

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة حسية بن بوعلی الشلف
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
قسم العلوم الاقتصادية



أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه

الشعبة: العلوم الاقتصادية
التخصص: إقتصاد نقدي ومالي

العنوان

متطلبات ترشيد الإنفاق العام في الجزائر في ظل تقلبات أسعار النفط

إعداد الطالبة:

سعيدة آيت جيدة

المناقشة بتاريخ 2025/05/07 من طرف اللجنة المكونة من:

رئيسا	جامعة حسية بن بوعلی - الشلف	أستاذ	أ.د/ علي عزوز
مشرفا ومقررا	جامعة حسية بن بوعلی - الشلف	أستاذ	أ.د/ نبيل بوفليح
مقررا مساعدا	جامعة مستغانم	أستاذ	أ.د/ عمر آيت مختار
ممتحنا	جامعة حسية بن بوعلی - الشلف	أستاذ محاضر - أ.	د. أحمد بلجيلالي
ممتحنا	جامعة مستغانم	أستاذ	أ.د/ أحمد بلقاسم
ممتحنا	جامعة معسكر	أستاذ	أ.د/ ناجة حمداني

السنة الجامعية: 2025/2024

إِهْدَاء

إلى قوّتي وسنّدي وجنّتي.....إلى والداي

شُكْرُهُ وَعِرْفَانُهُ

﴿رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ

وَأُدْخِلَنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ﴾ النمل (آية 19)

الشكر لله عزّ وجلّ أولاً، الذي أعانني على إتمام هذا العمل؛

ثم شكر للأستاذ الدكتور نبيل بوفليح، والأستاذ الدكتور عمر آيت مختار لتفضلهما

بالإشراف على هذه الأطروحة؛

فإلى السادة أعضاء لجنة المناقشة كل باسمه؛

وإلى كل من ساعدنا مخلصاً لإنجاز هذا العمل؛

اللهم إني أشهدك بأنني قد بذلت ما يسّرت لي من جهد، فإن كنت قد وفقت فمن

عندك، وإن كنت قد أخطأت فمن عندي.

الملخص:

"متطلبات ترشيد الإنفاق العام في الجزائر في ظل تقلبات أسعار النفط"

تهدف هذه الدراسة إلى الوقوف على أداء سياسة الإنفاق العام في الجزائر من خلال تبيان مدى التزام الدولة بالضوابط المتعلقة بالكفاءة والفعالية في توظيف عوائدها النفطية، وبيان أهمية الأخذ بسياسة ترشيد الإنفاق العام وتوفير دعائم ذلك، في ظل سوق نفطية متقلبة الأسعار وسياسة إنفاقية توسعية يصعب التخلي عنها.

وقد خلصت الدراسة إلى أن الموارد النفطية تلعب دورا رئيسا ومحوريا في توجيه سياسة الإنفاق العام في الجزائر، حيث شجعت الوفرة المالية التي نعمت بها الجزائر والناجمة عن ارتفاع أسعار النفط على التخلي عن العقلانية الاقتصادية ومضاعفة الإنفاق دون الاهتمام بكفاءته، فجاء بذلك هذا الإنفاق أقرب ما يكون إلى العشوائية وفقد دلالة الإيجابية كمحفز للنمو الاقتصادي.

وعليه، أوصت الدراسة بضرورة تغيير الصورة النمطية التي لازمت الاقتصاد الجزائري لعقود بوصفه اقتصادا ريعيا بامتياز والعمل على فك ارتباطه بالموارد النفطية، ما يعني ضمنا البحث عن موارد مالية قارة ومتنوعة والأهم من ذلك مستدامة. وأن تنطلق السياسة الإنفاقية من أهداف واضحة وأولويات مدروسة ومنتقاة ما سيعمل بلا شك على ضمان توزيع أفضل لموارد الدولة وتوجيهها الوجهة السليمة. في الأخير أكدت الدراسة على أهمية الدعوة المستمرة لترشيد الإنفاق العام، فبدل أن يكون الترشيح سياسة ظرفية يصبح الترشيح استراتيجية دائمة لا تقل الحاجة إليها في أوقات الرخاء والوفرة عنها في أوقات الشدة.

كلمات مفتاحية: الإنفاق العام، أسعار النفط، ترشيد الإنفاق العام، الإصلاحات.

Abstract:

« Requirements for the rationalization of public expenditure in Algeria in the light of oil price fluctuations.»

This study aims to evaluate the performance of public spending policy in Algeria by examining the extent to which the state adheres to the criteria related to the competence and effectiveness of utilizing its oil revenues. It also aims to highlight the importance of adopting a policy for rationalizing public expenditure and providing the necessary foundations for that, particularly in the context of a volatile oil market and an expansive spending policy that is difficult to abandon.

The study concluded that oil resources play a crucial and central role in directing public spending policy in Algeria. The financial abundance that Algeria has known, resulting from rising oil prices, has encouraged the abandonment of economic rationality and a doubling of expenditures without regard for their efficiency. As a result, this spending seemed to be almost random and lost its positive significance as a catalyst for economic growth.

Therefore, the study recommended the necessity of changing the stereotypical image that has characterized the Algerian economy for decades as a rentier economy par excellence, and to work on disconnecting it from oil resources. This implicitly means seeking stable, diverse, and, most importantly, sustainable financial resources. The spending policy should be based on clear objectives and carefully selected priorities, which will undoubtedly ensure a better distribution of state resources and direct them appropriately.

Finally, the study emphasized the importance of continuous calls for rationalizing public expenditure; instead of being a temporary policy, rationalization should become a permanent strategy that remains essential during both prosperous times and times of hardship.

Keywords: Public spending, Oil prices, Rationalization of public expenditure, Reforms.

قائمة المحتويات

رقم الصفحة	قائمة المحتويات
II	الإهداء
III	شكر
IV	ملخص الأطروحة باللغة العربية
V	ملخص الأطروحة باللغة الإنجليزية
VI	قائمة المحتويات
X	قائمة الجداول
XII	قائمة الأشكال
XVI	قائمة الملاحق
XVII	قائمة المختصرات
أ- ف	مقدمة
84-1	الفصل الأول: الإنفاق العام.... الخلفية المفاهيمية والنظرية
2	تمهيد
3	المبحث الأول: ماهية الإنفاق العام وتطوره في الفكر الاقتصادي
3	المطلب الأول: تعريف الإنفاق العام وأركانه
8	المطلب الثاني: تطور الإنفاق العام في الفكر الاقتصادي
14	المطلب الثالث: ضوابط الإنفاق العام
19	المطلب الرابع: حدود الإنفاق العام
28	المبحث الثاني: تقسيمات الإنفاق العام
29	المطلب الأول: التقسيمات الاقتصادية (العلمية) للنفقات العامة
35	المطلب الثاني: التقسيمات الوضعية (العملية) للنفقات العامة
39	المبحث الثالث: الآثار الاقتصادية للإنفاق العام
39	المطلب الأول: الآثار الاقتصادية المباشرة للإنفاق العام
49	المطلب الثاني: الآثار الاقتصادية غير المباشرة للإنفاق العام

57	المطلب الثالث: المؤشرات الكمية لقياس الآثار الإقتصادية للإنفاق العام
59	المبحث الرابع: ظاهرة نمو الإنفاق العام
59	المطلب الأول: الأسس النظرية لتفسير نمو الإنفاق العام
71	المطلب الثاني: أسباب نمو الإنفاق العام
84	خلاصة الفصل الأول
175-85	الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام....مقاربة نظرية
86	تمهيد
87	المبحث الأول: ترشيد الإنفاق العام....المفاهيم، المجالات والمقومات
87	المطلب الأول: ماهية ترشيد الإنفاق العام
97	المطلب الثاني: المجالات الأساسية لترشيد الإنفاق العام
100	المطلب الثالث: مقومات ترشيد الإنفاق العام
103	المبحث الثاني: المحاور الأساسية لترشيد الإنفاق العام
103	المطلب الأول: تحديد الحجم الأمثل للتدخل الحكومي
107	المطلب الثاني: تحقيق كفاءة الإنفاق العام كمنطلق للترشيد
112	المطلب الثالث: الإنفاق العام وتجهيد عدالة التوزيع
117	المبحث الثالث: تجديد أساليب إعداد الميزانية العامة كمدخل لترشيد الإنفاق العام
117	المطلب الأول: ميزانية البنود والاعتمادات (LIB)
120	المطلب الثاني: ميزانية البرامج والأداء (PPB)
125	المطلب الثالث: ميزانية التخطيط والبرمجة (PPB)
131	المطلب الرابع: ميزانية الأساس الصفري (ZBB)
135	المطلب الخامس: الميزانية التعاقدية (Contractual Budget)
138	المبحث الرابع: التوجه نحو الميزانية القائمة على النتائج كأحد دعائم ترشيد الإنفاق العام
138	المطلب الأول: الميزانية القائمة على النتائج وأهمية اعتمادها

142	المطلب الثاني: الميزانية القائمة على النتائج ومساهمتها في ترشيد الإنفاق العام
150	المطلب الثالث: تحديث النظام المحاسبي والرقابي، أساس تطبيق الميزانية القائمة على النتائج
163	المبحث الخامس: حوكمة الميزانية العامة كمدخل لترشيد الإنفاق العام
164	المطلب الأول: شفافية الميزانية العامة كآلية لتحقيق ترشيد الإنفاق العام
171	المطلب الثاني: المشاركة والمساءلة ودورها في تحقيق ترشيد الإنفاق العام
175	خلاصة الفصل الثاني
339 - 176	الفصل الثالث: ترشيد الإنفاق العام في الجزائر في ظل تقلبات أسعار النفط
177	تمهيد
178	المبحث الأول: تطورات أسعار النفط والعوامل المتحركة فيها
178	المطلب الأول: السوق النفطية و العوامل المتحركة في تسعير النفط
195	المطلب الثاني: المسار التاريخي لأسعار النفط للفترة (2000-2020)
205	المبحث الثاني: تحليل توجهات الانفاق العام في الجزائر للفترة (2000-2020)
206	المطلب الأول: تقسيم النفقات العامة في الجزائر
210	المطلب الثاني: تحليل التوجه الإنفاقي السائد في الجزائر للفترة 2000-2020
227	المطلب الثالث: تحليل تطور الإنفاق العام في الجزائر للفترة (2000-2020)
243	المبحث الثالث: انعكاس تقلبات أسعار النفط على هيكل الميزانية العامة في الجزائر للفترة (2000-2020)
243	المطلب الأول: انعكاس تقلبات أسعار النفط على الإنفاق العام
248	المطلب الثاني: انعكاس تقلبات أسعار النفط على الإيرادات العامة
253	المطلب الثالث: انعكاس تقلبات أسعار النفط على فائض الجباية البترولية وعلى رصيد الميزانية العامة
263	المبحث الرابع: دوافع ترشيد الإنفاق العام في الجزائر
263	المطلب الأول: حتمية ترشيد الإنفاق العام في ظل ضعف كفاءته
267	المطلب الثاني: حتمية ترشيد الإنفاق العام في ظل تفشي الفساد

قائمة المحتويات

269	المطلب الثالث: حتمية ترشيد الإنفاق العام في ظل عدم التحكم في تكاليف الاستثمارات العمومية
271	المطلب الرابع: حتمية ترشيد الإنفاق العام في ظل نظام الدعم المعمم
275	المطلب الخامس: حتمية ترشيد الإنفاق العام في ظل تحدي القدرة على إستدامة المالية العامة
278	المطلب السادس: حتمية ترشيد الإنفاق العام في ظل ضعف مصداقية النفقات المقدرة في الميزانية
280	المطلب السابع: حتمية ترشيد الإنفاق العام في ظل عدم الالتزام بمبادئ الحوكمة
300	المبحث الخامس: واقع الإصلاحات في ظل تحقيق متطلبات ترشيد الإنفاق العام في الجزائر
301	المطلب الأول: إصلاح النظام الموازي كدعامة لترشيد الإنفاق العام
310	المطلب الثاني: الإصلاح الميزانياتي كمدخل لتجسيد حوكمة الميزانية
326	المطلب الثالث: متطلبات تعزيز مبادئ الحوكمة
336	المطلب الرابع: إصلاح سياسة الدعم كمدخل لترشيد الإنفاق العام في الجزائر
339	خلاصة الفصل الثالث
356-340	خاتمة
390-357	قائمة المراجع
401-391	الملاحق

قائمة الجداول

الرقم	عنوان الجدول	الصفحة
(1-3)	هيكلية الاعتمادات المرصودة بعنوان برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي (2001-2004)	212
(2-3)	مضمون البرنامج التكميلي لدعم النمو للفترة (2005-2009)	217
(3-3)	تطور تدفقات الإنفاق العام الكلي الاسمي والحقيقي في الجزائر للفترة (2000 - 2020)	228
(4-3)	تطور مكونات الإنفاق العام في الجزائر ونصيب كل منها من إجمالي الإنفاق العام للفترة (2000-2020)	232
(5-3)	تطور نسب مساهمة الجباية البترولية في تغطية الإنفاق العام في الجزائر للفترة (2000 - 2020)	244
(6-3)	تطور نسب مساهمة الجباية البترولية في تمويل الإيرادات العامة في الجزائر للفترة (2000-2020)	248
(7-3)	تطور حاصل الجباية البترولية في الجزائر تبعا لتقلبات أسعار النفط للفترة (2000-2020)	251
(8-3)	موارد واستخدامات صندوق ضبط الإيرادات للفترة (2000-2020)	257
(9-3)	تطور رصيد الميزانية العامة في الجزائر للفترة (2000 - 2020)	261
(10-3)	تطور معدلات النمو الاقتصادي وإجمالي الإنفاق العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في الجزائر للفترة (2000-2020)	264
(11-3)	ترتيب الجزائر وفق مؤشر مدركات الفساد للفترة (2003-2020)	267
(12-3)	تطور مؤشر الاسراف في الإنفاق العام بالجزائر للفترة (2007-2019)	270
(13-3)	نسبة التحويلات الإجتماعية (الدعم الصريح) إلى ميزانية الدولة	272

قائمة الجداول

	والناتج المحلي الإجمالي في الجزائر للفترة (2000-2020)	
273	حجم الدعم الضمني في الجزائر للفترة (2012-2014)	(14-3)
281	التطور التاريخي لدرجات الجزائر في مؤشر الميزانية المفتوحة للفترة (2008-2019)	(15-3)
284	إتاحة وثائق الميزانية للجمهور وفق تقارير مسح الميزانية المفتوحة للفترة (2008-2019)	(16-3)
291	تطور نتائج تقييم رقابة السلطة التشريعية والجهاز الأعلى للرقابة بالجزائر وفق مسح الميزانية المفتوحة	(17-3)
298	تطور نتائج تقييم مشاركة الجمهور في عملية الميزانية وفقا لمسح الميزانية المفتوحة	(18-3)

قائمة الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	الرقم
18	وسائل تحقيق ضوابط الإنفاق العام	(1-1)
20	العوامل المحددة للإنفاق العام	(2-1)
25	الحصيلة الضريبية المثلى عند مستوى معين من القدرة التحملية للدخل	(3-1)
28	العوامل المحددة للمقدرة المالية للدولة	(4-1)
30	التقسيمات الإقتصادية للنفقات العامة	(5-1)
41	أثر الإعانات الإجتماعية على الإنتاج الوطني	(6-1)
52	ميكانيكية عمل مضاعف الإنفاق العام	(7-1)
56	آلية عمل أثر المضاعف والمعدل	(8-1)
61	تطور نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في عدد من دول العالم للفترة (1990-2020)	(9-1)
62	المنحنى الممثل لقانون فاغنر	(10-1)
65	تطور الإنفاق العام والناتج المحلي الإجمالي في المملكة المتحدة (1890-1955)	(11-1)
67	أثر الإزاحة عند بيكوك وايزمان وتطور النفقات العامة خلال الفترة الطويلة	(12-1)
76	أرصدة الديون الخارجية (2010-2020)	(13-1)
79	تطور النفقات الإجتماعية ونفقات الصحة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في عدد من دول العالم سنة 2020	(14-1)
81	مخصصات الإنفاق العسكري العالمي (2000-2019)	(15-1)
92	منحنى كفاءة الإنفاق العام	(1-2)
106	منحنى BARS الذي يحدد الحجم الأمثل للإنفاق	(2-2)
115	منحنى "لورنز" لقياس العدالة في توزيع الدخل	(3-2)
123	التسلسل الهرمي لتبويب ميزانية البرامج والأداء	(4-2)
128	مراحل إعداد ميزانية التخطيط والبرمجة	(5-2)
132	دورة ميزانية الأساس الصفري	(6-2)

قائمة الأشكال

142	أهمية الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج	(7-2)
146	مراحل تقنية ترشيد اختيارات الميزانية	(8-2)
158	الرقابة المالية الشاملة وموقع رقابة الأداء فيها	(9-2)
162	خطوات إجراء الرقابة على الأداء	(10-2)
195	تطور أسعار سلة خامات أوبك للفترة (2000-2020)	(1-3)
229	تطور تدفقات الإنفاق العام الكلي الحقيقي ومعدل نموه السنوي في الجزائر للفترة (2000-2020)	(2-3)
229	إجمالي الانفاق العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في الجزائر للفترة (2000-2020)	(3-3)
233	تطور الإسهام النسبي لميزانتي التسيير والتجهيز إلى الإنفاق العام الكلي في الجزائر للفترة (2000-2020)	(4-3)
234	تطور نفقات التسيير والتجهيز كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في الجزائر للفترة (2000-2020)	(5-3)
237	هيكل ميزانية التسيير في الجزائر للفترة (2000-2014)	(6-3)
239	هيكل ميزانية التسيير في الجزائر للفترة (2015-2020)	(7-3)
241	هيكل ميزانية التجهيز في الجزائر للفترة (2000-2014)	(8-3)
242	هيكل ميزانية التجهيز في الجزائر للفترة (2015-2020)	(9-3)
245	تطور تدفقات الإنفاق العام في الجزائر تبعا لتقلبات أسعار النفط للفترة (2000-2020)	(10-3)
249	تطور مساهمة الجباية البترولية والجباية العادية في إجمالي الإيرادات العامة في الجزائر للفترة (2000-2020)	(11-3)
252	تأثير تقلبات أسعار النفط على حاصل الجباية البترولية في الجزائر للفترة (2000-2020)	(12-3)
265	تطور معدلات النمو الاقتصادي وإجمالي الإنفاق العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في الجزائر للفترة (2000-2020)	(13-3)
276	تطور مؤشر الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في الجزائر للفترة (2000-2020)	(14-3)

قائمة الأشكال

279	التباينات المسجلة بين الإنفاق المقدّر والإنفاق الفعلي (المنفّذ) في الجزائر للفترة (2000-2020)	(15-3)
282	نتيجة الجزائر بمؤشر الشفافية للفترة (2006-2019)	(16-3)
298	نتيجة الجزائر بمشاركة الجمهور في عملية الميزانية من 2006 الى 2019	(17-3)
328	نموذج موقع الميزانية والإنفاق العام	(18-3)

قائمة الملاحق

الرقم	عنوان الملحق	الصفحة
01	توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2020 حسب كل دائرة وزارية	392
02	توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة 2020 حسب القطاعات	393
03	أسعار سلة خامات اوبك وبرميل النفط الجزائري للفترة (2000-2020)	394
04	تطور الإنفاق العام بمكوناته، الناتج المحلي الإجمالي والرقم القياسي لأسعار المستهلك في الجزائر للفترة (2000-2020)	395
05	التركيب البنوي لميزانية التسيير في الجزائر للفترة (2000-2020)	396
06	التركيب البنوي لميزانية التجهيز في الجزائر للفترة (2000-2020)	397
07	تطور الإيرادات العامة في الجزائر للفترة (2000-2020)	398
08	تطور مؤشرات الدين العام في الجزائر للفترة (2000-2020)	399
09	التباينات المسجلة بين الإنفاق المقدّر والإنفاق الفعلي في الجزائر للفترة (2000-2020)	400

قائمة المختصرات

الرمز	المصطلح باللغة الأجنبية	المصطلح باللغة العربية
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>	منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
NPM	<i>New Public Management</i>	التسيير العمومي الجديد
MBR	<i>Management by Résultats</i>	التسيير المبني على النتائج
MBO	<i>Management By Objectives</i>	الإدارة بالأهداف
RCB	<i>Rationalisation des choix Budgétaires</i>	ترشيد اختيارات الميزانية
PPBS	<i>Planning, Programming, Budgeting, System</i>	نظام ميزانية التخطيط والبرمجة
LIB	<i>Line Item Budget</i>	ميزانية البنود والاعتمادات
PPB	<i>Program and Performance Budget</i>	ميزانية البرامج والأداء
ZBB	<i>Zero Based Budget</i>	ميزانية الأساس الصفري
CDMT	<i>Cadre des dépenses à moyen terme</i>	إطار الإنفاق على المدى المتوسط
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>	الإتحاد الدولي للمحاسبين
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i>	المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام
IPSASB	<i>International Public Sector Accounting Standards Board</i>	مجلس معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام
ARABOSAI	<i>Arab Organization for Supreme Audit Institutions</i>	المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
GIFT	<i>Global Initiative for Fiscal Transparency</i>	المبادرة العالمية لشفافية المالية العامة
OBI	<i>Open Budget Index</i>	مؤشر الميزانية المفتوحة
IBP	<i>International Budget Partnership</i>	الشراكة الدولية للموازنات
OBS	<i>open budget survey</i>	مسح الميزانية المفتوحة
CPI	<i>Corruption Perceptions Index</i>	مؤشر مدركات الفساد
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>	برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية

قائمة المختصرات

صندوق النقد الدولي	<i>International Monetary Fund</i>	IMF
معهد البترول الأمريكي	<i>American Petroleum Institute</i>	API
منظمة الدول المصدرة للنفط	<i>Organization of the Petroleum Exporting Countries</i>	OPEC
منظمة الأقطار العربية المصدرة للنفط	<i>Organization of Arab Petroleum Exporting Countries</i>	OAPEC
الوكالة الدولية للطاقة	<i>International Energy Agency</i>	IEA
صندوق ضبط الإيرادات	<i>fonds de régulation des recettes</i>	FRR
برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي	<i>Programme de Soutien à la Relance Economique</i>	PSRE
البرنامج التكميلي لدعم النمو	<i>Programme Complémentaire de Soutien à la Croissance.</i>	PCSC
برنامج التنمية الخماسي	<i>Programme de Développement Quinquennal</i>	PDQ
البنك الدولي	<i>World Bank</i>	WB
المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي	<i>Conseil national Economique et social</i>	CNESE
حسابات التخصيص الخاص	<i>comptes d'affectations spéciales</i>	CAS
المؤشر العالمي لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة	<i>Indice d'Indépendance des Institutions supérieures de contrôle</i>	InISC
القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية.	<i>Loi organique relative aux lois de finances</i>	LOLF

مقدمة

1/ توطئة:

شكّل تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية واحدة من القضايا الجدلية التي كانت ولا تزال تحتل مساحات هامة من الدراسة والتحليل لدى الاقتصاديين، فبينما ركّز الفكر الكلاسيكي على إقصاء الدولة من أداء أي دور هام في الحياة الاقتصادية وحصر دورها في القيام بالأشغال العامة، فرض القانون والدفاع عن الحدود الوطنية، أخذ الفكر الحديث منحى آخر لرسم حدود ذلك الدور. فتحت ضغط الأزمات الاقتصادية وخاصة أزمة الكساد العظيم (1929) التي أبانت عن عجز آلية السوق في تحقيق التوازن الاقتصادي تلقائيا، وأثارت الشكوك حول قدرة النظام القائم آنذاك على الصمود في وجه الأزمات وقدرته على التخصيص الأمثل للموارد وتحقيق النمو الاقتصادي، تراجعت أفكار المدرسة الكلاسيكية وظهرت أفكار الاقتصادي جون مينارد كينز، والتي أسست لفكر مالي جديد قائم على ضرورة تدخل الدولة لإنعاش النشاط الاقتصادي وإعادة التوازنات للاقتصاد الراكد بواسطة الطلب (زيادة الإنفاق العمومي خاصة) الذي يمثل - حسب كينز - أهم قوة دافعة للاقتصاد.

ووسط هذا الزخم الانتقالي تمكنت السياسة المالية من الظفر بمكانة جدّ هامة بين السياسات الاقتصادية الأخرى، وأصبحت أهم أداة تستخدمها الدولة لممارسة دورها التدخلية وتحقيق أهدافها الاقتصادية المرجوة.

ولما كان الإنفاق العام أحد أهم أدوات السياسة المالية فاعلية في تحريك النمو الاقتصادي، فقد أخذ في التوسع بشكل مستمر وبوتيرة متسارعة في جميع الدول على اختلاف نظمها الاقتصادية ودرجة تقدمها. وقد تبنت الدول النفطية هذا التوجه ما جعل معظمها يشترك في ظاهرة تضخم النفقات العامة، وهو ما شكّل تحديا كبيرا لهذه الدول في مدى القدرة على استدامة سياستها الإنفاقية، بالنظر إلى أنّ هذه الأخيرة تعتمد في تمويلها على المورد النفطي الذي يعدّ من أكثر السلع تقلبا في أسعاره ما ينعكس بالنهاية على استقرار عوائده، غير أنّ التحدي الأهم يظل في مدى القدرة على ضمان الاستخدام الأمثل لمواردها. ويصنّف الاقتصاد الجزائري بأنّه اقتصاد ريعي بالنظر إلى السمات التي تطبعه من حيث تنوع الاقتصاد ومساهمة الإيرادات النفطية في الميزانية العامة للدولة، حيث تشكل مداخيل الجباية البترولية الممول الرئيسي

لإيرادات الميزانية، وهو وضع جعل الاقتصاد الجزائري والسياسة المالية بشكل خاص شديدة الحساسية للتغيرات الحاصلة في الأسواق العالمية للنفط.

وعلى مدى العقود الماضية لعبت السياسة المالية في الجزائر (السياسة الإنفاقية على وجه التحديد) دورا حاسما في رسم المعالم الأساسية للاقتصاد الوطني واتجاهاته العامة، كان فيها سعر النفط هو الموجه الأساسي. فمع اتضاح الرؤية الإيجابية للسوق النفطية شرعت الجزائر بداية من سنة 2001 في انتهاز سياسة مالية توسعية لم يسبق لها مثيل منذ الاستقلال خاصة من حيث أهمية الموارد المخصصة لها، وذلك عبر برامج الاستثمارات العمومية الممتدة على طول الفترة (2001-2014)، وهو ما قاد إلى مستويات عالية من الإنفاق أدت إلى تسجيل الميزانية العامة للدولة عجوزات غير مسبوقة في رصيدها.

إنّ هكذا وضع يتطلب نظرة متأنية تهدف إلى التعامل معه وفق منهجية عقلانية، ولا سبيل لذلك إلاّ باللجوء إلى ترشيد الإنفاق العام والاهتمام بكفاءة إدارته، من خلال العمل على ضمان الاستغلال الأمثل والعقلاني للموارد المالية بما يتوافق والأولويات الإستراتيجية وأهداف السياسة العامة، وهو ما يُسهم بلا شك في رفع فرص توجيه موارد الدولة الوجهة السليمة، ويضمن الوصول إلى الأهداف المسطرة بكفاءة وفعالية.

2/ إشكال الدراسة:

يشكّل البحث عن تحقيق الرشادة في تسيير المال العام غاية تسعى الدول لتجسيدها. في الجزائر تظهر الحاجة الملحة لترشيد الإنفاق العام وتصويب مساره في سياق يتسم بالتوسع في الإنفاق العام، وفي ظل اعتماد هذا الإنفاق في تمويله على مورد غير مستدام نتيجة تقلبات أسعاره، وبما أنّ هذا الترشيح يحتاج تحقيقه جملة من الدعائم، فإنّه يطرح السؤال الإشكالي التالي:

ما هي متطلبات ترشيد الإنفاق العام في الجزائر في ظل تقلبات أسعار النفط؟

3/ الأسئلة الفرعية:

لمعالجة وتحليل المشكلة البحثية المثارة، قمنا بطرح جملة من الأسئلة الفرعية التي تحاول الدراسة الإجابة عليها، نوجزها فيما يلي:

1- كيف هي طبيعة ودرجة التدخل الحكومي في الاقتصاد الجزائري ؟

2- كيف تؤثر التقلبات التي تشهدها أسعار النفط في السوق العالمية على مستويات الإنفاق العام في الجزائر وتوجهاته؟

3- ما مدى التزام السلطات الجزائرية بتوظيف مواردها المالية بكفاءة وفعالية ؟

4- إلى أي مدى ساهم الالتزام بمبادئ الحوكمة في الجزائر في ضمان إدارة الإنفاق العام بصورة صحيحة، وبما يحقق رشادته؟

5- كيف يُسهم إصلاح النظام الميزانياتي في الجزائر في ترشيد الإنفاق العام؟

4/ فرضيات الدراسة:

تقودنا الإجابة على السؤال المحوري للدراسة وأسئلتها الفرعية إلى طرح جملة من الفرضيات، والتي ستكون منطلقا لدراستنا هذه.

1- في الجزائر، شكّلت سياسة الإنفاق العام ولا تزال الدور الأهم في تحقيق أهداف التنمية، وعكست حجم التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي.

2- اعتماد السياسة الإنفاقية في الجزائر بصفة شبه كلية على مداخل الجباية البترولية والتي تتحدد بمستوى أسعار النفط جعلها سياسة توسعية مؤقتة.

3- في غمرة الطفرة النفطية وما صاحبها من تدفق للموارد المالية سارعت السلطات في الجزائر إلى التوسع في الإنفاق الذي كان أقرب ما يكون إلى العشوائية، دون الاهتمام بالضوابط المتعلقة بالكفاءة والفعالية.

4- ساهم تبني مبادئ حوكمة الميزانية العامة للدولة في الجزائر في إدارة مواردها بشكل أفضل، كما عمل على الحد من الإسراف والتبذير ومحاربة الفساد.

5- يسهم إصلاح النظام الميزانياتي في الجزائر في ترشيد الإنفاق العام من خلال تأثيره على عدة جوانب.

5/ أهداف الدراسة:

إنّ أي بحث مهما كان نوعه لابدّ أن يكون معنيا بتوضيح بعض الجوانب العلمية التي يراها الباحث مهمة، ونحن من خلال معالجة مادة هذا الموضوع نحاول إضافة إلى الإجابة على السؤال الرئيسي للدراسة، واختبار صحة فرضياتها، تحقيق مجموعة من الأهداف نجملها فيما يلي:

- تشخيص الأسباب الرئيسية المسببة لظاهرة تزايد الإنفاق العام، مع دراسة أهم النظريات الاقتصادية المفسرة لهذه الظاهرة.
- الخروج بمعرفة عامة وتصور شامل حول مسألة ترشيد الإنفاق العام.
- التعرف على الأنماط الحديثة لإعداد الميزانية العامة للدولة، وتوضيح أهمية الأخذ بهذه الأنماط باعتبارها مدخلا لترشيد الإنفاق العام.
- تحديد طبيعة العلاقة التي تربط أسعار النفط بمستويات الإنفاق العام وتوجهاته في الجزائر.
- بيان أهمية العمل على ضمان إدارة جيدة للإنفاق العام في الجزائر بما يحقق الكفاءة والفعالية ويضمن الاستغلال الأمثل للموارد المالية، وذلك في ظل الاعتماد المفرط على العوائد النفطية في تمويل الميزانية العامة، وقلة الخيارات التمويلية المتاحة خارج النفط.
- توضيح مدى الحاجة إلى تفعيل آليات الرقابة والمساءلة في إدارة المال العام في ظل ضعف المنظومة الرقابية وتفشي الفساد بكل أنواعه.
- التعرف على المشروع الذي تبنته الجزائر لإصلاح نظامها الميزانياتي، من خلال الوقوف على أهم مرتكزاته والبحث في مدى استجابته لمتطلبات الترشيح.
- محاولة تقديم مقترحات عملية -بناءً على ما تم الخروج به من نتائج- يمكن الاسترشاد بها لضمان استغلال الموارد المتاحة بأفضل الطرق، وبما يسمح بتحسين مسار الإنفاق العام وتحقيق أهدافه.

6/ أهمية الدراسة:

- تتضح أهمية الدراسة من زاويتين أساسيتين: الأولى من الناحية العلمية (النظرية)، في كون دراستنا تعالج واحدة من أهم القضايا البحثية في مجال المالية العامة، وتزداد أهميتها حين يتم تناولها في بيئة الاقتصاد الجزائري بالنظر لما يشكله الإنفاق العام من أهمية، حيث كان ولا يزال المرتكز الرئيسي لإستراتيجية التنمية في الجزائر.
- انطلقت دراستنا من النقطة التي توقفت عندها بعض الدراسات السابقة.

- تشكل دراستنا إضافة علمية في مجال الدراسات الاقتصادية التي تهتم بقضايا المالية العامة، كما أنّ هذه الدراسة - التي لا تخلو بطبيعتها من الثغرات - ستوضع أمام الباحثين للاستفادة من مضامينها و ستفتح مجالا خصبا أمامهم للخوض في موضوعها على مستوى الدراسات المستقبلية.

أما الزاوية الثانية لأهمية الدراسة فتتركز في الجانب **العملي** (التطبيقي)، من حيث أنّها ستسمح لنا بالوقوف على واقع الإنفاق العام في الجزائر، من خلال تتبع مساره وتقييمه من حيث كفاءته وفعاليته، كما ستتمكننا من معرفة انعكاس التقلبات الحاصلة في أسعار النفط على توازنات المالية العامة.

تستقي الدراسة أهميتها أيضا من كونها ستعطينا صورة عن كيفية تسيير الميزانية العامة في الجزائر، ولاشك أنّ المعرفة المسبقة بكل ذلك سيمكننا من تحديد مدى الحاجة لترشيد الإنفاق العام ومدى أهمية العمل على توفير متطلبات ذلك. وعلى ضوء النتائج المتوصل إليها سيتم اقتراح بعض التوصيات التي ستساهم بلا شك في ضمان الاستغلال الامثل والعقلاني للمال العام .

7/ دوافع ومبررات اختيار الموضوع:

يعود اختيارنا لموضوع الدراسة لعدة اعتبارات:

- الرغبة في إضافة دراسة علمية إلى مجموع الدراسات السابقة في مجال المالية العامة.

- خصوصية الاقتصاد الجزائري بوصفه اقتصادا ريعيا، وتوجه السلطات العمومية للمزيد من الإنفاق عبر برامج الاستثمار العمومي دفعنا لتتبع آثار هذا التوجه على توازنات المالية العامة، والبحث في كيفية إدارة هذا الإنفاق ومدى رشادته.

- إدراكنا التام بالحاجة إلى رفع كفاءة وفعالية الإنفاق العام وتحسين إدارته، وبضرورة البحث عن الآليات الكفيلة بضمان الاستغلال العقلاني للموارد المتاحة، في ظل تدني موارد الدولة وانعكاس ذلك على رصيد الميزانية وفي ظل تفشي الفساد بكل أنواعه، شكل سببا آخر لتناول هذا الموضوع، آمليْن أن تقدم دراستنا هذه قيمة مضافة في مجال البحوث والدراسات في هذا الحقل العلمي الاقتصادي.

8/ حدود الدراسة:

حرصا منا على التزام الدقة في محتوى دراستنا، وحتى لا يكون موضوع الدراسة واسعا بشكل يصعب معه التحكم في محاوره والإشكالية الواجب معالجتها مما قد تضيع معه كل الجهود، فقد تم إعدادها ضمن الحدود التالية:

● الحدود الموضوعية:

تُعنى الدراسة بالبحث عن متطلبات ترشيد الإنفاق العام في الجزائر في ظل التقلبات الحاصلة في أسعار النفط، وعليه فإنّ مجال دراستنا ينحصر أساسا في تحليل سياسة الإنفاق العام في الجزائر ومدى رشادتها في ظل ارتباط هذه الأخيرة بالعوائد النفطية، ولما كانت الميزانية العامة تمثل إحدى الأدوات الرئيسية والهامة التي تساهم في ضمان التخصيص الأمثل للموارد، فقد اهتمت الدراسة بتحليل ميزانية الدولة وتحديد أهم القواعد والمعايير التي يجب أن تسيّر وفقها لضمان رشادة الإنفاق العام.

● الحدود الزمانية:

يمتد المجال الزمني لهذه الدراسة ليشمل عقدين من الزمن (2000-2020)، غير أنّه يمكن تجاوز هذا الإطار الزمني بالإشارة إلى فترة لاحقة، وذلك بهدف الوقوف على بعض التطورات الحاصلة بعد فترة الدراسة والتي ترتبط مباشرة بموضوعنا.

وقد جاء اختيارنا لهذه الفترة انطلاقا من أنّ بدايتها عرفت الشروع في إطلاق برامج تنمية ضخمة في إطار السياسة المالية التوسعية التي انتهجتها الجزائر، و المتزامنة مع المستويات المرتفعة لأسعار النفط. أمّا عن طول الفترة، فقد رأينا أنّ هذه الفترة الطويلة نسبيا تُمكننا من تتبع مسار الإنفاق العام في الجزائر خلال مراحل مختلفة، ومن تكوين صورة واضحة عن أداء هذا الإنفاق، كما وأنها تتيح لنا الفرصة لإجراء تحليل معمّق لمسار أسعار النفط واستنباط العلاقة بين هذه الأخيرة ومكونات الميزانية بشكل صحيح كونها تسمح لنا بالمقارنة بين وضعيات وظروف مختلفة، خاصة وأنّ الفترة المستهدفة شهدت صدمات نفطية (إيجابية وسلبية) أدت إلى تقلبات كبيرة في أسعار النفط.

● الحدود المكانية:

اختصت الدراسة بتحليل جوانب الموضوع بالنسبة للاقتصاد الجزائري.

9/ منهج الدراسة:

إنّ موضوع الدراسة الذي نحن بصدد معالجته فرض علينا تناوله بالاعتماد على مقارنة منهجية متعددة استندت إلى:

- استخدم المنهج الاستنباطي للتعرف على خلاصات الدراسات السابقة والنتائج التي توصلت إليها، واستخلاص ما يمكن الاستفادة منه وتوظيفه في هذه الدراسة.
- استخدام المنهج التاريخي، والذي تمت الاستعانة به لدراسة أهم الأفكار الاقتصادية التي عالجت مختلف جوانب الدراسة.

-إعتماد المنهج الاستقرائي بأداتيّه، الوصف في معالجة الجانب النظري من خلال توظيف المفاهيم العامة المتعلقة بمختلف أوجه الدراسة والتي شكلت مدخلا لهذه الأخيرة، والتحليل الذي استُخدم في الجانب التطبيقي، حيث تم إخضاع المعطيات والبيانات الرقمية المجمعة (الخاصة بالجزائر) والمتعلقة بمختلف جوانب الدراسة للتحليل، ومن ثم تم ربط نتائج هذا التحليل بالمبادئ النظرية التي استندت إليها الدراسة للوصول في الأخير إلى جملة من الاستنتاجات التي بني عليها في صياغة التوصيات.

10/ أدوات الدراسة:

تم تجميع المادة العلمية التي تتطلبها الدراسة في شقيها النظري والتطبيقي من المصادر التالية:

- ✓ القرآن الكريم (بالعودة إلى الآيات التي تتحدث عن الترشيد).
- ✓ معاجم اللغة (لتبيان المعاني اللغوية لأهم المصطلحات الواردة في البحث).
- ✓ المراجع العلمية العربية والأجنبية المتمثلة في:
- ✓ الكتب (خاصة تلك المختصة بالمالية العامة).
- ✓ المقالات والأبحاث العلمية المتّصلة بموضوع الدراسة، والمنشورة في المجالات العلمية المحكّمة أو عبر المواقع الإلكترونية الموثوقة.

كما اعتمدت الدراسة في جانبها التطبيقي على عدد غير يسير من المصادر لجمع بياناتها:

- ✓ التقارير الصادرة عن الهيئات المحلية (الوطنية)، الإقليمية والدولية، وأهمها: بنك الجزائر (BA)، صندوق النقد الدولي (IMF)، المنتدى الاقتصادي العالمي (WIF)، منظمة الشراكة الدولية

للميزانية (IBP)، صندوق النقد العربي (AMF)، منظمة الدول المصدرة للنفط (OPEC)، البنك الدولي (WB)، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (CNESE)، مجلس المحاسبة (CC)، منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول (OAPEC)، الاتحاد الدولي للمحاسبين (IFAC).

✓ البيانات والإحصائيات الصادرة عن الهيئات الحكومية والمنشورة عبر مواقعها الرسمية مثل: الديوان الوطني للإحصاء ووزارة المالية.

✓ النصوص القانونية (قوانين المالية السنوية والتكميلية، قوانين ضبط الميزانية، القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية....)، والنصوص التنظيمية.

11/ مرجعية الدراسة:

نورد فيما يأتي أهم المساهمات الأكاديمية التي كانت منطلقا لبحثنا، والتي كان موضوعها قريبا من موضوع البحث أو متقاطعا معه، وقد تم ترتيبها ترتيبا زمنيا من الأقدم إلى الأحدث.

أ/ الدراسات باللغة العربية:

- دراسة الصادق الأسود (2011): أطروحة دكتوراه بعنوان "مساهمة المحاسبة العمومية في ترشيد النفقات العامة - حالة الجزائر".

هدفت الدراسة إلى البحث في مدى إمكانية مساهمة نظام المحاسبة العمومية في ترشيد النفقات العامة، وانطلاقا من ذلك حاولت الدراسة إبراز قدرات نظام المحاسبة العمومية في تسيير المال العام والوقوف على أهم العوامل التي تحول دون استغلال هذه القدرات، ومن ثم البحث عن توفير الظروف المواتية لاستغلال هذه القدرات وتوظيفها في ترشيد النفقات العامة.

وقد توصلت الدراسة إلى أنّ بلوغ أهداف الإصلاح الموازي في الجزائر والهادفة أصلا إلى ترشيد النفقات العامة يحتاج إلى دعم حقيقي وفعال لنظام المحاسبة العمومية، والأهم من ذلك تكييف هذا النظام مع المتطلبات الجديدة. وعليه أوصت الدراسة بإعادة النظر في القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

- دراسة شعبان فرج (2012): أطروحة دكتوراه موسومة بـ "الحكم الرشيد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر - دراسة حالة الجزائر 2000-2010".

ركزت هذه الدراسة على المقاربة التي تُظهر مدى أهمية إرساء مبادئ الحكم الرشيد والالتزام بها في إدارة وتوجيه الإنفاق العام بصورة صحيحة بما يحقق رشادته، وكيف يمكن أن يساعد أيضا في التخفيف من حدة الفقر. من بين ما خلص إليه الباحث أنّ الإدارة الجيدة لمالية الدولة تتطلب إرساء مبادئ الحكم الرشيد خاصة الشفافية وتعزيز أطر المشاركة لمختلف الفاعلين في المجتمع، وهو ما سيُسهم بلا شك في التقليل من الفساد وسوء التسيير واستغلال المال العام، ويساعد ويدعم بالمقابل التسيير الجيد للموارد وترشيد الإنفاق العام بما يحقق الأهداف المسطرة للحكومة.

- دراسة سعد أولاد العيد (2013): الموسومة بـ "ترشيد سياسة الإنفاق العام، دراسة لظاهرة عجز الموازنة العامة للدولة - حالة الجزائر".

افتترضت الدراسة أنّ أهم معيار للحكم على مدى رشادة سياسة الإنفاق العام بربطها بتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية، وهو ما كان منطلقا للدراسة التي هدفت أساسا للبحث عن كيفية مساهمة سياسة الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية المتبعة في الجزائر. وقد توصلت الدراسة إلى تأكيد علاقة الارتباط القوية بين الإيرادات النفطية والسياسة الإنفاقية في الجزائر، ومن أهم ما خلصت إليه أيضا أنّ تأثير السياسة الإنفاقية في الجزائر على المتغيرات الاقتصادية كان متباينا، حيث كانت النتائج أكثر إيجابية فيما تعلق بمعدلات البطالة، في حين لم تساهم في دعم معدلات النمو بالشكل المطلوب، وعليه أكّدت الدراسة على ضرورة ترشيد الإنفاق العام من خلال استهداف الكفاءة والفعالية، وأن يتم إعداد سياسة الإنفاق العام على أساس تحقيق الأهداف الرئيسية للسياسة الاقتصادية، مع تحديد تلك الأهداف بدقة.

- دراسة صبرينة كردودي (2014): أطروحة دكتوراه بعنوان "ترشيد الإنفاق العام ودوره في معالجة عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي".

عالجت الباحثة من خلال هذه الدراسة موضوع ترشيد الإنفاق العام من منظور إسلامي، حيث هدفت إلى البحث في كيفية مساهمة سياسة ترشيد الإنفاق العام في معالجة العجز الموازني في الاقتصاد الإسلامي، وقد توصلت الدراسة إلى أنّ النفقات العامة في الاقتصاد الإسلامي تلتزم بمجموعة من المبادئ

التي تضمن عملية الترشيح في الإنفاق العام بما يساهم في تلافي حدوث العجز الموازي أو في علاجه في حال حدوثه. وأوصت الدراسة باستخدام الأساس الصفري في إعداد الميزانية العامة لأنّ هذا النمط يفي بالجزء الأكبر من متطلبات الترشيح بما يساهم في علاج عجز الموازنة العامة للدولة، كما أنّ مقوماته تتلاءم مع مفاهيم الفقه الإسلامي وأحكامه.

• دراسة محمد بن عزة (2015): أطروحة دكتوراه بعنوان: "ترشيح الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف- دراسة قياسية تحليلية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر-".

هدفت الدراسة إلى تحليل وتقييم السياسة الإنفاقية من زاوية تحقيقها لأهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر، وإظهار الدور الكبير لترشيح الإنفاق العام في ضمان الاستغلال الأمثل للموارد، وتوصلت الدراسة إلى أنّ عملية توجيه برامج الإنفاق العام إلى مواطن رفع الإنتاجية وتحقيق التوازنات الاقتصادية الكلية في الجزائر تتسم بعدم الرشادة، وهو ما يفرض إعادة النظر في السياسة الإنفاقية وترشيدها من خلال الانضباط بالأهداف في إطار الميزانية العامة.

• دراسة أحمد حنيش (2016): أطروحة دكتوراه موسومة بـ " دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيح الإنفاق العام -دراسة حالة الجزائر(2000-2014) ".

هدفت الدراسة إلى الوقوف على مدى مساهمة الرقابة على الموازنة العامة في ترشيح الإنفاق العام، والتعرف على مختلف الإجراءات المتخذة في الجزائر لتحقيق ذلك، وقد ركزت الدراسة على الرقابة على الأداء كونها تسمح بقياس وتقييم الإنفاق العام من حيث الكفاءة والفعالية والاقتصاد. وقد أظهرت نتائج الدراسة أنّ هناك تكامل بين الرقابة المالية والرقابة على الأداء، حيث تعمل الأولى على متابعة مدى الالتزام بالقوانين والأنظمة المعمول بها والتأكد من أنّ الأموال قد أنفقت في الأغراض المخصصة لها، في حين تقيس الرقابة على الأداء مدى تحقيق أهداف الإنفاق العام بناءً على النتائج المحققة وهو ما يعزز الشفافية والمساءلة ويحدّ من الفساد، وقد أوصت الدراسة بضرورة الاهتمام بترشيح استغلال الموارد العمومية وتحسين الأداء والارتقاء به إلى ما هو أفضل.

- دراسة سهام شباب (2019): أطروحة دكتوراه موسومة بـ "تأثير تقلبات أسعار النفط على الموازنة العامة للدولة - دراسة قياسية للموازنة العامة في الجزائر للفترة (190-2016)".

هدفت الدراسة إلى تحليل تطور هيكل الميزانية العامة في ظل تقلبات أسعار النفط وبيان مدى مساهمة هذه الأخيرة في تفسير التغيرات التي تحدث في عناصر الميزانية، وذلك بالاعتماد على طرق القياس الاقتصادي. وقد خلصت الدراسة إلى وجود تأثير طردي بين تقلبات أسعار النفط ورصيد الموازنة العامة على المدى الطويل، وذلك من خلال علاقة أسعار النفط بالإيرادات العامة عن طريق الجباية البترولية. ودعت الدراسة إلى تجسيد سياسة داعمة للتنويع الاقتصادي وذلك لتقليل تأثير تقلبات أسعار النفط على التوازنات الكلية، كما دعت إلى ضرورة اتباع سياسة رشيدة في الإنفاق العمومي مبنية على مبدأ الأولويات، وكذا اتباع مناهج حديثة في صرف الأموال العمومية ترمي إلى اعتماد الكفاءة في الإنفاق.

- دراسة ربحية قرينعي (2019): أطروحة دكتوراه موسومة بـ "أثر تقلبات أسعار البترول في توجيه الإنفاق العام في الجزائر - دراسة تحليلية قياسية (1986-2016)".

هدفت الدراسة إلى معرفة الأثر الذي تحدثه التغيرات المستمرة في أسعار البترول على سياسة الإنفاق العام في الجزائر، ومن أهم ما خلصت إليه الدراسة هو وجود ارتباط وثيق بين أسعار البترول وبين الإنفاق العام في الجزائر، بالإضافة إلى وجود علاقة طردية بين الإنفاق العام والناتج المحلي الخام، حيث تؤدي زيادة أسعار البترول إلى ارتفاع الجباية البترولية وبالتالي زيادة في مستوى الناتج المحلي الإجمالي والذي سيؤدي بدوره إلى توجيه الإنفاق العام إلى التوسع، بينما يحدث العكس في حال انخفاض أسعار البترول. وأوصت الدراسة بضرورة اتباع سياسة إنفاقية حكيمة في أوقات الرخاء كما في أوقات الشدة، وذلك بالحد من الإسراف في الإنفاق العام عند ارتفاع أسعار البترول حتى تتجنب الدولة الضغوط التي قد تواجهها عند انخفاض الأسعار.

- دراسة محمد أكحل (2020): أطروحة دكتوراه بعنوان "الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام - دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر -".

هدفت الدراسة إلى تبيان أهمية الحكامة المالية في تحسين تسيير المالية العامة وتحقيق ترشيد الإنفاق العام، وتتبع مسار الإصلاح الموازي في الجزائر من حيث استجابته لأسس ومتطلبات الحكامة المالية. ومن

أهم ما خلصت إليه الدراسة أنّ إرساء مبادئ ومعايير الحكامة المالية العامة سيسهم في تحقيق فعالية الإنفاق العام، وأنّ عملية تحديث أنظمة الميزانية في الجزائر عرفت نجاحاً جزئياً وتقدماً بطيئاً يترجمه ترتيبها المتدني في سلم مؤشرات ومعايير الحكامة المالية الدولية، حيث يواجه مشروع عصنة أنظمة الميزانية في الجزائر مقاومة في ظل تجذر الممارسات السابقة.

● دراسة مصطفى أحمد غريب (2021): رسالة ماجستير بعنوان "دور سياسة ترشيد الإنفاق

العام في ضبط الموازنة الحكومية في العراق".

هدفت الدراسة إلى تحليل وتتبع واقع الإنفاق العام في الاقتصاد العراقي وبيان طرق توزيعه ومدى التوظيف الرشيد له ، ومن ثم تحديد القواعد المالية التي يمكن أن تساهم في ضبط الموازنة الحكومية. و توصلت الدراسة إلى أنّ العراق لا يزال يعتمد موازنة البنود التي تعاني من أوجه قصور تجعلها غير قادرة على الوفاء بمتطلبات ترشيد الإنفاق العام، ومن ثم عدم القدرة على التصدي لعجز الموازنة والدين العام، كما وأكدت الدراسة على أهمية سياسة ترشيد الإنفاق العام في التقليل من مظاهر الفساد المالي والإداري في العراق.

● دراسة إيمان عدنان حسين الأسدي (2022): رسالة ماجستير موسومة بـ " أثر سياسة

ترشيد الإنفاق العام في ضبط الموازنة – تجارب دول مختارة مع إشارة خاصة للعراق للمدة

(2004-2021) ."

هدفت الدراسة إلى تسليط الضوء على سياسة ترشيد الإنفاق العام وتحليل وقياس أثرها في ضبط الموازنة العامة. وقد اختارت الباحثة عرض تجارب مختارة لدول (النرويج والإمارات العربية المتحدة) طبقت سياسة الترشيح بهدف ضبط موازنتها الحكومية، وقامت بمقارنتها بالتجربة العراقية. وخلصت الدراسة إلى أنّ سياسة ترشيد الإنفاق العام ساهمت في ضبط الموازنة العامة في الدول محل الدراسة، ومن ثم فإنّه بإمكان العراق تحقيق نفس النتائج في حال وفرت كل الدعائم التي يتطلبها التطبيق الفعلي لسياسة ترشيد الإنفاق العام وأهمها الحد من ظاهرة الفساد، الأخذ بالأنماط الحديثة في إعداد الميزانية، تنويع مصادر الإيرادات العامة وضمان الاستخدام الرشيد والعقلاني للريع النفطي وتوجيهه إلى الأنشطة الاقتصادية ذات الطبيعة الإنتاجية .

ب/ الدراسات باللغة الأجنبية:

- دراسة (2006) Paul Kagundu بعنوان: "the quality of governance, composition of public expenditures, and economic growth: An Empirical Analysis" .

هدفت الدراسة في قسمها الأول إلى دراسة وتحليل تأثير جودة الحوكمة على النمو، في حين حاولت في قسمها الثاني معالجة تأثير الحكومة على الإنفاق العام. وقد توصلت الدراسة إلى وجود تأثير قوي لمؤشرات الحوكمة على الإنفاق العام، حيث خلص الباحث إلى أنّ جودة الحوكمة تنعكس بشكل إيجابي على كفاءة الإنفاق وتوجهاته.

- دراسة (2008) Andrew Sumil Rajkumar, Vinaya Swaroop الموسومة بـ: "Public Spending and outcomes: Does Governance matter?"

هدفت الدراسة إلى تبيان دور الحوكمة مقاسة بمستوى الفساد في تحقيق أهداف سياسة الإنفاق العام، وقد أظهرت النتائج التجريبية أنّ الاختلالات في فعالية الإنفاق العام تفسر إلى حد كبير بجودة الحوكمة، حيث لوحظ أنّ زيادة الإنفاق العام ليس له أي تأثير تقريبا في تحسين الأداء في قطاعي الصحة والتعليم في الدول التي لا تتوفر على مقومات الحكم الرشيد، في حين نجد أنّ سياسة الإنفاق العام تحقق الأهداف المرجوة منها في هذين القطاعين في الدول التي تتوفر فيها مقومات الحكم الرشيد، وهو ما يفسر فشل الإنفاق العام في الغالب في تحقيق التحسن المتوقع في نتائج التنمية البشرية.

- دراسة (2015) A.M. Slama Shamon بعنوان: "The impact of oil price swings on the public budget in Saudi Arabia: An Empirical Study by using the Johansen co-integration and Error correction Model for the period (1981-2014)."

هدفت الدراسة إلى إبراز مخاطر تقلبات أسعار النفط وتأثيرها على اقتصاديات الدول المستوردة والمصدرة للنفط بالتركيز على المملكة العربية السعودية، حيث حاولت الدراسة الوقوف على تأثيرات تقلبات أسعار النفط على الميزانية العامة للمملكة على المديين القصير والطويل، وأظهرت نتائج الدراسة وجود علاقة توازنية طردية على المديين القصير والطويل بين تقلبات أسعار النفط والتغيرات الحاصلة في نسبة رصيد

الميزانية العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي، وهو ما يعكس درجة انخفاض التنوع الاقتصادي في المملكة واعتماد الموازنة بشكل كبير على العوائد النفطية.

• دراسة (2016) Jean-Jacques Hallaert and Maximilien Queyranne الموسومة

ب: " From containment to Rationalization: increasing public Expenditure Efficiency in France".

انطلقت هذه الدراسة المقدمة من طرف صندوق النقد الدولي من ضرورة بذل جهود كبيرة في الإنفاق لبلوغ الأهداف المالية متوسطة الأجل لفرنسا، حيث حاولت الدراسة تحديد المجالات التي يمكن زيادة كفاءة الإنفاق فيها للوصول إلى جودة أعلى وضبط مالي أكثر استدامة، بالتركيز على المجالات التي يمكن لإصلاح الإنفاق فيها أن يحقق نتائج مهمة.

وخلصت الدراسة إلى أنّ هناك إمكانية لتحسين كفاءة الإنفاق العام في فرنسا، من خلال تحديد المجالات ذات الأولوية والتي يمكن أن تحقق فيها الإصلاحات خفضا كبيرا ومستداما في الإنفاق العام دون التأثير سلبا على النتائج الاجتماعية والاقتصادية، مركزة في ذلك على الإنفاق الاجتماعي وعلى فاتورة الأجور لما يمثلانه من نسبة كبيرة من إجمالي الإنفاق، حيث سيُمكن احتواء هذا النوع من الإنفاق من ضبط أوضاع المالية العامة.

• دراسة (2016) Abdelhak Cheurfa المعنونة ب:

"La réforme budgétaire en Algérie à la recherche d'un modèle".

هدفت الدراسة إلى مراجعة وتحليل مسار الإصلاح الميزانياتي في الجزائر الذي تم إطلاقه سنة 2000، من خلال التطرق للخطوط التوجيهية لمشروع عصنة أنظمة الميزانية بما يتماشى والإصلاحات المؤسسية التي تميل إلى رفع مستوى الميزانية المرتكزة على الأداء إلى مصف معيار دولي للحكومة الجيدة.

وخلصت الدراسة إلى أنّ السياق الجزائري الحالي الذي يتسم بالطابع الربيعي لمالية الدولة يتعارض مع منطق الأداء وأنّ عملية الإصلاح تتم وفق مسار متقطع، ومع ذلك أكدت الدراسة أنّ اعتماد الميزانية المرتكزة على الأداء تشكل ضرورة اقتصادية وسياسية لا بد من تحقيقها.

• دراسة (2017) Hussain M.A Al Obaid الموسومة بـ:

"Revising the impact of oil price fluctuations on government spending: The case of Saudi Arabia".

هدفت الدراسة إلى تفسير طبيعة العلاقة بين أسعار النفط وسلوك الإنفاق الحكومي من خلال البحث في تأثير تقلبات أسعار النفط على الإنفاق العام في المملكة العربية السعودية في بعض القطاعات الرئيسية باستخدام نموذج متجه الانحدار الذاتي، وقد أظهرت نتائج النمذجة أنّ الإنفاق الحكومي في المملكة العربية السعودية على القطاعات المختارة قد تأثر بشكل كبير بتقلبات أسعار النفط. كما أشارت الدراسة إلى التزام السلطات في المملكة بالابتعاد عن التوسع في الإنفاق وإعطاء الأولوية للقطاعات المهمة لمواجهة الانخفاض الذي شهدته أسعار النفط بداية من 2014.

• دراسة (2022) Antonio Alfonso, José Alves بعنوان:

"Does government spending efficiency improve fiscal sustainability?"

هدفت الدراسة إلى معرفة تأثير كفاءة الإنفاق الحكومي على الاستدامة المالية لعينة مكونة من 35 دولة من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وقد توصلت الدراسة إلى أنّ الحكومات الأكثر كفاءة تساهم بشكل أكبر في زيادة الاستدامة المالية، فإذا تم الارتكاز على المدخلات فإنّ ذلك يعني أنّ حجماً أقل من الموارد العامة يمكن أن تحقق نفس المستوى من الناتج ويمكن أن تحسن بشكل مباشر التوازن الموازي والاستدامة المالية، أمّا إذا تم الارتكاز على المخرجات فإنّ ذلك يعني توفير مخرجات حكومية أكثر وأفضل، ما يؤدي إلى تحقيق نمو أفضل وإيرادات أعلى، ما يؤدي بدوره إلى تحسين الاستدامة المالية.

ج/ مناقشة الدراسات السابقة وموضوع الدراسة الحالية

بعد استعراضنا لأهم الدراسات السابقة (العربية والأجنبية) يمكننا تلخيص أهم ما تتفق فيه مع دراستنا، ومن ثمّ نعرّج على ما يميز هذه الدراسة عن غيرها من الدراسات.

● أوجه اتفاق الدراسة الحالية مع الدراسات السابقة

من خلال استعراض الدراسات السابقة تبين لنا:

- تقاطع موضوع دراستنا مع بقية الدراسات، فكل دراسة منها تطرقت لبعض المحاور المشتركة مع دراستنا الحالية.
- تشابه معظم الدراسات السابقة مع الدراسة الحالية في الجانب النظري.
- لم تختلف نتائج دراستنا عما هو في الدراسات السابقة، حيث أجمع معظمها على أهمية ترشيد الانفاق العام كمطلب أساسي بالنظر لفاعلية هذه السياسة في ضمان الوصول إلى أفضل استغلال للموارد.
- تقاطعت بعض نتائج الدراسات السابقة مع نتائج دراستنا، خاصة ما تعلق منها بحساسية السياسة المالية بشكل عام والانفاق العام بشكل خاص لتقلبات أسعار النفط، وهو ما شكل دعماً لما ورد في صلب هذا العمل.

● أوجه استفادة الدراسة الحالية من الدراسات السابقة:

- ساعدت القراءة المتأنية والدقيقة للدراسات السابقة في صياغة الجانب النظري للدراسة الحالية، وهذا من خلال ما تحتويه الدراسات السابقة من معلومات.
- الربط بين نتائج الدراسات السابقة ونتائج الدراسة الحالية.
- تحديد المنهج الأنسب لإجراء الدراسة.

● ما يميز الدراسة الحالية عن الدراسات السابقة:

- إنّ ما يميز دراستنا عن باقي الدراسات أنّها عالجت موضوع ترشيد الانفاق العام بربطه بالصدمات النفطية، وذلك من منطلق أنّ النفط يشكل المورد الأساسي لميزانية الدولة وأنّ هذا المورد يتسم بعدم الاستقرار.
- نوهت بعض الدراسات السابقة إلى أهمية العمل على ترشيد الانفاق العام باعتباره ضرورة ملحة، لكنها لم تتطرق بشكل مفصل إلى سياسة ترشيد الإنفاق العام، في حين فصلت دراستنا في ذلك.

- تبين أنّ الدراسات السابقة التي بحثت في ترشيد الإنفاق العام قامت بمعالجة الموضوع من زاوية معينة، بينما تطرقت دراستنا إلى مختلف آليات ودعائم ترشيد الإنفاق العام دون التركيز على جانب معين وإهمال جوانب أخرى.

12/ تقسيمات الدراسة:

قصد صياغة هذه الدراسة وفق ما تقتضيه الإشكالية المطروحة فقد امتدت لتشمل ثلاثة فصول، مسبقة بمقدمة، ومتبوعة بخاتمة. أمّا المقدمة فقد تضمنت الخطوط العريضة لموضوع بحثنا، كما تناولت عرضاً لمنهجية الدراسة وبيانا للدراسات السابقة، وأمّا الخاتمة فقد جاءت في بيان أهم النتائج المتوصل إليها مدعومة بمجمل من المقترحات، مع تقديم بعض المواضيع التي نرى أنّها تشكل امتداداً لموضوع دراستنا. وأمّا الفصول، فقد خصصنا الفصلين الأول والثاني منها للجانب النظري في حين حُصص الفصل الثالث للجانب التطبيقي، سنكتفي فيما يلي بالإشارة إلى عنوان كل فصل مع إبراز مضمون أقسامه الرئيسية فقط.

● جاء الفصل الأول بعنوان: **الإنفاق العام.... الخلفية المفاهيمية والنظرية** للوقوف على أهم المفاهيم المتعلقة بالإنفاق العام، ومن ثم عرض تطوره في الفكر الاقتصادي، ورصد أهم الضوابط والحدود التي تحكم هذا الإنفاق (مبحث01)، لنتقل بعدها للتعرف على تقسيمات الإنفاق العام الاقتصادية منها والوضعية (مبحث02)، ثم حاولنا استقصاء أهم الآثار الاقتصادية التي يحدثها الإنفاق العام (مبحث03)، ليُختتم الفصل بدراسة ظاهرة نمو الإنفاق، العام مبرزين أهم مسبباتها ومختلف النظريات التي عاجلت الظاهرة (مبحث04).

● أمّا الفصل الثاني: **ترشيد الإنفاق العام.... مقارنة نظرية** والذي جاء موزعاً على خمسة مباحث، فقد حاولنا من خلاله ضبط المفاهيم المتعلقة بترشيد الإنفاق العام وتحديد مجالاته الأساسية، ومن ثم الوقوف على أهم مقوماته (مبحث01)، لنعرّج بعدها على المحاور الأساسية لترشيد الإنفاق العام بدايةً بتحديد الحجم الأمثل للإنفاق العام وصولاً لعدالة توزيع الدخل (مبحث02)، ولما كانت الميزانية العامة تمثل الأداة التي يتجسد من خلالها الدور الإقتصادي للدولة في إدارة المال العام، فقد وجدنا أنّه من المهم استعراض مختلف أنماط الميزانية وأساليبها، والتوجهات الحديثة فيها،

مع محاولة تحديد مدى قدرة كل أسلوب على استيفاء متطلبات ترشيد الإنفاق العام (مبحث 03)، لنخصص جزءا من هذا الفصل للميزانية القائمة على النتائج باعتبارها إحدى أهم الدعائم لترشيد الإنفاق العام مع التركيز على ضرورة تحديث النظامين المحاسبي والرقابي في ظل هذا النمط من الميزانية (مبحث 04)، ولا يمكن التطرق إلى سياسة ترشيد الإنفاق العام دون الخوض في مسألة حوكمة الميزانية العامة، ذلك باعتبارها مدخلا رئيسيا للرفع من كفاءة الأداء المالي والمحافظة على المال العام وحسن تسييره (مبحث 05).

- الفصل الثالث من الدراسة المعنون بـ **ترشيد الإنفاق العام في الجزائر في ظل تقلبات أسعار النفط** والذي يمثل الجانب التطبيقي جاء في خمسة مباحث، فبالنظر إلى أنّ الجزائر تعتمد على العوائد النفطية اعتمادا يكاد يكون كليا في تمويل سياستها الإنفاقية فقد رأينا أنّه من الضروري التركيز على النفط بحكم موقعه ووضعه في الجزائر، وعليه خصصت له دراستنا مساحة مهمة من العرض والتحليل من خلال دراسة السوق النفطية مع عرض لأهم العوامل المؤثرة في تقلبات الأسعار في هذه السوق، لنقف بعدها على مسار أسعار النفط وما رافقه من أحداث خلال فترة الدراسة (مبحث 01)، ومن ثم قمنا برصد وتحليل التوجه الإنفاقي السائد في الجزائر خلال الفترة محل الدراسة، مستعرضين مختلف البرامج المنفذة في إطار سياسة الإنعاش الاقتصادي والنتائج المحققة من هذه البرامج، ومدى استيفائها لمتطلبات الترشيد ثم قمنا بتحليل تطور حجم الإنفاق العام في الجزائر بمكوناته خلال فترة الدراسة (مبحث 02)، لتتطرق بعدها للتأثير الذي تمارسه تقلبات أسعار النفط على متغيرات المالية العامة في الجزائر (مبحث 03)، حاولنا بعدها تحديد أهم الدوافع و الأسباب التي تفرض على الدولة العمل على ترشيد إنفاقها (مبحث 04)، ونستكمل الجانب التطبيقي بالوقوف على التجربة الجزائرية في إصلاح النظام الميزانياتي بوصفه أحد دعائم ترشيد الانفاق العام، مستعرضين أهم المستجدات التي جاء بها القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية والتي تنحو بالإنفاق منحى الكفاءة والفعالية، لنشير في الأخير إلى أهم الدعائم والمتطلبات التي ينبغي على السلطات الجزائرية توفيرها لما تشكله من أهمية في ضمان الوصول إلى ترشيد الإنفاق العام (مبحث 05).

13/ صعوبات الدراسة:

تتعلق الصعوبات التي واجهتنا خلال إعدادنا لهذه الدراسة بطبيعة الموضوع الذي يختص بمجال المالية العامة والذي يتميز بتداخل عدة اختصاصات، ما تطلب منّا القيام بمراجعة أدبيات من تخصصات مختلفة (إقتصاد، قانون عام). وباعتبار أغلب الدراسات المتخصصة في مجال المالية العامة متاحة باللغة الأجنبية فقد أخذت منا وقتاً أطول لترجمتها. كما وجدنا صعوبة في حصر وتركيز واختصار الدراسة وذلك لتشابك وتوسع موضوع ترشيد الإنفاق العام بأبعاده المختلفة، إضافة إلى الصعوبات المتعلقة بالمعطيات الإحصائية للاقتصاد الوطني بصفة عامة والمالية العامة بصفة خاصة، ما وضعنا في مواجهة تضارب المعطيات المنشورة أو المقدمة من طرف الهيئات الرسمية المعنية، وهنا نشير إلى التناقض المسجل في المعطيات المنشورة من طرف المؤسستين الرسميتين في الجزائر وهما بنك الجزائر ووزارة المالية، وحتى بين مختلف المديرات العامة ضمن نفس الوزارة (DGT, DGB, DGPP).

الفصل الأول

الإِنْفَاق العام... الخلفية

المفاهيمية والنظرية

تمهيد:

يشكل الإنفاق العام محورا أساسيا للنشاط المالي للدولة والأداة التي تعتمد عليها لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المسطرة ضمن سياستها الاقتصادية.

تاريخيا، لم يعطي الكلاسيكيون الذين دعوا إلى حياد الدولة وعدم تدخلها في النشاط الاقتصادي أي أهمية للإنفاق العام الذي ظل محدودا وحياديا، ولم تتغير هذه النظرة إلا تحت ضغط الأزمات الاقتصادية وظهور دور الدولة الجديد الذي بدأ يأخذ طابعا تدخليا بالارتكاز على طروحات الفكر الكينزي الداعي إلى تدخل الدولة كضرورة حتمية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

وتمشيا مع هذا الدور الجديد للدولة شهد الإنفاق العام تطورا من حيث مفهومه وتقسيماته والقواعد التي تحكمه وكذا الآثار الاقتصادية المترتبة عنه وازداد معه حجم هذا الإنفاق بشكل متسارع ومستمر حتى أصبحت ظاهرة مألوفة في جميع الدول، وهو ما دفع بالعديد من الاقتصاديين لمعالجة هذه الظاهرة والوقوف على أسبابها.

كل هذه النقاط وغيرها سيتم التطرق إليها بشيء من التفصيل من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: ماهية الإنفاق العام وتطوره في الفكر الاقتصادي

المبحث الثاني: تقسيمات الإنفاق العام

المبحث الثالث: الآثار الاقتصادية للإنفاق العام

المبحث الرابع: ظاهرة نمو الإنفاق العام

المبحث الأول: ماهية الإنفاق العام وتطوره في الفكر الاقتصادي

يشكل الإنفاق العام محورا أساسيا للنشاط المالي للدولة والأداة التي تعتمد عليها لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المسطرة ضمن سياستها الاقتصادية. وقد تطور مفهوم الإنفاق العام مع تطور دور الدولة عبر الفكر الاقتصادي، وتعاظمت أهميته، فلم يعد مجرد تخصيص نقدي بحث تستخدمه الدولة من أجل القيام بواجباتها السيادية، وإنما أصبح إحدى الدعائم التي تستند إليها الحكومات لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

المطلب الأول: تعريف الإنفاق العام وأركانه

سنحاول فيما يأتي الإلمام بتعريف الإنفاق العام ومن ثم تحديد أهم الأركان التي يقوم عليها.

أولا/ تعريف الإنفاق العام

سعيًا منا لإعطاء مفهوم دقيق وشامل للإنفاق العام قمنا بتعريف المصطلح من الجانبين اللغوي والاصطلاحي

1- الإنفاق لغة:

الإنفاق في اللغة بمعنى نَفَذَ وَنَفِصَ، يُقَالُ نَفَقَ الزَادُ وَنَفَقَتِ الدَّرَاهِمُ أَي نَفَذَتْ، وَنَفَقَ الرَّجُلُ وَالدَّابَّةُ نُفُوقًا: مَاتَا¹، وَأَنْفَقَ فُلَانٌ إِذَا افْتَقَرَ وَذَهَبَ مَالُهُ، وَمِنْهُ قَوْلُهُ تَعَالَى: "قُلْ لَوْ أَنْتُمْ تَمْلِكُونَ خَزَائِنَ رَحْمَةِ رَبِّي إِذًا لَأَمْسَكْتُمْ خَشْيَةَ الْإِنْفَاقِ وَكَانَ الْإِنْسَانُ قَتُورًا"² أي خشية الفناء والنفاذ، وأنفق المال صرفه³. ويستعمل لفظ الإنفاق عند الفقهاء بمعنى صرف المال بغض النظر عن حكمه والضوابط المأخوذة فيه، فكل صرف للمال يكون إنفاقا له، خاصا كان هذا المال أو من الأموال العامة، على جهة خاصة كان الصرف أو كان على عموم الناس.⁴

¹ محمد بن يعقوب الفيروزى آبادي "القاموس المحيط"، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان. ط8، 2005، ص926.

² سورة الإسراء الآية 100.

³ ابن منظور، "لسان العرب"، الجزء 10، دار صادر، لبنان، ط3، 1414هـ، ص358.

⁴ الموسوعة الفقهية "ويكي فقه"، تاريخ الاسترداد 2020/12/12، متوفر على الرابط: <http://ar.wikifqh.ir>

2- الإنفاق اصطلاحاً:

لم يختلف الاقتصاديون في إعطاء مفهوم شامل للنفقات العامة بقدر ما اختلفوا حول مدى أهميتها وتأثيرها على النشاط الاقتصادي، حيث تعرف بأنها:

- "هي كم قابل للتقويم يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام إشباعاً لحاجة عامة"¹.

- "هي مبالغ نقدية أُقرّت من قبل السلطة التشريعية ليقوم شخص عام بإنفاقها في توفير سلع وخدمات عامة وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية"².

- "هي مبلغ نقدي يتم رصده في الموازنة العامة، صادراً عن هيئة عامة من أجل تحقيق الأهداف القصوى للمجتمع"³.

- "هي صرف إحدى الهيئات والإدارات العامة مبلغاً معيناً لغرض سدّاد إحدى الحاجات العامة"⁴.

نستشف من خلال التعاريف أعلاه أن النفقة العامة هي المبالغ النقدية التي تصدر عن القطاع العام بهدف تحقيق النفع العام.

ثانياً/ أركان الإنفاق العام:

يتضح من خلال التعاريف السابقة أن الإنفاق العام يقوم على أركان ثلاثة رئيسية:

1- النفقة العامة مبلغ نقدي: أول ركن يؤسس لوجود النفقة هو شكلها حيث تكون النفقة العامة في شكل مبلغ نقدي، إذ تقوم الدولة بدورها في الإنفاق العام باستخدام النقود التي تمثل ثمناً لما تحتاجه من سلع وخدمات أساسية لتأمين متطلبات سير المرافق العامة، والتي تمثل أيضاً ثمناً لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتولى أمر تنفيذها⁵، كما تقوم بصرف مبالغ نقدية من أجل منح المساعدات والإعانات باختلاف أنواعها.

¹ حامد عبد المجيد دراز، "مبادئ المالية العامة"، دار صفاء للنشر، عمان، الأردن، 1999، ص 381.

² علي محمد خليل وسليمان أحمد اللوزي، "المالية العامة"، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2000، ص 89.

³ أحمد عبد السمیع علام، "المالية العامة: المفاهيم والتحليل الاقتصادي والتطبيق"، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، مصر، 2012، ط 1، ص 42.

⁴ محمد الصغير بعلي، "المالية العامة"، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 23.

⁵ سعود جايد مشكور العامري وعقيل حميد جابر الحلو، "مدخل معاصر في علم المالية العامة"، ط 2، 2020، ص 25.

ويأخذ الإنفاق صيغة نقدية وذلك لما تحمله هذه الطريقة من مزايا عملية بسبب سهولة تداولها واستخدامها حسابيا.¹ كما أنّ كل المبادلات الاقتصادية تتم في وقتنا الراهن في ظل اقتصاد نقدي وبالتالي فالنقود هي وسيلة الدولة في الإنفاق شأنها في ذلك شأن الأفراد.² وعليه فإنّ الوسائل غير النقدية التي قد تتبعها الدولة للحصول على ما تحتاجه من سلع وخدمات ولمنح المساعدات تخرج عن نطاق النفقات العامة. كذلك تصنف ضمن النفقات العامة المزايا العينية كالسكن المجاني، والنقدية كالإعفاء من الضرائب، والشرفية كمنح الألقاب والأوسمة التي تقدمها الدول لبعض القائمين بخدمات عامة أو لغيرهم من الأفراد.

وتُعد الصفة النقدية أفضل أشكال الإنفاق العام لعدة اعتبارات، فاستخدام النقود في الإنفاق العام يُسهل ما يتطلبه النظام المالي للدولة من الالتزام بمبدأ الرقابة بصورها المختلفة على النفقات العامة ضمانا لحسن استخدامها وتوجيهها بما يحقق المصلحة العامة، ضف إلى ذلك أن الرقابة على الإنفاق العيني تشكل صعوبة كبيرة نظرا لصعوبة تقييم هذا النوع من الإنفاق³، إضافة إلى كون الإنفاق العيني يثير العديد من المشاكل الإدارية والتنظيمية ويؤدي إلى عدم الدقة في تقديرها ما يسمح للسلطة العامة بمحاباة بعض الأفراد بإعطائهم مزايا عينية⁴ وهو ما يخل بمبدأ المساواة بين الأفراد في تحمل الأعباء العامة.

وقد نتج عن اعتماد الدولة للإنفاق النقدي ازدياد في حجم الإنفاق العام، وبالتالي ارتفاع حجم الضرائب وغيرها من الأعباء العامة مع توزيع أعدل لهذه الأعباء كل بحسب مقدرة التكلفة.

2- صدور النفقة العامة عن هيئة عامة: يعد اشتراط صدور النفقة العامة من جهة عامة ركنا أساسيا من أركان الإنفاق العام، حيث تشمل كل نفقات الأشخاص المعنوية العامة والدولة ومختلف هيئاتها إضافة إلى نفقات المشروعات العامة.⁵ وبالتالي تعد نفقة عامة تلك النفقات التي تقوم بها الدولة بصفتها السيادية بالإضافة إلى النفقات التي تقوم بها مؤسساتها في المجال الاقتصادي.

¹ لحسن دردوري ولقليطي الأخضر، "أساسيات المالية العامة"، دار حيثرا للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ط1، 2018، ص62.

² عادل أحمد حشيش، "أصول المالية العامة"، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية، مصر، 1983، ص62.

³ انظر: - سوزي عدلي ناشد، "أساسيات المالية العامة"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، 2008، ص26.

- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، ص67.

⁴ خبابة عبد الله، "أساسيات في إقتصاد المالية العامة"، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2009، ص60.

⁵ وليد عبد الحميد عابب، "الآثار الاقتصادية الكلية لسياسة الإنفاق الحكومي"، مكتبة حسن العصرية للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ط1، 2010، ص102.

ويستند هذا الركن إلى أنّ الجهات العامة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة حتى وإن كان بعضها يهدف في الظاهر إلى تحقيق الأرباح، غير أنّ ذلك لا يلغي صفتها كجهاز من أجهزة الدولة التي تهدف إلى تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية.

إلا أنّ شرط أن يكون الأمر بالنفقة العامة أحد الشخصيات المعنوية لا يعني أن تشمل أي إنفاق يقوم به أحد هذه الشخصيات حتى ولو استهدف منفعة خاصة، فالنفقة العامة يجب أن تتم بهدف تحقيق مصلحة عامة، عليه يجب أن تتوافر الشروط الثلاثة مجتمعة حتى تعتبر نفقة عامة.¹

وقد استند الفكر المالي للفرقة بين النفقة العامة والنفقة الخاصة على معيارين:

● **المعيار القانوني:** وهو المعيار التقليدي، ويرتكز على الطبيعة القانونية للجهة القائمة بالإنفاق فيما إذا كانت عامة أو خاصة، وعليه تعد نفقة عامة كل نفقة تصدر عن أشخاص القانون العام الذين يتمتعون بالشخصية المعنوية ممثّلين في الدولة، الهيئات العامة والمؤسسات العامة، بينما تُصنف النفقات التي يقوم بها أشخاص القانون الخاص من أفراد وهيئات خاصة وشركات ضمن النفقات الخاصة.

وينطلق أصحاب هذا الرأي من فكرة وجود اختلاف بين طبيعة نشاط أشخاص القانون العام الذي يهدف أساساً إلى تحقيق المنفعة العامة بموجب ما تتمتع به من سلطة آمرة، وبين نشاط الأفراد والهيئات الخاصة التي تعمل على تحقيق المصلحة الخاصة وإشباع الحاجات الفردية والذي يأخذ الشكل التعاقدي.²

إلا أنّ هذا الارتكاز يتفق وطبيعة الدولة الحارسة التي كان يقتصر نشاطها على ممارسة دورها التقليدي المحدود من خلال القيام بالخدمات الأساسية، لكن أمام التطور الذي طرأ على دور الدولة وعلى نطاق نشاطها لم يعد هذا المعيار كافياً وحده في تحديد طبيعة النفقة العامة نظراً لانحياز الأساس الذي بني عليه، لذلك تمّ اعتماد معيار آخر للتمييز بين الإنفاق العام والخاص بما يتناسب والدور الجديد للدولة وتغير صفتها من دولة حارسة إلى متدخلة ثم منتجة .

● **المعيار الوظيفي:** يستند هذا المعيار على طبيعة الوظيفة التي تصدر عنها النفقة، فوفقاً لهذا المعيار لا تعتبر جميع النفقات التي تصدر عن الأشخاص العامة نفقات عامة، بل فقط تلك النفقات التي تقوم بها الدولة

¹ محمد البناء، "اقتصاديات المالية العامة"، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، ط1، 2009، ص268.

² Mauris Duverger, "Finances Publiques", Presses universitaires de France, Paris, éd.11, 1988, PP42-43.

بصفتها السيادية أو التي يقوم بها أشخاص معنويون فوضتهم الدولة في استخدام بعض سلطتها الآمرة.¹ أمّا النفقات التي تقوم بها الدولة وهي بصدد ممارسة نشاط اقتصادي مشابه لنشاط الأفراد مثل المشروعات الإنتاجية التي تضطلع بها الدولة فإنها تعتبر نفقات خاصة استناداً إلى قياس مدى تأثير التدخل الحكومي في الحياة الاجتماعية والاقتصادية، والنفقات من النوع الأول هي فقط التي تؤثر في الحياة الاجتماعية والاقتصادية دون النوع الثاني.

والملاحظ أنّ المعيار الوظيفي يستبعد جزءاً كبيراً من نفقات الدولة والتي تدخل ضمن النفقات العامة التي تقوم بها الدولة بهدف إشباع الحاجات العامة المتزايدة تماشياً مع تطور دور الدولة.² فالأخذ بهذا المعيار يؤدي إلى عدم القدرة على تحديد الدور الذي يقوم به القطاع العام في الحياة الاقتصادية، وعليه فإنّه بالإمكان قياس تأثير النفقات العامة على الحياة الاجتماعية والاقتصادية بالاعتصار على دراسة الجزء الذي تنفقه الدولة على أوجه نشاطها التي لا يشاركها فيه الأفراد، والذي يعتمد على تمتعها بالسيادة والسلطة الآمرة.

وبناءً على ما سبق فإنّه يفضل إعطاء تعريف واسع للنفقة العامة بحيث يشمل كافة النفقات التي يقوم بها القطاع العام دون النظر إلى الصفة السيادية أو السلطة الآمرة أو طبيعة الوظيفة التي صدر عنها الإنفاق.

3- النفقة العامة تهدف إلى إشباع حاجة عامة:

لا يمكن أن يتحقق مفهوم النفقة العامة إلا إذا اكتمل العنصر الثالث ألا وهو ضرورة تحقيق الهدف الذي تنشده النفقة العامة وهو إشباع الحاجة العامة ومن ثمة تحقيق النفع العام، وبهذا المعنى فإنّ القيام بإنفاق مال عام بغرض تحقيق منفعة شخصية لا يعتبر إنفاقاً عاماً. ويرتكز هذا الركن على أمرين اثنين: أولهما أن المبرر الوحيد للنفقات العامة هو وجود حاجات عامة تتولى الدولة أو إحدى هيئاتها إشباعها نيابة عن الأفراد، وعليه لا يجب أن ينفق المال العام إلا في سبيل المنفعة العامة.

¹ خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 62.

² زينب حسين عوض الله، "أساسيات المالية العامة"، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2006، ص 20.

وثانيهما يتمثل في أنه لما كان الأفراد يتساوون جميعاً في تحمل الأعباء العامة (الضرائب) فإنهم يتساوون كذلك في الانتفاع من النفقات العامة.

ويأتي تقدير الدولة للمنافع العامة انعكاساً لكل من طبيعة النظام السياسي والاقتصادي ومستوى التقدم الحضاري الذي حققه المجتمع، لذلك يختلف أمر تحديد الحاجات العامة وما يحققه إشباعها من منافع عامة باختلاف فلسفة الدولة.¹ ففكرة المنفعة العامة أخذت مضمونها ضيقاً في ظل الدولة الحارسة يتمثل في الإشباع المترتب على القيام بالوظائف التقليدية ليتسع هذا المضمون مع اتساع وتطور دور الدولة ليشمل المنفعة المترتبة على الإنفاق على الأغراض الاقتصادية والاجتماعية (إعادة توزيع الدخل والحد من التضخم والبطالة).

المطلب الثاني: تطور الإنفاق العام في الفكر الاقتصادي

جاء تطور النفقات العامة كنتيجة لتطورات الفكر الاقتصادي ونظرته لمدى جدوى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية ومن ثمة مدى أهميتها في التأثير على آلية سير النشاط الاقتصادي، وفي هذا الصدد فإن تطور النفقات العامة تركز في نظريتين رئيسيتين كان لهما التأثير الأبرز فيما يخص طبيعتها وهيكلتها.

أولاً/ الإنفاق العام في الفكر الكلاسيكي:

إرتكز الفكر الكلاسيكي في أفكاره على تعظيم ثروة الفرد وابتعاد السياسة العامة للدولة عن كل ما يخل بآلية السوق وقيام النظام الاقتصادي الحر، وكان مبدأ "دعه يعمل دعه يمر" هو الترجمة المباشرة لكافة جوانب الفكر مالياً، اقتصادياً وسياسياً.²

وقد أسس هذا الفكر رفضه للتدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي على الافتراضات التالية:³

- ضرورة إبعاد الدولة عن النشاط الاقتصادي وترك الأفراد أحراراً في أعمالهم الاقتصادية، فأصحاب هذا الفكر يرون بأن الاقتصاد الخالي من التدخل هو الأكثر كفاءة في استخدام الموارد والأقدر على تحقيق أعلى مستوى ممكن من الرفاهية للفرد والمجتمع.

¹ محمد طاقة وهدي العزاوي، "اقتصاديات المالية العامة"، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، ط 1، 2007، ص 34.

² يونس أحمد البطريق وآخرون، "المالية العامة"، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1994، ص 115.

³ عصام عبد الحضر سعود العامري، "الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية وأثره على التنمية الاقتصادية في العراق للفترة 1970-1995"، رسالة ماجستير في الاقتصاد، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العراق، 2001، ص 7.

- الحرية الشخصية والنشاط الخاص كفيلا بتحقيق الاستخدام الكامل من خلال آلية السوق، ذلك راجع إلى استحالة حصول نقص في الطلب الفعال في السوق، لأن العرض يخلق الطلب المساوي له وهو ما يعرف بقانون ساي للأسواق.*

- الادخار عامل حاسم في النمو الاقتصادي ما يستدعي تشجيعه والنهوض به، فعملية النمو تتوقف على ما هو متوفر من استثمارات إنتاجية والتي بدورها تعتمد على حجم الادخار.

- سيادة الاستخدام الكامل في الاقتصاد، أي عدم وجود بطالة إجبارية، وحتى وإن وجدت فهي مؤقتة لأن الحالة الطبيعية هي أن يستقر الاقتصاد ويتساوى العرض الكلي مع الطلب الكلي.

ويعتبر آدم سميث** صاحب أولى الإسهامات التي ساعدت على انبعث الفكر الكلاسيكي، حيث تقوم فكرته على مبدأ الإيديولوجية الفردية وعدم تدخل الدولة، والتمسك بحياد النفقة العامة واقتصرها على تمكين الدولة من القيام بنشاطها المحدود والذي ينحصر في مجالات أساسية هي: حماية الدولة والمجتمع من العدوان الخارجي (وظيفة الدفاع)، حماية الأفراد من خلال إنشاء نظام للعدالة والأمن الداخلي، فضلا عن بعض أوجه النشاط المحدودة التي تستهدف توفير بعض الخدمات والمرافق العامة والتي لا تتعارض مع مبادئ المذهب الفردي الحر¹. وانحصرت مهمة فرائضها المالية على توفير الإيراد الضريبي الذي يفي بنفقة الإدارة المدنية القائمة على تنفيذ مهمة الدولة المشار إليها أعلاه²، دون محاولة التأثير في النشاط الاقتصادي، والإعتماد على آلية السوق (اليد الخفية)*** لإعادة التوازن، وكان هدفه من ذلك حماية الثورة الصناعية الناشئة في إنجلترا من أي تزايد في الضرائب ناتج عن زيادة في الإنفاق العام.³ وكانت نظريته

* هذا القانون مفاده أنّ العرض (ما ينتج من سلع و خدمات) قادر على خلق الطلب الذي يستوعب هذا العرض ومعنى ذلك أنّه لا توجد مشكلة طلب في أي اقتصاد لأنّ أي زيادة في الإنتاج تؤدي تلقائيا إلى زيادة الطلب.

** آدم سميث Adam Smith (1723-1790) عالم إقتصاد اسكتلندي ومؤسس علم الإقتصاد السياسي وواضع مبادئه الأولى في كتابه المشهور "ثروة الأمم" 1776، وقد قامت على أفكاره أسس المدرسة الكلاسيكية في الإقتصاد.

¹ Ursula K. Hicks, "Public finance", James Nisbet & Co.LTD and Cambridge at the University Press, éd.1, 1948, P15.

² Eprime Eshag, "Fiscal and Monetary policies and problems in developing countries", Cambridge University press , London, éd.1, 1984, P29.

*** اليد الخفية: مصطلح استعمل لأول مرة من قبل آدم سميث، ومفاده أنّ الأفراد في سعيهم لتحقيق مصالحهم الخاصة يحققون بطريقة غير مباشرة المصلحة العامة.

³ أحمد حافظ الجعوني، "اقتصاديات المالية العامة-دراسة في الإقتصاد العام"، دار العهد الجديدة للطباعة ، مصر، ط1، 1967، ص30.

للإنفاق العام بأنه عديم الإنتاجية فهو لا يسمح بخلق الثروة وبالتالي لا يزيد من النمو الاقتصادي بل يعمل على تحويل الثروة من القطاع الخاص إلى القطاع العام.¹

ولم يختلف دافيد ريكاردو* في فكره المالي عما جاء به آدم سميث، حيث أظهر أنّ النفقات العامة التي تمثل الشكل الغالب لتدخل الدولة دائماً ما تكون على حساب الإنفاق الخاص.

أمّا جان بابتست ساي** فلم يفرق بين الإنفاق الحكومي والاستهلاك الفردي واعتبر أنّ كلاهما يؤدي إلى تضييع وفقدان الثروة الوطنية، و كان يرى أنّ الدولة تلجأ إلى فرض الضرائب لتغطية نفقاتها العامة غير المنتجة، فيؤدي التوسع في النفقات العامة إلى زيادة العبء الضريبي على أفراد المجتمع والحد من قدرتهم على توجيه ادخاراتهم لأفضل الاستخدامات، لذلك دعا إلى تقييد حجم الإنفاق العام، ولعل أفضل ما يعبر عن وجهة النظر هذه هي عبارته الشهيرة "إنّ أفضل النفقات أقلها حجماً وأنّ أقل الضرائب أحسنها".

كما أكد جون ستيوارت ميل*** أن تدخل الدولة يجب أن يقتصر على المجالات التي لا يُقبل عليها القطاع الخاص، وأنّ الفرد وحده هو من يستطيع المحافظة على مصالحه، وتنظيم شؤونه، ومن ثم فهو يرى عدم جدوى تدخل الدولة في شؤون الأفراد إلّا من خلال إصدار القوانين والأنظمة التي تحمي ممتلكاتهم وإنتاجهم.

وبناءً على ما تقدم يمكن إيجاز أهم خصائص الفكر الكلاسيكي حول مفهوم الإنفاق العام فيما يلي:

- حياد الإنفاق العام، أي عدم وجود أي تأثير له في المجال الاقتصادي والاجتماعي، فالفكر الكلاسيكي كان يؤمن بأنّ تدخل الدولة سيؤدي إلى اختلال في التوازن العام.

¹Takuo Dome, "Political Economy of Public Finance in Britain, 1967-1873", Routledge, éd 1, 2004, P41.

* دافيد ريكاردو David Ricardo (1772-1823): إقتصادي وسياسي إنجليزي صاحب كتاب "مبادئ الاقتصاد السياسي والضرائب" وصاحب عدة نظريات اقتصادية، أشهرها نظرية الميزة النسبية في التجارة الدولية، وقد ساهم بشكل كبير في تعميق الفكر الكلاسيكي الرأسمالي.

** جان بابتست ساي Jean Baptiste Say (1767-1832) مفكر وعالم اقتصاد فرنسي، ومن أبرز أنصار المذهب الحر وصاحب قانون الأسواق (المنافذ) أو قانون ساي والذي يشير إلى المبدأ الأشهر للفكر الكلاسيكي في الاقتصاد وهو أن العرض يخلق الطلب المساوي له.

*** جون ستيوارت مل John Stuart Mill (1806-1873): فيلسوف واقتصادي بريطاني من دعاة الحرية الفردية، كما دعا إلى تقسيم أدوات الإنتاج بشكل عادل بين الأفراد وأنّ دور الحكومة التدخل لتعزيز تكافؤ الفرص، من أشهر كتاباته "مبادئ الاقتصاد السياسي 1848.

- ضغط حجم الإنفاق العام، أي أن يكون في أضيق نطاقه ومقتصرا على الوظائف الأساسية للدولة بما يتماشى ومفهوم الدولة الحارسة.
- أولوية التقدير لجانب النفقات العامة، حيث يرى التقليديون أنّ الإيرادات العامة لا تؤثر في الإقتصاد الوطني، و أنّ دورها الوحيد هو تغطية النفقات العامة المحددة مسبقا.
- إعتقاد مبدأ توازن الميزانية، أو ما يعرف بالتوازن المحاسبي لميزانية الدولة، والذي يتحقق بتساوي جانب الإيرادات العامة مع جانب النفقات العامة.

وفي ذلك يقول آدم سميث: "The only good budget is a balanced budget"

وترتب عن هذا المبدأ أنّه لا يمكن للدولة اللجوء للإيرادات العامة غير العادية لتغطية النفقات العادية (عدم السماح بتكوين فائض)، ولا يجوز لها أيضا أن تزيد نفقاتها العامة العادية (رفض فكرة العجز). جملة القول أن الفكر الكلاسيكي ينتهي إلى عدم إعطاء أهمية لدراسة الإنفاق العام كأداة مهمة من أدوات السياسة المالية انطلاقا من فكرة أن الاستقرار الاقتصادي يتحقق تلقائيا وبدون الحاجة لتدخل الدولة، كما أن هذا الفكر كانت له رؤية كمية في تحليله لمفهوم النفقات العامة (مفهوم كمي) حيث اهتم بصورة رئيسية بحجم النفقات العامة لا بمحتواها أو طبيعتها.¹

ثانيا/ الإنفاق العام في الفكر الحديث:

تغيرت النظرة إلى النفقات العامة تغيرا جذريا، فعلى العكس من المفهوم الحيادي للنفقات العامة في الفكر المالي الكلاسيكي أصبح يُنظر إليها من قبل الفكر الحديث على أنها أكثر وسائل تدخل الدولة فعالية، حيث أصبحت تستخدمها الحكومات لتحقيق الآثار المرغوبة وتجنب الاقتصاد الآثار غير المرغوبة، فقد بينت أزمة الكساد الكبير في ثلاثينيات القرن الماضي إخفاق النظام الاقتصادي الحر في تقديم تفسير مقنع لتلك الظاهرة وإيجاد مخرج للأزمة، كما ثبتت عدم صحة فرضية التوازن التلقائي للسوق، فقد عجزت قوى السوق عن تحقيق التشغيل التام للموارد الاقتصادية، وهو الأمر الذي تطلب تدخل الدولة، وهذا تماما ما جاءت به أفكار الاقتصادي الإنجليزي "جون مينارد كينز"، فقد نادى بدور إيجابي وفعال للدولة وشدد على ضرورة تدخل الدولة لإنعاش النشاط الاقتصادي بواسطة الطلب - زيادة الإنفاق العمومي خاصة -.

¹Mauris Duverger, Op Cit, PP 40-41

حيث وجد "كينز" أنّ السبب في الكساد هو قصور الطلب الكلي، فنظام آلية السوق يمنع إزالة التناقض بين العرض الكلي والطلب الكلي، وعليه يجب تدخل الدولة عبر نفقاتها العامة لسد الفجوة بينهما. فالإنفاق المستقل مثل الإنفاق الحكومي كفيل بتعويض النقص في معدلات الاستثمار ومن ثمة توليد الطلب الكفيل بتحقيق مستوى التشغيل الكامل.¹

ويعمل الإنفاق العام على رفع الطلب الكلي من خلال:

● **زيادة الطلب الاستهلاكي:** والذي يتم عبر:

- قيام الدولة بإعادة توزيع الدخل بين الأفراد، فالإنفاق العام الذي يرفع مستوى دخول الفقراء سيزيد من مستوى الاستهلاك أكثر من الإنفاق الذي يستفيد منه أصحاب الدخل المرتفعة.²
- قيام الدولة بزيادة المدفوعات التحويلية الاجتماعية لأصحاب الدخل المنخفضة بهدف زيادة مستوى الاستهلاك الكلي.

● **زيادة الطلب الاستثماري :** والذي يتحقق من خلال قيام الدولة بإقامة مشاريع استثمارية عند ارتفاع معدلات البطالة وقيامها بتشجيع الاستثمار الخاص من خلال تخفيض سعر الفائدة على القروض وتخفيض نسبة الضرائب، وهو ما يعد إنفاقاً حكومياً غير مباشر.³

وللإشارة فإنّ مطالبة "كينز" بتدخل الدولة عبر الإنفاق العام لا يعني أنّه ضد الفردية أو الادخار، فالهدف هو تحقيق التشغيل الكامل، وفي حالة تحقق هذا الأخير فإنّ الادخار يكون مرغوباً فيه أكثر بكثير من الإنفاق على الأقل من وجهة نظر السياسة العامة، فالادخار يكون ضاراً فقط عندما يفشل الاستثمار في استخدامه.⁴

أمّا في الاقتصاديات الاشتراكية فإنّ دور المالية العامة مرتبط بدور الدولة في الاقتصاد والذي يقوم على أساس الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج وبعتماد التخطيط لتوجيه موارد وإمكانات المجتمع لتحقيق

¹ عبد الرزاق الفارس "الحكومة والفقراء والإنفاق العام، دراسة لظاهرة عجز الموازنة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية" مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 1997، ص26.

² محمود حسين الوادي وركيا أحمد عزام، "مبادئ المالية العامة"، دار المسيرة، عمان، الأردن، ط1، 2007، ص149.

³ مدحت القريشي "تطور الفكر الاقتصادي"، دار وائل للنشر، الأردن، ط1، 2008، ص151.

⁴ محمد أمين أوصياف، "أثر النفقات العمومية على النمو الاقتصادي - دراسة قياسية لعينة من الدول خلال الفترة 1980-2005"، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2011، ص12.

أهدافه، أما النفقات العامة فقد أخذت حيزاً مهماً في الفكر الاشتراكي الذي اعتبرها الوسيلة المثلى لتحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية بحكم أنّ الدولة تحل محل قوى السوق فيما يخص عمليات الإنتاج والاستثمار، وهذا ما يفسر ازدياد حجم الإنفاق العام كما ونوعاً في الاقتصاديات الاشتراكية.

واستناداً لما تقدم يمكن القول أنّ الفكر الحديث أعطى أهمية بالغة للإنفاق العام، فلم يعد ينظر إليها تلك النظرة الكمية بل أصبح الاهتمام منصبا ليس فقط على حجم النفقات العامة بل أيضاً على محتواها وطبيعتها وآثارها، و عليه يمكن إيجاز أهم ما ميز الإنفاق العام في هذا الفكر فيما يأتي:

- إتساع نطاق النفقات العامة حيث أصبحت تشكل نسبة مهمة من الدخل الوطني.
- إتساع نطاق وحجم النفقات العامة لتشمل الإنفاق على النشاط الاستثماري (زيادة الطاقة الإنتاجية) زيادة على الإنفاق على النشاط التقليدي.
- تعدد أغراض النفقات العامة، فلم تعد مقصورة على تمويل وظائف الحكومة بل أصبحت أداة من أدوات السياسة المالية التي تستخدم في التأثير في العديد من المتغيرات الاقتصادية للوصول إلى التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

- أصبح الهدف من النفقات العامة تحقيق أكبر منفعة للمجتمع، ويتم ذلك عبر إعادة تخصيص الموارد وإعادة توزيع الدخل وتحويل القوة الشرائية من فئة إلى أخرى داخل المجتمع، ومن ثم تحقيق النمو الاقتصادي والوصول إلى العدالة الاجتماعية، ما يعني رفع مستوى الرفاهية للمجتمع، أي أنّ الإنفاق العام أصبح إنفاقاً هادفاً.¹

- لم تعد قاعدة توازن الميزانية العامة ذات أهمية كبيرة، وأصبحت العبرة في التوازن الاقتصادي العام² حتى ولو كان على حساب عدم توازن الميزانية وهو ما يطلق عليه بنظرية العجز المنظم.*

¹ علي محمد خليل وسليمان أحمد اللوزي، مرجع سبق ذكره، ص 91-92

² عبد المطلب عبد الحميد، "إقتصاديات المالية العامة"، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، ط 01، 2005، ص 96.

* يُشترط أن يستخدم التمويل بالعجز لفترة مؤقتة وهي الفترة اللازمة لتنشيط الطلب الفعال وضمان أن يتم تمويل هذا العجز من مصادر تمويل غير تضخمية.

المطلب الثالث: ضوابط الإنفاق العام

تحتل دراسة حجم الإنفاق العام باهتمام واسع من قبل علماء المالية العامة بالنظر إلى أنّ تحديد هذا الحجم يساعد في معرفة مستوى التدفقات المالية اللازمة لممارسة النشاط المالي للدولة، يحكمها في ذلك مجموعة ضوابط يجب الالتزام بها حتى ينجح هذا الإنفاق محققاً للآثار المرغوبة من إشباع للحاجات العامة. ويمكن حصر هذه الضوابط في ضرورة أن يستهدف الإنفاق تحقيق أكبر قدر من المنفعة وأن يتم ذلك عن طريق الاقتصاد في النفقات والعمل على الرفع من إنتاجيتها مع وجوب توفر أساليب الرقابة المختلفة والتي تضمن التوجيه السليم للإنفاق العام.

أولاً/ ضابط المنفعة:

تعتبر هذه القاعدة قديمة في الفكر الاقتصادي ومحل اتفاق بين الاقتصاديين التقليديين والمحدثين¹. ويقصد بضابط المنفعة أن يهدف الإنفاق العام إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة بأقل تكلفة ممكنة، أو تحقيق أكبر رفاهية لأكثر عدد ممكن من أفراد المجتمع خاصة أنّ أحد أركان النفقات العامة هو تحقيق النفع العام.² فلا يمكن تبرير النفقة العامة إلا بمقدار المنافع والمزايا المترتبة عنها وبذلك فإنّ تدخل الدولة في نطاق عمليات الإنفاق لا يجد مبرراً له إلا بذلك.³

ويتطلب تحقيق هذا الضابط أن توجه الدولة نفقاتها لإشباع الحاجات العامة مستهدفة بذلك جميع أفراد المجتمع، فلا تقتصر على بعض الأفراد أو بعض الفئات دون أخرى ما يستدعي منها المفاضلة بين المشروعات التي يحتاجها المجتمع على أساس ما تحققه من منفعة جماعية وفي ضوء ذلك يتقرر الإنفاق. ويمكن التمييز بين اتجاهين رئيسيين حاولا تحديد المعايير التي يمكن الاستناد إليها في قياس تلك المنفعة⁴، أحدهما شخصي يعتمد على المنفعة الشخصية التي تعود على الأفراد والآخر موضوعي يهتم بالزيادة التي تحدث في الدخل الوطني.⁵

¹ سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص 53.

² محمد خالد المهاني وخالد شحاده الخطيب، "المالية العامة"، مركز التعليم المفتوح، منشورات جامعة دمشق، سوريا، 2016، ص 86.

³ طاهر الجنابي، "علم المالية العامة والتشريع المالي"، كلية الحقوق، جامعة بغداد، بدون سنة نشر، ص 31.

⁴ نوزاد عبد الرحمن الهيتي ومحمد عبد اللطيف الخشالي، "المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة"، دار المناهج للنشر والتوزيع، الأردن، 2005، ص 40.

⁵ عادل أحمد حشيش، مرجع سبق ذكره، ص 79.

● **الاتجاه الشخصي:** تقاس المنفعة الجماعية من خلال هذا الاتجاه عن طريق مقارنتها بالتضحية التي يتحملها الأفراد بسبب المنفعة العامة، فتكون المنفعة القصوى منخفضة إذا تساوت المنفعة الحدية للنفقة العامة مع المنفعة الحدية للدخول المتبقية في يد الأفراد بعد دفع التكاليف العامة كالضرائب، وحتى يتحقق أكبر قدر من المنفعة العامة فإنه يتوجب توزيع النفقة العامة الكلية على مختلف أوجه الإنفاق.

● **الاتجاه الموضوعي:** وفق هذا الاتجاه فإنه يتم قياس المنفعة الجماعية المترتبة على الإنفاق العام بناءً على ملاحظة نسبة تزايد النفقات العامة ومقارنتها مع نسبة نمو الدخل الوطني نتيجة القيام بهذا الإنفاق، وذلك على أساس أن المنفعة الجماعية ترتفع بارتفاع الدخل وتنخفض بانخفاضه. فإذا كان هناك تزايد في نسبة نمو هذا الدخل وكانت هذه الزيادة مسايرة لنسبة تزايد الإنفاق العام فإن هذا الأخير يعتبر ذو منفعة والعكس إذا كانت الزيادة في الإنفاق العام لا تؤثر على النمو الاقتصادي فهذا يعتبر إنفاقاً في غير موضعه ولا يعود بالنفع على المجتمع.

إلا أنه يؤخذ على هذا الاتجاه عدم تغطية كافة أنواع النفقات العامة لكونه ذا طبيعة اقتصادية بحتة وهنا لا يمكن قياس المنفعة المترتبة في بعض المجالات مثل الصحة، التعليم، والشؤون العسكرية.

وفي الواقع فإنه من الصعب وضع ضابط دقيق لتحديد المنفعة العامة، خاصة إذا ما أخذنا في الاعتبار أن للنفقات العامة آثاراً اقتصادية وغير اقتصادية، ظاهرة وغير ظاهرة، مباشرة وغير مباشرة، حاضرة ومستقبلية، مما يتعذر معه قياسها على وجه الدقة.¹

غير أنه يمكن القول بشكل عام أن تحقيق أقصى منفعة لأفراد المجتمع يتوقف على عاملين أساسيين: الأول مقدار الدخل النسبي أي نصيب كل فرد من الدخل الوطني والثاني طريقة توزيع الدخل الوطني على الأفراد.

ولما كانت رفاهية الأفراد تزداد كلما زاد مقدار الدخل النسبي وقل التباين بين دخولهم فإنه ينبغي لضمان أقصى منفعة اجتماعية أن تتجه سياسة الدولة في الحصول على مواردها وفي إنفاقها بما يسمح بزيادة دخلها الوطني وتقليل التفاوت بين دخول الأفراد.¹

¹ سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره ، ص54.

ثانيا/ ضابط الاقتصاد في النفقة:

يعني هذا الضابط استخدام أقل نفقة ممكنة لأداء نفس الخدمة أو الخدمات. ويرتبط هذا العامل بعامل المنفعة، إذ أنّ المنفعة الاجتماعية المتوقعة من الإنفاق العام يجب أن يتم الحصول عليها بأقل قدر من التكاليف، لذا يتوجب على الدولة ومختلف هيئاتها الالتزام بهذا الضابط من خلال إتباع أسلوب الإنفاق العقلاني. غير أنّ مفهوم الاقتصاد في الإنفاق لا ينطوي على الحد منه أو تقليصه إذا كان هناك ما يبرر القيام به، لكن يقصد به حسن التدبير، الكفاءة في استخدام الموارد وتجنب الإسراف والتبذير أو ما يعرف بالتسيب المالي والذي يؤدي إلى تبديد أموال عامة كان بالإمكان أن توجه إلى استخدامات أخرى تكون فائدتها أكبر وأجدى.² فسوء استخدام هذه الأموال يضعف ثقة المواطنين بالدولة ويبرر تهرّبهم من دفع الضرائب.³

ويعتبر ضبط النفقات العامة في مختلف قطاعات الاقتصاد الوطني على أساس مراعاة الحاجات الحقيقية أمر في غاية الأهمية، بحيث لا تتحمل الدولة نفقات عامة إلاّ إذا كانت ضرورية وبالقدر اللازم فقط لتحقيق المنافع الجماعية العامة.

ويتطلب تحقيق الاقتصاد في الإنفاق العام، إضافة إلى التوفير في حجمه العمل على زيادة إنتاجيته والتي تشير هنا إلى العلاقة بين الناتج الاجتماعي المتولد عن النفقات العامة والموارد المالية المولدة لهذا الناتج، وهذا يعني أنّ تقليص الموارد المالية سوف يعمل على تعظيم إنتاجية الإنفاق العام وأنّ ذلك لا يتحقق إلاّ بتوافر مبدأ الاقتصاد في النفقات العامة.

ثالثا/ ضمان تحقق المنفعة والاقتصاد في الإنفاق العام:

إنّ ضمان توافر ضابطي المنفعة والاقتصاد في النفقة العامة واستمرار تحققهما يتطلب تقنين النشاط المالي للدولة فيتقرر من خلال هذه القوانين أسلوب صرف النفقة العامة ومختلف إجراءاتها، كما تحدد السلطة التي تأذن بالإنفاق والسلطة المختصة بالصرف، والجهات المخولة بالرقابة على تنفيذ النفقة العامة

¹ عادل أحمد حشيش، مرجع سبق ذكره، ص 81.

² Dalton.h, " Principles of Public Finance", Routledge library Editions, Digital Printing, London, 2007, P14

³ زينب حسين عوض الله "أساسيات المالية العامة"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2006، ص 53.

بأنواعها.¹ وتحدد صلاحيات كل سلطة في هذا المجال بما يضمن سلامة التصرفات المالية وتوجيه النفقات العامة نحو تحقيق الأهداف المتوخاة منها. وبعد ترسيخ هذه القوانين يتم تمهيد العمل للرقابة المالية والتي غالباً ما تأخذ ثلاثة أشكال:

1- الرقابة الإدارية: تعتبر أولى مراحل التحقق من وجود ضوابط الإنفاق العام والتقييد بها وهي رقابة سابقة على الإنفاق تتولاها عادة وزارة المالية فتمارسها على باقي المصالح الحكومية وتتم بواسطة موظفيها المحاسبين والمراقبين العاملين في مختلف الوزارات والهيئات العامة، وتشمل مهمتهم عدم السماح بإنفاق أي مبلغ إلا بعد تحقق وروده في الميزانية العامة وفي حدود الاعتماد المالي المخصص له. وفي واقع الأمر أنّ هذا النوع من الرقابة لا يكون ذا فعالية في ترشيد الإنفاق العام إذ أنّها رقابة إدارة على نفسها وفقاً للقواعد والضوابط التي وضعتها الإدارة نفسها، وبالتالي فلا تمثل أي ضغط على حجم الإنفاق العام إذ أنّه غالباً ما لا تميل الإدارة إلى تقييد حريتها.²

2- الرقابة المحاسبية (المستقلة): يقوم بها جهاز متخصص يكتسب الطابع القضائي مستقل عن السلطة التنفيذية، مهمته الأساسية³ التدقيق والرقابة على أوجه الإنفاق العام، حيث يعمل على التأكد من سلامة صرف النفقات، وأنّ جميع عمليات الإنفاق قد تمت بصفة قانونية وبما يتوافق مع بنود الميزانية العامة والقوانين المالية المعتمدة في الدولة⁴، فهي بذلك تهتم بالجانب الحسابي والمستندي دون النظر إلى مدى تحقق أهداف الموازنة العامة أو الآثار الاقتصادية للإنفاق العام. وتأخذ الرقابة المحاسبية أحد الشكلين إمّا رقابة سابقة للصرف أو لاحقة عليه.

ولا شك أنّ هذا النوع من الرقابة يعد أكثر فاعلية بالنظر إلى تخصص القائمين به وامتلاكهم إمكانيات المتابعة والتحليل ورصد المخالفات والأخطاء المالية وامتلاكهم الحق في اقتراح الإجراءات الواجب اتخاذها لتصحيح المسار.

¹ مجّد ساحل، مرجع سبق ذكره، ص 15

² سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص 56.

³ جمال لعمارة، "أساسيات الموازنة العامة للدولة"، ديوان الفجر للنشر والتوزيع، ط 1، 2004، ص 168.

⁴ مجّد شاكر عصفور، "أصول الموازنة العامة"، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، ط 1، 2008، ص 161.

3- الرقابة السياسية (البرلمانية) : تتولى السلطة التشريعية مباشرة الرقابة السياسية على تنفيذ الميزانية التي سبق أن اعتمدها مستعملة في ذلك حقها في التدخل عن طريق السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني حيث لا يقتصر الدور الرقابي للبرلمان على التحقق من مدى تنفيذ الاعتمادات المقررة في الميزانية العامة للدولة بل يتخطاه ليشمل الرقابة على حجم الإنفاق العام وتخصيصه.

وقد تكون رقابة البرلمان على تنفيذ الميزانية سابقة لهذا التنفيذ عند اعتماد الميزانية العامة والمصادقة على بنودها، أو مواكبة له والتي يمارسها البرلمان عن طريق حق الاطلاع ومناقشة كيفية تنفيذ الميزانية وحق إقرار أو رفض الاعتمادات الإضافية. أما الرقابة السياسية اللاحقة فتتم عند مناقشة الحساب الختامي والموافقة عليه.

وتعتبر الرقابة البرلمانية شكلية وضعيفة الفعالية بالرغم من أهميتها وذلك لنقص المختصين المكلفين بها وعدم توفر الخبرة الكافية لممارستها ما دفع ببعض الدول إلى الاستعانة بأصحاب الخبرة بالشؤون المالية في تشكيل اللجنة المالية للسلطة التشريعية.¹

الشكل رقم (1-1): وسائل تحقيق ضوابط الإنفاق العام



المصدر: نوزاد عبد الرحمن الهيقي ومُجدد عبد اللطيف الخشالي، مرجع سبق ذكره، ص42، بتصرف.

¹ مُجدد شاكر عصفور، مرجع سبق ذكره، ص16.

المطلب الرابع: حدود الإنفاق العام

تشكل النفقات العامة مبالغ مالية تقتطعها الدولة من الدخل الوطني لتقوم بإنفاقها إشباعاً للحاجات العامة، هذا ما يدفع للتساؤل عن المدى الذي يمكن بلوغه بخصوص الإنفاق العام، وما إذا كانت هناك نسبة معينة من الدخل الوطني لا يجوز للدولة تجاوزها وهي بصدد تحديد نفقاتها العامة، الأمر الذي يضع حدوداً لهذه الأخيرة لا يصح تعديلها أو تجاوزها للوصول إلى النوع والحجم الأمثل من الإنفاق العام، ما يعمل على دعم مشروعيتها اقتصادياً واجتماعياً.¹

وقد كان الاعتقاد السائد في الفكر المالي التقليدي يقوم على ضرورة أن تكون نسبة الإنفاق العام إلى الدخل الوطني محصورة في حدود خمسة (5) إلى خمسة وعشرين (25) بالمائة إلا أن هذا الرأي لا يمكن إثباته بالقواعد التحليلية ولا بالاختبارات الميدانية.²

كما أنّ تحديد معدل ثابت يجب أن لا تتعداه الدولة للإنفاق العام يعني التعامل مع اقتصاد ساكن عديم الحركة فضلاً عن كون ذلك إهمالاً لمسألة أساسية وهي طبيعة النفقة العامة، وبالتالي فإنّ تحديد نسبة معينة من الدخل الوطني يعد أمر غير منطقي، وأنّ ما يناسب دولة معينة لا يناسب بالضرورة دولة أخرى³ بحكم الاختلاف في الظروف الاقتصادية والمالية.

فحجم الإنفاق العام يتحدد في واقع الأمر وفقاً لجملة من الاعتبارات والعوامل المتغيرة إمّا داخل الدولة الواحدة أو من دولة لأخرى، وهو ما يمكن توضيحه من خلال الشكل التالي:

¹ مُجدّ ساحل، "المالية العامة"، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2017، ص13.

² عبد المجيد قدي، "المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية: دراسة تحليلية وتقييمية"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 2005، ص183.

³ مُجدّ خصاونة، "المالية العامة-النظرية والتطبيق"، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، 2014، ص56.

الشكل رقم (1-2): العوامل المحددة للإنفاق العام



المصدر: معدّ من طرف الباحثة.

أولا/ العوامل المذهبية:

تعكس النفقات العامة حقيقة الفلسفة المذهبية أو الإيديولوجية السائدة في الدولة، فهي تختلف في حجمها اتساعا وضيقا باختلاف طبيعة النظام السياسي وما يهدف إليه من أغراض¹، وما يحدد هذا النظام من دور للدولة فكلّما اتسعت وظائف الدولة وزادت أعباؤها تنوعت وازدادت النفقات العامة تبعا لذلك.²

ففي ظل المذهبية الفردية (الرأسمالية) يتوسع نشاط الأفراد إلى أبعد الحدود بينما يضيق في مجال النشاط الحكومي³ فيقتصر على القيام بالوظائف التقليدية وبالأشطة الاقتصادية التي يعزف عنها القطاع الخاص إمّا لضخامة نفقاتها وإمّا لعدم ربحيتها. وبالتالي يتحدد حجم الإنفاق العام بالقدر الذي يسمح للدولة بممارسة تلك الوظائف ويترتب على ذلك⁴:

- إنخفاض حجم النفقات العامة وكذا انخفاض نسبتها إلى الدخل الوطني .

¹P.M Gaudemet, "Précis de finances publiques", Editions Montchrestien, London, 1970, P32

²رفعت المحجوب، "المالية العامة- الجزء الأول النفقات العامة"، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1964، ص42.

³محمود رياض عطية، "موجز في المالية العامة"، دار المعارف، مصر، 1969، ص42.

⁴محمد خصاونة، مرجع سبق ذكره، ص57.

- قلّة أنواع النفقات العامة وذلك لمحدودية دور الدولة وقلة مشاركتها في الأنشطة الاقتصادية، وبالتالي غياب تأثير الإنفاق العام على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية واقتصاره على الأغراض المالية.

أمّا في ظل المذهبية التدخلية فقد خرجت الدولة عن حيادها، إذ أصبح من مسؤولياتها الأساسية حفظ التوازن الاقتصادي والاجتماعي¹ زيادة على قيامها بوظائفها التقليدية*، وهو ما استدعى من الدولة تكيف مستويات إنفاقها بما ينسجم مع الدور الجديد لها فزادت من حجم النفقات العامة وارتفعت نسبتها إلى الدخل الوطني، ومن ناحية أخرى تنوعت النفقات العامة وتعددت أغراضها فلم تعد تقتصر على النفقات التقليدية بل تخطتها إلى النفقات ذات الطابع الاجتماعي، إضافة إلى اتساع مجال النفقات الاقتصادية فأصبحت بذلك النفقات العامة أداة من أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية².

وأخيرا في نطاق المذهبية الجماعية (الاشتراكية) أصبحت الدولة منتجة من خلال امتلاكها لوسائل الإنتاج ولهذا فإنّ جزءا كبيرا من الاقتصاد الوطني أصبح يدار من قبل الدولة³، فازداد حجم نشاطها وهو ما انعكس على مالية الدولة عموما وعلى النفقات بشكل خاص، فأصبحت تغطي مجالات اقتصادية واجتماعية لم تكن معروفة في ظل المذاهب السابقة وفرض هذا النشاط المتزايد والمتصاعد للدولة ضرورة الرفع من حجم النفقات العامة⁴، فأصبحت بذلك تشكل نسبة هامة من الدخل الوطني.

وإجمالا يمكن القول أنّ العوامل المذهبية بما تحدده من دور للدولة تعد مؤثرا حقيقيا في رسم حدود الإنفاق العام ومقداره.

ثانيا/العوامل الاقتصادية (مستوى النشاط الاقتصادي):

تمارس مستويات النشاط الاقتصادي أثرها في تقرير حجم الإنفاق العام، حيث أنّ هناك أثرا متبادلا بين حجم النفقات العامة والمستوى العام للنشاط الاقتصادي الذي يخضع للعديد من التقلبات وذلك وفقا لحركة الدورة الاقتصادية، ويمكن ملاحظة العلاقة بين حجم الإنفاق العام وحالة النشاط الاقتصادي من

¹ علي زغدود، "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص36

* لقد ساعد على هذا الدور الجديد للدولة ظهور نظرية كينز والتي عرفت بالنظرية العامة للتشغيل والفائدة والنقود التي تدعو إلى تدخل الدولة لتحقيق توازن التشغيل الكامل لمحاربة الكساد.

² زينب حسين عوض الله، مرجع سبق ذكره، ص48.

³ سعيد علي العبيدي، "اقتصاديات المالية العامة"، دار دجلة ناشرون وموزعون، ط1، 2011، ص75.

⁴ نوزاد عبدالرحمن الهيتي ومحمد عبد اللطيف الخشالي، مرجع سبق ذكره، ص43.

خلال إدراك العلاقة بين الإنفاق العام والطلب الفعلي. فالطلب الفعلي يتكون من الطلب الحكومي والطلب الخاص على سلع وخدمات الاستهلاك والاستثمار ، وبما أنّ الطلب الحكومي يتأتى مما تقوم به الدولة من نفقات عامة فإنّ الإنفاق العام يعتبر أحد مكونات الطلب الفعلي¹ وأحد أهم الوسائل المستخدمة في إحداث التوازن الاقتصادي والاجتماعي وفي التأثير في مستوى الطلب الكلي الفعلي وبالتالي في مستوى النشاط الاقتصادي، ومن ثمة يمكن أن يتحدد حجم الإنفاق العام بالقدر الذي يحقق الاستقرار الاقتصادي القائم على توازن الإنتاج مع الطلب الفعلي.

ويظهر ذلك جليا في فترات الرخاء والكساد التي تعاقبت على الاقتصاديات الرأسمالية، ففي فترات الكساد تقوم الدولة بالعمل على زيادة حجم النفقات العامة للوصول إلى الحد الذي يحتفظ بالطلب الفعلي عند مستوى التشغيل الكامل، أمّا في فترات الرخاء فتعمل على تقليص نفقاتها العامة لتفادي موجات التضخم وما يترتب عليها من ارتفاع في الأسعار وانحيار قيمة النقود² نظرا لبلوغ الاقتصاد حالة التشغيل الكامل.

أمّا في ظل الاقتصاديات النامية والتي تتسم بضعف مرونة جهازها الإنتاجي والنتائج عن عدم قدرة بعض عوامل الإنتاج على الاستجابة لزيادة الطلب فهي لا تزيد النفقات العامة عن الحد الذي يحقق التوازن بين العرض والطلب، ذلك أنّه بعد هذا الحد سوف ترتفع الأسعار وتنخفض قيمة النقود حتى قبل الوصول إلى حالة التشغيل الكامل لبعض عوامل الإنتاج لأنّ الطلب سوف يزداد دون زيادة ماثلة في الإنتاج أي أنّ الإنفاق العام زاد دون علاج لمشكلة الكساد.³

ويبرز تأثير مستوى النشاط الاقتصادي في رسم حدود النفقات العامة بقدر ما تعكسه هذه الأخيرة من درجة استجابة للتقلبات الاقتصادية والذي يعرف بـ "حساسية النفقات العامة"، حيث تختلف مسارات هذه الحساسية تبعا لنوع الإنفاق العام كما يلي:

1- حساسية الإنفاق الجاري على الإدارة العامة: يبدى هذا النوع من الإنفاق حساسية شديدة اتجاه التقلبات الاقتصادية، فهو يأخذ مسارا مشابها لمسار منحني النشاط الاقتصادي، إذ أنّه في الحالات التي

¹ أعاد حمود القيسي، "المالية العامة والتشريع الضريبي"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، الأردن، ط9، 2015، ص51.

² خديجة الأعسر، "اقتصاديات المالية العامة"، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2016، ص91.

³ حسن مُجد القاضي، "الإدارة المالية العامة"، الأكاديميون للنشر والتوزيع، عمّان، الأردن، ط01، 2014، ص71.

يرتفع فيها مستوى النشاط الاقتصادي (حالة الرواج) فإنّ ذلك يقابله زيادة في حجم الإنفاق الجاري على الإدارة العامة، والعكس في حالة هبوط مستوى النشاط الاقتصادي (حالة الكساد)، وإن كانت درجة حساسيته في حالة الكساد أقل منها في حالة الرواج وذلك لعدم مرونة بعض النفقات كالرواتب والأجور.

2- حساسية الإنفاق العسكري: تخضع عملية اتخاذ القرار بخصوص الإنفاق العسكري لعوامل مختلفة تتفاعل فيما بينها سياسية، استراتيجية واقتصادية¹، ففي الظروف العادية يتبع هذا النوع من الإنفاق في مسار منحناه مسار حركة النشاط الاقتصادي، أمّا في ظل الظروف السياسية التي تُضطر معها الدولة لزيادة نفقاتها العسكرية فإنّ هذه الأخيرة تتقرر دون النظر إلى الحسابات الاقتصادية.

3- حساسية الإنفاق الاجتماعي: غالباً ما يأخذ مسار الإنفاق الاجتماعي اتجاهها مخالفاً لمسار منحني النشاط الاقتصادي إذ أنّ ارتفاع مستوى النشاط الاقتصادي وما يصاحبه من ارتفاع في الدخل الوطني وزيادة حجم العمالة يدفع بالدولة إلى عدم الزيادة في نفقاتها الاجتماعية، أمّا في حالة تدني مستوى النشاط الاقتصادي فإنّ الدولة تتدخل لمواجهة الآثار الناتجة عن هذا الوضع من بطالة وفقر اجتماعي من خلال زيادة تخصيصاتها المالية الموجهة لتمويل الإنفاق الاجتماعي مع العلم أنّ معدل الزيادة في هذا الإنفاق تكون أكبر من معدل انكماش النشاط الاقتصادي.²

4- حساسية الإنفاق الاقتصادي: تتوقف حساسية هذا النوع من الإنفاق على سياسة الدولة ومدى تدخلها في الحياة الاقتصادية. ففي ظل الدولة الحارسة حيث الإنفاق الاقتصادي يكاد يكون معدوماً وما تتخذه الدولة من موقف محايد لما يصيب الاقتصاد الوطني من تقلبات فإنّ منحني الإنفاق الاقتصادي يتبع في مساره منحني النشاط الاقتصادي، أمّا في حالة الدولة المتدخلة فإنّ حركة منحني الإنفاق الاقتصادي تصبح عكسية لحركة النشاط الاقتصادي فتزيد الدولة من نفقاتها الاقتصادية في حالة الكساد لما لهذه الأخيرة من دور فعال في إعادة الاستقرار الاقتصادي والعكس في حالة الرواج.

¹ محمد دياب، "جدلية العلاقة بين الإنفاق العسكري والتنمية الاقتصادية"، مجلة الدفاع الوطني (الدفاع الوطني اللبناني)، العدد 75، يناير 2011، ص 75،

على الموقع <http://www.lebarny.gov.lb>

² عادل أحمد حشيش، مرجع سبق ذكره، ص 92.

ثالثاً/العوامل المالية (المقدرة المالية للدولة):

تعتبر العوامل المالية أحد أهم العوامل المحددة لحجم الإنفاق العام، إذ يتوقف هذا الأخير على قدرة الدولة على الحصول على الإيرادات الكافية لتغطية نفقاتها، فعلى الرغم من مرونة موارد الدولة وقابليتها للزيادة إلا أنّ هذا لا يتم بصورة مطلقة¹ بل يخضع لحدود معينة وهو ما يُعرف بالمقدرة المالية الوطنية أي مدى قدرة الدخل الوطني على تحمل الأعباء المالية من ضرائب وقروض عامة وإصدار نقدي والتي يتطلبها نشاط الدولة، ذلك دون الإضرار بمستوى معيشة الأفراد وبالمقدرة الإنتاجية الوطنية.

وبما أنّه في الظروف العادية تعدّ الضرائب والقروض العامة من أهم بنود الإيراد العام، فإن المقدرة المالية للدخل الوطني تتشكل من المقدرة التكاليفية والمقدرة الإقراضية.

1-المقدرة التكاليفية (الطاقة الضريبية):

تتمثل في قدرة الدخل الوطني على تحمل العبء الضريبي والحد الذي يمكن للدولة أن تصل إليه بالاقتطاع الضريبي دون إحداث آثار اقتصادية واجتماعية سلبية،² وكلّما زادت المقدرة التكاليفية للدخل ازدادت الحصيلة الضريبية وتعززت معها القدرة المالية للدولة. وهنا نميز بين مستويين من التحليل : المقدرة التكاليفية الوطنية (المستوى الكلي)، والمقدرة التكاليفية الفردية (المستوى الجزئي).

1-1-المقدرة التكاليفية الوطنية:

يقصد بالمقدرة التكاليفية على المستوى الكلي قدرة الوحدات الاقتصادية على الإسهام في دفع الضرائب، أي بلوغ أقصى حصيلة ضريبية يمكن اقتطاعها من الدخل الوطني والذي يحققه العبء الضريبي الأمثل،³ و هو أعلى قدر من الأموال يمكن تحصيله بواسطة الضرائب في حدود القدرة التحملية للدخل الوطني.

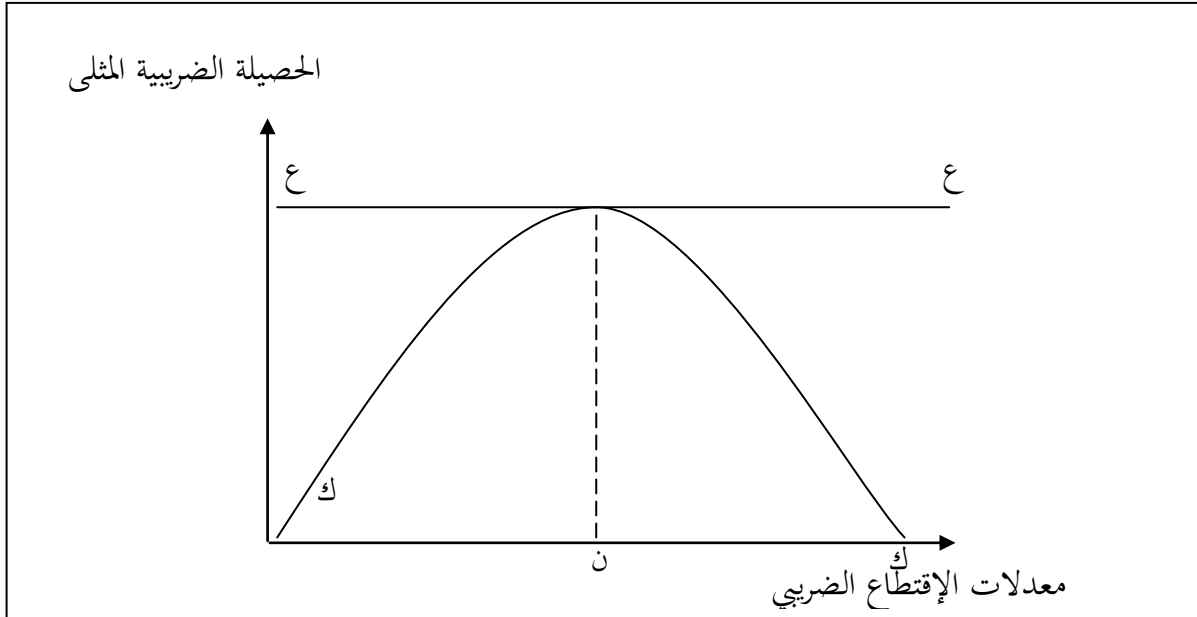
¹ حسن مجّد القاضي، مرجع سبق ذكره، ص70.

² وليد عبد الحميد عايب، مرجع سبق ذكره، ص119، (بتصرف).

³ سعيد علي العبيدي، مرجع سبق ذكره، ص77.

والشكل البياني الموالي يوضح لنا الحصيلة الضريبية المثلى من خلال منحنى لافر^{*} (Laffer curve) والذي يضع مقارنات على مستوى الاقتصاد الكلي بين تطور الإيرادات العامة للدولة المحصلة من الضرائب ومعدلات الاقتطاع الضريبي.

الشكل رقم (1-3): الحصيلة الضريبية المثلى عند مستوى معين من القدرة التحملية للدخل.



المصدر: عبد المجيد قدي، مرجع سبق ذكره، ص 100.

يبين الشكل أعلاه كيفية الوصول إلى الحصيلة الضريبية المثلى في ظل مستوى معين من المقدرة التحملية للدخل الوطني، إذ يمثل المسار (ع ع) الحصيلة الضريبية بمستوى واحد في حين يعبر المنحنى (ك ك) عن تطور القدرة التحملية للدخل الوطني.

في المرحلة الأولى نلاحظ وجود علاقة طردية بين الحصيلة الضريبية ومعدلات الاقتطاع الضريبي وذلك راجع لزيادة القدرة التحملية للدخل الوطني وتستمر العلاقة إلى أن تصل إلى النقطة أ- أين يمس منحنى الحصيلة الضريبية أعلى مستوى من منحنى المقدرة التحملية للدخل الوطني معبرة عن الحصيلة الضريبية المثلى، أي المقدرة التكلفة للدخل الوطني حيث يصل العبء الضريبي إلى حده الأقصى ممثلاً في

^{*} آرثر بيتز لافر (Arther Betz Laffer) هو اقتصادي أمريكي ليبرالي وأحد المنظرين الأساسيين لمدرسة اقتصاد العرض، وصاحب النظرية التي تدرس العلاقة بين الضغط ومداخيل ميزانية الدولة، وأثرها في تخفيض الاستثمار.

النقطة -ن- والتي تمثل العبء الضريبي الأمثل، وأي تجاوز لهذه النقطة سوف يؤدي إلى انخفاض في الحصيلة الضريبية. وتتأثر المقدرة التكلفة الوطنية بعدة عوامل:

- نوع النشاط السائد في الاقتصاد الوطني: فكلما كان النشاط الصناعي هو الغالب كانت المقدرة التكلفة للدخل أكبر مما لو كان النشاط الزراعي هو السائد وذلك بسبب ضخامة رؤوس الأموال المستثمرة وسرعة تداولها في الاقتصاديات الصناعية.

- نمط توزيع الدخل الوطني: يؤدي تحقيق العدالة التوزيعية للدخل الوطني إلى زيادة قدرته التكلفة، حيث أن فرض ضريبة تصاعدية على أصحاب الدخل المرتفعة يصاحبه إعفاء عدد كبير من ذوي الدخل الضعيف فيخفض الوعاء الضريبي وتقل معه المقدرة التكلفة الوطنية.¹

- حالة النشاط الاقتصادي: ففي حالة التضخم تنقص القيمة الحقيقية للحصيلة الضريبية وبالتالي تنقص المقدرة التكلفة الحقيقية للدخل الوطني، إذ تفقد النقود قوتها الشرائية ما يعني نقصاً في كمية السلع والخدمات الممكن الحصول عليها بقدر معين من الإنفاق النقدي.

- درجة إنتاجية الإنفاق العام: إذا كانت الإيرادات تمول إنفاقاً منتجاً فإن الناتج الاجتماعي يميل للزيادة مما يرفع من مقدرة الدخل الوطني على تحمل الأعباء المالية التي تفرضها الدولة.

1-2- المقدرة التكلفة الفردية: وهي تمثل قدرة الأشخاص الطبيعية والمعنوية على الإسهام من خلال دخولهم في تحمل الأعباء المالية للدولة.

وتتأثر المقدرة التكلفة الفردية بعاملين أساسيين:

- طبيعة الدخل: فكلما اتجهت الدخل الفردية نحو الاستقرار والانتظام أدى ذلك إلى ارتفاع المقدرة التكلفة للدخل الفردي، فالدخل المتولدة عن امتلاك وسائل الإنتاج أكثر استقراراً من الدخل المتولدة عن العمل بسبب إمكانية تعرض أصحابها للبطالة والمرض .

- كيفية إنفاق الدخل: عادة ما توجه دخول الأفراد بالتفضيل بين السلع الأساسية والسلع الكمالية، فالمُشرّع يحاول عند فرض الضرائب أن لا يمس استهلاك الأفراد للسلع الأساسية إضافة إلى تملكهم لجزء

¹ سعود جايد مشكور العامري وعقيل حميد جابر الحلو، مرجع سبق ذكره، ص36.

من الدخل لإنفاقه على السلع الكمالية مما يزيد من رفاهية الأفراد، فتزداد إنتاجيتهم وقدرتهم على تحمل الأعباء الضريبية.

2- المقدرة الإقراضية : وتمثل قدرة الدولة على الحصول على الإيرادات المالية من الأفراد أو الشركات من خلال الاقتراض منهم بواسطة طرح سندات الحكومة¹ وهذا مرتبط بالمقدرة التسديدية والسمعة على مستوى الأسواق المالية. وتتوقف على عاملين:

● **حجم الادخار الفردي:** تزداد رغبة الأفراد في الإقبال على شراء السندات الحكومية المطروحة للتداول بزيادة مستوى الادخار لديهم، وهو ما يعمل على تدعيم المقدرة الإقراضية للدولة.

ووفقا للتحليل الكينزي فإنّ الادخار يتوقف على عملية توزيع الدخل بينه وبين الاستهلاك ويتحكم في هذا التوزيع الميل الحدي للاستهلاك بشكل كبير، وعليه فإنّ المقدرة الإقراضية تتحدد بشكل عام بمستوى الاستهلاك ونوعه والذي يتأثر بعدة عوامل، أهمها مستوى الدخل الذي تربطه علاقة عكسية بالجزء المستهلك وبالتالي قد يحدث أن يكون الادخار مساويا للصفر عند مستويات منخفضة من الدخل، ولهذا تنخفض وأحيانا تنعدم القدرة على الإقراض في الدول النامية ذات الدخول المنخفضة.

وإجمالاً يمكن القول أنّ مستوى الدخل وميل الأفراد للاستهلاك يشكلان أهم محددات مقدرة الدخل الوطني على الإقراض.

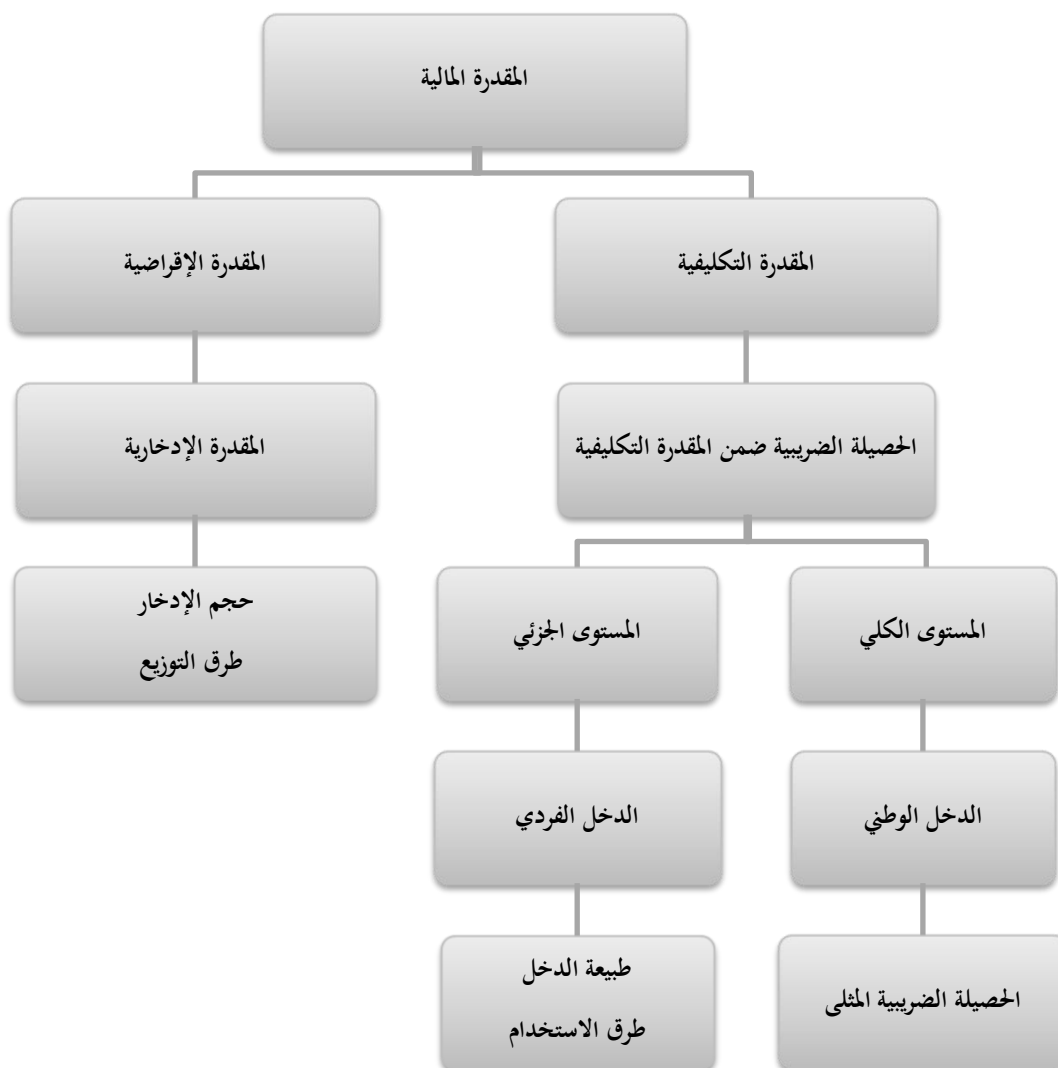
● **طرق توزيع الادخار بين الإقراض العام والخاص:**

تشهد السوق المالية تنافسا بين القطاع العام والخاص على الأموال المخصصة للإقراض (المدخرات)، حيث تجد الدولة صعوبة في منافسة القطاع الخاص والذي يقدم فرصا استثمارية مربحة ما يشكل دافعا للمستثمرين بالتوجه إلى الاستثمار الخاص، لذا ينبغي على الحكومة الأخذ بعين الاعتبار معدلات الفائدة الممنوحة بما يضمن توجيه المدخرات إلى الإقراض العام، وهو ما يعزز من المقدرة المالية للدولة.

