

جامعة ابن خلدون - تيارت -
كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير
قسم علوم التجارية

فعالية السياسة المالية في ترشيد النفقات العامة

دراسة حالة الجزائر 2010-2015

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر

تخصص: علوم مالية

إعداد الطالبين:
- جيلالي خالدية
- غاشي هاجر

الأستاذ المشرف:
- الدكتور بن الحاج جلول ياسين

نوقشت وأجيزت علنا بتاريخ:

السنة الجامعية: 2016/2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وتقدير

قبل كل شيء نحمد الله عزّ وجل الذي أنعمنا بنعمة العلم ووفقنا إلى بلوغ هذه الدرجة ونقول "اللهم لك الحمد حتى ترضى ولك الحمد إذا رضيت ولك الحمد بعد الرضا".

نتقدم بالشكر الجزيل إلى كل ما سعدنا في إنجاز هذا العمل وبالأخص أستاذنا القدير المشرف الدكتور "بن الحاج جلول ياسين" على توجيهاته القيمة وإرشاداته الصائبة الذي لم ييخل علينا.

كما نتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى أساتذة أعضاء لجنة المناقشة

"الأستاذ الدكتور شريط عابد، الأستاذ بوحركات بوعلام"

على تفضلهم بقبول مناقشة هذا البحث المتواضع وتقييمه وإلى كل من بذل معنا جهدا ووفر لنا وقتا ونصح لنا قولاً، نسأل الله أن يجزيهم خير جزاء.

الملخص:

تعتبر السياسة المالية واحدة من بين أهم وسائل السياسة الاقتصادية، حيث أنها تتضمن تكييف كمي ونوعي لأدواتها المتمثلة في السياسة الإنفاقية، السياسة الضريبية، السياسة الائتمانية، بصورة تسمح للدولة القيام بوظائفها، كما أن التوسع في مهام الدولة ووظائفها أدى إلى الإشباع في دائرة الإنفاق العام، وفي تعدد أنواع النفقات وآثارها حيث أن تزايد المتسارع والمستمر للنفقات العامة مع شح الموارد، حتم على الدولة العمل على ترشيد النفقات العامة وفق ضوابط ومتطلبات تسمح بالاستغلال الأمثل للموارد، والجزائر كغيرها من الدول فإنها تسعى إلى ترشيد الإنفاق العام مستخدمة في ذلك أدوات السياسة المالية.

وقد توصلنا إلى أنه يمكن ترشيد الإنفاق العام ضمن السياسة المالية، وذلك بتبني سياسات مالية لحكمة مبنية على آليات التوازن بين الإيرادات العامة والنفقات العامة من خلال استهداف الكفاءة والفعالية، وربط سياسة الإنفاق العام بمتغيرات السياسة الاقتصادية.

الكلمات المفتاحية: السياسة المالية، النفقات العامة، ترشيد الإنفاق العام، أدوات السياسة المالية، الميزانية العامة للدولة.

Résumé :

La politique budgétaire est l'une des importants instruments de la politique économique, car elles comprennent l'adaptation quantitative et qualitative de ces instruments de la politique de dépense, la politique budgétaire, la politique de crédit, en permettant à l'État d'exercer leurs fonctions, l'extension des fonctions de l'Etat a conduit à la saturation dans le cercle des dépenses publiques, dans plusieurs types de dépenses et leurs effets que les dépenses publiques rapide et soutenue accrue avec la rareté des ressources, a nécessité l'État à travailler sur la rationalisation des dépenses publiques conformément aux réglementations et exigences permettent une exploitation optimale des ressources et de l'Algérie, comme les autres pays, elle cherche à rationaliser les dépenses publiques de l'utilisateur Parmi les instruments de la politique fiscale.

Nous avons conclu que peuvent rationaliser les dépenses publiques au sein de la politique budgétaire, en adoptant des politiques fiscales de la sagesse fondée sur l'équilibre entre les mécanismes des testaments et des dépenses publiques en ciblant la compétence et l'efficacité, et en liant les variables de la politique des dépenses publiques à la politique budgétaire.

Mots-clés : La politique budgétaire, les dépenses publiques, la rationalisation des dépenses publiques, des outils de politique budgétaire, le budget général de l'Etat.

فهرس المحتويات

بسملة

شكر وتقدير

ملخص

فهرس المحتويات

قائمة الجداول والأشكال البيانية

أ مقدمة عامة

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للسياسة المالية والنفقات العامة

07 تمهيد

08 المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للسياسة المالية وتطورها

08 المطلب الأول: مفهوم السياسة المالية

15 المطلب الثاني: تطور السياسة المالية في الفكر الاقتصادي

19 المطلب الثالث: أهداف السياسة المالية

22 المبحث الثاني: أدوات السياسة المالية

22 المطلب الأول: السياسة الضريبية

25 المطلب الثاني: السياسة الإنفاقية

30 المطلب الثالث: جباية القروض العامة والإصدار النقدي

37 المبحث الثالث: الإطار المفاهيمي للنفقات العامة

37 المطلب الأول: مفهوم النفقات العامة وعناصرها

40 المطلب الثاني: أنواع النفقات العامة وتقسيماتها وأشكالها

45 المطلب الثالث: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

48 خلاصة الفصل

الفصل الثاني: آليات السياسة المالية المعتمدة في ترشيد النفقات العامة

| | |
|----|--|
| 50 | تمهيد |
| 51 | المبحث الأول: ترشيد الإنفاق العام |
| 51 | المطلب الأول: ماهية ترشيد الإنفاق العام وعناصره |
| 54 | المطلب الثاني: المبادئ وخطوات ترشيد الإنفاق العام |
| 58 | المطلب الثالث: أسباب وعوامل نجاح ترشيد الإنفاق العام |
| 61 | المبحث الثاني: آلية عمل السياسة المالية في ترشيد الإنفاق |
| 61 | المطلب الأول: مجالات وآلية اتخاذ قرارات ترشيد الإنفاق العام |
| 67 | المطلب الثاني: الإجراءات الحديثة لترشيد الإنفاق العام |
| 71 | المطلب الثالث: أدوات السياسة المالية في علاج احتلال الاقتصاد الوطني |
| 78 | المبحث الثالث: مناهج إعداد الميزانية العامة ودورها في ترشيد وتحقيق أهداف الإنفاق العام |
| 79 | المطلب الأول: تخطيط مالية الدولة وفقا للميزانية التقليدية " موازنة البنود" |
| 82 | المطلب الثاني: تخطيط مالية الدولة طبقا لميزانية الأداء والبرامج |
| 86 | المطلب الثالث: تخطيط مالية الدولة طبقا لميزانية التخطيط والبرمجة |
| 91 | المطلب الرابع: تخطيط مالية الدولة طبقا لميزانية الأساس الصفري |
| 96 | خلاصة الفصل |

الفصل الثالث: السياسة المالية في الجزائر وآليات ترشيد الإنفاق

العام 2010-2015

| | |
|-----|--|
| 98 | تمهيد |
| 99 | المبحث الأول: دراسة تحليلية للسياسة المالية في الجزائر (2010-2015) |
| 99 | المطلب الأول: تحليل تطور النفقات العامة في الجزائر (2010-2015) |
| 103 | المطلب الثاني: تحليل تطور الإيرادات العامة في الجزائر (2010-2015) |
| 107 | المطلب الثالث: تحليل تطور رصيد الميزانية العامة في الجزائر (2010-2015) |

| | |
|----------|---|
| 112..... | المبحث الثاني: دوافع ترشيد النفقات العامة في الجزائر |
| 112..... | المطلب الأول: هشاشة الموارد المالية بسبب تقلبات أسعار النفط |
| 114..... | المطلب الثاني: العجز الموازي الناتج عن تذبذب الإيرادات والتزايد المستمر للنفقات |
| 119..... | المطلب الثالث: اتساع الفجوة بين الإنفاق الحقيقي والإنفاق المتوقع |
| 121..... | المبحث الثالث: إجراءات ترشيد النفقات العامة في الجزائر |
| 121..... | المطلب الأول: الإجراءات القانونية لترشيد النفقات العامة |
| 126..... | المطلب الثاني: ضرورة ترشيد بعض النفقات العامة |
| 131..... | خلاصة الفصل |
| 133..... | خاتمة عامة |
| 139..... | قائمة المصادر والمراجع |
| 147..... | ملاحق |

قائمة الجداول والأشكال البيانية

قائمة الجداول:

| ص | عنوان | رقم |
|-----|--|-----|
| 101 | تطور نفقات التسيير والتجهيز 2010 – 2015 | 1-3 |
| 105 | تطور الإيرادات العامة خلال الفترة 2010 – 2015 | 2-3 |
| 108 | تطور رصيد الميزانية العامة خلال الفترة 2010 – 2015 | 3-3 |
| 110 | قيمة الصادرات النفطية للجزائر 2010 – 2014 | 4-3 |
| 112 | تطور موارد العادية ضمن الموارد وتمويل عجز الميزانية. | 5-3 |
| 116 | صندوق ضبط الموارد وتمويل عجز الميزانية 2010 – 2014 | 6-3 |
| 117 | الانحرافات المسجلة بين النفقات المتوقعة والنفقات الفعلية | 7-3 |
| 125 | تطور التحويلات خلال الفترة 2005 – 2014 | 8-3 |
| 128 | تطور قيمة الواردات في الجزائر خلال فترة 2010 – 2014 | 9-3 |

قائمة الأشكال :

| ص | عنوان | رقم |
|----|------------------------------------|---------|
| 32 | أنواع القروض العامة | (01-01) |
| 42 | تقسيمات النفقات العامة | (02-01) |
| 71 | الفجوة الانكماشية. | (01-02) |
| 72 | الطلب الكلي | (02-02) |
| 74 | مستوى الأسعار الناتج المحلي | (03-02) |
| 75 | السياسة المالية الانكماشية | (04-02) |
| 77 | أنواع الموازنات | (05-02) |
| 85 | نموذج قياس إنتاجية وفعالية الإنفاق | (06-02) |

مقدمة

مقدمة

مقدمة:

تحتل السياسة المالية مكانة هامة بين السياسات الاقتصادية، حيث تتعلق بالإجراءات المتعمدة من طرف الدولة فيما يخص الانفاق العام والايادات العامة والاقتراض العام بهدف التأثير على المتغيرات الاقتصادية الكلية في الاتجاه المرغوب فيه وقد ارتبط تطور مفهوم السياسة المالية ارتباطا وثيقا بتطور دور الدولة في الاقتصاد، حيث أن انتقال دورها من "الدولة الحارسة" إلى "الدولة المتدخلة" أدى إلى انهيار مبدأ الحياد المالي الذي يتركز على ضرورة مراعاة مبدأ توازن الميزانية.

ويعد الانفاق العام أداة من أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الدولة والهياكل المتفرعة عنها لبلوغ أهدافها والوسيلة التي تتيح للحكومة تنفيذ برامجها الاقتصادية والاجتماعية وممارسة دورها التدخل في مختلف مجالات الحياة ولقد ازدادت أهمية النفقة العامة بازدياد الحاجات المجتمع التي تلبها بحيث أصبحت لها آثار واضحة على مجريات الحياة داخل الدولة، بحيث أن تعدد وظائف الدولة وتزايد حجم الانفاق العام ومحدودية الموارد جعل من الضروري الحفاظ على الموارد العامة من التبذير والاسراف وسوء التدبير عموما، الأمر الذي أضحي معه "ترشيد الانفاق العام" مطلباً أساسياً سواء في الدول المتقدمة أو الدول النامية.

والجزائر كغيرها من الدول النامية قامت بالتوسع في النفقات العامة باعتبارها إحدى أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الدولة من أجل تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية إذ نجد أن النفقات العامة زاد حجمها مع زيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي من جهة ولزيادة أهمية السياسة المالية وفعاليتها كسياسة اقتصادية من جهة أخرى مما استدعي إلى ضرورة ترشيد الانفاق العام كونه عامل مهم للتحكم في العجز الموازي بحيث أن الجزائر تعاني من مشكلة الاستعمال غير الرشيد لمواردها الاقتصادية وفي مقدمتها الموارد المستعملة في تمويل الانفاق العام.

-إشكالية الدراسة:

تبعاً للعرض السابق تبيننا لنا ملامح اشكالية هذا البحث و التي يمكن بلورتها في السؤال التالي:

ما مدى مساهمة السياسة المالية في ترشيد النفقات العامة في الجزائر خلال الفترة 2010-

2015؟

وتنفرع من هذه الاشكالية جملة من الاسئلة الفرعية:

مقدمة

- 1- ماهي السياسة المالية وما هي أهم أدواتها؟
- 2- ماهي أسباب تزايد النفقات العامة؟
- 3- ما المقصود بترشيد النفقات العامة؟
- 4- ماهي إجراءات السياسة المالية المتبعة كأدوات لترشيد النفقات العامة؟
- 5- ما هي السياسة المتبعة في مجال الانفاق العام وما هي دوافع ترشيده؟

-فرضيات البحث:

للإجابة عن التساؤلات السابقة تم الاعتماد على الفرضيات التالية:

- 1- تؤثر السياسة المالية في الاقتصاد من خلال ادواتها الاساسية.
- 2- يقصد بترشيد الانفاق العام تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع الكفاءة هذا الانفاق إلى أعلى درجة ممكنة والقضاء على أوجه الاسراف والتبذير ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامة وأقصى ما يمكن تديره من الموارد العادية للدولة.
- 3- تلعب ادوات السياسة المالية دورا مهما في ترشيد النفقات العامة إذا ما تم الالتزام بمجموعة من الضوابط سواء تعلق الأمر بجانب الإيرادات أو النفقات.

-أسباب اختيار البحث:

تعود اسباب اختيار لموضوع إلى عدة عوامل يمكن تلخيصها فيما يلي:

أسباب موضوعية:

- 1- الاصلاحات التي تقوم بها الدولة في مجال السياسة المالية.
- 2- ضرورة رفع كفاءة وفعالية النفقات العامة وتحسين تسييرها.
- 3- اهتمام الدولة الكبير بترشيد النفقات العامة والاستغلال الامثل للموارد المتاحة.
- 4- انتشار الفساد المالي والتبذير في مختلف القطاعات العمومية، ومحالة إيجاد اساليب مناسبة لمكافحته.

أسباب ذاتية:

- 1- اهتمامنا الشخصي بالبحث في مجال المالية العامة والرغبة في لثراء الموضوع.

مقدمة

2- كون الموضوع هدي في تخصص العلوم المالية الذي نتناول فيه دراستنا.

-أهمية الموضوع:

تكمن أهمية هذا البحث في:

المكانة الكبيرة التي تحتلها السياسة المالية في اقتصاديات الدول النامية والجزائر من بين تلك الدول حيث اهتمت بالسياسة المالية لتطوير اقتصادها ومن جهة أخرى تتجلى أهمية البحث من خلال كيفية توفير الموارد المالية وترشيدها وجعلها أكثر فعالية وكفاءة مما يخفض من الضغوط على الميزانية العامة للدولة ويحقق الأهداف المطلوبة.

-أهداف البحث:

تهدف من خلال هذا البحث إلى:

- 1- التعرف على مفهوم السياسة المالية وأهم أدواتها، ولماذا وكيف يمكن تحقيقها.
- 2- تحديد مفهوم ترشيد النفقات العامة ومتطلباته، وأهميته في الاستغلال الامثل للإيرادات العامة.
- 3- تحديد آليات السياسة المالية الأساسية المعتمدة في ترشيد النفقات العامة وحسن ادارة الموارد العامة.

-حدود الدراسة:

لأجل معالجة إشكالية الموضوع تم تحديد الحدود التالية:

* **حدود مكانية:** تم اجراء هذه الدراسة على مستوى الجزائر.

* **حدود زمنية:** تم التركيز على اقتصاد الجزائري خلال فترة 2010-2015.

* **حدود موضوعية:** تم التركيز في دراستنا على الانفاق العام وترشيده باستخدام ادوات السياسة

المالية باعتبارها من أهم الادوات التي يمكن الاعتماد عليها للتأثير على النفقات العامة.

- منهج الدراسة:

من أجل الاجابة على اشكالية البحث والامام بكل جوانب الدراسة تم الاعتماد على:

مقدمة

المنهج الوصفي التحليلي من أجل وصف المفاهيم المتعلقة بالسياسة المالية وترشيد النفقات العامة ومحاولة التعرف على الدراسات النظرية والعلمية المتعلقة بها، ومن ثم تحليل ادوات سياسة المالية والدور الذي يمكن أن تؤديه في عملية ترشيد الانفاق العام.

-الدراسات السابقة:

في هذا الصدد يمكن الإشارة إلى دراستين على درجة كبيرة من الأهمية:

-اطروحة دكتوراه للباحث درواسي مسعود التي كانت بعنوان السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر 1990-2004 وقد حاولت هذه الدراسة معرفة مدى تمكن السلطات المالية من خلال إدارتها للسياسة المالية من تحقيق المستويات المثلى والمقبولة من حيث تخصيص الموارد بين الاستهلاك والتراكم، وتحقيق الاستقرار وتحقيق التوازن الاقتصادي، بحيث تلتقي مع دراستنا في هذا الجانب.

-دراسة بن عزة محمد سنة 2015 أطروحة دكتوراه بعنوان ترشيد سياسة الانفاق العام باتباع منهج الانضباط بالأهداف (دراسة تحليلية قياسية لدور الانفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر) تضمنت هذه الدراسة سياسة الانفاق العام كسياسة اقتصادية من خلال التطرق إلى تدخل الدولة في الاقتصاد عن طريق الانفاق العام وتأثيره على النشاط الاقتصادي مع الإشارة إلى النمو المستمر للنفقات العمومية، مما يتطلب إعادة النظر فيها وترشيدها عن طريق تحقيق الكفاءة الاقتصادية والعدالة التوزيعية والشفافية في المال العام في إطار الانضباط بالأهداف كما تطرق إلى النفقات العامة كأداة لتجسيد أهداف السياسة الاقتصادية بالإضافة إلى لأثر سياسة الانفاق العام على أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر، حيث تتفق مع دراستنا في معالجة موضوع ترشيد النفقات العامة في ظل تزايدها المستمر.

أما بخصوص دراستنا فقد اختلفت عن الدراسات السابقة في كونها تناولت فعالية السياسة المالية في ترشيد النفقات العامة وكيف تأثر السياسة المالية في الاقتصاد من خلال ادواتها التي تلعب دورا مهما في ترشيد النفقات العامة.

مقدمة

-خطة الدراسة:

لصياغة هذا العمل وفق ما تقتضيه إشكالية بحثنا قمنا بتقسيمه إلى ثلاث فصول مقسمة إلى ثلاث مباحث مقسمة بدورها إلى ثلاث مطالب:

-الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لسياسة المالية والنفقات العامة نتناول فيه ثلاث مباحث خصص المبحث الأول إلى مفاهيم أساسية حول السياسة المالية وأهميتها، وكان المبحث الثاني فقد تطرقنا إلى أهم أدوات السياسة المالية، أما في المبحث الثالث فقد أوردنا فيه الإطار النظري للنفقات العامة.

-الفصل الثاني: فعالية السياسة المالية في ترشيد النفقات العام قسمناه إلى ثلاث مباحث عرضنا من خلال المبحث الأول ترشيد الانفاق العام أما في المبحث الثاني آلية عمل السياسة المالية في ترشيد النفقات العامة، أما المبحث الثالث مناهج اعداد الميزانية العامة ودورها في ترشيد اهداف الانفاق العام.

-الفصل الثالث: دراسة تحليلية للسياسة المالية في الجزائر وآليات ترشيد الانفاق العام 2010-2015 وهو آخر فصل خصصناه للجانب تحليلي من الدراسة حيث قسمناه إلى ثلاث مباحث بينا في المبحث الأول دراسة تحليلية للسياسة المالية في الجزائر 2010-2015، أما المبحث الثاني دوافع ترشيد النفقات العامة، والمبحث الثالث اجراءات ترشيد الانفاق العام.

وفي الأخير قدمنا خاتمة عامة تضم خلاصة للبحث مع أهم النتائج المتوصل إليها بالإضافة إلى اختبار فرضيات البحث، ثم قدمنا بعض الاقتراحات التي رأيناها مناسبة ووصولاً إلى تقديم آفاق للبحث يمكن من خلالها للباحثين الآخرين التطرق إلى بعض جوانب الموضوع التي لم نتطرق إليها.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للسياسة المالية والنفقات العامة

تمهيد:

تعبير السياسة المالية واحدة من بين السياسات الاقتصادية، حيث تمثل دراسة تحليلية للنشاط المالي والقطاع العام ويتبع هذا النشاط بآثار تمس جميع القطاعات وتتضمن تكييف كمي ونوعي لأدواتها بصورة تسمح للدولة القيام بوظائفها غير أن تطور دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة، كان له انعكاس واضح على مفهوم النظام المالي فنقلة من السياسة المالية المحايدة إلى السياسة المالية المتدخلة لتصبح آليات السوق المترتبة عن اختلال نشاط الاقتصادي.

ان التوسع في مهام الدولة ووظائفها والمتمثلة في اشباع الحاجات العامة، ادى إلى اتساع في دائرة الإنفاق العام وفي تعدد أنواع النفقات وآثارها كما أن اهم ما يميز المالية العامة هو الأهداف التي تسطرها الدولة وآليات التي تعمل بها من أجل تحقيق تلك الأهداف، بحيث تعتبر النفقات العامة الإدارة التي من خلالها يمكن للدولة أن تحقق اهدافها واستقرارها الاقتصادي وهي أيضا الوجه الذي يثبت نشاط الدولة.

حيث أن الطرح المالي عادة ما يتبنى مبدأ اللجوء إلى ادوات السياسة المالية كأداة لبلوغ اهدافها، وذلك باستخدام الايرادات العامة والنفقات العامة والموازنة العامة حيث أن لكل أداة من هذه الادوات آليات خاصة بها ومميزة لها، وعليه سوف نتطرق في هذا الفصل الى:

المبحث الأول: الاطار المفاهيمي لسياسة المالية

المبحث الثاني: أدوات السياسة المالية

المبحث الثالث: الاطار النظري للنفقات العامة

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للسياسة المالية وتطورها

تتضمن معرفة السياسة المالية دراسة تحليلية للنشاط المالي للدولة ومرافقها وذلك بكل ما يتعلق بحجم الانفاق العام والايادات العامة لتحقيق اهداف معينة اقتصادية واجتماعية، فالسياسة المالية يمكن أن تساهم في دفع عجلة التنمية واشاعة الاستقرار الاقتصادي للبلد، كما يمكن أن تساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية والاقبال قدر الامكان من التفاوت بين الافراد في توزيع الدخول والثروات.

المطلب الأول: مفهوم السياسة المالية

لقد تعددت تعاريف التي أعطيت للسياسة المالية كغيرها من المصطلحات الاقتصادية الأخرى إلا أننا سنحاول التطرق إلى أهم وابرز التعاريف التي تطرق إليها أهم الاقتصاديين.

أولاً: تعريف السياسة المالية وأهميتها.

1-تعريف السياسة المالية:

يمكن تعريف السياسة المالية على أنها:

-هي مجموعة من الأدوات المالية التي تستخدمها الدولة لإدارة النشاط الاقتصادي وتحقيق أهداف المجتمع اقتصاديا وسياسيا واجتماعيا.¹

-تعني السياسة المالية مجموعة الاجراءات التي تتخذها الدولة بما يتصل بنفقاتها واياداتها وبمأن الدول جميعا اتجهت إلى تدخل في المجالات الاقتصادية بشكل اكبر رغم اختلاف درجة هذا التدخل من دولة إلى أخرى، حيث يزيد في الدول الاشتراكية ويقل عنه في رأسمالية لذلك تبرز أهمية إجراءات الدول المتصلة بنشاطاتها المختلفة التي تتطلب وجود نفقات أو الايرادات لدول، تتزايد في حجمها وفي أهميتها مع تزايد هذه النشاطات.²

¹- أحمد عبد السميع علام، علم المالية، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الاولى، مصر، 2012، ص301

²-فليح حسن خلق، التنمية والنخيط الاقتصادي، عالم الكتب الحديثة للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، الاردن، 2006، ص260

- يقصد بالسياسة المالية الطريق التي تنتهجها الدول لاستخدام الادوات المالية الايرادات العامة والنفقات العامة والموازنة العامة لمواجهة وعلاج المشاكل الاقتصادية المختلفة، ولتحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في ضوء الفلسفة الاقتصادية والسياسية التي تتبناها الدول.¹

ومن هذه التعاريف يمكن أن نستخلص التعريف التالي:

السياسة المالية هي السياسة التي يفضلها تستعمل الحكومة برامج نفقاتها وايراداتها العامة والتي تنتظم في الموازنة العامة لإحداث آثار مرغوبة وتجنب الآثار غير المرغوبة على الدخل والانتاج والتوظيف أي تنمية واستقرار الاقتصاد الوطني ومعالجة مشاكله ومواجهة كافة الظروف المتغيرة.

2-أهمية السياسة المالية:

من المعروف أن تطبيق السياسة المالية سواء كان في الدول النامية أو الدول المتقدمة لها أكثر تأثير، فسياسة الضرائب تحقق علاج كثير من سلبيات الاقتصادية، كما لو حققت علاجاً للتضخم، فعندما يكون هناك قوة شرائية زائدة في المجتمع وبالتالي عدم قدرة الجهاز الانتاجي على تلبية حجم الطلب الزائد نتيجة هذه القوة الشرائية الزائدة، فإن تدخل السياسة الضريبية لامتناس الجزاء الزائد من القوة الشرائية يحقق إعادة التوازن من جديد.

- كما أن وجود فوارق كبيرة بين الطبقات، أي عدم وجود توازن بين شرائح الداخلية في المجتمع، يجعل وجود شرائح داخلية كبيرة تحت حد الكفاف، وبالتالي انخفاض مستوى معيشية شريحة كبيرة في المجتمع، لذا تتدخل السياسة الضريبية لمحاولة تحسين مستوى الافراد، من خلال استخدام الضريبة التصاعدية على الدخل المرتفعة لتعويض ذوي الدخل المنخفضة بواسطة الانفاق على السلع الضرورية لوصولها بسعر الدعم كذا الانفاق على المرافق التي يستفيد بها ذوي الدخل المحدودة، كمرقق الصحة والنقل العام والتعليم وغيرها.

-ادارة الطلب الكلي بنجاح، حيث أن حدوث كساد يعني انخفاض حجم الطلب الكلي، وبالتالي تتدخل سياسة الانفاق للتأثير في حجم الطلب على الاستثمار، وبالتالي زيادة حجم النشاط الاقتصادي وبالتالي زيادة حجم الطلب على العمالة، وبالتالي انخفاض معدل البطالة.²

¹ - محمد مروان السمان وآخرون، مبادئ التحليل الاقتصادي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الخامسة، الاردن، 2011، ص307

² - أحمد عبد السميع علام، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 302-303

- اتساع نطاق الدولة في عملية الانفاق الاستثماري من اجل اعادة توزيع الدخول، ودور الانفاق في تأثير في الناتج الاجتماعي، من خلال التأثير المتبادل بين النشاط الاقتصادي للدولة والنشاط الاقتصادي الخاص، بحيث يكون دور الدولة تنافسي وليس مدمرا للقطاع الخاص، كما أن هناك التأثير المباشر والتأثير غير المباشر لسياسة الانفاق، من حيث مدى ترشيد الاستهلاك الحكومي وأثره على الناتج الاجتماعي، او مدى زيادة الانفاق على احدى عناصر الطلب الكلي وانخفاضه على احدى العناصر الاخرى، فاذا زاد الانفاق الحكومي فان معنى ذلك انخفاض الاستهلاك عملا الافراد، وبالتالي فالفارق سيكون لصالح الناتج الاجتماعي.

ثانيا: العوامل المحددة للسياسة المالية.

توقف فعالية السياسة المالية ومدى نجاحها في تحقيق أهدافها على عدة عوامل منها:¹

1- مستوى الوعي الضريبي في جهاز الاداري كفو:

تعتبر الضرائب من اهم الادوات المستخدمة في السياسة المالية حيث تتناسب اهميتها طرد يا مع التقدم الاقتصادي للدولة فعلي سبيل المثال تزداد اهمية الضريبة على الدخل مع زيادة التقدم الاقتصادي للدولة.

والمقصود بالوعي الضريبي أن يمتلك المواطن المكلف ضريبيا الانتماء للوطن الذي يؤدي إلى عدم دفع التهرب من دفع الضرائب ومما لا شك فيه أن الوعي الضريبي للمواطنين يزداد عندما يشعر بوجود تلك الخدمات الحكومية مقابل ما يتم دفعه كضرائب.

أما المقصود بكفاءة الجهاز الاداري فهي تتمثل في قدرة وكفاءة ذلك الجهاز المسؤول عن القوانين والتشريعات الضريبية وكذلك الانظمة والتعليمات المتعلقة في فرض الضرائب ومما لا شك فيه أن كفاءة هذا الجهاز الاداري في الدولة سيساعد صانعي السياسة المالية على تحقيق الاهداف المرجوة من السياسة المالية كما أن وجود الجهاز الاداري الكفو

سيعمل على الحد من التهرب الضريبي وبالتالي زيادة الوعي الضريبي.

¹ - سامر عبد الهادي وأخرون، مبادئ الاقتصاد الكلي، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، الاردن، 2013، ص265-266

2- وجود سوق مالي ونقدي كفؤ:

ان وجود اسواق مالية ونقدية كفؤ يساهم في سهولة عملية تسيير الاموال المالية باقل التكاليف وباقل التكاليف وباقل جهد وهذا بدوره يحفز الافراد على الاستثمار بماديين السوقين ومن هنا نجد أن السوق المالي والنقدي منظم ومتقدم يساعد صانعي السياسة المالية والنقدية على الحد سواء في صياغة تلك السياسات الملائمة للدولة.

3- وجود جهاز مصرفي فعال:

ان الجهاز المصرفي في اي دولة يتمثل بالبنك المركزي بإضافة إلى البنوك التجارية والمتخصصة وكافة المؤسسات المالية وعليه وجود جهاز مصرفي فعال ومتقدم سيساعد في وضع السياسة المالية الملائمة لاقتصاد تلك الدولة وذلك بسبب أن تنفيذ أن تنفيذ السياسة المالية يتم عبر ذلك الجهاز المصرفي وعلية فان الاطار الذي توضع فيه السياسة المالية يعتمد على قدرة الجهاز المصرفي ومدى كفاءته.

4- مدى تقدم المؤسسات العامة وكفاءتها:¹

تتولى المؤسسات العامة مسؤولية النفقات كل في مجال تخصصه ، كما يرسم لها في الميزانية على اختلاف تصنيفاتها وتقسيماتها، وبالتالي فإن لمستوى الادارة في المؤسسات العامة دورا هاما في ترجمة مفردات الميزانية إلى ما تهدف اليه وعندما يخطط واضعو السياسة المالية فإنهم يراعون كفاءة هذه المستويات في اختيار السياسات الملائمة، فإذا كانت النفقة التي تحدد لمؤسسة معينة يحسن استغلالها وتنفق في المجال الذي خصت له دون تبذير أو خطأ أو اسراف، فهذا يدل على كفاءة إدارة المؤسسة ونزاهتها وأهليتها.

ثالثا: العوامل المؤثرة في السياسة المالية:

هناك عدة عوامل تؤثر في السياسة المالية منها ما يؤثر بالتشجيع ومنها ما يؤثر عكس ذلك، لذا ينبغي مراعاة هذه الآثار وذلك على النحو التالي:

¹- اسماعيل عبد الرحمن، مفاهيم ونظم اقتصادية، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، الاردن، 2004، ص194

1-العوامل السياسية:

إن التأثير المتبادل بين السياسة المالية والعوامل السياسية يظهر بوضوح لأن الاقتطاع من الدخل الوطني جدا، كمأن تحديد قيمة هذا الاقتطاع وتحديد توزيعه وقرارات استعماله تثير مشكلات سياسية هامة، ويمكن توضيح الأثر المتبادل بين السياسة المالية والعوامل السياسية في نقاط الثلاث¹:

أ-تأثير الظواهر المالية على السياسة الداخلية:

يمكن للسياسة المالية أن تؤثر على الحياة السياسية سواء عن طريق النظم السياسية حيث أن كل نظام سياسي يمارس اختصاصات مالية يستخلص من هذا الواقع سلطة سياسية أعلى من السلطة التابعة عادة من الأحكام القانونية التي تحدد نظامه وخير دليل سلطة البرلمان واختصاصه المالي وتفوق وزير المالية لأنه الوحيد المسؤول عن تحقيق التوازن بين نفقات وإيرادات الدولة، كما له الحق في الاطلاع على جميع القرارات التي يمكن اتخاذها من طرق زملائه والمتعلقة بالنفقات، ومن أجل السماح له بإنجاز عمله المالي اعترف له بامتيازات قانونية انشق منها زيادة سلطة السياسية، كما يمكن للسياسة المالية أن تمارس تأثيرها على الحياة السياسية من خلال تأثيرها على الأحداث السياسية ذات الأصل المالي أي الناتجة عن أسباب مالية وضريبية كوطأة العبء الضريبي على الطبقات الفقيرة.

ب-تأثير العوامل السياسية على السياسة المالية:

يمكن أن ينظر لهذا التأثير من الناحيتين: فمن ناحية تأثير البيانات السياسية نجد أن الطبقة الحاكمة في أي تاريخ تمثل عنصرا هاما للتوجه المالي للدولة، أي أن السياسة المالية وحجم توزيع النفقات وتحصيل الإيرادات مكيف بقدر كبير حسب النظام السياسي السائد، أي أن الفئة ذات التفوق السياسي تستعمل سلطاتها المالية للمحافظة على سيطرتها في الدول سواء عن طريق السياسة الضريبية أو حتى عن طريق النفقات العامة التي أصبحت تستخدم كوسيلة تأثير اجتماعي واقتصادي قوية مثل ما هو معروف بالنفقات الحكومية والاعانات.

أما من ناحية تأثير الواقع السياسي، هو أن الأحداث السياسية الهامة لها انعكاسات على السياسة المالية كم لها تأثير على إمكانية الإيرادات وما تحدثه من تغيرات في قيمة ومحل النفقات العامة، ومن هذه

¹-عطية عبد الواحد، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، مصر، 1993، ص143-144

الوقائع السياسية نجد الاحداث العسكرية وما لها من تأثير واضح على السياسة المالية، ويمكن تتبع تطور السياسة المالية من خلال تطور الظواهر العسكرية.

