي فكرة قد يحددها أي شخص كما يمكن لأعوان الإدارة اقتراح المشاريع المؤهلة للتطبيق وتم وضع خلايا التنشيط الريفي على مستوى البلديات وهي عبارة عن فضاء خلايا التنشيط الريفي على مستوى البلديات وهي عبارة عن فضاء للتشاور وتبادل الآراء وتضم المنتخبين المحليين وممثلي الإدارة ومنشطين يقترحهم أصحاب المشاريع، وممثلين عن المجتمع المدني بالإضافة إلى تنصيب اللجنة التقنية للدوائر بقرار من الوالي يترأسها رئيس الدائرة ويتمثل دورها الرئيسي في دراسة وإثراء وتأكيد المشروع المقدم من طرف الخلية المذكورة، وتم في نفس الإطار تنصيب لجان تقنية بكل ولاية معنية، بقرار من الوالي، يترأسها الأمين العام للولاية، دورها المصادقة على المشاريع المقدمة من طرف رؤساء الدوائر بالإضافة إلى ضمان وجود مصادر مالية واحترام الإجراءات القانونية في وضع وتطبيق المشاريع ومن ضمن الآليات الموضوعة في إطار البرنامج، نظام إعلامي تدرج فيه كل المشاريع المعنية والوزارات منها المالية

[149] تقرير حول سياسة التجديد الريفي من خلال البرنامج الخماسي ، مرجع سابق .

والداخلية والفلاحة والتعليم العالي والتكوين المهني.

2- الأغلفة المالية المبرمجة للقطاع الفلاحي لولاية تيارت آفاق 2014 في إطار السياسة التنموية :

الجدول رقم (27) : مخصصات شعبة الحبوب و الأعلاف

السنــة / المنتوج الزراعي	2012	2013	2014
الحبــوب (القمح ، الشعير).	963627	1162091	1328053
الأعلاف بمختلف أنواعها .	29618	31327	31531

الجدول رقم (28) : مخصصات شعبة البقوليات و الخضروات

السنــة / المنتوج الزراعي	2012	2013	2014
البقول الجافة .	42323	61041	87814
البطاطا .	303786	183805	138207
الخضروات	197774	123039	43246
الزيتون	101576	122969	147113

الجدول رقم (29) : مخصصات شعبة اللحوم بمختلف أصنافها

السنــة / المنتوج الزراعي	2012	2013	2014
اللحوم الحمراء	77246	83056	97965
اللحوم البيضاء	119805	91143	71989
تربية النحل	5783	6475	6628
تنمية إنتاج الحليب	205733	252055	308884

3-الأهداف المبرمجة للقطاع الفلاحي لولاية تيارت آفاق 2014 في إطار السياسة التنموية :

الإنتاج النباتي :

الجدول رقم (30) : النتائج المتوقعة للإنتاج النباتي 2012-2014. **الوحدة : قنطار**

السنة / المنتوج الزراعي	2012	2013	2014
القمح الصلب	1245000	1271000	1290500
القمح اللين	1131000	1660000	1579800
الشعير	1613000	1649000	1673400
الخرطال	227000	250000	268000
مجموع الحبوب	4216000	4830000	4811700

إنتاج الأعلاف و البقوليات :

الجدول رقم (31) : النتائج المتوقعة لإنتاج الأعلاف و البقوليات 2012-2014. **الوحدة قنطار**

السنة / المنتوج الزراعي	2012	2013	2014
العلـــف	1950000	2150000	2296000
البقول الجـــافة	5700	6000	6500
الطماطم الصـناعية	00	00	00
التبـــغ	00	00	00
البقـــول العادية	3835000	4300000	4582300
الطماطم العادية	1467000	1610000	1722500
البصـــــل	1730000	1995000	2105000

الكروم و الفواكه و الحمضيات :

الجدول رقم (32) : النتائج المتوقعة لإنتاج الكروم و الفواكه و الحمضيات 2012-2014.