ومما سبق، يتضح أنّ محدودية المقدرة المالية الوطنية تقود إلى محدودية الإيرادات العامة، وهذا يشكل قيда على التوسع في الإنفاق العام، وعليه يمكن القول بأنّ حجم الإنفاق العام يعتمد على المقدرة المالية الوطنية إلى حدّ بعيد.

¹ وليد عبد الحميد عايب، مرجع سبق ذكره، ص 121.

الشكل رقم (1-4): العوامل المحددة للمقدرة المالية للدولة



المصدر: نوزاد عبد الرحمن الهيتي ومُجدد عبد اللطيف الخشالي، مرجع سبق ذكره، ص 47

المبحث الثاني: تقسيمات الإنفاق العام

لم تكن مسألة تقسيم النفقات العامة ذات أهمية في ظل الدولة الحارسة، لكن ومع تطور دور الدولة وزيادة مهامها، وما رافق ذلك من اتساع نطاق الإنفاق العام وتعدد صوره واختلاف آثاره، ظهرت الحاجة إلى تقسيم النفقات العامة من خلال تجميعها في مجموعات محدودة تبعا لخصائصها المشتركة بشكل يُسهل صياغة وإعداد الميزانية بهدف ضمان الكفاءة والفعالية في تنفيذها.

وبالرغم من اختلاف تقسيمات النفقات العامة وتعددتها سواء على المستوى الأكاديمي أو على المستوى التطبيقي الذي تظهره ميزانيات الدول، إلا أنَّها تستند في مجملها إلى معيارين رئيسيين: معيار إقتصادي (علمي) ومعيار وضعي (عملي).

المطلب الأول: التقسيمات الاقتصادية (العلمية) للنفقات العامة

تستند هذه التقسيمات إلى معايير علمية تظهر فيها الطبيعة الاقتصادية بوضوح وتبين الآثار التي تحدثها هذه النفقات، وتهدف هذه التقسيمات إلى تحقيق عدة أهداف أهمها:¹

- إظهار طبيعة النفقات العامة وآثارها، مما يساعد على إدارة الأموال العامة بكفاءة وفعالية.
 - إمكانية التعرف على مقدار كلفة كل نشاط من أنشطة الدولة على حدة، مما يُسهل مهمة المحلل المالي في تتبع هذه النفقات ودراساتها وتحليل آثارها.
 - تفعيل رقابة السلطة التشريعية على الجانب المالي لنشاط الدولة.
- ووفقاً لهذا التقسيم يتم تصنيف النفقات العامة إلى عدة أنواع معتمدين على عدد من المعايير:

1- معيار طبيعة النفقة.

2- معيار دورية النفقة.

3- معيار الغرض من النفقة

وهو ما يظهره الشكل البياني التالي:

¹ محمد شاكر عصفور، مرجع سبق ذكره، ص 280

الشكل رقم (1-5): التقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة



المصدر: سعيد عبد العزيز عثمان "المالية العامة- مدخل تحليلي معاصر"، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، ط1، 2008، ص470.

1- معيار طبيعة النفقة (وفقاً لتأثيرها في الدخل الوطني):

تقسم النفقات العامة وفق هذا المعيار إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية، وكان أول من نادى بهذا التقسيم هو الاقتصادي الإنجليزي بيغو (Pegou).

ويُستند إلى ثلاثة معايير للفرقة بين هذين النوعين من النفقات:¹

● **معيار الزيادة المباشرة في الإنتاج الوطني:** تعتبر النفقة العامة حقيقية إذا أدت إلى زيادة مباشرة في الإنتاج الوطني، وبعبارة أخرى إذا كان الإنفاق الحكومي يحتسب من ضمن قيمة الناتج القومي عند إعداد الحسابات الوطنية، أما إذا لم يترتب على النفقة العامة أي زيادة مباشرة في الإنتاج الوطني فإنّ النفقة تُعدّ تحويلية.

● **معيار استخدام الموارد:** إذا نتج عن النفقة العامة استخدام للموارد الاقتصادية من قبل الدولة مباشرة عن طريق الاستهلاك الحكومي المباشر كانت النفقة حقيقية، أما إذا أدت النفقة إلى عدم استخدام الدولة

¹ عبد الله الشيخ محمود الطاهر، "مقدمة في اقتصاديات المالية العامة"، عمادة شؤون المكتبات، جامعة الملك سعود، ط1، 1988، ص126.

للموارد الاقتصادية بطريقة مباشرة كانت النفقة تحويلية، حيث يكون المستهلك المباشر للموارد هو المستفيد من تلك النفقة وليس الدولة.

● **مقياس المقابل:** إذا حصلت الدولة على خدمة أو سلعة مقابل النفقة التي تدفعها كانت النفقة حقيقية، أمّا إذا لم تحصل الدولة على مقابل لقاء نفقاتها العامة كانت النفقة تحويلية.

1-1- النفقات الحقيقية: يقصد بها كافة المصروفات التي تقوم بها الحكومة مقابل الحصول على سلع وخدمات ورؤوس أموال إنتاجية، وهذا النوع من النفقات يؤدي إلى زيادة الدخل الوطني بشكل مباشر، وتقسّم النفقات الحقيقية إلى نفقات استهلاكية (جارية) وتشمل ما تنفقه الحكومة على شراء السلع والخدمات الاستهلاكية اللازمة لتسيير المرافق العامة للدولة. ونفقات استثمارية (رأسمالية) تشمل كافة المصروفات التي تنفقه الدولة لشراء السلع الاستثمارية اللازمة لإقامة المشروعات العامة وتستهدف زيادة التكوين الرأسمالي¹.

1-2- النفقات التحويلية: هي تدفقات نقدية تتم في اتجاه واحد حيث تُقدّم من جانب الحكومة إلى الأفراد والمؤسسات² دون أن تحصل مقابلها على سلع أو خدمات أو رؤوس أموال وذلك قصد رفع القدرة الشرائية لبعض فئات المجتمع وقطاعاته، ومن ثمة فهي لا تؤدي إلى زيادة مباشرة في الدخل الوطني بل تُحدث تغييراً في نمط توزيعه من خلال تحويل جزء من الموارد المتاحة من مسارات واتجاهات معينة إلى مسارات واتجاهات أخرى، أي أنّ هذه النفقات تعمل على ضمان عدالة نسبية في توزيع الدخل الوطني.

ونميز هنا بين النفقات التحويلية المباشرة والتي تُصرف في شكل نقدي والنفقات التحويلية غير المباشرة والتي تُقدم في شكل سلعة أو خدمة بالجمان أو بسعر يقل عن تكلفة إنتاجها. ومعنى ذلك أنّ النفقات التحويلية المباشرة تؤدي إلى زيادة الدخل النقدية (الإسمية) للأفراد في حين تؤدي النفقات التحويلية غير المباشرة إلى زيادة في الدخل الحقيقية للأفراد بشكل غير مباشر.

¹K. Alec Chrystal & Richard G. Lipsey, "Economics for Business and Management", Oxford University Press, 1997, P424 .

²Francois Adam, Olivier Ferrand & Remy Roux, "Finance publiques", Dalloz, 2003, P42

وتقسم النفقات التحويلية تبعاً لأغراضها إلى ثلاث أقسام:¹

1-2-1- النفقات التحويلية الاجتماعية: وتسمى الإعانات الاجتماعية، هدفها تحقيق البعد الاجتماعي من الإنفاق العام، وتشمل الإعانات التي تقدمها الدولة لمساعدة بعض فئات المجتمع على تحسين مستواها المعيشي مثل تعويضات البطالة، إعانات التعليم والصحة، العجز والشيخوخة، كما أنّها تأخذ شكلاً أكثر عمومية يتمثل في مساهمة الحكومة في أنظمة التأمينات الاجتماعية.

1-2-2- النفقات التحويلية الاقتصادية: وتسمى الإعانات الاقتصادية والهدف الرئيسي منها هو تحقيق التوازن الاقتصادي، ومثالها الإعانات التي تُمنح لبعض المشروعات الإنتاجية أو بعض فروع الإنتاج بهدف تخفيض تكلفة إنتاجها والحدّ من ارتفاع أسعار السلع والخدمات الضرورية أو السلع التصديرية. وتأخذ هذه النفقات إمّا شكل إعانات الاستغلال التي تمنحها الدولة للوصول إلى نوع من الاستقرار السعري لبعض المنتجات الأساسية* بغرض تمكين الفئات الأقل دخلاً من الحصول عليها، أو إعانات تحقيق التوازن التي تُمنح لتغطية العجز الحاصل في بعض المؤسسات العامة، إمّا إعانات التجهيز فتمنح للمؤسسات لتمكينها من تغطية نفقات التجهيز أو لإضافة أصول ثابتة للتوسع في الإنتاج أو لتمويل الاستثمارات الضرورية للاقتصاد الوطني، بينما تتشكل إعانات التجارة الخارجية من إعانات التصدير المقدمة لتشجيع المؤسسات الوطنية على زيادة صادراتها ومنافسة الصناعات الأجنبية وإعانات الاستيراد لبعض المواد الأولية أو السلع الضرورية.

1-2-3- النفقات التحويلية المالية: وتشمل ما تدفعه الدولة مقابل تسديد التزاماتها المالية وتتضمن أساساً فوائد الدين العام وأقساط استهلاكه السنوية أو ما يطلق عليه بنفقات خدمة الدين العام، ففوائد الدين العام تعتبر بمثابة نفقات تحويلية إذا ما تعلقت بالقروض العامة غير الإنتاجية مثل القروض التي

¹ بالاعتماد على:

- عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سبق ذكره، ص 189-190.

- عبد الله الشيخ محمود الطاهر، مرجع سبق ذكره، ص 127-128.

- محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 75-77.

* تقوم الدولة بدعم أسعار بعض المنتجات عبر خفض أسعارها وفق آلية تقوم على تسديد خزينة الدولة للفارق بين السعر الحقيقي للمنتج والسعر الذي يحدّد له.

تستعمل لتغطية عجز الميزانية. وتزداد أهمية هذا النوع من الإنفاق بازدياد أهمية سياسة الإقراض التي تتبناها الدولة في تمويل نفقاتها.

وتختلف الأهمية النسبية لكل نوع من أنواع النفقات التحويلية من بلد لآخر، ومع ذلك نلاحظ أنّ النفقات التحويلية الاجتماعية تشكل الجزء الأكبر من النفقات التحويلية لمعظم الدول، فبالعودة إلى التقرير السنوي لمنظمة التعاون والتنمية لسنة 2020 نجد أنّ متوسط الإنفاق الاجتماعي لدول المنظمة بلغ 23% من إجمالي الناتج المحلي، حيث تصدرت فرنسا القائمة بنسبة 34.9%، تلتها كل من إيطاليا وبلجيكا بـ 32.6 % و 32.3 % على التوالي، في حين شكل هذا الإنفاق 23.9 % من إجمالي الناتج المحلي للولايات المتحدة الأمريكية.

2- معيار دورية النفقة: نميز هنا بين نوعين من النفقات، نفقات جارية ونفقات رأسمالية، وذلك بالنظر إلى مساهمتها في تكوين رؤوس الأموال المادية، أي مدى مساهمتها في زيادة الثروة الوطنية.

1-2 النفقات الجارية: تسمى أيضا بالنفقات التسييرية وتهدف الدولة من خلالها إلى ضمان السير الحسن للمرافق العامة¹، وهي تتسم بالدورية والانتظام ويتم تغطيتها بالإيرادات الجارية المتمثلة أساسا في الضرائب. ولا يترتب على هذه النفقات زيادة في رأس المال الاجتماعي أو رأس المال الإنتاجي للمؤسسات العامة. وتشتمل هذه النفقات بشكل رئيسي على المدفوعات الجارية لموظفي القطاع العام من رواتب وأجور والتي تُعدّ أكثر النفقات الجارية ميلا للارتفاع، كما تشتمل على مصروفات الصيانة والكهرباء والمياه ونفقات خدمة الدين العام وبعض التحويلات الاقتصادية والاجتماعية.

2-2 النفقات الرأسمالية (الاستثمارية): هي نفقات تكوين رأس المال الثابت من بنية تحتية ومخزون وعقارات وغيرها من الأصول الأخرى غير المادية، والهدف منها بناء وتوسيع الطاقة الإنتاجية للدولة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

¹ وليد عبد الحميد عايب، مرجع سبق ذكره، ص 107.

وتتميز هذه النفقات بمرونتها واستجابتها السريعة لتقلبات المقدرة المالية للدولة على عكس النفقات الجارية التي تكون أقل مرونة،¹ وعموماً تقابل الحكومة هذه النفقات عن طريق الإيرادات الرأسمالية كالقروض العامة.

وعلى الرغم من الأهمية الكبيرة للإنفاق الرأسمالي وعلاقته الوثيقة بنمو الدخل الوطني إلا أنه لا يزال يسجل مستويات متدنية في الدول العربية، فقد بلغت نسبة مساهمته إلى إجمالي الإنفاق العام خلال 2020 ما قيمته 17%، في المقابل شكل الإنفاق الجاري 82.8% من إجمالي الإنفاق العام مسجلاً بذلك ارتفاعاً قدر بـ 2.1% مقارنة بسنة 2019، في حين شهدت النفقات الرأسمالية تراجعاً بـ 4%، وهو ما يعكس توجه هذه الدول لإعطاء الأولوية للإنفاق الجاري والعمل على توفير الموارد اللازمة للنفقات الجارية والذي جاء في بعض الدول على حساب الإنفاق الرأسمالي.²

3- معيار الغرض من النفقة: يسمى أيضاً بالتقسيم الوظيفي، وتوزع النفقات هنا على أساس الغرض من الاستخدام أي بحسب الوظائف المختلفة التي تقوم بها الدولة، حيث تتضمن جميع النفقات التي تُدرج في الميزانية العامة للدولة لغرض معين مع عدم قصرها على وجهة تنظيمية معينة. وبناءً على ذلك تقسم النفقات العامة إلى:

3-1- النفقات الإدارية: هي النفقات المتعلقة بسير المرافق العامة واللازمة لقيامها بمهامها المختلفة، وتشتمل على المرتبات والأجور ومستلزمات الهيئات العمومية، بالإضافة إلى مصاريف التمثيل الدبلوماسي والإنفاق على الأمن والدفاع والعدالة، كما يدخل ضمن هذا الإنفاق أيضاً نفقات رئيس الدولة والسلطة التشريعية.³ هذا وغالباً ما تُشكل نفقات الدفاع الوطني أهم بنود هذا النوع من الإنفاق.

3-2- النفقات الاقتصادية: هي الأموال التي تخصصها الدولة لتحقيق أغراض اقتصادية بصورة أساسية، تشمل كل ما يُنفق على مشروعات القطاع العام بهدف تزويد الاقتصاد الوطني بالخدمات الأساسية كالطاقة، الكهرباء، الري، النقل، إضافة إلى الإعانات الاقتصادية التي تقدمها الدولة للمشاريع العامة أو

¹ فرات محمد سليمان، "سياسة الإنفاق العام وأثره على النمو الاقتصادي في سورية (2000-2010)"، رسالة ماجستير في العلوم المالية والمصرفية، كلية الاقتصاد، قسم المصارف، جامعة دمشق، 2015، ص 18.

² صندوق النقد العربي، "التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2021"، ص 137.

³ عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سبق ذكره، ص 190.

الخاصة. وتسعى الدولة من وراء هذا النوع من النفقات إلى زيادة الإنتاج الوطني وتطوير قاعدة رأس المال الثابت بزيادة الطاقة الإنتاجية.

ويحتل الإنفاق الاقتصادي أهمية كبيرة في الدول النامية نظرا لقيام الدولة بنفسها بعمليات التكوين الرأسمالي، وذلك لعزوف القطاع الخاص عن القيام بها لضخامة تمويلها ولكونها لا تحقق عائدا مباشرا.

3-3- النفقات الاجتماعية: هي المخصصات المالية التي تهدف من خلالها الدولة إلى تحقيق التنمية الاجتماعية وزيادة مستوى رفاهية أفراد المجتمع وبخاصة الفقراء منهم، وذلك عبر تقديم المنح والإعانات الاجتماعية لبعض الفئات كإعانات البطالة والإعانات المقدمة لذوي الدخل المحدود وخدمات الضمان الاجتماعي، كما يندرج تحت هذا النوع من الإنفاق كل مخصصات الدولة المتعلقة بالتعليم، الصحة، النقل، الإسكان وغيرها.

هذا ويشكل الإنفاق على التعليم أهم بنود النفقات الاجتماعية، نظرا لما يرتبط به من قياس درجة تقدم المجتمع، لذلك تُخصّص الدولة عادة الجزء الأكبر من إنفاقها على هذا القطاع ما يعدّ استثمارا في رأس المال البشري¹.

المطلب الثاني: التقسيمات الوضعية (العملية) للنفقات العامة

وهي تلك التقسيمات التي تظهر في الميزانيات العامة للدول استنادا إلى اعتبارات الواقعية. ويهدف هذا التقسيم إلى ترتيب النفقات العامة بشكل يُسهّل عملية وضع البرامج والمشاريع وتنفيذها، كما يُسهّل عملية مراجعة النفقات وتدقيقها ويساعد على دراسة وتحليل الآثار الاقتصادية لمختلف النشاطات الحكومية.

وتتباين التقسيمات الوضعية من دولة لأخرى بحسب نظامها الاقتصادي والإداري والمالي والسياسي، فكل دولة تتبنى التقسيم الذي يتماشى والظروف الخاصة بها. وعليه سنحاول فيما يأتي الوقوف على أهم هذه التقسيمات:

¹Ke-Young Chu & Richard Hemming , "Public Expenditure handbook : A Guide to Public Expenditure Policy Issues in Developing Countries", International Monetary Fund , Washington, 1991, p 107.

1- التقسيم الإداري:

يتم تصنيف النفقات العامة وفقا لهذا التقسيم تبعا للتنظيم الإداري القائم أي حسب الوحدات الإدارية التي تمارس النشاط الحكومي، فهو يأخذ بعين الاعتبار الأهمية النسبية لهذه الوحدات وحاجة كل وحدة من الإنفاق العام.

ويتم توزيع النفقات العامة حسب الوزارات المختلفة بحيث يُخصَّص لكل وزارة باب في الميزانية العامة، ويُقسَّم كل باب إلى أقسام بحيث يشير كل قسم إلى إحدى المصالح الحكومية التي تتكون منها الوزارة، على أن ينقسم كل قسم بدوره إلى فروع بحيث يختص كل فرع بإحدى الإدارات¹. ومن ميزات هذا التقسيم أنه يقدم صورة كاملة عن نشاط كل وحدة إدارية وطبيعة هذا النشاط، كما أنه يساعد على تحديد مسؤولية استخدام الأموال العامة وتعتبر هذه المسؤولية أساسا لفرض الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة. غير أنَّ هذا التقسيم كان مقبولا عندما كان حجم الإنفاق العام متدنيا وعدد الأجهزة الإدارية محدودا، فمع زيادة تدخل الدولة وتوسع الجهاز الإداري أصبح من الضروري تدعيم هذا التقسيم بتقسيم وظيفي.

2- التقسيم الوظيفي:

تُنسب فكرة التقسيم الوظيفي إلى جهود لجنة "Hoover" الأمريكية التي تأسست سنة 1947 لتنظيم إدارات الدولة، وقد دعت اللجنة إلى الأخذ بالتقسيم الوظيفي لأنَّ التقسيم الإداري لا يُظهر أولويات الإنفاق العام.²

ويرتكز هذا التقسيم على طبيعة ونوع الوظيفة أو الخدمة التي تؤديها الدولة، حيث يتم تحديد هذه الوظائف والخدمات ثم يتم تقسيم النفقات وتجميعها في مجموعات متجانسة تُخصَّص كل مجموعة لوظيفة معينة، وحتى يتم تحقيق هذا التقسيم لابدَّ من تحديد الوظائف التي تقوم بها الدولة، ووفقا لآخر تقسيم لنظام إحصائيات مالية الحكومة (GFS2014)* يتم تقسيم الوظائف الحكومية إلى عشرة قطاعات وظيفية وهي:¹

¹ محمد جمال علي هلاي، "الحاسبة الحكومية"، دار صفاء للنشر والتوزيع، ط 1، 2002، ص 71.

² John W. Lederle, "The Hoover Commission Reports on Federal reorganization ", Marquette Law review, Vol 33, N°2, 1949, P92.

* يسمح نظام التصنيف الوظيفي للإدارات العامة (COFOG) لصندوق النقد الدولي بتجميع النفقات العامة حسب الأصناف الإقتصادية أو الوظيفية لمختلف برامج الإنفاق أو التنظيمات المشرفة.

- الخدمات العمومية؛
- الدفاع؛
- النظام العام والسلامة العامة؛
- الشؤون الاقتصادية؛
- حماية البيئة؛
- الإسكان ومرافق المجتمع؛
- الصحة؛
- الترفيه والثقافة والشؤون الدينية؛
- التعليم؛
- الحماية الاجتماعية؛

ويتم توزيع النفقات الحكومية على هذه الوظائف حسب الأولويات التي تراها الدولة مناسبة بغض النظر عن الجهات الإدارية التي ستقوم بتأديتها، فالوظيفة الواحدة قد يتم تأديتها من طرف أكثر من جهة.² ويساعد هذا التقسيم في قياس تخصيص الحكومة لمواردها المالية للقيام بأنشطة محددة، أي يمكن من خلاله معرفة الأهمية النسبية للوظائف الحكومية والتي تختلف من فترة لأخرى، كما يُعدّ هذا التقسيم خطوة رئيسية في تقييم الأداء الحكومي ومعرفة حجم وفعالية التدخل الحكومي في مختلف الوظائف.

3- التقسيم النوعي:

يوضح هذا التقسيم ما تنفقه الدولة وأجهزتها الإدارية على السلع والخدمات اللازمة لتأدية أعمالها ويطلق عليه أيضا اسم الميزانية التقليدية أو ميزانية البنود. وبمقتضى هذا التقسيم يتم تصنيف النفقات العامة المدرجة بالميزانية العامة للدولة والمخصصة لكل وحدة إدارية وفقا لطبيعة الأشياء التي يخصص لها الإنفاق العام. فمثلا يمكن تقسيم النفقات العامة لأي وحدة حكومية نوعيا إلى عدة مجموعات (بنود) إنفاقية تتمثل في:

¹International Monetary Fund (FMI), "Government Finance, Statistics Manual 2014", Washington, 2014, p395.

²سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سبق ذكره، ص 479.

- نفقات مقابل خدمة العمل، وتتمثل في الأجور والمرتبات.

- نفقات مقابل مستلزمات الإنتاج، ويطلق عليها النفقات الجارية.

- نفقات مقابل أصول رأسمالية، ويطلق عليها النفقات الرأسمالية.

ويساعد هذا التقسيم على التعرف على توزيع النفقات لطبيعتها داخل الوحدة الإدارية ومعرفة حجم كل نوع من هذه النفقات، كما أنه يساعد على إحكام الرقابة على الإنفاق في المصالح الحكومية من خلال التأكد من عدم تجاوز الاعتمادات المرصودة في البند عند الإنفاق.

وتجدر الإشارة إلى أنّ هذا التقسيم يسبقه ابتداءً تقسيم إداري للنفقات العامة¹، لذلك نجد الكثير من الدول تعتمد على تصنيف واحد يضم كلا التقسيمين الإداري والنوعي.

4- التقسيم على أساس البرامج:

يقوم هذا التقسيم على بيان البرامج والمشاريع التي تقوم الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة بتنفيذها أو الإشراف عليها، حيث تقسم كل وظيفة من الوظائف الرئيسية إلى مجموعة من البرامج، ومن ثمة يتفرع كل برنامج إلى مجموعة مشاريع ويتم طرح هذه البرامج والمشاريع في وثيقة الميزانية السنوية وتُرصَد الاعتمادات اللازمة لتنفيذها والتي تتوزع على بنود الإنفاق المختلفة.²

ومن مميزات هذا التقسيم بيانه للنشاطات والبرامج المختلفة التي تنفذها كل وزارة أو مصلحة وتكاليفها، إضافة إلى أنّه يحقق أفضل رقابة مقارنة بالتبويبات الأخرى، من خلال توفيره لبيانات إضافية عن مختلف المشاريع وهو ما يساعد على الوقوف على كيفية استخدام الأموال العامة، والتحقق من مدى كفاءة وفعالية الأجهزة الحكومية والتقليل من الإسراف والتبذير.

5- التقسيم على أساس الأداء:

يركز هذا التقسيم على الأهداف التي تُرصَد لأجلها الاعتمادات المالية وتكاليف البرامج والمشاريع المتوقعة للوصول إلى تلك الأهداف، وعدد وحدات الأداء التي أُنجزت أو ستُنجز من كل برنامج أو مشروع وتكاليف إنجاز كل وحدة.

¹ سعيد عبد العزيز عثمان، نفس المرجع، ص 478.

² محمد شاكر عصفور، مرجع سبق ذكره، ص 298.

ويوضح هذا التقسيم تصنيف البرامج والمشاريع إلى وحدات أداء صغيرة يؤدي القيام بها إلى الوصول للأهداف المرجوة من البرنامج أو المشروع، ولذا يرتبط هذا التقسيم مع التقسيم على أساس البرامج ويطلق عليهما معا موازنة البرامج والأداء.

ويتطلب هذا النوع من التقسيم وجود جهاز إشراف ورقابة فعال لمراقبة تنفيذ البرامج والمشاريع، وتقديم تقارير شهرية وسنوية لمعرفة ما تقرر إنجازه وما أُنجز من هذه المشاريع والوقوف على الصعوبات التي تواجه عملية التنفيذ.¹

المبحث الثالث: الآثار الاقتصادية للإنفاق العام

لقد أدى تطور الدور الاقتصادي للدولة إلى التوسع في الإنفاق العام وتنوعه وتغير هيكله، وإلى إقرار إيجابية النفقات العامة، واستخدامها كأداة للتأثير على بعض المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية بما يتماشى والسياسة العامة للدولة، وعلى الرغم من تعدد آثار الإنفاق العام على مختلف المجالات إلا أنّ دراستنا ستقتصر على تناول الأثر الاقتصادي الذي يحدثه هذا الإنفاق.

وتظهر أهمية دراسة آثار الإنفاق العام من الناحية الاقتصادية في إمكانية التعرف على النتائج المترتبة عن تغير حجم الإنفاق العام وهيكله على المتغيرات الاقتصادية، ومنه مساعدة واضعي السياسة المالية على توجيه هذا الإنفاق بما يحقق الأهداف المسطرة وبما يضمن أكبر منفعة جماعية.

وقد تكون الآثار الاقتصادية للإنفاق العام مباشرة وهو ما يعرف بالآثار الأولية للإنفاق العام، كما قد تكون آثارا غير مباشرة تتمثل فيما يحدثه كل من المضاعف والمعجل من آثار في إطار دورة الدخل.

المطلب الأول: الآثار الاقتصادية المباشرة للإنفاق العام

وهي تشمل آثار الإنفاق العام على الإنتاج الوطني وعلى الاستهلاك وكذا على نمط توزيع الدخل.

أولا/ أثر الإنفاق العام على الإنتاج الوطني:

يحدث الإنفاق العام آثارا اقتصادية مباشرة في الإنتاج الوطني من خلال تأثيره على قدرة الأفراد ورغبتهم في العمل، الادخار والاستثمار، وتأثيره على تحويل عناصر الإنتاج وعلى المقدرة الإنتاجية الوطنية وعلى الطلب الفعلي.

¹ محمد شاكر عصفور، نفس المرجع، ص 299.

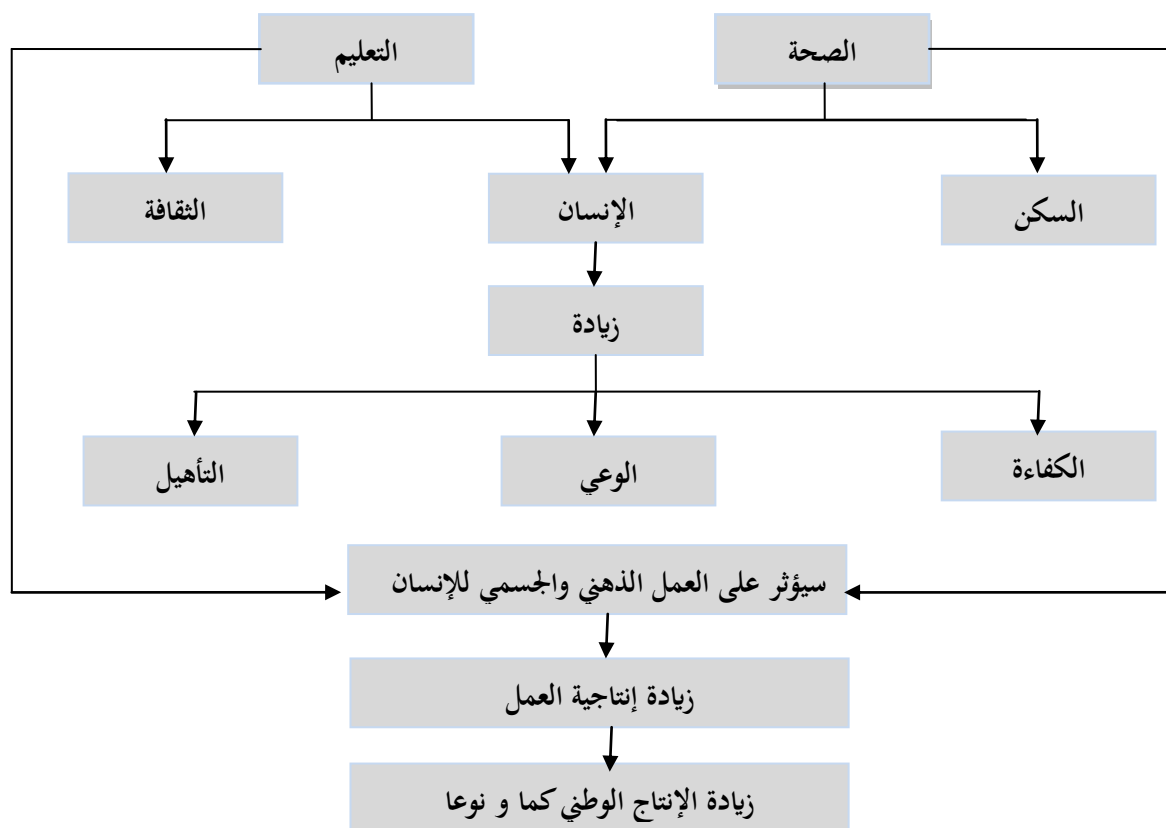
1- أثر الإنفاق العام على قدرة الأفراد على العمل، الادخار والاستثمار:

يمكن للإنفاق العام أن يمس بقدرة الأفراد على العمل باعتبارهم عنصراً أساسياً من عناصر الإنتاج التي تسعى السلطات العامة لتطويرها كماً وكيفاً، وقد يأخذ هذا الإنفاق شكلاً نقدياً أو عينياً. فالشكل النقدي يتمثل في الإعانات النقدية العائلية والرواتب والأجور التي يستفيد منها الأفراد مباشرة، أما الشكل العيني للإنفاق العام فيشمل الخدمات الصحية والتعليمية والإسكانية التي تسهم في تطوير العنصر البشري وزيادة قدرته الإنتاجية وهو ما يتضح من خلال المخطط الموالي.

كما يعتبر الإنفاق على المرافق العامة التقليدية كالمدافع الخارجي والأمن الداخلي والقضاء ضروري للإنتاج، فهذه المرافق تهيئ الظروف التي لا غنى عنها في عملية الإنتاج، فهي توفر الأمن والطمأنينة للأفراد لمزاولة نشاطهم الإنتاجي، كل هذه النفقات تزيد في قدرة الأفراد على العمل وتحسن من أدائهم الإنتاجي، ما ينعكس إيجابياً على مستوى الإنتاج الوطني فتزداد دخول الأفراد ومنه يزداد الجزء المخصص للادخار من هذه الدخول.¹ كما يزيد الإنفاق العام من قدرة الأفراد على الاستثمار إذا وضعت تلك المدخرات القابلة للاستثمار في أيدي الهيئات العامة والخاصة التي تعمل في ميدان الاستثمار، وبالتالي فإن تأثير الإنفاق العام في قدرة الأفراد على العمل وكذا في قدرتهم على الادخار والاستثمار ينتقل ليمس في نهاية المطاف الإنتاج الوطني.

¹ خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، "أسس المالية العامة"، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط3، 2007، ص91.

الشكل رقم (1-6): أثر الإعانات الاجتماعية على الإنتاج الوطني



المصدر: مُجَّد طاقة وهدي العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص 63

2- أثر الإنفاق العام على انتقال عناصر الإنتاج:

يعمل الإنفاق العام على تحويل استخدام الموارد الاقتصادية بتأثيرها على عناصر الإنتاج فتجعلها تتحول من فرع إنتاجي إلى آخر ومن مكان لآخر¹ نتيجة ضرورات ظرفية أو أبعاد تنموية وذلك وفقا لما يلي:²

- إنَّ الدور الوظيفي للدولة والذي يتركز على إشباع الحاجات العامة وتحقيق الأهداف المسطرة يتطلب إعادة النظر في توزيع عناصر الإنتاج من مرافق عامة ووسائل الإنتاج وتوجيهها بما يعمل على بعث النشاط الاقتصادي.

¹ عبد المنعم فوزي، "المالية العامة والسياسة المالية"، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 1963، ص 34.

² خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 93.

- يؤثر الإنفاق العام على الإنتاج الوطني نتيجة انتقال عناصر الإنتاج إلى المشاريع التي يعزف عنها القطاع الخاص أو يتجه إليها بشكل أقل، كمشاريع البحث العلمي والتدريب والتعليم والصحة نظراً لانخفاض عائداتها أو أنها تتطلب رؤوس أموال ضخمة، فقيام الدولة بهذه المشاريع يكون له أثر على الإنتاج الوطني.

- يهدف الإنفاق العام إلى تخفيض تكاليف إنتاج بعض السلع والخدمات ذات المنفعة الكبيرة للمواطن أو أسعار البعض منها عن طريق تقديم الإعانات للمنتجين، ما يؤدي إلى زيادة عرض منتجاتهم (إذا كان الجهاز الإنتاجي مرناً) فيزداد الطلب عليها وبالتالي يكون هناك أثر إيجابي على الإنتاج الوطني من خلال انتقال عناصر الإنتاج إلى إنتاج هذه السلع والخدمات.

- كما يؤدي الإنفاق العام إلى انتقال عناصر الإنتاج من مناطق لأخرى داخل الإقليم الواحد، كإعانات التي توجهها الدولة للمناطق الفقيرة أو النائية لرفع المستوى المعيشي لمواطنيها، ورفع مستوى النشاط الاقتصادي من خلال جذب بعض عناصر الإنتاج إلى تلك المنطقة، وهو ما ينعكس بشكل إيجابي على الإنتاج الوطني.

3- أثر الإنفاق العام على المقدرة الإنتاجية الوطنية:

أو ما يطلق عليه العوامل المادية للإنتاج، وهي تشمل كل من الموارد الطبيعية للدولة وعنصر العمل فيها، ورأس المال العيني والفن الإنتاجي المستخدم في العملية الإنتاجية.¹

ويؤثر الإنفاق العام على المقدرة الإنتاجية للاقتصاد الوطني برفعه لهذه المقدرة، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة وذلك تبعاً لاختلاف طبيعة وأوجه هذا الإنفاق، وهنا نميز بين نوعين من الإنفاق العام: إنفاق عام استثماري وإنفاق عام استهلاكي. فالإنفاق الاستثماري (الرأسمالي) يُستخدم في بناء رأس المال الاجتماعي أو مشاريع البنية التحتية من أجل تكوين رؤوس الأموال العينية، وهي إحدى القوى المادية للإنتاج وبالتالي فهي تؤدي إلى زيادة المقدرة الإنتاجية الوطنية ما ينعكس مباشرة على نمو الناتج الوطني.

أما الإنفاق الاستهلاكي (الجاري) فيمكن أن يؤدي إلى رفع المقدرة الإنتاجية الوطنية لكن بشكل أقل من الإنفاق الاستثماري، فمثلاً تؤدي النفقات الاجتماعية على الخدمات التعليمية والصحية والثقافية إلى رفع إنتاجية العمل، وبالتالي التوسع في الإنتاج.

¹ علي سيف المزروعى، "أثر الإنفاق في الناتج المحلي الإجمالي-دراسة تطبيقية على دولة الإمارات العربية المتحدة خلال الفترة 1990-2009"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 28، العدد الأول، 2012، ص 621.

- كذلك تؤدي الإعانات العامة الاقتصادية التي تقدم للمشروعات الخاصة والعامة إلى رفع معدل أرباح هذه المشروعات ما يعمل على رفع مقدرتها الإنتاجية وذلك عن طريق:
- تعويض المشروعات ذات النفع العام عما تقدمه من خدمات استثنائية رغبة في استمرار هذه المشروعات في تقديم هذه الخدمات.
 - تحقيق التوازن المالي لبعض المشروعات ذات النفع العام، أي تغطية العجز الموجود في ميزانيتها ضمانا لاستمرار الخدمة العامة.
 - دعم الصادرات، ما يعمل على تشجيع التصدير وزيادته فينعكس ذلك إيجابا على وضعية ميزان المدفوعات وما يترتب على ذلك من إنعاش للنشاط الاقتصادي.
 - تشجيع الاستثمار والتنمية الاقتصادية خاصة في البلدان النامية، فيكون من اللازم إعانة الصناعات التي تُعتبر ضرورية للتنمية الاقتصادية والتي يتطلب قيامها دعما حكوميا، وتؤدي هذه الإعانات إلى التوسع في الاستثمار وإلى توجيه الاستثمارات إلى القطاعات اللازمة للتقدم الاقتصادي، ومعنى ذلك أنّ الإعانات الاقتصادية المخصصة لتشجيع الاستثمار تؤدي إلى زيادة حجم الإنتاج وإلى التأثير في بنيانه.

4- أثر الإنفاق العام في الطلب الفعلي:

من المعروف أنّ الطلب الفعلي يتكون من الطلب على أموال الاستثمار وأموال الاستهلاك، ويتوقف حجم الدخل الوطني -على فرض ثبات المقدرة الإنتاجية الوطنية- على الطلب الفعلي أي على الإنفاق الكلي المتوقع على الاستثمار والاستهلاك، ويشكل الإنفاق العام جزءا هاما من الطلب الكلي الفعّال والذي يزداد أهمية مع زيادة الدور الاقتصادي للدولة.

ومن هنا، فإنّ الإنفاق العام يؤدي إلى التأثير على حجم الإنتاج ومستوى التشغيل الكلي عبر تأثيره على مستوى الطلب الكلي الفعّال، وهو ما يعني أنّ أثر الإنفاق العام في الإنتاج يتوقف على أمرين:

- أثر الإنفاق العام في الطلب الفعلي والذي يتوقف على حجم الإنفاق العام ونوعه، فالنفقات الحقيقية تشكل بمقدارها طلبا على السلع والخدمات وبالتالي ترفع من الطلب الفعلي وهو ما يعمل على

زيادة الإنتاج، أما النفقات التحويلية فيتوقف أثرها في الطلب الفعلي على كيفية تصرف المستفيدين منها¹ إما باستعمالها في الادخار والاستثمار، أو بخروجها من دورة الدخل سواء باكتنازها أو تحويلها إلى الخارج.

- أثر الطلب الفعلي في حجم الإنتاج والتشغيل الذي يتوقف على مدى مرونة الجهاز الإنتاجي، أي على مستوى التشغيل في الدول المتقدمة وعلى درجة النمو في الدول النامية، بحيث يتوزع أثر الطلب الفعلي بين الإنتاج والأسعار، فينصرف أثر الزيادة في الطلب الفعلي إلى الأسعار في البلدان المتقدمة التي اقتربت من مستوى التشغيل الكامل، أو في حالة البلدان المتخلفة التي لم تبدأ بعد مرحلة التنمية والتي يتميز جهازها الإنتاجي بانخفاض مرونته، أما الدول المتقدمة التي يعمل جهازها الإنتاجي دون مستوى التشغيل الكامل لعوامل الإنتاج فإن أثر زيادة الطلب الفعلي سوف ينصرف إلى التأثير على حجم الإنتاج الذي يستجيب بسرعة للتغير في الطلب الكلي.

ثانيا/ أثر الإنفاق العام على الاستهلاك الوطني

يقصد بالآثار المباشرة للإنفاق العام على الاستهلاك الوطني تلك الزيادة في الطلب الاستهلاكي التي تترتب مباشرة عن الإنفاق العام، أي التي تتم خلال دورة الدخل، ويحدث ذلك إما بطلب الدولة لسلع وخدمات قصد استهلاكها نتيجة رفع الإنفاق الحكومي الاستهلاكي، أو زيادة طلب الأفراد بغرض إشباع رغباتهم الاستهلاكية المتزايدة والناجمة عن النفقات التي توزعها الدولة في شكل مرتبات وأجور.

1- الإنفاق العام المخصص للاستهلاك الحكومي:

يتجه جانب هام من الإنفاق الحكومي لشراء خدمات وسلع استهلاكية، ومهما كان الغرض من الإنفاق العام المخصص لشراء هذه السلع والخدمات إلا أنها تؤثر مباشرة في الاستهلاك الوطني.

حيث تقوم الدولة بشراء بعض الخدمات الاستهلاكية بهدف تسيير مرافقها العمومية كالخدمات الطبية والتعليمية والثقافية والدفاع والأمن والعدالة، كما تقوم الدولة بشراء سلع استهلاكية بهدف تموين بعض الفئات كأفراد الجيش مثلاً، وهو ما يشكل تحويلاً للاستهلاك من الأفراد إلى الدولة، فبدلاً من قيام الدولة بإعطاء هؤلاء الأفراد دخلاً أكبر تمكنهم من استهلاك السلع والخدمات فإنها تقوم بشراء هذه السلع

¹ رفعت المحجوب، مرجع سبق ذكره، ص 130.

والخدمات عوضاً عنهم ومنحها إياهم.¹ وبالتالي فهو لا يؤثر في الواقع على حجم الاستهلاك الكلي، ولكن يؤدي إلى تغيير في هيكله بتشجيع استهلاك سلع نمطية مما يؤثر على هيكل الإنتاج والعمالة.² كما قد تقوم الدولة بشراء مواد طبية وغذائية وغيرها بغرض توزيعها مجاناً على بعض الفئات، وهو ما يعني زيادة في الدخل الحقيقية للمستفيدين منها، وقد تلجأ الدولة في حالة الحروب إلى شراء سلع تموينية لزيادة المخزون منها أو توزيعها على الجمهور بمقابل جزئي أو كلي.

ويختلف تأثير الإنفاق العام في الاستهلاك الوطني من مجتمع لآخر حسب نوع هذا الإنفاق، فالإعانات الاجتماعية هي أهم أنواع الإنفاق تأثيراً في مستوى الاستهلاك.

وحسب الميل الحدي للاستهلاك*، فكلما كانت قيمة الميل الحدي للاستهلاك كبيرة كانت الزيادة في الاستهلاك أكبر، ولهذا فالإنفاق الذي يوجه لأصحاب الدخل المنخفضة يزيد من مستوى الاستهلاك أكثر من الإنفاق الذي تستفيد منه فئة أصحاب الدخل المرتفعة.

2- نفقات الاستهلاك الخاصة بدخول الأفراد:

يظهر أثر هذه النفقات عندما تخصص الدولة جزءاً من إنفاقها العام لتوزيعه في صورة رواتب وأجور ومعاشات ومكافآت لموظفيها مقابل حصولها على خدمات شخصية، ونظراً لارتفاع ميل الأفراد للاستهلاك فإنه يتم توجيه غالبية هذه الدخل لإشباع الحاجات الاستهلاكية من سلع وخدمات. وتصنف هذه النفقات ضمن النفقات العامة المنتجة لأنها تمثل مقابل لما يؤديه هؤلاء الأفراد من أعمال وخدمات للدولة، وبالتالي فهي تؤدي إلى زيادة الإنتاج الوطني كما تؤدي إلى زيادة الاستهلاك الوطني الذي يعمل على رفع الإنتاج من خلال أثر المضاعف.

كما قد تقوم الدولة بتوزيع دخل بدون مقابل في شكل إعانات إماماً اجتماعية تقدّم لبعض الفئات الاجتماعية والتي تُخصّص لشراء السلع والخدمات الاستهلاكية، وإماماً اقتصادية كتلك التي تقدمها الدولة

¹ محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 104

² محمد بصديق، "النفقات العامة للجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية"، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2009، ص 51

* الميل الحدي للاستهلاك يعبر عن التغير النسبي للاستهلاك الناتج عن التغير في الدخل.

لمنتجي بعض السلع بهدف تخفيض أسعارها، مما يؤدي إلى زيادة الطلب على هذه المنتجات وبالتالي زيادة الإستهلاك.¹

ثالثاً/ أثر الإنفاق العام في إعادة توزيع الدخل:

يؤكد "روبرت فوجل"^{*} أنه حتى الثلث الأخير من القرن التاسع عشر كان القلق يراود الاقتصاديين حول المساواة في الفرص، ثم على مدى عشرات السنوات التالية تحوّل الانتباه إلى المساواة في الظروف المادية أو بالأحرى توافر الحد الأدنى منها، فقد أصبح العمل على تحقيق العدالة التوزيعية للدخل في مقدمة الأهداف الاجتماعية التي ترغب الدولة في تحقيقها.

وتتنوع القنوات التي تؤثر من خلالها الدولة في توزيع الدخل وفي إعادة توزيعه، إلا أنّ أهم الأدوات المالية التي تستعملها الدولة هي الضرائب بنوعيتها المباشرة وغير المباشرة والإنفاق العام بمكوناته المختلفة،² ويتم ذلك على النحو التالي:

- بداية تقوم الدولة بالتأثير في التوزيع الأولي للدخل الوطني عن طريق النفقات الحقيقية التي تؤدي إلى زيادة الإنتاج الوطني وتؤدي بالتالي إلى توزيع دخول جديدة بين المنتجين، كما يكون التأثير أيضاً عن طريق تحديد مكافآت عوامل الإنتاج أي مقدار مساهمة كل عامل من هذه العوامل في العملية الإنتاجية، وتكون في شكل أجور وفوائد وأرباح.

- يتصف التوزيع الأولي للدخل بانعدام العدالة التوزيعية وهو ما يزيد من حدة التفاوت الاجتماعي بين طبقات المجتمع، فتتدخل الدولة للعمل على تصحيح التوزيع الأولي للدخل وتحقيق أكبر قدر من العدالة في التوزيع من خلال فرض ضرائب مباشرة خاصة التصاعدية، التي تساهم في اقتطاع جزء هام من دخول الطبقات الغنية وإنفاقه على ذوي الدخل المحدودة عن طريق النفقات التحويلية التي تقتصر على تحويل جزء من الدخل فيما بين الفئات الاجتماعية المختلفة، أو عن طريق النفقات العامة التي تؤديها الدولة لتقديم خدمات غير قابلة للتجزئة مثل نفقات الدفاع والأمن والصحة والتعليم، والتي تؤدي إلى زيادة الرفاهية الجماعية، كما أنّ دعم الحكومة للسلع الاستهلاكية الضرورية ما هو إلاّ زيادة في دخول الطبقات الفقيرة

¹ محمد سعيد فرهود، "مبادئ المالية العامة"، منشورات جامعة حلب، سوريا، 1979، ص 109.

^{*} روبرت فوجل (Robert Fogel) هو اقتصادي أمريكي حائز على جائزة نوبل في الاقتصاد عام 1993.

² عبد الرزاق الفارس، مرجع سبق ذكره، ص 166.

بصورة غير مباشرة، لكن ينبغي الإقرار بأنّ الإنفاق الاجتماعي هو المؤثر الأكبر في توزيع الدخل من بين مكونات الإنفاق العام، ومن بين هذا فإنّ الإنفاق على الصحة والتعليم هو حجر الأساس في السياسات الاجتماعية الهادفة لإيجاد مجتمع أكثر عدالة.¹

وليس من السهل قياس درجة إعادة التوزيع في الدخل بين أفراد أو فئات المجتمع إلّا أنّ بعض المفكرين الاقتصاديين يرون أنّه إذا تعادل نفع الإنفاق العام بالنسبة لممول ما مع ما يدفعه من ضرائب فلا تكون هناك إعادة توزيع بالنسبة له، وعليه فإنّ إعادة التوزيع بالنسبة لفرد أو فئة إنّما يتمثل في الفرق الإيجابي أو السلبي بين ما يدفعه من أعباء عامة للدولة وبين ما يتلقاه منها من منافع.²

والملاحظ أنّ أهمية إعادة توزيع الدخل لا تقتصر على توزيع الدخل بشكل يحقق العدالة والتضامن الاجتماعي وإنّما هناك آثار أخرى، فإعادة توزيع الدخل لصالح الطبقات ذات الدخل المحدود ستؤدي إلى زيادة طلبهم الاستهلاكي نظراً لارتفاع الميل الحدي للاستهلاك عند هذه الطبقة، ما يؤدي بدوره إلى التوسع في الإنتاج ومن ثمة زيادة الناتج الوطني الإجمالي.

رابعاً/ أثر الإنفاق العام في مستوى الأسعار:

تسعى الدولة من خلال التدخل عبر سياستها الإنفاقية للسيطرة على الضغوط التضخمية والمحافظة على استقرار المستوى العام للأسعار قدر الإمكان، ويتحقق التأثير على مستوى الأسعار عبر الإنفاق العام من خلال:³

- تقديم إعانات للمنتجين خاصة أولئك الذين يمارسون نشاطهم في مجال إنتاج السلع الضرورية، ذلك لأنّ الإعانات الحكومية تقلل من تكلفة المنتج ما يساهم في انخفاض سعره باعتبار أنّ العامل الأكبر في تحديد السعر مبني على التكلفة.
- تقديم إعانات ضمن النفقات العامة من أجل دعم أسعار السلع الاستهلاكية المستوردة، والحد من ارتفاع الأسعار الناشئة عن التضخم المستورد.

¹ عبد الرزاق الفارس، نفس المرجع، ص 176.

² باهر محمد عتلم، "اقتصاديات المالية العامة"، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، 1998، ص 74.

³ فليح حسن خلف، "المالية العامة"، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن، ط 1، 2008، ص 147.

- تدخل الدولة في السوق لتثبيت أسعار بعض السلع الأساسية من خلال تقديم دعم مباشر لأسعار هذه الأخيرة، مما يرفع من مستوى الدخل الحقيقي خاصة لأصحاب الدخل المحدود ويزيد الطلب على هذه السلع نظرا لانخفاض أسعارها.

- تأدية الحكومة لبعض الخدمات التعليمية والصحية ما يؤدي لانخفاض ثمن هذه الخدمات، نظرا لتحمل الحكومة جزءا من تكلفتها وربما كل التكلفة.

ويتوقف تأثير الإنفاق العام على مستوى الأسعار على مدى قدرة الاقتصاد على تشغيل طاقاته الإنتاجية وموارده المتاحة، حيث يؤدي الإنفاق إلى خفض مستوى الأسعار إذا كان الاقتصاد دون مستوى التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية وكان الجهاز الإنتاجي عالي المرونة، أي هناك سرعة استجابة من جانب العرض للتغيرات التي تحدث في جانب الطلب الكلي، فتستمر الدولة في هذه الحالة في التوسع في الإنفاق لحين بلوغ مستوى التشغيل الكامل، لأنّ أي زيادة في الإنفاق بعد ذلك لن ينتج عنها إلا ارتفاع في مستوى الأسعار نظرا لأنّ هذه الزيادة سوف ترفع من حجم الطلب الكلي ولن يقابل ذلك زيادة في الإنتاج.

خامسا/ أثر الإنفاق العام في مستوى التشغيل:

يعتبر تحقيق التشغيل الكامل من أهم أهداف السياسة المالية بصفة عامة وسياسة الإنفاق العام بصفة خاصة، وتظهر أهمية سياسة الإنفاق العام في تأثيرها على مستوى التشغيل بمدى مساهمتها في الإفادة في الموارد الاقتصادية المتاحة أقصى استفادة ممكنة يتحقق معها اقتراب الاقتصاد من حالة التشغيل الكامل لجميع عوامل الإنتاج.

ونظريا يعتبر الإنفاق على الاستثمار والاستهلاك أهم أنواع الإنفاق تأثيرا في حجم التشغيل¹ إذ أنّ العلاقة بين الإنفاق العام وحجم التشغيل هي علاقة طردية، فحسب الطرح الكينزي فإنّ الإنفاق العام يؤثر في مستوى التشغيل من خلال الطلب الفعّال وإنّ أي قصور في هذا الطلب سيؤدي لانخفاض مستوى التشغيل، هنا تتدخل الحكومة عبر:

¹ عبد المنعم فوزي، مرجع سبق ذكره، ص 38.

- التوسع في الإنفاق الحكومي إلى جانب الإنفاق الخاص مما يؤدي إلى زيادة الطلب الكلي على السلع والخدمات، وهو ما يقابله زيادة في العرض الكلي لمواجهة هذا الطلب مما يؤدي في الأخير إلى ارتفاع معدلات التشغيل. غير أنّ نجاح هذه العملية مرتبط بمدى مرونة العرض الكلي، وتحاويه مع الزيادة الحاصلة في الطلب الكلي.

- تغيير سياسة الإنفاق العام تبعا لتغيرات الدورة الاقتصادية، ففي فترات الرخاء تُقلّص الدولة من إنفاقها بسبب زيادة الإنفاق الخاص، أمّا في فترات الكساد وما يصاحبها من انخفاض في الإنفاق الخاص فإنّ الدولة تُضطر للقيام بسياسة مالية توسعية من خلال زيادة إنفاقها.

المطلب الثاني: الآثار الاقتصادية غير المباشرة للإنفاق العام:

لا تقتصر آثار الإنفاق العام على الآثار الأولية (المباشرة) فقط، إنّما تشمل أيضا الآثار الاقتصادية غير المباشرة على الدخل الوطني بشقيه الاستهلاكي والاستثماري، فالإنفاق العام يُحدث آثارا غير مباشرة في الاستهلاك الوطني من خلال الاستهلاك المولد أي ما يعرف بـ **المضاعف**، كما يؤثر بصورة غير مباشرة في الدخل الوطني من خلال الاستثمار المولد أي ما يعرف بـ **المعجل**.

أولا/ أثر المضاعف (Effet Multiplicateur)

طُرِح مفهوم المضاعف في النظرية الاقتصادية لأول مرة من قبل الاقتصادي الإنجليزي "ريتشارد كاهن" **Richard Kahn** حين حاول تقدير العلاقة الكمية الفعلية القائمة بين زيادة الاستثمار الصافي وزيادة التشغيل، وذلك في دراسة له نشرها سنة 1931 بعنوان **"The relation of home investment to unemployment"**¹

أمّا "كنز"، فقد تطرق إلى فكرة المضاعف لتوضيح أثر التغير في الاستثمار على الدخل الوطني، لذا سمي بمضاعف الاستثمار، وقد خلّص إلى أنّ الزيادة الأولية في الاستثمار تؤدي إلى حدوث زيادة مضاعفة في الدخل الوطني، وأنّ هذه الزيادة في الدخل تتحدد في ضوء ما تحدثه الزيادة في الاستثمار من زيادات متتالية في الاستهلاك.² وتفصيل ذلك، أنّ الزيادة الأولية في الإنفاق الاستثماري تؤدي إلى زيادة الطلب

¹ جون ماينارد كينز، "النظرية العامة للتشغيل والفائدة والنقود"، ترجمة إلهام عيادروس، هيئة أبو ظبي للثقافة والتراث - كلمة، ط 1، 2010، ص 147.

² خديجة الأعسر، مرجع سبق ذكره، ص 95.

على عناصر الإنتاج ما يؤدي إلى توزيع دخول جديدة في شكل أجور ورواتب وفوائد وأسعار للمواد الأولية، فيقوم الأفراد بتوزيع هذه الدخول بين الاستهلاك والادخار وفقاً للميل الحدي للاستهلاك والادخار، والدخول التي تُخصَّص للاستهلاك تؤدي إلى إنشاء دخول جديدة لفئات أخرى توزع بدورها ما بين الاستهلاك والادخار. وبذلك فالإنفاق الاستثماري الأولي قد خلق سلسلة من ردود الفعل أدت إلى خلق إنفاق استهلاكي يتبعه إنفاق استثماري وهكذا ، ويزداد الدخل بأضعاف الزيادة في الاستثمار ويزداد أيضاً مستوى التوظيف.

إذاً مضاعف الاستثمار هو المعامل العددي الذي يعبر عن مقدار الزيادة في الدخل المترتبة عن كل زيادة في الاستثمار ويرمز له بالرمز m .

أما طريقة حساب المضاعف فهي كما يلي:¹

$$m = \frac{\Delta Y}{\Delta I} \quad \text{حيث } \Delta Y : \text{مقدار التغير في الدخل.}$$

ΔI : مقدار التغير في الاستثمار.

$$\Delta Y = m \cdot \Delta I \quad \text{..... ①}$$

لدينا: $Y = C + I$

$$\Delta Y = \Delta C + \Delta I \quad \text{ومنه: ②}$$

لأنّ الدخل الزائد ينفق في شراء مواد الاستهلاك (ΔC)، وفي شراء مواد الاستثمار (ΔI) .

ومن المعادلة ② فإنّ: $\Delta I = \Delta Y - \Delta C$. وبقسمة طرفي هذه المعادلة على ΔY نحصل على:

$$\left[\frac{\Delta I}{\Delta Y} = \frac{\Delta Y - \Delta C}{\Delta Y} \right]$$

وبقسمة 1 على كل طرفي المعادلة الأخيرة نحصل على:

$$\frac{1}{\frac{\Delta I}{\Delta Y}} = \frac{1}{1 - \frac{\Delta C}{\Delta Y}}$$

$$\frac{1}{1 - \frac{\Delta C}{\Delta Y}} = m \quad \text{فإنّ} \quad \frac{\Delta Y}{\Delta I} = m \quad \text{مضاعف الاستثمار}$$

¹ غدار رفيق، "نموذج تقييم وتمويل الإستثمار الحقيقي في اقتصاد المشاركة"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس، سطيف، 2017، ص 51.

حيث: $\frac{\Delta c}{\Delta Y}$ الميل الحدي للاستهلاك.

$1 - \frac{\Delta c}{\Delta Y}$ الميل الحدي للاادخار.

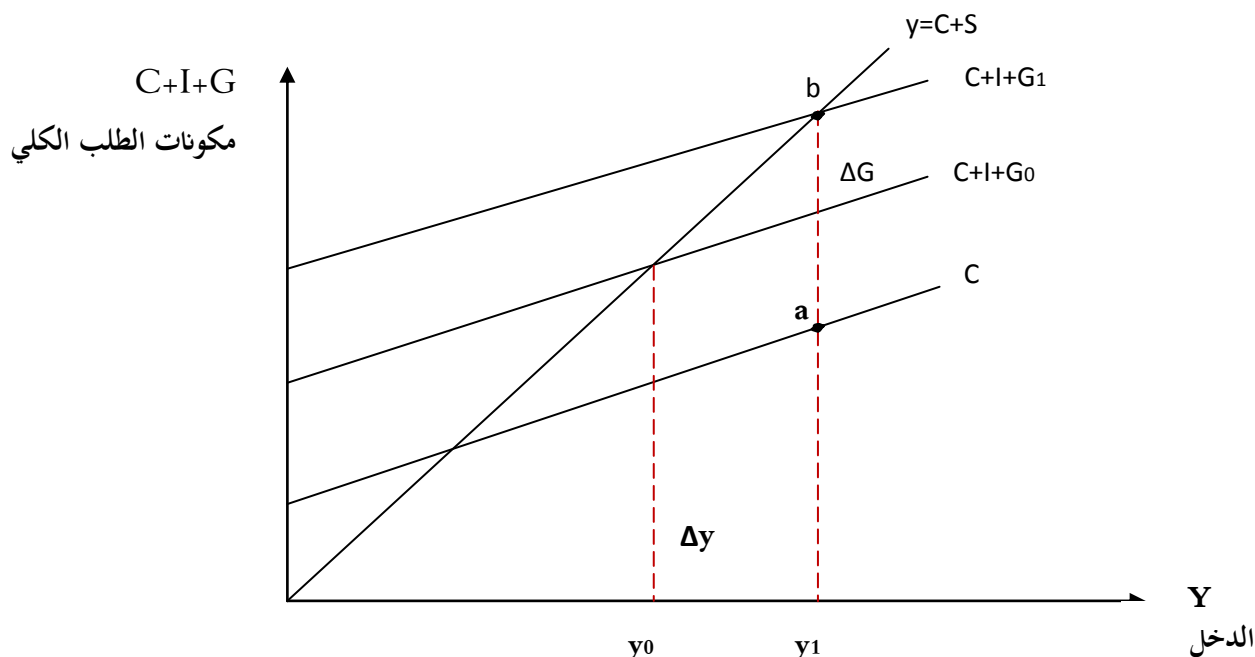
وعلى ذلك فالمضاعف هو مقلوب الميل الحدي للاادخار، وعليه يرتبط بعلاقة عكسية مع هذا الأخير بينما يرتبط بعلاقة طردية مع الميل الحدي للاستهلاك، فزيادة الميل الحدي للاستهلاك تؤدي إلى زيادة قيمة المضاعف.

وكما أشرنا إليه سابقا فإنّ التحليل الكينزي اهتم بإظهار أثر مضاعف الاستثمار باعتبار أنّ الاستثمار هو المتغير الرئيسي، إلّا أنّ الفكر الاقتصادي الحديث قام بتطوير فكرة المضاعف وتعميمها على عناصر الطلب الكلي بما في ذلك الإنفاق العام. فبنفس منطق مضاعف الاستثمار نجد أنّ مضاعف الإنفاق العام يعبر عن التغير المضاعف في الدخل الناتج عن التغير في الإنفاق العام. وبمفهوم أبسط هو التغير الناشئ في الطلب الكلي، والناجم عن الرفع في الإنفاق الاستهلاكي بفعل سياسة مالية توسعية.¹

والشكل التالي يوضح لنا ميكانيكية عمل مضاعف الإنفاق العام.

¹Gregory N. Mankiw & Mark P. Taylor, "Principes de l'économie", traduit par Élise Tosi, Deboeck supérieur, Bruxelles, éd.4, 2015, P964.

الشكل رقم (1-7): ميكانيكية عمل مضاعف الإنفاق العام



المصدر: عباس كاظم الدغمي، "السياسات النقدية والمالية وأداء سوق الأوراق المالية"، دار صفاء للنشر

والتوزيع، ط1، 2010، ص69

يتضح من الشكل أعلاه أنّ الخطوط $(C+I+G), C$ تمثل دالة الاستهلاك ودالة الإنفاق الكلي (إستهلاك + إنفاق حكومي + استثمار خاص) على التوالي، و $(\Delta Y, \Delta G)$ تمثل مقدار التغير في الإنفاق الحكومي والدخل على التوالي، وأنّ للإنفاق الحكومي تأثيرات مضاعفة في الدخل، وذلك من خلال عمل مضاعف الإنفاق العام والذي يتحدد بالميل الحدي للاستهلاك، وعليه فإنّ مضاعف الإنفاق العام هو مقلوب الميل الحدي للدخل وهو في ذات الوقت يمثل مضاعف الاستثمار البسيط والمتمثل في الصيغة التالية:

$$m = \frac{\Delta Y}{\Delta G} = \frac{1}{1 - \frac{\Delta c}{\Delta Y}}$$

وعلى الرغم من أهمية الأثر الذي يخلفه مضاعف الإنفاق في إنعاش الاقتصاد وتخفيفه من خلال زيادة الدخل والإنتاج والتوظيف ومن ثمة زيادة الطلب الفعّال، إلّا أنّ قيمة هذا المضاعف وفعاليته ترتبط بعدة عوامل:

- أولى هذه العوامل تتعلق بهيكل المضاعف، حيث أنّ الإنفاق الحكومي بمختلف تقسيماته ليس له نفس التأثير على سلوك الإنفاق الوطني وادخار المتعاملين، فإذا كانت حصة الإنفاق التحويلي كبيرة في المضاعف فذلك لأنّ هذا الإنفاق يمس شرائح تتميز بارتفاع الميل الحدي للاستهلاك، في حين أنّ الإنفاق المتعلق بفوائد الديون ليس له أي وزن في المضاعف.

- درجة تفتح الاقتصاد، حيث يرتفع مضاعف الإنفاق العام في الدول ذات الاقتصاد المغلق عنه في الدول ذات الاقتصاد المفتوح، حيث يؤدي التوسع في الإنفاق العام في هذه الأخيرة إلى انخفاض قيمة المضاعف بسبب زيادة حجم الواردات التي تعتبر تسرباً للدخل، أي تؤدي إلى خروج جزء من الدخل عن دائرة الطلب الكلي.

- مدى مرونة الجهاز الإنتاجي، فكلما كان هذا الجهاز مرناً وقادراً على التجاوب مع الزيادات الحاصلة في الطلب أنتج المضاعف أثره الملموس وهذا ما تفتقده الدول النامية، فبالرغم من ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك في هذه الدول إلا أنّ أثر المضاعف يكون فيها ضعيفاً نظراً لعدم مرونة الجهاز الإنتاجي، ومنه فبقاء العرض ثابتاً سيؤدي إلى انصراف أثر المضاعف إلى الأسعار.

ثانياً/ أثر المعجل (Effet accélérateur)

إذا كان اهتمام "كينز" قد انصب على دراسة مبدأ المضاعف الذي يقيس عدد مرات تضاعف الدخل الوطني نتيجة الزيادة في الإنفاق الاستثماري، فإنّ اهتمام غيره من الاقتصاديين قد اتجه نحو مبدأ المعجل الذي يقيس عدد مرات تضاعف الاستثمار نتيجة زيادة الدخل الوطني.

وأول من أبرز مبدأ المعجل هو الاقتصادي الفرنسي "أفتاليون" "A.Aftalion" ذلك سنة 1908، غير أنّ الصيغة الحديثة له تعود للأمريكي "كلارك" "J.M.Clarck" سنة 1917، ثم قام كل من "P.Samuelson" و"R.Frish" بتطوير هذا المبدأ.

وقد اهتم كُتّاب المعجل ومنهم "Hansen" و"Hiks" بالفرقة بين نوعين من الاستثمار، هما الاستثمار المستقل والاستثمار المسبب الذي هو دالة للدخل.

ويقصد بالمعجل في التحليل الاقتصادي أثر التغير في الإنفاق العام على حجم الاستثمار والذي يعرف بالاستثمار المشتق أو المولد، وهو ذلك الاستثمار الذي يشتق من الطلب على السلع الاستهلاكية.

وعليه فآثر المعجل يسمح للإنفاق العام بما يحدث من زيادة أولية في الإنتاج الوطني بإحداث زيادة في الاستثمار بنسبة أكبر، بحيث تؤدي زيادة الإنفاق العام ومن ثمة زيادة الدخل الوطني (بفعل المضاعف) وما تنطوي عليه من زيادة في الطلب على السلع الاستهلاكية إلى رفع معدل العائد المتوقع على الاستثمار ومن ثمة زيادة معدل الكفاية الحدية لرأس المال. وفي ظل عدم وجود مخزون من السلع الاستهلاكية وقيام المشروعات المنتجة لها بتحقيق أقصى درجات التشغيل، يقوم المستثمرون بتوسيع استثماراتهم من خلال إضافة رأس مال ثابت إلى رصيد رأس المال الموجود سابقاً وذلك لإشباع الطلب على السلع الاستهلاكية، وتؤدي عملية الاستثمار هذه إلى زيادة الدخل والطلب من جديد مولداً دورة جديدة من زيادة الدخل، وتعتمد قيمة المعجل على معامل رأس المال،* والذي يختلف من قطاع لآخر وهو ما يجعل المعجل يختلف أيضاً من قطاع لآخر.

ويمكن شرح المعجل جبرياً كالآتي:¹

بما أنّ المعجل يعبر عن الأثر غير المباشر للزيادة في الإنفاق العام والتي تُحدث زيادة في الطلب على السلع الاستهلاكية، وعلى فرض ثبات مستوى التقنية في الاقتصاد، وعمل الجهاز الإنتاجي بكل طاقته الإنتاجية فإن الزيادة في الناتج (ΔY) سوف تحتاج إلى مقدار من المخزون الرأسمالي (ΔK) حيث $\Delta K = C \cdot \Delta Y$.

و C تمثل معامل رأس المال وتساوي رأس المال/الإنتاج ($\frac{k}{Y}$) والذي يفترض أن يكون ثابتاً.

وبما أنّ التغير في المخزون الرأسمالي هو الاستثمار الصافي (I) لذا تكتب العلاقة السابقة على الشكل التالي:

$$I = C \cdot \Delta Y$$

ويرتبط أثر المعجل بـ:

- تقديرات منتجي السلع الاستهلاكية لاتجاهات الزيادة في الطلب على هذه السلع، فإذا كانت توقعاتهم بأن تكون اتجاهات الزيادة في الطلب ذات طبيعة دائمة فإنّ ذلك سيشجعهم على زيادة حجم استثماراتهم،

* معامل رأس المال (معامل الاستثمار) يعبر عن العلاقة الفنية بين رأس المال والإنتاج، وهو مقدار ما يحتاجه إنتاج وحدة واحدة من سلعة ما من رأس المال أو من وسائل الإنتاج الثابتة.

¹ صلاح مهدي البيرماني، "قياس وتحليل تفاعل المضاعف والمعجل في الاقتصاد العراقي باستخدام نموذج المستخدم-المنتج الديناميكي"، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، المجلد 52/14، 2008، ص 164.

أما إذا كانت ذات طبيعة مؤقتة فإنهم سيتوجهون لزيادة الإنتاج عن طريق زيادة تشغيل جهاز الإنتاج القائم لا عن طريق التوسع في الاستثمار.

- مقدار ما يتوفر من مخزون السلع الاستهلاكية ومن طاقات إنتاجية غير مشغلة، فوجود هذا المخزون وهذه الطاقات المعطلة يحد من أثر المعجل.

- توفر عمل مضاعف سابق لأن المعجل هو رد فعل للمضاعف.

ثالثا/ التفاعل بين المضاعف والمعجل

يعدّ نموذج هانسن-سامولسون "Hansen-Samuelson model" من أهم النماذج التي حاولت الربط بين المضاعف والمعجل لبيان التفاعل بينهما على مستوى الدخل، ومع ظهور هذا النموذج فقد ظهرت نظرية حديثة للدورة الاقتصادية.

لقد عمل "سامولسون" على الربط بين مفهوم المضاعف الجديد آنذاك نتيجة التحليل الكينزي والمفهوم القديم للمعجل. فبناءً على تحليل المضاعف فإنّ التغير في الإنفاق المستقل يؤدي إلى تغير المستوى التوازني للدخل، أمّا مبدأ المعجل فيشير إلى أنّ الاستثمار المشتق (المستحدث) ينتج عن التغير في الاستهلاك والناتج بدوره عن التغير في الدخل.

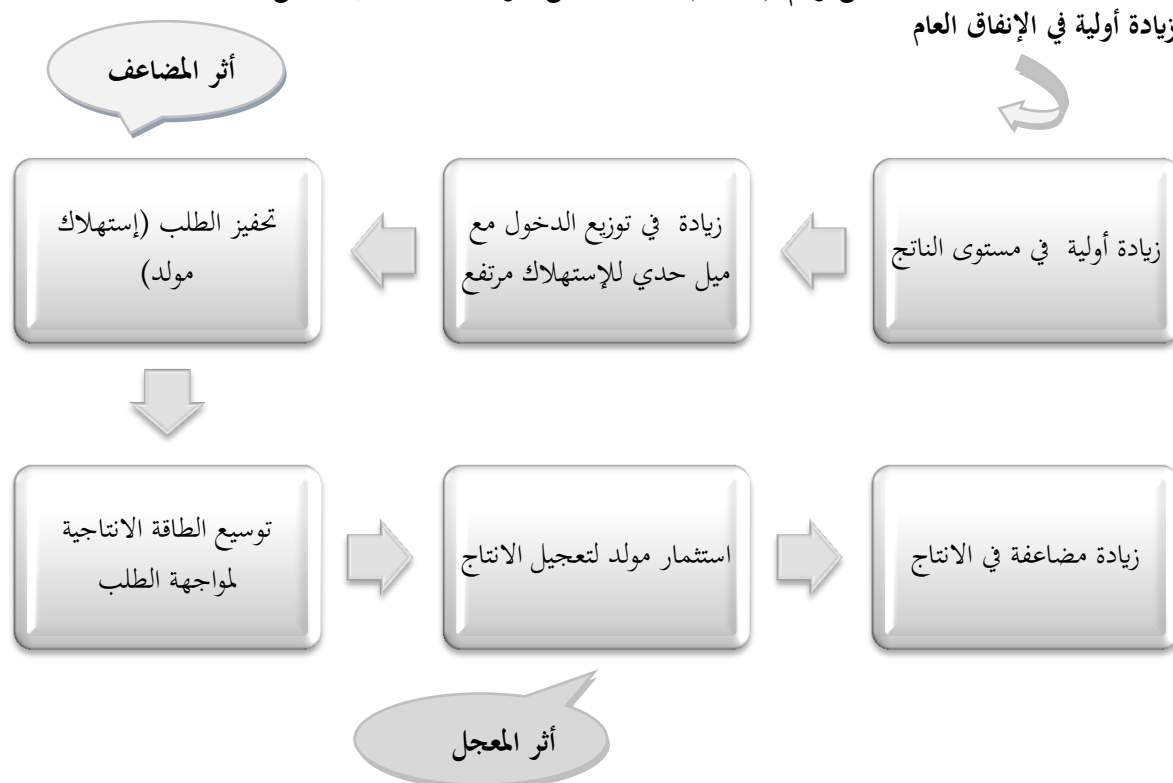
ويرى "سامولسون" أنّ التفاعل بين هاتين الآليتين يؤدي إلى تقلبات في النشاط الاقتصادي، حيث يؤدي التفاعل هذا إلى تغير تراكمي في حجم الدخل نتيجة لتغير أولي في الإنفاق الاستثماري، وأنّ هذا التغير في الدخل ليس ثابتاً بل يبدأ في الارتفاع إلى نقطة معينة وبعدها ينخفض محدداً بذلك دورة اقتصادية منتظمة تعتمد في حجمها ومدتها على قيمة كل من المضاعف والمعجل.¹

¹ بالاعتماد على:

- Frank H. Westerhoff, "Samuelson's multiplier-accelerator model revisited", Applied economics letters, Vol 13, 2006, P89.

- رجاء خضير عبود موسى الربيعي، "التحليل الفكري للدورات الاقتصادية"، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والإدارية والمالية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بابل، العدد 7، ديسمبر 2012، ص 27.

الشكل رقم (1-8): آلية عمل أثر المضاعف والمعجل.



المصدر: نوزاد عبد الرحمن الهيتي، محمد عبد اللطيف الخشالي، مرجع سبق ذكره، ص 66

يوضح الشكل أعلاه أنّ زيادة الإنفاق العام وخصوصاً الاستثماري منه يولد زيادة في الدخل ومن ثمّ زيادة في توزيع هذه الدخل خصوصاً لذوي الدخل الثابتة - ومع افتراض ارتفاع الميل الحدي للإستهلاك بسبب تدني مستويات الإشباع لدى هذه الطبقات - فيتخفّض الطلب ويتم امتصاص السلع المعروضة ويضطر المنتجون لمواجهة الطلب المحفّز بزيادة استغلال الطاقات الإنتاجية العاطلة كمرحلة أولى، وهذا ما يطلق عليه بأثر المضاعف، وتعجيل الإنتاج من خلال إدخال آلات ومعدات إنتاجية إضافية وهذا ما يعرف بأثر المعجل و الذي يعبر عنه بزيادة الاستثمار نتيجة الزيادة في الإنفاق العام، وبتفاعل أثر المضاعف مع أثر المعجل تتولد زيادة مضاعفة في الدخل، ومع ارتفاع مستوى الدخل وحركة النشاط الاقتصادي يمكن تحقيق حصيلة ضريبية أعلى تعوض العجز في الميزانية العمومية الذي أحدثته التوسع في الإنفاق العام.

المطلب الثالث: المؤشرات الكمية لقياس الآثار الاقتصادية للإنفاق العام

يراد بمؤشرات الإنفاق العام استخدام مجموعة من المقاييس والمعايير للوقوف على حجم القطاع العام والاتجاهات العامة للإنفاق، واكتشاف طبيعة العلاقة بين الإنفاق العام ومتغيرات الاقتصاد الكلي بالقدر الذي يزود صانعي السياسة العامة وسياسة الإنفاق العام بمؤشرات تساعد على تحليل الأبعاد والآثار الاقتصادية لقراراتهم، ومن أبرز هذه المؤشرات:¹

أولاً/ الميل المتوسط للنفقات العامة:

يعبر هذا المؤشر عن نسبة النفقات العامة إلى الدخل الوطني، ويصاغ بالشكل التالي:

$$\text{الميل المتوسط للنفقات العامة} = \frac{\text{النفقات العامة لسنة معينة}}{\text{الدخل الوطني لنفس السنة}}$$

ويشير هذا المؤشر إلى درجة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، فكلما ارتفعت قيمته دل ذلك على أنّ الدولة ذات توجهات تدخلية في النشاط الاقتصادي، أمّا إذا انخفضت قيمة هذا المؤشر فهذا دليل على عدم رغبة الدولة في التدخل في النشاط الاقتصادي.

ثانياً/ الميل الحدي للإنفاق العام:

يوضح الميل الحدي للإنفاق العام ذلك الجزء من الزيادة في الدخل الوطني الذي يذهب إلى الدولة لإشباع الحاجات العامة، بمعنى أنّه يكشف عن معدل التغيير في الإنفاق العام عندما يتغير الدخل الوطني بمقدار وحدة واحدة، ويحسب باستخدام الصيغة التالية:

$$\text{الميل الحدي للإنفاق العام} = \frac{\text{التغير } (\Delta) \text{ في الإنفاق العام}}{\text{التغير } (\Delta) \text{ في الدخل الوطني}}$$

¹ بالاعتماد على:

- سعيد علي العبيدي، مرجع سبق ذكره، ص 102-104.

- عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، "اقتصاديات المالية العامة"، الكتاب الأول، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، 1988، ص 212-215.

وتتراوح قيمة معامل الميل الحدي بين الصفر والواحد الصحيح، وارتفاع هذه القيمة يدل على تزايد اهتمام الدولة بإشباع الحاجات العامة، في حين يشير انخفاض هذه القيمة إلى انخفاض النسبة المخصصة من الزيادة في الدخل الوطني إلى النفقات العامة مما يوحي بقلّة اهتمام الدولة بالحاجات العامة. ويستخدم هذا المؤشر في إجراء المقارنات بين الدول وكذلك داخل الدولة عبر الفترات الزمنية المختلفة.

ثالثاً/ المرونة الداخلية للنفقات العامة:

يقيس هذا المؤشر مدى استجابة النفقات العامة للتغيرات الحاصلة في الدخل الوطني وبحسب وفق الصيغة التالية:

$$\text{المرونة الداخلية للنفقات العامة} = \frac{\text{التغير النسبي في النفقات العامة}}{\text{التغير النسبي في الدخل الوطني}}$$

ويمكن التعبير عن هذا المؤشر كذلك بالصيغة التالية:

$$\text{المرونة الداخلية للنفقات العامة} = \frac{\text{الميل الحدي للنفقات}}{\text{الميل المتوسط للدخل الوطني}}$$

تعبر القيمة العددية لمعامل المرونة الداخلية عن مدى استجابة النفقات العامة للتغيرات الحاصلة في الدخل الوطني، فإذا كانت قيمته أكبر من الواحد الصحيح دلّ ذلك على أنّ الاستجابة عالية، في حين تكون الاستجابة ضعيفة إذا كانت أقل من الواحد الصحيح.

رابعاً/ نصيب الفرد من النفقات العامة:

يعبر هذا المؤشر على نصيب كل فرد من السكان من النفقات العامة، ويستخدم لقياس مستوى الرفاه الاجتماعي الذي يتمتع به الفرد من خلال قيمة الخدمات الصحية والتعليمية والمعاشية المقدمة له. وبحسب وفق المعادلة التالية:

$$\text{متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة} = \frac{\text{النفقات العامة في سنة معينة}}{\text{عدد السكان لنفس السنة}}$$

يلاحظ من المعادلة أنّ عدد السكان يلعب دوراً مهماً في تحديد قيمة هذا المؤشر، إذ أنّ زيادة عدد السكان بشكل يفوق الزيادة في النفقات العامة (الاجتماعية منها خاصة) سوف يؤدي إلى تراجع نصيب الفرد من هذه النفقات وبالتالي تراجع مستوى الرفاه الذي يتمتع به.

المبحث الرابع: ظاهرة نمو الإنفاق العام

إنّ تطور دور الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وما صاحبه من توسع في مهامها واتساع في نطاق الحاجات العامة يبرر بكل وضوح الاتجاه المتزايد في حجم النفقات العامة في مختلف الدول بغض النظر عن اختلاف أنظمتها الاقتصادية والسياسية وتباين درجات تقدمها، وهو ما يعرف بظاهرة "نمو الإنفاق العام". فقد ساهمت الأفكار الكينزية التي سيطرت خلال فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية والمؤيدة للتدخل الحكومي، واعتماد الإنفاق العام كأداة من أدوات السياسة المالية المحفزة للطلب الكلي في بروز هذه الظاهرة، والتي خلص الاقتصاديون استناداً إلى استقرار الإحصائيات في الدول المختلفة إلى أن جعلوها "قانوناً عاماً" من قوانين التطور الاقتصادي والاجتماعي.¹

ويمكننا التمييز بين نوعين من الزيادة في الإنفاق العام، فهناك الزيادة المطلقة والتي تعني أنّ حجم الإنفاق العام يزداد من عام لآخر، أمّا الزيادة النسبية فتعني نسبة الزيادة المطلقة إلى بعض المتغيرات الاقتصادية المهمة في الاقتصاد وأهم هذه المتغيرات هي الناتج الوطني الإجمالي أو الدخل الوطني.²

المطلب الأول: الأسس النظرية لتفسير نمو الإنفاق العام

تفتقر نظريات النمو الاقتصادي إلى معالجة سلوك الإنفاق العام بما يتفق مع المسار التاريخي لهذا الإنفاق، فأغلب هذه النظريات تجاهلت الإنفاق العام إمّا بإسقاطه من حساباتها أو بدمجها مع الإنفاق الاستهلاكي الخاص بوضعه متغيراً خارجياً يتحدد خارج نطاق التحليل والتفسير الاقتصادي.

من جهتها عجزت نظرية الرفاهية من تقديم أدوات تحليل سليمة لدراسة تطورات الإنفاق العام والذي يتركز على قواعد مغايرة لقواعد الإنفاق الخاص، فقد ارتكزت في تحليلها على أدوات تحليل تناسب سلوك الأفراد بشكل أساسي متجاهلة الطبيعة الخاصة بسلوك الدولة.

¹ رفعت المحجوب، مرجع سبق ذكره، ص 60.

² محمود حسين الوادي وزكريا أحمد عزام، مرجع سبق ذكره، ص 123.

وإذا كانت النظريات التقليدية والحديثة في النمو الاقتصادي ونظريات الرفاهية قد عجزت عن إيجاد تفسير لظاهرة نمو الإنفاق العام فقد ظهرت من بعدها العديد من الدراسات التي خُطت خطوات مهمة في هذا المجال.

ولعل من أهم الاتجاهات التي حاولت تحليل تطور الإنفاق العام والوقوف على مسبباته على المدى الطويل الاتجاه التاريخي الذي ظهر في النصف الثاني من القرن التاسع عشر ممثلاً بدراسة الاقتصادي الألماني " أدولف فاغنر"، تلاه التحليل الذي قدمه كل من "بيكوك ووايزمان"، بالإضافة إلى العديد من الدراسات التي قدمت تحليلات مختلفة للظاهرة والتي سنحاول رصدها فيما يلي:

أولاً/ قانون فاغنر (Wagner's law):

يبين التاريخ الاقتصادي للسنوات المائة وخمسون الماضية أنّ النمو الاقتصادي ترافق وارتفاع الإنفاق العام منذ منتصف القرن التاسع عشر، فقد سجلت حصة الإنفاق العام في البلدان المرتفعة الدخل أعلى نسبة لها من إجمالي الناتج المحلي خلال الحربين العالميتين وواصلت مستويات الإنفاق العام ارتفاعها حتى التسعينات. هذا الارتباط الوثيق تثبته الإحصاءات التي تجمع بين ارتفاع مستويات الإنفاق العام والنمو الاقتصادي في البلدان النامية والبلدان مرتفعة الدخل على حد سواء، وقد عُرف هذا الارتباط بقانون فاغنر.

وقد أظهرت دراسة قام بها موظفون من صندوق النقد الدولي وغطت واحداً وخمسين (51) بلداً نامياً العلاقة السببية الطويلة الأمد بين الإنفاق العام والإنتاج بما يتوافق وقانون فاغنر.¹

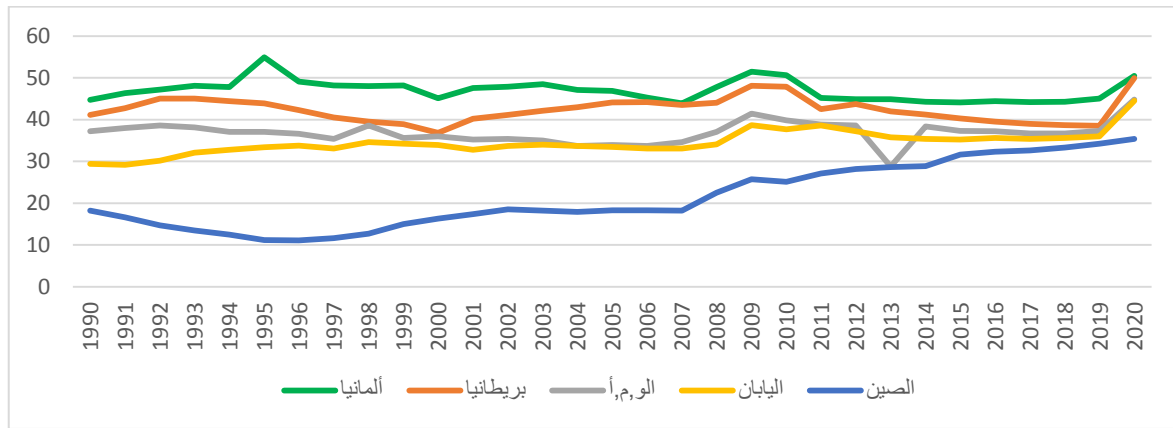
وقد طُرِحَ هذا القانون لأول مرة من طرف الاقتصادي الألماني "أدولف فاغنر" 1893 حيث اهتم بإيجاد تفسير لظاهرة نمو الإنفاق العام وكشف عن العلاقة التبعية بين النمو الاقتصادي ونمو النشاط الحكومي، وقد بنى دراسته على الملاحظة التجريبية في عدد من البلدان الأوروبية الصناعية التي شهدت نمواً ثابتاً وسريعاً في النفقات العامة خلال القرن الماضي خاصة بعد الحرب العالمية الثانية، وخُصص إلى وجود اتجاه طبيعي نحو زيادة مستوى الإنفاق العام، إمّا بشكل مطلق أو منسوباً للناتج المحلي الإجمالي نتيجة للتحوّل الصناعي وما ينطوي عليه من ارتفاع مستوى المعيشة وتعدد الحاجات التي يتعين على الدولة

¹ David Hall, "Why we need Public Spending", Project Report, PSIRU, university of Greenwich, UK, October 2010, p 9.

إشباعها، واعتبر هذا التزايد في الإنفاق العام قانونا عاما للتطور الاقتصادي أسماه "قانون التوسع المستمر لنشاط الدولة".¹

وسنحاول في ما يلي الوقوف على تغيرات مستوى الإنفاق العام منسوباً إلى الناتج المحلي الإجمالي في عدد من دول العالم خلال الفترة (1990-2020)

الشكل رقم (1-9): تطور نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في عدد من دول العالم للفترة (1990-2020)



Source : The Global Economy.com

Available on: <https://www.theglobaleconomy.com/compare-countries>

نلاحظ من خلال الشكل رقم (1-9) حدوث نمو مطرد في نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في أغلب الدول ولكن بنسب متباينة. وينص قانون فاغنر على أنه: كلما حقق المجتمع معدلاً معيناً من النمو الاقتصادي فإن ذلك يؤدي إلى اتساع نشاط الدولة، ومن ثم زيادة الإنفاق العام بمعدل أكبر من معدل زيادة نصيب الفرد من الناتج الوطني.²

وتكتب العلاقة بين الدخل الوطني والإنفاق العام في صورة دالة كالآتي: $G=F(Y)$

حيث: G يمثل الإنفاق العام.

Y يمثل الدخل الوطني.

أما الصيغة الرياضية العامة لقانون فاغنر فقد أخذت عدة صور نظراً لاستعمال العديد من المتغيرات المعبرة عن الإنفاق العام والنمو الاقتصادي.

¹International Bank for reconstruction and development (IBRD), economics department, "wagner's law of public expenditure: Do recent cross-section studies confirm it?", working paper n°69, March 18, 1970, P02

²السيد عبد المولى، "الوجيز في المالية العامة مع إشارة خاصة للمالية العامة المصرية"، دار النهضة العربية، 2003، ص 88.

ولعل الصيغة الأكثر استعمالاً وانتشاراً هي تلك التي اعتمدها موسغراف "Musgrave" سنة 1969 والتي تربط بين نصيب الفرد من الدخل الوطني كمتغير يعبر عن النشاط الاقتصادي ونسبة الإنفاق العام إلى الدخل الوطني كمتغير يعبر عن النشاط الحكومي، وتأخذ الشكل التالي:¹

$$\frac{G}{Y} = f\left(\frac{Y}{N}\right)$$

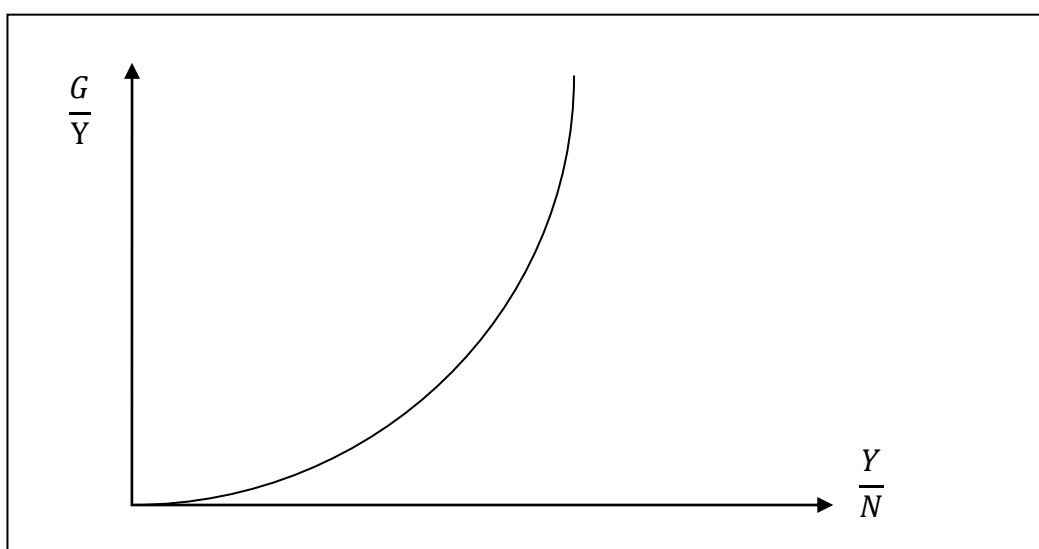
حيث: G : يعبر عن الإنفاق العام

Y : يمثل الدخل الوطني

N : تمثل عدد السكان

مع: $\frac{dG}{dY} > 0$ أي أنّ مرونة النفقات العامة بالنسبة للدخل الوطني أكبر من الواحد، وهو ما سيتم توضيحه من خلال الشكل التالي:

الشكل رقم (10-1): المنحنى الممثل لقانون فاغنر



المصدر: علي لطفي، "المالية العامة: دراسة تحليلية"، مكتبة عين شمس، مصر، 1995، ص 45

نلاحظ من خلال الشكل أعلاه أنّ زيادة نسبة الإنفاق العام إلى الدخل الوطني ينتج عنها زيادة في نصيب الفرد من الدخل الوطني ولكن يظهر أنّ هذه الزيادة متناقصة وهذا ما جاء به "فاغنر" في دراساته حيث كانت نتيجته : زيادة نصيب الفرد من الإنفاق العام تكون أكبر من زيادة نصيبه من الدخل الوطني.

¹ عبد المجيد قدي، مرجع سبق ذكره، ص 16.

وحسب "فاغنر" فإنّ هناك ثلاثة أسباب تعمل على زيادة دور الدولة في الاقتصاد.¹

1- يؤدي ارتفاع معدلات التحضر وزيادة السكانية إلى نمو الطلب على السلع والخدمات العامة ومن ثمة يتم إحلال الأنشطة العامة محل الأنشطة الخاصة، كما أنّ التوسع في مجال التصنيع يؤدي إلى تعقد المعاملات والعلاقات الاقتصادية والقانونية مما يعمل على توسع الوظيفة الإدارية والرقابية للدولة، الأمر الذي يستوجب إنفاقاً عاماً أكبر.

2- يؤدي الطلب المتزايد على خدمات الرفاهية ذات المرونة الدخلية المرتفعة خاصة التعليمية منها والثقافية إلى ارتفاع الإنفاق العام، فمستوى الإنفاق العام يتناسب طردياً مع مستوى دخل الفرد، وكلّما ارتفعت مستويات الدخل شكل ذلك ضغطاً على الحكومة لتوفير مزيد من الخدمات وضمان توزيع أعدل للدخل.

3- دفع التطور الاقتصادي والتقدم التكنولوجي بالدولة إلى التدخل لتحديد الاحتكارات الخاصة التي تؤدي إلى عدم استفادة جميع الطبقات الاجتماعية من نتائج النمو الاقتصادي، فتعمل الدولة على السيطرة على الاحتكارات الطبيعية قصد زيادة الكفاءة، وزيادة الاستثمار في القطاعات التي يحجم عنها الخواص.

وعلى الرغم من عمق التحليل الذي قدمه فاغنر في تفسير ظاهرة نمو الإنفاق العام، إلّا أنّه يُؤخذ على هذا القانون الأمور التالية:

- إنشأؤه لعلاقة سببية رئيسية بين العوامل الاقتصادية وزيادة الإنفاق العام وإهماله العوامل الأخرى، خاصة العوامل السياسية والديمقراطية والظروف الاجتماعية والعسكرية (الأمنية) التي تؤثر على حجم الإنفاق العام بغض النظر عن مستوى الدخل.

- إغفاله للمؤثرات أو الدوافع الداخلية التي تدفع بالحكومات إلى زيادة نشاطها، و بالتالي زيادة الإنفاق العام عبر الزمن.²

- أوضحت بعض الدراسات من خلال تحليل الإحصائيات لعدد من الدول أنّ معدلات الزيادة في الإنفاق العام تختلف باختلاف مراحل النمو، وأنّها تزداد كلّما ارتفع مستوى المعيشة و لكنها تبدأ بالانخفاض

¹Jaen Garcia Manuel, "wagner's law: A Revision and New Empirical Estimation", Hacienda Pública Española, Review of Public Economics, IEF, vol. 224(1), Spain, June 2018, P14 .

² المرسي سيد حجازي، "مبادئ الاقتصاد العام"، الدار الجامعية ، بيروت، لبنان، 2002، ص333.

بعد بلوغ هذا المستوى حدًا معينًا.¹

يغفل قانون فاغنر توقيت الزيادة في الإنفاق العام، وقد حاول بعض الباحثين بيان بعض خصائص هذه الزيادة والنمط الزمني لاتجاه النفقات العامة، وهو ما سيتم تناوله في العنصر الموالي.

ثانيا/ أطروحة بيكوك-وايزمان (The Peacock-Wiseman Hypothesis)

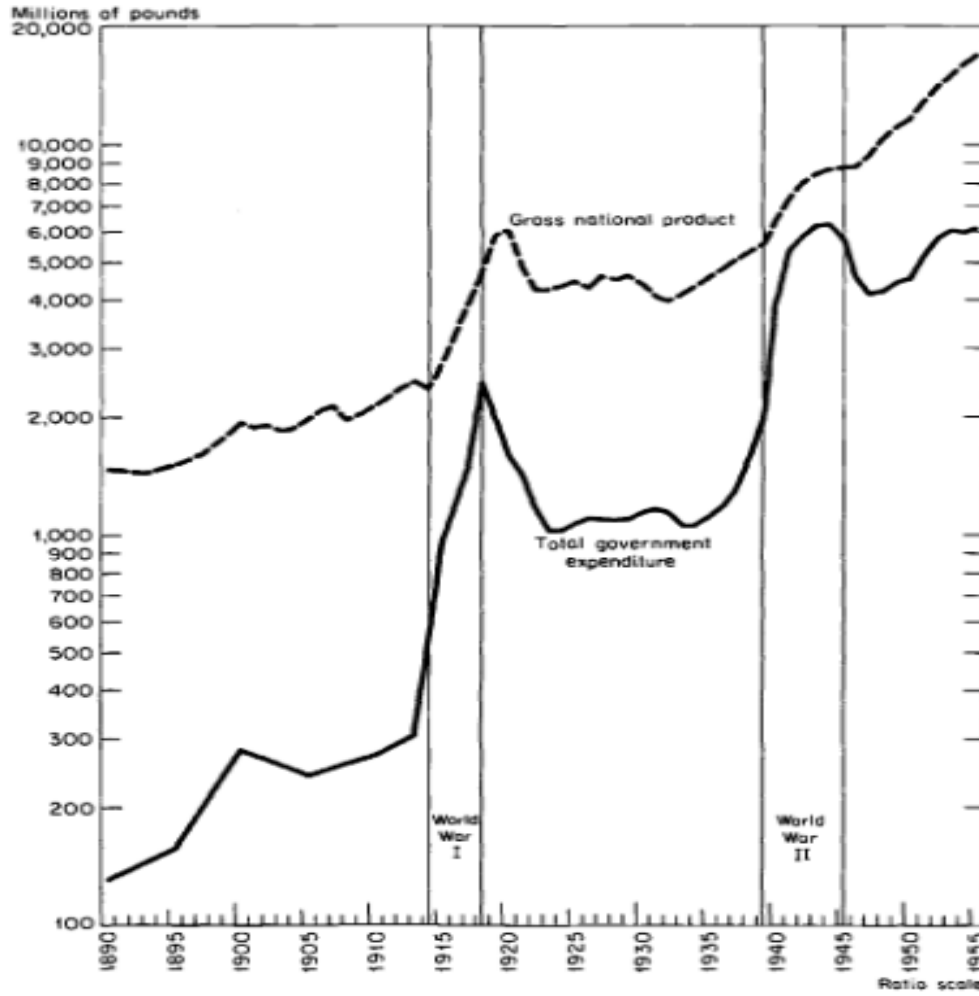
من أهم الدراسات التي اهتمت بإيجاد تفسير لظاهرة نمو الإنفاق العام، الدراسة التي قدمها الأستاذان "بيكوك" و"وايزمان" سنة 1961، واستندا في طرحهما على دراسة تطور الإنفاق العام بالنسبة للنتائج المحلي الإجمالي في المملكة المتحدة للفترة الممتدة بين 1890-1955.

وقد انطلقا من فكرة أنّ زيادة الإنفاق العام لا ترجع فقط لعوامل اقتصادية وإنما هناك عوامل أخرى تحكم هذه الزيادة، وتوصلا إلى أنّ النفقات العامة لا تزداد بشكل منتظم ومتناسق بل تزداد على شكل قفزات مفاجئة أو شبه متدرجة وعلى فترات متقطعة، وأن معظم هذه القفزات تزامنت مع فترات الأزمات والحروب² حيث وصلت مستويات الإنفاق إلى حدود الذروة خلال الحربين العالميتين الأولى والثانية، وهو ما يوضحه الشكل التالي:

¹ محمد خالد المهديتي وخالد شحادة الخطيب، مرجع سبق ذكره، ص 107.

² Claude Le Pen, "L'élasticité-Revenu des dépenses publique: les problèmes théoriques et empiriques de son évaluation", consommation-Revue de Socio-Economie, Dunot, n 02, Avril - juin 1983, P92.

الشكل رقم (1-11): تطور الإنفاق العام والناتج المحلي الإجمالي في المملكة المتحدة (1890-1955)



Source: Alan T. Peacock and Jack Wiseman, "The Growth of Public Expenditure In The United Kingdom", Princeton University Press, 1961, P43

الملاحظ من الشكل البياني أنّ النفقات سجلت مستويات مرتفعة بداية من سنة 1900 كنتيجة طبيعية لحرب البوير "**Boer War**" التي امتدت من 1899 إلى 1902 والتي كلفت المملكة المتحدة ما يقارب مائتا مليون جنيه إسترليني، كما عرفت مستويات الإنفاق طفرة كبيرة خلال الحربين العالميتين الأولى (1914-1918) والثانية (1939-1945) أين سجلت أعلى مستوياتها.

وأرجع بيكوك ووايزمان ظاهرة نمو الإنفاق العام إلى ثلاثة تأثيرات هي: أثر الإزاحة "Displacement effect"، أثر التفنيش "Inspection effect" وأثر التركيز "Consontration effect".

1- أثر الإزاحة (الانتقال): يستند بيكوك ووايزمان على فكرة أنّ ظاهرة نمو الإنفاق العام مرتبطة وإلى حدّ كبير بالإيرادات المحصّلة من الضرائب¹. ففي حالات الحروب وأوقات الاضطرابات والهزات الاجتماعية تجد الدولة نفسها في حاجة لرفع نفقاتها لمواجهة الظروف الاستثنائية، فتقوم بفرض المزيد من الضرائب بالقدر الذي يكفي لتمويل هذه النفقات وهو ما يلقي قبولاً من طرف المواطنين نتيجة لوعيهم بضرورتها، عكس فترات الاستقرار التي تواجه فيها الحكومة معارضة على زيادة الضرائب. ويستمر الوضع حتى بعد انتهاء هذه الاضطرابات، فبعد الوصول إلى مستوى معين من الإنفاق العام يصبح من الصعب التراجع إلى مستوى أقل، وحتى وإن انخفضت هذه النفقات إلاّ أنّه من غير المحتمل عودتها لمستوياتها السابقة قبل حدوث الاضطرابات.²

فالمجتمع يعتاد تحمل العبء الضريبي وأصبح مستعداً لدعم الإنفاق الأعلى لما بعد الحرب، والدولة بإمكانها إيجاد استخدامات لهذه الأموال الإضافية، خاصة وأن الحرب تفرض على الدولة التزامات جديدة ومتواصلة مثل دفع معاشات الحرب، تقديم تعويضات إعادة الإنشاء والتعمير وغيرها من النفقات التي يتم اعتمادها لمواجهة آثار الحرب.

والنتيجة أن نفقات وإيرادات الدولة تُظهر إزاحة بعد فترات الحروب والاضطرابات الاجتماعية، فيُستبدل الإنفاق العام المنخفض والإيرادات المنخفضة بالإنفاق العام المرتفع والإيرادات المرتفعة والذي يعرف بأثر الإزاحة، وهذا ما يفسر نمو القطاع العام.

2- أثر التفتيش: إنّ انتقال مستوى الإنفاق العام والإيرادات من المستوى المنخفض إلى المستوى الأعلى لا يعني الاستقرار عند هذا الحد، بل سيعمل أثر التفتيش على زيادة الإنفاق العام والذي ينشأ نتيجة وعي الأفراد والحكومات بضرورة البحث عن حلول للمشاكل المهمة التي كانت سابقاً أقل إدراكاً بها،³ ما يشجع الحكومة على توسيع دائرة خدماتها والدخول في أنشطة اجتماعية جديدة.

¹Ritika Aggarwal, "Growth of Public Expenditure", Pacific Business Review international, Volume 9, March 2017, P123.

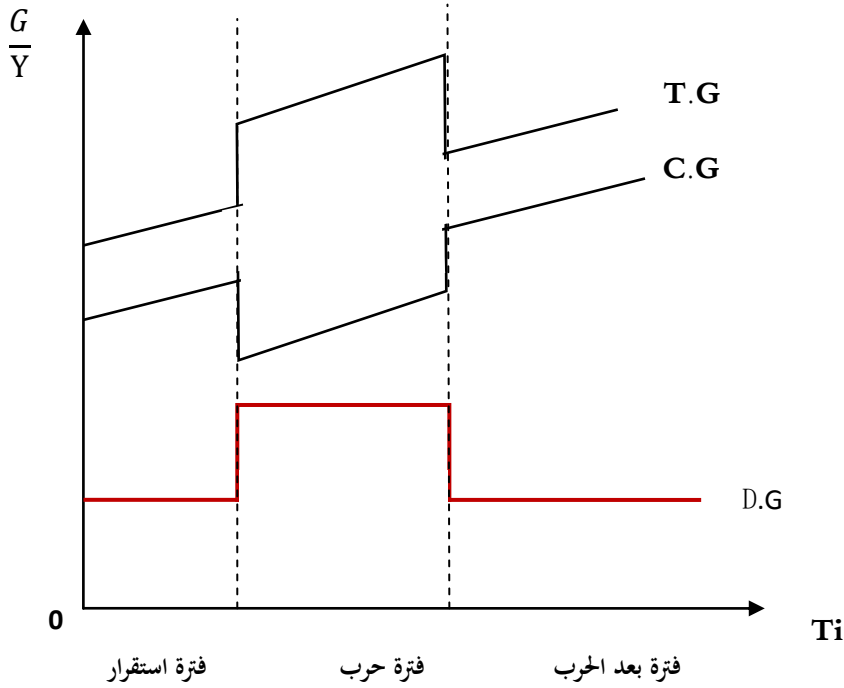
²Alan. T. Peacock and Jack Wiseman, Op Cit, P27.

³Sri. Abdul Kareem. "Public Finance", Core Course, University of Calicut, School of Distance Education, India, 2011, P20, Accessed on 02/04/2021. available on: <https://fr.slideshare.net/slideshow/public-finance-238106090/238106090>

3- أثر التركيز: يشير إلى الميل الواضح للسلطة المركزية لزيادة نشاطاتها الاقتصادية كنسبة من إجمالي النشاط الاقتصادي للقطاع العام، والتعجيل في تحقيق التنمية الاقتصادية.

والشكل البياني الموالي يوضح لنا تحليل بيكوك ووايزمان.

الشكل رقم (1-12) : أثر الإزاحة عند بيكوك ووايزمان وتطور النفقات العامة خلال الفترة الطويلة.



Source:

Magnus Henrekson, "The Peacock-Wiseman Hypothesis".chapter from: "The Growth of the Public Sector, Theories and International Evidence", Edward Elgar Publishing, 1993.

حيث: Ti يمثل الزمن.

$\frac{G}{Y}$ تمثل حصة الإنفاق العام G من الدخل الوطني Y .

$T.G$: تمثل الإنفاق الكلي (إجمالي الإنفاق).

$C.G$: الإنفاق المدني.

$D.G$: الإنفاق العسكري.

يلاحظ من خلال الشكل أعلاه أنّ النسبة $\frac{G}{Y}$ شهدت إرتفاعا خلال فترة الحرب، وهذا راجع لارتفاع الإنفاق العسكري وبلوغه أعلى مستوياته نظرا لما تتطلبه الحرب من شراء للأسلحة والمعدات الحربية المتطورة، في المقابل عرفت مستويات الإنفاق المدني انخفاضا عمّا كانت عليه قبل الحرب، نتيجة قيام الدولة بتوجيه مخصصات الإنفاق على بعض السلع والخدمات غير الضرورية إلى الإنفاق العسكري .

ومع نهاية الحرب، سجلت نسبة الإنفاق العام إلى الدخل الوطني انخفاضا طفيفا لتبقى محافظة على نفس المستوى تقريبا خلال فترة بعد الحرب، لحين وصول أزمة جديدة تعمل على دفع نسبة الإنفاق العام إلى الدخل الوطني إلى الزيادة مرة أخرى.

وعلى الرغم من أهمية التحليل الذي قدمه بيكوك ووايزمان في إبراز أثر الإزاحة كمؤثر مفسر لظاهرة نمو الإنفاق العام إلا أنّه لا يمكن تعميمه، ذلك أن أثر الإزاحة لا يتحقق بالنسبة لجميع أنواع النفقات. كما أن زيادة الإنفاق العام لا تعود بالضرورة إلى الحروب بل تعود أيضا للأزمات الاقتصادية، وهذا ما أشار إليه الاقتصادي الأمريكي S.P Gupta من خلال الدراسة التي أجراها على كندا والولايات المتحدة الأمريكية، والتي خلّصت إلى أنّ أزمة الكساد الكبير لسنة 1929 كانت السبب وراء نمو الإنفاق العام في هذه الدول والتي وجدت نفسها ملزمة برفع حجم إنفاقها لمواجهة الأزمة التي شهدها العالم آنذاك.

ثالثا/ دراسات أخرى

1- أطروحة التركيز التفاضلي للأرباح والتكاليف:

يمكن أيضا تفسير الظاهرة من خلال أطروحة التركيز التفاضلي للأرباح والتكاليف، منطلقين من فكرة أنّ الدولة تقوم بإنتاج المنتجات المطلوبة من قبل بعض الأعوان دون آخرين، وطالما أنّ تمويل هذه المنتجات يكون موزعا على كل عناصر المجتمع فإنّ جماعات للضغط سوف تتشكل وتتنظم حتى تقوم الدولة بإنتاج ما يرغبون.¹ وهكذا تتزايد النفقات العامة نتيجة تطور الوضع الاقتصادي والاجتماعي مع انعدام أي حاجز يحول دون زيادتها.

¹ عبد المجيد قدي، مرجع سبق ذكره، ص 17.

2- نظرية الركود:

مع أزمة الكساد الكبير التي حدثت في ثلاثينات القرن العشرين، وعجز النظرية الاقتصادية القائمة آنذاك على تفسير أسباب الانهيار الاقتصادي الذي شهده العالم أو تقديم حلول ملائمة للأزمة، ظهر الاقتصادي البريطاني "جون مينارد كينز" (John Maynard Keynes) ليقود ثورة في الفكر الاقتصادي، وجاءت نظرية كينز للتأكيد على أنّ الطلب الكلي هو أهم قوة دافعة للاقتصاد، فالتغيرات في الطلب الكلي تولد تغيرات في مستوى الدخل والتوظيف. لذا أعطت النظرية الكينزية أهمية بالغة للإنفاق العام بوصفه أحد أهم العناصر المكونة للطلب الكلي.

وبما أنّ الهدف الرئيسي هو زيادة الطلب الفعّال، فقد وجدت في ترايد الإنفاق العام الأداة الأساسية للسياسة الاقتصادية لتحفيز النشاط الاقتصادي وخلق الشروط الضرورية لتحقيق معدلات النمو المثالية في الأجل الطويل.

وحسب النموذج الكينزي، فإنّ مستوى الدخل الذي يحقق التوازن في اقتصاد ذي ثلاث قطاعات يتطلب أن يتعادل العرض الكلي والمتمثل في الدخل Y والطلب الكلي المكون من الاستهلاك العائلي C والطلب الاستثماري I والإنفاق الحكومي G ، وهكذا فإنّ التوازن يتحقق عند $Y=C+I+G$ في حالة النمو المتوازن للإنتاج الحقيقي Y مع عدم وجود سبب لارتفاع الميل المتوسط للاستثمار $\frac{I}{Y}$ فإنه يتطلب من الدولة إنتهاج سياسة مالية توسعية، بتشجيع عناصر الطلب الكلي من خلال الرفع من الميل المتوسط للإنفاق العام لكي يوازن انخفاض الميل المتوسط للاستهلاك¹، ما يؤدي بالنهاية إلى تحريك العجلة الاقتصادية والخروج من حالة الركود الاقتصادي.

والمتتبع للتاريخ الاقتصادي يلاحظ قيام الدول خلال الأزمات الاقتصادية بإقرار خطط إنفاقية توسعية لإنقاذ الاقتصاد وحمايته من الوقوع في حالة الركود الاقتصادي الحاد، فقد استلزمت الأزمة العالمية 1929-1933 تخصيص مبالغ ضخمة لزيادة الطلب الفعّال والرجوع إلى حالة التوظيف الكامل، أمّا الأزمة العالمية لسنة 2008 فقد واجهتها الولايات المتحدة بتعبئة أزيد من سبعمائة مليار دولار ضمن ميزانيتها لإعادة الانتعاش الاقتصادي، إضافة إلى الدول الأوروبية التي تضررت بفعل الأزمة حيث اعتمدت

¹ محمد غالي راهي الحسيني، "التوسع المالي واتجاهات السياسة المالية"، دار اليازوري، عمان، الأردن، ط1، 2016، ص30.

الحكومة الألمانية خطة لإنقاذ البنوك خصصت لها أكثر من 540 مليار دولار، أما بريطانيا فقد أقرت خطة تضخ بموجبها ما يصل 450 مليار دولار من أموال الحكومة في أكبر بنوك البلاد.

3/ قانون باركنسون:

تشكل طبيعة القطاع العام باعتباره محتكراً في تقديم الخدمات العامة وما تتميز به الإدارات الحكومية من ميل للتوسع، ظاهرة وثيقة الصلة بتطور الإنفاق العام سواء في الأجل الطويل أو القصير، حيث يلاحظ زيادة في عدد المؤسسات الحكومية وإفراطاً في استخدام الموارد البشرية بنسبة تفوق كثيراً نسبة تزايد العمل¹، بحيث يلجأ المديرون إلى زيادة عدد العاملين بشكل لا يتماشى ومتطلبات حاجة العمل، ما ينطوي على سوء استخدام هذه الموارد البشرية، الأمر الذي أدى إلى تدهور إنتاجية الإدارة الحكومية وتعدد وتعقيد إجراءاتها.

4/ فرضية مرض التكاليف:

قام الباحث الأمريكي* "William Baumol" بمساعدة "William Bowen" سنة 1965 بطرح نظرية اقتصادية قدم من خلالها نموذجاً للنمو غير المتوازن. قسّم "Baumol" النشاطات الاقتصادية إلى قطاعين بناءً على هيكلها التكنولوجي: قطاع راكد أين تعرف إنتاجية العمل ركوداً، وقطاع حيوي (نشط) يسجل فيه الإنتاج الساعي للعامل ارتفاعاً متواصلاً²، وقد لاحظ نمو بطيئاً في إيرادات القطاعات الراكدة وميلاً شديداً لزيادة متواصلة ومتراكمة في تكاليف التشغيل (الرواتب) كرد فعل لارتفاع رواتب الوظائف التي زادت فيها الإنتاجية، وهذا ما يعرف باسم مرض التكاليف للقطاعات الراكدة. وتساهم كل العوامل سابقة الذكر بالإضافة إلى تباطؤ الإنتاجية في القطاع العام في رفع سعر المخرجات مما يصعب تسويقها نظراً للمنافسة من القطاع الخاص، فتتدخل الدولة لدعمها وهو ما يؤدي إلى زيادة مستوى الإنفاق العام.

¹ أحمد حافظ المعويني، مرجع سبق ذكره، ص 33.

* هو مدير أكاديمي بمركز بيركلي Berkley Centre لريادة الأعمال والابتكار في جامعة نيويورك وأستاذ فخري بجامعة برنستون Princeton

University

² Mara C. Harvey, "Ecart de Productivité et Maladie des Coûts ". Apports et Limites de modèle de Croissance déséquilibrée de William J. Baumol, Revue économique, volume 49, n°2, 1998, P438.

المطلب الثاني: أسباب نمو الإنفاق العام

يميز علماء الاقتصاد والمالية العامة بين نوعين من الأسباب الرئيسية لنمو الإنفاق العام، وذلك بحسب طبيعة هذا النمو كونه نموا ظاهريا أو حقيقيا .

أولا/ الأسباب الظاهرية لنمو الإنفاق العام:

يشير النمو الظاهري للإنفاق العام إلى وجود زيادة في الأرقام النقدية للإنفاق العام دون أن يترتب عنها زيادة في المنفعة الحقيقية، ولا تقابلها زيادة في نصيب الفرد من الخدمات التي تقدمها الدولة.¹ أما الأسباب المؤدية إلى النمو الظاهري للإنفاق العام فيمكن إجمالها بالآتي:

1- انخفاض قيمة النقود:

تعاني معظم الاقتصاديات من ظاهرة التضخم والتي تعبر عن الزيادة في الطلب الكلي على العرض الكلي لسلع الاستهلاك، وهي زيادة لا يستجيب لها العرض مما يؤدي إلى انخفاض القيمة الحقيقية لوحدة النقد، ما يعني تراجع مقدار السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بذات العدد من الوحدات النقدية عن المقدار الذي كان من الممكن الحصول عليه من قبل، وهو ما يترجم في ارتفاع المستوى العام للأسعار. ويؤدي انخفاض قيمة النقود إلى نمو الإنفاق العام من عدة جوانب، فبالنسبة للإنفاق الاستثماري فإنّ انخفاض قيمة النقود يؤدي إلى ارتفاع تكلفة الواردات السلعية وكذا الخدمة، أما الجانب الثاني فيتعلق بزيادة مدفوعات خدمة الدين-ديون الأقساط-، ويضاف إلى ذلك تأثير هذا الانخفاض على زيادة تكلفة الواردات الاستهلاكية خاصة من السلع الغذائية²، ويدفع كل ذلك بالدولة إلى زيادة إنفاقها العام حيث تضطر لدفع أضعاف المبالغ التي كانت تدفعها في السابق للحصول على المقدار نفسه من السلع والخدمات، فالزيادة هنا في حجم النفقات زيادة ظاهرية سببها انخفاض القيمة الحقيقية للنقود، ولا يترتب عنها أي زيادة في المنفعة العامة.

¹ أحمد عبد السميع علام، مرجع سبق ذكره، ص52.

² محمد عمر أبو دوح، "ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة"، الدار الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2006، ص40-41.

وبناءً عليه، فإنّ دراسة تطور النفقات العامة لفترات مختلفة لمعرفة الزيادة الحقيقية لهذه النفقات يستوجب استبعاد أثر التغير في المستوى العام للأسعار¹، وذلك باستخدام المعادلة التالية:

$$\text{الزيادة الحقيقية في النفقات العامة} = \frac{\text{النفقات العامة بالأسعار الجارية} \times 100}{\text{المستوى العام للأسعار}}$$

2- اختلاف الفن المالي (تغير طريقة إعداد الميزانية):

قد يعزى النمو في الإنفاق العام إلى التغير في القواعد الفنية المتعلقة بإعداد الميزانية العامة، فنلاحظ أنّه في السابق كانت معظم الدول تأخذ بفكرة الميزانية الصافية في إعداد ميزانيتها²، والتي تقوم أساساً على قاعدة تخصيص الإيرادات، بحيث يُسمح لبعض الهيئات والمؤسسات العامة أن تجري مقاصة بين إيراداتها ونفقاتها، فتخصم النفقات العامة التي تم صرفها من الإيرادات العامة التي تم تحصيلها، وعليه يدرج في الميزانية العامة الرصيد الصافي للإنفاق (فائض الإيرادات على النفقات)، وهو ما يؤدي إلى ظهور النفقات أقل من حجمها الحقيقي، أمّا في الوقت الحالي فقد تم الانتقال إلى فكرة الميزانية الإجمالية والتي تُوجب تقييد كافة نفقات وإيرادات هذه الهيئات والمؤسسات العامة في ميزانية الدولة دون تخصيص، حتى يتسنى للبرلمان الاطلاع على جميع التفاصيل، وهو ما ينعكس على حجم الإنفاق العام الذي يظهر أكبر نسبياً عمّا كان عليه سابقاً لكن دون أن يتضمن ذلك زيادة حقيقية في الإنفاق العام .

كما يؤدي التعديل في بدأ السنة المالية وما ينتج عنه من تغيير في مدة هذه السنة (تغيير في فترة تقدير الميزانية) إلى زيادة ظاهرية في الإنفاق العام نتيجة لانصرافه إلى فترة زمنية أطول من الفترة المعتادة. كذلك فإن إلغاء الميزانيات الملحقه وضمها إلى الميزانية العامة للدولة يؤدي إلى نمو في الإنفاق العام، لكن هذا النمو لا يعدو عن كونه نمواً ظاهرياً ولا يدلّ على نمو في حجم السلع والخدمات المقدمة من الدولة.

3- زيادة مساحة الدولة وعدد السكان:

قد تنعكس زيادة مساحة الدولة أو زيادة عدد السكان على حجم الإنفاق العام بالزيادة، حيث تقوم الدولة بالرفع من حجم إنفاقها لمواجهة الطلب الإضافي على السلع والخدمات، هذا الإنفاق المتزايد

¹ محمد البناء، مرجع سبق ذكره، ص 285.

² محمد الصغير بعلي، مرجع سبق ذكره، ص 45.

على الخدمات تفرضه حتمية المحافظة على متوسط حصة الفرد من هذه السلع والخدمات، ولكن تبقى هذه الزيادة رقمية ظاهرية إذا لم تقابلها زيادة في النفع العام أو في متوسط نصيب الفرد من هذا الإنفاق، أمّا إذا أثرت هذه الزيادة إيجاباً في متوسط نصيب الفرد من الإنفاق العام فتعتبر زيادة حقيقية.

كما يتأثر الإنفاق العام وينمو حجمه بفعل التغيرات في الهيكل السكاني، فارتفاع عدد المسنين يجبر الدولة على تخصيص مبالغ إضافية للمرتبات التقاعدية والنفقات الاجتماعية والصحية، كما تؤدي زيادة عدد الأطفال إلى رفع الإنفاق المخصص للتعليم وعلاج الأطفال ودور الرعاية.

ثانياً/ الأسباب الحقيقية لنمو الإنفاق العام

يقصد بالنمو الحقيقي للإنفاق العام زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذا الإنفاق، وأنّ هناك توسعاً في حجم السلع والخدمات العامة المقدمة من الدولة أو تحسين في مستوى الخدمات العامة القائمة¹، كما يشير في معظم الأحيان إلى زيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وذلك بزيادة نصيب الفرد من الخدمات العامة.

ويمكن حصر الأسباب المؤدية إلى النمو الحقيقي للإنفاق العام في:

1- الأسباب الاقتصادية

1-1- تطور الدور الاقتصادي للدولة:

تُعَدّ رغبة الدولة في الحفاظ على التوازن الاقتصادي العام ودفع عجلة التنمية، من خلال التوسع في إقامة المشاريع الاقتصادية العامة وعلاج اختلال الاستقرار الاقتصادي الكلي من أهم الأسباب المؤدية لنمو الإنفاق العام بصورة حقيقية.

فقد أدّت الأزمات الاقتصادية التي تعاقبت على الأنظمة الرأسمالية إلى تخلي الدولة عن حيادها الذي فرضه عليها نظام الاقتصاد الحر، متبّعة سياسة قائمة على التدخل في الحياة الاقتصادية بغية ضمان التوازن الاقتصادي الذي عجز قانون السوق عن تحقيقه تلقائياً.² كما هو الحال في أوقات الأزمات الاقتصادية خاصة في حالة الركود الاقتصادي وما يصاحبه من انخفاض في مستوى الاستثمار الخاص وارتفاع في معدلات البطالة وانعكاس ذلك على مستوى الطلب الكلي، فيصبح من الضروري أن تتوسع الدولة في

¹ أحمد عبد السميع علام، مرجع سبق ذكره، ص 49.

² يونس أحمد البطريق، "المالية العامة"، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1984، ص 207.

إنفاقها العام لرفع مستوى الطلب الكلي الفعّال إلى المستوى الذي يحقق التشغيل الكامل، وذلك في حدود الطاقة الإنتاجية للاقتصاد الوطني.

1-2- زيادة الدخل الوطني:

على اعتبار أنّ الإنفاق العام يشكل اقتطاعات من الدخل الوطني، فإنّ لحجم هذا الدخل وتطوره تأثيراً واضحاً على مستويات الإنفاق العام، فزيادة الدخل الوطني في حالة الانتعاش الاقتصادي ينتج عنه زيادة في الطلب على السلع والخدمات الاستهلاكية، وبما أنّ المرونة الدخلية للطلب على السلع والخدمات تكون مرتفعة، فإنّ أي زيادة في الدخل الفردي سوف ينتج عنها تغير في هيكل الطلب على السلع والخدمات مما يؤدي إلى نقل الطلب إلى مجالات أخرى والتوسع في طلب خدمات مثل التعليم والصحة، فتقوم الدولة برفع مستويات إنفاقها لمقابلة هذه الطلبات.

هذه الزيادة في الدخل الوطني تؤدي أيضاً إلى زيادة ما تقتطعه الدولة من هذا الدخل في شكل تكاليف وأعباء عامة من ضرائب ورسوم وغيرها نتيجة لزيادة الأوعية الضريبية، وهو ما يشجع الدولة على زيادة الإنفاق على مختلف الأوجه.¹

1-3- التنافس الاقتصادي الدولي:

يعتبر التنافس الدولي في المجال الاقتصادي أحد أهم العوامل المسببة لنمو الإنفاق، فتخوف حكومات الدول الناشئة من عدم مقدرة اقتصاداتها على مواجهة التنافس الأجنبي يدفعها لتقديم إعانات اقتصادية للمنشآت الوطنية بهدف تشجيعها على التصدير وتطوير منتجاتها كأفضل الطرق لتعزيز قدراتها التنافسية في الأسواق الدولية، أو بتقديم إعانات الإنتاج لتمكين المنشآت الوطنية من الصمود في وجه المنافسة الأجنبية في الأسواق المحلية²، ولما لا السيطرة على هذه الأسواق.

¹ انظر: - وليد عبد الحميد عايب، مرجع سبق ذكره، ص 113.

- محمد طاقة وهدي العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص 45.

² سليم سليمان الحجابيا، "محددات الإنفاق العام في بعض الدول العربية للفترة 2000-2014"، المجلة الأردنية للعلوم الاقتصادية، الجامعة الاردنية، المجلد 5، العدد 2، 2018، ص 96.

2- الأسباب المالية:

2-1- سهولة الاقتراض:

أدى ازدياد الحاجات العامة وتوسع دور الدولة الاقتصادي وعدم قدرة الموارد العادية على تمويل النفقات العامة إلى كثرة التجاء الدول إلى عقد القروض العامة* لسد العجز في إيراداتها، كما أدت سهولة النسبية لعملية الاقتراض إلى إخراج القرض من مفهومه السابق باعتباره مصدراً استثنائياً للإيرادات العامة لا تستخدمه الدولة إلا في الحالات الطارئة، حيث تلجأ الدولة إلى إصدار سندات بقيم مختلفة لتشجيع الأفراد على الاكتتاب بها وتغطية قيمة قروضها بشروط مناسبة كإعفاء فوائد السندات من الضرائب، كما قد تلجأ الدولة إلى القرض الإجباري إذا ما عجز القرض الاختياري عن تغطية احتياجاتها من الأموال اللازمة لمقابلة نفقاتها المتزايدة¹، وبالتالي فإن سهولة الاقتراض داخلياً وخارجياً يعني مزيداً من الإيرادات العامة التي تشكل مبرراً منطقياً لزيادة الإنفاق.

2-2- تزايد أعباء الديون العامة الداخلية والخارجية:

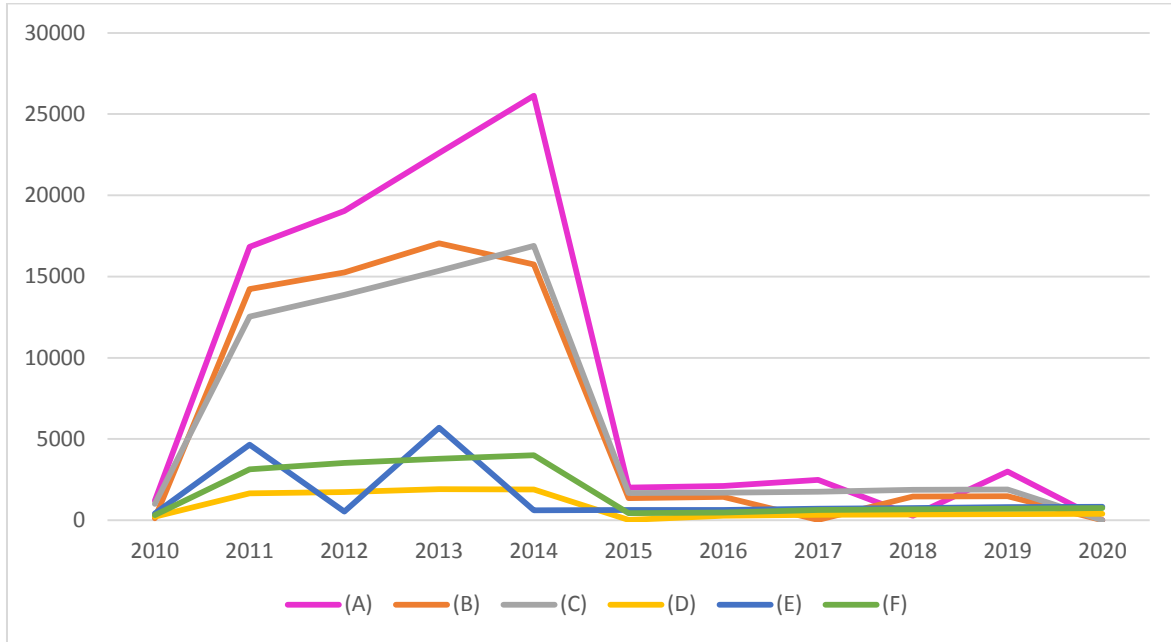
وهي تشمل مدفوعات الدين العام والفوائد المستحقة عليه، وتشكل بند من البنود المهمة في النفقات العامة، حيث تسجل أقساط الدين في باب التحويلات الرأسمالية، أما الفوائد المستحقة فتظهر في جانب النفقات الجارية، ومع تزايد المديونية الداخلية والخارجية يزداد الإنفاق المخصص لتغطية هذه الديون وهو ما ينعكس على حجم الإنفاق العام بالزيادة وعلى رصيد الميزانية العامة بالسلب، وهذا ما تشهده العديد من الدول النامية.

* يعرف الدكتور عصام بشور القرض العام في كتابه المالية العامة و التشريع المالي بأنه: "مبلغ من المال يدفعه أحد أشخاص القانون العام أو الخاص للدولة بموجب عقد يستند إلى صك تشريعي ويتضمن مقابل وفاء".

¹ طاهر الجنابي، مرجع سبق ذكره، ص 41.

الشكل رقم (1-13): أرصدة الديون الخارجية (2010-2020)

(مليار دولار)



A: شرق آسيا والمحيط الهادي ماعدا الصين. B: أوروبا وآسيا الوسطى.

C: أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي. D: الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

E: جنوب آسيا. F: إفريقيا جنوب الصحراء.

Source:

- World Bank Group (WBG), "International Debt Report 2022, Updated International Debt Statistics", pp30-35.
- World Bank Group (WBG), "International Debt Statistics 2017", pp28-33
- World Bank Group (WBG), "International Debt Statistics 2021", pp26-31.

نلاحظ من خلال الشكل رقم (1-13) أنّ حجم الديون الخارجية المترتبة على الدول النامية في تزايد مستمر، وهو ما يشكل عبءاً حقيقياً بالنسبة لاقتصاديات هذه الدول، كما يؤدي تخلف الدولة عن سداد ديونها الخارجية إلى آثار سيئة تتجلى في التبعية الاقتصادية للدولة المدينة، وقد يتطور الأمر لتصبح التبعية سياسية ما يعني القضاء على القرار السياسي الداخلي كلياً في هذه الدولة، وبالتالي يتعين على الدولة المدينة توخي الحذر في التوسع في الاقتراض الخارجي إلا في حدود طاقتها الإنتاجية، فضلاً عن ضرورة توجيه هذه القروض لزيادة الاستثمار ورفع مستوى الدخل.

2-3- وجود فائض في الإيرادات العامة:

من أهم المبادئ المالية عدم تحصيل الدولة لإيرادات تزيد عن حاجات نشاطها. غير أنه قد يُساء تقدير النفقات المتوقعة فتُقدَّر بمبالغ تفوق الحاجة ما يتسبب في حدوث فائض في الإيرادات العامة غير مخصص لهدف معين، وهو ما يشكل مبررا منطقيا للتوسع في الإنفاق العام. فقد يؤدي وجود هذا الفائض إلى عدم مراعاة الحكومات القواعد السليمة للإنفاق، إمّا باستحداث أوجه جديدة للإنفاق العام يصعب التخلي عنها لاحقا، وإمّا بتبذير هذا الفائض¹ وصرفه في غير محله كما حدث في الولايات المتحدة الأمريكية خلال القرن التاسع عشر حين زاد الدخل الجمركي عن ما قُدِّر له، ما أدى بالحكومة إلى تبذير هذه الزيادة في الدخل.²

وتبدو خطورة هذه السياسة في الأوقات التي تُلزم فيها السياسة المالية الرشيدة على الحكومة خفض إنفاقها وذلك لما هو معروف من مرونة الإنفاق العام ارتفاعا وعدم مرونته انخفاضاً، وبالتالي تصبح هذه النفقات أعباء دائمة في المستقبل، لكن هذا لا يعني منع وجود فائض لدى الدولة، فهو أداة قد تساعد على تحقيق الاستقرار الاقتصادي في ظروف معينة، إذ تقوم الدولة في فترات الرخاء بتكوين فائض في ميزانيتها قصد تقليص القوة الشرائية التي يعجز النشاط الإنتاجي عن استيعابها، ما يخفف من ارتفاع الأسعار ثم تتولى صرف ذلك الفائض في فترات الكساد بهدف تنشيط الحياة الاقتصادية وهو فرض سليم من الناحية المالية.

2-4- سوء تصرف الإدارة العامة وغياب سياسة الترشيح:

من أسباب نمو الإنفاق العام في الدول النامية هو سوء تخصيص موارد هذه الدول وتوجيهها إلى أوجه إنفاق لا تحظى بالأولوية، حيث يغلب عليها الإنفاق المظهري على حساب أنشطة وقطاعات اقتصادية مهمة.

في المقابل، يلاحظ غياب سياسة واضحة لضبط وترشيح الإنفاق العام تقوم على الاستغلال العقلاني للموارد المالية والرفع من كفاءة وفعالية الإنفاق، وتوجيهه إلى أكثر المجالات قدرة على تحقيق أهداف المجتمع.

¹ محمود حسين الوادي وركريا أحمد عزام، مرجع سبق ذكره، ص 132.

² محمد عبد الله العربي، "مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي، الجزء الأول نفقات الدولة"، مطبعة التقدم، مصر، 1927، ص 75.

3- أسباب إدارية:

ترتب على زيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية ونمو وتنوع وظائفها تضخم حجم الإدارة الحكومية نتيجة لاستحداث العديد من الوزارات والهيئات من أجل تقديم الخدمات العامة والإشراف على حسن سير المشروعات العامة المختلفة¹، كما رافق ذلك تسارع في معدلات نمو العمالة في القطاع العام وتزايد نسبتها إلى إجمالي حجم التوظيف الكلي وهي ظاهرة تشهدها معظم دول العالم، وقد أظهر تقرير -الحكومة في لمحة- الصادر عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) لسنة 2017 أنّ الدول الإسكندنافية الأوروبية تقود العالم في التوظيف الحكومي، حيث احتلت كل من النرويج (30%)، الدنمارك (29,1%) تليها السويد (28,6%) وفنلندا (24,9%) المراتب الأربعة الأولى في نسبة القوى العاملة في القطاع العام.

كما أنّ عملية التوظيف في القطاع العام تختلف عمّا هي عليه في القطاع الخاص، فبينما تتحدد هذه العملية في القطاع الخاص وفقا لتكلفة عنصر العمل بالنسبة لقيمة المخرجات وكذا تكلفته النسبية مقارنة بالمدخلات الأخرى البديلة بما يضمن تعظيم الأرباح، نجد في القطاع العام خاصة في الدول النامية لا تأخذ بمبدأ الاقتصاد في التكاليف، حيث يُنظر إلى زيادة التوظيف بكونها هدفا سياسيا واجتماعيا² وهو ما ينعكس على زيادة مستوى التوظيف.

ومن المنطقي أن يؤدي كل ما سبق إلى زيادة الإنفاق الإداري لمقابلة تكاليف تسيير الهيئات العمومية بما في ذلك مرتبات ومخصصات الموظفين المتزايدة، لكن من الضروري التحكم في هذه الزيادة حتى لا تشكل عبءاً ثقيلاً على موارد الدولة يجعلها زيادة منتجة بحيث يصاحبها زيادة في النفع العام.

4- أسباب اجتماعية:

لقد ساهمت الأسباب الاجتماعية في نمو الإنفاق العام بشكل ملحوظ، فقد انتقل دور الدولة من العمل على تحقيق التوازن المالي إلى الاهتمام بضمان التوازن الاجتماعي وتحقيق العدالة الاجتماعية، وساعد على ذلك تقدم الوعي الاجتماعي خاصة مع انتشار التعليم، ما جعل الأفراد يتطلعون باستمرار إلى زيادة

¹ مجدي محمود شهاب، "أصول الاقتصاد العام- المالية العامة-"، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة، مصر، 2004، ص 222.

² محمد عمر أبو دوح، مرجع سبق ذكره، ص 38.

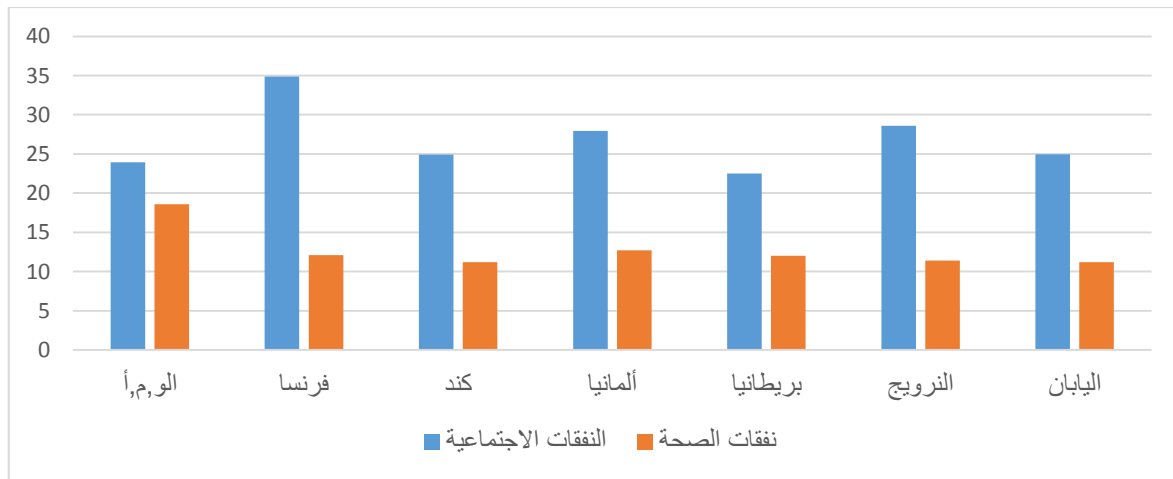
خدمات الدولة من تأمين على البطالة والمرض والشيخوخة.¹ فازدادت بذلك التزامات الدولة ومسؤولياتها ما استوجب زيادة نفقاتها الاجتماعية خاصة التحويلية منها قصد تأمين هذه الخدمات.

كما أدى اضطلاع الدولة في العصر الحديث بمسؤوليات كبيرة في مجال التعليم واختلاف النظرة إلى الخدمات الصحية التي كانت متروكة للنشاط الخاص إلى قيام الدولة بتخصيص مبالغ معتبرة للخدمات الصحية والتعليمية.

والشكل التالي يبين نسبة النفقات الاجتماعية ونفقات الصحة إلى الناتج المحلي الإجمالي في عدد من دول العالم.

الشكل رقم (1-14): تطور النفقات الاجتماعية ونفقات الصحة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في

عدد من دول العالم سنة 2020



المصدر: معدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Data-Social Health Spending. Available on:

<https://www.oecd.org/en/data/indicators/health-spending.html>

<https://www.oecd.org/en/data/indicators/social-spending.html>

يُظهر الشكل البياني ارتفاع نسبة النفقات الاجتماعية إلى إجمالي الناتج المحلي، وهو ما يشير إلى تزايد تدخل الدولة في الحياة الاجتماعية وما لذلك من أثر على نمو الإنفاق العام بما فيه النفقات الصحية التي تعد من أولى اهتمامات هذه الدول.

¹ علي زغدود، مرجع سبق ذكره، ص 49.

ويشكل انتشار الأوبئة ضغطاً على الحكومات للتوسع في نفقاتها المخصصة للجانب الصحي، وهو ما عرفه العالم سنة 2020 مع انتشار جائحة كوفيد-19، فأصبح تركيز الحكومات مُنصباً على إعادة ترتيب أولويات الإنفاق لترقى الصحة والبحث العلمي إلى المرتبة الأولى في المخصصات المالية لميزانيات الدول. حيث أشارت التقديرات الأولية لعام 2020 لعدد من بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى زيادة كبيرة في نسبة الإنفاق على الصحة إلى الناتج المحلي الإجمالي. ويعكس هذا، الإنفاق الصحي الإضافي اللازم لمكافحة الجائحة والانخفاض في الناتج المحلي الإجمالي الناجم عن القيود المفروضة على النشاط الاقتصادي. واستناداً إلى البيانات الأولية، فإنّ الحصة المتوسطة من الناتج المحلي الإجمالي المخصصة للصحة قد قفزت من 8.8% سنة 2019 إلى 9.7% سنة 2020، وأبلغت البلدان الأكثر تضرراً من الوباء عن زيادات غير مسبقة في حصة الناتج المحلي الإجمالي المخصصة للصحة¹.

كما تلعب التغيرات في توزيع السكان واختلاف كثافتهم بين الريف والمدينة دوراً مهماً في تقرير حجم الإنفاق العام، فتركز السكان في المدن الصناعية الكبرى أدى إلى نمو نسبي في الإنفاق العام وهذا راجع إلى أنّ متوسط نصيب الفرد من الحاجات العامة أكبر في هذه المناطق مما هو عليه في الريف، إضافة إلى ارتفاع تكاليف الخدمات العامة بها.