ج-التأثير المتبادل بين الميزانية العامة والعوامل السياسية:

الميزانية هي تلك التصريح الدوري الممنوح من البرلمان إلى السلطة التنفيذية بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات، ومن هذا يظهر جليا التفوق التشريعي على السلطة التنفيذية الناتج عن تطور التاريخي الطويل، كما توجد علاقة وثيقة بين الميزانية والبرلمان، فقد ظهرت الميزانية أحيانا كعامل لدعم البرلمان وأحيانا أخرى عامل الاندثار وأخيرا أن المتبع للعلاقات المتبادلة بين الاعتبارات السياسية والسياسة المالية يلاحظ أنهما سياستان لا يمكن الفصل بينهما، فمن الناحية التقنية نجد أن القرار الخاص بكمية الانفاق هو القرار الخاص بالتمويل هذا الانفاق، فلا يمكن اعتبارهما قرارين منفصلين وأخيرا نتوصل إلى أن امكانيات عمل السياسة المالية على وجه الصحيح تكون أكبر في النظم السياسية ذات الحكم الديمقراطي، كما أن فعالية أداء السياسة المالية في الدول المستقلة تكون أكبر منها في الدول المستعمرة.

2-العوامل الادارية:

إن تأثير العوامل الادارية على السياسة المالية تأثير متبادل فكلاهما يؤثر ويتأثر بالآخر وذلك على النحو التالي:

1-تأثير العوامل الادارية على السياسة المالية:¹

إن هذا التأثير هو تأثير مزدوج فهناك أثر البنيات الادارية وكذلك تأثير السياسة الادارية وذلك على النحو التالي:

-تأثير البنيات الادارية على السياسة المالية:

هناك بعض البنيات الادارية تحتاج إلى نفقات كبيرة لأنها تحتوي على عدد كبير من المرافق وما تتطلبه من عنصر بشري ومالي قد لا يكون متوفرا في الدولة معينة، كذلك في حالة اعتماد الاسلوب اللامركزي على نحو موسع فإنه يؤدي إلى زيادة النفقات لأن الهيئات المحلية ذات الاستقلالية المالية، تميل عادة إلى المبالغة في نفقاتها، كما أن هناك اتجاه مفاده أن الادارية المحلية أقل صلاحية من الادارة المركزية من ناحية تحصيل الضرائب، ويرجع ذلك لندرة الكفاءات الادارية في الهيئات المحلية بالإضافة إلى مرتبات

¹-محمد سلمان سلامة، الادارة المالية العامة، دار المعزز للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، الاردن، 2015، ص 241-242

نجد الاقل والوضع الادنى لكن هذه النتيجة ليست حتمية لأنه يمكن اعتبار الهيئة المحلية ادارة سيئة بل قد تكون أفضل من الادارة المركزية.

-تأثير السياسة الادارية على السياسة المالية:

إن للسياسة الادارية مظاهر عديدة لها انعكاسات مالية، كمؤسسات والمنشآت الادارية فبناء المصانع والمنشآت العامة في جهة ما تكون مصدر موارد مالية هامة، لما يفرض على المصنع من ضرائب مختلفة كما أن هذا المصنع يساهم في زيادة النشاط الاقتصادي للناحية عن طريق تنمية الاستهلاك ومنه زيادة الموارد المالية، وهذا ما لا نجده في المناطق التي تنعدم بها المصانع ومؤسسات العمل لما تعانيه من صعوبات مالية جهة، لأنه مع غياب الانشطة لاقتصادية فمن الصعب فرض ضرائب هامة.

ب- تأثير السياسة المالية على المؤسسات الادارية:

تؤثر العوامل الإدارية في السياسة المالية فهذه الأخير تؤثر في الكيانات الادارية تأثير مزدوج، فهناك تأثير على المؤسسات الادارية وكذلك تأثير على السياسة الادارية وذلك كما يلي:¹

- تأثير العمليات المالية على المؤسسات الادارية:

نجد على الساحة الادارية أن أي جهاز يمارس اختصاصات مالية، فإنه يستمد من ذلك تدعيمها لسلطاته، كما أن الحكم على مدى استقلالية الهيئات اللامركزية يتبع مدى استقلالها المالي، أي على مدى السلطات المالية الممنوحة لها، ولهذا لا يكون الاستقلال حقيقيا الا اذا كان للهيئة المحلية إيرادات مستقلة، مثل إيرادات املاكها (الدومين) مع التمتع بحرية الانفاق دون اللجوء إلى السلطات التشريعية للحصول على تصريح بالإنفاق، وفي حالة انعدام الحرية المالية للهيئة المحلية تكون اللامركزية صورية، حتى وان كانت لها اختصاصات قانونية واسعة ومنه يمكن القول أن استقلال المالية المالية هو مقياس حقيقي اللامركزية.

-تأثير العمليات المالية على السياسة الادارية:

ان تأثير السياسة المالية على السياسة الادارية، يتضح بالنسبة للجماعات المحلية والمنشآت العامة حيث أن السياسة الادارية لهذه الهيئات محكومة باعتبارات مالية، ففي حالة توفر الموارد المالية الناتجة من املاكها أو ضخامة الوعاء الضريبي، فعندئذ تكون سياسة توسعية فهناك نفقات مختلفة وانتشارت

¹ - محمد سلمان سلامة، الادارة المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 142-143

عديدة تسمح بتحسين التنمية المحلية لما توفره من مرافق عامة جديدة، أما إذا كانت الموارد المالية غير كافية حينئذ يجب على الهيئات المحلية اتباع سياسة مالية انكماشية أي محدودة، أي أنها تكتفي بالمرافق الضرورية فقط دون تجديد أو جديد.

المطلب الثاني: تطور السياسة المالية في الفكر الاقتصادي

سيتم في هذا المطلب تناول ما تعرضت له أهم النظريات الاقتصادية في دور السياسة المالية ومدى تأثيرها في المتغيرات الاقتصادية الكلية من خلال فعاليتها في تغيير مسارات تلك فضلا عن مبررات الآراء التي انطوت عليها تلك النظريات استنادا إلى وجهات نظر أصحابها ومؤيديها.

أولا: السياسة المالية في التحليل الكلاسيكي

خلال المدة التي سادت فيها النظرية الكلاسيكية وبالتحديد في القرنين الثامن والتاسع عشر ومطلع القرن العشرين، كانت الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية تقوم على اساس سيادة النظام الاقتصادي الحر والذي يقرر انه من الضار أن تتدخل الدولة في نميز المجالات المحددة لها، فضلا عن ذلك تستعمل قوى السوق على تحقيق التوازن الاقتصادي الاجتماعي بشكل تلقائي وعند مستوى التشغيل الكامل وبالتالي فهتمت النظرية الكلاسيكية على انها تنادي بعدم تدخل الدول على وجه الاطلاق في الحياة الاقتصادية لان نشاط الافراد افضل بكثير من نشاط الدولة كما يعتقدون، فتدخلها في غير المجالات المعهود إليها الدفاع الخارجي والامن الداخلي والقضاء وضمان المرافق العام تبديد وضياع الجزء من الموارد الاقتصادية، لهذه الاسباب أمنة النظرية الكلاسيكية بمبدأ (الحياد المالي) في ظل مفهوم الدولة الحارسة ولكي يضمن الاقتصاديون الكلاسيكيون تحقيق مبدأ (الحياد المالي) لابد أن يقتصر دور الدولة على الوظائف التقليدية التي حددتها النظرية في الحصول على الإيرادات العامة لتغطية النفقات التقليدية للدولة الحارسة مع ضرورة المحافظة على توازنات الموازنة وهذا يعني أن سياسة المحايدة لا يمكنها أن تحدث أي تغيير أو تعديل في الاوضاع والمراكز الاقتصادية لتحقيق أية أهداف اقتصادية واجتماعية، كذلك يرفضون مسألة اللجوء إلى القروض العامة وفي الوقت ذاته يرفضون مسألة وجود العجز في الموازنة العامة وبشكل أشد من الفائض فيها.

ذلك لأن وجود العجز يتطلب المزيد من الضرائب لسد العجز الأمر الذي يتنافى مع الفروض الكلاسيكية، اذا أن المزيد من الضرائب يكون على حساب مدخرات الافراد، ومن ثم على الاستثمار

الخاص الذي يعدونه الممول الرئيس للأنشطة الاقتصادية، كذلك وجود الفائض يعني أن الدولة قد تبادت في فرض الضرائب ويؤدي هذا إلى الآثار السابقة نفسها، ولذلك لم تكن للموازنة أية أهمية اقتصادية¹.

ثانيا: السياسة المالية في التحليل الكيترني

بعد أن سادت النظرية الكيترية الكلاسيكية لفترة طويلة من الزمن وما أملت على السياسة المالية من دور محدود وقاصر، فإن التطورات الكبيرة السياسية والاقتصادية التي أحاطت بالعالم في الثلاثينات والاربعينات من القرن الماضي، متمثلة في كساد العالمي والحرب العالمية الثانية أدت إلى تغير بعض المعتقدات في الدول الرأسمالية، حيث بدأت الدعوة إلى المزيد من التدخل الحكومي في الحياة الاقتصادية في محاولة للحد من الآثار المترتبة عن هذه الظروف.

- ولقد كان كيتر من أوائل الاقتصاديين الذين نادوا بضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بهدف الوصول إلى حالة التشغيل الكامل والحفاظ على نوع من الاستقرار الاقتصادي، كما افترض كيتر أن التوازن لا يمكن أن يحدث تلقائيا كما اعتقد الكلاسيك، وإنما لابد من ضرورة تدخل الدولة باستخدام السياسة الملائمة للوصول إلى الوضع التوازني المنشود.

- ولقد ركز على مفهوم الطلب الكلي والتغيرات فيه كمحدد للتغيرات التي تحدث فيه المستوى التوازني للدخل الوطني، كما اعتقد أن العجز في الطلب الكلي هو سبب الحالة الكساد التي سادت العالم بداية الثلاثينات ومنه فإن زيادة معدلات النمو في مكونات الطلب الكلي ستؤدي لزيادة حجم العمالة والتوظيف، ثم الاقتراب من مستوى التوظيف الكامل.²

حيث أوضح كيتر أن الاقتصاد القومي لا يتصف بالتصحيح الذاتي دائما، فالقوة التصحيحية التلقائية تتسم بالضعف، كما أن الاقتصاد القومي أساسا غير مستقر، ومن ثم فالتدخل الحكومي ضرورة لا مفر منها للتأثير على مستوى العام للنشاط الاقتصادي وتصحيح الخلل في آليات السوق، وذلك من خلال تعديل الحكومة لوضعها المالي أي الانتقال بدور الدولة من مرحلة الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخل، ومنه كانت النظرية الكيترية نقطة تحول في الفكر الاقتصادي والسياسة المالية، وقد بدأ التحليل الكيترني بنقد التحليل التقليدي ورفض قانون ساي للأسواق الذي يتضمن أن العرض يخلق الطلب

¹-عباس كاضم الدعي، السياسات النقدية والمالية، دار الصفاء للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، الاردن، 2010، ص50-51

²- محمد فوزي أبو السعود، مقدمة في الاقتصاد الكلي، الدار الجامعية، مصر، 2004، ص176

المساوي له وتلقائية التشغيل والانتاج انما يتوقف على الطلب الكلي الفعال، وأن الطلب لا يتحدد تلقائياً عند المستوى الذي يحقق التشغيل الكامل لموارد المجتمع الانتاجية.

ووفقاً للتحليل الكيترى فإن توازن التشغيل الكامل لا يتحقق تلقائياً كما تذهب إليه النظرة التقليدية، وإنما قد يتحقق التوازن عند مستوى أقل من التشغيل الكامل، وبالتالي يلخص التحليل الكيترى إلى أن الانحراف عن التشغيل الكامل هو الوضع المعتاد في النظام الاقتصادي، بمعنى أن هناك قدر من البطالة الاجبارية تظهر في سوق العمل.¹

ونتيجة لكل هذا تخلت السياسات المالية عن قواعدها التقليدية واتخذت مفهوماً وظيفياً وأصبحت ذات معنى أوسع من المعنى السابق، فهي تعني وفقاً للمفهوم الكيترى مجهودات الحكومة لتحقيق الاستقرار وتشجيع النشاط الاقتصادي، فتعددت أهداف النطاق المالي لتساهم في تغيير البنيان الاقتصادي والاجتماعي للدولة، ولذلك أطلقت عليها اسم السياسة المالية المتدخلة لتمييزها عن السياسة المالية المحايدة، وأصبحت الدولة هي المسؤولة في نهاية الامر عن سلامة وقوة الاقتصاد الوطني ككل، كما أصبحت السياسة المالية أداة رئيسية ومسؤولة عن تحقيق التوازن الاقتصادي عند مستوى التوظيف الكامل للموارد الانتاجية عن طريق التأثير على الطلب الفعال في الاقتصاد

و تتمتع السياسة المالية في هذا الشأن بالقدرة على تأثير المباشر على مستوى النشاط الاقتصادي.²

ثالثاً: السياسة المالية في التحليل النقدي والتوقعات العقلانية³

1- السياسة المالية في التحليل النقدي:

أحرزت وجهة نظر النقديون نفوذاً واسعاً في أواخر السبعينات من القرن الماضي وخصوصاً بعد أن ساد الاعتقاد بأن سياسات تحقيق الاستقرار الكيترية قد اخفقت في احتواء التضخم الركودي في الوقت الذي ارتفعت فيه معدلات التضخم والبطالة وبنسب عالية، إذ اعتقد النقديون وصناع السياسة بأن السياسة النقدية هي الأمل الوحيد لوضع سياسة فعالة ومضادة للتضخم، وأن السياسة المالية ليس لها أثر في مستوى العام للأسعار وفي النشاط الاقتصادي على الأقل في المجال القصير، وأن عدم استخدام السياسة المالية ينطلق من موقفهم المعارض للتدخل الحكومي الواسع واعتقادهم بأن الاقتصاد الحر الخاص

¹ - عبد الفتاح قنديل وآخرون، الدخل القومي، دار النهضة، مصر، ص 146

² - حامد عبد المجيد دراز، دراسة في سياسة المالية، مؤسسة الشباب، مصر، ص 35

³ - عباس كاظم الدعيمي، السياسات النقدية والمالية، مرجع سابق ذكره، ص 55-59

هو اقتصاد مستقر لا يحتاج إلى تدخل الحكومي واسع (إعادة الروح للنظرية الكلاسيكية) ويعتقد انصار المدرسة النقدية بأن اليد الخفية التي تحدث عنها آدم سميث يمكن أن تعود إلى العمل من جديد في ظل سياسة الحرية الاقتصادية النامية، وهم بذلك يقفون موقفا معارضا ضد انصار مدرسة استخدام السياسة المالية كعجلة لتحقيق التوازن في النشاط الاقتصادي، إذ يعتقد النقديين أن تطبيق سياسة مالية توسعية بحتة من لدن الحكومة من شأنه أن يؤدي إلى مزاحمة القطاع الخاص في اسواق المال مما يؤثر سلبا على الانفاق الاستثماري الخاص، وهذا ما يطلق عليه النقدي وبأثر المزاحمة وبذلك يقلل هذا الاثر من فعالية السياسة المالية التوسعية لأن السياسة المالية هنا لا تؤدي سوى آثار توزيعية بين القطاع العام والخاص، نظرا لأن زيادة النفقات الحكومية يصحبها غالبا انخفاض في النفقات الخاصة بالقدر نفسه، وفي هذه الحالة لا معنى بالمرّة للتوسع في النفقات الحكومية سوى تأمين الدعم للتوسع الحكومي.

ولكل ما سبق نجد أن النقديون وعلى رأسهم ملتن فريدمان يعارضون أي اجراءات تدخلية عبر السياسة المالية التي من شأنها أن تؤدي إلى تزايد العجز الحكومي ثم التضخم الذي يمثل المشكلة الاقتصادية الرئيسية لهم ويجذون سياسة القواعد اساسا للسياسة الاقتصادية مشيرين في ذلك لأهمية النصوص الدستورية محل حالة التوازن السنوي للموازنة لاعتقادهم بأن السياسة المقيدة هذه تسهم في تحديد الأسواق لممارسة نزعته التصميمية الذاتية في مواجهة الاتجاهات الاقتصادية المعاكسة، وهم بذلك يعبرون عن رغبتهم في العودة إلى أسس التقليدية للسياسة المالية، وفي الوقت نفسه تمثل توجهات ومحاولات المدرسة النقدية، لإحياء الجذور الفكرية للمدرسة الكلاسيكية.

2- السياسة المالية في تحليل التوقعات العقلانية:

في حضم الجدل الدائر بين المدرستين النقدية والكيترية بشأن فعالية السياستين المالية والنقدية ظهر إلى وجود فرضية جديدة نقود إلى استنتاجات جديدة في مضمار السياسات الاقتصادية الحكومية التي تبنتها مجموعة صغيرة من الاقتصاديين الشباب المنتمين إلى تيار النيوكلاسيك خلال عقد السبعينات من القرن الماضي، أطلق على هذا التيار بأصحاب نظرية التوقعات العقلانية التي أصبحت على جانب من أهمية في تحليل الاقتصادي، ويستند أنصار هذه النظرية إلى أن سلوك الوحدة الاقتصادية (أفراد أو منشأة يتحدد من خلال تعظيم المنافع إلى أقصى حد ممكن وتقليل الخسائر إلى ادنى الحدود الممكنة، كذلك ويقرون أن أمام كل وحدة اقتصادية كما معيننا من المعلومات تمكن من استخدامها بكفاءة عالية في بناء توقعات حول قراراته المستقبلية، بالإضافة إلى ذلك فهم يقرون بمرونة كل من الاجور والاسعار ووضوح السوق (النظرية الكلاسيكية) من شأنه الحفاظ على حالة الاسواق في توازن دائم.

ومن هذه الفروض وغيرها ينتهي أنصار المدرسة إلى أن الوحدات الاقتصادية عقلانية للسياسة الحكومية الاقتصادية عبر الزمن ستكون قادرة على التوقع الصحيح والواقعي لتلك المتغيرات وبالتالي فلن يكون هناك لمثل هذه التغيرات في السياسة الحكومية الا تأثير ضئيل لا يؤخذ بالحسبان ولا سيما في متغيرات الحقيقية في الاقتصاد كالإنتاج والاستخدام، ولتوضيح ذلك نفترض مثلا وجود حالة من الركود الاقتصادي وأن الحكومة عازمة على معالجة هذه الحالة باستخدام سياسة مالية توسعية، فمن الطبيعي أن يتوقع الافراد ارتفاع الطلب الكلي وتوفر فرص اكبر للعمل وارتفاع الاسعار والاجور نتيجة للسياسات التوسعية الحكومية، لذا فإن العاملين سوف يسعون للحصول على أجور أعلى ولن يرضوا بالعمل إلا اذا كانت اجورهم متناسبة مع توقعاتهم بارتفاع الاسعار، ولكن ارتفاع الاجور مع ارتفاع الاسعار سوف يجد من الطلب على الايدي العاملة.

وبالتالي فإن السياسة الحكومية التوسعية تبوء بالإخفاق ولن تحقق الغرض المنشود منها بزيادة فرص العمل وتخفيض معدلات البطالة من خلال زيادة الطلب على الانتاج وبالمثل اذا ما توقع الافراد تخفيض الضرائب كإجراء او لتنشيط الطلب الاستهلاكي فمن الطبيعي أن التوقعات العقلانية نتيجة تخفيض الضرائب لا بد أن يؤدي ذلك إلى عجز في الموازنة العامة ولا بد من تغطية هذا العجز او تسديد الدين، ففي هذه الحالة تلجأ الحكومة إلى الاقتراض عن طريق زيادة الضرائب مستقبلا، لذلك فان الاستهلاك الحالي واستخدامي زيادة في الدخل المتاح نتيجة تخفيض الضرائب لأغراض الادخار بدلا من زيادة الطلب الاستهلاكي وبذلك لمواجهة زيادة الضرائب في المستقبل(بناء على التوقعات العقلانية) وبهذا أصبحت السياسة الحكومية التوسعية عديمة الجدوى.

المطلب الثالث: أهداف السياسة المالية

من خلال التعاريف السابقة التي تطرقنا إليها يمكن استخلاص أهم الاهداف التي تسعى إلى تحقيقها السياسة المالية، حيث تختلف هذه الأهداف حسب الطبيعة الاقتصادية السائدة، ويمكن اجمال أهم الاهداف السياسية المالية فيما يلي:

أولاً: تحقيق الاستقرار الاقتصادي

تهدف السياسة المالية إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي ومقاومة التقلبات التي قد يتعرض لها الاقتصاد القومي، فإذا كانت الحكومة ترغب في الوصول إلى مستوى مرغوب من الدخل القومي الحقيقي فإنها تستخدم في تلك الحالة أدوات السياسة المالية لتحقيق ذلك الهدف، وفي حالة الوصول إلى ذلك المستوى

المرغوب من الدخل القومي الحقيقي فإن دور السياسة المالية هنا يتلخص في المحافظة على استقرار هذا المستوى المرغوب ومنع التقلبات التي قد يتعرض لها¹.

ثانياً: تخصيص الأمثل للموارد الاقتصادية

يقصد بتخصيص الموارد الاقتصادية: توزيع الموارد المادية والبشرية بين الأغراض أو الحاجات المختلفة، بغرض تحقيق أعلى مستوى ممكن من الرفاهية لأفراد المجتمع.

تعمل السياسة المالية في مجال تخصيص الموارد على حسن توجيه وتخصيص الموارد في الحالات التي يلاحظ فيها قصر نظر من جانب الافراد والوحدات الاقتصادية وتظهر أهمية إعادة تخصيص الموارد في حالات كثير منها:

- حالة الموارد ذات الاهمية الاستراتيجية وغير المتجددة كالنفط والغاز.

- حالة الموارد التي من المتوقع أن تشتد ندرتها في الامد البعيد كالموارد المائية، ويتطلب

في مثل هذا الوضع تنظيم انتاج هذه الموارد وترشيد استهلاكها بالطريقة التي يراها صانع السياسة الاقتصادية عامة والسياسة المالية على وجه الخصوص مناسبة، كأن يرتفع من أسعار استهلاكها لإجبار الافراد على الاقتصاد في استخدامها وفي نفس الوقت البحث عن بدائلها، لأنه في حالة ترك الأسعار هذه الموارد المنخفضة في

الوقت الحاضر لاشك أنه يؤدي إلى اسراف والتبذير في استخدامها ويؤدي أيضا إلى وقوع كوارث في المستقبل عندما ينصب معينها دون توفير البدائل المناسبة².

ثالثاً: تحقيق التنمية الاقتصادية

احتلت السياسة المالية مركز الصدارة في سلم السياسات الاقتصادية بناء على اعتماد الموازنة كأداة نهائية تستخدمها الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية بعد أن أنبسط سلطانها على مختلف

¹ - محمد فوزي أبو السعود، مقدمة في الاقتصاد الكلي، مرجع سابق ذكره، ص 182-183

² - نجم الدين حسين صوفي عبد القادر، السياسة المالية وأدواتها في الاقتصاد الاسلامي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الاولى، لبنان، 2015، ص 48.

الانشطة الاقتصادية في العصر الحديث، ومن ثم أصبحت السياسات المالية تستهدف من بين ما تستهدفه تحقيق معدلات عالمية للتنمية الاقتصادية¹.

ان الدولة مسؤولة عن القيام بعملية التنمية الاقتصادية، كما أنها مسؤولة عن المشاريع الضرورية للمجتمع التي قد يحجم عنها الافراد إما لكبر حجمها وطوال الفترة اللازمة لتنفيذها وبالتالي ارتفاع درجة المخاطرة فيها، بالإضافة إلى أكبر حجم رأس المال اللازم للقيام بها، وكذلك طول فترة استرداد رأس المال المنفق فيها أو عدم خبرتهم بها، كالأنشطة المتعلقة بتنمية الثروات الطبيعية.

رابعاً: إعادة توزيع الدخل القومي

إن السياسة المالية بعد التطور الذي واكب الفكر الاقتصادي أصبحت تستهدف توزيعاً عادلاً للدخل بين الافراد من خلال إعادة توزيع الدخل مستخدمة في ذلك وسائل أخرى لتعديل عملية التوزيع التي تتم عن طريق ملكية عوامل الانتاج، ويطلق على توزيع عن طريق عناصر الانتاج مرحلة التوزيع الاولى وهو توزيع يتم لصالح مالكي عناصر الانتاج، أما عملية إعادة التوزيع هي مرحلة لاحقة للتوزيع الاولى، فيتم توزيع الدخل فيها بين المستهلكين².

¹ - نجم الدين حسين صوفي عبد القادر، السياسة المالية وأدواتها في الاقتصاد الاسلامي، المرجع نفسه، ص 49.

² - نجم الدين حسين صوفي عبد القادر، السياسة المالية وأدواتها في الاقتصاد الاسلامي، المرجع السابق، ص 49.

المبحث الثاني: أدوات السياسة المالية

تمثل تلك الأدوات التي تستخدمها الدولة من خلال استخدام أدوات المالية العامة من أجل دفع عجلة النشاط الاقتصادي وتحقيق أهداف السياسة المالية ولقد أصبحت السياسة المالية تأخذ دوراً وظيفياً ولم تعد محايدة فقد أصبحت السياسة المالية أداة اقتصادية هامة للتأثير على النشاط الاقتصادي.

المطلب الأول: السياسة الضريبية

السياسة الضريبية هي الخطة التي تدير عليها الدولة من أجل تحقيق أهدافها المختلفة سواء كانت سياسة أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية.

أولاً: تعريف السياسة الضريبية.

عرفت السياسة الضريبية بأنها تكييف كمي لحجم الإيرادات الضريبية وكذلك تكييف نوعي لمصادر هذه الإيرادات بغية تحقيق أهداف معينة في مقدمتها النهوض بالاقتصاد القومي ودفع عجلة التنمية وإشاعة الاستقرار في الاقتصاد الوطني وتحقيق العدالة الاجتماعية وإتاحة الفرصة المتكافئة بجمهور المواطنين بالتقريب بين طبقات المجتمع وخفض التفاوت بين الأفراد في توزيع الدخل والثروات.¹

ثانياً: أدوات السياسة الضريبية.

تعتمد السياسة الضريبية على مجموعة من الأدوات المستخدمة في صورة مزايا ضريبية وتعرف بالنفقات الضريبية وتصنف إلى خمس مجموعات:²

1- الإعفاءات الضريبية:

هي إسقاط لحق الدولة عن بعض الممولين في مبلغ الضرائب الواجب السداد مقابل التزامهم بممارسة نشاط معين في ظروف محددة، وهو ما يساعد الممول على زيادة دخله الصافي بعد الضريبة ويمكن أن يكون الإعفاء كلياً أو جزئياً أو مؤقتاً.

¹ - عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، السياسة الضريبية في ظل العولمة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2013، ص42

² - عبد المجيد قدي، دراسات في علم الضرائب، دار حرير للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2011، ص119-120

2- التخفيضات الضريبية الخاصة بالوعاء:

وهي عبارة عن اجراءات ضريبية تسمح بتخفيض بعض اجزاء الدخل عن طريق خصومات يتم اجراؤها على المادة الخاضعة للضريبة، يمكن أن تستند هذه الخصومات إلى نفقات حقيقية او جزافية حسب مبلغ يحدده التشريع وهذا ما يسمح للمكلف بالضريبة بتحقيق وفر ضريبي ناجم عن تغيير المعدل الحدي الاخضاع نحو الانخفاض من جهة وتقليص حجم المادة الخاضعة للضريبة عندما يكون المعدل تصاعديا او نسبيا.

3- التخفيضات الضريبية الخاصة بالمعدل:

ويعني ذلك اخضاع المكلف بالضريبة إلى معدلات ضريبية اقل من معدلات العادية المستخدمة في نظام الضريبي، كمعدل المفروض على الارباح المعاد استثمارها بدلا من المعدل العادي على الارباح.

4- القرض الضريبي:

هو حق ضريبي قابل للتحميل على ضريبة اخرى وهو عبارة عن امتياز ضريبي يتعلق بفترة من الممولين الذين يتمتعون بشروط خاصة، ويتمثل في تخفيض مبلغ الضريبة المدفوع أحيانا بعين الاعتبار لقواعد الضريبة السارية المفعول فيعمل القرض الضريبي على تخفيض من قيمة الضريبة المستحقة، وهو لا يمس قيمة المادة الخاضعة للضريبة، ولكنه يؤدي إلى تحقيق وفر ضريبي ولا يتغير هذا الوفر الضريبي تبعا لسلم الاقتطاع التصاعدي.

5- تأجيل الضريبة:

وهي عبارة عن مبالغ لا تدخل في حساب المادة الخاضعة للضريبة لفترة زمنية معينة بالضريبة، وانما تدخل في المادة الخاضعة للضريبة في فترات لاحقة.

ثالثا: الآثار الاقتصادية للضريبة.

هناك العديد من الآثار الاقتصادية للضرائب من أهمها:

1- أثر الضريبة على الاستهلاك والانتاج:

حيث أن فرض ضريبة على الدخل المنخفضة، يقلل من القدرة على الاستهلاك والانتاج مما يؤدي إلى نقص الدخل القومي ومن ثم إلى نقص إيرادات الدولة ونفس الاثر يحدث في حالة فرض ضريبة غير مباشرة على الضروريات.

ومن ناحية اخرى فان فرض الضريبة غير مباشرة على السلع الكمالية يؤدي إلى تقليل الاستهلاك، ولكن لا يؤثر عادة على مقدرة الافراد على الانتاج، وبالإضافة إلى ذلك فان فرض الضرائب غير مباشرة تبعا لقواعد معينة يسمح للحكومة بتوجيه الاستهلاك والانتاج بما يتفق مع احتياجات وظروف الاقتصاد القومي، ومن ناحية التأثير كليا على حجم الانتاج وحجم الاستهلاك وكذلك التأثير قطاعيا.¹

2- أثر الضرائب على مستوى الادخار والاستثمار:

يختلف اثر الضريبة على الدخل في مستوى ادخار الافراد باختلاف شكل الادخار، فهناك الادخار التعاقدى، والادخار الاختياري.

الادخار التعاقدى عبارة عن اقساط التي تستطيع من دخل الفرد مقابل اشراكه في نظم التأمينات الاجتماعية التي تنظمها الدولة او النقابات ولا تستطيع الفرد تخفيض هذه الاقساط او الامتناع عن سدادها في حالة انخفاض مستوى دخله المتاح أما الشكل الثاني لادخار الافراد وهو الادخار الاختياري فهو عبارة عن الفرق بين الدخل المتاح وبين الاستهلاك ويتأثر الادخار الاختياري بانخفاض مستوى الدخل المتاح نتيجة انخفاض مستوى الدخل.

وتؤثر الضرائب ايضا في مستوى الاستثمار من خلال تأثيرها في مستوى ادخار الافراد (باعتبارها من اهم مصادر الاستثمار) وفي قرار الاستثمار على مستوى المشروع، وقد عرضنا أثر الضرائب في مستوى ادخار الافراد وتناول فيما يلي أثر الضرائب في قرار الاستثمار على مستوى المشروع، ويتوقف قرار الاستثمار على مستوى المشروع على الدخل الصافي المتوقع الحصول عليه الاستثمار وعلى مدى توافر التمويل وعلى الحوافز الضريبية التي تمنحها الدولة لتشجيع الاستثمار.²

¹ - عبد المطلب عبد الحميد، السياسات الاقتصادية، مجموعة النيل العربية، الطبعة الاولى، مصر، 2003، ص72

² - محمود عبد الرزاق، الاقتصاد المالي، الدار الجامعية، الطبعة الاولى، مصر، 2011، ص217

3- أثر الضرائب على إعادة توزيع الدخل:

لقد أصبحت سياسة تقليل التفاوت في الدخل والثروات من بين المهام الأساسية التي تبنيها أغلب الدولة في العالم ولتحقيق هذا الهدف فإن النفقات العامة للدولة يمكن أن تساعد في زيادة دخول الفقراء من جهة في حين تلعب الضرائب دورا بارزا في اقتطاع جزء كبير من دخول الاغنياء ومن الطبيعي أن تكون هذه الاقتطاعات هي احد المصادر الأساسية لتمويل النفقات العامة، وعلى هذا الاساس تكون الضرائب الوسيلة الأساسية لتقليل فجوة التفاوت في الدخل والثروات القائمة بين أفراد المجتمع.¹

4- الاثر على الاقبال على العمل:

حيث قد يؤدي فرض ضريبة على ذوي الدخل المحدودة إلى زيادة الاقبال على العمل عن طريق القيام بعمل اضافي وقد يؤدي فرض ضريبة على دخل مرتفع (دخل طيب مثلاً بنسبة 99%) إلى تقليل العمل أو عدم الاقبال عليه.²

المطلب الثاني: السياسة الإنفاقية

لإشباع الحاجات العامة يتعين على الدولة بمختلف هيئاتها السيطرة على جزء من الموارد الانتاجية، ولكي تتمكن من ذلك وجب عليها الحصول على ايراد عن طريق الضرائب أو القرض، فالدولة بما لها من سيطرة نهائية على كافة موارد الجماعة تستطيع أن تبدأ بتقدير النفقات اللازمة لقيامها بدورها.

أولاً: مفهوم الانفاق العام.

هي مدفوعات التي تقوم بها الدولة للحصول على السلع والخدمات كالأجور والرواتب والمشتريات الحكومة من السلع المختلفة.³

هي كم قابل للتقويم النقدي يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام إشباعاً لحاجة عامة.⁴

1

المضاعف =
1 - الميل الحدي للاستهلاك

¹ فتحي احمد ذياب عواد، اقتصاديات المالية العامة، دار رضوان للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، الاردن، 2013، ص171

² عبد المطلب عبد المجيد، السياسات الاقتصادية، مرجع سبق ذكره، ص73

³ مصطفى يوسف كافي، مبادئ العلوم الاقتصادية، دار حامد للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، الاردن، 2015، ص341

⁴ حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، مركز الاسكندرية، مصر، 2000، ص380

عبارة عن مبلغ من النقود يخرج من خزانة الدولة بواسطة إدارتها ومؤسساتها وهي هيئاتها ووزاراتها المختلفة لإشباع حاجة عامة.¹

ومن خلال التعاريف السابقة يمكن استنتاج التعريف التالي:

هو مبلغ من المال تستعمله الدولة أو إحدى هيئاتها الرسمية لتحقيق غرض عام.

ثانياً: أهداف سياسة الانفاق العام.

تسعى سياسة الانفاق العام إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، واحداث مجموعة من الآثار المرغوبة وغير المرغوبة من قبل السلطات العمومية، إلا أنه من المفيد جدا التنبيه إلى عدة أمور²:

- عدم تجانس أشكال الانفاق العام، وهذا ما يؤدي إلى أن تؤثر كل نوع منها قد لا يكون مماثلاً للضرورة لتأثير نوع آخر.

- أن الانفاق في مجال معين لا يتوقف تأثيره عند ذلك المجال فحسب، فالإنفاق العسكري لا يتوقف تأثيره على المجال العسكري وإنما يمتد إلى المجالات السياسية الاقتصادية الاجتماعية... الخ.