❖ **الوحدة : قنطار**

السنــة / المنتوج الزراعي	2012	2013	2014
الكروم	28400	30000	32500
الحمضيات	00	00	00
فواكه ذات النواة و البذور	250000	267800	288400
الزيتون	15200	18500	20700
زيت الزيتون	1500	1700	1800
التمور	00	00	00

❖ **المصدر : معطيات DSA**

اللحوم الحمراء و اللحوم البيضاء :

الجدول رقم (33) : النتائج المتوقعة لإنتاج اللحوم 2012-2014. **الوحدة : كلغ**

السنــة / المنتوج الحيواني	2012	2013	2014
مجموع اللحوم الحمراء	141970	146860	151810
منها لحوم البقر	31440	32540	33620
منها لحوم الغنم	99490	102900	106390
منها لحوم الماعز	11040	11420	11800
لحوم بيضاء	55500	60350	62700

❖ **المصدر : معطيات DSA**

الحليب :

الجدول رقم (34) : النتائج المتوقعة لإنتاج الحليب 2012-2014.

❖ **الوحدة : 1000 لتر**

السنــة / منتوج الحليب	2012	2013	2014
حليب البـقر	64557	71949	76983
حليب الغـنم	8963	9232	9509
حليب المـــاعز	8480	8819	9172
حلـــيب الإبل	00	00	00
المجمـــوع	82000	90000	95664

❖ **المصدر : معطيات DSA**

منتجات أخرى :

الجدول رقم (35) : النتائج المتوقعة لمنتجات أخرى 2012-2014.

❖ **الوحدة :حسب المنتوج**

السنــة / المنتوج	2012	2013	2014
البيــض (1000)	15309	16403	16895
العـــسل (كلغ)	740	790	860
الصوف (قنطار)	16450	17600	18840

❖ **المصدر : معطيات DSA .**

4-النتائج المرجوة وراء الأهداف المسطرة :

تستهدف الخطط التنموية في القطاع الزراعي إلى تعظيم حجم الناتج الزراعي. و يتحدد مدى التأثير في قدرة تلك الخطط على استبدال العلاقات الإنتاجية السائدة بعلاقات إنتاجية تلاءم التطور الإقتصادي حيث كلما ارتفعت نسبة إجمالي المساحة التي تقوم على خدمتها الخطط ، أدى ذلك إلى خلق قاعدة عريضة لعمليات إعادة تنظيم الإنتاج الزراعي و تخطيطه[150].

تعطي الإنتاجية الزراعية و تطورها دلالة مناسبة لقياس ظاهرة التنمية الاقتصادية الزراعية.

يعد التطبيق الفعال للبرامج من المتغيرات المؤثرة في مستوى العمالة الزراعية .

يتطلب من الإستراتيجيات إستخدام المكننة الزراعية و تعديل النمط المزرعي الملائم لتكثيف رأس المال. و بصورة عامة الإنتاجية الحدية للعمل في هذه الحالة اكبر من نظيرتها الأولى، و مستويات الأجر الزراعي في الحالة الأولى ربما تكون اقل من نظيرتها في الحالة الحالية في المدى القصير.

إن إصلاح البنيان الاقتصادي من خلال خطط التنمية الاقتصادية سيخلق فرص عمل في القطاعات الزراعية و اللازراعية، و من ثم تباين مستوى الأجور سيؤدي إلى انتقال الأيدي العاملة الزراعية إلى النشاطات ذات مستوى الأجر الأعلى و على هذا الأساس لابد من نجاح السياسات المرسومة .

حين يزيد الميل الحدي للادخار و يقل نظيره للاستهلاك لدى فئات ذات دخول مزرعية كبيرة. فان الوضع يأخذ اتجاها عكسيا لدى الفئات ذات الدخول المنخفضة. و يتأتى ذلك من التفاوت الواسع في الدخول المزرعية. ويتضح دور الخطط الزراعية في إعادة تركيب المنوال الحيازي بصورة تقلل من التباين في حجم الوحدات ا و ينعكس ذلك في تحقيق عدالة في توزيع تلك الدخول[151] .

---

[150] سالم توفسق النجفي، محمد صالح تركي القريشي ، **مقدمة في إقتصاديات التنمية**، مديرية دار الكتب، العراق 1988. ص 139

[151] نفس المرجع ص 141

5-الإجراءات المتخذة في مجال ترويج الصادرات الفلاحية و التقليل من فاتورة الإستيراد:

يسعى قطاع الفلاحة في مجال ترويج تصدير المنتجات الفلاحية بوضع جهاز خاص من الإجراءات والتدبيرات التالية:

1- تحسين مستوى المنتجات والخدمات .