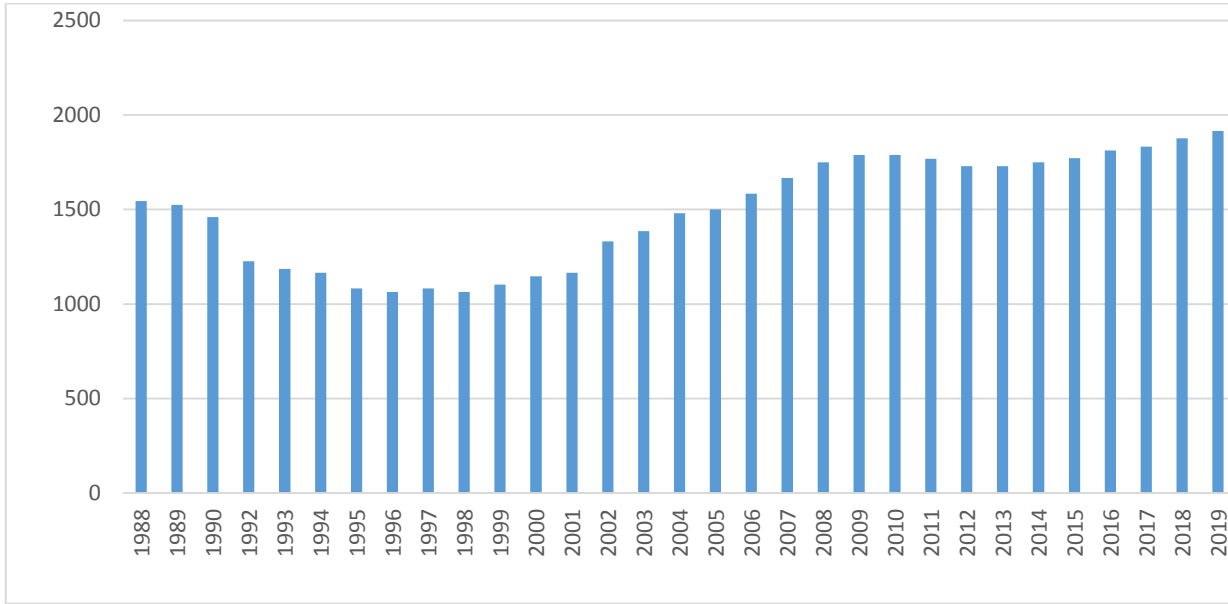
5- أسباب عسكرية:

أدى تصاعد موجات التوتر بين الدول وحالة عدم الاستقرار التي يعيشها العالم إلى التسابق نحو التسليح والاهتمام أكثر بالجانب العسكري، وهو ما دفع بحجم الإنفاق العسكري باتجاه النمو المستمر وأصبح قطاع الدفاع يستحوذ على حصة كبيرة من ميزانيات الدول. ويمكن الوقوف على ظاهرة نمو الإنفاق العسكري إلى إجمالي الإنفاق العام من خلال عرض تدفقات الإنفاق العسكري العالمي للفترة (2000-2019) كما هو موضح في الشكل رقم (1-15).

¹Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "Health at a Glance 2021-OECD indicators", OECD publishing, Paris, 2021, p188. Available on: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-2021_ae3016b9-en

الشكل رقم (1-15): مخصصات الإنفاق العسكري العالمي (2000-2019)

(مليار دولار)



Source:

Tan Tian, Alexandra Kuimova, Diego Lopes, Da Silva, Pieter D. Wezeman and Siemon T. Wezeman, "Trends in World Military Expenditure, 2019", SIPRI Fact sheet, April 2020. Accessed on 03/05/2021 Available on:

https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-04/fs_2020_04_milex_0_0.pdf

يبدو جلياً من خلال الشكل البياني أنّ حجم الإنفاق العسكري إرتفع بشكل سريع وثابت مسجلاً زيادة بـ 770 مليار دولار بين سنتي 2001 حين بلغ إجمالي الإنفاق العسكري العالمي 1.15 ترليون دولار و 2019 التي وصل خلالها إجمالي هذا الإنفاق إلى حدود 1,92 ترليون دولار أي ما يعادل 3.4 % من إجمالي الناتج المحلي.

وقد تصدرت الولايات المتحدة الأمريكية الترتيب بـ 732 مليار دولار سنة 2019 وهو ما يمثل 38% من إجمالي الإنفاق العسكري العالمي، أمّا عربياً فسجلت المملكة العربية السعودية أعلى إنفاق عسكري بـ 61,9 مليار دولار ما يعادل 8% من الناتج المحلي الإجمالي¹.

¹The Institute for Geopolitics, Economy and Security (IGES), "Countries with the highest military spending in the World", January 2021, Accessed on 28/08/2021, Available on: <https://iges.ba/en/security/countries-with-the-highest-military-spending-in-the-world/>

ومن أهم أسباب نمو الإنفاق العسكري:¹

- تعميم استعمال الأسلحة الحديثة ذات التكاليف الباهظة.
- صعوبة تطبيق الرقابة على النفقات العسكرية بسبب الطبيعة السرية للإنفاق العسكري، وهو ما يؤدي إلى التبذير في إنفاق المال العام.
- اعتماد استراتيجية الدفاع الحديثة على إقامة القواعد العسكرية الدائمة خارج حدود الدولة، وهو ما يتطلب نفقات ضخمة.
- انتشار سياسة التحالفات العسكرية وسيطرة الدول الكبرى عليها، حيث تقوم بتزويد الدول المتحالفة معها بالمعدات العسكرية والقروض.
- ولا تقتصر هذه الزيادة على أوقات الحروب والأزمات فقط، فغالبا ما يحافظ الإنفاق العسكري على مستواه حتى بعد انتهاء الحرب رغبة من الدولة في المحافظة على قوتها وجاهزيتها في حال تجدد النزاعات، كما أنّ النفقات العامة تزداد على بعض الجوانب بعد انتهاء الحرب مثل رواتب قدامى المحاربين، وتعويضات ضحايا الحرب ونفقات إعادة البناء والإعمار فضلا عما تدفعه الدولة سدادا لديونها التي استخدمت لتمويل الحرب.²

6- أسباب سياسية: يمكن إجمال العوامل السياسية المسببة لنمو الإنفاق العام فيما يأتي:

6-1- انتشار المبادئ الديمقراطية:

إنّ انتشار المبادئ الديمقراطية في عديد الدول وما نتج عنه من زيادة اهتمام الدولة بالطبقات الاجتماعية الفقيرة ومحدودة الدخل، والعمل على تحقيق المزيد من عدالة التوزيع من خلال إقامة دولة الرفاهية التي تُبنى على فكرة الحماية الاجتماعية، أدى إلى توسع الإنفاق العام في الدول ذات النظم الديمقراطية، كما أنّ تعدد الأحزاب السياسية وتنافسها على السلطة يدفع الحزب الحاكم إلى التوسع في المشاريع العامة إرضاءً للناخبين³ ورغبة منه في الحفاظ على المكاسب السياسية.

¹ يونس أحمد البطريق، مرجع سبق ذكره، ص 210.

² خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 87.

³ أنظر: -مُجد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 111.

-مُجد غالي راهي الحسيني، مرجع سبق ذكره، ص 50.

من جهة أخرى فإنّ أخلاقيات بعض المسؤولين واستغلال مناصبهم السلطوية يجعلهم يمارسون شيء من الفساد الذي من شأنه أن يؤدي إلى سوء استخدام الموارد المالية العامة ما يسبب زيادة في حجم الإنفاق العام.¹

6-2- إتساع نطاق التمثيل الدبلوماسي والعلاقات الدولية:

أدت زيادة انفتاح الدول على العالم الخارجي وتطور العلاقات الدولية ذات المصالح الاقتصادية والسياسية إلى تزايد التمثيل الدبلوماسي، وزيادة طلبات العضوية في المنظمات الدولية والإقليمية وإقامة المؤتمرات الدولية وما رافقه من ارتفاع في المصاريف، وهو ما أفضى إلى قيام الدولة برصد مبالغ من ميزانيتها العامة لمقابلة هذه الاحتياجات.

6-3- التعاون والتضامن الدولي:

دفعت رغبة الدول في توطيد وتدعيم علاقاتها الدولية إلى القيام بالتوسع في منح القروض والمساعدات للدول الأجنبية، وتقدم هذه المساعدات إمّا لتنفيذ خطة التنمية الوطنية أو لمعالجة أزمة اقتصادية أو سياسية أو في حال وقوع كوارث طبيعية، وهو ما يشكل سببا لتضخم نفقات الدولة.

¹ بيداري محمد، "العوامل المفسرة لنمو الإنفاق الحكومي في الاقتصاد الجزائري (1991-2010) مع إشارة خاصة لفرضية فاجنر"، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، المدرسة الدكتورالية للاقتصاد وإدارة الأعمال، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة وهران، 2014، ص 70.

خلاصة الفصل الأول

نخلص في ختام هذا الفصل إلى أنّ الإنفاق العام قد مرَّ عبر تاريخ الفكر الاقتصادي بعدة مراحل تحدد فيها مفهومه وحجمه وأهميته، وذلك تبعاً لدور الدولة الذي تراوح بين التحجيم والتوسع بالنظر لتباين آراء مختلف المدارس الاقتصادية بين مؤيد ومعارض فيما تعلق بمسألة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي. فانطلاقاً من موقفها المعارض لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، لم تعطي المدرسة الكلاسيكية أي أهمية للإنفاق العام وأبقت دوره حيادياً، غير أنّ أزمة الكساد التي تعرض لها الاقتصاد العالمي مع بداية القرن العشرين أبانت عن فشل النظام الرأسمالي الحر في حماية الاقتصاد بما أنّ قوانين السوق لم تتمكن من ضبط التوازن الاقتصادي، ومع هكذا أوضاع ظهر التيار الكينزي الذي شدّد على ضرورة تخلي الدولة عن حيادها المالي بتدخلها لمواجهة الأزمة، وإنعاش النشاط الاقتصادي من خلال سياستها المالية وسياسة الإنفاق العام على وجه الخصوص .

وفي خضم هذه التحولات تعاظمت أهمية الإنفاق العام، فلم يعد مجرد تخصيص نقدي بحث تستخدمه الدولة من أجل القيام بواجباتها السيادية، وإنّما أصبح إحدى الدعائم التي تستند إليها الحكومات لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي وهو ما أدى إلى تزايد حجمه بشكل ملفت، وتبقى طبيعة هذه الزيادة تتأرجح بين ما هو حقيقي وما هو ظاهري، ما دفع بالعديد من الاقتصاديين للبحث في تفسير هذه الظاهرة وبيان مسبباتها.

في ظل هذه الزيادات من جهة، ومحدودية الموارد من جهة أخرى و ما يخلفه هذا الوضع من اختلال في التوازنات المالية للدولة، تظهر الحاجة إلى ضبط الإنفاق العام و العمل على رفع كفاءته و فعاليته بما يسمح في الأخير للدولة بالوصول إلى أهدافها، و هو ما سنقف عليه في الفصل الموالي.

الفصل الثاني

ترشيد الإنفاق العام... مقارنة

نظرية

تمهيد

في ظل التزايد المستمر وأحيانا اللامبرر للإنفاق العام وما ينتج عنه من تضخم في ميزانيات الدول وبحكم أنّ الموارد المالية المتاحة لأي دولة تظل محدودة خاصة ما كان منها نتاج لاقتصاد ريعي- كما هو حال العديد من الدول النفطية- وما يُخلفه هذا الوضع من اختلال في التوازنات المالية للدول، كان لابدّ من السعي لضمان تخصيص أمثل للموارد المالية والبحث في كيفية إنفاقها بأكبر قدر من الكفاءة والفاعلية من خلال اللجوء إلى سياسة ترشيد الإنفاق العام، مع ضرورة توفير الضمانات والمتطلبات اللازمة لتحقيق ذلك.

وبما أنّ الدور الاقتصادي للدولة في إدارة المال العام غالبا ما يتم تجسيده من خلال الميزانية العامة، كان من الضروري إعادة النظر في الكثير مما هو مرتبط بها خاصة ما تعلق بإدارتها وتسيير مواردها، وذلك من خلال تجاوز التصور التقليدي للميزانية والتحول بها من مجرد ميزانية وسائل إلى أداة فاعلة لإدارة البرامج العمومية، وتكييف النظام المحاسبي والرقابي مع هذه التحولات، وإرساء مبادئ الحوكمة باعتبارها السبيل الوحيد للمحافظة على المال العام وحسن تسييره .

كل هذه النقاط وغيرها سيتم معالجتها من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: ترشيد الإنفاق العام....المفاهيم، المجالات والمقومات.

المبحث الثاني: المحاور الأساسية لترشيد الإنفاق العام.

المبحث الثالث: تجديد أساليب إعداد الميزانية العامة كمدخل لترشيد الإنفاق العام

المبحث الرابع: التوجه نحو الميزانية القائمة على النتائج كأحد دعائم ترشيد الإنفاق العام

المبحث الخامس: حوكمة الميزانية العامة كمدخل لترشيد الإنفاق العام.

المبحث الأول: ترشيد الإنفاق العام...المفاهيم، المجالات والمقومات.

يُعدّ ترشيد الإنفاق من المبادئ والمرتكزات الأساسية المعروفة تقليدياً في الفكر الاقتصادي، فالنظريات الاقتصادية تفترض العقلانية والرُّشد في السلوك الاقتصادي للإنسان، حيث يتخذ القرار الأمثل في مجال الإنفاق على الاستهلاك، وقد تعددت المحاولات لتطبيق هذه المبادئ على السلوك الحكومي في الإنفاق العام خاصة مع اتساع الفجوة بين المصادر المتاحة للدولة ومتطلباتها الإنفاقية المتزايدة، والأهم من ذلك تميز الأداء الحكومي بالإسراف وعدم الرشد وابتعاده عن الكفاءة، فالقضية ليست موارد مالية بقدر ما هي حسن استخدام هذه الموارد.

المطلب الأول: ماهية ترشيد الإنفاق العام

يعتبر ترشيد الإنفاق العام من المعاني والمفاهيم التي حظيت بنصيب من الاهتمام والتحليل، وتعددت التعاريف بشأنه. فيما يلي سنحاول الوقوف على مفهوم الترشيده عمومًا، ومن ثم تناول مختلف التعاريف الخاصة بترشيد الإنفاق .

أولاً/ تعريف الترشيده:

1- الترشيده لغة:

الترشيده في معناه اللغوي عبارة عن كلمة مشتقة من الرُّشد، والأصل الفعل الثلاثي رَشَدَ و رَشَدَ. قال ابن منظور في لسان العرب¹: رَشَدَ بالفتح يَرشُدُ رُشْدًا: أي اهتدى وأصاب وجه الأمر والطريق، والهدي والاستقامة في الأمر الواضح، واستَرشَدَ الرجل: اهتدى وطلب الرُّشد.

ورَشَدَ بالكسر يَرشُدُ رَشْدًا ورَشَادًا: اهتدى واستقام، والرُّشد والرَّشْد خلاف الغي².

وبناءً عليه فإنّ الترشيده في مدلوله اللغوي يشير إلى معنى الاعتدال وحسن التصرف والاستقامة التي تقتضي الوصول إلى الأهداف بالوسائل المناسبة لذلك، ونعني هنا الوسائل والطرق المشروعة.

¹ ابن منظور، مرجع سبق ذكره، ص 1649.

² أحمد بن فارس، "معجم مقاييس اللغة"، تحقيق عبد السلام هارون، دار الفكر، سوريا، 1979، ص 398.

2- الترشيد اصطلاحاً:

إنّ مصطلح الترشيد هو من أكثر المصطلحات استعمالاً في دراسات التحليل الاقتصادي خاصة تلك المتعلقة بتحليل سلوك المستهلك، وقد برز مصطلح الرّشادة والعقلانية الاقتصادية مع المدرسة الحدية التي أرادت من خلاله تفسير السلوك البشري، فالرشاد الاقتصادي يعني التزام السلوك الاقتصادي بأسلوب الاختيار الواعي والمدرّوس بين مختلف البدائل المتاحة أمام الأفراد أو الهيئات العامة والذي يؤدي إلى تحقيق أقصى نتيجة بأقل تكلفة، فإذا ما تحددت التكلفة تكون الوسيلة للرشادة الاقتصادية هي التي تعطينا أقصى نتيجة، وإذا ما تحددت النتيجة تكون هذه الوسيلة هي التي ينجم عن إتباعها أقل تكلفة¹.

هناك إذن صورتان من مبدأ الرشادة الاقتصادية تؤديان إلى نفس النتيجة: في الصورة الأولى نأخذ كنقطة بدء إنفاق ما لدينا من وسائل لنحصل على الدرجة القصوى من تحقيق الغاية، أمّا في الصورة الثانية فنجعل نقطة البدء درجة معينة من تحقيق الغاية ونحصل عليها بأقل قدر من إنفاق الوسائل.

ويأخذ اصطلاح التّرشيد معناه من مصطلح "الرّشد" بمعناه الاقتصادي والذي يعبر عن التصرف بعقلانية وحكمة وطبقاً لما يُملّيه العقل.

ثانياً/ تعريف ترشيد الإنفاق العام:

المعنى الشرعي:

ترشيد الإنفاق العام في معناه الاصطلاحي مشتق من الرشد الاقتصادي، والرشد الاقتصادي في مفهومه الإسلامي هو حسن التعامل مع الأموال كسباً وإنفاقاً. وقد جاء في القرآن الكريم من المعاني ما يدلّ على مفهوم الترشيد في الإنفاق:²

– القوام، وذلك في قوله تعالى: "وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا".³

¹ محمد دويدار، "مبادئ الاقتصاد السياسي-الأساسيات"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص 360-361.

² عبد الله بن حسين بن محمد العمودي، "ترشيد الإنفاق من منظور قرآني"، المؤتمر الدولي القرآني الأول: "توظيف الدراسات القرآنية في علاج المشكلات المعاصرة"، كلية الشريعة وأصول الدين، جامعة الملك خالد، 2016، ص 965.

³ سورة الفرقان، الآية 67.

-التوسط والاعتدال في قوله تعالى : "وَلَا تَجْعَلْ يَدَكَ مَغْلُولَةً إِلَىٰ عُنُقِكَ وَلَا تَبْسُطْهَا كُلَّ الْبَسْطِ فَتَقْعُدَ مَلُومًا مَّحْسُورًا"¹.

2- المعنى الاصطلاحي:

لقد وردت عدة تعاريف ومفاهيم لتحديد المقصود من ترشيد الإنفاق العام سنكتفي فيما يلي بعرض أهمها:

- "هو أن تحقق النفقات العامة الأهداف المحددة للدولة، وذلك باستخدامها على أحسن وجه ممكن والحيلولة دون إساءة استعمالها أو تبذيرها في غير أغراض المنفعة العامة"².

- "هو الاستخدام الأمثل والتوجيه الأنسب للنفقات نحو أفضل البدائل الاتفاقية التي تعظم الفائدة للإنسان الذي يقوم بالإنفاق، وتقلل الخسارة والتضحية بالفرص البديلة أمام الإنسان (الفرد العادي، المنظمات الخاصة، الحكومات...)"³.

- "هو تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة هذا الإنفاق إلى أعلى درجة ممكنة، والقضاء على أوجه الإسراف والتبذير ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامة وأقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادية للدولة"⁴.

وحيث أنّ الدولة القائم الوحيد بعملية الإنفاق فيُنظر إلى ترشيد الإنفاق العام على أنّه "حسن تصرف الحكومة في إنفاق الأموال"⁵.

- "يعني العمل على زيادة فاعلية الإنفاق بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد الوطني على تمويل ومواجهة التزاماته الداخلية والخارجية مع القضاء على مصدر التبذير والإسراف إلى أدنى حد ممكن، لذلك

¹ سورة الإسراء، الآية 29.

² ميلاد يونس، "مبادئ المالية"، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، ليبيا، 2004، ص 47.

³ نائل عبد الحافظ العواملة، "ترشيد الإنفاق في الأجهزة المركزية للإدارة العامة في الأردن"، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، جامعة مؤتة، المجلد السابع، العدد الثاني، أكتوبر 1992، ص 40.

⁴ مسعود دراوسي، "السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي - حالة الجزائر 1990-2004"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2004، ص 171.

⁵ شوقي أحمد دنيا، "النظام المالي الإسلامي وترشيد الإنفاق العام"، حولية كلية الشريعة والقانون والدراسات الإسلامية، جامعة قطر، العدد 14، 1996، ص 251.

فإنّ ترشيد الإنفاق العام لا يقصد ضغطه بل يقصد به الحصول على أعلى إنتاجية ممكنة بأقل قدر ممكن من الإنفاق".¹

ومن هذه التعاريف نخلص إلى أنّ ترشيد الإنفاق العام هو: التزام الفعالية في تخصيص الموارد المتاحة وتوظيفها بكل كفاءة وعقلانية بعيدا عن الإسراف والتبذير، للوصول إلى تحقيق الأهداف المسطرة بأقل كلفة ممكنة.

ويُقصد بالفعالية توجيه الموارد العامة إلى الاستخدامات التي ينشأ عنها مزيج من المخرجات تتفق مع تفضيلات أفراد المجتمع، فالفعالية تنصرف إلى مرحلة دراسة الأهداف التي يرغب المجتمع في تحقيقها وترتيب هذه الأهداف وفق أهميتها. كما تُعرف بأنّها القدرة على الوصول إلى النتائج المرتقبة.²

ويمكن ربط الفعالية بالمخرجات (الأهداف) حيث يمكن التعبير عنها بنسبة قيمة المخرجات الفعلية إلى

$$\text{المخرجات المتوقعة أو المخططة، وعليه فإن:}^3 \text{ الفعالية (نسبة)} = \frac{\text{قيمة المخرجات الفعلية}}{\text{قيمة المخرجات المتوقعة}}$$

أمّا فعالية النفقة العامة فهي "مدى قدرة الوحدة الإدارية على تحقيق أهدافها في إطار مجموعة الأعمال داخل نشاط حكومي معين".⁴

كما تعرف بأنّها "حجم الأهداف المنتظرة من خلال الآثار الاجتماعية والاقتصادية لبرنامج إنفاقي معين مقارنة بالأهداف المحددة مسبقاً".⁵

وعليه يمكن القول أنّ فعالية النفقة العامة هي مدى قدرة النفقة على تحقيق الأهداف المسطرة للوحدة الحكومية طبقاً لمعايير يتم تحديدها مسبقاً.

أمّا الكفاءة فتختلف في مفهومها عن الفعالية، ففي حين ينظر إلى مصطلح الفعالية من زاوية النتائج أي استغلال الموارد المتاحة في تحقيق الأهداف المسطرة، نجد أنّ الكفاءة ترتبط بالطريقة التي أتت بها للوصول

¹ محمد عبد المنعم عفر وأحمد فريد مصطفى، "الاقتصاد المالي الوضعي والإسلامي بين النظرية والتطبيق"، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 1999، ص 72.

² Vincent Plauchet, "Mesure et amélioration des performances industrielles", UPMF, Tome2, France, 2006, P6
³ محفوظ جودة وحسن علي الزعبي، "إدارة منظمات الأعمال"، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ط 3، 2012، ص 71.

⁴ محمد عبد الفتاح العشماوي، "نموذج مقترح لتحسين بيئة القياس المحاسبي لإنتاجية وفعالية النفقة بالقطاع الحكومي باستخدام مدخل إعادة هندسة العمليات"، بحوث وأوراق عمل ملتقى دور المحاسبين ومراقبي الحسابات في تعظيم قيمة المؤسسات، القاهرة، مصر، ماي 2007، ص 154.

⁵ محمد عمر أبو دوح، مرجع سبق ذكره، ص 44.

إلى هذه النتائج*، فهي تتمثل في العلاقة الاقتصادية بين الموارد المتاحة (المدخلات) والنتائج المحققة (المخرجات)، حيث تستهدف تحقيق الاستغلال الأمثل للمدخلات من خلال تعظيم قيمة المخرجات على أساس كمية معينة من المدخلات، أو تخفيض الكمية المستخدمة من المدخلات للوصول إلى حد معين من المخرجات.¹ وبالتالي فإنّ جوهر الكفاءة يتمثل في تعظيم المنفعة وتدئنة التكاليف.

وينطبق ذات التحليل على كفاءة الإنفاق العام، فالمدخلات الممثلة في شكل إنفاق عام توظّف للحصول على المخرجات المختلفة التي تسعى الحكومة لتحقيقها من خلال ذلك الإنفاق، وتستخدم نسبة المدخلات إلى المخرجات لتحديد مدى كفاءة الإنفاق العام.² وعليه نستشفّ مما سبق أنّ للكفاءة بعدين:³

كفاءة المخرجات: وتعني تحقيق قدر أكبر من المخرجات بنفس القدر من المدخلات، وعلى هذا فهي تُقاس بنسبة المخرجات الفعلية إلى المخرجات المتوقعة عند قدر معين من المدخلات.

كفاءة المدخلات: تعني تحقيق قدر معين من المخرجات بقدر أقل من المدخلات، وعليه فهي تُقاس بنسبة المدخلات الفعلية إلى المدخلات المتوقعة عند قدر معين من المخرجات، ويُعتمد على كفاءة المخرجات عندما تكون مخرجات النفقات العامة قابلة للقياس الكمي، أمّا إذا كانت تلك المخرجات ذات طابع اجتماعي بحيث لا يمكن قياسها بدقة فيمكن الاعتماد على مقاييس وسيطة للمخرجات، ومثال ذلك استعمال مدخلات كالعمل ورأس المال للحصول على مخرجات كتحسين الصحة التي من الصعب قياسها بدقة، فيستعمل في ذلك مقياس وسيط مثل عدد المرضى لكل طبيب.

وقصد التمييز بين كفاءة المدخلات وكفاءة المخرجات نستعين بالشكل التالي:

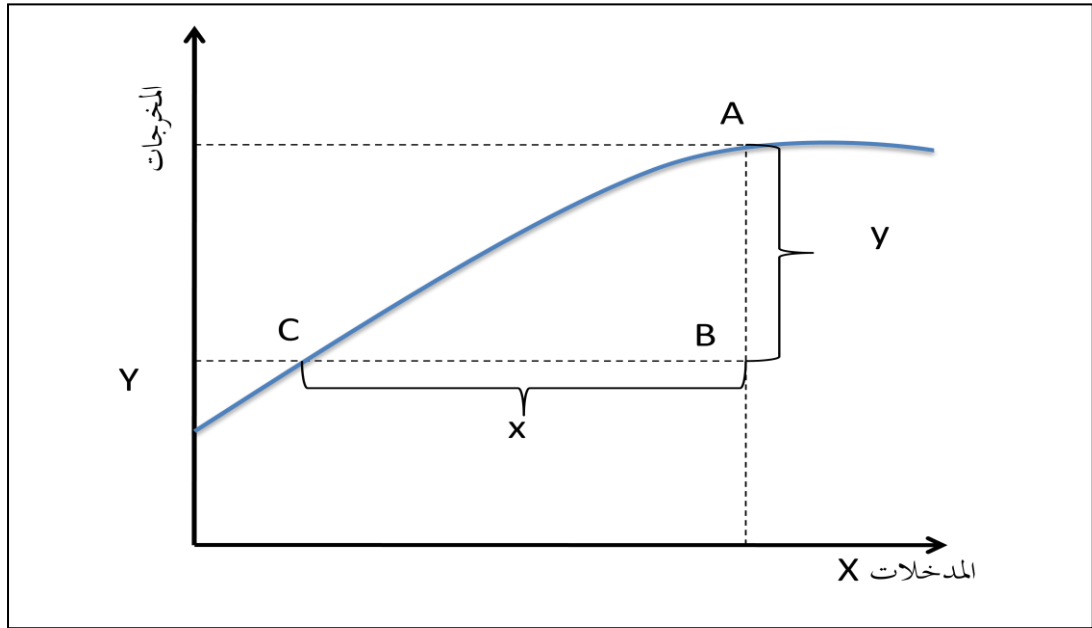
* يمكن اعتبار الفعالية متغير تابع يتحدد بفعل عدد من المتغيرات المستقلة، وإحدى هذه المتغيرات نجد كفاءة استخدام الموارد لتحقيق الأهداف المحددة، وعليه يمكن القول أن الفعالية أوسع من الكفاءة بل إنها تتضمن الكفاءة.

¹ MALO-J-L & ATHE-J-C, "L'essentiel du contrôle de gestion", Collection: Livres outils, Edition d'organisation, Paris, éd.02, 2000, P106.

² هبة محمود الباز، "قياس كفاءة الإنفاق العام في مصر ومقترحات للارتقاء بها"، ورقة من أوراق بحث: بعض قضايا إصلاح المالية العامة في مصر"، معهد التخطيط القومي، القاهرة، ديسمبر 2014، ص5.

³ محمد عمر أبو دوح، مرجع سبق ذكره، ص ص 44-45.

الشكل رقم (1-2): منحنى كفاءة الإنفاق العام



Source :

Mandl Ulrike, Dierx, Adriaan & Ilzkovitz, Fabienne, "The effectiveness and efficiency of public spending", n°301, European Economy - Economic Papers 2008 – 2015, Economic and Financial Affairs., European Commission. Belgium, February 2008, P8.

يبين لنا الشكل رقم (1-2) ثلاث بلدان هي A و B و C تختلف في درجة الكفاءة، حيث البلدين A و B يملكان نفس مستوى الإنفاق الذي يمثل المدخلات، لكن البلد A يحقق مستوى أعلى من المخرجات وهي على حدود منحنى الكفاءة، بينما البلد B يحقق مستوى أقل من المخرجات بمقدار Y عن البلد A، وبذلك يعد أقل كفاءة، أما البلد C فيحقق نفس القدر من المخرجات للبلد B لكن بأقل قدر من المدخلات وهو بذلك يعد أكثر كفاءة من البلد B.

هذا المثال يُظهر أنّ هناك خياران للوصول إلى حدود الكفاءة، إذ يمكن لبلد ما أن يحافظ على مستوى ثابت من المخرجات (Y) مع ضبط وتكييف كمية المدخلات الضرورية، وهذه تدعى كفاءة المدخلات وهو حال البلد C، كما يمكن للبلد أن يستخدم مستوى ثابت من المدخلات (X) دون تغيير لتحسين مستوى المخرجات، هذه تدعى كفاءة المخرجات، وهو حال البلدين A و B.

ثالثاً/ الفرق بين مفهوم ترشيد الإنفاق العام و مفاهيم أخرى:

استناداً إلى التعاريف المختلفة لترشيد الإنفاق العام، فإنه يفرق بين مفهوم ترشيد الإنفاق العام وبعض المفاهيم الأخرى التي كثيراً ما يحدث الخلط بينها إمّا بسبب تشابه اللفظ أو تقارب الهدف وهي كالاتي:

1- ترشيد الإنفاق العام والتكشف:

بداية تجدر الإشارة إلى أنّ سياسة التكشف تنتج عن سوء الإدارة المالية والاقتصادية للاقتصاد الوطني. ويعرف التكشف بأنّه "مجموعة السياسات التي تهدف إلى تخفيض معدلات العجز في الموازنة العامة للدولة، وتجنب تصاعد نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، وتشمل تدابير التكشف مزيجاً من إجراءات تخفيض الإنفاق العام ورفع الضرائب"¹.

وغالباً ما تلجأ الحكومات إلى السياسات التكشفية أثناء الكساد أو التراجع الحاد في مستويات النشاط الاقتصادي أملاً في أن تؤدي تلك السياسات إلى تحسين الأوضاع الاقتصادية، إلّا أنّ تخفيض الإنفاق بصورة كبيرة وزيادة الضرائب بشكل مفرط - التكشف المالي غير الحريص - قد يؤدي إلى حدوث ما يعرف بالهاوية المالية **Fiscall Cliff**.*

ويمكن الفرق بين الترشيد والتكشف في كون مفهوم الترشيد أشمل وأعم من مفهوم التكشف، لأنّه لا يتضمن مجرد إجراءات تخفيض الإنفاق العام لكن يتعداه إلى التحوّل إلى سياسات أكثر فاعلية في إدارة المال العام، وذلك من خلال إتباع طرق أكثر فاعلية في إدارة الموازنة العامة.²

كما أنّ الترشيد يُعدّ كأسلوب حياة يجب أن يطبق في كل الأوقات خاصة في فترات الرخاء وليس في الأزمات فقط، وذلك بهدف ضمان التوازن الاقتصادي والمالي للبلاد وضمان التمويل في المستقبل. أمّا التكشف فهو مرحلة من الترشيد القاسي والذي تلجأ إليه الحكومات في حالة الأزمات ونقص مصادر التمويل، لذا يتعين استخدامه في الظروف الاقتصادية القاهرة فقط كما يجب أن لا يستمر لفترات طويلة بسبب أضراره الاقتصادية.

¹Sue Konzelmann, "THE ECONOMICS OF AUSTERITY", Center of Business Research, University of Cambridge, Working paper n° 434, 2012, P02.

* هو مصطلح أطلقه رئيس البنك الاحتياطي الفدرالي الأمريكي عام 2012 على الحالة التي واجهها الاقتصاد الأمريكي آنذاك، وهي حالة انخفاض حاد في عجز الميزانية الأمريكية ناتجة عن زيادة الضرائب مصاحبة لسياسة خفض الإنفاق العام، لكن في المقابل سيُدخل هذا الوضع الاقتصاد في حالة ركود وارتفاع في نسبة البطالة.

²إبراهيم الغيطاني، "سياسات التكشف في مصر - مبررات التطبيق وضوابط النجاح"، مركز المصري للدراسات والمعلومات، 2012، ص4.

2- ترشيد الإنفاق العام وتخفيض الإنفاق العام:

يقوم الترشيد بالأساس على اتخاذ القرار الصائب في الإنفاق العام ما قد يعني تخفيض النفقات في مجالات معينة وزيادتها في مجالات أخرى، والغاية في النهاية هي ضبط النفقات بما يحقق الهدف العام من صرفها، وعند الحديث عن النفقات العامة فإنّ المطلوب هو ترشيدها لا تخفيضها بهدف إنقاصها، فالتخفيض ليس هدفا بحد ذاته، ولأنّ الترشيد في النفقات يعني بالضرورة اتخاذ القرار الصائب والشفاف في أوجه الإنفاق المختلفة، فإنّ الإقرار بضرورة خفض النفقات في بعض أوجهها لا بدّ أن يُبنى على دراسة للهدف النهائي، ففي حين يرى البعض أنّ ترشيد الإنفاق العام يعني تخفيضه نجد أنّ تحليل أسباب تزايد الإنفاق العام وخاصة في الدول النامية يوضح مدى صحة أو خطأ وجهة النظر هذه، فإذا كان تزايد الإنفاق العام راجع إلى أسباب يمكن تجنبها كأن تضطلع الدولة ببرامج إنفاقية ليس لها ما يبررها اقتصاديا أو اجتماعيا في الوقت الذي يمكن للقطاع الخاص القيام بها بفعالية وكفاءة نسبية¹، أو أنّ الدولة تتصرف بالتبذير في قيامها بالبرامج التي هي من اختصاصها، ففي مثل هذه الحالات يمكن الإقرار بأنّ ترشيد الإنفاق العام يعني تخفيضه وذلك بالتخلي عن مجالات الإنفاق التي لا يجب أن تقوم بها الدولة من ناحية، وتفاذي التبذير في استخدام الموارد داخل قطاعات الدولة من ناحية أخرى.

أمّا إذا كان تزايد الإنفاق العام يرجع إلى اعتماد الدولة على أدوات السياسة الإنفاقية في تحقيق أهداف المجتمع، أو إذا كان تزايد الإنفاق العام بمثابة متغير تابع شديد الارتباط بعدد من المتغيرات المحلية والعالمية والتي يصعب تجنبها على الأقل في الأجلين المتوسط والقصير، ففي هذه الحالات لا يمكن القول بأنّ ترشيد الإنفاق العام يعني تخفيضه.²

وعليه فإنّنا نرتكز في عدم القبول المطلق لفكرة تخفيض الإنفاق العام كمرادف لمفهوم ترشيد الإنفاق العام إلى عاملين:³

¹ كزيز نسرين، "دور ترشيد الإنفاق الحكومي في علاج الموازنة العامة للدولة في ظل الأزمات الاقتصادية-دراسة حالة الجزائر(2007-2016)"،

أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2019، ص 131.

² محمد عمر أبو دوح، مرجع سبق ذكره، ص 19.

³ محمد عمر أبو دوح، نفس المرجع، ص 20.

- تطور الدور الوظيفي للدولة وتدخلها اعتمادا على كل الأدوات والوسائل الممكنة، بما في ذلك أدوات السياسة الإنفاقية لتحقيق أهداف المجتمع في مجالات إشباع الحاجات العامة والتنمية والاستقرار الاقتصادي، وعدالة توزيع الدخل.
 - إرتباط تزايد الإنفاق العام في الدول النامية بعوامل يصعب تجنبها، وأهم هذه العوامل زيادة نسبة الاستثمار العام، سياسات التوظيف والأجور، الإنفاق العسكري، تدهور القيمة الخارجية للعملة الوطنية.
- رابعا/ أهداف ترشيد الإنفاق العام:

- تكمّن الأسباب والدوافع التي تفرض على الدولة ضرورة القيام بترشيد إنفاقها العام في:¹
- رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد والإمكانات المتاحة على نحو يزيد من كمية المخرجات بنفس مستوى المدخلات، أو على نحو يقلل من المدخلات بنفس مستوى المخرجات؛
- تحسين طرق الإنتاج الحالية وتطوير نظم الإدارة والرقابة، وإدخال الأساليب التقنية ودراسة الدوافع والاتجاهات؛
- خفض عجز الميزانية، وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب والمساعدة في السيطرة على التضخم والمديونية، والمساهمة في تدعيم وإحلال وتجديد مشروعات البنية الأساسية؛
- مراجعة هيكلية للمصروفات من خلال تقليص نوعية وحجم المصروفات التي لا تحقق مردودية كبيرة، ومحاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استخدام السلطة والمال العام؛
- التأكيد على المسؤولية العامة للدولة فيما يتعلق باستخدام الأموال العامة بأفضل السبل الكفيلة بإشباع الحاجات العامة وفقا لمبدأ الأولويات؛
- الحدّ من الضغوط المالية الناشئة بفعل الأزمات والصدمات والتقلبات التي تواجه الاقتصاديات، خاصة تلك التي تعتمد ماليتها العامة على عنصر واحد مهيم على كل مسار الاقتصاد، ومثال ذلك الدول النفطية التي يكاد يشكل النفط العنصر الوحيد لديها لتمويل إنفاقها، والذي تتعرض أسعاره لتقلبات كبيرة نظرا لارتباطه بعوامل خارجية يصعب التحكم بها؛

¹ شعبان فرج، "الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر دراسة حالة الجزائر 2000-2010"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2011، ص ص 89-90 (بتصرف).

- الابتعاد عن العشوائية في الإنفاق العام والناجحة غالبا عن الوفورات المالية، فنجد الدول النفطية مثلا تعتمد سياسة مالية مسائرة للدورة الاقتصادية حيث تعرف نسبة الإنفاق العام إلى إجمالي الناتج المحلي ارتفاعا خلال فترات الرواج وانخفاضا خلال فترات الكساد، وعليه فإنّ الوفرة التي تعرفها هذه الدول نتيجة زيادة الأسعار تفسر الاتجاه المتعاضد نحو الإنفاق في هذه الدول والذي كثيرا ما يأخذ شكلا عشوائيا غير مدروس.

- العمل على المحافظة على الموارد المالية المتاحة -بغض النظر عن حجم هذه الموارد- واستغلالها بكفاءة طريقة، للوصول بها إلى أمثل استخدام خاصة في الدول التي تعتمد على مورد مالي وحيد مثل الدول النفطية، فحتى الوفرة المالية -غير الدائمة في هذه الدول- لا تلغي أهمية الاستخدام الأمثل لهذه الموارد، وذلك بتوجيهها في قنواتها الصحيحة¹ من خلال برامج ومشاريع مدروسة تعكس أهداف وتوجهات السياسة التنموية.

- استخدام الأموال العامة بأفضل الطرق الكفيلة بإشباع الحاجات العامة وفقا لمبدأ الأولويات المرتبطة بالاقتصاد والمجتمع، فالدول مطالبة.

- دفع عجلة التطور والتنمية واجتياز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الدولة تحدياتها، والمحافظة على التوازن بين السكان والموارد في مختلف المراحل بإتباع مسار إنفاقي سليم يركز على انتقاء الأولويات وتعبئة الموارد اللازمة لتحقيق أهداف تلك الأولويات بأعلى مستوى من الكفاءة وأقل التكاليف الممكنة الزمنية، القصيرة، المتوسطة والطويلة.

- تجنب مخاطر المديونية الحالية وآثارها، خصوصا وأنّ كثيرا من الدول النامية تواجه صعوبات في مواجهة مخلفات ديونها التي أسرفت فيها في الماضي، ما يضطرها لتخصيص جزء كبير من إنفاقها السنوي لتسديد أعباء ديونها المتراكمة، وهو ما يكون على حساب الإنفاق الموجه للصحة والتعليم والإسكان وغيرها من الخدمات العامة.

- المساعدة على تعزيز القدرات الوطنية في الاكتفاء الذاتي النسي في الأمد الطويل، وبالتالي تجنب المجتمع مخاطر التبعية الاقتصادية والسياسية وغيرها.

¹ أسامة عبد الرحمن، "البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية"، سلسلة كتب شهرية صادرة عن المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، 1978، ص221.

- تحقيق توزيع عادل لإيرادات الدولة، وذلك عن طريق الإنفاق في الأوجه السليمة التي تعود بالنفع على المجتمع، بالإضافة إلى ترك المجال للقطاع الخاص لإدارة المشاريع التي كانت حِكراً على الدولة، والتي ثبت قدرة القطاع الخاص على إدارتها بشكل أفضل من الدولة.

المطلب الثاني: المجالات الأساسية لترشيد الإنفاق العام

من الضروري أن نفرق هنا بين النفقات العامة بحسب أغراضها، ذلك أنه من الصعب تطبيق قواعد الترشيح بشكل كامل على كل أنواع النفقات العامة، لذا يتعين علينا التفرقة بين مجالات ثلاثة للإنفاق العام: مجال الخدمات العامة، مجال الأشغال العامة الإنشائية، مجال المشروعات التجارية والصناعية، ومن ثم دراسة قواعد الترشيح الخاصة بكل منها بإيجاز.

أولاً/ مجال الخدمات العامة:

سبق وأن أشرنا إلى أنّ حجم الخدمات العامة إنّما يتوقف على الفلسفة المذهبية والإيديولوجية السائدة في الدولة، فهناك الدولة التي تنادي بالحرية والدور الريادي للقطاع الخاص وبالتالي تقل خدماتها، وهناك الدولة المتدخلة التي يعرف حجم خدماتها تزايداً ملحوظاً، كما وهناك الدولة المنتجة حيث الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج والتي تتميز بضخامة الخدمات المقدمة.

وما يهمنا هنا هو تحديد القواعد والأساليب التي تخضع لها الخدمات العامة ضمن ترشيح الإنفاق العام، والتي تتلخص فيما يلي:¹

- الاقتصاد في نفقة الخدمة العامة بقدر الإمكان، ما يعني تخفيض تكاليف تأدية هذه الخدمات دون المساس بمستوى أدائها.

- تحديد التكلفة الدنيا للخدمات العامة، بإجراء مقارنات بين تكلفة الخدمات التي تؤديها الحكومة ومثيلاتها المقدمة من القطاع الخاص، أو إجراء المقارنة بين دولتين ذات ظروف اقتصادية متشابهة، ذلك أنّ الاقتصاد في النفقة وتحديد التكلفة الدنيا لكل خدمة عامة يجعل من السهل الحكم على سلامة الإنفاق العام في الدولة المعنية، فإذا تبين من خلال هذه المقارنات أنّ التكلفة الفعلية لوحدة الخدمة مرتفعة على

¹ مجدي محمود شهاب، "الاقتصاد المالي: نظرية مالية الدولة-السياسات المالية للنظام الرأسمالي"، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1999، ص 76-77.

المستوى الملائم، فإنه يتوجب معرفة أسباب هذا الارتفاع والعمل على إيجاد السبل الكفيلة بمعالجتها، ويمكن للحكومة في هذا الإطار الاستعانة بالوسائل التالية:¹

- إعادة تنظيم مرافق الخدمات العامة وتوزيع الاختصاصات بينها.
- التنسيق بين أعمالها المختلفة.
- محاربة بعض التصرفات المنحرفة للمسيرين.
- الضغط على بعض النفقات المظهرية غير الأساسية.

ثانيا/ مجال الأشغال العامة الإنشائية:

تواجه الحكومة عند وضع برنامج لمشروعات الأشغال العامة الإنشائية التي ستنفذها في المستقبل بمشكلة تحديد أكثر هذه المشروعات تعظيما للنفع العام، فهناك مشروعات لإقامة الطرق والسكك الحديدية، وأخرى لإنشاء السدود وتوصيل شبكة المياه والكهرباء، ومشروعات خاصة ببناء المساكن وإنشاء مراكز البحث العلمي...إلخ.

وبالتالي فالحكومة تواجه أعدادا كبيرة من المشروعات التي تكون مطالبة بتنفيذها، إلا أنّ قلة الموارد العامة المتاحة يجعلها مضطرة للمفاضلة بين هذه المشروعات وبالتالي الاقتصار على تنفيذ بعضها، وتدخل هذه المفاضلة بطبيعة الحال في نطاق الدراسة الاقتصادية، إذ يتعلق الأمر ببيان كيفية استخدام هذه الموارد لتحقيق أقصى قدر من النفع العام، ويُعتمد في هذا الخصوص على قاعدتين أساسيتين:

- الإنفاق الأمثل يتحقق بتساوي المنفعة الحدية الاجتماعية في كل وجه من أوجه الإنفاق مع التكلفة الحدية الاجتماعية له.

- مقارنة التكلفة والمنفعة الحدية لكل مشروع بالتكاليف والمنافع الحدية لغيره من المشروعات ويطلق على هذا الأسلوب تحليل المزايا والتكاليف.

غير أنّه ونظرا للصعوبات العملية التي تواجه تطبيق القاعدة الأولى والمتمثلة في عجز المحلل الاقتصادي عن قياس كل من المنفعة والتكلفة الحدية الاجتماعية، فإنه من الممكن الاكتفاء بالمفاضلة بين المشروعات البديلة باستعمال القاعدة الثانية، حيث يتم أولا تقدير تكلفة ومنفعة كل مشروع على حدى ومن ثم يتم

¹ محمد بن عزة، "ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2014، ص78.

مقارنة هذه المشاريع ببعضها البعض للوصول إلى تحديد أكثر هذه المشروعات ملاءمة، وهو الذي تزيد منفعة الحدية عن تكلفته الحدية أكثر من غيره.¹ وما لاشك فيه أنّ هذا الأسلوب يمكّن الدولة من الموازنة بين الاستخدامات والموارد ويساعدها على الاستغلال الأمثل لمواردها، حيث أنّه يدفع بالمسؤولين عن الإنفاق العام إلى وضع برامج واضحة ومحددة تخضع تفاصيلها للمناقشة العلمية مما يسمح بتجنب الاستخدام السيئ والمبذر لموارد الدولة، وبالتالي القضاء على أوجه الإسراف.

ثالثاً/ مجال المشروعات العامة التجارية والصناعية:

تختلف قواعد ترشيد الإنفاق العام الخاصة بهذا المجال عن غيرها من القواعد السابقة، ذلك أنّه من اليسير قياس إنتاجية النفقة في حالة المشروعات العامة التجارية والصناعية بالاستناد إلى معايير واضحة ومحددة، مثل معيار الربح التجاري أو العائد الاجتماعي للمشروع.

وبصفة عامة فإنّه من الممكن تنظيم الإنفاق العام لهذه المشروعات العامة التجارية والصناعية وفقاً للأساليب المتبعة في المشروعات الخاصة، مع العلم أنّ الاستعانة بكل من جهاز السوق والحوافز الفردية على النحو المتبع في حال القطاع الخاص لتعظيم النفع العام يصطدم ببعض العقبات في حال المشروعات العامة.

- بالنسبة للاستعانة بجهاز السوق: نجد أنّ المشروعات الخاصة تستطيع التحكم بتحديد كمية إنتاجها وفقاً لقاعدة العرض والطلب مما يحقق لها المساواة بين المنفعة الحدية والإيراد الحدي، في حين لا يمكن لبعض المشروعات العامة تحديد حجم إنفاقها وإنتاجها على هذا النحو، خاصة في حالة التزامها بتحقيق أهداف اجتماعية معينة كالرغبة في تشجيع الطلب على سلعة أو خدمة معينة لرفع مستوى المعيشة، فهذه الحالة تتطلب اللجوء إلى تقدير العائد الاجتماعي للمشروع والحكم بعد ذلك على إنتاجية المشروع على ضوء مقارنة نفقاته بعائده الإجمالي.

- أما فيما يتعلق بالحوافز الفردية فإنّه من المعروف أنّها تشكل الدافع الرئيسي للمشروعات الخاصة لتحسين مستوى الإنتاج وتخفيض تكلفته، وبالنظر لغياب هذه الحوافز في المشروعات العامة فإنه من غير المؤكد أن تسعى بدورها لضغط الإنفاق وتعظيم الناتج، إلاّ أنّه من المتوقع أن تساهم عملية تحسين نظم الإدارة وإشراك العاملين في هذه المشروعات في الأرباح المحققة، وربط الترقيات والمكافآت المقدمة لهم

¹ مجدي محمود شهاب، مرجع سبق ذكره، ص 79.

بالكفاءة التي يظهورها في العمل في دفع هذه المشروعات للموازنة بين إنفاقها ومواردها، والسعي لضبط إنفاقها وتعظيم إنتاجها.

المطلب الثالث: مقومات ترشيد الإنفاق العام

يتطلب تجسيد عملية ترشيد الإنفاق العام توفر جملة من المقومات التي نوجز أهمها فيما يلي:

1-إرادة سياسية قوية:

من المعلوم أنّ تخصيص الموارد لأوجه معينة للإنفاق يثير العديد من الحساسيات بين الفئات ذات المصالح المتعارضة، خاصة إذا ما كانت هناك إمكانية للمناقشة أو إعادة النظر في قرارات التخصيص، وعليه فإنّ وجود حكومة قوية تواجه مثل هذه التحديات يعدّ أمراً ضروريا لاستكمال عملية الترشيد، مما يعني أنّه بالإضافة إلى القدرة على اتخاذ القرار، يجب توفير الإمكانيات اللازمة للتأثير على تنفيذه لغرض إعطاء سياسة الموازنة فعالية كاملة.¹

2-توافر بيئة سليمة وملائمة:

فالالتزام بمبادئ الحكم الراشد وتوافر بيئة منضبطة تعمل فيها الوحدات والهيئات الحكومية المختلفة ضروري جدا لعملية ترشيد الإنفاق العام. فالإدارة الجيدة لموارد الدولة وتوفر الشفافية في تدفق المعلومات ووصولها إلى الجميع، والرقابة والمساءلة الجادة عن موارد الدولة سواء في جانب الصرف أو التحصيل، وكذا السماح بمشاركة جميع الأطراف في رسم سياسات الدولة وتوجيه نفقاتها كلها عوامل تساهم في عملية الترشيد.

3-كفاءة أجهزة الدولة وحسن إدارتها:

إنّ وجود إرادة حقيقية للترشيد يجب أن يقترن بوجود إدارة فعّالة²، حيث تعتبر كفاءة أجهزة الدولة خاصة المالية منها من أهم الركائز التي تقوم عليها عملية ترشيد الإنفاق العام، باعتبار هذه الأجهزة هي المكلفة بعملية التحضير والإعداد وكذا التنفيذ، فهي المكلفة بعملية صرف الأموال العمومية وتحصيل

¹ شعبان فرج، مرجع سبق ذكره، ص ص 92 - 93.

² شوقي أحمد دنيا، مرجع سبق ذكره، ص 271.

الإيرادات، وكلّما كانت هذه الأجهزة تعمل بكفاءة كاملة ومنظمة بشكل جيد انعكس ذلك على عملية ترشيد الإنفاق العام بالإيجاب.

4- التطبيق الجاد للمعرفة العلمية المكتسبة:

ينبغي تطبيق كل ما يتم التوصل إليه عن طريق الخبرة على ترشيد الإنفاق العام، وكذلك إقامة سياسة اقتصادية حكيمة تقوم على وجود حكومة قوية لديها القدرة على السماع وتقدير الخبرات، ومناقشتها بكل موضوعية.

5- التحديد الدقيق للأهداف:

إنّ نقطة البداية للمسار السليم والرشيد سواء بالنسبة للميزانية أو بالنسبة إلى الأعمال الحكومية إجمالاً هي تحديد الأهداف، أي رسم أهداف واضحة ودقيقة للبرامج الحكومية وفق جدول أفضليات . وتحديد الأهداف يجب أن ينطلق من دراسة موضوعية ودقيقة¹.

ونشير هنا إلى أنّه لا يجب الاقتصار على تحديد أهداف عامة فقط، ولكن لابدّ من تحديد الأهداف التفصيلية والتي تشكل منطلقاً لتقويم الأداء الحكومي، ولعله من المعروف أنّ أبرز المعايير لتقويم الأداء هو وجود أهداف محددة وواضحة وذلك حتى يمكن مقارنة ما تم إنجازه بالأهداف التي كان من المفترض تحقيقها، ومثل هذا الأمر يبرز مدى نجاح الجهاز الحكومي أو فشله.

6- فسح المجال أمام القطاع الخاص:

يتعين على الدولة هنا، تعزيز دور القطاع الخاص وفتح المجال أمامه للاستثمار في المشروعات العامة بهدف تخفيف العبء عن ميزانية الدولة والتحكم في الإنفاق العام، فالتوسع في الإنفاق العام من قِبَل الدولة ينتج عنه المزيد من عجز الميزانية. وقد أثبتت التجارب خاصة في ظل التوجه نحو اقتصاد السوق أنّه بالإمكان الاعتماد على القطاع الخاص في إنجاز المشروعات التي كانت حكرًا على الدولة، لذا أصبح من الضروري أن يكون تدخل الدولة وفق ضوابط ومعايير تحدّد من تدخلها في إنفاق الموارد الاقتصادية على مشروعات يستطيع القطاع الخاص تأديتها بشكل أفضل وبتكلفة أقل، وحصص الاستثمار العام في المجالات الاستراتيجية كتلك المتعلقة بالبنى التحتية، وهو ما يتطلب من الدولة إعادة صياغة دورها في النشاط

¹أسامة عبد الرحمن، "المورد الواحد والتوجه الإنفاقي السائد"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، ط1، 1988، ص47.

الاقتصادي بما يرشد إنفاقها¹، عن طريق دعم سياسة الخصوصية التي ستعمل بلا شك -إذا نُقِدت بالشكل الصحيح- على زيادة معدلات الإنتاج وخفض التكاليف، ورفع كفاءة الإنفاق العام.

7- تطوير تقسيم ميزانيات الدولة:

بالشكل الذي يجعلها قادرة على الوفاء بمتطلبات الوظيفة التخطيطية على المستويين الكلي (تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص) والجزئي (تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة)، وقادرة على الوفاء بمتطلبات الرقابة على الأداء (الرقابة التقييمية) والرقابة المستندية بما يضمن فاعلية تخصيص وكفاءة استخدام الموارد، ومن ثم تعظيم دور الحكومة في تحقيق أهداف المجتمع.

8- ضرورة توفر نظام محاسبة ونظام رقابة فعالين:

يرتبط الوصول لتحقيق فعالية الإنفاق العام بوجود نظام محاسبي يتوافق مع معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام والمعايير الدولية للرقابة المالية، كما يقوم على دعم الأجهزة الرقابية بكل الوسائل الحديثة التي تمكّنها من ضبط الفساد ومحاربه، من خلال التعرف على عمليات الإنفاق العام ومجالاته والتأكد من توافق التنفيذ مع ما سبق تخطيطه، على أن تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الإنجاز، مع تطوير مفهوم الرقابة المستندية التي تركز على الشكل والمطابقة القانونية إلى الرقابة التقييمية التي تحرص على تحقيق النتائج ورفع مستوى الأداء.

9- إرساء مبدأ تجنب الإسراف والتبذير:

فمن الأسباب الرئيسية لتزايد الإنفاق العام الإسراف والتبذير، ويظهر لنا ذلك حين لا يتعادل نفع الإنفاق العام مع المبالغ المرصودة له وهو ما ينجّر عليه العديد من الآثار السلبية، أبرزها إهدار الأموال العمومية وبالتالي تبديد جزء من دخل الأفراد والذي تحصلت عليه الدولة عن طريق الضرائب، ومن جهة أخرى يؤدي التمادي في الإنفاق العام إلى تفشي ظاهرة التهرب الضريبي لأنّ المكلفين بدفع الضرائب تتكون لديهم فكرة سيئة عن وجهة هذه الأموال، وهناك عدة صور للإسراف والتبذير في صرف النفقات العامة أهمها:

¹ عبد الرحمن بن عبد الله الشقاوي، "نحو أداء أفضل في القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية"، ورقة بحث مقدمة ضمن ندوة الرؤية المستقبلية للاقتصاد السعودي حتى عام 1440هـ، وزارة التخطيط، المملكة العربية السعودية، أكتوبر 2002، ص48.

- سوء تنظيم الجهاز الحكومي وقيام أكثر من جهة واحدة بأداء نفس الخدمة وهو ما يؤدي إلى إرتفاع تكاليف تأدية هذه الخدمات.
- المبالغة في عدد العاملين في الجهاز الحكومي عن القدر اللازم لأداء الأعمال.
- غياب التنسيق بين مختلف الأجهزة الحكومية المكلفة بإنجاز مختلف المشاريع، كما هو الحال بالنسبة للأجهزة المكلفة بمشاريع توصيل الماء والكهرباء وتلك المكلفة بتعبيد الطرقات.
- الزيادة المفرطة في التمثيل الخارجي.

المبحث الثاني: المحاور الأساسية لترشيد الإنفاق العام

كانت للأزمات الاقتصادية والمالية التي شهدتها العديد من دول العالم أثرا كبيرا على وضعها المالي، ما فرض عليها ضرورة إعادة صياغة السياسة المتبعة في تسيير مواردها في ظل تفاقم حالات العجز الموازي نتيجة عدم قدرتها على تحقيق التوازن بين متطلبات الإنفاق وما هو متاح من موارد، ضف إلى ذلك تراجع أرصدة المالية العامة وتقلص الهوامش المالية الوقائية للدول وبالأخص النفطية منها نتيجة الصدمات التي شهدتها أسعار النفط.

في ظل هكذا أوضاع تبرز أهمية تبني سياسة مالية متوازنة تقوم على ضبط وترشيد الإنفاق العام كضرورة مالية لا مفر من تحقيقها للخروج من الأزمة، خاصة وأن معظم هذه الدول شجعت على الاتجاهات العشوائية للإنفاق خلال الوفرة المالية الناتجة عن الطفرة النفطية، وهو ما يتطلب توفر جملة من الركائز التي ينبغي الالتزام بها، وذلك ما سيتم التطرق إليه ضمن هذا المبحث.

المطلب الأول: تحديد الحجم الأمثل للتدخل الحكومي

أشرنا فيما تقدم أن هناك عدة أسباب تدفع بمستوى الإنفاق العام للارتفاع، إلا أنه من غير الجيد أن يتجه هذا الإنفاق نحو التزايد بلا حدود، فالمصلحة العامة تقتضي أن لا يزيد هذا المستوى عن حد معين، وهو ما يعرف بالحجم الأمثل للإنفاق العام.

والحجم الأمثل للإنفاق العام هو ذلك الحجم الذي يسمح بتحقيق أكبر قدر من الرفاهية لأكبر عدد من المواطنين، وذلك في حدود أقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادية للدولة.

كما يمكن تعريفه بالحجم الذي يحقق الاستغلال الأمثل للموارد الإنتاجية ويحقق أقصى معدل نمو ضمن إطار من العدالة في توزيع الأعباء بين الناس.¹

ويكمن السبب الرئيسي في البحث عن الحجم الأمثل للإنفاق العام في الآثار السلبية للتوسع في الإنفاق، ولعل أبرزها أثر المزاخمة خاصة في الدول التي حققت مستويات عالية من الاستثمار في خدمات البنية الأساسية ورأس المال البشري، بما يجعل التوسع في الإنفاق العام ذو أثر سلبي أو مزاحم للاستثمار الخاص، وهو ما ينعكس سلباً على معدلات النمو، هنا ظهرت الحاجة إلى الاهتمام بكفاءة الإنفاق العام ومعرفة حجمه الأمثل الذي يعظم المنفعة إلى أقصى حد ممكن.

ويُعدّ موضوع تحديد الحجم الأمثل للإنفاق العام من المواضيع الجدلية، ذلك أنّه من الصعوبة بمكان قياس المنفعة المترتبة عن الإنفاق العام فيما يخص النواحي الاجتماعية والسياسية، ولذلك فإنّ الإنفاق العام عادة ما يقارن بمعدلات النمو الاقتصادي ليعبر عن كفاءة هذا الإنفاق، حيث يتم قياس المنفعة التي يحققها الإنفاق العام من الناحية الموضوعية على أساس الزيادة التي يحققها هذا الأخير في الناتج المحلي الإجمالي² وانعكاس ذلك على النمو الاقتصادي، وبالتالي الاعتماد عليه كأساس لتحديد حجم الإنفاق الأمثل الذي ينعكس إيجاباً على النمو الاقتصادي.

وقد طُوِّرت خلال تسعينات القرن العشرين عدة نماذج من أجل تقدير الحجم الأمثل للإنفاق العام، وكانت بداية البحث في هذا السياق من قبل "Barro" (1990) الذي قدم نموذجاً في بحثه المرجعي "الإنفاق الحكومي كنموذج مبسط للنمو" وقد أوضح "Barro" أنّ الحجم الأمثل للإنفاق العام يتحدد عندما تكون الإنتاجية الحدية لهذا الإنفاق مساوية للواحد الصحيح.³

كما قام كل من "Armey" (1995) و "Rahn" (1996) و "Scully" (2003) بدراسات نظرية وتطبيقية لتحديد الحجم الأمثل للإنفاق العام، حيث توصلوا لنتيجة مفادها أنّ العلاقة بين الإنفاق

¹ حسين مجّد القاضي، مرجع سبق ذكره، ص70.

² عادل محمود أحمد الحويري، "تقييم أمثلية الإنفاق الحكومي خلال مسار زمني في ظل قيود الدين العام-دراسة تطبيقية على مصر"، رسالة ماجستير في المالية العامة، كلية التجارة، قسم المالية العامة، جامعة طنطا، 2000، ص3.

³Barro. Robert J, " Government spending in a simple model of endogeneous growth". Journal of Political Economy, vol. 98, no 5, 1990, p 109. Available on :<http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:3451296>

العام والنمو الاقتصادي علاقة غير خطية تأخذ شكل قطع مكافئ مقلوب (U) أي أنه منحنى له نهاية حدية عظمية.

وقد اصطلح على تسمية المنحنى الذي يمثل هذه العلاقة بمنحنى BARS (BARS curve)¹ نسبة للحروف الأولى لأسماء مطوري هذه النماذج.

ويعبر المحور الأفقي للمنحنى عن حجم التدخل الحكومي من خلال متغير نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في حين يعبر المحور العمودي عن معدلات النمو الاقتصادي.

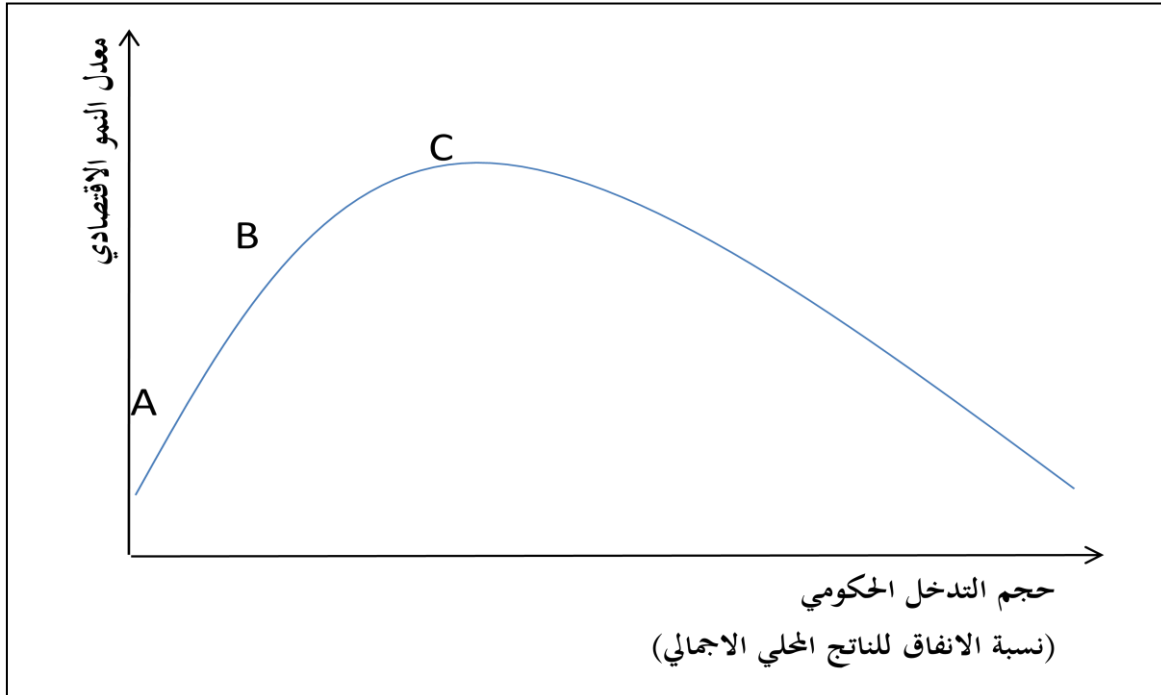
ويرى "بارو" أنّ للإنفاق العام تأثيرين متناقضين تبعا لحجم هذا الإنفاق، ففي البداية يكون النمو الاقتصادي في إطار علاقته بحجم الإنفاق العام في مرحلة الغلة المتزايدة بحيث يعمل التوسع في حجم الإنفاق العام على رفع معدلات النمو الاقتصادي بالنظر إلى كون هذا التوسع يؤدي إلى إنشاء بنية تحتية جديدة تسهل حركة عوامل الإنتاج وإيجاد المناخ الذي يساعد على الاستثمار، وتستمر معدلات النمو الاقتصادي في الارتفاع إلى غاية بلوغ الحد الذي تكون فيه الإنتاجية الحدية للإنفاق العام مساوية للصفر، وأنّ أي زيادة في الإنفاق العام بعد ذلك الحد سوف يؤدي إلى تراجع في معدلات النمو، و ذلك أنّ زيادة الإنفاق العام يصاحبها زيادة مماثلة في الضرائب وقد يكون هذا على حساب بعض المشاريع ذات العوائد الأعلى، كما أنّ بعض برامج الإنفاق الاجتماعي قد يكون لها آثار مبطئة للنمو كالتخفيض الحافز على العمل والاستثمار.

وفصل بين هذين الاتجاهين في العلاقة المعدل الأمثل للإنفاق حيث الكفاية الحدية للإنفاق تساوي الواحد الصحيح ($dy/dg=1$)، بمعنى أنّ زيادة معدل الإنفاق العام ب 1% سوف تؤدي إلى زيادة معدل النمو بنفس النسبة².

¹O. Faruk Altunc, Celil Aydin, "The Relationship Between Optimal size of Government and Economic Growth: Empirical Evidence from Turkey, Romania and Bulgaria", Procedia, Social and Behavioral Sciences, vol 92, 2013, P68. Available on: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.08.639>

²عماد الدين أحمد المصباح، "تقدير الحجم الأمثل للإنفاق الحكومي في سورية باستخدام منحنى آرمي وأسلوب ARDL"، مجلة العلوم الإدارية والاقتصادية، جامعة القصيم، المجلد 7، العدد 1، 2013، ص33.

الشكل رقم (2-2): منحنى BARS الذي يحدد الحجم الأمثل للإنفاق



المصدر: سليم سليمان الحجايا ومُجد خليل عدينيات، "الحجم الأمثل للإنفاق الحكومي في الأردن. للفترة (1985-2014)"، المجلة الأردنية للعلوم الاقتصادية، المجلد 4، العدد 2، 2017، ص 174.

نلاحظ من خلال المنحنى أعلاه أنّ الإنفاق الحكومي يعمل في البداية على زيادة معدل النمو الاقتصادي نظرا لما يؤدي إليه من توسع في البنية الأساسية بحيث ينتقل من النقطة A إلى النقطة B ويستمر تحفيز الإنفاق العام لمعدلات النمو الاقتصادي حتى يصل إلى النقطة C التي تمثل الحجم الأمثل والأكثر فعالية للإنفاق العام، ويكون معدل النمو الاقتصادي أكبر ما يمكن والناتج الحدي للإنفاق مساويا للصفر، وبعد هذه النقطة فإنّ أي زيادة للحكومة في إنفاقها سيُدخل العلاقة بين الإنفاق العام والنمو الاقتصادي مرحلة الغلة المتناقصة هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنّ انخفاض حجم الإنفاق العام عمّا كان يجب أن يكون عليه يجعل العلاقة بين المتغيرين في مرحلة الغلة المتزايدة، وهو ما يعني اقتصاديا ضرورة زيادة الإنفاق العام (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي) وصولا إلى المرونة الواحدة في العلاقة بينهما (مرحلة ثبات الغلة)، غير أنّ التوسع في الإنفاق العام يجب أن يكون مرتبطا بالتوسعات في الإنتاج حيث يتعين

على الحكومة في مرحلة ما أن تقلل من إنفاقها ذلك حين لا تؤدي الزيادة في هذا الإنفاق إلى مزيد من الإنتاج.

وقد قامت عدة دراسات بالبحث في الحجم الأمثل للتدخل الحكومي والذي يضمن الكفاءة والفعالية في الأداء حيث توصلت بعض هذه الدراسات إلى أنّ الحكومات ذات الحجم الأصغر والتي لا تتجاوز نسبة إنفاقها العام 40% من الناتج المحلي الإجمالي عادة ما تتمتع بمستويات أعلى في الأداء والكفاءة مقارنة بالحكومات ذات الأحجام الكبيرة، فكلّما كبر حجم الحكومة مُقاساً بنسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي انخفضت كفاءة ذلك الإنفاق والعكس صحيح، وذلك نظراً لانطباق قانون تناقص الغلة والذي تمت الإشارة إليه فيما تقدم لكن لا يمكن قبول هذه القاعدة على إطلاقها، فبالعودة لأحجام الحكومات في كثير من البلدان المتقدمة والتي لطالما سجلت مستويات كفاءة إنفاق عام مرتفعة يتضح أنّ حجم إنفاقها منسوباً إلى الناتج المحلي الإجمالي عادة ما تفوق نسبة 40% بل إنّ النسبة تتجاوز 50% في دول أخرى.¹ وبغض النظر عن طبيعة العلاقة التي تربط نسبة الإنفاق العام بمستوى كفاءته، فإنّ كفاءة الإنفاق العام سواء الكلي أو ذلك المخصص للإنفاق على قطاع معين عادة ما تتطلب أن يصاحب الزيادة في الإنفاق مجموعة من السياسات والإجراءات المكتملة، كإعادة النظر في نمط تخصيص الإنفاق على القطاعات الفرعية المختلفة وتحسين الرقابة على أعمال الحكومة واتخاذ إجراءات صارمة لمحاربة الفساد، وغيرها من الإجراءات التي سيتم التطرق إليها لاحقاً.

المطلب الثاني: تحقيق كفاءة الإنفاق العام كمنطلق للترشيد

يلعب الإنفاق العام دوراً مهماً في تحقيق الأهداف المتعلقة بالنمو الاقتصادي، وتتشأثر فاعلية تلك الأهداف بالسياسة الإنفاقية التي تتبعها الدولة ليس فقط في حجم الإنفاق العام بل أيضاً في توجهات هذا الإنفاق وأولوياته، فالسياسة الإنفاقية الحكيمة هي تلك السياسة التي تلعب دوراً مهماً في عملية تخصيص الأمثل للموارد بما يعزز من قدرة الجهات الحكومية على تنفيذ وتحقيق أهدافها وبرامجها المسطرة بالكفاءة المطلوبة للوصول إلى تحقيق توجهات الخطط التنموية المرسومة، وتحقيق ذلك يتطلب ما يلي:

¹ هبة محمود الباز، مرجع سبق ذكره، ص 18-19

أولا/ الكفاءة التخصيصية:

كفاءة التخصيص في شكلها العام تعني تحقيق أفضل توزيع للموارد المتاحة بما يضمن توجيهها إلى أنشطة ذات العائد الأعلى، بغرض تحقيق أعلى مستوى ممكن من الرفاهية لأفراد المجتمع.

فالتباين الموجود بين الحاجات الإنسانية غير المحدودة والموارد الاقتصادية النادرة ينتج عنه بالضرورة الاختيار والتضحية، فالمجتمع يمتلك قدرا محددا من الموارد وهو مضطر لتوزيعها على بعض الاستخدامات متنازلا عن العديد من الاستخدامات الأخرى، وما كفاءة التخصيص سوى تحقيق أفضل اختيار ممكن لقائمة الاستخدامات التي ستوزع عليها الموارد وفقا لحاجات المجتمع ومستوى تطور أدواته الإنتاجية.

وتعني الكفاءة التخصيصية للموارد المالية: "تخصيص الإيرادات المالية حسب الأولويات العامة والبرامج الحكومية، حيث تقوم الإدارات والوحدات الحكومية المختلفة بتمويل النشاطات الحكومية ذات الأولوية القصوى والبرامج التي لها مردود مالي عالي في ظل تراجع تدفقات السيولة، بما يضمن ربط الاستراتيجيات الوطنية بالموازنة العامة وأولويات الصرف التي تحددها".¹

إذن فالكفاءة التخصيصية تقوم على التحديد الصحيح للأولويات، وهي العملية التي تحدد بموجبها الحكومة أي البرامج ينبغي أن تحظى بالأولوية القصوى وأياها أدنى في سلم الأولويات وفقا للموارد المتاحة.

أما من منظور الأداء يسعى "تحديد الأولويات" لزيادة الفعالية إلى أقصى حدّ وتسخير القدرات والموارد المتاحة، ويتمثل الهدف الرئيسي من تحديد الأولويات في ضمان عدم تشتيت الموارد لأنّ ذلك قد يؤدي إلى تحقيق أهداف قليلة الأثر أو ليس لها تأثير مطلق، وينبغي أن تركز هذه الموارد على القطاعات البالغة الأهمية مع ضرورة إتباع نهج يتوخى الحرص في تحديد الأولويات واستخدام الموارد، وهو ما يؤدي في النهاية إلى تعزيز أداء الحكومة ويزيد من فعالية الإنفاق العام، غير أنّ تحديد الأولويات لا يعني أن تحمل الحكومة القطاعات أو المجالات التي لا تحظى بأولوية عالية في خطة عملها.

¹ زياد خلف خليل وسمير نعمان نوروز، "إصلاح واقع الموازنة العامة في العراق وفق معايير الكفاءة التخصيصية: دراسة تحليلية للفترة 2004-2018"، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة بغداد، المجلد 26، العدد 119، 2020، ص 394.

وتقوم عملية تحديد الأولويات على مجموعة من المبادئ الأساسية هي:¹

- 1- مدى خطورة المشكلة التنموية القائمة، وانعكاساتها السلبية على أفراد المجتمع وجوانب الحياة المختلفة فيها له دور كبير عند تحديد الأولويات.
- 2- عامل الزمن: فالزمن المطلوب لحل مشكلة معينة يلعب دورا كبيرا في تحديد الأولويات بين البرامج والمشاريع، فكلما كان الوقت المطلوب لإنجاز برنامج معين أقصر كان ذلك مبررا مقنعا لاختيار هذا البرنامج.
- 3- درجة اهتمام المواطنين بالمشكلة القائمة: فكلما زاد الاهتمام الشعبي بالمشكلة زاد التفضيل لها، ومُنحت الأولوية لحلها قبل غيرها من المشاكل.
- 4- عامل الخبرة: فكلما كانت الحلول المطروحة لحل مشكلة معينة مجربة ومضمونة النجاح كان ذلك دافعا لمنحها الأولوية في الإنجاز.

ثانيا/ الإنفاق الاجتماعي وكفاءة تخصيص الموارد:

يحتل الإنفاق الاجتماعي -أحد مكونات الإنفاق العام- أهمية خاصة في هيكل الإنفاق العام، حيث زادت أهميته في السنوات الأخيرة باعتباره استثمارا في رأس المال البشري يعزز فرص النمو الاقتصادي المستدام ولا سيما في الأجل المتوسط والطويل، كما يُسهم في رفع إنتاجية الموارد البشرية وزيادة العائد الاقتصادي منها، فهو ليس مجرد بند من بنود المصروفات إنما هو الطريقة الأكثر حكمة للاستثمار في رفاهية المجتمعات، لذا كان لزاما على الدولة أن تهتم ليس فقط بكفاية هذا الإنفاق بل أيضا برفع كفاءته، وتظهر مدى كفاءة الإنفاق الاجتماعي من خلال العلاقة بين زيادة هذا الإنفاق وتحسين الخدمات الاجتماعية ومخرجاتها، فكلما ضعفت هذه العلاقة دلّ ذلك على ضعف كفاءة الإنفاق الاجتماعي لا سيما في بنوده الأساسية: التعليم، الصحة والحماية الاجتماعية.

تقاس كفاءة الإنفاق على قطاع التعليم من خلال ربط التطور في الإنفاق على هذا القطاع بعدد من المؤشرات المتعلقة بتحسين جودة الخدمة التعليمية، وارتفاع كفاءة النظام التعليمي وملاءمة مخرجاته مع

¹ محمد بن عزة، مرجع سبق ذكره، ص 87.

احتياجات سوق العمل، فضلاً عن العائد الاقتصادي المتوقع منه. ومن أهم العوامل المؤثرة على كفاءة الإنفاق على التعليم هيكل هذا الإنفاق، فهيمنة النفقات الجارية على حساب النفقات الاستثمارية من شأنه أن يقلل من كفاءة الإنفاق العام في موازنة التعليم، ومنه ضعف مخرجات النظام التعليمي وضعف قدرتها التنافسية في سوق العمل، وهو الأمر الذي يستلزم ضرورة تعديل هيكل الإنفاق على النحو الذي يرفع من كفاءة هذا الأخير.

أما فيما يتعلق بقطاع الصحة، فيمكن تقييم كفاءة الإنفاق على هذا القطاع بالاستناد إلى معيارين رئيسيين:¹

– **الكفاءة التخصيصية:** أي دراسة ما إذا كان تخصيص الإنفاق على قطاع الصحة يتسم بالكفاءة أولاً، وذلك من خلال دراسة أي نوع من النفقات –الجارية أو الاستثمارية– يستحوذ على النصيب الأكبر من موازنة قطاع الصحة.

– **معدل التغطية:** ونعني به مستوى التغطية بالمرافق الصحية والبنية التحتية للقطاع الصحي. وبدورها تُعدّ الحماية الاجتماعية من الخدمات التي تدخل ضمن الوظيفة الاجتماعية للدولة، ويتطلب رفع كفاءتها العمل على تحسين استهدافها مع ضمان أنّ المستفيدين المستهدفين لا يتم استبعادهم على سبيل الخطأ. كل ما سبق من شأنه أن يضمن الكفاءة والفعالية في استخدام الموارد ويُسهم في زيادة معدلات النمو الاقتصادي.

ثالثاً/ المراجعة كمنهجية لتعزيز كفاءة الإنفاق:

مراجعة الإنفاق عبارة عن تقييمات مفصلة لمجالات محددة للإنفاق بهدف زيادة الشفافية وتحسين الكفاءة وإعادة تخصيص الموارد إذا لزم الأمر، وتؤدي المراجعة إلى المفاضلة بين السياسات المالية الممكنة على ضوء حجم هامش التحرك المتوفر ضمن الإطار المالي القائم، كما تساعد في تحديد الانحراف عن الأهداف المسطرة، ومن ثم تمكن من المساءلة مما يساهم في المستقبل في تحقيق أكبر عائد من ذلك الإنفاق بما يحقق في النهاية ترشيد الإنفاق العام وتوجيهه الوجهة الصحيحة.

¹ محمد أحمد الحائري، "أثر الإنفاق الاجتماعي على النمو الاقتصادي في اليمن- تحليل العلاقة التوازنية طويلة الأجل باستخدام منهج التكامل المشترك"، مجلة الدراسات الاجتماعية، جامعة العلوم والتكنولوجيا، اليمن، العدد 50، 2016، ص 227-229.

كما تُسهم مراجعة الإنفاق العام في توفير رؤى مهمة حول مخصصات الميزانية مما يؤدي إلى توصيات من شأنها تمكين الحكومة من زيادة الإنتاجية ورفع الكفاءة التشغيلية، علاوة على ذلك تثمر مراجعة الإنفاق عن تعزيز الشفافية من خلال تعريف المواطنين بأسباب وطرق إنفاق الأموال العامة.¹

وقد استخدمت حكومات عدّة مراجعة الإنفاق لتعزيز أداء الإنفاق لديها وغالبا ما يُستشهد بالتجربة الكندية في هذا المجال، ففي سنة 1994 وفي ظل أزمة المالية العامة قامت الحكومة الجديدة آنذاك ولمدة سنة كاملة بمراجعة الإنفاق التشغيلي لجميع الإدارات، مما أدى إلى إنهاء أو تقليص أو إعادة تصميم العديد من البرامج²، وقد كانت النتائج مذهلة حيث وفي ظرف خمس سنوات خُفضت النفقات العامة بـ 9 نقاط من إجمالي الناتج المحلي.

أما في المملكة المتحدة فقد عززت مراجعة الإنفاق التي أجرتها الحكومة البريطانية الشفافية بشأن أكثر من 20 مليار جنيه إسترليني من الإنفاق العام السنوي الذي خضع للمراجعة، فضلا عن إتاحة نهج جديد لوضع تصورات لأوجه الإنفاق الحكومي عبر 25 دائرة حكومية.

في حين تحدد وزارة المالية الدائمية عادة مراجعات عديدة للإنفاق لإجرائها كل عام، حيث أصبحت هذه المراجعات أساسا لإعادة تخصيص الموارد وبرامج الإنفاق، وقد ساعدت مراجعة الإنفاق الحكومة في تحقيق وفورات سنوية بلغت 1 مليار يورو من عدّة برامج حكومية ووزارية على مدى خمس سنوات.

وتتم عملية مراجعة الإنفاق عبر مرحلتين:

الأولى: تحليل الموازنة، حيث يهدف هذا الإجراء إلى تبيان مدى اقتراب الإنفاق العام من مستوياته المثلى، وذلك من خلال زاوية الاقتصاد الكلي وزاوية تقديم الخدمات، وعملية التحليل هذه تشمل حجم ومكونات الموازنة مع ما ينتج عنهما من انعكاس على صعيد مردود الإنفاق العام، ويتم تقييم مردود

¹Rima Assi, Jonathan Dimson, Andrew Goodman, Jens Riis Andersen, "Spending reviews: A more Powerful Approach to Ensuring Value in Public Finances", McKinsey & Company, March 2019,P02.

²Evert Lindquist, Michael Howlett, Grace Skogstad, Geneviève Tellier, Paul t' Hart, "Policy Success in Canada: Cases, Lessons, Challenges", OXFORD, online edn, Oxford Academic, 2022, p 416.

Available on: <https://doi.org/10.1093/oso/9780192897046.001.0001>.

الإنفاق من ناحية ملاءمة مستوى وتأثير الخدمات العامة ومن ناحية وقعه وبلوغ النتائج المرجوة بغض النظر عن حجمه ومكوناته.¹

أما المرحلة الثانية: فهي مرحلة الاتفاق على التوصيات، والذي يمثل الهدف النهائي لعملية مراجعة الإنفاق حيث تساعد هذه التوصيات على تحسين كفاءة وفعالية الإنفاق العام، ولإحداث الأثر الموجب يجب أن يتفق فريق مراجعة الإنفاق على مجموعة من التوصيات مع الوزارات التي ستقوم بتنفيذها، وغالبا ما تتضمن التوصيات تغييرات في السياسات وترتيبات التمويل والعمليات، إذ أنه بدون الحصول على موافقة واضحة من الجهات المعنية سيكون من المستبعد تنفيذها.²

المطلب الثالث: الإنفاق العام وتجسيد عدالة التوزيع

بقي النمو الاقتصادي حتى وقت قريب الحل لكل مشكل اقتصادي واجتماعي، ولم تلق مسألة توزيع ثمار هذا النمو الاهتمام الكافي بل إن الاقتصاديين استعانوا بأطروحة "كوزنتس" لتبرير هذا الاهتمام الكبير بالنمو الاقتصادي حين عبروا عن رؤيتهم بأن النمو الاقتصادي سيتبعه لا محالة توزيع أكثر عدالة في المراحل المتقدمة من التنمية.

إلا أن التفاوت في الظروف المعيشية للأفراد أعادت الاهتمام بقضايا التوزيع في إطار التنمية، فالتفاوت في توزيع الدخل هو الصورة السائدة في جميع دول العالم وإن كانت درجة التفاوت تختلف من دولة لأخرى، ومن وقت لآخر داخل الدولة الواحدة.³ هنا يبرز دور الحكومة التي يقع على عاتقها مهمة التخفيف من حدة هذا التفاوت والعمل على إعادة توزيع الدخل بالشكل الذي يضمن تحقيق العدالة الاجتماعية، فالدولة تسعى لتجسيد مفهوم العدالة الاجتماعية عبر برامج الإنفاق التي تضطلع بها، وذلك من خلال قيامها بتوزيع مكاسب هذه البرامج على فئات المجتمع بشكل عادل وحسب الاحتياجات المختلفة.

¹ شعبان فرج، مرجع سبق ذكره، ص 97.

² Rima Assi, Jonathan Dimson, Andrew Goodman and Jens Riis Andersen, Op cit, P06

* سيمون كوزنتس (1901-1985) Simon Smith Kuznets اقتصادي واختصاصي إحصاء، وديموغرافي روسي حاصل على جائزة نوبل في الاقتصاد لعام 1971، يعد أول من درس العلاقة بين توزيع الدخل والنمو الاقتصادي، كما قام بتحليل التقلبات في معدل نمو الاقتصاد على مدى فترات طويلة وكيف ارتبطت هذه التقلبات بنمو السكان.

³ ناظم عبد الله عبد الحمدي ومهند خليفة عبید الحمدي، "قياس وتحليل العلاقة التبادلية بين التفاوت في توزيع الدخل والنمو الاقتصادي في العراق للفترة (1990-2014)"، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الاقتصادية والإدارية، الجامعة الإسلامية بغزة، المجلد 24، العدد 04، 2016، ص 158.

وعليه فإنه يمكن تقييم مدى كفاءة وفعالية الإنفاق العام انطلاقاً من آثار هذا الإنفاق على توزيع الدخل.

أولاً/ مفهوم العدالة التوزيعية

بدأ الاهتمام بدراسة العدالة في توزيع الدخل الوطني وقياس تفاوت الدخل من قِبَل المفكرين الاقتصاديين بعد الحرب العالمية الثانية، سواء أكان التوزيع الوظيفي للدخل أم التوزيع الشخصي للدخل. ويقصد بالتوزيع الوظيفي للدخل تقسيم الدخل على أصحاب عوامل الإنتاج والذين ساهموا في تكوينه²، وذلك لا يتم دون التطرق لعوامل العرض والطلب التي تحدد الأسعار النسبية لعوامل الإنتاج.¹ أمّا التوزيع الشخصي للدخل فهو يوضح إجمالي الدخل الذي يحصل عليه أفراد المجتمع عند تقسيم الدخل الوطني عليهم، ويلاحظ أنّ طريقة حصول الأفراد على الدخل غير مهمة، ويتم بمقتضى هذا التوزيع تقسيم المجتمع إلى فئات عشرية أو خمسية ثم تحديد نصيب كل فئة من الدخل الوطني، ويحدث التفاوت في التوزيع في حال اختلاف نصيب كل فئة من الدخل الوطني،² فتدخل الدولة لضمان العدالة التوزيعية حيث تتجلى هذه الأخيرة في مرحلة إعادة التوزيع التي يتم فيها العمل على تغيير حالة توزيع الدخل من حالة اللاعدالة إلى حالة العدالة، التي تعني أن يوزع الدخل الوطني بشكل متساوٍ إلى حدّ ما على أفراد المجتمع فلا تتركز الأموال ضمن مجموعة من فئات المجتمع، لأنّ تركز الأموال يعني أنّ مجموعة ما قد استحوذت على جزء أكبر من غيرها من المجموعات أو الفئات وأن الدخل يتوزع بشكل غير عادل بين أفراد المجتمع.

وقد أثبتت دراسة باستخدام بيانات عن معدلات الإنفاق العام في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) بالاعتماد على معامل جيني (Gini Coefficient)* أنّ توزيع الدخل هو عامل يتحكم في درجة الإنفاق العام، فوفقاً للأدبيات فإنّ انخفاض درجة المساواة في توزيع الدخل يتطلب درجة أعلى من الإنفاق على السلع والخدمات العامة المتعلقة بمساندة الفئات الفقيرة، ومن هنا فإنه منوط

¹ عبد الرزاق الفارس، "الفقر وتوزيع الدخل في الوطن العربي"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2001، ص 95.

² عبد الرزاق الفارس، نفس المرجع، ص 94.

* سيتم التطرق لهذا المعامل لاحقاً.

بالإنفاق العام دورا بارزا في إعادة توزيع الدخل سواء كان ذلك من خلال حجم هذا الإنفاق أو هيكله، فكلاهما يكمل الآخر في تحقيق عدالة توزيع الدخل والانتقال إلى دولة الرفاهة.¹

ثانيا/ مؤشرات قياس عدالة توزيع الدخل

كما هو الحال بالنسبة لأي مشكلة، يتطلب علاج عدم العدالة الاجتماعية والاقتصادية توافر معلومات دقيقة عن مدى عمق التفاوت بين طبقات المجتمع، ومن ثم التحديد الدقيق للفئات المتضررة وكيفية استهدافها.

وقد تعددت المقاييس التي اقترحتها الأدبيات الاقتصادية لتحليل وقياس مدى عدالة توزيع الدخل، وسنتطرق فيما يلي لأهم هذه المقاييس والتي غالبا ما يتم استعمالها في الدراسات التطبيقية.

1- منحنى لورنز (Lorenz Curve):

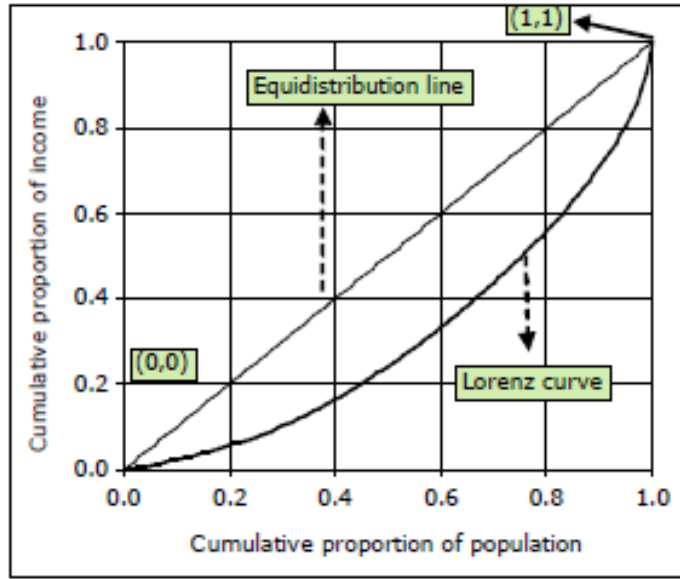
استعمل هذا المنحنى لأول مرة من طرف الإحصائي الأمريكي "M.O.Lorenz" عام 1905، وهو واحد من أكثر الأشكال البيانية استخداما في الدراسات الاقتصادية والاجتماعية خصوصا في التعبير عن حجم التفاوت في توزيع الدخل أو الثروة، كما يُعدّ من أهم المؤشرات المستخدمة في تحليل بيانات الدخل العائلي للوقوف على مدى عدالة توزيع الدخل. وهو يبين العلاقة بين النسبة التراكمية للدخل (المحور y) والنسبة التراكمية للسكان (المحور X)،² وهو ما يوضحه الشكل أدناه:

¹ ولأء واجه دياب، "فاعلية الإنفاق العام في تحقيق أهداف التحول الاقتصادي في مصر 1991-2011"، رسالة ماجستير في الاقتصاد، كلية التجارة، قسم الاقتصاد، جامعة بنها، 2013، ص ص 44-45.

* Max Otto Lorenz (1876-1959) اقتصادي أمريكي طور منحنى لوصف التباين الحاصل في توزيع الدخل.

² Chaya S. Maskowitz, Venkatraman E. Seshan , Elyn R. Riedel, Colin B. Begg, "Estimating the empirical Lorenz curve and Gini coefficient in the presence of error with nested Data", Stat Med, July 2008,27(16), P01.

الشكل رقم (2-3): منحني "لورنز" لقياس العدالة في توزيع الدخل



Source:

Bellù Lorenzo. G & Liberati Paolo "Charting Income Inequality: The Lorenz Curve", Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO, 2005, P 03.

يمثل الخط المستقيم التوزيع المتساوي للدخل ويطلق عليه خط المساواة أو خط التوزيع الأمثل (Guide Line)، وتعتبر النقاط الواقعة على هذا الخط عن التساوي بين الحصة التراكمية للدخل والحصة التراكمية للسكان، حيث تستلم كل وحدة حصة متساوية من الدخل.

أما المنحنى المتصل والواقع تحت خط المساواة فيمثل منحني لورنز (منحنى التوزيع الفعلي)، في حين تعبر المساحة بين خط المساواة ومنحنى لورنز عن مقدار التفاوت في توزيع الدخل وتسمى بفجوة التفاوت (Inequality Gap)، فإذا ما وقع منحني لورنز على خط المساواة فمعنى ذلك أنّ الدخل موزع توزيعاً عادلاً أي أنّ هناك مساواة تامة، وهذه الحالة النظرية أبعد ما تكون عن الممارسات الواقعية التي تميل إلى الابتعاد قليلاً أو كثيراً عن خط المساواة، وكلّما انتقل منحني لورنز نحو الأسفل كانت فجوة التفاوت كبيرة ودلّ ذلك على سوء توزيع الدخل وابتعاده عن العدالة.

2- معامل جيني (Gini Coefficients)

من أكثر المقاييس شيوعاً في قياس عدالة توزيع الدخل نظراً لوضوح فكرته وبساطة حسابه، وهو مقياس اقترح من قبل جيني "Gini" بالاعتماد على منحني لورنز، إذ يتم حسابه من خلال حساب نسبة المساحة المحصورة بين منحني لورنز وخط المساواة إلى إجمالي المنطقة تحت خط المساواة.¹

وتتراوح قيمة معامل جيني بين الصفر والواحد الصحيح، بحيث يكون 0 حين ينطبق منحني لورنز مع خط المساواة وعندها يكون توزيع الدخل متساوياً لجميع أفراد المجتمع (حالة العدالة المطلقة في توزيع الدخل)، أمّا في حال كانت قيمة المعامل مساوية للواحد فهذا دليل أنّ توزيع الدخل في أسوأ حالاته (حالة التفاوت المطلق في توزيع الدخل)، ومعنى ذلك أنّه كلّما اقتربت قيمة معامل جيني من الصفر كان توزيع الدخل أكثر عدالة، فقيمة المعامل تحسب وفقاً للمعادلة التالية:

$$G = 1 - \sum_{i=1}^n (P_i - P_{i-1})(L_i - L_{i-1})$$

حيث P التوزيع التكراري المتراكم للسكان.

L التوزيع التكراري المتراكم للدخل أو الإنفاق.

وحيث: $P_n = L_n = 1$ / $P_0 = L_0 = 0$.

3- معامل كوزنتس (Kuznets Coefficient):

اقترح كوزنتس عام 1955 معاملاً لقياس التفاوت في توزيع الدخل، بحيث يمكن احتسابه من البيانات العائلية والفردية بعد تقسيمها إلى فئات دخلية متساوية من حيث نسبة العائلات والأفراد في كل فئة دخلية، كتقسيم الفئات إلى عشرة فئات متساوية، وتتراوح قيم معامل كوزنتس ما بين الصفر الذي يمثل حالة العدالة المطلقة والواحد الصحيح وهي الحالة القصوى من سوء توزيع الدخل، ويعبر عنه بالصيغة التالية:²

$$k = \frac{\sum_{i=1}^{n=10} |d_i - 10|}{180}$$

* Corrado Gini (1884-1965) عالم إحصاء إيطالي، قام بتطوير معامل جيني الذي يقيس مدى التفاوت في توزيع الدخل.

¹ منذر يوسف ونوس، "توزيع وإعادة توزيع الدخل القومي في سورية - الآثار الاقتصادية والاجتماعية" رسالة ماجستير في الاقتصاد، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، 2010، ص 31.

² ناظم عبد الله عبد الحمدي و مهند خليفة عبيد الحمدي، مرجع سبق ذكره، ص 160.

حيث أن: k : قيمة معامل كوزنتس.

d_i : النسبة المئوية للدخل الذي تتلقاه الفئة العشرية (i).

$|d_i - 10|$: القيمة المطلقة للفروق بين النسبة المئوية للأفراد والنسبة المئوية للدخل الفردي الذي تتلقاه الفئة الدخلية (i).

180: أقصى درجة من درجات التفاوت في توزيع الدخل.

n : عدد الفئات الدخلية وتساوي 10.

يتضح من الصيغة أعلاه أنه عندما يكون توزيع الدخل متساويا تماما فإنّ كل فئة عشرية تحصل على (10%) من الدخل لأنها تتضمن 10% من السكان، وأنّ قيمة معامل كوزنتس تنحصر بين الصفر والواحد الصحيح، وكلّما كانت قيمته أكبر زاد التفاوت في توزيع الدخل.

وقد افترض كوزنتس أنّ درجة التفاوت في توزيع الدخل تبتعد نحو الارتفاع في المراحل الأولى من التنمية إلى أن يصل إلى أعلى المعدلات، ثم تبدأ درجة التفاوت بالانخفاض مع المراحل المتقدمة للنمو الاقتصادي، فقد أوضح أنه خلال المراحل المتقدمة للنمو يزيد التفاوت نتيجة لتحركات السكانية بما فيها العمالة من قطاع الزراعة قليل الإنتاجية إلى قطاع الصناعة الأكثر إنتاجية، حيث أنّ مستوى دخول العمالة في قطاع الصناعة أكبر منه في قطاع الزراعة، ويستمر الوضع إلى أن يصل التفاوت إلى حده الأقصى وبعدها يبدأ التفاوت في التناقص مع زيادة النمو والإنتاجية في كل من قطاعي الزراعة والصناعة، ومن ثم تقترب الدخول بين القطاعين. ويجب الإقرار هنا أنّ نمط توزيع الدخل يتسم إلى حدّ ما بعدم التكافؤ في البلدان النامية أكثر منه في البلدان الأكثر تقدماً.¹

المبحث الثالث: تجديد أساليب إعداد الميزانية العامة كمدخل لترشيد الإنفاق العام

تُعَدّ الميزانية العامة أهم وسيلة تتركز عليها الحكومات للوصول إلى أهدافها التنموية، فهي انعكاس لتوجهاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، كما تعدّ أداة هامة لتحقيق الاستغلال الأمثل لموارد الدولة وضمان الكفاءة والفعالية في استخدامها - خاصة الدول التي تعتمد في إنفاقها على مواد ناضبة - وذلك عبر توجيهها إلى قنواتها الصحيحة .

¹Simon Kuznets, "Economic Growth and Income Inequality ",The American Economic Review, Vol45, N°1, Mach 1955, P23.

وقد انعكس استخدام الميزانية العامة بوصفها أداة من أدوات ترشيد الإنفاق العام على أهدافها ومبادئها التي تقوم عليها وعلى نمط إعدادها، حيث تم إجراء تغييرات بنوعية متعاقبة طالت مكونات الميزانية ومحتوياتها وطريقة تبويبها، وهو ما سيتم التفصيل فيه فيما سيأتي.

المطلب الأول: ميزانية البنود والاعتمادات (LIB)*

يُعدّ النهج التقليدي في إعداد الميزانية العامة أول أنواع المناهج استعمالاً وأكثره انتشاراً، نظراً لما يتصف به من سهولة وبساطة في الإعداد والعرض والتنفيذ.

أولاً/ نشأة ميزانية البنود والاعتمادات:

ظهرت ميزانية البنود مع بداية القرن العشرين من خلال الإصلاحات الحكومية الإدارية والسياسية للحدّ من الفساد السياسي، فالهدف الأساسي لهذا الشكل من الميزانية هو توثيق عملية الإنفاق العام. وقد أخذت هذه الميزانية تسميتها من آلية عرضها على شكل بنود حسب اسم أو نوع المادة التي تغطيها النفقة، وتسمى أيضاً بميزانية الرقابة (Control Budget) والتي تركز على الرقابة على الصرف، حيث يقتصر هدفها الأساسي على تحقيق الرقابة المالية والتشريعية والتأكد من تحصيل الإيرادات وفقاً للقوانين، وإنفاقها في الأغراض المخطط لها وفي حدود الاعتمادات المصرح بهادون النظر في مدى سلامة هذا الصرف.¹

ثانياً/ مدى استيفاء ميزانية البنود والاعتمادات لمتطلبات الترشيح

يرى العديد من الباحثين أنّ النهج التقليدي في إعداد الميزانية العامة يتعارض مع ترشيد الإنفاق العام ولا يفي بمتطلباته وهذا نظراً للأسباب التالية:

- أهداف الإنفاق العام في ظل ميزانية البنود مبهمّة وغير محدّدة، فهي لا توضح ماهية الأهداف التي يُتّعهد بتحقيقها ولا الكيفية التي ستنجز بها، لذلك وبالنتيجة فإنّ هذه الميزانية لا تعطي معلومات توضح لماذا صرفت الأموال أو مدى الكفاءة والفعالية في صرفها²، فهي توضح ما سوف يتم إنفاقه دون بيان نتائج أداء هذا الإنفاق أو الأساليب والأنشطة التي تضمن الوصول إلى الأداء المتوقع.

*Line Item Budget.

¹أسامة عبد الرحمن، مرجع سبق ذكره، ص 37.

²Sharp Rhouda, "Budgeting for Equity: Gender Budget Initiatives within a Framework of Performance Oriented Budgeting", UNIFEM (United Nations Development Fund for Women), New York, U.S.A, Jul 2003, P25.

-اختلاف البعد الزمني لميزانية البنود (تُعَدّ عن سنة) عن البعد الزمني لعملية التخطيط (متوسط وطويل الأجل) يخلق تعارضا بين هذه الميزانية ومتطلبات التخطيط، وهو ما يبعدها عن تحقيق الكفاءة والفعالية في الإنفاق العام، إضافة إلى اختلاف طبيعة البيانات والمعلومات التي تتطلبها عملية التخطيط عن تلك التي توفرها ميزانية البنود.¹

- التركيز على جانب الوسائل (مدخلات الميزانية) وإهمال النتائج (مخرجات الإنفاق) وافتقاد العلاقة بينهما²، مما يؤدي إلى خضوع عملية التقدير إلى اعتبارات غير موضوعية يعكسها التباين الشديد بين تقديرات الميزانية والأرقام الفعلية، كما يؤدي إلى عدم إمكانية التعرف على مدى كفاءة استخدام الموارد الاقتصادية وفعالية البرامج والأنشطة والوظائف.

- بنود الإنفاق العام ضمن هذه الميزانية غالبا تكون غير متصلة بخطة أو برنامج عام مع غياب الدراسات التي تضمن الطرق البديلة للقيام بالأعمال، كما لا تُستعمل القواعد العلمية (تحليل التكلفة والعائد) التي تُبنى عليها القرارات عند توزيع الاعتمادات بين أوجه الإنفاق الحكومي، حيث نجد أنّ معظم الدول -بما في ذلك الدول النفطية- التي تعتمد هذا النمط من الميزانية تتعد عن الرشد في عملية اتخاذ القرار في تخصيص مواردها، مرتكزة على التقدير العشوائي خاصة في أوقات الطفرة النفطية وما يصاحبها من وفرة في الموارد المالية.

- تعدّ مرحلة الإعداد (التخطيط) ضمن ميزانية البنود مرحلة ثانوية، حيث يتم تقدير اعتمادات الميزانية في حدود إنفاق السنة الماضية أو متوسط إنفاق السنوات السابقة، واعتماده كحد أدنى للسنة الحالية مع زيادة تتمثل فيما تفرضه الظروف من زيادة الإنفاق لأسباب حتمية أو مستحدثة، وتوالي السنوات تتضخم تقديرات الميزانية تلقائيا دون أن يقابل هذه الزيادات أي أهداف إضافية متحققة، وهو ما يتعارض مع ضبط الإنفاق العام بل ويقنن تزايد الإنفاق سنة بعد أخرى، كما ويدفع هذا الأسلوب بالوحدات التنفيذية إلى إنفاق ما تبقى لديها من اعتمادات في العام الموالي مما يصعب عملية ترشيد الإنفاق العام ويفتح المجال أمام انتشار الفساد المالي.

¹ محمد عمر أبو دوح، مرجع سبق ذكره، ص120.

²Shah .A & Shen . C, "A Primer on Performance Budgeting", Budgeting and Budgetary Institutions. Public Sector Governance and Accountability, The World Bank, Washington, D.C, 2006, P139.

- عدم إمكانية متابعة وتقييم البرامج والأنشطة الحكومية نظرا لتوزيع الاستخدامات والموارد على الوحدات الحكومية أو على الحسابات وليس على البرامج والأنشطة، فالبند الواحد لا يخدم غرضا وهدفا واحدا وإنما يخدم أكثر من برنامج أو أكثر من نشاط، ويعني ذلك أنّ اعتمادات البرنامج أو النشاط الواحد ستكون مشتتة بين أنواع متعددة من البنود.

-إنّ عملية ترشيد الإنفاق العام وفقا لميزانية البنود لا تعتمد على الأساليب المحاسبية الموضوعية التي تمكن من الحكم على كفاءة استخدام الموارد، فتخفيض الاعتمادات بهدف ترشيد الإنفاق العام قد يكون له آثار عكسية، فقد ينتج عن خفض بنود اعتمادات معينة توقف برنامج أو نشاط معين كليا أو جزئيا ويعني ذلك إسراف في الموارد لأنّ البنود الأخرى سوف تُصرف دون أن تحقق أهدافها، حيث أنّه من المفروض أن يكون التخفيض على مستوى البرنامج أو النشاط وليس على مستوى بنود معينة.¹

كل هذه الأسباب وأخرى أدت إلى التفكير في تحديث أسلوب إعداد الميزانية بما يحقق ترشيد الإنفاق العام ويضمن الاستخدام الأمثل لموارد الدولة.

المطلب الثاني: ميزانية البرامج والأداء (PPB)*

تمثل ميزانية البرامج والأداء إحدى الأفكار الجديدة التي طُرحت لإصلاح المالية العامة ومعالجة أوجه القصور التي لازمت تطبيق ميزانية البنود، وقد جاءت نتيجة للأفكار التي نادى بضرورة الاستفادة من أساليب الإدارة العلمية الحديثة في مجال الإدارة الحكومية²، للتأكد من ضبط إنفاقها العام والقيام بأداء ما يُؤكل إليها من أعمال بكفاءة وفعالية وفق الخطة المرسومة من طرف الحكومة.

فقطورت بذلك النظرة إلى الميزانية وتحولت من كونها ميزانية تقليدية قائمة على ثقافة الوسائل المتاحة إلى ميزانية جديدة قائمة على ثقافة الأهداف المرجوة، وتعكس توجه الإدارة للاهتمام بالكفاءة أو العلاقة ما بين المدخلات والمخرجات.

¹ مصطفى عطية السيد الغندور، "تطوير إعداد موازنة البرامج والأداء في إطار تحديد التكلفة على أساس النشاط بهدف ترشيد الإنفاق الحكومي"، المجلة المصرية للدراسات التجارية، كلية التجارة، جامعة المنصورة، مجلد 28، العدد 01، 2004، ص 66.

*Program and Performance Budget

² عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سبق ذكره، ص 144.

أولاً/ نشأة ميزانية البرامج والأداء:

إنّ فكرة استخدام ميزانية البرامج والأداء فكرة قديمة، وقد بدأت بالتبلور في الفترة التي تلت الحرب العالمية الثانية وأخذت باكتساب المزيد من الاهتمام في العقدين الماضيين، فقد ولدت فكرة ميزانية البرامج والأداء في الولايات المتحدة الأمريكية من خلال لجنة "هوفر" التي طالبت بعدد كبير من الإصلاحات في القطاع العام¹، والتي بينت أنّ التصنيف الإداري وتصنيف البرامج المعتمدين في الميزانيات هما على درجة عالية من الأهمية، غير أنّ كل منهما يهدف إلى غاية مستقلة، وقد حثّت هذه اللجنة على خلق نوع من الانسجام بين كلا التصنيفين ودعت إلى تبويب الميزانية على أساس الوظائف والأنشطة التي تنفذها الحكومة، وتم اتخاذ وزارة الدفاع الأمريكية كنموذج تجريبي لتطبيق ميزانية البرامج والأداء ثم أوصت اللجنة باعتماد هذا النوع من الموازنة في إعداد موازنات جميع الوزارات.

ويمكن إجمال أهم الأسباب التي كانت وراء ترسيخ هذا النهج وانتشار العمل به فيما يلي:²

- التركيز على التكلفة الكلية للأعمال، إذ تحول الاهتمام من التركيز على بنود الإنفاق إلى التركيز على إدارة البرامج والمشاريع من حيث قياس الأعمال المنفذة وتحديد كلفتها ومدى كفاءتها إنجازها.
- التوسع المطرد في القيمة الإجمالية للإنفاق الحكومي بفعل النمو السريع للأنشطة الحكومية نتيجة تحملها مسؤولية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وما استتبع ذلك من صعوبة في إجراء الرقابة على كل بند من بنود ميزانية الرقابة.

ثانياً/ تعريف ميزانية البرامج والأداء:

بداية، يجدر بنا قبل الخوض في مختلف التعاريف التي أعطيت لميزانية البرامج والأداء التمييز أولاً بين ميزانيات الأداء وميزانيات البرامج، حيث تمثل هاتين التسميتين مرحلتين تاريخيتين متتاليتين مرت بهما الميزانية أثناء تطورها في الولايات المتحدة الأمريكية، وقد سبقت ميزانية الأداء من حيث التطور التاريخي ميزانية البرامج.

¹ عبد الفتاح ياغي، "الحكومة والإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية"، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط01، 2012، ص376.

² إياد شاكر سلطان وريباز محمد حسين محمد، "إمكانية تطبيق موازنة البرامج والأداء ودورها في ترشيد الإنفاق الحكومي-دراسة ميدانية في عينة من الدوائر الحكومية في إقليم كردستان"، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة السليمانية، كلية الإدارة والاقتصاد، المجلد 15، العدد04، 2018، ص ص 373-374.

وتتعلق الأولى بالمستويات الدنيا من التنظيم الإداري التي تقوم بتنفيذ البرامج أي ميزانية أصغر وحدة إدارية، في حين تتعلق الثانية بمستويات الأداء العليا من هذا التنظيم، فهي تتكون من ميزانيات أداء الوحدات الصغيرة بمعنى أنها تعبر عن مجّمع للأنشطة التي تمثلها ميزانية الأداء.

بالنسبة لتعريف ميزانية البرامج والأداء فإنه لا يوجد تعريف محدد لها، فتعريفها يرتبط إلى حدّ ما بالغاية التي من أجلها تم اعتماد هذا النوع من الميزانية ولذلك نورد بعض التعاريف والمفاهيم ذات الصلة: "هي أسلوب منظم في إعداد الموازنة، يتم بموجبها تحديد الأهداف والأغراض والأموال المطلوبة وتكاليف البرامج والأنشطة المرتبطة بها لتحقيق تلك الأهداف، وكمية المخرجات المنتجة أو الخدمات التي سيتم تقديمها والمدرجة تحت كل برنامج".¹

وتُعرف أيضا بأنها عبارة عن: "تخصيص الموارد العامة لتنفيذ برامج ذات أهداف معينة، مع إخضاعها لمعايير قياس الفعالية والكفاءة عبر تطوير معايير محددة".²

أما لجنة التنمية الاقتصادية في الولايات المتحدة الأمريكية فعرفتتها بأنها: "هي مجموعة الأساليب التي بواسطتها تمكن مدراء البرامج من التركيز على تنفيذ الأهداف التي تقع ضمن مسؤولياتهم بصورة دقيقة ومقارنة تنفيذ هذه الأهداف، ويزود هذا النظام مستخدميه بمعلومات لا يمكن الحصول عليها من خلال طرق الموازنة التقليدية، إذ يساعد في الحصول على نتائج أساسية ويهيئ قاعدة أفضل لاتخاذ القرارات".³

نستنتج مما سبق أنه بالرغم من تعدد مفاهيم ميزانية البرامج والأداء إلا أنّ العامل المشترك بين هذه المفاهيم أنها تركز على تحديد الأهداف وتصنيف الأنشطة والبرامج، وتحديد الوسائل المناسبة لتحقيق الأهداف وتنفيذ البرامج بأعلى قدر من الكفاءة والفعالية، ولهذا فهي تعتمد على وضوح الرؤية في تحديد الأهداف وعلى تدفق مستمر للبيانات والمعلومات التي تساعد على اختيار البرامج المناسبة، كما تساعد على اختيار الوسائل المناسبة لتنفيذ تلك البرامج.

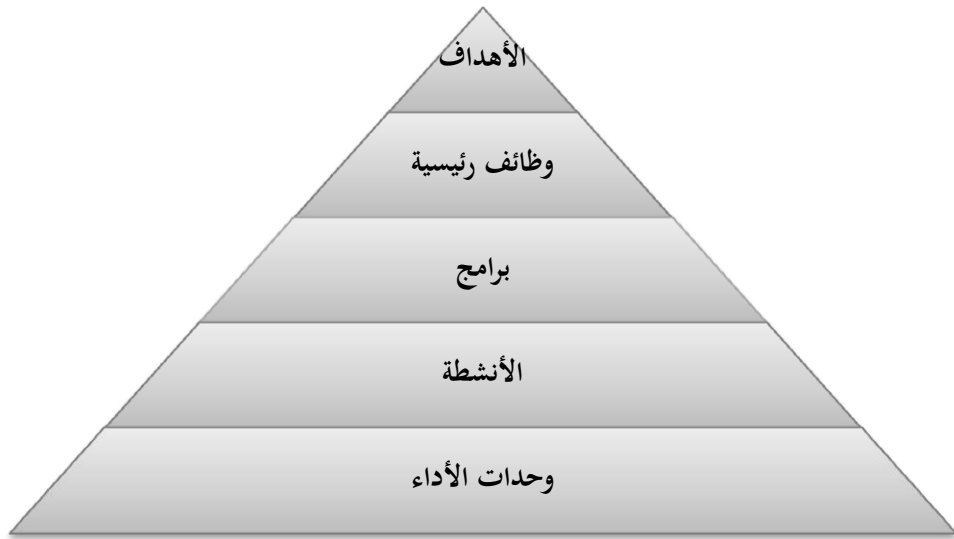
¹Shah.A & Shen.C, Op cit P143.

²نخلاء نخلة، "تجربة موازنة البرامج والأداء في وزارة التربية والتعليم العالي-لبنان"، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، العدد 02، ديسمبر 2012، ص 39.

³خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 346 .

وتماشيا مع هذه المفاهيم فإن ميزانية البرامج والأداء تختلف مع الميزانية التقليدية ليس في مجال تطور الهدف والاهتمام فحسب، بل تعدى ذلك ليشمل إختلاف في تنظيم الميزانية من حيث طرق التبويب وإعداد التقديرات، فالتبويب في ميزانية الأداء يركز على التبويب الهرمي المتدرج من الوظائف إلى البرامج ثم إلى الأنشطة ووحدات الأداء وفقا للشكل الإيضاحي التالي:

الشكل رقم (2-4): التسلسل الهرمي لتبويب ميزانية البرامج والأداء



المصدر: كريم جاسم عباس الربيعي، "إمكانية تطبيق موازنة البرامج والأداء في الجامعات العراقية -دراسة تحليلية وصفية لجامعة بابل"، مجلة جامعة بابل للعلوم الصرفة والتطبيقية، المجلد 27، العدد 03، 2019، ص 74.

يتضح من الشكل أنّ الأهداف الرئيسية للدولة تتم ترجمتها عبر ميزانية البرامج والأداء إلى عدد من الوظائف، حيث تمثل الوظيفة جزءا رئيسيا من النشاط الكلي الذي تؤديه الحكومة وتُدرج تحت كل وظيفة مجموعة برامج حيث يعبر البرنامج عن مجموعة الأعمال التي تتم داخل كل وظيفة، وهذه البرامج تجزأ بدورها إلى تفاصيلها المتمثلة بالأنشطة التي يُعهد لإدارة الوحدة أمر أدائها بما يؤدي إلى تحقيق الأهداف ضمن التخصيصات المعتمدة المحددة لكل منها، ومن ثم فإنّ هذه التخصيصات تكون مبررة عند عرضها على السلطة التشريعية لغرض إقرارها، وهذا يعني أنّ ميزانية البرامج والأداء ستوفر الأساس لتبرير كل من:¹

¹Olaopa Olawale R, Ogundari Ibikunle. O, Fagbohun Francis. O & Adelowo Caleb. M, "Performance Budgeting, its Planning, Implementation and Monitoring Processes: The Case for Nigeria's Science, Technology and Innovation (STI) Budget", International journal of Finance and Accounting, 2012, 1(5), P71.

-بقاء التخصيصات المعتمدة لاستمرار البرامج القائمة وعدم تخفيضها.

-زيادة التخصيصات لتحسين البرامج القائمة أو إقامة برامج جديدة.

-إلغاء أو تخفيض التخصيصات المعتمدة للبرامج التي يتعذر أو يتعطل تنفيذها لسبب ما.

وينبغي الإشارة هنا إلى أنّ التبويب المتبع في ميزانية البنود بحسب نوع الإنفاق يظل موجودا في ميزانية البرامج والأداء كتبويب ثانوي يدعم التبويب بحسب الوظائف والبرامج، مع التركيز على الخدمات المقدمة من الوحدات الحكومية وفقا لبيانات المخرجات، بدلا من التركيز على المحاسبة على الأموال وما تنفقه الحكومة مقابل شراء السلع والخدمات.

ثالثا/ مراحل إعداد وتطبيق ميزانية البرامج والأداء:

تمر عملية إعداد وتطبيق ميزانية البرامج والأداء بمجموعة مراحل تُحدّد على النحو التالي:

1- تحديد الأهداف العامة المراد تحقيقها، وينبغي أن تكون هذه الأهداف دقيقة وواضحة، قليلة العدد ومحصورة وقابلة للقياس.¹

2- تصميم برامج عمل الوحدات الحكومية اللازمة لتحقيق الأهداف المحددة مسبقا، وتحديد المسؤوليات الإدارية عند تنفيذ البرامج.

3- تقدير تكلفة البرامج لمعرفة العلاقة بين التكلفة والمنفعة لمختلف البرامج، حتى يتم رصد وتوزيع مخصصات الميزانية بناءً على هذه العلاقة.

4- قياس الأداء، حيث أنّ المنطق الذي تأتي منه أهمية قياس الأداء هو أنّ ما نستطيع قياسه نستطيع تعديله وتطويره والتحكم فيه، ومن هنا تنبع أهمية هذه المرحلة عبر بناء نظام لقياس الأداء قائم على مجموعة معايير للأداء، هذه المعايير تتضمن القواعد التي تجري على أساسها تقييم أداء كل برنامج من برامج الميزانية والأنشطة المرتبطة بها. وعند تصميم معايير الأداء ينبغي مراعاة ارتباط هذه المعايير بالهدف الأساسي للبرامج لكي تصبح معبرة عن مدى تحقيق الهدف.

5- تقييم الأداء، والتي تتم في نهاية السنة المالية، وهي مرحلة تُناظر مرحلة الحساب الختامي في الميزانية التقليدية، حيث تسمح هذه المرحلة بمقارنة النتائج المحققة فعليا مع تلك المحددة نظريا، أي التحقق من إنجاز

¹ بسام وهبه، "أهمية التحول إلى موازنة البرامج والأداء"، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، العدد 02، ديسمبر 2012، ص34.

الأهداف والوقوف على مواطن الخلل في الأداء بالاعتماد على معايير الأداء المحددة مسبقاً، ومنه اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح مسار الأداء.¹

رابعاً/ ميزانية البرامج والأداء ومدى استيفائها لمتطلبات الترشيد:

تبرز مساهمة ميزانية البرامج والأداء في معالجة أوجه القصور الذي يعرفه أداء الجهاز الحكومي والممثل في الهدر المالي، والذي أصبح صفة ملازمة لتنفيذ الأنشطة التي تنطوي عليها الميزانية التقليدية، من خلال إيجاد مبررات منطقية للإنفاق الحكومي وتحقيق المزيد من رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وذلك عبر تطوير أساليب الرقابة، بحيث تقوم على تحديد الوظائف التي تبرر الحصول على الاعتمادات وتقسيم الوظائف إلى برامج، مع إعداد تقارير عن الأداء بما يمكن من متابعة الإنجاز والتحقق من مدى الكفاءة والاقتصاد في استخدام الموارد، وهو ما يعتبر من متطلبات ترشيد الإنفاق العام* خاصة إذا ما أُعدَّت التنبؤات بناءً على أسس علمية صحيحة واستُخدمت أساليب الإدارة الاستراتيجية للتكلفة.

المطلب الثالث: ميزانية التخطيط والبرمجة (PPB)**

على الرغم من المزايا والفوائد التي تحققها ميزانية البرامج والأداء خاصة فيما يتعلق بترشيد الإنفاق العام، إلا أنها لم تولي أهمية لعملية التخطيط لكونها تركز على البرامج والأنشطة كغاية وليس كوسيلة لتحقيق أهداف خطة الدولة، كما أنّ اهتمام هذا النوع من الميزانية إنّما ينصبّ على الأجل القصير نظراً لأنّها تُعدّ عن سنة، في حين أنّ التقييم الموضوعي لكفاءة وفعالية البرنامج عادة لا يحدد بفترة سنة، ما أدى إلى ظهور الأفكار المناهضة بضرورة الربط بين الخطط الحكومية والميزانيات العامة، وأن تتغير وظيفة الميزانية لتصبح أداة للتخطيط الشامل وضمان أفضل استخدام لموارد الدولة في إطار المفاضلة بين البرامج البديلة

أولاً/ نشأة ميزانية التخطيط والبرمجة:

يرجع استخدام ميزانية التخطيط والبرمجة كأسلوب جديد في تقييم البرامج والسياسات العامة إلى ستينيات القرن الماضي وتحديدًا إلى سنة 1963، حين اعتمد من قبل وزارة الدفاع الأمريكية لتقييم كلفة

¹ عامر محمد سلمان وسناء أحمد ياسين، "إطار مقترح لتطبيق موازنة البرامج والأداء في بيئة الوحدات الحكومية العراقية"، مجلة العلوم الاقتصادية ، المجلد 22، العدد 92 ، 2016، ص 496.

* يعدّ نظام ميزانية البرامج والأداء وسيلة لترشيد الإنفاق الجاري فقط دون الإنفاق الاستثماري لأنه يركز على الخطط والبرامج قصيرة الأجل.

** Planning & Programming Budget

ومنفعة نظم الدفاع والتسليح البديلة للجيش الأمريكي، وفي سنة 1965 وبأمر من الرئيس جونسون تم تعميم نظام التخطيط والبرمجة على كافة الإدارات الحكومية، ومنذ ذلك الحين بدأت العديد من الدول بتطبيق هذا الشكل من الميزانيات.

ثانيا/ تعريف ميزانية التخطيط والبرمجة:

إنّ ميزانية التخطيط والبرمجة مبنية على فكرة أساسية مؤداها أنّ الحكومة تستطيع ترشيد سياستها إذا ما أُتيحت لها فرصة الاختيار والمفاضلة بطريقة واعية بين البدائل، في ضوء معلومات تفصيلية كافية عن الآثار المحتملة لكل بديل، وأنّ هناك سببين رئيسيين يحددان الفلسفة التي تُبنى عليها هذه الفكرة:

- ندرة الموارد المتاحة أمام الحكومة في مواجهة الطلب عليها لإشباع الحاجات المتعددة.

- تُحتمّ الروح الحضارية العامة أفضلية الاختيار الرشيد بين البدائل على الاختيار غير الرشيد.

لذلك تعرف ميزانية التخطيط والبرمجة بأنّها: "نظام إداري لاتخاذ القرارات يربط التخطيط الاستراتيجي البعيد المدى بالميزانية، ويركز على التحليل لكي تستطيع المنظمات توزيع الإمكانيات المتوفرة لديها بفعالية لتحقيق أهدافها القريبة والبعيدة المدى".¹

كما تعرف أيضا بأنّها: "منهج علمي لاتخاذ القرارات يُمكن من قياس تكاليف برامج الإنفاق وعوائدها بما يؤدي إلى اختيار البدائل الأكثر رشدا، ويشجع على استخدام تلك المعلومات بصفة مستمرة ومنظمة في صنع السياسة العامة".²

وعليه، يمكن القول أنّ ميزانية التخطيط والبرمجة تعتمد على ترجمة أهداف وسياسات الدولة الطويلة ومتوسطة الأجل إلى وظائف وبرامج سنوية، واستخدام الأساليب الكمية للمفاضلة بينها وتوزيع مخصصاتها المالية.³

¹ محمد شاكر عصفور، مرجع سبق ذكره، ص 229.

² محمد بن عزة، مرجع سبق ذكره، ص 119.

³ دنان راضية، "ترشيد الإنفاق العام ضمن السياسة الميزانية في ظل التغيرات الدولية-دراسة حالة الجزائر (1990-2014)"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2015، ص 151.

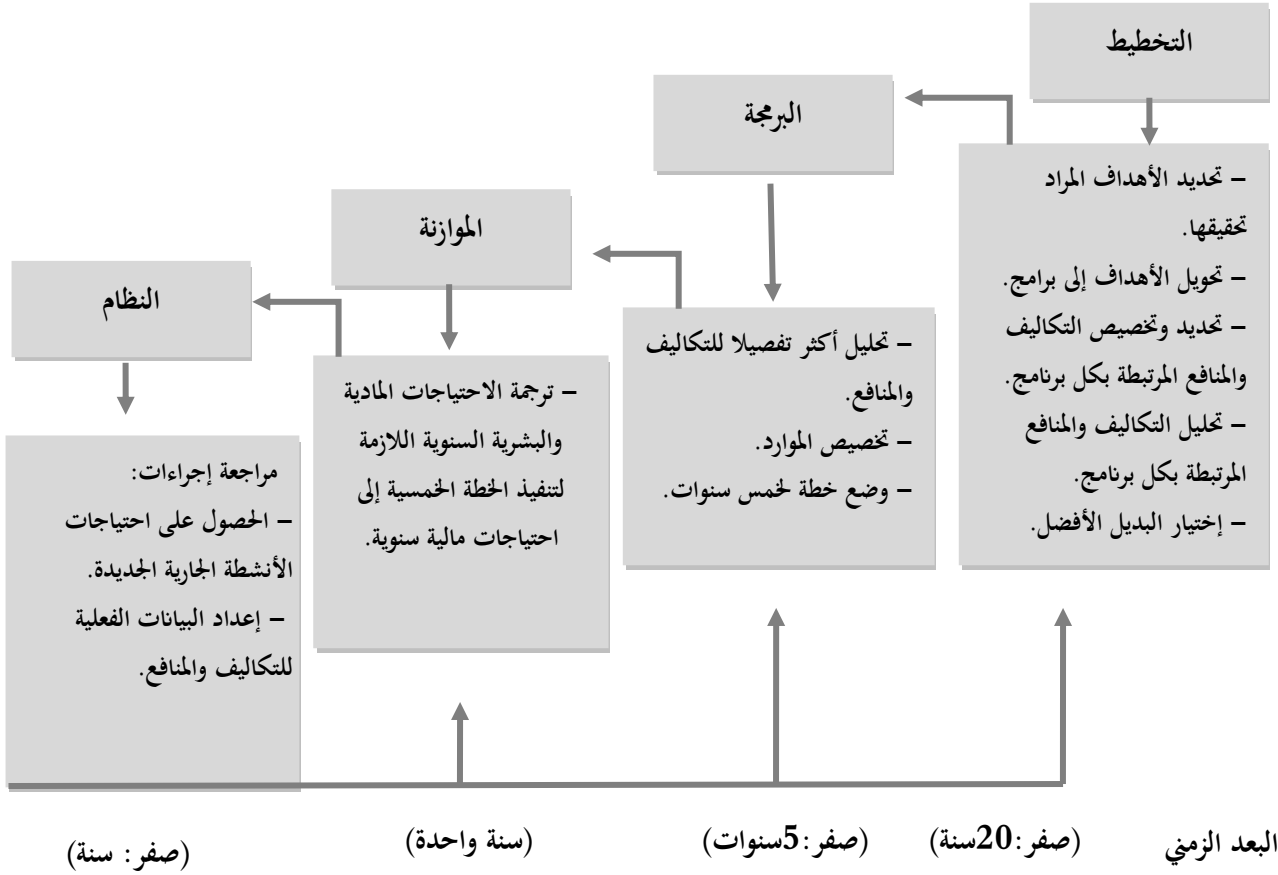
ومن التعاريف السابقة يمكن استنتاج أهم خصائص ميزانية التخطيط والبرمجة:

- يعزز نظام التخطيط والبرمجة مفهوم التخطيط الشامل وتحقيق الفعالية من خلال إقامة علاقة بين تكاليف البرنامج ونتائج ذلك البرنامج.
- تهتم ميزانية التخطيط والبرمجة بالمدخلات مثل ميزانية البنود وتهتم بالمخرجات كما تفعل ميزانية البرامج والأداء، إضافة إلى ذلك فهي تهتم بالبدايل وتحليلاتها وتأثير الإنفاق الحكومي على الاقتصاد الوطني.
- فضلا عن كونها أداة للرقابة المالية والرقابة الإدارية، باتت الميزانية أداة للرقابة على التخطيط، فقد أصبحت تهدف إلى تقديم المساعدة للإدارة العليا في أداء وظيفة التخطيط واتخاذ القرارات المختلفة.

ثالثا/ مراحل إعداد ميزانية التخطيط والبرمجة:

- يمر إعداد ميزانية التخطيط والبرمجة بمجموعة خطوات مرتبطة ومتناسقة فيما بينها، تبدأ بتحديد الأهداف الوطنية وترتيبها حسب أهميتها، ثم اقتراح البرامج التي تحقق هذه الأهداف بأعلى فاعلية ممكنة، وذلك بالاستعانة بأساليب التحليل المناسبة ثم ترجمة هذه البرامج إلى ميزانيات مالية سنوية.
- ويمكن استعراض هذه المراحل من خلال الشكل التالي:

الشكل رقم (2-5): مراحل إعداد ميزانية التخطيط والبرمجة



المصدر: مصطفى عطية السيد الغندور، مرجع سبق ذكره، ص 71.

رابعاً/ ميزانية التخطيط والبرمجة ومدى استيفائها لمتطلبات الترشيد:

يمكن تحديد مدى مساهمة ميزانية التخطيط والبرمجة في ترشيد الإنفاق العام كالتالي:¹

- تمكن ميزانية التخطيط والبرمجة من تحديد أهداف المجتمع وترتيبها حسب أهميتها النسبية، ووفقاً للمرحلة التي يمر بها المجتمع مع ربط الأهداف بالبرامج اللازمة لتحقيقها، وتعد تلك الإجراءات بمثابة الخطوة الأولى نحو ترشيد الإنفاق العام من خلال الميزانية.
- يؤدي تخطيط الإنفاق العام من خلال الميزانية إلى التغلب على العديد من الآثار السلبية التي تنشأ عن الفصل بين عمليتي التخطيط والميزانية، وهو ما يمكن من تخطيط البرامج وفق الموارد المتاحة، ومن ثم القضاء

¹ محمد عمر أبو دوح، مرجع سبق ذكره، ص 134، 136.

على ظاهرة عجز الاعتمادات بالميزانية عن تغطية تكاليف هذه البرامج وإهدار الموارد التي تُنفق على بعض البرامج دون إكمالها.

- يؤدي التخطيط الشامل من خلال الميزانية إلى التنسيق بين كل من برامج الإنفاق العام والخاص ومن ثم القضاء على ظاهرة التعارض بين هذه البرامج، وهو ما يضمن تحقيق أفضل تخصيص للموارد على المستوى الوطني.

- يؤدي تخصيص الإنفاق العام وفقا لهيكل برامج تحقيق الأهداف إلى القضاء على المعايير غير الموضوعية والتي توزع وفقها الاعتمادات في ميزانية البنود، والانتقال إلى استعمال معايير موضوعية- مثل معيار التكلفة و العائد- في تقييم البرامج واختيارها ومن ثم تخصيص الإنفاق العام، وكذا الانتقال من الرقابة المالية التي تختص بالتأكد من قانونية صرف الاعتمادات إلى الرقابة التقييمية التي تركز على تحقيق الأهداف. وعليه، نخلص إلى أنّ ميزانية التخطيط والبرمجة تركز على فعالية تخصيص الموارد بين الاستخدامات البديلة، من خلال تحديد الأهداف والاعتماد على المعايير التي تسمح باختيار أفضل بدائل برامج الإنفاق العام.

إلاّ أنّه يلاحظ على هذه الميزانية وفي ضوء متطلبات ترشيد الإنفاق العام ما يلي:

• من حيث الفعالية:

- يقضي الأسلوب المتبع في ميزانية التخطيط والبرمجة أنّه طالما أن برنامجا معينا كان يُمول ويُنفذ في السنوات الماضية فإنّه يجد تمويله في السنة الحالية¹، فالاهتمام في ميزانية التخطيط والبرمجة يقتصر عند اتخاذ قرارات تخصيص الموارد على تقييم البرامج والأنشطة الجديدة ودراسة جدواها الاقتصادية والاجتماعية، دون مراجعة وتقييم البرامج القائمة والتحقق من مدى منفعتها، ما قد يؤدي إلى توجيه الموارد إلى برامج قائمة قد تكون فقدت فعاليتها نتيجة تغير العوامل التي تحكم عملية اتخاذ قرارات تخصيص الموارد، ويكون ذلك على حساب برامج جديدة أكثر نفعا وأولى بالموارد المخصصة.

- إنّ ميزانية التخطيط والبرمجة تقوم على أساس تخصيص الموارد وفقا لبرامج تحقيق الأهداف، إلاّ أنّها لا تتضمن أثر اختلاف مستويات الإنفاق على مخرجات البرامج، أي أنّها لا تحدد مستويات بديلة للإنفاق بالرغم من أهمية ذلك في ترشيد الإنفاق العام، خاصة حين تضطر الدولة إلى تخفيض إنفاقها نتيجة العجز

¹ عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سبق ذكره، ص163.

المفاجئ في الإيرادات العامة، كما يساعد القيام بتحديد مستويات بديلة للإنفاق على كل برنامج في تكوين فكرة مسبقة لدى الحكومة عن النتائج المترتبة عن تخفيض الإنفاق، مما يسرّع ويفعّل عملية اتخاذ القرار.

• من حيث الكفاءة:

- إنّ ما يميز ميزانية التخطيط والبرمجة هو تركيزها على الفعالية دون الكفاءة، فهي توضح ما يمكن إنجازه دون توضيحها لكيفية الإنجاز أو قياس الكفاءات النسبية المحتملة لأي برنامج، فهي لا تشتمل على إطار إجرائي يضمن كفاءة التنفيذ، والسبب في ذلك هو التباعد الموجود بين مستوى التنفيذ والمستوى المخوّل له إعداد قرارات تخصيص الموارد.

- يلاحظ كذلك أنّ ميزانية التخطيط والبرمجة تستند إلى مفاهيم نظرية الاقتصاد الكلي، والتي تركز على التخطيط الوطني طويل الأجل دون الاهتمام بظروف الاقتصاد الجزئي، والذي يركز على التخطيط التشغيلي قصير الأجل لمساعدة المديرين التنفيذيين في الوحدات الحكومية على إنجاز مسؤولياتهم بدرجة عالية من الكفاءة، كما أنّ تدفق القرارات يتم من أعلى إلى أسفل وبصورة مركزية، حيث لا يشارك المسؤولون التنفيذيون في الاختيار بين البدائل ولا في تحديد حجم المدخلات أو قيمة المخرجات مما يؤدي إلى عدم التحقق من كفاءة الأداء، كما أنّه قد يؤدي إلى اتخاذ قرارات خاطئة من قِبَل الإدارة العليا تتضمن ابتعادا عن فعالية تخصيص الموارد من جهة، وعدم مراعاة إمكانيات التطبيق ومن ثم كفاءة التنفيذ من جهة أخرى. وخلاصة القول، أنّه بالرغم مما تهدف إليه ميزانية التخطيط والبرمجة من تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد إلّا أنّ عدم مراجعة وتقييم البرامج القائمة، وعدم تحديد المستويات البديلة للإنفاق على كل برنامج يقلل من دورها في ضمان الفعالية. كما أنّها لا تركز على التخطيط التشغيلي الذي يمكن من تنفيذ البرامج ولا تتضمن الاختيار بين الطرق البديلة لتنفيذ المهام والأنشطة، إضافة إلى ذلك فهي لا تهتم بتحديد معايير الأداء مما يجعلها بعيدة عن تحقيق الكفاءة.

وبالتالي فإنّ هذا النمط من الميزانية يفني بجزء من متطلبات ترشيد الإنفاق العام، كونه يُسهّم نسبيا في ضمان فعالية الإنفاق العام مع عدم ضمان الكفاءة.

المطلب الرابع: ميزانية الأساس الصفري (ZBB*)

برزت فكرة ميزانية الأساس الصفري في بداية 1969 حين قامت شركة (Texas Instrument) بتطوير مفهوم الإدارة بالأهداف الذي اتبعته لسنوات إلى نظام حديث عُرف باسم الميزانية الصفرية، وكان أول تطبيق لهذا النوع من الميزانيات في القطاع الحكومي سنة 1973 في ولاية جورجيا، وقد حققت نتائج جيدة تمثلت في تخفيض الإنفاق العام مع الاحتفاظ بنفس الخدمات المقدمة في الولاية، وفي سنة 1979 قرر الرئيس الأمريكي "جيمي كارتر" تعميم تطبيقها على الإدارات الفدرالية.

وتمثل ميزانية الأساس الصفري أسلوبا يمكن استخدامه مع أي أسلوب آخر من أساليب الميزانية، بحيث يدعم أهدافه سواء كانت مالية، إدارية أو تخطيطية، ويرتكز هذا الأسلوب على مبدأ أنّ إعداد الميزانية يجب أن يتم بإعادة تقويم شاملة للأهداف والوسائل والموارد بصرف النظر عما هو قائم فعلا.¹

ففكرة هذه الميزانية تنطلق من مبدأ وجوب إجراء مراجعة وتقييم شاملين لجميع البرامج والمشاريع التي تنفذها الأجهزة الحكومية، وتتطلب أن يقدم المدير الإداري المبررات والدراسات التي تدعم برامجه القديمة والتي تبين أهمية البرنامج والتكاليف اللازمة لتنفيذه ومستويات الإنفاق والعوائد المتوقعة منه، ليتم بناءً على ذلك اتخاذ القرار بشأن البرنامج إما بإعادة النظر بتخصيص الموارد إذا لم تكن البرامج تُسهم إسهاما فعليا في تحقيق الأهداف المطلوبة، وإما بزيادة المخصصات المقررة لمشروع أو برنامج في حال إثبات مساهمته في تحقيق الأهداف المرغوبة، فهي بذلك تعطي لمتخذي القرار حرية أفضل في اتخاذ القرار الأنسب ليس بالنسبة للبرامج الجديدة فحسب بل حتى بالنسبة للبرامج القائمة، وانطلاقا من هذه القرارات يتم وضع تقديرات الميزانية لأي بند من بنود النفقات بعيدا عن أسلوب التقدير التقليدي الذي يأخذ تقديرات العام السابق كأساس لتقدير استخدامات العام المقبل.

أولا/ تعريف ميزانية الأساس الصفري:

تعرف ميزانية الأساس الصفري بأنّها: "ذلك النوع من الميزانيات التي يتم بموجبه إغفال البرامج والمشاريع السابقة في بداية كل فترة مالية حتى يتسنى مراجعة كل منها من الأساس (من الصفر)، ووضع

*Zero Based Budget

¹أسامة عبد الرحمن، مرجع سبق ذكره، ص224.

خطة جديدة للمخصصات دون أن يكون لأي برنامج أفضلية على البرامج الأخرى لكونه تم اعتماده سابقاً، أو حتى تم تنفيذ جزء منه".¹

كما تعرف بأنّها: "العملية التي تحقق التكامل بين التخطيط، الميزانية والرقابة، تهدف إلى إعادة تخصيص الموارد بصورة رشيدة عبر إعادة توجيهها من برامج ذات أفضلية متدنية إلى برامج ذات أولوية عالية، مما يؤدي بالنهاية إلى تحسين الكفاءة والفعالية".²

أمّا مؤتمر الأمم المتحدة المنعقد في الدنمارك سنة 1967 لدراسة مشاكل سياسة الإدارة والموازنة في الدول النامية فقد عرفها بأنّها: "نظام يفترض عدم وجود أي خدمات أو نفقات في البداية، ويعمل من أجل الحصول على مجموعة من النتائج أو المخرجات، مع الأخذ في الاعتبار الحد الأدنى للتكلفة وتقييم مدى فعالية الإنفاق وفقاً لهذا الاعتبار".³

ثانياً/ خطوات إعداد ميزانية الأساس الصفري:

يمكن تحديد الخطوات الأساسية التي تمر بها عملية إعداد ميزانية الأساس الصفري وفقاً للشكل التالي:

شكل رقم (2-6): دورة ميزانية الأساس الصفري



المصدر: معدّ من طرف الباحثة.

¹ خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 362.

² أنظر :- مُجدّ عمر أبو دوح، مرجع سبق ذكره، ص 145.

- مُجدّ ساحل، "أسس الموازنة العامة للدولة"، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، الأردن، ط 1، 2020، ص 129.

³ مُجدّ ساحل، نفس المرجع، ص 128.

1- تحديد وحدات القرار: بعد تحديد الأهداف طويلة وقصيرة الأجل تأتي خطوة تحديد وحدات القرار (Dicision Units)، وتعرف وحدة القرار بأنها مجموعة من البرامج والنشاطات المتجانسة التي تقوم بانجازها وحدة حكومية رئيسية (وزارة أو هيئة عامة مستقلة)، وتقع تحت سلطة مدير إداري واحد. وتعتبر الوحدات الإدارية التي تتكون منها الوحدة الحكومية وتظهر في هيكلها التنظيمي وحدات للقرارات بالنسبة لها.