- إن الآثار التي تحدثها سياسة الانفاق العام ليست حتماً تلك المرغوبة من قبل السلطات العمومية، فقد تسعى هذه الأخيرة إلى تحقيق هدف ما، لتجد نفسها أمام اوضاع غير متوقعة (نتيجة ضعف القدرة على التنبؤ، قلة موثوقية المعلومات...).

- يتوقف حجم تأثير على درجة التجاوب التي تبديها الاعوان الاقتصاديون امام تصرفات السلطة العمومية، فقد يعبرون عن رفضهم لبعض التدابير مما يؤدي إلى خلق اوضاع جديدة الا انه بالرغم من كل هذا يبقى لسياسة الانفاق العام اهدافها وآثارها التي يمكن اجمالها في ما يلي:

1- النمو الاقتصادي: يمكن ابراز هذا الاثر من خلال فكرة المضاعف والتي مفادها زيادة الإنفاق الحكومي تؤدي إلى زيادة الدخل القومي بمقدار اكبر من الزيادة في الانفاق ويعبر عن المضاعف بالعلاقة التالية:

¹ طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 1999، ص122

² عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، مرجع سبق ذكره، ص195-197

ويتوقف اثر المضاعف على درجة المرونة وتوسع الجهاز الانتاجي فكلما كان الجهاز مرنا كلما كان قادرا على التجاوب مع الزيادات المتتالية في الاستهلاك، وكلما انتج المضاعف اثره وهي وضعية الدول المتقدمة وانطلاقا من فكرة المضاعف تتبنى الكثير من الحكومات سياسة الانفاق التوسعية الهدف منها هو استعمال زيادة الانفاق لتحقيق النمو الاقتصادي.

2- سياسة الانفاق العام ومستوى الاسعار:

تستخدم الاسعار كأداة لتخصيص الموارد الاقتصادية ولهذا تعمل الدول على التأثير عليها باستخدام اداة الانفاق العام تخفيضا او تثبيتا او رفعا، فقيام الدولة بتامين بعض الخدمات الاجتماعية كالصحة والتعليم يؤدي إلى تخفيض اسعارها، وتتدخل الدولة عادة عن طريق دعم اسعار المنتجات او الخدمات مما يؤدي إلى خفض اسعارها.

وتلعب المعونات الاقتصادية لدعم اسعار دورا هاما في كبح التضخم ومنع ارتفاع الاسعار، لان المعونات تنعكس في النهاية في الدخل الحقيقي الا أن النفقات العامة يمكن أن تقود إلى ارتفاع الاسعار، فالتمويل عن طريق القروض او الاصدار النقدي يؤدي إلى زيادة حجم الكتلة النقدية ومنه يزداد الطلب مقارنة بمستوى العرض، مما يؤدي إلى ارتفاع مستوى الاسعار كما تعمل النفقات العامة على تغيير هيكل الاسعار تبعا للوضع الاقتصادي القائم فزيادة الانفاق في فترة سيادة البطالة تكون لها اثار ضعيفة على الاسعار، ويحدث العكس في حالة الاستخدام الكامل ولهذا نجد دول تعتمد سياسة زيادة الانفاق في فترات الكساد وتخفيضه في فترات الراج.

3- سياسة الانفاق العام وتوزيع الدخل:

تسعى الدول إلى تقليص حجم الفوارق بين دخول الاشخاص تحقيقا للعدالة وتقليصا للفوارق الاجتماعية ولهذا تسعى سياسة الانفاق لرفع مستوى المداخيل، وتزداد دخول اصحابها بشكل غير مباشر عند حصولهم على خدمات اجتماعية بصفة مجانية بشكل مباشر هذه النفقات عن طريق الضرائب المباشرة التصاعدية حيث تعمل على تخفيض دخل الطبقات ذلت الدخل المرتفع لإحضار الشرائح العليا للدخل إلى معدلات اقتطاع عالية، وتوقع النفقات بدور متمم لهذا العمل لزيادة القدرة الشرائية والدخل بصورة غير مباشرة لذوي الدخل المحدود.

ثالثاً: ظاهرة تزايد الانفاق العام وأسبابه.

لعل تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي يشير بوضوح إلى وجود ظاهرة تزايد الانفاق العام في جميع الدول مهما اختلفت نظمها الاقتصادية ومهما اختلفت درجة تقدمها،¹ حيث أن زيادة في معدلات الانفاق العام لا يعني دائماً الزيادة قيمة المنفعة الحقيقية المترتبة على الانفاق في صورة أنواع الخدمات المؤدات من الدولة وتحسين أداؤها، كما لا تعني الظاهرة ايضاً زيادة عبئ التكاليف الواقعة على عاتق الافراد كزيادة الاقتطاعات الضريبية مثلاً، وبهذا نجد أن الزيادة ترجع لأسباب ظاهرية المقصود بها زيادة النفقات العامة دون زيادة المنفعة الحقيقية للخدمات العامة كما ترجع للأسباب حقيقية أي نتيجة زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة عن هذه النفقات.²

1-الاسباب الظاهرية لتزايد الانفاق الحكومي:

يعد انخفاض قيم النقد من بين أهم الاسباب المؤدية إلى تزايد الانفاق الحكومي ظاهرياً، ويقصد بها انخفاض القوة الشرائية لها مما يؤدي النقص مقدار السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بذات الصدد من الوحدات النقدية عن مقدار الذي كان يمكن الحصول عليه من قبل، و يترتب على تدهور قيمة النقود زيادة الاتفاق الحكومي لمواجهة هذا التدهور، ويعد انخفاض قيمة النقود سمة مشتركة كافة الاقتصاديات منذ خروجها من قاعدة الصرف بالذهب او يرتبط انخفاض قيمة النقود بظاهرة التضخم والتي تتمثل في الارتفاع في المستوى العام للأسعار والذي ينجم عنه زيادة وحدات النقدية المدفوعة نظير الحصول على كمية من السلع والخدمات، ومن هنا تنشأ الطاقة الفردية بين الانفاق الحكومي والمستوى العام للأسعار، والسبب الثاني البذي يؤدي إلى زيادة الانفاق الحكومي ظاهرياً هو تغيير الطرق المحاسبية العامة التي يمكن أن تظهر زيادات كبيرة في حجم الانفاق الحكومي، والمثال على ذلك هو الغاء الموازنات الملحققة وضمها إلى الموازنة العامة للدولة بعد اعتماد مبدأ ومدة الموازنة العامة أو التخلي عن بعض نظم المحاسبة التقليدية التي تأخذ بمبدأ الناتج الاجمالي عن اعداد حسابات الموازنة العامة، اذا لم يكن الانفاق الحكومي يسجل وفق هذا النظام الا بعد استرداد حصيلة ايراداتها منها، اما الآن فإنها تحضر وفقاً لمبدأ الناتج الاجمالي الذي يقود على أساس أن تقيّد كافة النفقات الدولة وايراداتها في الموازنة العامة دون اجراء أي مقامة بينهما وهو ما يضحّم أرقام الموازنة العامة.³

¹ عبد المطلب عبد المجيد، السياسات الاقتصادية، مرجع سبق ذكره، ص55

² بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، مصر، 2010، ص21

³ وليد عبد الحميد عايب، الآثار الاقتصادية الكلية لسياسة الإنفاق الحكومي، ص112-113

2- الأسباب الحقيقية لتزايد الانفاق العام:

وتفسر بمجموعة من العناصر:¹

أ- الأسباب الاقتصادية: وهي ناتج تحلي الدولة عن حيادها وتوسعها في المشروعات العامة وزيادة تدخلها لمعالجة التقلبات الاقتصادية، خاصة في فترات الكساد فضلا عن المنافسة بين مختلف الاقتصاديات، فزيادة الدخل القومي يمكن الدولة من زيادة انفاقها دون أن يترتب عن ذلك بالضرورة زيادة الاعباء المترتبة على الافراد، لأن الدولة في هذه الحالة تكون قادرة على مواجهة زيادة الانفاق بما يحصل عليه من موارد نتيجة مزاولتها النشاط، أو تحسين مركزها المالي بما يسمح لها بالافتراض (داخليا او خارجيا).

ب- الأسباب السياسية: وتتعلق هذه الاسباب بالتطورات الحاصلة في الحياة السياسية مثل زيادة ديمقراطية الحكم.

حصل محاربة الفساد السياسي قضية محورية، التزام اشترك الافراد في شؤون السلطة من خلال التوسع في اللامركزية، زيادة التزام الدولة تجاه القضايا الدولية زيادة الاهتمام بالانضمام للمنظمات الاقليمية والدولية، ومثل هذه المعطيات تؤدي إلى زيادة الاهتمام الحكومي بشؤون الافراد سعيا لإرضائهم وتنفيذ المتطلبات هذه الاوضاع.

ج- الأسباب الاجتماعية: وهي نتيجة عدة عوامل من بينها زيادة تركز السكان في العواصم والمدن الكبرى مما ينتج عنه زيادة النفقات المرتبطة الخدمات الاساسية، صحة، تعليم، هياكل الثقافية، كما أن ارتفاع المستوى الثقافي ادى إلى ارتفاع درجة المطالبة الاجتماعية (عن طريق النقابات، الجمعيات...) وهذا ما ادى إلى زيادة تدخل الدولة ومنه زيادة النفقات العمومية.

رابعا: آثار ظاهرة تزايد النفقات العامة.

أظهر العديد من الدراسات أن ظاهرة تزايد النفقات العامة تنعكس بصورة اكبر على بعض انواع النفقات العامة دون غيرها، ولقد كان لظاهرة تزايد النفقات العامة العديد من الآثار الاقتصادية على الاقتصاد القومي بالإضافة إلى تأثير على السلوك الاقتصادي لوحدات القطاع الخاص، حيث نجم عن هذه الظاهرة عدد من النتائج المالية تلخص فيما يلي:

¹عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، مرجع سبق ذكره، ص188

-ادت إلى الزيادة المضطردة في النفقات العامة إلى ضرورة البحث عن مصادر اضافية للإيرادات العامة لتغطية هذه الزيادة، وقد لجأت معظم الدول إلى التوسع في اصدار القروض العامة الاختيارية والاجبارية، وإلى الاصدار النقدي الجديد (أي التمويل التضخمي) لمواجهة هذه الزيادة واصبحت ظاهرة عجز الميزانية من الظواهر المعروفة في وقتنا الحاضر لاسيما في البلاد النامية وبالإضافة إلى ذلك فقد لجأت الدول المتقدمة إلى الأخذ بضرائب جديدة والاخذ بنظام الضرائب التصاعدية مما أدى إلى ارتفاع العبء الضريبي.

-ادت زيادة النفقات العامة من ناحية، وضعف انتاجيتها من ناحية اخرى، إلى زيادة الموجات التضخمية واصبحت زيادة النفقات العامة من أهم اسباب التضخم في كل من البلاد الرأسمالية والنامية.

-ادت ظاهرة تزايد النفقات العامة وضعف انتاجيتها إلى تفكير في ضرورة ترشيد النفقات العامة، وقد اتخذ هذا الترشيح اتجاهين اتجاها يهدف إلى الحد من الحجم الكلي للنفقات العامة ربط هذا الحجم بالكميات الاقتصادية الكلية مثل الناتج القومي والدخل القومي والانفاق القومي وذلك في اطار خطة عامة تتضمن جانب عيني وجانب النقدي، وبالتالي ظهرت أهمية التخطيط المالي كوسيلة لضمان تنفيذ الخطة العينية، وكأداة لترشيح حجم الانفاق العام أما الاتجاه الثاني فيعلق بكل نفقة تتقرر وهو يركز على انتاجيتها وربط هذه الانتاجية بتكلفتها، ومن ثم ظهرت وسيلة التحليل المالي تسمى طريقة التكلفة العائد لترشيح حجم كل نفقة من النفقات¹.

المطلب الثالث: جباية القروض العامة والاصدار النقدي

يحدث في كثير من الأحيان أن تحتاج الدولة إلا إنفاق مبالغ كبيرة في أوجه مختلفة من وجوه إنفاق العام بحيث لا تسمح الإيرادات الدورية والمنتظمة وعلى الأخص الضرائب بتغطيتها، لذا تلجأ الدولة في مثل هذه الأحوال إلى الاقتراض من الأفراد أو المصارف أو غيرها من المؤسسات المالية مع التعهد برد مبلغ القرض ودفع الفوائد عن مدته وفقا لشروط وتعرف هذه العملية بالقرض العام.

¹ زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان، ص 65-66

أولاً: القرض العام.

1-تعريف القرض العام:

هو عقد تبرمه الدولة والمتمثلة بإحدى هيئاتها العامة مع الجمهور في حالة كون القرض العام داخليا وبالعملة الوطنية أو مع دولة أخرى في حالة كون القرض خارجيا وبالعملة الأجنبية ، تتعهد الدولة بموجبه على سداد أصل القرض العام

وفوائده المستحقة عند حلول موعد السداد، وذلك وفقا لقانون يتم إصدار القرض العام¹.

2-أنواع القروض:

أ/من النطاق المكاني:

- القروض الداخلية: يكون القرض داخليا إذا قام بالاكتتاب في سندات أشخاص طبيعيين أو اعتباريون داخل الدولة المفترضة، أي عندما يكون السوق المالي الذي يعقد فيه القرض داخل الدولة، ويستلزم عقد القرض الداخلي توافر المدخرات الوطنية التي تزيد عن حاجة السوق المحلية للاستثمارات الخاصة بالقدر الذي يكفي لتحويلها لتغطية مبلغ القرض².

- القروض الخارجية: يكون القرض خارجيا عندما يكون المكتتبون في سنداتهم الأشخاص الطبيعيون والاعتباريون الذين يقيمون خارج الدولة ، ومن ثم فإن الاكتتاب فيه يطرح في السوق المالي الخارجي، فالدولة تتوجه في هذه الحالة إلى المدخرات الأجنبية في دولة أخرى، أو تلجأ إلى مؤسسة من مؤسسات التمويل الدولي لإقراضها وغالبا ما يتطلب عقد القرض الخارجي أن تخلع الدولة على سندات القرض من الضمانات والمزايا فضلا عن الفوائد المنصوص عليها، لتشجيع الأفراد والمؤسسات الدولية على منح الائتمان للدولة المقترضة، للدولة المقترضة، وتتجه الدولة إلى عقد القروض الخارجية بصفة عامة، حيث لا تكون هناك مدخرات أو رؤوس أموال وطنية كافية للقيام بالمشروعات الإنتاجية الضرورية، ومن ثم ترى الدولة الاستعانة برؤوس الأموال الأجنبية على أن تستخدمها هي بنفسها لا لأصحابها الأجانب، في عملية التنمية الاقتصادية أو إما لعدم كفاية حصيلة الدولة من العملات الأجنبية لتغطية العجز في ميزان مدفوعاتها.

¹ سمير صلاح الدين الحمدي، المالية العامة، مكتبة زين الحقوقية والادبية، الطبعة الأولى، لبنان، 2015، ص186

² زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق ذكره، ص306، 307

ب/ من حيث حرية الاكتاب:

- القروض الاختيارية: هي تلك القروض التي يقبل عليها المكتتب بمحض إرادته دون إجبار أو إكراه أو يكون الدافع إلى الاكتاب المزايا التي من المتوقع الحصول عليها كالإعفاء من ضرائب الدخل والثروة، أو الحصول على سعر فائدة مرتفع أو تسديد القرض بعملة أجنبية ذات مركز قوي في سوق سعر الصرف يعوضه عن انخفاض القوة الشرائية للنقود، كما أن تبادل القرض لابد أن يكون اختياريا أي أن المكتتب له حرية الاختيار بين استفاء القرض بشروطه وقت الاكتاب أو استبدال القرض بقرض جديد بسعر فائدة أقل ولكن بشرط ارتفاع قيمة السند الحقيقية في يعرها الأسمى¹.

- القروض الاجبارية: فهي تلك القروض التي يجبر فيها المكتتب على الاكتاب في قيمة القروض دون موافقته وذلك في حالات القصوى أو حالات القوة القاهرة التي تخاطب بعض فئات المجتمع بضرورة الاكتاب، الا انه يظل هذا القرض يختلف عن الضريبة، حيث أنه في حالة الضريبة لا تكون الدولة ملتزمة بتقديم مقابلا نقديا أو عينيا للضريبة فهي فريضة إلزامية بلا مقابل، أما القرض الاجباري وعلى الرغم من صفته هذه فإنه تبقى الدولة ملتزمة برد قيمة القرض حتى ولو اعفت نفسها من دفع الفوائد القرض فيما بعد.

ج/ من حيث مدة القرض:

- القروض الدائمة (المؤبدة): يكون القرض دائما أو مؤبدا اذا كانت الدولة غير ملتزمة برد قيمة القرض مع فوائده وابعاه خلال فترة زمنية معينة أو اباحه دون أن يكون للدائنين حق الاعتراض على ذلك.²

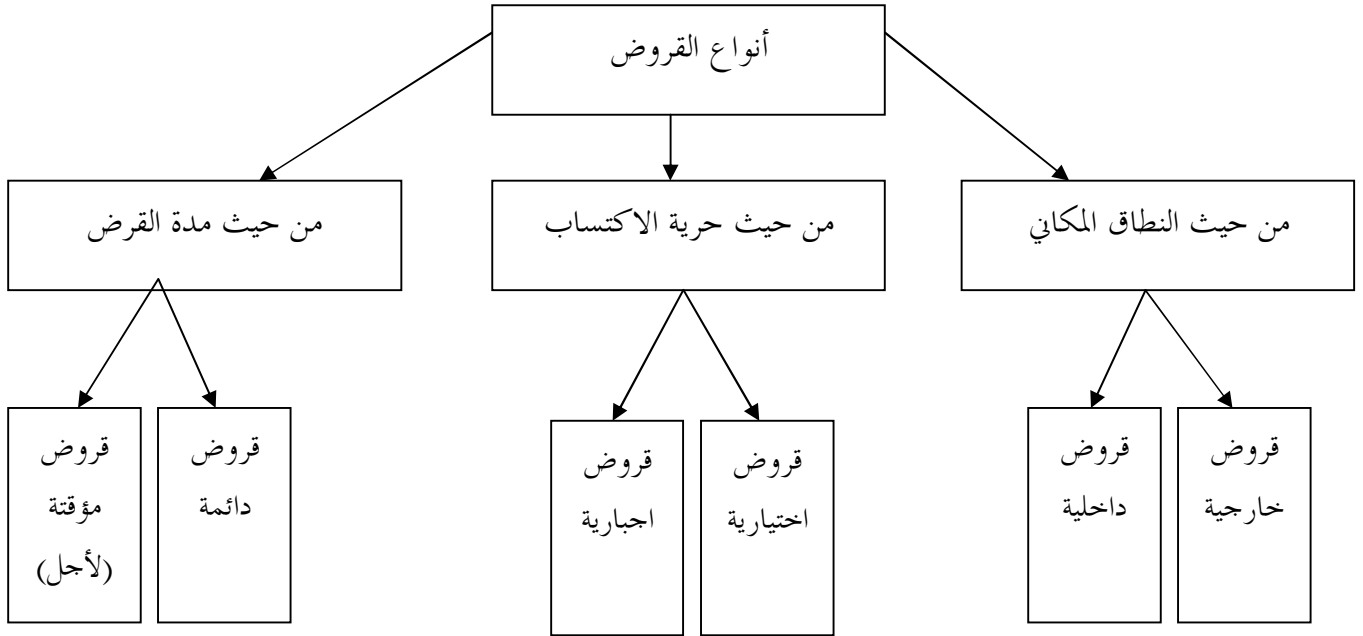
- القروض لأجل (مؤقتة): هذه القروض تلجأ إليها الدولة لمواجهة حالات مؤقتة وطارئة، وبهذا فهي تعقد لمدة ينقضي الدين بنهايتها وسندات هذا النوع من القروض إما أن تكون لأجل طويل تزيد مدتها على 10 سنوات أو لأجل متوسط لا تتجاوز مدتها 10 سنوات ولا تقل عن سنة، أو لأجل قصير تتراوح مدتها بين شهر والسنة الواحدة.³

¹ أحمد عبد السميع علام، المالية العامة، مرجع سابق ذكره، ص 195، 196

² جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، الاردن، 2010، ص 283

³ خالد شحادة الخطيب وآخرون، اسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، الاردن، 2005، ص 244

الشكل رقم (01-01) أنواع القروض العامة



المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على المعلومات السابقة

3- الآثار الاقتصادية للقروض العامة:

إن الدولة لا تلجأ للقروض العامة، إلا مدفوعة بمجموعة من العوامل الاقتصادية وهذه العوامل تختلف من دولة إلى أخرى، ومن اقتصاد إلى آخر، فقد تكون القروض لسد العجز الناجم عن زيادة النفقات على الإيرادات المتوفرة، وأما لتمويل المشاريع التنموية في البلد تعجز الإيرادات الداخلية عن تغطية نفقات مثل هذه المشاريع أو يستخدم القرض لتغطية نفقات الدولة المتزايدة في فترات الكساد أو لامتناس القوة الشرائية للنقد.

وينجم عن قروض بالطبع آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية، وخصوصاً في عصرنا الراهن، حيث زادت ظاهرة الافتراض على وجه التحديد في البلدان النامية، حتى أصبحت هذه القروض من أعقد مشكلات التي تواجه هذه البلدان لذلك فآثار القروض أصبحت معقدة وشائكة وانكب الكثير من الدراسات على تحليل ظاهرة القروض أو ما يسمى "مديونية العالم الثالث" وادبيات الاقتصاد المالي، لم تتوقف عن عرض هذه المشكلة ومعالجتها من جوانبها كافة ومن أهم الآثار الاقتصادية للقروض مايلي:

- أحداث انكماش في الاقتصاد الوطني إذا كان القرض داخلياً، فالقروض الداخلية تعني أن الدولة تقطع جزء من دخول الأفراد وبالتالي تقليل الانفاق الفردي على الاستثمار والاستهلاك، حيث يتحقق

اخفاق مالي لدعم الحكومة اذا لم يتم استخدام هذا الفائض بالوجه الصحيح من حيث دفع عملية الانتاج وزيادته فإنه سيؤدي الي انخفاض معدل الانتاج الخاص وحدوث انكماش اقتصادي.

- وهكذا قد تؤدي القروض العامة إلى التضخم، فعندما لا تستطيع الدولة زيادة انتاجها وعرض مزيد من السلع ذات الانتاج الوطني يقابل زيادة الدخول المتوفرة لذوي الدخل المحدود، الامر الذي يؤدي الي تدني قيمة النقد والارتفاع الاسعار، ولعل الآثار التضخمية للقروض في البلدان النامية من أهم الآثار السيئة للقروض في عصرنا الراهن، فأغلب البلدان النامية يغذيها مصرف الاصدار والمتمثلة بالإصدار نقد جديد، أو بإسناد دين عام فتزداد كمية النقود المتداولة في الاسواق مما يشكل كتلة نقدية ضائعة تزيد من الطلب على السلع، يقابله عجز في الجهاز الانتاجي لتلك الدول مما يضطرها إلى استيراد السلع من الخارج وزيادة المديونية مما يؤدي إلى اصدار النقد الجديد لتلبية التنمية المتزايدة مع جهاز انتاجي مختلف غير قادر على مواجهة الطلب الداخلي (التمويل بالعجز).

-أما بالنسبة للدول المتطورة فهناك استخدام اكثر عقلانية للقروض وخصوصا أن القروض العامة فهي تلك البلدان ادت إلى تطور اسواقها المالية ونمو مؤسساتها المصرفية، مما طور العلاقة بين المصارف والمستثمرين والحكومات في البلدان المتقدمة، وغالبا ما تستخدم القروض لمحاربة التضخم ومكافحته كظاهرة اقتصادية مؤذية فعندما تزداد القوة الشرائية للأفراد، ويزيد الطلب على العرض ترتفع الاسعار فتقوم الحكومة يطرح القروض العامة بغية امتصاص الكتلة النقدية الفائضة واعادة التوازن إلى ما كان عليه ومثل هذا الاجراء يساهم في مكافحة ظاهرة التضخم¹.

ثانيا: الإصدار النقدي

1-تعريف الإصدار النقدي:

هو تحويل اصول معينة حقيقية شيه نقدية أو نقدية إلى وسيلة تبادل ودفع، ويمكن النظر إلى هذه العملية من زاويتين:

- الحصول على اصول معينة من جهات مختلفة سواء كانت محلية أو أجنبية وهي تمثل غطاء الاصدار وتعد بالنسبة للمصرف المركزي أصولا تمكنه من اصدار العملة.

¹ خالد شحادة الخطيب، اسس المالية العامة، مرجع نفسه، ص 259-260

- النقود المصدرة وهي تمثل التزامات المصرف المركزي قبيل الحائزين عليها وطالما أن المهمة التقليدية للمصارف المركزية إيجاد وإدارة وسيط للتبادل عليه فإنه بصورة اعتيادية بوظيفة إصدار العملة بما يتناسب ومتطلبات عملة التبادل خدمة لمصلحة الاقتصاد الوطني، أي بمعنى أن المصرف المركزي لا يقوم بطبع العملة وضخها في الاقتصاد بمعزل عن السياسة الاقتصادية العامة للدولة¹.

2- الإجراءات العملية لإصدار العملة:

- القيام بجميع الترتيبات اللازمة لطبع العملة الورقية وصك العملات المعدنية كوضع تصاميم الإصدارات المختلفة من فئات العملة الورقية والمعدنية والإشراف على طباعتها وشحنها وضمان وصولها إلى خزائن المصرف المركزي.
- مسك حسابات مستقلة ومتميزة عن بقية حسابات المصرف.
- الاحتفاظ بسجلات تبين المخزون من النقود الجديدة.
- دفع القيمة الاسمية للنقود التي تم إبطالها.
- الاحتفاظ بغطاء العملة المصدرة حسب ما نص عليه القانون.
- تزويد إدارة العمليات المصرفية بالمصرف المركزي والمصارف التجارية بكميات النقود اللازمة.

3- قواعد إصدار النقود:

ولعملية الإصدار عدة قواعد وقد تتبع الدولة أحداها وهي كما يلي:

- **قاعدة الغطاء الذهبي النسبي:** في ظل هذه القاعدة لإصدار العملة على المصرف المركزي أن يحتفظ بغطاء متنوع للعملة بشكل الذهب نسبة محددة منه وهي 20% والباقي يعطي بأصول أخرى مختلفة من عملات أجنبية متنوعة وسندات محلية وسندات أجنبية، وتتميز هذه القاعدة بالمرونة النسبية حيث لا تشترط غطاء كاملا 100% بالذهب وهذه القاعدة هي الأكثر شيوعا في العالم في وقتنا الحاضر.

¹ سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 199-202

- قاعدة الحد الأقصى للإصدار: وفق هذه القاعدة يصبح القانون هو الذي يحدد سقف الإصدار وليس حجم الذهب حيث تلزم الحكومة المصرف المركزي بحد معين أي مبلغ معين للإصدار لا يمكن تجاوزه وتعديل الحكومة هذا الحد بين الحين لآخر.
- قاعدة الغطاء الذهبي الكامل: وفق هذه القاعدة على المصرف المركزي أن يتقيد في إصدار العملة بحجم الاحتياطي من الذهب المتوفر في خزائنه أي هذا الاحتياطي يعد سقفا لعملية الإصدار، فلا يستطيع المصرف المركزي تجاوزه ويتميز هذا النظام بثقة مطلقة في النقود غير أنه يتصف بالجمود فيحد من قدرة المصرف على زيادة النشاط الاقتصادي، إذ يصبح حجم الذهب المتوفر لديه قيذا يحد من قدرته على الاستجابة إلى ضرورة التوسع في إصدار النقود.
- قاعدة الإصدار الجزئي الوثيق: وتنص هذه القاعدة على أن المصرف يحتفظ بغطاء من السندات وأوراق مالية مسحوبة على الخزانة أو على أي من المؤسسات العامة لحجم ثابت من العملة وما زاد عنها على المصرف المركزي أن يحتفظ بغطاء ذهبي له، ويتضح أنه في ظل هذه القاعدة يكون بإمكان المصرف تجاوز الحد الأقصى للإصدار بغطاء من السندات والأوراق المالية الصادرة عن الدولة على أن يلتزم بغطاء ذهبي للمقدار الزائد.

المبحث الثالث: الإطار المفاهيمي للنفقات العامة

يتطلب قيام الدولة على اختلاف هيئاتها العامة بنشاطها المالي الذي تستهدف به إشباع الحاجات العامة التي تحددها كل من طبيعة النظام الاقتصادي والسياسي والاجتماعي في المجتمع إلى تحمل نفقات ضخمة متمثلة في مبالغ نقدية يتزايد حجمها بصورة مستمرة تسمى النفقات العامة .

المطلب الأول: مفهوم النفقات العامة وعناصرها

لقد اختلف مفهوم النفقات العامة بتطور دور الدولة في المجتمع فيما يلي تعريف للنفقات العامة والعناصر المكونة لها.

أولاً: تعريف النفقات العامة

من بين التعاريف المقدمة للنفقات العامة نذكر منها:

- يحدد مفهوم النفقة العامة باعتبارها مبلغ نقدي يدفع بواسطة الخزينة العمومية لإشباع الحاجات العامة.¹

- تعرف النفقات العامة على أنها مبلغ من المال (اقتصادي او نقدي) يصدر عن الدولة أو عن أي شخص معنوي عام بقصد تحقيق منفعة عامة.²

- هي صرف إحدى الهيئات العامة مبلغ مالي بغرض سداد إحدى الحاجات العامة.³

- هي مبالغ نقدية قدرت من السلطة التشريعية ليقوم شخص عام بإنفاقها في توفير سلع وخدمات عامة وتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية.⁴

من خلال التعاريف السابقة نستخلص التعريف التالي:

¹ عبد الكريم صادق بركات وآخرون، المالية العامة، دار الجامعة، لبنان، ص 61

² خالد شحادة الخطيب، اسس المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 53

³ محمد صغير بعلي وآخرون، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر، ص 23

⁴ محمد احمد الكايد، الادارة المالية الدولية والعالمية، دار الكنوز المعرفية العلمية للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، الاردن، 2010، ص 20

النفقة هي عبارة عن مبالغ مالية تنفقها الدولة للقيام بأنشطتها المختلفة وكذا تحقيق الرفاهية للمجتمع.

ثانيا: عناصر النفقة العامة

نستنتج من تعريف النفقة العامة العناصر الآتية:

1- النفقة العامة مبلغ من النقود:

إن السمة الحديثة للإنفاق العام هو أن الدولة تقوم بإنفاق مبالغ نقدية لتحصيل ما يلزمها من السلع والخدمات ويعتبر هذا الأسلوب عاديا لحصول الدولة على احتياجاتها المختلفة، غير أن الدولة تستطيع الحصول على هذه الاحتياجات قسرا وبدون مقابل لها لتسخير الافراد مثلا وقد هجر هذا الاسلوب ولجأت الدولة إلى أسلوب أن تمنح مقابلا نقديا وتكمله ببعض المزايا المعيشية كالسكن غير أن هذا الاسلوب العيني قد هجر ولم يعد شائعا بالإنفاق غير النقدي إلا في حالات استثنائية هي حالة تعذر حصول الدولة على ما يلزمها عن طريق الانفاق النقدي كأوقات الحروب والازمات وذلك لصعوبة مراقبة المزايا فيما لو منحتها الدولة فضلا عن إخلال هذا الأمر بمبدأ المساواة¹.

2- صدور النفقة العامة من شخص عام:

إن النفقات العامة في أصل تتم من خلال اشخاص القانون العام، بفرعيه الاداري والدستوري ذو الشخصية المعنوية الاعتبارية والذين هم أما مؤسسات دولة أو الاشخاص، وقد تم اعطائهم تلك الشخصية المعنوية بموجب مرسوم جمهوري وفق الصلاحيات التي حددها الدستور، أو أمر وزاري وفق الصلاحيات الممنوحة أو قرار اداري أو أشخاص القانون العام أو الممثلين لمؤسساتهم والعاملين وفق الصلاحيات الممنوحة أو القرارات المؤسسة لها يتم تعاملهم مع الجهات العامة والخاصة وفق ما يحدده القانون العام².

وعليه استوجب الاعتماد على معيارين للتمييز بين النفقة العامة والخاصة:

¹ فتحي احمد ذياب عواد، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق ذكره، ص59

² سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص50

أ- المعيار القانوني:

حسب هذا المعيار فإن النفقات العامة تعتبر بأنها تلك النفقات التي يقوم بها الاشخاص القانون العام الممثلين في الدولة، الوزارات، الادارية المركزية والمحلية العامة والمؤسسات العامة، إذا أن طبيعة النشاط أشخاص القانون العام تختلف عن طبيعة نشاط أشخاص القانون الخاص بهم، فالأول يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة باعتماده على القوانين والقرارات الادارية بينما الثاني يعتمد على أحكام القانون الخاص وبالتالي فنقطة الارتكاز في هذا المعيار هي الشخص القائم بالإنفاق أيا كانت طبيعة الإنفاق¹.

ب- المعيار الوظيفي:

يستند هذا المعيار على طبيعة الوظيفة للشخص القائم بالنفقة حيث أن جميع الإنفاق الحكومي الذي يصدر عن الدولة ويراد به تحقيق الصالح العام يكتسب صفة العمومية، حتى وإن كان نشاط القطاع الخاص ويتضح لنا مما سبق أن مفهوم الإنفاق الحكومي يجب أن يتسع ليشمل جميع النفقات التي تقوم بها الحكومة المركزية والحكومات المحلية².

3- إن النفقة العامة تبرزها الحاجة العامة:

يجب أن يكون الهدف من الإنفاق هو اشباع الحاجة العامة بمعنى اخر أن هدف النفقة العامة تحقيق نفع عام يعود على كافة المواطنين والمقيمين المحتاجين للخدمة العامة ليس على المواطن أو مقيم بالذات، فعندما تستخدم الدولة بعض المبالغ النقدية من خزانتها العامة لتحقيق مصالح خاصة ذاتية فلا يمكن اعتبارها نفقة عامة وعندها تعتبر الدولة قد أساءت استعمال الاموال العامة وانحرفت عن اهدافها.

و الحاجات العامة يختلف تقدير نفعها وضرورتها باختلاف المذهب السياسي للدولة وعلى الرغم أن هناك حاجات أساسية يرتبط قيام الدولة ذاتها بأدائها وتتمثل في الدفاع عن الحدود ضد أي عدوان خارجي وتوفير الامن الداخلي لكافة المواطنين والمقيمين فيها والفصل في النزاعات بينهم، نجد أن هناك حاجات عامة أخرى كالصحة والتعليم مثلا تتحدد أهميتها بحسب النظام السياسي السائد في كل دولة،

¹ معاشي سفيان، أثر التغيير في النفقات الحكومية على الواردات في الجزائر، اطروحة تخرج لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص استثمار وتمويل، جامعة ابن خلدون، تيارت، 2016، ص 45

² وليد عبد الحميد غايب، الآثار الاقتصادية الكلية لسياسة الإنفاق الحكومي، مرجع سبق ذكره، ص 102

فمن الطبيعي أن تترك تحديد هذه الحاجات للحكومة مع تمكين ممثلي الأمة من مراقبتها في هذا الصدد للتحقق من توافر ركن النفع العام في كافة نفقات الدولة¹.