2- توفير السلع الفلاحية .

3 - تنظيم وإشراك المهنة .

4- **تنظيم مسار التسويق .**

5 - إعادة هيكلة وتقوية المنشآت المتخصصة .

6- تنظيم وإصلاح وتشجيع مهنة المصدر: من خلال

- ✓ ترقية وترويج تخصص مهنة المصدر لكل شعبة.
- ✓ تشجيع إنشاء شركات التصدير المفتوحة للشراكة الخارجية حتى يستفيد من الخبرات، وضمان بيع المنتجات في الأسواق الخارجية.
- ✓ استرجاع المنشآت العاطلة.

7 - تسهيل ومزامنة عمليات المراقبة الجمركية والمراقبة الصحية والصحة النباتية: خلال

- ✓ تقوية المؤسسات المتخصصة وتوسيع قدرات ومصالح المؤسسات المكلفة بهذا الشأن.
- ✓ تقوية إمكانيات البحث والتحليل وتدخل هذه المؤسسات في إعادة تنشيط وحداتها ومراكزها على مستوى الحدود

8 -النقل:

- ✓ التكفل بالقيمة الإضافية للنقل الداخلي.
- ✓ تكيف وسائل النقل للمنتجات الفلاحية (الحاويات والنقل المبرد).
- ✓ احترام جدول وتوقيت تسليم السلع الفلاحية كونها تتعفن بسرعة.
- ✓ التكفل بالمنتجات الفلاحية من موقع شحنها حتى مكان وصولها .

خلاصة الفصل :

من أجل التحقيق الأمثل للأهداف يجب أن تنصب الجهود على تحقيق أولوية التخصص الإنتاجي عند الاستخدام الأمثل للموارد الزراعية والمائية والبشرية والمالية المتاحة، وعلى تحقيق نسبة مقبولة من الاكتفاء الذاتي من السلع الغذائية الرئيسة كالحبوب مثلاً، مما يستدعي زيادة الطاقات الأساسية لتخزينها ونقلها وتسويقها .

أما وسائل التنفيذ على المدى القصير أو الطويل فتستلزم قرارات تنفيذية تشمل زيادة فعالية الاستثمار من قبل القطاع العام والخاص والمشترك، وذلك بالبدء في تقويم عام وشامل للمشروعات الزراعية مالياً واقتصادياً واجتماعياً واتخاذ القرار بشأن تطويرها وتحسين كفايتها الإنتاجية، والعمل على زيادة فاعلية المؤسسات للاستثمار الزراعي الخاص والتعاوني.

الخـاتمة العامـــة:

القطاع الزراعي في الجزائر استراتيجي ومهم في بناء الاقتصاد الوطني، ويدر دخلا لنسبة معتبرة من السكان الذي يساهم في تمويل عملية التنمية ونظرا لأهمية هذا القطاع تطرقنا لدراسة هذا الموضوع ، من خلال هذه الدراسة المتمثلة في دور الموازنة العامة في التنمية الفلاحية و الريفية كبديل إقتصادي خارج قطاع المحروقات و تم إستخلاص بعض النتائج والمتمثلة فيما يلي:

- ✓ الموازنة العامة أداة توجية إقتصادي و سياسي و حتى هي وسيلة هامة في الرسم الدقيق للأهداف الإجتماعية للمجتمع كافة .
- ✓ من خلال المراحل التي مرت بها السياسة الفلاحية في الجزائر نستخلص تباين واضح في الإستراتيجيات مما ادى إلى إضطرابات واضحة من خلال النتائج المحققة .
- ✓ يرتكز برنامج المخطط الوطني للتنمية الفلاحية على توسيع الأراضي الفلاحية بكل أنواعها، وكذا رفع الإنتاج و المردودية و هذا ما لاحظنا فيه تحسن معتبر .
- ✓ الغلاف المالي الممنوح لولاية تيارت حقق نتائج جد معتبرة مقارنة بالنتائج الوطنية ، حيث حققت الولاية المرتبة الاولى في إنتاج الحبوب و ذلك لعدة سنوات(2008،2009) .