2- تحديد مجموعات القرار: مجموعة القرار أو كما تسمى أيضا حزمة القرار هي الوثيقة الرئيسية في ميزانية الأساس الصفري وتعتبر من مكونات وحدة القرار، إذ يوضع لكل وحدة قرار عدد من مجموعات القرار. ويقصد بمجموعات القرار المستويات البديلة للخدمة أو الوظيفة*، وتحتوي مجموعة القرار على معلومات تفصيلية عن النشاط الذي توضع له، حيث تتضمن وصفاً للنشاط، والنتائج المتوقعة تحقيقها (العوائد) والموارد المالية المطلوبة لتحقيق تلك النتائج (التكاليف)، إضافة إلى المستويات المختلفة من الجهد (حجم العمل) والتمويل (حجم الإنفاق) اللازمين للقيام بالعمل، وتساعد هذه المعلومات الإدارة العليا في دراسة وتقييم مجموعات القرار ومن ثم اتخاذ القرارات المناسبة بشأنها.

3- تقييم وترتيب مجموعات القرار: تهدف هذه الخطوة إلى تمكين الإدارة من تحقيق التخصيص الأمثل للموارد المحدودة على أكثر البدائل كفاءة وإنتاجية. وتتضمن هذه الخطوة أولاً فحص وتحليل مجموعات القرار (البدائل) وتقييم مدى إمكانية تحقيق الأهداف المسطرة مع الأخذ بالاعتبار الموارد المتوفرة، ل يتم بعد ذلك ترتيب هذه البدائل وفقاً لأهميتها والعوائد التي يمكن أن تحققها كل مجموعة قرار¹ واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها، والتي تكون كالآتي:²

-إلغاء بعض البرامج والنشاطات في حال تبين عدم جدواها أو انخفاض عائدها.

-تخفيض مستوى الإنفاق على بعض البرامج والمشاريع في حال الموافقة على مجموعة القرار التي تمثل المستوى الأدنى.

* هذه المستويات تمثل أولها المستوى الأدنى لأداء الوظيفة والذي يكون أقل من المستوى الحالي من ناحية الجهد والتكاليف المالية، وثانيها المستوى الحالي لأداء الوظيفة، وثالثها المستوى الأعلى لأدائها، والذي يزيد فيه معدلات الجهد والتكاليف المالية عما هي عليه في المستوى الحالي.

¹ عبد الله محمود سالم، "نحو إطار عام لمراجعة الفعالية والكفاءة والرقابة السابقة للبرامج الحكومية كأداة لترشيد الإنفاق الحكومي بالملكة العربية السعودية"، المجلة المصرية للدراسات التجارية، جامعة المنصورة، مجلد13، عدد02، 1989، ص88.

² محمد شاكر عصفور، مرجع سبق ذكره، ص265.

-الإبقاء على المستوى الحالي للإنفاق في حال الموافقة على مجموعة القرار (البديل) الذي يمثل المستوى الحالي.

-زيادة الاعتمادات المالية لبعض البرامج والأنشطة في حال الموافقة على مجموعة القرار التي تمثل المستوى الأعلى.

ويتم تقييم وترتيب مجموعات القرار استنادا إلى معايير علمية مثل معيار تحليل التكلفة والعائد.

4- إعداد الميزانية: وهي الخطوة التي يتم فيها تجميع البدائل المختارة وترتيبها وفقا لأولوياتها لتوزيع الموارد المالية المتاحة لتمويلها، فتُخصّص الموارد أولا للمجموعات القرارية التي في قمة الترتيب ثم المجموعات التي تليها في الترتيب إلى أن يتطابق إجمالي الإنفاق المخصص للمجموعات مع الموارد المتاحة.¹

ثالثا- ميزانية الأساس الصفري ومدى استيفائها لمتطلبات الترشيح:

يمكن تحديد أهم ما يميز ميزانية الأساس الصفري ويجعلها أكثر قدرة - مقارنة بغيرها من تقسيمات الميزانية- على استيفاء متطلبات ترشيح الإنفاق العام فيما يلي:

- تعمل ميزانية الأساس الصفري على ضمان الفعالية في تخصيص الموارد، ومن ثم تحقيق الرشد في الإنفاق العام من خلال ما تقوم به هذه الميزانية من تقييم مستمر لبرامج الإنفاق الجديدة والقائمة.

- استخدام معايير علمية دقيقة في دراسة وتقييم وترتيب البرامج، واختيار أفضلها وأكثرها كفاءة وقدرة على تحقيق الأهداف المسطرة في حدود الموارد المتاحة.

- يعتبر تحديد المستويات البديلة للإنفاق على البرامج والأنشطة من أهم ما يميز ميزانية الأساس الصفري، ويعدّ من أهم ما تتطلبه عملية ترشيح الإنفاق العام، كما يؤدي تحديد المستويات البديلة للإنفاق في ظل وجود حدّ أقصى للإنفاق محدد مسبقا إلى قيام الوحدات الحكومية باستخدام الموارد بشكل اقتصادي وعقلاني.²

¹Pyhr. Peter A, "The Zero-Base Approach to Government Budgeting", Public Administration Review, Vol 37,N°01, Jan-Feb 1977, p 03.

² محمد عمر أبو دوح، مرجع سبق ذكره، ص 161.

- تساعد ميزانية الأساس الصفري على تحقيق الفعالية على المستوى الجزئي (الوحدة الحكومية) حيث يتم استخدامها كأداة تحليل لترجمة الأهداف الرئيسية إلى أهداف فرعية، وإعداد البرامج والخطط التنفيذية بما يمكن من تخصيص الموارد وبضمن الكفاءة في استخدامها على مستوى الوحدات التنفيذية.

- تأكيد روح المشاركة في اتخاذ القرارات، حيث تقوم ميزانية الأساس الصفري على إشراك كافة المستويات الإدارية في إعداد وتنفيذ الميزانية العامة والرقابة عليها، وهو ما يتم عبر تدفق المعلومات بين المستويات العليا والسفلى للوحدات الإدارية في مسار دائري مستمر، ففي خطوة تحديد وحدات القرار يتم تدفق المعلومات من أعلى إلى أسفل، وفي خطوة تحديد مجموعات القرار تتدفق المعلومات من أسفل إلى أعلى لتعاود وتأخذ مساراً من أعلى إلى أسفل في خطوة اختيار مجموعات القرار، وهو ما يؤدي إلى توافق عملية التخطيط مع إمكانيات التطبيق.

- الاعتماد على التخطيط كمرحلة أساسية في إعداد الميزانية، وكذلك إمكانية التحديد وبشكل سريع لأي نقص في فعالية التخطيط أو التنسيق الضعيف بين الأنشطة المتشابهة في الوحدات التنظيمية المختلفة، وبالتالي إمكانية تصحيح الاختلالات في الوقت المناسب كاستبعاد أو تقليص لبعض الوظائف وجعلها مركزة بسبب ازدواجيتها، وهو ما يساهم في ترشيد الإنفاق العام.¹

المطلب الخامس: الميزانية التعاقدية (Contractual Budget):

أدى التوسع الكبير في مسؤوليات الحكومة وزيادة مطالبها بتقديم الخدمات العامة من جهة، وقلة الموارد المتاحة من جهة إلى قصور الموارد الاعتيادية للميزانية عن تمويل المشاريع والبرامج التي تضطلع بها الدولة، وهو ما دفعها إلى اعتماد أساليب المشاركة مع القطاع الخاص لتنفيذ تلك البرامج والمشاريع والاتجاه نحو الميزانية التعاقدية.

أولاً/ تعريف الميزانية التعاقدية:

ظهرت أول محاولة لتطبيق أسلوب الميزانية التعاقدية في وزارة المالية النيوزلندية سنة 1996، وهي محاولة إعادة تشكيل الميزانية العامة على أنها نظام عقد صفقات بين جهة منفذة والحكومة المركزية، بمعنى أن تقوم الحكومة بالإعلان عن البرامج والمشاريع التي تنوي إقامتها مستقبلاً بغرض الفوز بمتعاقدين ينفذون تلك

¹ أحمد بيرش وحيدة مختار، "الموازنة الصفريّة كمقاربة لترشيد الإنفاق العام في الجزائر"، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، المجلد 12، العدد 02، 2019، ص 42.

البرامج بأعلى جودة ممكنة، على أن يؤخذ بعين الاعتبار عاملي الزمن والتكلفة وشريطة أن تحقق تلك البرامج والمشاريع الأهداف المخطط لها.¹

وقد أعطيت عدة تعاريف للميزانية التعاقدية أهمها:

- عُرِّفَتْ بأنها: "الموجة الأخيرة من موجات إصلاح وتطوير الميزانية العامة للدولة، تكون بمقتضاها العلاقة بين الأجهزة التنفيذية والحكومة علاقة تعاقدية لتنفيذ مهام محددة قابلة للقياس الكمي، مقابل مبالغ تدفعها الحكومة قبل وأثناء وبعد تنفيذ ما اتُّفق عليه، أو نص عليه العقد".²

- كما عُرِّفَتْ بأنها: "محاولة لإيجاد المنافع العامة والأصول طويلة الأجل مثل مشاريع البنى التحتية، أي أنها تقدم تفاصيل الاحتياجات للتنمية طويلة الأجل، وذلك بتحويل الخطة إلى برامج ثم إلى مشاريع تُعرض كعطاءات³ معتمدة على التكلفة والوقت كعنصرين هامين ضمن حسابات الميزانية العامة".

ثانيا/ آليات إعداد الميزانية التعاقدية

يتم إعداد الميزانية العامة للدولة وفقا لآليات الميزانية التعاقدية عن طريق إبرام عقود الخدمات والشراكة مع القطاع الخاص (P3S) وعقود البوت (BOT) مع الشركات الوطنية أو الأجنبية.

- **مشاريع المشاركة (Public-Private Partnership):** تمثل أحد أشكال التعاون بين القطاعين العام والخاص، وبموجبها يستطيع القطاع العام توفير السلع والخدمات العامة من خلال السماح للقطاع الخاص بتقديمها وفق صيغ تعاقدية معينة يتفق عليها الجانبان.⁴

- **عقد البوت (B.O.T)*:** ويقصد بعقود البوت تلك المشروعات التي تعهد بها الحكومة إلى إحدى الشركات الوطنية أو الأجنبية لتشيد مرفق عام من مرافق البنية الأساسية، وإدارته وتشغيله لمدة معينة وذلك

¹ حسن زكي أحمد عثمان، "تطوير موازنة الوحدات الحكومية الفلسطينية بأسلوب موازنة البرامج والأداء- دراسة ميدانية"، رسالة ماجستير في المحاسبة، كلية التجارة، جامعة القاهرة، 2011، ص11.

² حسن عبد الكريم سلوم ومحمد خالد المهدي، "الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة -دراسة ميدانية للموازنة العراقية"، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد 64، 2007، ص115.

³ ياسر حامد عباس جدوع، "مدى إمكانية تطبيق أسلوب الموازنة التعاقدية في إعداد الموازنة العامة الأردنية"، رسالة ماجستير في المحاسبة، كلية الاقتصاد والأعمال، جامعة جدارا، الأردن، 2015، ص27.

⁴ إيام ياسين، "إمكانية استخدام الموازنة التعاقدية كأداة للتخطيط والرقابة في الموازنة الاستثمارية، دراسة ميدانية في مجلس مدينة اللاذقية"، مجلة جامعة حماة، المجلد 01، العدد 05، 2018، ص6.

* هو اختصار لمصطلح Build, Operate, Transfer، أي الإنشاء ثم التشغيل ثم نقل الملكية.

تحت إشراف ورقابة الجهة المتعاقد معها، وبعد انقضاء مدة العقد تنتقل ملكية المرفق إلى السلطة الحكومية المتعاقدة وبجالة جيدة.¹

ثالثا/ الميزانية التعاقدية ومدى استيفائها لمتطلبات الترشيد:

توفر الميزانية التعاقدية ترشيذا للإنفاق العام من خلال الآتي:

- تقليص حجم نفقات القطاع العام، والاستفادة من الموارد المالية والبشرية الموجودة لدى القطاع الخاص.
- العمل على إعادة صياغة طرق إعداد الميزانية العامة بشكل يساعد على ربط الميزانية العامة للدولة بالخطط التنموية طويلة الأجل.
- اختيار المشاريع الأكثر أهمية للمجتمع بالاعتماد على المعايير العلمية والمقومات الأساسية التي تعتمد عليها عملية اختيار المشروع، وذلك بما يتوافق مع المصلحة العامة.
- تخفيض تكلفة الخدمات، من خلال الاستفادة من نظام المشاركة الذي يسمح بالحصول على أفضل العروض كلفة وأكثرها جودة من حيث تقديم الخدمات.
- العمل على تنفيذ البرامج والمشاريع الحكومية بكفاءة اقتصادية وفاعلية، وذلك من خلال قيام القطاع الخاص بتقديم الخدمات تحت إشراف ورقابة الحكومة، حيث تقوم الحكومة بضمان خضوع الخدمات المقدمة للمعايير والمواصفات المطلوبة.²

نشير هنا إلى أنه بالرغم من أهمية هذه الأساليب وقدرتها على ترجمة الأهداف العامة للدولة بكل رشادة وعقلانية، إلا أنّ نمط الميزانية السائد في أغلب الدول النامية ما يزال هو النمط التقليدي، حيث بقيت الميزانية كشفا بالإيرادات والمصروفات موزعة على أوجه الإنفاق المتعددة في غياب أهداف واضحة ومحددة، وهو ما يجعل تخصيص الموارد وتوجيهها خاضعا لاعتبارات سياسية قبل الاعتبارات الاقتصادية، ويبدو التغيير في الدول النفطية أكثر ضرورة سواء في أوقات الطفرة وما يصاحبها من وفورات مالية وتوجهات إنفاقية وما تحتاجه من تخطيط ودراسة، حيث يفترض أن يكون نمط الميزانية قادرا على مقابلة هذا التوجه، أو في أوقات الشدة وتراجع إيرادات النفط لما لهذه الأنماط الحديثة من أهمية في انتهاج سياسة إنفاقية رشيدة وسليمة تماشيا مع محدودية الموارد.

¹ ياسر حامد عباس جدوع، مرجع سبق ذكره، ص30.

² ياسر حامد عباس جدوع، نفس المرجع، ص40.

وخلاصة القول أنّ لكل نمط من أنماط الميزانية ما يميزه عن الآخر بما يجعله يفي بجزء من متطلبات ترشيد الإنفاق العام، فلا يمكننا القول أنّ إحدى هذه الأنماط تعتبر نمطا متكاملا يفي وحده بمتطلبات الترشيح، فهذه الأنماط لا تعتبر بديلا عن بعضها وإنما تتكامل فيما بينها. وتبقى سلامة التوجه والرشد في اتخاذ القرار في إطار أولويات منتقاة واستراتيجية مدروسة، وأهداف واضحة هي المحور الرئيسي لأي نمط من أنماط الميزانية حتى تكون الميزانية فعّالة.

المبحث الرابع: التوجه نحو الميزانية القائمة على النتائج كأحد دعائم ترشيد الإنفاق العام

أمام التراكمات السلبية التي رسختها المنهجية التقليدية للتسيير المالي، وفي ظل حتمية السعي إلى تعزيز وتنمية الموارد وعقلنة استعمالها، أصبحت الدول ملزمة بمواكبة الأساليب والمناهج الحديثة للتسيير من خلال تبني مقاربة جديدة في تسيير الميزانية العامة للدولة تقوم على الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج والأهداف، وتهدف لتحقيق فعالية الإنفاق العام.

المطلب الأول: الميزانية القائمة على النتائج وأهمية اعتمادها

أولا/ مفهوم التسيير المبني على النتائج (M.B.R) Management by Results

فكرة التسيير المبني على النتائج أو كما تعرف الإدارة بالأهداف (M.B.O) فكرة شائعة الاستعمال في قطاع الأعمال الخاص منذ فترة طويلة، فقد استعملت الفكرة لأول مرة كمصطلح من طرف "Peter Drucker" من خلال كتابه "The practice of Management" الصادر سنة 1954 والذي أكد فيه على أهمية وضع الأهداف للمنظمة والفرد معا.

أما كمقاربة إدارية فقد تم تطويرها والترويج لها من طرف العديد من علماء الإدارة أمثال "Douglas Mc Gregor"، "John Hurmble" و "George Odiorne"¹ عبر كتابه المنشور

سنة 1965 والمعنون بـ: "Management by Objectives: A System of Managerial Leadership"

وتقوم فلسفة الإدارة بالأهداف من منطلق المسؤولية المشتركة بين الرؤساء والمرؤوسين، وذلك من خلال التحديد المشترك للأهداف ووضع الخطط للوصول للنتائج المرجوة التي ستكون مرتكزا لتقييم الأفراد.

¹Thomas M. Thomson , "Management by Objectives", The Pfeiffer Library, Vol 20, éd 2, 1998, P01.

يعرف التسيير المبني على النتائج وفق **Odiore** بأنه: "عملية يتم من خلالها جعل جميع المستويات الهرمية الخاصة بالمنظمة تعمل على تحقيق أهداف مشتركة وتحديد مسؤولية كل فرد بها، على أن تُستخدم النتائج المحققة لقياس وتقييم عمل كل قسم في المنظمة".¹

وفي تعريف آخر هو: "اتجاه إداري يهدف إلى تحسين فاعلية وكفاءة الأداء في تنفيذ البرامج التنموية عن طريق تحديد النتائج المتوقعة من تنفيذ البرنامج بناءً على الأهداف الموضوعة أثناء عملية التخطيط".² يُعرّف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة بأنه: "الأسلوب الذي تتبعه الإدارة لضمان أن تكون العمليات والمنتجات والخدمات مساهمة في تحقيق نتائج محددة بوضوح".³

يتضح من التعاريف السابقة أنّ التسيير المبني على النتائج هو أسلوب إداري يهدف إلى زيادة فعالية أداء المؤسسات الإدارية عن طريق التركيز على مبدئين:⁴

- **مبدأ تحقيق الأهداف:** هي الخطوة الأولى والأساسية التي يقوم عليها أسلوب التسيير المبني على النتائج وهي نقطة الانطلاق في التخطيط، ويستند التسيير المبني على النتائج إلى وضع أهداف المنظمة الإدارية على شكل النتائج المراد تحقيقها. وتبرز أهمية الأهداف في كونها تحدد أنواع الأنشطة اللازمة لتحقيق النتائج المرغوبة وتحديد أساليب التقويم المناسبة لقياس مدى تحقيق الأهداف.

- **مبدأ المشاركة:** يعتمد أسلوب التسيير المبني على النتائج على مشاركة الرئيس والمرؤوسين في تحديد أهداف المنظمة، وفي العمليات المرتبطة بها من صياغة للأهداف وتحديد الوسائل التي تسهم في إنجازها وتحديد طرق قياسها وأساليب تقويمها، وهو ما من شأنه أن يُوجد نوعاً من الالتزام لدى الأفراد الذين شاركوا في وضع الأهداف والذين تتولد لديهم قناعة بالانتماء لتلك الأهداف وبالتالي الحرص على تحقيقها،

¹ Konstantina Boulouta, "The Management by Objectives in Modern Organizations and Enterprises", International Journal of Strategic Change Management, Vol4, n° 1, January2012, P70.

² فتيحة الجوزي، "الاستفادة من الاتجاهات العالمية في مجال الميزانية العامة للدولة في إصلاح النظام الموازي في الجزائر"، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2013، ص85.

³ حكيم بوجطو، "عصرنة نظام الموازنة العامة وأهميتها في ترشيد النفقات العامة"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة البليدة2، 2013، ص55.

⁴ حسن أحمد الطعاني، "دور الإدارة بالأهداف في تطوير الكفايات لمديري المدارس في منطقة تبوك التعليمية من وجهة نظرهم"، رسالة ماجستير في الإدارة التربوية، جامعة مؤتة، 2008، ص13.

كما تتولد لديهم القدرة على تحمل المسؤولية حيث أنّ توزيع الأدوار بين العاملين يجعل كل فرد منهم مسؤولاً مسؤولية مباشرة عن إنجاز الأهداف الخاصة به، كما أنّ مشاركة المرؤوسين للرؤساء في عملية التخطيط ورسم الأهداف يشعرهم بتقدير الذات مما يزيد من فاعلية أدائهم وفعالية منظماتهم.

أمّا في المجال العمومي فقد بدأ الاعتماد على التسيير المبني على النتائج باعتباره جانباً من جوانب التسيير العمومي الجديد (NPM)* في عدة دول وبصورة رئيسية في دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)، كما توسع استخدامه في العديد من المنظمات الدولية والمؤسسات التابعة للأمم المتحدة باعتباره أداة لتحسين الأداء.**

ثانياً/ مفهوم الميزانية القائمة على النتائج:

إنّ استخدام فكرة التسيير المبني على النتائج في مجال الميزانية العامة لم يبدأ إلاّ في سنة 1971 في وزارة الصحة والتعليم والرفاهية في الولايات المتحدة الأمريكية. وتعرف الميزانية القائمة على النتائج بأنّها: "الميزانية التي تعتمد على الربط بين الإنفاق ونتائج هذا الإنفاق، ممّا يسهل عملية قياس كفاءة الإنفاق من خلال وضع منظومة مؤشرات لقياس الأداء لكافة المستويات".

وعلى الرغم من اختلاف تسميتها من دولة لأخرى - البعض يسميها الميزانية القائمة على النتائج (الموجهة بالنتائج) ويسميها البعض الآخر الميزانية حسب الأهداف - إلاّ أنّ مضمونها واحد، فهي تقوم على تخصيص اعتمادات الميزانية وفقاً للأهداف الفرعية التي تسعى كل وحدة حكومية لتحقيقها، وهذا يقضي بأن تقوم الإدارة العليا للحكومة بتحديد أهدافها أولاً (الأهداف الرئيسية) ليتم بعدها تحديد الأهداف الفرعية المراد تحقيقها، ثم يتم رصد الاعتمادات المطلوبة وفقاً للنتائج المستهدفة، على أن تتم عمليات التنفيذ، المتابعة والتعديل على مدار السنة وفي إطار الأهداف المنتظرة.

ويجمع هذا المدخل الحديث في تسيير الميزانية بين فلسفة المداخل السابقة من خلال:

- التركيز على الوزارة أو الهيئة العامة كمحور للمحاسبة والتخطيط مثل ميزانية البرامج والأداء.

* هو نموذج جديد لتسيير المنظمات العمومية، تعود أولى معالم ظهوره إلى بداية الثمانينات، ويقوم هذا النموذج على تحسين الأداء في القطاع العام عبر تقليص البيروقراطية، اعتماد اللامركزية والتأكيد على الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

** في سنة 1971 اقترح الأمين العام للأمم المتحدة في الوثيقة المعنونة "برنامج الإصلاح" ضرورة اعتماد الأمم المتحدة بشكل أكبر على النتائج في عمليات التخطيط والميزانية وإعداد التقارير.

- التركيز على التخطيط الاستراتيجي طويل الأجل مثل ميزانية التخطيط والبرمجة.
- التركيز على إعادة التقييم والمراجعة المستمرة للبرامج والأنشطة لتجنب الاستمرار في منح اعتمادات للبرامج التي لم يعد هناك حاجة لقيامها، وهو ما يتفق مع ميزانية الأساس الصفري.
- إستعمال التعاقد بين الإدارة المركزية والمؤسسات العامة أو الخاصة في إطار الأنشطة على أساس مؤشرات الأداء والنتائج، وهو ما يتفق مع الميزانية التعاقدية.
- كما يعكس هذا المدخل التطور في عمل الميزانية من التأكيد على المدخلات (Input) أو الأموال التي يتم صرفها إلى الاهتمام بالمخرجات (Output) أو عدد السلع والخدمات التي يتم إنتاجها والتركيز في الوقت نفسه على النتائج (Outcome).¹

ومن أهم الأسباب التي دفعت الدول إلى تبني هذا المدخل في تسيير الميزانية ما يلي:

- توجيه إنتاجية القطاع العام نحو الفاعلية والكفاءة.
- الإدراك العام لأهمية الشفافية والمساءلة التي تحققها هذه الميزانية.
- ربط الإنفاق العام بالنتائج مما يضمن الكفاءة في توزيع الموارد.
- يساعد هذا النمط من الميزانية في التعرف على مساهمة الحكومة في تحقيق الأهداف الوطنية.

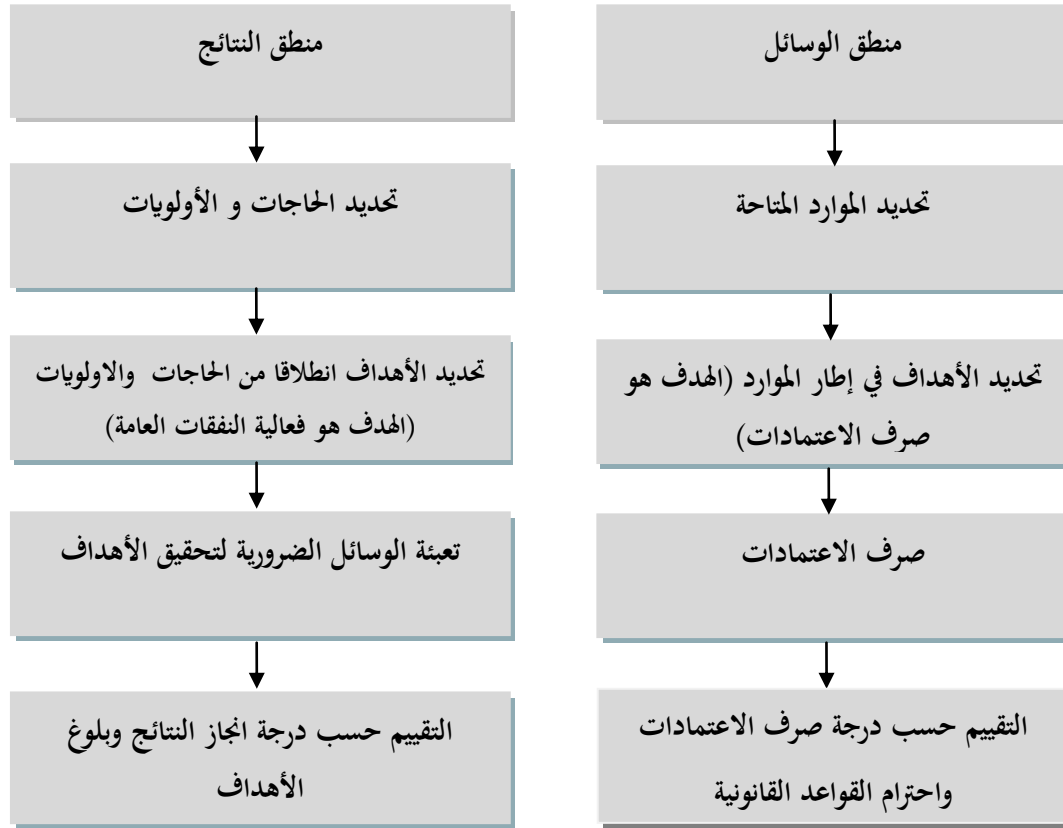
ثالثاً/ أهمية الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج:

تكمن أهمية اعتماد منطق النتائج في تسيير الميزانية في ضمان أفضل استخدام للموارد وزيادة كفاءة الإنفاق العام، فتحديد الأهداف يتم وفق هذا المنطق انطلاقاً من الحاجيات والأولويات حيث تعباً الوسائل الضرورية لتحقيق الأهداف، ومن ثم فصرف الاعتمادات تُعد وسيلة وليست غاية كما هو الحال في منطق الوسائل. كما يهدف هذا التوجه الجديد للميزانية إلى تغيير تقييم نجاح البرامج الحكومية والسياسات بعيداً عن صرف الأموال (المدخلات) باتجاه انجاز النتائج وبلوغ الأهداف، وفي ذلك أهمية بالغة في تسهيل التقويم الأفضل للاقتصاد وكفاءة وفاعلية المخططات الحكومية.

وهو ما يوضحه الشكل التالي:

¹ أثير أنور شريف، "موازنة المخرجات-النتائج: المدخل المعاصر لتحقيق الحكم الرشيد(إطار معري)"، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد6، العدد12(عدد خاص)، 2014، ص23.

الشكل رقم (2-7): أهمية الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج



المصدر: وزارة المالية والخصوصية للمملكة المغربية وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة "دليل إصلاح الميزانية، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج والمدمجة لمقاربة النوع الاجتماعي"، 2005. تاريخ الإسترداد 2022/01/29 متاح على الرابط:

https://www.academia.edu/5954102/Bonne_gouvernance_Budget_Charges_Comptes_sp%C3%A9ciaux_du_tr%C3%A9sor_Conf%C3%A9rences_budg%C3%A9taires_Contractualisation_Contr%C3%B4le_financier

المطلب الثاني: الميزانية القائمة على النتائج ومساهمتها في ترشيد الإنفاق العام

لقد أدى الدور الجديد الذي أصبحت تلعبه الميزانية العامة إلى إعطائها بعدا آخر يتعدى مجرد كونها كشفا لإيرادات ونفقات الدولة إلى اعتبارها آلية لا غنى عنها لترجمة أهداف الدولة، وتضمن من خلالها أفضل تخصيص لمواردها بما يتماشى ومتطلبات الانضباط المالي وكفاءة الإنفاق العام، وهي كلها عناصر تساهم في ترشيد الإنفاق العام ولا يتحقق ذلك إلا من خلال :

أولا/ ضرورة مواءمة الميزانية العامة مع أهداف الخطة:

يعبر التخطيط عن عملية رسم الأهداف المراد بلوغها خلال فترة زمنية معينة، وتأمين توظيف الموارد اللازمة لتحقيق تلك الأهداف بشكل عقلائي مما يجنب الهدر في استخدام هذه الموارد، كما ويمثل التخطيط جهازا لرسم السياسة العامة للدولة، والميزانية العامة هي أداة لتجسيد هذه السياسة، وبالرغم من أنّ التخطيط يسبق إعداد الميزانية إلا أنّ كلاهما يتفاعلان وينسقان في المستويات الإدارية العليا في سبيل الاستخدام الأمثل للموارد المالية وتحقيق أهداف الحكومة.

إنّ ربط السياسة العامة والتخطيط الاستراتيجي بعمليات الميزانية بصورة فعّالة ومتناسقة من شأنه أن ينقل الميزانية من مجرد أداة مالية بحتة إلى أداة من أدوات السياسة الاقتصادية، وليس القصد هو ربط التخطيط بالميزانية دون أن يكون كلاهما مرتكزا على أسس موضوعية، ذلك أنّ التخطيط له مرتكزات أساسية أبرزها وجود التصور الواضح للأهداف المراد تحقيقها والأساليب الكفؤة لتحقيق تلك الأهداف وذلك من خلال استراتيجية مدروسة، أمّا إعداد الميزانية وتطبيقها فيعتمد إلى حدّ كبير على الكفاءة التنظيمية والكفاءة البشرية وحسن الاستفادة من كليهما.¹

وحتى تتمكن الدولة من إدارة ماليتها العامة بكل كفاءة وفعالية وضمن خططها الاستراتيجية وجب ما يلي:

1- وضوح الرؤية والدقة في التنبؤ تعزيزا لجودة التخطيط المالي:

نعني بوضوح الرؤية أن يكون لدى القائمين على إعداد الميزانية العامة معرفة كافية بمستويات الإنفاق العام المستقبلية وأولويات الإنفاق سواء على المدى القصير أو المتوسط، وهذا يعني أن توفّر الميزانية العامة -قدر الإمكان- مؤشرات دقيقة وذات مصداقية عن قيمة الموارد العامة المستقبلية التي يمكن أن توفرها الحكومة، ومستويات الإنفاق المتوقع تخصيصها للقطاعات المختلفة والجهات التي تموّل من خلال هذه الميزانية، حيث تحتاج هذه الجهات إلى درجة معقولة من اليقين حول الموارد المالية التي ستخصص لها في المستقبل حتى تستطيع القيام بتحديد الأولويات الاستراتيجية ووضع الخطط المستقبلية لتحقيق مستويات الأداء المستهدفة، فغياب اليقين حول المخصصات المستقبلية سيحول دون قدرة هذه الجهات على

¹ أسامة عبد الرحمن، مرجع سبق ذكره، ص 52.

التخطيط لبرامجها خارج نطاق المدى السنوي للميزانية العامة، وهو ما يؤثر سلباً على قدرتها على تقديم خدماتها بكفاءة وانتظام، ذلك أنّ الإنفاق الاستثماري العام والنفقات التشغيلية اللازمة لتوفير السلع والخدمات هي الأكثر عرضة للتخفيض في حال لم تكف الموارد لتغطية الإنفاق المخطط، ويمكن تقييم مدى تمتع نظام إدارة المال العام بوضوح الرؤية والقدرة على التنبؤ من خلال المقارنة بين قيمة النفقات الفعلية والنفقات المعتمدة في الميزانية، فكلما زادت القدرة على التنبؤ زادت القدرة على تنفيذ الإنفاق العام حسب ما هو مخطط ومقرر في الميزانية العامة، وأدى ذلك إلى مساندة الحكومة على ضبط إنفاقها وتقديم خدماتها بأفضل وجه والابتعاد عن الهدر والإسراف في مواردها، وهو ما يندرج ضمن ما يعرف بمبدأ مصداقية الميزانية العامة¹.

2- ضرورة تنوع مصادر تمويل الإنفاق العام:

يجب العمل على تنوع مصادر تمويل الإنفاق العام والاعتماد على إيرادات ذات ديمومة واستقرار، فهيمنة نوع محدد من الإيرادات يعرض الميزانية العامة للدولة لعدم الاستقرار وعدم القدرة على التنبؤ بحجم هذه الإيرادات، ومثال ذلك الدول النفطية والتي تعتمد بالدرجة الأولى على العوائد النفطية في تمويل اقتصادها، وما تتعرض له هذه المداخل من تقلبات كون أسعار النفط غير مستقرة عالمياً وتخضع للتغيرات والتقلبات التي تطرأ على الأسواق الدولية، كما أنّ فرص استدامة الوضع المالي* لهذه الدول تكون مرتبطة بما يتحقق من عوائد نفطية.

ثانياً/ الرفع من كفاءة وفعالية الميزانية العامة:

إنّ بلوغ أهداف السياسة العامة للدولة وتعزيز القدرة على تخصيص الموارد وإنفاقها حسب الأولويات الاستراتيجية ووفقاً لمتطلبات الانضباط المالي، والارتكاز إلى اختيارات عقلانية ورشيدة للوسائل التي توصل لبلوغ هذه الأهداف يستوجب الارتقاء بكفاءة وفعالية الميزانية العامة بوصفها أهم أداة لتحقيق ذلك، وهو الأمر الذي لا يتأتى إلا من خلال إتباع مجموعة من الأساليب نوجزها فيما يلي:

¹أحمد أبو بكر علي بدوي، "مفاهيم تقليدية ومعاصرة في إدارة المالية العامة"، الدائرة الاقتصادية والفنية، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، 2011، ص4.

* إستدامة الوضع المالي (الاستدامة المالية) هي الحالة المالية التي تكون فيها الدولة قادرة على الاستمرار في سياسات الإنفاق والإيرادات الحالية على المدى الطويل دون خفض ملاءتها المالية أو التعرض لمخاطر الإفلاس أو عدم الوفاء بالتزاماتها المالية المستقبلية، ويمكن حسابها من خلال مؤشر نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي.

1- ترشيد إختيارات الميزانية (R.C.B) Rationalisation des choix Budgétaires

هو نظام تبنته فرنسا سنة 1968 وهو يقترب في مضمونه من نظام ميزانية التخطيط والبرمجة الذي طبق في الولايات المتحدة الأمريكية، فهو يحقق - مثل نظام (P.P.B.S) - التوافق بين التخطيط طويل المدى وبين النشاط الحكومي اليومي بحيث يعتبران غير منفصلين عن بعضهما، كما يسعى لتجميع الفنون المستخدمة بصورة مجزأة في نظام متكامل، بحيث يعمل على زيادة كفاءة وفعالية العمل الحكومي أي يسعى إلى الترابط بين جميع مراحل الميزانية سواء الإعداد أو التنفيذ أو الرقابة. وقد تم تبني هذا النظام رغبة في تقديم المساعدة في اتخاذ القرار، والفعالية في إدارة الخدمات العامة.¹

وتُعرف تقنية ترشيد إختيارات الميزانية في التقرير الصادر عن اللجنة المركزية المعنية بالبحث في تكلفة وأداء الخدمات العمومية بأنها: "أداة لتحديد أفضل الحلول التي تسمح بتحقيق الأهداف المرجوة بفضل دراسات تحليل التكلفة والمنافع / والفعالية".²

وفي تعريف آخر: "هي مجموعة من العمليات التي يتم من خلالها البحث عن فعالية النفقات العامة وربطها بالأهداف الأساسية المحددة مسبقا في إطار من البرامج مع تطبيق مبدأ الأولويات واستخدام طرق الحساب الاقتصادي (تحليل التكاليف والمنافع وتحليل التكلفة والفعالية)".³

كما وقد عرفت مديرية الميزانية بأنها: "نهج يكمن جوهره في تحديد الأهداف بأكثر دقة ممكنة، والمقارنة المستمرة لكل الوسائل التي يمكن استعمالها لتحقيق هذه الأهداف".⁴

إذن هذه التقنية تستهدف إمكانية قيام الدولة بالاختيار الأفضل لنفقاتها، ومعالجة النفقات لكن ليس في حد ذاتها وإنما في إطار المسار الذي تمر به هذه النفقات. وتوفر هذه التقنية:⁵

- الترابط والتفاعل المستمر بين الأهداف والوسائل.

¹ Michel Arnaudon, "Rationalisation des choix budgétaires et développement économique des pays du Tiers Monde", Revue Tiers Monde, Tome 12, N°47, 1971, P 653.

² M. Jean-Charles GODARD, "La rationalisation des choix budgétaires la méthode R.C.B", Service du premier ministre, comité central d'enquête sur le cout et le rendement des services publics, 1970, P03.

³ Yves Bernard, Jean-Claude Colli, "Vocabulaire Economique Et Financier", éd 7, 1998, p479.

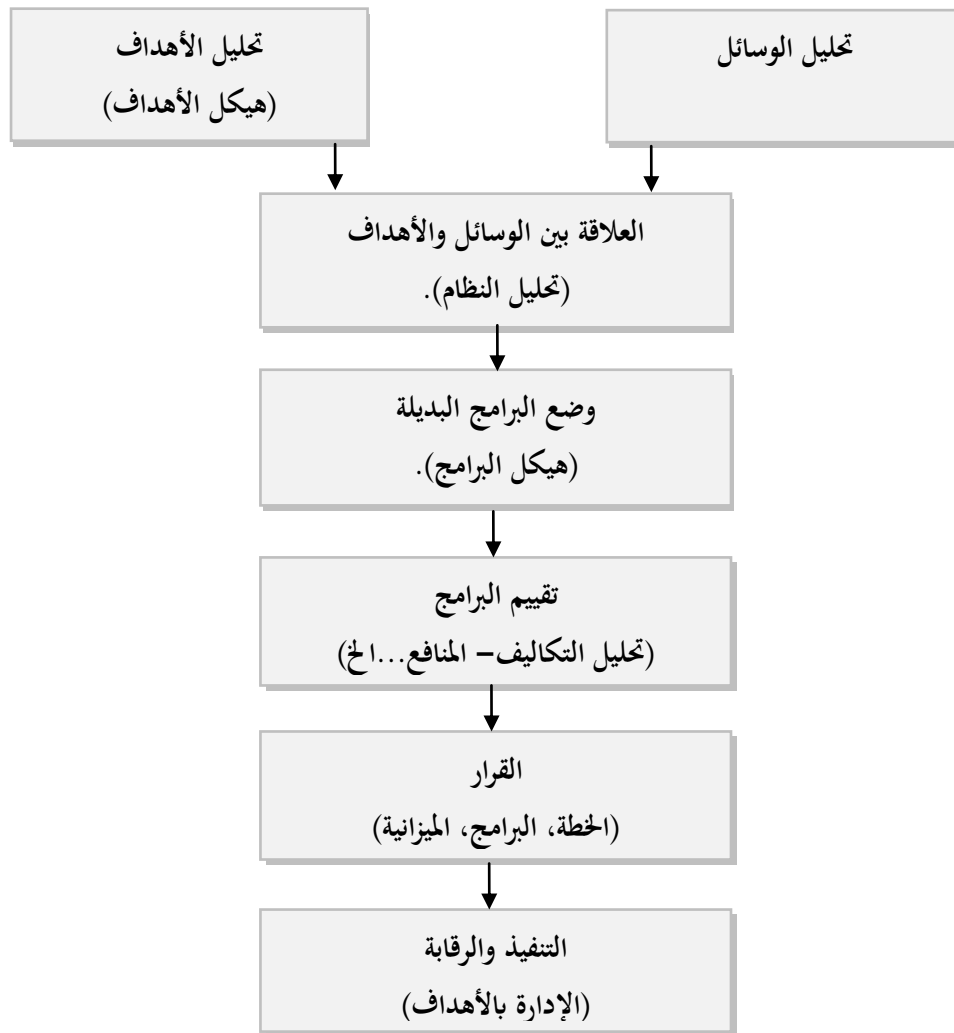
⁴ M. Jean-Charles GODARD, Op Cit, P 05.

⁵ محمد سعيد فهود، "الاتجاهات الحديثة في الميزانية: ترشيد إختيارات الميزانية"، مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة، الرياض، العدد 32، 1982، ص ص 12-13.

- إجراء اختيارات عقلانية ورشيدة، فهي تعمل على تقدير التكاليف اللازمة لمختلف البرامج والمقارنة الدقيقة لكل بديل من البدائل الممكنة.
- سلامة الرقابة على الصرف ومستوى الأداء ومدى تحقيق الأهداف المرجوة، وهو ما يستدعي الرقابة المستمرة لنتائج النشاط.

ويمكن إظهار المراحل المنطقية التي تمر بها تقنية ترشيد اختيارات الميزانية من خلال الشكل التالي:

الشكل رقم (2-8): مراحل تقنية ترشيد اختيارات الميزانية



Source :

Hubert LEVY-LAMBERT, "Bilan actuel de la Rationalisation des choix budgétaires", La revue administrative, n°139, Janvier-Février 1971, P 82.

المرحلة الأولى: يتم من خلالها صياغة الأهداف ثم تحلل هذه الأهداف إلى عناصرها (أنشطة وأعمال) المختلفة تكون مندرجة في مجموعة هيكلية، وبالموازاة مع ذلك يتم تحديد الموارد ووسائل العمل التي تمكّن من تحقيق هذه الأهداف.

المرحلة الثانية: هي المرحلة التي تتقاطع فيها الأهداف المحددة والوسائل المرشحة لتحقيق هذه الأهداف لتأطير معامل الاختيار، ووضع البرامج البديلة.

المرحلة الثالثة: يتم خلال هذه المرحلة تقييم البرامج، وتحليل التكاليف والعوائد باستعمال طرق الحساب الاقتصادي مثل تحليل التكلفة والمنافع وتحليل التكلفة والفعالية،¹ وتظهر أهمية هذه الخطوة في اعتماد النتائج المستخلصة منها كأساس لاتخاذ القرار.

المرحلة الرابعة: وهي مرحلة اتخاذ القرار، التي يتم من خلالها اختيار أفضل البدائل وأكثرها فعالية وقدرة على تحقيق الأهداف المسطرة، وترجمتها إلى اعتمادات على صعيد الميزانية.

المرحلة الخامسة: وهي مرحلة التنفيذ والرقابة التي تُعدّ أهم مرحلة، حيث أنّ تنفيذ البرامج والرقابة عليها يمثل الترجمة الفعلية للبرامج المختارة وضمان سيرها بالشكل المرغوب. وتعطى للمسيرين - أثناء تنفيذهم للبرامج - الحرية في استخدام الموارد مع ضمان الكفاءة والفعالية أثناء التنفيذ، مع الارتكاز إلى أسلوب الإدارة بالأهداف.

الخطوة الموالية لعملية التنفيذ هي **الرقابة على النتائج** ومقارنتها بما تم التخطيط له، ونجد أنّ الرقابة تعمل على زيادة التنسيق بين البرامج المختارة والأهداف المرسومة، ومن ثم فإنّ ذلك يساعد في إظهار العيوب والنقائص والوقوف على أسباب ذلك، هل هو سوء في التسيير أم وسائل غير كافية أم أهداف لا يمكن تحقيقها،² وكل هذا يستوجب إجراء دراسة جديدة من خلال العودة والبدء من جديد في مراحل ترشيد اختيارات الميزانية.

2- إطار الإنفاق على المدى المتوسط (CDMT)

إنّ فكرة إطار الإنفاق على المدى المتوسط ليست بالجديدة، بل سبقتها العديد من الأعمال التي تناولت فكرة الربط بين التخطيط على المدى المتوسط والميزانية.

¹Hubert LEVY-LAMBERT, Op Cit, P82.

²Luc Weber, "L'état acteur économique: Analyse économique du rôle de l'état", Economica, Paris, éd3, 1997, P223.

2-1- تعريف إطار الإنفاق على المدى المتوسط:

من أهم التعاريف التي أُعطيت لهذا الإطار نذكر:

- التعريف الذي تضمنه دليل إدارة الإنفاق العام والصادر عن البنك الدولي سنة 1998، المتضمن: "يتمثل إطار الإنفاق على المدى المتوسط في أنّه غلاف مالي إجمالي، موضوع لتلبية احتياجات المصالح المركزية مع تقدير التكاليف الحاضرة على المدى المتوسط في إطار السياسة العامة، كما يمثل تكييفاً بين النفقات والموارد المتاحة".¹

- وفي تعريف آخر لنفس المصدر: "هو مجموعة متماسكة من الأهداف الاستراتيجية في إطار برامج الإنفاق العام، الذي يحدد الإطار الذي يسمح للوزارات باتخاذ قرارات تخصيص واستخدام مواردها". ويظهر أنّ هذا التعريف يركز على بُعد رئيسي لإطار الإنفاق على المدى المتوسط، وهو البعد الذي يربط مخصصات الميزانية بتحديد الأهداف وبمتابعة الأداء، ومن ثم فإنّ إطار الإنفاق على المدى المتوسط يُعدّ جزءاً من منطق الإدارة الموجهة بالنتائج (تخطيط استراتيجي، إقامة برامج، استقلالية المديرين في اتخاذ القرار)، وهو بمثابة وسيلة لتغطية الفراغ المتكرر بين السياسات التنموية وترجمتها في الميزانية. ويستهدف التوجه لتبني أطر الإنفاق على المدى المتوسط دعم قدرة الميزانية العامة في أن تلعب دوراً استراتيجياً، من خلال تخصيص الموارد على الاستخدامات المختلفة لخدمة الأهداف العامة في إطار متعدد السنوات، عبر إضفاء مزيد من التكامل بين عمليات الميزانية والأولويات الاستراتيجية، مع مراعاة الكفاءة والفعالية في استخدام الموارد المتاحة والتقييد بضرورة تحقيق النتائج المرجوة عن طريق أساليب متابعة التقييم.

2-2- أهداف إطار الإنفاق على المدى المتوسط:

يشكل إطار الإنفاق على المدى المتوسط أداة للبرمجة المتداولة على ثلاث سنوات، تسمح بوضع التسيير الميزاني في إطار متعدد السنوات من أجل تحقيق ما يلي:

¹Marc Raffinot, Boris Samuel, "Les cadres de dépenses à moyen terme: un instrument utile pour les pays à faible revenu?", Revue STATECO, n°100, 2006, P 106.

- تعزيز الانضباط العام للميزانية لاسيما استدامة سياسة الميزانية¹، عبر ضمان اتساق الميزانية وبرامج الإنفاق العام مع أهداف الاقتصاد الكلي، والعمل على أن يكون التأثير المالي المستقبلي للسياسات العامة متسقا مع الإمكانيات المالية للدولة، وبما يتماشى وإطار الاقتصاد الكلي على المدى المتوسط.
- تعزيز فعالية تخصيص الموارد بين القطاعات من خلال ربط الموارد بالأولويات الاستراتيجية للحكومة، كما يسمح بإعادة تخصيص الموارد في الوقت المناسب وفقا للأولويات الجديدة.²
- رفع الأداء التشغيلي، بمعنى الكفاءة والفعالية في تقديم الخدمات العامة من خلال إعطاء المسيرين قدرة أفضل على التنبؤ لإدارة برامجهم، ومن خلال المساعدة على توفير إطار لرصد ومتابعة الأداء.
- يعمل إطار الإنفاق على المدى المتوسط على الربط بين الأهداف الاستراتيجية وخطة التنمية من جهة والميزانية السنوية من جهة، من خلال تحديد المسار الذي يوصل لتحقيق هذه الأهداف.
- ضمان أفضل كفاءة للإنفاق العام، من خلال ضمان واقعية سقوف الإنفاق القطاعية وذلك بفضل دراية أفضل بالموارد والاحتياجات القطاعية المرتبطة بالأهداف الاقتصادية، ومن خلال ارتكاز عملية تخصيص الموارد على ترشيد الاختيارات وعلى تصورات بديلة.

2-3- إجراءات إعداد الإنفاق على المدى المتوسط:

- تختلف إجراءات إعداد الإنفاق على المدى المتوسط من دولة لأخرى لكنها عموما تشمل:
- تُحدّد توقعات إطار الإنفاق لفترات تتراوح بين ثلاث إلى أربع سنوات، فالمدى الأقصر يكون غالبا غير كافٍ لبرمجة التغييرات في السياسة الميزانية، وتقييم الآثار المالية المستقبلية للبرامج المدرجة في الميزانية، وتعتبر الدراسات الاستراتيجية الطويلة المدى ضرورية لإعداد السياسات القطاعية.
- يتم إعداد إطار الإنفاق على المدى المتوسط سنويا، كما ينبغي أن يكون تحضيره جزءا من إعداد الميزانية السنوية.
- تطابق السنة الأولى لإطار الإنفاق مع الميزانية، بينما السنوات اللاحقة يتم مراجعتها ويمكن تعديلها عند إعداد إطار الإنفاق المقبل.

¹ Ministère de Finance, République Tunisienne, "Cadre de dépense à Moyen terme CDMT", Guide Méthodologique, Décembre 2009, P 05

² Ministère des finances et du budget, République de Madagascar, "Guide Pratique d'élaboration des cadres de dépenses à moyen Terme ministériels", 2018, P13.

- يضم إطار الإنفاق جميع نفقات الإدارات العمومية التي يغطيها مهما كانت طبيعتها الاقتصادية ومصادر تمويلها، وبذلك يتيح إطار الإنفاق على المدى المتوسط مراجعة مجموع نفقات التسيير ونفقات التجهيز، وهو ما يسهل عملية المفاضلة بين هذين النوعين من النفقات.
- يجب التمييز ضمن إطار الإنفاق على المدى المتوسط بين البرامج/السياسات القائمة والتغيرات في السياسات.
- يجب أن يستند إطار الإنفاق متوسط المدى لتوقعات إيرادات متحفظة (حذرة)، ويستحسن أن يشمل كل قسط من أقساطه على احتياطي لمواجهة الحالات غير المتوقعة.

المطلب الثالث: تحديث النظام المحاسبي والرقابي، أساس تطبيق الميزانية القائمة على النتائج

إنّ التحول من ميزانية البنود إلى الميزانية القائمة على النتائج يتطلب أن يصحبه تحول في النظام المحاسبي بما يضمن توفير المعلومات المالية والمحاسبية الشفافة والموثوقة الضرورية لقياس الأداء والالتزام لاتخاذ القرارات، وتطوير للنظام الرقابي بما يُمكّن من التأكد من مدى الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، ومدى اقتراب النتائج المحققة من الأهداف المرسومة.

أولا/ التحول من الأساس النقدي إلى أساس الاستحقاق في ظل الميزانية القائمة على النتائج

أدت التطورات الحاصلة في نشاط القطاع العام، وتنوع خدماته وكبر حجمه واتساع مجالاته، وكذا التطورات الحاصلة في طرق إعداد الميزانية العامة للدولة إلى تغيير أهداف المحاسبة العمومية، فأصبحت تهدف أساسا إلى توفير البيانات التي تُمكن من حماية المال العام وترشيد استخدامه والإسهام في رفع مستوى الأداء في الأجهزة الحكومية، وهو ما أفضى إلى البحث عن الأساس المحاسبي المناسب الذي يوفر بيانات ومعلومات شاملة وملائمة وموثوق بها وقادرة على تحقيق هذه الأهداف.

1 - الأساس النقدي (comptabilité de caisse)

يعرّف الأساس المحاسبي حسب الاتحاد الدولي للمحاسبين (IFAC) بأنّه: "مجموعة المبادئ المحاسبية التي تحدد متى يجب الاعتراف بآثار المعاملات المالية أو الأحداث في السجلات لأغراض الإبلاغ المالي، وهي تتعلق بتوقيت القياسات التي تجري بغض النظر عن القياس ذاته".¹

¹ صندوق النقد الدولي، "دليل شفافية المالية العامة"، 2007، ص165. متوفر على الرابط:

<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf>

وقد طبقت أغلب دول العالم الأساس النقدي في محاسبتها باعتباره من أقدم الأسس التي استُخدمت في تسجيل البيانات المحاسبية وقياس نتائج النشاط الحكومي، فضلا عن ذلك فهو أبسط أسلوب لمسك الحسابات الحكومية.

ويعرف هذا الأساس بالعمليات والأحداث الناتجة عن استلام وإنفاق النقود،¹ دون التطرق لأية حقوق والتزامات تنشأ خلال السنة، حيث يتم وفقه تسجيل النفقات عند دفعها وليس عند استحقاقها، وهو بذلك يعكس حركة الخزينة من متحصلات ومدفوعات فعلية، لذا يسمى أيضا "بأساس الخزينة". واعتماد الأساس يوجب على الوحدة المحاسبية التوقف عند انتهاء السنة المالية عن تحصيل الإيرادات وصرف الاعتمادات، فالمبالغ الزائدة من الاعتمادات المخصصة في الميزانية العامة للدولة والتي لم تصرف خلال السنة المالية يتم إلغاؤها، حيث تسترجع من طرف الخزينة العمومية باستثناء بعض الحالات المحددة قانونا لاسيما مخصصات تنفيذ برامج التجهيز العمومي متعدد السنوات، أما الإيرادات فإنَّ المحصل منها بعد ذلك التاريخ يسجل في الحساب الختامي لسنة التحصيل، لذلك نجد أن الحساب الختامي للميزانية -تبعاً لهذا الأساس- لا يتضمن إلا الإيرادات التي تم تحصيلها فعلاً والاعتمادات التي تم صرفها فعلاً خلال نفس السنة بغض النظر عما إذا كانت هذه النفقات أو الإيرادات تعود لنفس السنة المالية أو لسنة سابقة أو لاحقة، أي أنَّ العبرة بوقت التحصيل أو وقت الصرف وليس بوقت الاستحقاق.

ويحظى الأساس النقدي بالعديد من المزايا أهمها:

- البساطة والوضوح، وسهولة التطبيق²، حيث تتسم المعلومات المقدمة وفق هذا الأساس بمستوى عالٍ من البساطة.
- الموضوعية في عدم تدخل العنصر البشري في عملية القياس.
- تحظى المعلومات المقدمة وفق هذا الأساس بمستوى عالي من الثقة والقابلية للمقارنة.
- سهولة الرقابة والسيطرة على التدفقات النقدية.

¹Krishna Rasik Davda, "Cash and Accrual Basis Accounting: Practical Reasons for a Contextual Approach to IPSAS", University of London, Center for financial and management studies, June2018, P01, Accessed on 05/12/2021, available on: https://www.academia.edu/38722344/Cash_and_Accrual_Basis_Accounting_Practical_Reasons_for_a_Contextual_Approach_to_IPSAS

²Adriana Tiron Tudor , Alexandra Mutiu, "Cash Versus Accrual Accounting in Public Sector", Studia universitatis Babeş-Bolyai Oeconomica, Romania, November2006, P02.

- لا يحتاج تشغيل النظام المحاسبي وإعداد القوائم المالية وفق هذا الأساس لموظفين ذوي كفاءة عالية،¹ ما يعني أنه يقلل من حجم التكاليف الإدارية.
- سهولة وسرعة إعداد الحساب الختامي والقوائم المالية، وذلك لعدم وجود تسويات جردية وللسهولة النسبية في جمع المعلومات.

لكن وبالرغم مما تقدم من مزايا إلا أنه وُجّهت الكثير من الانتقادات للأساس النقدي نوردتها فيما يلي:

- لا يساعد النظام المحاسبي القائم على الأساس النقدي على تحقيق الإفصاح الكامل عن التزامات وحقوق الوحدات الحكومية، لأنه يقوم بتسجيل العمليات في الدفاتر والسجلات المحاسبية عند إثبات واقعة القبض أو الدفع النقدي، وبالتالي فالعمليات التي لا يترتب على تنفيذها تدفق نقدي مباشر من وإلى الخزينة العامة لا تظهر في السجلات المحاسبية.²
- يتضح جليا أنّ الأساس النقدي يعرض الوضع النقدي وليس الوضع المالي للوحدة المحاسبية، لأنه يتجاهل تسجيل حقوق الهيئات العمومية التي بلغت آجال استحقاقها والتي لم تُحصّل، إضافة إلى عدم قيد التزامات الوحدات الحكومية والتي تعتبر ديونا على الخزينة العمومية والتي لم يتم دفعها خلال السنة المالية، وهذا ما يؤدي إلى عدم دقة البيانات المالية المبنية على هذا الأساس وفشلها في إظهار صورة سليمة وحقيقية للمركز المالي للدولة.
- يُظهر استخدام هذا الأساس خللا في مبدأ استقلالية الدورات أي تحميل كل دورة بما يخصها من نفقات وإيرادات، فاستخدامه يؤدي إلى تداخل الفترات المحاسبية وما ينتج عنه من عدم إمكانية إجراء المقارنات بين الفترات المختلفة.

¹ علي مسعودي، "أساس المحاسبة العمومية الملائم في ظل توجه الجزائر نحو عصريّة نظام الموازنة العامة الرامي إلى الحوكمة"، مجلة البحوث الاقتصادية المتقدمة، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، العدد 04، جوان 2018، ص 189.

² شلال زهير، "آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة المجد بوقرة -بومرداس، 2013، ص 30.

- لا يوفر هذا الأساس معلومات عن الأصول الرأسمالية، فهو يسجل الإنفاق الذي تم خلال عدة سنوات عند إنفاق النقود فقط، وبالتالي لا يأخذ بالاعتبار مستقبلا ما إذا كان الأصل لا يزال قيد الاستخدام أم أنه وصل إلى نهاية عمره الإنتاجي أم تم بيعه.¹
- لا يحقق هذا الأساس الشفافية، ويحدّ من القدرة على مساءلة الحكومة حول استخدامها للموارد من خلال توفيره لمعلومات حول التدفقات النقدية فقط، كما لا يسمح للمستثمرين باتخاذ قرارات سليمة، ذلك كون هذا الأساس عاجز عن إعطاء الصورة الحقيقية للوضع المالي للدولة.
- يوفر هذا الأساس مجالا للحكومات للتلاعب في حجم العجز الفعلي للميزانية، وذلك عبر تأجيل تسديد الالتزامات عند حلول آجال استحقاقها للتقليل من العجز، أو الإسراع في استهلاك الاعتمادات المالية في نهاية السنة حتى لا تحوّل الأرصدة الباقية إلى الخزينة العمومية، مما قد ينشأ عنه إسراف وهدر للمال العام.
- لا يولي هذا الأساس اهتماما لقياس وتقييم أداء الوحدات الحكومية، حيث أنه لا يوفر البيانات اللازمة لتحديد تكلفة البرامج الحكومية لأغراض قياس وتقييم الأداء الحكومي في استغلال الموارد المتاحة للوحدات الحكومية والرقابة على التكاليف.
- إنّ الانتقادات الموجهة للأساس النقدي والاعتراف المتزايد بمحدوديته، إضافة إلى تطبيق الهيئات الدولية مثل الاتحاد الدولي للمحاسبين والبنك الدولي لمعايير الإبلاغ المالي المبنية على أساس الاستحقاق، على غرار المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام (IPSAS)* كلها عوامل أدت إلى توجه معظم الدول إلى تبني أساس الاستحقاق في القطاع العام.

2- أساس الاستحقاق (comptabilité d'exercice)

- لقد أصبح أساس الاستحقاق مرجعية النظم المحاسبية لهيئات القطاع العام، ويشكل هذا المفهوم جزءا من التسيير العمومي الجديد الذي يهدف أساسا إلى التقريب أكثر من ممارسات التسيير في القطاع الخاص.²

¹H.M Treasury, "Better Accounting for Taxpayer's money: Resource Accounting and budgeting government", Consultation paper, United Kingdom, 1994, p 04.

* هي مجموعة من المعايير المحاسبية الصادرة عن مجلس معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام (IPSASB) بغرض استخدامها في إعداد البيانات المالية في القطاع العام.

²Sabrina Bellanca, Loredana Cultrera & Guillaume Vermeylen, "Analysis of Public Accounting Systems in the European Union", research in world economy, Vol 6, n°03, 2015, P23.

وتعترف الدراسات الدولية الخاصة بمحاسبة القطاع العام بشكل واضح بأفضلية أساس الاستحقاق في الرفع من جودة الإبلاغ المالي، عبر توفير صورة شفافة وذات صلة بشأن الأداء المالي وغير المالي للمؤسسات العامة، كما وتعترف بأفضليته في تعزيز المساءلة وتحسين الشفافية.¹

وقد عرّفه الاتحاد الدولي للمحاسبين (IFAC) بأنّه: "أساس محاسبي يتم الاعتراف بموجبه بالمعاملات والأحداث عند وقوعها وليس عند استلام النقد، ولذلك تسجل المعاملات والأحداث في السجلات المحاسبية ويعترف بها في القوائم المالية للفترات الخاصة بها".²

فوفقا لهذا الأساس يتم تسجيل الإيرادات العامة والنفقات العامة للدولة على أساس تاريخ استحقاق الإيراد للدولة وتاريخ ثبوت الالتزام المالي عليها، وعليه يتم تحميل الحساب الختامي لأية سنة مالية بالمصروفات والإيرادات التي تحققت فعلا خلال تلك السنة بغض النظر عن تاريخ الدفع الفعلي أو القبض الفعلي، فالعبرة بواقعة المعاملة وليس بواقعة التحصيل أو الدفع النقدي كما هو الحال في الأساس النقدي.

ويقوم هذا الأساس على مبدأ الشخصية المستقلة لكل سنة مالية، والذي يتطلب تحقيقه إجراء عمليات التسوية الجردية للإيرادات والنفقات لتحديد ما يخص السنة المالية وتحميلها إلى الحساب الختامي لتلك السنة، وذلك عبر استبعاد الإيرادات المقبوضة والنفقات المدفوعة خلال السنة والتي تخص سنوات أخرى وتسجيلها في الحساب الختامي للسنة المالية التي تخصها.³

لذلك يستوجب أن تظل حسابات السنة المالية المنتهية مفتوحة خلال فترة تسمى بالمدة المتمة حتى تتم عمليات التسوية اللازمة. كما ويتطلب إتباع أساس الاستحقاق تطبيق إجراءات تقييم المخزون، وقياس الأصول الثابتة والمتداولة مع حساب أقساط الاهتلاك السنوية من أجل إعداد القوائم المالية الختامية.

وتبرز المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام كإطار مرجعي عالمي للإصلاحات المحاسبية على أساس الاستحقاق، حيث يؤدي تبني هذه المعايير إلى تحسين جودة التقارير المالية وتعزيز الشفافية والمساءلة وقابلية المقارنة ما بين الدول ومنشآت القطاع العام بهدف توفير معلومات مالية متناسقة، وذات جودة عالية تفيد الإدارة المالية وعمليات صنع القرار في القطاع العام.

¹Adela DEACONU, Cristina Silvia NISTORE & Cirina FILIP, "The Impact of Accrual Accounting on Public Sector Management: An Exploratory Study for Romania", Transylvanian Review of Administrative sciences, n°32, 2011, P75.

²National Audit office(NAO),"IPSAS Compliance guide", December 2007 edition, P112.

³شلال زهير، رجع سبق ذكره، ص33.

ويتميز أساس الاستحقاق بعدد المزايا التي تشجع على اعتماده في المحاسبة العمومية:

- القدرة على توفير معلومات كاملة عن التكاليف كعنصر بالغ الأهمية لتحسين التخطيط التنظيمي، الرقابة وكذا المساءلة¹ عن مدى كفاءة الإدارة في تسيير المال العام ومدى تحقيقها للأهداف بأفضل الوسائل وبأقل التكاليف.
- يساعد أساس الاستحقاق على إجراء مقارنات بين مختلف المعلومات المحاسبية في مختلف الفترات بما يرشد قرارات الوحدات الحكومية.
- يوفر بيانات مالية تعتبر كمرتكز للتحليل المالي السليم.
- يساعد في بيان المركز المالي الحقيقي للحكومة أو الوحدة الحكومية، من خلال إظهار كافة موجودات الحكومة ومطلوباتها.
- يوفر معلومات شاملة عن التدفقات النقدية الحالية وبعض التدفقات النقدية المتوقعة، بما في ذلك تلك المرتبطة بالمدينين والدائنين، وهو ما يؤدي إلى إدارة نقدية أفضل ويساعد في إعداد ميزانيات نقدية أكثر دقة².
- تعزيز حوكمة الميزانية العامة من خلال تحقيق الشفافية المالية والرفع من مستوى نزاهة وموثوقية البيانات المقدمة، وهو ما يعزز من مصداقية الحكومة ويكسبها ثقة المجتمع.
- يمكن من تقدير العلاقة بين التكلفة والإنجازات مما يساعد على رقابة التكلفة وخفضها من جهة، وزيادة حجم الإنجاز وتخصيص الموارد المحدودة وتحديد الأولويات من جهة أخرى.
- يوفر معلومات عن المخزون الحالي للأصول والخصوم لدى الوحدات الحكومية، حيث تفيد هذه المعلومات الحكومات في التخطيط لاحتياجات التمويل المستقبلية لصيانة الأصول واستبدالها³.
- الإفصاح عن جميع البيانات المالية والمحاسبية، وتوفير التقارير التي تمكن من تقييم أداء الوحدات الحكومية وتقييم مدى قدرة الحكومة على تمويل برامجها والوفاء بالتزاماتها.

¹Adela DEACONU, Cristina Silvia NISTOR & Cirina FILIP, Op cit, P77.

²International Federation of Accounts (IFAC), "Transition to the Accrual Basis of Accounting: Guidance for Governments and Government Entities", éd 03, Study 14, January 2011, P15.

³International Federation of Accounts (IFAC), Op cit , P13

وعلى الرغم من مزايا تطبيق أساس الاستحقاق إلا أنه يُعاب عليه :

- استعماله يؤدي إلى تأخر إقفال حسابات السنة المنصرمة، حيث تظل مفتوحة لحين الانتهاء من إجراء التسويات الخاصة بمصروفات وإيرادات السنة، وهو ما يؤخر عملية إعداد ونشر القوائم المالية وبالتالي يقلل من فائدتها لمستخدميها ويُضعف من الرقابة المالية.
- يرافق تطبيق هذا الأساس بعض الصعوبات مثل صعوبة التأكد من تحقق بعض الإيرادات وصعوبة قياسها بدقة، وصعوبات تتعلق بعمليات جرد وتقييم المخزون وطول المدة اللازمة لذلك.
- يؤدي استخدامه إلى ضرورة الاستعانة بالحكم والتقدير الشخصي في بعض المواقف، مما يُفقد بعض النتائج موضوعيتها، كما هو الحال في جرد المخازن وتقييمها وتقدير المخصصات المختلفة وجرد الديون المستحقة.
- يتطلب تطبيقه موارد بشرية تتمتع بالخبرة والكفاءة العالية على كل المستويات وفي مختلف الهيئات العمومية، إضافة إلى استخدام نظام محاسبي آلي متطور، مما يجعل تكلفة تطبيقه أعلى نسبياً مقارنة مع الأساس النقدي.
- تشويه المركز النقدي وإحداث خلل في الرقابة على السيولة النقدية لاشتمال الحسابات على بيانات محاسبية عن المستقبل قد لا يتم إنفاقها أو تحصيلها.
- لكن وعلى الرغم من العيوب المسجلة على أساس الاستحقاق في القطاع العام إلا أنّ الفوائد المتوقعة من تطبيقه أكثر أهمية بالمقارنة مع العيوب، لاسيما إذا تم ذلك بطريقة تحقق أقصى فائدة لعمليات صنع القرار والمساءلة، وهو ما شجع الحكومات على الاستثمار في إصلاح أنظمتها المحاسبية بتحويل الممارسات المحاسبية من الأساس النقدي إلى أساس الاستحقاق الذي ينبغي أن يشكل فرصة لإعطاء دفعة جديدة لتحديث الإدارة العامة وتحسين أدائها، فضلا عن تغيير المسار في نظام إدارة المالية العامة نحو منطق جديد للنتائج والمساءلة.

ثانيا/ التحول إلى منطق الرقابة الشاملة في ظل الميزانية القائمة على النتائج:

- أفضت التحديات التي تعرفها الحكومات من تعدد الأهداف وتزايد حجم الإنفاق العام وندرة الموارد إلى بروز الحاجة إلى التحكم في الإنفاق العام والاستعمال الأمثل له، وذلك عبر تطبيق مبدأ الشرعية واحترام

لمبدأ القيمة مقابل المال أي الاقتصاد، الكفاءة والفعالية في استخدام الأموال العامة، وهو ما يفسر سعي الحكومات إلى إدارة الأداء الحكومي بنفس منهج إدارة القطاع الخاص، وإعطاء اهتمام أكبر لنتائج الأداء الحكومي بدلا من التركيز على الوسائل المستخدمة لتقديم الخدمة العامة، من خلال تطوير أساليب الرقابة بالانتقال من الرقابة التقليدية التي تركز على تقييم الأداء على أساس الضبط المالي والصرف حسب البنود المقررة، إلى الرقابة الشاملة (Comprehensive audit) التي تضم الرقابة المالية التقليدية ورقابة الأداء*.

1- مفهوم رقابة الأداء (Performance Audit):

تعرف الرقابة على الأداء وفقا لمعيار التدقيق الدولي رقم 3000 بأنها: "رقابة الأداء كما تنفذها الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة هي عبارة عن فحص مستقل وموضوعي وموثوق به لما إذ كانت تعهدات الحكومة أو أنظمتها أو عملياتها أو برامجها أو أنشطتها أو مؤسساتها تعمل وفقا لمبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية، وما إذا كان هناك مجال للتحسين".¹

وقد عرفت لجنة المعايير المهنية والرقابية التابعة للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ARABOSAI) بأنها: "تقوم أنشطة جهة ما للتحقق مما إذا كانت مواردها قد أديرت بالصورة التي روعيت فيها جوانب التوفير والكفاءة والفعالية، ومن أن متطلبات المساءلة قد تمت الاستجابة إليها بصورة معقولة".²

فالرقابة على الأداء تختص بالتأكد من مدى الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة ومدى اقتراب النتائج المحققة من الأهداف المرسومة، وتقديم التوصيات التي من شأنها رفع كفاءة الإنفاق العام والعمل على زيادة فعاليته لتحقيق الأهداف المرجوة.

غير أن ذلك لا يعني عدم شمولها للدور الرئيسي للرقابة المالية، والذي يقوم على التحقق من سلامة التصرفات المالية وإنفاق الأموال طبقا للأنظمة واللوائح، وأن الحسابات الختامية المعدة تعبر بدقة عن نتائج

*تضمنت الفقرة 38 من المعايير الرقابية الصادرة عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (INTOSAI) أن النطاق الكامل للرقابة المالية العامة يتضمن الرقابة المالية النظامية ورقابة الأداء.

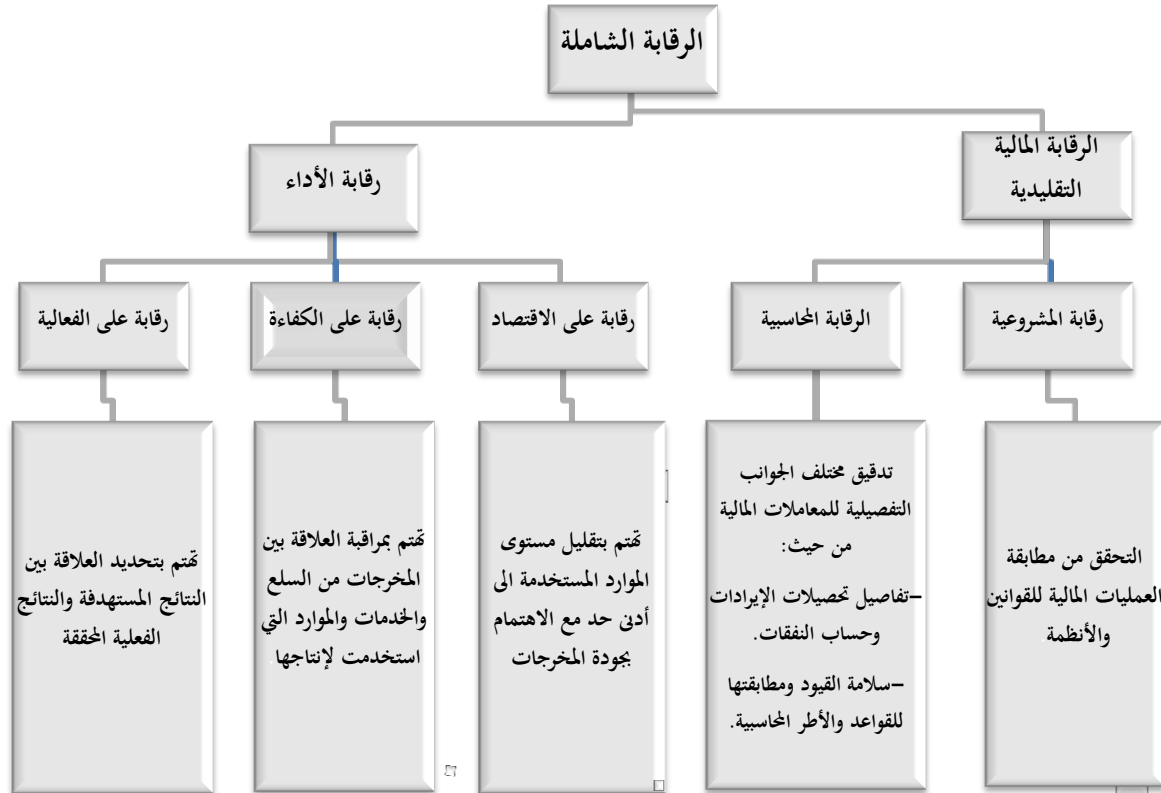
¹INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), "ISSAI3000-Performance Audit Standard", 2019, P08. Available on: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-3000-Performance-Audit-Standard.pdf>

²المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ARABOSAI)، "دليل الرقابة المالية للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة"، الجزء الحادي عشر، دليل الرقابة على الأداء، 1996، ص246، متوفر على الرابط https://asa.gov.eg/page.aspx?id=5_680

العمليات في ضوء النظم المحاسبية والمالية المتعارف عليها، وعليه فإنّ رقابة الأداء تتطلب تكوين قاعدة أساسية للبيانات يتم إعدادها وفقا لقواعد مالية سليمة، وأنّ تكامل هذه العناصر الرقابية معا يشكل رقابة شاملة للجهة محل الرقابة.

ويمكن توضيح موقع رقابة الأداء من الرقابة الشاملة على الميزانية العامة من خلال الشكل التالي:

الشكل رقم (2-9): الرقابة المالية الشاملة وموقع رقابة الأداء فيها



المصدر: معدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), Guid 3910, "Les concepts généraux de l'audit de performance", 2019, pp 18-19 .

ولاشك أنّ شكل الإدارة العمومية المتّبع يؤثر بالضرورة على أولويات الرقابة على الأداء، ففي الدول التي تولي فيها الإدارة العمومية اهتماما بالوسائل بشكل خاص فإنّ العمليات الرقابية تميل إلى التركيز على ما إذا كانت القواعد محل احترام وتطبيق وليس ما إذا كانت هذه القواعد تخدم الهدف المقصود، أمّا البلدان التي أقرّت مبدأ الإدارة بالأهداف والنتائج فقد قامت بتبني الموقف المقابل.

2- عناصر رقابة الأداء:

يتضح من خلال التعاريف السابقة أنّ الرقابة على الأداء تهتم أساسا بفحص جوانب الاقتصاد، الكفاءة والفعالية، وقد يكون الهدف من عملية الرقابة على الأداء فحص واحد أو أكثر من هذه الجوانب الثلاثة.

- **رقابة الاقتصاد:** الاقتصاد معناه إنفاق مبالغ أقل، أي التقليل من تكلفة الموارد المستخدمة واللازمة للقيام بالنشاط إلى أدنى مستوى ممكن مع مراعاة اعتبارات الجودة اللازمة. والهدف من هذه الرقابة هو التحقق من أنّ جميع الموارد المالية والمادية والبشرية قد استخدمت بأسلوب اقتصادي دون إسراف أو تبذير، والتحقق من أنّ الأهداف قد تحققت بأقل تكلفة دون الإخلال بمستوى الجودة.¹

- **رقابة الكفاءة:** يقصد بالكفاءة الإنفاق بشكل جيد، وتعبّر عن الاستفادة القصوى من الموارد المتاحة فهي تهتم بتحقيق أفضل علاقة بين الموارد المستخدمة من جهة والنتائج المحققة من جهة أخرى.² وتتحدد الكفاءة في أغلب الحالات بالإجابة على سؤالين:

- ما إذا كان من الممكن تحقيق النتائج ذاتها باستعمال موارد أقل.

- ما إذا كان من الممكن استعمال الموارد ذاتها لتحقيق نتائج أفضل (كمّا ونوعاً).

وتشمل الرقابة على الكفاءة :

- مدى استعمال الموارد البشرية والمالية بكفاءة.

-مدى اتساق نشاط الهيئات الحكومية مع الأهداف المعلنة.

-مدى جودة الخدمات العمومية واستجابتها لحاجات المواطن، وتسليمها في الوقت المناسب.

- **رقابة الفعالية:** الفعالية معناها الإنفاق بحكمة، والفعالية بالأساس مفهوم مرتبط بتحقيق الأهداف أي مدى تحقيق المشروع أو البرنامج أو النشاط الحكومي لأهدافه.

¹ المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، نفس المرجع، ص268.

²Nurul Athirah Abd Manaf, "The Impact of Performance Audit: the New Zealand Experience", Thesis submitted in fulfilment of the requirements for the degree of Master of Commerce and Administration in Accounting, Victoria University of Wellington, New Zealand, 2010,P04.

وبالتالي فإنّ رقابة الفعالية هي الرقابة التي تهتم بتحديد العلاقة مابين النتائج المتوخاة والنتائج الفعلية للمشروعات والبرامج والأنشطة،¹ أي أنّها تهتم بتحديد مستوى النجاح الذي بلغته المخرجات من السلع والخدمات أو النتائج الأخرى في تحقيق أهداف السياسة، بغض النظر عن الموارد المستخدمة لتحقيقها. وحتى يمكن الحكم على مدى تحقق الأهداف يجب أن تكون هذه الأخيرة واضحة بشكل يجعل هذا النوع من التقييم ممكناً، غير أنّه لا يمكن تقييم العناصر الثلاثة بشكل منفصل عن بعضها البعض، فعند تقييم التأثيرات من الضروري مراعاة تكلفة المدخلات المستخدمة لإنشاء التأثيرات، وبالمثل عند تقييم الاقتصاد يجب مراعاة فائدة المدخلات لتوليد المخرجات.²

3- أهمية الرقابة على الأداء:

- تستمد رقابة الأداء أهميتها من الدور الذي تلعبه في التطبيق العملي والمتمثل في:
- تقدم عمليات الرقابة على الأداء تقييماً مهنيّاً مستقلاً عن طريقة إدارة الحكومة لمواردها المالية، البشرية والمادية والتأكد من إدارة هذه الموارد بكفاءة وتحديد أسباب التبذير والإسراف، وذلك في سبيل توجيه الأداء نحو تحقيق الفاعلية والكفاءة والاقتصاد.
 - تفيد الرقابة على الأداء في إعداد الميزانية على أساس سليم، كما أنّها معيار رقابي أكثر دقة وينسجم مع خطط وبرامج التنمية بحكم ارتباطه بالنتائج والهدف المتحقق، كما تفيد في التخطيط مباشرة وتتفق مع المفاهيم الإدارية الحديثة ومن أبرزها الإدارة بالأهداف.³
 - تساعد الرقابة على الأداء على مقارنة الإنجازات المحققة بالخطط المحددة مسبقاً وكشف الانحرافات واستخلاص وتشخيص أسباب هذه الانحرافات، ومنه وضع التوصيات بشأن الإجراءات التصحيحية ومجالات التحسين الممكنة التي من شأنها المساعدة على حفظ المال العام، وتطوير إدارة الهيئة الخاضعة للرقابة.
 - تساهم الرقابة على الأداء في الارتقاء بالعمل الرقابي من هدف اكتشاف الأخطاء إلى هدف المساهمة في تطوير ورفع كفاءة الإنفاق العام.

¹Nurul Athirah Abd Manaf, Op cit, P04.

²Anda GHEORGHIU, "Performance auditing-a complex concept", International Journal of Econophysics & New Economy, Volume 5, Issue 1, Bucharest, 2012, PP 419-420.

³ أسامة عبد الرحمن، مرجع سبق ذكره، ص 227.

- تُمكن الرقابة على الأداء السلطة التشريعية من ممارسة دورها الرقابي على الأموال بشكل أفضل إضافة، إلى مساعدة الوحدات الحكومية محل الرقابة على تحسين فعالية عملياتها.
- تساهم الرقابة على الأداء في تطوير الأداء المؤسسي، بحيث تتمكن المؤسسات من تحقيق الأهداف بأقل ما يمكن من الوقت والجهد والمال بالإضافة إلى تحديد الطاقات والإمكانات غير المستغلة.¹
- تساهم رقابة الأداء في تحقيق الشفافية والمساءلة، من خلال ما تقدمه من معلومات موضوعية وموثوقة للعامة وللسلطة التشريعية عن كيفية إنفاق الموارد العامة ومستوى أداء الخدمات العامة.
- هذا النوع من الرقابة يجعل الجهاز الحكومي ملزماً بمسؤوليته في تحقيق الأهداف، وفي تنفيذ البرامج والمشروعات وفق الإطار الموضوع.

4- خطوات إجراء الرقابة على الأداء:

تتم رقابة الأداء غالبا من خلال مجموعة من الخطوات تبدأ أولا بتحديد الاستراتيجية، فوجود رؤية استراتيجية يُمكن من تحديد الأولويات وحصر الأهداف وبيان كيفية استعمال الإمكانيات لبلوغ هذه الأهداف، ويأخذ تحديد الاستراتيجية بعين الاعتبار مضمون البرنامج المعني والوظيفة التي ينتمي إليها، والنشاطات المتفرعة عنه .

بعد الانتهاء من تحديد الاستراتيجية تأتي خطوة تحديد أهداف البرامج والأنشطة المختلفة بما يتناسب مع خصائص كل منها.

الخطوة الموالية هي التأكد من سلامة البيانات، حيث تعتمد رقابة الأداء على البيانات المالية والإحصائية التي تقدمها الجهات الخاضعة للرقابة والتي يتم استخلاصها من القوائم المالية والتقارير الدورية لتلك الجهات، وتستخدم تلك البيانات في صياغة المؤشرات.

تلي هذه الخطوة عملية تحديد مجموعة من أدوات القياس الكمية والنوعية* والتي تعرف بالمؤشرات، حيث يحدد لكل هدف مؤشر واحد أو أكثر يُستخدم لتتبع الأداء بمرور الوقت للاستدلال على مدى

¹ أحمد حنيش، "دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العمومي - دراسة حالة الجزائر (2000-2014)"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة

دكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2015، ص 165.

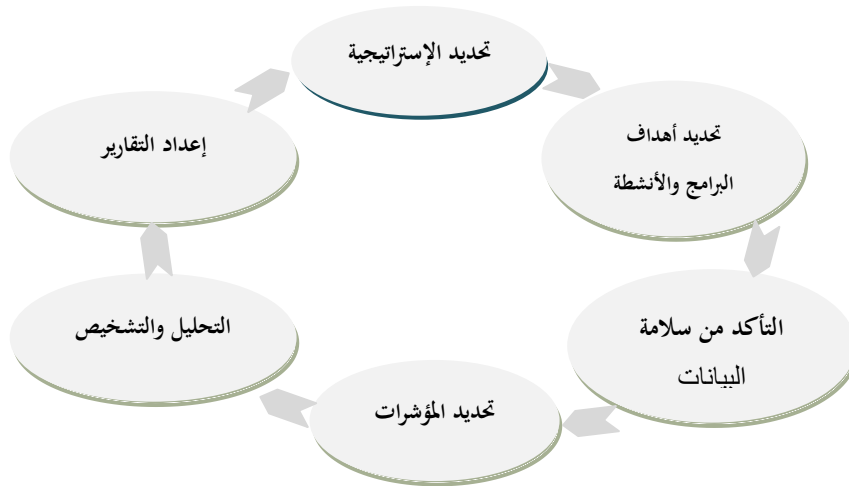
* يعبر عن المؤشرات الكمية بـ الكمية، الكلفة، الوقت أو النسبة المئوية، والتي تسمح بمتابعة مدى تحقق الهدف مثل معدلات الوفيات، عدد المتعلمين....، أما المؤشرات النوعية فتُستعمل في الحالة التي لا تكون فيها الأهداف كمية، والتي تحقق نتائج غير ملموسة مثل كفاءة التعليم.

تلبية لمستويات الأداء المتفق عليها¹. ويجب أن يكون المؤشر متجانساً مع الهدف، دالاً على تحقيقه، كما يجب أن يعكس المؤشر مضمون النتيجة المنتظرة من البرنامج.

بعد الانتهاء من عملية تحديد المؤشرات تأتي مرحلة التحليل والتشخيص بهدف جمع أدلة الإثبات، حيث تعتبر هذه المرحلة بمثابة الوعاء الذي تصب فيه المعلومات والبيانات وتُضاف إليها وسائل التحليل والمقارنات وصولاً للنتائج والأحكام.

وتأتي مرحلة إعداد التقارير كآخر مهمة في عملية الرقابة على الأداء، وتتضمن خلاصة عملية الرقابة وتعرض نتائجها على المستويات الإدارية المختلفة في الجهة الخاضعة للرقابة وكل الجهات الأخرى التي يتطلب القانون تقديم تقارير الرقابة إليها.

الشكل رقم (2-10): خطوات إجراء الرقابة على الأداء



المصدر: معدّ من طرف الباحثة.

5- أهداف الرقابة على الأداء:

يمكن حصر أهداف رقابة الأداء فيما يلي:

- التحقق من كفاءة وضع الخطط ومن التزام الوحدة الحكومية بالمسار الذي حددته الخطة لبلوغ الأهداف، وأنها اتخذت ما يلزم من إجراءات تصحيحية يتطلبها الوضع أثناء التنفيذ.

¹ "كتيب مؤشرات الأداء والمقارنة المرجعية"، مشروع التأسيس للجودة والتأهل للاعتماد المؤسسي والبرامجي، جامعة الأميرة نورة بنت عبد الرحمن، السعودية، 1434هـ، ص 14.

- التحقق من أنّ أنظمة العمل ووسائل التنفيذ في الوحدة الحكومية تؤدي إلى تحقيق أكبر قدر من الأهداف بأقل التكاليف وأقصر وقت ممكن، وبأعلى مستوى ممكن من الجودة.
- ترشيد القرارات وتصحيح المسار، من خلال مراجعة إدارة البرامج الحكومية وفحص مواطن الضعف الظاهرة في الأداء والإبلاغ عنها، واستخلاص أسباب عدم قدرة الوحدات الحكومية على تحقيق مستويات مُرضية في الأداء لما تقوم به من برامج.
- تفعيل دور الرقابة على الأداء لما تمثله هذه الأخيرة من أهمية في تعزيز شفافية الإنفاق العام، وضمان المساءلة وتحسين النظرة إلى بيئة الاقتصاد الكلي.

المبحث الخامس: حوكمة الميزانية العامة كمدخل لترشيد الإنفاق العام

تُعَدّ الميزانية العامة للدولة - كما سبق الإشارة إليه - بمثابة الأداة التي تعكس استراتيجية الدولة في الاستفادة من الموارد المحدودة واستخدامها استخداماً أمثل، ولا يتحقق ذلك إلا من خلال إرساء قواعد الحوكمة في إعداد، تنفيذ والرقابة على الميزانية العامة للدولة، والتي تعدّ مدخلاً رئيسياً للرفع من كفاءة الأداء المالي وتحقيق الرشادة في تسيير الإنفاق العام.

وتعرف الحوكمة بأنها منهج السلطة في ممارسة الحكم دون إعطاء حكم تقييمي على طريقة ونتائج ممارسة السلطة .

أمّا مصطلح الحوكمة الجيدة (الرشيدة) فقد تم استخدامه للدلالة على أهمية وضرة الانتقال بفكرة الحوكمة التقليدية إلى الحالة الأكثر تفاعلاً وتكاملاً بين الأركان والعناصر في موضوع الحوكمة، من خلال إعطاء حكم تقييمي على ممارسة السلطة.

ووفقاً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) فإنّ الحوكمة الجيدة "تقوم على المشاركة وتتسم بالشفافية، وتنطوي على المساءلة"، كما أنّها تتسم بالكفاءة في تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد، فضلاً عن استنادها إلى قواعد العدالة والإنصاف، كذلك فإنّها تعزز سيادة القانون".¹

أمّا الحوكمة في ظل الميزانية العامة فتشير إلى مجموعة الأنظمة والممارسات التي تعبر عن أسلوب الحكومة في إدارة عمليات الميزانية العامة للدولة. إذن فهي تمثل الأسلوب الذي تطبق به الحكومة فلسفتها

¹ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة : وثيقة للسياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي"، نيويورك، 1997، ص5، متوفر على الرابط: http://www.wafainfo.ps/pdf/G_007.PDF

في إدارة شؤونها المالية والاقتصادية، من خلال شفافية عملية الميزانية العامة ومدى إمكانية المشاركة فيها ومساءلتها، بما ينعكس ذلك لاحقاً في:¹

- عملية إعداد الميزانية، وصياغتها وتنفيذها ورقابتها.
- أسلوب تخصيص وتوزيع الموارد والمصروفات الحكومية على بنود الإنفاق المختلفة وكفاءة هذا الإنفاق، فقد خلصت الدراسة التي أجراها "Rajkumar" و "Swaroop" سنة 2008 إلى أنّ الفوارق في كفاءة الإنفاق العام يمكن تفسيرها إلى حدّ بعيد من خلال نوعية الحوكمة، فالإنفاق على الصحة كان له أثر أكبر على خفض معدلات وفيات الأطفال في البلدان ذات الحوكمة الجيدة، وكذلك كان الإنفاق على التعليم الابتدائي أكثر فعالية من حيث زيادة الالتحاق بالتعليم الابتدائي في البلدان ذات الحوكمة الجيدة، أمّا البلدان ذات الحوكمة السيئة فلم يكن للإنفاق أثر على مخرجات الصحة والتعليم فيها.²
- وسنحاول فيما يأتي تناول أهم المبادئ التي تقوم عليها حوكمة الميزانية العامة ومدى مساهمتها في ترشيد الإنفاق العام، مع الإشارة إلى أنّ التسلسل الذي سيتم به عرض هذه المبادئ إنّما يدل على اتجاه التفاعل القائم والذي تتعاقب به ومن خلاله تلك المبادئ.

المطلب الأول: شفافية الميزانية العامة كآلية لتحقيق ترشيد الإنفاق العام

بالنظر للأهمية التي تمثلها الميزانية العامة في صياغة وتنفيذ استراتيجية الدولة فقد أضحت شفافيتها حق ترتبه الضرورة الاقتصادية ، وركن من أركان العمل الجدي لرفع كفاءة وفعالية الإنفاق العام، حيث أنّ إغفال هذا الركن من شأنه أن يهدم جانبا محوريا من مكونات العقد الاجتماعي بين السلطة والمجتمع .

أولا/ مفهوم شفافية الميزانية العامة:

تُعَدّ الشفافية المعيار الأساسي لحوكمة القطاع العام وهي أولى مبادئها، بل وتعتمد جودة بقية المبادئ على قوتها. وتشير الشفافية (Transparency) إلى حرية تدفق المعلومات على النحو الذي يمكن الأطراف المعنية من الحفاظ على مصالحها واكتشاف الأخطاء واتخاذ القرارات المناسبة.³

¹ أنور شريف، مرجع سبق ذكره، ص 27.

² Andrew Sunil Rajkumar & Vinaya Swaroop, "Public Spending and outcomes: Does Governance matter ?", Journal of Development Economics, vol 86, Issue 1, April 2008, P96.

³ كمال الوصال، "نقوب وجيوب: بحث في أسباب إهدار المال العام في مصر"، دار ابن رشد، القاهرة، مصر، 2018، ص 58.

أما شفافية الميزانية العامة فقد جاءت دراسة "Kopits"&"Graig" كواحدة من أهم الدراسات التي عرّفت شفافية الميزانية العامة* بكونها "الانفتاح على الجمهور بكل ما يتعلق بهيكل الحكومة ووظائفها، ونوايا السياسات المالية العامة وحسابات القطاع العام والتوقعات الخاصة بالمالية العامة، إنها تنطوي على سهولة الوصول إلى معلومات موثوقة، شاملة ومفهومة في الوقت المناسب".¹

كما عرفتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بأنها "الكشف الكامل عن جميع المعلومات المالية ذات الصلة بالميزانية بأسلوب منهجي وفي الوقت المناسب".²

تعرف أيضا: "هي اطلاع الجماهير على تصوّر الدولة فيما يتعلق بإدارتها للموارد المالية، وهو الأمر الذي من شأنه زيادة المشاركة وكفاءة الإنفاق العام وفقا لاحتياجات الأفراد الفعلية".³

إذن يتعلق مفهوم الشفافية في الميزانية العامة للدولة في أدنى صوره المقبولة بوضوح مؤشرات ومكوناتها في كافة مراحلها، بحيث يكون هناك وثائق واضحة ومكتوبة ومتاحة بشكل ميسر في كل مرحلة من المراحل.⁴

وعلى الرغم من تعدد التعريفات واختلافها إلا أنّ جميعها تؤكد على ضرورة الانفتاح على الجمهور والصراحة معه وإطلاعه على كافة الأمور المتعلقة بالميزانية العامة من إيرادات ونفقات، ونشر المعلومات الخاصة بالميزانية وتمكين الجمهور من الحصول عليها في الوقت المناسب حتى يمكن مساءلة الحكومة عن كل بنود الإنفاق الذي قامت به والإيرادات التي حصلت عليها.

وبالرجوع إلى دراسة "Benito" و "Bastida" الصادرة سنة 2009 فإنّ هناك ثلاث محاور يتم من خلالها تقييم شفافية الميزانية العامة:⁵

- نشر بيانات الميزانية العامة وكل البيانات المالية ذات الصلة بصورة منتظمة وفي الوقت المناسب.

* هو نفس التعريف الذي اعتمدته صندوق النقد الدولي.

¹George Kopits & Jon Craig, "Transparency in government operations", Occasional paper, 58, International monetary fund, Washington, January 1998, P 01.

²OECD, "best practices for budget transparency", OECD journal on budgeting, Vol 01, n° 03, 2002, P 07.

³ أحمد عبد الصبور الدجاوي، "دور السلطة التشريعية وأجهزة الرقابة العليا في تعزيز شفافية الموازنة العامة"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 02 (عدد خاص)، 2020، ص 15.

⁴ محمد جابر، "شفافية الموازنة العامة للدولة: الضرورة الاقتصادية الغائبة عن الواقع المصري"، وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية، القاهرة، ط 1، ديسمبر 2014، ص 7.

⁵Bernardino Benito & Francisco José Bastida, "Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach", Public Administration Review, Vol 69, n°03, April 2009, P 404.

- وجود دور فعال للسلطة التشريعية، من خلال فحص تقارير الميزانية العامة ومساءلة الحكومة.
- وجود دور فعال للمجتمع المدني، من خلال وسائل الإعلام والمنظمات غير الحكومية من أجل التأثير على سياسة الميزانية وتعديلها إذا تطلب الأمر ذلك، والقدرة على مساءلة الحكومة بشأن هذه السياسة.
- وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ الشفافية في الميزانية العامة ليست غاية بحد ذاتها، بل تعدّ وسيلة لإنجاز النتائج المطلوبة، مثل دعم القابلية على المشاركة والمساءلة وتحسين الثقة بأعمال الحكومة ومحاربة الفساد.

ثانيا- أهمية شفافية الميزانية العامة:

- تتجلى أهمية شفافية الميزانية العامة من خلال دورها في تحقيق الآتي:¹
- توفير معلومات شاملة وموثوقة بشأن أنشطة الحكومة، ما يعمل على تقليل الغموض والضبابية حول الأداء الحكومي.
- تحقيق رقابة أفضل على الأداء الحكومي من خلال تمكين المجتمع المدني من القيام برقابة شعبية مصاحبة لرقابة السلطة التشريعية، وزيادة الضغوط على الحكومة لتحسين فعالية وكفاءة الإنفاق العام، من خلال العمل على ضمان أفضل استخدام للمال العام والتقليل من فرص إهداره.
- اجتذاب التمويل الخارجي إمّا عن طريق الاستثمار الأجنبي المباشر أو المساعدات الإنمائية الرسمية، فالشفافية تبين مدى الفعالية والنزاهة في استخدام الأموال العامة، وكلها عوامل تحكم التمويل الأجنبي، فكلّما عززت الدولة شفافتها زادت ثقة الآخرين فيها، وزاد عدد المستثمرين والمانحين الذين يجتذبهم.
- إبراز المخاطر المحتملة التي تكتنف آفاق المالية العامة مما يقود إلى إجراءات مبكرة وسلسلة على مستوى المالية العامة، وهو ما يساعد على تقليص احتمال حدوث الأزمات المالية والتخفيف من حدّتها
- يؤدي التزام الحكومة بالإعلان عن استراتيجياتها إلى وضعها أمام مسؤولياتها وإخضاعها للمساءلة، كما يساعد في ضمان أن تعكس هذه الاستراتيجيات والسياسات احتياجات وأولويات المجتمع.
- تحقيق الانضباط المالي والسيطرة على الإنفاق العام، كما تساهم الشفافية في تعزيز كفاءة البرامج الحكومية.

¹ بالاعتماد على: - كمال الوصال، مرجع سبق ذكره، ص 58-59.

- مُحمّد جابر، مرجع سبق ذكره، ص 4-5.

ثالثا/ المساعي والمبادرات الدولية لتحقيق شفافية الميزانية العامة

انطلاقاً من الأهمية التي تشكّلها شفافية الميزانية العامة في ضمان السلامة المالية للنشاط المالي للدولة، فقد حظيت باهتمام واسع من قبل الهيئات الدولية الاقتصادية والمالية والتي تبنت عدداً من المبادرات المعنية بتعزيز الشفافية في مجال المالية العامة، خاصة بعد الأزمة الآسيوية التي وقعت في أواخر القرن الماضي. غير أنّ الأزمة المالية التي شهدتها العالم سنة 2008 كشفت عن مواطن الضعف الأساسية في الشفافية المالية ما دفع لتحديث هذه المبادرات وإعادة النظر في مبادئها.

1- ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية:

دفعت الأزمة المالية في دول جنوب شرق آسيا سنة 1997 بصندوق النقد الدولي إلى استحداث ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة سنة 1998، والذي تم تحديثه سنتي 2007 و2014.

ويعدّ الميثاق أحد أهم الأدوات التي تُستخدم في تقييم مستوى الشفافية في نظام إدارة المال العام، ويشتمل على مجموعة مبادئ وممارسات تساعد على تدفق أفضل للمعلومات المتعلقة بأنشطة الحكومة، وتعمل على تفعيل شفافية الميزانية وهي:¹

- **وضوح الأدوار والمسؤوليات:** تشمل ممارستين رئيسيتين، حيث تقوم الأولى على التمييز بين القطاع الحكومي وباقي القطاع العام، وبينه وبين باقي قطاعات الاقتصاد مع ضرورة وضوح أدوار السياسات والإدارة داخل القطاع العام وإعلانها للجمهور، في حين تقوم الممارسة الثانية على ضرورة وضع إطار قانوني وتنظيمي وإداري واضح ومعلن لإدارة المالية العامة.

- **علانية عمليات الميزانية:** وتتناول الممارسات الأساسية المتعلقة بعلانية إعداد الميزانية وتنفيذها ومراقبتها، وتشمل:

1- وجوب تقيّد عملية إعداد الميزانية بمجدول زمني ثابت، وأن تركز إلى الأهداف المحددة في مجال الاقتصاد الكلي وسياسة المالية العامة، ويتم ذلك من خلال:

¹Fonds Monétaire International (FMI), "Manuel sur la Transparence des finances publiques", 2007, PP 4-7. Disponible sur : <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/manualf.pdf>

- ضرورة وضع جدول زمني لإعداد الميزانية والتقيّد به، مع إتاحة الوقت الكافي للهيئة التشريعية للنظر في مشروع الميزانية.
- ضرورة إعداد الميزانية وعرضها ضمن إطار شامل متوسط الأجل للسياسات الاقتصادية الكلية وسياسة المالية العامة.
- الحرص على توخي الوضوح في تحديد وتفسير أهداف المالية العامة وأي قواعد متعلقة بالمالية العامة.
- 2- ضرورة توفير إجراءات واضحة لتنفيذ الميزانية ومتابعتها والإبلاغ بنتائجها، ويتطلب ذلك :
 - أن يوفر النظام المحاسبي أساساً موثقاً لمتابعة الإيرادات والالتزامات والمدفوعات والمتأخرات والخصوم والأصول.
 - موافاة السلطة التشريعية بتقرير نصف سنوي عن تطورات الميزانية.
 - تزويد السلطة التشريعية بالحسابات الختامية المدققة وتقارير هيئة التدقيق ونشرها في غضون سنة.
- إتاحة المعلومات للاطلاع العام: يؤكد هذا المبدأ على أهمية تزويد الجمهور بمعلومات شاملة عن أنشطة المالية العامة السابقة والحالية والمستقبلية، وعن أهم المخاطر فيما يتصل بالمالية العامة، على أن يتم عرض هذه المعلومات بطريقة سهلة وبشكل يتيّس معه تحليل السياسات ويعزز المساءلة، مع التعهد بنشر المعلومات المالية العامة في الوقت المناسب.
- ضمانات موضوعية: إنّ ضمان أفضل شفافية للمالية العامة يتطلب أن تستوفي بيانات المالية العامة معايير جودة البيانات المتعارف عليها، مع ضرورة إخضاع أنشطة المالية العامة للفحص والرقابة الداخلية الفعّالة وأن تتوفر لها الضمانات الوقائية، كما يتوجب إخضاع معلومات المالية العامة للفحص الخارجي.
- وقد جاء التحديث الصادر سنة 2014 معالجاً لنقاط الضعف في نسخة 2007، حيث يراعي اختلاف مستويات قدرة البلدان عن طريق التمييز بين الممارسات الأساسية والجيدة والمتقدمة لمبدأ الشفافية المالية، ويعكس الدروس المستفادة من الأزمة العالمية. وقد حددت النسخة الجديدة للميثاق مجموعة مبادئ لتفعيل شفافية الميزانية العامة، وتقوم هذه المبادئ على أربعة دعائم وهي:¹

¹International Monetary Fund (IMF), "IMF fiscal Transparency code (2019)", PP1-5. Available on: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>

- 1- إعداد تقارير المالية العامة، حيث ينبغي أن تتضمن هذه التقارير عرضاً عاماً لمركز الحكومة المالي والأداء المالي الحكومي على نحو يتسم بالشمول والدلالة والحدثة، والموثوقية.
- 2- وضع تنبؤات المالية العامة وإعداد الميزانية، حيث ينبغي أن تتضمن الميزانيات وتنبؤات المالية العامة التي تركز عليها بيانا واضحا عن أهداف الحكومة من الميزانية ونواياها بشأن السياسات، إلى جانب توقعات بشأن تطور المالية العامة تتسم بالشمول والحدثة والموثوقية.
- 3- تحليل المخاطر على المالية العامة وإدارتها، والتي ينبغي أن تضمن الإفصاح عن المخاطر على المالية العامة وتحليلها وإدارتها، وأن تضمن فعالية التنسيق في صنع القرارات بشأن المالية العامة على مستوى القطاع العام.
- 4- إدارة إيرادات الموارد، والتي ينبغي أن توفر إطارا شفافا للملكية ثروات الموارد الطبيعية، والتعاقد بشأنها وضرائبها واستخدامها.

2- أفضل ممارسات شفافية الميزانية العامة:

قامت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) سنة 2001 بإصدار المبادئ التوجيهية حول أفضل ممارسات شفافية الميزانية العامة، وتتألف من عدد من السياسات والأطر العامة الداعمة لآليات تحقيق الشفافية في الميزانية العامة، وهي كالاتي:¹

الجزء الأول: يُورد قائمة بالتقارير الرئيسية للميزانية التي يتوجب على الحكومة إصدارها ونشرها.

الجزء الثاني: يصف معلومات محددة يتعين الإفصاح عنها في التقارير، أي تلك التي تتضمنها هذه التقارير.

الجزء الثالث: يُلقي الضوء على الممارسات التي تكفل مهمة صحة التقارير.

وفي جوان 2014 أصدرت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أهم المبادئ في مجال الحوكمة المالية* والتي توفر إرشادات واضحة لتطوير وتنفيذ وتحسين أنظمة الميزانية، وتهدف إلى المساعدة في ضمان تخطيط الموارد العامة وإدارتها واستخدامها بشكل عقلاني.

¹Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), "Transparence Budgétaire: Les meilleurs pratiques de l'OCDE", 2002, P 07.

Disponible sur: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/budget-v1-art14-fr.pdf?expires=1727985516>

* للاطلاع أكثر على هذه المبادئ ارجع إلى: OECD, "OECD principles of budgetary governance", 10th annual meeting of CESEE Senior budget officials, Netherlands, 26-27 June 2014, Available on: [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2014\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2014)7/en/pdf)

3- المبادرة العالمية لشفافية المالية العامة (GIFT):

أنشئت سنة 2011 كشبكة عالمية تُسهّل الحوار بين الحكومات ومنظمات المجتمع المدني، والقطاع الخاص وأصحاب المصلحة الآخرين لإيجاد الحلول وتبادلها حول التحديات في الشفافية المالية والمشاركة، وهي تعمل عن طريق رفع الوعي وتقديم المعلومات والمساعدة التقنية والبحوث والتكنولوجيا المساعدة لتحقيق المشاركة، وتوجيه واضعي السياسات من خلال إقرار مجموعة من المبادئ لتحسين شفافية المالية العامة والمشاركة والمساءلة، وفي هذا الإطار أصدرت المبادرة مبادئ المشاركة في السياسة المالية والتي تقوم على الانفتاح، الشمولية، الشفافية والاستدامة.

كما أقرّت الأمم المتحدة سنة 2012 المبادئ رفيعة المستوى لشفافية المالية العامة والمشاركة والمساءلة الخاصة بالمبادرة والتي تهم أساساً بمسألة الوصول إلى معلومات المالية العامة ثم حوكمة المالية العامة.

4- مبادرة الميزانية المفتوحة:

مبادرة الميزانية المفتوحة التابعة لمنظمة الشراكة الدولية للموازنات (IBP) هي برنامج بحثي ترويجي يدعم تبني أنظمة مالية عامة تتسم بالشفافية والقابلية للمساءلة والمشاركة، ووفقاً لمشروع شراكة الميزانية الدولي الذي أُطلق سنة 1997 فإنّ قياس شفافية المالية العامة يركز على الأداء الحكومي المالي المستند إلى الميزانية العامة، ومدى مشاركة الأطراف ذات الصلة بالعمليات المرتبطة بها، من خلال إجراء مسح الميزانية المفتوحة (OBS) لتقييم ما إذا كانت الحكومات تقدم للجمهور معلومات عن الميزانية وتتيح الفرصة للمشاركة في مراحل إعداد الميزانية، ودور مؤسسات الرقابة الرسمية بما في ذلك الهيئة التشريعية وجهاز الرقابة الأعلى، ويتم إجراء هذا المسح مرة كل عامين، وقد تعزز هذا البحث بمؤشر الميزانية المفتوحة (OBI) وهو متوسط بسيط للقيم الرقمية للإجابات لمجموعة فرعية تتكون من 109 سؤالاً من أصل 145 سؤالاً يضمه الاستبيان*، وهي تتعلق بمدى إتاحة معلومات حول الوثائق الثمانية الخاصة بالميزانية ومدى شمولها وإصدارها في مواعيدها.

* يمكن الاطلاع على الاستبيان على الرابط:

https://www.internationalbudget.org/open_budget_survey/msh_almaznt_almftwhit_lam_2019

واستنادا إلى الأجوبة المقدمة عن الأسئلة الواردة في الاستبيان، وبناءً على حجم ونوع المعلومات التي تتيحها الدول للجمهور في وثائق الميزانية ومدى دقة توقيت وشمولية هذه المعلومات، يتم تعيين نتيجة لكل بلد تتراوح بين 0 و 100، وقد وصل عدد الدول التي شملها المسح 117 دولة سنة 2019.

5- برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA):

في إطار متابعة كيفية تسيير مساعدات التنمية للدول الفقيرة المثقلة بالديون (HIPC) وكذا الاعتمادات الموجهة لدعم مجهودات الحدّ من الفقر (CARP)، كان يجب التأكد من فعالية وشفافية الإنفاق العام وقابليته للمساءلة أمام المجتمع المدني، مما أدى إلى إطلاق برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية سنة 2001 ثم تحديثه سنوات 2005 و 2011، وجاء آخر تحديث سنة 2014 تم من خلاله إضافة مؤشرات جديدة وتوسيع نطاق المؤشرات القائمة وتحسينها. ويوفر البرنامج إطارا لتقييم نقاط القوة والضعف في إدارة المالية العامة ورفع التقارير الخاصة بذلك، والإبلاغ عنها باستخدام مؤشرات كمية لقياس الأداء. وتُعد منهجية الإنفاق العام والمساءلة المالية أداة تساعد الحكومات على إجراء تحسينات في ممارسات إدارة المالية العامة من خلال نتائج التقييمات المعدة على أساس سلسلة من مؤشرات الأداء التي تشمل عدّة محاور، أهمها شفافية المالية العامة كعنصر من العناصر الرئيسية لنظام إدارة المالية العامة.¹

المطلب الثاني: المشاركة والمساءلة ودورها في تحقيق ترشيد الإنفاق العام

يركز مفهوم الحوكمة المالية على تغيير دور الحكومة من التفرد برسم السياسات المالية واتخاذ القرارات إلى تبني مقاربة تشاركية لصناعة القرار المالي، وتمثل المشاركة الفعّالة من كافة فئات المجتمع ضمانا لتحقيق المساءلة، وهو ما يجعل الدولة تسيّر نفقاتها العامة على نحو عقلاني ورشيد وبما يحقق أهداف السياسة المالية العامة.

أولا/ تعزيز المشاركة لضمان ترشيد الإنفاق العام:

المشاركة بمعناها العام تعني الاشتراك في اتخاذ القرارات المتعلقة بكافة نواحي الحياة بأبعادها المختلفة.

¹ الأمانة العامة للإنفاق العام والمساءلة المالية، "إطار تقييم إدارة المالية العامة: تحسين إدارة المالية العامة، تعزيز التنمية المستدامة"، واشنطن، ط2،

أكتوبر 2019، ص 1-2. تاريخ الاسترداد 2022/02/10، متاح على الرابط:

https://www.pefa.org/sites/pefa/files/resources/downloads/2020002207ARAara002_Main%20text.pdf

أما المشاركة في الميزانية العامة فتعني اشتراك كل أصحاب المصالح والمتأثرين في قرار الميزانية في جميع مراحل دورة الميزانية.¹

إذن يرتبط مفهوم المشاركة بقدرة المواطن على المشاركة في عملية إعداد الميزانية العامة والرقابة على تنفيذها وتحديد أولويات الإنفاق العام، ويرجع ذلك إلى حقيقة أنّ المواطن في النهاية هو المصدر الرئيسي إن لم يكن الوحيد لتمويل الإنفاق العام والميزانية العامة، إمّا من خلال ما يدفعه من ضرائب ورسوم أو من خلال ما يتحقق من عوائد للثروات الطبيعية والأصول العامة التي هي ملك لجميع المواطنين، أو من خلال ما يتحمله من أعباء لسداد القروض التي تستخدم لتمويل عجز الميزانية.

غير أنه يجدر بنا الإشارة هنا إلى أنّ اعتماد ميزانيات الدول النفطية على الوفرة النفطية ألغى دور الضريبة وهو ما أدى إلى غياب مشاركة أفراد المجتمع في الخطط والبرامج التي تنفذها الحكومة، كما أدى إلى غياب الشعور بالانتماء وبالذور الرقابي على أداء الأجهزة الحكومية. ويقوم النهج التشاركي لتسيير المالية العامة على:²

1- تقوية مشاركة البرلمان في إدارة المالية العامة من خلال:

- إعطاء صلاحيات أكبر للبرلمان لتعديل الميزانية.
- إنشاء هيئة تابعة للبرلمان معنية بتحليل الميزانية وتحسينها.
- الحرص على تقديم مشروع الميزانية في الحدود الزمنية الكافية قبل بداية السنة المالية.

2- ضمان مشاركة المجتمع المدني في صناعة القرار المالي:

فقد أثبتت تجارب العديد من الدول أنّ المجتمع المدني يمتلك قدرة أكبر على تحديد أولويات المواطنين، وهو ما يعكسه الاهتمام المتزايد بمشاركته في عملية الميزانية. وفي هذا الإطار تشكل الميزانية التشاركية* أحد أهم الآليات الحديثة لتجسيد المقاربة التشاركية في صنع القرارات في شقها المالي، والتي تقوم على الإشراك الفعلي للمواطن في الميزانية من خلال تقاسم سلطة مراقبة القرارات المتعلقة بموارد الميزانية، أو من خلال تشاور

¹Rhonda Sharp, Op Cit, P45.

²محمد أكحل، "الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام -دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر"، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 01، 2019، ص ص 257-258.

* يعرفها مشروع الموازنة التشاركية في الولايات المتحدة الأمريكية بأنها "طريقة مختلفة لإدارة المال العام وإشراك الشعب مع الحكومة. إنها عملية ديمقراطية في المجتمع تمكن أفراد المجتمع المحلي من العمل مع الحكومة من أجل اتخاذ قرارات الميزانية التي تؤثر على حياتهم".

- الإدارة مع المجتمعات فيما يخص محتوى الميزانية، وقد أثبتت التجارب نجاعة هذه الآلية في العديد من الدول في ترشيد الإنفاق العام وتجسيد الحوكمة المالية، حيث يؤدي إعداد الميزانيات بالمشاركة إلى ¹ :
- تحقيق النجاعة الاقتصادية، حيث تعمل المشاركة على ترشيد القرارات وترتيب الأولويات بحسب حاجات المواطنين، وهو ما يحقق استخداماً أمثل للموارد المتاحة.
 - ضمان التأييد الشعبي للمشاريع المنجزة، حيث تُعتبر المشاركة وسيلة لتقريب حاجات المواطنين ومطالبهم من دوائر صنع القرار مما يحقق رضا المواطن ودعمه للمشاريع التنموية.
 - ترسيخ قيم المساءلة الاجتماعية، فتطبيق الميزانية التشاركية يستلزم تكريس الشفافية في مختلف تعاملات السلطات العمومية، وهو ما يخلق ثقة لدى المواطنين في طرق التصرف في المال العام، وبالتالي يحفزهم على أداء واجباتهم الضريبية ومنه زيادة الإيرادات.
 - فتح الميزانية للمشاركة يزيد من درجة استجابتها للمطالب الاجتماعية، فكلما اتسعت دائرة المشاركة الشعبية عمّت الفائدة. ووفقاً لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية فإنّ المشاركة في دورة الميزانية تؤدي إلى خلق إحساس بالانتماء إلى الدولة والمسؤولية المشتركة مما ينتج عنها.

ثانياً- تفعيل المساءلة لتحقيق ترشيد الإنفاق العام:

المساءلة كما عرّفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هي: "الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتعريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول (بعض) المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة".²

أمّا في إطار المالية العامة فيرتبط مفهوم المساءلة بالقدرة على محاسبة جميع الأطراف المعنية بإدارة المال العام، وإخضاعها للمساءلة وفق ما يحدده القانون لها من أدوار ومسؤوليات، فالحكومة تخضع للمساءلة عن تنفيذ الميزانية العامة ومدى فعالية إنفاقها وتخصيصه وفق الأولويات المجتمعية ومدى تحقيقها للأهداف التي التزمت بها، ووزارة المالية تخضع للمساءلة عن الالتزام بسقف الإنفاق العام المعتمد ومستويات العجز في

¹ يمينة حناش وعبد الكريم كيش، "دور المجتمع المدني في تفعيل الديمقراطية التشاركية-الميزانية التشاركية كآلية"، مجلة دراسات وأبحاث المجلة العربية للأبحاث والدراسات في العلوم الانسانية والاجتماعية، مجلد 11، العدد 02، 2019، ص 177.

² UNDP (United Nations Development Programme), "Governance for sustainable human development", A UNDP policy document, January 1997, p31, Accessed on 15/04/2022, Available on: <https://digitallibrary.un.org/record/492551?ln=ar&v=pdf>

الميزانية العامة، أمّا الوزارات والهيئات الحكومية الأخرى فتخضع للمساءلة عن الالتزام بالاعتمادات المخصصة لها بالقوانين والقواعد وتحقيق مستويات الأداء المخططة.

تجدر الإشارة إلى أنّ المساءلة في إدارة النفقات العامة تتطلب ميزانية شاملة، شفافة وتسمح بالمشاركة، فتكون المساءلة بالتالي هنا تحصيل حاصل لنتيجة كفاءة وفاعلية وقوة المبدأين السابقين.

ويمكن التمييز بين ثلاث مستويات من المساءلة ارتبطت بتطور أنظمة إدارة المال العام، وهي كالاتي:¹

- **المساءلة المالية الخارجية:** تشير إلى مساءلة جهة معينة أمام جهة خارجية، ومثال ذلك خضوع الحكومة للمساءلة أمام البرلمان وأفراد المجتمع عمّا تتبناه من سياسات وما تحقّقه من أهداف، ويتمحور هذا الشكل من المساءلة حول المدخلات، أي كيفية إنفاق الاعتمادات ومدى الالتزام بالقوانين والقواعد.

- **المساءلة المالية الداخلية:** تشير إلى وجود نظام فعّال للمساءلة داخل الوزارات والهيئات الحكومية، وبدورها تركز المساءلة المالية الداخلية على المدخلات وكيفية إنفاق الاعتمادات والالتزام بالقوانين، وغالبا ما يأخذ هذا المستوى من المساءلة صورة الرقابة اللاحقة على المعاملات، وتشير التجارب الدولية إلى أهمية هذا النوع من المساءلة في تحسين كفاءة الإنفاق العام.

- **المساءلة الإدارية:** هي أحدث أنواع المساءلة وأكثرها فعالية، حيث تُمنح للمدراء صلاحيات واسعة في كيفية إنفاق وتوزيع الاعتمادات المخصصة لهيئاتهم، لكن يتم بالمقابل إخضاعهم للمساءلة عن الأداء والنتائج، أي ما يُقدّم من مخرجات وما يُحقّق من نتائج، وهو ما يدفع باتجاه تحسين كل من فاعلية وكفاءة الإنفاق العام.

¹ كمال الوصال، مرجع سبق ذكره، ص ص 63-65.

خلاصة الفصل الثاني:

نخلص في ختام فصلنا هذا إلى أنه انطلاقاً من محدودية الموارد المالية التي وجب استغلالها بعقلانية، وبالنظر لعجز هذه الأخيرة عن ملاحقة التضخم الذي يشهده الإنفاق العام، وارتباط ذلك بعوامل يصعب التحكم بها، فقد أضحت ترشيد الإنفاق العام مطلباً ملحاً ومنهجاً فعالاً في إدارة المال العام .

ولا يشير المدلول الحقيقي لترشيد الإنفاق العام إلى تخفيضه، وإنما يعني أن يكون سلوك الحكومة في مواقف الإنفاق سلوكاً يحكمه العقل والمنطق والتفكير قبل القيام بعملية الإنفاق، ويستهدف ضمان الاستغلال العقلاني للموارد المتاحة، عبر التزام الفعالية في تخصيصها والكفاءة في استخدامها لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المتوخاة بأقل كلفة ممكنة وبالجودة الأفضل.

وبوصفها أداة من أدوات ترشيد الإنفاق العام، ولما كان الدور الاقتصادي للدولة غالباً ما يتم تجسيده من خلالها، فقد ظهرت اتجاهات عديدة لتطوير طرق وأساليب إعداد الميزانية، واستهدف هذا التوجه بشكل عام دعم قدرة هذه الأخيرة في أن تلعب دوراً استراتيجياً، من خلال توجيه الموارد بالشكل الذي يخدم أهداف السياسة الاقتصادية.

وتندرج الميزانية المرتكزة على النتائج ضمن المحاولات الإصلاحية الهادفة إلى تجاوز التصور التقليدي للميزانية المؤسس على منطق الوسائل، والتحول بها إلى أداة فاعلة لإدارة البرامج العامة، ويقوم هذا النهج على منطق الأداء والفعالية ويهتم بالنتائج ومدى بلوغ الأهداف (المخرجات) بدلاً من المدخلات . في ضوء هذه التحولات، وبالتوازي مع زيادة الاهتمام بنتائج الأداء الحكومي فإنه تبرز ضرورة ملحة لمراجعة نظام الرقابة ليتلاءم مع الرقابة على الأداء والنتائج، والعمل على تطوير النظام المحاسبي بما يساعد على توفير المعلومات المالية والمحاسبية ذات الجودة العالية، الضرورية لقياس الأداء واللازمة لاتخاذ القرارات .

ومهما كان النهج الذي تأخذه الميزانية فإن الرفع من كفاءة الأداء المالي وبلوغ الرشادة في تسيير المال العام يتطلب ضرورة الالتزام بمبادئ الحوكمة في عملية الميزانية، عبر ضمان مزيد من الشفافية في تدفق المعلومات وإتاحة الفرصة لمختلف الفاعلين في الدولة للمشاركة في صنع السياسات واتخاذ القرارات، وهو ما يعزز مبدأ المساءلة ويضمن توجيه الإنفاق وجهة صحيحة.

الفصل الثالث

ترشيد الإنفاق العام في الجزائر

في ظل تقلبات أسعار النفط

تمهيد:

منذ اكتشافه ظل النفط يمثل أهمية استراتيجية كونه يعدّ المصدر الأول للطاقة في العالم والمورد الأساس في تمويل اقتصاديات غالبية الدول المنتجة والمصدرة له، وفي ظل هذه الأهمية التي اكتسبها النفط تظل أسعاره تؤثر بشكل كبير في صياغة المشهد الاقتصادي لهذه الدول.

في الجزائر وبعد أكثر من ستة عقود من الاستقلال لا يزال النفط يمثل مرتكزا رئيسا لاقتصادها لما يوفره هذا المورد من عوائد مالية معتبرة. ويكشف الواقع الاقتصادي في الجزائر عن وجود ديناميكية تدخلية للدولة في النشاط الاقتصادي تم تجسيدها من خلال سياسة الإنفاق العام، التي شكلت أحد أهم الأدوات التي استعملتها الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، معتمدة في ذلك على عوائدها النفطية المتراكمة خلال حقبة الطفرة النفطية والتي تم توزيعها في شكل استثمارات عمومية ومخصصات للدعم الاجتماعي ما قاد إلى مستويات عالية من الإنفاق كان من الصعب خفضها مع انحصار الطفرة النفطية.

وإذا كان هناك شبه إجماع حول أهمية سياسة الإنفاق العام في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة، إلا أنّ التقلبات الحادة التي تشهدها أسعار النفط وما تخلفه من آثار سلبية على ميزانية الدولة، ومع غياب الكفاءة والفعالية في استخدام الموارد الموظفة نتيجة فساد القطاع العام وعجز الإطار المعتمد لتسيير الميزانية عن ضمان تسيير ناجع وفعال للأموال العامة، وضعف المنظومة الرقابية وفشلها في التصدي للانحرافات في تسيير هذه الأموال، شكلت كلها عوامل ضغط لإعادة النظر في استخدام وتسيير الموارد المتاحة، من خلال اللجوء إلى ترشيد الإنفاق العام وجعله يتسم بدرجة عالية من الكفاءة والفعالية والسعي لضمان دعائم ومتطلبات ذلك، وهو ما سيكون محور فصلنا هذا والذي يشتمل على خمسة مباحث جاءت كالتالي:

المبحث الأول: تطورات أسعار النفط والعوامل المتحركة فيهاالمبحث الثاني: تحليل توجهات الإنفاق العام في الجزائر للفترة (2000-2020)المبحث الثالث: انعكاس تقلبات أسعار النفط على هيكل الميزانية العامة في الجزائر للفترة (2000-2020)المبحث الرابع: دوافع ترشيد الإنفاق العام في الجزائرالمبحث الخامس: واقع الإصلاحات في ظل تحقيق متطلبات ترشيد الإنفاق العام في الجزائر

المبحث الأول: تطورات أسعار النفط والعوامل المتحركة فيها

يُعدّ النفط أحد أهم مصادر الطاقة في العالم، ويشكل سلعة مهمة في الأسواق العالمية تستحوذ على قيم تبادلية عالية في التجارة العالمية، غير أنّ أسعار هذه السلعة تتسم بالتقلبات الحادة والمستمرة بسبب طبيعة العوامل المؤثرة في السوق النفطية، وهو ما يمكن الوقوف عليه من تتبع مسار أسعار النفط خلال الفترة محل الدراسة.

المطلب الأول: السوق النفطية و العوامل المتحركة في تسعير النفط

إنّ الأهمية النسبية للصناعة النفطية جعلت سوق النفط غير محكومة بقوانين السوق فقط، بل متأثرة في الوقت نفسه بجملة من السياسات والاستراتيجيات المتضاربة بين مصالح الدول الصناعية الكبرى المستهلكة للنفط وبين الدول النامية المنتجة له، وكذا بين المنظمات التي تمثل كل طرف ولاسيما من ناحية تحديد الأسعار، وفي هذا الإطار نشير إلى أنّ المسار المتذبذب لأسعار النفط هو نتيجة تداخل العديد من العوامل الاقتصادية وغير الاقتصادية والتي سوف نقف عندها فيما سيأتي.

أولا/ السوق النفطية والأطراف الفاعلة فيها:

قبل دراسة السوق النفطية وتحديد مختلف المتدخلين فيها سنحاول الوقوف على مفهوم النفط.

1- مفهوم النفط:

نشير بداية إلى أنّ استخدام مصطلح النفط ليس موحدًا في جميع الأوساط العلمية عامة والجامعية منها تحديدًا، فهناك من يستخدم كلمة بترول وهناك من يستخدم كلمة نفط، علما أنّهما كلمتان مترادفتان للدلالة على نفس المادة.*

حيث البترول كلمة مشتقة من الأصل اللاتيني "Petroleum" مكونة من مقطعين بيترا (Πέτρα) التي تعني صخر، والثاني أوليوم (ἔλαιον) التي تعني زيت، وبذلك يكون معناها زيت الصخر، ومنها اشتُقت كلمة بترول المستعملة بالعربية.¹ أمّا النفط فكلمة معربة مشتقة من الكلمة الإغريقية "Naphtha" التي تعني "قابلية السريان".

* إرجع إلى:

Ahmed S. Al-Khatib, " A new Dictionnary of the oil industry (English-Arabic)", Librairie du Liban, 1981, PP223-287

¹ حاتم القرشي، "اقتصاديات النفط"، مكتبة بغداد للطباعة والنشر، العراق، ط01، 2020، ص22.

والنفط عبارة عن مادة بسيطة مركبة في نفس الوقت، فهو مادة بسيطة لأنه يتكون كيميائيا من عنصرين فقط هما الهيدروجين والكربون، ومركبة لأن مشتقاته تختلف باختلاف التركيب الجزيئي لكل منها.

ويعرف النفط علميا بأنه: ذلك السائل الهيدروكربوني الأسود أو المشوب بالبنية أو الصفرة أو الخضرة أو الحمرة، الغليظ القوام، الكريه الرائحة، متعدد درجات اللزوجة والذي يخرج من باطن الأرض. ويوجد النفط إما في حالة سائلة وهي صورة النفط التقليدي المعروف (النفط الخام)، أو في حالة صلبة وهو النفط غير التقليدي (الإسفلت)، أو في حالة غازية (الغاز الطبيعي).¹ ويصنف النفط حسب:

- **درجة الكثافة API***: والتي تتراوح بين 5 و60 درجة، حيث يقسم النفط حسب هذا التصنيف إلى نفط خفيف درجة كثافته النوعية تفوق 35 درجة، ونفط متوسط درجة كثافته النوعية تتراوح بين 28 و35 درجة، ونفط ثقيل تقل درجة كثافته عن 28 درجة. وهذا المقياس يحدد سعر النفط الخام، فكلما كان النفط خفيفا كانت قيمته التجارية مرتفعة.²

- **نسبة الكبريت**: التي يحتوي عليها النفط، حيث تمثل هذه النسبة أهمية بالغة فارتفاعها يقلل من جودة المنتجات الناتجة عن تكريره، ووفقا لهذا التصنيف فإنه يطلق على الخامات التي تحتوي على كمية ضئيلة من الكبريت اسم خام حلو، بينما تحتوي الخامات الحامضة على نسبة كبيرة من الكبريت.³

2- تعريف السوق النفطية:

السوق النفطية هي السوق التي يتم فيها التعامل بأهم مصدر من مصادر الطاقة وهو النفط، وهي تضم كأي سوق كافة المتعاملين من بائعين أو مصدّرين الذين يمثلون جانب العرض (المنتجين) من جهة، ومشتريين أو مستوردين الذين يمثلون جانب الطلب (المستهلكين) من جهة أخرى، وهي سوق شبه احتكارية تحكمها الدول المنتجة والمصدرة للنفط والدول المستهلكة الكبرى.⁴

¹ مراد علة، "دراسة تقلبات أسعار النفط وأثرها في التنمية الاقتصادية-قراءة نظرية تحليلية في حالة الجزائر للفترة (عام 2000-2014)"، مجلة رؤى استراتيجية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية"، المجلد 4، العدد 13، يناير 2017، ص 95.

*API: American Petroleum Institute.

² حاتم القرشي، مرجع سبق ذكره، ص 52.

³ Mina Gyagri, Eric Mensah Amarfio & Solomon Adjei Marfo, "Determinants of Global Pricing of Crude Oil-A Theoretical Review", International Journal of Petroleum and Petrochemical Engineering (IJPPE), vol3, 2017, P8

⁴ ضياء مجيد الموسوي، "ثورة أسعار النفط 2004"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 29.

3- أنواع السوق النفطية:

تأخذ تجارة النفط عدة أشكال، مثل البيع والتسليم الفوري أو البيع والتسليم الآجل في فترة زمنية مقبلة وهو ما أنتج أشكالا مختلفة للأسواق النفطية.

3-1/ الأسواق النفطية الفورية:

ينطبق مفهوم السوق الفوري على مجمل الصفقات الفورية التي تتم في منطقة يتمركز فيها نشاط هام للتجارة على منتج أو عدة منتجات. وتتحدد الأسعار في هذه الأسواق بمعدلات مرتبطة بخامات يتم تداولها في هذه الأسواق مثل خام برنت في أوروبا، وتتأثر الأسواق الفورية بالإشارات التي تتسلمها من الأسواق الآجلة، حيث ينعكس الارتفاع في الأسعار المستقبلية في ارتفاع ثنائي للأسعار الفورية ومستويات المخزون النفطي لغرض التحوط من ارتفاع الأسعار الفورية مستقبلا.¹

3-2/ الأسواق النفطية الآجلة:

بالنظر للتقلبات الكبيرة الحاصلة في أسعار النفط ولأجل التحكم في مخاطر هذه التقلبات، ظهر ما يعرف بسوق الأسعار الثابتة بتسليم مؤجل، والتي يتم فيها شراء عقود بترولية مستقبلية والاحتفاظ بها لأشهر أو لسنوات من تاريخ الشراء وبأسعار تحددها تلك السوق من خلال تداول هذه العقود، وتوفر الأسواق الآجلة الحماية من أخطار التذبذبات في الأسعار الفورية، كما أنها تتيح الفرصة للمضاربين لتحقيق الأرباح من الكسب من هذه التقلبات.

4- الأطراف المتدخلة في السوق النفطية:

تتكون السوق العالمية للنفط من ثلاثة أطراف رئيسية، تتمثل في الدول المصدرة للنفط (المنتجون)، والدول المستوردة للنفط (المستهلكون)، أما الطرف الثالث فيتمثل في الشركات النفطية.

¹ الطاهر الزيتوني، "التطورات في أسعار النفط وانعكاساتها على الاقتصاد العالمي"، مجلة النفط والتعاون العربي، منظمة الأقطار العربية المصدرة للنفط، المجلد 36، العدد 132، شتاء 2010، ص 18.

4-1/ منظمة الدول المصدرة للنفط (OPEC)*

هي منظمة عالمية تضم الدول التي تمثل صادراتها النفطية أكبر نسبة من دخلها، تم تأسيسها سنة 1960 بمبادرة من الدول الخمسة الأساسية المنتجة للنفط.^{**} وهدف هذا التكتل إلى تنسيق وتوحيد السياسات النفطية للدول الأعضاء وتحديد أفضل السبل لحماية مصالحها الفردية والجماعية، ومواجهة شركات النفط الكبرى التي كانت المحرك الأساسي للسوق النفطية، من خلال المشاركة الفعالة في وضع السياسات التسعيرية التي تضمن تحقيق استقرار الأسعار في أسواق النفط العالمية، وكذا العمل على تأمين دخل مستقر للدول المنتجة وإمدادات مستقرة من النفط للدول المستهلكة.¹

4-2/ منظمة الأقطار العربية المصدرة للنفط (OAPEC)***

تأسست في يناير 1968 بموجب الاتفاقية المبرمة بين حكومات كل من، المملكة العربية السعودية ودولتي الكويت وليبيا، وتهدف المنظمة إلى تعاون أعضائها في مختلف أوجه النشاط الاقتصادي في صناعة النفط وتقرير الوسائل للمحافظة على مصالح أعضائها المشروعة في هذه الصناعة، وتوحيد الجهود لتأمين وصول النفط إلى أسواق استهلاكه بشروط عادلة ومعقولة، إضافة إلى توفير الظروف الملائمة للاستثمار في صناعة النفط في الدول الأعضاء.²

4-3/ منتجو النفط خارج منظمة الأوبك

وهي الدول المنتجة للنفط والمستوردة له وغير المنتسبة لمنظمة الأوبك، وبالتالي فحصتها في السوق النفطية هي حصة مستقلة عن الأوبك وهي غير خاضعة لأي جهة، وتشمل الدول المنتجة خارج منظمة الأوبك 42 دولة حسب إحصائيات سنة 2020^{****}، وتضم مجموعة من الدول التي تتعارض مصالحها مع مصالح الأوبك لانتمائها إلى مجموعة الدول الصناعية.

*Organization of the Petroleum Exporting Countries

**المملكة العربية السعودية، إيران، العراق، الكويت و فنزويلا.

¹Organization of the Petroleum Exporting Countries "OPEC Statut", 2021, P01.

***Organization of Arab Petroleum Exporting Countries

² اتفاقية إنشاء منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول، ص7، تاريخ الإسترداد 2024/01/07، متوفر على الرابط:

<https://oapecorg.org/ar/Home/About-Us/Objective-of-the-Organization>

Opec, Annual Statistical Bulletin 2020 " Available on :

**** للاطلاع ارجع إلى :

http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB_2020.pdf

4-4/ الوكالة الدولية للطاقة IEA *

أدى التغير في موازين القوى في السوق النفطية خلال فترة السبعينات، وتحول السيطرة عليها من الشركات النفطية الكبرى إلى منظمة الأوبك إلى إنشاء وكالة الطاقة الدولية سنة 1974** بغرض تكوين إطار منظم للدفاع عن مصالح المستهلكين، وتنسيق مواقفهم بغية استعادة السيطرة على السوق النفطية وكذا تنسيق الجهود لتنمية مصادر الطاقة البديلة في إطار منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD).

4-5/ شركات النفط العالمية

برزت الشركات النفطية الكبرى في السوق النفطية في بداية القرن العشرين***، فقد ارتبطت هذه الشركات بمجموعة من الاتفاقيات الدولية لتنظيم الاحتكار الدولي على مجمل الصناعة النفطية العالمية، حيث ظلت هذه الشركات مهيمنة بشكل كامل على السوق النفطية من خلال احتكارها للإنتاج وتحديد الأسعار والتحكم في حركة السوق، غير أنّ هذا النمط من السيطرة تحطم تدريجيا خلال عقد السبعينات وذلك بعد الصدمات المتتالية التي شهدتها السوق النفطية، حيث فقدت هذه الشركات قسما كبيرا من الصناعة النفطية التي كانت تسيطر عليها¹، إلا أنّها وفي أواخر التسعينات عادت من جديد سيطرة الشركات العالمية للنفط.

4-6/ الشركات النفطية الوطنية

دعت التغيرات الهيكلية التي طرأت على السوق العالمية للنفط عقب الحرب العالمية الثانية إلى ضرورة امتلاك الدول المصدرة للنفط سياساتها المستقلة التي تحمي بها مصالحها، حتى تكون قادرة على الصمود في وجه التيارات التي كانت تتصارع في تلك السوق، وقد كان تأسيس شركات النفط الوطنية في بعض الدول

* International Energy Agency

** ضمت الوكالة في عضويتها عند إنشائها 18 دولة صناعية غربية، لتتوسع فيما بعد إلى 31 دولة.

*** تشكل كارتل نفطي عالمي (cartel) من ثلاث شركات نفطية كبرى، هي ستاندرد أويل أوف نيوجرسي، شركة رويال دتش-شل وشركة بريتش بتروليم، وقد هيمن هذا الكارتل على السوق النفطية بين 1928 و1934 وخلال عقدي الثلاثينات والأربعينات ازداد عدد أعضاء الكارتل مُكوّنًا ما عُرف اصطلاحا بالشقيقات السبع، أما خلال فترة التسعينات فقد انخفض عدد هذه الشركات وصارت تعرف بالشقيقات الخمس، واليوم تسيطر الشركات متعددة الجنسيات على حوالي 5% فقط من احتياطات النفط العالمية لكنها ظلت شريكا مهما في سوق النفط.

¹ إبراهيم بلقلة، "سياسات الحد من الآثار الاقتصادية غير المرغوبة لتقلبات أسعار النفط على الموازنة العامة في الدول العربية المصدرة للنفط مع الإشارة إلى حالة الجزائر"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، 2014، ص20

النفطية خطوة هامة نحو المشاركة الفعلية لهذه الدول في صناعتها النفطية¹، وقد ساهمت هذه الشركات في عملية دمج الصناعة النفطية في الاقتصاد الوطني ومكنتها من أن تؤدي دورا أكبر في تطوير الاقتصاد المحلي لا سيما فيما يتعلق بحركة التصنيع.

ثانيا/ السعر النفطي و العوامل المتحركة فيه:

يُعرف السعر بشكل عام بأنه كمية النقود التي يدفعها المشتري للبائع مقابل سلعة أو خدمة، فالسعر هنا هو قيمة السلعة أو الخدمة مَعَبَّر عنها بالنقود، وقد يكون هذا السعر معادلا لقيمة السلعة أو الخدمة كما قد يكون خلافا لذلك²، حيث نجد أنّ العلاقة بين قيمة الشيء وسعره غير ثابتة إذ أنّها تتغير تبعا لتفاعل وتداخل عدّة عوامل.

ومنّه يمكن القول أنّ سعر النفط ما هو إلاّ قيمة السلعة النفطية (برميل النفط المكون من 42 غالون) في زمان ومكان معينين ومعلومين³ معبّرا عنها بوحدة نقدية معينة (الدولار الأمريكي).

I- أنواع السعر النفطي:

لقد برزت العديد من أشكال التداول النفطي بين البائعين أو المنتجين وبين مستهلكي النفط وبصيغ ومسميات لأسعار نفطية عديدة تختلف وتميز كل منها عن الآخر، فكل سعر عبّر عن قيمة معينة للسلعة النفطية من خلال تفاعله بقوى السوق والعوامل الأخرى التي ساهمت في تحديده، وعليه ندرج فيما يلي أنواع الأسعار التي تم العمل بموجبها لفترات زمنية مختلفة ولكافة الجهات العاملة في المجال النفطي.

1- السعر المعلن "Posted Price":

يُقصد بما أسعار النفط المعلنة رسميا والمحددة من قبل الشركات النفطية العاملة في السوق النفطية، وذلك وفقا لمصالحها ومصالح الدول التي تنتمي إليها وليس نتيجة لتفاعل قوى العرض والطلب. وعليه يمكن القول أنّ الأسعار المعلنة ما هي في الواقع إلاّ أسعار نظرية لا تعادل في حقيقتها قيمة النفط، بل إنّ

¹ عاطف سليمان، "الثروة النفطية ودورها العربي: الدور السياسي والاقتصادي للنفط العربي"، مجلة المستقبل العربي، العدد 370، ديسمبر 2009، ص 59.

² علي أحمد درج الدليمي وطاهر كاظم جواد الدليمي، "أثر التغيرات في أسعار النفط الخام على الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية للمدة (1990-2015)"، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، مجلد 10، العدد 21، 2018، ص 03.

³ محمد أحمد الدوري، "مبادئ إقتصاد النفط"، دار شموع الثقافة للطباعة والنشر والتوزيع، ليبيا، ط 2003، ص 347.

الشركات فرضتها كأساس لاحتساب الربح والضريبة على الأرباح¹. وقد أعلنت هذه الأسعار لأول مرة سنة 1880 من قبل شركة "ستاندرد أويل أوف نيوجرسي" التي كانت تسيطر على عمليتي نقل وتكرير النفط الخام.

2- السعر المتحقق "Actuel Price":

ويسمى أيضا سعر السوق، ظهر هذا النوع التسعيري في أواخر خمسينيات القرن الماضي، حيث عملت به الشركات النفطية الأجنبية المستقلة وتبعتها في ذلك الشركات النفطية للدول المنتجة، وقد عبّر هذا السعر فعليا عن قيمة السلعة النفطية في السوق الدولية منذ ذلك التاريخ². وتعتبر هذه الأسعار أسعارا فعلية في السوق الآنية (الفورية) للنفط متحققة لقاء حسومات أو تسهيلات متنوعة يتفق عليها الطرفان، البائع والمشتري بنسبة مئوية كخصم من السعر المعلن أو تسهيلات في شروط الدفع لترغيب المشتري، وبالتالي فهذه الأسعار هي أقل دائما من الأسعار المعلنة.

3- سعر الإشارة "The spot price":

أو كما يسمى سعر التعادل، هو عبارة عن سعر النفط الخام الذي يقل عن السعر المعلن ويزيد عن السعر المتحقق، أي أنه سعر متوسط بينهما، وقد ظهر هذا النوع من الأسعار في فترة الستينات من القرن الماضي*، حيث تم العمل به بين الدول النفطية المنتجة والشركات النفطية الأجنبية، وتحسب على أساسه حصيلة الجباية النفطية وتوزع العوائد بين الطرفين.