المطلب الثاني: أنواع النفقات العامة وتقسيماتها وأشكالها

مع تخلي الحكومات المعاصرة عن سياسة الحياد المالي، اتسع نطاق الانفاق العام وتعددت وظائفه وأنواعه وأشكاله وبالرغم من أن لكل دولة تقسيماتها الخاصة بها في مجال نفقات العامة، إلا أنه وبشكل عام يمكن تقسيم النفقات العامة من حيث النوع والشكل إلى ما يلي:

أولاً: تقسيمات النفقات العامة.

1- تقسيمات عملية (وظيفية):

أ- تقسيمات النفقات من حيث مقابلها وآثارها:

- النفقات الحقيقية:

تعني استخدام الدولة لجزء من القوة الشرائية للحصول على السلع والخدمات المختلفة لإقامة المشاريع التي تشيع الحاجات العامة، وتؤدي النفقات الحقيقية إلى زيادة مباشرة في الناتج الوطني كصرف الاموال العامة على الاجور والرواتب للعاملين، كذلك شراء السلع والخدمات اللازمة لسير عمل الإيرادات وأجهزة الدولة.

- النفقات التحويلية:

هي تحويل مبالغ نقدية من فئة إلى أخرى في المجتمع وهذه النفقات ليس لها مقابل مباشر ولا تؤدي إلى زيادة في الانتاج الوطني بل يؤدي إلى اعادة توزيعه، أي أن هذا النوع من النفقات من شأنها نقل القوة الشرائية من فئة إلى اخرى، أي تهدف إلى احداث تغيير في نمط توزيع الدخل الوطني².

¹ جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي، مرجع سبق ذكره، ص30-31

² دراوسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، أطروحة تخرج لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص علوم اقتصادية، 2006، جامعة الجزائر 03، ص164-166

ب- تقسيمات النفقات العامة من حيث دوريتها.

- النفقات العادية:

تلك التي تتصف بالدورية وتكرر من سنة إلى أخرى وقد تتغير قيمتها بالزيادة أو نقصان كمرتبات التوظيف كما يمكن أن يتغير مقدارها حسب التوظيف.

ب- النفقات الغير عادية:

تلك التي لا تتكرر بانتظام في ميزانية الدولة فهي تحدث على فترات متباعدة وبصورة غير منتظمة ومثلها النفقات الاستثمارية الضخمة، النفقات الحربية¹.

ج- تقسيمات النفقات من حيث الغرض.

- النفقات الادارية:

يقصد بها النفقات المرتبطة بسير المصالح العامة الضرورية لأداء الدولة لوظائفها، وتضم هذه النفقات الدفاع والامن والعدالة والاقسام السياسية وهي نفقات الحاجات العامة في الميادين التقليدية والازمة لحماية الافراد داخليا واحلال العدالة وتنظيم الامور السياسية لهم.

- النفقات الاجتماعية:

وهي النفقات التي تتعلق بالأهداف والأغراض الاجتماعية للدولة والمتمثلة في الحاجات العامة التي تشيع الجانب الاجتماعي للمواطنين، وهذا عن طريق توفير أسباب وإمكانيات التعليم والصحة لهم أو اسناد الفئات التي توجد في ظروف صعبة (إعانة الفئات المحرومة محدودة الدخل، منح للبطالين...)، وتشتمل هذه النفقات على مبالغ مالية موجهة نحو قطاعات التعليم والصحة، النقل والسكن، وتعتبر النفقات على قطاع التعليم أهم بنود النفقات الاجتماعية فهي مرآة عاكسة لتقدم المجتمع، في كل البلدان المتقدمة والنامية على سواء، وتخصص الدول عادة الجزء الأكبر من النفقات العامة في الدول المتقدمة على هذا القطاع من ناحية وعلى التأمينات من ناحية أخرى.

¹مادن روميضاء، السياسة المالية ودورها في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر، تخصص علوم مالية، 2012،

- النفقات الاقتصادية:

هي تلك النفقات التي تقوم بصرفها الدولة لتحقيق أهداف اقتصادية بصورة أساسية ويسمى هذا النوع من النفقات بالنفقات الاستثمارية حيث تعمل الدولة على زيادة الانتاج الوطني وتراكم رؤوس الاموال، ويكتسي هذا النوع من النفقات أهمية كبيرة في الدول النامية ويرجع ذلك إلى أن الدول تقوم بنفسها بعمليات انشاء رؤوس الاموال نظر لكونها تحتاج إلى نفقات كبيرة من جهة، ولأنها لا تحقق عائدا مباشرا من جهة أخرى لذا فإن القطاع الخاص لا يقوى عليها ولا يرغب في القيام بها مثل الطرقات، الجسور،... الخ وهي تمثل مرافق البنية التحتية الاساسية التي اصبحت تمثل حاجة عامة¹.

2-التقسيمات العلمية للنفقات العامة.

من الناحية العلمية تختلف الدولة في الاسلوب الذي تتبعه لتقسيم النفقات العامة فكل دولة تستخدم التقسيم العلمي الذي يتلائم مع ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية ويندرج تحت هذا التقسيم²:

أ-التقسيم الوظيفي: يتم الاعتماد حسب هذا التقسيم على الوظائف التي يتم الاتفاق عليها ليتسنى للدولة التعرف على مصاريف كل دائرة من دوائرها وقدرتها الانتاجية لتقارنه مع مصاريف وانتاجية القطاع الخاص وبعد ذلك يتم تخصيص اعتماد الانفاق العام وفقا للتكلفة، هذا الاسلوب له مزايا منها معرفة وانتاجية ادارات الدول المختلفة، التعرف على وظائف وتقدير النفقة المحددة لكل وظيفة إلى جانب المساعدة على اتخاذ القرار الصائب وامكانية الرقابة السريعة، اما عيب هذه الطريقة فيكمن في أن الوظيفة في الحكومة تؤثر على باقي الوظائف وتتأثر بها وبالتالي على جميع الايرادات الدولة.

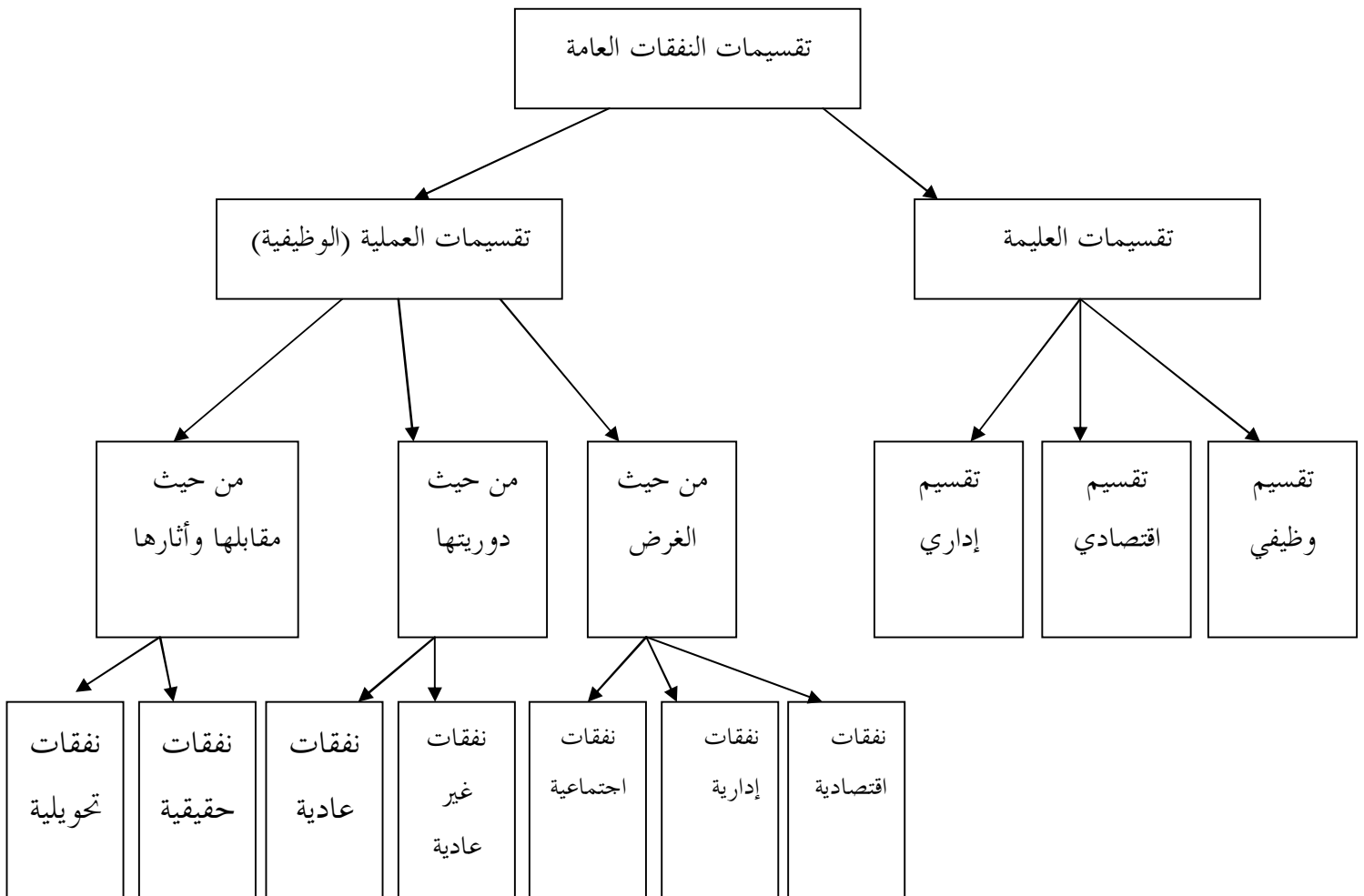
ب-التقسيم الاقتصادي: يتم الاعتماد حسب هذا التقسيم على الاعمال والمهام المختلفة التي تمارسها دوائر الدولة شريطة توزيعها حسب القطاعات الاقتصادية (زراعية، سياسية، صناعية) وتأخذ بالحسبان نفقات دوائر الحكومية و نفقات التجهيز التي تزيد من الدخل القومي والنفقات التوزيع (تحول جزء من دخل القومي من فئة لأخرى على شكل اعانات اجتماعية ومساعدات اقتصادية).

¹ محرزى محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2010، ص70-71

² سيلام حمزة وآخرون، فعالية سياسة المالية في تحقيق الاصلاح الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة ماستر، جامعة أكلي محند أو لحاج، بويرة،

ج-التقسيم الإداري: يتم تقسيم على اساس الادارات الحكومية التي تقوم بعملية الانفاق مثل الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة ضمن العمل الوظيفي لكل دائرة، وبعد ذلك يتم التقسيم داخل كل وحدة ادارية الاقل في تنظيم الاداري والاسلوب المتبع أن تصنف النفقات إلى جاري ورأسمالية وقد نجد الموازنات الاستثنائية وملحق الموازنات، لهذا الاسلوب عدة مزايا منها سهولة المراقبة على حسب استخدام المال العام وسهولة اتخاذ القرار في تحديد حجم الانفاق والاعداد للنفقات العامة في الموازنات المختلفة، أما عيوب هذا الاسلوب فتكمن في صعوبة حصر كلفة وظيفة حكومية وبالتالي صعوبة التنبؤ للعمليات الاقتصادية والمالية للدولة.

الشكل رقم (01-02) تقسيمات النفقات العامة



المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على ما سبق

ثانيا: أشكال النفقات العامة.

تتخذ النفقات العامة عدة أشكال منها:

1- الرواتب والاجور:

و هي مبالغ تدفعها الدولة للعاملين في أجهزتها على شكل رواتب مقابل حصولها على خدماتهم الحالية (آنية) والسابقة (المتعاقدين)¹.

و تختلف الدول في مسلكها في اقتطاع الدفعات التقاعدية بحسب الطريقة التي تتبعها، والمتعارف عليه إتباع إحدى الطريقتين:²

أولى: تقوم الدولة بوضع المبالغ المستقطعة في خزائنها على أساس أنه نوع من أنواع الإيرادات ويطلق عليه اسم أشباه الضرائب.

ثانيا: توضع المبالغ المستقطعة في صندوق ويسمى صندوق التقاعد وتقوم باستثمار هذه المبالغ وذلك لزيادتها عن طريق الأرباح المتأتية وتوضح المبالغ التقاعدية في هذا الصندوق.

2- القيام بمشتريات الدولة وتنفيذ الأشغال العامة:

و تمثل أثمان الأدوات والمعدات والآلات التي تقوم الدولة بشرائها أو تخصيصها لإشباع الحاجات العامة، وتبرز هنا بعض الأمور منها هي السلطة التي تقوم بعملية الإشراف على الشراء، فقد تكون السلطة المركزية أو عن طريق سلطات لامركزية متعددة حسب المواد المطلوبة والخبرة التي يحتاجها.

3- الإعانات:

تعتبر المنح والإعانات تيارا من الانفاق تقرر الدولة دفعه إلى فئات اجتماعية معينة أو هيئات عامة وخاصة دون أن يقابله تيار من السلع والخدمات وتنقسم الإعانات إلى:

أ- الإعانات الداخلية:

هي مبالغ نقدية تقدمها الدولة إلى هيئات العامة المحلية لمساعدتها على القيام بواجباتها أو تغطية العجز المالي في ميزانيتها... الخ، ومن أشكال هذه الإعانات:

¹ اعداد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، مرجع سابق ذكره، ص40

² محمد طاقة وآخرون، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الثانية، الاردن، 2010، ص50-51

-**الاعانات الاقتصادية:** وهي المبالغ التي تدفعها الدولة إلى بعض المشروعات الصناعية الأساسية وذلك تشجيعاً للصناعات الوطنية ودعم موقفها بوجه منافسة الصناعات الأجنبية، أو تخفيض سعر البيع للمستهلك أو لتوظيف الصناعات في منطقة معينة أو تشجيع نشاط معين.

-**الاعانات الاجتماعية:** وهي مبالغ تقدمها الدولة إلى المنظمات والهيئات والأفراد لغرض تحقيق أهداف اجتماعية مثل الإعانات المخصصة للعاطلين عن العمل، ورعاية دور العجزة والأحداث... الخ.

ب- المنح والإعانات الدولية: وتتخذ الإعانات الممنوحة للعالم الخارجي أشكالاً متعددة كأن تكون مرتبطة بمشروع معين على سبيل المثال تكون الإعانة مخصصة لدعم برنامج محو الأمية... الخ وتكون المعونة الخارجية مشروطة بشروط معينة أو غير مشروطة مثل الإعانات المقدمة إلى الدول الصديقة أو الشقيقة.

4- تسديد الدين العام وفوائده: ويتمثل بما تستدينه الدولة من أموال لتمويل مشاريعها أو موازنتها العامة وهذه الديون قد تكون داخلية أو خارجية كالقروض المحلية والدولية، فترتب من جراء ذلك أعباء مالية على الدولة (الموازنة العامة) لا بد من تسديدها عند حلول ميعاد الوفاء بها ودفع فوائد عن المبلغ المقرض، لذلك تخصيص الدولة جزءاً من نفقاتها السنوية لتسديد الدين العام وفوائده المستحقة، فتنشأ الدولة نتيجة لذلك ما يسمى بصندوق تسديد أصل الدين وفوائده.¹

المطلب الثالث: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

يترتب على النفقات العامة آثار اقتصادية متعددة الجوانب على الإنتاج والدخل القومي وتوزيعه واستهلاكه وعلى مستوى الأسعار وفيما يلي سنعرف أهم هته الآثار.²

أولاً: أثر النفقات العامة على الإنتاج.

ويميز في آثارها الانفاق العام على الإنتاج بين آثار تحقق في مدى القصير وأخرى تتحقق في مدى الطويل، ففي المدى القصير ترتبط آثار الانفاق العام بتحقيق التوازن والاستقرار الاقتصادي عبر دورات عن طريق تأثير على الطلب الكلي الفعال في الاقتصاد والحيولة دون قصوره أو تقلب مستواه، وفيما يتعلق بالمدى الطويل تختلف آثار الانفاق العام على الإنتاج والدخل تبعاً لطبيعة هذا الانفاق، فالإنفاق

¹ أبعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، ص 40

² يسرى ابو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 39-40

على المرافق التقليدية كالمدافع الخارجي والامن الداخلي واقامة العدالة وان لم تبدله علاقة مباشرة بالإنتاج الا انه يهيئ الظروف التي لا نمحي عنها لقيامه، حيث يؤدي اختلال الامن وانتفاء الحماية إلى عدم اطمئنان المنتجين على الاستثمار اعمالهم مما يعوق سير الانتاج في مختلف ميادينه.

كما يؤثر الانفاق على تعليم والصحة العامة والتأمينات الاجتماعية ضد المرض والعجز والشيخوخة والبطالة على الانتاج من خلال تأثيره على قدرة الافراد ورغبتهم في العمل والادخار، وكذلك يلعب الانفاق العام دورا فعالا في توجيه الموارد الانتاجية المتاحة إلى فروع النشاط المرغوب عن طريق التأثير على معدلات الربح فيها بضمنان ادى من الارباح أو سد عجز في ميزانية المشروع خلال فترة معينة وتقديم بعض الاعانات المالية كإعانات الانشاء والتوسع والتصدير.

ثانيا: أثر النفقات العامة على توزيع.

يؤثر الانفاق العام في توزيع الدخل القومي بطريقتين:

1- تمتع الافراد بخدمات عامة غير قابلة للتجزئة في حين يتحمل الاغنياء نسبة اكبر من تمويل هذا الانفاق فيعتبر هذا نقلا للدخول من اصحاب الدخل الكبيرة إلى اصحاب الدخل الصغيرة.

2- استفادة الطبقات الفقيرة ببعض الخدمات القاصرة كلهم كإعانات البطالة والمستشفيات العامة والملاجئ وغيرها، ولكي يحدث الاثر ينبغي أن يكون معظم الايرادات مستمدة من الضرائب المباشرة وخاصة التصاعدية لأن نصيب الطبقات الغنية منها اكبر من الفقيرة مما يؤدي عمليا إلى توزيع الدخل القومي.

ثالثا: أثر النفقات العامة على الاستهلاك.

يظهر أثر النفقات العامة على الاستهلاك من خلال شراء الدولة السلع والخدمات وتوزيع الدخل على الافراد او الشعب، ففي الحالة الاولى تشتري الدولة هذه السلع والخدمات وتقدمها للمجتمع مثل وجبات الطلبة والتوسع في الخدمات الصحية والتعليمية، أما في الحالة الثانية فيتحدد حجم الاستهلاك بما تدفعه الدولة من أجور ومرتبات لعاملها، لكن الاستهلاك يظل منخفضا اذا اقتصر على الفئات المنتجة،

لذلك تنفق الدولة في إطار النفقات الاجتماعية اموالا كثيرة لزيادة الطلب الكلي الفعال على السلع والخدمات من قبل الطبقات الفقيرة مما يزيد في حجم الاستهلاك¹.

غير أن طريقة توزيع النفقات العامة على مختلف القطاعات لها اثر مهم على الاستهلاك فتخصيص مبالغ ضخمة لمرفق الدفاع او الانفاق في المجالات الخارجية يقلل من حجم الاستهلاك لأن هذه الاموال لا تؤدي بطبيعة الحال إلى خلق مناصب شغل وزيادة الانتاج بصورة عامة، مما يؤثر سلب على مداخيل الافراد وبالتالي على اقبالهم على السلع والخدمات.

رابعا: أثر النفقات العامة على الاسعار.²

تحدد آثار النفقات العامة على مستوى الاسعار من عدة أوجه، فقد تدعم الدولة بعض السلع لتكون في مناديل الاغلبية الساحقة من السكان، وقد تقدم اعانات للمنتجين للحد من التكلفة الانتاج أو تمنح امتيازات ضريبية لتفادي ارتفاع الاسعار ويمكن للدولة من خلال الاصدار التضخمي للنقود، أن تساهم في حماية القدرة الشرائية للمستهلكين كذلك للدولة أن تحمي بعض المنتجات الاستراتيجية من انهيار اسعارها.

¹أعمر يجياوي، مساهمة في دراسة المالية العامة، دار المؤتة، الجزائر، 2008، ص65

²أعمر يجياوي، مساهمة في دراسة المالية العامة، نفس مرجع، ص68

خلاصة الفصل:

من خلال دراستنا للإطار المفاهيمي للسياسة المالية تبين لنا أنها من أهم السياسات الاقتصادية التي تعتمد عليها الدولة للتدخل والتحكم والتوجيه لمختلف قطاعاتها ومدى تحقيقها لمختلف الأهداف الاقتصادية والاجتماعية اذ تعتبر السياسة المالية عند الكلاسيك محايدة كون الدولة تلعب دور الحارس على عكس المدرسة الكيترية التي تنادي بتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي.

تهدف دراسة النفقات العامة إلى معرفة الأثر الذي تولده في حياة المواطنين الاقتصادية والاجتماعية والاسترشاد بهذا الأثر في وضع قواعد عامة تسيير عليها سياسة الانفاق العام على النحو الذي يحقق أهداف السياسة الاقتصادية للدولة.

إن للسياسة المالية أدوات تتدخل بها الدولة في النشاط الاقتصادي وهي تتمثل في السياسة الإنفاقية والسياسة الضريبية وحماية القروض العامة والاصدار النقدي كما تبين لنا أن السياسة المالية في الدول النامية تركز بدرجة كبيرة على الانفاق العام وهذا راجع لتدهور اقتصادياتها وهشاشة بناها التحتية على عكس الدول المتقدمة التي تقلل من هذا الأخير في سياستها المالية.

الفصل الثاني

آليات السياسة المالية المعتمدة في ترشيد النفقات

العامّة

تمهيد:

يعتبر ترشيد الإنفاق العام من المفاهيم الاقتصادية والعقلانية المرتبطة بالسلوك الاقتصادي للفرد والمجتمع ككل وبالرغم من الاختلافات المفاهيمية والتطبيقية لترشيد الإنفاق العام إلا أنه هناك اتفاقاً واسعاً حول أهمية مبدأ الترشيح وضروريته خصوصاً في ظل الأزمات المالية التي تعصف باقتصاديات الدول من حين لآخر، نتيجة لذلك أصبح الاهتمام مركزاً على موضوع ترشيد الإنفاق الحكومي.

تصاغ السياسة المالية للحكومة على ضوء الحاجة إلى تدخل الحكومة في مجريات النشاط الاقتصادي ويكون ذلك التدخل لمعالجة الخلل الاقتصادي ما، سواء كان موجوداً فعلاً أو متوقعاً وتستخدم أدوات السياسة المالي الاقتصادية من أجل معالجة الفجوة الانكماشية والفجوة التضخمية.

تعبر الميزانية العامة عن أهداف الدولة الاقتصادية فمختلف بنود و محتويات الميزانية تحدث آثار اجتماعية واقتصادية وسياسية فهي ليست فقط أداة محاسبية تبين الإيرادات و النفقات المستقبلية بل هي وثيقة متصلة بالطرف الاقتصادي ووسيلة في يد الدولة لتحقيق أهدافها.

ولهذا الغرض تم تقسيم الفصل إلى ثلاث مباحث:

المبحث الأول: ترشيد الإنفاق العام.

المبحث الثاني: آليات السياسة المالية في ترشيد الإنفاق العام.

المبحث الثالث: مناهج إعداد الميزانية العامة ودورها في ترشيد أهداف الإنفاق العام.

المبحث الأول: ترشيد الإنفاق العام

يعتبر ترشيد الإنفاق العام وسيلة للخروج من المعضلة في ظل قصور وشح مصادر التمويل من خلال التخصيص الأمثل للموارد والرفع من فعالية وكفاءة توظيف النفقات العامة، مع التقييد التام بتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي ترغب فيها كل دولة حيث إن إنفاق مبلغ معين لم يعد إنجازا في حد ذاته وإنما الإنجاز هو مدى تحقيقه للأهداف المحددة.

المطلب الأول: ماهية ترشيد الإنفاق العام وعناصره

تعددت المفاهيم المفسرة لترشيد الإنفاق العام نظرا لتعدد اتجاهات و الرؤى وإعطاء أكثر توضيح سوف نتطرق بعضها بإضافة إلى جملة من العناصر والدعائم التي تركز عليها عملية ترشيد الإنفاق العامة.

أولاً: مفهوم ترشيد الإنفاق العام

1-تعريف ترشيد الإنفاق العام:

-إن ترشيد الإنفاق العام هو العمل على زيادة فعالية الإنفاق بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد الوطني على تمويل ومواجهة إلتزاماته الداخلية و الخارجية مع القضاء على مصدر التبذير والإسراف إلى أدنى حد ممكن.

لذا فإن ترشيد الإنفاق العام لا يقصد به ضغطه ولكن يقصد به الحصول على أعلى إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من الإنفاق والإسراف يمكن تحديد نطاقه إذا زاد الإنفاق إلى مستوى أعلى بكثير من موارد الدولة أو انخفاض إنتاجية الإنفاق العام إلى أدنى حد ممكن¹.

-واعتمادا على معايير أكثر دقة يأتي تعريف ترشيد الإنفاق العام على أنه: التزام الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع².

¹ محمد عبد المنعم غفر وآخرون، الاقتصاد المالي والوظيفي والإسلامي بين النظرية والتطبيق، مؤسسة الشباب الجامعية، 1999، مصر، ص72

² محمد عمر ابو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، مصر، 2006، ص44

- كما أنه يعني الاستخدام الأمثل والتوجيه الأنسب للنفقات نحو أفضل بدائل الإنفاقية التي تعظم الفائدة للإنسان الذي يقوم بالإنفاق، وتقليل الخسارة و التضحية بالفرص البديلة أمام الإنسان (الفرد العادي والمنظمات الخاصة) وان الإنفاق العام وترشيده هي مسائل ترتبط بمدى إتباع الأجهزة الحكومية لأساليب الرشد والعقلانية في توزيع برامجها الإنفاقية على نحو يحقق أفضل الاستخدامات وأثرها مردودا وفعالية وإشباعا للحاجات العامة.¹

- مما سبق يمكن ان تعطي مفهوما شاملا لترشيد الإنفاق العام على أنه التصرف في المال العام بلا تبذير ولا تقتير بالعقلانية وحسن التدبير و الرعاية مع اجتناب هدره بما يحقق أقصى حاجيات المجتمع بكل كفاءة وفعالية.

2-مبررات تبني سياسة النفقات العامة:

- لجوء الدول النامية لتمويل عجوزات ميزانيتها بطرق تضخمية أو بمصادر تمويل خارجية، أدت الى تفاقم وتراكم أعبائها المالية، وعدم تمكن الإيرادات العامة من ملاحقة النفقات العامة المتزايدة.
- التأكيد على مسؤولية العامة للدولة فيما يتعلق باستخدام الأموال العامة بأفضل السبل الكفيلة بإشباع الحاجات العامة وفقا لمبدأ الأولويات المرتبطة بالاقتصاد والمجتمع.
- محاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة والمال العام.
- الاحتياط لكافة الأوضاع المالية الجيدة والمستقرة والصعبة والمتغيرة محليا وعالميا.
- المحافظة على التوازن بين السكان والموارد في مختلف المراحل الزمنية القصيرة والمتوسطة والبعيدة.
- تجذب مخاطر المديونية وآثارها خصوصا وأن كثيرا من الدول النامية تعاني من معضلة ديونها الخارجية التي أسرفت فيها في الماضي.
- إن تطبيق مبدأ الترشيح يساعد في تعزيز القدرات الوطنية في الاكتفاء الذاتي النسبي في الأمد الطويل بالتالي يجنب المجتمع مخاطر التبعية الاقتصادية والسياسية وغيرها.

¹ نائل عبد الحافظ العواملة، ترشيد الإنفاق العام في الأجهزة المركزية للإدارة العامة في الاردن، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السابع، العدد الثاني، 1992، ص40

- تحقيق الانسجام بين المعتقدات الدينية والقيم الاجتماعية للمجتمعات العربية والإسلامية من جهة، والسلوك الاقتصادي في هذه المجتمعات من جهة أخرى¹.

ثانيا: عناصر ترشيد الإنفاق العام.

تتطلب عملية ترشيد الإنفاق العام توافر جملة من العناصر و الدعائم التي تركز عليها ولعل من أهمها ما يلي²:

1- التحديد الدقيق لحجم الإنفاق العام الأمثل: يتحقق ذلك بتضييق السقف المجال بين السقف الأعلى والحد الأدنى للإنفاق، ويتوقف حجم الإنفاق على قرار سياسي المعبر عن موقف الدولة إزاء الوظائف التي يمكن إن تتحملها الحكومة باتجاه المجتمع وهو الموقف الذي بدوره يحدد النظام الاجتماعي والاقتصادي القائم بالإضافة إلى ظروف البيئة التي يمر بها المجتمع، وكل هذه الاعتبارات ضرورية لتحديد الحجم الأمثل للإنفاق العام ولو استخدمنا المنفعة كأداة للتحليل على غرار الفكر الحدي، لأمكن القول بأن الحجم الأمثل لهذا الإنفاق يتحدد إذا ما تم التوصل إلى النقطة التي تتعادل عندها المنفعة الحدية للمنفعة العامة مع المنفعة الحدية لهذه النفقة لو بقيت في يد الأفراد ولو قاموا بإنفاقها، ومن هذا المنظور فإن تقسيم الوظائف بين الدولة والهيئات الخاصة، لا يعتمد على معيار النسب أو القطاعات لان في ذلك قصر النظر وإنما يعتمد على معيار تعظيم مصلحة المجتمع المحققة.

2- توجيه النفقات العامة نحو النفع العام: ونقصد به ضرورة أن تكون النفقة العامة لإشباع حاجات عامة ولن ندخل هنا في الجدل العلمي الدائر بين علماء المالية حول تحديد طبيعة وماهية الحاجة العامة، والمعايير التي تتحكم إليها ذلك فهذا المعروف جيدا في الأدب المالي المعاصر لكن الذي يستحق التأكيد والتنويه به هو أن الفكر المال المعاصر يعتبر ذلك ركنا أساسيا من أركان النفقة العامة، ويعتبر الخروج عليه هو خروج عن المبادئ المالية الرشيدة ويتطلب هذا عدم تخصيص النفقات العامة لتحقيق المصالح الخاصة ببعض الأفراد أو الفئات لما يتمتعون به من نفوذ خاص.

3- إتباع مبدأ الأولوية: يوحي الخبراء الماليون لضرورة احترام هذا المبدأ وعدم الخروج عليه وإلا اتجهت الأموال الى مجالات ومشروعات أقل أهمية حرمت منها مجالات ومشروعات أكثر أهمية الأموال الذي يؤدي الى تشويه الاقتصاد الوطني وعدم تحقيق الإنفاق العام لآثاره المرجوة فاحترام هذا المبدأ

¹ نائل عبد الحافظ العواملة، ترشيد الإنفاق العام في الأجهزة المركزية للإدارة العامة في الأردن، مرجع سبق ذكره، ص39

² نائل عبد الحافظ العواملة، ترشيد الإنفاق العام في الأجهزة المركزية للإدارة العامة في الأردن، نفس المرجع، ص،267

ضرورة لحفظ الأموال من الضياع وتعظيم منفعة استخدامها وقد تعرض المكر الاقتصادي على بعض الأدوات التي تمكن من تطبيق هذا المبدأ ومن ذلك تحليل التكلفة وعائد، حيث أن مقارنة بين تحليل التكلفة ومستوى العائد لتسمح باختيار تلك المشاريع، أي تكون عوائدها أكبر من التكاليف اللازمة لإنشائها كما أن إعطاء أوزان ترجيحية للأهداف الموجودة للآثار المباشرة لكل هذه المشاريع، ليسمح بترتيبها والبدء بأفضلها تحقيقاً للمصلحة العامة.

4-التحديد الدقيق لوقت ومقدار النفقة: هذا العنصر يتعامل مع قضيتين لا غنى عن أي منهما، الأولى أن تكون النفقة في حدود الوضع الأمثل لها،وعبارة أخرى ضرورة تحري أن تكون النفقة معيارية أو فردية منها والثانية أن يتم الإنفاق العام فإذا كان لإنفاق لا يشبع اي حاجة فهو إنفاق سفيه كأن تعطي مرتبات أو مكافآت بغير تقديم خدمة حقيقية تفيد المجتمع، أو تعطي إعانات لمن لا يستحقها وعلى وجه المقابل نجد عدم وجود النفقة مع وجود الحاجة، ما يجعل توفير المال في هذه الحالة يعد سلوكاً غير رشيد.

5-توافر المعلومات المالية: يجب توفر جملة معلومات اللازمة عن الموارد المالية المتوقعة وعن أوجه الإنفاق المختلفة وأن تكون هذه المعلومات معالجة وقابلة الاستعمال مما يسمح بالتأكد من اتجاهات حركة الإيرادات والإنفاق مستقبلاً، كما يسمح استخدام مختلف الأساليب التنبؤية لبناء الدراسة اللازمة على أسس أكثر واقعية إلى جانب الإدراك التام بقدرة الجهات المعنية على التحصيل أو الصرف حيث أن مهمة تحقيق كل من النفقات و الإيرادات

مهمة أعقد من القدرة على دراسة التنبؤات المختلفة والقيام بإعداد و تصميم مشروعات يصعب تنفيذها.

المطلب الثاني: المبادئ وخطوات ترشيد الإنفاق العام

لقد حاول بعض الكتاب وضع معايير يمكن على أساسها تحديد الحجم الأمثل للإنفاق وأمام الاختلاف حول هذه المعايير فإن من الأفضل وضع المبادئ العامة والأساسية التي لا غنى لأي جهاز إداري عن إتباعها والتقييد بها لتحقيق الترشيح و من أجل التطبيق العلمي لهذه المبادئ لا بد من تحديد خطوات ترشيد الإنفاق العام .

أولاً: المبادئ الأساسية لترشيد النفقات العامة

هناك مجموعة من المبادئ يجب إتباعها لتحقيق الترشيد في النفقات العامة هي¹:

1-تحقيق المنفعة العامة: إذا كانت النفقة العامة تهدف إلى إشباع حاجة عامة وبالتالي تحقيق المصلحة العامة، فإنها لا يمكن أن تكون مبررة إلا بمقدار ما تحققه من نفع للمجتمع وهذا ما يقضي عدم صرفها لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد أو المجموعات أو فئات المجتمع دون البعض الآخر، لأسباب سياسية أو اجتماعية.