تحاول حركة الاستدامة اليوم تطوير وسائل اقتصادية وزراعية جديدة تكون قادرة على تلبية احتياجات الحاضر وتتمتع باستدامة ذاتية على الأمد الطويل، خاصة بعدما أتضح أن الوسائل المستخدمة حاليا في برامج التنمية القائمة على استثمار قدر كبير من المال والجهد لم تعد مجدية بدرجة كافية نظرا لأن المجتمع الإنساني ذاته ينفق مبالغا وجهودا أكبر في شركات ومشاريع .

نتائج إختبار الفرضيات :

بالنسبة للفرضية الأولى المتمثلة في :

- ✓ تبني الدولة للنظام الإقتصادي الحرّ، لا يقلل من أهمية التدخل المدروس للدولة، والمتمثل في السياسات الاقتصادية لإدارة الاقتصاد الوطني ومعالجة الإختلالات التي تصيبه .

إن السياسة الإقتصادية المتبعة من خلال الموازنة العامة للدولة مبنية على أهداف إقتصادية و إجتماعية من أجل تنمية المؤشرات العاملة على تحسين المستوى المعيشي .

بالنسبة للفرضية الثانية المتمثلة في :

- ✓ لتنمية الإقتصاد الوطني لا بد من إحداث تغييرات مستمرة على مستوى عوامل عديدة ومنها المجال الفلاحي و الريفي الذي يعتبر من البدائل الإقتصادية عن الجباية البترولية .

برنامج التنمية الفلاحية و الريفية و كذا سياسة التجديد الريفي تعتبر خير دليل على التغييرات المستمرة في الإستراتيجيات المتبعة .

بالنسبة للفرضية الثالثة المتمثلة في :

- ✓ المخطط الوطني للتنمية الفلاحية ساهم في دعم التنمية المستدامة و التقليل من الواردات الغذائية .

إن الأرقام المدروسة من خلال البحث و المعطيات الإقتصادية من خلال نتائج برنامج التنمية الفلاحية و الريفية تدل على تقدم ملحوظ في الأهداف المسطرة .

التــوصيــات :

على ضوء دراستنا لموضوع البحث، وبعد إستعراضنا لنتائجه المتوصل إليها، يمكن في هذا المجال تقديم الإقتراحات والتوصيات التالية:

- ✓ العمل على خلق المناخ المناسب للإستثمار الفلاحي من خلال السياسة المالية المنهجة و النظم التشريعية فيما يخص العقارات الفلاحية و البرامج التنموية عن طريق البرنامج الوطني للتنمية الفلاحية و الريفية و كذا سياسة التجديد الريفي .
- ✓ إن الهدف الأساسي للفلاحة هو تحقيق الأمن الغذائي و الذي يعتبر أداة حساسة في الحفاظ على العدالة الإجتماعية ومن التقليل من التفاوت الطبقي لأن الأزمات الغذائية التي تمر بها بعض الدول الإفريقية ساهمت في هشاشة البنية الأساسية لوحدة المجتمع .
- ✓ إن الواقع الإقتصادي للجزائر يفرض ضرورة الإهتمام بالقطاع الزراعي و ذلك لإعتبارات تتعلق يجب عمل من اجل منطقة ذات اقتصاد متطور قائم على التصنيع الزراعي وبنية تحتية وخدماتيه واستخدام مستدام للموارد الطبيعية وبإدارة رشيدة وبيئة صحية وأمنه.
- ✓ يجب العمل من أجل تحقيق الأمن الاقتصادي من اجل رفع مستوى معيشة المواطنين ورفاهيتهم وتحسين مستوى الخدمات من خلال نتائج برنامج سياسة التجديد الريفي .

قـــــــــــــائمة المـــــــــــــراجع :

المراجـع باللغة العربية:

❖ الكتــب :

1- محمد حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2000 .

2- فهمي محمود شكري ، الموازنة العامة ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، بيروت ، 1990 .

3- عبد الله الشيخ، محمود الطاهر، مقدمة في اقتصاديات المالية العامة، مطابع جامعة الملك سعود، 1992.

4- عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة دار النهضة العربية ، بيروت 1992.

5- عبد المجيد قدي ، مدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية دراسة تحليلية تقييمية ، ط1 ،ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2003 .

6- زين العابدين ناصر، موجز في مبادئ علم المالية العامة ، المطبعة العربية الحديثة. السعودية ، 1974 .