4- سعر الكلفة الضريبية "Tax Cost Price":

يتم التعامل بهذا السعر مع الشركات النفطية الأجنبية العاملة على أراضي البلدان المنتجة على أساس الاتفاقيات المبرمة بين الطرفين لاستغلال الثروة النفطية. ويمثل هذا السعر الكلفة الحقيقية التي تدفعها هذه الشركات كمقابل للحصول على برميل من النفط الخام، وهو في نفس الوقت القاعدة التي تتحرك وفقها

¹ علي نجيل يوسف التميمي ومصطفى الكاظمي النجفي أبادي، "تحليل تأثير تقلبات أسعار النفط الخام في السوق الدولية على الإيرادات العامة في الاقتصاد العراقي للفترة من (2003-2015)"، مجلة لارك للفلسفة واللسانيات والعلوم الاجتماعية، العدد 34، 2019 (أبحاث علم الاقتصاد)، ص 6.

² محمد أحمد الدوري، "محاضرات في الاقتصاد البترولي"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983، ص 198.

* طُبِّقَتْ لأول مرة من قبل الجزائر بعد الاتفاق الذي عقده مع فرنسا سنة 1965، وحددت أسعار الإشارة بموجب هذا الاتفاق بالشكل الذي لا يجب أن تُحتسب مبيعات النفط الخام من خلاله بأقل من هذه الأسعار.

الأسعار المتحققة في السوق النفطية، إذ أنّ البيع بأقل من هذه الأسعار يعني الخسارة، وبهذا فسر التكلفة الضريبية يمثل الحد الأدنى لسعر بيع النفط الخام في السوق النفطية ويعادل الكلفة الإنتاجية مضافا إليها عائد الحكومة المكون من الضريبة مضافا إليها الربع¹.

5- السعر الفوري (الآني) " Spot Price " :

ويعرف بأنه: "السعر المعبر عن القيمة النقدية للوحدة النفطية المتبادلة آنيا في السوق الحرة أو المفتوحة للنفط".² ظهر هذا النوع من الأسعار مع وجود السوق الحرة أو التنافسية والمفتوحة للأطراف المعنية بعرض وطلب السلعة النفطية، وتتأثر هذه الأسعار بأوضاع العرض والطلب السائد في السوق يوم إجراء عملية البيع والشراء، وهو ما يجعل هذه الأسعار غير ثابتة وغير مستقرة وذلك لارتباطها بمقدار الاختلال بين العرض والطلب النفطي³، وبالتالي فهي قابلة للزيادة والنقصان مقارنة مع السعر المعلن، حيث يزيد عنه إذا كانت هناك اختلالات كبيرة ويقل عنه أو يقاربه في حال كانت الاختلالات قليلة.

6- السعر الإسمي "Nominal Price" :

يعبر عن القيمة النقدية لبرميل النفط الخام خلال لحظة زمنية معينة معبرا عنها بالوحدة النقدية الأمريكية (الدولار).

7- السعر الحقيقي "Real Price" :

يمثل القيمة الحقيقية للسعر الاسمي لبرميل النفط المباع محسوبة بمعدل التضخم، إذن هو يعبر عن تطور السعر عبر فترة زمنية بعد استبعاد ما طرأ عليه خلال تلك الفترة من تضخم أو تغير في سعر صرف الدولار الذي يُتخذ أساسا لتسعير النفط.⁴

¹ محمد أحمد الدوري، نفس المرجع، ص 193.

² أحمد حسين الميقي، "اقتصاديات النفط"، مطبعة جامعة الموصل، العراق، 2000، ص 118.

³ نبيل بوفليح، "دور صناديق الثروة السيادية في تمويل اقتصاديات الدول النفطية الواقع والآفاق مع الإشارة إلى حالة الجزائر"، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2010، ص 35.

⁴ سهام شباب، "تأثير تقلبات أسعار النفط على الموازنة العامة للدولة، دراسة قياسية للموازنة العامة في الجزائر للفترة 1980-2016"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2018، ص 91.

8- السعر الرسمي "Official Price":

يعبر عن قيمة برميل النفط الخام في زمن محدد بوحدات نقدية معلومة ومحددة من طرف جهة رسمية حكومية أو إدارية. وقد برز هذا السعر مطلع السبعينات من القرن الماضي للدلالة على أسعار بلدان منظمة الأوبك المعلنة رسميا من قبلها*، حيث اعتمدت المنظمة سلة أسعار مختلف خامات الدول الأعضاء في المنظمة.**

9- السعر المرجعي "Reference price":

تم العمل بالأسعار الرسمية إلى غاية 1986 حين قررت منظمة الأوبك التخلي عن نظام الأسعار الرسمية تاركة أمر تحديد أسعار نفوطها لعوامل السوق.

يقصد به سعر البرميل من النفط الخام على أساس سعر مكوناته، فنظرا لوجود أنواع مختلفة من النفط تم الاتفاق بين المتعاملين على اختيار أنواع محددة تكون بمثابة معيار للجودة وعلى أساسها يتم زيادة أو خفض قيمة السلع النفطية، وعلى مستوى العالم تم اختيار خام مزيج برنت*** ليكون مرجعا عالميا للتسعير، أما منظمة الأوبك فقد اعتمدت سعر سلة أوبك كمؤشر مرجعي لتسعير بقية نفوط دول المنظمة. وتستخدم الخامات المرجعية أو القياسية للمساعدة في تسعير 160 نوعا من النفوط المختلفة، وتقوم معادلة التسعير بتقدير سعر نفط معين انطلاقا من سعر نفط مرجعي وفق الصيغة التالية¹:

$$\text{سعر النفط المراد تسعيره} = \text{سعر النفط المرجعي} \pm \text{الفروقات}$$

بالنسبة للفروقات فإن وجودها في المعادلة يهدف إلى ضمان التنافسية بين النفط المراد تسعيره والنفوط المشابهة البديلة الأخرى، وتتضمن هذه الفروقات فروقات النوعية وفروقات الموقع الجغرافي، ومن خلال صيغة المعادلة الفروقات قد تكون علاوة أو خصما.

* في اجتماع الدول الأعضاء في أوبك في أكتوبر 1973 اتُخذ قرار تاريخي، والمتمثل في تولي الدول المنتجة لمهمة إدارة عملية التسعير من جانب واحد، فبدأ بذلك الدور المؤثر والفعال لمنظمة الأوبك.

** تتكون سلة خامات أوبك حاليا من 13 خامة نفطية ينتجها أعضاء أوبك.

*** يتكون من مزيج نفطي من 15 حقلا مختلفا في منطقتي برنت ونيبيان في بحر الشمال، توسع فيما بعد ليشمل نفوط أخرى مشابهة في النوعية تُنتج في القاطعين البريطاني والنرويجي من بحر الشمال.

¹ مراد علة، مرجع سبق ذكره، ص 101.

II- العوامل المؤثرة في تقلبات أسعار النفط:

يعرّف مصطلح التذبذب أو التقلب (Volatility) عن انتشار جميع النتائج الممكنة لمتغير غير مؤكد باحتمالية معينة، فهو بذلك مؤشر لقياس حالة من عدم الاستقرار. ويشير مفهوم التقلب في الأسعار إلى أي مدى ارتفعت أو انخفضت الأسعار خلال فترة من الزمن، ويرتبط هذا المفهوم بمفهوم المخاطرة ولكنه لا يعبر عنه، ففي حين يرتبط مفهوم المخاطرة بالعائد السالب أو غير المرغوب، يعبر التقلب في الأسعار عن الضبابية التي تنتج أحيانا عن عوائد موجبة.

تعتبر أسواق النفط من أكثر أسواق السلع الأساسية تقلبا بشكل عام، هذه التقلبات قد تكون شديدة مما ينتج عنها صدمة نفطية، وهي عبارة عن اختلال مفاجئ في السوق النفطية نتيجة تأثير محددات العرض أو الطلب أو كلاهما بعوامل داخلية متعلقة بصناعة النفط، أو عوامل خارجية ما يؤدي إلى حدوث تقلبات في الأسعار إما بالارتفاع أو الانخفاض الحاد لفترة زمنية معينة. وفيما يلي عرض لأهم هذه العوامل:

1- العوامل الاقتصادية:

يمثل تغير قوى العرض والطلب السبب الرئيسي وراء التآرجح في أسعار النفط ويمكن لعدة عوامل أن تؤثر في طرفي المعادلة:

1-1- الطلب على النفط:

يُعرف بأنه مقدار الحاجة الإنسانية في جانبها الكمي والنوعي للسلعة النفطية -في شكلها الخام أو في شكل مشتقات نفطية مكررة- عند سعر معين وخلال فترة زمنية محددة بهدف إشباع تلك الحاجات الإنسانية سواء لأغراض استهلاكية أو لأغراض إنتاجية.¹

نشير هنا إلى أنّ الطلب على النفط ليس طلبا ذاتيا إنما هو طلب مشتق من الطلب على المنتجات النفطية -المشتقة أو المنتجات الصناعية- وأنّ أي تغير يحصل على مستوى طلب المنتجات النفطية يؤثر سلبا أو إيجابا على طلب النفط الخام، وقد شهد الطلب العالمي على النفط تطورا ملحوظا خلال الفترة (2000-2020) حيث انتقل من 57,7 مليون برميل يوميا لسنة 2000 إلى 90,5 مليون برميل

¹ محمد أحمد الدوري، مرجع سبق ذكره، ص 147.

يومياً سنة 2020 أي بمعدل نمو 56,8%، ويغطي قطاعي النقل والصناعة حوالي 85% من هذا الطلب.¹

ويتحدد مستوى الطلب على النفط بمجموعة من العوامل التي تعمل على نقل منحناه إلى اليمين فيزداد مستوى الطلب، أو ينحاز إلى اليسار مسبباً نقصاً في الكميات المطلوبة. وفيما يلي أهم هذه العوامل:

1-1-1- معدل النمو الاقتصادي:

تُعدّ التغيرات الحاصلة في مستويات الناتج المحلي الإجمالي واحدة من أهم العوامل المؤثرة في حجم واتجاه الطلب العالمي على النفط صعوداً ونزولاً، وعلى الرغم من اختلاف هذه التأثيرات من بلد لآخر وفقاً لمستويات النمو الاقتصادي فيها ومستوى التقدم والتطور لكن يمكن القول أنّ هناك علاقة طردية بين معدلات النمو الاقتصادي معبّراً عنه بالناتج المحلي الإجمالي وحجم الطلب النفطي، فأي زيادة في معدلات النمو الاقتصادي ستبغعه زيادة الحاجة لموارد الطاقة للحفاظ على هذا النمو، ما يعني زيادة الطلب على هذه الموارد لتلبية احتياجات عجلة النشاط الاقتصادي مما يدفع بالأسعار نحو الارتفاع، والعكس يحدث في حالة تراجع معدلات النمو.

1-1-2- سعر النفط:

حسب النظرية الاقتصادية فإنّ العلاقة بين سعر أي سلعة والكميات المطلوبة منها هي علاقة عكسية، فكلّما كان سعر السلعة منخفضاً أدى ذلك إلى ارتفاع الطلب عليها والعكس في حالة ارتفاع السعر، غير أنّ استجابة الطلب للتغير في السعر* قد يحدث أنياً في بعض السلع بينما تأخذ وقتاً أطول في سلع أخرى كحال النفط الذي يتسم الطلب عليه بجموده النسبي بالنسبة للأسعار على المدى القصير، وذلك كونه يُعدّ المصدر الرئيسي والأهم للطاقة في العالم، إضافة إلى عدم قدرة المستهلكين على الإحلال الفوري والاعتماد على مصادر الطاقات البديلة في المدى القصير.²

¹ Mina Gyagri, Eric Mensah Amarfo & Solomon Adjei Marfo, Op cit, P10.

* ما يعرف بمرونة الطلب السعرية، حيث يعني انخفاضها لأي سلعة أن درجة استجابة الكميات المطلوبة للتغير في السعر أقل من التغير النسبي في السعر.
² الطاهر الزيتوني، "الآفاق المستقبلية للطلب على النفط ودور الدول الأعضاء في مواجهته"، مجلة النفط والتعاون العربي، أوابك، المجلد 37، العدد 139، 2011، ص ص 31-32 بتصرف.

1-1-3- أسعار مصادر الطاقة البديلة:

ونقصد بالسلع البديلة تلك البدائل المتوفرة من الطاقة عن مادة النفط الخام والتي تؤدي نفس الوظيفة التي تؤديها السلعة النفطية، ومن أهم السلع البديلة والمنافسة للنفط نجد الغاز الطبيعي، الفحم، الطاقة الشمسية، الطاقة النووية والنفوط غير التقليدية.

وتظهر أهمية هذا العامل في التأثير على مستوى الطلب العالمي على النفط لأنه يعبر عن العلاقة الطردية مع أسعار السلع البديلة، فإذا كان سعر السلعة البديلة تنافسيا (أقل من سعر النفط) فهذا يؤدي إلى تراجع حجم الطلب النفطي ومنه تنخفض أسعاره، أما إذا كان سعر السلعة البديلة أعلى من سعر النفط فهذا لا ينقص من حجم الطلب على النفط.

ونشير هنا إلى أنه وعلى الرغم من تنوع هذه الطاقات البديلة، إلا أن تأثيرها السلبي على الطلب النفطي يكون محدودا نسبيا، نظرا لارتفاع أسعارها الناتج عن ارتفاع تكاليف تشغيلها، إنتاجها واستخدامها.

1-1-4- مستوى المخزونات:

يتأثر الطلب العالمي على النفط ومنه أسعاره بمستوى مخزونات الدول المتقدمة من هذه السلعة ومشتقاتها، مع العلم أن مستوى المخزونات غير مستقر فهو متغير صعودا تارة ونزولا تارة أخرى وذلك حسب الظروف السائدة في سوق النفط العالمية، ما يؤدي إلى عدم استقرار حجم الطلب العالمي على النفط، إذ ينتج عن ارتفاع حجم المخزونات تراجعاً في الطلب العالمي على النفط وبالتالي انخفاض أسعاره والعكس صحيح¹.

1-1-5- معدل نمو السكان:

يعدّ النمو السكاني من العوامل الرئيسية المؤثرة في حجم الطلب على النفط الخام، فكلما زاد حجم السكان زاد معه الطلب على النفط وزادت معه الأسعار والعكس صحيح، ويبدو هذا الترابط جلياً فقد ارتفع الطلب العالمي على النفط بنحو 32,8 مليون برميل يوميا أي بنسبة 56,8% خلال الفترة

¹ نبيل بوفليح، مرجع سبق ذكره، ص92.

(2000-2020) مقابل ارتفاع عدد سكان العالم بحوالي 1,65 مليار نسمة أي بنسبة 27% خلال ذات الفترة.

وفي الغالب تكون الزيادة في السكان في البلدان الفقيرة، لذلك من غير المتوقع أن تتمكن هذه الأخيرة من خفض طلبها على النفط عن طريق إيجاد بدائل له، أو تبني سياسات تعمل على خفض الطلب على النفط أو السيطرة على استهلاكه.¹

وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ العامل السكاني وبالرغم من أهميته إلا أنّ تأثيره على حجم الطلب العالمي على النفط يكون نسبيا وبحسب تكامله مع بقية العوامل خاصة درجة التقدم الاقتصادي والدخل الوطني.

1-2- العرض النفطي:

يمثل العرض النفطي* الكميات المعروضة من السلعة النفطية في السوق من جهات عارضة وبائعة لها استجابة لما يطلبه المستهلكون عند الأسعار السائدة في وقت ومكان معينين²، ويعتبر العرض النفطي أحد أهم العوامل المؤثرة في الأسعار، فأي قفزة -أو على الأقل أية قفزة منتظرة- في إمدادات النفط العالمية يمكن أن تدفع بالأسعار إلى الهبوط في حين أنّ احتمالات تراجع الإمدادات تدفع بالأسعار إلى الارتفاع، فالعلاقة إذن بين المعروض النفطي وأسعاره هي علاقة عكسية، مع العلم أنّ العرض النفطي يخضع لمجموعة عوامل تؤثر بصفة كبيرة في اتجاهه ونمو حجمه إمّا بالزيادة أو بالنقصان، نستعرضها فيما يلي:

1-2-1- حجم الاحتياطي النفطي:

يشير المنطق الاقتصادي إلى وجود علاقة طردية بين حجم الاحتياطات وحجم الإنتاج، وبالتالي التأثير على العرض، وهو ما ينطبق على السلعة النفطية حيث يؤثر حجم الاحتياطي النفطي بشكل فعال في تحديد العرض النفطي في السوق العالمية للنفط، فكلّما كان مقدار المتوفّر من احتياطي النفط كبيرا أثر

¹ زمن راوي سلطان الجبوري، "واقع السياسة النفطية وسبل إصلاحها في العراق"، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، 2010، ص 37.

* العرض النفطي يشمل كل النفط المنتج أو معظمه، وقد يضاف إليه جزء من المخزون استعدادا لمواجهة أي زيادة غير متوقعة في الطلب أو حدوث اختلال في الإمدادات النفطية.

² حسين عبد الكريم حجاز الشمري، "توظيف عوائد النفط في بلدان ريعية مختارة مع إشارة إلى العراق للمدة 1990-2013"، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، 2016، ص 39.

ذلك إيجابا على أمد العرض النفطي وعلى حجمه من خلال زيادة الإنتاج، ما يؤثر بالنهاية على مستوى الأسعار بالانخفاض والعكس في حالة قلة أو محدودية المتوفر من الاحتياطي النفطي.

وقد شهدت الاحتياطات العالمية المؤكدة من النفط تزايدا ملحوظا خلال الفترة (2000-2020) حيث سجلت نحو 1285 مليار برميل سنة 2020 مقابل 1035.5 مليار برميل سنة 2000 أي بزيادة قُدرت بأكثر من 249 مليار برميل¹.

1-2-2- الطلب النفطي:

يعتبر الطلب النفطي من المحددات الرئيسية للعرض النفطي في السوق العالمية للنفط انطلاقا من فكرة أنّ الطلب يخلق العرض، حيث زيادة الطلب على النفط نتيجة للعوامل التي سبق ذكرها سيشجع على زيادة الاستثمار في الصناعة النفطية لزيادة الإنتاج، وبالتالي رفع المعروض من المادة النفطية في السوق وبما أنّ العرض النفطي هو استجابة لما يطلبه المستهلكون، فإنّ العوامل المؤثرة في الطلب النفطي تصبح نفسها المحددة للعرض النفطي، كعدد السكان والنمو الاقتصادي وأسعار مصادر الطاقة البديلة، ومختلف العوامل التي سبق ذكرها².

نشير هنا إلى أنّ استجابة العرض على المدى القصير لزيادة الطلب تعتمد بالأساس على الطاقات الإنتاجية غير المستغلة، فزيادة المعروض النفطي لمواجهة الطلب المتزايد أمر صعب خاصة في حالة وصول الإنتاج إلى حده الأقصى، ما يستوجب البحث عن آبار جديدة وهو ما يستغرق وقتا.

1-2-3- سياسة الدول المنتجة:

تعني مجموع الإجراءات التي تتبعها الدول المنتجة للنفط في كيفية التحكم بهذه السلعة في السوق، بحيث نجد أنّ لهذا العامل قوة تأثير كبيرة على عرض السلعة النفطية سواء بالزيادة أو بالنقصان أو بثبات العرض، فتخفيض إنتاج النفط أو توقيفه يعتبر سلاحا هاما تستعمله الدول المنتجة للتأثير على مستوى الأسعار في حالة تدنيها، أمّا زيادة العرض فيكون حسب أهداف الدول المنتجة وحاجتها إليه لمواجهة الطلب المحلي، أو لتصديره مقابل الحصول على مورد نقدي يلبي احتياجاتها المالية وللاحتفاظ به لمواجهة

¹ بالاعتماد على: - منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول (أوابك)، "تقرير الأمين العام السنوي السابع والأربعون"، 2020، ص 111.

- صندوق النقد العربي، "التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2001"، جانفي 2002، ص 181.

² إبراهيم بلقلة، مرجع سبق ذكره، ص 30.

احتياجاتها المستقبلية، ويدخل في هذا الإطار سياسة منظمة الأوبك من خلال تحديد لها لسقف الإنتاج وتوزيع الحصص بين الدول الأعضاء ومدى التزامهم بتلك الحصص¹.

1-2-4- الكلفة الإنتاجية للنفط:

تعدّ تكاليف الاستخراج والتنقيب عن النفط الخام إحدى الاعتبارات المؤثرة في تسعير هذه السلعة، حيث أنّ طرق التسعير تنطلق في الأصل من حساب التكلفة مع إضافة هامش يغطي الربح²، فكلّما كانت الكلفة الإنتاجية متدنية شجع ذلك على الاستمرار في الإنتاج وزيادته، في حين يؤدي ارتفاع تكلفة الإنتاج إلى تراجع مستوياته، ومنه تقلّص المعروض النفطي.

1-2-5- مستوى التطور الفني لأدوات الإنتاج:

إنّ تطوير وسائل البحث والتنقيب والاستخراج والنقل والتوزيع يعمل على زيادة المعروض النفطي، ومنه توفير الكميات اللازمة لمواجهة الطلب.

1-2-6- سعر النفط وأسعار الطاقات البديلة:

يعتبر السعر أهم عنصر تتحدد على أساسه الكمية المعروضة لأي سلعة، وهو ما ينطبق على السلعة النفطية حيث يمثل سعر هذه الأخيرة عاملا مؤثرا في حجم المعروض منها، فارتفاع سعرها يشكل حافزا للرفع من مستوى المعروض النفطي* والاستفادة من هذه الزيادة في تحقيق عوائد مالية معتبرة، والعكس في حال انخفاض الأسعار.

أمّا فيما يخص أسعار الطاقات البديلة فتأثيرها هي الأخرى كبير على المعروض النفطي، خاصة مع الاهتمام الكبير الذي أصبحت تحظى به هذه السلع من قبل الدول الصناعية ما جعلها منافسا قويا يهدد السلعة النفطية. فانخفاض أسعار الطاقات البديلة يؤدي إلى إحلالها محل السلعة النفطية، وبالتالي يقلّ المعروض النفطي نتيجة تراجع الطلب عليه والناتج أصلا من انخفاض أسعار الطاقات البديلة. غير أنّه تجدر الإشارة إلى أنّ إحلال الطاقات البديلة محل النفط أمر مستبعد حاليا كون تكلفة إنتاج الطاقات البديلة تُعدّ جد مرتفعة مقارنة بالنفط.

¹ حسين عبد الله، "مستقبل النفط العربي"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 2006، ص 133.

² حاتم القرشي، مرجع سبق ذكره، ص 106.

* الذي يجب أن يكون مدرسا وفي حدود، لأن كثرة المعروض في السوق سيؤدي في النهاية إلى انخفاض أسعاره.

1-2-7- العوامل الفنية:

تؤدي أعمال التطوير والصيانة الدورية نتيجة لحدوث مشكلات فنية أو حريق لوقف الإنتاج لفترة زمنية محدودة¹، وهو ما يؤثر سلبا على حجم المعروض النقدي.

2/ العوامل الجيوسياسية:

تلعب العوامل الجيوسياسية دورا هاما ومؤثرا في تحديد أسعار النفط، فالتوترات والاضطرابات والنزاعات التي تحدث في مناطق إنتاج النفط وتكريره من شأنها أن تؤثر على عملية الإنتاج²، وهو ما يهدد أمن تدفق الإمدادات النفطية إلى المستهلكين من خلال تراجع حجم المعروض النفطي ما يدفع بالدول المستهلكة للتنافس فيما بينها للحصول على احتياجاتها النفطية بأي سعر، وهذا تخوفا من نقص الإمدادات النفطية وهو ما يرفع بالنهاية من مستويات الأسعار، مثلا أثرت الحرب الروسية الأوكرانية (2022) بشكل كبير على مستوى أسعار النفط*، وذلك لاعتبار روسيا ثالث أكبر منتج للنفط في العالم بعد الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة العربية السعودية بحجم إنتاج بلغ 10,7 مليون برميل يوميا حسب إحصائيات سنة 2020. وبذلك يبقى العامل السياسي عاملا آتيا ومرحليا مرهونا بظروف سياسية معينة.

3/ العوامل المناخية:

مثل معظم السلع تؤثر التغيرات الموسمية في الطقس على أسعار النفط حيث يمكن أن تؤثر الظروف المناخية القاسية مثل الأعاصير، الفيضانات والعواصف، خاصة في المناطق الرئيسية المنتجة للنفط على مرافق الإنتاج والبنية التحتية، ما يؤدي إلى تعطل أو انقطاع الإمدادات ومنه ارتفاع الأسعار³. كما لوحظ أنّ أسعار النفط تتجه نحو الارتفاع خلال الثلاثي الأول والأخير من السنة، حيث تشهد هذه الفترة برودة في الطقس وانخفاض محسوسا في درجات الحرارة ما يدفع بمستويات الطلب النفطي إلى الارتفاع لأغراض التدفئة، فتتخفض بذلك المخزونات وترتفع الأسعار عكس باقي فترات السنة التي تشهد ارتفاعا في درجات الحرارة وتسجل فيها الأسعار مستويات متدنية.

¹ عماد سالم محمد أبو ميري، "العوامل التي أثرت على تقلبات أسعار النفط العالمية وآثارها على اقتصاديات دول مجلس التعاون الخليجي خلال الفترة 2000-2014"، أطروحة ماجستير في الدراسات الاقتصادية، معهد البحوث والدراسات الاقتصادية، جامعة الدول العربية، 2016، ص 45.

² Mina Gyagri, Eric Mensah Amarfiio & Solomon Adjei Marfo, Op cit, P 12.

* بلغ متوسط سعر سلة خامات أوبك مستوى 113,48 دولار للبرميل خلال شهر مارس 2022.

³ Mina Gyagri, Eric Mensah Amarfiio & Solomon Adjei Marfo, Op cit, P13

4/ العوامل النقدية:

من العوامل المهمة والتي كثيرا ما يكون لها أثر مباشر على مستويات أسعار النفط التقلبات التي تمس سعر صرف الدولار، حيث نجد أنّ انخفاض قيمة الدولار تؤدي إلى ارتفاع في سعر النفط بالدولار والعكس في حال ارتفاع قيمة الدولار.

ويتمثل الأثر المباشر لانخفاض قيمة الدولار على أسواق النفط في زيادة حدة المضاربات في عقود النفط، الأمر الذي يسهم في ارتفاع أسعار النفط. فالنفط كغيره من المواد الأولية المسعرة بالدولار يصبح رخيصا مقارنة بباقي الاستثمارات المقدرة بالعملة الأجنبية، لذلك يُقبل عليها المستثمرون وهنا يقوم المضاربون برفع سعر النفط، أما الأثر غير المباشر لانخفاض الدولار على أسواق النفط العالمية فيتمثل في تغيير أساسيات السوق عن طريق تأثيره في العرض والطلب على النفط، حيث يؤدي انخفاض قيمة الدولار إلى انخفاض الطاقة الإنتاجية أو عدم نموها بشكل يتناسب مع الزيادة في الأسعار بسبب انخفاض القوة الشرائية للدولار لدول منظمة الأوبك¹، والتي لن تمكّنها من توفير الأموال اللازمة لزيادة طاقتها الإنتاجية ما يعني انخفاض المعروض مقارنة بالطلب وبالتالي ارتفاع أسعار النفط.

5/ عامل المضاربة:

تساهم المضاربة* وزيادة نشاطها في الأسواق الآجلة للنفط إلى حد كبير في عدم استقرار أسعار النفط في الأسواق العالمية. وتقوم المضاربة أساسا على التوقعات المستقبلية التي تركز على المتغيرات الاقتصادية، السياسية، المناخية والنقدية، حيث تشجع التوقعات المتفائلة للمضاربين حول مستقبل الأسعار على إقبالهم المتزايد لشراء العقود النفطية الآجلة ما سيؤدي إلى ارتفاع أسعار النفط بصورة أكبر مما كانت عليه²، أما التوقعات المتشائمة التي تشير إلى انخفاض أسعار النفط فستدفعهم إلى التخلص من هذه العقود عن طريق بيعها في السوق ما يؤدي إلى انخفاض أسعار النفط بشكل أكبر مما كانت عليه.

¹Lingyu Yan, "Analysis of the International Oil Price Fluctuations and Its Influencing Factors", American Journal of Industrial and Business Management, vol 2, n° 2, April 2012, P43.

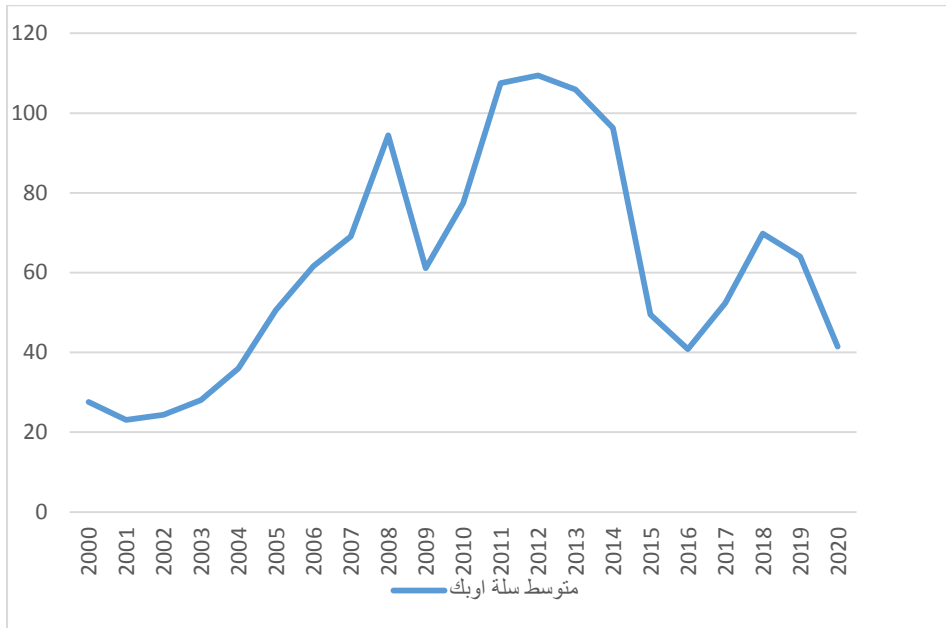
*المضاربة هي شراء النفط بغرض إعادة بيعه بسعر أعلى في الأسواق الآجلة للنفط بدلا من استخدامه لأغراض تجارية.

²عمر محمود عكاوي وأحمد صالح حسن كاظم، "تحليل العلاقة بين تقلبات أسعار النفط الخام والإنفاق الحكومي في العراق للمدة (2004-2014)"، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، مجلد 15، عدد 52، 2017، ص 66 بتصرف.

المطلب الثاني: المسار التاريخي لأسعار النفط للفترة (2000-2020).

تشهد أسعار النفط الخام تقلبات كبيرة تتراوح بين الصعود والهبوط فيما يشبه الدورات الاقتصادية، وبالنظر لأهمية مسألة تغيرات أسعار النفط وتداعياتها على الاقتصاد العالمي سنحاول من خلال هذا المطلب الوقوف على أهم التغيرات التي طرأت على أسعار النفط في السوق العالمية خلال الفترة 2000-2020 مستعرضين أهم العوامل التي حددت مسارات الأسعار.

الشكل رقم (3-1): تطور أسعار سلة خامات أوبك للفترة (2000-2020)



المصدر: معدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على الملحق رقم 03

أولا/ المرحلة الأولى (2000-2014):

شهدت بداية سنة 2000 ارتفاعا في معدل النمو الاقتصادي العالمي بـ 4,7%، وهو أعلى معدل له منذ خمس سنوات ما دفع بحجم الطلب العالمي على النفط للتزايد مسجلا نحو 57,7 مليون برميل يوميا (نسبة زيادة 1,3% مقارنة بسنة 1999)¹. فارتفعت على إثر ذلك أسعار النفط الخام، حيث سجل

¹ صندوق النقد العربي، "التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2001"، أبو ظبي، جانفي 2002، ص163.

متوسط سعر سلة أوبك 27,6 دولار للبرميل خلال سنة 2000 ما يمثل زيادة بـ 57,7% مقارنة بسنة 1999*.

وقد قامت منظمة أوبك في محاولة منها لتحقيق الاستقرار في السوق النفطية بزيادة إمداداتها أربع مرات خلال سنة 2000، ما أدى إلى رفع إجمالي الإمدادات النفطية العالمية لتصل 76,7 مليون برميل يوميا. ونشير هنا إلى أنّ منظمة أوبك وضعت بحلول شهر مارس من سنة 2000 قاعدة سعرية من خلال نطاق سعري حدّه الأدنى 22 دولار للبرميل، وحدّه الأقصى 28 دولار للبرميل، حيث تبنت المنظمة آلية لضبط الأسعار** بهدف تحقيق سعر مستهدف لسلة خاماتها (25 دولار للبرميل)، وقد انعكس انضباط الدول النفطية والتزامها بالحصص المحددة بشكل إيجابي على استقرار الأسعار.

لتأتي سنة 2001 مغايرة تماما لسابقتها، فقد شهد الاقتصاد العالمي تراجعا شديدا في معدلات نموه، حيث تعرض لأسوأ حالة تباطؤ منذ سنوات مسجلا 2,5 % وهو ما كان له أثر واضح في الحدّ من نمو الطلب العالمي على النفط الذي سجل زيادة طفيفة بمعدل 0,1 % مقارنة بسنة 2000، ما أثر سلبا على مستويات الأسعار التي تراجعت بأكثر من 10 دولارات للبرميل خلال الأشهر الأولى من سنة 2001¹.

دفعت هذه المستويات المنخفضة للأسعار بمنظمة أوبك إلى تقليص إنتاجها بُغية ضمان استقرار السوق، والحفاظ على الأسعار عند مستويات مقبولة بعد تراجعها الشديد***. وقد كانت لقرارات التخفيض هذه أثر فعال في الحيلولة دون انهيار الأسعار، غير أنّ أحداث الحادي عشر من سبتمبر وما ترتب عنها من ركود اقتصادي فاقمت الانخفاض في الأسعار، فقد انخفض السعر الفوري لسلة خامات أوبك بنحو 3,47 دولار للبرميل دفعة واحدة خلال الأسبوع الأخير من شهر سبتمبر². واستمرت

* بلغ متوسط سعر سلة أوبك 17,5 دولار للبرميل سنة 1999.

** تقوم هذه الآلية على الإدارة المستمرة للإمدادات، بحيث يتم تحريك الإنتاج بالزيادة أو بالخفض بما يضمن بقاء أسعار النفط ضمن النطاق السعري.

¹Organization of the Petroleum Exporting Countries (Opec), "Opec bulletin ", Vol XXXII, n°1, January 2001, P3

*** قامت دول أوبك بتخفيض حصصها الإنتاجية ثلاث مرات خلال عام 2001، بداية بشهر فيفري حين خفضت إنتاجها بـ 15 مليون برميل

يوميا، التخفيض الثاني جاء بواقع مليون برميل يوميا اعتبارا من أوائل أبريل، وجاء آخر تخفيض بمقدار مليون برميل يوميا بداية من سبتمبر.

² صندوق النقد العربي، "التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2002"، أبو ظبي، جانفي 2003، ص 79.

الأسعار في الانخفاض إلى أن بلغت 17,6 دولار للبرميل نهاية سنة 2001، وقد بلغ متوسط سعر سلة خامات أوبك 23,1 دولار للبرميل خلال سنة 2001 .

وبداية من سنة 2002 شهدت أسعار النفط منحنى تصاعديا استمر لغاية سنة 2008 وصلت خلالها الأسعار إلى مستويات قياسية غير مسبوقة، حيث بلغ مقدار التغير في المعدل السنوي لسعر سلة خامات أوبك بين عامي 2002 و 2008 نحو 70 دولار للبرميل. فقد استقرت أسعار النفط الخام منذ شهر مارس 2002 إلى نهاية السنة ضمن النطاق السعري المحدد من قبل المنظمة (22- 28 دولار للبرميل)، أما متوسط سعر سلة خامات أوبك فقط بلغ خلال هذه السنة 24,4 دولار للبرميل أي بنسبة زيادة 5,2% عن سنة 2001.

وشهدت هذه السنة نموا معتدلا في الاقتصاد العالمي بلغ معدله 3%، ما انعكس بشكل عام على مستويات الطلب العالمي على النفط الذي استقر عند 76,5 مليون برميل يوميا. في المقابل سجل إجمالي الإمدادات العالمية للنفط نحو 76,2 مليون برميل يوميا متراجعا بذلك بمقدار 0,8% عن السنة السابقة، وجاء هذا التراجع نتيجة تخفيض منظمة أوبك لحجم إنتاجها وهو ما ساهم بشكل كبير في دعم الأسعار ووقف تراجعها.

واصلت أسعار النفط ارتفاعها واستطاعت أن تسلك اتجاهها تصاعديا خلال سنة 2003 خاصة مع بداية العدوان الأمريكي البريطاني على العراق، حيث سجل الربع الأول من السنة أعلى متوسط سعر لسلة خامات أوبك بـ 30,5 دولار للبرميل، أما المتوسط السنوي فقد بلغ 28,1 دولار للبرميل.

وقد جاءت هذه الأسعار نتيجة تراجع العرض النفطي في السوق العالمية بسبب انقطاع الإمدادات من العراق ومن فنزويلا التي شهدت إضرابا شاملا بسبب الاضطرابات السياسية التي عرفتها البلاد منذ 2002، كما وتسببت الاضطرابات القبلية في نيجيريا في حجب جزء كبير من إمداداتها عن السوق النفطية.* في المقابل دفعت وتيرة النمو المتسارعة للاقتصاد العالمي خلال هذه السنة والتي كانت مدفوعة بالأداء الجيد للاقتصاد الأمريكي - باعتباره المحرك الرئيسي لنمو الاقتصاد العالمي - إلى زيادة الطلب العالمي

*تعدّ نيجيريا خامس أكبر مصدر لواردات النفط الخام الأمريكية، فقد شكلت البلاد حوالي 6% من واردات الولايات المتحدة الأمريكية للنفط.

على النفط مسجلا ما مقداره 78,4 مليون برميل يوميا، حيث شكل الطلب الصيني 6,9% من إجمالي هذا الطلب¹.

وجاءت سنة 2004 لتشهد ثورة في أسعار النفط، إذ سجل المعدل السنوي لسعر سلة خامات أوبك ارتفاعا بـ 7,8 دولار للبرميل عن سنة 2003 محققا ما قيمته 36 دولار للبرميل*، أما المعدلات الشهرية فقد استقرت ضمن نطاق تراوح بين 29,6 دولار للبرميل و 45,4 دولار للبرميل.

وقد عرفت هذه السنة جملة من الأحداث التي عززت الارتفاع المتواصل للأسعار، كان أهمها الخلاف بين الحكومة الروسية وشركة "يوكوس" بسبب حجم الضرائب المفروضة على هذه الأخيرة ما أدى إلى وقف إنتاجها. تميزت هذه السنة أيضا بتزايد معدلات النمو الاقتصادي العالمي في أمريكا وأوروبا والاقتصاديات الناشئة (الصين والهند)** وزيادة طلبها على النفط، وهو ما دفع بدول أوبك إلى رفع إنتاجها إلى مستويات مقاربة لطاقتها الإنتاجية محاولة تلبية الطلب المتزايد غير المتوقع.

واصلت أسعار النفط مسارها التصاعدي في السنوات اللاحقة إلى النصف الثاني من سنة 2008. فقد قاد التحسن المسجل في أداء الاقتصاد العالمي إلى زيادة الطلب العالمي على النفط بنحو 1,2 مليون برميل يوميا سنة 2005 ليصل إلى حدود 83,3 مليون برميل يوميا، أما أسعار النفط فقارت مستوياتها عتبة 60 دولار للبرميل، حيث بلغ المعدل الشهري لسعر سلة خامات أوبك 57,9 دولار للبرميل كحد أقصى خلال شهر سبتمبر من ذات السنة، أما معدله السنوي فوصل إلى 50,6 دولار للبرميل مقابل 61,1 دولار سنة 2006 أي بمعدل زيادة 20,7%، في حين حقق ما مقداره 69,1 دولار للبرميل سنة 2007 مسجلا بذلك زيادة بـ 13,1% عن السنة السابقة.

¹ مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، "سوق النفط العالمية وتداعياتها على الدول العربية"، القاهرة، مصر، 2005، ص 119.

* شهدت سنة 2004 اتساعا في الفروقات ما بين أسعار النفوط الخفيفة والنفوط الثقيلة نظرا لقلّة الوفرة النسبية للنفوط الخفيفة ضمن نمط العرض العالمي للنفط، وهو ما انعكس على حركة أسعار النفوط المختلفة، حيث ارتفعت أسعار النفوط الخفيفة بمستويات أعلى من مستويات ارتفاع أسعار النفوط الثقيلة، فمثلا ارتفع معدل سعر نفط خليط صحراء الجزائر بـ 9,7 دولار للبرميل خلال 2004، في حين لم تتعد الزيادة في سعر النفط العربي الثقيل السعودي 4,2 دولار للبرميل.

** إزداد الطلب الصيني على النفط سنة 2004 بنحو 15,6% مقارنة بسنة 2003، وأوضحت بذلك الصين أكبر دولة مستهلكة للنفط بعد الولايات المتحدة الأمريكية.

وقد جاءت هذه الزيادات المتواصلة في الأسعار نتيجة تظافر مجموعة عوامل ظلت سائدة خلال هذه الفترة، أهمها الارتفاع المتواصل في الطلب العالمي على النفط والتوترات التي شهدتها بعض مناطق الإنتاج الرئيسية، ضف إلى ذلك الاختناقات في طاقات التكرير وكذا المضاربات في الأسواق المستقبلية للنفط¹.

أما سنة 2008 فقد شهدت تقلبات كبيرة، حيث فترة الارتفاع المتواصل للأسعار خلال النصف الأول من السنة الذي حافظت خلاله المعدلات الشهرية من سلة خامات أوبك على مستويات مقارنة أو تفوق 100 دولار للبرميل، ليسجل المعدل الشهري بداية النصف الثاني من السنة نحو 131,2 دولار للبرميل* لتبدأ بعد ذلك الأسعار في الانخفاض بداية من شهر أوت 2008 نتيجة الأزمة المالية العالمية التي عصفت بمؤسسات المال والمصارف والأسواق المالية العالمية، والتي تسببت في حالة من التباطؤ في معدلات النمو في العديد من الاقتصادات العالمية بعد سنوات من النمو الاقتصادي المميز، ولم تكن السوق النفطية بمنأى عن التطورات الحاصلة في الاقتصاد العالمي والتي أثرت سلبا وبشكل واضح على الطلب العالمي على النفط الذي أخذ في الانخفاض، وكذا مستوى الأسعار التي شهدت تقلبات غير مسبقة وعلى حجم الإمدادات النفطية، فقد قررت دول منظمة أوبك في ديسمبر 2008 خفض حصصها الإنتاجية بمقدار 4,2 مليون برميل يوميا عن معدل إنتاجها في سبتمبر من ذات السنة، لكن هذا الإجراء لم يكن له أي تأثير يذكر على الأسعار التي انهارت² لتصل إلى أقل من 40 دولار خلال شهر ديسمبر 2008، وهو أدنى مستوى لها منذ ديسمبر 2004.

واستمرت أسعار النفط في الانخفاض سنة 2009 عبر مسار لا يخلو من التقلبات والتذبذب، فعلى الرغم من الارتفاع النسبي للأسعار خلال النصف الثاني من سنة 2009 حيث تعدت 76 دولار للبرميل شهر نوفمبر مقارنة بـ 41,5 دولار بداية السنة، إلا أنّ المتوسط السنوي لسعر سلة أوبك لم يتعدى 61,1 دولار للبرميل، ما يعني انخفاضا بواقع 33,3 دولار للبرميل قياسا بسعر العام السابق.

لكن سرعان ما تعافى الاقتصاد العالمي من الأزمة المالية العالمية وأخذ الطلب العالمي على النفط بالارتفاع سنة 2010، بعد انخفاضه لسنتين متتاليتين متأثرا بمعدلات النمو الاقتصادي المسجلة والتي تغير

¹ صندوق النقد العربي، "التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2008"، أبو ظبي، 2009، ص 87.

* هو أقصى معدل مسجل لسعر سلة خامات أوبك خلال فترة الدراسة (2000-2020).

² Mousavi Hamed, "The U.S. financial crisis and its impact on the global oil market", International Review, Faculty of Business Economic and Entrepreneurship, Belgrade, Iss 1-2, 2018, P126.

اتجاهها من سالب (-0,6 %) سنة 2008 إلى 1,9 % سنة 2010، وعادت على إثر ذلك الأسعار ارتفاعها منتقلة من 42,9 دولار للبرميل خلال الربع الأول من سنة 2009 إلى 83,8 دولار خلال الربع الأخير من سنة 2010، لتستقر سلة أوبك عند متوسط سنوي 77,4 دولار للبرميل، وتواصل الأسعار ارتفاعها سنتي 2011 و2012 مسجلة متوسطا سنويا بـ 107,5 دولار للبرميل و109,4 دولار للبرميل على التوالي .

وجاءت هذه الزيادات القياسية في الأسعار كنتيجة للتطورات الجيوسياسية التي شهدتها المنطقة العربية بشكل خاص بما يعرف بثورات الربيع العربي، وانعكاس ذلك على الإمدادات بضوء الدور الحيوي الذي تلعبه المنطقة العربية في توفير إمدادات النفط للسوق العالمية¹. فقد سادت حالة من الاعتقاد بعدم إمكانية ضمان أمن الإمدادات وحرية حركة النفط الخام خاصة بعد إغلاق حقول النفط الليبية وفقدان السوق النفطية نحو 1,6 مليون برميل يوميا من النفط الليبي الخفيف عالي الجودة، وتفاقت المخاوف مع فرض الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي مزيدا من العقوبات على إيران من خلال الحظر الذي فرضته على تصدير النفط الإيراني، ما تسبب في حرمان الأسواق من مليون برميل أخرى.

لكن وعلى الرغم من كل هذه العوامل إلا أنه يظهر جليا دور منظمة الأوبك في الحفاظ على استقرار السوق والأسعار من خلال تزويد السوق بما تحتاجه من إمدادات، حيث شكلت حصة بلدان أوبك من إجمالي الإمدادات النفطية العالمية نحو 40,2 % و 41,1 % سنتي 2011 و2012 على التوالي².

اتّسمت السوق النفطية خلال سنة 2013 والنصف الأول من سنة 2014 بالاستقرار النسبي، وذلك انعكاسا لحالة التعافي في أداء الاقتصاد العالمي الذي نما بمعدلات متواضعة، وظلت المعدلات الشهرية لسعر سلة خامات أوبك فوق حاجز 100 دولار للبرميل. وشكّل جوان 2014 نهاية أربع سنوات من الاستقرار السعري عند معدل شهري لسعر سلة خامات أوبك 105,6 دولار للبرميل، وبدأت بذلك مرحلة الهبوط التدريجي ثم المتسارع في أسعار النفط، حيث فقد سعر البرميل نحو 46,1 دولار من قيمته في ظرف ستة أشهر ليستقر عند 59,5 دولار للبرميل نهاية 2014 وهو أدنى مستوى له منذ ماي 2009³،

¹ منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول (أوابك)، "تقرير الأمين العام السنوي التاسع والثلاثون"، الكويت، 2012، ص 57.

² منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول (أوابك)، نفس المرجع، ص 42.

³Opec, "Opec Monthly oil Market Report", January 2015, P5.

أما المتوسط السنوي لسلة أوبك فقدّر بـ 96,3 دولار للبرميل ما يمثل تراجعاً بـ 9% عن سنة 2013. ويرى البعض أنّ هذا الانخيار يشير إلى نهاية دورة سعرية كبرى بدأت عام 2000¹ (مع افتراض أنّ ما حدث بين جويلية 2008 ونهاية 2010 كان اضطراباً طارئاً على مسار الدورة).

ويمكن القول أنّ هذا الانخيار في الأسعار كان محصّلة لمجموعة عوامل - بالرغم من أنّها قد لا تفسّر كامل سرعته شبه المفاجئة - نجملها فيما يلي:

- معدلات نمو الطلب التي لا تتناسب مع معدلات نمو العرض، فمن جهة شهدت سنة 2014 انخفاضا في معدلات نمو الطلب العالمي على النفط نتيجة للتباطؤ الواضح في وتيرة نمو الاقتصاد العالمي بشكل عام والاقتصاد الأوروبي والصيني بشكل خاص، فقد نما الطلب العالمي على النفط بمعدل 1 مليون برميل يوميا ليستقر بذلك إجمالي الطلب العالمي على النفط سنة 2014 عند حدود 91,2 مليون برميل يوميا. في المقابل عرفت سنة 2014 تخمة في المعروض النفطي الذي بلغ نحو 92,5 مليون برميل يوميا، وكانت الطفرة في إنتاج النفط غير التقليدي في الولايات المتحدة الأمريكية أحد الأسباب الرئيسية للوفرة التي سبقت انخيار الأسعار، فقد مثّل النفط الصخري ما يقرب نصف النمو في إنتاج النفط العالمي من 2010 إلى 2014، وعرف إنتاجه نمواً سريعاً وصل إلى ذروته بأكثر من 5 مليون برميل يوميا في أواخر 2014².

- ارتفاع مؤشر سعر صرف الدولار بالنسبة للعملة الرئيسية منذ بداية 2014 وأثره التخفيضي على الطلب.

- تغيّر السلوك الاستراتيجي لمنظمة أوبك، من خلال الإبقاء على حجم إنتاجها* للحفاظ على حصتها السوقية وذلك على حساب رفع الأسعار، حيث كانت التوقعات تشير إلى أنّ أعضاء أوبك سيقومون بتخفيض إنتاجهم لتحقيق الاستقرار في الأسعار، غير أن منظمة أوبك لم تقم هذه المرة بخفض إنتاجها ولم تقم بدورها المعهود بوصفها منتجاً مرناً يوازن العرض مع الطلب للحفاظ على سعر مستهدف، بل اتخذت قرارها في نوفمبر 2014 بعدم تخفيض إنتاجها وأعلنت أنّ هدفها هو الاحتفاظ بحصتها في السوق، ولا

¹W.B.G, "Global Economic Prospects: Having fiscal space and using it", A World Bank group, flagship Report, January 2015, P159.

²M. Stocker, J. Baffes, Some Y. Modeste, D. Vorisek & C. M. Wheeler, " Publication: The 2014-16 Oil Price Collapse in Retrospect: Sources and Implications", Policy research working paper n° 8419, world bank group, Washington, DC, April 2018, p3

*أبقت المنظمة على سقف إنتاجها عند حدود 30 مليون برميل يوميا.

شك أنّ هذا التحول في سياسة أوبك يعكس النفوذ المتزايد للنفط الصخري كما يعكس تراجع التماسك داخل المنظمة¹، ولا شك أنّ تحلي أوبك عن دور "المنتج المرجح" يؤدي عمليا إلى إخراج بعض المنتجين مرتفعي التكلفة والأقل قدرة على المنافسة من السوق، وأكثر المتضررين هنا هم منتجو النفط الصخري. وعلى الرغم من أن تغير ظروف العرض كان العامل الأقوى المتسبب في الانهيار المفاجئ لأسعار النفط سنة 2014 إلا أنّ معظم الآراء والتحليلات تشير إلى أنّ التدهور الكبير الذي طال أسعار النفط العالمية ليس له علاقة بأساسيات السوق بل هو جزء من استراتيجية جيوسياسية للضغط على بعض الدول اقتصاديا. وتنطلق هذه التحليلات من مقال للكاتب الأمريكي توماس فريدمان بعنوان "حرب المضخات"^{*} والذي افترض فيه وجود اتفاق بين الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة العربية السعودية يرمي إلى إضعاف الاقتصاد الروسي وتضييق الخناق على إيران من خلال خفض أسعار النفط، على اعتبار أنّ هذين البلدين من أكثر المتضررين من هذا الانخفاض.

ثانيا/ المرحلة الثانية (2015-2020):

واصلت أسعار النفط تقلبها سنة 2015 ارتفاعا وانخفاضا ضمن نطاق يتراوح بين 62,2 دولار للبرميل سُجِّل شهر ماي من سنة 2015 و33,6 دولار للبرميل شهر ديسمبر من نفس السنة، ما يمثّل انخفاضا بـ43,5% عن الشهر المماثل من السنة السابقة خاصة بعد قرار منظمة الأوبك في جوان 2015 الاستمرار في عدم خفض إنتاجها، أمّا المتوسط السنوي لسلة خامات أوبك فعرف تراجعاً بنسبة 48,6 % مقارنة بسنة 2014، مسجلا ما قيمته 49,5 دولار للبرميل.

وزادت حدّة الانحدار لتصل قيمة برميل النفط إلى حدود 26,5 دولار مطلع سنة 2016 وهو أدنى مستوى له منذ 13 سنة، لكن سرعان ما تحسّنت الأسعار حيث تجاوزت المعدلات الشهرية لسعر سلة خامات أوبك حاجز 45 دولار للبرميل خلال النصف الأول من سنة 2016، في حين عرف النصف الثاني من ذات السنة تذبذبا في الأسعار .

¹A. Behar & R. A. Ritz, "An analysis of OPEC's strategic actions, US shale growth and the 2014 oil price crash", IMF working paper 16/131, 2016, P29.

^{*} نُشر هذا المقال في صحيفة نيويورك تايمز بتاريخ 14 أكتوبر 2014.

ووسط تصاعد الضغوط المالية اتفقت مجموعة أوبك في نوفمبر 2016 على العودة إلى تخفيضات الإنتاج لدعم الأسعار وذلك بنحو 1,2 مليون برميل يوميا، على أن تدخل هذه الاتفاقية حيز التنفيذ بداية من جانفي 2017 لمدة ستة أشهر قابلة للتديد، وكان هذا أول تعديل للإنتاج منذ 2008. كما اتفقت مجموعة أوبك+^{*} في ديسمبر من ذات السنة على خفض الإنتاج من جانب المنتجين خارج أوبك بواقع 558 ألف برميل يوميا، في خطوة ساحقة أدت إلى رفع أسعار النفط الخام إلى أعلى مستوياتها متجاوزة حاجز 51 دولار للبرميل شهر ديسمبر 2016، وهو أعلى مستوى للأسعار منذ سنة ونصف¹.

وقد ساهم استمرار التعافي في معدلات أداء الاقتصاد العالمي، وكذا الامتثال العالي نسبيا للتخفيضات المتفق عليها خاصة من قبل المملكة العربية السعودية (أكبر منتج في أوبك) وروسيا (أهم منتج للنفط خارج أوبك) في إعادة توازن أسعار النفط خلال سنة 2017، حيث شهد النصف الأول من السنة استقرارا نسبيا في الأسعار التي اتجهت خلال النصف الثاني نحو الارتفاع ليتجاوز المعدل الشهري لسعر سلة خامات أوبك حاجز 62 دولار للبرميل نهاية سنة 2017، أما المعدل السنوي للسلة فارتفع بنحو 11,6 دولار للبرميل عن سنة 2016 محققا ما قيمته 52,4 دولار للبرميل.

ومع ذلك يمكن القول أنّ أسواق النفط لم تتفاعل بقوة بعد إعلان سياسة أوبك وهو ما يوضّح تراجع قدرتها على التأثير في ظروف السوق².

واصلت بعد ذلك أسعار النفط منحها التصاعدي خلال سنة 2018 ضمن نطاق سعري تراوح بين 63,5 دولار للبرميل شهر فيفري و79,4 دولار للبرميل في أكتوبر، وهو أعلى مستوى مسجل منذ أكتوبر 2014، ويأتي ذلك بالتزامن مع ارتفاع الطلب العالمي على النفط خلال النصف الثاني من السنة ومع قرار تمديد اتفاق خفض الإنتاج الذي تم تعديله في جوان 2018^{**}.

* هو تحالف مكون من 23 دولة مصدرة للنفط (13 دولة من الدول الأعضاء في منظمة أوبك، و10 دول من خارج منظمة أوبك بقيادة روسيا)، تَشكّل عام 2016 بهدف تنظيم السوق النفطية من خلال ضبط العرض، وسيطر التحالف على أكثر من 50% من إمدادات النفط العالمية وحوالي 90% من احتياطات النفط المؤكدة.

¹Organization of the Petroleum Exporting Countries (Opec), "Annual Report 2016", 2017, P30

²M. Stocker, J. Baffes, Some Y. Modeste, D. Vorisek & C.M. Wheeler, op cit, P04.

^{**} تم تمديد اتفاق خفض الإنتاج لمدة ستة أشهر حتى نهاية 2018.

وعلى الرغم من قيام دول أوبك بتخفيض إمداداتها النفطية بحوالي 2 مليون برميل يوميا¹ وذلك تزامنا مع دخول التعديلات الجديدة لاتفاق خفض الإنتاج حيز التنفيذ بداية من جانفي 2019* في ظل تزايد توقعات اختلال التوازن بين العرض والطلب العالمي على النفط خلال سنة 2019، إلا أنّ أسعار النفط عرفت انخفاضا ملحوظا خلال هذه السنة، حيث تراجعت قيمة سلة أوبك المرجعية بمقدار 5,8 دولار للبرميل لتستقر بذلك عند حدود 64 دولار للبرميل وهي أدنى قيمة لها منذ 3 سنوات، حيث تأثرت السوق النفطية بشدة بالمخاوف بشأن تباطؤ نمو الطلب العالمي على النفط وسط ضعف المؤشرات الاقتصادية والتوتر التجاري المتصاعد بين الولايات المتحدة الأمريكية والصين.²

وجاءت سنة 2020 لتشهد صدمة مزدوجة بسبب تفشي جائحة كوفيد-19 وانخفاض أسعار النفط التي تراجعت بشكل قياسي بسبب التقاء استثنائي لصدمات العرض والطلب، حيث فقد برميل النفط 81% من قيمته في ظرف ثلاثة أشهر (من 22 جانفي 2020 تاريخ إعلان أول انتقال للفيروس من إنسان إلى إنسان إلى 22 أفريل حيث سجل برميل النفط أقل قيمة له بـ 12,2 دولار للبرميل) أكثر مما كان عليه في ذروة الأزمة المالية العالمية (70% من نهاية أوت إلى أواخر ديسمبر 2008).

ويعكس انخفاض أسعار النفط بشكل أساسي انخيار الطلب الناجم عن الوباء، والتدابير المتخذة لاحتواء انتشاره (الحجر الصحي، قيود السفر وإغلاق الأنشطة غير الأساسية)³، فحسب تقرير لوكالة الطاقة الدولية فإنّ الطلب العالمي على النفط انخفض بأكثر من 30 مليون برميل في أوائل سنة 2020. أمّا من جانب العرض فقد كانت "حرب أسعار النفط" بين المملكة العربية السعودية وروسيا سببا مهما في تفاقم الأزمة⁴ وتسجيل أكبر انخفاض في أسعار النفط في التاريخ بعد فشل البلدين أوائل مارس في التوصل

¹Organization of the Petroleum Exporting Countries (Opec), "Annual Report 2019", 2020, P24

* في ديسمبر 2018 قررت أوبك+ إجراء تعديلات على اتفاق خفض الإنتاج النفطي، وعليه تم الاتفاق على خفض الإنتاج بنحو 1,2 مليون برميل يوميا بداية من جانفي 2019 لغاية جوان 2019، ليليه التمديد الثاني لمدة تسعة أشهر بداية من جويلية 2019 إلى مارس 2020.

²Organization of the Petroleum Exporting Countries (Opec), "Annual Report 2019", 2020, P15.

³C.M. Wheeler, J. Baffes, A. Kabundi, G. Kindberg-Hanlon, P.S. Nagle & F.L. Ohnsorge, "Adding Fuel to the Fire: Cheap Oil during the COVID-19 Pandemic", Policy research working paper n° 9320, world bank group, July2020, P02.

⁴Heima Gharib, Salma Mefteh-Wali, Vanessa Serret & Sami Ben Jabeur, "Impact of COVID-19 pandemic on crude oil prices: Evidence from Econophysics approach ", Resources Policy, Vol 74, 2021, P06.

إلى اتفاق بشأن تخفيضات الإنتاج*، وما تبعه من زيادات صريحة في الإنتاج من قبل بعض دول أوبك** ما أدى إلى هبوط فوري في الأسعار، ففي ظرف ثلاثة أيام تراجع سعر سلة خامات أوبك بنسبة 28% (من 48,3 دولار للبرميل في 6 مارس إلى 34,7 دولار للبرميل في 9 مارس).

وفي أوائل أبريل من ذات السنة أعلنت أوبك وشركاؤها عن التوصل لاتفاق لخفض الإنتاج، حيث اتفقت المجموعة على خفض إنتاجها النفطي بـ 9,7 مليون برميل يوميا (ما يعادل حوالي 10% من الإنتاج العالمي)*** ويعدّ قرار التخفيض هذا الأضخم تاريخيا. ومع ذلك يبدو أن حجم التخفيضات لم يكن كافيا لطمأنة الأسواق بأنّها ستعوّض الانخفاض في الطلب وانخفضت أسعار النفط أكثر بعد إعلان التخفيض¹، حيث وصلت قيمة برميل النفط إلى أدنى مستوياتها يوم 22 أبريل 2020 بنحو 12,22 دولار، أمّا المعدل الشهري لسلة خامات أوبك فلم يتجاوز شهر أبريل حدود 17,7 دولار للبرميل.

لكن ومع بداية شهر ماي بدأت الأسعار في الانتعاش خاصة مع خروج العديد من الدول من طوق الإغلاق وعلى رأسها الصين التي تعدّ أكبر مستورد للنفط، والتي استعادت عافيتها بسرعة ليعرف بذلك المعدل الشهري لسعر سلة خامات أوبك استقرارا نسبيا ضمن نطاق تراوح بين 25,2 دولار للبرميل و49,2 دولار للبرميل.

المبحث الثاني: تحليل توجهات الإنفاق العام في الجزائر للفترة (2000-2020)

شكلت سياسة الإنفاق العام في الجزائر أحد أهم الأدوات التي استعملتها الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، و التي تُرجمت في شكل برامج تنموية هدفت أساسا إلى إنعاش الاقتصاد الوطني معتمدة في ذلك على الفوائض النفطية المحققة جراء ارتفاع أسعار النفط، و هو ما أدى إلى تضخم الإنفاق العام الذي واصلت مستوياته في الارتفاع حتى مع ركود السوق النفطية، وما خلفه ذلك من تراجع في الأسعار.

* في 06 مارس 2020 عُقد اجتماع لأوبك+ وافقت خلاله 22 دولة على مقترح المملكة العربية السعودية المتضمن تعميق تخفيض الإنتاج بنحو 1,5 مليون برميل يوميا لمواجهة الانخفاض في أسعار النفط، في حين رفضت روسيا المقترح السعودي.

** دفع رفض روسيا لاقتراح المملكة العربية السعودية بهذه الأخيرة إلى رفع إنتاجها إلى 12,3 مليون برميل يوميا، كما أعلنت عن خصومات غير مسبقة وصلت إلى 20% في الأسواق الرئيسية.

*** طبق هذا التخفيض شهري ماي وجوان وفي جويلية اتفقت أوبك+ على تقليص خفض الإنتاج إلى 7,7 مليون برميل يوميا من بداية أوت إلى نهاية 2020، وفي ديسمبر تقرر تقليص خفض الإنتاج بمقدار 500 ألف برميل يوميا بداية من جانفي 2021 ليصل 7,2 مليون برميل يوميا.

¹C.M. Wheeler, J. Baffes, A. Kabundi, G. Kindberg-Hanlon, P.S. Nagle & F.L. Ohnsonge, Op cit, P07.

المطلب الأول: تقسيم النفقات العامة في الجزائر

عرّف المشرّع الجزائري النفقات العامة على أنّها مجموع أعباء الميزانية العامة للدولة¹ الواجب تنفيذها، والتي لا يتم عقدها إلا بصدور نص صريح من خلال قانون المالية.

وعلى غرار دول العالم فإنّ الجزائر تعتمد تصنيفا خاصا بها لنفقاتها العامة، ويعتبر القانون 84-17 المؤرخ في 1984/07/07، والمتعلق بقوانين المالية الإطار المرجعي الذي يبيّن طبيعة النفقات العامة في الجزائر وتصنيفاتها، فبالعودة إلى هذا القانون وتحديد المادة 20 منه نجد في نصها وضوحا كاملا للمكونات الرئيسية للنفقات العامة، حيث جاء فيها: "توضع الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير، وكذا المتصرفين العموميين الذين يتحملون مسؤولية العمليات المخططة فيما يتعلق بنفقات الاستثمار."

وعليه نلاحظ أنّ النفقات العامة في الجزائر تُقسم وفق أساس إداري تُصنف من خلاله إلى نفقات جارية (**dépenses courantes**) والتي تسمى حسب قانون المالية الجزائري بنفقات التسيير (**dépenses de fonctionnement**) ونفقات رأسمالية (**dépenses en capital**) تعرف في قانون المالية بنفقات التجهيز (**dépenses d'équipement**)²

أولا /نفقات التسيير(**Dépenses de fonctionnement**)

هي تلك النفقات التي تُخصّص لتغطية الأعباء العادية الضرورية لتسيير مرافق الدولة بشكل عادي وطبيعي، مثل أجور الموظفين ومصاريف صيانة المباني والمعدات، فهي بذلك غير موجهة لخلق الاستثمارات، وبالتالي لا تقدم أي قيمة مضافة للاقتصاد الوطني بقدر ما تسعى إلى إبقاء الهياكل الموجودة تتحرك. وتقسم نفقات التسيير على مجموع الوزارات حيث تخصص الاعتمادات حسب حاجة كل وزارة، ولكل وزارة تقسيم خاص بها وفق أبواب (عناوين) ويتفرع كل باب بالتدرج إلى أقسام، فصول، مواد وفقرات.

¹ المادة 04 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 1990/08/15 المتعلق بالحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 35، الصادرة بتاريخ 15 غشت 1990.

² جمال لعامرة، "منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص ص 34-38.

وحسب المادة 24 من القانون 84-17 فإنّ نفقات التسيير تضم أربعة أبواب هي:

1- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات:

وهي نفقات تُخصّص لتغطية أعباء وفوائد الدين العمومي، وكذا مختلف الأعباء التي تُحسم من الإيرادات العامة، وتضم خمسة أقسام*:

- دين مقابل الاستهلاك (إقراض الدولة).
- دين داخلي، ديون عمومية (فوائد سندات الخزينة).
- دين خارجي.

- ضمانات (من أجل القروض والتسيقات المبرمة من قبل الجماعات والمؤسسات العمومية).

- نفقات محسومة من الإيرادات (تعويض على منتوجات مختلفة).

2- تخصيصات السلطات العمومية:

يحتوي هذا الباب على نفقات تسيير المؤسسات العمومية السياسية وغيرها مثل المجلس الدستوري، مجلس الأمة، المجلس الشعبي الوطني، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي... إلخ.

وبالنظر إلى أنّ هذه النفقات مشتركة لكل الوزارات فإنّ النفقات التي يتضمنها البابان الأول والثاني تُجمع في ميزانية التكاليف المشتركة التي يتم تفصيلها وتوزيعها بمقتضى مرسوم رئاسي.

3- النفقات الخاصة بوسائل المصالح:

يبين هذا الباب مجموع الاعتمادات التي توفر لجميع المصالح ووسائل التسيير الخاصة بالموظفين والأدوات، ويرد هذا الباب ضمن ميزانية التسيير مقسما إلى سبعة أقسام:

- الموظفون - مرتبات العمال.

- الموظفون - المعاشات والمنح.

- الموظفون - التكاليف الاجتماعية.

- الأدوات وتسيير المصالح.

- أشغال الصيانة.

* هذه الأقسام ليست ثابتة في كل الوزارات بل متغيرة حسب كل وزارة.

- إعانات التسيير.

- مصاريف مختلفة.

4- التدخلات العمومية: وتخص التحويلات والإعانات التي توجه للعديد من الأنشطة المتنوعة، ويقسم هذا الباب بدوره إلى مجموعة أقسام :

- التدخلات العمومية والإدارية، أي الإعانات الموجهة للجماعات المحلية.

- النشاطات الدولية، مثل المساعدات التي تُمنح للهيئات الدولية.

- النشاط التربوي والثقافي مثل المنح الدراسية.

- النشاط الاقتصادي- التشجيعات والتدخلات، وهو ما يُعرف بالإعانات الاقتصادية.

- النشاط الاقتصادي- إعانات للمصالح العمومية الاقتصادية .

- النشاط الاجتماعي- المساعدة والتضامن.

- النشاط الاجتماعي - الاحتياط مثل مساهمة الدولة في الصناديق، كصندوق التقاعد.

وتظهر النفقات التي يشملها البابان الثالث والرابع في قانون المالية مقسمة حسب الوزارات، حيث تقوم هذه الأخيرة بتقسيم الاعتمادات المخصصة لها وفقا لمختلف المهام من خلال مراسيم تنفيذية تسمى مراسيم توزيع الاعتمادات.

ونجد أنّ كل نفقات التسيير المجمعة في الأبواب الأربعة تظهر ضمن الجدول -ب- الملحق بقانون المالية حيث تظهر الدوائر الوزارية والمبالغ الإجمالية الموجهة لكل دائرة وزارية، في حين تظهر التكاليف المشتركة في أسفل الجدول.*

ثانيا/ نفقات التجهيز (dépenses d'équipement)

هي تلك النفقات التي لها طابع الاستثمار، وتُخص للقطاعات الاقتصادية للدولة من أجل تجهيزها بوسائل الإنتاج للوصول إلى تحقيق تنمية شاملة¹، فالهدف منها هو إنشاء استثمارات جديدة تساهم في زيادة الثروة الوطنية.

* انظر الملحق رقم 01.

¹ جمال لعامرة، مرجع سبق ذكره، ص58.

وقد عرّفها المشرّع الجزائري بأنّها: "كل النفقات العمومية المسجلة في الميزانية العامة للدولة في شكل رخص برامج، وتنفيذ باعتمادات مالية".¹

حيث تمثل رخص البرامج الحدّ الأعلى للنفقات التي يؤذن للأمرين بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات المخططة، وتبقى صالحة دون أي تجديد لمدتها حتى يتم إلغاؤها، أمّا اعتمادات الدفع فتعكس التخصيصات السنوية التي يمكن الأمر بصرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الالتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج المطبقة، وعادة ما تكون بشكل أقساط سنوية مجموعها يساوي رخصة البرنامج.

وإذا كانت نفقات التسيير توزّع حسب الدوائر الوزارية فإنّ نفقات التجهيز توزّع حسب القطاعات وفروع النشاط الاقتصادي، والتي تتفرّع إلى مجموعة قطاعات فرعية تضم بدورها مجموعة فصول ويندرج تحت كل فصل مجموعة مواد.

وبالعودة إلى المادة 35 من القانون 84-17 فإنّه يُجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة للميزانية العامة وفقا للمخطط الإنمائي السنوي لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة في ثلاث أبواب:

1- الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة: هي تلك الاستثمارات التي تقوم الدولة مباشرة بتنفيذها بصفتها متدخلة في الاقتصاد، وتكون تحت ملكية أملاك الدولة.

2- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة: بهدف زيادة الاستثمار تقوم الدولة بمنح إعانات للمؤسسات الاقتصادية لتشجيعها على التوسع في نشاطها، أو التوجه نحو بعض المناطق التي تسعى لتنميتها، أو التخصّص في بعض القطاعات المهمة، ومثال ذلك الإعانات والتسهيلات المقدمة في إطار الوكالة الوطنية للاستثمار.

3- النفقات بالرأسمال: وتمثل التخصيصات المالية التي تقدمها الدولة في شكل مساهمات في المؤسسات الاقتصادية الوطنية، إضافة إلى التخصيصات الموجهة لخفض نسب الفوائد أو إعفائها مثل:

- التخصيصات المالية لتطهير المؤسسات العمومية.
- إعانات تجهيز المؤسسات العمومية ذات الطابع التجاري والصناعي.
- إعانات لرسملة البنوك.

¹ المادة 06 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

- احتياطات غير متوقعة.

والجدير بالذكر أنّ نفقات الاستثمار في الجزائر قد تتم مباشرة من الميزانية العامة للدولة أو عن طريق حسابات التخصيص الخاص ضمن ما يسمى بعمليات الخزينة، التي تعتبر أنشطة مالية مكملّة للأنشطة المالية التي تقوم بها الدولة، وتأخذ طابعا مؤقتا وتحتوي مبالغ مالية ضخمة دون وجود رقابة عليها من السلطة التشريعية صاحبة الترخيص.¹

وترد نفقات التجهيز في قانون المالية ضمن الجدول -ج- الذي يتضمن مجموع القطاعات وإجمالي المبالغ المخصصة لها بالمقابل.*

المطلب الثاني: تحليل التوجه الإنفاقي السائد في الجزائر للفترة (2000-2020)

قبل الخوض في دراسة التغيرات الحاصلة في الإنفاق العام في الجزائر بمكونيه، رأينا أنّه من الضروري استعراض (بلغة الأرقام) المخصصات المالية المحوّلة لفائدة مختلف البرامج التنموية المسجلة ضمن المخططات التي اعتمدها الحكومة والرامية إلى تكريس دعم النمو الاقتصادي، ومن ثم الوقوف على مدى توافق النتائج المحققة مع الأهداف المسطرة و مدى استيفاء هذه البرامج لمتطلبات الترشيد.

نشير هنا إلى أنّه تم اعتماد مطلع الألفية الثالثة كبداية زمنية لهذه الدراسة لاعتبارين، أولهما تَوَلَّى قيادة سياسية جديدة مقاليد الحكم سعت لتغيير الأوضاع السياسية، الاقتصادية والاجتماعية بما يتماشى والتطورات الحاصلة، أمّا الاعتبار الثاني فهو اقتصادي بحت، فقد شهدت تلك الفترة فك الارتباط مع الهيئات المالية الدولية، كما شهدت انتعاشا في أسواق النفط العالمية ما عزز التوجه الإنفاقي التوسعي.

وبما أن التوجه الإنفاقي عادة ما يكون في الدول النفطية -بما في ذلك الجزائر- في اتجاه مساهمة للتقلبات الدورية، وبالنظر إلى أنّ النفط يكاد يكون العنصر الوحيد -تقريبا- المهيمن على المالية العامة ومكوناتها في الجزائر، وقصد الوصول لتحليل اقتصادي جيد لتطور التوجه الإنفاقي في الجزائر سيتم تقسيم فترة الدراسة إلى مرحلتين: الأولى عرفت طفرة نفطية ما شجع على تبني سياسة إنفاقية توسعية، وهي الفترة الممتدة من 2000 إلى 2014، أمّا المرحلة الثانية فقد شهدت انحسارا للعائدات المالية من النفط ما فرض

¹ وافي ناجم، "توجيه الإنفاق العام لاستهداف النمو الاقتصادي بالجزائر في ظل تقلبات أسعار النفط خلال الفترة 1990-2016"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ل م د في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أحمد دراية- أدرار، 2019، ص 141 .
* انظر الملحق رقم 02.

التخلي عن تلك السياسة لصالح التوجه الإنفاقي الانكماش، صاحبه محاولة لترشيد الإنفاق العام وهي الفترة الواقعة بين سنتي 2015 و 2020.

أولا/ التوجه الإنفاقي السائد في الجزائر خلال الطفرة النفطية (2000-2014)

عرفت الوضعية الاقتصادية للجزائر عقب الانتهاء من العمل ببرنامج الإصلاح الاقتصادي المدعومة من الهيئات المالية الدولية شيئا من التناقض، فمن ناحية سُجل تحسن واضح في أداء بعض المؤشرات الاقتصادية الكلية كمعدل التضخم، ميزان المدفوعات واحتياطي الصرف* وذلك نتيجة تحسن الوضعية المالية للبلاد بفعل الارتفاع الذي سجلته أسعار النفط في الأسواق العالمية بداية من الثلاثي الأخير من سنة 1999، ومن ناحية لوحظ تراجع في الاستثمارات وعدم كفاءة في الجهاز الإنتاجي وضعف مردوديته ما أفضى إلى تباطؤ معدلات النمو الاقتصادي مرفوقا بارتفاع في معدلات البطالة**.

أمام هذا الوضع وفي ظل الأريحية المالية التي عرفتها البلاد، قامت الجزائر بتحويل سياستها المالية من الوجهة النيوكلاسيكية التي أملاها صندوق النقد الدولي نحو الوصفة الكينزية، والمرتكزة أساسا على تنشيط الطلب الكلي الفعال بالتوسع في الإنفاق العام، والذي تجسد في مجموعة برامج داعمة للنمو وهو ما سيتم توضيحه فيما يلي:

1/ برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي (PSRE)*** للفترة 2001-2004

إيماننا منها بأن استعادة النمو لا يمكن أن يتحقق في ظل انخفاض القدرة الشرائية للمواطن وضعف الجهاز الإنتاجي واتساع رقعة التفاوت بين مناطق البلاد، ورغبة منها في تدارك هذا النقص، قررت الحكومة الجزائرية في أبريل 2001 إطلاق برنامج لدعم الإنعاش الاقتصادي****، حددت مدته بثلاث سنوات، وخصص له غلاف مالي اعتُبر آنذاك قياسيا -بالنظر إلى احتياطي الصرف المتراكم قبل إقراره والمقدر

* بلغ معدل التضخم سنة 2000 نحو 2,6%، أما ميزان المدفوعات فسجل رصيدا موجبا بـ 5,57 مليار دولار في ذات السنة، في حين ارتفع احتياطي الصرف ليصل 11,9 مليار دج.

** بلغ معدل النمو الحقيقي 2,4% سنة 2000، أما معدلات النمو خارج قطاع المحروقات فقد سجلت قيما سالبة في بعض القطاعات، في حين بلغ معدل البطالة 29,8%.

*** Programme de Soutien à la Relance Economique.

**** تمت الموافقة على البرنامج بموجب القانون رقم 01-21 المؤرخ في 2001/12/22 المتضمن قانون المالية 2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 79 الصادرة بتاريخ 23 ديسمبر 2001، حسب المادة 230 التي تنص على: "يُفتح في كتابات الخزينة حساب تخصيص خاص رقم 108-302 وعنوانه: حساب تسيير الاستثمارات العمومية بعنوان برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي".

ب11,9 مليار دولار- بنحو 525 مليار دج، أي ما يعادل 7 مليار دولار قبل أن يصل إلى 1216 مليار دج (ما يعادل 16 مليار دولار) بعد إضافة مشاريع جديدة، وبعد إجراء تقييمات لمعظم المشاريع المبرمجة سابقا.¹

أما عن أهداف البرنامج فقد حددت في ثلاثة أهداف رئيسية:²

- محاربة الفقر، وتحسين مستوى معيشة المواطنين.
- خلق مناصب شغل.
- الحفاظ على التوازنات الجهوية، وإعادة تنشيط المناطق الريفية.

1-1- محاور البرنامج:

وزعت اعتمادات البرنامج على خمسة محاور رئيسية كما يوضحه الجدول التالي:

الجدول رقم (3-1): هيكلية الاعتمادات المرصودة بعنوان برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي (2004-2001)

مجموع رخص البرنامج (%)	رخص البرامج (مليار دج)					المحور
	2004-2001	2004	2003	2002	2001	
8,6	45,5	—	—	15,0	30,0	دعم الإصلاحات
12,4	65,4	12,0	22,5	20,3	10,6	دعم مباشر للفلاحة والصيد البحري
21,7	114,0	3,0	35,7	42,9	32,4	التنمية المحلية
40,1	210,5	2,0	37,6	73,9	93,0	الأشغال الكبرى
17,2	90,2	3,5	17,4	29,9	39,0	الموارد البشرية
100	525,0	20,5	113,2	185,9	205,4	المجموع

Source :

Conseil national Economique et social(CNESE), Rapports sur la conjoncture Economique et sociale du Second semestre 2001, 20^{ème} session plénière, P185.

¹ مسعي محمد، "مرجع سبق ذكره، ص100.

² Banque mondiale -Groupe pour le développement socioéconomique Région Moyen orient et Afrique du Nord," République Algérienne Démocratique et Populaire: une revue des dépenses publiques", Rapport n° 36270-DZ, Aout 2007, P04.

يتضح من الجدول أنّ الجزء الأكبر من قيمة البرنامج (74,5%) تم تخصيصه للسنتين الأوليين من انطلاقه، وهذا بهدف إعطاء دفعة قوية لعملية الإنعاش الاقتصادي.

- **دعم الإصلاحات:** إنّ ما أقرته الدولة من برامج ومشاريع ضمن برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي كان يقتضي إرفاقها بجملة من الإصلاحات من شأنها ترقية القدرة التنافسية للمؤسسات الوطنية العامة والخاصة وتعزيز دورها في الاقتصاد كخالق للثروة، كما وأنها تسمح للدولة بلعب دورها التنظيمي والرقابي للنشاطات الاقتصادية.

وتصب هذه الإصلاحات في تهيئة المناخ الملائم والمشجع على الاستثمار والإنتاج بما يسمح للمؤسسات بالعمل وفق مقاييس النجاعة، وبالتالي إضفاء الفعالية على البرامج والمشاريع المنفذة، وقد شملت هذه الإصلاحات تحديث الإدارة الجبائية ووضع نماذج تنبؤات طويلة الأمد إضافة إلى تهيئة المناطق الصناعية، وقد قدرت مخصصات هذا المحور بنحو 45 مليار دج.

- **دعم مباشر للفلاحة والصيد البحري:** حُصص لهذا المحور نحو 65,5 مليار دج أي ما يعادل 12,4% من قيمة البرنامج، وقد جاء بهدف تعزيز ديناميكية المخطط الوطني للتنمية الفلاحية (PNDA) وتكثيف الإنتاج الفلاحي وتحسين تقنياته وإعادة هيكلة القطاع وتزويده بالمساعدة التقنية الأجنبية المؤهلة والمعدات الزراعية الحديثة.¹ إضافة إلى محاربة الفقر والتهemis الذي تعرفه المناطق الريفية.

أمّا فيما يخص قطاع الصيد البحري فقد اهتم هذا البرنامج في البداية بكل عمليات البناء والتصلح والصيانة البحرية، ومن ثم التكييف، النقل والتبريد.

- **التنمية المحلية:** جاءت مخصصات هذا المحور مُشكلة مانسبته 21,7% من إجمالي مخصصات برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي، أي ما يعادل 114,0 مليار دج، وهو مؤشر على سعي الحكومة لتحقيق التوازن الجهوي بين مناطق الوطن، وتحسين الإطار المعيشي للمواطن خاصة في المناطق الريفية المعزولة. وقد حُددت لهذا المحور أهداف تتعلق أساسا بتشجيع التوزيع المتوازن للتجهيزات العمومية على عموم التراب الوطني.

- **الأشغال الكبرى:** حُصَّ هذا المحور بأكبر حصة من إجمالي المبلغ المرصود للبرنامج، حيث استفاد من 210,5 مليار دج على مدى أربع سنوات (ما يعادل 40,1% من مخصصات البرنامج)، وذلك بالنظر

¹Makhmoukh.S, Achouche.M &Meziani.H, "Effets des programmes d'investissements publics et la place des recettes et dépenses budgétaires dans le développement de l'économie algérienne", Revue les cahiers du POINDEX, n°08, Septembre 2017, P25.

إلى التأخر الحاصل في هذا القطاع والذي شهد حالة من الركود بداية من سنة 1986 وطيلة فترة التسعينات، وبالنظر إلى أهميته في التنمية الاقتصادية وفي التأثير على باقي القطاعات وكذا أهميته في التأسيس لبيئة محفزة للاستثمار مما يساعد على رفع معدلات الاستثمار المحلية والأجنبية.¹ ويهدف هذا البرنامج إلى الرفع من الميزة النسبية للمناطق التي لم تشهد مشاريع مهيكلية أو بوشر فيها وتم التخلي عنها بسبب نقص الاعتمادات المالية.

وقد تمحور البرنامج في ثلاث مجالات أساسية هي:

- التجهيزات الهيكلية خاصة تلك المتعلقة بالري والمتعلقة بالنقل البري، البحري والجوي.
- إعادة إحياء المناطق الريفية، عبر تزويدها بشبكة الكهرباء والغاز للوصول إلى تحقيق التوازن الجهوي بين مختلف جهات الوطن.
- السكن والعمران، حيث تقرر إنجاز مليون وحدة سكنية خلال الفترة 2001-2004.²
- الموارد البشرية: تركزت جهود هذا البرنامج والذي تُخصص له نحو 90,2 مليار دج في تحسين مؤشرات التنمية البشرية والتي تنعكس مباشرة على المستوى المعيشي للسكان، وذلك عبر إعادة تأهيل المؤسسات التربوية والهياكل الصحية، الرياضية والثقافية الموجودة وتزويدها بالتجهيزات الضرورية، وإنجاز مرافق تربوية وهياكل صحية ورياضية جديدة.

1-2/ قراءة في نتائج البرنامج ومدى استيفائه لمتطلبات الترشيد:

حسب السلطات الجزائرية فإنّ البرنامج يكون قد حقق أغلب أهدافه لا سيما المتعلقة بالنمو والذي شهدت معدلاته ارتفاعا في فترة تطبيق البرنامج مسجلا متوسط سنوي ب 4,7%، وقد سُجل أعلى معدل نمو سنة 2003 ب 6,9% في حين لم يتعدى 2,1% سنة 2001.

كما وساهم البرنامج في زيادة حجم العمالة في أغلب القطاعات الاقتصادية، ما جعل معدل البطالة يتراجع وتقل حدّته منتقلا من 27,3% سنة 2001 إلى 17,7% سنة 2004. كما وسُجل أيضا

¹ شعبان فرج، مرجع سبق ذكره، ص 292.

² Makhmoukh .S, Achouche. M &Meziani.H, Op cit, P24

انخفاض في نسبة الفقر* بفضل التحسن المسجل في المستوى المعيشي للأفراد وارتفاع القدرة الشرائية للمواطن نتيجة انخفاض معدل التضخم.

إلا أنه يمكننا القول أنّ النمو الاقتصادي الذي تحقق خلال فترة تطبيق البرنامج كان في قطاعات دون أخرى، فقد ساهم قطاع المحروقات بشكل كبير في الرفع من معدلات النمو مستفيدا في ذلك من زيادة الأسعار التي عرفت أسواق النفط العالمية، حيث بلغ متوسط مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي ما نسبته 35% خلال الفترة 2001-2004، أما باقي القطاعات فقد سجلت معدلات نمو متباينة ومتواضعة على غرار قطاعي الفلاحة والصناعة، وهذا ما يجعلنا نفترض أنّ هذا النمو ما هو إلا نمو مؤقت متزامن مع السياسة الإنفاقية التوسعية المطبقة خلال هذه الفترة وأنه قد يزول مع توقف البرنامج الإنفاقي.

ما يعاب أيضا على هذا البرنامج أنّه باستثناء الهدف العام المعلن عنه من طرف السلطات والممثل في إحداث 850.000 منصب شغل مباشر، فإنّ البرنامج لم يتضمن أهدافا كمية واضحة يمكن اعتمادها كمؤشرات لمتابعة تنفيذه ثم تقييم نتائجه.

وقد أشار التقييم الذي أجراه البنك الدولي للبرنامج سنة 2004 إلى ضعف ارتباط المشاريع المسطرة ضمن البرنامج بتحقيق الأهداف الاستراتيجية القطاعية، إضافة إلى تدني جودة هذه المشاريع، كما وأنّ تحليلا للتكاليف أظهر أنّ المشاريع المختارة في إطار البرنامج كانت جدّ مكلفة وهو ما يتنافى مع مبدأ الاقتصاد في الإنفاق، فالملاحظ هو عدم التحكم في تكاليف إنجازها بسبب سوء التنفيذ خاصة، حيث لاحظ البنك الدولي أنّ أغلب المشاريع سواء تلك المنجزة أو التي هي في طور الإنجاز عرفت إعادة تقييم للاعتمادات المالية الأولية المخصصة لها.¹

2/ البرنامج التكميلي لدعم النمو (PCSC) ** للفترة (2005-2009):

مع استمرار الصلابة المالية الناتجة عن تراكم احتياطي الصرف إلى ما يقارب 34,1 مليار دولار سنة 2004 بفضل المستويات المرتفعة التي سجلتها أسعار النفط (بلغ سعر برميل النفط 38,3 دولار سنة 2004) ومع رغبة السلطات في استكمال سياسة التوسع في الإنفاق وتثبيت المكاسب الاقتصادية

* انخفضت النسبة المئوية لمؤشر الفقر البشري من 23% سنة 2000 إلى 18,5% سنة 2004.

¹Banque mondiale, Op cit, PP 4-5

** Programme Complémentaire de Soutien à la Croissance

والاجتماعية المحققة في الفترة السابقة، تم إطلاق برنامج تنموي جديد عُرف بالبرنامج التكميلي لدعم النمو* يمتد على طول الفترة (2005-2009) .

بلغت الاعتمادات المالية الأولية المرصودة للبرنامج ما مقداره 4203 مليار دج ما يعادل 55 مليار دولار (ما يمثل 57% من إجمالي الناتج المحلي لسنة 2005)، ومع إدراج تكميلات التمويل المعتمدة والموارد المتبقية من برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي، والبرنامجين التكميليين اللذين أضيفا للبرنامج التكميلي لدعم النمو واللذين جاءا لفائدة مناطق الجنوب والهضاب العليا وإضافة مخصصات الحسابات الخاصة، بلغت رخصة البرنامج نحو 8705 مليار دج أي ما يعادل 114 مليار دولار.¹

ويهدف البرنامج بالصيغة التي اقترح بها إلى دعم النمو والتنمية الاقتصادية، حيث يعدّ الهدف الرئيسي والنهائي لهذا البرنامج، والذي يسعى لتحقيقه انطلاقا من تحقيق الأهداف الوسيطة التالية:²

- محاربة الفقر وتحسين ظروف معيشة السكان، من حيث الإسكان، الحصول على الرعاية الصحية والتكفل بالطلب المتزايد على التعليم والتدريب، وتسهيل تزويد السكان بالماء الصالح للشرب.
- إعادة التوازن الإقليمي عبر تطوير وتحديث شبكة الطرق والسكك الحديدية.
- تنمية الموارد البشرية، من خلال ترقية المستوى المعرفي والتعليمي والتحكم في التكنولوجيا الحديثة.
- تطوير البنى التحتية، بالنظر لأهمية هذا العنصر في تحسين مناخ الأعمال وتطوير النشاط الاقتصادي كَمَا ونوعا.

- تحديث الخدمة العمومية وتوسيعها لأجل زيادة الإنتاجية وتسهيل إجراءات الاستثمار.

2-1- محاور البرنامج:

يعكس البرنامج بوضوح رغبة الدولة في خلق ديناميكية متواصلة في حركية النشاط الاقتصادي وهو ما يتضح من خلال المحاور التي تضمنها البرنامج والتي نوردتها في الجدول التالي:

* تم الموافقة على البرنامج بموجب الأمر رقم 05-05 المؤرخ في 2005/07/25 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 52 الصادرة بتاريخ 26 يوليو 2005، حسب المادة 27 التي تنص على أنه: "يُفتح في كتابات الخزينة حساب تخصيص خاص رقمه 120-302 وعنوانه حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش".

¹Banque mondiale, Op cit, P01

²Yamna Achour Tani, "Analyse de la politique économique algérienne", Thèse de doctorat en science économique, Université Paris 1-Panthéon Sorbonne, 2003, P31

الجدول رقم (3-2): مضمون البرنامج التكميلي لدعم النمو للفترة (2005-2009)

النسبة %	رخص البرامج (مليار دج)	المحاور
45,4	1908,5	تحسين ظروف معيشة السكان
40,5	1703,1	تطوير المنشآت الأساسية
8	337,2	دعم التنمية الاقتصادي
4,8	203,9	تطوير الخدمة العمومية وتحديثها
1,2	50	تطوير التكنولوجيات الحديثة للاتصال
100	4202,7	المجموع

Source :

Benabdallah.Y, « Le développement des infrastructures en Algérie: Quel effets sur la croissance économique et l'environnement de l'investissement? », Colloque International, Ouverture et émergence en Méditerranée, 17-18/10/2008, Rabat (Maroc).

- تحسين ظروف معيشة السكان: سعى منها لمواصلة المكاسب التي حققها البرنامج السابق، وإيماناً منها بأنّ تحسين هذا الجانب سيساعد على تطوير الأداء الاقتصادي، قامت السلطات بمنح محور تحسين ظروف معيشة السكان النسبة الأكبر من مخصصات البرنامج التكميلي لدعم النمو بنحو 45,4% ما يمثل 1908,5 مليار دج، وقد توزع هذا المبلغ على عدد من القطاعات كان لقطاع السكن النصيب الأكبر منه وجه لإنجاز سكنات بمختلف الصيغ، يليه قطاع التربية والتعليم العالي عبر إنجاز مزيد من الأقسام والمطاعم المدرسية وخلق مزيد من المقاعد البيداغوجية، وإنشاء المطاعم الجامعية قصد خلق أحسن الظروف للتحصيل المعرفي على مستوى الجامعة. أمّا مجال التنمية المحلية فاستفاد من عدد من المشاريع تخص التزويد بمياه الشرب، وتأهيل المرافق التربوية والمنشآت الرياضية والثقافية.

- تطوير المنشآت الأساسية: بالنظر إلى الأهمية التي توليها الدولة لهذا المحور فقد حُصّصت له ما قيمته 1703,1 مليار دج، وهو ما يشكل 40,4% من إجمالي المبلغ المخصص للبرنامج وجهت لإنجاز مشاريع البنية التحتية في قطاعات النقل، الأشغال العمومية، الموارد المائية وهيئة الإقليم، ومن أهم المشاريع المدرجة ضمن هذا المحور تلك المتعلقة بتجديد شبكة السكك الحديدية وبناء الموانئ والمطارات وإنجاز عدد من محطات النقل الحضري، إضافة إلى بناء السدود ومحطات التصفية.

- دعم التنمية الاقتصادية: لم تغفل الدولة عن الجانب الاقتصادي في هذا البرنامج وخصصت له 337,2 مليار دج أي ما يعادل 8% من قيمة البرنامج، وهو مبلغ ضئيل مقارنة بمتطلبات القطاع الاقتصادي، وقد تم توزيعه على القطاعات التي تعكس الاقتصاد الحقيقي لمواصلة دعم الدولة للمشاريع المقامة ضمن هذه القطاعات من أجل استحداث مناصب شغل جديدة وزيادة مساهمتها في التنمية الاقتصادية، غير أنه تم التركيز على قطاع الفلاحة بالدرجة الأولى على حساب باقي القطاعات المنتجة على غرار قطاع الصناعة، السياحة، الصيد البحري، ترقية الاستثمار، المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والصناعة التقليدية.

- تطوير الخدمة العمومية وتحديثها: محاولة منها لتحديث الخدمات العمومية وتحسين نوعيتها، وسعيها لتقريب الإدارة من المواطن، أدرجت السلطات هذا المحور ضمن برنامجها عبر تخصيص مبلغ قُدر بنحو 203,9 مليار دج وُزِع على قطاعات تقدم خدمات أساسية للمواطن، كقطاع الداخلية الذي حُصص له برنامج لتطوير مصالح الأمن الوطني والحماية المدنية، وقطاع البريد الذي حُصَّ بالدعم من خلال إنجاز العديد من المشاريع التي تستهدف أساسا فك العزلة عن المناطق النائية. أما قطاع العدالة فقد تضمن إنشاء مجالس قضائية ومحاكم ومؤسسات عقابية، في حين استفاد قطاع المالية من مشاريع من شأنها تحديث وعصرنة الإدارة المالية وقطاعي الجمارك والضرائب على وجه الخصوص.

- تطوير التكنولوجيات الحديثة للاتصال: نال هذا المحور أقل حصة من قيمة البرنامج بـ 50 مليار دج، وقد استهدف مواصلة عصرنة وسائل وتكنولوجيات الاتصال لتحسين مردودية القطاع عبر استكمال عملية فتح المنافسة في سوق الاتصالات السلكية واللاسلكية.

2-2- قراءة في نتائج البرنامج ومدى استيفائه لمتطلبات الترشيد

عرف معدل النمو الاقتصادي تراجعاً مستمراً خلال فترة تطبيق البرنامج التكميلي لدعم النمو منتقلاً من 5,1% سنة 2005 إلى 1,6% سنة 2009 ويعود هذا التراجع أساساً إلى مستوى الأداء المتباين للقطاعات الاقتصادية، فمن جهة شهد معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي خارج قطاع المحروقات تحسناً خلال هذه الفترة مسجلاً 9,6% سنة 2009 وهو أفضل أداء منذ 10 سنوات، ومن جهة أخرى سجل معدل

نمو الناتج المحلي الإجمالي لقطاع المحروقات قيما سالبة بسبب الأزمة المالية العالمية 2008 وما خلفته من انكماش في الطلب العالمي على المحروقات وتراجع في أسعار النفط.

من جهتها عرفت معدلات التضخم ارتفاعا مستمرا خلال ذات الفترة منتقلة من 1,4% سنة 2005 إلى 5,7% سنة 2009 وذلك نتيجة تزايد الإنفاق العام، وكذا ارتفاع أسعار المواد المستوردة، أما معدلات البطالة فقد شهدت منحى متنازل حيث انخفضت إلى 10,2% سنة 2009 بعدما وصلت إلى 15,3% سنة 2005.

والمسجل على البرنامج أنّ قوامه المالي لم يكن مضبوطا ودقيقا بل لوحظ تضارب في الأرقام، ما يدعو للتساؤل عن القوام المالي الحقيقي للبرنامج وعن مدى تحلي السلطات بمبدأ الشفافية في كيفية استعمال هذه الأموال، خاصة وأنّ جزءا كبيرا من مخصصات البرنامج تم صرفها عبر حسابات التخصيص الخاص التي تتم خارج الميزانية ولا تخضع لرقابة البرلمان.

الملاحظ أيضا على البرنامج أنّه على الرغم من محاولة الدولة وضع أهداف كمية له عبر إعطاء أرقام تعبر عن الكميات المقرر تحقيقها في إطار مختلف المشاريع المبرّجة، إلّا أنّ هذا البرنامج تميز كسابقه بالارتجالية لا سيما فيما يتعلق بتحديد الأولويات الحقيقية للمشاريع من حيث نتائجها .

ما ميز البرنامج أيضا هو التسرع في إطلاقه وتنفيذه بسبب الضغط السياسي، ما أدى إلى عدم وضوح أهدافه بشكل عام وتوجهاته الاستراتيجية بشكل خاص، وفي هذا الصدد أشار البنك الدولي في تقييمه للبرنامج سنة 2007 إلى الافتقار التام إلى أهداف واضحة¹ وغياب التوجه الاستراتيجي، ما أدى إلى سوء تخصيص الموارد. كما أنّ الفشل المسجل في تلبية المعايير الدنيا في نسبة التكلفة-العائد والعائد الاجتماعي أدت إلى هدر في الأموال وازدواجية في الأنشطة .

3/برنامج التنمية الخماسي (PDQ)* للفترة (2010-2014)

أدى الاستقرار الذي عرفته مستويات أسعار النفط بعد تجاوزها للفترة الحرجة التي أعقبت الأزمة المالية العالمية إلى تبديد مخاوف السلطات العمومية، ومواصلة استغلال الفوائض النفطية في إعطاء الدفعة

¹Banque Mondiale , Op cit, P05.

*Programme de Développement Quinquennal.

القوية للاقتصاد الوطني، عبر إطلاق برنامج التنمية الخماسي* الذي يمتد على طول الفترة 2010-2014 والذي يندرج ضمن حركية الإعمار الوطني التي انطلقت مطلع الألفية الثالثة ببرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي.

ويعتبر برنامج التنمية الخماسي أكبر برنامج تنموي تعرفه الجزائر منذ الاستقلال، بالنظر لغلافه المالي الضخم الذي بلغ نحو 21214 مليار دج أي ما يعادل 286 مليار دولار، وهو يشمل جانبين:¹

- استكمال المشاريع الكبرى التي بدأ تنفيذها فعلا، خاصة تلك المتعلقة بالسكك الحديدية والطرق والمياه بمبلغ 9680 مليار دج (ما يعادل 130 مليار دولار)
- الالتزام بمشاريع جديدة بمبلغ 11534 مليار دج (ما يعادل 156 مليار دولار).

3-1- محاور البرنامج:

يهدف البرنامج أساسا إلى توطيد النمو الاقتصادي من خلال:

- تحسين التنمية البشرية: استحوذ هذا المحور على أكثر من 40% من مخصصات البرنامج حيث استفاد مما يقارب 10.000 مليار دج حُصصت أساسا للاستكمال والتشييد (وحدات سكنية، مستشفيات، عيادات متخصصة، مؤسسات تربوية وجامعية) والتوصيل (توصيل ربع مليون منزل بشبكة الغاز والكهرباء) والتزويد (تزويد السكان بالمياه الصالحة للشرب)، إضافة إلى إنجاز مجموعة من المشاريع لفائدة قطاعات المجاهدين، الثقافة والاتصال والشؤون الدينية.

- تطوير المنشآت القاعدية وتحسين الخدمة العمومية: رُصد لهذا المحور غلاف مالي قارب 40% من موارد البرنامج (6447 مليار دج)، وُجهت أكثر من 3100 مليار دج منه لقطاع الأشغال العمومية لمواصلة توسيع وتحديث شبكة الطرق وزيادة قدرات الموانئ، وتحديث الهياكل القاعدية بالمطارات. أمّا قطاع النقل فقد فاقت مخصصاته 2800 مليار دج لتحديث ومد شبكة السكك الحديدية وتحسين النقل الحضري، كما حُصص لقطاع تهيئة الإقليم ما يقارب 500 مليار دج موجه خصوصا لإنجاز أربع مدن

* تمت الموافقة على هذا البرنامج بموجب القانون رقم 09-09 المؤرخ في 09/12/2009 والمتضمن قانون المالية لسنة 2010، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 78 الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 2009، حسب المادة 70 التي تنص على أنه: "يُفتح في كتابات الخزينة حساب تخصيص خاص رقم 134-302 وعنوانه: تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان برنامج دعم النمو الاقتصادي 2010-2014".

¹Conseil des ministres, Communiqué du conseil des ministres tenue le 24 Mai 2010, "Programme de développement quinquennal 2010-2014", P01

جديدة، في حين وُجِه ما نسبته 8,5 من قيمة البرنامج لتحسين وتحديث خدمات الجماعات المحلية وقطاع العدالة وإدارات المالية والتجارة والعمل.¹

- **دعم التنمية الاقتصادية:** إستفاد من 7% من إجمالي مخصصات البرنامج موجهة لدعم التنمية الفلاحية والريفية وترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، من خلال إنشاء مناطق صناعية ومنح قروض بنكية ميسرة، كما استفاد محور التنمية الصناعية من قروض تفوق قيمتها 2000 مليار دج موجهة لإنجاز محطات لتوليد الكهرباء وتطوير الصناعات البتروكيمياوية، وتحديث المؤسسات العمومية.

- **تشجيع خلق مناصب الشغل:** من خلال دعم إنشاء المؤسسات المصغرة ومرافقة الإدماج المهني للخريجي الجامعات ومراكز التكوين المهني وتمويل آليات للتوظيف المؤقت، وقد تم رصد مبلغ 350 مليار دج أي ما يعادل 1,6% من قيمة البرنامج لتحقيق هذا الهدف.

- **تطوير اقتصاد المعرفة:** حُصص له غلاف مالي بقيمة 250 مليار دج، وُجِه لدعم البحث العلمي وتنميته وتعميم استعمال تكنولوجيا الإعلام الآلي في المنظومة التعليمية وفي المرافق العمومية.²

3-2- قراءة في نتائج البرنامج ومدى استيفائه لمتطلبات الترشيد

شهدت معدلات النمو الاقتصادي خلال فترة تطبيق برنامج التنمية الخماسي تذبذبا واضحا عند مستويات منخفضة حيث لم يتجاوز متوسطها 3,3% خلال هذه الفترة، ويعود ذلك بالأساس إلى تراجع معدلات النمو في قطاع المحروقات نتيجة انخفاض الإنتاج والطلب على المحروقات وكذا ظهور توجهات عالمية جديدة نحو الطاقات البديلة، في حين حافظت معدلات النمو خارج قطاع المحروقات على مستوياتها المقبول مع بقاء قطاعي الخدمات والبناء والأشغال العمومية تسجل أعلى معدلات نمو قطاعية. وقد ساهم البرنامج في الحفاظ على استقرار معدل البطالة عند مستويات منخفضة حيث انتقلت من 10% سنة 2010 إلى 10,6% سبتمبر 2014، أما معدلات التضخم فقد كانت متذبذبة بين الصعود والهبوط خلال الفترة 2010-2014 حيث كانت متزايدة خلال السنوات الثلاث الأولى من البرنامج ليسجل أعلى معدل سنة 2012 بـ 8,89%، ليتراجع في السنتين الأخيرتين (2013 و 2014) مسجلا 3,26% و 2,92% على التوالي.

¹ conseil des ministres, Op Cit, P02

² conseil des ministres, Op Cit, P20.

والملاحظ على برنامج التنمية الخماسي أنّ قوامه المالي كان مطابقا إلى حدّ بعيد لما التزم به الرئيس آنذاك خلال حملته الانتخابية، وبالتالي فإنّ قوامه المادي يُعدّ تحصيل حاصل بالنسبة للسلطات التي قامت ببرمجة مجموعة من المشاريع تكون كُلفتها الإجمالية مطابقة للمبلغ الملتزم به.¹

الملاحظ أيضا أنّ هذا الالتزام لم يكن منطلقا من استراتيجية واضحة وغير قائم على تحديد للأولويات، فالبرنامج لا يعدو كونه قائمة من المشاريع تم إعدادها من طرف الوزارات ثم تم تجميعها لتصبح برنامجا، ذلك أنّ الطابع القطاعي يطغى على حساب المنظور الشمولي، فقراءة البرنامج لا توحى بوجود أي استراتيجية تنموية واضحة المعالم لدى الحكومة، حيث نجده يركز على عدد المدارس والمستشفيات ومناصب الشغل والسكنات من دون الحديث عن سياسات وأهداف نوعية في مجالات التعليم والصحة والتشغيل والسكن، وهي مجالات تحتاج إلى معالجة كيفية عميقة لا إلى إضافات كمية.

كما وتجدر الإشارة إلى أنّ البرنامج رُصد له مبلغ 9680 مليار دج، وهو ما يعادل 45% من ميزانيته الإجمالية لاستكمال مشاريع تم برمجتها في إطار البرنامج السابق ولم تنفذ. إنّ رصد هذا المبلغ الإضافي قد يعود سببه إلى أخطاء في تقدير تكاليف المشاريع أو إلى ضعف في وتيرة إنجاز المشاريع المبرمجة والتي تجاوزت سقفها الزمني، ومهما كانت الأسباب فإنّ رصد مبلغ ضخم لاستكمال مشاريع كانت ضمن البرنامج السابق إشارة قوية إلى خلل عميق في البرمجة والتدبير.

ثانيا/التوجه الإنفاقي السائد في الجزائر خلال انحسار الطفرة النفطية (2015-2020):

إنّ ما ميز هذه الفترة هو انحسار العائدات النفطية نتيجة التراجع الكبير الذي شهدته أسعار النفط في الأسواق العالمية، بالموازاة مع ذلك شهدت هذه الفترة إطلاق برنامج توطيد النمو الذي يمتد على طول الفترة 2015-2019 والذي تم التخلي عنه لاحقا لصالح نموذج النمو الاقتصادي الجديد بداية من 2016 إلى آفاق 2030.

¹ مسعي مُجد، مرجع سبق ذكره، ص112.

1/ برنامج توطيد النمو الاقتصادي (2015-2019)*

يعتبر هذا البرنامج تكملة للبرامج التنموية السابقة، وهو يغطي عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة خلال الفترة 2015-2019، وقد خُصص له مبلغ 22100 مليار دج أي ما يعادل 280 مليار دولار.¹

ويهدف البرنامج إلى:

- الحفاظ على المكاسب الاجتماعية من خلال منح أولوية لتحسين ظروف معيشة السكان.
 - مواصلة جهود مكافحة البطالة وتشجيع الاستثمار المنتج للثروة.
 - تحقيق نسبة نمو سنوي قدره 7%، وفي هذا السياق تعهدت الحكومة بمواصلة الجهود المبذولة في مجال تطوير البنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية، مع ضمان استدامة مخططات التنمية السابقة من خلال التحكم في صيانة وإدارة البنية التحتية التي سبق استلامها.²
 - تنويع الاقتصاد الوطني، والاهتمام بالتنمية الفلاحية باعتبارها مساهما في تحقيق الأمن الغذائي.
- غير أنه في ظل الأوضاع المالية الصعبة التي رافقت تطبيق هذا البرنامج والتي أملاها الواقع النفطي الجديد، حيث انهارت أسعار النفط بداية من النصف الثاني من سنة 2014 (انخفض سعر برميل النفط من 99.7 دولار سنة 2014 إلى 52.8 دولار سنة 2015)، وتأكلت احتياطات الصرف بـ 34,8 مليار دولار بين سنتي 2014 و 2015³ (بسبب انخفاض أسعار النفط وبحكم أنّ المحروقات تشكل المصدر الرئيسي للعملة الصعبة)، وضعف نمو الإيرادات العامة ما شكل ضغوطا قوية على خزانة الدولة وأدى إلى تسجيل عجز قياسي في رصيد الميزانية - في ظل استمرار التوسع في الإنفاق - قُدّر بـ 7656.3 مليار دج سنة 2015 (ما يعادل 45.8% من إجمالي الناتج المحلي) مقابل 6995.7 مليار دج سنة

*تمت الموافقة على هذا البرنامج بموجب القانون رقم 14-10 المؤرخ في 2014/12/30 والمتضمن قانون المالية لسنة 2015، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 78 الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 2014، حسب المادة 121 التي تنص على أنه: "يُفتح في كتابات الخزينة حساب تخصيص خاص رقمه 143-302 وعنوانه صندوق تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان برنامج توطيد النمو الاقتصادي 2015-2019" ¹ بوابة الوزير الأول "النص الكامل للبيان الصحفي المتوج لأشغال لقاء الثلاثية المنعقد يوم 18 سبتمبر 2014، تاريخ الاسترداد 2023/05/24 متوفر

على الرابط: <https://premier-ministre.gov.dz/ar>

²République Algérienne démocratique et populaire, "Plan d'action du gouvernement pour la mise en œuvre du programme du président de la république", Mai 2014, PP 19-20

³بنك الجزائر، التقرير السنوي 2015-التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر-، نوفمبر 2016، ص 66.

2014 (ما يعادل 40.6% من إجمالي الناتج المحلي) والذي اعتمدت الدولة تمويله من فوائض الجباية البترولية المتاحة في صندوق ضبط الإيرادات والذي مؤل العجز بنسبة تجاوزت 96%، مسجلا بذلك انخفاضا قويا في رصيده (انتقل رصيد الصندوق إلى 2073,8 مليار دج نهاية 2015 بعدما سجل 4408.1 سنة 2014 أي أنه تآكل بنسبة 47% خلال سنة واحدة).

في ظل كل ذلك وفي ظل استمرار المخاوف من بقاء أسعار النفط عند مستويات لا تحقق التوازنات الاقتصادية والمالية المطلوبة، وجدت السلطات العمومية نفسها مجبرة على التخلي عن برنامج توطيد النمو باعتباره نموذجا تنمويا قائما على عائدات النفط، لصالح نموذج جديد قائم على التنوع الاقتصادي سمي بـ "النموذج الاقتصادي الجديد".

2/ نموذج النمو الاقتصادي الجديد Le nouveau modèle de croissance

هو برنامج صادق عليه مجلس الوزراء بتاريخ 26 جويلية 2016، ويرتكز النموذج الجديد على مقارنة مستجدة لسياسة الميزانية لمسار يغطي الفترة (2016-2019) وعلى آفاق لتنويع وتحويل بنية الاقتصاد في آفاق 2030.

في الشق المتعلق بالميزانية يعمل النموذج الاقتصادي الجديد لتحقيق أهداف محددة في آفاق 2019 تتمثل في:¹

- تحسين عائدات الجباية العادية بشكل يجعلها قادرة على تغطية الجزء الأكبر من نفقات التسيير.
 - تخفيض محسوس لعجز الميزانية لنفس الفترة.
 - تعبئة الموارد الإضافية اللازمة في السوق المالية الداخلية.*
- أمّا في الشق المتعلق بتنويع وتحويل بنية الاقتصاد فإنّ النموذج الجديد حدد أهدافا يرمي إلى تحقيقها خلال الفترة (2020-2030) وهي:
- منحى مدعمّ بوتيرة منتظمة لنمو الناتج المحلي الإجمالي خارج قطاع المحروقات بنسبة 6,5% سنويا للفترة (2020-2030).

¹Ministère des finances, "Le nouveau modèle de croissance (synthèse)", Juillet 2016, P02

*قامت الخزينة في هذا السياق بإصدار القرض السندي سنة 2016.

- الرفع من متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، والذي يجب مضاعفته بـ 2,3 مرة.
- مضاعفة حصة الصناعة التحويلية كقيمة مضافة (من 5,3% سنة 2015 إلى 10% من الناتج المحلي الإجمالي في آفاق 2030).
- عصرنة القطاع الفلاحي قصد الوصول لتحقيق الأمن الغذائي وتنويع الصادرات.
- التحول الطاقوي، مما يسمح بتخفيض معدل النمو السنوي للاستهلاك الداخلي للطاقة إلى النصف (من 6% سنويا في 2015 إلى 3% سنويا في آفاق 2030).
- تنويع الصادرات للسماح بدعم تمويل النمو الاقتصادي المتسارع .
- ويستهدف النموذج تمكين الجزائر من تحقيق طموحها في التحول إلى قوة ناشئة في غضون العشرية القادمة وذلك عبر ثلاث مراحل للنمو:¹
- **مرحلة الإقلاع (2016-2025):** والتي تتميز بتطور القيمة المضافة لمختلف القطاعات وصولا إلى مستوياتها المستهدفة، وقد ارتكزت هذه المرحلة أساسا على تصحيح الاختلال المالي في ميزانية الدولة، واعتُبرت هذه المرحلة أولية كون نسبة الانخفاض في الإيرادات الجبائية لا تسمح بتحقيق الاستقرار الاقتصادي لدولة تعتمد بالأساس على العائدات النفطية.
- **مرحلة التحول (2020-2025):** والتي تسمح بتحقيق إمكانية تدارك الاقتصاد، ولعلها أصعب مرحلة في تطبيق النموذج لما تنطوي عليه من رهانات وتحديات في مجال تحقيق التوازنات الكبرى ومواكبة التكنولوجيات، ومن ثم تحقيق المحاور الأساسية للنموذج الاقتصادي.
- **مرحلة الاستقرار (2026-2030):** والتي يستنفذ في نهايتها الاقتصاد الوطني قدراته الاستدراكية وتقترب مختلف متغيرات الاقتصاد من مستويات التوازن.
- وقصد ضمان انطلاقة جيدة في تجسيد النموذج الجديد، قامت الدولة باتخاذ مجموعة تدابير تمثلت أساسا في تسقيف النفقات للفترة الممتدة بين سنتي 2017-2019، كما تم اعتماد مخطط للخزينة ومخطط للالتزام بالنفقات لضبط مستوى وتيرة النفقات، وقامت وزارة المالية باتخاذ تدابير إضافية بحيث وضعت ضوابط تحكم مساحات تحرك الآمرين بالصرف عبر تبني مبدأ سنوية تبليغ الاعتمادات المالية

¹Ministère des finances, Op cit, P11.

الممنوحة، إذ أنّ التكفل بتمويل المشاريع الاستثمارية العمومية يكون من ميزانية الدولة للتجهيز في حدود اعتمادات الدفع المبلغة، وعليه لا يُسمح للآمرين بالصرف بالالتزام برخص البرامج إلا في حدود اعتمادات الدفع المبلغة لهم. أما بالنسبة لميزانية التجهيز فقد تقرر تجميد كل المشاريع التي لم تنطلق، في حين حافظت الحكومة على المشاريع التي شرعت في إنجازها والتي تكتسي طابع الأولوية القصوى.¹

كما تم تطهير الحسابات الخاصة للخزينة والتي أنشئت قصد تسيير برامج الاستثمارات العمومية وضمّها في حساب واحد عنوانه "حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز".²

وللحفاظ على التوازنات الاقتصادية والمالية اعتمدت الحكومة إجراءات عبر قانون المالية التكميلي 2015 وقانون المالية 2016 للتحكم أكثر في نفقات التسيير، فقد قامت بتعليق عمليات التوظيف في القطاع العمومي باستثناء بعض القطاعات المهمة كقطاع التربية، التعليم العالي والصحة*.

أما فيما يتعلق بسياسة الدعم فأشار النموذج الجديد ضمينا إلى ضرورة إصلاحها، وجاءت أول خطوة سنة 2016 بتعديل الضريبة على القيمة المضافة على المواد البترولية وعلى الديزل، وعلى استهلاك الكهرباء واستهلاك الغاز.

وقد قدمت الحكومة في إطار السياسة المالية مجموعة من المقترحات لإصلاح الجانب الجبائي والمؤسسي، فالإصلاح الجبائي يتم عبر:

- مراجعة طريقة تحديد سعر برميل النفط.
- إصلاح طريقة سير صندوق ضبط الإيرادات لضبط استخدام موارده.
- ضمان الملاءة والقدرة على تسديد الديون العمومية وتأطيرها في مستوى يضمن ترشيد الميزانية.

أما الإصلاح المؤسسي فيتم عن طريق:

- الإسراع في وتيرة إصلاح الميزانية لدعم التسيير متعدد السنوات للميزانية.

¹ تعليمية الوزير الأول الصادرة بتاريخ 16 جوان 2015 الخاصة بتجميد كل عمليات التجهيز التي لم تنطق بعد.

² المادة 119 والمادة 120 من القانون رقم 16-14 المؤرخ في 2016/12/28 والمتضمن قانون المالية لسنة 2017، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 77 الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2016.

* وفقا لتعليمية الوزير الأول رقم 348، المؤرخة في 25 ديسمبر 2014 بخصوص تدابير تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد.

- رسم سياسة ميزانية تركز على الفعالية والمردودية والأداء، بإدخال أساليب التقييم التي تستند على معايير التكلفة- العائد للحد من الإعفاءات الجبائية، والآليات المتعلقة بالتحفيز التي تنقل كاهل ميزانية الدولة.

- إعادة توجيه نفقات الميزانية لفائدة النمو الاقتصادي، من خلال مخططات استثمار متعددة السنوات تعطي الأولوية للتجهيزات التي تتطابق مع التكنولوجيات المتقدمة، والكفيلة بتحفيز ودفع الإنتاجية في القطاعات ذات الأولوية.

- إصدار سريع لقانون عضوي حول قوانين المالية.

تجدر الإشارة هنا إلى أنّ النموذج الاقتصادي الجديد لا يعدو أن يكون استراتيجية اعتمدت من طرف الحكومة لمواجهة تداعيات أزمة انخفاض أسعار النفط، أي أنه لم يكن جزءا من رؤية مستقبلية شاملة إنّما فرضته الضغوط الاقتصادية، نشير أيضا إلى أنّ هذا النموذج فشل في تحقيق الأهداف المرجوة منه، حيث اتسم قطاعا الصناعة والمناجم خلاله بالأداء الضعيف واتسم كذلك النمو الاقتصادي ضمنه بالنمط المتعثر بشكل لم يعكس الحاجة الملحة للتنمية، كما أنّه لم يتمكن من الاندماج مع الرهانات الجديدة للتنافسية والتحول الاقتصادي.

في ظل إخفاق هذا النموذج وفي ظل التغيرات الجيوسياسية والاقتصادية التي يعرفها العالم ومع التحولات السياسية التي شهدتها البلاد بعد حراك فيفري 2019 ارتأت الحكومة الجزائرية بناء نموذج اقتصادي أكثر موضوعية ومواءمة لمتطلبات الإصلاح الهيكلي وفق ما تقتضيه الأوضاع الراهنة.*

المطلب الثالث: تحليل تطور الإنفاق العام في الجزائر للفترة (2000-2020)

سنحاول من خلال هذا المطلب تحليل تطور حجم الإنفاق العام في الجزائر على طول فترة الدراسة، مع توضيح وتحليل لتطور مكوّنيه الرئيسيين المتمثلين في ميزانية التسيير (المتضمنة الإنفاق العام الجاري والتحويلي) وميزانية التجهيز (الإنفاق العام الاستثماري)، بالإضافة إلى توضيح تطور هيكل الإنفاق العام في جانبيه التسييري والتجهيزي في الجزائر.

* للمزيد من المعلومات عن النموذج الاقتصادي الجديد 2020 اطلع على مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية (06 فيفري 2020)، متوفر على الرابط http://majliselouma.dz/images/pdf/nossousse/texte_Janv20/plan_act_gov_ar.pdf

أولا/ تحليل تطور حجم الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة (2000-2020)

سبق و أشرنا إلى أنّ معظم الدراسات المتعلقة بالإنفاق العام أكدت الاتجاه العام لنموه حتى أضحّت ظاهرة مألوفة في جميع الدول، وفيما يلي سنحاول التأكد من انطباق ذلك على واقع الاقتصاد الجزائري.

الجدول رقم (3-3): تطور تدفقات الإنفاق العام الكلي الاسمي والحقيقي في الجزائر للفترة (2000-2020)

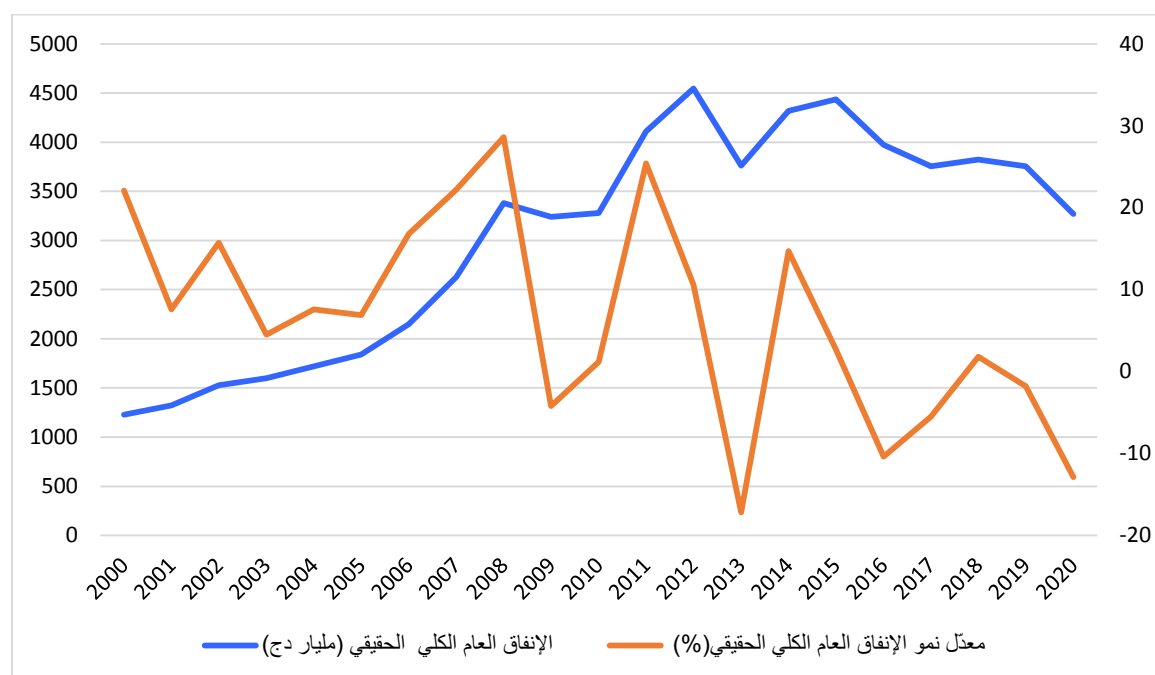
السنوات	الإنفاق العام الكلي بالأسعار الجارية (مليار دج)	الإنفاق العام الكلي الحقيقي* (مليار دج)	معدل نمو الإنفاق العام الكلي الحقيقي (%)**	نسبة الانفاق العام الكلي إلى ن.م.إج	السنوات	الإنفاق العام الكلي بالأسعار الجارية (مليار دج)	الإنفاق العام الكلي الحقيقي (مليار دج)	معدل نمو الإنفاق العام الكلي الحقيقي (%)	نسبة الانفاق العام الكلي إلى ن.م.إج
2000	1178.1	1227.6	22.1	28.6	2011	5853.6	4110.9	25.4	40.1
2001	1321.0	1321.0	7.6	31.2	2012	7058.1	4547.0	10.6	43.5
2002	1550.6	1528.7	15.7	34.3	2013	6024.1	3762.7	-17.2	36.2
2003	1690.2	1598.3	4.5	32.2	2014	6995.7	4317.3	14.7	40.6
2004	1891.8	1720.6	7.6	30.8	2015	7656.3	4434.6	2.7	45.8
2005	2052.0	1840.8	6.9	27.1	2016	7297.5	3972.5	-10.4	41.7
2006	2453.0	2150.8	16.8	28.8	2017	7282.7	3754.5	-5.5	38.6
2007	3108.5	2628.9	22.2	33.2	2018	7732.1	3823.0	1.8	37.8
2008	4191.0	3380.4	28.6	37.9	2019	7741.3	3754.3	-1.8	37.8
2009	4246.3	3238.9	-4.2	42.6	2020	6902.9	3268.7	-12.9	37.5
2010	4466.9	3278.9	1.2	37.2					

المصدر: معدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على الملحق رقم 04

*تم حساب الانفاق العام الكلي الحقيقي وفق المعادلة التالية:

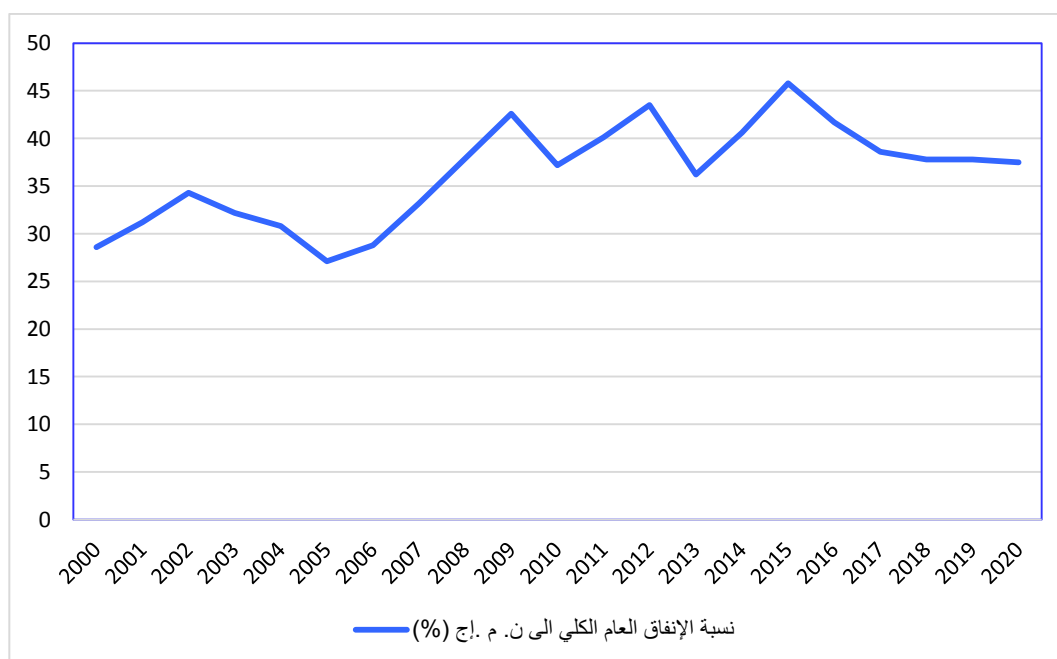
$$100 \times \frac{\text{الانفاق العام بالاسعار الجارية}}{\text{الرقم القياسي لأسعار المستهلك لنفس السنة بأساس 2001}}$$
 **تم حساب معدل نمو الانفاق العام الحقيقي لسنة 2000 على أساس حجم الانفاق العام الحقيقي لسنة 1999 والذي قُدّر بـ 1005.1 مليار دج.

الشكل رقم (3-2): تطور تدفقات الإنفاق العام الكلي الحقيقي ومعدل نموه السنوي في الجزائر للفترة (2000-2020).



المصدر: معدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على معطيات الجدول رقم (3-3)

الشكل رقم (3-3): إجمالي الإنفاق العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في الجزائر للفترة (2000-2020)



المصدر: معدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على معطيات الجدول رقم (3-3)

يتضح من البيانات المتاحة في الجدول رقم (3-3) أنّ الإنفاق العام بالأسعار الجارية خلال الفترة (2000-2020) أخذ منحى متصاعداً، حيث انتقلت قيمته من 1178,1 مليار دج سنة 2000 إلى 6902.9 مليار دج سنة 2020 (تضاعفت قيمته بنحو 6 مرات)، كما ارتفعت نسبته من إجمالي الناتج المحلي مسجلة 37.5% سنة 2020 في حين لم تتعدى 28,6% سنة 2000. أمّا متوسط إجمالي الإنفاق العام خلال الفترة (2000-2020) فقُدّر بنحو 4509.2 مليار دج، في حين بلغت أعلى قيمة لإجمالي الإنفاق العام كقيمة مطلقة سنة 2019 بنحو 7741.3 مليار دج، وكحصة من الناتج المحلي الإجمالي بـ 45,8% سنة 2015.

وقصد الوصول إلى تحليل اقتصادي حقيقي لهذا التزايد سنقوم بدراسة الإنفاق العام بالأسعار الثابتة (الحقيقية)*، ووفقاً لذلك فإنه يتبين لنا من خلال الشكل رقم (3-2) أنّ منحى التغيرات السنوية لإجمالي الإنفاق العام الحقيقي يُظهر تذبذباً من سنة لأخرى، وبشكل عام يمكن ملاحظة أنّ إجمالي الإنفاق العام الحقيقي في الجزائر خلال الفترة (2000-2020) يأخذ شكل اتجاه عام متزايد حتى سنة 2015 تبعه انخفاض في قيمه الحقيقية المطلقة بنسبة فاقت 10% سنة 2016 ويستمر في الانخفاض سنة 2017، ليعاود الارتفاع سنة 2018 مسجلاً 3823 مليار دج، ليتراجع مجدداً سنتي 2019 و 2020 أين بلغ 3754.3 و 3268.7 على التوالي.

المرحلة الأولى (2000-2014):

كما سبق وأشرنا فإنّ هذه الفترة عرفت توسعاً في الإنفاق العام وهو ما تشير إليه بوضوح المعطيات الإحصائية في الجدول رقم (3-3)، حيث لوحظ التسارع الكبير في وتيرة الإنفاق العام الكلي الحقيقي والارتفاع الملحوظ في معدلات نموه، فقد انتقلت قيمته الحقيقية المطلقة من 1227,6 مليار دج سنة 2000 إلى 4317,3 سنة 2014، وبمتوسط معدل نمو حقيقي موجب قُدّر بنحو 10,8%، كما بلغت الأهمية النسبية للإنفاق العام الكلي إلى إجمالي الناتج المحلي 34,9% كمتوسط خلال ذات الفترة، وقد سُجلت أعلى نسبة سنة 2012 بنحو 43,5% من إجمالي الناتج المحلي، وعلى الرغم من التقلبات التي شهدتها هذه النسبة إلا أنّ الاتجاه العام كان متزايداً، وهو ما يعكس إيديولوجية الدولة القائمة على

* يتم ذلك باستبعاد التغيرات التي طرأت على القوة الشرائية للنقود خلال فترة الدراسة، وذلك عبر اعتماد الأرقام القياسية لأسعار المستهلك (الملحق رقم

زيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية، أما بالقيم الحقيقية المطلقة فقد سجل الإنفاق العام أعلى تدفق له سنة 2012 بنحو 4547,0 مليار دج، في حين شهدت أعلى زيادة سنوية سنة 2008 بنحو 28,6% أين انتقل إجمالي الإنفاق العام الكلي الحقيقي من 2628,9 مليار دج سنة 2007 إلى 3380,4 مليار دج سنة 2008، في المقابل عرف إجمالي الإنفاق العام الحقيقي أعلى تراجع سنوي بنحو 17,2% وذلك سنة 2013.

المرحلة الثانية (2015-2020):

شكّل تخفيض الإنفاق العام أحد محاور السياسة المالية خلال هذه الفترة والتي تزامنت وانخيار أسعار النفط انطلاقا من النصف الثاني من سنة 2014 وهو ما انعكس على السياسة الاقتصادية ككل وسياسة الإنفاق العام بشكل خاص، حيث سجل الإنفاق العام خلال الفترة (2015-2020) معدلات نمو حقيقية سنوية منخفضة تراوحت بين 1,8% و 2,7% تخللتها معدلات نمو سنوية سالبة، وبذلك تكون قد سجلت هذه الفترة معدل نمو سنوي مركب لإجمالي الإنفاق الكلي الحقيقي بنحو (-4,3%) وهو معدل منخفض إذا ما قورن بالفترة السابقة .

أما إجمالي الإنفاق العام بالقيم الحقيقية المطلقة فقد شهد انخفاضا مستمرا تخلله ارتفاع وحيد سنة 2018 في حدود 3823,0 مليار دج، وقد سجل أعلى قيمة له سنة 2015 بنحو 4434,6 مليار دج، تلاه انخفاض سنتي 2016 و 2017 مسجلا ما قيمته 3972,5 مليار دج و 3754,5 مليار دج على التوالي، هذا التراجع تزامن واعتماد سياسة ضبط الميزانية والتي تسري على المدى المتوسط للفترة (2017-2019)، وذلك عبر تسقيف إجمالي الإنفاق العام في حدود 6800 دج*. وفي ظرف تميز بأسعار منخفضة للنفط وبأزمة صحية حادة -جائحة كوفيد 19- شهد الإنفاق العام سنة 2020 انخفاضا واضحا في حجمه بنسبة قاربت 13% مسجلا ما قيمته 3268.7 مليار دج.

* تم اعتماد تسقيف إجمالي الإنفاق العام في مشروع قانون المالية لسنة 2017، ولكن الملاحظ أن تدفقات الإنفاق العام الكلي بالأسعار الجارية تجاوزت فعليا هذا السقف في السنوات الموالية مسجلة ما بين 6902.9 مليار دج (كأدى قيمة سنة 2020) و 7741.3 مليار دج (كأعلى قيمة سنة 2019) .

ثانيا/ تحليل تطور التركيب البنوي للإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة (2000-2020)

إنّ دراسة هيكل الإنفاق العام لأي دولة يُظهر لنا بعض المؤشرات عن توجهات السياسة الإنفاقية وأهدافها، كما أنّها تعطي انطبعا عن ما يمكن أن تحقّقه هذه السياسة من خلال معرفة الأهمية النسبية لكل نوع من أنواع الإنفاق العام.

وقد سبقت الإشارة إلى أنّ الإنفاق العام في الجزائر يتشكل من إنفاق جاري ممثلا في ميزانية التشغيل وإنفاق استثماري ممثلا في ميزانية التجهيز، والجدول التالي يعطينا صورة عن تطور مكونات الإنفاق العام في الجزائر ونصيب كل منها من إجمالي الإنفاق العام للفترة (2000-2020).

الجدول رقم (3-4): تطور مكونات الإنفاق العام في الجزائر ونصيب كل منها من إجمالي الإنفاق

العام للفترة (2000-2020)*

السنة	ميزانية التشغيل بالأسعار الثابتة الحقيقية (مليار دج)	معدل النمو الحقيقي لميزانية التشغيل (%)	نسبة ميزانية التشغيل إلى الإنفاق العام (%)	نسبة ميزانية التشغيل إلى الن.م.إج (%)	السنة	ميزانية التشغيل بالأسعار الثابتة الحقيقية (مليار دج)	معدل النمو الحقيقي لميزانية التشغيل (%)**	نسبة ميزانية التشغيل إلى الإنفاق العام (%)	نسبة ميزانية التشغيل إلى الن.م.إج (%)
2000	874.1	7.9	71.2	20.3	2011	2724.3	39.6	66.3	26.6
2001	798.6	-8.6	60.4	18.9	2012	3084.5	13.2	67.7	29.5
2002	961.8	20.4	62.9	21.6	2013	2580.5	-16.3	68.6	24.8
2003	1061.7	10.4	66.4	21.4	2014	2727.6	5.7	64.2	26.1
2004	1137.9	7.2	66.1	20.3	2015	2674.2	-1.9	60.3	27.6
2005	1116.9	-1.84	60.7	16.5	2016	2496.2	-6.6	62.8	26.2
2006	1260.7	12.8	58.6	16.9	2017	2411.3	-3.4	64.2	24.8
2007	1415.7	12.3	53.8	17.9	2018	2380.1	-1.3	62.2	23.5
2008	1875.6	32.5	52.9	20.1	2019	2374.0	-0.2	63.2	23.9
2009	1754.3	-6.46	54.2	23.1	2020	2372.0	-0.1	72.6	27.2
2010	1951.8	11.25	59.5	22.2					

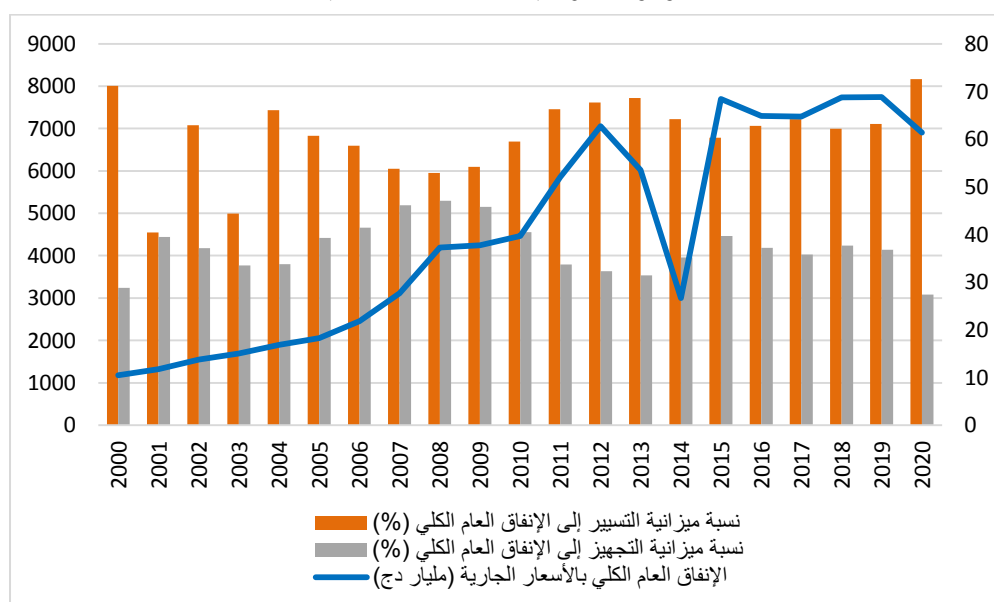
* يحوي الجدول قسمين: القسم الأول لحصص لميزانية التشغيل في حين حُصص القسم الثاني لميزانية التجهيز.

** تم حساب معدل النمو الحقيقي لميزانية التشغيل لسنة 2000 على أساس حجم ميزانية التشغيل بالأسعار الثابتة (الحقيقية) لسنة 1999، والتي قدرّت بـ 809.6 مليار دج.

السنة	ميزانية التجهيز بالأسعار الثابتة الحقيقية (مليار دج)	معدل النمو الحقيقي لميزانية التجهيز (%)	نسبة ميزانية التجهيز إلى الإنفاق العام (%)	السنة	ميزانية التجهيز بالأسعار الثابتة الحقيقية (مليار دج)	معدل النمو الحقيقي لميزانية التجهيز (%)	نسبة ميزانية التجهيز إلى الإنفاق العام (%)	نسبة ميزانية التجهيز إلى ن.م.إ.ج (%)
2000	353.4	80.8	28.8	2011	1386.6	4.5	33.7	13.5
2001	522.4	47.8	39.5	2012	1467.6	5.8	32.3	14.0
2002	566.9	8.5	37.1	2013	1182.1	-19.4	31.4	11.4
2003	536.5	-5.3	33.5	2014	1518.1	28.4	35.2	14.5
2004	582.7	8.6	33.8	2015	1760.4	15.9	39.7	18.2
2005	523.8	24.2	39.3	2016	1476.3	-16.1	37.2	15.5
2006	890.0	22.9	41.4	2017	1343.2	-9.0	35.8	13.8
2007	1213.3	36.3	46.1	2018	1442.9	7.4	37.7	14.3
2008	1591.6	31.2	47.1	2019	1380.3	-4.3	36.8	13.9
2009	1484.6	-6.7	45.8	2020	896.6	-35.0	27.4	10.3
2010	1327.1	-10.6	40.5					

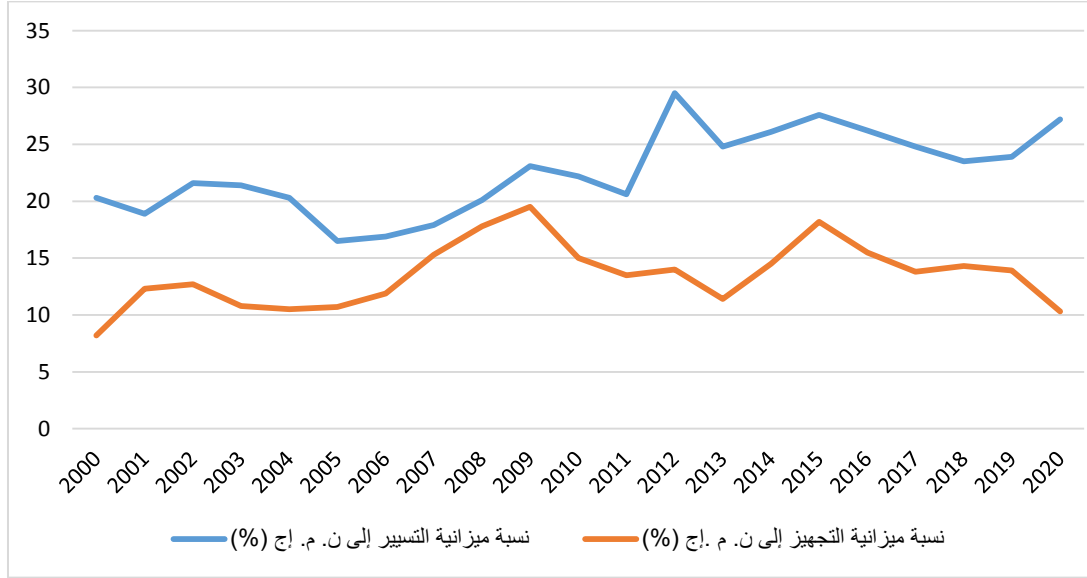
المصدر: معدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على الملحق رقم (04)

الشكل رقم (3-4): تطور الإسهام النسبي لميزانتي التسيير والتجهيز إلى الإنفاق العام الكلي في الجزائر للفترة (2000-2020).