ذلك أن التزام الإدارات المكلفة بالإنفاق بتحقيق المصلحة العامة، يعتبر وليد تضحيات جسام قدمت في سبيله، فالصراع التاريخي الذي شهدته إنجلترا وفي فترة لاحقة فرنسا والذي أدى إلى ظهور ما يعرف الآن بالميزانية العامة كان القصد منه إلزام المكلف بالإنفاق بتحقيق المصلحة العامة.

2-الاقتصاد في التكلفة:هذا الاقتصاد الذي يرتبط بتحقيق المنفعة العامة ارتباط عضويًا، بحيث أنه كلما انخفضت تكلفة النفقة العامة إلا وتحقق النفع العام بكيفية أكثر لكن ذلك لا يعني التفتير إلى حد التقشف بل يعني حسن التدبير والابتعاد عن الإسراف و التبذير الأموال العامة في مجالات غير مفيدة.

وهو ما يستلزم بالضرورة الابتعاد عن النفقات الغير منتجة والتي تكون إنتاجيتها ضعيفة كما يقتضي تحديد أولويات للإنفاق العام بحسب الأهمية النسبية للخدمات المراد تقديمها، فسد الخصاص في مجال الماء الصالح للشرب أولى من بناء المركبات الرياضية و الأدوات الترفيهية عديمة الفائدة لكن المقصود هو أن توظيف النفقة باقتصاد لتحقيق أهم الأهداف وأكثرها نفعًا لتحقيق التنمية.

3-الحرص على ضمان الجودة والرفع من المردودية: بحيث ينبغي أن تعكس المردودية النتيجة التي تترتب عن النفقة العامة، أي المردودية الاقتصادية والاجتماعية للنفقة العامة، فينبغي ان تكون المردودية جيدة تعكس قيمة الأموال التي صرفتها الدولة من توفير السلع و الخدمات.

فالحرص على جودة الخدمات والسلع تمكن من جذب المصاريف الاضافية الكثيرة التي تثقل كاهل الدولة، وتغني عن أعمال الترميم المتكررة والمتابعة عن تكاليفها وبالإضافة إلى ذلك فإن المردودية الاجتماعية للنفقة تنطوي على تحويل النفقات العامة الاجتماعية قصد محاربة ظاهرة الفقر.

¹رشيد بنعياش، تدبير الإنفاق العام، إدارة واقتصاد، - www. Ahear.org/ debat/dropline.html الحوار المتمدن، العدد 2940- تاريخ الاطلاع في 2017/02/13.

فكل مصلحة ينبغي أن تبحث عن أعلى درجة من الفعالية مقابل أقل تكلفة ممكنة "فمادنا لا نستطيع الإنفاق أكثر فإنه ينبغي الإنفاق بشكل أفضل".

ثانياً: خطوات ترشيد الإنفاق العام

اعتماداً على ما أوضحنا من مبادئ تحقيق الرشد في الإنفاق العام وتجنباً للمشاكل التي تواجه التطبيق العملي لهذه المبادئ، لابد من تحديد خطوات ترشيد الإنفاق العام وهي¹:

1- تحديد الأهداف التي تسمع المجتمع الى تحقيقها بصورة دقيقة وبصفة مستمرة مع ترتيب هذه الأهداف وفقاً لأهميتها النسبية مع الأخذ في الاعتبار المتغيرات الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية التي تمثل المرحلة التي يمر بها المجتمع.

2- حصر وتحديد البرامج البديلة التي تمكن من تحقيق هذه الأهداف بما ي تضمنه ذلك من تحديد البرامج التي يجب ان تضطلع بها الدولة وتلك التي يضطلع بها القطاع الخاص مع التمييز في نطاق برامج الإنفاق العام بين برامج الإشباع المباشر وبرامج الإشباع غير المباشر.

3- استخدام أساليب التحليل الممكنة لاختيار أفضل البرامج قدرة علي تحقيق أهداف المجتمع .

4- تخصيص الموارد وفقاً لهيكل برامج تحقيق الأهداف و ما يؤدي إليه ذلك من إعادة تنضمي الهيكل الإداري للدولة بما يتفق و متطلبات الاضطلاع بالبرامج مع تفصيل البرامج إلي مكوناتها من برامج فرعية و وأنشطة ومهام المر الذي يمكن من تحديد مراكز المسؤولية عن إنجازات مكونات البرامج.

5- إعادة تقييم برامج الإنفاق على فترات وفقاً لما يطرأ من تغيرات على أولويات الهداف وعلى دور كل من الدولة والقطاع الخاص في الاطلاع بها.

6- وضع إطار تنفيذي ملزم ودقيق يضمن كفاءة تنفيذ البرامج المختارة، مع تحديد مدى الزمني للتنفيذ يمكن من الوقوف على مدى التقدم في انجاز الأعمال على أن يتم ذلك في إطار اللامركزية باعتبار أن الأهداف ومعايير الإنجاز محددة.

¹ محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، مرجع سبق ذكره، ص105

7- ضرورة توافر نظام رقابي فعال يضمن توافق التنفيذ مع ما سبق تخطيطه، على أن تتضمن عملية الرقابية مراجعة مستمرة لطرف الإنجاز مع تطوير مفهوم الرقابة التقييمية.

8- تطوير تقسيمات ميزانية الدولة بما يجعل هذه التقسيمات 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 الرقابية على الأداء (الرقابة التقييمية) والرقابة المستندية بما يضمن فعالية تخصيص وكفاءة استخدام الموارد ومن ثم تعظيم دور الحكومة في تحقيق أهداف المجتمع.

ثالثا: أهداف ترشيد الإنفاق العام

يهدف ترشيد الإنفاق العام إلى تحقيق ما يلي¹:

- رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد والإمكانيات المتاحة على نحو يزيد من كمية ونوع المخرجات بنفس مستوى المدخلات، أو على نحو يقلل من مدخلات بنفس مستوى المخرجات.
- تحسين طرق الإنتاج الحالية وتطوير نظم الإدارة والرقابة وإدخال الأساليب التقنية ودراسة الدوافع والاتجاهات.
- حفظ عجز الموازنة وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب، والمساعدة في السيطرة على التضخم والمديونية والمساهمة في تدعيم وإحلال وتجديد مشروعات البنية الأساسية.
- مراجعة الهيكلية للمصروفات، عن طريق تقليص نوعية وحجم المصروفات التي لا تحقق مردودية كبيرة.
- دفع عجلة التطور والتنمية اجتياز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الدولة تحدياتها.
- محاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة والمال العام.
- الاحتياط لكافة الأوضاع المالية الجيدة والمستقرة والصعبة والمتغيرة محليا وعالميا.

¹ شعبان فرح، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر، أطروحة دكتوراه، تخصص نفود ومالية، جامعة الجزائر 3، 2012، ص 89

- المحافظة على التوازن بين السكان والموارد في مختلف المراحل الزمنية القصيرة والمتوسطة والطويلة.

- تجنب مخاطر المديونية الحالية وآثارها خصوصا وأن كثير من الدول النامية تعاني من مشكلة ديونها التي من المحتمل أنها أسرفت فيها في الماضي.

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

- تحقيق الانسجام بين المعتقدات الدينية والقيم الاجتماعية للمجتمعات العربية والإسلامية من جهة والسلوك الاقتصادي في هذه المجتمعات من جهة أخرى.

المطلب الثالث: أسباب وعوامل نجاح ترشيد الإنفاق العام

هناك عدة عوامل من شأنها أن تساهم في نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام والتي نذكر منها:

1- دقة وحسن تحديد الأهداف: إن حسن اختيار الأهداف والدقة في تمييز ما ينبغي تحقيقه أو توفير أو إيجاد من طرف الدولة إشباعا للرغبات العامة من خلال ما تخصصه من أموال لذلك هو أصل الرشد وعلامة العقلانية ومظهر الحكمة ومفتاح الصواب، ولم تتقدم الدولة ولم تزدهر إلا باختيار الأمثل للأهداف مع الحذر من تعارضها مع بعضها البعض، فلا تحل مشكلة بخلق مشكلة أو مشكلات أخرى، لهذا فحسن اختيار الأهداف (سواء القصيرة أو المتوسطة أو طويلة الجمل) مع مراعاة الأصل منها من أهمية المكان وهو لحظة ونقطة بداية ترشيد الإنفاق العام والحفاظ التام والحدي على المال العمومي مع مراعاة تحقيق أسمى وأفضل وأقصى الحاجات التي يستلزمها السكان.

ومن أهم المشاكل التي تواجه إعداد الميزانية بشقيها (تحصيل الإيرادات وصرف النفقات) هي مشكلة تحديد أهداف دقيقة وواضحة للبرامج الحكومية، المر الذي يستدعي مراجعة شاملة لاختصاصات وحدات الجهاز الإداري بغية تجنب أن تكون الأهداف المحددة غامضة وغير واضحة وأن صعوبة تحديد الأهداف الرئيسية خاصة الطويلة الأجل، تنعكس على صعوبة تحديد الأهداف الفرعية، بالدقة التي تقررها الوزارات وفروعها تحقيق برامجها التي تؤثر بالأهداف المسطرة في الميزانية.¹

¹ خالد المهايشي، الأساليب الحديثة في إدارة المالية العامة، مجلة إدارة المال العام التخصيص والاستخدام، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2010، مصر، ص 95

2-الترتيب حسب الأولويات: الخطرة الثانية والمهمة أيضا الفاضلة لترشيد الإنفاق العام هي تحديد الأولويات وترتيبها حسب درجة أهميتها وفعاليتها في برامج التي تتولى الحكومة أو أحد أجهزتها القيام، حفظ للمال العام من الهدر والتبذير وخدمة للمجتمع إشباعا لحاجيات السكان المتزايدة المقارنة مع محدودية الموارد والإمكانات وتقوم عملية تحديد الأولويات مع مجموعة من المبادئ الأساسية هي: ¹

-مدى أهمية المشكلة التنموية القائمة وانعكاسات السلبية على أفراد المجتمع ومختلف جوانب الحياة.

-عامل الزمن، فالزمن المطلوب كل المشكلة معينة يلعب دورا كبيرا في تحديد الأولويات بين البرامج والمشاريع، فكلما كان الوقت المطلوب لإنجاز برنامج معين أقصر كان ذلك مبررا مقنعا ومحفزا لاختيار هذا البرنامج.

-درجة اهتمام المجتمع بالمشكلة القائمة: فكلما زاد اهتمام السكان بمشكلة أو حاجة ما، زاد تفضيلها ومنح الأولوية لحلها قبل غيرها من المشاكل.

-عامل(درجة) الخبرة: فكلما كانت الحلول المطروحة كل مشكلة معينة مجربة ومضمونة النجاح، كلما كان ذلك دافعا لمنحها الأولوية في إنجاز.

3-القياس الدوري لأداء برامج الإنفاق العمومي: يقصد بقياس أداء برنامج الإنفاق العام تقييم مدى كفاءة وفعالية الوحدات والأجهزة الحكومية عند قيامها بتنفيذ الخدمات والبرامج المختلفة المسندة إليها، وذلك أن هذه الوحدات تخضع للمساءلة عن الاستخدام الأمثل للموارد العامة وبالأخص المالية منها عند تكلفتها بتقديم الخدمات للمواطنين²، وحتى يتسنى لنا تقييم هذا الأداء فإننا نركز على وجهات النظر التالية:³

أ-وجهة نظر السكان عامة: بغية معرفة الآثار والنتائج الاجتماعية والاقتصادية المتوصل إليها ومدى رضا السكان عن الخدمة.

ب-وجهة نظر المستفيدين خاصة: الذين مستهم هذه الخدمة وهل قدمت في وقتها وبالطريقة التي طلبوها أو التي يجب أن تكون عليها.

¹عثمان محمد غنيم، التخطيط أسس ومبادئ عامة، دار الصفاء، الطبعة الثانية، 2004، الأردن، ص94

²سعيد بن صالح الرويع، قياس الأداء في الوحدات الحكومية، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، الاقتصاد و الإدارة، العدد2، الرياض، 2002، ص65

³محمد شاكر العصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة، الطبعة الثالثة، الاردن، ص301

ت- وجهة نظر المكلفين: من أجل معرفة أمثلية تسيير المرافق العامة، فزيادة الإنفاق العام على خدمات التعليم والصحة مثلا، لا يعتبر مؤشرا لتحسين أداء هذه الخدمات الاجتماعية المقدمة للمواطنين، ولا يمكن للحكومة أن تعلن بفرح وتفتخر بحجم الإنفاق عليها مثلا ما لم تؤثر هذه الزيادة في الإنفاق على تحسين الفعلي والملموس للوضعية التعليمية والصحة والسكان.

4- الحرص على عدالة الإنفاق العام: تهدف دراسة عدالة الإنفاق العام إلى تبيان مدى ملائمتها لحاجات الفئات الأكثر فقرا وحاجة في المجتمع، مع مراعاة حصة كل فئة من الإنفاق العام ومدى انتفاعها بالخدمة العامة.

وتظهر الدراسات أن الفئات ذات المداخل الأعلى غالبا ما تتلقى القسم الأكبر من الخدمات العامة، وهذا ما يوجب المعرفة الدقيقة للوضعية الاجتماعية للسكان والتي على أساسها يتم إعادة توزيع الدخل على أساس العدالة والأحقية، وتجنب مظاهر المحسوبية والجهوية والمحاباة في التوزيع الاجتماعي لأموال العامة، وقد تعدى التوزيع المالي إلى تمكين هذه الفئات المحتاجة من الاستفادة من الخدمات العامة بصورة مجانية كالتيكليم والخدمات الصحية... وغيرها.¹

5- التفاني في الرقابة على النفقات العامة: تنطوي الرقابة على تحقيق فيما إذا كان كل شيء يحدث طبقا للخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة والمحددة في البداية، وأن عرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطار بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها وهي تطبيق كل شيء.²

وقد عرفت الرقابة بأهمها: عملية التحقق من مدى إنجاز الأهداف المرسومة بكفاءة، والكشف عن المعوقات التي قد تقف إزاء تحقيق الأهداف وتذليلها وتقوم ما قد يكون هناك من انحرافات.³

وتعتبر الرقابة على النفقات العامة وظيفة أساسية كوسيلة رادعة وتقييمية لأداء المكلف بها، بغية التأكد من تحقيق النشاط الإنفاقي لغاياته وأهدافه حسب ما تقرر في البرنامج المخطط، دون إسراف أو تبذير أو تقتير أو إخلال ودون تجاوز الاعتمادات المالية، حفاظا على حسن سير الأموال العامة ووصولها إلى أقصى إشباع لحاجيات الأفراد.

¹ جميل أحمد توفيق، إدارة العمال، دار النهضة، 1998، لبنان، ص 404

² خالد شحادة الخطيب وآخرون، أسس المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 319

³ من موقع قاموس ومعجم المعاني، متعدد اللغات والمجالات، <http://www.almaay.com>، يوم 2013/03/16.

المبحث الثاني: آلية عمل السياسة المالية في ترشيد الإنفاق

تكمن آلية عمل السياسة المالية في التحكم في حجم الإنفاق والضرائب والدين العام وذلك من أجل محاربة التضخم والانكماش فبواسطة السياسة المالية يمكن للحكومة استخدام قواها الضريبية والإنفاقية لتحقيق العمالة الكاملة ورفع معدلات نمو الناتج القومي، استقرار الأسعار والأجور، العدالة في توزيع الدخل حيث تستطيع الحكومة تحقيق هذه الأهداف من خلال زيادة أو خفض الإنفاق العام والضرائب وذلك وفقاً للوضع الاقتصادي.

المطلب الأول: مجالات وآلية اتخاذ قرارات ترشيد الإنفاق العام

إن عملية دراسة قواعد ترشيد الإنفاق العام تتطلب دائماً استبعاد بعض الخدمات العامة التي يصعب تقدير منافعها على نحو دقيق، خاصة الخدمات المتعلقة بالأمن إذاً أن تقديرها يعتبر من الأمور السياسية المحضة، كما يجب أن نفرق في هذا المجال بين النفقات العامة بحسب أغراضها، ذلك أنه من الصعب تطبيق قواعد الترشيد بصورة موحدة على كل أنواع النفقات العامة.¹ لذا يجب التفرقة بين مجالات ثلاث لانفاق العام ودراسة قواعد الترشيد الخاصة بكل منها.

أولاً: مجالات ترشيد الانفاق العام: وتشمل على ثلاث مجالات:

1- مجال الخدمات العامة. أشرنا سابقاً أنه يتوقف حجم الخدمات العامة على الفلسفة المذهبية والإيديولوجية السائدة في الدولة، وأن تحديد حجم الخدمات العامة هو أمر سياسي في الدرجة الأولى وإن قيام بتلك الخدمات وكيفية تنظيمها يدخل في نطاق الدراسة الاقتصادية ومن ثم يخضع لقواعد ترشيد الانفاق العام في مجال الخدمات العامة والتي تتلخص:

- وجوب اقتصاد النفقة بقدر الإمكان مما يعني ضرورة تخفيض تكاليف تأدية هذه الخدمات إلى أقل حد مستطاع دون المساس بمستوى أدائها، فإذا زادت تكلفة خدمة ما عن الحد الأدنى المقرر لها ذلك يعتبر مؤشراً على وجود تبذير أو قصور في أدائها.

- يتطلب تحديد التكلفة الدنيا للخدمات العامة اللجوء إلى المقارنة بين التكلفة الخدمات الحكومية مع تكلفة الخدمات مقدمة من قطاع خاص وكذا تلك التي تؤديها الحكومات في الدول الأخرى ذات

¹ مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي نظرية مالية الدولة السياسات المالية لنظام الرأسمالي، الدار الجامعية، لبنان، 1998، ص75

الظروف الاقتصادية المشابهة، مما يجعل من اليسير الحكم على سلامة الإنفاق العام في الدولة المعنية ومراعاته لقاعدة الاقتصاد في النفقة، فإذا تبين على ضوء هذه المقارنات أن التكلفة الفعلية لوحدة الخدمة مرتفعة عن المستوى الملائم فإنه يتعين دراسة أسباب هذا الارتفاع والبحث عن الطرق المناسبة لمعالجتها والقضاء عليها، ويمكن للحكومة في هذا المجال الاستعانة بأساليب الحديثة في إعداد الموازنة العامة منها أسلوب موازنة برامج والأداء لمواجهة ما يعترضها من مشاكل،¹ حيث يسمح هذا الأسلوب بربط بين النفقة كل خدمة المنتج النهائي منها، ومن ثم الكشف عن الضعف أو القصور في مختلف المرافق الحكومية مما يعتبر بمثابة الخطوة الأولى للعلاج:

- إعادة تنظيم مرافق الخدمات العامة وتوزيع الاختصاصات بينها.

- الضغط على بعض النفقات غير الأساسية.

2- مجال الأشغال العامة: تواجه الحكومة عند الوضع برنامج لمشروعات الأشغال العامة الإنشائية التي ستنفذها في المستقبل. بمشكلة تحديد أكثر هذه المشروعات تعظيماً للنفع العام، كمشروعات لإقامة الطرق وأخرى لخطوط السكك الحديدية، ولبناء المساكن الشعبية لإنشاء مراكز للبحوث العلمية... الخ و بإيجاز فإن الحكومة تواجه بأعداد كبيرة من المشروعات التي تعتقد أن من واجبها الاضطلاع بتنفيذها، إلا أن قلة المتاح لها من موارد عامة يضطرها للمفاضلة بينها واختيار البعض منها لتنفيذه فوراً وتأجيل ما تبقى لوقت لاحق.

تدخل هذه المفاضلة بطبيعة الحال في نطاق الدراسة الاقتصادية إذ يتعلق الأمر ببيان كيفية استخدام هذه الموارد لتحقيق أقصى قدر من النفع العام، والقاعدة الواجب إتباع في هذا الخصوص هي أن الإنفاق الأمثل يتحقق بتساوي المنفعة الحدية الاجتماعية في كل وجه من أوجه الإنفاق مع تكلفة الحدية الاجتماعية له، إلا أنه نظراً لصعوبات العملية التي تكتنف تطبيق هذه القاعدة، والتي تتمثل في عجز المحلل الاقتصادي عن قياس كل من المنفعة والتكلفة الحدية الاجتماعية لغيرها من المشروعات، ويطلق على هذا الأسلوب تحليل المزايا والتكاليف وبمقتضاه فإنه ينبغي أن نبدأ بتقدير تكلفة ومنفعة كل من مشروع من المشروعات العامة على حدة، ثم مقارنة هذه المشروعات ببعضها البعض عن طريق تحديد ما يتطلبه كل منها من تكاليف إضافية، وما سيعود من جراء تنفيذه من مزايا إضافية وعلى ضوء مقارنة التكاليف الحدية يمكن تحديد أكثر المشروعات ملائمة وهو الذي تزيد منفعته الحدية عن تكلفته

¹ فوزي فرحات، المالية العامة والاقتصاد المالي، مرجع سبق ذكره، ص 309

الحدية أكثر من غيره، وتبدو أهمية هذا الأسلوب في أنه يدفع بالمسؤولين عن الانفاق الحكومي إلى وضع برامج واضحة ومحددة لإنفاق تخضع كل تفاصيلها للمناقشة العلمية مما يسمح بتجنب السيئ المبذر لموارد الدولة.¹

3- مجال المشروعات العامة التجارية والصناعية: يمكن بصفة عامة تنظيم الانفاق العام لهذه المشروعات العامة التجارية والصناعية وفقاً للأسس المتبعة والمشروعات الخاصة هذا مع العلم بأن تعاضد النفع بهذه المشروعات تصطدم بعقبات منها ما يتعلق بجهاز السوق، والبعض الآخر يتعلق بالحوافز الفردية:²

- ففيما يتعلق بجهاز السوق، فإن المشروعات الخاصة تستطيع التحكم بتحديد كمية إنتاجها وفقاً لقاعدة العرض والطلب مما يحقق لها المساواة بين المنفعة الحدية والإيراد الحدي، بينما لا يمكن للمشروعات العامة تحديد حجم إنفاقها وإنتاجها على هذا النحو، خصوصاً إذا كانت ملزمة بتحقيق أهداف اجتماعية معينة وفي هذه الحالة نلجأ إلى تقدير العائد الاجتماعي للمشروع للحكم بعد ذلك على إنتاجية المشروع على ضوء مقارنة نفقاته بعائد إجمالي.

- أما فيما يتعلق بالحوافز الفردية، فإنها وإن كانت السبب الرئيسي للمشروعات الخاصة لتحسين الإنتاج وتخفيض تكلفته، فإن غيابها في المشروعات قد تؤدي إلى تحقيق الرشادة في تحقيق الرشادة في تحقيق النفقات وتقريرها مما يتطلب ضرورة تشجيع الجهود التي تبذل لهذه الغاية.

تختلف قواعد ترشيد الانفاق العام الخاصة بهذا المجال الثالث عن تلك السابق ذكرها، ذلك أنه من السهل في كثير من الأحيان قياس إنتاجية النفقة في حالة المشروعات العامة التجارية والصناعية على ضوء معايير واضحة ومحددة مثل معيار الربح التجاري أو العائد الاجتماعي للمشروع.

ثانياً: آلية اتخاذ قرارات ترشيد الانفاق العام.

إن تحديد الحجم الأمثل للإنفاق العام يتم من خلال قرارات جزئية تتعلق بمشاريع والخدمات معينة ومحددة، أي أن هناك حاجة ملحة إلى ترشيد قرارات العام عند اتخاذها، وتتوقف صحة القرارات الإنفاقية العامة على مدى سلامة الأساليب والأدوات المستخدمة في تقرير هذه المشاريع والخدمات،

¹ مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي نظرية مالية الدولة السياسات المالية لنظام الرأسمالي، مرجع سبق ذكره، ص 78

² فوزي فرحات، المالية العامة والاقتصاد المالي، مرجع سبق ذكره، ص 311

وبالتالي تؤثر هذه القرارات الجزئية على حجم الإنفاق العام الذي من المفروض أن يأتي بعد إجراء عملية الترشيح اللازمة، ومن أهم الأدوات المستخدمة في هذا المجال هو أسلوب تحليل التكاليف والمنافع في اتخاذ قرارات الانفاق العام.

1- تقييم المشروعات العامة: يعني تقييم الجدوى الاقتصادية للمشروع محاولة تقدير ومقارنة كل من المنافع والتكاليف المترتبة على تنفيذ ذلك المشروع واتخاذ القرار إما إمكانية تنفيذ المشروع أو عدم إمكانية تنفيذه، فإذا كان المشروع مشروعاً خاصاً فتقدر المنافع والتكاليف من وجهة نظر صاحب المشروع أو ما يطلق عليه تقدير المنافع والتكاليف الخاصة ويتم اقتراح تنفيذ المشروع إذا ما كانت المنافع تفوق التكاليف، أما إذا كان المشروع عاماً فإن المنافع والتكاليف التي ينبغي الاهتمام بها لهذا المشروع لا تكون المنافع والتكاليف الخاصة وإنما ينبغي أن تشمل على منافع والتكاليف التي تعود على المجتمع (أو ما يطلق عليه المنافع والتكاليف الاجتماعية)، ويتم تنفيذ المشروع إذا كانت المنافع الاجتماعية للمشروع تفوق تكاليفه الاجتماعية، أو بمعنى آخر عندما يكون الكسب الذي يتحقق لإفراد المجتمع يفوق التضحيات التي يقدمه هؤلاء الأفراد لتنفيذ المشروع.

يتطلب تحليل المنافع والتكاليف للمشروعات العامة إتباع خطوات متتابعة من تحديد لتلك المنافع والتكاليف التي ينبغي أخذها في الحسبان إلى محاولة تقدير كل منها، ثم يتبعها جمع كل من المنافع والتكاليف من أجل المقارنة بينهما، واتخاذ قرار الملائم إما الاستثمار أو تجنب الاستثمار في هذا المشروع وفي أثناء هذه المراحل يكشف تقييم المشروعات العامة المشاكل المتعلقة بالتقييم لكل من المنافع والتكاليف، وأيضاً مشكلة خصم تيارات المنافع والتكاليف لاختلاف الفترات الزمنية التي يستغرقها إنشاء المشروع والفترات التي تتحقق خلالها عوائد المشروع.¹

أ- المنهج الحدي (مشروعات قابلة للتجزئة): باعتبار أن هناك اعتمادات مالية محددة مسبقاً لمشروع معينة، فإن زيادة الانفاق على أحد هذه المشاريع هو بمثابة نقص في تمويل المشاريع الأخرى، وبالتالي فإن معيار ترشيح الانفاق في هذه الحالة يقتضي توزيع الموارد بين المشروعات حتى تتساوى المنافع الحدية الانفاق على أية منها، وبما أن هناك مشاريع بديلة فبالتالي هناك القدرة الكاملة لتحويل اعتماد لمشروع معين إلى مشروع بديل آخر.

¹ المرسي حجازي، مبادئ الاقتصاد العام، دار الجامعية، 2000، لبنان، ص 280

والاعتماد على هذا معيار يتوقف على قابلية قياس ليس فقط المنافع والتكاليف الكلية، وإنما أيضا المنافع والتكاليف الحدية، وكذا قابلية تجزئة الانفاق على مشاريع العامة، فإذا ما اسقطت هاتان الفرضيتان وأبقى على فرضية قابلية المنافع والتكاليف الكلية، اقتربنا أكثر من الواقع باعتبار أن المشاريع العامة غالبا ذات اعتماد مجمل، ومن ثم لا مجال لقياس المنافع الحدية للإنفاق العام، وبالتالي تختلف قواعد ترشيد الانفاق العام.

ب- تحليل التكلفة والمنفعة (تحليل التكلفة والعائد): إن أسلوب تحليل التكلفة والمنفعة، يعد من التقنيات التي تساعد على تطبيق مبدأ الكفاءة الاقتصادية في توجيه الموارد النادرة، حيث تبحث هذه الأداة في تكاليف وعوائد البدائل التي هي أمام صانع القرار بحيث يستطيع أن يحيط بمعظم آثار تلك البدائل وبالتالي الوصول إلى البدائل التي هي أمام صانع القرار بحيث يستطيع أن يحيط بمعظم آثار تلك البدائل وبالتالي الوصول إلى البديل الذي يحقق مبدأ الكفاءة الاقتصادية وأفضل استخدام للموارد العامة دون اسراف أو تبذير.

كما يمكن تعريف هذا الأسلوب على أنه " وسيلة لترشيد النفقات العامة تهدف إلى توزيع الموارد المحدودة على الاستخدامات المتعددة توزيعا يحقق مبدأ الاستخدام الأمثل لتلك الموارد من وجهة نظر المجتمع ككل"¹، ويتفق معظم الباحثين على أن هناك خطوات يجب على المحلل أو صانع القرار القيام بها لتطبيق هذا الأسلوب في سبيل توجيه المال العام إلى الاستخدام الأمثل وتمثل في الخطوات التالية:²

- تحديد المشروع أو المشروعات محل التحليل: يجب على صانع القرار أن يحدد المشروعات محل التحليل وهذا يعني تحديد البدائل بتكاليف ومنافعها (عوائدها) ومدى تحقيقها للكفاءة الاقتصادية في استغلال الموارد.

- تحديد جميع الآثار الإيجابية سواء كانت حاضرة أو مستقبلية.

- تحديد قيم مالية للآثار: على المحلل أن يعطي قيمة مالية لتلك الآثار، حيث يتم تسجيل الآثار الإيجابية كعوائد والآثار غير الإيجابية كتكاليف عن طريق قيمتها السوقية.

¹ محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، مرجع سابق ذكره، ص 76

² محمد بن عزة، ترشيد سياسة الانفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف، مذكرة ماستر، جامعة الجزائر، ابو بكر القايد، تلمسان، 2010،

- حساب صاف العوائد (المنافع): يعد تقدير جميع تكاليف وعوائد المشروع قيد الدراسة وقياسها ماليا يتم في هذه الخطوة حساب صافي عوائد المشروع.

$$\text{صافي عوائد المشروع} = \text{إجمالي عوائد المشروع} - \text{إجمالي تكاليف}$$

فإذا كانت إيجابية يوضع ضمن البدائل الممكن تنفيذها، أما إذا كانت صافي عوائد المشروع سالبا يتم استبعاد هذا المشروع.

- تحديد الخيار النهائي (المشروع الأفضل) حسب معايير محددة.

ثانيا: المعايير المستخدمة لاختيار المشروعات: من المعروف أن الاتفاق العام على المشاريع ذات النفع العام وبهدف توظيف أحسن للمال العام يتطلب الاعتماد على معايير عند اختيار وتقييم هذه المشاريع وسوف نقتصر على معيارين:

1- معيار القيمة الحالية الصافية: يستخدم معيار القيمة الحالية عند المقارنة بين مشروعين أو أكثر لاختيار أفضلها، أو عند اتخاذ قرار بقبول أو الرفض مشروع معين، ويعتبر هذا المعيار من المعايير التي تأخذ في اعتبارها القيمة الزمنية للنقود، ولهذا فإنه يستخدم سعر الخصم الاجتماعي لكي يحول قيمة العائدات التي سوف تتحقق والتكاليف التي سوف يتم إنفاقها في المستقبل إلى قيمتها الحالية للعائدات المشاريع المختلفة واختيار أكبرها قيمة حالية إذا كنا بصدد المقارنة بين عدة مشاريع، أما إذا كنا بصدد تقييم مشروع واحد فإن هذا المشروع سوف يكون مقبولا إذا كانت قيمته الحالية أكبر من الصفر أو مساويا للصفر،¹ ويمكن التعبير عنه بالمعادلة الآتية:

$$VAN = \sum_{t=1}^{t=n} \frac{R_t - C_t}{(1+r)^t} - \sum_{t=0}^{t=n} \frac{D_t}{(1+r)^t}$$

VAN: القيمة الحالية الصافية للمشروع.

R_t: النفقات النقدية السنوية الجارية الداخلية.

C_t: النفقات النقدية السنوية الداخلية.

¹دنان راضية، ترشيد الاتفاق العام ضمن السياسة الميزانية في ظل التغيرات الدولية، أطروحة دكتوراه، علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2016،

D_t : النفقات النقدية الاستثمارية وهي تشمل بالإضافة إلى الاستثمار المبدئي، الانفاق الاستثماري بعد بدأ تشغيل المشروع ورأس المال.

1- معيار معدل العائد الداخلي: هو معدل الاستحداث الذي يجعل من صافي القيمة الحالية معدومة، وهو كذلك المعدل الذي يجعل من إجمالي التدفقات النقدية الداخلية مساويا لإجمالي التدفقات النقدية الخارجة بالقيم الحالية وإن الفرق بينهما يتساوى مع الصفر كما تبينه المعادلة التالية:

$$VAN = 0 = \sum_{t=1}^{t=n} \frac{R_t - C_t}{(1+r)^t} - \sum_{t=0}^{t=n} \frac{D_t}{(1+r)^t}$$

نقارن بين معدل العائد الداخلي ومعدل الفائدة السائد في السوق واختيار المشروع الذي يحقق معدلا من العائد الداخلي أكبر من معدل الفائدة¹، أما إذا كان أصغر من سعر الفائدة السائد في السوق يكون المشروع ذو خسارة، ويعني ذلك تنفيذ كافة المشروعات التي تحقق معدل العائد الداخلي أعلى من المعدل السائد في السوق.

المطلب الثاني: الاجراءات الحديثة لترشيد الانفاق العام

يعمل صندوق النقد الدولي ومختلف الهيئات الدولية كالبنك الدولي ومنظمة التنمية والتعاون الاقتصادي على توجيه سياسات الانفاق العام وفق معايير يعتقد أنها تقلل من الهدر وتسمح بضمان مردودية أفضل للأموال العمومية، وعليه تعمل معايير صندوق النقد الدولي لتوجيه سياسة الانفاق العام وفق عدة محاور:

أولاً: تخفيض الانفاق العام: وهذا من خلال العمل على تحديد الخدمات التي يمكن للدولة التخلي عنها وتركها للقطاع الخاص، والعمل في نفس الوقت على رفع كفاءة المؤسسات العامة بخصوص الخدمات التي لا يمكن إيكالها للخواص، وهذا اعتبارا لكون الموارد العمومية غير متوفرة بالقدر الكافي، وفي هذا الإطار نجد أن اعتماد برامج التصحيح المدعومة من قبل الصندوق أدت إلى إجبار السلطات العمومية على اجراء تخفيضات في الانفاق الحكومي، فلقد انخفض الانفاق الحكومي الحقيقي للحكومات المركزية في خمسة عشر (15) بلدا عالية المديونية في المتوسط بمعدل يزيد عن 18% في أوائل الثمانينات من

¹عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2006، ص192

القرن العشرين، وعرف الانفاق الاستثماري انخفاضا يتجاوز 35% في حين عرف الانفاق الجاري انخفاضا قدره 8%.¹ وكل هذه الإجراءات كانت تهدف إلى تقليص من عجز الموازنة التي كانت تشهد عجزا كبيرا وكذا التقليل من حجم المديونية وتسييرها، كما أن كل هذه الإجراءات تندرج ضمن سياسة ترشيد النفقات العامة، ولكن دون المبالغة في سياسة التقشف فتكون لها انعكاسات سلبية.