7- قاسم إبراهيم الحسيني ، المحاسبة الحكومية و الميزانية العامة للدولة ، عمان ، مؤسسة الوراق .

8- أيلس شاوش البشير ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الأولى 2008 .

9- فادي قرعان الإقتصادي المالي و النقدي ملخص لمحاضرات بجامعة دمشق ،كلية اللاإقتصاد ، السنة 2010 .

10- على لطفي، محاضرات في التنمية الاقتصادية ، كلية التجارة، جامعة عين شمس، القاهرة، 2003 .

11- سيد عبد المولى ، المالية العامة – الأدوات المالية ،دار الفكر العربي .

12- يونس أحمد البطريق ،النظم الضريبية ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، الإبراهيمية ، الاستكندرية ، سنة 1998 .

13- محمد عبد الفضيل ، محمد رضى العدل ، مبادئ المالية العامة ، جامعة القاهرة الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ،القاهرة –1982 .

14- أحمد عبد العزيز الشرقاوي ، السياسة الضريبية والعدالة الاجتماعية ، معهد التخطيط القومي القاهرة ، 1981 .

15- خضير عباس مهر التقلبات الاقتصادية بين السياسة المالية والسياسة النقدية ، عمادة شؤون المكتبات ، جامعة الرياض 1981 .

16- محمد عباس محرزي ، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية ,بن عكنون الجزائر، 2003 .

17- محمد شيكار ، الاقتصاد السياسي لتحديد أولويات الإنفاق العام بالمغرب ، مختبر الدراسات والأبحاث الدولية بالمغرب. كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية ، 2009 المغرب ،

18- قادري الأزهر ، مبادئ في المحاسبة العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988 .

19- سالم النجفي، التنمية الاقتصادية الزراعية،جامعة الموصل، ط2، 1987.

20- عثمان أحمد الخولي، الزراعة العربية، دار المطبوعات الجديدة القاهرة ،1972 .

21- عبد الحميد إبراهيم، المغرب العربي في مفترق الطرق في ظل التحولات العالمية، ط1 ، بيروت : مرآة دراسات الوحدة العربية، 1996 .

22- علي مانع، جنوح الأحداث والتغير الاجتماعي في الجزائر المعاصر، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1996 .

23- عمر صدوق، تطور التنظيم القانوني للقطاع الفلاحي في الجزائر،(ديوان المطبوعات الجامعية)، 1988 .

24-سالم توفيق النجفي، محمد صالح تركي القريشي، مقدمة في اقتصاديات التنمية مديرية دار الكتب، العراق 1988

25- عزاوي اعمر استراتيجية التنمية الزراعية، الجزائر، 2005

❖ **الرســـــائل الجـــــامعية:**

أ - أطروحات الدكتوراه :

1-دراوسي المسعود ، السياسة المالية و دورها في تحقيق التوازن الإقتصادي (1990 – 2004) أطروحة دكتوراه دولة ، جامعة الجزائر 2005 .

2-مال محمود عطية عبيد ، تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على النمو الاقتصادي ، رساة مقدمة لنيل درجة دكتوراه الفلسفة في الاقتصاديات التجارة الخارجية ، كلية التجارة و إدارة الأعمال ، قسم الاقتصاد و التجارة الخارجية ، جامعة حلوان ، القاهرة ، 2002.

3-رابح حمدي باشا ،أزمة التنمية والتخطيط في ظل التحولات الاقتصادية العالمية ، أطروحة مقدمة لنيل دكتوراه الدولة في العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر، 2007 .

4-عبد القادر بابا ، سياسة الإستثمارات في الجزائر وتحديات التنمية في ظل التطورات العالمية الراهنة ،أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر 2004 .

5-وصاف سعيدي ، أثر تنمية الصادرات غير النفطية على النمو الاقتصادي في البلدان النامية ، أطروحة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية غير منشورة، جامعة الجزائر، 2004

ب- رسائل الماجيستير :

1- بلهاشمي خيرة ، أثر الإصلاحات الإقتصادية في الموازنة العامة في الجزائر ، 1967 – 2001 ، رسالة ماجيستير ، 2002 جامعة الجزائر.

2- حكيم بو جطو ، الموازنة العامة و آفاق العصرنة ، مذكرة ماجستير ،2008 المركز الجامعي الشلف .