* تم حساب معدل النمو الحقيقي لميزانية التجهيز لسنة 2000 على أساس حجم ميزانية التجهيز بالأسعار الثابتة (الحقيقية) لسنة 1999، والتي بلغت 195.4 مليار دج.

المصدر: معدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على معطيات الجدول رقم (3-3) والجدول رقم (3-4)
الشكل رقم (3-5): تطور نفقات التشغيل والتجهيز كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في الجزائر للفترة
(2000-2020)



المصدر: معدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على معطيات الجدول رقم (3-4).

تُظهر الإحصائيات الموضحة في الجدول رقم (3-4) هيمنة نفقات التشغيل على إجمالي الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة (2000-2020) وهو ما يعني أنّ معظم الإنفاق قد وُجه إلى مجالات غير إنتاجية ذات أثر محدود على نمو الناتج المحلي الإجمالي. فقد بلغ المتوسط السنوي لميزانية التشغيل كحصة من إجمالي الإنفاق العام خلال الفترة (2000-2014) نحو 62,2% مقابل 37,7% لميزانية التجهيز، كما وشهدت السنوات الخمس الأولى من هذه الفترة اتساع الفارق بينهما، حيث سجلت ميزانية التشغيل أعلى حصة لها من إجمالي الإنفاق العام سنة 2000 بنحو 71,2% في حين لم تتعد حصة ميزانية التجهيز من إجمالي هذا الإنفاق حدود 28,8% خلال ذات السنة، ليتقلص الفارق فيما بعد مسجلا أقل قيمة له سنة 2008، وهي السنة التي بلغ فيها الإسهام النسبي لميزانية التشغيل في إجمالي الإنفاق العام أدنى مستوى له بنحو 52,9%، وكحصة من الناتج المحلي الإجمالي لم يتعد متوسطها السنوي خلال الفترة (2000-2014) حدود 21,7%، مسجلة أعلى نسبة سنة 2012 بـ 29.5%.

في المقابل تميزت هذه الفترة بزيادة واضحة في ميزانية التجهيز، وهو ما يعكس خيار الدولة بإعطاء أهمية أكبر لهذه النفقات بوصفها متغيرا للإنعاش ولتحسين الظروف المعيشية للسكان¹ مقابل التحكم في ميزانية التسيير، وعليه حققت ميزانية التجهيز معدلات نمو أسرع مقارنة بميزانية التسيير، مسجلة معدل نمو سنوي مركب بنحو 17,1% مقابل 9,3% لميزانية التسيير، وعلى الرغم من أنّ الزيادة النسبية في نفقات التجهيز كانت أهم منها في كثير من السنوات، إلاّ أنّه يلاحظ أنّ نفقات التسيير كانت دائما تفوقها من حيث الحجم، أمّا حصة ميزانية التجهيز من إجمالي الإنفاق العام فبلغت حدود 15% في الفترة الممتدة من 2005 إلى 2009 وهي الفترة التي شهدت تنفيذ البرنامج التكميلي لدعم النمو، مسجلة أعلى مستوى لها سنة 2008 بنحو 47,1% من إجمالي الإنفاق العام، أمّا حصتها من إجمالي الناتج المحلي فبلغ متوسطها السنوي خلال الفترة (2000-2014) حدود 13,2% مع تسجيل أعلى حصة بـ 19,5% من إجمالي الناتج المحلي سنة 2009.

أمّا الفترة الأخيرة من الدراسة والممتدة من 2015 إلى 2020 فلم تشهد تغييرا يُذكر على تركيبة الإنفاق العام، فقد ظلت حصة كل من ميزانية التسيير وميزانية التجهيز من إجمالي الإنفاق العام مستقرة في المتوسط عند حدود 64.2% لميزانية التسيير مقابل 35.8% لميزانية التجهيز، وكحصة من إجمالي الناتج المحلي شهدت ميزانية التسيير تراجعاً مستمرا خلال هذه الفترة منتقلة من 27.6% سنة 2015 إلى 23.9% سنة 2019 لتعاود الارتفاع سنة 2020 مسجلة 27.2%.

وفي المقابل شهدت هذه الفترة تراجعاً في حصة ميزانية التجهيز من إجمالي الإنفاق العام تخلله ارتفاع وحيد سنة 2018، حيث بلغ الإسهام النسبي لميزانية التجهيز سنة 2017 ما يساوي 35.8% من إجمالي الإنفاق العام، كما تراجعت حصتها من الناتج المحلي الإجمالي خلال ذات السنة إلى 13.8% مقابل 18.2% سنة 2015، ويأتي هذا الانخفاض بعد تراجع أسعار النفط ما أدى بالحكومة إلى إلغاء وتجميد عدة مشاريع، لتعاود بعدها الارتفاع سنة 2018 بعد الانفراج الطفيف في أسعار النفط وقيام الحكومة برفع التجميد عن بعض المشاريع، مسجلة بذلك ما نسبته 37.7% من إجمالي الإنفاق العام، لتتخفض مجددا سنتي 2019 و2020 حيث سجلت هذه السنة أقل نسبة خلال فترة الدراسة

¹Yamna Achour Tani, Op Cit, P 42

ب 27.4 %، فمن أجل التصدي للآثار السلبية للصدمة المزدوجة على أسعار النفط وتراجع النشاط الاقتصادي العالمي نتيجة جائحة كوفيد-19 قامت الحكومة في إطار قانون المالية التكميلي لسنة 2020 بتخفيض نفقات التجهيز بنحو 309 مليار دج.¹ أما حصتها من إجمالي الناتج المحلي فبلغ متوسطها السنوي خلال هذه الفترة 14.3% محققة أعلى نسبة سنة 2015 بـ 18,2% من إجمالي الناتج المحلي. لا شك أنّ تركّز الإنفاق الحكومي على نفقات التسيير مع ضعف نفقات التجهيز طوال السنوات السابقة يعكس حقيقة أنّ الدولة الجزائرية كانت في توجهها الاقتصادي دولة لرصد التخصيصات، أي أنّ دورها اقتصر على تخصيص وتبويب الإيرادات التي تحصل عليها من المورد النفطي بغرض إنفاقها، وأنّ معظم هذا الإنفاق يذهب في شكل إنفاق جاري.

ثالثا/ تحليل تطور التركيب البنوي لميزانية التسيير وميزانية التجهيز في الجزائر للفترة (2000-2020):
سنحاول فيما يأتي تحليل تطور التركيب البنوي لميزانية التسيير وميزانية التجهيز في الجزائر خلال الفترة (2000-2020).

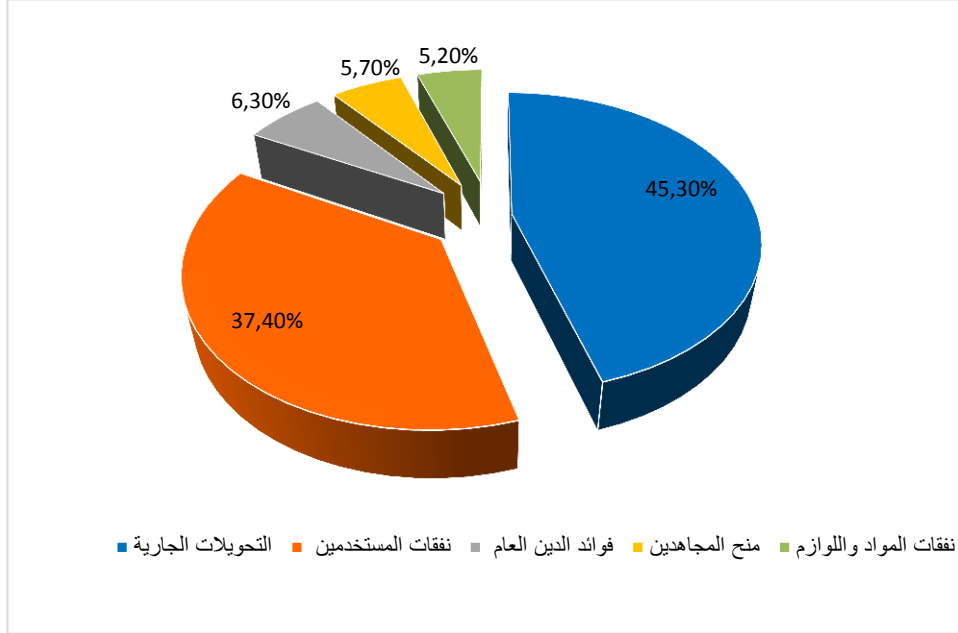
1- التركيب البنوي لميزانية التسيير:

يمكن توضيح تطور التركيب البنوي لميزانية التسيير وفقا لمرحلتين كما يلي:

¹ وزارة المالية، تقرير عرض مشروع قانون المالية التكميلي لسنة 2020، ص03

المرحلة الأولى (2000-2014):

الشكل رقم (3-6): هيكل ميزانية التسيير في الجزائر للفترة (2000-2014)



المصدر: معدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على معطيات الملحق رقم 04 والملحق رقم 05

تُقسم ميزانية التسيير في الجزائر بُنيويًا إلى خمسة أبواب رئيسية، وقد تركزت أكبر مخصصات هذه الميزانية في باب التحويلات الجارية الذي استأثر بحصة بلغت 45.3% من ميزانية التسيير طول الفترة (2000-2014)، تليه نفقات المستخدمين بنحو 37.4% ثم تأتي كل من فوائد الدين العام، منح المجاهدين ونفقات المواد واللوازم بنحو 6.3%، 5.7% و 5.2% لكل منها على التوالي.

وقد شهدت هذه الفترة تراجعًا كبيرًا في أعباء الدين العام كقيمة مطلقة وكحصة من ميزانية التسيير، منتقلة من 19,3% من ميزانية التسيير سنة 2000 إلى 0,8% سنة 2014، نظرًا لقيام الجزائر بإطفاء ديونها الخارجية من خلال التسديد المسبق لها بداية من 2006 مستغلة في ذلك التراكيمات المالية المحققة خلال هذه الفترة.

أما نفقات المستخدمين فقد عرفت زيادة ملحوظة حيث قُدر معدل نموها السنوي المركب بنحو 16,3% خلال هذه الفترة مسجلة أعلى زيادة سنوية سنة 2011 بـ 46,3%، لتصل بذلك إلى حدود 1774,7 مليار دج. وتعزى هذه الزيادة أساسًا إلى التعديلات التي مست الأجر الوطني الأدنى المضمون (SMIG) الذي انتقل من 6000 دج إلى 8000 دج سنة 2001، ليواصل ارتفاعه سنتي 2004

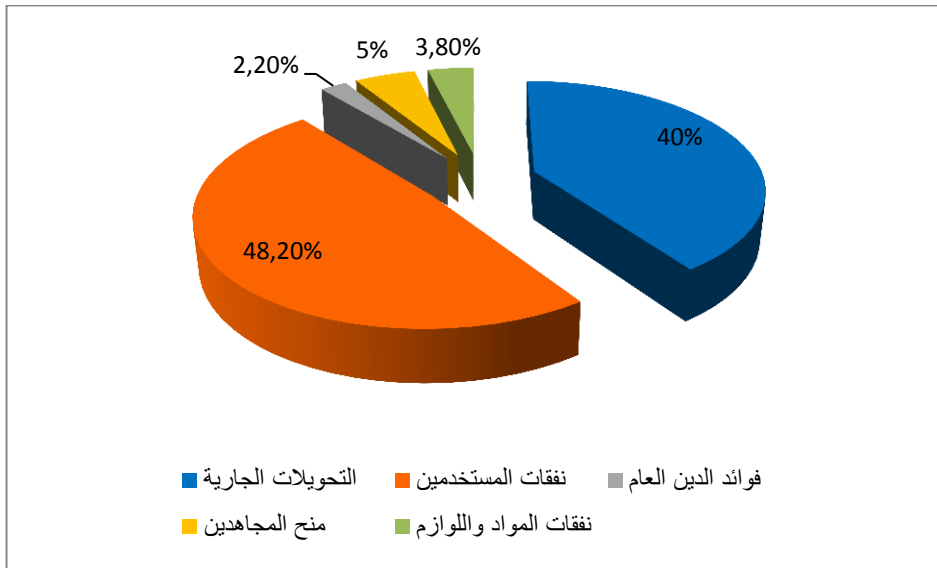
و2012 مسجلا 10.000 دج و18.000 دج على التوالي، وزيادة كتلة الأجور بعد مراجعة القانون العام للتوظيف العمومية في 2006، ومراجعة الشبكة الاستدلالية للأجور سنة 2007 وتطبيقها سنة 2008، إضافة إلى مناصب الشغل المستحدثة في القطاع الحكومي والتي عرفت زيادات مهمة خاصة في إطار الصيغ الجديدة للتشغيل كعقود ما قبل التشغيل وعقود الإدماج.

من جهتها عرفت التحويلات الجارية تطورا مطردا في قيمها المطلقة (تضاعفت بـ7 مرات خلال الفترة (2000-2014) مشكلة بذلك أكبر حصة ليس على صعيد ميزانية التسيير فحسب إنما على مستوى الإنفاق العام ككل، حيث وصل متوسطها السنوي كحصة من إجمالي الإنفاق العام خلال هذه الفترة إلى حدود 28.1 %، وقد تجسدت هذه الزيادة في زيادة التعويضات والإعانات الاجتماعية المقدمة للأسر ودعم الحكومة لقطاع السكن، إضافة إلى الدعم الموجه لعدد من السلع الاستهلاكية الأساسية. ويعود السبب في زيادة التحويلات الجارية إلى زيادة الاهتمام بالتنمية الاجتماعية وتحسين الظروف المعيشية للسكان، واتجاه الدولة للتقليل من الفوارق الاجتماعية على إثر تطبيق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي*، كما وساهمت الزيادة في النفقات على الخدمات الإدارية بشكل أساسي في الرفع من إجمالي التحويلات الجارية، خاصة وأنها شكلت الحصة الأكبر من إجمالي التحويلات الجارية خلال هذه الفترة.

* هو برنامج مقرر من الأمم المتحدة منذ سبتمبر 2000 إلى غاية 2015، تضمن القضاء على الفقر والجوع كهدف أول ضمن ثمانية أهداف تصب جميعا في تحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية.

المرحلة الثانية (2015-2020)

الشكل رقم (3-7): هيكل ميزانية التسيير في الجزائر للفترة (2015-2020)



المصدر: معدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على معطيات الملحق رقم 04 والملحق رقم 05

شهدت هذه الفترة تراجعاً في حجم ميزانية التسيير، وقد مس هذا التراجع التحويلات الجارية التي انتقلت قيمتها المطلقة من 2000,8 مليار دج سنة 2015 إلى 1783,2 مليار دج سنة 2017، أما حصتها من ميزانية التسيير فبلغ متوسطها السنوي خلال هذه الفترة 40%، حيث حققت أدنى حصة سنة 2017 بنحو 38,1% من ميزانية التسيير. ففي ظل تراجع أسعار النفط، ومع زيادة الطلب الاجتماعي بفعل النمو الديمغرافي الذي يعرف زيادات ملحوظة أصبح الدعم الاجتماعي عبئاً على ميزانية الدولة، وأقرت الحكومة بصعوبة الوضع الاقتصادي وصرحت ببداية ترشيد الإنفاق العام سنة 2016 بتقليص التحويلات الجارية سنتي 2016 و 2017 مسجلة بذلك معدلات نمو سالبة قدرت بـ (-9,3%) و (-1,7%) على التوالي، غير أنّها ما فتئت أن عاودت الارتفاع لتصل حدود 1999.8 مليار دج سنة 2018، وبهدف التخفيف من الأثر الاقتصادي للجائحة كوفيد-19 قامت الحكومة بزيادة حجم الإعانات والتحويلات الاجتماعية لدعم المعوزين وذوي الدخل المحدود، وأصحاب الحرف والمشاريع المتأثرة بالتدابير

الرامية لوقف تفشي الوباء*، وبذلك وصل مستوى التحويلات الجارية سنة 2020 حدود 2088.3 مليار دولار .

أما نفقات المستخدمين فقد شكلت الحصة الأكبر من إجمالي العناصر المكونة لميزانية التسيير خلال هذه الفترة، حيث بلغ متوسطها السنوي نحو 48.2% من ميزانية التسيير، كما وشكل هذا البند الثقل الأساس على صعيد إجمالي الإنفاق العام خلال ذات الفترة، فقد مثل نحو 30.9% من إجمالي الإنفاق العام، أما باقي البنود فقد شهدت شبه استقرار في نسبها، حيث ظلت حصة كل من منح المجاهدين، المواد واللوازم وفوائد الدين العام من ميزانية التسيير تتراوح في حدود 5%، 3.8% و 2.2% لكل منها على التوالي.

في المقابل عرفت هذه الفترة ارتفاعا في نفقات المستخدمين بمعدل سنوي مركب 2.9% منتقلة من 2170,9 مليار دج سنة 2015 إلى 2373.1 مليار دج سنة 2020 على الرغم من قرار تجميد التوظيف في عديد القطاعات وذلك دائما ضمن مساعي الدولة الرامية لترشيد الإنفاق العام. الارتفاع شمل أيضا فوائد الدين العام التي تضاعفت قيمتها نحو 4 مرات منتقلة من 42,6 مليار دج سنة 2015 إلى 171.7 مليار دج سنة 2020 ما يعادل 3.4% من إجمالي الإنفاق العام، فقد أدى انخيار أسعار النفط إلى نضوب موارد صندوق ضبط الإيرادات ولجوء الخزينة العمومية إلى التمويل النقدي المباشر أو ما يعرف بالتسهيلات الكمية، وهو ما انعكس على حجم الدين العام الذي تضخمت قيمته من جديد.

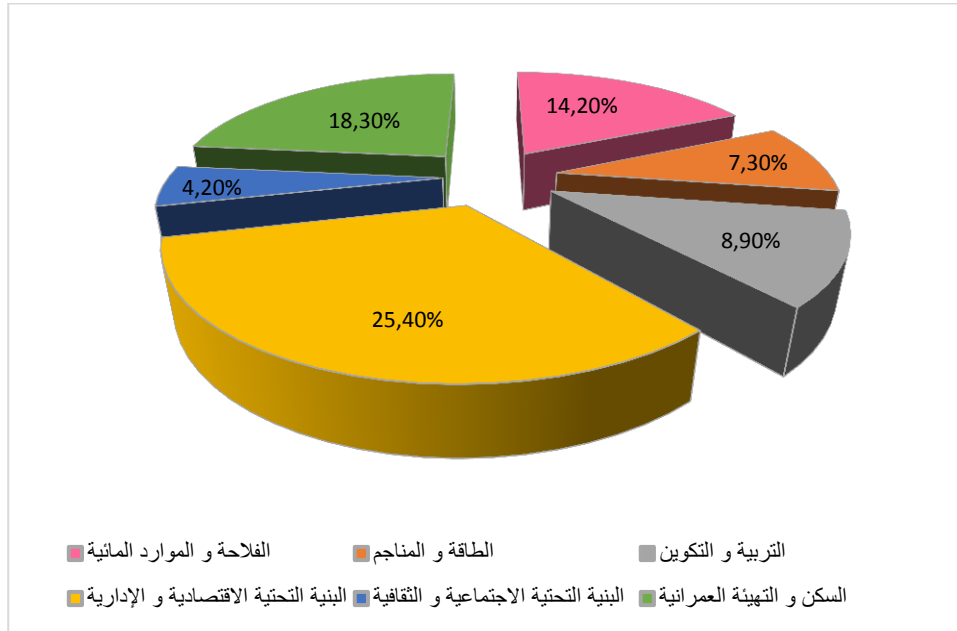
2- التركيب البنوي لميزانية التجهيز:

سيتم تحليل تطور التركيب البنوي لميزانية التجهيز انطلاقا من اعتمادات الدفع الظاهرة ضمن الجدول "ج" من قانون المالية وذلك وفقا لمرحلتين.

*أقرت الحكومة في هذا الشأن تخصيص 20 مليار دولار لإعانات العاطلين عن العمل بسبب الجائحة، و 11.5 مليار دولار للتحويلات إلى الأسر الفقيرة، بالإضافة إلى تخصيص اعتمادات لدعم القطاع الصحي.

المرحلة الأولى (2000-2014):

الشكل رقم (3-8): هيكل ميزانية التجهيز في الجزائر للفترة (2000-2014)



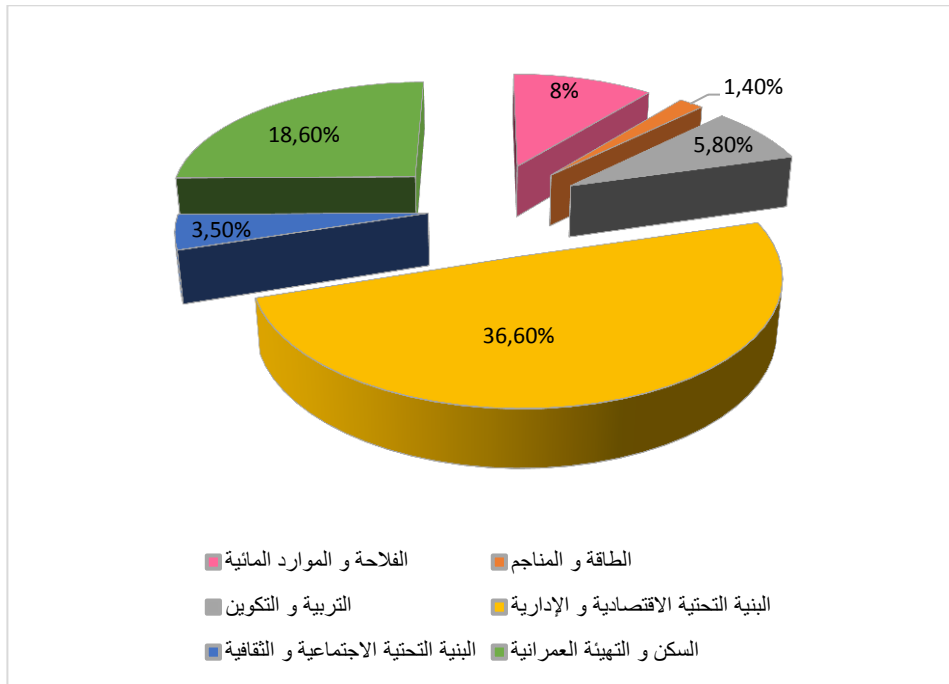
المصدر: معدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على الملحق رقم 04 والملحق رقم 06.

ما ميز هذه الفترة هو الزيادة المتسارعة في النفقات الموجهة لقطاع البنية التحتية الاقتصادية والإدارية، وهو يُظهر وعي الحكومة بأهمية البنى التحتية في التأسيس لمحيط ملائم لنهوض وتطور النشاط الاقتصادي. فقد انتقلت قيمتها المطلقة من 63.8 مليار دج سنة 2000 إلى 818 مليار دج سنة 2014، مسجلة بذلك معدل نمو سنوي مركب بنحو 36.9 %، كما شكلت نفقات هذا القطاع الحصة الأكبر من ميزانية التجهيز خلال هذه الفترة بمتوسط سنوي قدر بـ 25.4 %، مسجلة أعلى حصة سنة 2013 بنحو 37.2 % من ميزانية التجهيز، يليه قطاع السكن والتهيئة العمرانية الذي حظي باهتمام الدولة، حيث ارتفعت مخصصاته منتقلة من 100,5 مليار دج سنة 2000 إلى 427,7 مليار دج سنة 2014 بمعدل نمو سنوي مركب 19.7 % خلال ذات الفترة، أمّا حصته من ميزانية التجهيز فقد بلغ متوسطها السنوي نحو 18.3 % مسجلا أعلى حصة سنة 2000 بـ 29.6 % من ميزانية التجهيز، وقد شكل المتوسط السنوي لحصة قطاع الفلاحة والموارد المائية ما يقارب 14.2 % من ميزانية التجهيز، أمّا قطاع التربية والتكوين فقد بلغ متوسط مساهمته في ميزانية التجهيز نحو 8.9 %، في حين لم يحظى قطاعا الطاقة والمناجم

والبنية التحتية الاجتماعية والثقافية إلاّ بنسبة ضئيلة من مخصصات نفقات التجهيز خلال الفترة (2000-2014)، حيث لم تتعدى حصة كل منهما على التوالي 7.3% و4.2% من ميزانية التجهيز.

المرحلة الثانية 2015-2020:

شكل رقم (3-9): هيكل ميزانية التجهيز في الجزائر للفترة (2015-2020)



المصدر: معدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على الملحق رقم 04 والملحق رقم 06

إنّ الملاحظ خلال الفترة (2015-2020) هو بقاء قطاع البنية التحتية الاقتصادية والإدارية ضمن أولى اهتمامات الدولة، فبالرغم من تراجع مخصصاته سنتي 2017 و2018 إلاّ أنّها عاودت الارتفاع مسجلة ما قيمته 1242.8 مليار دج سنة 2019 لتراجع سنة 2020 بنسبة (-35.5) %، وظلت حصته تشكل أعلى نسبة من مخصصات ميزانية التجهيز بنحو 36.6 % كمتوسط سنوي لهذه الفترة. كما تركزت مخصصات ميزانية التجهيز خلال ذات الفترة في قطاعي التربية والتكوين والبنية التحتية الاجتماعية والثقافية بنحو 5.8% و3.5% لكل منهما على التوالي.

وقد واصلت الدولة خلال هذه الفترة دعم قطاعي السكن والفلاحة والموارد المائية من خلال رصد مبالغ معتبرة لها مشكلة ما حصته 18.6% و 08% من ميزانية التجهيز لكل منهما، في حين لم تتجاوز حصة قطاع الطاقة والمناجم من ميزانية التجهيز حدود 1.4% كمتوسط سنوي لذات الفترة. لاشك أنّ هذه التركيبة جاءت عاكسة لجهود الدولة الرامية لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية، ومستجيبة لمتطلبات البلاد من مشاريع السكن والبنية التحتية، والنهوض بمستوى التعليم بوصفه الطريق الأمثل للاستثمار في رأس المال البشري وتنميته.

المبحث الثالث: انعكاس تقلبات أسعار النفط على هيكل الميزانية العامة في الجزائر للفترة (2000-2020)

إنّ اعتماد الجزائر بشكل كبير على الإيرادات النفطية في تمويل ميزانياتها السنوية يجعل التقلبات الحاصلة في أسعار النفط تمارس ضغطا شديدا على الميزانية العامة للدولة، ومردّد ذلك أنّ مستوى الإنفاق العام يتأثر سلبا وإيجابا بحجم الإيرادات العامة التي تتشكل أساسا من الجباية البترولية، وبهذا فإنّ مستويات الإنفاق والإيرادات، ومن ثم توازن الميزانية العامة بالجزائر ظلت جميعها تابعة ومتأثرة بشدة بتحركات أسعار النفط في السوق العالمية.

المطلب الأول: انعكاس تقلبات أسعار النفط على الإنفاق العام

يهيمن المورد النفطي على سلوك الإنفاق العام في الجزائر نظرا لضعف الموارد الأخرى، لذلك نجد أحد أهم العوامل المتسببة في تعرج مسار الإنفاق العام هو حصيلة الجباية البترولية والتي هي عرضة لتقلبات أسعار النفط.

أولا/ مساهمة الجباية البترولية في تغطية الإنفاق العام:

لا شك أنّه من بين أهم العوامل المحددة لحجم الإنفاق العام هي قدرة الدولة على تغطية نفقاتها بالحصول على الموارد الضرورية. وفي الجزائر تعدّ الجباية البترولية* من أهم القنوات التي يتم الاعتماد عليها في تغطية النفقات العامة، ويمكن قياس ذلك من خلال معدل التغطية والمعرّف بأنّه النسبة بين مجموع النفقات المغطاة بالجباية البترولية إلى إجمالي الإنفاق العام.

* تشير إلى كافة الضرائب والرسوم والأتاوى التي تُدفع للدولة المالكة لحقوق النفط مقابل حق استكشاف واستغلال حقولها من قبل الشركات النفطية، وتحدّد على أساس نسبة معينة تطبق على سعر بيع برميل النفط.

الجدول رقم (3-5): تطور نسب مساهمة الجباية البترولية في تغطية الإنفاق العام في الجزائر للفترة (2000-2020).

السنة	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
الجبـاية.ب.ب/إجمالي الإنفاق العام (%)	61,1	63,6	59,1	49,5	45,6	43,8	37,3	31,3	40,9	45,4	33,6
الجبـاية.ب/نفقات التسيير (%)	85,8	105,2	93,9	74,5	68,9	72,2	63,7	58,1	77,3	83,8	56,5
الجبـاية.ب/نفقات التجهيز (%)	212,3	160,9	159,4	147,3	134,6	111,4	90,2	67,8	86,9	99,0	83,1
السنة	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
الجبـاية.ب/إجمالي الإنفاق (%)	26,1	21,5	26,8	22,5	22,5	23,0	29,2	30,4	31,1	18,9	
الجبـاية.ب/نفقات التسيير (%)	39,4	31,8	39,1	35,1	37,3	36,7	45,5	50,5	52,8	29,3	
الجبـاية.ب/نفقات التجهيز (%)	77,5	66,7	85,4	63,1	56,7	62,0	81,6	76,3	77,1	53,2	

المصدر: معدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على الملحق رقم 4 والملحق رقم 7

* نشير هنا إلى الجباية البترولية الموازنة.

تشير نسب تغطية الجباية البترولية لإجمالي الإنفاق العام الظاهرة في الجدول أعلاه إلى التباين الحاصل بين مستويات الإنفاق العام وحصيلة الجباية البترولية خلال فترة الدراسة، فقد شهدت الجزائر بداية من الألفية الثالثة ارتفاعا كبيرا في حجم الإنفاق العام والذي استمر طيلة فترة الدراسة مسجلا زيادة بنحو 6194.6 مليار دج (انتقل من 1178,1 مليار دج سنة 2000 إلى 7372,7 مليار دج سنة 2020)، في المقابل عرفت ذات الفترة تحسنا في حصيلة الجباية البترولية لكن مع تسجيل تذبذبات نتيجة التقلبات الحاصلة في أسعار النفط، وهو ما جعل الارتفاع الحاصل في الجباية البترولية لا يواكب ذلك المسجل في حجم الإنفاق العام وأثر على نسب التغطية التي لم تتعدى 61.1% في أحسن الأحوال، أمّا أقل نسبة تغطية فقد سُجلت سنة 2020 بـ 18,9%.

أمّا بخصوص تمويل الجباية البترولية لتركيبية الإنفاق العام، فيظهر أنّه بالنسبة لنفقات التسيير التي تُشكل الحصة الأكبر من ميزانية الدولة فقد قامت الجباية البترولية بتغطيتها تغطية كاملة تفوق 100%

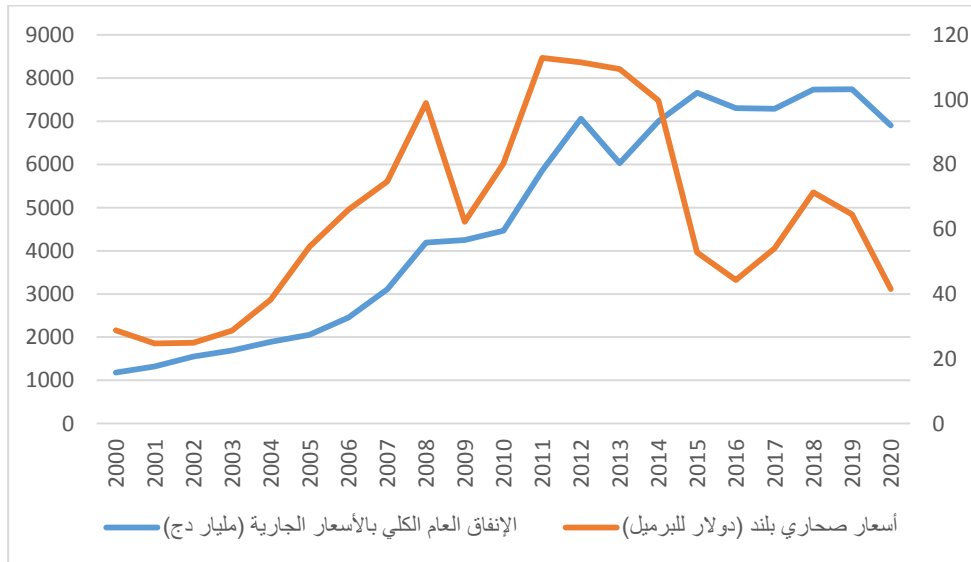
سنة 2001 بنسبة 105,2%، أما باقي سنوات الدراسة فقد تراوحت النسبة بين 93,9 % كأعلى نسبة سنة 2002 و 29,3% كأدنى نسبة سنة 2020*، ولا شك أنّ نسب التغطية المسجلة تدل على وجود هيمنة للجباية البترولية حتى على ميزانية التسيير المتعلقة بممارسة الدولة لمهامها الأساسية، وهو ما يشكل خرقا للقاعدة الذهبية وهي إحدى القواعد الميزانية ومبدؤها العام هو أنّه يجب أن تكون النفقات الجارية ممولة بالضرائب أو الإيرادات العادية ككل، وتهدف إلى فرض الانضباط الميزانياتي على الحكومة لتفادي حدوث عجزات في الميزانية العامة للدولة.

في المقابل مؤّلت الجباية البترولية نفقات التجهيز بنسب فاقت 100% خلال الفترة (2005-2000) مسجلة أعلى نسبة تغطية سنة 2000 بـ 212,3%، أما باقي السنوات فقد عرفت تراجعا في نسب التغطية مع تسجيل تذبذبات .

ثانيا/ علاقة أسعار النفط بالإنفاق العام:

لو تتبعنا مسار الإنفاق العام في الجزائر نجده يتبع تقلبات أسعار النفط، فضلا عن تماثله في الاتجاه وهو ما يمكن الوقوف عليه فيما يأتي.

الشكل رقم (3-10): تطور تدفقات الإنفاق العام في الجزائر تبعا لتقلبات أسعار النفط للفترة (2000-2020)



المصدر: معدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على الملحق رقم 03 والملحق رقم 04

* نشير هنا إلى أن الجباية العادية لها أولوية تمويل نفقات التسيير، لكن وفي حال وجود فائض عن نفقات التجهيز فإنه يتم تحويله لتمويل نفقات التسيير، وبذلك يصبح للجباية البترولية دور مزدوج.

دفع التحسن المسجل في أسعار النفط بداية الألفية الثالثة بالدولة إلى تبني مجموعة من البرامج التنموية التي استنفدت كتلة ضخمة من الأموال، ما أدى إلى تسجيل معدلات نمو عالية في الإنفاق العام، فالملاحظ هو وجود تطابق شبه كامل بين تطور الإنفاق العام الذي نما بـ 255,7 % خلال الفترة 2000-2008 منتقلا من 1178,1 مليار دج سنة 2000 إلى 4191,0 مليار دج سنة 2008 وأسعار النفط والتي نمت خلال ذات الفترة بـ 243,4 % منتقلة من 28,8 دولار للبرميل سنة 2000 إلى 98,9 دولار للبرميل سنة 2008، كما وشهدت هذه الفترة معدلات نمو أسرع لنفقات التجهيز مقارنة بنفقات التسيير والتي سجلت 481,7 % و 164,3 % على التوالي، ومع تراجع أسعار النفط سنة 2009 إلى حدود 62,3 دولار للبرميل (خسر برميل النفط 36,6 دولار من قيمته) سجل الإنفاق العام معدلات نمو منخفضة قدرت بـ 1,3 % و 5,2 % سنتي 2009 و 2010 على التوالي، وهو ما انعكس سلبا على معدلات نمو كل من ميزانية التسيير وميزانية التجهيز، حيث نمت الأولى بمعدلات متواضعة بلغت 3,7 % و 15,6 % على التوالي فيما سجلت الثانية معدلات نمو سالبة قدرت بـ (-1.4 %) و (-7,11 %) على التوالي.

وتأتي سنة 2011 لتؤكد مرة أخرى تماشي الإنفاق العام في الاتجاه مع تقلبات أسعار النفط، فقد بلغت هذه الأخيرة ذروتها خلال هذه السنة مسجلة 112,9 دولار للبرميل، وهو ما قابله زيادة في الإنفاق العام بـ 31 % منتقلة قيمته من 4466,9 مليار دج سنة 2010 إلى 5853,6 مليار دج سنة 2011، في حين شهدت سنة 2013 نموا سالبا للإنفاق العام الذي تراجع بنحو 1034 مليار دج عند مستوى 109,4 دولار للبرميل النفط، أما سنة 2014 فعلى الرغم من التراجع الكبير الذي عرفته أسعار النفط بداية من النصف الثاني من هذه السنة على غرار سعر النفط الجزائري الذي سجل ما قيمته 99,7 دولار للبرميل وواصل انخفاضه ليستقر عند حدود 44,3 دولار للبرميل سنة 2016، إلا أن الإنفاق العام واصل نموه الإيجابي سنتي 2014 و 2015 بـ 16,1 % و 9,4 % على التوالي، كما واصلت نفقات التسيير والتجهيز نموها الإيجابي، وقد تم تغطية هذا الإنفاق من فائض الجباية البترولية ليعاود تراجعها سنة 2016 بـ 4,7 % ويستقر نسبيا سنة 2017 بتسجيله 7282.7 عند مستوى 54,1 دولار للبرميل، وذلك بفعل السياسة المالية المنتهجة خلال تلك الفترة والتي شكل تخفيض الإنفاق العام أحد أهم محاورها. ومع عودة

أسعار النفط للارتفاع سنة 2018 وبلغها مستوى 71,4 دولار للبرميل ارتفع مستوى الإنفاق العام سنتي 2018 و2019 لكن بنسب ضئيلة قدرت بـ 6,1% و0,1% على التوالي ليتراجع بعدها سنة 2020 لحدود 6902.9 مليار دج عند مستوى 41,5 دولار للبرميل النفط.

ما يمكن استخلاصه هو أنّ مستويات الإنفاق العام ومنذ تجسّد عقلية الاتكال على الربح النفطي تتأثر بشكل نسبي بحركة أسعار النفط، فنجدتها تنمو بمعدلات مرتفعة خلال فترة الطفرة السعرية للنفط بينما تنمو بشكل أقل أو بمعدلات سالبة في بعض الحالات التي تتراجع فيها أسعار النفط بشكل كبير، ما يعني أنّها تتأثر بشكل أكبر بالتغيرات الموجبة لأسعار النفط مقارنة بالتغيرات السالبة.

أمّا عن علاقة أسعار النفط بمكويني الإنفاق العام، فالملاحظ أنّ ارتفاع أسعار النفط رافقه تزايد في حجم الإنفاق الاستثماري لكن بنسب نمو مختلفة، وهذا ما يشير إلى أنّه تمّ تكييف نفقات التجهيز وفقا لتقلبات أسعار النفط باستثناء بعض السنوات التي سجلت اختلافا في اتجاه المتغيرين .

من جهتها شهدت نفقات التسيير مسارا مطابقا لتقلبات أسعار النفط، لكن الملاحظ أنّ هذه العلاقة كانت خاصة في فترات انتعاش أسعار النفط، حيث لم تؤثر التغيرات السالبة لهذه الأخيرة على نفقات التسيير نظرا لما تحتويه من بنود يصعب تقليصها.

ولا شك أنّ هذه العلاقة وهذا الارتباط الكبير بين أسعار النفط وحجم الإنفاق العام يجعل الدولة أمام مشكلتين:

الأولى: تتمثل في احتمال انهيار أسعار النفط دون ما هو متوقّع، ما يعني حدوث انخفاض مفاجئ في حصيلة الجباية البترولية التي كما سبق وأشرنا تمثّل مصدر التمويل الرئيسي للإنفاق العام، فتجد الدولة نفسها أمام خيار تخفيض هذا الأخير بشقّيّه، مع العلم أنّ معدلات التخفيض التي تطال نفقات التجهيز -المتعلقة خاصة بالاستثمارات العمومية- تفوق مثيلاتها في نفقات التسيير.

أمّا الثانية: فتتمثل في كيفية إدارة فائض الميزانية من الإيرادات في فترات الطفرة النفطية وما يصاحبها من ارتفاع في أسعار النفط، أي كيفية تفادي قيام الحكومة بتوجيه هذا الفائض للإنفاق العام مع كل ما يترتب

عن ذلك من تداعيات سلبية أهمها عدم الفعالية في استعمال الموارد وتبذيرها، إضافة إلى تقليص القدرة الادخارية للدولة.¹

المطلب الثاني: انعكاس تقلبات أسعار النفط على الإيرادات العامة

في الجزائر يُعدّ المورد النفطي المحرك الرئيسي لإيرادات الدولة، وهو ما يجعل حصيلة الإيرادات العامة تتبع وبشكل مباشر تقلبات أسعار النفط على اعتبار هذه الأخيرة محدّدا رئيسيا لمداخيل الجباية البترولية.

أولا/ مساهمة الجباية البترولية في تمويل الإيرادات العامة:

تعتمد الميزانية العامة في الجزائر على الجباية البترولية كمصدر تمويلي مهم ومهيمن على كل ما سواها من الإيرادات حتى أصبحت الإيرادات العامة دالة للجباية البترولية، ويكفي للتأكد من هذا الأمر الرجوع إلى تفاصيل هذه الإيرادات.

الجدول رقم(3-6): تطور نسب مساهمة الجباية البترولية في تمويل الإيرادات العامة في الجزائر للفترة (2020-2000)

السنة	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ج.ب/إجمالي الإيرادات (%)	64,0	60,8	58,1	54,8	53,7	52,4	49,7	49,9	59,1	58,8	48,8
ج.ع/إجمالي الإيرادات (%)	31,1	28,8	30,6	34,4	36,1	37,4	39,1	39,3	33,2	35,0	42,2
السنة	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
ج.ب/إجمالي الإيرادات (%)	43,8	39,9	41,5	40,2	37,8	33,6	35,2	37,2	38,2	25,8	
ج.ع/إجمالي الإيرادات (%)	43,7	50,2	52,1	53,2	51,7	49,5	43,5	41,9	36,3	74,1	

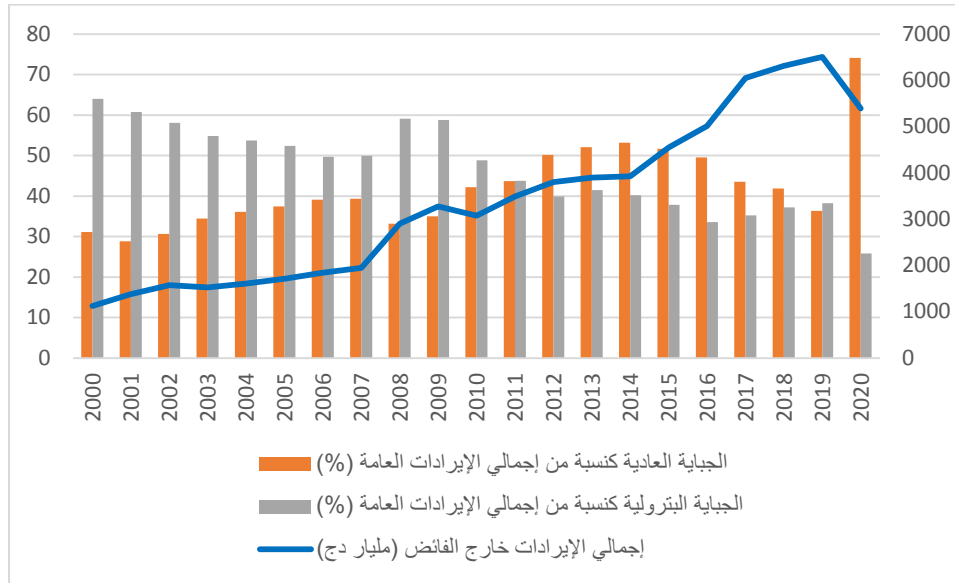
المصدر: معدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على الملحق رقم 07

ج.ب: تشير إلى الجباية البترولية الموازية.

إجمالي الإيرادات: تشير إلى إجمالي الإيرادات خارج صندوق ضبط الإيرادات (خارج الفائض)

¹ محمد مسعي، "سياسة الميزانية في الجزائر خلال الفترة 2001-2010- دراسة تحليلية لأهم آثارها الاقتصادية الكلية"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة ورقلة، 2014، ص70.

الشكل رقم (3-11): تطور مساهمة الجباية البترولية والجباية العادية في إجمالي الإيرادات العامة في الجزائر للفترة (2000-2020)



المصدر: معدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على الجدول رقم (3-6) والملحق رقم 07

شهدت أسعار النفط بداية الألفية الثالثة قفزة نوعية لتجر معها حصيلة الجباية البترولية إلى الارتفاع، وهو ما عزّز مساهمة هذه الأخيرة في تمويل الإيرادات العامة والتي بلغت 64 %، في المقابل شكلت مساهمة الجباية العادية في إجمالي الإيرادات العامة نسبة متواضعة لم تتعدى 31,1%. وعلى الرغم من المستويات المرتفعة التي سجلتها أسعار النفط خلال الفترة (2001-2007) وما صاحبه من تحسن في مداخيل الجباية البترولية، إلّا أنّ نسب مساهمتها التمويلية للإيرادات العامة أخذت منحى تنازلي منتقلة من 60,8 % سنة 2001 إلى 49,9 % سنة 2007، أمّا الجباية العادية فعلى الرغم من كونها تُشكل مصدرا مهما لميزانية الدولة وعلى الرغم من زيادة مساهمتها في إجمالي الإيرادات العامة، إلّا أنّ هذه المساهمة ظلت متواضعة مقارنة بالجباية البترولية حيث لم تتعدى 39,3 % في أحسن الأحوال.

ومع عودة ارتفاع أسعار النفط سنة 2008 والتي قاربت حدود 90 دولار للبرميل، وما تبعه من تحسّن حصيلة الجباية البترولية وكذا الحصة الموجهة لتمويل الميزانية والتي بلغت 1715,4 مليار دج عادت مساهمة الجباية البترولية في تمويل الإيرادات العامة للارتفاع مسجلة 59,1 %، لتراجع بشكل طفيف سنة 2009 مساهمة بـ 58,8 %، واستمر هذا الانخفاض طيلة الفترة (2010-2012) منتقلة من 48,8 %

إلى 39,9 %، وبالموازاة مع ذلك سُجِّل تطور في نسبة مساهمة الجباية العادية التي انتقلت من 42,2 % سنة 2010 إلى 50,2 % سنة 2012 والتي فاقت خلالها مساهمة الجباية البترولية، وذلك راجع إلى أنّ هذه الفترة تميزت بزيادة واضحة في الجباية العادية مقابل تراجع في مداخيل الجباية البترولية.

وقد شكل انهيار أسعار النفط سنة 2014 ببلوغها 99,7 دولار للبرميل، وتواصل الانخفاض سنتي 2015 و 2016 ضغطا على الميزانية العامة للدولة، حيث تراجعت حصيللة الجباية البترولية ما أثر سلبا على نسبة مساهمتها التمويلية للإيرادات مسجلة أدنى مستوى لها سنة 2016 بـ 33,6 %، لتواصل بذلك الجباية العادية تفوقها في تمويل الإيرادات العامة بنسب تراوحت بين 49,5 % و 53,2 %، لكن عودة حصيللة الجباية البترولية للارتفاع سنة 2017 واستمرارها سنتي 2018 و 2019 مكّنها من استرجاع مكانتها كمصدر رئيسي لإيرادات الميزانية مُحَقِّقة نسب مساهمة بين 37.2 % و 38,2 %، لتتخفّف بشكل كبير سنة 2020 حين بلغت 25,8 % بفعل التراجع القياسي في أسعار النفط التي سجلت 41,5 دولار للبرميل، مع تسجيل ارتفاع ملفت لمساهمة الجباية العادية التي مَوَّلَت الإيرادات العامة بـ 74,1 %.

نخلص مما تقدم إلى أنّه بالرغم من التوجه الرسمي للسلطات نحو إحلال الجباية العادية محل الجباية البترولية إلّا أنّ الواقع يبين مدى ارتباط الإيرادات الحكومية بالريع النفطي، وهو ما يجعل مالية الدولة تابعة بشكل كبير لمتغيرات خارجية ظرفية وغير مستقرة، ما يفرض العمل على معالجة هذا الخلل الهيكلي وعدم الاكتفاء بمبدأ يبقى الحال على ما هو عليه.

ثانيا/ علاقة أسعار النفط بالجباية البترولية:

طالما ارتبط تطور حصيللة الجباية البترولية في الجزائر بتطور أسعار النفط في السوق العالمية، فأَيّ تغير في أسعار النفط إلّا وصاحبه تغير موازٍ في حصيللة الجباية البترولية، وبالنظر لما توصلنا إليه حول أهمية هذه الأخيرة ضمن هيكل الإيرادات العامة فإننا سنحاول الوقوف على تأثير تقلبات أسعار النفط على إيرادات الجباية البترولية، ومنه على إجمالي الإيرادات العامة.

الجدول رقم (3-7): تطور حاصل الجباية البترولية في الجزائر تبعا لتقلبات أسعار النفط للفترة (2000-2020)

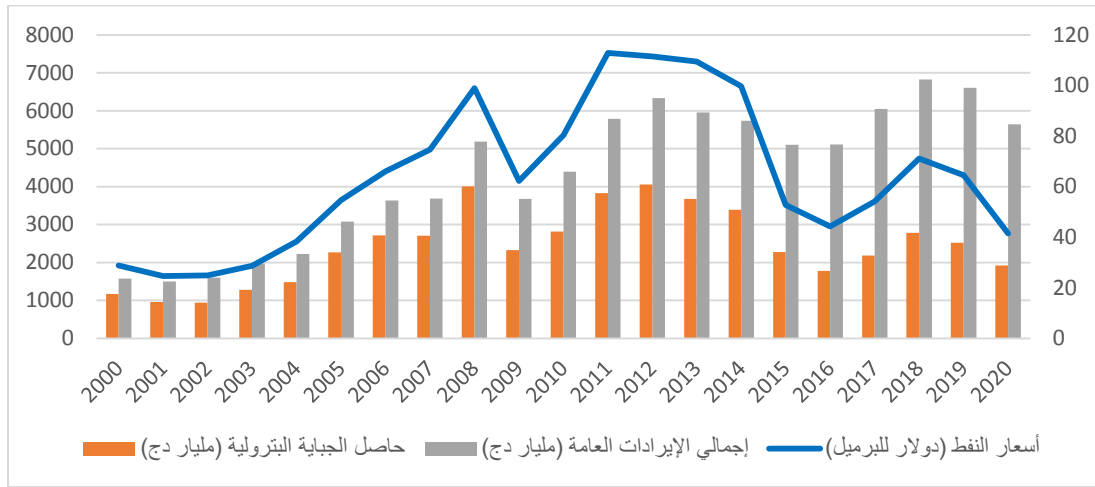
السنة	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
أسعار النفط (دولار للبرميل)	28,8	24,7	24,9	28,7	38,3	54,6	66,0	74,7	98,9	62,3	80,3
حاصل الجباية البترولية* (مليار دج)	1173,2	964,5	942,9	1284,9	1485,7	2267,8	2714,0	2711,8	4003,6	2327,7	2820,0
إجمالي الإيرادات العامة** (مليار دج)	1578,1	1505,5	1603,2	1974,4	2229,7	3082,6	3639,8	3687,8	5190,5	3676,0	4392,9
السنة	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
أسعار النفط (دولار للبرميل)	112,9	111,5	109,4	99,7	52,8	44,3	54,1	71,1	64,5	41,5	
حاصل الجباية البترولية (مليار دج)	3829,7	4054,3	3678,1	3388,3	2275,1	1781,1	2186,9	2787,1	2518,4	1921,6	
إجمالي الإيرادات العامة (مليار دج)	5790,1	6339,0	5957,5	5738,4	5103,1	5110,1	6047,9	6826,9	6601,6	5640,9	

المصدر: معدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على الملحق رقم 03 والملحق رقم 07

* حاصل الجباية البترولية: يشير إلى إجمالي إيرادات الجباية البترولية المحققة والتي تشمل ناتج الجباية البترولية الموجه لميزانية الدولة (الجباية الموازنة) إضافة إلى فائض الجباية البترولية الموجه لصندوق ضبط الإيرادات.

** بما في ذلك فائض الجباية البترولية الموجه لصندوق ضبط الإيرادات.

الشكل رقم (3-12): تأثير تقلبات أسعار النفط على حاصل الجباية البترولية في الجزائر للفترة (2000-2020)



المصدر: معدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على الجدول رقم (3-7)

يتبين لنا من تفحص بيانات الجدول أعلاه أنّ مسار حاصل الجباية البترولية تناسب طرديا في أغلب سنوات الدراسة مع التغيرات الحاصلة في أسعار النفط. فمع الانفراج المالي الحاصل بفعل إرتفاع أسعار النفط بداية الألفية الثالثة عرفت حصيلة الجباية البترولية نموا كبيرا قُدّر بـ 144,4% منتقلة من 480 مليار دج سنة 1999 إلى 1173,2 مليار دج سنة 2000 عند مستوى 28,8 دولار لبرميل النفط، وهو ماساهم في الرفع من إجمالي الإيرادات إلى نحو 1578,1 مليار دج، لتتراجع بعدها حصيلة الجباية البترولية سنتي 2001 و2002 بـ 14,2% و2,2% على التوالي عند مستوى 24,7 دولار و24,9 دولار لبرميل النفط، لكن وبداية من سنة 2003 وإلى غاية 2008 سجل سعر برميل النفط ارتفاعا متسارعا في مستوياته حيث نما بـ 244,6% خلال هذه الفترة، منتقلا من 28,7 دولار إلى 98,9 دولار ليُجَرَّ معه حصيلة الجباية البترولية ومنه الإيرادات الكلية إلى الارتفاع*، حيث سجلت الأولى أعلى معدل نمو سنة 2008 بـ 47,6% عند مستوى مرتفع لسعر برميل النفط وصل حدود 98,9 دولار، في حين نمت الثانية بمعدل 162,9% منتقلة من 1974,4 مليار دج سنة 2003 إلى 5190,5 مليار دج سنة 2008.

* هذا المستوى المرتفع لخصيلة الجباية يعود بالدرجة الأولى إلى حجم إنتاج النفط والذي بلغ ذروته خلال هذه الفترة منتقلا من 942 ألف برميل يوميا سنة 2003 إلى 1.356.000 برميل يوميا، وبدرجة ثانية إلى مستوى الأسعار.

وكان للانخفاض القياسي الذي عرفته أسعار النفط سنة 2009 أين بلغ سعر صحاري بلند 62,3 دولار للبرميل الأثر الواضح على مداخيل الجباية البترولية التي سجلت معدل نمو سالب بـ (-41,8) % منتقلة من 4003,6 مليار دج سنة 2008 إلى 2327,7 مليار دج، لتعرف معها حصيلة الإيرادات تراجعاً بـ 1514,5 مليار دج. مع عودة تعافي السوق النفطية بداية من سنة 2010 و تحسن أسعار النفط ببلوغها 80,3 دولار للبرميل، واستمرارها في الارتفاع سنتي 2011 و 2012 ارتفعت حصيلة الجباية البترولية بـ 1234,3 مليار دج خلال ذات الفترة، وهو ما ساهم في الرفع من إجمالي إيرادات الميزانية بـ 44,3%.

وبحلول سنة 2013 بدأ المنحى التنازلي لأسعار النفط والذي استمر على طول الفترة (2013-2016) منتقلاً من 109,4 دولار للبرميل إلى 44,3 دولار للبرميل، وهو ما انعكس سلباً على مداخيل الجباية البترولية التي انحسرت بنحو 1897 مليار دج (سجلت أعلى نسبة تراجع سنة 2015 بـ 32,8% لتستقر عند حدود 1781,1 مليار دج وهي أدنى قيمة لها منذ سنة 2004)، ما أدى إلى انخفاض مستمر في حصيلة الإيرادات الكلية التي انتقلت من 5957,5 مليار دج سنة 2013 إلى 5110,1 مليار دج سنة 2016. شهدت بعدها سنتي 2017 و 2018 تحسناً في أسعار النفط بتسجيلها 54,1 دولار للبرميل و 71,1 دولار للبرميل على التوالي، ما أثر إيجاباً على حصيلة الجباية البترولية التي نمت بـ 19,4% و 31,0% على التوالي، لكن هذا الوضع لم يدم طويلاً حيث جاءت سنة 2019 لتعرف تراجعاً في أسعار النفط، والذي تفاقم سنة 2020 تحت التأثير السلبي لجائحة كوفيد-19 وتراجع الطلب العالمي على النفط، ما أثر بشكل مباشر على الجباية البترولية التي تراجعت حصيلتها بمعدل 44,6% منتقلة من 2518,4 مليار دج سنة 2019 إلى 1394,7 مليار دج سنة 2020.

المطلب الثالث: انعكاس تقلبات أسعار النفط على فائض الجباية البترولية وعلى رصيد الميزانية العامة
إنّ الإنفاق العام يُموّل أساساً بالإيرادات العامة، وبما أنّ الإيرادات العامة في الجزائر تتشكل أساساً من مداخيل الجباية البترولية التي تتصف بعدم الاستقرار بالنظر لارتباطها بأسعار النفط المتقلبة، فإنّ هذا يجعل رصيد الميزانية العامة في الجزائر مرهون هو الآخر بحركة أسعار النفط.

أولا/ إنعكاس تقلبات أسعار النفط على فائض الجباية البترولية:

1- صندوق ضبط الإيرادات (النشأة و التطور):

تؤثر تقلبات أسعار النفط وعدم القدرة على التنبؤ باتجاهاتها بشكل كبير على إيرادات الميزانية في البلدان المعتمدة بشكل أساسي على المورد النفطي في تمويل ميزانيتها، وهو ما يُعقّد سياسة الميزانية في هذه البلدان حيث أنّه من الصعب توفر تنبؤات صائبة وشبه مؤكدة بشأن الإيرادات المتوقعة تحقيقها، فأى تراجع في هذه الإيرادات نتيجة صدمة سلبية لأسعار النفط سيجبر الحكومة على مراجعة سياستها الإنفاقية والتخلي عن بعض الاستثمارات الضرورية، كما أنّ ارتفاع أسعار النفط وما يصاحبه من زيادات في الإيرادات النفطية يشجع الحكومة على الإفراط في الإنفاق والابتعاد عن مبادئ الانضباط المالي، وهذا ما استدعى استحداث وتفعيل آليات مالية من شأنها ضمان إدارة سليمة وعقلانية للإيرادات النفطية، حيث قامت العديد من الدول النفطية بإنشاء صناديق بترولية قد تكون في شكل: صندوق إ ذخار صُمم بوصفه صندوق دائم يرتبط عادة بالموارد الطبيعية غير المتجددة والتي يهدف أساسا إلى الاحتفاظ بها أو استثمارها ومن ثم توزيعها بين الأجيال¹، فهو يشكل مستودعا للثروة للأجيال القادمة التي ستمكن من الاستفادة منه بعد استنفاد الموارد. أو صندوق استقرار (كما يسمى صندوق التثبيت) وهو آلية تهدف إلى الحد من آثار تقلب عائدات النفط، وكثيرا ما تكون صناديق التثبيت صناديق طارئة حيث تقوم بتجميع الموارد عندما تكون الإيرادات الحكومية وأسعار الخامات مرتفعة (فوق عتبة معينة)، وتعيد توزيعها عندما تنخفض الإيرادات.²

في الجزائر تميزت سنة 2000 بتحقيق فوائض مالية فاقت في مقدارها كل التوقعات نتيجة الارتفاع الهام في أسعار النفط (ناجمة عن ازدياد الفوارق الموجبة بين السعر المرجعي للنفط* وسعره الحقيقي)، ومن أجل احتواء هذه الفوائض واستغلالها في الحفاظ على استقرار الميزانية العامة للدولة بالنظر لعدم اليقين الذي يميز أسعار النفط على المدى المتوسط والبعيد، جاءت فكرة إنشاء صندوق لضبط إيرادات الميزانية تُجمع

¹Véronique Genre, "Les Fonds Souverains", Revue Techniques financières et développement(TFD), n° 119, juin 2015, p10.

²Stephany Griffith-Jones , José Antonio Ocampo, "Les fonds souverains du point de vue des pays en développement", revue d'économie financière 9(1), Janvier 2009, P263

* تستند الجزائر في ترجيح السعر المرجعي الضريبي لبرميل النفط الخام أساسا على متوسط سعر التصدير العام من النفط الخام خلال فترة سابقة محددة (عشر سنوات)، وكذا إلى التوقعات التي تُدلي بها المؤسسات الدولية (ص.ن.د)، إضافة إلى العوامل الأخرى التي تفرضها المتغيرات العالمية.

فيه هذه الفوائض ليكون بمثابة حاجز دفاعي يُستند إليه لامتصاص الصدمات النفطية، حيث تم فتح حساب خاص لدى الخزينة العمومية رقم 103-302 بعنوان "صندوق ضبط الموارد"¹(FRR) ليكون الحاوي للدخار العمومي المتمثل في فوائض القيم الجبائية الناتجة عن مستوى أعلى لأسعار النفط مقارنة بالأسعار المرجعية المعتمدة لإعداد الميزانية العامة^{*}، على أن توجه موارد الصندوق لضبط توازن الميزانية وتخفيض الدين العمومي، لكن الأمر الأهم هو أن الدولة تستهدف من خلال إنشاء هذا الصندوق ضمان تمويل استثماراتها العامة في فترات الصدمة السلبية لأسعار النفط، وبالتالي المحافظة على مستويات إنفاقها ومواصلة سياستها الداعمة للنمو الاقتصادي.

وقد أدخلت بعض التعديلات على القواعد المسيرة للصندوق وذلك من خلال قوانين المالية لسنوات 2004، 2006 و 2017 على النحو التالي:

سنة 2004: عُدِّل مسمى الحساب وأصبح "صندوق ضبط الإيرادات" بدلا من صندوق ضبط الموارد، كما تم إضافة تسبيقات بنك الجزائر الموجهة للتسيير النشط للمديونية الخارجية كمورد من موارد الصندوق²، مع العلم أن هذا التعديل تزامن مع شروع الحكومة في تنفيذ سياسة الدفع المسبق للمديونية الخارجية، أمّا باب النفقات فلم يطرأ عليه أي تغيير.

سنة 2006: تم تعديل الهدف الرئيسي للصندوق ليصبح كالتالي: "تمويل عجز الخزينة العمومية"^{*} دون أن يقلّ رصيد الصندوق عن 740 مليار دج، إضافة إلى تخفيض المديونية العمومية³، وهو ما يعني أن تمويل عجز الميزانية العامة قد وُسِّع ليشمل عجز الخزينة العمومية، كما أن سبب العجز لم يُحدّد باعتبار أن السبب

¹ المادة 10 من القانون رقم 02-2000 المؤرخ في 27 يونيو 2000 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 37 الصادرة بتاريخ 28 يونيو 2000.

^{*} تم اعتماد سعر مرجعي للبرميل النفط للفترة (2000-2008) بـ 19 دولار للبرميل باستثناء سنة 2002 التي حُدّد خلالها السعر المرجعي بـ 22 دولار للبرميل، ليرُفع إلى 37 دولار للبرميل بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2008 ويرتفع من جديد إلى 50 دولار للبرميل بموجب قانون المالية 2017، ليتم خفضه إلى 30 دولار للبرميل سنة 2020 بموجب القانون المالية التكميلي لذات السنة.

² المادة 66 من القانون رقم 03-22 المؤرخ في 28 ديسمبر 2003 والمتضمن قانون المالية لسنة 2004، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 83 الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2003.

^{**} مفهوم رصيد الخزينة العمومية (رصيد تنفيذ قانون المالية) أوسع من مفهوم رصيد الميزانية العامة، حيث يضم رصيد الخزينة العمومية رصيد الميزانية العامة للدولة بالإضافة إلى مختلف العمليات التي تقوم بها الخزينة العمومية لاسيما أرصدة الحسابات الخاصة للخزينة.

³ المادة 25 من الأمر رقم 06-04 المؤرخ في 15 يوليو 2006 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 47 الصادرة بتاريخ 19 يوليو 2006.

السابق يتمثل في انخفاض الجباية البترولية إلى مستوى أقل من تقديرات قانون المالية، ما يعني أنّ هدف الصندوق أصبح يتمثل في تمويل أي عجز يشمل الخزينة العمومية وبالتالي الميزانية العامة مهما كان سبب هذا العجز.

كما أنّ رصيد الصندوق يجب أن لا يقل عن 740 مليار دج بمعنى تجميد عملية تمويل العجز ببلوغ رصيد الصندوق هذه القيمة، وهو ما يؤكد رغبة الحكومة في فرض حدّ أدنى من الانضباط في استعمال مُتاحات الصندوق وجعلها أكثر استقرارا واستدامة لضبط الميزانية العامة للدولة على المدى البعيد¹، أمّا باب الإيرادات فلم يمسه أي تغيير.

سنة 2017: تم إلغاء الرصيد الأدنى للصندوق (الغير قابل للاستخدام) المقدّر بـ 740 مليار دج²، وهو ما يعني إمكانية تمويل عجز الخزينة العمومية من الصندوق إلى أن ينعدم رصيده وهو ما حصل فعلا سنة 2017.

2-تطور وضعية صندوق ضبط الإيرادات في ظل تقلبات أسعار النفط:

شهد صندوق ضبط الإيرادات تطورات هامة في موارده واستخداماته منذ إنشائه وهو ما يمكن الوقوف عليه من خلال تحليل معطيات الجدول التالي:

¹ نبيل بوفليح، مرجع سبق ذكره، ص 199

² المادة 121 من القانون رقم 16-14 المؤرخ في 28 ديسمبر 2016 والمتضمن قانون المالية لسنة 2017، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 77 الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2016.

الجدول رقم (3-8): موارد واستخدامات صندوق ضبط الإيرادات للفترة (2000-2020).

(الوحدة: مليار دج)

السنة	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
باقي السنة السابقة	—	232,1	171,5	28,0	320,9	721,7	1842,7	2931,0	3215,6	4280,1	4316,5
الجبابة البترولية الموازنة	720,0	840,6	916,4	836,0	862,2	899,0	916,0	973,0	1715,4	1927,0	1501,7
الجبابة البترولية المحققة	1173,2	964,5	942,9	1284,9	1485,7	2267,8	2714,0	2711,8	4003,6	2327,7	2820,0
فائض الجبابة البترولية	453,2	123,8	26,5	448,9	623,5	1368,8	1798,0	1738,8	2288,1	400,7	1318,3
تسبيقات بنك الجزائر	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
مجموع الموارد	453,2	356,0	198,0	476,9	944,4	2090,5	3640,7	4669,8	5503,3	4680,8	5634,8
سداد الدين العمومي	221,1	184,5	170,1	156	222,7	247,8	618,1	314,4	465,4	—	—
تمويل عجز الخزينة	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
سداد تسبيقات بنك الجزائر	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
مجموع الاستخدامات	221,1	184,5	170,1	156	222,7	247,8	709,6	1454,2	1223,6	364,3	791,9
الباقى بعد الاقتطاع	232,1	171,5	28,0	320,9	721,7	1842,7	2931,0	3215,6	4280,1	4316,5	4842,8
السنة	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020
باقي السنة السابقة	4842,8	5381,7	5633,7	5563,5	4408,1	2073,8	784,5	—	305,5	305,5	305,5
الجبابة البترولية الموازنة	1529,4	1519,0	1615,9	1577,7	1722,9	1682,5	2126,9	2349,7	2518,4	1394,7	1394,7
الجبابة البترولية المحققة	3829,7	4054,3	3678,1	3388,3	2275,1	1781,1	2126,9	2787,1	2518,4	1921,6	1921,6
فائض الجبابة البترولية	2300,3	2535,3	2062,2	1810,3	552,2	98,6	—	437,4	—	526,9	526,9
تسبيقات بنك الجزائر	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
مجموع الموارد	7143,1	7917,0	7695,9	7373,8	4960,3	2172,4	784,5	437,4	305,5	832,4	832,4
سداد الدين العمومي	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
تمويل عجز الخزينة	1761,4	2283,3	2132,5	2965,7	2886,5	1387,9	784,5	131,9	—	—	—
سداد تسبيقات بنك الجزائر	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
مجموع الاستخدامات	1761,4	2283,3	2132,5	2965,7	2886,5	1387,9	784,5	131,9	—	—	—
الباقى بعد الاقتطاع	5381,7	5633,7	5563,5	4408,1	2073,8	784,5	—	305,5	305,5	832,4	832,4

المصدر: معدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على

Ministère des finances, Note de présentation du projet de la loi de finances pour 2015", P38

Ministère des finances, Rapport de présentation de la loi de finance pour 2017 et prévisions 2018-2019, P41.

Ministère des finances, Rapport de présentation de la loi de finance pour 2018 et prévision 2019-2020, p27

Ministère des finances, Rapport de présentation de la loi de finance pour 2019-2020, P20.

تُظهر معطيات الجدول رقم (3-8) التطور الكبير الذي عرفته موجودات الصندوق من خلال حجم

التحويلات الموجهة إليه، وتعتبر فوائض الجبابة البترولية المساهم الوحيد في تمويل الصندوق حيث لم يتلقى

هذا الأخير أي تسبيقات من بنك الجزائر منذ أن تم إضافتها كمورد للصندوق سنة 2004، وهذا ما جعل تطور موجوداته يرتبط فقط بتطور فوائض الجباية البترولية والتي تتحدد بدورها بتقلبات أسعار النفط في السوق العالمية.

بداية سجل فائض الجباية البترولية الموجه للصندوق ضبط الإيرادات تراجعاً خلال السنوات الأولى لإنشائه حيث انتقل من 4532 مليار دج سنة 2000 (عند مستوى 28,8 دولار لبرميل النفط وبعتماد 19 دولار لبرميل النفط كسعر مرجعي) إلى 26,5 مليار دج سنة 2002 نتيجة تراجع أسعار النفط واعتماد سعر مرجعي جديد لإعداد الميزانية العامة بـ 22 دولار للبرميل. أمّا نشاط الصندوق فاقصر خلال هذه الفترة على سداد الدين العمومي دون التدخل في تمويل العجز الموازي، وهذا راجع إلى رغبة الحكومة في الحفاظ على موارد الصندوق واستعمالها فقط لتمويل أي عجز يحدث بسبب انهيار أسعار النفط تحت مستوى السعر المرجعي الذي يتم على أساسه تقدير إيرادات الجباية البترولية خلال كل سنة .

أمّا الفترة (2003-2008) فقد سجلت ارتفاعاً محسوساً في فائض الجباية البترولية الموجه للصندوق نتيجة ارتفاع حصيلة الجباية البترولية والذي تحقق بفعل انتعاش أسعار النفط، حيث ارتفع إجمالي الموارد المحوّل للصندوق بـ 409,7% بانتقاله من 448,9 مليار دج سنة 2003 إلى 2288,1 مليار دج سنة 2008، وقد شهدت هذه الفترة اقتطاع مبالغ مهمة من الصندوق لتسديد الدين العمومي الذي بلغ أدنى مستوياته، ووصل إجمالي الاقتطاعات لهذا الغرض 2024,4 مليار دج. كما وشرعت الحكومة ابتداء من 2006 في استخدام موارد الصندوق في تمويل عجز الخزينة العمومية وبالتالي عجز الميزانية العامة والمتزايد من سنة لأخرى، وقُدِّر أول اقتطاع من الصندوق لهذا الغرض بنحو 91,5 مليار دج أي تغطية بنسبة قاربت 15%، كما وتم سنة 2007 توجيه مبلغ قدره 607,9 مليار دج من موارد الصندوق لسداد تسبيقات بنك الجزائر. وقد شهدت هذه الفترة منحى متصاعداً في رصيد الصندوق، والذي وصل حدود 4280,1 مليار دج سنة 2008 محققاً بذلك زيادة بنحو 3959,2 مليار دج مقارنة بسنة 2003.

وكان لتراجع أسعار النفط سنة 2009 عند مستوى 62,3 دولار للبرميل سبباً في انخفاض إجمالي إيرادات الجباية البترولية، وهو ما أثر سلباً على الحصة المحوّل للصندوق والتي تراجعت إلى حدود 400,7

مليار دج ما يعني انخفاضا بـ 65,3% عن سنة 2008، في المقابل تم تحويل مبلغ 364,3 مليار دج لتمويل عجز الميزانية المسجل هذه السنة.

أما الفترة الممتدة من 2010 إلى 2012 والتي وصلت فيها أسعار النفط لمستويات قياسية فاقت 100 دولار للبرميل، فقد سجل خلالها صندوق ضبط الإيرادات تراكمات مالية معتبرة نتيجة ارتفاع حصة الجباية البترولية الموجهة إليه، والتي انتقلت من 1318,3 مليار دج سنة 2010 إلى 2535,3 مليار دج سنة 2012 وهو أكبر فائض يُسجل خلال فترة الدراسة، كما وشهدت هذه الفترة اقتطاع نحو 5088,6 مليار دج لتغطية العجز الموازي أما رصيد الصندوق فقد ارتفع إلى 5633,7 مليار دج سنة 2012.

لكن سرعان ما اتجهت فوائض الجباية البترولية المحوّل للصندوق نحو الانخفاض مسجلة نحو 2062,2 مليار دج سنة 2013 عند مستوى 109,4 دولار لبرميل النفط. لتتواصل سلسلة الانخفاضات في السنوات التالية، فمع ظهور بوادر الأزمة النفطية في النصف الثاني من سنة 2014 وزيادة وطأتها سنتي 2015 و 2016 انخفضت فوائض القيمة للجباية البترولية، حيث لم يتعدى المبلغ المحوّل للصندوق حدود 552,2 مليار دج سنة 2015 مقابل 1810,3 مليار دج تم تحويله سنة 2014، في حين تم تغذية الصندوق بمبلغ 98,6 مليار دج فقط سنة 2016، وقد شكّلت المدّخرات المالية المتراكمة في صندوق ضبط الإيرادات هوامش وقائية ضد الآثار السلبية لهذه الأزمة على المالية العامة، فتغطية العجز الحاصل في رصيد الميزانية العامة خلال هذه السنوات تم باقتطاع مبلغ 7240,1 مليار دج من رصيد الصندوق، حيث سجلت سنة 2014 أكبر اقتطاع خلال فترة الدراسة بـ 2965,7 مليار دج بالنظر للعجز الكبير الذي عرفته الميزانية العامة خلال ذات السنة والمقدر بـ 3067,6 مليار دج، وقد أدى هذا الوضع (انخفاض فوائض الجباية البترولية الموجهة للصندوق من جهة، وزيادة حجم الاقتطاعات الموجهة لتغطية العجز الموازي) إلى تراجع رصيد الصندوق والذي خسر خلال عامين فقط (من 2014 إلى 2016) نحو 3623,6 مليار دج .

أما الفترة الممتدة من 2017 إلى 2020 والتي سجلت تقلبات في أسعار النفط بمستويات منخفضة فلم يوجّه خلالها أي مبلغ للصندوق باستثناء سنتي 2018 و 2020 التي تلقى فيهما مبلغ 437,3 مليار دج و 526,9 مليار دج على التوالي. وواصل الصندوق سنتي 2017 و 2018 دوره في تمويل عجز

الخزينة العمومية باقتطاع مبلغ إجمالي وصل 916,4 مليار دج في حين لم يغطي الصندوق العجزات المسجلة سنتي 2019 و 2020.

وعرفت هذه الفترة تآكلا في احتياطات الصندوق، فقد سجل هذا الأخير رصيدا منعدما سنة 2017 ليعاود الارتفاع مسجلا ما قيمته 305,5 مليار دج سنتي 2018 و 2019، في حين بلغ رصيده سنة 2020 ما يساوي 832.4 مليار دج.*

ما يمكن استخلاصه في الأخير هو أنّ صندوق ضبط الإيرادات أثبت مدى جدوى إنشائه، فقد كان حاويا لفائض الجباية البترولية في فترات الطفرات النفطية وممتصا للسيولة الزائدة ومكافحا للتضخم، أمّا في فترات العسر المالي فقد لعب دوره كحاجز دفاعي ضد الصدمات السلبية لأسعار النفط من خلال تغطية العجزات المسجلة في رصيد الخزينة العمومية، كما مكّن الدولة من مواصلة سياستها الإنفاقية التي باشرتها بداية الألفية الثالثة. لكن الملاحظ هو غياب استراتيجية طويلة الأجل في إدارة الصندوق، ما حدّ من فعاليته وأدى إلى نضوبه بمجرد تراجع أسعار النفط، ما يلاحظ أيضا هو عدم إخضاع المبالغ الكبيرة المودعة في الصندوق للرقابة**، في حين نجد في المقابل أنّ القيمة الأقل للجباية البترولية والموجهة لميزانية الدولة هي التي تخضع للرقابة البرلمانية فقط.

ثانيا/ انعكاس تقلبات أسعار النفط على رصيد الميزانية العامة:

تؤدي الاتجاهات المتعكسة لمتغيرات المالية العامة (نفقات وإيرادات) إلى تغيرات في الرصيد الإجمالي للميزانية نحو العجز أو الفائض. وتنتج حالة العجز الموازي عن قصور إيرادات الدولة عن سداد نفقاتها المقدّرة، هذا العجز قد يكون غير مقصود نتيجة تراجع إيرادات الدولة أو تباطؤ نموها بما لا يتناسب وحجم الإنفاق العام، أو مقصودا بتعمد زيادة الإنفاق العام كوسيلة من وسائل تمويل التنمية وهو ما يمكن تسجيله على حالة الجزائر التي سجلت عجزات متتالية في ميزانيتها العامة بسبب التباين الحاصل بين نمو الإنفاق العام من ناحية ونمو الإيرادات العامة من ناحية أخرى، وهو ما سيتم توضيحه فيما يأتي:

* شهدت سنة 2017 الاستنفاد النهائي لرصيد الصندوق، إلّا أن عودة أسعار النفط للارتفاع بداية من 2018 وتجاوزها السعر المرجعي المعمول به أثناء إعداد مشروع ميزانية الدولة (50 دولار للبرميل) مكّن من التجديد التدريجي لموارد الصندوق.

** بالرغم من أن الرقابة على النشاط المالي الحكومي ومساءلة الحكومة عن كل ما يتعلق بتسيير الأموال العمومية تعدّ من أهم الصلاحيات الدستورية التي يتمتع بها البرلمان، إلّا أن هذا الأخير لم يفرض على الجهات المعنية تقديم حساب دوري عن نتائج تسيير الصندوق.

الجدول رقم (3-9): تطور رصيد الميزانية العامة في الجزائر للفترة (2000-2020)

السنة	2000	2001	2002	2003	2004	2004	2006
رصيد الميزانية* (مليار دج)	53,2-	60,7	26,2	164,7-	285,6-	338,2-	611,2-
النسبة الى ن.م.إح (%)	1,3	1,4	0,6	3,1	4,6	4,5	7,2
أسعار النفط (دولار للبرميل)	28,8	24,7	24,9	28,7	38,3	54,6	66,0
السنة	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
رصيد الميزانية (مليار دج)	1159,5-	1288,6-	971-	1392,3-	2363,8-	3254,1-	2128,8-
النسبة الى ن.م.إح (%)	12,4	11,7	9,7	11,6	16,2	20,1	12,8
أسعار النفط (دولار للبرميل)	74,7	98,9	62,3	80,3	112,9	111,5	109,4
السنة	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
رصيد الميزانية (مليار دج)	3067,6-	3105,4-	2286-	1234,8	1412,3-	1457,3-	1976,9-
النسبة الى ن.م.إح (%)	17,8	18,6	13,0	6,5	6,9	7,1	10,7
أسعار النفط (دولار للبرميل)	99,7	52,8	44,3	54,1	71,1	64,5	41,5

المصدر: معدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على الملحق رقم 04 والملحق رقم 07

لقد أبانت مراجعة معطيات الجدول رقم (3-9) عن تحقيق الميزانية العامة للجزائر عجوزات في رصيدها خلال معظم سنوات الدراسة باستثناء سنتي 2001 و 2002 التي تحقق فيهما فائض موازني بمقدار 60,7 مليار دج و 26,1 مليار دج على التوالي عند مستوى 24,7 دولار و 26,1 دولار لبرميل النفط، لتعاود بعدها حالة العجز وتخم على رصيد الميزانية بداية من سنة 2003 بـ 164 مليار دج مواصلا ارتفاعه إلى حدود 1288,6 مليار دج سنة 2008 ما يمثل 11,7% من إجمالي الناتج المحلي وذلك على الرغم من التحسن المسجل في أسعار النفط خلال هذه الفترة والتي انتقلت من 28,7 دولار للبرميل إلى 98,9 دولار للبرميل سنة 2008 وما رافقه من ارتفاع في حصيلة الجباية البترولية التي تُعد أكبر ما يغذي ميزانية الدولة، ويعود السبب في ذلك إلى السياسة التوسعية التي انتهجتها الدولة خلال هذه الفترة ما أدى إلى صعوبة كبح الإنفاق العام الذي تضخمت مستوياته بنسب فاقت الزيادات المسجلة في الإيرادات العامة، وعليه يمكن القول أنه عجز من جانب النفقات.

* رصيد الميزانية = إجمالي الإيرادات خارج صندوق ضبط الإيرادات - إجمالي النفقات العامة.

أما سنة 2009 فقد عرفت تراجعاً في العجز بنحو 317,7 مليار دج بتسجيلها رصيداً بـ 971 مليار دج، حيث نمت الإيرادات (خارج ص.ض.إ.) بـ 12,8% في حين لم يتعد معدل نمو النفقات العامة 1,3%.

وعلى الرغم من السعر المرتفع الذي سجله برميل النفط والذي تجاوز عتبة 100 دولار خلال الفترة (2010-2013) إلا أنّ ميزانية الدولة تأثرت بحجم النفقات العامة التي لم تتمكن الإيرادات من مواكبتها، حيث بلغ متوسط معدل تغطية الإيرادات العامة (خارج صندوق ضبط الإيرادات) لإجمالي الإنفاق العام خلال هذه الفترة 61,7% موضحاً بذلك حالة العجز الموازي الكبير الذي بلغ مستوى قياسي سنة 2012 بنحو 3254,1 مليار دج، وهو ما يمثل 20,1% من إجمالي الناتج المحلي. وفي ظل استمرار اتكال الميزانية العامة في تمويلها على المورد النفطي فقد أدت الصدمة النفطية المعاكسة سنة 2014 إلى تعميق العجز الذي ارتفع ليلغ 3067,6 مليار دج، وهو ما يمثل 17,8% من الناتج المحلي الإجمالي، ليواصل ارتفاعه سنة 2015 مسجلاً ما قيمته 3105,4 مليار دج وذلك بالتزامن مع استمرار انخفاض أسعار النفط عند مستوى 52,8 دولار للبرميل، ما أدى إلى انخفاض إجمالي إيرادات الدولة (تراجعت حصيلة الجباية البترولية بوصفها المورد الرئيسي للإيرادات بـ 1114,9 مليار دج) مقابل ارتفاع حجم الإنفاق العام الذي انتقل من 6995,7 مليار دج سنة 2014 إلى 7656,3 مليار دج سنة 2015.

أما سنة 2016، فعلى الرغم من استمرار الانخفاض في أسعار النفط إلا أنّ هذه السنة عرفت تراجعاً في العجز بـ 26,4% مسجلاً ما قيمته 2286 مليار دج، وكنسبة من الناتج المحلي الإجمالي فقد كانت مساوية تقريباً لما قبل الصدمة وقُدّرت بـ 13%. وجاء ذلك بفعل إجراءات التقشف التي أقرتها الدولة ضمن قانون المالية لسنة 2016، وتواصل التحسن المسجل في المؤشرات خلال سنة 2017 حيث تراجعت نسبة العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى حدود 6,5%، فقد دفعت الزيادة النسبية المسجلة في أسعار النفط (ارتفع سعر برميل النفط بـ 9,8 دولار) بالحصيلة الجبائية إلى الارتفاع، وهو ما أثر إيجاباً على إجمالي إيرادات الدولة التي ارتفعت بـ 18,3%، من جهتها شهدت النفقات العامة شبه استقرار خلال هذه السنة.

ليعاود العجز ارتفاعه مسجلا منحنى متصاعد بداية من سنة 2018 بـ 1412,3 مليار دج عند مستوى 71,1 دولار لبرميل النفط، وصولا إلى 1976,9 مليار دج أي ما يعادل 10,7% من إجمالي الناتج المحلي سنة 2020 التي شهدت تراجعا ملفتا في أسعار النفط بوصولها 41,5 دولار للبرميل. نشير إلى أنه تم اللجوء إلى التمويل البنكي خلال السنوات الأولى لتغطية هذه العجزات، لكن وبداية من سنة 2006 توسعت آليات تمويل العجز المعتمدة من طرف الحكومة، لتشمل اللجوء إلى موجودات صندوق ضبط الإيرادات الذي-كما سبق وأشرنا- مكّنت موارده من تحصين المالية العامة من تقلبات أسعار النفط.

تعكس هذه اللمحة العامة عن عجوزات الدولة المسجلة في معظم سنوات الدراسة التباين الحاصل بين إيرادات الدولة المعتمدة أساسا على مداخيل الجباية البترولية المعروفة بالتذبذب بالنظر لارتباطها بالتقلبات الحاصلة في أسعار النفط، وبين نفقاتها التي ما فتئت تتضخم سنة بعد أخرى، وأنّ الدولة لم تواجه صعوبة في تغطية عجزها المقصود (تغطية كانت مضمونة بموجودات صندوق ضبط الإيرادات)، وهو ما جعلها تنفق بشكل غير عقلاني، حيث شكّل هذا المورد المجاني أداة سهلة في يد الدولة للإسراف في الإنفاق غير المنتج، وجعلها تتغافل عن الحلول الجذرية لمواجهة أي عجز مهما كانت أسبابه. حيث يشكل هذا الوضع أحد أهم الأسباب التي تدفع الدولة لترشيد إنفاقها وتصويب مساره.

المبحث الرابع: دوافع ترشيد الإنفاق العام في الجزائر

إنّ غياب الكفاءة والفعالية في استخدام الموارد الموظفة نتيجة فساد القطاع العام، وعجز الإطار المعتمد لتسيير الميزانية عن ضمان تسيير ناجع وفعال للأموال العامة، وعدم التزام السلطات الجزائرية بتطبيق مبادئ الحوكمة، بالإضافة إلى تضخم مخصصات الدعم الاجتماعي وما يشكله ذلك من عبأ على ميزانية الدولة، تشكل كلها عوامل ضغط لإعادة النظر في استخدام وتسيير الموارد المالية المتاحة لديها، من خلال ترشيد إنفاقها والعمل على رفع كفاءته وفعاليته.

المطلب الأول: حتمية ترشيد الإنفاق العام في ظل ضعف كفاءته

سنحاول هنا الوقوف على مدى كفاءة الإنفاق العام في الجزائر من خلال تقييم قدرة المخصصات العامة على الوصول إلى أهداف الحكومة وغاياتها، ونخص بالتحديد أهم هذه الأهداف وهو النمو

الاقتصادي باعتبار أنّ أغلب الأهداف الأخرى لكل سياسة اقتصادية تتمحور حوله. وعليه سنقوم بتحليل تطور معدلات النمو الاقتصادي في الجزائر خلال الفترة (2000-2020) ومقارنتها بحجم الإنفاق العام، محلّين في ذلك أهم العوامل المؤثرة في مستويات الناتج المحلي الإجمالي.

جدول رقم (3-10): تطور معدلات النمو الاقتصادي وإجمالي الإنفاق العام كنسبة من الناتج

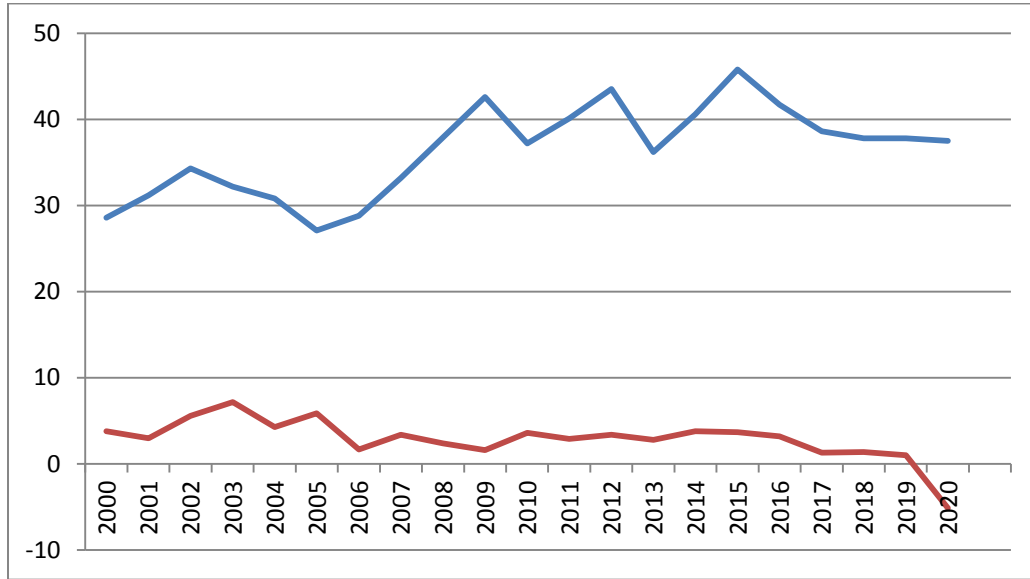
المحلي الإجمالي في الجزائر للفترة (2000-2020)

السنة	2000	2001	2002	2003	2004	2004	2006
نسبة الانفاق العام الكلي إلى ن.م.إ.ج (%)	28.6	31.2	34.3	32.2	30.8	27.1	28.8
معدل النمو الاقتصادي (%) (1)	3.8	3.0	5.6	7.2	4.3	5.9	1.7
معدل نمو المحروقات (%) (2)	4.0	1.9 -	3.9	8.5	3.0	5.7	3.0 -
معدل النمو خارج المحروقات (%) (3)	3.8	6.2	6.5	6.6	5.0	6.0	5.4
السنة	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
نسبة الانفاق العام الكلي إلى ن.م.إ.ج (%)	33.2	37.9	42.6	37.2	40.1	43.5	36.2
معدل النمو الاقتصادي (%) (1)	3.4	2.4	1.6	3.6	2.9	3.4	2.8
معدل نمو المحروقات (%) (2)	- 0.9	- 3.2	- 8.0	- 2.2	- 3.3	- 3.4	- 6.0
معدل النمو خارج المحروقات (%) (3)	7.0	6.7	9.6	6.3	6.1	7.2	7.3
السنة	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
نسبة الانفاق العام الكلي إلى ن.م.إ.ج (%)	40.6	45.8	41.7	38.6	37.8	37.8	37.5
معدل النمو الاقتصادي (%) (1)	3.8	3.7	3.2	1.3	1.4	1.0	- 5.1
معدل نمو المحروقات (%) (2)	- 0.6	0.2	7.7	- 2.4	- 6.4	- 4.9	- 10.2
معدل النمو خارج المحروقات (%) (3)	5.6	5.0	2.2	2.1	3.3	2.7	- 3.9

Source:

(1), (2) et (3): - Office National des Statistiques (ONS), "Rétrospective des comptes économiques de 1963 a 2018", Collection statistiques n° 215/2020, Série E: Statistiques économiques n°102, Mars 2020, pp 90-94.
- Banque d'Algérie (B.A), "Rapport Annuel 2021 , Evolution Economique et Monétaire en Algérie", Juin 2022, P109.

شكل رقم (3-13): تطور معدلات النمو الاقتصادي وإجمالي الإنفاق العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في الجزائر للفترة (2000-2020)



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على معطيات الجدول رقم (3-10)

تشير معطيات الجدول رقم (3-10) إلى تسجيل الجزائر لمعدلات نمو متذبذبة وضعيفة نسبيا خلال الفترة (2000-2020) والتي تراوحت بين 1,0% كأدنى مستوى سُجل سنة 2019 و 7,2% كأعلى مستوى مسجّل سنة 2003.

وتعكس هذه المعدلات بشكل واضح التذبذب الحاصل في الناتج المحلي الإجمالي، كما تعكس الصدمات البترولية التي حدثت خلال هذه الفترة. فالملاحظ أنّ معدلات النمو الاقتصادي تتحرك بنفس اتجاه معدلات نمو قطاع المحروقات، أمّا معدلات النمو خارج المحروقات فلا تتسق تغيراتها مع تغيرات معدل النمو الاقتصادي الكليّ. فقد ترافق التحسن المسجل في معدلات النمو الاقتصادي الكليّ مع معدلات النمو المرتفعة لقطاع المحروقات (سُجل أعلى مستوى سنة 2003 بـ 8,5%) مستفيدا في ذلك من ارتفاع أسعار النفط في الأسواق العالمية، في المقابل لم تُسهم التحسنات المسجلة في معدلات النمو خارج المحروقات (سُجل أعلى مستوى سنة 2009 بـ 9,6%) لا سيما قطاع الأشغال العمومية وقطاع الخدمات -باعتبارهما أهم المستفيدين من سياسة الإنعاش الاقتصادي- في الرّفع من معدلات النمو الحقيقي، فقد شهدت هذه الأخيرة تباطؤًا نتيجة معدلات النمو السالبة لقطاع المحروقات (سُجل أدنى مستوى سنة 2020 بـ -10,2%) متأثرا بأزمة انهيار أسعار النفط المترامن مع جائحة كوفيد-19.

عموما يمكن القول أنّ النمو المسجّل في الجزائر يبقى هشّا ولا يعوّل عليه كثيرا في مجال تنوع الاقتصاد، فالتقسيم القطاعي للاقتصاد الجزائري يمثّل حالة اقتصاد يعاني من المرض الهولندي بالنظر لمكانة قطاع المحروقات كموجّه أساسي لمنحنى النمو، ويبقى إنتاج الثروة الحقيقية ضعيفا.

من الواضح أيضا أنّ الإنفاق العام الذي بلغ في المتوسط 36.3 % من الناتج المحلي الإجمالي لم يسمح بتحقيق النتائج المنتظرة منه في مجال النمو سواء من حيث مستواه أو حتى طبيعته، حيث لم يتعدى متوسط معدل النمو 2.6% خلال الفترة محل الدراسة، وبذلك نصل لنتيجة مفادها أنّ العلاقة المفترضة بين معدلات النمو الاقتصادي وحجم الإنفاق العام مقاسا بنسبة الإنفاق العام إلى إجمالي الناتج المحلي لم تأخذ في الجزائر الشكل المعياري بل أخذت شكلا عشوائيا، و عليه تتأكد لنا حقيقة أنّ الإنفاق العام في الجزائر لم يكن له الدور الحاسم في التأثير على معدلات النمو، وهذا ما يدعونا للتساؤل عن أسباب التأثير المحدود جدا وأحيانا السلبي للرّبع على النمو، ففي الوقت الذي أظهرت فيه البلدان المجاورة (المغرب وتونس) المزيد من الديناميكية على الرغم من الموارد المحدودة المتاحة لديها نجد تباينا بين ما يمتلكه الاقتصاد الجزائري من موارد وحالة نموه*، وهو ما يؤكد الرأي القائل بأنّ البلدان النفطية تفتقر بمصدر ثرائها.

يمكن القول هنا أنّ الاقتصاد الجزائري اقتصاد منخفض الأداء وأكثر ربحية مما هو منتج، ومن الواضح أنّ السلطات العمومية أظهرت عجزا في تحويل الرّيع المتنامي للنفط إلى ثروة حقيقية ويمكن تفسير ذلك بمحدودية قدرة الدولة والتي تجعل من تحقيق استثمارات مناسبة وفعّالة أمرا صعبا، وهذه المحدودية غالبا ما تكون نتيجة فساد القطاع العام الذي يتيح لأصحاب النفوذ إساءة إنفاق وتخصيص إيرادات الموارد غير المتوقعة¹، ونشير هنا إلى دراسة قدمها كل من "Leite" & "Weidmann" سنة 1999² والتي رأت أن وفرة الموارد ترتبط بتفاقم الفساد، ويشجع تركيز الموارد المالية المحقّقة من الطفرة النفطية على اتخاذ قرارات باستثمارات غير مناسبة، وغير مدروسة من شأنها أن تؤدي إلى توزيع غير صحيح للموارد وانخفاض

* وهو ما يعرف بلعنة الموارد وقد استخدم هذا المصطلح لأول مرة من طرف Richard Auty (1993) لوصف وجود مفارقة للاقتصاديات الغنية بالموارد الطبيعية وحالة نموها، كما أثبت كل من Sachs & Warner (1995) أن وفرة الموارد الطبيعية تؤثر سلبا وبشكل كبير على النمو الاقتصادي.

¹ خالد منه، "اختيار أسعار النفط ومحاولات الإصلاح في الدول الربيعة- الجزائر مثالا"، مجلة عمران، العدد 5/18، خريف 2016، ص 137.

² C. Leite, J. Weidmann, "Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption and Economic Growth", IMF working paper 99/85, July 1999, available on: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Does-Mother-Nature-Corrupt-Natural-Resources-Corruption-and-Economic-Growth-3126>

في الإنتاجية. أمّا أطروحة لعنة الموارد فتفسّر حسب بعض المحلّلين من خلال الجودة المؤسساتية، ففي اقتصاد ذي مؤسسات جيدة تصبح الموارد الطبيعية نعمة، بحيث تؤثر المؤسسات بشكل إيجابي على النمو الاقتصادي، وقد خلّصت دراسة لـ **Iqbal & Daly (2013)** إلى أنّ المؤسسات القوية تقلّل فرص أنشطة البحث عن الربح وتسرع عملية النمو الاقتصادي في حين تقوم المؤسسات منخفضة الأداء بتحويل الموارد من القطاع المنتج إلى القطاع غير المنتج ما يعزز أنشطة البحث عن الربح¹. إذن فكفاءة الهياكل المؤسساتية تُعدّ عاملاً حاسماً في استراتيجية مكافحة الآثار السلبية لاعتماد اقتصاد ما على عائدات النفط.

المطلب الثاني: حتمية ترشيد الإنفاق العام في ظل تفشي الفساد

من بين المشاكل التي تعاني منها الجزائر مشكلة الفساد، حيث شهدت الجزائر عدّة قضايا فساد تزامنت مع ارتفاع أسعار النفط بداية من سنة 2000 وتبني الحكومة جملة من البرامج التنموية. ويمكن الوقوف على هذه الظاهرة عبر الجدول رقم (3-11) الذي نستعرض من خلاله تطور مؤشر مدركات الفساد في الجزائر للفترة الممتدة بين 2003 و2020* والصادر عن منظمة الشفافية الدولية.

الجدول رقم (3-11): ترتيب الجزائر وفق مؤشر مدركات الفساد للفترة (2003-2020)

السنة	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
المؤشر	2.6	2.7	2.8	3.1	3.0	3.2	2.8	2.9	2.9
الترتيب	133/88	146/97	159/97	163/84	179/99	180/92	180/111	178/105	183/112
السنة	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
المؤشر	34	36	36	36	34	33	35	35	36
الترتيب	174/105	177/94	175/100	168/88	176/108	180/112	180/105	180/106	180/104

Source : Transparency International, "corruption perceptions index", available on: <https://www.transparency.org/research/cpi>

¹Nasir Iqbal, Vince Daly, "Rent seeking opportunities and Economic growth in transitional Economies", PIDE working papers, 2013:87, Pakistan Institute of Development Economics, P13. available on: <https://www.pide.org.pk/pdf/Working%20Paper/WorkingPaper-87.pdf>

* لم يتم إدراج الجزائر ضمن الدول المصنفة إلا ابتداء من سنة 2003.

نشير بداية إلى أنه سيتم تحليل معطيات الجدول عبر مرحلتين*، المرحلة الأولى الممتدة من 2003 إلى 2011 والتي سجلت بدايتها أسوأ قيمة للمؤشر بـ 2.6 درجة، كما لم تتعدى قيمة المؤشر طيلة هذه الفترة حدود 3.2 درجة في أحسن الأحوال، حيث شهدت هذه السنة أكبر قضايا الفساد على غرار قضية بنك الخليفة، لتبلغ أعلى قيمة سنة 2008 بـ 3.2 درجة، كما وشهدت هذه الفترة قضايا فساد أخرى كقضية الطريق السيار شرق غرب (2010) وقضية سوناطراك (2010). أما المرحلة الثانية و الممتدة على طول الفترة (2012-2020) فقد استُهلّت بتسجيل الجزائر لـ 34 درجة من أصل 100، تلاها استقرار في المؤشر بـ 36 درجة لثلاث سنوات متتالية، لتعاود بعدها الانخفاض مسجلة أدنى قيمة لها خلال الفترة بـ 33 درجة سنة 2017، لترتفع مجددا وتستقر بين 35 و 36 درجة خلال السنوات الثلاث الأخيرة.

هذه النتائج جعلت الجزائر ضمن المنطقة الحمراء وفق تصنيف منظمة الشفافية الدولية للدول الأكثر فسادا في العالم**، ما أثر سلبا على تخصيص الموارد العامة التي اتجهت صوب أوجه إنفاق لا تحظى بالأولوية، ودفع إلى تكبد خسائر بمليارات الدولارات كان بالإمكان الاستفادة منها في تعزيز الجهود الرامية إلى تحقيق التنمية المستدامة.

و تُرجع منظمة الشفافية الدولية النتائج المتدنية التي تحصلت عليها الجزائر إلى غياب الشفافية وإلى الثروة النفطية التي تتمتع بها بما يفتح أبواب الفساد، خاصة خلال سنوات ارتفاع أسعار النفط. ونشير في هذا الصدد إلى دراسة لـ "Bruckner" & "Arezki"¹ أجريت على 93 بلدا مصدرا للنفط و شملت الفترة 1970-2007، خلُصت إلى أنّ الإيرادات النفطية الكبيرة غير المتوقعة تزيد من تفشي الفساد.

* بداية من سنة 2012 تم تغيير المنهجية المتبعة في حساب مؤشر مدركات الفساد و ترجمة البيانات على مقياس متدرج من 0 إلى 100، وعليه أشارت منظمة الشفافية الدولية إلى عدم إمكانية مقارنة نتائج عام 2012 و ما تلاها مع السنوات التي سبقت 2012.

** أعربت منظمة الشفافية الدولية في تقرير لها و المتعلق بترتيب الدول في مجال الفساد عن استيائها لكون الجزائر تبقى "تلميذا غير نجيب" في مجال مكافحة الفساد.

¹ Rabah Arezki, Markus Bruckner, "Commodity windfalls, democracy and external debt ", The economic journal, vol 122, N° 561, june 2012, pp 848-866.

المطلب الثالث: حتمية ترشيد الإنفاق العام في ظل عدم التحكم في تكاليف الاستثمارات العمومية

إنّ عدم بلوغ عمليات الاستثمار المبرمجة في إطار برامج التنمية النضج الكافي*، ومحدودية قدرة مكاتب الدراسات في مجال دراسة جدوى المشاريع المقامة وتقدير تكاليفها الحقيقية وكذا الاستعجال في تنفيذها، كلها عوامل أدت إلى إعادة التقييم المتكرر لخص البرامج الأولية لهذه الاستثمارات خلال مرحلة الإنجاز لبعض العمليات، أو قبل الانطلاق في الإنجاز للبعض الآخر فتجاوزت بذلك تكاليف وآجال إنجازها عمّا كان مخططاً له في البداية، فباب إعادة تقييم المشاريع تحول إلى باب دائم ضمن أبواب قوانين المالية بما في ذلك سنوات العسر المالي التي عرفت البلاد بداية من سنة 2014، كما اقتطع هذا الموضوع حيزاً دائماً له ضمن التقارير السنوية لمجلس المحاسبة والتي سجلت تجاوزاً في آجال وتكاليف إنجاز العديد من برامج التجهيز العمومية، وهو ما يدل على مدى ضعف المؤسسات القائمة على تسيير إيرادات المحروقات نظراً لسوء التسيير والتنفيذ والفساد الذي كان يمتد بعض الصفقات العمومية. والأمثلة حول إعادة تقييم المشاريع كثيرة خاصة ما تعلق بمشاريع البنى التحتية، فمشروع إنجاز الطريق السيار شرق غرب- مثلاً- تم تمديد مدة إنجازها** كما وتم رفع قيمته المالية عدة مرات، حيث أشارت التكلفة الأولية للمشروع إلى 6 مليار دولار قبل إعادة تقييمه سنة 2014 ما رفع سقف قيمته إلى أكثر من 13 مليار دولار. وقد أدى هذا الوضع إلى فقدان المكاسب الاقتصادية التي يحققها الاستثمار العام*** وإلى إنهاك الخزينة العمومية¹.

* جاء في التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2015 أن نقص نضج المشاريع العمومية كان سببه عدم الامتثال لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13/07/1998 المتعلق بنفقات التجهيز العمومي المعدل و المتمم، والذي يقضي بأن تسجيل عمليات التجهيز العمومي مرهون بالنضج الكافي الذي يسمح بالانطلاق في الأشغال خلال نفس السنة.

** تم الانطلاق في إنجاز المشروع سنة 2005 وكان من المقرر الانتهاء منه في 2012، غير أنه لم يتم استلام الشطر الأخير منه إلا سنة 2023.

*** تشير تقديرات صندوق النقد الدولي إلى أن نحو 40 % من القيمة المحتملة للاستثمار العام في البلدان منخفضة الدخل يُفقد نتيجة عدم الكفاءة في عملية الاستثمار بسبب التأخرات الزمنية، وتجاوز التكاليف. للمزيد انظر:

Amadon Sy, "Impadiment to growth", IMF, Finance and Development, Vol 53, N° 02, June 2016. available on: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/sy.htm>

¹ صرح المدير العام للصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية (CNED) أن نسبة كبيرة من المشاريع المقررة ضمن برنامج التنمية (2005-2009) أُلجّت وارتفعت تكاليف إنجازها ما بين 25% و30% عن التكلفة الأصلية، وقد رفعت عمليات إعادة التقييم هذه قيمة التراخيص الخاصة بالبرنامج بنسبة 40%، من جهته أكدّ وزير المالية الأسبق أيمن بن عبد الرحمان خلال اليوم الدراسي حول "إشكالية إعادة تقييم المشاريع"، أن عمليات إعادة تقييم المشاريع والتي تمت خلال الفترة (2010-2020) بلغت 5296 مليار دج، ما يمثل 26% من مجمل ميزانية التجهيز للدولة في هذه الفترة.

و تصنف الجزائر ضمن الدول الأكثر تبذيرا و هدرًا للأموال العامة ما أثر سلبا على فعالية الإنفاق العام، و هو ما سيتم إبرازه من خلال الجدول التالي والذي يعرض تطور مؤشر الإسراف في الإنفاق الحكومي بالجزائر، و الذي يقدمه المنتدى الاقتصادي العالمي من خلال تقرير التنافسية العالمي.

الجدول رقم (3-12): تطور مؤشر الإسراف في الإنفاق العام بالجزائر للفترة (2007-2019)*

السنة	2008/2007	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012
المؤشر	3.9	3.7	3.2	3.3	3.0	2.4
الترتيب	131/36	134/48	133/80	139/64	142/79	144/116
السنة	2014/2013	2015/2014	2016/2015	2017/2016	2018/2017	2019/2018
المؤشر	2.8	3.1	3.1	3.1	3.1	3.5
الترتيب	148/101	144/74	140/76	138/75	137/75	140/89

Source:

World Economic Forum, «The Global Competitiveness Reports » 2007-2019.

تتراوح قيمة المؤشر بين 1 و 8 حيث: - القيمة 1 تدلّ على مستوى عالٍ من التبذير.
- القيمة 8 تدلّ على كفاءة عالية في توفير السلع والخدمات الضرورية.

تشير الأرقام المتضمنة في الجدول أعلاه إلى أنّ مؤشر الإسراف في الإنفاق الحكومي في الجزائر كان مقبولا إلى حدّ ما خلال الفترة 2007-2009 حيث قاربت قيمته 4 وهو ما سمح بتصنيف الجزائر ضمن الخمسين (50) الأولى عالميا، و بداية من سنة 2009 وإلى 2014 شهد المؤشر تراجعاً في قيمه مسجلاً أقل قيمة بـ 2.4، وهو ما أدى إلى تدني ترتيب الجزائر وتصنيفها ضمن الدول الأكثر إسرافاً وهدراً للمال العام. لتستقر قيمة المؤشر عند 3.1 خلال الفترة الممتدة من 2014 إلى 2018 ويستقر معه ترتيب الجزائر، أمّا سنة 2019 فقد شهدت خلالها قيمة المؤشر إرتفاعاً طفيفاً ببلوغها 3.5. لا شك أنّ هذه النتائج تشير إلى أنّ الإنفاق العام في الجزائر يتميز بالإسراف وعدم الرشادة، و بالتالي غياب الكفاءة في توفير السلع والخدمات الضرورية.

* لم يتم إدراج السنوات من 2000 إلى 2007 وذلك لعدم توفر المعطيات

المطلب الرابع: حتمية ترشيد الإنفاق العام في ظل نظام الدعم المعمم

تتميز الجزائر بطابعها الاجتماعي وتوزيع ريعها النفطي من خلال سياسة الدعم الهادفة إلى تقليل الفوارق الاجتماعية وتحسين المستوى المعيشي للفئات الضعيفة، حيث ظلّت هذه السياسة جزءاً من العقد الاجتماعي للدولة^{**}. وقد ارتبط تزايد مخصصات الدعم الاجتماعي خلال السنوات العشرين الماضية بتزايد المطالب الاجتماعية والإلحاح على مسألة العدالة الاجتماعية، وهو أمر مفهوم بالنظر إلى الطفرة التي عرفت بها البلاد إلى غاية 2014 ورغبة السلطات آنذاك في إعادة الثقة إلى الجزائريين بالنظر للظروف التي مرت بها البلاد خلال التسعينيات، وحتى الفترة التي شهدت تراجعاً في أسعار النفط فإنّ خيارات الدولة لم تخرج عن حتمية الاستمرار على نفس الممارسات الريعية السابقة ومنها خيار الدعم الاجتماعي المعمم، وهو ما سنقف عليه من خلال معطيات الجدول التالي:

^{**} هو مجمل الاتفاقيات الصريحة والضمنية بين المجموعات المجتمعية وسيادتها (الحكومة أو أي جهة فاعلة أخرى في السلطة) تحدد الحقوق والالتزامات اتجاه بعضهم البعض.

الجدول رقم (3-13): نسبة التحويلات الاجتماعية (الدعم الصريح) إلى ميزانية الدولة والناتج المحلي الإجمالي في الجزائر للفترة (2000-2020)

السنة	قيمة الدعم المباشر "مجموع التحويلات" (مليار دج)	النسبة إلى ن.م.إ.ج (%)	النسبة إلى ميزانية الدولة (%)
2000	262	6,4	21,9
2001	315	7,5	21,4
2002	364	8,1	23,7
2003	416	7,9	24,1
2004	42	6,9	23,0
2005	460	6,1	21,9
2006	584	6,9	22,9
2007	676	7,2	21,2
2008	1164	10,0	27,8
2009	1208	12,1	28,8
2010	1239	10,3	26,6
2011	2065	14,3	34,8
2012	1868	12,3	24,1
2013	1574	9,5	22,9
2014	1609	9,1	21
2015	1830	11	20,9
2016	1842	9,8	23,1
2017	1625	8,4	22,8
2018	1764	8,7	20,4
2019	1820	8,8	21,3
2020	1847	9,8	23,6

المصدر:

- إحصائيات الفترة (2000-2008) معدة بالاعتماد على معطيات المديرية العامة للتقدير والسياسات - وزارة المالية -

- إحصائيات الفترة (2009-2020) مستمدة من:

-Ministère des finances, note de présentation du projet de la loi de finances pour les années 2015(P39), 2018(P48), 2021(P36).

يتضح من معطيات الجدول رقم (3-13) أنّ الدعم الحكومي الصريح* شهد منحى متصاعداً في قيمه المطلقة خلال الفترة 2000-2011 مسجلاً أعلى قيمة له سنة 2011 بـ 2065 مليار دج، وقد جاءت هذه المستويات المرتفعة لإجمالي الدعم الصريح نتيجة التحسن الكبير المسجل في أسعار النفط خلال ذات الفترة.

أمّا متوسط نسبة الدعم الصريح إلى الناتج المحلي الإجمالي فقد بلغت 8.6 % مع تسجيل أعلى نسبة سنة 2011 بـ 14,3 %، كما عرفت حصة الدعم الصريح نسبة إلى الميزانية العامة للدولة خلال ذات الفترة تخصيصاً مهماً بلغت في المتوسط 24.8 % وهو ما يمثل ربع ميزانية الدولة، مع تسجيل أعلى نسبة سنة 2011 بـ 34,8 % بالتزامن مع بلوغ سعر برميل النفط حدود 112.9 دولار للبرميل.

ولعلّ هذا الحجم الكبير من الدعم المباشر وهذه النسب يبينان حقيقة المبالغ المالية المرصودة في الميزانيات السنوية، ويعكسان التوجه الاجتماعي للدولة والجهود المبذولة للحدّ من الفوارق الاجتماعية وتحسين مستوى معيشة المواطنين.

وقد أُضيف إلى مخصصات الدعم الحكومي الصريح مخصصات الدعم الحكومي الضمني**، والتي لا تظهر نفقاته في حسابات الميزانية العامة للدولة لكنها تساهم في زيادة عجزها، وقد عُرضت المبالغ المرصودة لبنود الدعم الضمني لأول مرة على مستوى مذكرات عرض قوانين المالية لسنوات 2014، 2015 و2016، وهو ما يُظهره الجدول التالي:

الجدول رقم (3-14): حجم الدعم الضمني في الجزائر للفترة (2012-2014)

السنة	2012	2013	2014
قيمة الدعم غير المباشر (الضمني) - مليار دج-	2931,4	3228,3	2560,8
النسبة إلى ن.م.إ.ج (%)	18.1	19.4	14.9

Source:

Ministère des finances, "note de présentation du projet de la loi de finances pour les années 2014 (P17), 2015 (P21), 2016(P17).

* أو كما يعرف بالتحويلات الاجتماعية، وهو أحد الأشكال الأساسية التي تركز عليها سياسة الدعم الاجتماعي في الجزائر، كما ويمثل أحد أهم بنود نفقات التسيير، وتتعلق بشكل أساسي بدعم كل من السكن، المواد الغذائية واسعة الاستهلاك، التعليم، الصحة، دعم أسعار الكهرباء، الغاز والماء.

** يتمثل في الإعانات التي تقدمها الدولة من خلال التنازل عن المقبوضات المستحقة، أو إعادة شراء الديون المرتبطة باختلال التوازن المالي لكيانات اقتصادية معينة نتيجة قيام الدولة بتحديد أسعار بعض السلع والخدمات الأساسية عند مستوى أقل من تكلفتها الاقتصادية، مع إلزام تلك الكيانات بالسعر المقنّن، وبأخذ هذا النوع من الدعم عدّة أشكال، منها الدعم الجبايي، الدعم المرتبط بالعقار ودعم أسعار المنتجات الطاقوية.

قُدِّرت تكلفة الدعم الضمني لسنة 2012 بـ 2931,4 مليار دج، وعليه فقد بلغ إجمالي الدعم الحكومي الكلي لهذه السنة نحو 4800 مليار دج أي ما يعادل 29.6% من إجمالي الناتج المحلي، أمّا سنة 2013 فقد شهدت مخصصات الدعم الضمني ارتفاعا بنحو 297 مليار دج مسجلة ما قيمته 3228,3 مليار دج، لتتراجع سنة 2014 إلى حدود 2560,8 مليار دج وهو ما دفع بحجم الدعم الكلي إلى التراجع مسجلا 4169,8 مليار دج ما يمثل 24.2% من الناتج المحلي الإجمالي، ولعل الانخفاض المسجل في مستوى الدعم الضمني خلال هذه السنة يعود بالأساس لانخفاض القيمة المخصصة لدعم الطاقة* وذلك بسبب تراجع أسعار النفط في السوق العالمية.

وعلى الرغم من الصدمة التي شهدتها أسعار النفط سنة 2014 إلا أنّ الدولة اختارت مواصلة سياستها الاجتماعية والإبقاء على دعمها الحكومي الصريح والذي شهدت قيمه المطلقة تذبذبا بين الصعود و النزول خلال الفترة (2015-2020) مسجلة أعلى مستوى سنة 2020 بـ 1847 مليار دج، في المقابل سُجلت أدنى قيمة له بـ 1625 مليار دج سنة 2017. ونشير هنا إلى أنّه حتى الانخفاضات التي عرفتها مخصصات الدعم الصريح تناسبت مع تلك المسجلة في إجمالي الإنفاق العام، فقد ظلت حصة هذه المخصصات نسبة إلى ميزانية الدولة مرتفعة مسجلة 22% كمتوسط للفترة.

لكن الواضح أنّه وعلى الرغم من ثُبل الهدف الذي تسعى الدولة إلى تحقيقه من خلال سياسة الدعم، والمتمثل في إعادة توزيع الثروة بين أفراد المجتمع إلا أنّ هذه السياسة خلّفت آثارا عميقة على الاقتصاد الوطني وعلى التوازنات المالية للخزينة العمومية، كما خلقت على هامش أدوار الدولة الاجتماعية اختلالات وانحرافات متعددة الأوجه، فميزانية الدولة تتحمل عبءً متراكما بالنظر إلى مصروفات الدعم الذي لا حدود له، وهو ما يشكل ضغطا عليها خاصة وأنّ هذه الأخيرة تموّل أساسا من المداخيل النفطية غير المستقرة بالنظر لتقلبات أسعار النفط في السوق العالمية، كما أنّ سياسة الدعم غالبا ما تفتقر إلى الفعالية فهي ذات طابع شمولي وتنحاز لغير الفقراء، والدعم المعمّم للأسعار -وهو أكثر أشكال الدعم شيوعا في الجزائر- فأكثر المستفيدين منه هم الأغنياء الذين يستهلكون قدرا أكبر من السلع المدعّمة خاصة

* يمثل دعم الطاقة الحصة الأكبر من إجمالي مخصصات الدعم الحكومي الضمني، حيث بلغت سنة 2012 ما نسبته 65,6%.

ما تعلق بالمشتقات النفطية (البنزين والديزل)¹، كما تفتقر سياسة الدعم للكفاءة فهي تشجع على الاستهلاك المفرط والتبذير لأنها لا تعكس الأسعار الحقيقية²، ومن ثم فإنّ هناك حاجة مُلِحّة ومستعجلة إلى مباشرة السلطات الجزائرية بإصلاح سياسة الدعم والاستفادة من نُظُم الدعم النقدي المباشر في تحسين المستوى المعيشي للفئات المستحقة.

المطلب الخامس: حتمية ترشيد الإنفاق العام في ظل تحدي القدرة على استدامة المالية العامة

تُعرف الاستدامة المالية (Financial sustainability) طويلة الأجل بأنها قدرة الحكومة على ضمان مسار إنفاقي مستقر، وهي أيضا القدرة على توفير التمويل لأي مستوى من العجز في الميزانية العامة.

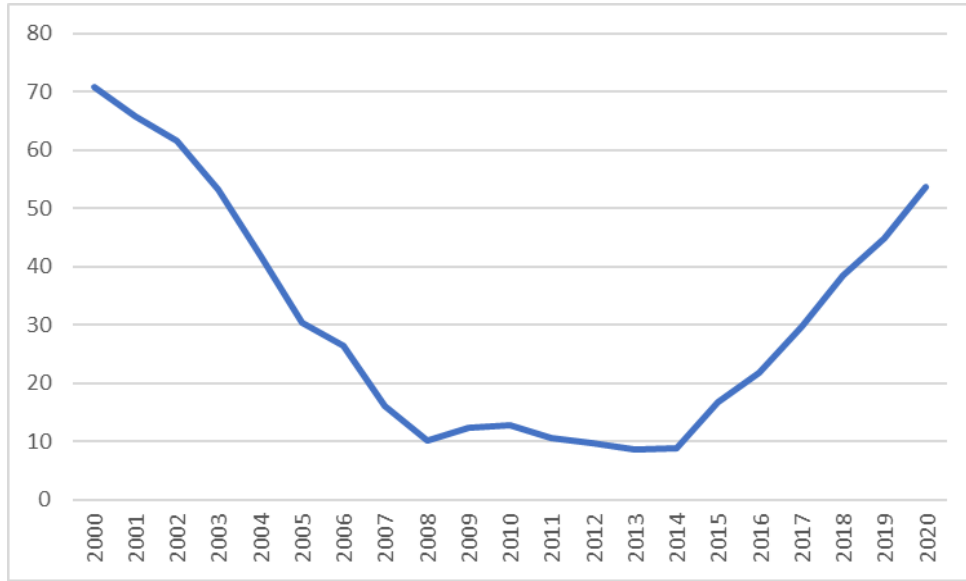
في الجزائر- حيث يحتل النفط مكانة هامة في اقتصادها- شهدت مستويات الإنفاق العام تضخما خلال الفترة الممتدة بين 2000 و2020 علما أنّ هذا الإنفاق يتم تمويله بأكثر من 36 % من الجباية البترولية (نسبة متوسطة لفترة الدراسة) التي تتسم بعدم الاستقرار بالنظر للتقلبات الحاصلة في أسعار النفط، وعليه فإنّ في ظل علاقة الارتباط القوية بين التقلبات في الإيرادات النفطية والنفقات العامة وعدم تنوع موارد الدولة وما تولّد عنه دوما من تزايد في عجز الميزانية العامة تُطرح إشكالية استدامة المالية العامة واستمراريتها بنفس الوتيرة.

سنحاول فيما يلي تحليل واقع الاستدامة المالية في الجزائر خلال فترة الدراسة بالاعتماد على أكثر المؤشرات استخداما لقياس الاستدامة المالية وهو مؤشر الدّين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي.

¹ حسب تقرير صادر عن صندوق النقد العربي سنة 2022 فإن الشريحة الأعلى دخلا تستفيد بحوالي 40% من إجمالي الدعم الموجه للمشتقات النفطية، وهو ما يمثل أكثر من ستة (6) أضعاف نصيب الشريحة الأقل دخلا، والتي تستفيد بنحو 6% من إجمالي هذا الدعم. للمزيد انظر: صندوق النقد العربي، "الإصدار الرابع من تقرير نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات نُظُم الدعم السلعي في الدول العربية"، 2022، ص ص 17-25.

²Ministère des finances, "Le nouveau modèle de croissance", Juillet 2016, P05.

الشكل رقم (3-14): تطور مؤشر الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في الجزائر للفترة (2000-2020)



المصدر: معدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على الملحق رقم 08

إنّ ما شهدته الفترة (2008-2000) من ارتفاع متواصل في أسعار النفط وما نتج عنه من فوائض مالية، شكّل فرصة لتكوين ادخار حكومي (من خلال إنشاء صندوق ضبط الإيرادات) وهو ما ساعد في قيام الدولة بسداد جزء كبير من ديونها الخارجية التي تقلّصت بـ 11,6 مليار دولار سنة 2006 (انتقلت من 17,19 مليار دولار سنة 2005 إلى 5,61 مليار دولار سنة 2006)، كما وسمح بتحرير الإنفاق الحكومي من أعباء خدمات الدين وقيوده، وقد ساهم كل ذلك في تدعيم تحقيق استدامة مالية لميزانية الدولة، حيث شهدت نسب الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي تحسّنا مسجّلة مستويات جدّ إيجابية بانتقالها من 70,92% سنة 2000 إلى 16,1% سنة 2008.

في حين عرف مؤشر الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي حالة من الاستقرار والثبات طول الفترة (2009-2014) بمتوسط 10,48%، لكن التراجع الذي شهدته أسعار النفط بداية من منتصف 2014 أنتج صعوبات في استمرارية استدامة مالية الدولة بنفس الوتيرة، حيث أدى الانكماش الحاد في عائدات الجباية البترولية والعُجوزات المالية المتراكمة إلى زيادة الدين العام وارتفاع نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي والتي قاربت 17% نهاية العام 2015 بزيادة فاقت 7% عن سنة 2014، وأخذت هذه النسبة

منحى متصاعدا خلال السنوات التالية، حيث أدى قرار السلطات العمومية بإطلاق القرض السّندي في أبريل 2016* إلى ارتفاع قيمة الدين الداخلي إلى حدود 3410 مليار دج، ما أفضى إلى تسجيل الدين العام زيادة بـ 1033,9 مليار دج مسجلا ما قيمته 3830,3 مليار دج أي ما يعادل 21,8% من الناتج المحلي الإجمالي .

وبداية من سنة 2017 تفاقمت أزمة الموارد المالية بنضوب مخصصات صندوق ضبط الإيرادات وتآكل احتياطات الصرف بمعدلات مرتفعة، وعليه أصبح تمويل العجز الموازي يشكل ضغطا على الخزينة العمومية، وهو ما دفع بالحكومة إلى البحث عن البديل التمويلي المناسب المعوّض لتراجع أسعار النفط والضامن لتوفير الموارد اللازمة لتغطية نفقات الدولة والتزاماتها، فتم اللجوء إلى الاستدانة الداخلية من خلال التمويل غير التقليدي** والذي ترتب عنه مستوى دَين عام قدره 7907,3 مليار دج سنة 2018 أي ما يعادل 38,6% من الناتج المحلي الإجمالي، وهو ما يشير إلى أنّ السياسة الجديدة والقائمة على التمويل غير التقليدي غير داعمة لتحقيق استدامة مالية للدولة، وقد تأزّمت الوضعية أكثر مع مطلع سنة 2020، ففي ظل تفشّي جائحة كوفيد-19 والتراجع الكبير المسجّل في حصيلة الجباية البترولية الناتج عن الانخفاض الحادّ في أسعار النفط تولّدت ضغوطات كبيرة على التوازنات الميزانية لا سيما ما يخص تغطية النفقات العامة، وسجل الدين العام تزايدا مسجلا 9858 مليار دج مع نهاية 2020، ما يمثل 53,6% من إجمالي الناتج المحلي.

إنّ التطور المسجّل في نسب الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي عمّا كانت عليه يؤشّر لوضع مالي غير مستدام في الجزائر خاصة في ظل التوقعات ببقاء أرصدة الميزانية في المدى المتوسط عند مستويات سالبة. ولعل من أهم التحديات التي تواجه قدرة الدولة على تحقيق استدامة تمويل نفقاتها:

* لجأت إليه السلطات باعتباره موردا تكميليا لمدرجات صندوق ضبط الإيرادات في تغطية العجز الموازي، وذلك بهدف الحفاظ على مدّخرات الصندوق وإبطاء تآكلها.

** تم بتاريخ 11 أكتوبر إصدار القانون رقم 17-10 المتعمم للأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، والذي نص على تعديل المادة 45 من الأمر 03-11 لتسمح لبنك الجزائر وبشكل استثنائي لمدة 5 سنوات بشراء سندات الخزينة مباشرة من الخزينة العمومية، وذلك لغاية تغطية احتياجات تمويل الخزينة العمومية، تمويل الدين العمومي الداخلي وتمويل الصندوق الوطني للاستثمار، وقد استمر العمل بهذا النمط من التمويل إلى بداية سنة 2019 أين تم تعليق عملياته.

- تحديات متعلقة بنفاذ مُتاحات صندوق ضبط الإيرادات نتيجة الاعتماد الكبير على هذه الأخيرة في تمويل عجز الميزانية وهو ما يعني أنّ الصندوق نجح في تحقيق التوازن المالي على المدى القصير والمتوسط وبالتالي ضَمِن الاستدامة المالية على هذا المستوى لكن من الصعب تحقيق ذلك على المدى الطويل خصوصا في ظل تآكل مدّخراته.

- تحديات متعلقة بالسياسة الإنفاقية التوسعية التي تعتمد عليها الدولة من خلال التضخم المستمر في نفقات التسيير والتي هي في الغالب غير قابلة للتقليص، ضف إلى ذلك نوعية بعض النفقات صعبة الإلغاء أو التقليص مثل التحويلات الاجتماعية التي لطالما أخذت وزنا كبيرا ضمن ميزانية الدولة.

- تحديات متعلقة بالقدرة على استدامة مصادر تمويل الميزانية، فالقدرة على استدامة التمويل الموازي عموما يرتبط بمدى انتعاش أسعار النفط مستقبلا أو على الأقل استقرارها عند مستويات مقبولة بما يسمح بتحقيق التوازن المالي، والعامل الثاني مرتبط بمدى نجاح الدولة في تنويع مصادر دخلها الوطني¹ وقدرتها على ضبط وتيرة الإنفاق بما يتماشى والتغيرات الحاصلة في أسعار النفط.

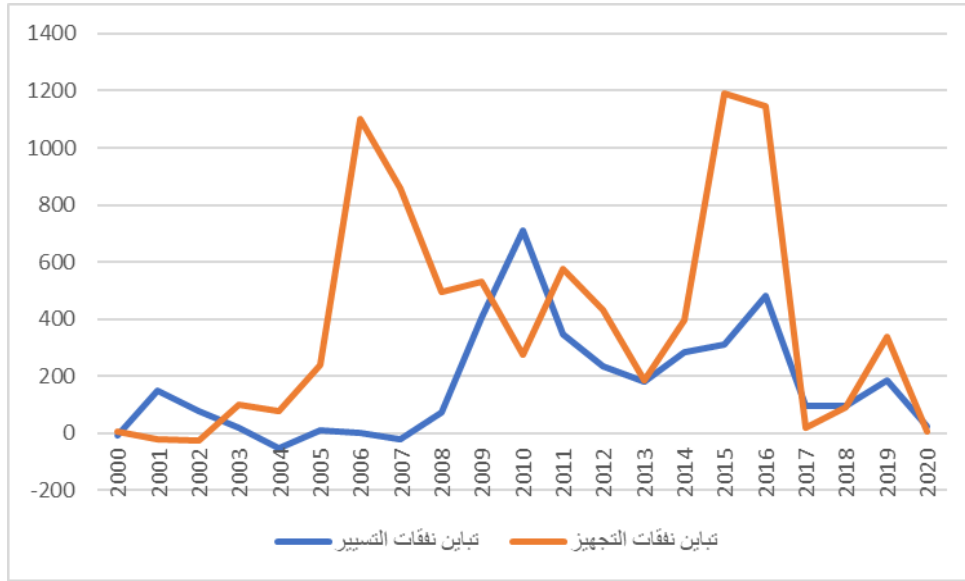
المطلب السادس: حتمية ترشيد الإنفاق العام في ظل ضعف مصداقية النفقات المقدّرة في الميزانية

تتضمن الميزانية العامة أرقاما تقديرية لإيرادات الدولة ونفقاتها لسنة مالية لاحقة، وتشكل عملية التقدير جوهر التخطيط في إطار الميزانية العامة وأحد الأجزاء الرئيسية لمرحلة إعدادها.

وسنحاول من خلال الشكل التالي الوقوف على مدى مصداقية النفقات المقدّرة في الميزانية العامة للجزائر، من خلال البحث عن مدى تطابق الأرقام التقديرية المسجلة في الميزانية مع البيانات الفعلية.

¹ ناريمان رقوب، "دور حوكمة الإنفاق العمومي في تحقيق التوازنات النقدية والمالية-دراسة مقارنة بين الجزائر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس سطيف-1، 2017، ص174.

الشكل رقم (3-15): التباينات المسجلة بين الإنفاق المقدّر والإنفاق الفعلي (المنقذ) في الجزائر للفترة (2000-2020)



المصدر: معدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على الملحق رقم 09

يشير الشكل رقم (3-15) إلى وجود فجوة واضحة بين الإنفاق المقدّر والإنفاق الفعلي خلال فترة الدراسة.

بداية سجلت نفقات التجهيز تباينات متفاوتة بين القيم المقدّرة وتلك المنقّذة فعليا، لكنها بقيت تحافظ على علاقة منتظمة بالزيادة أو النقصان. وقد جاءت مستويات استهلاك (نسب تنفيذ) هذه النفقات أقل من المقدّر خلال معظم سنوات الدراسة (باستثناء سنتي 2001 و2002) بلغت أداها سنة 2006 بـ 48%، فالوفرة المالية التي عرفتها الجزائر نتيجة للطفرة النفطية لم تقابلها مشاريع وبرامج مُعدّة إعدادا جيدا ما خلق ما يعرف بمحدودية الطاقة الاستيعابية، وأوجد اتجاهها متعاظما نحو الإنفاق دون الاهتمام بمبدأ الاستخدام الأمثل للموارد المالية.*

في المقابل سجلت سنة 2001 أعلى نسبة استهلاك والتي فاقت 103% (نسبة تباين فاقت 3%)، فقد شهدت هذه السنة مستويات استهلاك أعلى مما قُدّر له لمعظم مكونات

* أفضت تحقيقات مجلس المحاسبة إلى أن التخصيصات الميزانية الممنوحة لصالح بعض الأبواب لا تراعي دائما الاحتياجات الحقيقية وهو ما يفسر نقص التحكم في التقديرات ومنه المستوى الضعيف لمعدلات الاستهلاك.

ميزانية التجهيز كانت أعلاها لبند البنية التحتية الاقتصادية والإدارية بـ 271,8% (نسبة تباين 171,8%).*

أما نفقات التسيير فالفروقات المسجلة بين المقدّر والمُنقذ منها أقل من تلك المسجلة لنفقات التجهيز، ويعود ذلك لسهولة تقديرها والتنبؤ بها باعتبارها نفقات جارية تتكرر كل سنة، لكن هذا لم يمنع من تسجيل ضعف في استهلاك الاعتمادات المخصصة لبعض الوزارات، حيث سجلت سنة 2010 أقل نسبة استهلاك بـ 79,4%، في حين قاربت نسبة الاستهلاك 100% سنة 2006.

وعليه يتأكد لنا مما سبق افتقاد الإدارة المالية العامة في الجزائر إلى المصدقية والدقة في تقدير النفقات وهو ما يحول دون التخصيص الفعّال للموارد بين القطاعات والبرامج، فالتقدير بالزيادة فتح المجال للإسراف والتبذير في النفقات العامة من خلال رغبة كل مُسيّر في التخلص من الفائض المسجل في الاعتمادات، أما ضعف التقدير فقد أدى بالحكومة إلى الاستئجاد بقانون المالية التكميلي لمحاولة تدارك الاختلالات المسجلة في التقديرات، فاللجوء المتكرر لقوانين المالية التكميلية (التي تحولت من استثناء إلى قانون معمول به كل سنة)، وقصر المدّة الفاصلة عادة بين عملية اعتماد قانون المالية للسنة وقانون المالية التكميلي، كلها دلائل واضحة على أنّ العمل الحكومي لا يركز على أساس من التخطيط السليم.¹

المطلب السابع: حتمية ترشيد الإنفاق العام في ظل عدم الالتزام بمبادئ الحوكمة

تتبع الإدارة الفعّالة للأموال العامة من نظام ميزانياتي يتضمن الشفافية والرقابة والمشاركة العامة، ينبغي وجود الدعائم الثلاثة حتى يتم تأسيس نظام ميزانياتي مفتوح ومتجاوب. وقد صُنفت الجزائر ضمن الدول التي سجلت نتائج ضعيفة في المحاور الثلاثة (الشفافية، المشاركة والرقابة) والتي يتم تقييمها من خلال مسوحات الميزانية المفتوحة وهو ما سنُفصل فيه فيما يلي.

* الإنفاق المقدّر لهذا البند كان 366,8 مليار دج، بينما جاء الإنفاق الفعلي بـ 997 مليار دج.

¹ منال تشانتشان، "المجال المالي للبرلمان"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2018، ص 220.

أولا/ شفافية الميزانية العامة في الجزائر

1- واقع شفافية الميزانية العامة في الجزائر:

شفافية الميزانية العامة للدولة هي الأساس ضرورة اقتصادية لا يمكن أن تؤجلها دولة تسعى لتحقيق كفاءة وفعالية الإنفاق، وهي وإن لم تكن غاية في حد ذاتها، شرط مسبق لمشاركة الجمهور ومساءلة الحكومات.

1-1 شفافية الميزانية العامة في الجزائر بمنظار مؤشر الميزانية المفتوحة:

قامت الجزائر سنة 2009 بالاشتراك في النظام العام لنشر البيانات التابع لصندوق النقد الدولي، كما أنها تشترك مع الصندوق ومع البنك الدولي في نشر تقارير التقيد بالمعايير والقواعد الخاصة بشفافية السياسة النقدية والمالية والشفافية الضريبية والرقابة المصرفية، كما ويوجد عدد من الاتفاقيات التي تلزم الجزائر بإتاحة المعلومات الرسمية للمواطنين* وتشجيع إسهامهم في عمليات اتخاذ القرار، من خلال تعزيز الشفافية وإتاحة المعلومة.

بالرغم من وجود كل هذه الالتزامات على الجزائر إلا أنّ واقع الحال يشير إلى تسجيل نقص واضح لمظاهر ومبادئ شفافية الميزانية العامة للدولة، وذلك ما تؤكدته نتائج مسح الميزانية المفتوحة التي تشير إلى أنّ سجل الجزائر في مؤشر الميزانية المفتوحة ضعيف للغاية، وهو ما يمكن ملاحظته من خلال الجدول التالي:

الجدول رقم (3-15): التطور التاريخي لدرجات الجزائر في مؤشر الميزانية المفتوحة للفترة (2008-2019)

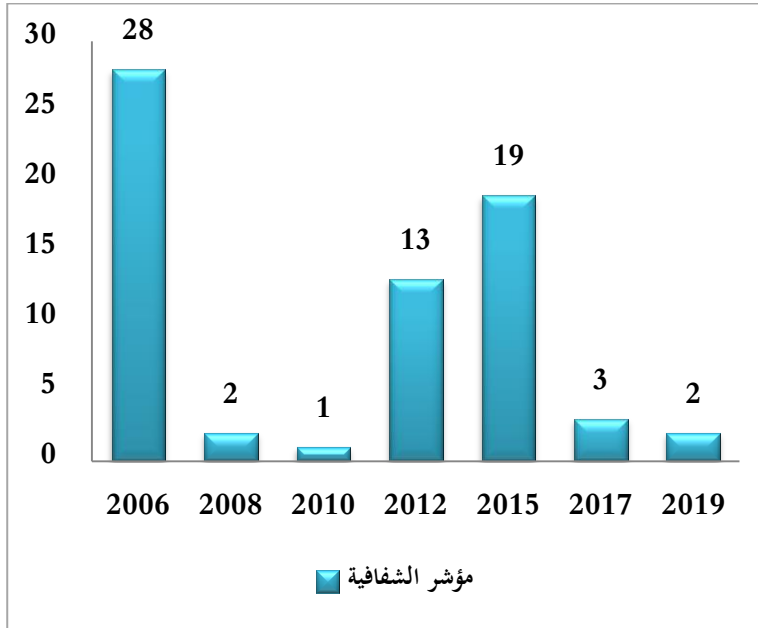
السنة	2006	2008	2010	2012	2015	2017	2019
عدد الدول التي شملها المسح	59	85	94	100	102	115	117
قيمة المؤشر	28	2	1	13	19	3	2
المعدل العالمي	46	39	42	43	45	42	45

المصدر: معدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على:

- International budget partnership, "Open budget survey 2019 (Algérie)", P3.
- The international budget Project, open budget initiative 2006, "Algérie, Index 2006 sur le budget ouvert", Disponible sur: <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/CountrySummaryAlgeria1.pdf>
- International budget partnership, "Enquête sur le budget ouvert" de 2006 au 2019

* قامت الجزائر في هذا الإطار بالمصادقة بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004، كما وصادقت على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته سنة 2006.

الشكل رقم (3-16): نتيجة الجزائر بمؤشر الشفافية للفترة (2006-2019)



20-0: معلومات غير كافية أو منعدمة.
 40-21: الحد الأدنى من المعلومات .
 60-41: معلومات محدودة.
 80-61: معلومات مهمة.
 100-81: معلومات شاملة.

المصدر: معدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على معطيات الجدول رقم (3-15).

ملاحظة: تم استبعاد سنة 2006 -والتي وفرت خلالها الجزائر الحد الأدنى من المعلومات بتسجيلها 28 درجة من أصل 100 درجة- من المقارنة ذلك لكونها تقيس مدى إتاحة سبعة وثائق فقط، إضافة إلى عدم استيعاب الخبراء لطريقة ملء الاستبيان وعدم تطبيقها لمنهجية المسح بصرامة، وهذا حسب مبادرة الشراكة الدولية للميزانية.

يكشف مجموع نقاط الجزائر في مؤشر الميزانية المفتوحة لعام 2008 والمقدر بدرجتين (02) أنّ الحكومة تزود المواطنين بمعلومات ضئيلة جدا حول الميزانية العامة للدولة ونشاطاتها المالية، وهو ما يترك المواطنين بلا معلومات تقريبا، وقد بقيت قيمة المؤشر على حالها تقريبا سنة 2010 فلم تسجل إلا درجة واحدة (01) من أصل 100، وجاءت سنة 2012 لتشهد تحسنا في مجموع نقاط الجزائر في مؤشر الميزانية المفتوحة مسجلة 13 درجة من أصل 100 (أي بزيادة 12 درجة مقارنة بمسح 2010)، لكن وبالرغم من هذا التحسن إلا أنّ هذه النتيجة أقل بكثير من المتوسط العالمي والمقدر بنحو 43 درجة، وهو ما يشكل تحديا للمواطنين في محاسبة الحكومة على إدارتها للأموال العامة، وقد واصلت الجزائر في تسجيل درجات أعلى في قيمة المؤشر منتقلة إلى 19 درجة سنة 2015 وهو ما يعني زيادة إمكانية توفير معلومات

عن الميزانية، وباستقراء الترتيب العالمي للمؤشر لسنتي 2017 و2019 يتبين أنّ الجزائر تأتي في مراتب متدنية جدا في المسح مسجلة ما بين ثلاثة (03) درجات ودرجتين (02) على التوالي، ويعني ذلك حسب منظمة الشراكة الدولية للميزانيات أنّ الحكومة الجزائرية وفرت خلال الفترتين اللتين شملهما المسحان الأخيران معلومات أقل عن كيفية جمع الأموال العامة وإنفاقها مقارنة بالفترتين الخاصتين بمسحي 2012 و2015.

وبشكل عام نلاحظ أنّ نتيجة الجزائر في مؤشر الميزانية المفتوحة خلال الفترة المشمولة بالمسوحات لم تخرج من فئة غير كافي أو منعدم المحصورة في المجال (0-20)، أمّا التحسن المسجل سنّي 2012 و2015 فيفسّر بمحاولة السلطات بذل بعض الجهود لتعزيز شفافية الميزانية. وجاءت هذه النتائج لتؤكد أنّ الجزائر تعاني من ضعف كبير في الشفافية الميزانية، خاصة إذا ما قورنت ببلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي يشملها المسح، على غرار الأردن، المغرب، مصر وتونس، والتي تقدم مستويات أفضل من الشفافية.¹

ونشير هنا إلى إمكانية وجود ارتباط سالب بين مستوى شفافية الميزانية في الجزائر والاعتمادية على عائدات النفط، حيث وجد مسح الميزانية المفتوحة 2010 أنّ متوسط تقييمات الدول التي تعتمد بدرجة كبيرة على عائدات بيع المنتجات الهيدروكربونية أقل بكثير من متوسط قيم المؤشر للدول التي لا تعتمد على عائدات بيع الموارد الطبيعية¹.