ثانيا: إعادة توجيه الإنفاق العام: وهذا من خلال الاهتمام بالمجالات التي تشجع نمو الانتاجية، وتمكن من تحسين كفاءة الانتفاع من الطاقة الانتاجية الموجودة، وذلك بتغيير هيكل الانفاق العام ويشمل هذا التوجيه ما يلي:²

- تشجيع الاستثمار الحكومي المنتج: وهذا من خلال الاهتمام بإقامة برامج استثمار ذات نوعية عالية وإخضاع المشاريع لمعايير المردودية الاقتصادية، ذلك أن تكلفة المشاريع الضعيفة الإعداد أو التنفيذ يمكن أن تكون عالية، وتصبح فعالية هذا التقييم أكبر عندما تكون في إطار سياسات عامة لتصحيح تشوهات الأسعار النسبية لعوامل الإنتاج والسلع، ومن المفيد جدا التركيز على الاستثمار الحكومي الذي يكمل الأنشطة الخاصة، وليس الأنشطة التي تنافسها.

- الاهتمام بعمليات تشغيل وصيانة وصيانة الاستثمارات: وهذا بتخصيص جزء من الانفاق الجاري لتشغيل وصيانة الاستثمارات الرأسمالية من أجل ضمان نجاحها، لأن عدم كفاية الانفاق في عمليات التشغيل يمكن أن يؤدي إلى انخفاض مستويات الفعالية في مجالات مثل التعليم والصحة... الخ، وتؤدي عدم كفاية الانفاق على الصيانة إلى تدهور السريع في رأس المال المادي.

- الاهتمام بمصادر انخفاض الانتاجية في الحكومة: وهذا من خلال الموازنة بين الذي يمكن أن يتركه خفض الأجور والرواتب في مجالات الكفاءات الادارية والفنية بتنشيطه للعمل وخفضه للإنتاجية من جهة، وبين اعتبار القطاع العام كملاذ للعمالة وهو ما يمكن أن ينجر عنه تكاليف إضافية دون مقابل، ولا يمكن هذا إلا بإقامة نظام محفز للكفاءات في القطاع الحكومي من جهة وترشيد سياسة التوظيف من جهة ثانية.

¹ عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، ديوان المطبوعات الجامعية، مرجع سبق ذكره، ص 193-194

² ضيف أحمد، انعكاسات سياسة الانفاق العام على النمو والتشغيل، مذكرة ماجستير قسم العلوم الاقتصادية، جامعة شلف، 2005، ص 83

- البحث عن كفاءة الانفاق العام: وهذا بالبحث عن أفضل البدائل التي يستخدم فيها الانفاق العام لتحقيق نفس الهدف، فلقد بينت التجربة مثلا أن سياسة دعم الاسعار ليست هي الاداة الكفؤة لمساعدة الفقراء، وقد يكون من الافضل دعم الاجور أو إقامة مشاريع ذات أهداف معينة موجهة للفقراء خصيصا.

- العمل على تقليص الاستهلاك الحكومي: وذلك بتخفيض أشكال الاستهلاك الحكومي الذي تكون إنتاجيته قليلة أو منخفضة مما يؤدي إلى زيادة إسهام القطاع العام في الادخار القومي، والحد من اللجوء إلى زيادة الاعباء الضريبية.

ثالثا: ترشيد التكاليف الاجتماعية على طبقة الفقراء: يتم ترشيد السياسة الانفاق في هذا المجال من خلال ما يلي:¹

- تحقيق النمو الاقتصادي العام بما يؤدي إلى زيادة معدلات النمو في الأجل الطويل، عن طريق ترشيد السياسة الانفاقية في كافة المجالات الاقتصادية، وذلك من خلال ما يترتب على نجاح تلك السياسات من زيادة في فرص العمل، والموارد المالية للدولة بصفة عامة التي يمكن تخصيص جزء منها لبرامج التنمية الاجتماعية التي تهدف للحد من الفقر في الأجل الطويل.

- إقامة برامج إنفاق عام موجهة لزيادة فرص كسب الفقراء ومحدودي الدخل، وذلك من خلال زيادة مقدار الأصول المادية للفقراء ورفع معدلات إنتاجيتها، بالإضافة إلى إقامة برامج إنفاق اجتماعية موجهة للفقراء، تهدف إلى تحسين مستوى معيشتهم، وذلك من خلال توفير التغذية والرعاية الصحية الضرورية، إلى جانب توفير مياه الشرب النظيفة وتطوير مشروعات الصرف الصحي.

رابعا: ترشيد نفقات الدعم: انتهجت الحكومات نموذج دولة الرفاة سبيلا لضمان توزيع الثروة بين أفراد الشعب كافة بهدف رفع مستويات المعيشة من خلال ضمان توفير السلع والخدمات العامة لجميع المواطنين، إما مجانا أو مقابل مبلغ رمزي لا يتماشى مع تكلفة الحقيقية للخدمة أو الخدمة التي تقدمها الدولة، ويقصد بالإعانات تلك المبالغ المخصصة في الميزانية العامة للدولة للدعم المباشر أو غير المباشر لبعض السلع والخدمات والمؤسسات والجهات الحكومية المستقلة أو الملحقة، فبالنسبة لمبالغ الدعم التي تخصص للخدمات والسلع المرتبطة بالمواطنين يجب إعادة توجيهها على أساس التحديد الواضح لنوع

¹ حنيش أحمد، دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الانفاق العمومي، أطروحة دكتوراه علوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2016، ص58

الإعانة والفئة المستهدفة من المواطنين، وذلك بهدف صرف الدعم لأغراض محددة أما بالنسبة للمؤسسات والجهات الحكومية المستقلة أو الملحقة التي تتوفر لها مصادر إيرادات خاصة بها أو أن لأعمالها طبيعة تجارية، فسوف تخضع المبالغ المخصصة لها للتقييم المستمر، وذلك لغرض تشجيع فرص التمويل الذاتي لديها ومن ثم تخفيض مبالغ الدعم المخصص لها بشكل تدريجي، إلا أن عملية ترشيد الدعم لا تعني إلغائه، وإنما إعادة هيكلته بحيث يعزز كفاءة سياسات الدعم ويكون ذلك من خلال:

- اقتصار الدعم على مجموعة محددة من السلع والخدمات الأساسية للمواطنين وذلك من خلال إعادة النظر في قائمة الطويلة للسلع والخدمات المدعومة، حيث يتم اقتصار عمليات الدعم على مجموعة من السلع والخدمات الضرورية فقط.
- العمل على توجيه الدعم للمستحقين الحقيقيين للدعم وبصورة مباشرة وذلك من خلال تسعير السلع والخدمات وبيعها للجميع بأسعارها السوقية أو الحقيقية، ثم تعويض غير القادرين بصورة مباشرة من خلال تقديم الدعم النقدي المباشر ليمكنوا من شراء بأسعارها السوقية.
- إيقاف كل أشكال الدعم غير المباشر الذي يستفيد منه جميع المستهلكين بغض النظر عن دخولهم.

خامسا: تخطيط وإدارة النفقات العامة: ذلك أن تحسين كفاءة وفعالية الانفاق العام يتطلب إصلاحا في مجالات تخطيط المالية العامة ووضع الميزانية وتنفيذها ورقابتها، وذلك بزيادة شفافية ودقة رفع تقارير المالية العامة، خاصة تلك التي تتسم بأهمية خاصة لفعالية إدارة العمليات المالية والرقابية على أعمال الحكومة والمشاريع العامة ويتضمن إصلاح وترشيد عملية تخطيط النفقات العامة ما يلي:¹

- استخدام الأساليب الفنية المتطورة الخاصة بميزانية البرامج والأداء، وذلك عند إعداد ميزانية برامج الانفاق العام، وذلك بهدف تنشيط عملية قياس التكاليف، وتحسين إنتاجية برامج الانفاق العام وإعادة هيكلة تلك البرامج بما يرفع من درجة كفاءة تخصيص الموارد الاقتصادية المتاحة، إلى جانب أهمية تطوير نظم المعلومات الخاصة بقياس الأداء، خاصة في مشروعات القطاع العام ويعتبر ذلك عنصرا حيويا لإصلاح الإدارة المالية والاقتصادية لوحدات القطاع العام، حيث أن توفر المعلومات الدقيقة والموضوعية عن معدلات الأداء في تلك الوحدات الإنتاجية يعد مطلبا سابقا على استراتيجية إعادة هيكلة مشروعات القطاع العام.

¹ سميرة إبراهيم أيوب، صندوق النقد الدولي وقضية الإصلاح الإداري والمالي، دراسة تحليلية تقييمية، مصر، 2000، ص 131

- ضرورة ضمان عنصر الالتزام من جانب صانعي القرارات الاقتصادية المطلوبة لتحقيق الإصلاحات الاقتصادية اللازمة، ويقترن ذلك بأهمية وجود اتقان جماعي وسياسي ورؤية واضحة للأولويات الضرورية للإصلاحات الهيكلية المطلوبة.

- تدعيم أنظمة ضبط الموازنة العامة والإنفاق، وهذا بزيادة الشفافية ودقة توقيت رفع تقارير المالية العامة، خاصة تلك التي تتسم بأهمية خاصة لفعالية إدارة العمليات المالية، والرقابة على أعمال الحكومة والمشاريع العامة.

المطلب الثالث: أدوات السياسة المالية في علاج اختلال الاقتصاد الوطني

تسعى جميع الدول إلى تحقيق مستوى توازن الناتج الوطني ولكن قد يتعد الاقتصاد عن وضع التوازن، يظهر ذلك في ظهور ما يسمى بالفجوة التضخمية و الانكماشية في حالات اختلاف المستوى التوازني للناتج عن مستوى التوظيف الكامل.

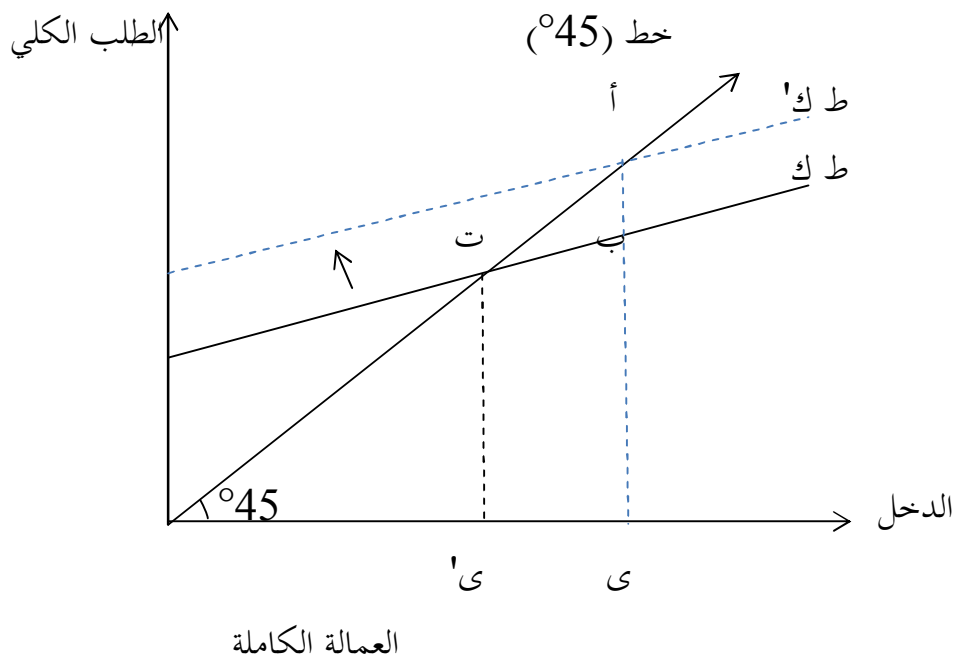
أولاً: حالات الاختلال الاقتصادي

1- الفجوة الانكماشية:¹

عندما يتحقق التوازن في الاقتصاد القومي (الطلب الكلي=الدخل الكلي) عند مستوى توازن للدخل يقل عن مستوى دخل العمالة الكاملة يقال أن هناك فجوة انكماشية فكما يتضح من الشكل (1) يتحقق التوازن الفعلي عند النقطة (ت) عند تقاطع الطلب الكلي الفعلي (ط ك) مع خط الدخل الاسترشادي (45°) ويكون المستوى التوازني الفعلي للدخل هو (ي') ويقل عن مستوى الدخل العمالة الكاملة (ي) والذي يتحدد بتقاطع الطلب الكلي (ط ك') عند مستوى العمالة الكاملة مع خط الدخل عند (أ) وتقاس الفجوة الانكماشية بالمقدار (أ ب) وهي المسافة الرأسية بين الطلب الكلي الفعلي وخط (45°) عند مستوى الدخل يناظر مستوى دخل العمالة الكاملة وتبين الفجوة الانكماشية القدر الذي يجب أن يزيد به الطلب الكلي لضمان تحقيق مستوى دخل العمالة الكاملة.

¹أحمد محمد مندور، مقدمة في الاقتصاد الكلي، مؤسسة الشباب الجامعية، مصر، 1995، ص131

الشكل (01-02): الفجوة الانكماشية.

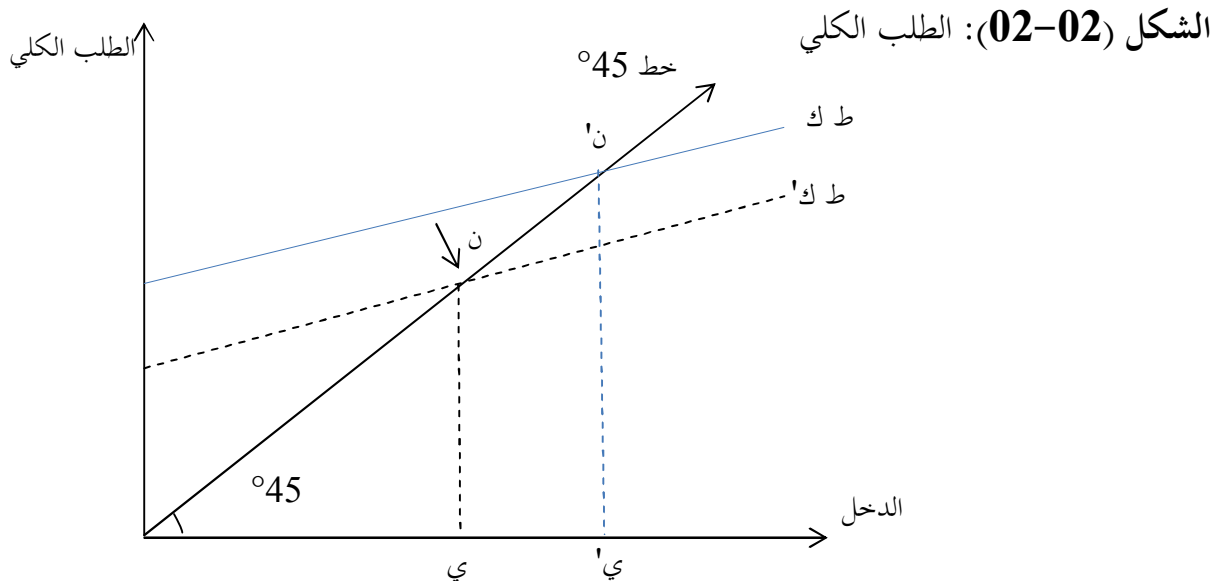


المصدر: محمد فوزي أبو السعود، مقدمة في الاقتصاد الكلي، الدار الجامعية، مصر، 2010، ص 132

2- الفجوة التضخمية.

توجد فجوة تضخمية عندما يتحقق التوازن في الاقتصاد القومي (الطلب الكلي = العرض الكلي) عند مستوى توازن للدخل يزيد عن مستوى دخل العمالة الكاملة ويمكن توضيح ذلك باستعانة بالشكل التالي¹:

¹ محمد فوزي أبو السعود، مقدمة في الاقتصاد الكلي، الدار الجامعية، مصر، 2010، ص 132



مصدر: محمد فوزي أبو السعود، مقدمة في الاقتصاد الكلي، الدار الجامعية، مصر، 2010، ص 133

في الشكل تحقق التوازن الفعلي للاقتصاد القومي عند النقطة التوازنية (ن) وكان مستوى الدخل التوازني الفعلي هو (ي)، بينما نجد أن توازن العمالة الكاملة يتحقق عند النقطة التوازنية (ن') ويكون مستوى دخل العمالة الكاملة هو (ي') ومن ثم لكي نصل لدخل العمالة الكاملة لابد من تخفيض الطلب الكلي من الوضع (ط ك) إلى الوضع (ط ك') وتقاس حجم الفجوة التضخمية بمقدار المسافة الرأسية بين منحنى الطلب الكلي القديم (ط ك) ومنحنى الكلب الكلي الجديد (ط ك') عند مستوى دخل العمالة الكاملة.

ثانيا: حساب الفجوة التضخمية والفجوة الانكماشية جبريا.

لمعرفة حجم الفجوة التضخمية أو الانكماشية يجب معرفة المستوى الفعلي للإنفاق (الطلب الكلي) عند مستوى الدخل (الناتج) الذي يحقق التشغيل الكامل، ويمكن الحصول على هذا المستوى بالتعويض في دالة الاستهلاك بقيمة الدخل (الناتج) الكامل، ثم بعد ذلك نقوم بإضافة الإنفاق الاستثماري والحكومي وصافي الصادرات وبمقارنة الإنفاق الكلي بدخل (الناتج) التوظيف الكامل لتحديد الفجوة سواء كانت تضخمية أو انكماشية، فإذا زاد الإنفاق عن هذا الدخل الناتج الكامل تكون الفجوة تضخمية وإذا كان العكس تكون فجوة انكماشية¹.

¹ حسام على داود، مبادئ الاقتصاد الكلي، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، طبعة الرابعة، الأردن، 2014، ص 304-305

مثال: لنفترض أن الإنفاق الاستثماري $I=130$ مليون دينار وأن الإنفاق الحكومي $G=70$ مليون دينار وأن الإنفاق الاستهلاكي تمثله المعادلة $C=20+0.80Y$ ، وان قيمة الناتج (الدخل) الكامن 1000 مليون دينار.

أحسب حجم الفجوة ثم حدد نوعها؟

$$AD=E=C+I+G$$

$$AD=20+0.8Y+I+G$$

$$AD=20+(0.8 \times 1000)+130+70$$

$$AD=20+800+130+70$$

$$AD=1020m$$

وهذا المقدار هو الإنفاق (الطلب) الكلي وهو أعلى من مستوى الدخل الكامن (1000 مليون) بمقدار 20 مليون دينار وهو يمثل فجوة تضخمية، وهذا يتطلب ضرورة تقليل الإنفاق مقدار 20 مليون دينار حتى يمكن علاج التضخم والوصول بالدخل والإنفاق إلى مستوى التوظيف الكامل.

ثالثاً: كيفية استخدام أدوات السياسة المالية في علاج الفجوتين التضخمية والانكماشية.

في فترات الركود الاقتصادي يمكن ان تحدث الحكومة ذلك إما عن طريق زيادة إنفاقها أو تخفيض إيراداتها أو كلاهما معاً مما يعمل على تنشيط الاقتصاد الوطني ومما يساهم في الخروج من أزمة الركود التي تعاني منها الاقتصاد وعلى عكس فيتهدد الاقتصاد قدوم موجة تضخمية يمكن للحكومة أتتبع سياسة مالية انكماشية عن طريق تحقيق فائض في ميزانيتها.

1- علاج الفجوة الانكماشية (السياسة المالية التوسعية):

إن السياسة المالية التوسعية تتحقق من خلال زيادة النفقات العامة وتخفيض الضرائب وعجز الميزانية، والهدف من هذه السياسة هو تنشيط الطلب العام على السلع والخدمات.

ومنه يمكن علاج الفجوة الانكماشية من خلال أدوات السياسة المالية عن طريق إحدى البدائل

التالية¹:

¹ عبد المنعم راضي، النقود و البنوك، مكتبة عين شمس، 1998، مصر، ص 294-295

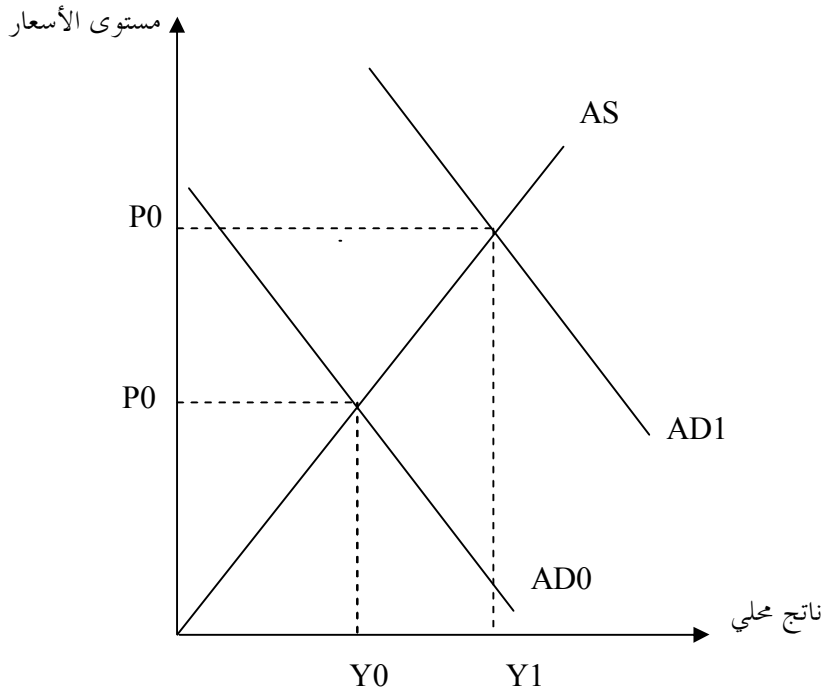
أ- قيام الحكومة بالعمل على زيادة مستوى الإنفاق العام وهو ما يتوافق مع ما نادى به كثير عند حدوث أزمة الكساد العالمي، حيث أن الإنفاق الحكومي يمثل دخل الأفراد وبالتالي يزداد الطلب الكلي مما يؤدي إلى مزيد من الإنتاج ومن فرص العمل وعلاج البطالة ودفع الاقتصاد الوطني إلى التحسين وعلاج الفجوة الانكماشية.

ب- قيام الحكومة بتخفيض الضرائب أو تقديم إعفاءات ضريبية، وتحقق هنا كذلك زيادة في الدخل ويزداد الميل الاستثمار وتزداد القوة الشرائية في المجتمع مما يعني المزيد من الحافز على الإنتاج وزيادة فرص العمل وبالتالي القضاء على البطالة ومعالجة الفجوة الانكماشية.

ج- قيام الحكومة بالجمع بين كل من البديل الأول والثاني، وذلك من خلال زيادة حجم الإنفاق الحكومي ولم تخفيض الضرائب مما يؤدي إلى زيادة حجم الطلب الكلي في الاقتصاد الوطني.

ويمكن أن تبين السياسة المالية التوسعية لعلاج الفجوة الانكماشية من خلال الرسم البياني الموالي:

الشكل (02-03): السياسة المالية التوسعية



المصدر: هيثم الزعبي وآخرون، أسس ومبادئ الاقتصاد الكلي، دار الفكر لطباعة والنشر والتوزيع، طبعة الأولى،

2000، الأردن، ص 105

1- علاج الفجوة التضخمية (السياسة المالية الانكماشية):

يمكن للجوء إلى هذه السياسة بغرض تخفيض الطلب الكلي وكبح جناح التضخم من خلال تخفيض النفقات العامة أو زيادة الضرائب أو استخدامها معا.

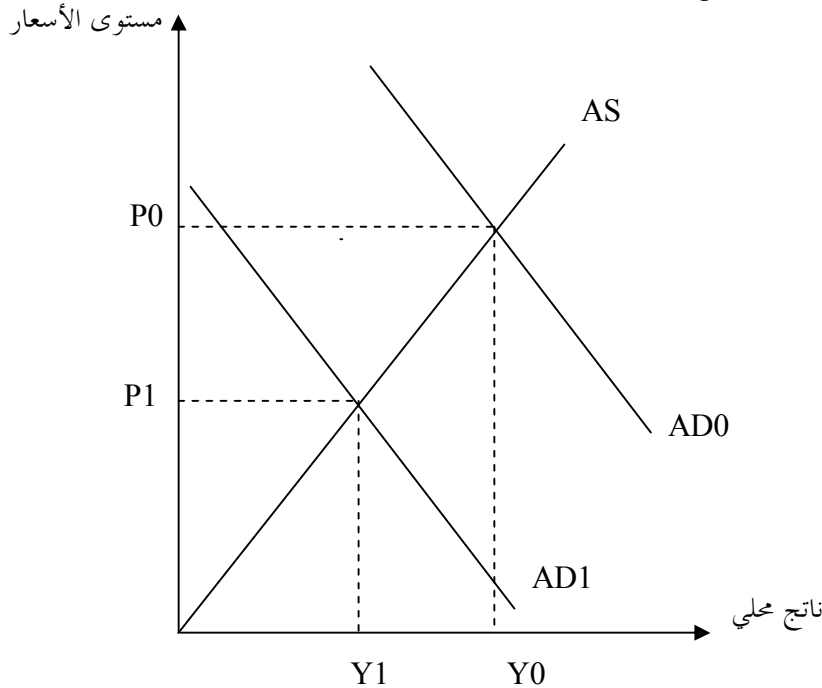
وهكذا يمكن علاج الفجوة التضخمية من خلال أدوات السياسة المالية من خلال البدائل التالية¹:

أ- قيام الحكومة بتخفيض حجم الإنفاق العام، مما يؤدي إلى تخفيض حجم الاستهلاك وبالتالي حدوث انخفاض في الطلب الكلي مما يعالج الزيادة في مستوى الأسعار.

ب- قيام الحكومة بزيادة معدلات الضرائب مما يؤدي إلى انخفاض دخول الأفراد وبالتالي انخفاض الطلب الكلي وعلاج زيادة في مستوى الأسعار.

ج- قيام الحكومة بالجمع بين البديلين معا من خلال تخفيض حجم الإنفاق العام وزيادة معدلات الضرائب في نفس الوقت بما يحقق الهدف من السياسة المالية ويمكن توضيح ذلك في الشكل التالي:

الشكل (02-04): السياسة المالية الانكماشية



المصدر: خالد واصف الوزني وآخرون، مبادئ الاقتصاد الكلي، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2002، ص 248

¹ درواسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، مرجع سابق ذكره، ص 216

وهكذا أن مضمون كل من السياسة المالية التوسعية هو أنه في حالة الركود الاقتصادي وعندما يعمل الاقتصاد الوطني بطاقة أقل من قدرته الإنتاجية الكاملة، هنا تلجأ الحكومة إلى تحرير الاقتصاد الوطني بواسطة التوسع في الإنفاق العام وإحداث العجز في الموازنة العامة للدولة إلى أن يصل الاقتصاد إلى تشغيل الكامل وعندما تلجأ الحكومة لاستخدام سياسة مالية انكماشية. غير أن الحكومات في العادة تميل استخدام السياسة المالية توسعية أكثر من استخدامها للسياسة المالية الانكماشية (التقليدية) للأسباب الآتية:

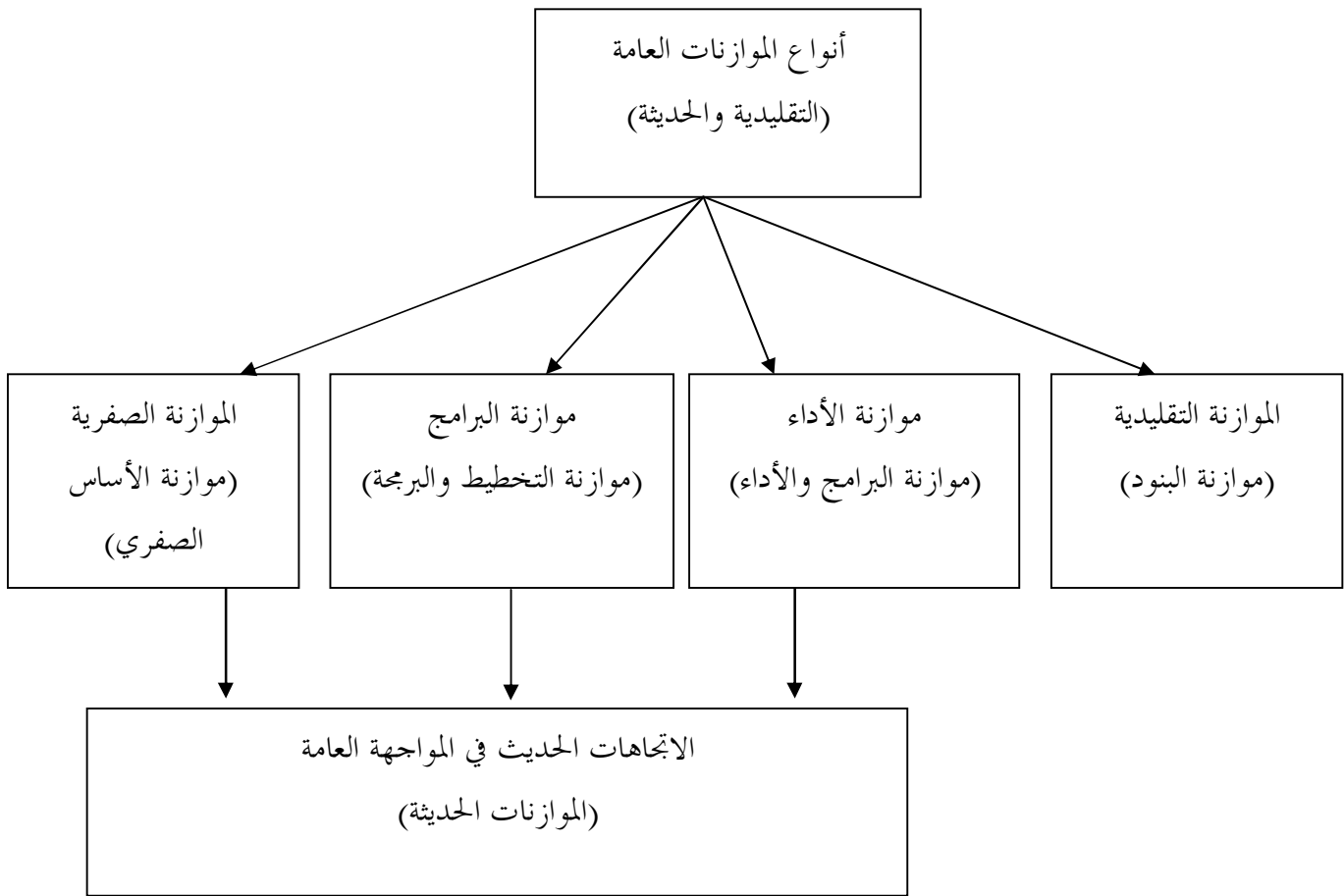
- ❖ الاهتمام الزائد بأهداف التنمية.
- ❖ الرغبة في التوظيف الكامل لعوامل الإنتاج.
- ❖ الدوافع السياسية.
- ❖ النفقات المتزايدة.
- ❖ زيادة الإنفاق العام والحد من ارتفاع الضرائب عامل أساسي من عوامل الدعم السياسي الشعبي.
- ❖ دعم وتشجيع النشاطات الاقتصادية التي تساعد في التقدم والنمو.¹

¹ درواسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، مرجع سابق ذكره، ص218

المبحث الثالث: مناهج إعداد الميزانية العامة ودورها في ترشيد وتحقيق أهداف الإنفاق العام

تعد الموازنة العامة برنامجا ماليا مفصلا لما ستقوم به السلطة التنفيذية من إنفاق عام بقصد إشباع الحاجات العامة وما تحصل عليه من إيرادات عامة لتمويل هذه النفقات خلال سنة مقبلة فالموازنة العامة إذا تعبر عن برنامج مالي متوقع لعمل حكومة لسنة قادمة.

الشكل رقم (02-05) أنواع الموازنات



المصدر: محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 194.

المطلب الأول: تخطيط مالية الدولة وفقا للميزانية التقليدية" موازنة البنود"

تعتبر الموازنة التقليدية النموذج الأول للميزانية العامة ويركز أساسا على الرقابة على النفقات العامة.

أولاً: مفهوم الموازنة التقليدية.

الموازنة التقليدية هي النموذج الأول للموازنة العامة بمفهومها الحديث، وتعتبر أقدم أنواع الموازنات الحكومية المعروفة حالياً، وأكثرها انتشاراً في دول العالم فهي مطبقة على نطاق واسع في الدول النامية وفي العديد من الدول المتقدمة ويطبق عليها عدة مسميات منها¹:

1- موازنة البنود: وذلك بسبب تركيزها على بنود الموازنة وما يرصد فيها من اعتمادات، ضرورة التقييد بالبنود عند الإنفاق.

2- موازنة الرقابة: لأنها تركز على إحكام الرقابة المالية على النفقات العامة في (الموازنة) الوزارات والمصالح الحكومية، لمنع اختلاس أموال الدولة وعدم صرفها في غير الوجه المحددة لها، وعدم تجاوز الاعتمادات المرصودة في البنود عند الإنفاق والتأكد من أن المواد والأجهزة والسيارات المرصود لها اعتمادات في الموازنة قد اشترت فعلاً (بدون الأخذ بعين الاعتبار الأهداف والغايات التي اشترت من أجلها).

3- الموازنة الجزئية أو الموازنة المتدرجة أو الموازنة المتزايدة جزئياً: وذلك لأن نفقاتها تزيد باستمرار سنة بعد سنة بمعدلات صغيرة، فهي تعتبر نفقات السنة السابقة، أساس مقبول يمكن الاعتماد عليها لتقدير نفقات السنة القادمة وتزيد عادة بنسبة مؤدية صغيرة سنوياً (تبلغ 5% أو 10% أو مثلاً) عن معدلات الإنفاق في سنة المالية السابقة وذلك لأجل تغطية الزيادات المتوقعة في رواتب الموظفين لمواجهة الزيادات المتوقعة في تكاليف شراء المواد والأجهزة والآلات وتنفيذ البرامج والمشاريع الجديدة.

ثانياً: مزايا وانتقادات الموازنة التقليدية.

1- مزايا الموازنة التقليدية: للموازنة التقليدية العديد من المزايا التي يذكرها مؤيدو هذا النوع من الموازنة ومن أهمها ما يلي:²

¹ محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة، الطبعة الثالثة، الأردن، 2011، ص 199

² محمد شاكر العصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع نفسه، ص 200-201

أ- وجود نماذج وتعليمات واضحة لإعداد الموازنة: صممت معظم دول العالم نماذج للموازنة التقليدية تساعد في تجميع البيانات، وتقدر بواسطتها احتياجات الوزارات من الاعتمادات للسنة المالية القادمة، كما وضعت تعليمات توضح كيفية إعداد هذه المناهج بحيث يستطيع موظف عادي بتعبئتها كما تساعد على تقدير احتياجات البنود من الاعتمادات المالية للسنة المقبلة.