3- منصوري الزين ، آليات تشجيع و ترقية الاستثمار كأداة لتمويل التنمية الاقتصادية ، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر 2005 .

4- علي عبد الله ،أساسيات في المالية العامة و إشكالية العجز في الميزانية ، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر 2002 .

5- جرمولي مليكة ، السياسات الفلاحية في الجزائر و الاصلاحات الطارئة عليها ، دراسة حالة ولاية البويرة" رسالة ماجستير العلوم جامعة الجزائر كلية العلوم السياسية والإعلام 2005 .

❖ **الملتقيـــات و الدوريـــات والمجـــلات و التقارير:**

1- ساعد علي ، محاضرات المالية العامة ، المعهد الوطني للمالية .

2- عبد الله شحاتة خطاب ، صالح عبد الرحمان أحمد ، الموازنة العامة و الموازنة بالمشاركة، تقرير سنة 2008 بجامعة القاهرة .

3- الاتجاهات الحديثة في أعداد الموازنات العامة ، تقريرسنوي في كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، 1986 .

4- فادي قرعان الإقتصادي المالي و النقدي ملخص لمحاضرات بجامعة دمشق ،كلية اللإقتصاد ، السنة 2010 .

5- المؤتمر الدولي الخاص بتحليل، أولويات الإنفاق العام للموازنات العامة ، في مصر والدول العربية ، القاهرة 25 – 26 ديسمبر 2009.

6- الإقتصاد الزراعي ، هشام القطا ،صلاح وزان ،2008 .

7- حياة نجار ومليكة زغيب، إشكالية تأهيل المؤسسات الاقتصادية بين العصرنة و العولمة ، نظرة مستقبلية .فعاليات الملتقى الوطني الأول حول ، المؤسسة الاقتصادية و تحديات المناخ الاقتصادي الجديد.

8- محمد العربي ساكر، الفلاحة و الأمن الغذائي في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم الاقتصادية و السياسية، الجزائر، الجزء 39 ، عدد1 ،2001.

9- R.A.D.P.Ministére de l’agriculture et du développement rural, Note au walis relative au suivi évaluation des programmes de développement agricole et rural , Août 2000

10- Ministère de l’agriculture, plan national de développement agricole Année 2 , Agenda 2002 , édition du ministère de l’ agriculture.

11- تقرير المركز الوطني للمعلومات ،الجمهورية اليمنية ،الأمن الغذائي .آفريل 2005 .

12- Annuel Statistique, Bulletin, OPEC

13- تقرير خاص من إعداد مصلحة الدراسات الاقتصادية و الاجتماعية و معالجة المعلومات الاحصائية بمديرية البرمجة و متابعة الميزانية لولاية تيارت ،2011 .

14- تقرير حول سياسة التجديد الريفي من خلال البرنامج الخماسي المسطرمن طرف الحكومة و المعلن عنه في إجتماع مجلس الحكومة بتاريخ 22-02-2011 .

❖ **النصـــــوص القـــــــانونية :**

1 - القانون رقم 84/17 المؤرخ في 7 يوليو 1984 ، المتعلق بقوانين المالية ، الجريدة الرسمية العدد 28 ، معدل و متمم .

2- القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 ، المتعلق بالمحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية العدد 35 ،

3-القانون رقم 21/90 المؤرخ في 1990/09/21 المتعلق بالمحاسبة العمومية العدد 35 .

4- قوانين المالية (1991 – 2010) . أعداد متفرقة .

5-المرسوم التشريعي رقم 93-12، المؤرخ في 05 أكتوبر 1993. المتعلق بترقية الاستثمار.

6 - قانون المحروقات رقم 07/05 الصادر بتاريخ 28- 04-2005 الجريدة الرسية رقم 50 2005 معدل و متمم .

7- المرسوم التنفيذي رقم 94-319 الموافق لـ17 أكتوبر 1994، المتضمن صلاحيات وتنظيم وسير وكالة ترقية الاستثمارات ودعمها ومتابعتها .

8- الأمر رقم 01-03 مؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتطوير الاستثمار.

9- المرسوم التنفيذي رقم 01-282، المؤرخ في 24 سبتمبر 2001. المتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وسيرها .