2-1- شفافية الميزانية العامة في الجزائر، مكان الخل

تعاين منظومة الميزانية العامة في الجزائر من اختلالات وقصور في مجال الشفافية من عدة جوانب، وهو ما يؤشر إلى أن فكرة شفافية الميزانية غير متحققة على الوجه المرجو.

2-1-1- نقص وثائق الميزانية المتاحة للجمهور:

يمكن الوقوف على مدى شمولية المعلومات المقدمة في الوثائق الميزانية الثماني الرئيسية، وإتاحتها للجمهور في الجزائر من خلال النتائج التي أظهرتها مسوحات الميزانية المفتوحة والمبيّنة في الجدول التالي:

¹ شراكة الميزانية الدولية، "مسح الميزانية المفتوحة 2010"، ص 25، متاح على الرابط:

https://internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2010_Report_AR.pdf

الجدول رقم (3-16): إتاحة وثائق الميزانية للجمهور وفق تقارير مسح الميزانية المفتوحة للفترة (2008-2019)

المراحل	الوثيقة	2008	2010	2012	2015	2017	2019
مرحلة الإعداد	البيان التمهيدي	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
	مشروع الميزانية	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
	الميزانية المعتمدة	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
	ميزانية المواطنين	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
مرحلة التنفيذ	التقارير الدورية	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
	المراجعة نصف السنوية	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
مرحلة الرقابة	تقارير نهاية السنة	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
	تقرير المراجعة	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙

⊙ متاحة للجمهور.
 ⊙ تم نشرها في وقت متأخر
 أو لم يتم نشرها عبر الانترنت،
 أو تم إصدارها للاستخدام
 الداخلي.
 ⊙ لم يتم إصدارها.

المصدر: مُعدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على:

- شراكة الميزانية الدولية، تقرير مسح الميزانية المفتوحة - الجزائر - لعام 2017، ص 01.

- شراكة الميزانية الدولية، تقرير مسح الميزانية المفتوحة لعام 2019، (ط7)، ص 86.

يتضح لنا من خلال معطيات الجدول أعلاه أنّ الميزانية المعتمدة والتي يتضمنها قانون المالية المنشور في الجريدة الرسمية، هي الوثيقة الوحيدة المتاحة بشكل دائم للجمهور في الجزائر ويبقى توفير الوثائق الأخرى ضعيفا للغاية، حيث أنّ كل من البيان التمهيدي والمراجعة نصف السنوية وتقارير نهاية السنة غير متاحة، فيما تم إتاحة التقرير الدوري سنة 2015 لأول وآخر مرة على الرغم من أهمية إتاحة هذه التقارير في تعزيز المساءلة العامة. كما تشير المعطيات إلى تذبذب في إصدار مشروع الميزانية، فقد أظهرت نتائج المسوحات أنّه تم إتاحة مشروع الميزانية للجمهور سنتي 2012 و 2015، ما أدى إلى زيادة كمية المعلومات المتاحة وساهم في تحسن درجة الجزائر في مؤشر الميزانية المفتوحة، وما عدا ذلك فإنّ هذه الوثيقة غير متوفرة وهو ما يعني أنّ المواطن لا يحصل على صورة شاملة لخطط الحكومة.

أما ميزانية المواطنين وحسب ما عرضته تقارير المسوحات، فالجزائر لم تُفتح هذا النوع من الميزانيات المبسطة الموجهة للجمهور، إلا أنه وبالعودة إلى الموقع الرسمي للمديرية العامة للميزانية التابعة لوزارة المالية* والذي وُضع حيز الخدمة أواخر سنة 2020 نجد أن الجزائر قد نشرت ميزانية المواطن ابتداء من سنة 2017.

من جهتها عرفت تقارير المراجعة الصادرة عن مجلس المحاسبة تذبذبا في نشرها، وقد قام المجلس بإصدار تقريره سنة 2019 بعد حجبها عن النشر لمدة عشرين عاما**، كما وحاول المجلس تجسيد مبدأ الشفافية ولو بأثر رجعي من خلال نشر تقاريره للسنوات من 2011 إلى 2015 ثم لسنة 2018 على موقعه الإلكتروني وذلك خلال سنة 2020، وهذا دون إصدارها بالجريدة الرسمية.

ويُعدّ إدراج تقارير مجلس المحاسبة في الموقع الإلكتروني للمجلس، ونشر التقرير السنوي 2019 بالجريدة الرسمية*** واحتوائه على الكثير من التفاصيل والمعلومات المتعلقة بالميزانية، خطوة مهمة نحو تعزيز شفافية إدارة المال العام.¹

ومما سبق يمكن القول أنّ مستوى المعلومات التي يوفرها النظام الميزانياتي في الجزائر ضعيف للغاية لاقتصاره في الغالب على الميزانية المعتمدة والمتاحة ضمن قوانين المالية، ضف إلى ذلك عدم إتاحة أو إتاحة متأخرة لمعظم التقارير الخاصة بالميزانية، مما يجعل من الصعب متابعة عملية إعداد وتنفيذ ميزانية الدولة وتحقيق الرقابة عليها.

2-1-2- اللجوء المفرط لحسابات التخصيص الخاص:

تعتبر حسابات التخصيص الخاص (CAS)* في أعراف المالية العامة آلية استثنائية يتم استعمالها في ظروف معينة بهدف تحقيق أكبر قدر من المرونة في التسيير المالي للمشاريع والبرامج الحكومية التي لا تتحمل

* <https://dgb.mf.gov.dz/?lang=ar>

** آخر تقرير صدر عن مجلس المحاسبة كان سنة 1999 في العدد 12 من الجريدة الرسمية (السنة 36) الصادر في 1999/02/28، وهو تقرير سنوي لسنتي 1996 و1997.

*** نُشر التقرير السنوي 2019 بالجريدة الرسمية، العدد 75، الصادرة بتاريخ 04 ديسمبر 2019.

¹ أحمد بلجيلالي، " تقييم شفافية الموازنة العامة بالجزائر ومتطلبات تعزيزها "، مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال، المجلد 07، العدد 02، جانفي 2021، ص 481.

* comptes d'affectation spéciales

التأخير، لكن الملاحظ في الجزائر هو كثرة حسابات التخصيص الخاص المفتوحة في السنوات الأخيرة*، حيث أصبح كل مخطط يعدّه أي قطاع وزاري يخص برنامج معين يعتبر سببا كافيا لفتح حساب تخصيص خاص، فانتقلت بذلك هذه الحسابات من مجرد استثناء على الميزانية لتصبح الأداة المفضلة للمسؤولين لتنفيذ السياسات العمومية**. كما أصبحت تنافس الميزانية العامة للدولة من حيث الأهمية وحجم الاعتمادات المدرجة فيها.¹ إنّ هذا الوضع يؤشر بوضوح إلى نقص الصرامة في إنشاء هذه الحسابات***، ويعبّر عن عدم فاعلية الآليات التي تحكم الميزانية العامة للدولة.

والأصل فيما يخص حسابات التخصيص الخاص أنّها تموّل من موارد خاصة خارج ميزانية الدولة، ولا يُلجأ لاعتمادات الميزانية إلاّ بطريقة تكميلية وضمن الحدود المبينة في قانون المالية، غير أنّ الواقع يشير إلى أنّ معظم هذه الحسابات لم تستطع خلق موارد مالية خاصة بها حيث كان بعضها يموّل كليّا بواسطة تخصيصات الميزانية² وأخرى تقيد تخصيصات الميزانية في مقدمة إيراداتها****.

الملاحظ أيضا أنّ حسابات التخصيص الخاص سرعان ما تحوّلت من أداة لتجسيد المشاريع إلى أداة للهروب من الرقابة والمساءلة مما جعلها مجالا خصبا لانتشار الفساد المالي في ظل ضعف المتابعة الحقيقية³، فبالرغم من أن هذه الحسابات تُفتح بموجب قانون المالية إلاّ أنّها تبقى خارج الميزانية ولا تخضع للرقابة البرلمانية، ذلك أن الوزراء الموضوعة تحت تصرفهم هذه الحسابات ليسوا مطالبين بتقديم أي حساب عن استعمال الأموال العمومية المخصصة لهم، أي أنهم لا يخضعون لأي مساءلة عن ذلك.

* ارتفع عدد حسابات التخصيص الخاص من 59 حسابا سنة 2000 إلى 75 حسابا سنة 2011.

** يعدّ هذا النوع من الحسابات وسيلة مرنة لتنفيذ النفقات الممتدة لأكثر من سنة، كما يشكل أداة في يد الأمرين بالصرف تُجنّبهم الإطار الكلاسيكي للميزانية الذي يعتبر مقيدا.

¹ كمال حول، " آفاق حسابات التخصيص الخاص بين الفاعلية والمحدودية في تسيير المشاريع العمومية ضمن نظام هيكل المالية العمومية الحديثة-دراسة حالة الجزائر"، مجلة التنمية البشرية والتعليم للأبحاث التخصصية، المجلد 3، العدد 1، أبريل 2017، ص 20..

*** بعض حسابات التخصيص الخاص تم فتحها بقانون غير قانون المالية أي خارج الإطار المحدّد في المادة 48 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، وهو ما يمثل تعديلا واضحا على اختصاصات البرلمان.

² منال تشانتشان، "الجال المالي للبرلمان"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2018، ص 296.

**** استنادا إلى البيانات الواردة في التقارير التقييمية لمجلس المحاسبة حول المشاريع التمهيدية لقوانين تسوية الميزانية للسنوات من 2012 إلى 2019، فإن متوسط نسبة تمويل حسابات التخصيص الخاص من مخصصات الميزانية بلغت 16,83%، في حين بلغ متوسط نسبة التمويل من الموارد الخاصة 10,44%.

³ كمال حول، مرجع سبق ذكره، ص 15.

وخلافا للميزانية العامة فإنّ حسابات التخصيص الخاص تُفُلت من قاعدة السنوية، إذ في حالة تسجيل رصيد متبقي (الفارق بين الموارد والنفقات) فإنّ هذا الأخير يتم نقله للسنة الموالية، وهو الحال أيضا بالنسبة للترخيصات بالنفقات التي لم يتم تنفيذها، ويتم ذلك بموجب مقرر لنقل الاعتمادات يصدره وزير المالية، وهو ما يُعدُّ تجاوزا لمبدأ الترخيص الذي تسمح بموجبه السلطة التشريعية بفتح اعتمادات دفع تتعلق فقط بالسنة المدنية التي قرر لها قانون المالية.¹

دائما وفي نفس السياق نشير إلى أنّ مجلس المحاسبة سجل العديد من التجاوزات المتعلقة بوجود اختلاف في أرصدة بعض هذه الحسابات المسجلة في الميزانية الختامية للسنة (ن) وتلك المسجلة في الميزانية الافتتاحية للسنة (ن+1) حيث تم القيام بالتعديلات على الأرصدة في غياب رخصة من المديرية العامة للمحاسبة، كما أنّ هذه التعديلات لا تتطابق مع أحكام المادة 51 من القانون 84-17.*

من بين الملاحظات التي سجلها أيضا مجلس المحاسبة والمتضمنة في تقاريره أنّ بعض الأحكام التشريعية المتضمنة غلق بعض الحسابات تم التراجع عنها.** كما أنّ بعض الحسابات التي تقرر غلقها بموجب أحكام قانون المالية لا تزال تعمل وتظهر في الكتابات المحاسبية للوكالة المحاسبية المركزية للخزينة مع تسجيل حركات في جانب الإيرادات والنفقات، ما يعني أنّ هذه الأحكام لم تُطبق.²

كما أبانت عمليات التفتيش والرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة عن بعض التجاوزات في تسيير حسابات التخصيص الخاص أهمها:³

- غياب برنامج عمل سنوي تحدّد فيه الأهداف المسطرة وآجال الإنجاز.
- تسجيل بعض الحسابات لنفقات خارجة عن هدفها الذي أنشئت لأجله.
- وجود بعض الحسابات ذات الطبيعة المشتركة في مجال تدخلها.

¹ نادية مغني شكور، "حسابات التخصيص الخاص في النظام الموازني الجزائري: تشخيص، تحديات وآفاق"، مجلة دراسات إقتصادية، المجلد 5، العدد 1، جوان 2018، ص 169.

* جاء في نص هذه المادة أنه "يُنقل الرصيد الباقي من كل حساب خاص من سنة إلى أخرى ما لم تُنص أحكام قانون المالية على خلاف ذلك".

** لحساب 066-302 مثلا، والذي عنوانه "الصندوق الوطني لترقية نشاطات الحرف والصناعة التقليدية" تم إلغاء أحكام غلقه والصادرة بموجب قانون المالية 2015 (المادة 114) وذلك طبقا لأحكام المادة 134 من قانون المالية 2017، حيث كانت من بين أسباب إدراج غلق هذا الحساب هو تداخل أهدافه مع مهام الوزارة، غير أنّ الوزارة تراجعت عن هذا الأمر دون تقديم مبررات كافية.

² التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2017، ص 102.

³ التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2014، ص 85.

- التأخر في إصدار النصوص التنظيمية المتعلقة بسير بعض حسابات التخصيص الخاص.

- بقاء بعض الحسابات جامدة ولم يتم تحريكها من جانب النفقات*

من جهته وجّه إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية عدة انتقادات لحسابات التخصيص الخاص، مشيراً على وجه الخصوص إلى الاستخدام غير المدروس لهذه الأخيرة وصعوبة الرقابة والتحكم في استخدام الأموال الناجم عن الافتقار لمعلومات وافية أثناء تنفيذ الميزانية، إضافة إلى الانعدام التام لمسؤولية الإدارة نتيجة غياب العقوبات. كما وجب أن نُشير هنا إلى أنّ دراسة **Allen و Radev** الصادرة عن صندوق النقد الدولي سنة 2010 أظهرت أنّ الصندوق -تاريخياً- معارض لفكرة الإنفاق خارج الميزانية، تحديداً لتأثيرها في سلامة السياسة المالية والرقابة عليها والانضباط المالي والشفافية.¹

لكن وعلى الرغم من كل التجاوزات المسجلة في تسيير هذا النوع من الحسابات، و مع الانتقادات الموجهة لها والمطالبات المتكررة لنواب البرلمان بضرورة تقليص عددها والتخلي عن تلك الممارسة التي تحمل أضخم المبالغ المالية دون أن تخضع لرقابة صارمة -خاصة وأنّ العدد الكبير من هذه الحسابات تتكفل بتنفيذ عمليات يمكن إدراجها مبدئياً في إطار الميزانية الكلاسيكية-، إلّا أنّ السلطات العامة ظلت تتجاهل هذه الانتقادات وهذه المطالبات، حيث استغرق الأمر وقتاً طويلاً قبل أن تبدأ السلطات بضبط تدريجي تضمّن خفضاً في عدد حسابات التخصيص الخاص، من خلال تجميع بعض الحسابات ذات الطبيعة المشتركة في مجال تدخّلها وغلق البعض الآخر، ونتيجة لذلك تم تخفيض عدد حسابات التخصيص الخاص من 75 حساباً سنة 2011 إلى 53 حساباً سنة 2016**، لتشهد فيما بعد استقراراً في عددها خلال الفترة (2017-2020) في حدود 54 إلى 57 حساباً.

2-1-3- استخدام بند الأعباء المشتركة:

الأعباء المشتركة عبارة عن اعتمادات إجمالية تُدرج في ميزانية الدولة ولا يمكن أن يحدّد توزيعها على الوزارات حينما يتم التصويت عليها بالنظر إلى طابعها العام.

* أشار تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2014 أنه تم خلال هذه السنة تسجيل 5 حسابات لم تُعرف أي نشاط.

¹ Richard Allen & Dimitar Radev, "Extrabudgetary Funds", International Monetary Funds, Fiscal Affairs Department, June 2010, P 12.

** تم مثلاً غلق اثني عشر (12) حساباً بموجب القانون 14-10 المؤرخ في 20 ديسمبر 2014 المتضمن قانون المالية لسنة 2015، لتصل بذلك عدد الحسابات إلى 59 حساباً.

في الجزائر يتم تخصيص مبلغ تقديري لبند التكاليف المشتركة والذي يظهر بصورة مستقلة عن باقي اعتمادات التسيير ضمن الجدول (ب) الملحق بقانون المالية السنوي، وقد مكّنا اطلاقنا على المراسيم الرئاسية الخاصة بتحويل الاعتمادات من تسجيل بعض الملاحظات والتي تمس بلا شك جانب شفافية الميزانية:

- كثرة عمليات تحويل الاعتمادات من بند الأعباء المشتركة، فبالعودة مثلا إلى سنة 2020 نجد أنه تم تسجيل 74 عملية تحويل للاعتمادات من ميزانية التكاليف المشتركة والتي تمت لصالح ميزانية تسيير مختلف الوزارات.*

- الغموض الذي يعتري هذه الآلية بحيث يتم الاكتفاء بتحديد البنود التي يتم تحويل الاعتمادات لصالحها، كما أنّ مراسيم تحويل الاعتمادات التي تتم من ميزانية التكاليف المشتركة إلى ميزانية تسيير مصالح رئاسة الجمهورية تقتصر على تحديد مبالغ الاعتمادات المحولة فقط، دون أي إشارة لوجهة النفقات.

- هذه التحويلات تعتبر بمثابة اعتمادات تكميلية نتيجة عدم كفاية الاعتمادات المخصصة لكل وزارة ضمن قانون المالية للسنة، وتتم بموجب مراسيم رئاسية تصدر عن السلطة التنفيذية بعيدا عن رقابة البرلمان.

هذا وتفتقد شفافية الميزانية العامة في الجزائر للكثير من العناصر:

- إنّ ما جاء من مواد قانونية في الدستور وورد في النصوص القانونية، نصت كلها صراحة على مصطلح الشفافية ودعت إلى أحقية المواطن في الحصول على المعلومة، إلاّ أنّه غاب عنها استعراض الآليات التي تضمن هذا الحق أو كيفية ممارسة الشفافية، فهذه النصوص لم تشر إلى وجوب نشر تقارير مجلس المحاسبة، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي للجمهور، وهي الآلية الوحيدة التي تبرز الشفافية لا سيما في تسيير المال العام، حيث اكتفى الدستور بالإشارة إلى أن هذه الهيئات تقدم تقاريرها السنوية لرئيس الجمهورية¹.

- لا يوجد موقع خاص للميزانية في الجزائر بل يوجد المتاح من الوثائق في قسم على موقع وزارة المالية، ويتم نشرها بشكل غير منظم ومنظم وتفصيلي.

* للمزيد اطلع على المراسيم الرئاسية الخاصة بتحويل الاعتمادات والمتضمنة في الجرائد الرسمية (الصادرة في الفترة من 2020/02/26 إلى 2021/01/02).

¹ أحمد بلجلاي، مرجع سبق ذكره، ص 477.

- لا يتم تحديث الوثائق المتوفرة على موقع وزارة المالية بشكل دوري باستثناء الميزانية العامة للدولة، وهي وثيقة يستعصي على غير المتخصص فهمها ولا تصل إلى المستويات الصغرى والمحلية من الإنفاق العام.
- تميل السلطات الجزائرية مثلها مثل معظم سلطات الدول حول العالم إلى منح تصنيف السرية لكمية ضخمة من المعلومات المرتبطة بالأمن الوطني، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بنفقات الدفاع.
- يفقد القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية لوجود نص صريح يُلزم بأي شكل السلطة التنفيذية أو حتى التشريعية بالإفصاح عن الوثائق الخاصة بالميزانية العامة، كما لا يُلزم الحكومة أو البرلمان بنشر وإتاحة أي من التقارير، فقد اكتفى بالإشارة إلى إرفاق مشروع قانون المالية والميزانية للسنة بكل من التقرير التمهيدي، الملحقات التفسيرية، مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة (ن-3)¹، والملاحظ أنه حتى هذه الوثائق لا تظهر دائما في الميزانية العامة خاصة ما يتعلق بالملحقات التفسيرية والتقدير المالي والاقتصادي.

ثانيا/ الرقابة على الميزانية العامة في الجزائر:

أبانت الممارسة مدى ضعف تدخل أجهزة الرقابة في الجزائر في تسيير المال العام، سواء أثناء إعداد قانون المالية والتصويت عليه أو خلال تتبع تنفيذ الميزانية والرقابة عليها، وهو أيضا ما أكدته نتائج مسح الميزانية المفتوحة، حيث يفحص هذا الأخير الدور الذي تلعبه السلطات التشريعية وأجهزة الرقابة العليا في عملية الميزانية، ومدى قدرتها على توفير الرقابة الفعالة على الميزانية بما يُمكّن من تحديد المسؤوليات وتفعيل المساءلة عن كيفية إدارة المال العام، ويتم منح درجة لكل بلد على مقياس من 0 إلى 100 استنادا إلى 18 سؤالا، وقد صُنفت الجزائر ضمن فئة الدول التي لا تتوفر على الظروف الضرورية للرقابة الفعالة، حيث أبانت نتائج المسوحات غياب ممارسات رقابة كافية للسلطة التشريعية التي توفر رقابة محدودة خلال مرحلة الإعداد ورقابة ضعيفة خلال مرحلة التنفيذ،* أمّا فيما يخص الجهاز الأعلى للرقابة (مجلس المحاسبة)** فقد

¹ المادة 68 من القانون 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984 والمتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 28 الصادرة بتاريخ 10 يوليو 1984.

* في الغالب تقوم السلطة التشريعية برقابة كافية خلال مرحلة إعداد الميزانية أكثر مما تقوم به في مرحلة التنفيذ.

** هو أعلى هيئة رقابية في البلاد، يختص بالرقابة البعدية على الأموال العمومية، أُسس بموجب المادة 190 من دستور سنة 1976 وأنشئ سنة 1980، وهو مكرس حاليا بموجب المادة 199 من دستور سنة 2020 ويخضع في سيره للأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم.

أظهرت النتائج أنّ هذا الجهاز يوفر رقابة ميزانية ضعيفة على الرغم من امتلاكه حرية العمل لإجراء المراجعات التي يراها مناسبة، وهو ما يمكن الوقوف عليه من خلال الجدول التالي:

الجدول رقم (3-17): تطور نتائج تقييم رقابة السلطة التشريعية والجهاز الأعلى للرقابة بالجزائر وفق مسح الميزانية المفتوحة.*

السنة	2010	2012	2015	2017	2019
رقابة السلطة التشريعية	ضعيفة	ضعيفة	محدودة	محدودة	ضعيفة
رقابة الجهاز الأعلى للرقابة	ضعيفة	محدودة	ضعيفة	ضعيفة	ضعيفة

المصدر: معدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على:

- International budget partnership (IBP), " Open budget survey 2010-2012: Algérie". Disponible sur: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/>
- International Budget partnership (IBP), "Enquête sur le budget ouvert 2015, 2017, 2019: Algérie". Disponible sur: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/enquete-sur-le-budget-ouvert>

أمّا عن أسباب تسجيل هذه النتائج الضعيفة فهي:

I - بالنسبة للسلطة التشريعية:

1/ الرقابة البرلمانية أثناء إعداد قانون المالية:

لاشك أنّ الدستور يجعل البرلمان صاحب الاختصاص في مجال قوانين المالية، لكن الواقع والممارسة يؤكّدان عكس ذلك، حيث تردّ مجموعة من الحدود على سلطة البرلمان سواء على مستوى الاقتراح أو التعديل أو على مستوى التصويت، التي تحول دون تفعيل الرقابة البرلمانية للميزانية خلال مرحلة الإعداد والتي يمكن إيجازها في الآتي:

- تفرد السلطة التنفيذية بإعداد مشروع قانون المالية دون مشاركة البرلمان، ذلك أنّ:

- يمثل قانون المالية برنامج عمل الحكومة طوال السنة المالية، فهو تعبير عن سياسة الحكومة إذ تترجم من خلاله توجهاتها واختياراتها وأولوياتها، وبالتالي فهي أولى بتحضير قانون المالية.¹

* لم يتم عرض نتائج مسحي 2006 و2008 لعدم توفر المعطيات.

¹ نور الدين رّاد، "قانون المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد16، جوان2016، ص205.

- عملية إعداد مشاريع قانون المالية تستدعي وجود معطيات دقيقة عن الوضعية الاقتصادية للدولة، والسلطة التنفيذية لها ما يكفي من هذه المعطيات والأمر غير متاح للبرلمان، وهو ما يمنح للحكومة حق الامتياز في إعداد مشروع قانون المالية دون البرلمان.

- هيمنة السلطة التنفيذية في مرحلة مناقشة واعتماد قانون المالية بالنظر لدور الأغلبية البرلمانية المشكّلة للحكومة.
- يُشترط لقبول أي تعديل على مشروع قانون المالية تقديم تدابير من شأنها عدم الإخلال بالتوازن المالي لهذا الأخير، وهو ما لا يمكن للنواب تحقيقه وبالتالي عدم قدرتهم على إدخال تعديلات على مشروع القانون، ونشير هنا إلى أنّه لم يحدث أن امتنع مجلس الأمة عن التصويت على قانون المالية أو أبدى أي تحفظ على مادة من موادّه¹.
- البرلمان مقيد بمدة زمنية عند التصويت على قانون المالية (75 يوما)* وهذا ما يطرح التساؤل عن إمكانية قيام البرلمان وبالخصوص مجلس الأمة بمناقشة مشروع قانون يحوي عددا كبيرا من المواد في ظرف 20 يوما بصورة جدّية.
- يمكن للسلطة التنفيذية تجاوز الرقابة البرلمانية بشكل كامل، ففي حال لم يصادق البرلمان بمجلسيّته على قانون المالية في ظرف الآجال الزمنية المحددة فإنّه يصدر قانون مالية بأمر رئاسي² وفق ما أتى عليه المشروع من قبل الحكومة، بمعنى أنّ القانون سيصدر في كل الأحوال حتى وإن رفض البرلمان الموافقة عليه، وهو الأمر الذي يُنقص من جدوى مصادقة البرلمان.

¹ سهام العيادي، "قانون المالية بين اختصاص السلطتين التنفيذية والتشريعية"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 02، 2018، ص 204.

* يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 47 يوما ابتداء من تاريخ إيداعه، ويصادق مجلس الأمة على النص المصوّت عليه خلال أجل أقصاه 20 يوما، وفي حال وجود خلاف بين الغرفتين يُنّاح للجنة متساوية الأعضاء أجل 8 أيام في شأنه.

² المادة 146 من التعديل الدستوري 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 82 الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020، والمادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 غشت 2016 والذي بتحديد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 23-06 المؤرخ في 18 مايو 2023.

2/ الرقابة البرلمانية المرافقة لتنفيذ قانون المالية:

يواجه البرلمان قيودا فيما يتعلق بقدرته على تنفيذ الرقابة خلال مرحلة تنفيذ الميزانية أهمها:

- تقوم السلطة التشريعية بممارسة الرقابة مبكرا في عملية الميزانية أكثر مما تمارسه في مرحلة التنفيذ، وهو ما يعني أنّ السلطة التنفيذية تكون مقيدة أكثر عندما ترغب بتجاوز الميزانية الأصلية التي أقرها البرلمان، لكنها تتمتع بالحرية خلال العام لإجراء تغييرات على هذه الميزانية دون الرجوع للسلطة التشريعية. وبالرغم من أنّ هذا الإجراء يهدف إلى إدخال نوع من المرونة في التسيير، إلّا أنّه يؤدي إلى تخفيض فعالية المصادقة البرلمانية على الميزانية ويفتح الباب لسوء إدارة الأموال العامة.

- يشير العدد المتزايد لتحويل الاعتمادات إلى تصرف السلطة التنفيذية في الرخصة المالية دون الالتزام بمحتواها كما أقرّه البرلمان، فلا يُعلم ما إذا كان قانون المالية يُطبّق بالشكل الذي تم التصويت عليه خاصة في ظل تنامي عمليات تحويل الاعتمادات وغياب أي عرض حول استعمالها، وهو ما يعكس حالة من عدم الجدية في تسيير المال العام وغياب المساءلة والشفافية.¹

- كثرة إجراءات التعديل على الاعتمادات، حيث يتم تعديل الاعتمادات المرخص بها من طرف البرلمان ممّا يؤثر على مبالغ هذه الاعتمادات وعلى وجهتها.

- كثرة حسابات التخصيص الخاص التي تمثل خروجاً لنفقات عامة مهمة من دائرة الرقابة وإمكانية المساءلة. فصلاحيّة البرلمان في مراقبة هذه الحسابات تنتهي عند انتهائه من المصادقة على قانون المالية، غير أنّ المبدأ في حسابات التخصيص الخاص هو إمكانية النقل من سنة لأخرى للرصيد المتبقي² (ما يعدّ مساساً بمبدأ السنوية)، كما أنّه قد يُساء استخدام هذا الرصيد وهو ما يُحدّ من فعالية وأهمية المصادقة البرلمانية.

- يُعرض نص قانون المالية التكميلي على السلطة التشريعية للموافقة عليه عن طريق التصويت دون مناقشة أو تعديل، نظرا لاتسام هذا القانون بالسرعة والاستعجال في التنفيذ فيستحيل على البرلمان ألاّ يوافق عليه.

¹ عقيلة خرباشي، "مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري"، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010، ص371.

² المادة 51 من القانون 84-17 والمتعلق بقوانين المالية .

نشير إلى أنه لا توجد نصوص قانونية محددة تُمكن البرلمان من ممارسة دوره الرقابي أثناء مرحلة تنفيذ الميزانية، لكن يمكن استخلاصها من مختلف وسائل الرقابة التي أقرها المؤسس الدستوري والتي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية من خلال حق بيان السياسة العامة والأسئلة الكتابية وغيرها من آليات الرقابة، لكن الممارسة تعكس عدم فاعليتها (الاستجواب مثلا لا يؤدي لترتيب أي مسؤولية للحكومة لافتقاده للأثر الجزائي، فأصبح بذلك مثله مثل السؤال خاصة في ظل وجود أغلبية برلمانية مؤيدة للحكومة)

3/ الرقابة البرلمانية اللاحقة:

تُمارس الرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة واستكشاف أوجه القصور في الأداء الحكومي في شكلها اللاحق من خلال قانون ضبط الميزانية، والذي يمثل فرصة للبرلمان لمتابعة الكيفيات التي تم بها تنفيذ الميزانية العامة، وتقييم النتائج المترتبة على تصويته على قانون المالية ومنه مساءلة الحكومة عن إدارة التفويض (الترخيص) البرلماني، وعلى الرغم من أهمية هذا النوع من الرقابة إلا أنه من الناحية العملية جدّ محدود وذلك للأسباب التالية:

- كثيرا ما تعمدت السلطات العمومية خرق الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتطبيق قانون ضبط الميزانية مثل امتناع الحكومة عن إعداد القانون وطرحه على البرلمان لمدة 27 سنة، حيث بداية من سنة 1978 لم تعرض الحكومة سوى مشاريع ضبط الميزانية للسنوات الأربع الأولى ثم تم استئناف عملية تقديمه للبرلمان بداية من سنة 2008 والتي تمت تسوية ميزانيتها سنة 2011^{*}، وهو ما يُصعّب من مهمة السلطة التشريعية في تقييم أداء الحكومة وكيفية استخدامها للأموال العامة.

- التأخر الكبير في إيداع مشاريع قوانين ضبط الميزانية لدى المجلس الشعبي الوطني^{**} لدرجة أنه في كثير من الأحيان لم تكن الحكومة التي دافعت عن مسودة قانون ضبط الميزانية هي نفسها التي نُقّدت الميزانية المعتمدة من البرلمان¹. ولعل هذا التأخر يجد أساسه القانوني في المادة 68 من القانون 84-17 المتعلق

^{*} القانون رقم 01-11 المؤرخ في 17 فبراير 2011 والمتضمن تسوية ميزانية سنة 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 13 الصادرة بتاريخ 28 فبراير 2011.

^{**} تم مثلا سنة 1987 تسوية ميزانية 1981.

¹Nabil Cheurfa , "Le projet de réforme budgétaire en Algérie", Revue Algérienne de finances publiques, n°08, 2018, P86.

بقوانين المالية والتي نصت على أن يُرفق مشروع قانون المالية السنوي بمجموعة من المرفقات من أهمها مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية (س-3)*.

- التأخر في تقديم قانون ضبط الميزانية يجعل الرقابة البرلمانية على الميزانية رقابة شكلية بما أنها لا تسمح بتدراك الأخطاء وتصويبها في الوقت المناسب، فهو بهذا الشكل لا يمثل سوى آلية لإبراء ذمة الحكومة فقط وليس أساسا يُستند عليه في بناء قانون المالية للسنة الموالية.

- تتخذ عملية المصادقة على مشروع قانون ضبط الميزانية طابعا شكليا محضا، حيث جرت العادة أن تتم دراسته في الجلسة العامة للبرلمان دون مناقشته، فنواب البرلمان يعطون أهمية لمناقشة مشروع قانون المالية أكثر منه لمشروع قانون ضبط الميزانية، وهذا ما يُضعف تأثيره ويقلل من جدواه وفعاليته.

- بساطة وسطحية التقارير التي تعدّها اللجنة البرلمانية المختصة حول قانون ضبط الميزانية، حيث لا تُظهر هذه التقارير أيّا من جانب التحقيقات ولا المساءلة، لتكتفي غالبا بإعادة إدراج ملاحظات مجلس المحاسبة في تقاريرها¹.

- قلة المعطيات المتوفرة لدى نواب البرلمان، حيث نصت المادة 76 من القانون 84-17 على أن يُرفق قانون ضبط الميزانية بتقرير تفسيري يُظهر شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتمدة، بالإضافة إلى جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الاستثمارات المخططة.

- عدم تمكين نواب البرلمان من الاطلاع على أرصدة الحسابات الخاصة للخزينة خاصة حسابات التخصيص الخاص، الأمر الذي لا يساعد على ضبط وجهة هذه الأموال بما يحقق النفع العام.

* مسألة الحكومة بعد عامين من تنفيذ الميزانية يتعارض مع جميع الممارسات المقبولة دوليا والتي تعدّ واضحة تماما في هذه المسألة، حيث جاء في دليل أفضل الممارسات لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في مجال شفافية الميزانية على أن تقرير نهاية السنة يمثل وثيقة المساءلة الرئيسية للحكومة، وينبغي أن تتم مراجعته من قبل الهيئة العليا لمراجعة الحسابات، وأن ينشر في غضون ستة أشهر من نهاية السنة المالية المعنية، أما دليل شفافية المالية العامة الصادر عن ص.ن.د فقد نص على أنه ينبغي موافاة السلطة التشريعية بالحسابات الختامية المدققة، وتقارير هيئة التدقيق بما في ذلك مطابقتها مع الميزانية المعتمدة، ونشرها في غضون سنة.

** تقتصر الجلسة إلى الاستماع لتقديم مشروع قانون ضبط الميزانية من طرف وزير المالية وتقديم تقرير اللجنة الدائمة المختصة، ومنه التصويت على المشروع.

¹ مراد بلقالم، "مكانة قوانين ضبط الميزانية في الجزائر-دراسة مقارنة-"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 04، العدد 01، 2018، ص 240.

II- بالنسبة للجهاز الأعلى للرقابة:

وفقا لمسح الميزانية المفتوحة فإنّ الرقابة على الميزانية التي يوفرها مجلس المحاسبة ضعيفة، خاصة وأنّ النظام الأساسي لمجلس المحاسبة لا يستجيب للمعايير الدولية التي تحكم الأجهزة العليا للرقابة سواء ما تعلق باستقلالية المجلس، التقارير السنوية التي يعدّها أو كيفية متابعته لتوصياته، وهو ما يشكّل عائقا أمام الأهداف المرجوة منه في فرض رقابة شاملة على الأموال العامة بكل شفافية .

1/ غياب استقلالية مجلس المحاسبة:

تؤكد المادة 02 من إعلان ليما (1977) بوضوح شديد أنّه: "لا يمكن للمؤسسات العليا للرقابة أن تؤدي مهامها بموضوعية وفعالية إلّا إذا كانت مستقلة عن الجهة الخاضعة للرقابة وإذا كانت محمية من التأثيرات الخارجية"¹. من جانبه يؤكد البنك الدولي على أنّ استقلالية الأجهزة العليا للرقابة ضرورية لضمان الإدارة الفعّالة للمالية العامة، وهو ما أدى بالبنك إلى تصميم المؤشر العالمي لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (InISC)*. ومّا لا شك فيه أنّ استقلالية الأجهزة العليا للرقابة مرتبط ارتباطا غير قابل للفصل باستقلالية أعضائها.

في الجزائر وبالرجوع إلى طرق التعيين نجد أنّ رئيس مجلس المحاسبة وأعضائه المنتخبين بصفة قاضي يتم تعيينهم بموجب مراسيم رئاسية²، وحتما فإنّ إنهاء مهامهم سيتم بنفس الشكل القانوني الذي تم تعيينهم به، وهذا ما يجعل رئيس المجلس وأعضائه تابعين للسلطة التنفيذية التي تخضع في الأساس لرقابتهم وهو ما يتناقض والمنطق القانوني.

وعلى الرغم من أنّ الصياغة الدستورية استجابت لرغبة السلطات بتنشيط مؤسسات الرقابة الدستورية، حيث نص التعديل الدستوري 2016 صراحة على استقلالية مجلس المحاسبة³، كما ودعم

¹INTOSAI, " Intosai-p1, La Déclaration de Lima ", 2019, P 9, Consulté le 14/03/2022, Disponible sur:

<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/Intosai-P-1-La-Declaration-de-Lima.pdf>

* للمزيد من المعلومات اطلع على:

B.M (2021), " Indice d'indépendance des I.S.C des finances publiques, Rapport de synthèse globale 2021".

Disponible sur: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/998391627884786975/pdf/Supreme-Audit-Institutions-Independence-Index-2021-Global-Synthesis-Report.pdf>

² حسب نص المواد 3، 4 و 5 من الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995 والمتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 48 الصادرة بتاريخ 3 سبتمبر 1995.

³ المادة 192 من التعديل الدستوري 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 14 الصادرة بتاريخ 7 مارس 2016.

التعديل الدستوري 2020 استقلالية المجلس من خلال ما جاء في نص المادة 199 منه بأنّ رئيس مجلس المحاسبة يعيّن لعهدته مدتها 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وهو ما يشكل ضمانا له في ممارسة مهامه بكل استقلالية خلال عهده ولا يمكن إنهاء مهامه إلاّ بانتهاء عهده، غير أنّ النص الدستوري أبقى على تعيين رئيس المجلس من قبل رئيس الجمهورية، وهذا مناقض لمقتضيات استقلالية السلطة العليا للرقابة التي يجب أن يكون أساسها الانتخاب.

كل ذلك يخاطر بالتأكيد بتفويض مصداقية عملية التصديق بأكملها بسبب وضع مجلس المحاسبة الذي لا يفي إلاّ جزئيا بمتطلبات الاستقلال.

2-2/ غياب آليات متابعة فعالة لتوصيات المجلس:

الملاحظ هو أنّ مجلس المحاسبة لا يملك من الناحية العملية الوسائل الكفيلة بتنفيذ توصياته، فالتقارير السنوية لمجلس المحاسبة لا يتم مناقشتها أو متابعتها على مستوى السلطة التشريعية لعدم نص القوانين على ذلك، إذ تقتصر المناقشة على التقرير التقييمي لمشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية¹.

وقد نصّ في هذا الصدد دستور 2016 أنّه: "يُعَدّ مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول"، في حين اكتفى التعديل الدستوري 2020 من خلال نص المادة 199 برئيس الجمهورية كجهة وحيدة يقدم لها المجلس تقريره، وتبقى الآلية الوحيدة لمتابعة المجلس لتوصياته هي إعادة إدراج تقارير عمليات الرقابة للسنوات السابقة في تقرير السنة الحالية.

ثالثا/ مشاركة الجمهور في الميزانية العامة في الجزائر

لقد أثبتت التجارب أنّ الشفافية وحدها غير كافية لمساءلة الحكومة عن إدارة المال العام بكفاءة وفعالية، بل يجب أن ترافقها فرص جادة للمواطنين والمجتمع المدني للمشاركة فعليا في صنع قرارات الميزانية.

1- واقع مشاركة الجمهور في الميزانية العامة في الجزائر وفق مؤشر الميزانية المفتوحة:

على الرغم من أهمية إشراك الجمهور والمجتمع المدني في عملية الميزانية ودورها في تعزيز المساءلة وتحقيق أكبر قدر من المصداقية إلاّ أنّ هذا الأمر يغيب عن الساحة الجزائرية، فالواقع يشير إلى ضعف وأحيانا

¹SIGMA, "Rapport de revue volontaire pour les pairs de la cour des comptes d'Algérie", Octobre 2013, P14.

انعدام أي إمكانية لمشاركة الجمهور في عملية الميزانية، وهذا ما أثبتته نتائج مسح الميزانية المفتوحة التي تفحص أمر مشاركة العامة.

حيث يقيم مسح الميزانية المفتوحة الدرجة التي تمنح عندها الحكومة الفرصة للجمهور للمشاركة في عمليات وضع الميزانية، ويجب توفير مثل هذه الفرص طيلة الدورة الميزانية من قبل الهيئتين التنفيذية والتشريعية وكذا جهاز الرقابة الأعلى. وقد جاءت نتائج الجزائر وفقا لمسح الميزانية المفتوحة كما يلي:

الجدول رقم (3-18): تطور نتائج تقييم مشاركة الجمهور في عملية الميزانية وفقا لمسح

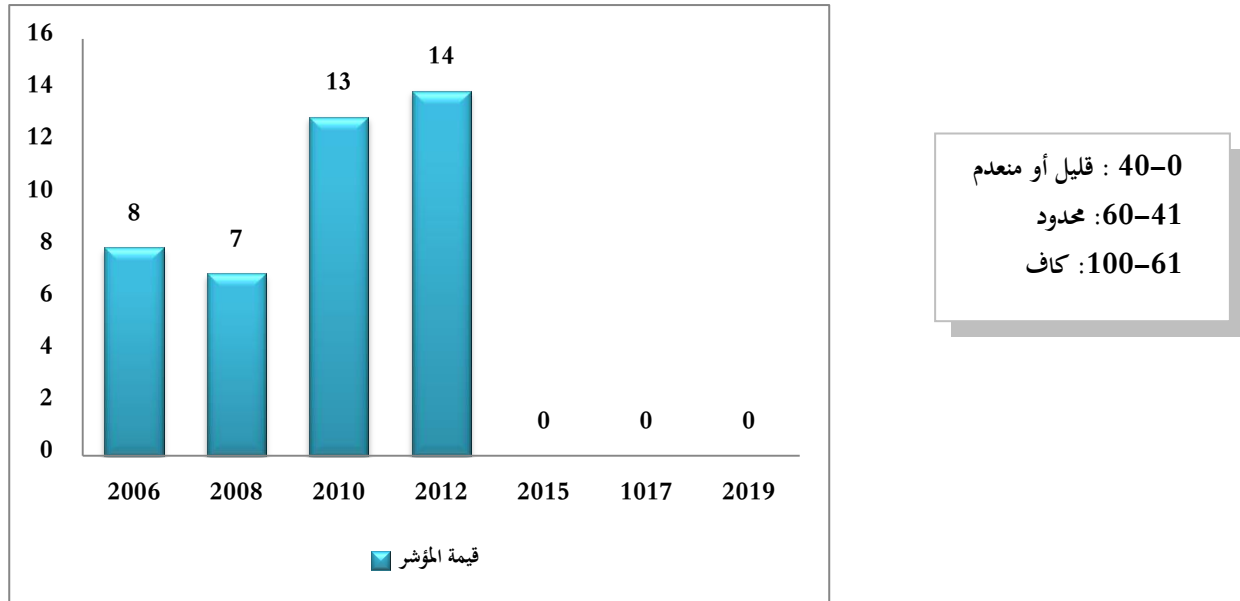
الميزانية المفتوحة

السنة	2006	2008	2010	2012	2015	2017	2019
قيمة المؤشر	08	07	13	14	0	0	0

المصدر: مُعدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على

International Budget partnership, "Enquête sur le budget ouvert" des années 2012, 2015, 2017, 2019. Disponible sur: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/enquete-sur-le-budget-ouvert>

الشكل رقم (3-17): نتيجة الجزائر بمشاركة الجمهور في عملية الميزانية من 2006 الى 2019.



المصدر: مُعدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على معطيات الجدول رقم (3-18)

ملاحظة: بداية من 2012 تضمن مسح الميزانية قسما جديدا حُصص لمشاركة الجمهور في عملية الميزانية العامة، وهو أول مسح تم فيه تقييم مشاركة الجمهور في جميع مراحل دورة الميزانية العامة.

الملاحظ هو أنّ الجزائر سجلت بناءً على تقارير مسح الميزانية المفتوحة للفترة (2006-2012) درجات ضعيفة في مشاركة العامة في مختلف مراحل دورة الميزانية، أمّا درجات الجزائر المقدّرة بصفر 0 درجة من أصل 100 خلال المسوحات الثلاثة الأخيرة فتشير إلى انعدام أي فرص للجمهور للمشاركة في مراحل الميزانية.

2- أسباب ضعف مشاركة الجمهور في الميزانية العامة في الجزائر:

تعود الأسباب في تسجيل هذه النتائج المخيبة للآمال إلى:

- عدم وجود إشراف جماهيري على وضع الميزانيات، والذي يعود أساسا إلى عدم توفر قانون ينظم حرية الحصول على المعلومات بالرغم من أنّ الدستور أقرّ بحق المواطن في الحصول على المعلومة.
- عزوف الجمهور وعدم رغبته في المشاركة في عمليات الميزانية، فالمواطن الجزائري لا يهتم بقضية الميزانية العامة ويعتبرها حدّ من حدود الدولة.
- تجربة منظمات المجتمع المدني في الجزائر في مجال مشاركة العامة متواضعة ومقتصرة في أغلب الأحيان على مناصرة قضية شفافية الميزانية والحصول على المعلومات، ولا تزال المشاركة في اتخاذ القرارات وبلورة السياسات العامة مكرسة في القنوات التقليدية للسلطة التشريعية من خلال جلسات الاستماع.
- غياب الآليات الرسمية وقنوات الاتصال التي تُمكن الجمهور ومنظمات المجتمع المدني من الإدلاء بآرائهم، وإيصال مقترحاتهم إلى الجهات المعنية.
- ضعف القدرات الفنية للمجتمع المدني على الإلمام بشؤون المالية العامة وافتقاره للمعارف الكافية، ممّا أدى إلى تقويض قدرته على تحقيق التغيير ومنعه من الذهاب إلى أبعد من المطالبة بالشفافية.
- ضعف الإرادة السياسية، وهو ما يعدّ عاملا حاسما يحُول دون مشاركة منظمات المجتمع المدني في عملية الميزانية، وعلى الرغم من الالتزام بإصلاح نظام إدارة المالية العامة إلاّ أنّه لم يتم إدراج فتح المجال لمشاركة العامة في مراحل الميزانية على قائمة الأولويات.

- مقاومة التغيير، فمن الصعب مطالبة المسؤولين الحكوميين بتمكين الآخرين من مشاركتهم صلاحية اتخاذ القرارات، ويعدّ إقناع وزارة المالية بالسماح للمنظمات غير الحكومية بمناقشة سياسات المالية العامة وتوجهاتها أمر أكثر تعقيدا.

- تقرير المراجعة الصادر عن مجلس المحاسبة يقدّم في وقت متأخر بعد إقفال الميزانية (3 سنوات المدة اللازمة لإعداد تقرير المراجعة)، بالإضافة لعدم نشر نتائج تنفيذ الميزانية وعرضها للجمهور مباشرة بعد إقفالها وهو ما لا يسمح بتقييمها من طرف العامة.

- غياب الإطار القانوني والتنظيمي، والذي يكرس إلزامية مشاركة الجمهور ومنظمات المجتمع المدني في عملية الميزانية ويبين أهميتهم في اتخاذ القرارات.

المبحث الخامس: واقع الإصلاحات في ظل تحقيق متطلبات ترشيد الإنفاق العام في الجزائر

شهدت العقود الأخيرة توجهها عالميا نحو إصلاح الميزانية العامة والاهتمام بكفاءة إدارة المالية العامة، وبصفة خاصة إدارة الإنفاق العام، وقد برزت ضرورة الإصلاح في سياق عالمي يتطلب من الحكومات مزيدا من الشفافية والوضوح والقدرة على التوفيق بين محدودية الموارد ومستويات تحسين الأداء الإداري منه والمالي.

ومن أجل مسايرة هذه التحولات، وتجاوز الإكراهات التي شهدتها تسيير المالية العمومية في الجزائر -خصوصا أنّ هذا الأخير يخضع لمنهجية تقليدية، أدت إلى ضعف تسيير ميزانية الدولة نتيجة الاقتصر على الالتزام بقواعد متقادمة غالبا ما قادت إلى التصرف في الموارد المتاحة بسخاء، دون الاهتمام بتنميتها وترشيد أوجه استخدامها-، شرعت الجزائر بإصلاح نظامها الميزانياتي من خلال تبني مقاربة جديدة لتسيير الميزانية تنتقل من منطق الوسائل إلى مقاربة تسييرية تركز على منطق النتائج، تأمل من خلالها تحقيق عدّة أهداف أهمها الوصول إلى الاستغلال الأمثل للموارد العامة المتاحة. وفي هذا الإطار جاء مشروع إصلاح النظام الميزانياتي برؤية جديدة مفادها أنّ النفقة العامة ليست حقا مطلقا، بل هي مشروطة بالمساهمة في بلوغ الأهداف.

المطلب الأول: إصلاح النظام الميزانياتي كدعامة لترشيد الإنفاق العام

ارتكزت التجربة الإصلاحية للنظام الميزانياتي على مجموعة محاور، تمثلت في تبني ميزانية برامج القائمة على النتائج، إعادة هيكلة الميزانية من خلال إعادة النظر في تنظيم مدونة الميزانية، بالإضافة إلى اعتماد مقارنة متعددة السنوات لنفقات وإيرادات الدولة، وإعطاء حرية أكبر للمسيرين، وتفعيل رقابة الأداء مع تعزيز الدور الرقابي للبرلمان، وإعادة إحياء دور مجلس المحاسبة بوصفه أعلى سلطة رقابية في البلاد، كما استلزم الأمر إصلاح النظام المحاسبي وكذا الإطار القانوني المنظم لتسيير المالية العامة، من خلال إجراء مراجعة عميقة للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية واستبداله بالقانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية (LOLF)، والذي يحمل في مواده محاور الإصلاح سالف الذكر.

أولا/ تعزيز التخطيط الاستراتيجي من خلال تكريس البعد المتعدد السنوات للميزانية:

يتطلب التخطيط الاستراتيجي بإتباع التسيير المتمحور حول النتائج النظر إلى السنة المالية من منظور متعدد السنوات، أي ضمن إطار مالي يتبنى رؤية متوسطة إلى طويلة المدى، وعليه فهذا النهج يدعو الحكومة إلى التحرر من الرؤية قصيرة المدى.

فالنهج متعدد السنوات هو جانب أساسي من جوانب الميزنة القائمة على النتائج عبر اتخاذ قرارات استباقية تُستخدم لتوجيه خيارات الميزانية بناءً على النتائج المحققة خلال السنة المالية، ولذلك يُعدّ تحقيق النتائج غاية في حدّ ذاته من مُنطلق هذه الآلية، لكن تُقدّم كمعلومات تمكّن من قياس تأثير ما تم تحقيقه من خلال النتائج المحصّل عليها واستخلاص الدروس لتوجيه مرحلة إعداد مشروع قانون المالية للسنة التالية، ولا يمكن ذلك إلاّ بإدراج الميزانية ضمن رؤية متوسطة إلى طويلة المدى.

وفي إطار محاولة الانتقال من التسيير الكلاسيكي نحو التسيير الديناميكي جاء القانون العضوي 15-18 ليعزّز مرحلة التخطيط الاستراتيجي من خلال تبني المقارنة متوسطة المدى في إعداد الميزانية، والتي تُعدّ نتيجة حتمية للتحوّل نحو الهيكلية الجديدة للميزانية. فبالرجوع إلى مقتضيات هذا القانون نجد أنّ المادة 05 منه تُلزم إعداد قانون المالية للسنة استنادا إلى برمجة متعددة السنوات ويتم تحيينها كل سنة، ويتم من خلالها تقدير الإيرادات والنفقات ورصيد الميزانية في أفق يتجاوز اثني عشر شهرا ويمتد إلى ثلاث سنوات، ويُرفق قانون المالية بتقرير عن الوضعية والآفاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط.

نشير هنا إلى أنّ تبني المقاربة متوسطة المدى لا يعني التخلي عن مبدأ سنوية الميزانية، بل على العكس من ذلك فقد تم الإبقاء على السنوية بالنسبة للترخيص والرقابة، أمّا المقاربة متعددة السنوات فيتم تطبيقها للتوقعات والتسيير، بمعنى أنّها تُعرض للإشارة فقط للالتزامات المستقبلية للدولة، وعليه يتم المصادقة على جزء (12 شهرا) من هذا الإطار.¹

وفي هذا السياق إعتمدت الجزائر إجراءات تأطير الميزانية على المدى المتوسط ابتداءً من السنة المالية 2017، حيث تم العمل بأول تأطير للميزانية على المدى المتوسط بمناسبة إعداد المشروع التمهيدي لقانون المالية 2017*، وتم التركيز على الأخذ بعين الاعتبار الموارد الممكن تعبئتها والتي ينبغي من خلالها أن تستقر نفقات التسيير والتجهيز خلال الفترة (2017-2019) عند مستوى النفقات المسقّفة من طرف السلطات العمومية بعنوان سنة 2016 عند مبلغ 6400 مليار دج.

وقد أدخل هذا الإطار مصطلح "سقف الإنفاق" حسب القطاعات والذي يعتبر عنصرا أساسيا في تأطير تحضير الميزانية، حيث تُلحق التسقيفات المبلّغة من الوزير المكلف بالمالية بالمدكّرة التوجيهية** الخاصة بإعداد مشروع قانون المالية وتأخذ طابعا إلزاميا لهذه السنة المالية، ومن جهة أخرى يتم إلحاق نتائج الميزانيات المنقّدة سابقا بوثيقة الإطار الميزانياتي متوسط المدى، مع ضرورة تبرير الفوارق المعانية للتقديرات الميزانياتية للأطر الميزانياتية المتوسطة المدى السابقة والمتتالية في تقرير عرض مشروع قانون المالية². ويتم إعتداد هذه المقاربة الجديدة من خلال:

1- إعداد إطار للنفقات متعدد السنوات خاص بكل محفظة وزارية والذي سيتم اعتماده كإطار عام لتحديد الحاجيات وتبرير اقتراحات توزيع الموارد، ولتنفيذ هذا المفهوم ستكون مختلف القطاعات الوزارية ملزمة بإعداد إطارها الوزاري للنفقات على مدى ثلاث سنوات، علما أنّ السنة الأولى من هذا الإطار تطابق معطيات قانون المالية للسنة المعنيّة، بينما تكون معطيات السنتين الموالتين غير نهائية وذات طابع

¹ عبد الغني عكة، "نحو عصنة أنظمة الميزانية في الجزائر"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 45، عدد 02، 2008، ص 58.

* المادة 50 من الأمر 01-15 المؤرخ في 23 يوليو 2015 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 40 الصادرة بتاريخ 23 يوليو 2015.

** عبارة عن وثيقة توجّه لمختلف المصالح الوزارية، وهي تعلن عن التوجهات الرئيسية المطلوب من كل مصلحة وزارية اتباعها في إعداد ميزانية الدولة.

² المادة 07 من المرسوم التنفيذي 20-335 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020 المحدد لكيفيات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 71 الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر 2020.

إخباري، وتتم مراجعة هذا الإطار سنويا عند تحضير المشروع التمهيدي لقانون المالية¹. ونشير هنا إلى أنّ الاقتراحات المقدمة من الوزراء ومسؤولي المؤسسات العمومية المكلفون بتسيير محفظة البرامج تندرج ضمن الإطار الميزانياتي متوسط المدى وفي حدود التسقيفات المحددة على مستوى المذكرة التوجيهية، وتلزم الاقتراحات المتفق عليها بعد مناقشة الميزانية الوزارة أو المؤسسة العمومية وتبين في التقرير عن الأولويات والتخطيط.

وستمكن هذه الأطارات الوزارية للنفقات من توزيع أمثل للموارد وعقلنة أفضل للنفقات، إضافة إلى ذلك فإنّ الأطارات الوزارية للنفقات التي ستنج عن تجميع مختلف الأطارات الوزارية للنفقات على المدى المتوسط ستشكل إطارا عاما للتحكم المالي أثناء إعداد مشروع قانون المالية، وستمكن من التأكد من ملاءمتها مع التوازنات المالية للدولة.

2- متابعة تنفيذ الإطار الميزانياتي متوسط المدى يتم إعداد مخطط الالتزام بالنفقات، وهو الوثيقة التي يتم من خلالها تقييم النفقات الميزانية لسنة واحدة ويقوم بإعداده وزير القطاع أو مسؤول المؤسسة العمومية، حيث يبين كل شهر أو ثلاث أشهر مستوى التزام كل برنامج وأقسامه الفرعية. ويقوم الوزير المكلف بالمالية بتجميع مخططات الالتزام بالنفقات من أجل الوقوف على تنفيذ السنة المالية الأولى في إطار النفقات متوسط المدى.

إنّ تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي متوسط المدى من شأنه أن يعمل على خلق الانضباط المالي المطلوب ويساعد على ضمان الاستخدام العقلاني للموارد المحتملة من خلال تخصيصها حسب أولوية النفقات على أساس الخيارات الاستراتيجية للحكومة، كما أنّه سيساهم في ترشيد الإنفاق العام وهو ما سيصب كله في صالح ضمان ودعم الاستدامة المالية للدولة خاصة في ظل الاختلالات التي تشهدها البلاد نتيجة التقلبات الحاصلة في أسعار النفط في السوق العالمية، لكن نجاح هذه المقاربة الجديدة يتوقف على توفر الرؤية لدى السلطات وقدرة الجهات المكلفة بإعداد الخطة المالية على التنبؤ وجمع البيانات المالية في الوقت المناسب. كما يتطلب أن يشمل التأطير الميزانياتي متعدد السنوات جوانب تنفيذ الميزانية ولا ينحصر فقط في جانب توقع النفقات والإيرادات المستقبلية للدولة وفق ما ينص عليه القانون العضوي 15-18،

¹ المادة 08 من المرسوم التنفيذي 20-335 المحدد لكيفيات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى.

حيث نجد أنّ المادة 35 من هذا القانون تنص على أنّه لا تخوّل الاعتمادات المالية المفتوحة بعنوان سنة مالية الحق في استمرارية سريانها إلى السنة المالية الموالية مع الإشارة إلى بعض الاستثناءات¹.

ثانيا/ اعتماد إطار محاسبي ذو ثلاثة أبعاد:

يشكل نظام المحاسبة العمومية أحد أهم الأدوات التي تستخدمها الدولة لتنفيذ استراتيجياتها بُغية تحقيق أهدافها بكل كفاءة وفعالية وبعيدا عن الإسراف والعشوائية في الإنفاق.

الجزائر وفي إطار الإصلاح الميزانياتي الذي باشرت به، أصبحت ملزمة بإصلاح نظامها المحاسبي قصد تكيف نشاط الدولة مع تحديات التسيير العمومي الجديد وتحسين المعلومات المالية المتاحة لصانعي القرار.

في هذا السياق جاء القانون العضوي 18-15 ليُكرّس مبدأ شفافية وموثوقية حسابات الدولة وممتلكاتها من خلال إنشاء إطار محاسبي ذو ثلاثة أبعاد بما يتماشى والميزانية القائمة على النتائج، بحيث يتم استحداث نوعين من المحاسبة إضافة إلى المحاسبة الميزانياتية الموجودة سابقا والقائمة على مبدأ الصندوق، وهو ما حمله أيضا نص مشروع قانون المحاسبة العمومية الجديد.*

وعليه فالمحاسبة العمومية التي ستعتمد عليها الدولة حسب التّهج الجديد للتسيير ستكون من:²

1- محاسبة ميزانياتية:

وتختص هذه المحاسبة ببيان كيفية تنفيذ الميزانية داخل المؤسسات العمومية وهي المحاسبة المعمول بها من قبل وتم الإبقاء عليها في النظام الجديد لأنها تسمح بتتبع آني لعملية تحصيل الإيرادات ودفع النفقات، وتضم محاسبة الالتزامات التي يتم من خلالها تسجيل النفقة بعنوان السنة التي تم الالتزام بها، وتختص بمتابعة تقديرات الميزانية (الإيرادات والنفقات) والالتزامات التي تمت عليها واستخراج الأرصدة المتبقية أو التجاوزات الحاصلة، ومحاسبة الصندوق (المحاسبة الإدارية) التي تُسجّل من خلالها الإيرادات والنفقات بعنوان نفس

¹ المادة 36 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

* في إطار سعي الحكومة لإعادة صياغة الإطار القانوني الذي يحكم المحاسبة العمومية والمنشأ بموجب القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، قامت وزارة المالية في نوفمبر 2022 بتقديم مشروع قانون جديد للمحاسبة العمومية حيث يستهدف هذا الأخير التحول التدريجي من محاسبة الإيرادات والنفقات إلى محاسبة تتعلق بالممتلكات.

² مداخلة وزير المالية في إطار عرض مشروع القانون المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي على المجلس الشعبي الوطني يوم 2023/04/04،

تاريخ الإسترداد 2024/02/17، متاحة على الرابط:

<https://www.mf.gov.dz/index.php/ar/activites-ar/1017-2023-04-04-21-57-30>

السنة المالية لتحصيلها أو دفعها من قبل المحاسب العمومي، فهذا النوع من المحاسبة يسجل الأحداث عند تأثيرها على السيولة، وقد تم الإبقاء عليه كونه يسمح بتتبع صارم لتنفيذ الإيرادات والنفقات للسنة الجارية.

2- محاسبة عامة:

وتعدّ الإصلاح الجوهرى للمحاسبة العمومية، وتسجل مجمل الحركات التي تؤثر على الممتلكات والوضعية المالية والنتيجة، وهي قائمة على أساس الاستحقاق وتُمسك على أساس مخطط محاسبي مستوحى من معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام (PSAS)، وهو ما يسمح بإعطاء نظرة شاملة، واضحة وصادقة عن الذمة المالية للدولة وديونها ومستحقاتها.

لا شك أنّ إدماج هذا النوع من المحاسبة يُعدّ نتيجة منطقية للتخفيف من الرقابة السابقة على الانتظام الذي يستوجب تعزيز الرقابة اللاحقة على الأداء، كما ويستجيب للحاجة إلى تعزيز الحق في فحص حسابات المسيرين من اللحظة التي يُمنحون فيها حرية أكبر.¹

ولضمان صدق المعلومات المنتجة في هذا النوع من المحاسبة فإنّ القانون العضوي 15-18 أوجب أن يصادق مجلس المحاسبة عليها من خلال عملية تدقيق معدّة من طرف هذا الأخير.

3- النوع الثالث من المحاسبة الذي يقوم عليها النهج الميزانياتي الجديد يتعلق بمحاسبة تحليل التكاليف، والتي تستند إلى البيانات المجمّعة من المحاسبة العامة والمحاسبة الميزانياتية، وتهدف إلى تحليل وقياس تكلفة مختلف الأنشطة الملتمزم بها في إطار البرامج المختلفة بغية تقييم نجاعتها، وهي بذلك تمكّن المسيرين من مراقبة وتيسير البرامج وتساعد نواب البرلمان على معرفة تطور تكاليف الأنشطة والبرامج.

وتكمن أهمية مسك محاسبة الاستحقاق في كونها تشكل وسيلة للشفافية والصدق، فهي تُمكن من التغلب على القيود المتأصلة في محاسبة الصندوق ولاسيما من حيث صدق المعلومات المنتجة.

تأتي إذا محاسبة الاستحقاق لتكّمل المحاسبة الميزانياتية لأنّ اقتصار هذه الأخيرة على عمليات الميزانية وحدها لا يسمح بتتبع الأعمال المالية للدولة بإخلاص، كما تعمل محاسبة الاستحقاق على تعزيز التسيير من خلال الأداء. وعلى هذا النحو، فإلى جانب إتاحتها إدارة أفضل لأصول الدولة إضافة إلى

¹ Farida-Celia Fellouh, "Réforme budgétaire en Algérie: l'introduction du principe de gestion axée sur les résultats dans le budget de l'état", Revue Algérienne des finances publiques, Vol 12, n°01, 2022, P22.

كونها تشكل رافعة لترشيد الخيارات العامة، فإنّ محاسبة الاستحقاق تصبح أداة لا غنى عنها لتقييم السياسات العامة.¹

نشير هنا إلى أنّ اعتماد أساس الاستحقاق يعدّ المرحلة الأولى للإصلاح المحاسبي والتي سيصبح بعدها بالإمكان تبني معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام المعدّة وفقا لأساس الاستحقاق .

غير أنّ نجاح مشروع التحول إلى أساس الاستحقاق ومنه تطبيق معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام يتطلب:

- تغيير الفلسفة الإدارية من خلال تبني الممارسات الحديثة للإدارة، فالمنافع المتوقع الحصول عليها من تطبيق أساس الاستحقاق لا يمكن أن تتحقق في ظل اتباع نظم الإدارة التقليدية، وقد تجسّد هذا التوجه من خلال القانون العضوي 15-18 الذي نص على تبني مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج.
- تولّد القناعة لدى السلطات بضرورة التغيير وتوفير الدعم السياسي المستمر، حيث يُعدّ التحول إلى أساس الاستحقاق أو تبني معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام ضمن الأهداف الاستراتيجية التي تحتاج مرافقة مستمرة أثناء التنفيذ لضمان عدم هدر الوقت والمال .
- ضمان التنفيذ السلس للإصلاح، وذلك بإجراء تغييرات في الميزانية الحكومية والحسابات المالية بشكل متسلسل مما يعطي وقتا كافيا لبناء القدرات.
- الاستفادة من التجارب الدولية الناجحة في تطبيق معايير المحاسبة في القطاع العام وتكييفها وفق احتياجات الحالة الجزائرية.
- ينبغي قبل تطبيق معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام تفعيل قانون مكافحة الفساد بما يتكامل مع تطبيق هذه المعايير .
- تطوير القوائم المالية بما يتفق ومعايير المحاسبة الدولية للقطاع العام لتوفير صورة واضحة عن المركز المالي والأداء المالي الحكومي.
- اهتمام السلطة التشريعية بالتحول لأساس الاستحقاق ومن ثم تبني معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام، لأنّها تُعدّ المستفيد الرئيسي من المعلومات الناتجة عن تطبيق هذه التحولات من خلال استعمالها في عملية

¹Nabil CHERFA, "La réforme de la comptabilité publique Algérienne: épiphénomène technique ou métamorphose paradigmatique?", Les cahiers de Cread, Vol 38, n°03, 2022, P336.

المساءلة أو تقييم الأداء الحكومي، ويكون هذا الاهتمام من خلال سنّ التشريعات والحث على تنفيذ الإصلاحات وبيان إيجابياته.¹

- تأهيل وتدريب العاملين في القطاع العام من محاسبين عموميين، آمرين بالصرف، مراقبين ماليين وقضاة مجلس المحاسبة من أجل ضمان التطبيق الجيد للنظام المحاسبي المتوافق مع معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام.

- تحديد الإطار الزمني اللازم لعملية التحوّل لأساس الاستحقاق، واعتماد معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام والالتزام به.

ثالثا/ اعتماد الرقابة على الأداء بهدف ترشيد الإنفاق العام:

من أجل فعالية المقاربة الحديثة لتسيير الميزانية لابدّ من اعتماد رقابة حديثة تتمثل في الرقابة على الأداء، وهو ما جاء في صميم مشروع إصلاح المالية العامة، حيث حاول القانون العضوي 15-18 تدارك نقص فعالية النفقة العمومية من خلال التحول في مفهوم الرقابة إلى رقابة الأداء التي تسمح بقياس مردود التسيير لمختلف الأجهزة الحكومية، وذلك من خلال مقارنة النتائج المحقّقة مع الأهداف المسطرة وفق مؤشرات الأداء المختلفة وقياس مختلف الانحرافات، وقد يتعدى الأمر ذلك إلى البحث عن نتائج تتناسب والموارد المالية المخصصة.

وتجسيدا لمطلب الأداء تم من خلال القانون العضوي 15-18 اعتماد نوعين من الوثائق والتي ستكون بمثابة إطار لتقييم الإدارة العامة من قِبَل البرلمان، ويتعلق الأمر بتقرير قبلي يسمى "تقرير عن الأولويات والتخطيط" يلتزم كل قطاع وزاري بإعداده، ويتضمن عرضا للبرامج لاسيما التوزيع بحسب الأبواب للنفقات، والأهداف المحددة والنتائج المنتظرة وكذا تقييمها².

أما الوثيقة الثانية فهي عبارة عن تقرير وزاري للمردودية يتم إرفاقه بقانون تسوية الميزانية، حيث يوضّح الظروف التي نُقِّدت فيها البرامج المسجلة في الميزانية، وكذا مدى بلوغ الأهداف المتوقعة والتي يتم قياسها وتتبعها بالاعتماد على مؤشرات الأداء المرتبطة بها، والنتائج المحققة فعليا والتفسيرات المتعلقة بالفروق

¹ مسعود بوخلفي، "متطلبات تطبيق أساس الاستحقاق في نظام المحاسبة العمومية بالجزائر وفق معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام IPSAS"، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة غرداية، 2019، ص 165.

² المادة 75 من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية.

المعانيّة.¹ وتهدف هذه الوثائق إلى تَبَيُّ ثقافة النتائج وترسيخ ثقافة المساءلة والمحاسبة، حيث تُشير هنا إلى أن الرقابة على أداء الإدارة العامة ليس اختصاصا برلمانيا أو قضائيا جديدا ففي مسائل الميزانية لا يقتصر دور البرلمان (بصفته ممثلا للشعب) على التصويت على قوانين المالية، بل يجب عليه ضمان الإدارة الجيدة للشؤون العامة. من جهته يمارس مجلس المحاسبة (بصفته هيئة للرقابة القضائية) رقابة تتعلق بفعالية التسيير العمومي، والجديد مع الأخذ بأسلوب التسيير القائم على النتائج هو تعزيز محتوى هذه الاختصاصات عبر دمج مبدأ "المساءلة"² والذي يتطلب التحديد المسبق والدقيق لآليات محدّدة تصلح لدعم الرقابة على أداء الإدارة العامة.

رابعا/ نحو تجسيد ثنائية الحرية والمسؤولية:

كان من مستلزمات التحول نحو منطق النتائج والأداء أن أصبحت الفعالية مطلبا رئيسيا لكل برنامج، ومنه فإنّ المقترحات الهادفة إلى ضمان الفعالية، وتحسين أداء التسيير العمومي تمحورت حول ركائز أساسية من بينها شمولية الاعتمادات التي تقوم على المرونة في التسيير المقرونة بالمساءلة، وهو ما جاء به القانون العضوي 15-18 حيث منح المسيرين حرية أكبر في اتخاذ القرار وفي تسيير الموارد المالية المخصصة للبرنامج والموضوعة تحت تصرفهم* مقابل تحميلهم مسؤوليات مباشرة، ويتجلى ذلك في ربط البرامج بأهداف واضحة محدّدة يتعيّن عليهم تحقيقها، وتُرفَق هذه الأهداف بمؤشرات لقياس النتائج وفي ضوء ما يتحقق فعليا من نتائج تتم المساءلة، ويكون بذلك قد تم الانتقال من مسؤولية قائمة على أساس احترام القواعد والإجراءات القانونية إلى مسؤولية قائمة على جودة التسيير العمومي.

خامسا/ تحسين مستوى إنضاج المشاريع كمدخل لترشيد الإنفاق العام:

تشكل الإدارة الفعّالة لمشاريع الاستثمار العام أهمية بالغة في مواجهة الضغوط المتزايدة مثل محدودية الموارد العامة، ولذلك أصبح من الضروري تحسين مستوى إنضاج المشاريع العمومية** بما يسمح بترشيد

¹ المادة 87 من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية.

² Pauline Türk, "Reddition de compte et parlement", revue française d'administration publiques, N°160, 2016/4, P1258.

* منح القانون العضوي 15-18 المسيرين حرية التصرف من خلال تمكينهم من إعادة توزيع الاعتمادات إمّا بنقلها من برنامج إلى آخر على مستوى نفس الوزارة أو بتحويلها ما بين برامج وزارات مختلفة، وهو ما نصت عليه المادة 33 من ذات القانون.

** نضج المشروع هو إعداد جميع العناصر التي تسمح بالأخذ بالاعتبار جميع الجوانب الإدارية والفنية والمالية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية للمشروع، وهو يشكل جميع أنشطة الإعداد التي تسبق تنفيذ المشروع.

الإنفاق العام وتحسين كفاءته وفعاليته، من خلال تقليل اللجوء إلى إعادة تقييم تكاليف المشاريع إلى أقصى حد.

في هذا الإطار ضبطت الحكومة فيما يشبه دفتر شروط جديد للإفراج عن التخصيصات المالية التي تغطي كلفة مشاريع قطاع التجهيز، وذلك في خطوة لوقف التبذير والإنفاق غير العقلاني الناتج عن عمليات إعادة تقييم المشاريع العمومية، حيث صدر مرسومان تنفيذيان للقانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية يُفَصِّلان الشروط الواجب توفرها في أي مشروع تنموي حتى تكفل له الحكومة تمويل الخزينة العمومية.

يُشكِّل المرسوم التنفيذي الأول¹ الإطار التنفيذي المرجعي الذي من شأنه أن يسمح بتحديد الشروط والإجراءات الواجب اتباعها من أجل اقتراح ونضج وتسجيل كل نوع من البرامج، ويمثل أداة من الأدوات الضرورية لوضع ميزانية البرنامج في أي قطاع كان.

وقد نصّت المادة 03 من هذا المرسوم على أنه "يختص الوزير المكلف بالمالية بدراسة طلبات تسجيل البرامج مع كل من وزراء ومسؤولي المؤسسات العمومية المعنية، مع الأخذ في الحسبان الأولوية المحددة من طرف الحكومة والاستراتيجية القطاعية، والعوائق الميزانية الكلية المحددة في كل من الإطار الميزانياتي المتوسط المدى وإطار النفقات المتوسط المدى، كما تتم دراسة البرنامج وفقا للأهداف المحددة ومؤشرات الأداء المرتبطة بهذه الأهداف، ويتم تحديد أهداف البرنامج وفقا للفعالية الاقتصادية والاجتماعية وجودة الخدمة العمومية وتحسين الموارد والوسائل إلى أقصى حد². ويقوم الوزير المكلف بالمالية بإعداد القائمة التقديرية للبرامج المختارة حسب حقبة البرامج، وتخضع هذه القائمة لموافقة الوزير الأول في أجل أقصاه فبراير من السنة المالية السابقة للسنة المالية المعتمدة³.

¹ مرسوم تنفيذي رقم 20-403 مؤرخ في 29 ديسمبر 2020 يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 80 الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2020.

² المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 20-403 المحدد لشروط نضج وتسجيل البرامج.

³ المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 20-403 المحدد لشروط نضج وتسجيل البرامج.

أما المرسوم التنفيذي الثاني¹ فيسمح بتحديد فاعلي تسيير الاعتمادات ويحدد مهامهم وفقا لتنظيم تسيير مالي سلمي أو بمعنى آخر، تحديد الآمرين بالصرف وتحديد هوامش تحركهم على النحو الذي يُمكن من تحديد مسؤولية كل فاعل من الفواعل المفوضة تسيير الاعتمادات المالية. ويهدف هذان النصان الجديدان إلى تحسين الكفاءة والممارسات المتعلقة بالالتزام بالمحاسبة والشفافية في مجال المشاريع والتسيير، من خلال التأكيد على تحقيق الأهداف المحددة وعلى بلوغ النتائج المرجوة.

المطلب الثاني: الإصلاح الميزانياتي كمدخل لتجسيد حوكمة الميزانية

جاء إصلاح النظام الميزانياتي بالعديد من التغييرات المرتبطة بكيفية وضع وتنفيذ الميزانية العامة للدولة، وذلك من خلال الأخذ بأهم ما جاءت به مبادئ حوكمة الميزانية العامة التي تدعم الممارسات الميزانياتية المقبولة دوليا لتحقيق أفضل تسيير لموارد الدولة. وسنحاول فيما يلي دراسة أهم ما تضمنه القانون العضوي 15-18 في سبيل تعزيز حوكمة الميزانية العامة.

أولا/ الإصلاح الميزانياتي وتعزيز مبدأ الشفافية:

المالية العامة كما يشير البروفيسور SAIDJI "ممولة من الجميع، تُدار للجميع، وبالتالي يجب أن تكون معروفة من قِبَل الجميع"². ومن أجل إضفاء مزيد من الشفافية في تسيير المالية العامة تم من خلال القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية تحسين طرق عرض قانون المالية، وذلك عبر اعتماد وثائق جديدة للميزانية مع تحسين مقروئية هذه الوثائق من خلال مراجعة هيكلية نفقات الميزانية، كما تم تدعيم المبادئ المالية بمبدأ صدقية الميزانية، إضافة إلى ذلك وفي محاولة لتأكيد المعنى الحقيقي لحسابات التخصيص الخاص فقد تضمن القانون أحكاما تقضي بترشيد اللجوء إلى فتح هذا النوع من الحسابات.

¹ مرسوم تنفيذي رقم 20-404 مؤرخ في 29 ديسمبر 2020 يحدد كفاءات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 80 الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2020.

² Luc Saidji, "La place de l'éthique dans le monde contemporain: Ethique et finances publiques", Actes du séminaire sur "l'éthique", organisé par l'institut d'économie douanière et fiscal d'Alger et l'université Jean Moulin Lyon 3, Septembre 2011, p38.

1- إثراء وثائق الميزانية:

إنّ التحول إلى ميزانية البرامج والأداء يتطلب قبل كل شيء مراجعة وثائق الميزانية، والعمل على تحسين نوعية وكمية المعلومات المنتجة والتي ينبغي على الحكومة تقديمها خلال جميع مراحل الميزانية، في هذا الإطار جاء القانون العضوي 15-18 ليوفر عددا مهما من التقارير والملاحق التفسيرية سواء تلك المرفقة بمشروع قانون المالية للسنة أو قانون المالية التصحيحي، أو تلك المقدمة في إطار مناقشة مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية، حيث جاء في نص المادة 75 من القانون أنّه: "يُفَق مشروع قانون المالية للسنة بتقرير عن الوضعية والآفاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط، إضافة إلى ملاحق تفسيرية ووثائق مُجمعة في ثلاثة أحجام، يخص الأول مشروع ميزانية الدولة في حين يتعلق الثاني والثالث على التوالي بتقرير عن الأولويات والتخطيط يُعدّه كل وزير وكل مسؤول عن مؤسسة عمومية والتوزيع الإقليمي لميزانية الدولة".

أما قانون المالية التصحيحي فيتعين على الحكومة إرفاقه بتقرير تفسيري للتعديلات المدرجة في قانون المالية للسنة، بالإضافة إلى أي وثيقة من شأنها تقديم معلومات ضرورية ومفيدة¹. كما يتوجب على الحكومة تقديم مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية مصحوبا بملاحق تفسيرية تتعلق بنتائج العمليات الميزانية والحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة، وكذا تقرير وزاري للمردودية يوضح من خلاله ظروف تنفيذ البرامج المسجلة في الميزانية ومدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعايينة²، كما يُلحَق مشروع قانون التسوية بتقريرين لمجلس المحاسبة يحوي الأول نتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المعنية على ضوء البرامج المنفذة، في حين يتعلق الثاني بتصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية والصدق والوفاء³.

إنّ هذا الكمّ المعبر من التقارير التي حرص القانون العضوي على توفيرها، والتي تعكس اهتمام المشرّع بتقديم أكبر قدر من المعلومات لجميع الفاعلين (لاسيما البرلمانين) سيعمل بلا شك على تعزيز مبدأ الشفافية المالية، كما وسيُسهم في تحسين وتجويد عملية اتخاذ القرار المالي، إلّا أنّ التحدي الذي يواجه

¹ المادة 76 من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية.

² المادة 87 من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية.

³ المادة 88 من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية.

النظام المالي العمومي يتمثل في مدى القدرة على إتاحة معلومات بلغة يسهل على غير المختصين فهمها وإلاّ فقدت الشفافية الغاية من وجودها*، كما أنّ إثراء المعلومات وإتاحتها للبرلمان لا يعني أنّها ستكون متاحة للجمهور بشكل دوري، حيث لم يُشر نص القانون صراحة إلى ذلك، ما يعني قصورا واضحا في تجسيد مفهوم الميزانية التشاركية.

ما يمكن تسجيله أيضا هو أنّ القانون 15-18 لم ينص على بعض الوثائق التي من شأنها أن تجعل من عرض ميزانية الدولة أكثر شفافية، كعدم وجود وثيقة في شكل تقرير يحمل معلومات عن المشاريع المنجزة في إطار التمويل المشترك لبعض مشاريع الاستثمار العمومي بين الدولة والقطاع الخاص، بالإضافة إلى غياب وثيقة تتضمن معلومات عن مبالغ بعض التخصيصات واستخداماتها، مثل تلك التي يمكن تخصيصها من موارد الدولة لصالح الجماعات الإقليمية وهيئات الضمان الاجتماعي، حتى يمكن تقديم الشروحات اللازمة حول الضرورة التي أدت إلى تخصيص هذه الأموال مع بيان وجهة صرفها.¹

2- اعتماد تصنيف جديد لنفقات الميزانية:

يهدف تحسين عرض ونشر الميزانية العامة للدولة وتسهيل قراءة وفهم أرقامها ومؤشراتها للجمهور، جاء القانون العضوي 15-18 بتصنيف جديد للنفقات العامة بما يتماشى والمقاربة الميزانية الجديدة، حيث يتم إعداد ميزانية وحيدة تجمع النفقات الحالية للتسيير والتجهيز إضافة إلى نفقات التحويل**.

ويتجّـم هذا التوحيد من خلال التخصيص الجديد والذي ينص على وضع البرامج عوض القطاعات والأبواب، حيث يشكل البرنامج وحدة تخصيص الاعتمادات المالية مع مواصلة استخدام مفاهيم التسيير والاستثمار كفروع لا كميزانيات مستقلة كما كانت عليه، كما جمع أعباء ميزانية الدولة وفق التصنيفات المتضمنة في المادة 28² والتي تشكل نظاما متكاملا يسمح بمعرفة الطبيعة الاقتصادية لهذه النفقة وربطها

* أشارت بعثة صندوق النقد الدولي في تقريرها حول المشروع الأولي للقانون العضوي للمالية سنة 2015 إلى أن الوثائق المرفقة بقانون المالية تتسم بكثرة عددها وتعقيدها، وأحيانا بعدم خضوعها للمنطق وقانونيا يجب تبسيطها والفصل بين الوثائق التي تعدّ جوهرية في الرخصة البرلمانية عن تلك التي تعدّ توضيحية وإعلامية .

¹ أمجد مصطفى شيرة، " أهمية إصلاح النظام الموازي في ترشيد الإنفاق العام للجزائر"، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2021، ص 219-220.

** هي إعانات مقدّمة لمستفيدين مختلفين (أشخاص، مؤسسات وجماعات محليّة) بغرض تسهيل تحقيق أهداف برنامج ما.

² أمجد أكحل، مرجع سبق ذكره، ص 455.

بوظيفة كبرى للدولة، الوحدة الإدارية المسؤولة عن النفقة والنتائج المنتظرة من هذه النفقة مقارنة بالأهداف المتوخاة.

لا شك أن هذا التصنيف الجديد يسمح بعرض المعلومات المالية بصورة واضحة وأسلوب موحد، وهو ما سيسهم في توفير الشفافية والمصادقية في الميزانية العامة.

3- إلغاء الأعباء المشتركة:

بالنظر إلى حجمها الكبير بالنسبة لميزانية الدولة والغموض الذي يعتريها، فإن القانون العضوي 15-18 ألقى المادة المتعلقة بالأعباء المشتركة، لكن في المقابل أشار إلى هذا النوع من التكاليف في شكل تخصيصات إجمالية تُجمع فيها الاعتمادات المالية المسيّرة من قبل الوزير المكلف بالمالية بعنوان الأعباء غير المتوقعة، والتي لم يتم تخصيصها لوزارات أو مؤسسات عمومية ولا يمكن توزيعها بدقة حسب البرنامج عند المصادقة على قانون المالية، أو تلك الاعتمادات المالية الموجهة لتغطية النفقات التي لا يمكن التنبؤ بها.¹

4- تعزيز المبادئ المالية بمبدأ الصدق الميزانياتي:

بحثا عن تحقيق شفافية تحصيل وإنفاق الموارد العامة، جاء القانون العضوي 15-18 من خلال مجموعة من الأحكام متماشيا مع الحركة الدولية التي تميل إلى الارتقاء بمبدأ الصدق إلى مصاف المبادئ الرئيسية لمبادئ الميزانية.

ويشير مبدأ الصدق كما هو مطروح في القانون 15-18 في معناه المحاسبي إلى دقة الحسابات، أمّا بمعناه الميزانياتي فيؤسّس لتوقعات واقعية. وقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة 65 من القانون 15-18 على مبدأ الصدق المحاسبي مؤكدة على أنه: "يجب أن تكون حسابات الدولة منتظمة وصادقة وتعكس بأمانة ممتلكاتها ووضعها المالي"، وتسير المادة 68 من ذات القانون في نفس الاتجاه، حيث عهد المشرع إلى المحاسبين العموميين المكلفين بمسك حسابات الدولة بضمان التقيد بالقواعد والإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون والتشريعات المتعلقة بالمحاسبة العمومية، ويتم تقييم صدق الحسابات من طرف مجلس المحاسبة عبر تقرير يصادق على حسابات الدولة وذلك وفقا للمادة 88 من القانون 15-18.

¹ المادة 24 من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية.

أما مبدأ الصدق الميزانياتي والذي يُقصد به أن تكون البيانات المتضمنة في قانون المالية والخاصة بتقديرات الإيرادات والنفقات مطابقة للحقيقة، فقد تم تكريسها بموجب المادة 70 من القانون 15-18 والتي تقضي بأن "تقدّم قوانين المالية مجموع موارد وأعباء الدولة بشكل صريح وأن تقيّم هذه الصراحة من خلال المعلومات المتوفرة والتقديرات التي يمكن أن تنتج عنها"، وقد سعى المشرع من خلال إدراج هذا المبدأ في مضامين القانون العضوي 15-18 إلى تعزيز صدق المعطيات وصحة الفرضيات المعتمدة في إعداد قانون المالية، وكذا الرفع من جودة توقعات الموارد والتكاليف مع الأخذ بعين الاعتبار المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها، والالتزام بتقديم قانون مالية تصحيحي في حال حدوث تغييرات مهمة في أولويات وفرضيات قانون المالية.

ونشير هنا إلى أنّ عدم دقة التوقعات لا تكفي حتى يكون قانون المالية مخالفا لمبدأ المصادقية وإثبات يجب إثبات قصد تشويه الخطوط الكبرى للتوازن والتي يحددها قانون المالية.¹ لذلك نجد أنّه إلى جانب صدق مضامين مشروع قانون المالية تبرز أهمية صدق وتحسين جودة مضمون التقارير المرفقة له.

5- تكريس سياسة عقلنة اللجوء لحسابات التخصيص الخاص:

يكرس القانون العضوي 15-18 مبدأ الشفافية من خلال ما تضمنه من أحكام تتعلق بحسابات التخصيص الخاص التي هي صنف من أصناف الحسابات الخاصة بالخزينة، حيث تم من خلاله تسقيف التمويل الموجه لهذا النوع من الحسابات من ميزانية الدولة، وهو ما جاء في نص المادة 50 من القانون العضوي والتي حددت نسبة 10% من مبلغ الموارد المحصّلة خلال السنة السابقة لإكمال الموارد الخاصة لحسابات التخصيص الخاص المسجلة في الميزانية العامة للدولة، وقد جاء هذا الاقتراح للحدّ من التجاوزات التي كانت في ظل المادة 56 من القانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية والتي أطّرت العلاقة بين حسابات التخصيص الخاص وميزانية الدولة، كما حاولت ذات المادة (من القانون العضوي 15-18) تكريس التصور الأصلي لحسابات التخصيص الخاص المتمثل في التبرير الكلاسيكي لفتح هذه الحسابات بوجود علاقة ترابطية بين إيرادات معينة موجهة لتمويل نفقات معينة، وذلك من خلال النص على أنّه توطّر حسابات التخصيص الخاص وجوبا بوجود صلة مباشرة بين الإيرادات المخصصة والنفقات، وهو ما سيؤدي

¹Nabil CHEURFA, "La portée du principe organique de sincérité dans le droit budgétaire algérien", Revue du Conseil constitutionnel, n°13, 2020, P45

إلى حذف عدة حسابات مفتوحة بموجب القانون 84-17. دائما وضمن نفس المادة فإنه يتم وضع جهاز تنظيمي بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والأمين بالصرف المعنيين، والذي يسمح بإنشاء مدونة الإيرادات والنفقات وكذا تحديد كفاءات متابعة وتقييم هذه الحسابات من خلال تعريف المتدخلين وأسلوب العمل الموصى به.

كما تضمن القانون 18-15 ربط كل حساب من حسابات التخصيص الخاص بوزارة، بحيث يتم تحديد برنامج لكل حساب وبالتالي لابد أن يتضمن كل حساب الهدف من إنشائه وكذا آجال تحقيق هذا الهدف.

أما فيما يخص القيم الزائدة الناتجة عن مستوى جباية بترولية أعلى من تقديرات قانون المالية، فقد مكن القانون العضوي من فتح حساب تخصيص خاص ضمن كتابات الخزينة تُودع فيه هذه القيم، مع الإشارة إلى أن الاقتطاع من موارد الحساب يتم في حدود نسبة مئوية من الناتج الداخلي الخام.

كما وسيعمل ظهور هذه الحسابات ضمن قانون المالية (الجزء الرابع/ الجدول "ج")¹ على تكريس المزيد من الشفافية، وتمكين السلطة التشريعية من متابعة الأموال المخصصة لهذه الحسابات.

نشير هنا إلى بعض الملاحظات المسجلة على الأحكام الواردة ضمن القانون العضوي 18-15 والمتعلقة بحسابات التخصيص الخاص:

- على الرغم من أن القانون 18-15 أكد على أن فتح حساب خاص للخزينة يتم بموجب قانون المالية إلا أنه لم يكن متشديدا في هذا الإطار، فقد اكتفى بعبارة "يتم فتح الحسابات الخاصة للخزينة أو غلقها بموجب قانون المالية"²، وكان من المفروض أن يكون المشرع أكثر صرامة حتى لا يتم اللجوء لفتح حسابات التخصيص الخاص بقانون غير قانون المالية.

- إن ما تضمنه نص القانون 18-15 فيما يخص ضرورة تحديد برنامج لكل حساب تخصيص خاص وما تعلق بآجال تحقيق هذه الأهداف جاء مشابها لما ورد ضمن قانون المالية لسنة 2000.* لكن الملاحظ

¹ المادة 73 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

² المادة 42 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

* نصت المادة 89 المعدلة والمنتممة بأحكام المادة 104 من قانون المالية لسنة 2015 على أن تكون حسابات التخصيص الخاص موضوع برنامج عمل معد من طرف الأمين بالصرف المعنيين، تحدّد فيه بالنسبة لكل حساب الأهداف المسطرة وآجال الإنجاز.

أنّ كلّاً من القانون العضوي 15-18 وكذا الإطار القانوني المنظّم لحسابات التخصيص الخاص نصّاً على ضرورة تحديد آجال تحقيق أهداف كل حساب من هذه الحسابات لكن دون توفير الضمانات اللازمة للالتزام بهذه الآجال.

- تمّ وضع جهاز للمتابعة والتقييم بعيداً عن إشراف البرلمان ودون أن تحدّد له مؤشرات ومعايير واضحة لتقييم الفعالية والأداء.

- حسب نص القانون 15-18 فإنّ التصويت على نفقات حسابات التخصيص الخاص يتم بشكل إجمالي¹، وهو ما يعني عدم إمكانية إطلاع السلطة التشريعية على تفاصيل إيرادات ونفقات حسابات التخصيص الخاص، ما من شأنه الحدّ من الرقابة البرلمانية على هذا النوع من الحسابات .

- منح المشرّع من خلال المادة 51 من القانون 15-18 امتيازاً للحكومة من خلال الترخيص لها برفع اعتمادات حسابات التخصيص الخاص في حدود الفائض الناتج عن زيادة الإيرادات عن التقييمات، وعلى الرغم ممّا توفره هذه الآلية من مرونة في تسيير هذه الحسابات بتعديل المبالغ المقررة للسنة إلاّ أنّها ستُمكن الحكومة من الحصول على موارد خارج الترخيص البرلماني والتصرف فيها دون أي رقابة برلمانية.

- إنّ المعالجة القانونية المتعلقة بتكملة إيرادات حسابات التخصيص الخاص بحصة مسجلة في الميزانية العامة للدولة حتى وإن تمّ تسقيفها إلاّ أنّها تبقى مخالفة للمبدأ الذي تقوم عليه هذه الحسابات والمتمثل في أنّ نفقاتها تغطّي بموارد خاصة.

ثانيا/ نحو تفعيل الرقابة على الميزانية العامة:

إنّ القراءة الأولية للقانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية تسمح بملاحظة اهتمام المشرّع بضمان رقابة فعّالة على الميزانية العامة، من خلال تعزيز فعالية الرقابة البرلمانية وتفعيل الدور الرقابي لمجلس المحاسبة وخلق تقارب مؤسسي بين هاتين المؤسستين لما لذلك من أهمية في ضمان تحسين طرق وآليات تسيير المالية العامة ومحاربة الفساد.

¹ المادة 77 من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية.

1- نحو تقوية سلطات البرلمان في المجال المالي:

إنّ واقع الحال يشير إلى ضعف الممارسة البرلمانية في الجزائر لا سيما في المجال المالي وتحديدًا من حيث الأداء الرقابي على نشاط الحكومة، وهو ما أفضى إلى ضرورة تفعيل الدور الرقابي للبرلمان بمنحه صلاحيات أكبر في المجال المالي، وهذا ما تجسّد بالفعل من خلال الإصلاح الميزانياتي الذي تبنته الجزائر، حيث تم من خلال القانون العضوي 15-18 استحداث مجموعة من الآليات القانونية الرامية إلى تعزيز الرقابة المالية بصفة عامة ودعم الدور الرقابي للبرلمان على تنفيذ الميزانية العامة بصفة خاصة.

1-1- نحو تعزيز الرقابة البرلمانية السابقة:

ركّز القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية على مرحلة المناقشة لتعزيز الدور الرقابي للبرلمان، وإعادة الاعتبار له في مسألة إشراكه في مرحلة تحضير مشروع قانون المالية وفق ما نصت عليه المادة 72 من ذات القانون عبر تقرير تعرضه الحكومة على البرلمان قبل إيداع مشروع قانون المالية يتضمن تطور وضعية الاقتصاد الوطني وتوجيه المالية العمومية، ويمكن أن يكون هذا التقرير محل مناقشة في غرفتي البرلمان. وفي ذات السياق واستجابة للنهج المتبنى من خلال اعتماد الميزانية القائمة على النتائج والتي تتطلب الرفع من جودة وكمية المعلومات المقدمة للبرلمان، تم من خلال القانون 15-18 إثراء الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية، من خلال تقديم وثائق جديدة أكثر قابلية للقراءة وتحتوي على المزيد من المعلومات¹. لا شك أنّ إتاحة هذا القدر من المعلومات سيُسهم في تعزيز الرقابة البرلمانية من خلال تحسين جودة النقاش لقانون المالية، وهو ما يوصل في النهاية إلى ضمان اتخاذ القرارات المالية الصحيحة التي تساهم في ترشيد الإنفاق العام وتجنب كل أشكال الهدر والإسراف.

لكن هذا لا يمنع من تسجيل بعض النقائص التي من شأنها أن تُضعف من قدرة البرلمان على إحكام رقابته السابقة على تنفيذ قانون المالية بشكل فعال والتي يمكن حصرها في:

- بقاء المبادرة في المجال المالي والميزانياتي في يد السلطة التنفيذية، حيث تُسند مهمة إعداد مشاريع قوانين المالية في ظل القانون العضوي 15-18 لوزير المالية.

- لم يتم الإشارة إلى إجراءات التصويت وكيفية المناقشة ضمن القانون العضوي 15-18.

¹ المادة 75 من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية.

- وفقا لنص المادة 139 من التعديل الدستوري 2016 فإنه لا يُقبل أي اقتراح من نواب البرلمان لتعديل مشروع قانون المالية والذي يؤدي إلى تخفيض الموارد العمومية أو النفقات العمومية، وقد جاء القانون العضوي 15-18 متوافقا مع هذا التوجه واشترط موافقة الوزير الأول ورأي وزير المالية على كل مشروع من شأنه أن يكون له أثر مباشر أو غير مباشر على ميزانية الدولة ويمكن أن يُحدث خطرا ميزانيتها،¹ وهذا ما يعني محدودية قدرة البرلمان على إدخال تعديلات على مشروع قانون المالية.

- بقاء التصويت على النفقات (بما في ذلك تلك المتعلقة بالحسابات الخاصة) موضوع تصويت إجمالي²، ومن الواضح أنّ هذا التوجه يتعارض مع الهدف الرئيسي للقانون 15-18 المتمثل في إرساء نهج تسيير متمحور حول النتائج، وتبني ميزانية برامج يشكل فيها البرنامج وحدة التخصيص والتوزيع والتنفيذ للاعتمادات المالية.

2-1- نحو تفعيل الرقابة البرلمانية المرافقة لتنفيذ الميزانية:

حاول القانون العضوي 15-18 تكريس المعنى الحقيقي للترخيص المالي والذي تلتزم الحكومة باحترامه، حيث ورد بأحكام هذا القانون شروطا خاصة بالأشكال المختلفة لتعديل الاعتمادات التي من المحتمل أن تقوم بها الحكومة خلال فترة تنفيذ قانون المالية السنوي أو التصحيحي.

نشير هنا إلى أنّ تعديل الاعتمادات يكون إما بإعادة توزيعها بمعنى تعديل حركتها، ويتم ذلك عبر إجراءي النقل أو التحويل*، أو بتعديل مبالغها إما بالزيادة عن طريق فتح اعتماد مسبق (مراسيم التسبيق) أو بالنقصان عن طريق إلغاء أو تحميد اعتمادات**.

2-1-1- الرقابة البرلمانية على تعديل مبالغ الاعتمادات:

• مراسيم التسبيق: أشار القانون العضوي 15-18 في مادته 27 إلى أنّه يمكن فتح اعتمادات مالية إضافية في شكل تسبيقات خلال السنة الجارية بمبادرة من الحكومة قصد التكفل بنفقات غير منصوص

¹ المادة 11 من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية.

² المادة 77 من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية.

* هو بمثابة إجراء تصحيحي لهيكلة المبالغ بين البرامج لنفس الوزارة (نقل) أو لبرامج ما بين وزارات مختلفة (تحويل)، لكنه لا يؤثر على المبالغ الإجمالية لميزانية الدولة المقررة خلال قانون المالية السنوي أو التصحيحي.

** يعتبر هذا الإجراء بمثابة ترخيصات جديدة تفرضها ظروف خاصة لا يمكن تجنبها، ويؤثر مباشرة على المبالغ الإجمالية للاعتمادات المصوّت عليها والمرخص بها من قبل البرلمان.

عليها في قانون المالية وذلك في حالات الاستعجال القصوى، مع ضرورة إبلاغ الجهات المختصة في البرلمان بذلك فوراً، وإخضاع التعديلات المدرجة لموافقة البرلمان في مشروع قانون المالية التصحيحي القادم.

● **إلغاء اعتماد:** نجد في نص القانون العضوي 15-18 إشارة إلى إجراءات إلغاء اعتماد، حيث نصت المادة 26 من هذا القانون على إمكانية إلغاء أي اعتماد يصبح غير ذي موضوع خلال السنة بموجب مرسوم، بناءً على تقرير مشترك بين الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعني والوزير المكلف بالمالية.

● **تسوية اعتماد:** تضمنت المادة 26 من القانون 15-18 أهم الإجراءات الخاصة بتسوية اعتماد سبق وأن تم تعديله أو إلغاؤه أو إدراجه خلال السنة المالية المعنية، وعند نهاية كل سنة يقوم الوزير المكلف بالمالية بتقديم عرض شامل حول عمليات التسوية أمام هيئات البرلمان المختصة.

● **تأجيل اعتمادات الدفع:** يمكن بناءً على نص القانون 15-18 الاستمرار في تنفيذ اعتمادات الدفع المتوفرة في برنامج في نهاية السنة خلال السنة الموالية وفي نفس البرنامج، وذلك في حالات استثنائية ومبررة حسب الشروط والكيفيات المحددة عن طريق التنظيم، ويمكن أيضاً نقل اعتمادات الدفع المتوفرة في باب نفقات الاستثمار لبرنامج ما إلى نفس البرنامج بحد أقصى قدره 5% من الاعتماد الأولي، وذلك بقرار مشترك بين وزير القطاع المعني ووزير المالية.¹

2-1-2- الرقابة البرلمانية على حركة الاعتمادات:

عمل المشرع من خلال القانون 15-18 على ضبط مختلف التدابير الخاصة بحركة الاعتمادات المالية خلال السنة لما لها من أثر على الرخصة البرلمانية، وقد حدّد المشرع نسبة 20% من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية السنوي بالنسبة لكل برنامج من البرامج المعنية بالنقل أو التحويل كسقف لا يمكن تجاوزه. ويتم نقل الاعتمادات بموجب مرسوم يُتخذ بناءً على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعني، في حين تتجسد عملية تحويل الاعتمادات بموجب مرسوم رئاسي بناءً على تقرير مشترك بين وزير المالية ووزراء القطاعات أو المؤسسات العمومية المعنية ويتم إبلاغ البرلمان بذلك.²

¹ المادة 36 من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية.

² المادة 33 من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية.

لكن وعلى الرغم من محاولة القانون العضوي 18-15 تأطير الممارسات التي كانت تشكل خرقاً للرخصة البرلمانية إلا أنه نسجل بعض التحفظات:

- بالنسبة لمراسيم التسبيق، فالملاحظ أنّ هذه الأخيرة تُحدث تغييراً على الرخصة المالية التي منحها البرلمان للحكومة باعتبارها نفقات جديدة غير منصوص عليها في قانون المالية السنوي، كما أنّ القانون لم يشترط أخذ الرأي المسبق للبرلمان، حيث يقتصر دور هذا الأخير عند فتح الاعتمادات على عنصر الإبلاغ فقط دون وجود أي نقاش حقيقي، وقد أوجب القانون موافقة البرلمان على هذه التعديلات في قانون المالية التصحيحي، وهو ما يثير التساؤل عن مدى جدوى هذه الموافقة مادام أنّه تم تنفيذ هذه الاعتمادات.

كل هذا يجعل سلطة البرلمان منعدمة في اتخاذ القرار فيما يخص فتح اعتمادات مالية إضافية، فالبرلمان لا يملك آليات تُمكنه من فرض سلطته قبل إقرار مرسوم فتح الاعتماد على اعتبار أنّ قرار اتخاذ المرسوم وطبيعة حالة الاستعجال يعود تقديرهم إلى السلطة التنفيذية، وهو ما يجعل سلطة هذه الأخيرة تتجاوز سلطات البرلمان.

- بخصوص إلغاء الاعتمادات، فالملاحظ أنّ القانون العضوي 18-15 لم يضع شروطاً لهذا الإجراء وهو ما يؤدي إلى استسهال اللجوء إليه، ما يؤثر على وجهة المخصصات المفتوحة بموجب قانون المالية السنوي أو التصحيحي، كما قد يسهّل عملية فتح اعتماد مسبق على اعتبار أنّ إلغاء الاعتماد يُعدّ أحد الشروط التي يَمنح تحقيقها إمكانية فتح الاعتماد المسبق.

نسجل أيضاً أنّ المشرع أقرّ إمكانية إلغاء الاعتماد غير ذي موضوع بموجب مرسوم، وبالتالي فإنّ إعادة استعمال هذا الاعتماد لا يمكن أن يكون إلاّ عن طريق مرسوم، وبهذا يكون المشرع قد تجاهل إعلام البرلمان بهذا الإجراء خلال السنة، حيث اكتفى بالنص على ضرورة إعداد تقرير مشترك بين الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعني والوزير المكلف بالمالية وهو ما يجعل هذا الإجراء يُفقد من الرقابة البرلمانية، فالقانون منحه الحكومة كامل الصلاحية في العدول عن نفقات التزمت بها خلال تقديم مشروع قانون المالية بداعي التسوية الضرورية لحالات حدوث خلل في التوازنات العامة والتي يبقى تقديرها كذلك من صلاحياتها.

- أما فيما يتعلق بتسوية الاعتمادات فقد سبق وأشرنا إلى أنّ القانون 18-15 اكتفى بالنص على تقديم الوزير المكلف بالمالية عرضا شاملا عند نهاية كل سنة مالية حول عمليات التسوية أمام الهيئات المختصة للبرلمان، بمعنى تسوية وضعية تم تنفيذها مسبقا ويتم إبلاغ البرلمان بها، وبالتالي نسجل غياب تام لسلطة لبرلمان في إمكانية الرفض أو التعديل، كما أنّ هذه التعديلات لا تخضع للمصادقة اللاحقة بموجب قانون المالية التصحيحي، كل ذلك يفتح المجال أمام الحكومة للقيام بمفردها وبعيدا عن مساءلة فعلية من طرف البرلمان بالعدول عن نفقات تمت برمجتها بحجة تسوية خلل في التوازنات العامة.¹

واكتفى المشرع فيما يخص عمليات نقل وتحويل الاعتمادات بإبلاغ البرلمان، وهو بلا شك إجراء من غير أثر حيث أنّه لا يسمح للبرلمان بالتعديل أو الرفض أو حتى الموافقة على هذه التعديلات بموجب قانون المالية التصحيحي.²

2-1-3- نحو تأطير أفضل للميزانية التكميلية:

ورد في نص المادة 07 من القانون العضوي 18-15 أنّ قانون المالية التصحيحي يهدف إلى تعديل أو إتمام أحكام قانون المالية للسنة الجارية، وهو ما يعني إمكانية قيام الحكومة بطرح مشروع قانون مالية تصحيحي خلال نفس السنة على البرلمان لدراسته والمصادقة عليه، بحيث يبقى لدى السلطة التنفيذية كامل الصلاحية في طرح المشروع بغض النظر عن أهميته وجديته، وهو ما قد يجعل هذا القانون فرصة أمام الحكومة للتراجع عن بعض ما التزمت به أثناء المصادقة على مشروع قانون المالية السنوي³، أو تمرير بعض المقترحات التي عجزت عن طرحها أثناء المناقشة والتصويت على هذا الأخير، خاصة وأنّ البرلمان لا يُمنَح الوقت الكافي واللازم لدراسة مشروع قانون المالية التصحيحي، وهو ما يشكل انتهاكا حقيقيا لمبدأ الالتزام السنوي بالرخصة البرلمانية ويقلّل من أهمية الميزانية الأولية التي صادق عليها البرلمان، لكن الملاحظ أنّ القانون العضوي 18-15 يريد أن تكون قطيعة مع هذه الممارسات عبر اقتراح تنظيم اللجوء المفرط لإنشاء ميزانيات تكميلية خلال السنة، من خلال الاستعاضة عن مفهوم " قانون المالية التكميلي " بمفهوم " قانون المالية التصحيحي " الذي على الرغم من أنّه يشكل عملا آخر من أعمال التنبؤ إلا أنّه لا يمكن

¹ المحمّد مصطفى شيرة ومنير نوري ، "الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة في ظل القانون المالي الجديد، -رؤية مقارنة لحالي الجزائر وفرنسا"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا المجلد 16، العدد 24، 2020، ص126.

² منال تشانتشان، مرجع سبق ذكره، ص302.

³ المحمّد مصطفى شيرة، مرجع سبق ذكره، ص250.

اعتباره قانون مالي أساسي آخر قد يؤدي إلى تخصيص مخصصات إضافية كبيرة في الميزانية¹، كما وأشار القانون 15-18 ضمن المادة 76 منه إلى ضرورة إرفاق قانون المالية التصحيحي بتقرير تفسيري للتعديلات المدرجة في قانون المالية للسنة، إضافة إلى أي وثيقة من شأنها تقديم معلومات ضرورية ومفيدة.

3- الرقابة البرلمانية اللاحقة، نحو إعادة تأهيل القانون المتضمن تسوية الميزانية.

يشكّل تقديم القانون المتضمن تسوية الميزانية* فرصة للبرلمان لمساءلة الحكومة ومتابعة الكيفية التي تمّ بها تنفيذ الميزانية التي رخص لها، ويحدد أساسه الدستوري في نص المادة 179 من التعديل الدستوري 2016، وقد جاء القانون العضوي 15-18 في سياق التطابق مع هذا النص الدستوري، فللوصول إلى تحقيق متابعة فعّالة للميزانية تمّ من خلال القانون 15-18 إثراء مرفقات القانون المتضمن تسوية الميزانية، وذلك بإلزام الحكومة بإرفاق هذا الأخير بمجموعة من الوثائق الرسمية² التي ستزود السلطة التشريعية بالمعلومات التي يمكن أن تغذي المناقشات المتعلقة بإدارة الخدمات العمومية، علاوة على ذلك وفي إطار استعانة البرلمان بمجلس المحاسبة في مهمته الرقابية جاء في نص المادة 88 من القانون 15-18 أنّه يرفق القانون المتضمن تسوية الميزانية بتقريرين صادرين عن مجلس المحاسبة، يتضمن الأول نتائج تنفيذ قانون المالية للسنة وتسيير الاعتمادات المالية على ضوء البرامج المنقّدة، في حين يتعلق الثاني بتصديق حسابات الدولة. كما ويُلزم القانون العضوي الجديد الحكومة بتقديم مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية للبرلمان قبل الفاتح من شهر أوت من السنة ويتعلق بتسوية السنة (ن-1)، في المقابل نصت المادة 71 من ذات القانون على أنّه يُدوّع مشروع قانون المالية للسنة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 07 أكتوبر كأقصى حدّ من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية، وهو ما يعني أنّ الحكومة ستعمل على تسبيق قانون تسوية الميزانية. لا شك أنّ هذا الإجراء يساهم إلى حدّ كبير في إعادة الاعتبار لهذا الأخير بأن يشكل مرجعاً للحكومة لتفادي مجموعة من الثغرات في إعداد قوانين المالية الموالية، وأن يكون وسيلة رقابية فعّالة في يد البرلمان، حيث لا يمكن لهذا الأخير التراجع عن عمليات نُقّدت فعلاً لكن بإمكانه إدخال تعديلات

¹Nabil Cherfa, "La régulation budgétaire dans le cadre de la LOLF de 2018", Revue Algérienne de finances publiques, vol12, n°02, 2022, P195.

* تمّ تغيير التسمية من قانون ضبط الميزانية إلى قانون تسوية الميزانية.

² المادة 87 من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية.

جوهريّة على قانون المالية للسنة الموالية بناءً على قانون تسوية الميزانية، فالحكومة هنا تستفيد من الرقابة اللاحقة في ممارسة الرقابة السابقة.

وَضماناً للانتقال السلس لسريان القانون 15-18 الجديد خاصة فيما يتعلق بالأحكام المطبّقة على إعداد والمصادقة على قوانين تسوية الميزانية، نصّ القانون 15-18 على أنّه تحضر وتناقش على أساس انتقالي مشاريع القوانين المتضمّنة تسوية الميزانية المتعلقة بالسنوات 2023، 2024 و 2025 ويصادق عليها بالرجوع إلى السنة المالية (س-2)، واعتُبر قانون تسوية الميزانية لسنة 2026 أول قانون يحضر ويُناقش قبل قانون المالية للسنة.

إنّ تحسين تقديم القانون المتضمن تسوية الميزانية وملحقاته سيساعد بلا شك في الحصول على نص أوضح وأفضل، ومعلومات ميزانية تتميز بالشفافية وتعزّز الجانب الإعلامي للبرلمان ما يؤدي بالنهاية إلى تفعيل مهمته الرقابية، لكن ومع ذلك فإنّ إرفاق قانون تسوية الميزانية بثلاث وثائق فقط لا يُمْكِن من إعطاء صورة صادقة عن كفاءات تنفيذ واستغلال الموارد العامة وأوجه صرفها.

كما أنّه وباستقراء نص المادة 179 من التعديل الدستوري 2016 والتي جاء فيها أنّه تُختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قِبَل كل غرفة من البرلمان، مما يُفهم منه أنّ عملية التصويت تتم بطريقة آلية وأنّ صلاحية أعضاء البرلمان هنا لا تتعدى مجرد تقديم بعض الملاحظات أو التوصيات دون إمكانية اقتراح بعض التعديلات. نلاحظ أيضاً أنّ المؤسّس الدستوري لم يناقش الآثار المترتبة عن عدم إمكانية التصويت على النص المتضمن تسوية الميزانية نتيجة ظهور خلل أو ثغرات مالية أو مخالفات مالية في تنفيذ الميزانية.

II- نحو تعزيز الدور الرقابي لمجلس المحاسبة:

في ضوء متطلبات التسيير العمومي الجديد فإنّه لا يمكن أن تكون عملية المساءلة فعّالة إلّا من خلال إدخال تعديلات تهدف إلى تحسين الأداء، وهو ذات السياق الذي تحوّل فيه مجلس المحاسبة نحو نهج رقابة شامل قائم على الرقابة على الأداء، ومن ثم وفي إطار العمل على تعزيز الرقابة اللاحقة أعيد تشكيل دور مجلس المحاسبة حيث أوكلت له مهمة التدقيق ومراجعة الحسابات العامة والتصديق عليها، وهو ما يجب أن

يكون مصحوبا بإعادة تنظيم مؤسسي لمجلس المحاسبة في علاقته مع البرلمان ليُرسخ المجلس نفسه كمركز خبرة بامتياز يساعد البرلمان في أداء مهمته الرقابية .

1- تصديق حسابات الدولة:

التصديق على الحسابات هي عملية تهدف إلى جمع العناصر اللازمة للحصول على ضمان بشأن امتثال حسابات الدولة لقواعد ومبادئ المحاسبة المطبقة عليها وإبداء الرأي بشأن صدقها.¹ وعليه، فإنه يخضع إلزاميا لرقابة مجلس المحاسبة وضعيات تنفيذ ميزانيات كافة الهيئات والمؤسسات العمومية قصد الحكم بانتظام، صدق وأمانة حساباتها، تنتهي بمصادقة المجلس عليها من خلال تقرير يُرفق بمشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية، حيث يُدعم هذا التصديق بتقرير يبين التحقيقات التي أُجريت لهذا الغرض.

إنّ الاختصاص الجديد لمجلس المحاسبة كمصدّق خارجي لحسابات الدولة والذي أُدرج ضمن المادة 88 من القانون 15-18 سيسمح بلا شك بإعطاء صورة أكثر دقة للوضع المالي للدولة، كما سيساعد البرلمان في مهمته الرقابية.

2- نحو إعادة تأطير العلاقة بين مجلس المحاسبة والبرلمان:

هناك اتجاه متنامي عالميا يجعل أجهزة الرقابة والمحاسبة أكثر قوة واستقلالية لتتمكن من مساعدة الحكومات في تحسين الأداء وتعزيز الشفافية، وتأمين المساءلة في إطار التشجيع على استخدام الموارد العامة بكفاءة وفعالية، ولما كان البرلمان بوصفه ممثلا للرقابة الشعبية على أداء الحكومة هو أكبر المستفيدين من وجود أجهزة رقابية عليا مستقلة وفعالة تساعد في وظيفته الرقابية، فإنه من الضروري العمل على توثيق العلاقة التنظيمية والوظيفية بين المؤسسات، والتأسيس لعلاقات متوازنة وفاعلة بينهما لتحقيق المصلحة العامة وضمان فاعلية الأعمال الحكومية.

في الجزائر أفضت المقاربة الميزانية الجديدة المعتمدة ضمن الإصلاح الميزانياتي إلى اعتماد منطق رقابي جديد قائم على تقييم أداء السياسات العامة والذي يمنح البرلمان سلطة أوسع فيما يتعلق بالرقابة على

¹Nabil Cheurfa, "La réforme de la comptabilité publique algérienne: épiphénomène technique ou métamorphose paradigmatique ? ", les cahiers de cread, Vol 38, n°03, 2022, P 342.

النشاط الحكومي، ما يستوجب تعزيز وسائل عمل هذا الأخير والذي يمر عبر التقارب مع مجلس المحاسبة¹.

القانون 15-18 يضمن الآليات التي يقوم بموجبها مجلس المحاسبة بمساعدة البرلمان في الرقابة على الشؤون المالية للدولة، من خلال إمكانية طلب رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل ضمن نطاق اختصاص مجلس المحاسبة*، كما يتعين على مجلس المحاسبة -كما سبق وأشرنا- تقديم تقريرين يرفقان بمشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية يتعلق الأول بنتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المالية المعنية ويخص الثاني تصديق حسابات الدولة.

ثالثا/نحو محاولة تجسيد مبدأ المشاركة:

ترتكز المقاربة الجديدة لتسيير الميزانية على قاعدة الشراكة بين الدولة ومختلف الفاعلين، وقد حرص المؤسس الدستوري في الجزائر على تكريس المقاربة التشاركية² وحق المجتمع المدني في تسيير الشؤون العمومية بالتزامن مع دسترة حق الاطلاع والحصول على المعلومة، وذلك لكونه دعامة أساسية لإقرار مبدأ المشاركة الذي يقتضي بالضرورة إرساء قواعد الشفافية في التسيير، وهكذا فقد جاء التعديل الدستوري 2016 ليؤكد على حق المواطن في الوصول إلى المعلومة والاطلاع على الوثائق والإحصائيات.³

لكن وعلى الرغم من أهمية استناد القرار المالي للبعد التشاركي وضرورة مساهمة مختلف الفاعلين في صياغته، إلا أنّ الممارسات أبانت عن قصور واضح لتدخل المجتمع المدني في المجال المالي خلال مختلف مراحل دورة الميزانية، وذلك في ظل غياب النصوص التنظيمية الموضّحة والمفصّلة لشروط وكيفية ممارسة المجتمع المدني لحقه الدستوري في الوصول للمعلومات المتعلقة بالمالية العامة⁴، وعدم نص القانون 15-18

¹Nabil Cheurfa, OP cit , P99.

*إن التعاون بين البرلمان ومجلس المحاسبة ليس جديدا لأنه يجد أساسه أيضا في النصوص التشريعية، فالأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل و المتمم تُحوّل المادتان 20 و 22 منه لرئيس الهيئة التشريعية ورؤساء المجموعات البرلمانية في هذه الهيئة، أن يعرضوا على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص المجلس.

²حسب نص المادة 15 من التعديل الدستوري 2016. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 14، الصادرة بتاريخ 7 مارس 2016.

³المادة 51 من التعديل الدستوري 2016.

⁴محمد أكحل، "المشاركة كآلية لتحقيق حكمة المالية العامة، مع إشارة لحالة الجزائر"، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 09، العدد 01، 2022، ص 176-177.

على الضمانات التي تسمح بنقل تصور هيئات المجتمع المدني ولا ممثلي المعارضة في محتوى مشروع قانون المالية.

كما تم من خلال القانون العضوي تكريس "ميزانية المواطن"، إلا أننا نلاحظ أنّ تعريف هذه الوثيقة لا يعطي المعنى الحقيقي لها ولا لأهدافها، فهي برأيهم تهدف إلى تبسيط مفاهيم ومقروئية قوانين المالية حتى يتسنى للمواطن البسيط معرفة كيفية إنفاق الأموال العمومية ولم يتم الإشارة إلى أنها تهدف إلى إشراك المواطنين في النقاش الدائر حول السياسات العامة وفي توقعات الميزانية.

أمّا فيما يتعلق بإشراك البرلمان في المجال المالي فقد حاول المشرّع تجسيد هذا التوجه من خلال القانون 15-18 وذلك عبر إثراء الوثائق والتقارير المقدمة للبرلمان مع مشروع قانون المالية للسنة والتي يجب أن يُراعى في إعدادها الدقة والصدق، وهو ما سيمكّن البرلمان من المشاركة في اتخاذ القرار المالي بناءً على معطيات صادقة، كما جاء القانون 15-18 ليؤسّس لمرحلة تشاورية كمرحلة جديدة في مسار إعداد واعتماد مشروع قانون المالية، حيث يقترح المشاورة مع البرلمان قبلياً حول اختيارات وأولويات الميزانية، وذلك عبر تقديم الحكومة (في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة) تقريراً حول تطوّر وضعية الاقتصاد الوطني وتوجيه المالية العمومية والذي يمكن أن يكون محل مناقشة في غرفتي البرلمان، ويشكّل هذا النقاش الإطار الملائم لتفعيل المسؤولية المشتركة للحكومة والبرلمان في الحفاظ على التوازن المالي، ممّا يعني إشراك البرلمان واستشارته في مرحلة الإعداد القبلي للميزانية التي لطالما كانت حكراً على الحكومة، وهو ما سيعمل بلا شك على تعزيز دور البرلمان باعتباره ممثلاً عن الشعب في رسم إطار الميزانية وتحديد أولويات الإنفاق، لكن في مقابل ذلك نلاحظ أنّ القانون 15-18 يرفض أي اقتراح من البرلمان لتعديل مشروع قانون المالية يكون نتيجته الإخلال بالتوازن المالي إلا في حدود شروط معينة، وبالتالي يجد البرلمان نفسه عاجزاً عن المشاركة الفعّالة في صناعة القرار المالي، وهو ما يتنافى مع المقاربة التشاركية التي يهدف القانون ذاته لتجسيدها.

المطلب الثالث: متطلبات تعزيز مبادئ الحوكمة

بالرغم من الجهود المبذولة من طرف الدولة لتعزيز مبادئ الحوكمة إلا أنّ الواقع يشير إلى أنّ أداء الجزائر في مؤشرات الحوكمة الرشيدة لا يزال بعيداً عن المأمول، وهو ما يستدعي بذل المزيد من الجهود لإرساء مبادئ

الحكومة والالتزام بتطبيقها.

أولا/ متطلبات تعزيز شفافية الميزانية العامة بالجزائر:

يمكن أن تبادر الجزائر بمجموعة إجراءات والتي من شأنها أن تُسهم في تعزيز شفافية الميزانية العامة، ومنه ضمان الالتزام بالكفاءة والفعالية في إدارة المال العام:

- ضرورة مواصلة عمليات التطهير التدريجي لحسابات التخصيص الخاص والإبقاء فقط على الحسابات الموجودة في إطارها الطبيعي الذي أنشئت من أجله كحل لتسيير العمليات المالية الظرفية أو الطارئة، خاصة وأنّ صندوق النقد الدولي أشار إلى ضرورة الحدّ من النفقات الخارجة عن الميزانية العامة للدولة وذلك لإعادة الاعتبار لمبدأ الوحدة .

- يجب التركيز أكثر على الأهداف والأنشطة التي تتوافق مع الاستراتيجيات القطاعية.

- من المستحسن غلق حسابات التخصيص الخاص التي لم تعد تواكب التّحول الجاري في الاقتصاد الوطني، أي تلك التي لم تعد تقدّم إضافة لمعدل النمو وكذا الصناديق التي لا تملك موارد مضمونة على المدى المتوسط والبعيد، بالإضافة إلى الحسابات التي تعاني عجزا ماليا.

- يجب أن لا يقتصر فقط دور البرلمان على فتح أو تعديل أو غلق هذه الحسابات بل يمتد إلى تحديد نسب تمويلها والاتجاهات التي تنفذ فيها.

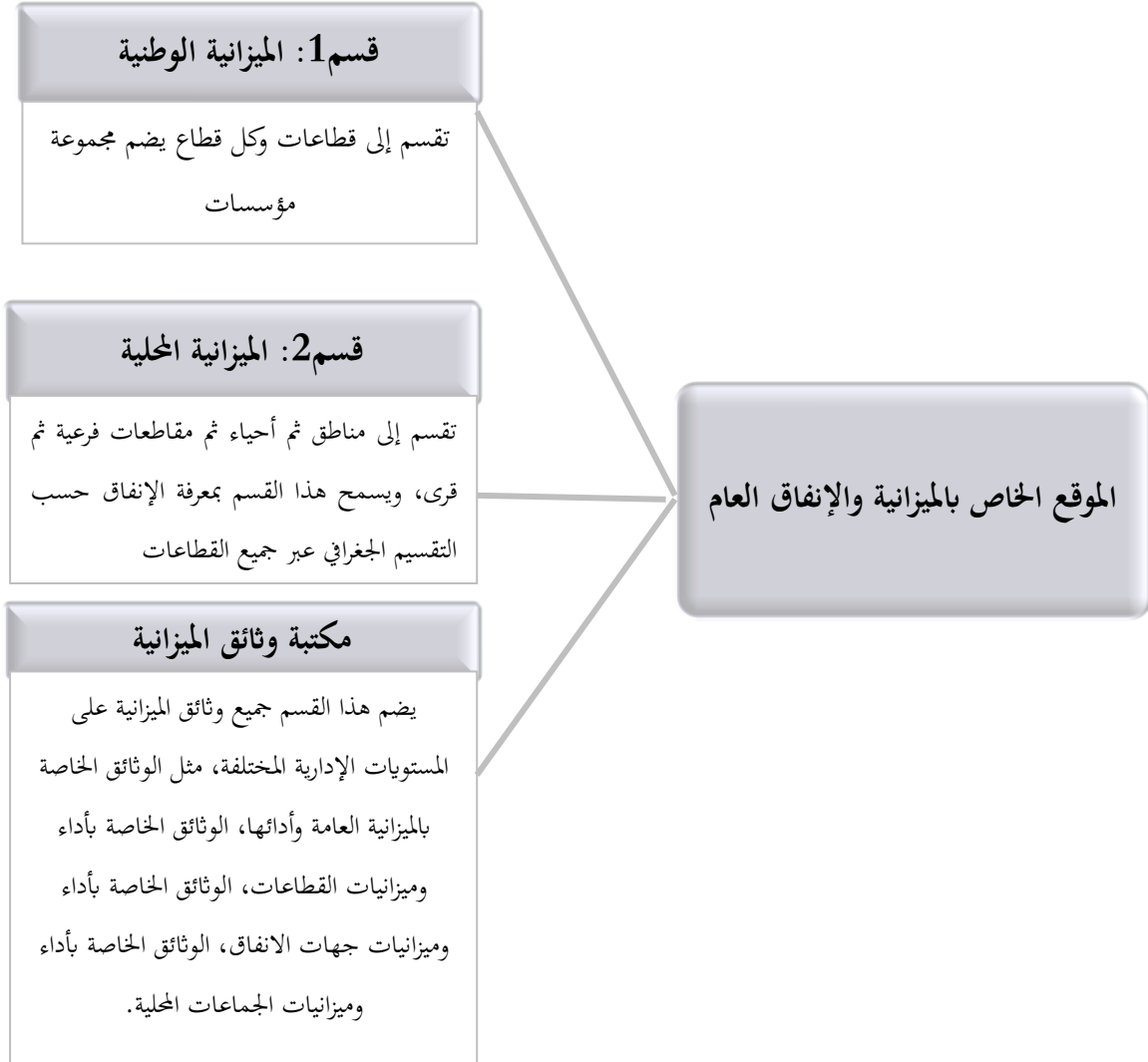
- تطوير النظام القانوني بما يسمح بتعزيز الشفافية، عبر إعادة هيكلة البنية التشريعية لتصبح ملزمة على توفير وإتاحة معلومات مفصلة ومبسطة للمواطنين عن الميزانية العامة.

- ينبغي على السلطات إتباع أهم تجارب الدول والممارسات الأفضل في التعامل مع الحسابات الخاصة، والعمل على حصر جميع هذه الحسابات وأرصدها وضمّنها إلى الميزانية العامة، واستحداث ميزانية عامة موحدة بما يسمح للمواطنين بمعرفة جميع ما يتعلق بهذه الحسابات (حجم أموالها ومواردها).

- اعتماد مفهوم البيانات المفتوحة عبر توفير موقع منفصل عن وزارة المالية مخصص للميزانية والإنفاق العام، قصد تسهيل نفاذ المواطن إلى بيانات تفصيلية حول الميزانية، وتزويده بمعلومات عن أوجه إنفاق المال العام (بصفته ممولا لهذا الإنفاق)، مع ضرورة ضمان سهولة الولوج إلى الموقع والوصول لأكبر قدر من المعلومات التي تخص الإنفاق العام.

ويمكن أن يكون نموذج الموقع على الشكل التالي*:

الشكل رقم (3-18): نموذج موقع الميزانية والإنفاق العام



المصدر: معدّ من طرف الباحثة

- ينبغي موافاة الهيئة التشريعية بتقرير نصف سنوي في الوقت المناسب عن تطورات الميزانية، كما يجب نشر تقارير رُبعية لأداء الميزانية وهو ما من شأنه أن يعزز المصداقية العامة للحكومة.
- ضرورة إعلام الجمهور بكل ما يخص صياغة وتحضير الميزانية، من خلال إصدار البيان التمهيدي قبل شهر على الأقل من تقديم السلطة التنفيذية لمشروع الميزانية ونشره عبر الانترنت.

*النموذج مستوحى من الموقع الذي توفره الحكومة الأوغندية والمخصص للميزانية والإنفاق العام.

- النشر عبر الانترنت لتقارير المراجعة في الآجال المحددة، حتى يتسنى للمواطن معرفة طريقة إدارة المال العام.

- يجب قبل تصنيف سرية نفقات الدفاع أن يكون للسرية مبررات مقنعة مثل احتمال أن تهدد الشفافية أهدافا استراتيجية مهمة، في هذه الحالة يفضل عند تقديم مشروع الميزانية للبرلمان التمييز بين الفئات الاعتيادية والفئات السرية، ومنه يمكن عرض البنود السرية بأرقام مجمعة والبنود الاعتيادية بمزيد من التفصيل. في الأخير نشير إلى أنّ هذه الإجراءات لا يجب أن تُتخذ بشكل معزول ومشتت بل يجب أن تكون ضمن خطة إصلاحية موسعة تركز مناخا عاما ملائما لتحسين الشفافية.

ثانيا/ متطلبات تعزيز الرقابة على الميزانية العامة في الجزائر:

لتكريس المعالم الرئيسية للنظام الرقابي الفعّال، وضمان حسن استخدام الموارد العامة يتعين على السلطات الجزائرية إعطاء الأولوية للإجراءات التالية :

1- بالنسبة للسلطة التشريعية:

على السلطات العمل على تعزيز صلاحيات البرلمان لمواكبة التسيير المالي المرتكز على النتائج، ويكون ذلك بالتركيز على النقاط التالية:

1-1- مرحلة إعداد قانون المالية:

كان من الأجدر إعطاء أهمية أكبر من خلال الإصلاح لتعزيز دور البرلمان في الرقابة على الميزانية العامة أثناء التصويت والمصادقة على الاعتمادات بموجب مشروع قانون المالية السنوي وقانون المالية التصحيحي والاستفادة في هذا المجال من التجربة الفرنسية، فبالعودة إلى تجربة الإصلاح في فرنسا نجد أنّ قانون المالية الفرنسي يقدّم في قسمين كما يلي¹:

القسم الأول: يتعلق بالشروط العامة للتوازن المالي ويتضمن مجموعة عناوين: عنوان مخصص للأحكام المتعلقة بالموارد، وعنوان يخص الأحكام المتعلقة بالتوازن بين مجموع الإيرادات والنفقات والرصيد العام والأحكام المتعلقة بكيفية استعمال فوائض الجباية المحتملة.

¹Article 34 de La loi organique relative aux lois de finances (LOLF), disponible sur;

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000394028>

القسم الثاني: يتضمن بدوره عدة عناوين: عنوان تحدّد من خلاله الاعتمادات حسب كل نشاط، الميزانيات الملحقّة والحسابات الخاصة للخزينة (تمثل سقف الترخيصات القابلة للاستخدام)، عنوان يتضمن قائمة البرامج المحتمل استفادتها من حدود تعديل الاعتمادات. حيث يتم بدايةً التصويت على القسم الأول منه، بحيث لا يمكن تقديم القسم الثاني للمناقشة إلاّ بعد التصويت والمصادقة على القسم الأول.

- أثناء مناقشة الجزء الثاني من مشروع القانون والخاص باعتمادات كل وزارة يجب حضور كل الوزراء المعنيين أمام هيئة البرلمان لتقديم الشروحات اللازمة لطريقة تسيير الأموال العمومية، ومناقشة أعضاء المجلس المختصين في مسائل الميزانية.

- يجب أن يكون التصويت على مشروع قانون المالية مادة بمادة وليس بتصويت إجمالي.

- يجب أن يكون التصويت على نفقات الحسابات الخاصة للخزينة حسب كل صنف من أصناف هذه الحسابات أي بتصويت إجمالي على اعتمادات كل حساب.

- يجب أن يكون التصويت على نفقات ميزانية الدولة حسب كل مهمة، أي التصويت على تراخيص البرامج واعتمادات الدفع الخاصة بكل مهمة.

- تدعيم الدور الرقابي للبرلمان في إعداد مشروع قانون المالية، من خلال تفعيل العلاقة بين اللجان البرلمانية والوزارات القطاعية بما يؤدي إلى وضع رؤية لأولوية الإنفاق في مشروع قانون المالية، ونقل هذه الرؤية إلى الوزارات المعنية لأخذها بعين الاعتبار عند صياغة مشروع القانون.

1-2- مرحلة تنفيذ قانون المالية:

● إعادة النظر في الشروط المحددة في القانون 18-15 الخاصة بتعديل الإعتمادات:

- فيما يخص إجراء فتح اعتماد مسبق فإنّه من الضروري توفر آليات لدى البرلمان تمكّنه من ضبط تصرف الحكومة في استعمال هذا الإجراء، وذلك من خلال أخذ موافقة البرلمان بغرفتيه قبل قيام الحكومة بإمضاء مرسوم التسبيقات، وحتى في حال الاكتفاء بإعلام البرلمان فيجب إعداد قانون مالية تصحيحي يتم من خلاله إدراج هذه الاعتمادات والمصادقة عليها من طرف البرلمان، مع النص صراحة على التبعات التي قد تترتب على عدم مصادقة البرلمان عليها.

- يجب تحديد طبيعة حالات الاستعجال التي تستدعي اللجوء إلى فتح اعتماد مسبق، والفصل في الجهة المسؤولة عن تحديدها.¹

- أن تكون النسبة المحددة (3%) والتي لا يجب أن يتجاوزها المبلغ المتراكم للاعتمادات المالية² أكثر تشددا حيث وجب تقليص هذه النسبة.

- بالنسبة لإلغاء الاعتمادات، يجب إعلام اللجان المالية للبرلمان قبل نشر مرسوم الإلغاء كما يجب اقتراح الاعتمادات المعنية بالإلغاء ضمن مشروع قانون المالية التصحيحي، بحيث لا يُسمح للحكومة بتنفيذ عمليات الإلغاء (الالتزام والأمر بالصرف) إلا بعد المصادقة على قانون المالية التصحيحي.

- يجب تحديد نسبة من الاعتمادات المفتوحة كسقف لا يمكن للمبالغ الملتزمة تجاوزه، وهو ما من شأنه ضبط تصرف أي وزارة خلال برمجة احتياجاتها المالية في مرحلة الإعداد.

- بخصوص تسوية الاعتمادات فمن الأفضل عدم إدراج أحكام ضمن القانون 15-18 ترخص باللجوء إلى تسوية الاعتمادات، بل إيجاد تسوية لكل حالة من حالات التعديل ضمن الأحكام الخاصة بها، وهو ما لا يدع مجالا أمام الحكومة للقيام بمفردها وبعيدا عن رقابة البرلمان بتسوية أي تصرف سبق وأن قامت به بخصوص تعديل مبالغ اعتمادات أو إعادة توزيعها.

● بالنسبة لإعادة توزيع الاعتمادات فإنه ينبغي:

- إعادة النظر في النسبة المحددة كسقف، والذي لا يمكن للمبالغ المالية موضوع النقل أو التحويل تجاوزه، وأن يكون القانون العضوي أكثر تشددا وانضباطا في هذا الخصوص بأن يتم تخفيض هذه النسبة فيما يخص إجراء النقل.

- فيما يتعلق بإجراء التحويل وفي إطار العمل على خلق جانب من المرونة في تنفيذ الميزانية العامة، فإنه يمكن ترك المجال مفتوح (دون تحديد نسبة معينة) انطلاقا من أنّ وزير القطاع المعني لا يمكن أن يسمح بتحويل اعتماد لصالح وزارة أخرى ومصالح وزارته بحاجة إليه.

دائما وفي مجال رقابة التنفيذ، نشير إلى ضرورة أن يستفيد البرلمان من تقارير الأداء المرفقة بمشروع قانون التسوية والتي تسمح بفحص النتائج المحققة من طرف المسيرين.

¹ تشاانتشان منال، مرجع سبق ذكره، ص 299.

² حسب نص المادة 27 من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية.

1-3- المرحلة اللاحقة لتنفيذ قانون المالية

- يجب إعطاء اهتمام أكبر لقانون تسوية الميزانية الذي يُعد بمثابة قانون النتائج القائم على الأداء.
 - ضرورة إثراء الوثائق المرفقة بقانون تسوية الميزانية بما يضمن التأكد من صدقية توقعات الحكومة، ويُسهّل مهمة البرلمان في المقاربة بين التقديرات وما تمّ تحقيقه فعلا.
 - إعطاء صلاحيات أكبر لأعضاء البرلمان في مناقشة قانون تسوية الميزانية، من خلال منحهم الحق في اقتراح تعديلات على هذا الأخير أو حتى رفض المصادقة عليه.
 - ضرورة تضمين النص الدستوري إقرارًا صريحًا للجزاء المترتب على إثبات عدم سلامة الموقف المالي للحكومة، مثل تحريك المسؤولية السياسية لهذه الأخيرة، أو منح البرلمان الحق في إدخال تعديلات جوهرية على قانون المالية للسنة القادمة على ضوء ما ثبت خلال مناقشة قانون تسوية الميزانية.
- كما يتعين على السلطات:

- توفير الاستقلالية اللازمة للسلطة التشريعية من خلال فصلها عن أي دائرة تتبع السلطة التنفيذية.
- توفر إرادة حقيقية وجادة لتفعيل دور البرلمان في مجال رقابة الأداء على المال العام.
- ترتبط جدوى وفاعلية الرقابة البرلمانية بدرجة كفاءة وخبرة واطلاع أعضاء البرلمان في المجال المالي والمحاسبي، وعليه يجب التركيز على ترشيح الكفاءات البشرية المؤهلة لدراسة ومناقشة النصوص القانونية لتولي عضوية إحدى هيئتي البرلمان.
- اللجوء إلى التعاون الإقليمي لتبادل الخبرات في مجال إصلاح وتفعيل الرقابة البرلمانية، خاصة مع الدول والمنظمات التي أثبتت نجاحها وريادتها في هذا المجال.
- ضرورة إصلاح النظام الداخلي للبرلمان لتحسين أدائه وتحديث أجهزته الإدارية والفنية، كما يجب أن لا يتعارض القانون الداخلي للمناقشات مع حرية التعبير عن الرأي لكافة أعضاء البرلمان.

2- بالنسبة لمجلس المحاسبة:

حتى يتمكن مجلس المحاسبة من الاضطلاع بدوره بشكل فعال فإن ذلك يتطلب:

- ضرورة العمل على ضمان استقلالية أكبر لمجلس المحاسبة حتى يتمكن هذا الأخير من ممارسة مهامه الجديدة بصفته محافظ حسابات الدولة، وذلك عن طريق إخضاع تعيين وإقالة رئيس المجلس لموافقة السلطة التشريعية أو السلطة القضائية.
- إن إقرار مبدأ الاستقلالية لا يكون فعالاً بمجرد النص عليه في القوانين، وهو ما يستوجب دعم هذا النص بتطبيق واقعي وعملي.
- يجب تعزيز إطار التعاون بين مجلس المحاسبة والسلطة التشريعية لاسيما بتوسيع نطاق الإحالة من المجلس إلى رئيس لجنة المالية وإلى المقررين، لأنّ توثيق الروابط المؤسسية بين لجان المالية للبرلمان ومجلس المحاسبة قد يكون حاسماً لفعالية الرقابة البرلمانية على الميزانية.
- ضرورة إعطاء الحق لرئيس مجلس المحاسبة بتقديم تقارير خاصة، بحيث لا يكتفي المجلس بإصدار تقريره السنوي بل عليه إضافة تقارير خاصة تقدّم للسلطة التشريعية في أي وقت يلفت فيها نظرها إلى أمور يرى أنّها من المهم تعجيل النظر فيها.
- من الضروري أن يحظى مجلس المحاسبة بحرية الحصول على المعلومات دون قيد أو شرط، ويجب أن توضع تحت تصرفه الموارد البشرية والمالية الدائمة واللازمة لمباشرة عمله .
- ينبغي على مجلس المحاسبة إجراء عمليات مراجعة الحسابات على نحو مستقل، مع مراعاة الجودة والوقت المناسب، وذلك عن طريق تقييم امثال تنفيذ الميزانية للقوانين واللوائح المعمول بها وتقييم أداء الميزانية على ضوء أهداف السياسة المتوخاة .
- النص صراحة في القانون العضوي على الآليات التي يقوم من خلالها مجلس المحاسبة بمرافقة البرلمان في الرقابة على المالية العامة، وذلك في صورة المادة 58 من القانون العضوي الفرنسي.¹

¹Consulter "La loi organique relative aux lois de finances (LOLF)", disponible sur;
<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000394028>

- التوجه لرقمنة المعطيات الميزانية بما يسمح لمجلس المحاسبة الوصول إلى المعطيات الموحدة، والاعتماد عليها كآلية يمكن من خلالها التحكم في كل المعطيات الرقمية التي يتحصل عليها المجلس لتساعده في تحليلها والوقوف على التجاوزات، ومنه الخروج بتوصيات واقعية.
- ينبغي أن يقوم مجلس المحاسبة بالإفصاح عن تفويضه القانوني ومسؤولياته ورسالته، واستراتيجيته للعموم.
- يتعين تمكين مجلس المحاسبة من التفاعل مع مختلف الجهات المعنية بما في ذلك السلطة التشريعية، الإعلام والمجتمع المدني بحيث يقدّم لهذه الجهات وفي الوقت المناسب المعلومات التي توصّل إليها.
- وتبقى الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة مرتبطة بمدى استعداد السلطات العمومية لتقبّلها من منطلق إلزامي والعمل على تنفيذ نتائجها، والأخذ بتوصياتها وذلك حتى يصبح دور المجلس ذا معنى.