ب- سهولة إعداد الموازنة: عند إعداد الموازنة تقديرات الموازنة العامة حسب قواعد الموازنة التقليدية للسنة المالية المقبلة، تؤخذ الإيرادات والنفقات للسنة المالية المنافسة، وتضاف إليها عادة نسبة مؤوية معينة وقد تخفض بنسبة معينة ولا يتطلب إجراء دراسات تحليلية للنفقات، ولا تقدم بدائل ولا تقديرات للعوائد التي ستتحقق من أوجه الإنفاق.

ج- إحكام الرقابة على صرف الأموال العامة: تساعد الموازنة التقليدية على إحكام الرقابة على إنفاق الأموال العامة وذلك عن طريق توزيع الاعتمادات على بنود الموازنة، وتحديد أنواع النفقات التي يمكن صرفها من كل بند من البنود وعدم السماح بتجاوز اعتمادات البنود عند الإنفاق، ومرور عملية الإنفاق بالعديد من الخطوات حيث يتم تدقيق وتوزيع المستندات، والتأكد من مسوغات العرف، من قبل عدة أشخاص وذلك لممارسة الرقابة قبل الصرف، وتهدف إجراءات الموازنة التقليدية الطويلة في مجال الرقابة قبل الصرف، الى المحافظة على الأموال الدولة والتأكد من أن إنفاقها قد تم في الوجوه المحددة لها.

د- البساطة والوضوح وسهولة إجراء الدراسات والمقارنات بين إيرادات ونفقات السنوات السابقة: تسهل الموازنة التقليدية إجراء الدراسات والمقارنة بين الإيرادات العامة والنفقات العامة خلال عدد من السنوات السابقة، وذلك بسبب وجود أبواب وبنود ثابتة ومحددة في وثيقة الموازنة العامة.

فيمكن إجراء مقارنة بين الإيرادات الجمارك (مثلا) خلال خمس سنوات الماضية، كما أن من السهل إجراء مقارنة بين نفقات الباب الأول أو بند رواتب الموظفين لوزارة ما، خلال الخمس سنوات أو العشر سنوات الماضية ومقارنتها بنفقات وزارة أخرى.

هـ- سهولة تحديد المسؤولية عن الإنفاق: يعتبر المدير الإداري (حسب الموازنة التقليدية) في أية إدارة حكومية، مسئولا عن جميع النفقات العامة المعتمدة لإدارته ومصالحته والموضوعة تحت تصرفه إذا حدث إي انحراف وإساءة استخدام للأموال العامة، فإنه يجاسب عليها وبهذا فإن الموازنة التقليدية تساعد في تحديد المسؤولية عن الإنفاق.

و- وجود قواعد تنظم شؤونها: تمتاز للموازنة العامة بوجود قواعد تنظم أمورها، فقد وضع علماء المالية العامة العديد من القواعد التنظيم شؤون الموازنة التقليدية منها قاعدة السنوية وقاعدة شمول الموازنة.

2- انتقادات الموازنة التقليدية:

أ- التركيز فقط على النواحي المالية والقانونية في مجال الرقابة، وخاصة التحقق من نزاهة العاملين وحسن استخدامهم للأموال العامة.

ب- توفير معلومات وبيانات غير كافية لمعاونة الإدارة الحكومية ومساندتها في أداء وظائفها، وخاصة وظيفة التخطيط واتخاذ القرارات.

ج- قدرتها المحدودة على تشخيص المشكلات وتقديم الحلول كأساس لرسم البيانات المالية، الاقتصادية والاجتماعية.

د- عدم قدرتها على التكيف مع ظروف غير مستقرة والمقبلة التي يتميز بها هذا العصر.

و- التركيز على جانب المدخلات وتدبير الأموال دون الاهتمام بجانب المخرجات الداخلة بينهما، وبذلك لا يمكن التعرف على اقتصاديات كفاءة استخدام الموارد الاقتصادية.

ه- عدم الربط بين مخرجات الوحدات الحكومية والأهداف المحددة لها.

ي- عدم إمكانية متابعة أداء البرامج والأنشطة الحكومية وتقديمها نظرا لتوزيع الاستخدامات والموارد على وحدات والإدارة المتعددة أو على الحسابات المتنوعة وليس على البرامج والأنشطة¹.

ثالثا: الميزانية التقليدية ومدى ترشيد وتحقيق أهداف الإنفاق العام.

هذا النوع من الميزانية لا يمكن من التعرف على الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها وذلك لأنها تركز على مقدار الزيادة أو النقص في الاعتمادات المخصصة للجهات الحكومية دون توضيح العلاقة بين هذه الاعتمادات والنشطة والنتائج المتوقعة من هذا الإنفاق، ومن ثم يمكن القول أن أهداف الإنفاق العام في ظل الميزانية التقليدية تكون مبهمه وغير محددة، وبالتالي فإن عملية تخصيص الموارد تتم وفقا لأسس غير موضوعية، فهذه الميزانية توضح ما سوف يتم إنفاقه دون توضيح نتائج هذا الإنفاق.

¹ محمد خالد المهدي، الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة، مرجع سابق ذكره، ص 37

ويتم تقدير الاعتمادات في ظل هذه الميزانية على أساس السنة الماضية ويعتبر الحد الأدنى للإنفاق في العام القادم، إن في غالب الأحيان يتم زيادة الاعتمادات معظم البنود، علاوة على ما يستجد من بنود جديدة للإنفاق ونلاحظ أن هذا الأسلوب يتعارض بشدة مع ترشيد الإنفاق العام نظرا للأسباب التالية¹:

- 1- عدم الاهتمام بالأهداف والعوائد الاقتصادية والاجتماعية واعتبارات الكفاءة للإنفاق وعدم اتصال هذا النوع من الميزانية بالخطة التنموية وعدم استخدام مقاييس لتحليل التكلفة والعائد.
- 2- الاهتمام بجانب التكلفة (مدخلات الموازنة) أي الوسائل ولا تعني بالنتائج من الإنفاق (المخرجات).
- 3- يدفع هذا الأسلوب بالوحدات التنفيذية الى انفاق ما تبقى لديها من اعتمادات قبل نهاية السنة المالية ضمانا للحصول على أكبر اعتماد في العام الموالي وهو ما يفتح الباب أمام انتشار الفساد المالي.

المطلب الثاني: تخطيط مالية الدولة طبقا لميزانية الأداء والبرامج

تمثل هذه الموازنة المرحلة الثانية في تطور الموازنة العامة وهدفها لا يقتصر على الرقابة المالية على النفقات ولكن يمتد ليشمل عنصر الكفاءة الإدارية في انجاز الأعمال.

أولا: مفهوم موازنة البرامج والأداء.

- 1- تعريف موازنة الأداء والبرامج: لقد عرفت لجنة التنمية الاقتصادية في الولايات المتحدة الأمريكية موازنة البرامج والأداء كما يلي²:

- هي مجموع الأساليب التي بواسطتها تمكن مدراء البرامج من التركيز على تنفيذ الأهداف التي تقع ضمن مسؤولياتهم بصورة دقيقة، ومقارنة تنفيذ هذه الأهداف حسب وقت ساعات العمل والمواد، إن هذا النظام يزود من يستخدمه بمعلومات لا يمكنه له الحصول عليها من خلال طرق الموازنة التقليدية، إذ يساعد في الحصول على نتائج أساسية ويهيئ قاعدة أفضل لاتخاذ القرارات.

وبهذا نلاحظ أن موازنة البرامج و الأداء تركز على النقاط التالية:

¹ بن عزة محمد، ترشيد سياسة الإنفاق العام يتابع منهج الانضباط بالأهداف، مرجع سابق ذكره، ص 83.

² خالد شحادة الخطيب، أسس المالية العامة، مرجع سابق ذكره، ص 346-351

- ✓ تحديد الأهداف من العمل الحكومي وتقسيمها على مجموعة من الوزارات والوحدات الإدارية الأخرى التي تشارك في تنفيذ أحد هذه الأهداف وتقسيمها في كل وحدة إدارية حكومية إلى مجموعة من البرامج وتحديد الأنشطة اللازمة لتنفيذها.
- ✓ تعديل النظام المحاسبي كأحد أدوات الإدارة المالية العامة ليشمل استخدام محاسبة التكاليف.
- ✓ تحديد وسائل قياس الأداء وذلك بتحديد أدوات هذا القياس مثل النسب المؤوية ومعدلات الأداء.

2- خصائص موازنة البرامج والأداء:

أ- تهتم بالبرامج والأنشطة التي تعهد إلى الوحدات الإدارية الحكومية مهمة تنفيذها أو القيام بها، وبناء على هذا فإنه يتحدد نطاق القياس المالي بمجموعة من البرامج المقسمة إلى أنشطة ومشاريع فرعية، ويهدف القياس المالي إلى تحديد تكلفة كل البرامج على حدة، كما أن عملية إعداد الموازنة في صورتها النهائية تمثل حجم الإنفاق عن سنة مالية في شكل برامج.

ب- تصنيف الموازنة تصنيفها وظيفيا طبقا للبرامج التي تزعم الحكومة القيام بها فيتم إعداد الموازنة في شكل مجموعة من البرامج بما في ذلك تكاليف كما صادقت عليها وأقرتها السلطة التشريعية، ويعكس هذا التصنيف اختصاصات الحكومة والوظائف التي تحاول القيام بها عن طريق الإنفاق ويعاد تقسيم البرامج إلى أنشطة وأعمال ومشروعات فرعية، ويحدد الوحدات الإدارية الحكومية المسؤولة عن تنفيذ كل نشاط أو مشروع أو علم على حدة ونظرا لن تبويب الموازنة العامة حسب الوظائف الحكومية وحسب الوحدات التنظيمية يتم بمعرفة دائرة الموازنة العامة (المركزي للموازنة) فسوف يمكن من وضع دليل موحد للموازنة تلتزم به الوحدات التنفيذية.

ج- تنطبق قاعدة سنوية الموازنة على البرامج والأداء مع ربطها بفترة البرامج والأنشطة لكل وحدة إدارية وحكومية على حدة فهذا النوع من الموازنات يهتم أسس بتكاليف التنفيذ المطلوب تمويلها خلال سنة مالية واحدة.

د- يجب أن يكون العاملون في أجهزة الموازنة من المتخصصين في العلوم الإدارية الحديثة مثل محاسبة التكاليف والمحاسبة الإدارية وأساليب التحليل المالي.

ثانيا: مزايا والانتقادات الموجهة لميزانية البرامج والأداء.

لميزانية البرامج جملة من المزايا والانتقادات أهمها¹.

1- مزايا موازنة الأداء:

أ- تساعد في توزيع الإمكانيات المالية المتوفرة لدى الدولة بشكل أفضل من الموازنة التقليدية، فيها تقدم البيانات تفصيلية للجهات المختصة بتوزيع الاعتمادات، بين الوزارات والمصالح (كأداة الموازنة العامة) عن البرامج والمشاريع المراد تنفيذها بواسطة الوزارات والمصالح وعن تكاليف تلك البرامج والمشاريع وعن إنجازات المأمول تحقيقها.

وهي بذلك تدعم مطالب الجهات الحكومية في الحصول على اعتمادات وتضعف أسلوب المساومة السائد في الموازنة التقليدية، وتقلل من فرص تخفيض الاعتمادات (بشكل عشوائي أحيانا) بواسطة إدارة الموازنة العامة.

ب- تساعد في تحسين عمليات تنفيذ البرامج والمشاريع للأجهزة الحكومية (الوزارات والمصالح) لأنها تبين مسبقا وحدات الأداء التي ستتحقق نتيجة تنفيذ برنامج معين كما أنها تستعمل عملية الرقابة على التنفيذ، نظرا لوجود معايير للأداء محددة سلفا يمكن بواسطتها مقارنة ما أنجز من أعمال بما هو مخطط تحقيقه ومعرفة أسباب الانحرافات عن الخطة ومحاسبة المسؤولين عنها.

ج- توفر للمواطنين معلومات كافية عن الخدمات التي تقدمها الدولة لهم (مجالات الإنفاق) فهي تتضمن وصفا للبرامج والمشاريع الحكومية التي تقوم بتنفيذها، وتكاليف تلك البرامج والمشاريع ووحدات الأداء التي ستتحقق نتيجة تنفيذها.

3- الانتقادات الموجهة لميزانية البرامج والأداء:

أ- صعوبة تحديد وحدات الأداء التي تقاس بها الإنجازات لكل وزارات ومصلحة حكومية، فهناك بعض النشاطات والعمال الحكومية يصعب تحديد معايير لقياس أدائها، كمنشآت وزارات الإعلام وغيرها من الوزارات المماثلة إذ لا تتوفر نتائج مادية محسوسة نتيجة أعمالها يمكن عدّها وقياس كميتها ولذا يصعب وضع معايير لقياس أدائها.

¹ محمد شاكر العصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق ذكره، ص 211

ب- صعوبة توفير المعلومات التفصيلية عن نشاطات الأجهزة الحكومية المختلفة لعدم وجود أنظمة دقيقة للمعلومات لديها.

ج- ارتفاع تكلفة تطبيقها وذلك لأن التطبيق يتطلب توفر إعداد كبيرة من الموظفين من ذوي الخبرة في محاسبة التكاليف والمتابعة ويضاف إلى ذلك الحاجة إلى بعض الأجهزة والآلات المكتتبة اللازمة لتطبيقها.

د- إن اهتمام موازنة الداء وتركيزها على تحقيق الكفاءة من المشاريع القصيرة الأجل وجعلها تبدو كأنها عقبة أمام التخطيط طويل المدى.

و- صعوبة تطبيقها، إذ يتطلب تطبيق موازنة الأداء وجود أنظمة محاسبة ومتابعة معينة، كنظام محاسبة التكاليف وقد كان هذا سبب من أهم الأسباب التي أدت إلى فشل تجربة تطبيقها في العديد من الدول النامية.

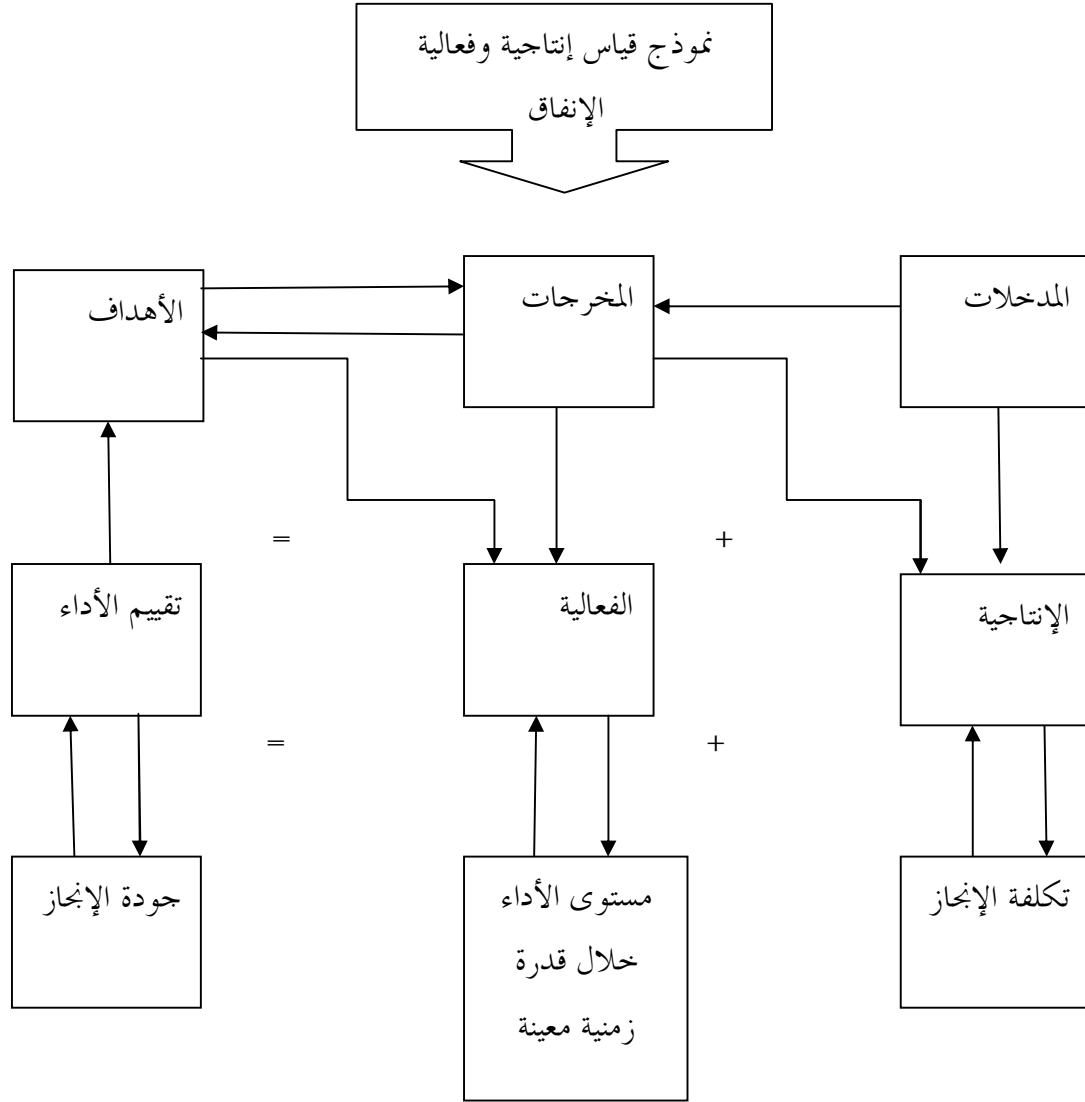
ثالثاً: ميزانية الأداء والبرامج أداة مهمة لترشيد وتحقيق أهداف الإنفاق العام

تمثل ميزانية الأداء والبرامج أسلوب حديث في تقسيم الميزانية ووسيلة كفيلة في ترشيد الإنفاق العام من خلال تحقيق المزيد من رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وذلك من خلال تطوير أساليب الرقابة بحيث تقوم على تحديد الوظائف إلى البرامج مع إعداد تقارير إنجازات هذه البرامج كما أكدت دراسات (Steven 2002) أن العمل بهذا النظام يتيح معلومات محاسبة مناسبة لاتخاذ القرارات ويمكن قياس التكلفة والعائد للأنشطة ليعكس مدى جودتها¹.

كما يؤكد هذا النوع من الميزانيات على التقيد بمجموعة من المؤشرات العملية للرفع من أداء البرامج الإنفاقية والوصول إلى نتائج المرجوة، من خلال أحسن إنتاجية وفعالية لتوظيف المال وذلك ما يوضحه الشكل التالي:

¹ بن عزة محمد، ترشيد سياسة الإنفاق العام يتابع منهج الانضباط بالأهداف، مرجع سبق ذكره، ص 86-87

الشكل (02-06): نموذج قياس إنتاجية وفعالية الإنفاق.



المصدر: عطية صلاح الدين سلطان، دور موازنة البرامج والأداء في دعم قرارات الإدارة المالية، مجلة ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة الأعمال العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2005، ص 91

المطلب الثالث: تخطيط مالية الدولة طبقاً لميزانية التخطيط والبرمجة

نتيجة لتطور اقتصاديات مالية الدولة الحديثة وانتقالها من مرحلتي الرقابة المالية والإدارية إلى مرحلة الاهتمام بالاقتصاد في مجموعة وما يتطلبه من ضرورة تحقيق كفاءة تخصيص الموارد القومية وتوزيعها ما بين الاستخدامات العامة والخاصة دون الاكتفاء بكفاءة تخصيص الموارد بين بدائل الاستخدامات العامة وحدها، ومن ذلك اتجهت الأنصار إلى تطبيق نظام تخطيط والبرمجة الميزانية.

أولاً: مفهوم ميزانية التخطيط والبرمجة.

1- مفهوم ميزانية التخطيط والبرمجة:

تعرف موازنة التخطيط والبرمجة بأنها: أداة للتخطيط ووسيلة لاتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة اللازمة لتحقيق أهداف معينة، أو لتعديل تلك الأهداف، وتهدف إلى محاولة تبرير قرارات المخطط وتنتظر إلى البرامج والأنشطة الحكومية على أنها مجرد وسائل تهدف إلى تحويل الموارد العامة، أو عوامل الإنتاج إلى منتجات نهائية هي الأهداف المطلوب تحقيقها.

وتعرف أيضا بأنها: الموازنة التي تهتم أساسا بالتخطيط الشامل وتكاليف المهام أو الأنشطة، ومدخل موازنة البرامج يستلزم التحديد المسبق للتكلفة الكلية للمهمة المعنية بغض النظر عن الوحدات التضخمية التي قد تستخدم لتنفيذ هذه البرامج¹.

إن هذا النوع من الموازنات يركز على النقاط التالية:

- ✓ الاعتبارات طويلة الأجل.
- ✓ تحليل الأنظمة والكلفة والمنافع.
- ✓ تطور وعرض البيانات على الآثار الكلية.
- ✓ بيان البدائل المحتملة المتعلقة بقرارات تخصيص الموارد لتنفيذ البرامج والأنشطة المختلفة وفق الظروف الاقتصادية والاجتماعية السائدة.

2- عناصر موازنة التخطيط والبرمجة:

تعتمد موازنة التخطيط والبرمجة على ثلاث دراسات أساسية تقدمها الجهات التي تطبق موازنة البرامج إلى مكتب الموازنة وهذه الدراسات هي²:

أ- المذكرة التفسيرية للبرامج: وتبني المذكرة التفسيرية للبرنامج أهداف المنظمة والخطة التي تسير عليها لتحقيق تلك الأهداف، كما تتضمن عرضاً موجزاً للبرامج الرئيسية والبرامج الفرعية للوزارات أو مصلحة، وتحتوي على ملخص للبدائل لتحقيق أهداف المنظمة، وعلى ملخص الدراسات التحليلية التي

¹ خالد شحادة الخطيب، أسس المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 355-356

² محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 222

أجريت فيها والتي على ضوءها تم اتخاذ القرارات بخصوص اختيار البرامج الرئيسية والبرامج الفرعية للمنظمة.

ب-الخطة التمويلية للبرنامج: وتكون على شكل جداول تتضمن ملخصا لبرامج المنظمة (التي اقترحتها مدير المنظمة ووافق عليها رئيس الجمهورية) كما تتضمن الخطة التمويلية تقديرات للتكاليف والعوائد لبرامج المنظمة لخمس سنوات مقبلة والهدف من تقديم الخطة التمويلية لبرنامج منظمة ما هو توضيح الصورة بمكتب الموازنة العامة ولرئيس الجمهورية في أمريكا، بما ستحمله خزينة الدولة من تكاليف مالية في المستقبل (خلال خمس سنوات) نتيجة اتخاذ قرارات بالموافقة على تنفيذ البرامج المعروضة عليهم.

ج-الدراسات التحليلية الخاصة: تحضير هذه الدراسات بواسطة خبراء موازنة البرامج في المنظمة، وتتضمن الدراسات التحليلية التي تم على ضوءها اختيار البرامج الرئيسية والبرامج الفرعية للمنظمة، وتحتوي على دراسات مقارنة للتكاليف والعوائد لمختلف البرامج، كما تبين البرامج البديلة لتحقيق أهداف المنظمة ومفاضلة بين تلك البرامج مع بيان أي البرامج يستطيع أن يحقق أهداف المنظمة بأقل التكاليف.

د-هيكل البرامج: ومن خلاله يتم تجميع نشاطات وتكاليف برامج المؤسسات في تصنيفات معينة، ويستخدم هيكل البرامج كنموذج للمعلومات وكإطار للتحليل وهذا الهيكل لا يتم بالثبات، ولكنه قد يخضع لبعض التغييرات من آونة لأخرى¹.

ثانيا: مزايا و انتقادات ميزانية التخطيط والبرمجة.

كذلك لميزانية التخطيط والبرمجة مجموعة من المزايا والانتقادات أهمها²:

1-مزايا موازنة التخطيط والبرمجة.

أ-تحديد الأهداف الوطنية تحديدا واضحا، وترتيبها حسب الأولويات وترجمتها إلى برامج ومشاريع قابلة للتنفيذ.

¹ خالد شحادة الخطيب، أسس المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 357

² خالد شحادة الخطيب، أسس المالية العامة، نفس مرجع، ص 224-225

ب-رفع مستوى كفاءة وفعالية الإدارة، ذلك بالعمل على تحقيق أكبر قدر ممكن من النتائج نتيجة لاستخدام المواد المتاحة للدولة، وتحقيق النتائج بأقل قدر من التكاليف.

ت- تحسين وترشيد عملية اتخاذ القرارات في الأجهزة الحكومية، وبناء القرارات على أسس موضوعية، وذلك بالاعتماد على معايير وتحليلات علمية، كمعيار تحليل التكلفة-العائد، ومعيار تحليل التكلفة-الفعالية.

ث- تقوية الرقابة على تنفيذ المشاريع وذلك بواسطة التقارير المنتظمة، التي تقدم عن سير الأعمال في البرامج والمشاريع تحت التنفيذ، والتي ما أنجز من أعمال ومقارنته بالمخطط له، ثم تحديد الاختلافات واتخاذ لقرارات الصحيحة.

ج- تقوية التنسيق في الأعمال بين الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى والقضاء على الازدواجية والتدخل بين البرامج والمشاريع التي تكشف عن مدى وجود الازدواجية والتداخل بينهما.

2-الانتقادات الموجهة لميزانية التخطيط والبرمجة:

أ-صعوبة قياس الأهداف وصعوبة قياس التكاليف والمنافع، إذ يحتاج القياس إلى استخدام أساليب غاية في التعقيد وتعتمد أيضا على دراسات إحصائية واقتصادية.

ب-النقص الكبير في إعداد الموظفين المؤهلين علميا وعمليا والقادرين على التحليل الكمي و الاقتصادي وتطبيقه على الجانب الالكتروني.

ت-تركز على النواحي الاقتصادية وتهمل الآثار الاجتماعية والسياسية للقرارات التخطيطية.

ث-يتطلب إعداد كمية كبيرة من المعلومات، وهذا تعطيل عملية تحليل السياسة العامة، حيث يتعذر على الكبار المسؤولين دراسة تلك الكميات الضخمة.

ج-إنفصال السياسة المالية عن الواقع العملي.

ح-التحيز نحو المركزية في اتخاذ القرارات.

د-تركز على تحديد الأهداف، ولكن لا تحدد الوسائل التي تمكن من تحقيقها.

ثالثاً: ميزانية التخطيط والبرمجة ودورها في ترشيد وتحقيق أهداف الإنفاق العام.

يمكن لهذه الميزانية أن تساهم في ترشيد وتحقيق أهداف الإنفاق العام من خلال¹:

1- تمكن ميزانية التخطيط والبرمجة من تحديد أهداف المجتمع وترتيبها حسب أهميتها النسبية وفقاً للمراحل التي يمر بها المجتمع، مع ربط الأهداف بالبرامج اللازمة لتحقيقها، وتعد تلك الإجراءات بمثابة الخطوة الأولى نحو ترشيد الإنفاق العام من خلال ميزانياته.

2- يؤدي تخطيط الإنفاق العام من خلال الميزانية إلى التغلب على العديد من الآثار السلبية التي تنشأ عن الفصل بين عمليتي التخطيط والميزانية، وهذا ما يمكن من تخطيط البرامج وفق الموارد المتاحة، ومن ثم القضاء على قصور الاعتمادات بالميزانية عن تغطية تكاليف هذه لبرامج وإهدار الموارد التي تنفق على بعض البرامج دون إعمالها.

3- يؤدي التخطيط الشامل من خلال الميزانية العامة، إلى التنسيق بين كل من برامج العام والخاص، ومن ثم القضاء على ظاهرة التعارض بينهما، الأمر الذي يكفل أفضل تخصيص للموارد على مستوى القومي.

4- يؤدي تخصيص الإنفاق العام على أساس برامج تحقيق الأهداف بغض النظر عن الهيكل الإداري إلى توضيح الدور الوظيفي للإنفاق وخلق نوع من التنسيق والتكامل بين وحدات التنفيذية التي تشارك في الإطلاع ببرنامجه معين.

5- من خلال هذا المرتكز على ضرورة تحقيق الأهداف وفق برامج إنفاقية متكاملة يمكن القضاء على معايير غير موضوعية في توزيع الاعتمادات وفق ميزانية البنود والاعتمادات والانتقال إلى استعمال معايير موضوعية كالتكلفة والعائد والتكلفة والفعالية بالإضافة إلى الانتقال من الرقابة المحاسبية التي تركز على قانونية صرف الاعتمادات إلى الرقابة التقييمية التي تركز على تحقيق الأهداف.

وخلاصة القول أن الميزانية التخطيط والبرمجة تمكن بدرجة كبيرة من الرفع من فعالية الإنفاق العام وتخصيص الموارد بين الاستخدامات البديلة التي تمكن من تحقيق الأهداف المحددة مسبقاً باستعمال المعايير السالفة الذكر في اختيار أفضل بدائل برامج الإنفاق العام.

¹ بن عزة محمد، ترشيد سياسة الإنفاق العام يتابع منهج الانضباط بالأهداف، مرجع سبق ذكره، ص 89-90

المطلب الرابع: تخطيط مالية الدولة طبقا لميزانية الأساس الصفري

تعتبر من أحدث أساليب إعداد الموازنة العامة تقوم على فكرة انه عند تحديد أهداف الحكومة و اختيارات البرامج و تحديد الإعتمادات المخصصة لها تبدأ من الصفر وذلك بهدف القضاء على ظاهرة الاستمرار في القيام ببرامج و رصد إعتمادات لم يعد لها ما يبررها و التخلص من أي إنفاق لم تعد هناك حاجة إليه ، و تقتصر الإعتمادات في الموازنة على ماله هدف و وظيفة فعلية .

أولاً: مفهوم الموازنة الصفرية.

1-تعريف ميزانية الأساس الصفري: تعددت الاتجاهات في تعريف موازنة الأساس الصفري، ولعل من أشملها التعريف الذي جاء به شارل ويليون حيث يرى بأنها " وسيلة إدارية لاختيار أفضل البرامج لتحقيق الأهداف بين البدائل المختلفة بصرف النظر عن تكاليفها والتي تتحقق معها زيادة كفاءة استخدام الموارد المتاحة باعتبارها المدخلات اللازمة لتحقيق الأهداف التي تشكل قدر محدود من مخرجات.¹

وتعرف أيضا " أسلوب يقوم على وضع تقديرات الميزانية لأي بند من بنود النفقات ابتداء من نقطة الصفر، أي لا ينتظر إلى تقديرات الإنفاق العام السابق بل توضع التقديرات وفق ما يجب أن تكون عليه هذه النفقات بعد دراسة حجم النشاط المطلوب وطريقة انحازه والتكاليف المتوقعة".²

وتعرف أيضا " الموازنة التي تتطلب إجراء تقييم شامل ومنتظم لجميع البرامج والمشاريع التي تتضمنها وثيقة الموازنة العامة ولا تعطي أولوية للبرامج والمشاريع تحت التنفيذ (المعتمد تنفيذها سابقا) على المشاريع الجديدة، عند توزيع الإعتمادات، و تفترض تخفيض الإعتمادات المالية أو إلغائها للمشاريع تحت التنفيذ، إذ تبين عند التقييم إن كفاءتها أصبحت منخفضة أو أن العائد منها أصبح لا يتناسب مع تكلفتها.³

ومع أن مفهوم الموازنة الصفرية يتضمن أن تكون نقطة البداية عند مناقشة البرامج والمشاريع هي نقطة الصفر إلا أن تطبيق الفعلي أثبت صعوبة تحقيق هذا المطلب، إذ تصعب دراسة ومراجعة جميع البرامج والمشاريع سنويا انطلاقا من نقطة الصفر، ولذا أصبح هناك تحول في عملية التطبيق وهو أن يتم

¹ يونس أحمد البطريق، أصول المالية العامة، مصر، 2004، ص349

² عبد المطلب عبد الحميد، الأساسيات الاقتصادية، مرجع سابق ذكره، ص165

³ محمد شاكر العصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سبق ذكره، ص252

التقييم والمراجعة خلال فترة زمنية تتراوح بين 2-5 سنوات وذلك لتوفيق البرامج التي أصبحت قديمة وغير فعالة.

2- خصائص الموازنة الصفرية:

تتميز الموازنة الصفرية بالخصائص التالية¹:

أ- إعداد الموازنة ابتداء من قاعدة الصفر: ليس هناك أولوية للبرامج القديمة على البرامج الجديدة، حسب مفهوم الموازنة الصفرية فجميع البرامج والمشاريع تعتبر متساوية من هذه الناحية، وتنافس فيها بينها على الاعتمادات المتوفرة ويتم إجراء مراجعة وتقييم لها بشكل شامل، وعلى ضوء المراجعة والتقييم فإن البرامج ذات الكفاءة العالية هي تحظى بالاعتمادات، حتى وإن كانت برامج جديدة أما البرامج المنخفضة الكفاءة فتتخلف اعتماداتها أو تلغى حتى ولو كانت برامج قديمة، ومن شأن التقييم الشامل أن يكشف عن الازدواجية في الأعمال، وعن البرامج والمشاريع القديمة التي أصبحت قليلة الفائدة وبذلك فإن إعداد الموازنة يبدأ من قاعدة الصفر بالنسبة لجميع البرامج الجديدة والقديمة.

ب- نقل مسؤولية الدفاع عن البرامج من الإدارة العليا إلى الإدارة السفلى: تلقي الموازنة الصفرية عبء تقديم المبررات والبراهين والوثائق لإثبات جدوى وفعالية البرامج، على كامل مديري الوحدات الإدارية في مستوى الإدارة الوسطى، إذ أن عليهم أن يقدموا الدراسات والمبررات والتحليلات كتحليل التكلفة - العائد وتحليل التكلفة - الفعالية التي تدعم برامجهم مما يؤدي إلى تحسين العلاقات وزيادة فرص التعاون فيما بينهم.

ج- تتطلب وضع عدد من مجموعات القرارات: لكل نشاط من النشاطات المنظمة كما تتطلب إعداد دراسات تحليلية لكل مجموعة قرار.

د- تتطلب إجراء تقييم وترتيب مجموعات القرارات: على أسس أهميتها تم توزيع الاعتمادات على البرامج الهامة، مما يؤدي إلى تحسين عملية توزيع الاعتمادات المالية بين البرامج ويحقق نتائج أفضل من الإمكانيات المالية المتاحة.