10-منشور رئاسي رقم 14 الصادر في 14 مارس 1981 المتعلق بالتسيير الذاتي و تعاونيات قدماء المجاهدين .

11-المنشور رقم 05 المؤرخ في 14 جويلية 2001 .
12-الجريدة الرسمية (العدد 53 ، الصادر بتاريخ أوت 2001) .
13-المقرر رقم 599 المؤرخ في 8 جويلية 2000 المحدد لشروط التأهيل للإستفادة من دعم الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية FNRDA .

الهيئات الحكومية و الدولية :

1-المركز الوطني للإحصائيات و الإعلام الآلي للجمارك (CNIS).
2-وزارة الفلاحة، المخطط الوطني للتنمية الفلاحية: نظام الدعم عن طريق الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية ، 2000 .

3-office national des statistiques.

4- 5 ème RAPPORT SUR LA SITUATION DU SECTEUR AGRICOLE 2005 office national des statistiques.

5-DSA – TIARET.

6-مديرية البرمجة و متابعة الميزانية لولاية تيارت.

المراجع باللغة الفرنسية:

1- Jesse Burkhead Government Budgeting John Wileynewyork, 1963.
2- J.Burkhead . Governement , Budgeting OPCT MARTINZ, J Droit budgétaire, 1999 p 79 , MALTA.
3- JOHNSON, Harry Gordon, On Economic and society, Chicago University of Chicago, Bress 1975.
4- Abdellah . Boughaba : Analyse et évaluation de projets, Berti edition, imprimé en France, Paris, 1999 .
5- Mohamed Elyes Mesli, les vicissitudes de l'agriculture algérienne de l'autogestion à la réstitition des terres ، 1990.

6- Hutton Bakewell. K. Management and productivity, pergamon press. London 1980.

7- François Schaller: Essai critique sur la notion de productivité, geneve 1966.

مواقـــــع الأنـــــــترنت:

http://www.financepublic.com

www .alapoeconomic.com

www.ammanchamber.org/UploadedImages/file –

http://www.arab-ency.com/index.php?module

www.falasteen.com/imprimersans.php3_article.

ملخص:

تهتم هذه الدراسة بواقع إستراتيجية التنمية الفلاحية والريفية من خلال السياسة المالية المنتهجة من طرف الدولة عن طريق البرامج المدرجة في الميزانية العامة للدولة المتمثلة في المخطط الوطني للتنمية الفلاحية والريفية، وتوصلت هذه الدراسة إلى أن للموازنة العامة دور هام في رسم الإستراتيجية التنموية للفلاحة رغم الإضطربات الواضحة من خلال نتائج المخططات السابقة.

وبهذا نقترح الإهتمام بالمجال الفلاحي والريفي وإعتمادهما كأحد البدائل الإقتصادية للجباية البترولية لأن الريف مستقبل.

الكلمات المفتاحية: الموازنة العامة، السياسة المالية، إستراتيجية التنمية الفلاحية والريفية، البدائل الإقتصادية، الجباية البترولية.

Résumé :

Cette étude est concerné par la stratégie de développement agricole et rural au cours de la politique budgétaire par l'Etat à travers les programmes y compris dans le budget sur le plan national de développement agricole et rural. Les résultats de cette étude atteint que le budget général jouer un rôle important dans le façonnement de la stratégie du développement agricole malgré la tourmente de la clair à travers les résultats des régimes précédents.

Avec cela, nous suggérons que l'intérêt dans le domaine agricole et rural et à l'adoption Comme l'une des alternatives économiques pour la collecte de pétrole. Parce que la campagne c'est l'avenir.

Mots clés: le budget général, la politique budgétaire, la stratégie de développement agricole et rural, des alternatives économiques, collection pétrolière.

Abstract:

This study is concerned with the nature of the strategy of agricultural and rural development, through the fiscal policy adopted by the government throughout programs included in the general budget of the state represented in the national program of agricultural and rural development. This study concluded that the general balance play an important role in the design of the strategy of agricultural and rural development despite the numerous problems clear in the result of the precedent plans of agricultural and rural development.

Based on that we suggest that more importance should be accorded to the agricultural and rural field and that it should be one among economic alternatives to the collection of petroleum, as the countryside is the future.

Key words: General balance- Political economy- The strategy of agricultural and rural development- economic alternatives- The collection of petroleum