ثالثا/ متطلبات تعزيز مشاركة الجمهور في الميزانية العامة في الجزائر:

- مع غياب البيئة الملائمة للمشاركة التي تسمح لمختلف الفاعلين بالمساهمة في صياغة القرار المالي، فإن الوضع يستدعي من السلطات التدخل باتخاذ الإجراءات التالية:
- يجب أن يصبح المجتمع المدني شريكا أساسيا في تخطيط وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية.
- تفعيل النظام القانوني الذي يؤسس وينظم الصيغة التشاركية في مراحل الميزانية.
- يقتضي الإقرار بمبدأ مشاركة المجتمع المدني في تسيير الشؤون العمومية توفير القنوات والأطر الكفيلة بضمان وصول منظّماته إلى مصدر المعلومة.
- العمل على تمكين المواطن من الاطلاع على كل البيانات المبسّطة المتعلقة بكل مراحل الميزانية مثل مشروع الميزانية، الميزانية المعتمدة وميزانية المواطن، ما يسمح لممثلي المجتمع المدني بالمشاركة في إدارة الأموال العامة عبر الإدلاء بآرائهم ومقترحاتهم.
- الرّفْع من فاعلية ونشاط المجتمع المدني، لأنّه على قدر فاعلية ونشاط هذا الأخير تعطي الديمقراطية التشاركية ثمارها وتؤدي دورها في الإشراك الفعال والمنظّم للمواطن في التسيير المحلي للأموال العامة.
- تخصيص جلسات استماع خلال الجلسات البرلمانية المخصصة لمناقشة مشروع المالية ومراجعة الحسابات، والسماح لمنظمات المجتمع المدني بحضور هذه الجلسات والإدلاء بآرائها والعمل على تبني هذه الآراء

والاقتراحات، أو على الأقل تقوم السلطة التشريعية بإصدار تقرير بالتوصيات يشتمل على القضايا التي أثّرت خلال جلسات الاستماع.

- العمل ببرنامح الميزانية من القاعدة، والذي يقوم على إشراك منظمات المجتمع المدني والمجتمعات المحلية وغيرها من الأطراف في العمل مع الدوائر والبلديات بغية التعبير عن أولويات السكان، من خلال تحديد المشاريع القادرة على تحقيق النتائج وذات الأولوية للمواطن وإدراجها ضمن الميزانية العامة للدولة.

- إنشاء منصة الكترونية تفاعلية تُمكن من تسهيل تلقي ملاحظات المواطنين ومقترحاتهم بشأن الميزانية.

- استخدام أشكال جديدة من المشاركة العامة على غرار استطلاعات الرأي، مجالس الأحياء وأنظمة إدارة العلاقات مع المواطنين كمدخلات في القرارات المتعلقة بتفضيلات وأولويات المجتمع.

- ينبغي على الحكومة القيام بشكل ممنهج بجمع المعلومات المكتسبة من أنشطة المشاركة العامة، والحفاظ عليها ومراقبتها وتحليلها، كما يجب عليها استخدام آليات اتصال للتأكد من أنّ المشاركين أو المهتمين بعملية الميزانية قد تم إخطارهم بالقرارات المتخذة بناءً على عملية المشاركة العامة، والأهم من ذلك يتعين على الحكومة أن تشرح كيف أحدثت المشاركة العامة فرقا في الخطط والميزانيات والأداء (تمكنهم من التعرف على التبعات الفعلية لخياراتهم) .

- يجب أن لا تقتصر عملية المشاركة في تحضير قانون المالية فقط بل تتعداه إلى الرقابة عليه، من خلال التوجه نحو التدقيق التشاركي وذلك بالاستناد إلى التجارب الناجحة (تجربة كوريا الجنوبية كمثال) في كيفية إشراك المجتمع المدني في عملية الرقابة على المال العام، كأن يقيم مجلس المحاسبة علاقات تعاونية مع المواطنين حيث يتلقى المجلس الشكاوى الخاصة بسوء استخدام المال العام، وكذا طلبات التدقيق من المواطنين وتتولى لجنة مختصة تابعة للمجلس مراجعة هذه الطلبات، وهو ما سيُسهم بلا شك في تعزيز شفافية ونزاهة المؤسسات العامة.

ونشير دائما إلى ضرورة أن يكون عمل الجزائر لتحسين مستوى المشاركة ضمن خطة شاملة لإصلاح نظام إدارة المالية العامة.

المطلب الرابع: إصلاح سياسة الدعم كمدخل لترشيد الإنفاق العام في الجزائر

لاشك أنّ سياسة الدعم المنتهجة في الجزائر وما تُشكّله من ضغط على ميزانية الدولة يفرض على السلطات العمل على إصلاحها بما يجعل هذا الدعم انتقائيا لا تلقائيا، وبما يصل بالنهاية إلى ترشيد الإنفاق العام.

وقد أخذت الجزائر الخطوة الأولى لإصلاح منظومة الدعم من خلال رفع أسعار الطاقة بداية سنة 2016، حيث أقرّت الحكومة من خلال قانون المالية 2016 زيادة أسعار الوقود، تبعها تقليص في حجم التحويلات الاجتماعية لسنة 2017*، وهو ما فتح المجال للحديث عن إمكانية توجّدها إلى إصلاح تدريجي لمنظومة الدعم ككل، غير أنّ الواقع يشير إلى مواصلة الدولة لسياستها الاجتماعية من خلال الإبقاء على آليات الدعم الاجتماعي الكلاسيكية، وذلك على الرغم من مرور البلاد بوضع اقتصادي صعب لاسيما بنهاية سنة 2014 حينما تصاعدت الضغوط على الميزانية العامة للدولة مع تراجع الأسعار العالمية للنفط، فالحكومة تستعمل الدعم لشراء الشرعية، ولطالما كانت قلقة من أنّ إلغاء الدعم يمكن أن ينزع عنها الشرعية ويؤثر على الاستقرار الاجتماعي والسياسي¹ ويقوّض في نهاية المطاف عقدها الاجتماعي مع المواطنين، غير أنّ الوضع الحالي يستوجب قيام الدولة بإصلاح منظومة الدعم بخفض معظم الدعم المعمّم وإبداله بنظام الدعم الموجه كجزء من الهدف المتمثل في جعل الإنفاق الحكومي أكثر كفاءة وأكثر مساواة، على أن يقوم نموذج الإصلاح على مجموعة من المقومات أبرزها:

- إختيار الوقت المناسب، والاستفادة من استقرار الأوضاع السياسية والاقتصادية لإطلاق عملية الإصلاح.

* دائما، وفي ذات الإطار أخذت الدولة مجموعة تدابير تمثلت في تعيين لجنة وطنية مكلفة بصياغة سياسة إصلاح نظام الدعم الحكومي، كما تم سنة 2022 إدراج مادة ضمن قانون المالية (المادة 188) تقضي بتقديم تحويلات نقدية مباشرة لصالح الأسر المؤهلة ووضع خطة عمل لإصلاح الدعم الحكومي للسلع والمنتجات المدعومة، كما تم خلال نفس السنة تنصيب اللجنة السياسية الوطنية لمراجعة الدعم الاجتماعي المعمول به، حيث ستتولى هذه اللجنة مراجعة آليات الدعم الاجتماعي وتحديد الفئات المعنية بهذا الدعم.

¹Georgeta Vidican Auktor & Markus Loewe, "Subsidy reforms in the Middle East and North Africa: strategic options and their consequences for the social contract", Discussion Paper, German development institute, 12/2021, P08, available on: https://www.idos-research.de/fileadmin/migratedNewsAssets/Files/DP_12.2021.pdf

- الإعداد الجيد بما في ذلك التخطيط الدقيق لعملية الإصلاح، والكيفية التي يتم بها ونطاقه.¹
- ينبغي المرحلية والتدرج في تطبيق سياسة الدعم الجديدة، فالنهج التدريجي يمنح للأسر والمؤسسات الوقت الكافي للتكيف مع زيادات الأسعار.
- تبني نظام التحويلات النقدية الشاملة بدلا من الموجهة كمرحلة أولى، فعلى الرغم من أنّ هذه الأخيرة تميل لتحقيق نتائج أفضل من حيث كفاءة وعدالة التوزيع، كما أنّها تحتاج إلى ميزانيات أصغر كونها تُدفع للمستهدفين فقط، إلا أنّ تحديد الأعضاء المستهدفين أمر صعب من الناحية العملية خاصة مع اتساع حجم السوق الموازي (غير الرسمي) ما يتسبب في تكاليف باهضة أو في أخطاء في الاستهداف .
- حصر شامل ودقيق للمستفيدين من الدعم من خلال تحديد الفئات الاجتماعية والمهنية التي تستهدفها سياسة الدعم، مع إدماج أكبر قدر ممكن من الناشطين في السوق الموازية في التعاملات الرسمية.
- وجوب توفّر منظومة إحصائية قوية وشفافة يتم تحديثها من وقت لآخر، لأنّ الغني قد يصبح فقيرا والعكس.
- ينبغي قيام الحكومة بإدارة حملات إعلامية عامة لتوعية المواطنين بالمشاكل المرتبطة بالدعم، وخلق الوعي والقبول لديهم بالحاجة إلى الإصلاح وتوضيح المزايا المتحققة منه، فقد قبلت بداية الإصلاح في إيران مثلا بمعارضة محدودة نظرا لأنّ الحكومة وفّرت معلومات شاملة حول منطق وأهداف الإصلاحات.
- يجب أن يكون إصلاح دعم الطاقة ضمن أولويات الإصلاح نظرا لتكلفته الكبيرة، مما يسمح للحكومة بزيادة إنفاقها على جوانب أخرى أكثر أهمية وأكثر دعما للنمو الاقتصادي.
- ضرورة إيجاد مصادر بديلة - كإصلاح سياسة الضرائب - لتمويل السياسة الاجتماعية والخروج من التبعية لقطاع النفط.
- تطوير أو استحداث شبكات فعّالة للضمان الاجتماعي للتخفيف من أثر إصلاح الدعم على الفئات محدودة الدخل وكبديل أكثر كفاءة لنظم الدعم السلعي المعتم، و القيام بتوجيه الوفورات الناتجة عن إصلاح

¹Carlo Sdravleicg, Randa Sab, Younes Zouhar, Giorgia Albertin, "Subsidy reform in the middle east and north Africa: A Summary of recent progress and challenges Ahead, ", Departmental Paper No. 2014/008, IMF, middle east and central Asia Department, October2014, P03, available on: <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Subsidy-Reform-in-the-Middle-East-and-North-Africa-Recent-Progress-and-Challenges-Ahead-41548>

- نظام الدعم إلى تقوية هذه الشبكات وتوسيع نطاق شموليتها للفئات المستحقة، ذلك عن طريق تخصيص نسب محددة من هذه الوفورات لدعم المخصصات المالية الموجهة إلى هذه الشبكات.
- شروع الحكومة في حوار اجتماعي بينها وبين مجموعات المصالح المختلفة حول نقاط الضعف الموجودة في سياسات الدعم القائمة، والسُّبُل الممكنة للتوفيق بين مصالح مختلف الأطراف (الفئات الاجتماعية)، وكذا الخيارات المختلفة لتنفيذ الإصلاح من حيث السرعة والتسلسل وما إلى ذلك.
- قيام الحكومة بوضع آليات تعويضية للتخفيف على الأقل من جزء من الخسائر التي قد تعاني منها بعض الفئات الاجتماعية نتيجة خفض الدعم، ويمكن أن تتخذ هذه الآليات شكل برامج تحويلات نقدية أو توسيع نطاق خدمات الصحة العامة أو التعليم أو زيادة الحد الأدنى أو المتوسط للأجور، فلا شك أنّ إصلاح سياسة الدعم الذي تصاحبه آلية التعويض الصحيحة سيلقى قبولا من طرف المواطنين.¹
- تبني نظم دقيقة للاستهداف وفق معايير وأسس واضحة يتم تطبيقها استنادا إلى قواعد بيانات شاملة وسجلات اجتماعية تتضمن كافة البيانات الخاصة بالمستهدفين، وتحيين هذه القوائم بشكل دوري بما يضمن شموليتها للمستحقين.²

¹Federica Alfani, Maria Eugenia Genoni, Johannes Hoogeveen, "Moyen- orient et Afrique du Nord: mieux que des subventions, des transferts monétaires uniformes", Banque Mondiale blogs, septembre 2022, Consulté le 15/04/2023, Disponible sur : <https://blogs.worldbank.org/fr/arabvoices/moyen-orient-et-afrique-du-nord-mieux-que-des-subventions-des-transferts>

²صندوق النقد العربي، الإصدار الرابع من تقرير نافذة على طريق الإصلاح : "إصلاحات نظم الدعم السلعي في الدول العربية"، 2022، ص43.

خلاصة الفصل الثالث:

يشير الواقع الاقتصادي في الجزائر إلى أن الدولة تعدّ الفاعل الرئيسي والمتدخل الأهم في الاقتصاد، وقد جاء هذا التدخل عبر بوابة الإنفاق العام بوصفه أحد أهم أدوات السياسة المالية.

ويتسم الاقتصاد الجزائري بالتبعية شبه المطلقة للقطاع النفطي، فالجباية البترولية تشكل الحصة الأكبر ضمن تركيبة إيرادات الميزانية والممول الرئيسي لنفقاتها، وهو ما جعل تقلبات أسعار النفط في الأسواق العالمية تؤثر على مكونات الميزانية العامة وعلى قدرة هذه الأخيرة في بلوغ أهدافها.

ساهم التوجّه الاجتماعي للدولة وقدرتها التمويلية القوية في قيام السلطات بتوجيه سياستها المالية نحو التوسّع في الإنفاق العام فيما عُرف بسياسة الإنعاش الاقتصادي، والتي رُصدت لها أغلفة مالية ضخمة ما أدى إلى تضخم الإنفاق العام. ولعل هذا التّهجّج التوسعي كان يستند إلى فرضية أن أسعار النفط ستواصل منحها التصاعدي، لكن هذه الأخيرة بدأت في مرحلة معينة تعرف حركية تنازلية قابلها تصاعد في نفقات التسيير ما أثّر سلباً على أداء الميزانية التي سجلت عجزاً دائماً في رصيدها خلال سنوات الدراسة، ليصبح العجز صفة ملازمة للميزانية العامة حتى في السنوات التي شهدت ارتفاعاً في أسعار النفط، وهو ما يثبت أن السياسة المالية المنتهجة لم تكن حكيمة.

وفي ظل المنهجية المعتمدة في تسيير المالية العمومية والقائمة على منطق الوسائل، ومع تراجع مستوى الشفافية وما خلفه ذلك من صعوبة في مساءلة الحكومة، إضافة إلى محدودية فرص المشاركة في عمليات الميزانية وضعف رقابة السلطة التشريعية وافتقارها للفعالية ما شجع على التبذير والإسراف وسوء التسيير وتفشي حالات الفساد، فغابت بذلك الكفاءة والفعالية في إدارة الإنفاق العام، ندرك أنه لا سبيل للاستفادة من الموارد المالية المتاحة واستغلالها بكفاءة وفعالية إلاّ باتباع سياسة مالية حذرة ورشيدة، وأن ذلك لن يتحقق إلاّ بالعمل على تعزيز نفقات التجهيز، احتواء النفقات الجارية وإصلاح سياسة الدعم والارتقاء بالميزانية وطرق تسييرها، وقد جاء مشروع إصلاح أنظمة الميزانية الذي تبنته الجزائر في هذا السياق، حيث حمل معه العديد من المستجدات التي تنحو بالمالية العمومية منحى الفعالية والنجاعة.

خاتمة

تهدف هذه الدراسة بصفة أساسية إلى الوقوف على أداء سياسة الإنفاق العام في الجزائر من خلال تبيان مدى التزام الدولة بالضوابط المتعلقة بالكفاءة والفعالية في توظيف عوائدها النفطية، وبيان أهمية العمل على ضمان إدارة جيدة للإنفاق العام بما يحقق الكفاءة والفعالية ويضمن الاستغلال الأمثل للموارد المالية المتاحة. وفي سبيل ذلك تم تقسيم الدراسة إلى ثلاثة فصول، تناول الفصل الأول منها الخلفية المفاهيمية والنظرية للإنفاق العام، أما الفصل الثاني فقد تم من خلاله دراسة الجانب النظري لترشيد الإنفاق العام، بينما اختص الفصل الثالث بتحليل جوانب الموضوع بالنسبة للاقتصاد الجزائري. ويتضمن هذا الجزء الختامي النتائج التي دلت عليها الدراسة في الأجزاء السابقة، وما ترتب عليها من توصيات.

أولا/ نتائج الدراسة:

توصلت الدراسة لمجموعة من النتائج تخص كلا الجانبين النظري والتطبيقي نجلها فيما يلي:

1- نتائج الجانب النظري

- مَرَّ الإنفاق العام عبر تاريخ الفكر الاقتصادي بعدة مراحل تحدد فيها مفهومه، حجمه وأهميته تماشيا مع دور الدولة الذي تراوح بين التحجيم والتوسع بالنظر لتباين رؤى مختلف المدارس الاقتصادية بين مؤيد ومعارض فيما تعلق بمسألة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي.
- لا خلاف على ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي باعتباره يمثل الحلقة المكملة لنشاط القطاع الخاص، إذ لم يعد الجدل قائما في الوقت الحالي حول مدى ضرورة وجدوى هذا التدخل من عدمه بقدر ما هو يدور حول حجم هذا التدخل والمجالات التي يشملها.
- التغيرات الحديثة التي طرأت على مفهوم الإنفاق العام حوّلت من مجرد تخصيص نقدي بحث إلى أهم أداة من أدوات السياسة المالية، وإحدى الدعائم التي تستند إليها الحكومات في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.
- مع تعدد وظائف الدولة واتساع دورها في الحياة الاقتصادية تزايد حجم الإنفاق العام بشكل متسارع ومستمر حتى أضحت ظاهرة مألوفة في جميع الدول، ما دفع بالعديد من الاقتصاديين لدراسة هذه الظاهرة والبحث في أسبابها.

- في خضم التزايد المسجل في الإنفاق العام وما يقابله من محدودية الموارد، أضحى من الضروري البحث عن تحقيق فعالية وكفاءة توظيف النفقة العامة، باعتبار التحدي القائم اليوم ليس في حجم الإنفاق بقدر ما يكمن في تحقيق كفاءة تخصيصه.
- الرُّشد في الإنفاق يعني إلزام الفعالية في تخصيص الموارد المتاحة والكفاءة في استخدامها لتحقيق الأهداف المسطرة بأقل كلفة ممكنة.
- يشكل ترشيد الإنفاق العام منظومة متكاملة تبدأ من عملية إعداد الميزانية وإقرارها وتنفيذها ووضع الأهداف والنتائج المطلوب تحقيقها، وصولاً إلى نظام رقابة يحدد المسؤوليات ويبين جوانب الضعف والتقصير ويعالج الثغرات، ويُفَعِّل المساءلة على مختلف المستويات الإدارية.
- بما أنَّ الميزانية العامة للدولة تشكل الضابط الأول للإنفاق عبر المبالغ المرصودة سنوياً فيها فإنَّ بإمكانها أن تلعب دوراً بارزاً ومؤثراً في تحقيق إنفاق منتج وفعال، على أن يتم التأكد من أنَّ عمليات الإنفاق قد تمَّت وفقاً لأفضل إنتاجية وأنها حققت الأهداف المرسومة لها.
- إنَّ النهج التقليدي في إعداد الميزانية والمؤسَّس على منطق الوسائل يكرس نمطاً تسييرياً يتنافى مع مقتضيات الإدارة الحديثة القائمة على منطق الأداء والفعالية.
- ظهرت اتجاهات عديدة لتطوير طرق وأساليب إعداد الميزانية، واستهدف هذا التوجه بشكل عام دعم قدرة هذه الأخيرة في أن تلعب دوراً استراتيجياً، من خلال توجيه الموارد بالشكل الذي يخدم أهداف السياسة الاقتصادية.
- تمثل الميزانية القائمة على النتائج إحدى الأفكار الجديدة التي طرحت لإصلاح الميزانية العامة، إذ تحول الاهتمام بموجها من صرف الأموال إلى تحقيق النتائج وبلوغ الأهداف.
- لا يمكن إنكار أهمية الأخذ بالأنماط الحديثة في إعداد الميزانية بالنظر لما تضمنه هذه الأخيرة من حسن استغلال الموارد المالية، لكن هذا لا يلغي أنَّ سلامة التوجه والرشد في اتخاذ القرار في إطار أولويات مدروسة ومختارة، وبدائل معروفة وأهداف واضحة ومحددة هي المحور الرئيسي لأي نمط من أنماط الميزانية حتى تكون الميزانية فعّالة.

- تُعدّ الميزانية العامة للدولة الأداة التي تعكس استراتيجية الدولة في الاستفادة من الموارد المحدودة واستخدامها استخداماً أمثل، ولا يتحقق ذلك إلا من خلال إرساء قواعد الحوكمة والالتزام بها في إدارة هذه الموارد من خلال زيادة مستوى الشفافية وتعزيز الرقابة على جميع المستويات، بالإضافة إلى تعزيز أطر المشاركة لما لهذه الأخيرة من دور في دعم المساءلة وتوجيه الإنفاق العام الوجهة الصحيحة.
- إنّ الاتجاه نحو تطبيق ميزانية البرامج والأداء يفرض أن يرافقه تحول في أسلوب الرقابة بالانتقال من مجرد التحقق من سلامة التصرفات المالية وإنفاق الأموال طبقاً للقوانين واللوائح إلى تقييم الإنجاز الفعلي والتحقق من مدى الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، ومدى اقتراب النتائج المحققة من الأهداف المرسومة.
- يشكل قيام الحكومة بتحويل ممارساتها المحاسبية من الأساس النقدي إلى أساس الاستحقاق بما يوفره من معلومات مالية ومحاسبية ذات جودة عالية فرصة لإعطاء دفعة جديدة لتحديث الإدارة العامة وتحسين أدائها.
- يحتل النفط أهمية كبيرة ضمن الموارد الاقتصادية كونه يمثل سلعة استراتيجية وذات تأثير كبير في صياغة المشهد الاقتصادي العالمي عموماً وللدول المنتجة والمصدرة له على وجه خاص، ولا يمكن اعتبار عوامل العرض والطلب في السوق العالمية للنفط المحدد والمتحكم الوحيد في أسعار النفط، فمسار هذه الأخيرة يتحدد بتداخل عدة عوامل متباينة في الاتجاه والأثر والثقل، وقد يطغى ثقل بعضها حيناً وينحسر أحياناً لينجم في الأخير عن تفاعلها ارتفاع أو انخفاض في الأسعار.

2- نتائج الجانب التطبيقي:

- يتميز سوق النفط بالتذبذب والحساسية العالية، وهو ما جعل التقلبات في أسعار النفط مسألة حتمية لا مفرّ منها، فالمتتبع للمسار التاريخي لأسعار النفط يلحظ أنّ هذه الأخيرة عرفت ديناميكية دائمة وتقلّبات شديدة ما بين موجات صعود عالية وأهيارات عنيفة. وقد شهدت الفترة التي شملتها الدراسة صدمات نفطية سلبية أدت إلى تراجع أسعار النفط لمستويات قياسية بداية بصدمة 2008 وما شهده سعر برميل النفط من انخفاض مسجلاً ما قيمته 40 دولار، مروراً بصدمة خريف 2014 أين تراجعت الأسعار فاقدة أكثر من ثلثي قيمتها، وصولاً إلى أزمة 2020 التي تزامنت مع تفشّي جائحة كوفيد 19 حيث سبّب التقاء صدمات العرض والطلب انهياراً في أسعار النفط التي فقدت 81% من قيمتها.

- المتتبع لمسار الإنفاق العام في الجزائر خلال العقدين الأخيرين يلاحظ ارتفاعا مهما في هذا الأخير سواء كقيم مطلقة أو كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، حيث تضاعفت قيمته بنحو 6 مرات منتقلة من 1178,1 مليار دج سنة 2000 إلى 6902.9 مليار دج سنة 2020، كما ارتفعت نسبته من إجمالي الناتج المحلي مسجلة 37.5% سنة 2020 في حين لم تتعدى 28,6% سنة 2000.
- شجع اعتماد الجزائر بصفة شبه كلية على عائدات النفط في تمويل سياستها الإنفاقية على ربط الزيادة في الإنفاق العام بزيادة هذه العائدات، حيث استندت هذه الزيادة أساسا إلى فرضية مفادها أنّ أسعار النفط ستواصل منحها التصاعدي مسببة بذلك زيادة دائمة في الدخل، غير أنّ هذه الأسعار بدأت في مرحلة معينة في الانهيار مخالفة لكل التوقعات وظهر بذلك أنّ الطفرة لم تكن سوى حالة مؤقتة، وهو ما عبّرت عنه بوضوح صدمة النفط سنة 2014.
- تفتقد الجزائر لاستراتيجية إنفاقية محددة، إذ تقوم برفع إنفاقها بشكل لا يخلو من الإسراف حين ترتفع الإيرادات وما إن يتراجع حجم هذه الإيرادات حتى تجد السلطات تُسارع لاتخاذ تدابير هادفة إلى تقليص بعض أوجه الإنفاق، لكن المشكل أنّ الإنفاق مرن باتجاه الصعود لكنه أقل مرونة باتجاه الانخفاض، ما جعل الجزائر تواجه صعوبات في خفض إنفاقها.
- فشلت الجزائر في توجيه الوفورات المالية المتراكمة لديها خلال حقبة الطفرة النفطية وجهة إنتاجية، في حين كان بالإمكان الاستفادة من الراحة المالية لتنمية ركائز قوية لاقتصادها (خارج النفط) قادرة على تنويع مصادر تمويله وتسمح بمواجهة الصدمات النفطية.
- تمارس تقلبات أسعار النفط تأثيرا ملموسا على الإنفاق العام الاستثماري مقارنة بالإنفاق الجاري، فالملاحظ أنّ السلطات تلجأ في حالات انخفاض أسعار النفط إلى التضحية بالإنفاق الاستثماري نظرا لعدم مرونة الإنفاق الجاري اتجاه التقليل، وهو ما يخلق آثارا سلبية على النمو الاقتصادي.
- يشير الواقع المالي في الجزائر أنّ الميزانية العامة للدولة عرفت خلال الفترة التي شملتها الدراسة حالة من عدم الاستقرار، حيث سجلت عجوزات متتالية في رصيدها لدرجة أصبح فيها العجز صفة ملازمة لها، ونشير هنا إلى أنّ هذا العجز كان في معظمه عجزا مخططا نتج أساسا عن زيادة الإنفاق العام الذي

- شكل أهم أداة استخدمتها الدولة لتمويل التنمية، وحتى التخفيض الذي كان يطال الإنفاق العام في فترات هبوط أسعار النفط كان بمقدار أقل من مستوى انخفاض الإيرادات.
- مكنت فوائض الجباية البترولية المتراكمة في صندوق ضبط الإيرادات من تغطية العجزات المسجلة في رصيد الميزانية العامة طيلة فترة الدراسة، ما يعني أنّ الدولة لم تواجه أي صعوبة في تمويل عجزها وهو ما جعلها تتغافل عن إيجاد حلول جذرية لمواجهة أي عجز مهما كانت أسبابه.
 - يشير التحليل التفصيلي لهيكل الإنفاق العام في الجزائر خلال فترة الدراسة إلى استحواد الإنفاق الجاري على القسط الأكبر من المخصصات (استهلكت في بعض السنوات ما يفوق 67% من الميزانية) مع ضعف الإنفاق الاستثماري الذي لم تتعدى نسبته 47,1% في أحسن الأحوال، ما يعني أنّ ميزانية الجزائر هي بالدرجة الأولى ميزانية استهلاكية وغير منتجة.
 - رغم الإجماع حول الدور المهم الذي تلعبه السياسة الإنفاقية في دفع عجلة النمو، إلا أنّ الملاحظ أنّ سياسة الإنعاش الاقتصادي وما تضمنته من برامج ميزها نقص الفعالية، فقد فشلت هذه السياسة بتحقيق النتائج المنتظرة منها في مجال النمو سواء من حيث مستواه أو حتى طبيعته، حيث سجل هذا الأخير معدلات ضعيفة نسبيا قياسا بحجم المبالغ المرصودة لدعمه، كما لم تتمكن هذه السياسة من تغيير بنية الاقتصاد الجزائري الذي لا يزال يعتمد على قطاع المحروقات في تكوين الناتج المحلي الإجمالي، ما يعني عجز السلطات عن تحقيق هدفها الأساسي من هذه السياسة وهو خلق نمو خارج المحروقات حقيقي ومستدام.
 - تجربة الجزائر تؤكد أنّ مسألة التمويل لا تستنفذ كل متطلبات تحقيق تنمية اقتصادية شاملة ومستدامة، حيث يجب توفر رؤية بعيدة المدى تترجم الرغبة في بناء اقتصاد منتج وفاعل، مع توفر مؤسسات قوية قادرة على تجسيد هذه الرغبة.
 - إنّ اعتماد الجزائر المفرط على الجباية البترولية في تكوين إيراداتها يسلط الضوء على عدد من نقاط الضعف، لا سيما قدرة المالية العامة على الاستدامة بالنظر لما تشهده أسعار النفط من تقلبات سعرية وتأثير ذلك على حجم العوائد النفطية واستمرارية تدفقها، حيث أبان تحليل مؤشر استدامة المالية العامة في الجزائر أنّ وضعها المالي يمكن أن يكون مستداما على المدى القصير، إلا أنّه يواجه تحديات كبيرة

- على المدى المتوسط والطويل في ظل غياب استراتيجية واضحة لإدارة الدين العام، وتآكل مدخرات صندوق ضبط الإيرادات الذي ضمن على مدى سنوات استدامة المالية العامة.
- بالرغم من التجارب السلبية التي مرت بها الجزائر من خلال الانهيارات التي شهدتها أسعار النفط، ورغم المحاولات المتتالية للحكومة لتنويع مصادر الدخل الوطني إلا أنّ الواقع يشير إلى أنّ الجزائر ظلت تقريبا بالنسبة إلى اعتمادها على النفط عند النقطة نفسها، وقد شكلت عوائده الحصة الأكبر ضمن تركيبة الإيرادات العامة للدولة. ويكفي للتأكد من ذلك الرجوع إلى تفاصيل هذه الإيرادات، حيث تشير معطيات الدراسة إلى أن متوسط نسبة مساهمة الجباية العادية في إجمالي الإيرادات بلغ خلال الفترة موضوع الدراسة ما يعادل 46,8% وهو ما يعكس بشكل واضح انخفاض نسبة مساهمتها في تمويل الميزانية، وحتى الزيادة المسجلة في هذه الأخيرة هي زيادة نتج جزء منها عن تقلص حجم العائدات من النفط.
 - على الرغم من أهمية العوائد النفطية كمصدر تمويل أساسي لميزانية الدولة، إلا أنّ هذا المورد يتميز بخاصية اللااستقرار نظرا لارتباطه بدورة السوق النفطية، حيث أظهر تتبع مسار حصيلة الجباية البترولية في الجزائر أنّ هذه الأخيرة تتناسب طرديا مع التغيرات الحاصلة في أسعار النفط، وهو ما يثبت حجم التأثير الذي يمارسه سعر برميل النفط على حاصل الجباية البترولية ومنه على إجمالي إيرادات الميزانية.
 - أظهرت الجزائر عجزا في تحويل الربح النفطي إلى ثروة حقيقية، ولا يمكن أن نعزو ذلك إلى ما حققته من وفورات في مداخل النفط، بل إنّ المشكل يكمن في طريقة إدارة هذه المداخل وتخصيصها وإنفاقها ومدى توفر إطار مؤسسي ملائم يمكن من استعمال هذه المداخل بكفاءة وفعالية.
 - شرعت الجزائر منذ انكشافها على الأزمة النفطية سنة 2014 في اتخاذ جملة من التدابير تستهدف إصلاح سياستها الإنفاقية وتحقيق الانضباط في موازنتها العامة، غير أنّ ما تم اتخاذه من إجراءات في هذا الخصوص لا تخرج عن كونها إجراءات شكلية وإن ترتب عنها تقليص حجم الإنفاق نسبيا، وحتى هذا التخفيض لم يكن نتيجة استراتيجية مدروسة وإنّما هو نتيجة طبيعية لتقلص حجم الموارد المالية.
 - ساهم صندوق ضبط الإيرادات بصفة فعّالة ومباشرة في تخفيض حجم المديونية العمومية كما لعب دورا مهما في تمويل عجز الميزانية العامة بنسبة مساهمة قدرت بـ 90% من حجم العجز في بعض السنوات،

وهو ما أدى إلى استقرار هذه الأخيرة وحمايتها من مخاطر تعرضها للصدمات الخارجية الناتجة عن تقلبات أسعار النفط، كما مكنت مذكراته من مواصلة الدولة في تطبيق سياستها المالية التوسعية، غير أنّ قدرة الصندوق على تحقيق ذلك كانت محكومة بحجم الهوامش الوقائية المتوفرة لديه والتي تآكلت بفعل الاقتطاع المتواصل من رصيده من جهة وافتقاده لاستراتيجية واضحة لاستثمار الفوائض المالية وتنميتها من جهة أخرى.

- يتميز صندوق ضبط الإيرادات بضعف كفاءة التسيير نظرا لضعف الرقابة عليه كونه ينتمي لحسابات التخصيص الخاص، حيث لم يخضع الصندوق منذ إنشائه للرقابة فيما يخص الحجم الحقيقي لموارده وكيفية توظيفها، وحتى البرلمان المعني بمساءلة الحكومة عن كيفية تسيير الأموال العمومية لم يسبق له أن طلب الاطلاع على نتائج تسيير الصندوق.

- باستقراء بيانات الحسابات الختامية ومقارنتها بالميزانيات العامة نلاحظ وجود تباين كبير بين الإنفاق الفعلي والإنفاق المقدر، وعلى الرغم من أنّ التباين يعدّ أمرا متوقعا كنتيجة لطبيعة عملية التنبؤ إلا أنّ هذا التباين له طبيعة خاصة في الجزائر، فهو يشير إلى غياب الدقة في تقدير النفقات كما يعكس افتقاد الكفاءة في استخدام الموارد.

- أوجدت الموارد المالية المتعاضمة التي تكونت لدى الجزائر في حقبة الطفرة النفطية جواً من اللامبالاة وشجعت على الإسراف في الإنفاق دون الاهتمام بكفاءته، ولا بتكاليفه ولا بدراسة البدائل المتاحة لتحقيق الأهداف المخطط لها بأقل التكاليف، هذا الوضع جعل الجزائر تصنف ضمن الدول الأكثر إسرافاً وهدرًا للأموال العمومية وأثر سلباً على فعالية الإنفاق العام.

- يخضع تسيير الميزانية العامة في الجزائر لمنهجية تقليدية، وقد أدت هذه المنهجية إلى ضعف مردودية تسيير ميزانية الدولة نتيجة الاقتصر على الالتزام بقواعد متقدمة غالبا ما قادت للتصرف في الموارد المتاحة بسخاء دون الاهتمام بتنميتها وترشيد أوجه استخدامها.

- تنصرف الرقابة الممارسة على الميزانية العامة في الجزائر إلى التأكد من شرعية النفقة ومدى مطابقتها للقوانين المعمول بها دون الاهتمام بمراقبة الكفاءة في الأداء وما تقوم عليه من اقتصاد في الوسائل، وهو ما يجعل هذا النوع من الرقابة بعيد عن تحقيق هدف ترشيد الإنفاق العام.

- إنَّ تبني السلطات الجزائرية لميزانية البرامج والأداء جاء إدراكا منها بأنَّها الأداة الأكثر نجاعة في ربط أهداف وأولويات الحكومة بما هو متاح لديها من موارد مالية ومادية وبشرية، وما من شك في أنَّ اعتماد هذا النمط من الميزانية سيفرض قدرا كبيرا من العقلانية والفعالية في تسيير المالية العمومية.
- إنَّ إصلاح النظام الميزانياتي الذي جاء بهدف ضمان تسيير أحسن للمالية العمومية، وفرض قدر كبير من العقلانية والفعالية على هذا التسيير هو خيار أملتة مجموعة من الظروف والمتغيرات في مقدمتها الاقتناع بضرورة حماية المال العام، والقطيعة مع الممارسات السابقة التي اتسمت بالفوضى وسوء التسيير والتملص من المسؤولية.
- النهج الذي تبناه القانون العضوي 15-18 يقوم على رؤية جديدة للتسيير العمومي المرتكز على النتائج، وذلك بناءً على أهداف واضحة ومحددة ينطلق منها لتحقيق غايات المصلحة العامة، وتُرسَم وتُضبط اختيارات الميزانية على أساس النتائج المنتظرة.
- يؤسِّس الإصلاح الميزانياتي في الجزائر لإعادة النظر في كثير من التدابير المتبعة في تنفيذ النفقات العمومية، أهمها التحول في نظام الرقابة وتكييفه مع الحرية الممنوحة للمسيرين وما ينجر عنها من مسؤولية، وذلك بالانتقال إلى رقابة الأداء التي تسمح بقياس مردود التسيير لمختلف الأجهزة الحكومية.
- تعيش الجزائر حالة سجال بين المنطق الاقتصادي الذي يفترض العقلانية والفعالية، والقرار السياسي الذي لا يريد التخلي عن سياسة الدعم باعتبارها أهم أدواته التي بنى عليها شرعيته، خاصة وأنَّ سياسة الدعم المطبقة في الجزائر لا تستجيب لمبادئ العدالة الاجتماعية ومعايير الكفاءة الاقتصادية، فهي ذات طابع شمولي وتنحاز لغير الفقراء في ظل غياب أسس واضحة لاستهداف الفئات المستحقة، وقد أثرت هذه الصيغة الشمولية على تكلفة الدعم فزادت بذلك مخصصاته، وهو ما شكّل ضغطا على ميزانية الدولة خاصة وأنَّ هذه الأخيرة تموّل أساسا من الربيع النفطي الذي يتميز بعدم الاستقرار.
- بالرغم من مختلف الإجراءات التي اتخذتها الجزائر في سبيل مكافحة ظاهرة الفساد إلّا أنَّ ذلك لم يمنع من استمرار الظاهرة في الانتشار، فوفقا لمؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية فإنَّ الجزائر تصنف ضمن الدول الأكثر فسادا، وأنَّ موقعها في قائمة الفساد يكاد يكون ثابتا في ظل غياب الشفافية والمساءلة وضعف المنظومة الرقابية.

- إدراكا منها بأنّ تطوير النظام الميزانياتي يجب أن يصحبه تطوير في النظام المحاسبي - خاصة وأنّ النظام الحالي المطبق أظهر محدوديته في توفير بيانات مالية شفافة وموثوقة - قامت الجزائر باعتماد نظام محاسبي جديد قائم على أساس الاستحقاق بما يتماشى والميزنة القائمة على النتائج. وما من شك في أنّ هذا التحوّل سيسمح بتحسين المعلومات المالية المتاحة لصانعي القرار كما سيوفر للسلطات القائمة على تنفيذ الميزانية مؤشرات أداء موثوقة، وسيساعد على تحليل الانحرافات في الأداء وبيان مجالات التصحيح الضرورية.
- في إطار محاولة الانتقال من التسيير الكلاسيكي نحو التسيير الديناميكي، جاء القانون العضوي 15-18 ليعزز مرحلة التخطيط الاستراتيجي بتبني مقاربة متوسطة المدى في إعداد الميزانية العامة للدولة تهدف إلى خلق الانضباط الميزانياتي، وضمان استخدام أمثل للموارد المحتملة من خلال تخصيصها حسب أولوية النفقات على أساس الخيارات الاستراتيجية للحكومة، غير أنّ نجاح هذه المقاربة الجديدة يتوقف على مدى توفر الرؤية لدى السلطات ومدى قدرة الجهات المكلفة بإعداد الخطة المالية على التنبؤ وجمع البيانات المالية في الوقت المناسب.
- شهدت الجزائر تناميا لظاهرة التسيير خارج الميزانية، وما يثبت ذلك هو العدد المتزايد لحسابات التخصيص الخاص التي أصبحت الأداة المفضلة لدى المسؤولين لتنفيذ السياسات العمومية والهروب من المساءلة والرقابة في غياب حدود وشروط فتحها. كما أنّ قصور القوانين والتنظيمات التي تحكم هذا النوع من الحسابات فتح الباب واسعا أمام التجاوزات في صرف الأموال المرصودة لها، وضيق الباب أمام الرقابة على صرفها.
- تبدو -من الناحية النظرية- الاختصاصات المخوّلة لمجلس المحاسبة كافية بأن يمارس دورا هاما في حماية الأموال العمومية، غير أنّ عدم استجابة النظام الأساسي للمجلس للمعايير الدولية التي تحكم الأجهزة العليا للرقابة سواء ما تعلق باستقلالية المجلس أو علاقته مع البرلمان أو التقارير السنوية التي يصدرها، أو حتى كيفية متابعته لتوصياته حدّد من فعالية الرقابة التي يمارسها.
- اهتم المشرّع من خلال القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية بضمان رقابة فعّالة على الميزانية العامة، من خلال تعزيز فعالية الرقابة البرلمانية وتفعيل الدور الرقابي لمجلس المحاسبة وخلق تقارب مؤسسي

بين هاتين المؤسستين، لما لذلك من أهمية في ضمان تحسين طرق وآليات تسيير المالية العامة ومحاربة الفساد.

ثانيا/ نتائج اختبار فرضيات الدراسة:

محاولة منا الإجابة على إشكالية الدراسة تم الانطلاق من مجموعة من الفرضيات والتي تم اختبارها والتوصل إلى ما يلي:

- تمكّنا من خلال اختبار الفرضية الأولى من تأكيد صحتها فالواقع الاقتصادي في الجزائر يكشف عن وجود ديناميكية تدخلية للدولة في النشاط الاقتصادي تم تجسيدها من خلال سياسة الإنفاق العام، وتشير مستويات الإنفاق العام المسجلة إلى أنّ وزن وطبيعة هذا التدخل ظلا محافظين على أهمية نسبية واضحة طيلة فترة الدراسة.

- توصلنا من خلال البحث إلى نفي صحة الفرضية الثانية، حيث أدت طبيعة علاقة الارتباط الموجودة بين الميزانية العامة وعائدات النفط في الجزائر إلى جعل سياستها الإنفاقية تتحرك في اتجاه مسابير للدورات النفطية، إلاّ أنّه أحيانا ما تتخذ هذه السياسة سلوكا معاكسا في فترات هبوط الأسعار، وهو ما لحظناه من خلال استقراء معطيات الدراسة التي تشير إلى أنّ السياسة الإنفاقية المنتهجة في الجزائر في الفترة الممتدة من 2000 إلى 2020 كانت توسعية في فترات انتعاش أسعار النفط وحتى في فترات ركود السوق النفطية وما صاحبه من تراجع في الأسعار، ولا يمكن أن نعزو ذلك إلى صلابة السياسة المالية إنّما كانت تلك الإجراءات التوسعية متكئة أساسا على المدّخرات المالية المتراكمة في صندوق ضبط الإيرادات.

- أثبتت نتائج الدراسة صحة الفرضية الثالثة، فالجزائر تفتقر لوجود سياسة إنفاق عقلاني ورشيد لمواردها المالية التي تدفقت عليها في أعقاب الطفرة النفطية، حيث لم تنجح في توجيه هذه الموارد وجهة صحيحة ولم تنفق وفق الضرورة والأولويات، فجاء بذلك الإنفاق العام أقرب ما يكون إلى العشوائية وفقد دلالاته الإيجابية كمحفز للنمو الاقتصادي، وهو أمر طبيعي في ظل غياب استراتيجية مدروسة وأهداف واضحة ومحددة.

- إنّ نجاح سياسة ترشيد الإنفاق العام يقتضي أن يرافقها التزام الدولة وهيئاتها بمبادئ الحوكمة وهو ما تزال الجزائر بعيدة عن تحقيقه، فوفقا لمؤشر الميزانية المفتوحة فإنّ درجات الجزائر في مجال الحوكمة المالية متدنية ولا ترقى إلى المعايير الدولية المطلوبة، فهي تعاني من ضعف في جانبي الشفافية والرقابة حيث لا توفر سوى الحد

الأدنى من المعلومات عن ميزانية الدولة في غياب ممارسات رقابية كافية من الهيئات الرقابية، كما يشير المؤشر إلى ضعف وأحيانا انعدام أي إمكانية لمشاركة الجمهور في عملية الميزانية في ظل غياب أي إطار قانوني يؤسس وينظم هذه المشاركة، وهو ما يؤكد لنا عدم صحة الفرضية الرابعة.

- أما الفرضية الخامسة فقد تبين أنّها صحيحة، فالقانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية يشكل إحدى الحلقات الهامة في مسار عملية إصلاح المالية العامة، حيث جاء هذا القانون ليحل محل القانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية الذي ظل لسنوات المرجع الوحيد للقاعدة القانونية في مجال المالية العامة في الجزائر، والذي أبان عن اختلالات عميقة وعجز عن مواكبة التحولات التي شهدتها تسيير المالية العامة. ويرتكز القانون الجديد إلى ثلاث ركائز أساسية تتمثل أولا في تعزيز نجاعة التسيير العمومي عبر اعتماد مقاربة للتسيير المالي العمومي تتمحور حول النتائج وتهدف لتعزيز الفعالية والنجاعة، ثانيا العمل على تعزيز شفافية القرار المالي العمومي، وثالثا المحاسبة والمساءلة من خلال تكريس مقاربة تشاركية لصياغة القرار المالي العمومي، بمنح صلاحيات مهمة للبرلمان والمجتمع المدني في المجال المالي عبر تحسين جودة المعلومات المقدمة للبرلمان التي تمكنه من تتبع تنفيذ السياسات المالية العمومية وتقييمها.

ثالثا/ المقترحات والتوصيات:

في الختام خرجت الدراسة، على ضوء ما توصلت إليه من نتائج بمجموعة من التوصيات التي نأمل أن تساهم في إصلاح الواقع الاقتصادي بشكل عام، وضمان الرفع من كفاءة وفعالية الإنفاق العام بشكل خاص، والتي نوجزها فيما يلي:

- ضرورة تغيير الصورة النمطية التي لازمت الاقتصاد الجزائري لعقود بوصفه اقتصادا ريعيا بامتياز، بإجراء إصلاحات هيكلية عميقة لنقله إلى اقتصاد أكثر تنوعا وصلابة، ولن يتحقق ذلك إلا من خلال توسيع القاعدة الإنتاجية وتنويعها والنهوض بالقطاعات المنتجة لتكون مصدر دخل بديل لقطاع المحروقات، ما يضمن في النهاية استدامة الميزانية.

- إنّ المبدأ الذي باتت تتبعه الدول "هو إنفاق أقل كفاءة أعلى"، وهو ما يجب أن تسعى الجزائر لترجمته، وذلك بالتركيز على نوعية النفقة وعائدها بما يؤدي بالنهاية إلى الحصول على أفضل النتائج بأقل كلفة ممكنة.

- على الحكومة أن تسعى جاهدة لمعالجة الخلل الهيكلي في بنية الميزانية العامة للدولة، وذلك بإعطاء وزن نسبي أكبر للإنفاق الاستثماري باعتباره المعني الأول بتشكيل اقتصاد قوي ومتين، في مقابل احتواء الإنفاق الجاري الذي يعتبر المحرك الأساسي لزيادة الإنفاق العام في الجزائر في معظم سنوات الدراسة.
- ضرورة العمل على ضمان أن لا يمول الإنفاق الجاري إلاّ بموارد عادية لضمان التوازن المالي للدولة على المدى القصير والتوازن الاقتصادي على المدى الطويل، مع ضرورة تحديد نسبة تغطية الإنفاق الجاري بهذه الموارد وجعل هذه النسبة في مستوى يقترب من التغطية الكاملة.
- الشروع في إصلاح ضريبي يستهدف توسيع قاعدة المجتمع الضريبي، مع إدخال مصادر جديدة للضرائب والرسوم على غرار الضريبة على الثروة، بالإضافة إلى تنمية الوعي الضريبي لدى المواطن وإعادة النظر في سياسة الإعفاءات الضريبية وعقلنتها باعتماد أسس اقتصادية، اجتماعية وفنية أكثر موضوعية.
- إنّ الثروة النفطية التي تملكها الجزائر والتي تمكنها من مراكمة مبالغ مهمة لا يجب أن تتحول لذريعة للإنفاق العشوائي من دون تحديد محكم للأولويات، لذلك وجب أن تركز السياسة الإنفاقية على أهداف واضحة تعكس بالفعل الأولويات التنموية للمجتمع، وهو ما سيعمل بلا شك على ضمان توزيع أفضل لموارد الدولة وتوجيهها الوجهة السليمة.
- الانخفاض التاريخي الذي شهده الطلب العالمي على النفط نتيجة أزمة كوفيد-19 أعاد مسألة مستقبل النفط إلى الظهور وأبان حقيقة أنّ الصناعة النفطية تستعد لدخول مرحلة جديدة أين ستراجع أهمية النفط، وعليه فإنّ الضرورة تقتضي العمل على فك الارتباط بهذا المورد، ما يعني ضمينا البحث عن موارد مالية قارة ومتنوعة والأهم من ذلك مستدامة، تضمن استقرار الإنفاق العام وتساعد على استقرار الاقتصاد الوطني.
- إدارة الاقتصاد من خلال رؤية جديدة تقوم على توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص، من خلال فتح المجال أمام القطاع الخاص ليأخذ بدوره في العملية التنموية وابتعاد الدولة عن مزاحمتها في النشاط الاقتصادي، وهو ما يؤدي بلا شك إلى ضبط مستويات الإنفاق العام، وذلك يتطلب الارتقاء بالقطاع الخاص و تحفيزه من خلال تحسين بيئة الأعمال بما يمكنه من تعزيز مكانته وأدائه، ويسمح له في الأخير أن يكون ركيزة أساسية يُعتمد عليها مستقبلا.

- دعماً لفاعلية الرقابة وحماية المال العام من الاستغلال، فإنه يتعين على السلطات الجزائرية أن تسعى جاهدة لتفعيل دور مجلس المحاسبة وإعادة بعثه كهيئة رقابية قضائية تُعنى بالرقابة على المال العام، وذلك بإعطائه مزيداً من الصلاحيات لممارسة نشاطه وتدعيم استقلاله عن السلطة التنفيذية، وكذا تزويده بالموارد البشرية الضرورية وتدريبهم بما يمكنهم من أداء مهامهم بشكل فعال، مع ضرورة إيجاد الآلية التي تسمح بمتابعة تنفيذ توصيات المجلس.

- السّهر على الاستغلال الأمثل للفوائض النفطية والتزام الشفافية في إدارة صندوق ضبط الإيرادات، من خلال إدخال إصلاحات على الصندوق تشمل استقلالية إدارته، تنويع مصادر تمويله وإعادة النظر في استخداماته بتوسيع مجال عمله ليشمل الاستثمار الخارجي، مع ضرورة إخضاع نشاط الصندوق للرقابة البرلمانية كونه يدير أصولاً مهمة جداً. كل ذلك سينقله من صندوق إنفاق بحث إلى صندوق سيادي يمكن اعتماده كمصدر متجدد للإيرادات.

- أن يُؤخذ قانون تسوية الميزانية كمعيار لتقييم الأداء، وهو ما يفرض إعطاءه أهمية أكبر عبر تحليل جميع الوثائق المرفقة به وإثراء عملية مناقشته من قبل أعضاء البرلمان بإبداء ملاحظاتهم، ومنحهم الحق في اقتراح تعديلات على هذا القانون أو حتى الامتناع عن المصادقة عليه، مع إقرار الجزاء المترتب على ذلك.

- إنّ عملية الانتقال إلى النظام المحاسبي الجديد تتطلب تجهيز الأرضية المناسبة له حتى تتمكن المؤسسات الاقتصادية من التجاوب الفعلي معه، مع توفير المهارات البشرية اللازمة لإدارته وتمكينهم من الإلمام بكل ما يخص النظام الجديد، ومعالجة المشكلات التطبيقية المصاحبة له.

- يمثّل التطبيق الكامل للقانون العضوي 18-15 خطوة مهمة في طريق الإصلاح، ولحماية هذا التقدم ينبغي أن تكون توقعات الميزانية متماشية مع القدرة على التنفيذ والحيز المالي المتاح، لذلك وجب العمل على تعزيز موثوقية الميزانية من خلال التقدير الدقيق لإيرادات ونفقات الدولة، بالاعتماد على التقنيات الحديثة في إعداد الميزانية السنوية.

- لا يبدو في المدى القريب أنّ الدولة قادرة على التخلي التام عن سياسة الدعم الاجتماعي على الأقل في شكله المباشر لما لذلك من تبعات اجتماعية خطيرة، وعليه فإنّ الدولة مطالبة اليوم أكثر من أي وقت مضى بإصلاح نظام الدعم على نحو يحقق أكبر قدر من العدالة التوزيعية، وذلك من خلال إيجاد الآلية

المناسبة للاستهداف والتي تضمن وصول الدعم لمستحقيه، كالقيام بتطوير منظومة الدعم الرقمي كمرحلة أولى ومن ثم التوجّه نحو تطبيق نظام الدعم النقدي، وهو ما سيؤدي بالنهاية إلى التخفيف من ضغوط الإنفاق الاجتماعي ويمنح للحكومة فرصة زيادة إنفاقها على جوانب أكثر أهمية وأكثر دعماً للنمو الاقتصادي.

- من أجل مواءمة تخصيص الموارد المالية مع الأهداف العامة فإنّ الحكومة الجزائرية مطالبة ببذل المزيد من الجهود لتحسين الأطر الاستراتيجية المتعلقة بإعداد الميزانية، والعمل على تفعيل وظيفة التخطيط الكلي والقطاعي المرتكز على البرامج والذي من المفترض أن يقود لتخطيط أفضل للنفقات، كما يتوجب على الحكومة ضمان التنسيق بين جهات التخطيط والأجهزة المسؤولة عن إعداد الميزانية بما يضمن استجابة السياسة المالية لأهداف السياسات العمومية.

- ينبغي على السلطات الجزائرية الالتزام بانضباط ميزانياتي للتخفيف من العجز الموازي وضمان أن لا يتعدى هذا الأخير الحدود الآمنة، وذلك عبر إيجاد قاعدة قانونية تفرض مثلاً عدم تجاوز عجز الميزانية الحقيقي نسبة محددة من الناتج المحلي الإجمالي، أو على الأقل ضمان أن لا يتجاوز الإنفاق الجاري نمو الإيرادات غير النفطية.

- لا شك أنّ الأخذ بنمط ميزانية البرامج والأداء يسمح بضمان إدارة أفضل للميزانية، إلّا أنّه كان ينبغي قبل الأخذ بهذا النمط البحث في طبيعة المعوّقات التي قد تواجه التطبيق الفعلي له والعمل على تذليلها، وذلك بالاستفادة من التجارب السابقة للدول التي طبقت ميزانية البرامج والأداء، مع ضرورة العمل على تأهيل العاملين في الوحدات الحكومية والارتقاء بمستوى أدائهم في مجال التخطيط والمحاسبة الحكومية وتقييم الأداء.

- ضرورة الربط بين الإنفاق والأداء، والتحوّل بالاهتمام من مدى قانونية الإنفاق إلى مدى تحقيق هذا الأخير لأهدافه بالكفاءة والفعالية المطلوبين، وهو ما يستدعي الانتقاء الجيد للمؤشرات التي يتم اعتمادها في عملية التقييم من خلال تحديد مؤشرات أداء فعّالة تعكس بصورة شاملة وواضحة أداء الهيئات الحكومية وتحدد مواطن الضعف، ومن ثم العمل على توظيف مخرجات هذه العملية وعكسها على أسلوب إدارة الأداء بما يحسن من كفاءة استخدام الموارد المالية.

- وجوب محاربة الفساد والحدّ من استمرار بعض ممارساته في الأجهزة الحكومية، ما يستلزم توفر إرادة سياسة صادقة لمجابهة هذه الظاهرة، مع تفعيل التنسيق بين الأجهزة التنفيذية والرقابية والسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، ورفع مستوى الوعي بمكافحة هذه الظاهرة وضمان انخراط فعاليات المجتمع في محاربتها.

- إنّ معرفة أنّ صانعي القرار والمسيرين العموميين في الجزائر لا يميلون إلى احترام مبدأ المساءلة يعطينا فكرة عن مدى الصعوبات التي سيواجهها مشروع إصلاح النظام الميزانياتي ونجاحه على وجه الخصوص، وعليه فإنّ الضرورة تقضي باتخاذ إجراءات ملموسة لتعزيز المساءلة، كالنص صراحة ضمن الدستور على اختصاص البرلمان في تحريك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المخالفين بسحب الثقة منهم باعتبارهم القائمين على ضمان استخدام الموارد العمومية وفقا للأولويات المحددة.

- العمل بمبدأ إنتاجية النفقة، ما يعني قيام الدولة بتوجيه التخصيصات الاستثمارية في الميزانية العامة للقطاعات الإنتاجية ذات المردود الاقتصادي والتي تضمن تحقيق أقصى قدر ممكن من النمو الاقتصادي، مع الأخذ بعين الاعتبار مسألة إعادة تخصيص الإنفاق داخل كل قطاع على بنوده المختلفة على نحو تتحقق معه الكفاءة بهذه القطاعات.

- إنّ الإصلاح الميزانياتي والمحاور التي يقوم عليها تعدّ مكتسبات يجب الحفاظ عليها وتفعيلها على أرض الواقع والسهر على حسن تطبيقها، وهو ما لن يتحقق من دون توفير المقومات الضرورية لذلك لا سيما الإرادة السياسية، لأنّه بصرف النظر عن مدى سلامة توجهات الإصلاح أو سلامة منطلقاته ومرتكزاته فإنّ غياب الإرادة الجادة والملتزمة بتطبيق محاوره سيجعل منه مسألة شكلية، ضف إلى ذلك ضرورة العمل على متابعة ومراقبة كيفية تطبيق محاوره من طرف مختلف الفاعلين، وتحديد مدى نجاحهم أو فشلهم في تطبيقها وبلوغ النتائج المتوخاة من الإصلاح.

- يجب أن يلعب البرلمان بوصفه مانح الترخيص الدور الفعّال في مختلف مراحل الميزانية، ما يتطلب تكثيف المعلومات و التقارير المرفقة مع مشروع قانون المالية بما يوفر للبرلمان رؤية شمولية وأكثر وضوحا حول أحكامه ومقتضياته، والعمل على تعزيز صلاحيات البرلمان بما يكفل عدم المساس بالرخصة الميزانية دون موافقته وبما يسمح له بتتبع الميزانية وتقييمها.

- تفعيل مهمّة تقييم السياسات العمومية لما تمثّله كأساس لتحسين الأداء العمومي وترشيد الإنفاق العام، وهو ما يستلزم قيام السلطات باعتماد قانون ينظّم عمليات التقييم مع إيجاد آليات لتفعيل مبدأ التقييم على المستوى العملي، بالإضافة إلى وضع مرجعية للتقييم يتم اعتمادها من قِبَل الهيئات المكلفة بتقييم السياسات العمومية.

- إدخال تعديلات على القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، بالنص صراحة على إلزامية قيام الحكومة بإتاحة معلومات للجمهور بكل شفافية وبشكل دوري عن كيفية تخصيص الأموال العامة وإنفاقها، على أن تكون هذه المعلومات مبسّطة حتى يسهل على غير المختصين فهمها وإلاّ فقدت الشفافية الغاية من وجودها، ولكن الأهمّ من كل ذلك أن تتوفر إرادة سياسية قويّة ودائمة، لأنّ الرغبة في جعل المالية العامة شفافة يجب أن تكون جزءاً من مشروع سياسي، بل وأكثر من ذلك جزءاً من أخلاق سياسية.

- يتعين على السلطات العمل على توسيع قاعدة المشاركة الشعبية واعتبارها أساساً لاختبار أولويات الإنفاق العام، مع ضرورة الالتزام بهذه الخيارات، وتقييم نوعية التنفيذ.

في الأخير نشير إلى أنّ تبني سياسة ترشيد الإنفاق العام يجب أن ينطلق من الوعي بضرورة التسيير الرشيد للمال العام، وهذا يفرض أن لا تكون الدعوة إلى ترشيد الإنفاق العام دعوة سطحية، كما يجب أن لا تكون دعوة مُصاحبة لحالات العجز فقط، بل أن تكون دعوة مستمرة، فبدل أن يكون الترشيد سياسة ظرفية يصبح الترشيد استراتيجية دائمة لا تقلّ الحاجة إليها في أوقات الرّخاء والوفرة عنها في أوقات الشدّة.

رابعاً- آفاق الدراسة:

- إنّ النتائج المتوصل إليها تفتح المجال للعديد من التساؤلات التي يمكن أن تُشكل مواضيع لبحوث مستقبلية.
- القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية في الجزائر، رهانات، تحديات وآفاق.
- إشكالية إصلاح وترشيد الدعم الحكومي في الجزائر-دراسة إستشرافية.
- الرشد الاقتصادي واستشراف المستقبل الاستراتيجي للإقتصاد الجزائري 2025-2030.
- استدامة الميزانية العامة في الجزائر: التحديات والآفاق لمواجهة الرهانات الاقتصادية والاجتماعية.

قائمة المراجع

القرآن الكريم

أولا/ المراجع باللغة العربية

المعاجم:

- ابن منظور، "لسان العرب"، الجزء 10، دار صادر، لبنان، ط3، 1414هـ.
- أحمد بن فارس، "معجم مقاييس اللغة"، تحقيق عبد السلام هارون، دار الفكر، سوريا، 1979.
- محمد بن يعقوب الفيروزي آبادي "القاموس المحيط"، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان. ط8، 2005.

الكتب:

- أحمد حافظ الجعوني، "إقتصاديات المالية العامة- دراسة في الإقتصاد العام"، دار العهد الجديدة للطباعة، مصر، ط1، 1967.
- أحمد حسين الهيدي، "إقتصاديات النفط"، مطبعة جامعة الموصل، العراق، 2000.
- أحمد عبد السميع علام، "المالية العامة: المفاهيم والتحليل الإقتصادي والتطبيق"، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، مصر، ط1، 2012.
- أسامة عبد الرحمن، "المورد الواحد والتوجه الإنفاقي السائد"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، ط1، 1988.
- أسامة عبد الرحمن، "البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية"، سلسلة كتب شهرية صادرة عن المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، 1978.
- أعاد حمود القيسي، "المالية العامة والتشريع الضريبي"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط9، 2015.
- باهر محمد عتلم، "اقتصاديات المالية العامة"، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، 1998.
- جمال لعمارة، "منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- جمال لعمارة، "أساسيات الموازنة العامة للدولة"، ديوان الفجر للنشر والتوزيع، ط1، 2004.

- حاتم القرشي، "اقتصاديات النفط"، مكتبة بغداد للطباعة والنشر، العراق، ط1، 01، 2020.
- حامد عبد المجيد دراز، "مبادئ المالية العامة"، دار صفاء للنشر، عمان، الأردن، 1999.
- حسن مُحمَّد القاضي، "الإدارة المالية العامة"، الأكاديميون للنشر والتوزيع، عمّان، الأردن، ط1، 01، 2014.
- خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، "أسس المالية العامة"، دار وائل للنشر والتوزيع، عمّان، الأردن، ط3، 2007.
- خبابة عبد الله، "أساسيات في إقتصاد المالية العامة"، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2009.
- خديجة الأعسر، "اقتصاديات المالية العامة"، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2016، ص91.
- رفعت المحجوب، "المالية العامة-الجزء الأول النفقات العامة"، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1964.
- زينب حسين عوض الله "أساسيات المالية العامة"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2006.
- زينب حسين عوض الله، "أساسيات المالية العامة"، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2006.
- سعود جايد مشكور العامري وعقيل حميد جابر الحلو، "مدخل معاصر في علم المالية العامة"، ط2، 2020.
- سعيد عبد العزيز عثمان "المالية العامة- مدخل تحليلي معاصر"، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، ط1، 2008.
- سعيد علي العبيدي، "اقتصاديات المالية العامة"، دار دجلة ناشرون وموزعون، ط1، 2011.
- سوزي عدلي ناشد، "أساسيات المالية العامة"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، 2008.

- السيد عبد المولى، "الوجيز في المالية العامة مع إشارة خاصة للمالية العامة المصرية"، دار النهضة العربية، 2003.
- ضياء مجيد الموسوي، "ثورة أسعار النفط 2004"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- طاهر الجنابي، "علم المالية العامة والتشريع المالي"، جامعة بغداد، كلية الحقوق، بدون سنة نشر.
- عادل أحمد حشيش، "أصول المالية العامة"، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية، مصر، 1983.
- عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، "اقتصاديات المالية العامة"، الكتاب الأول، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، 1988.
- عباس كاظم الدعيمي، "السياسات النقدية والمالية وأداء سوق الأوراق المالية"، دار صفاء للنشر والتوزيع، ط1، 2010.
- عبد الرزاق الفارس "الحكومة والفقراء والإنفاق العام، دراسة لظاهرة عجز الموازنة وآثارها الإقتصادية والإجتماعية في البلدان العربية" مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 1997.
- عبد الرزاق الفارس، "الفقر وتوزيع الدخل في الوطن العربي"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان 2001.
- عبد الفتاح ياغي، "الحكومة والإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية"، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، 2012.
- عبد الله الشيخ محمود الطاهر، "مقدمة في اقتصاديات المالية العامة"، عمادة شؤون المكتبات، جامعة الملك سعود، ط1، 1988.
- عبد المجيد قدي، "المدخل إلى السياسات الإقتصادية الكلية: دراسة تحليلية وتقييمية"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 2005.
- عبد المطلب عبد الحميد، "إقتصاديات المالية العامة"، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، ط1، 2005.
- عبد المنعم فوزي، "المالية العامة والسياسة المالية"، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 1963.
- علي زغدود، "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

- علي لطفي، "المالية العامة : دراسة تحليلية"، مكتبة عين شمس، مصر، 1995.
- علي مُحمَّد خليل وسليمان أحمد اللوزي، "المالية العامة"، دار زهران للنشر والتوزيع، عمّان، الأردن، 2000.
- فليح حسن خلف، "المالية العامة"، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2008.
- كمال الوصال، "ثقب وجيوب: بحث في أسباب إهدار المال العام في مصر"، دار ابن رشد، القاهرة، مصر، 2018.
- لحسن دردوري ولقليطي الأخضر، "أساسيات المالية العامة"، دار حميثرا للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ط1، 2018.
- مجدي محمود شهاب، "أصول الاقتصاد العام -المالية العامة-"، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة، مصر، 2004.
- مجدي محمود شهاب، "الاقتصاد المالي: نظرية مالية الدولة - السياسات المالية للنظام الرأسمالي"، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1999.
- محفوظ جودة وحسن علي الزعبي، "إدارة منظمات الأعمال"، دار وائل للنشر، عمّان، الأردن، ط3، 2012.
- مُحمَّد أحمد الدوري، "مبادئ إقتصاد النفط"، دار شموع الثقافة للطباعة والنشر والتوزيع، ليبيا، ط01، 2003.
- مُحمَّد أحمد الدوري، "محاضرات في الاقتصاد البترولي"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983.
- مُحمَّد البناء، "اقتصاديات المالية العامة"، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، ط1، 2009، ط1، 2010.
- مُحمَّد الصغير بعلي، "المالية العامة"، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- مُحمَّد جابر، "شفافية الموازنة العامة للدولة: الضرورة الاقتصادية الغائبة عن الواقع المصري"، وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية، القاهرة، ط1، ديسمبر 2014.
- مُحمَّد جمال علي هلال، "الحاسبة الحكومية"، دار صفاء للنشر والتوزيع، ط1، 2002.

- مُحمَّد خالد المهاني وخالد شحاده الخطيب، "المالية العامة"، مركز التعليم المفتوح، منشورات جامعة دمشق، سوريا، 2016.
- مُحمَّد خصاونة، "المالية العامة-النظرية والتطبيق"، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمّان، الأردن، ط1، 2014.
- مُحمَّد دويدار، "مبادئ الإقتصاد السياسي-الأساسيات"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.
- محمود رياض عطية، "موجز في المالية العامة"، دار المعارف، مصر، 1969.
- مُحمَّد ساحل، "أسس الموازنة العامة للدولة"، مركز الكتاب الأكاديمي، عمّان، الأردن، ط1، 2020.
- مُحمَّد ساحل، "المالية العامة"، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2017.
- مُحمَّد سعيد فرهود، "مبادئ المالية العامة"، منشورات جامعة حلب، سوريا، 1979.
- مُحمَّد شاكر عصفور، "أصول الموازنة العامة"، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمّان، الأردن، ط1، 2008.
- مُحمَّد طاقة وهدي العزاوي، "اقتصاديات المالية العامة"، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمّان، الأردن، ط1، 2007.
- مُحمَّد عباس محرز، "اقتصاديات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005.
- مُحمَّد عبد الله العربي، "مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي، الجزء الأول نفقات الدولة"، مطبعة التقدم، مصر، 1927.
- مُحمَّد عبد المنعم عفر وأحمد فريد مصطفى، "الاقتصاد المالي الوضعي والإسلامي بين النظرية والتطبيق"، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 1999.
- مُحمَّد عمر أبو دوح، "ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة"، الدار الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2006.
- مُحمَّد غالي راهي الحسيني، "التوسع المالي واتجاهات السياسة المالية"، دار اليازوري، عمّان، الأردن، ط1، 2016.

- محمود حسين الوادي وزكريا أحمد عزام "مبادئ المالية العامة"، دار المسيرة، عمان، الأردن، ط1، 2007.
- مدحت القريشي "تطور الفكر الاقتصادي"، دار وائل للنشر، الأردن، ط1، 2008، ص151.
- المرسي سيد حجازي "مبادئ الاقتصاد العام"، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 2002.
- ميلاد يونس، "مبادئ المالية"، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، ليبيا، 2004.
- نوزاد عبد الرحمن الهيبي ومحمد عبد اللطيف الخشالي، "المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة"، دار المناهج للنشر والتوزيع، الأردن، 2005.
- وليد عبد الحميد عايب، "الآثار الاقتصادية الكلية لسياسة الإنفاق الحكومي"، مكتبة حسن العصرية للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ط1، 2010.
- يونس أحمد البطريق وآخرون، "المالية العامة"، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1994.
- يونس أحمد البطريق، "المالية العامة"، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1984.

أطروحات الدكتوراه:

- إبراهيم بلقلة، "سياسات الحد من الآثار الاقتصادية غير المرغوبة لتقلبات أسعار النفط على الموازنة العامة في الدول العربية المصدرة للنفط مع الإشارة إلى حالة الجزائر"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة حسنية بن بوعلي الشلف، 2014.
- أحمد حنيش، "دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العمومي - دراسة حالة الجزائر (2000-2014)"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2015.
- محمد مصطفى شبرة، "أهمية إصلاح النظام الموازي في ترشيد الإنفاق العام للجزائر"، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2021.
- حكيم بوجطو، "عصرنة نظام الموازنة العامة وأهميتها في ترشيد النفقات العامة"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة البليدة 03، 2013.

- دنان راضية، "ترشيد الإنفاق العام ضمن السياسة الميزانية في ظل التغيرات الدولية-دراسة حالة الجزائر (1990-2014)"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2015.
- سهام العيداني، "قانون المالية بين اختصاص السلطتين التنفيذية والتشريعية"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 02، 2018.
- سهام شباب، "تأثير تقلبات أسعار النفط على الموازنة العامة للدولة، دراسة قياسية للموازنة العامة في الجزائر للفترة 1980-2016"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2018.
- شعبان فرج، "الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر دراسة حالة الجزائر 2000-2010"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2011.
- شلال زهير، "آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوقرة -بومرداس، 2013.
- عقيلة خرباشي، "مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري"، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010.
- غدار رفيق، "نموذج تقييم وتمويل الإستثمار الحقيقي في اقتصاد المشاركة"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس، سطيف، 2017.
- فتيحة الجوزي، "الاستفادة من الاتجاهات العالمية في مجال الميزانية العامة للدولة في إصلاح النظام الموازي في الجزائر"، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2013.

- كنيز نسرين، "دور ترشيد الإنفاق الحكومي في علاج الموازنة العامة للدولة في ظل الأزمات الاقتصادية-دراسة حالة الجزائر(2007-2016)"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2019.
- محمد أكحل، "الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام -دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر"، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 01، 2019.
- محمد بن عزة، "ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2014.
- محمد مسعي، "سياسة الميزانية في الجزائر خلال الفترة 2001-2010 -دراسة تحليلية لأهم آثارها الاقتصادية الكلية"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير جامعة ورقلة، 2014.
- مسعود دراوسي، "السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي -حالة الجزائر 1990-2004"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2004.
- منال تشانتشان، "المجال المالي للبرلمان"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2018.
- ناريمان رقوب، "دور حوكمة الإنفاق العمومي في تحقيق التوازنات النقدية والمالية-دراسة مقارنة بين الجزائر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس سطيف-1، 2017.
- نبيل بوفليح، "دور صناديق الثروة السيادية في تمويل اقتصاديات الدول النفطية الواقع والآفاق مع الإشارة إلى حالة الجزائر"، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2010.

- وافي ناجم، " توجيه الانفاق العام لاستهداف النمو الاقتصادي بالجزائر في ظل تقلبات أسعار النفط خلال الفترة 1990-2016"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ل م د في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أحمد دراية- أدرار، 2019.

4- رسائل الماجستير:

- فرات مُجّد سليمان، "سياسة الإنفاق العام وأثره على النمو الإقتصادي في سورية (2000-2010)", رسالة ماجستير في العلوم المالية والمصرفية، كلية الاقتصاد، قسم المصارف، جامعة دمشق، 2015.

- بيداري مُجّد، "العوامل المفسرة لنمو الإنفاق الحكومي في الإقتصاد الجزائري (1991-2010) مع إشارة خاصة لفرضية فاجنر"، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، المدرسة الدكتورالية للاقتصاد وإدارة الأعمال، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة وهران، 2014.

- حسن أحمد الطعاني، "دور الإدارة بالأهداف في تطوير الكفايات لمديري المدارس في منطقة تبوك التعليمية من وجهة نظرهم"، رسالة ماجستير في الإدارة التربوية، كلية العلوم التربوية، جامعة مؤتة، 2008.

- حسن زكي أحمد عثمان، "تطوير موازنة الوحدات الحكومية الفلسطينية بأسلوب موازنة البرامج والأداء- دراسة ميدانية"، رسالة ماجستير في المحاسبة، كلية التجارة، جامعة القاهرة، 2011.

- حسين عبد الكريم حجاز الشمري، "توظيف عوائد النفط في بلدان ريعية مختارة مع إشارة إلى العراق للمدة 1990-2013"، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، 2016.

- زمن راوي سلطان الجبوري، "واقع السياسة النفطية وسبل إصلاحها في العراق"، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، 2010.

- عادل محمود أحمد الحويري، "تقييم أمثلية الإنفاق الحكومي خلال مسار زمني في ظل قيود الدين العام- دراسة تطبيقية على مصر"، رسالة ماجستير في المالية العامة، كلية التجارة، قسم المالية العامة، جامعة طنطا، 2000.

- عصام عبد الخضر سعود العامري، "الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية وأثره على التنمية الاقتصادية في العراق للفترة 1970-1995"، رسالة ماجستير في الاقتصاد، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العراق، 2001.
- عماد سالم محمد أبو ميري، "العوامل التي أثرت على تقلبات أسعار النفط العالمية وآثارها على اقتصادات دول مجلس التعاون الخليجي خلال الفترة 2000-2014"، أطروحة ماجستير في الدراسات الاقتصادية، معهد البحوث والدراسات الاقتصادية، جامعة الدول العربية، 2016.
- محمد أمين أوصيايف، "أثر النفقات العمومية على النمو الاقتصادي- دراسة قياسية لعينة من الدول خلال الفترة 1980-2005"، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2011.
- محمد بصديق، "النفقات العامة للجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية"، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2009.
- منذر يوسف ونوس، "توزيع وإعادة توزيع الدخل القومي في سورية -الآثار الاقتصادية والاجتماعية" رسالة ماجستير في الاقتصاد، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، 2010.
- ولاء واجه دياب، "فاعلية الإنفاق العام في تحقيق أهداف التحول الاقتصادي في مصر 1991-2011"، رسالة ماجستير في الاقتصاد، كلية التجارة، قسم الاقتصاد، جامعة بنها، 2013.
- ياسر حامد عباس جدوع، "مدى إمكانية تطبيق أسلوب الموازنة التعاقدية في إعداد الموازنة العامة الأردنية"، رسالة ماجستير في المحاسبة، كلية الاقتصاد والأعمال، جامعة جدارا، الأردن، 2015.

5- المقالات العلمية:

- أثير أنور شريف، "موازنة المخرجات-النتائج : المدخل المعاصر لتحقيق الحكم الرشيد (إطار معرفي)"، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 6، العدد 12 (عدد خاص)، 2014.
- أحمد بلجيلالي، "تقييم شفافية الموازنة العامة بالجزائر ومتطلبات تعزيزها"، مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال، المجلد 07، العدد 02، جانفي 2021.

- أحمد بيرش وحيدة مختار، "الموازنة الصفرية كمقاربة لترشيد الإنفاق العام في الجزائر"، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، المجلد 12، العدد 02، 2019.
- أحمد عبد الصبور الدجاوي، "دور السلطة التشريعية وأجهزة الرقابة العليا في تعزيز شفافية الموازنة العامة"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 02 (عدد خاص)، 2020.
- المنجد مصطفى شبرة ومنير نوري، "الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة في ظل القانون المالي الجديد- رؤية مقارنة لحالي الجزائر وفرنسا"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا المجلد 16، العدد 24، 2020.
- إياد شاكر سلطان وريياز منجد حسين منجد، "إمكانية تطبيق موازنة البرامج والأداء ودورها في ترشيد الإنفاق الحكومي-دراسة ميدانية في عينة من الدوائر الحكومية في إقليم كردستان"، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة السليمانية، كلية الإدارة والاقتصاد، المجلد 15، العدد 04، 2018.
- إياد ياسين، "إمكانية استخدام الموازنة التعاقدية كأداة للتخطيط والرقابة في الموازنة الاستثمارية"، دراسة ميدانية في مجلس مدينة اللاذقية"، مجلة جامعة حماة، المجلد 01، العدد 05، 2018.
- بسام وهبه، "أهمية التحول إلى موازنة البرامج والأداء"، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، العدد 02، ديسمبر 2012.
- حسن عبد الكريم سلوم ومنجد خالد المهيني، "الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة-دراسة ميدانية للموازنة العراقية"، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد 64، 2007.
- خالد منه، "انهيار أسعار النفط ومحاولات الإصلاح في الدول الريفية- الجزائر مثالا"، مجلة عمران، العدد 5/18، خريف 2016.
- رجاء خضير عبود موسى الربيعي، "التحليل الفكري للدورات الاقتصادية"، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والإدارية والمالية، جامعة بابل، كلية الإدارة والاقتصاد، العدد 7، ديسمبر 2012.
- زياد خلف خليل و سمر نعمان نوروز، "إصلاح واقع الموازنة العامة في العراق وفق معايير الكفاءة التخصيصية : دراسة تحليلية للفترة 2004-2018"، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة بغداد، المجلد 26، العدد 119، 2020.

- سليم سليمان الحجايا ومُحمَّد خليل عدينا، "الحجم الأمثل للإنفاق الحكومي في الأردن للفترة (1985-2014)"، المجلة الأردنية للعلوم الاقتصادية، المجلد 4، العدد 2، 2017.
- سليم سليمان الحجايا، "محددات الإنفاق العام في بعض الدول العربية للفترة 2000-2014"، المجلة الأردنية للعلوم الاقتصادية، الجامعة الاردنية، المجلد 5، العدد 2، 2018.
- شوقي أحمد دنيا، "النظام المالي الإسلامي وترشيد الإنفاق العام"، حولية كلية الشريعة والقانون والدراسات الإسلامية، جامعة قطر، العدد 14، 1996.
- صلاح مهدي البيرماني، "قياس وتحليل تفاعل المضاعف والمعجل في الاقتصاد العراقي باستخدام نموذج المستخدم-المنتج الديناميكي"، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، المجلد 52/14، 2008.
- الطاهر الزيتوني، "الآفاق المستقبلية للطلب على النفط ودور الدول الأعضاء في مواجهته"، مجلة النفط والتعاون العربي، أوابك، المجلد 37، العدد 139، 2011.
- الطاهر الزيتوني، "التطورات في أسعار النفط وانعكاساتها على الاقتصاد العالمي"، مجلة النفط والتعاون العربي، منظمة الأقطار العربية المصدرة للنفط، المجلد 36، العدد 132، شتاء 2010.
- عاطف سليمان، "الثروة النفطية ودورها العربي: الدور السياسي والاقتصادي للنفط العربي"، مجلة المستقبل العربي، العدد 370، ديسمبر 2009.
- عامر مُحمَّد سلمان وسناء أحمد ياسين، "إطار مقترح لتطبيق موازنة البرامج والأداء في بيئة الوحدات الحكومية العراقية"، مجلة العلوم الاقتصادية، المجلد 22، العدد 92، 2016.
- عبد الغني عكة، "نحو عصنة أنظمة الميزانية في الجزائر"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 45، عدد 02، 2008.
- عبد الله محمود سالم، "نحو إطار عام لمراجعة الفعالية والكفاءة والرقابة السابقة للبرامج الحكومية كأداة لترشيد الإنفاق الحكومي بالملكة العربية السعودية"، المجلة المصرية للدراسات التجارية، جامعة المنصورة، مجلد 13، عدد 02، 1989.

- علي أحمد درج الدليمي و طاهر كاظم جواد الدليمي، "أثر التغيرات في أسعار النفط الخام على الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية للمدة (1990-2015)"، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، مجلد 10، العدد 21، 2018.
- علي ثجيل يوسف التميمي ومصطفى الكاظمي النجفي أبادي، "تحليل تأثير تقلبات أسعار النفط الخام في السوق الدولية على الإيرادات العامة في الاقتصاد العراقي للفترة من (2003-2015)"، مجلة لارك للفلسفة واللسانيات والعلوم الاجتماعية، العدد 34، 2019 (أبحاث علم الاقتصاد).
- علي سيف المزروعى، "أثر الإنفاق في الناتج المحلي الإجمالي-دراسة تطبيقية على دولة الإمارات العربية المتحدة خلال الفترة 1990-2009"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية، المجلد 28، العدد الأول، 2012.
- علي مسعودي، "أساس المحاسبة العمومية الملائم في ظل توجه الجزائر نحو عصنة نظام الموازنة العامة الرامي إلى الحوكمة"، مجلة البحوث الاقتصادية المتقدمة، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، العدد 04، جوان 2018.
- عماد الدين أحمد المصباح، "تقدير الحجم الأمثل للإنفاق الحكومي في سورية باستخدام منحى آرمي وأسلوب ARDL"، مجلة العلوم الإدارية والاقتصادية، جامعة القصم، المجلد 7، العدد 1، 2013.
- عمر محمود عكاوي وأحمد صالح حسن كاظم، "تحليل العلاقة بين تقلبات أسعار النفط الخام والإنفاق الحكومي في العراق للمدة (2004-2014)"، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، مجلد 15، عدد 52، 2017.
- كريم جاسم عباس الربيعي، "إمكانية تطبيق موازنة البرامج والأداء في الجامعات العراقية -دراسة تحليلية وصفية لجامعة بابل"، مجلة جامعة بابل للعلوم الصرفة والتطبيقية، المجلد 27، العدد 03، 2019.
- كمال لحو، "آفاق حسابات التخصيص الخاص بين الفاعلية والمحدودية في تسيير المشاريع العمومية ضمن نظام هيكل المالية العمومية الحديثة-دراسة حالة الجزائر"، مجلة التنمية البشرية والتعليم للأبحاث التخصصية، المجلد 3، العدد 1، أبريل 2017.

- محمد أحمد الحاوري، "أثر الإنفاق الاجتماعي على النمو الاقتصادي في اليمن- تحليل العلاقة التوازنية طويلة الأجل باستخدام منهج التكامل المشترك"، مجلة الدراسات الاجتماعية، جامعة العلوم والتكنولوجيا، اليمن، العدد 50، 2016.
- محمد أكحل، "المشاركة كآلية لتحقيق حكمة المالية العامة، مع إشارة لحالة الجزائر"، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 09، العدد 01، 2022.
- محمد دياب، "جدلية العلاقة بين الإنفاق العسكري والتنمية الاقتصادية"، مجلة الدفاع الوطني (الدفاع الوطني اللبناني)، العدد 75، يناير 2011، ص 75.
- محمد سعيد فهدود، "الاتجاهات الحديثة في الميزانية: ترشيد اختيارات الميزانية"، مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة، الرياض، العدد 32، 1982.
- مراد بلقالم، "مكانة قوانين ضبط الميزانية في الجزائر-دراسة مقارنة"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 04، العدد 01، 2018.
- مراد علة، "دراسة تقلبات أسعار النفط وأثرها في التنمية الاقتصادية-قراءة نظرية تحليلية في حالة الجزائر للفترة (عام 2000-2014)"، مجلة رؤى إستراتيجية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، المجلد 4، العدد 13، يناير 2017.
- مصطفى عطية السيد الغندور، "تطوير إعداد موازنة البرامج والأداء في إطار تحديد التكلفة على أساس النشاط بهدف ترشيد الإنفاق الحكومي"، المجلة المصرية للدراسات التجارية، جامعة المنصورة، كلية التجارة، مجلد 28، العدد 01، 2004.
- نادية مغني شكور، "حسابات التخصيص الخاص في النظام الموازني الجزائري: تشخيص، تحديات وآفاق"، مجلة دراسات إقتصادية، المجلد 5، العدد 1، جوان 2018.
- ناظم عبد الله عبد المحمدي ومهند خليفة عبيد المحمدي، "قياس وتحليل العلاقة التبادلية بين التفاوت في توزيع الدخل والنمو الاقتصادي في العراق للمدة (1990-2014)"، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الاقتصادية والإدارية، الجامعة الإسلامية بغزة، المجلد 24، العدد 04، 2016.

- نائل عبد الحافظ العواملة، "ترشيد الإنفاق في الأجهزة المركزية للإدارة العامة في الأردن"، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، جامعة مؤتة، المجلد السابع، العدد الثاني، أكتوبر 1992.
- نجلاء نخلة، "تجربة موازنة البرامج والأداء في وزارة التربية والتعليم العالي- لبنان"، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، العدد 02، ديسمبر 2012.
- نور الدين ردّاد، "قانون المالية بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 16، جوان 2016.
- يمينة حناش وعبد الكريم كيش، "دور المجتمع المدني في تفعيل الديمقراطية التشاركية-الميزانية التشاركية كآلية"، مجلة دراسات وأبحاث المجلة العربية للأبحاث والدراسات في العلوم الانسانية والاجتماعية، مجلد 11، العدد 02، 2019.

6- المؤتمرات، الملتقيات والندوات:

- عبد الرحمن بن عبد الله الشقاوي، "نحو أداء أفضل في القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية"، ورقة بحث مقدمة ضمن ندوة الرؤية المستقبلية للاقتصاد السعودي حتى عام 1440هـ، وزارة التخطيط، المملكة العربية السعودية، أكتوبر 2002
- عبد الله بن حسين بن محمد العمودي، "ترشيد الإنفاق من منظور قرآني"، المؤتمر الدولي القرآني الأول: "توظيف الدراسات القرآنية في علاج المشكلات المعاصرة"، جامعة الملك خالد، كلية الشريعة وأصول الدين، 2016.
- محمد عبد الفتاح العشماوي، "نموذج مقترح لتحسين بيئة القياس المحاسبي لإنتاجية وفعالية النفقة بالقطاع الحكومي باستخدام مدخل إعادة هندسة العمليات"، بحوث وأوراق عمل ملتقى دور المحاسبين ومراقبي الحسابات في تعظيم قيمة المؤسسات، القاهرة، مصر، ماي 2007.

7- الدراسات المنشورة:

- إبراهيم الغيطاني، "سياسات النقشف في مصر- مبررات التطبيق وضوابط النجاح"، مركز المصري للدراسات والمعلومات، 2012.

- أحمد أبو بكر علي بدوي، "مفاهيم تقليدية ومعاصرة في إدارة المالية العامة"، الدائرة الاقتصادية والفنية، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، 2011
- حسين عبد الله، "مستقبل النفط العربي"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 2006
- مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، "سوق النفط العالمية وتداعياتها على الدول العربية"، القاهرة، مصر، 2005
- هبة محمود الباز، "قياس كفاءة الإنفاق العام في مصر ومقترحات للارتقاء بها"، ورقة من أوراق بحث: بعض قضايا إصلاح المالية العامة في مصر"، معهد التخطيط القومي، القاهرة، ديسمبر 2014.

8- التقارير والنشريات :

- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة: وثيقة للسياسات العامة لبرنامج الامم المتحدة الإنمائي"، نيويورك، 1997.
- بنك الجزائر، التقرير السنوي 2011-التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر -، أكتوبر 2012.
- بنك الجزائر، التقرير السنوي 2012-التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر -، نوفمبر 2013.
- بنك الجزائر، التقرير السنوي 2013-التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر -، نوفمبر 2014.
- بنك الجزائر، التقرير السنوي 2015-التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر -، نوفمبر 2016.
- بنك الجزائر، التقرير السنوي 2018-التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر -، ديسمبر 2019.
- بنك الجزائر، التقرير السنوي 2019-التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر -، ديسمبر 2020.
- بنك الجزائر، التقرير السنوي 2020-التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر -، ديسمبر 2021.
- بنك الجزائر، التقرير السنوي 2022-التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر -، سبتمبر 2023.
- شراكة الميزانية الدولية ، "مسح الميزانية المفتوحة 2010".
- شراكة الميزانية الدولية، تقرير مسح الميزانية المفتوحة -الجزائر- لعام 2017.
- شراكة الميزانية الدولية، تقرير مسح الميزانية المفتوحة لعام 2019، (ط7).
- صندوق النقد الدولي، "دليل شفافية المالية العامة"، 2007.

- صندوق النقد العربي، "التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2001"، أبو ظبي، جانفي 2002.
 - صندوق النقد العربي، "التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2002"، أبو ظبي، جانفي 2003.
 - صندوق النقد العربي، "التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2008"، أبو ظبي، 2009.
 - صندوق النقد العربي، "التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2021".
 - صندوق النقد العربي، الإصدار الرابع من تقرير نافذة على طريق الإصلاح: "إصلاحات نظم الدعم السلعي في الدول العربية"، 2022.
 - مجلس المحاسبة، التقارير التقييمية حول المشاريع التمهيدية لقوانين تسوية الميزانية للسنوات من 2012 إلى 2019.
 - مجلس المحاسبة، التقرير السنوي 2019، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 75، الصادرة بتاريخ 04 ديسمبر 2019.
 - منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول (أوابك)، "تقرير الأمين العام السنوي السابع والأربعون"، الكويت، 2020.
 - منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول (أوابك)، "تقرير الأمين العام السنوي التاسع والثلاثون"، الكويت، 2012.
 - المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ARABOSAI)، "دليل الرقابة المالية للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة"، الجزء الحادي عشر، دليل الرقابة على الأداء، 1996.
 - وزارة المالية، تقرير عرض مشروع قانون المالية التكميلي لسنة 2020.
- 9- النصوص القانونية:**
- التعديل الدستوري 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 14 الصادرة بتاريخ 7 مارس 2016.
 - التعديل الدستوري 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 82 الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

- القانون 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984 والمتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 28 الصادرة بتاريخ 10 يوليو 1984.
- القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 والمتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 53 الصادرة بتاريخ 2 سبتمبر 2018.
- القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 غشت 2016 والذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 23-06 المؤرخ في 18 مايو 2023.
- القانون رقم 01-21 المؤرخ في 22/12/2001 المتضمن قانون المالية لسنة 2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 79 الصادرة بتاريخ 23 ديسمبر 2001.
- القانون رقم 03-22 المؤرخ في 28 ديسمبر 2003 والمتضمن قانون المالية لسنة 2004، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 83 الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2003.
- القانون رقم 09-09 المؤرخ في 30/12/2009 والمتضمن قانون المالية لسنة 2010، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 78 الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 2009.
- القانون رقم 11-01 المؤرخ في 17 فبراير 2011 والمتضمن تسوية ميزانية سنة 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 13 الصادرة بتاريخ 28 فبراير 2011.
- القانون رقم 14-10 المؤرخ في 30/12/2014 والمتضمن قانون المالية لسنة 2015، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 78 الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 2014.
- القانون رقم 16-14 المؤرخ في 28/12/2016 والمتضمن قانون المالية لسنة 2017، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 77 الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2016.
- القانون رقم 19-14 المؤرخ في 11/12/2019 والمتضمن قانون المالية لسنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 81 الصادرة بتاريخ 30/12/2019.
- القانون رقم 2000-02 المؤرخ في 27 يونيو 2000 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 37 الصادرة بتاريخ 28 يونيو 2000.

- القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 35 الصادرة بتاريخ 15 غشت 1990.
- القانون رقم 17-10 المؤرخ في 11 أكتوبر 2017 المتتم للأمر 03-11 المؤرخ في 26 غشت 2003 والمتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 57 الصادرة بتاريخ 12 أكتوبر 2017.
- قوانين المالية الأساسية والتكميلية للسنوات من 2000 إلى 2020 .
- قوانين ضبط الميزانية للسنوات من 2008 إلى 2020.
- الأمر رقم 05-05 المؤرخ في 25/07/2005 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 52 الصادرة بتاريخ 26 يوليو 2005.
- الأمر رقم 06-04 المؤرخ في 15 يوليو 2006 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 47 الصادرة بتاريخ 19 يوليو 2006.
- الأمر رقم 15-01 المؤرخ في 23 يوليو 2015 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 40 الصادرة بتاريخ 23 يوليو 2015.
- الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995 والمتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 48 الصادرة بتاريخ 3 سبتمبر 1995.
- المرسوم التنفيذي 20-335 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020 المحدد لكيفيات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 71 الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر 2020.
- المرسوم التنفيذي رقم 20-403 مؤرخ في 29 ديسمبر 2020 يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 80 الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2020.
- المرسوم التنفيذي رقم 20-404 مؤرخ في 29 ديسمبر 2020 يحدد كيفيات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 80 الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2020.

- تعليمة الوزير الأول الصادرة بتاريخ 16 جوان 2015 الخاصة بتجميد كل عمليات التجهيز التي لم تنطق بعد.

- تعليمة الوزير الأول رقم 348، المؤرخة في 25 ديسمبر 2014 بخصوص تدابير تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد.

ثانيا / المراجع باللغة الأجنبية

المراجع باللغة الإنجليزية:

1- Dictionaries:

- Ahmed S. Al-Khatib, "A new Dictionary of the oil industry (English-Arabic)", Librairie du Liban, 1981.

2- Books:

- Alan T. Peacock and Jack Wiseman, "The Growth of Public Expenditure In The United Kingdom", Princeton University Press, 1961.

- Dalton.h, " Principles of Public Finance", Routledge library Editions, Digital Printing, London, 2007

- Eprime Eshag, "Fiscal and Monetary policies and problems in developing countries", Cambridge University press , London, éd.1, 1984

- K.Alec Chrystal, Richard G.Lip Sey, "Economics for Business and Management", Oxford University Press, 1997.

- Magnus Henrekson, "The Peacock-Wiseman Hypothesis".chapter from: "The Growth of the Public Sector, Theories and International Evidence", Edward Elgar Publishing , 1993.

- Takuo Dome, "Political Economy of Public Finance in Britain, 1967-1873", Routledge, éd 1, 2004

- Ursula K .Hicks, "Public finance", James Nisbet & Co.LTD and Cambridge at the University Press, éd.1, 1948.

3-Thesis:

- Nurul Athirah Abd Manaf, "The Impact of Performance Audit: the New Zealand Experience", Thesis submitted in fulfilment of the requirements for the degree of Master of Commerce and Administration in Accounting, Victoria University of Wellington, New Zealand, 2010.

4- Articles & working papers:

- Adela DEACONU, Cristina Silvia NISTORE & Cirina FILIP, "**The Impact of Accrual Accounting on Public Sector Management: An Exploratory Study for Romania**", Transylvanian Review of Administrative sciences, n°32, 2011.
- Adriana Tiron Tudor & Alexandra Mutiu, "**Cash Versus Accrual Accounting in Public Sector**", Studia universitatis Babeş-Bolyai. Oeconomica journal, Romania, November 2006.
- Amadon Sy, "**Impadiment to growth**", IMF, Finance and Development, Vol 53, N° 02, June 2016.
- Anda GHEORGHIU, "**Performance auditing-a complex concept** ", International Journal of Econophysics & New Economy, Volume 5, Issue1, Bucharest, 2012.
- Andrew Sunil Rajkumar & Vinaya Swaroop, "**Public Spending and outcomes: Does Governance matter ?**", Journal of Development Economics, vol 86, Issue 1, April 2008.
- Barro.Robert J, "**Government spending in a simple model of endogeneous growth**". Journal of Political Economy, vol. 98, no 5, 1990.
- Bernardino Benito & Francisco José Bastida, "**Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach**", Public Administration Review, Vol 69, n°03, April 2009.
- Chaya S.Maskowitz, Venkatraman E. Seshan , Elyn R. Riedel, Colin B.Begg, "**Estimating the empirical Lorenz curve and Gini coefficient in the presence of error with nested Data**", Stat Med, July 2008, 27(16).
- Evert Lindquist, Michael Howlett, Grace Skogstad, Geneviève Tellier, and Paul t' Hart, "**Policy Success in Canada: Cases, Lessons, Challenges**", OXFORD, online edn, Oxford Academic, 2022.
- Frank H.Westerhoff, "**Samuelson's multiplier-accelerator model revisited**", Applied economics letters, Vol 13, 2006.
- heima Gharib, Salma Mefteh-Wali, Vanessa Serret, Sami Ben Jabeur, "**Impact of COVID-19 pandemic on crude oil prices: Evidence from Econophysics approach** ", Resources Policy, Vol 74, 2021.
- Jaen Garcia Manuel, "**wagner's law: A Revision and New Empirical Estimation**", Hacienda Pública Española, Review of Public Economics, IEF, vol. 224 (1) , Spain, June 2018.

- John W. Lederle, "**The Hoover Commission Reports on Federal reorganization**", Marquette Law review, Vol33, N°2, 1949.
- Konstantina Boulouta, "**The Management by Objectives in Modern Organizations and Enterprises**", International Journal of Strategic Change Management, Vol 4, n° 1, January 2012.
- Krishna Rasik Davda, "**Cash and Accrual Basis Accounting: Practical Reasons for a Contextual Approach to IPSAS**", University of London, Center for financial and management studies, June 2018.
- Lingyu Yan, "**Analysis of the International Oil Price Fluctuations and Its Influencing Factors**", American Journal of Industrial and Business Management, vol 2, n° 2, April 2012.
- Mina Gyagri , Eric Mensah Amarfio & Solomon Adjei Marfo, "**Determinants of Global Pricing of Crude Oil-A Theoretical Review**", International Journal of Petroleum and Petrochemical Engineering (IJPPE), vol 3, 2017.
- Mousavi Hamed, " **The U.S. financial crisis and its impact on the global oil market**", International Review, Faculty of Business Economic and Entrepreneurship, Belgrade , Iss 1-2, 2018.
- O. Faruk Altunc, Celil Aydin, "**The Relationship Between Optimal size of Government and Economic Growth: Empirical Evidence from Turkey, Romania and Bulgaria**", Procedia, Social and Behavioral Sciences, vol 92, 2013.
- Olaopa Olawale R, Ogundari Ibikunle. O, Fagbohun Francis. O, Adelowo Caleb. M, "**Performance Budgeting, its Planning, Implementation and Monitoring Processes: The Case for Nigeria's Science, Technology and Innovation (STI) Budget**", International journal of Finance and Accounting, 1(5), 2012.
- Pyhrr. Peter A, "**The Zero-Base Approach to Government Budgeting** ", Public Administration Review, Vol 37, N°01, Jan-Feb 1977.
- Rabah Arezki, Markus Bruckner , " **Commodity windfalls, democracy and external debt** ", The economic journal , vol 122, N° 561, june 2012.
- Rima Assi, Jonathan Dimson, Andrew Goodman and Jens Riis Andersen , "**Spending reviews:A more Powerful Approach to Ensuring Value in Public Finances**", Mckinsey & Company, March 2019.
- Ritika Aggarwal, "**Growth of Public Expenditure**", Pacific Business Review international, Volume 9, March 2017.

- Sabrina Bellanca, Loredana Cultrera & Guillaume Vermeylen, "**Analysis of Public Accounting Systems in the European Union**", research in world economy, Vol 6, n°03, 2015,
- Shah .A & Shen . C, "**A Primer on Performance Budgeting**", Budgeting and Budgetary Institutions. Public Sector Governance and Accountability, The World Bank, Washington, D.C, 2006.
- Sharp Rhouda," **Budgeting for Equity: Gender Budget Initiatives within a Framework of Performance Oriented Budgeting** ", UNIFEM (United Nations Development Fund for Women), New York, U.S.A, Jul 2003.
- Simon Kuznets, "**Economic Growth and Income Inequality**", The American Economic Review, Vol 45, N°1, Mach 1955.
- Thomas M.Thomson , "**Management by Objectives**", The Pfeiffer Library, Vol 20 , éd 2, 1998, P01.
- A.Behar & R.A.Ritz, "**An analysis of OPEC's strategic actions, US shale growth and the 2014 oil price crash**", IMF working paper 16/131, 2016.
- Bellù Lorenzo.G & Liberati Paolo "**Charting Income Inequality:The Lorenz Curve**", Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO, MPRA Paper No. 30063, 2011.
- C.Leite, J.Weidmann, "**Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth**", IMF working paper 99/85, July 1999.
- C.M. Wheeler, J. Baffes, A. Kabundi, G. Kindberg-Hanlon, P.S. Nagle, F.L. Ohnsorge,"**Adding Fuel to the Fire: Cheap Oil during the COVID-19 Pandemic**", Policy research working paper n° 9320 , world bank group, July 2020.
- Carlo Sdravlevicg, Randa Sab, Younes Zouhar, Giorgia Albertin, "**Subsidy reform in the middle east and north Africa: ASummary of recent progress and challenges Ahead** ", Departmental Paper No. 2014/008, IMF, middle east and central Asia Department, October 2014.
- George Kopits & Jon Craig, "**Transparency in government operations**", Occasional paper, 58, International monetary fund, Washington, January 1998.
- Georgeta Vidican Auktor & Markus Loewe, "**Subsidy reforms in the Middle East and North Africa: strategic options and their consequences for the social contract**", Discussion Paper, German development institute, 12/2021.
- H.M Treasury,"**Better Accounting for Taxpayer's money: Resource Accounting and budgeting government**", Consultation paper, United Kingdom, 1994.

- International Bank for reconstruction and development (IBRD), economics department, "**wagner's law of public expenditure: Do recent cross-section studies confirm it?**", working paper n°69, March 18, 1970.
- M.Stocker, J.Baffes, Some Y.Modeste, D.Vorisek & C.M.Wheeler, "**Publication: The 2014-16 Oil Price Collapse in Retrospect: Sources and Implications**", Policy research working paper n° 8419, world bank group, Washington, DC, April 2018.
- Mandl. Ulrike, Dierx. Adriaan & Ilzkovitz. Fabienne, "**The effectiveness and efficiency of public spending**", N 301, European Economy - Economic Papers 2008 – 2015, Economic and Financial Affairs., European Commission. Belgium, February 2008.
- Nasir Iqbal & Vince Daly, "**Rent seeking opportunities and Economic growth in transitional Economies**", PIDE working papers, 2013:87, Pakistan Institute of Development Economics,
- Sue Konzelmann, "**The Economics Of Austerity**", Center of Business Research, University of Cambridge, Working paper n° 434, 2012.

5-Reports:

- David Hall, "**Why we need Public Spending**", Project Report, PSIRU, university of Greenwich, UK, October2010
- International Budget partnership. "**Enquête sur le budget ouvert 2015, 2017, 2019: Algérie**". Disponible sur: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/enquete-sur-le-budget-ouvert>
- International budget partnership (IBP), "**Open budget survey 2010-2012: Algeria**". Available on: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/>
- International Monetary Fund (IMF), "**Algeria: Statistical Appendix**", IMF Country Report No. 06/102, March 2006.
- International Monetary Fund (IMF), "**Algeria: Statistical Appendix**", IMF Country Report No. 09/111, April 2009.
- International Monetary Fund (IMF), "**Algeria: Statistical Appendix**", IMF Country Report No. 13/49, February 2013.
- OPEC, "**Annual Statistical Bulletin 2020**". Available on: http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB_2020.pdf
- Opec, "**Opec Monthly oil Market Report**", January 2015.

- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "**best practices for budget transparency**", OECD journal on budgeting , Vol 01, n° 03, 2002.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)," **Health at a Glance 2021-OECD indicators**", OECD publishing, Paris, 2021.
- Organization of the Petroleum Exporting Countries(OPEC), "**OPEC Annual Statistical Bulletin (2015)**".
- Organization of the Petroleum Exporting Countries(OPEC), "**OPEC Annual Statistical Bulletin (2010/2011)**".
- Organization of the Petroleum Exporting Countries(OPEC), "**OPEC Annual Statistical Bulletin (2020)**".
- Organization of the Petroleum Exporting Countries(OPEC), "**OPEC Annual Report (2020)**".
- Organization of the Petroleum Exporting Countries (Opec), "**Opec bulletin**", Vol XXXII, n°1, January 2001.
- Organization of the Petroleum Exporting Countries (Opec), "**Annuel Report 2016**", 2017.
- Organization of the Petroleum Exporting Countries (Opec)," **Annuel Report 2019**", 2020.
- W.B.G, "**Global Economic Prospects: Having fiscal space and using it**", A World Bank group, flagship Report, January 2015.
- World Bank Group "**International Debt Statistics 2021**".
- World Bank Group "**International Debt Statistics2017**".
- World Bank Group,"**International Debt Report 2022, Updated International Debt Statistics**".
- World Economic Forum, "**The Global Competitiveness Reports 2007-2019**".

Manuals & guides:

- International Federation of Accounts (IFAC), " **Transition to the Accrual Basis of Accounting: Guidance for Governments and Government Entities**", éd 03, Study 14, January 2011
- International Monetary Fund (FMI), " **Government Finance, Statistics Manual 2014**", Washington, 2014.
- INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions)," **ISSAI 3000-Performance Audit Standard** ", 2019, P08. Available on:

<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-3000-Performance-Audit-Standard.pdf>

- Ke-Young Chu & Richard Hemming, " **Public Expenditure handbook : A Guide to Public Expenditure Policy Issues in Developing Countries**", International Monetary Fund , Washington, 1991.
- National Audit office (NAO), "**IPSAS Compliance guide**", December 2007 edition.
- Richard Allen and Dimitar Radev, "**Extrabudgetary Funds**", International Monetary Funds, Fiscal Affairs Department, June 2010, P 12.
- International Monetary Fund (IMF), "**IMF fiscal Transparency code (2019)**". Available on: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>

المراجع باللغة الفرنسية:

Dictionnaires:

- Yves Bernard & Jean-Claude Colli, "**Vocabulaire Economique Et Financier**", éd 7, 1998.

Ouvrages:

- Francois Adam, Olivier Ferrand & Remy Roux, "**Finance publiques**", Dalloz, 2003,P 42.
- Gregory N. Mankiw, Mark P. Taylor, "**Principes de l'économie**" , traduit par Élise Tosi, deboeck supérieur, Bruxelles, éd.4 , 2015.
- Luc Weber, "**L'état acteur économique: Analyse économique du rôle de l'état**", Economica, Paris, éd3, 1997
- MALO-J-L et MATHE-J-C, "**L'essentiel du contrôle de gestion**", Collection: Livres outils, Edition d'organisation, Paris, éd 02, 2000
- Mauris Duverger, "**Finance Publiques**", Presses universitaires de france , Paris, éd.11, 1988
- P.M Gaudemet "**Précis de finances publiques**", Editions Montchrestien, London, 1970.
- Vincent Plauchet:"**Mesure et amélioration des performances industrielles** ", UPMF, Tome2, France, 2006.

3-Thèses:

- Yamna Achour Tani, "**Analyse de la politique économique algérienne**", Thèse de doctorat en science économique, Université Paris 1-Panthéon Sorbonne, 2003,P31.

4-Articles:

- Claude Le Pen, "**L'élasticité - Revenu des dépenses publique: les problèmes théoriques et empiriques de son évaluation**", consommation- Revue de Socio -Economie, Dunot, n 02, Avril - juin 1983.
- Farida-Celia FELLOUH, "**Reforme budgétaire en Algérie: l'introduction du principe de gestion axée sur les résultats dans le budget de l'état**", Revue Algérienne des finances publiques, Vol 12, n°01, 2022.
- Hubert LEVY-LAMBERT, "**Bilan actuel de la Rationalisation des choix budgétaires**", La revue administrative, n°139, Janvier-Février 1971.
- Makhmoukh .S, Achouche. M & Meziani.H, "**Effets des programmes d'investissements publics et la place des recettes et dépenses budgétaires dans le développement de l'économie algérienne**", Revue les cahiers du POINDEX, n°08, Septembre 2017.
- Mara C.Harvey, "**Ecarts de Productivité et Maladie des Coûts** ". Apports et Limites de modèle de Croissance déséquilibrée de william J.Baumol, Revue économique, volume 49, n°2, 1998.
- Marc Raffinot & Boris Samuel, "**Les cadres de dépenses à moyen terme: un instrument utile pour les pays à faible revenu?** ", Revue STATECO, n°100, 2006.
- Michel Arnaudon, "**Rationalisation des choix budgétaires et développement économique des pays du Tiers Monde**", Revue Tiers Monde, Tome 12, N°47, 1971.
- Nabil Cherfa , "**La régulation budgétaire dans le cadre de la LOLF de 2018**", Revue Algérienne de finances publiques, vol12, n°02, 2022
- Nabil Cheurfa, "Le projet de réforme budgétaire en Algérie", Revue Algérienne de finances publiques, n°08, 2018..
- Nabil CHEURFA, "**La portée du principe organique de sincérité dans le droit budgétaire algérien**", Revue du Conseil constitutionnel, n°13, 2020.

- Nabil Cheurfa, **"La réforme de la comptabilité publique algérienne : épiphénomène technique ou métamorphose paradigmatique ?"**, les cahiers de cread, Vol 38, n°03, 2022.
- Pauline Türk, **"Reddition de compte et parlement"**, revue française d'administration publiques, N°160, 2016/4,
- Stephany Griffith-Jones & José Antonio Ocampo, **"Les fonds souverains du point de vue des pays en développement"**, revue d'économie financière 9(1), Janvier 2009.
- Véronique Genre, **" Les Fonds Souverains"**, Revue Techniques financières et développement (TFD), n° 119, juin 2015.

4- Communications:

- Benabdallah.Y, **" Le developpement des infrastructures en Algérie: Quel effets sur la croissance économique et l'environnement de l'investissement?"**, Colloque International, Ouverture et émergence en Méditerranée, 17-18/10/2008, Rabat (Maroc).
- Luc Saidji, **"La place de l'éthique dans le monde contemporain: Ethique et finances publiques"**, Actes du séminaire sur "l'éthique", organisé par l'institut d'économie douanière et fiscal d'Alger et l'université Jean Moulin Lyon 3, Septembre 2011.

5- Rapports:

- Banque d'Algérie (B.A), **"Rapport Annuel 2003, Evolution Economique et Monétaire en Algérie"**, Avril 2004.
- Banque d'Algérie (B.A), **"Rapport Annuel 2004, Evolution Economique et Monétaire en Algérie"**, ,Juillet 2005.
- Banque d'Algérie (B.A), **"Rapport Annuel 2007, Evolution Economique et Monétaire en Algérie"**, ,Juillet 2008.
- Banque d'Algérie (B.A), **"Rapport Annuel 2008, Evolution Economique et Monétaire en Algérie"**, Juin 2009.
- Banque d'Algérie (B.A), **"Rapport Annuel 2011, Evolution Economique et Monétaire en Algérie"**, Mai 2012.
- Banque d'Algérie (B.A), **"Rapport Annuel 2013, Evolution Economique et Monétaire en Algérie"**, Octobre 2014.
- Banque d'Algérie (B.A), **"Rapport Annuel 2015, Evolution Economique et Monétaire en Algérie"**, Novembre 2016.

- Banque d'Algérie (B.A), "**Rapport Annuel 2016, Evolution Economique et Monétaire en Algérie**", Septembre 2017.
- Banque d'Algérie (B.A), "**Rapport Annuel 2019, Evolution Economique et Monétaire en Algérie**", Décembre 2020.
- Banque d'Algérie (B.A), "**Rapport Annuel 2021, Evolution Economique et Monétaire en Algérie**", Juin 2022.
- Banque d'Algérie (B.A), "**Rapport Annuel 2022, Evolution Economique et Monétaire en Algérie**", Septembre 2023.
- Banque mondiale (2021), " **Indice d'indépendance des I.S.C des finances publiques, Rapport de synthèse globale 2021**
- Banque mondiale -Groupe pour le développement socioéconomique Région Moyen orient et Afrique du Nord, " **République Algérienne Démocratique et Populaire: une revue des dépenses publiques**", Rapport n° 36270-DZ, Aout 2007.
- conseil des ministres, **Communiqué du conseil des ministres** tenue le 24 Mai 2010, "**Programme de développement quinquennal 2010-2014**".
- Conseil national Economique et social (CNESE) , **Rapports sur la conjuncture Economique et sociale du Second semestre 2001**, 20^{ème} session plénière,
- International budget partnarship, "**Enquête sur le budget ouvert**" de 2006 au 2019.
- M. Jean-Charles GODARD, "**La rationalisation des choix budgétaires la méthode R.C.B**", Service du premier ministre, comité central d'enquête sur le cout et le rendement des services publics, 1970.
- Ministère des finances, "**Note de présentation du projet de la loi de finances pour l'année 2015**".
- Ministère des finances, "**Note de présentation du projet de la loi de finances pour l'année 2014**".
- Ministère des finances," **Note de présentation du projet de la loi de finances pour l'année 2015**".
- Ministère des finances, " **Note de présentation du projet de la loi de finances pour l'année 2016**".
- Ministère des finances, " **Note de présentation du projet de la loi de finances pour l' année 2018**".
- Ministère des finances, " **Note de présentation du projet de la loi de finances pour l'année 2021**".

- Ministère des finances, "**Rapport de présentation de la loi de finance pour 2017 et prévisions 2018-2019**".
- Ministère des finances, "**Rapport de présentation de la loi de finance pour 2018 et prévision 2019-2020**".
- Ministère des finances, "**Rapport de présentation de la loi de finance pour 2019-2020**".
- -Ministère des finances, "**Le nouveau modèle de croissance (synthèse)**", Juillet 2016
- Office National des Statistiques (ONS), "**Rétrospective des comptes économiques de 1963 à 2018**", Collections Statistiques N° 215/2020, Série E : Statistiques Economiques N° 102, Mars 2020.
- Office National des Statistiques (ONS), "**Indice des prix à la consommation 2002-2011**", Collections Statistiques N° 171/2012, Série E : Statistiques Economiques N° 68, Juin 2012.
- Office National des Statistiques (ONS), "**Indice des prix à la consommation 2011-2020**", Collections Statistiques N° 219/2021, Série E : Statistiques Economiques N° 106, Juillet 2021.
- Office National des Statistiques (ONS), "**Les comptes nationaux trimestriels**", 4ème trimestre 2021, N° 960.
- Office National des Statistiques (ONS), "**Les comptes économiques en volume de 2016 à 2019**", N° 900.
- Office National des Statistiques (ONS), "**Rétrospective des comptes économiques de 1963 à 2018**", Collection statistiques n° 215/2020, Série E: Statistiques économiques n°102, Mars 2020.
- République Algérienne démocratique et populaire, "**Plan d'action du gouvernement pour la mise en œuvre du programme du président de la république**", Mai 2014.
- SIGMA, "**Rapport de revue volontaire pour les pairs de la cour des comptes d'Algérie**", Octobre 2013.

Guides & manuels:

- Federica Alfani, Maria Eugenia Genoni, Johannes Hoogeveen, "**Moyen-orient et Afrique du Nord: mieux que des subventions, des transferts monétaires uniformes**", Banque Mondiale blogs, septembre 2022.

- Fonds Monétaire International (FMI), "**Manuel sur la Transparence des finances publiques**", 2007.
- Ministère de Finance, République Tunisienne, "**Cadre de dépense à Moyen terme CDMT**", Guide Méthodologique, Décembre 2009.
- Ministère des finances et du budget, République de Madagascar "**Guide Pratique d'élaboration des cadres de dépenses à moyen Terme ministériels**", 2018.

7- Lois:

- **La loi organique relative aux lois de finances (LOLF)**, France, disponible sur;
<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000394028>
- Organization of the Petroleum Exporting Countries "**Opec Statut**", 2021.

ثالثا/ المواقع الالكترونية:

- اتفاقية إنشاء منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول، تاريخ الإسترداد 2024/01/07، متاحة على الرابط:
<https://opecorg.org/ar/Home/About-Us/Objective-of-the-Organization>
- وزارة المالية، مداخله وزير المالية في إطار عرض مشروع القانون المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي على المجلس الشعبي الوطني يوم 2023/04/04، تاريخ الإسترداد 2024/02/17، متاحة على الرابط:
<https://www.mf.gov.dz/index.php/ar/activites-ar/1017-2023-04-04-21-57-30>
- بوابة الوزير الأول "النص الكامل للبيان الصحفي المتوج لأشغال لقاء الثلاثية المنعقد يوم 18 سبتمبر 2014، تاريخ الإسترداد 2023/05/24، متوفر على الرابط:
<https://premier-ministre.gov.dz/ar>
- الموسوعة الفقهية "ويكي فقه"، تاريخ الإسترداد 2020/12/12، متوفر على الرابط:
<http://ar.wikifiqh.ir>
- الأمانة العامة للإنفاق العام والمساءلة المالية، "إطار تقييم إدارة المالية العامة: تحسين إدارة المالية العامة، تعزيز التنمية المستدامة"، واشنطن، ط2، أكتوبر 2019. تاريخ الإسترداد 2022/02/10، متاح على الرابط:

https://www.pefa.org/sites/pefa/files/resources/downloads/2020002207ARAara002_Main%20text.pdf

- وزارة المالية والخصوصية للمملكة المغربية وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة " دليل إصلاح الميزانية، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج والمدججة لمقاربة النوع الاجتماعي"، 2005. تاريخ الاسترداد 2022/01/29، متاح على الرابط:

https://www.academia.edu/5954102/Bonne_gouvernance_Budget_Charges_Comptes_sp%C3%A9ciaux_du_tr%C3%A9sor_Conf%C3%A9rences_budg%C3%A9taires_Contractualisation_Contr%C3%B4le_financier.

-Federica Alfani, Maria Eugenia Genoni, Johannes Hoogeveen (19septembre 2022), Banque Mondiale Blogs, "Moyen-Orient et Afrique du Nord : mieux que des subventions, des transferts monétaires uniformes ", Consulté le 15/04/2023, Disponible sur : <https://blogs.worldbank.org/fr/arabvoices/moyen-orient-et-afrique-du-nord-mieux-que-des-subventions-des-transferts>

-Transparency International , " corruption perceptions index", Accessed on 08/09/2023, available on:

<https://www.transparency.org/research/cpi>

-The Global Economy.com. Accessed on 18/03/2021 Available on:

<https://www.theglobaleconomy.com/compare-countries>

-Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Data-Social /Heath Spending. Accessed on 21/04/2021, Available on:

<https://www.oecd.org/en/data/indicators/health-spending.html>

<https://www.oecd.org/en/data/indicators/social-spending.html>

-Tan Tian, Alexandra Kuimova, Diego Lopes Da Silva, Pieter D. Wezeman & Siemon T.Wezenan, "Trends in World Military Expenditure,2019", SIPRI Fact sheet, April 2020. Accessed on 03/05/2021, Available on:

https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-04/fs_2020_04_milex_0_0.pdf

-The Institute for Geopolitics, Economy and Security (IGES), " Countries with the highest military spending in the World", January 2021.

-Accessed on 28/08 /2021, Available on: <https://iges.ba/en/security/countries-with-the-highest-military-spending-in-the-world/>

-OECD, "OECD principles of budgetary governance", 10th annual meeting of CESEE Senior budget officials, Netherlands, 26-27 June 2014. Accessed on 15/11/2021, Available on:

[https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2014\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2014)7/en/pdf)

- The international budget project, open budget initiative2006, "Algérie, Index 2006 sur le budget ouvert". Consulté le 27/03/2022, Disponible sur: <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/CountrySummaryAlgeria1.pdf>
- UNDP (United Nations Development Programme), "Governance for sustainable human development ", A UNDP policy document, January 1997, p31. Accessed on 15/04/2022, Available on: <https://digitallibrary.un.org/record/492551?ln=ar&v=pdf>
- INTOSAI, " Intosai-p1, La Déclaration de Lima ", 2019, P 9. Consulté le 14/03/2022, Disponible sur: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/Intosai-P-1-La-Declaration-de-Lima.pdf>
- Sri. Abdul Kareem. "Public Finance", Core Course, University of Calicut, School of Distance Education, India, 2011. Accessed on 02/04/2021, available on: <https://fr.slideshare.net/slideshow/public-finance-238106090/238106090>
- Krishna Rasik Davda, "Cash and Accrual Basis Accounting: Practical Reasons for a Contextual Approach to IPSAS", University of London, Center for financial and management studies, June 2018. Accessed on 05/12/2021, available on: https://www.academia.edu/38722344/Cash_and_Accrual_Basis_Accounting_Practical_Reasons_for_a_Contextual_Approach_to_IPSAS

الملاحق

الملحق رقم (01): توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2020 حسب كل دائرة وزارية

(الجدول ب) الوحدة: ألف دج

المبالغ (دج)	الدوائر الوزارية
8.273.807.000	رئاسة الجمهورية.....
4.326.911.000	مصالح الوزير الأول.....
1.230.330.000.000	الدفاع الوطني.....
38.383.000.000	الشؤون الخارجية.....
431.994.418.000	الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.....
77.529.605.000	العدل.....
86.615.374.000	المالية.....
59.844.836.000	الطاقة.....
230.754.424.000	المجاهدين.....
25.360.349.000	الشؤون الدينية والأوقاف.....
724.681.708.000	التربية الوطنية.....
364.283.132.000	التعليم العالي والبحث العلمي.....
49.936.401.000	التكوين والتعليم المهنيين.....
14.903.360.000	الثقافة.....
2.304.381.000	البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والتكنولوجيات والرقمنة.....
36.518.016.000	الشباب والرياضة.....
82.173.251.000	التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة.....
4.685.200.000	الصناعة والمناجم.....
225.179.207.000	الزراعة والتنمية الريفية والصيد البحري.....
16.238.221.000	السكن والعمران والمدينة.....
17.527.751.000	التجارة.....
18.360.897.000	الاتصال.....
24.655.965.000	الأشغال العمومية والنقل.....
13.685.429.000	الموارد المائية.....
3.117.974.000	السياحة والصناعة التقليدية.....
408.282.838.000	الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات.....
197.595.537.000	العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي.....
223.629.000	العلاقات مع البرلمان.....
2.108.927.000	البيئة والطاقات المتجددة.....
4.399.874.548.000	المجموع الفرعي
493.564.547.000	التكاليف المشتركة
4.893.439.095.000	المجموع العام

المصدر: القانون رقم 19-14 المؤرخ في 2019/12/11 والمتضمن قانون المالية لسنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية

الجزائرية، العدد 81 الصادرة بتاريخ 2019/12/30، ص 51.

الملحق رقم (02): توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة 2020 حسب القطاعات

الجدول - ج - الوحدة: ألف دج

اعتمادات الدفع	رخص البرامج	القطاعات
8.228.690	20.000	الصناعة.....
209.534.228	47.569.207	الزراعة والري.....
55.251.322	53.930.300	دعم الخدمات المنتجة.....
602.151.806	366.929.577	المنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية.....
155.759.022	106.126.210	التربية والتكوين.....
129.333.016	52.081.000	المنشآت القاعدية الاجتماعية والثقافية.....
329.950.660	3.224.550	دعم الحصول على السكن.....
600.000.000	800.000.000	مواضيع مختلفة.....
40.000.000	40.000.000	المخططات البلدية للتنمية.....
2.130.208.744	1.469.880.844	المجموع الفرعي للاستثمار
643.307.287	-	دعم النشاط الاقتصادي (تخصيصات لحساب التخصيص الخاص وخفض نسب الفوائد)
156.157.200	150.000.000	احتياطي لنفقات غير متوقعة
799.464.487	150.000.000	المجموع الفرعي للعمليات برأس المال
2.929.673.231	1.619.880.844	مجموع ميزانية التجهيز

المصدر: القانون رقم 14-19 المؤرخ في 2019/12/11 والمتضمن قانون المالية لسنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 81 الصادرة بتاريخ 2019/12/30، ص 52.

الملحق رقم (03): أسعار سلة خامات أوبك وبرميل النفط الجزائري للفترة (2000-2020)

الوحدة: دولار أمريكي للبرميل الواحد

السنة	متوسط سعر سلة أوبك	متوسط سعر برميل النفط الجزائري*	السنة	متوسط سعر سلة أوبك	متوسط سعر برميل النفط الجزائري
2000	27.6	28.8	2011	107.5	112.9
2001	23.1	24.7	2012	109.4	111.5
2002	24.4	24.9	2013	105.9	109.4
2003	28.1	28.7	2014	96.3	99.7
2004	36	38.3	2015	49.5	52.8
2005	50.6	54.6	2016	40.8	44.3
2006	61.1	66	2017	52.4	54.1
2007	69.1	74.7	2018	69.8	71.4
2008	94.4	98.9	2019	64	64.5
2009	61.1	62.3	2020	41.5	41.5
2010	77.4	80.3			

Source :

- Organization of the Petroleum Exporting Countries(OPEC), OPEC Annual Statistical Bulletin (2015), p82.
- Organization of the Petroleum Exporting Countries(OPEC), OPEC Annual Statistical Bulletin (2010/2011), p82.
- Organization of the Petroleum Exporting Countries(OPEC), OPEC Annual Statistical Bulletin (2020), p66.
- Organization of the Petroleum Exporting Countries(OPEC), OPEC Annual Report (2020), p12.

* يعرف النفط الجزائري باسم "صحاري بلند" - Saharan Blend ، وهو من النوع الخفيف المفضل لدى الدول المستوردة بالنظر إلى ميزاته عند تكريره، وعادة ما يكون متوسط سعره مرتفعاً بدولارين إلى ثلاثة عن متوسط سعر سلة خامات أوبك، حيث يعتبر ثاني أغلى نفط بعد نفط نيجيريا.

الملحق رقم (04): تطور الإنفاق العام بمكويينيه، الناتج المحلي الإجمالي والرقم القياسي لأسعار

المستهلك في الجزائر للفترة (2000-2020)

السنوات	الإنفاق العام الكلي بالأسعار الجارية (1) (مليار دج)	ميزانية التسيير بالأسعار الجارية (مليار دج)	ميزانية التجهيز بالأسعار الجارية (مليار دج)	الناتج المحلي الإجمالي (PIB) بالأسعار الجارية (2) (مليار دج)	الرقم القياسي لأسعار المستهلك (3) 100=2001
2000	1178.1	838.9	3392	4123.5	95.97
2001	1321.0	798.6	522.4	4227.1	100.0
2002	1550.6	975.6	575.0	4522.8	101.43
2003	1690.2	1122.8	567.4	5252.3	105.75
2004	1891.8	1251.1	640.7	6149.1	109.95
2005	2052.0	1245.1	806.9	7562.0	111.47
2006	2453.0	1437.9	1015.1	8501.6	114.05
2007	3108.5	1674.0	1434.6	9352.9	118.24
2008	4191.0	2217.7	1973.3	11043.7	123.98
2009	4246.3	2300.0	1946.3	9968.0	131.10
2010	4466.9	2659.0	1807.9	11991.6	136.23
2011	5853.6	3879.2	1974.4	14588.5	142.39
2012	7058.1	4782.6	2275.5	16209.6	155.05
2013	6024.2	4131.6	1892.6	16647.9	160.10
2014	6995.7	4494.3	2501.4	17228.6	164.77
2015	7656.3	4617.0	3039.3	16712.7	172.65
2016	7297.4	4583.8	2711.9	17514.6	183.70
2017	7282.7	4677.2	2605.4	18876.2	193.97
2018	7732.1	4813.7	2918.4	20452.3	202.25
2019	7741.3	4895.2	2846.1	20501.1	206.20
2020	6302.9	5009.3	1883.5	18383.8	211.18

Source :

- (1) : - Banque d'Algérie (B.A), "Rapports Annuels, Evolution Economique et Monétaire en Algérie" 2004, 2007, 2011, 2015, 2019, 2022.
- (2) : - Office National des Statistiques (ONS), " Rétrospective des comptes économiques de 1963 a 2018", Collections Statistiques N° 215/2020, Série E : Statistiques Economiques N° 102, Mars 2020, pp 78-79.
- Office National des Statistiques (ONS), "Les comptes économiques en volume de 2016 à 2019", N° 900, p10.
- Office National des Statistiques (ONS), " Les comptes nationaux trimestriels", 4^{ème} trimestre 2021, N° 960, p14.
- (3) : - Office National des Statistiques (ONS), " Indice des prix à la consommation 2002-2011 " , Collections Statistiques N° 171/2012, Série E : Statistiques Economiques N° 68, Juin 2012, p09.
- Office National des Statistiques (ONS), " Indice des prix à la consommation 2011-2020 " , Collections Statistiques N° 219/2021, Série E : Statistiques Economiques N° 106, Juillet 2021, p08.

الملحق رقم (05): التركيب البنوي لميزانية التسيير في الجزائر للفترة (2000-2020)

الوحدة: مليار دج

السنوات	نفقات المستخدمين	منح المجاهدين	مواد ولوازم	التحويلات الجارية	فوائد الدين العام
2000	261.6	60.6	54.6	300.4	161.7
2001	288.8	56.1	59.1	247.1	147.5
2002	301.1	74.0	69.8	387.7	143.0
2003	329.9	63.2	58.8	556.9	114.0
2004	391.4	69.2	71.7	633.6	85.2
2005	418.5	79.8	76.0	597.6	73.2
2006	447.8	92.5	95.7	733.3	68.6
2007	616.2	101.6	93.8	761.8	80.5
2008	838.7	103.0	111.7	1102.9	61.4
2009	910.9	130.7	112.5	1108.5	37.4
2010	1212.6	151.3	121.7	1140.2	33.2
2011	1774.7	163.2	129.7	1173.9	37.7
2012	1988.4	185.3	135.2	2431.7	42.0
2013	1855.3	226.5	149.1	1856.4	44.2
2014	2007.2	218.4	161.9	2069.0	37.8
2015	2170.9	223.0	179.7	2000.8	42.6
2016	2313.1	226.0	185.5	1814.2	46.8
2017	2308.3	228.0	188.6	1783.2	169.1
2018	2254.1	241.8	216.2	1999.8	101.8
2019	2353.7	252.7	216.4	1958.6	113.9
2020	2373.1	266.8	109.5	2088.3	171.7

Source :

- Banque d'Algérie (B.A), "Rapport Annuel 2004, Evolution Economique et Monétaire en Algérie", Juillet 2005, p 71.

- Banque d'Algérie (B.A), "Rapport Annuel 2007, Evolution Economique et Monétaire en Algérie", Juillet 2008, p 91.

- بنك الجزائر، التقرير السنوي 2011-التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر -، أكتوبر 2012، ص 219.

- بنك الجزائر، التقرير السنوي 2015-التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر -، نوفمبر 2016، ص 159.

- بنك الجزائر، التقرير السنوي 2019-التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر -، ديسمبر 2020، ص 155.

- بنك الجزائر، التقرير السنوي 2022-التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر -، سبتمبر 2023، ص 116.

الملحق رقم (06): التركيب البنيوي لميزانية التجهيز في الجزائر للفترة (2000-2020)

الوحدة: مليار دج

السنوات	الفلاحة والموارد المائية	الطاقة والمناجم	الزراعة والتكوين	البنية التحتية الاقتصادية والإدارية	البنية التحتية الاجتماعية والثقافية	السكن والتهيئة العمرانية	نفقات أخرى
2000	34.1	7.3	38.8	63.8	12.3	100.5	73.4
2001	58.5	6.5	53.8	85.0	17.5	114.3	186.8
2002	102.5	7.6	56.0	94.1	27.4	129.5	157.9
2003	83.5	5.9	60.0	102.3	31.5	118.0	166.2
2004	97.5	225	61.8	101.2	30.8	93.9	30.5
2005	138.5	95	84.5	185.2	35.6	104.8	163.3
2006	181.6	130	84.1	263.9	32.9	140.7	181.9
2007	199.0	200	126.2	434.8	41.8	264.1	168.7
2008	247.4	24	135.7	619.6	54.9	266.5	625.2
2009	282.3	134	145.0	484.2	68.5	308.4	523.9
2010	294.5	164	153.5	495.4	71.2	358.8	270.5
2011	301.8	164	137.9	704.8	77.7	271.4	316.8
2012	231.5	4.3	134.6	628.5	96.0	614.1	566.5
2013	272.5	2.8	204.4	704.0	115.4	255.5	338.0
2014	290.2	112.6	192.6	818.0	112.6	427.7	547.7
2015	303.9	115.5	228.0	1033.4	136.8	617.0	604.7
2016	235.9	26.8	193.0	1125.4	154.6	447.5	528.7
2017	272.0	25.5	158.0	997.0	132.0	530.0	490.9
2018	193.5	34.2	135.3	577.1	124.3	469.2	894.3
2019	259.7	169.6	169.6	1242.8	89.3	513.7	403.5
2020	127.8	72.4	72.4	802.1	64.9	385.3	334.2

Source :

- International Monetary Fund (IMF), " Algeria: Statistical Appendix", IMF Country Report No. 06/102, March 2006, p23.

- International Monetary Fund (IMF), " Algeria: Statistical Appendix", IMF Country Report No. 09/111, April 2009, p23.

- International Monetary Fund (IMF), " Algeria: Statistical Appendix", IMF Country Report No. 13/49, February 2013, p15

- بنك الجزائر، التقرير السنوي 2012-التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر -، نوفمبر 2013، ص ص 102-103.

- بنك الجزائر، التقرير السنوي 2013-التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر -، نوفمبر 2014، ص ص 92-93.

- بنك الجزائر، التقرير السنوي 2015-التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر -، نوفمبر 2016، ص ص 83-84.

- بنك الجزائر، التقرير السنوي 2018-التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر -، ديسمبر 2019، ص ص 66-67.

- بنك الجزائر، التقرير السنوي 2020-التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر -، ديسمبر 2021، ص ص 73-74.

الملحق رقم (07): تطور الإيرادات العامة في الجزائر للفترة (2000-2020)

الوحدة: مليار دج

السنة	إجمالي الإيرادات العامة (1)	الحيازة البترولية الموازنة (2)	فائض الحيازة البترولية الموجه لـ ص.ض.إ (3)	الحيازة العادية (4)
2000	1578.1	720	453.2	349.5
2001	1505.5	840.6	123.8	398.2
2002	1603.2	916.4	26.5	482.9
2003	1974.4	836.1	448.9	524.9
2004	2229.7	862.2	623.5	580.4
2005	3082.6	899.0	1368.8	640.4
2006	3639.8	916.0	1798.0	720.8
2007	3687.8	973.0	1738.8	766.8
2008	5190.5	1715.4	2288.2	965.2
2009	3676.0	1927.0	400.7	1146.6
2010	4392.9	1501.7	1318.3	1298.0
2011	5790.1	1529.4	2300.3	1527.1
2012	6339.3	1519.0	2535.3	1908.6
2013	5957.5	1615.9	2062.2	2031.0
2014	5738.4	1577.7	1810.3	2091.5
2015	5103.1	1722.9	552.2	2354.6
2016	5110.1	1682.5	98.0	2482.2
2017	6047.9	1126.9	00	2630.0
2018	6826.9	2349.7	437.4	2711.8
2019	6601.6	2518.4	00	2843.5
2020	5640.9	1394.7	526.9	2625.2

المصدر:

- (1) و (3) و (4): - بنك الجزائر، التقارير السنوية - التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر للسنوات 2004، 2008، 2012، 2016، 2020، 2022.
(2): قوانين المالية الأساسية والتكميلية للسنوات من 2000 إلى 2020.

الملحق رقم (08): تطور مؤشرات الدين العام في الجزائر للفترة (2000-2020)

السنة	الدين الخارجي (مليار دولار)	الدين الخارجي* (مليار دج)	الدين الداخلي (مليار دج)	الدين العام (مليار دج)	نسبة الدين العام إلى ن.م.إ.ج. (%)**
2000	25.26	1901.8	1022.9	2924.7	70.92
2001	22.57	1743.9	1001.5	2745.4	65.9
2002	22.64	1803.9	982.5	2786.4	61.6
2003	23.35	1806.6	987.8	2794.4	53.2
2004	21.82	1572.3	1000	2572.3	41.8
2005	17.19	1261	1038.9	2299.9	30.4
2006	5.61	407.5	1847.3	2254.8	26.5
2007	5.79	401.6	1103.9	1505.5	16.1
2008	5.92	382.2	734	1116.2	10.1
2009	5.68	412.6	816.3	1228.9	12.3
2010	5.68	422.6	1107.4	1530	12.7
2011	4.40	320.5	1214.8	1535.3	10.5
2012	3.69	286.1	1312.1	1598.2	9.8
2013	3.39	269.1	1176.6	1445.7	8.7
2014	3.73	300.5	1238	1538.5	8.9
2015	3.02	303.4	2493	2796.4	16.7
2016	3.84	420.3	3410	3830.3	21.8
2017	3.98	441.6	5199.7	5641.3	29.8
2018	4.04	471.1	7436.2	7907.3	38.6
2019	3.83	457.1	8751.1	9208.2	44.9
2020	3.44	434.6	9423.4	9858	53.6

Source :

- Banque d'Algérie (B.A), "Rapport Annuel 2003, Evolution Economique et Monétaire en Algérie", Avril 2004, p 109 /p 117.
- Banque d'Algérie (B.A), "Rapport Annuel 2008, Evolution Economique et Monétaire en Algérie", Juin 2009, p 198 /p 207
- Banque d'Algérie (B.A), "Rapport Annuel 2013, Evolution Economique et Monétaire en Algérie", Octobre 2014, p 166 /p 176.
- Banque d'Algérie (B.A), "Rapport Annuel 2016, Evolution Economique et Monétaire en Algérie", Septembre 2017, p 115 /p 124.
- Banque d'Algérie (B.A), "Rapport Annuel 2021, Evolution Economique et Monétaire en Algérie", Juin 2022, p 117 /p 127.

* يساوي حاصل ضرب قيمة الدين العام الخارجي بالدولار الأمريكي للسنة في سعر صرف الدينار الجزائري مقابل الدولار الأمريكي لنفس السنة،

باعتدال متوسط المعدلات السنوية للدينار الجزائري، المأخوذة من إحصائيات بنك الجزائر والمنشورة على موقعه الرسمي على الرابط

<https://www.bank-of-algeria.dz/ar/%D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%8A%D8%A7%D9%86%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%AE%D9%8A%D8%A9>

** تم حسابها بالاعتماد على معطيات الملحق رقم 04 والملحق رقم 08.

الملحق رقم (09): التباينات المسجلة بين الإنفاق المقدّر والإنفاق الفعلي في الجزائر للفترة

(2020-2000)

السنة	الإنفاق	الإنفاق المقدّر (1) (مليار دج)	الإنفاق الفعلي (2) (مليار دج)	التباين (مليار دج)	نسبة التنفيذ* (%)
2000	نفقات التسيير	830.1	838.9	8.8-	101
	نفقات التجهيز	346.0	339.2	6.8	98
2001	نفقات التسيير	948.7	798.6	150.1	84.2
	نفقات التجهيز	503.6	522.4	18.8-	103.7
2002	نفقات التسيير	1053.4	975.6	77.8	92.6
	نفقات التجهيز	549.0	575.0	26-	104.7
2003	نفقات التسيير	1141.7	1122.8	18.9	98.3
	نفقات التجهيز	669.4	567.4	102	84.7
2004	نفقات التسيير	1200.0	1251.1	51.1-	104.2
	نفقات التجهيز	720.0	640.7	79.3	89
2005	نفقات التسيير	1255.2	1245.1	10.1	99.2
	نفقات التجهيز	1047.7	806.9	240.8	77
2006	نفقات التسيير	1439.5	1437.9	1.6	99.9
	نفقات التجهيز	2116.0	115.1	1100.9	48
2007	نفقات التسيير	1652.7	1674.0	21.3-	101.3
	نفقات التجهيز	2294.0	1434.6	859.4	62.5
2008	نفقات التسيير	2363.2	2290.4	72.8	96.9
	نفقات التجهيز	2519.0	2025.0	494	80.4
2009	نفقات التسيير	2661.2	2255.1	406.1	84.7
	نفقات التجهيز	2813.3	2283.6	529.7	81.2
2010	نفقات التسيير	3446.0	2736.2	709.8	79.4
	نفقات التجهيز	3022.8	2749.2	273.6	90.9
2011	نفقات التسيير	4291.2	3945.1	346.1	91.9
	نفقات التجهيز	3981.4	3403.8	577.6	85.5
2012	نفقات التسيير	4925.1	4691.3	233.8	95.2
	نفقات التجهيز	2820.4	2390.1	430.3	84.7
2013	نفقات التسيير	4335.6	4156.3	179.3	95.9
	نفقات التجهيز	2544.2	2356.7	187.5	92.6

* وهو مؤشر لدقة التخصيص المالي

الملاحق

94	284.2	4430.2	4714.4	نفقات التسيير	2014
86.5	396.2	2545.5	2941.7	نفقات التجهيز	
93.7	311.9	4660.3	4972.2	نفقات التسيير	2015
68.4	1192.4	2589.0	3781.4	نفقات التجهيز	
90	480.4	4326.9	4807.3	نفقات التسيير	2016
63.9	1145.6	2.031.2	3176.8	نفقات التجهيز	
97.9	94.8	4497.0	4591.8	نفقات التسيير	2017
99	21.6	2269.7	2291.3	نفقات التجهيز	
97.9	96.1	4488.3	4584.4	نفقات التسيير	2018
97.8	90	3953.3	4043.3	نفقات التجهيز	
96.2	186	4768.4	4954.4	نفقات التسيير	2019
90.7	336	3266.6	3602.6	نفقات التجهيز	
99.5	24.9	4727.5	4752.4	نفقات التسيير	2020
99.7	7.6	2612.6	2620.2	نفقات التجهيز	

المصدر: معدّ من طرف الباحثة بالاعتماد على

(1)-: قوانين المالية الأساسية والتكميلية للسنوات من 2000 إلى 2020.

(2)-: قوانين ضبط الميزانية للسنوات من 2008 إلى 2020.

-Banque d'Algérie (B.A), "Rapports Annuels, Evolution Economique et Monétaire en Algérie"2004, 2007, 2011.

~ تمت بحمد الله ~