¹ محمد شاكر العصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 238

ه- تتطلب كميات كبيرة من الأوراق والأعمال الكتابية: تحتاج الدراسات التحليلية والمررات التي تتطلبها الموازنة الصفريّة إلى كميات كبيرة من الأوراق وتعبئة إعداد كثير من النماذج مما يؤدي إلى تضخم حجم مشروع الموازنة المقدم من وزارة أو المصلحة الحكومية.

ثانياً: مزايا وصعوبات تطبيق وإعداد الموازنة وفق الأساس الصفري.

1- مزايا تطبيق وإعداد الموازنة وفقاً للأساس الصفري:

أ- تمثل تطورات واستكمالاً لموازنة البرامج فهي تربط بين التكاليف والبرامج والأنشطة من أجل تخفيض التكاليف دون التأثير على جودة الأداء حيث تربط التكلفة والعائد في تقديم المشروعات ليتمكن من الاختيار بين البدائل.

ب- دراسة وتحليل مراكز العمل أو المسؤولية من نقطة الصفر، وبذلك يتقرر ما يجب استمراره وما يتعين استبعاده.

ج- أكثر فائدة بالنسبة إلى الأقسام الخدمية وبصفة خاصة بالنسبة إلى السياسات الإدارية التي لا يكون فيها علاقة مباشرة بين مدخلات والمخرجات.

د- تساوي بين البرامج الجديدة والقديمة من حيث التقييم والتمويل.

ه- تطبيق أسلوب المشاركة.

و- تحقيق التكامل بين الأساليب المستخدمة في إعداد الموازنة وتحقيق الأهداف.

ع- تحقيق التكامل الأفقي والرأسي بالنسبة إلى المستويات الإدارية كافة، مما يزيد من فعالية الأداء وتحقيق الأهداف المحددة، وتنمية المهارات البشرية وتبادل الآراء بين الأفراد.¹

2- صعوبة تطبيق إعداد الموازنة وفقاً للأساس الصفري:

من أهم الصعوبات التي تقف أمام الأساس الصفري نذكر²:

¹ محمد خالد المهدي، محاسبة الحكومية، منشورات الجامعة الأردنية، الطبعة الأولى، مصر، 2010، ص379.

² عبد المهدي عبد الحليل توفيق، المحاسبة الحكومية، الجامعة الأردنية، الطبعة الأولى، مصر، 2003، ص75.

- صعوبة البدء من نقطة الصفر حتى لو كان فرضيا، وهذا الافتراض قد يتناسب مع المشروعات الجديدة لكنه عمليا لا يتناسب مع المشروعات المستمرة في العمل في إطار خطة شاملة أو برامج متكاملة.
- عدم جدية أسلوب المشاركة.
- وجود مركزية في التنظيم الإداري وعدم تفويض السلطات والمسؤوليات.
- عدم الرغبة في التعاون والتضارب بين الوحدات القرارية وصعوبة تحديد وحدات القرار المناسبة.
- عدم تحمل المسؤولية.
- كبر حجم العمل الإداري وزيادة عدد الحزم القرارية وطول مدة إعدادها.
- نقص الوعي الإداري.
- عدم توافر الخبرات والإمكانيات اللازمة للتطبيق.

ثالثا: ميزانية الأساس الصفري ومتطلبات ترشيد وتحقيق أهداف الإنفاق العام.

من خلال استقراء مفهوم وخطوات تطبيق ميزانية الأساس الصفري، يمكن تحديد مدى دور هذا النوع من الميزانية في تحقيق الترشيد في الإنفاق العام وذلك من خلال¹:

1- كل البرامج يتم تقييمها كل سنة.

2- اختيار البرامج ليس بحسب انخفاض تكاليفها، بل بحسب أفضليتها وكفاءتها في تحقيق الأهداف التي يتم تحديدها في إطار عدد معين من المخرجات وما تتطلبه من مدخلات.

3- تحقيق التكامل بين التخطيط والرقابة والميزانية عن طريق الربط بين مخرجات التخطيط الطويل الأجل التي يوفرها نظام التخطيط والبرمجة والموازنة ومدخلات التخطيط قصير الأجل للوحدات التنفيذية ذات المستوى الأدنى، فإذا كان نظام التخطيط والبرمجة والموازنة يقوم على مركزية القرارات التي تتناول الأهداف الرئيسية للنشاط العام ضمن الأهداف القومية، بما تتضمنه هذه القرارات من تخصيص الموارد العامة وتوزيعها بين مختلف قطاعات النشاط الحكومي، فإن أسلوب موازنة الأساس الصفري يستكمل مراحل التالية بتجزئة الأهداف الرئيسية للنشاط العام إلى أهداف فرعية ووضع برامج التنفيذية للوحدات

¹ بن عزة محمد، ترشيد سياسة الإنفاق العام يتابع منهج الانضباط بالأهداف، مرجع سابق ذكره، ص 92-93

الحكومية التنفيذية وتخصيص الموارد اللازمة لها، بما يكفل كفاءة استخدامها ورفع مستوى أداء هذه الوحدات.

4- ترشيد الاستخدام وتخصيص الموارد في ضوء تقديم المستمر لمستوى أداء البرامج والأنشطة القائمة بما يضمن تحقيق الكفاءة القصوى.

5- المشاركة الفعالة بين مختلف المستويات الإدارية في مجال إعداد وتنفيذ الموازنة العامة والرقابة على تنفيذها، حيث يتطلب أسلوب موازنة الأساس الصفري، تبادل معلومات فيما بين المستويات العليا والمستويات الدنيا للسلطات الإدارية في حركة دائرية مستمرة، ففي خطوة التعرف على وحدات اتخاذ القرار تتدفق المعلومات من الأعلى إلى الأسفل وفي خطوة تجميع هذه القرارات في حزم تتدفق المعلومات من الأسفل إلى الأعلى في مرحلة اختيار حزم القرارات، الأمر الذي يؤدي إلى واقعية التخطيط وفقا للإمكانات المالية والإدارية المتاحة في مجال التطبيق.

خلاصة الفصل:

في ظل محدودية الموارد من جهة، وتزايد النفقات العامة في الوقت الحاضر من جهة ثانية ونظرا لزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية لأجل دفع عجلة التنمية نحو الأمام خاصة في الدول النامية، أصبح هناك أنتهاج سياسة ترشيد الإنفاق مطلبا ملحا لأجل الإمام بتحقيق جملة الأهداف التي تسعى إليها تلك الدول.

تعد السياسة المالية إحدى مكونات السياسة الاقتصادية حيث تسعى جميع الدول إلى تحقيق مستوى توازن الناتج الوطني وذلك من خلال أدواتها وآليات عملها في التحكم في حجم الإنفاق والضرائب والدين العام وذلك من خلال محاربة التضخم والانكماش فبواسطة السياسة المالية تستطيع الحكومة تحقيق أهدافها من خلال زيادة أو خفض الإنفاق العام والضرائب وذلك وفقا للوضع الاقتصادي.

تعتبر الميزانية العامة إستراتيجية مالية للدولة، تترجم هذه الأخيرة من أجل تحقيق أهدافها في العديد من المجالات وخاصة الاقتصادية منها، حيث يجب الاهتمام بتحديث منظومة الميزانية العامة عن طريق إدخال منهج الإدارة بالأهداف خاصة في جانب برامج الإنفاق العام بغية تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية

الفصل الثالث

السياسة المالية في الجزائر وآليات ترشيد

الانفاق العام 2010-2015

تمهيد:

تعتبر النفقات العامة إحدى أدوات السياسة المالية التي تقوم السلطات المالية بتنفيذها من خلال الموازنة العامة للدولة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي يرمى المجتمع إلى تحقيقها خلال فترة زمنية معينة.

كما تعتبر الإيرادات العامة وسيلة مالية للدولة لتغطية نفقاتها وقد تطور مفهومها من أداة لتزويد الخزينة العامة بالأموال اللازمة لها إلى أداة لتأثير في الحياة العامة وتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية إلى جانب غرضها المالي في ظروف تطور فيها حجم النفقات العامة نتيجة تطور وتنوع الحاجات العامة.

تستخدم الموازنة العامة كأداة لقياس مدى تطور الممارسة الديمقراطية في المجتمع ومن خلاله تقوم الحكومة بتخصيص الموارد المتاحة لتغطية النفقات اللازمة لإشباع الحاجات العامة.

لذا سنعمل في هذا الفصل إلى التطرق إلى تطور السياسة المالية في الجزائر خلال الفترة من 2010 إلى 2015 وذلك بتحليل تطور كل من الإيرادات والنفقات والموازنة العامة ومع هذا التطور سوف نستعرض دوافع ترشيد النفقات العامة التي جعلت الدولة تفكر بجدية في ترشيد الانفاق، كما سنشير لبعض الاجراءات المتخذة لذلك، ويتضمن هذا الفصل:

المبحث الأول: دراسة تحليلية لتطور السياسة المالية في الجزائر

المبحث الثاني: دوافع ترشيد النفقات العامة

المبحث الثالث: اجراءات ترشيد النفقات العامة

المبحث الأول: دراسة تحليلية للسياسة المالية في الجزائر (2010-2015)

عرفت السياسة المالية في الجزائر جملة من التغيرات والتطورات من الاستقلال إلى غاية يومنا هذا، والجزائر كغيرها من الدول النامية كانت تسعى دوماً إلى تحسين أدائها الاقتصادي وتحقيق معدلات نمو مرتفعة ولذلك تبنت الجزائر سياسة مالية توسعية والتي تجسدت في برامج الإنعاش الاقتصادي منها برنامج دعم الانتعاش الاقتصادي والبرنامج التكميلي لدعم النمو، برنامج توطيد النمو الاقتصادي، كما قامت بإصلاح النظام الضريبي لزيادة فعاليته و بالتالي رفع مردوديته .

المطلب الأول: تحليل تطور النفقات العامة في الجزائر (2010-2015)

تعتبر النفقات العامة من أهم أدوات السياسة المالية المعتمدة من طرف الجزائر للتأثير على الاقتصاد الوطني.

أولاً: تصنيف النفقات العامة في الجزائر

تنقسم النفقات العامة في الجزائر إلى قسمين: نفقات التسيير و نفقات التجهيز هذا ما نصت عليه المادة الثالثة من قانون المحاسبة العمومية 90-21.

1- نفقات التسيير.

أ-تعريف نفقات التسيير: هي تلك النفقات الضرورية لتسيير أجهزة الدولة الإدارية و المتكونة من أجور الموظفين و مصاريف صيانة العتاد، المعدات و الأدوات... الخ و هي عبارة عن النفقات التي تدفع من أجل المصالح العمومية و الإدارة كجزء من النفقات الفعلية و تظهر ميزانية التسيير في قانون المالية بالجدول " ب " ، بحيث تظهر الدوائر الوزارية و الاعتمادات المخصصة لها بالمقابل أما التكاليف المشتركة فهي نفقات مشتركة ما بين الوزارات.¹

ب-تقسيم نفقات التسيير:²

حسب المادة 24 من قانون المالية 84-17 تنقسم نفقات التسيير إلى أربع أبواب :

¹ العمريه لعجال، محمد يعقوبي، تحليل الأثر الكمي للإنفاق العام على النمو الاقتصادي في الجزائر، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، العدد 05، ديسمبر 2016، ص204.

² قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، المورخ في 7 جويلية 1984، الجريدة الرسمية رقم 28، المادة 24.

الفصل الثالث السياسة المالية في الجزائر وآليات ترشيد الانفاق العام 2010-2015

- أعباء الدين العمومي و النفقات المحسومة من الإيرادات: يشمل هذا الباب على الاعتمادات الضرورية للتكفل بأعباء الدين العمومي بالإضافة إلى الأعباء المختلفة المحسومة من الإيرادات ويشمل هذا النوع خمسة أجزاء هي:

-دين قابل للاستهلاك (اقتراض الدولة)

-الدين الداخلي

-ديون عائمة(فوائد سندات الخزين)

-الدين الخارجي

-ضمانات (من أجل القروض والتسبيقات المبرمة من طرف الجماعات والمؤسسات العمومية).

-نفقات محسومة من الإيرادات(تعويض عن منتوجات مختلفة).

-**تخصيصات السلطة العمومية:** تمثل نفقات تسيير المؤسسات العمومية السياسية وغيرها، المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة، المجلس الدستوري... الخ، و هذه النفقات مشتركة بين الوزارات.

-**النفقات الخاصة بوسائل المصالح :**

وتشمل كل الاعتمادات التي توفر لجميع المصالح وسائل التسيير المتعلقة بالموظفين والمعدات ويضم

ما يلي:

- المستخدمين -مرتبات العمل.-

- المستخدمين -المنح و المعاشات.-

- المستخدمين-النفقات الاجتماعية.-

- معدات تسيير المصالح.-

- أشغال الصيانة.-

- إعانات التسيير.-

- نفقات مختلفة.-

-التدخلات العمومية :تتعلق بنفقات التحويل التي هي بدورها تنقسم بين مختلف أصناف التحويلات حسب الأهداف المختلفة لعملياتها كالنشاط الثقافي، الاجتماعي والاقتصادي وعمليات التضامن و تضم :

- التدخلات العمومية و الإدارية (إعانات للجماعات المحلية).
- النشاط الدولي (مساهمات في الهيئات الدولية).
- النشاط الثقافي و التربوي (منح دراسية).
- النشاط الاقتصادي (إعانات اقتصادية).
- إسهامات اقتصادية (إعانات للمصالح العمومية و الاقتصادية).
- النشاط الاجتماعي (المساعدات و التضامن).
- إسهامات اجتماعية (مساهمة الدولة في مختلف صناديق المعاشات ...الخ).

2-نفقات التجهيز:

أ-تعريف نفقات التجهيز:هي تلك النفقات التي لها طابع الاستثمار ،يتولد عنها زيادة الناتج الوطني الخام الإجمالي و بالتالي زيادة ثروة البلاد ، و بصفة عامة تخصص نفقات التجهيز للقطاعات الاقتصادية للدولة من أجل تجهيزها بالوسائل الضرورية و هذا قصد الوصول إلى تحقيق تنمية مستدامة¹.

ب- تقسيم نفقات التجهيز:

حسب المادة 35 من قانون المالية 84-17 تنقسم نفقات التجهيز إلى ثلاث أبواب²:

-الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة: وهي موزعة على تسعة قطاعات التالية (الصناعة، الفلاحة والري، دعم الخدمات المنتجة، المنشآت الاقتصادية و الإدارية، التربية و التكوين، المنشآت القاعدية، دعم الحصول على السكن، مواضيع مختلفة، مخططات البلدية للتنمية).

- إعانات الاستثمارات الممنوحة من قبل الدولة: وهي النفقات الموجهة لدعم النشاط الاقتصادي مثل حسابات التخصيص الخاص و خفض نسب الفوائد.

¹دراسة حالة النفقات العامة في الجزائر، www . food8.ufc.dz، 20:49، 2017/04/20.

²قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية مؤرخ في 7 جويلية 1989، الجريدة الرسمية رقم 28، المادة 35.

الفصل الثالث السياسة المالية في الجزائر وآليات ترشيد الإنفاق العام 2010-2015

- النفقات الأخرى بالرأسمال: وهي خاصة بالبرنامج التكميلي للولايات وكذلك احتياطي النفقات الغير متوقعة.

ثانيا : تطور نفقات التسيير و التجهيز 2010-2015

لقد تبنت الدولة سياسة إنفاقه توسعية خلال فترة الدراسة 2010-2015 من خلال زيادة حجم تدخل الدولة عن طريق الإنفاق العام .

حيث يبين الجدول الموالي تطور نفقات التسيير و التجهيز خلال فترة الدراسة.

الجدول رقم (03-01): تطور نفقات التسيير و التجهيز 2010-2015.

الوحدة : مليار دج

| السنوات | النفقات العامة | نفقات التسيير | نفقات التجهيز | نفقات التسيير/نفقات العامة % | نفقات التجهيز/نفقات العامة % |
|---------|----------------|---------------|---------------|------------------------------|------------------------------|
| 2010 | 4466.9 | 2659.0 | 1807.9 | 59.5% | 40.4% |
| 2011 | 5853.6 | 3879.2 | 1974.4 | 66.2% | 33.8% |
| 2012 | 7058.1 | 4782.6 | 2275.5 | 67.7% | 32.3% |
| 2013 | 6024.1 | 4131.6 | 1892.6 | 68.5% | 31.5% |
| 2014 | 6995.7 | 4494.3 | 2501.4 | 64.2% | 39.8% |
| 2015 | 7656.3 | 4617.0 | 3039.3 | 60.3% | 39.7% |

المصدر: بنك الجزائر التقرير السنوي 2015 التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر، نوفمبر 2016، ص 161

بنك الجزائر التقرير السنوي 2013 التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر، نوفمبر 2014، ص 223

1- تحليل نفقات التسيير:

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن نفقات التسيير عرفت تطورا ملحوظ خلال فترة الدراسة حيث بلغت أدنى قيمة لها 2659.00 مليار دينار سنة 2010 لتصل إلى 4494.3 مليار دينار سنة 2015 هذا ما يبرر التوسع في الإنفاق العام المرتبط بالبرامج التنموية المبرمجة من طرف الدولة.

يرجع الارتفاع في نفقات التسيير إلى مجموعة من الأسباب و العوامل أهمها ارتفاع أجور أعوان الدولة بالإضافة إلى عمليات توظيف جديدة في قطاع الوظيف العمومي من أجل تأطير كل المنجزات العمومية المستلمة والتخلص من المديونية العمومية .

أما منح المجاهدين ونفقات المواد واللوازم فكانت نسبة مساهمتها في رفع نفقات التسيير بسيطة بالإضافة إلى كل هذا يمثل زيادة عدد السكان وارتفاع المستوى المعيشي عوامل مهمة لارتفاع نفقات التسيير.

2- تحليل نفقات التجهيز:

يظهر من خلال المنحنى أن نفقات التجهيز عرفت ارتفاعا متزايدا خلال فترة الدراسة حيث قدرت ب 1807.80 مليار دينار سنة 2010 لتصل إلى 4039.3 مليار دينار سنة 2015 بحيث انتهجت الجزائر خلال هذه الفترة برنامج توظيف النمو الاقتصادي (البرنامج الخماسي 2010-2015) غلاف مالي قدر ب 2121.4 مليار دينار يهدف إلى تحسين ظروف معيشة السكان و التهيئة العمرانية و كذا دعم القطاع الصناعي العمومي، بحيث قدرت نفقات البنية الاقتصادية و الإدارية ب 214.2 مليار دينار و قطاع السكن ب 187.4 مليار دينار أما نفقات قطاع المناجم و الطاقة قدرت ب 114.7 مليار دينار.

في هذه الفترة كانت نسبة نمو نفقات التجهيز منخفضة بالمقارنة مع نفقات التسيير وذلك بسبب برنامج التنمية الخماسي الذي خصص أكثر من 40% من موارده لتحسين التنمية البشرية.

المطلب الثاني: تحليل تطور الإيرادات العامة في الجزائر (2010-2015)

حتى يتسنى للدولة القيام بوظائفها يجب أن تستخدم بعض الموارد البشرية و غير البشرية الموجودة تحت تصرف الجماعات المحلية، أي تحرر جزء من الموارد و تقوم بخلق قوة شرائية هذا ما يطلق عليه الإيرادات العامة.

أولا : تصنيف الإيرادات العامة في الجزائر .

يقصد بالإيرادات العامة كأداة مالية "مجموعة الدخول التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة و تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي".¹

يصنف القانون المتعلقة بقوانين المالية إيرادات الميزانية العامة في الجزائر إلى ما يلي:²

- الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات.

¹ محرزي محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق ذكره، ص115.

² قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، مؤرخ في جويلية 1984، الجريدة الرسمية رقم 28، المادة 11.

- مداخيل الاملاك التابعة للدولة.
- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة و الأتاوى.
- الأموال المخصصة للمساهمة والهدايا و الهبات.
- التسديد بالرأسمال للقروض والتسيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة وكذا الفوائد المترتبة عنها.
- مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها.
- مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونا.
- الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي، المحسوبة والمحصلة وفق الشروط المحددة في التشريع المعمول به.
- وبتفحص الإيرادات السابقة يتبين أنه يمكن تصنيف إيرادات الميزانية العامة إلى قسمين:الإيرادات الإجبارية و الإيرادات الاختيارية.
- 1-الإيرادات الإجبارية:**تتكون من مجموع الاقتطاعات التي تحصل عليها الدولة بصفة إجبارية وبدون مقابل.¹
- أ-الإيرادات الجبائية:**تتكون من مختلف الضرائب والرسوم والمصنفة في الجدول " أ " من الميزانية العامة و هي:²
 - الضرائب المباشرة
 - الضرائب المختلفة على الأعمال
 - الحقوق الجمركية
 - الضرائب الغير مباشرة
 - الجباية البترولية
 - حقوق التسجيل و الطابع

¹ لعمامة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، 2004، مصر، ص48

² لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، نفس مرجع ، ص49.

ب- صناديق المساهمة: هي مؤسسات عمومية اقتصادية تحدث في شكل شركات لتسيير القيم المنقولة تخضع للقانون التجارية وتعمل عوناً انتمائياً للدولة التي تسند إليها رؤوس الأموال عامة تتولى تسييرها المالي.¹

ج- الغرامات: هي عقوبات مالية تحكم بها هيئات قضائية (مجالس، محاكم) وإدارية (شرطة قضائية، مفتش الأسعار) ضد أشخاص يوجدون في حالة مخالفة مع النصوص السارية المفعول.

2- الإيرادات الاختيارية: يشمل هذا الصنف الموارد على الشركات والمساهمات المدفوعة بصفة اختيارية من طرف الأشخاص مقابل سلع أو خدمات توكلهم عليها الدولة منها:²

أ- مداخيل الأملاك التابعة للدولة: وهي الموارد التي تحصل عليها الدولة من خلال تصنيفها لثرواتها أو استغلالها في شكل إجارة أو خدمة أو رخصة ومن هنا يمكن التمييز بين نوعين من المداخيل أملاك الدولة وهي:

- مداخيل التصفية: تتمثل في الموارد التي تحصل عليها الدولة نتيجة تصفية ثرواتها (استغلالها) حيث يتم تدبيرها بشكل إنفاقي من خلال بيع السلع التي تمتلكها ولم تعد تمثل منفعة لها مثل: مداخيل التنازل عن الأراضي التابعة للدولة والعقارات، المساكن، السيارات الإدارية وغيرها.
- مداخيل الاستغلال: يتم تدبيرها من خلال الإيجار أو الخدمة أو الرخصة التي يستفيد منها الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الخواص أو العموميين مثل مداخيل استغلال المناجم والغابات، حقوق الصيد، ومداخيل الرخص إنشاء محطات توزيع المشتقات البترولية على حافة الطرق العمومية... إلخ.

ب- المداخيل المدفوعة مقابل الخدمات المقدمة و الأتاوى: وهي تمثل كل المكافآت التي تحصل عليها الدولة مقابل استعمال خدماتها ويمكن أن نميز بين ثلاث أنواع كبرى منها:

- المكافآت المحصلة من النشاطات الصناعية والتجارية للدولة مقابل ما تؤديه من خدمات.
- المكافآت المحصلة من النشاطات المالية للدولة عند قيامها بنشاطات مصرفية.
- المكافآت المحصلة من النشاطات الإدارية التي تسيرها الدولة مقابل رسوم.

¹ قانون رقم 88-03 المؤرخ في 12 يناير 1988، المتعلق بصناديق المساهمة المادة 1-2، الجريدة الرسمية العدد 02، الصادرة ب 13 يناير 1988

² لعامة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، المرجع سبق ذكره، ص 50-51.

الفصل الثالث السياسة المالية في الجزائر وآليات ترشيد الانفاق العام 2010-2015

ج- أموال المساهمات والهدايا والهبات: تتميز هذه الموارد بأنها تقدم للدولة بدون مقابل وتمثل في المساهمة المالية غير الاجبارية للأشخاص في تمويل نفقة عمومية حيث تمثل هذه الموارد المساهمات الاختيارية في تغذية الصناديق العمومية.

ثانيا: تطور الإيرادات العامة في الجزائر (2010-2015)

الجدول رقم (03-02): تطور الإيرادات العامة في الجزائر (2010-2015)

الوحدة مليار دج

| السنوات | الإيرادات العامة | الجباية البترولية | الجباية العادية | إيرادات اخرى للميزانية |
|---------|------------------|-------------------|-----------------|------------------------|
| 2010 | 4392.9 | 2905.0 | 1298.0 | 4.4 |
| 2011 | 5790.1 | 3979.7 | 1527.1 | 67.2 |
| 2012 | 6339.3 | 4184.3 | 1908.6 | 53.2 |
| 2013 | 5957.5 | 3678.1 | 2031.0 | 52.6 |
| 2014 | 5738.4 | 3388.4 | 2091.4 | 59.8 |
| 2015 | 5103.1 | 2373.5 | 2354.7 | 38.7 |

المصدر: بنك الجزائر، التقرير السنوي 2015 التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر، مرجع سبق ذكره، ص160، بنك الجزائر، التقرير السنوي 2013 التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر، مرجع سبق ذكره ص222

- تحليل تطور الإيرادات العامة في الجزائر (2010-2015)

من خلال الجدول اعلاه يتبين لنا أنه هناك تذبذب في الإيرادات العامة خلال فترة الدراسة بحيث قدرت ب 4392.9 مليار دينار سنة 2010 لتصل إلى 6339.3 مليار دينار سنة 2012 ثم تناقصت تدريجيا لتصل إلى 5103.1 مليار دينار سنة 2015 .

فبالنسبة لإيرادات الجباية البترولية فكانت في تذبذب بحيث قدرت ب 2905.0 مليار دينار سنة 2010 ثم ارتفعت لتقدر ب 4184.3 مليار دينار سنة 2012 ثم تراجع إيرادات الجباية البترولية لتصل إلى 2373.5 مليار دينار سنة 2015 وهذا التذبذب ناتج عن تقلبات أسعار النفط ومن خلال الجدول يتضح لنا أن الجباية البترولية تشكل نسبة كبيرة من الإيرادات العامة .

ولقد عرفت الجباية العادية ارتفاع مستمر خلال فترة الدراسة بحيث قدرت ب 1298.0 مليار دينار سنة 2010 ثم ارتفعت تدريجيا لتصل إلى 2354.7 مليار دينار سنة 2015 و هذا الارتفاع كان بسبب التحفيزات والتشجيعات التي منحتها الدولة من أجل تنويع إيراداتها لأنه ورغم أهمية الجباية البترولية إلى أنها تبقى غير مستقرة لارتباطه بعدة عوامل منها:

أسعار الصرف، الطلب على المحروقات على المستوى الدولي وكذلك الظروف المناخية ومن هنا تظهر حتمية تطور الإيرادات الجباية العادية.

المطلب الثالث: تحليل تطور رصيد الميزانية العامة في الجزائر (2010-2015)

تعتبر الميزانية العامة للدولة أداة تستخدمها الحكومة لاقتطاع جزء من الثروة الوطنية وإعادة توزيعها بهدف سياستها الاقتصادية والاجتماعية.

أولا: مفهوم الميزانية العامة في التشريع الجزائري:

1-تعريف الميزانية العامة في التشريع الجزائري:

أشار المشرع الجزائري في عدة مناسبات إلى مفهوم الموازنة العامة من خلال النصوص القانونية المتعلقة بالمالية والمحاسبة الحكومية ومنها:

-تشكل الميزانية العامة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الاحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.¹

-الميزانية العامة هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات النفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأس المال وترخص بها.²

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

¹ المادة 6 من قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في 07 جويلية 1984، الجريدة الرسمية رقم 28 الصادرة ب 10 جويلية 1984.

² المادة 4 من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية المؤرخ في 15 أوت 1990، الجريدة الرسمية رقم 35 الصادرة ب 15 أوت 1990.

2- تبويب النفقات العامة في الجزائر:

تتكون الميزانية العامة في الجزائر من جانبين النفقات العامة والإيرادات العامة وهنا نحاول التطرق إلى المعايير التي تبوب على أساسها مكونات الميزانية العامة في الجزائر أي تبويب النفقات العامة وتبويب الإيرادات العامة في الجزائر.

أ-تبويب النفقات العامة في الجزائر: وينقسم إلى عدة أصناف منها¹:

■ التبويب الإداري:تبوب النفقات العامة في الجزائر وفق معيارين:

- التبويب حسب الوزارات:أي حسب الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير.
- التبويب حسب طبيعة الاعتمادات: أي حسب الحالات على الفصول أو القطاعات.

■ التبويب الوظيفي: وينقسم إلى أربعة مجموعات:

- الخدمات العامة لإدارة العامة والامن، العدل، الدفاع.
- الخدمات الاجتماعية كالصحة والتعليم والنشاط الاجتماعي والخدمات الجماعية.
- الخدمات الاقتصادية كالزراعة والصناعة وغيرها.

- النفقات الغير قابلة للتخصيص فائدة الدين العام القروض وغيرها.

■ التبويب الاقتصادي: وهو أكثر أهمية نظرا لتأثير النفقات على الاقتصاد الوطني:

- نفقات التسيير (النفقات الجارية) ونفقات التجهيز (نفقات الاستثمار).

- نفقات مصالح الإدارية ونفقات التحويل أو إعادة التوزيع.

■ التبويب المالي: ويقسم إلى ثلاث أنواع

- نفقات التسيير النهائية: وتمثل الحق المشترك في توزيع الأموال العامة.

- النفقات المؤقتة: تمثل جزء من حركة الأموال الخارجية من الصناديق العمومية بصفة مؤقتة وتتعلق بالخرينة.

ب-تبويب الإيرادات العامة في الجزائر: وتبوب إلى:

-التبويب القانوني: يستند هذا النوع على أساس استخدام القوة العمومية من طرف الهيئات

المخولة لها ذلك خلال عملية التحصيل للإيرادات العامة حيث يمكن للسلطات العمومية أن تلجأ إلى السلطة القانونية عند تحصيل الإيرادات واللجوء إلى التدابير الآمرة والناهية التي حولها لها القانون.

¹ درواسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، مرجع سابق ذكره، ص 385-386.

الفصل الثالث السياسة المالية في الجزائر وآليات ترشيد الانفاق العام 2010-2015

-التبويب الاقتصادي:يعتمد على مصدر الاقتطاع ومن هنا يمكن أن نميز بين التبويب قبل اصلاحات 1991 الذي كان يعتمد على الضرائب على الدخل، الضرائب على رأس المال (الثروة) وضرائب الاستغلال، أما التبويب بعد 1991 كان يعتمد على الضرائب الدخل والضرائب على الشركات والرسم على القيمة المضافة.

ان ايرادات ونفقات الموازنة العامة التي من خلالها يتم التعبير فن اختيارات الموازنة وفقا لمدونة تسمح بتقييم وتبويب عمليات ايرادات ونفقات الدولة وهو ما يعرف بمدونة الميزانية العامة.

ثانيا: تطور رصيد الميزانية العامة خلال الفترة (2010-2015)

يعبر رصيد الميزانية العامة للدولة عن الطرق الحاصلة بين الايرادات العامة والنفقات العامة ويمكن توضيح تطور رصيد الميزانية العامة من خلال الجدول التالي:

1-تطور رصيد الميزانية العامة خلال الفترة (2010-201)

الجدول رقم(03-03): تطور رصيد الميزانية العامة خلال الفترة (2010-2015)

الوحدة: مليار دج

| السنوات | الايرادات العامة | النفقات العامة | رصيد الموازنة العامة |
|---------|------------------|----------------|----------------------|
| 2010 | 4392.9 | 4466.9 | -74.0 |
| 2011 | 5790.1 | 5853.6 | -63.5 |
| 2012 | 6339.3 | 7058.1 | -718.8 |
| 2013 | 5957.5 | 6024.1 | -66.6 |
| 2014 | 5738.4 | 6995.7 | -1257.3 |
| 2015 | 5103.1 | 7656.3 | -2553.2 |

المصدر: بنك الجزائر، التقرير السنوي 2015 التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر، مرجع سبق ذكره ص159، بنك الجزائر التقرير السنوي 2013 التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر، مرجع سبق ذكره، ص223.

2- تحليل رصيد الميزانية العامة خلال الفترة 2010-2015:

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن الميزانية العامة شهدت عجزا مستمر خلال فترة الدراسة (2010-2015).

حيث سجلت سنة 2010 عجز موازني قدر ب(74-) لكنه لا يمثل سوى 0.6% من إجمالي الناتج الداخلي مقابل 5.7% في سنة 2009 وتتح هذا التحسن عن الارتفاع في إيرادات الجباية البترولية واستمر هذا العجز خلال سنوات الدراسة بحيث كان متذبذب حسب إيرادات الجباية البترولية وكذا تغيرات النفقات العامة، كما بلغت نسبة العجز 2553.2- سنة 2015، ويتيح هذا العجز بسبب ارتفاع النفقات العمومية (660.6+) مليار دينار وعن انخفاض إيرادات الميزانية (635.3-) مليار دينار وبلغ الادخار العمومي 486.1 مليار دينار سنة 2015 مقابل 1244.1 مليار دينار سنة 2014.

وبالتالي لم يتم ادخال سوى 9.5% من إجمالي الإيرادات وتمويل نفقات الاستثمار من هذا الادخار قدر ب16% مما أدى إلى اجتياح الخزينة لتمويل بواقع 2621.7 نتيجة لذلك انخفضت قدرة التمويل للخزينة.

ويتضح أن نمو الميزانية العامة للدولة قد صاحبه لازما لها في معظم الفترات بالنظر لتراكم أسبابها ومن بينها:

- صعوبة التحكم في حجم النفقات العمومية التي تزداد تضخما سنة بعد أخرى مما يستلزم إعادة النظر في نجاعتها.

- اعتماد الميزانية العامة على عائدات الجباية البترولية لتمويل العجز وهي إيرادات غير عادية بالنظر لما ستمتع به هذا المصدر من حساسية عالية لما يحدث في السوق العالمية من تقلبات أسعار النفط والتي تنعكس على إيرادات الجباية البترولية.

- ضعف حصيلة الجباية العادية لعدة أسباب تضعف من كفاءة النظام الضريبي ومن أجل إقامة نظام جبائي عصري في الجزائر أدخلت خلال سنوات التسعينات إصلاحات هامة تمثلت في الرسم على القيمة المضافة، الضريبة على الدخل الإجمالي للأشخاص الطبيعيين، والضريبة على أرباح الشركات كما أن تحسين خدمات الإدارة الجبائية ورفع حصة الجباية العادية في مداخيل الميزانية العامة، وتسيير الملفات الجبائية لقطاع المحروقات تعتبر من التحديات التي ينبغي رفعها.

الفصل الثالث السياسة المالية في الجزائر وآليات ترشيد الانفاق العام 2010-2015

- ثقل عبئ الديون العمومية على الميزانية العامة للدولة، مما زاد في تفاقمها كون سياسة الميزانية وسياسة القرض في الجزائر تشكلان المصادر الرئيسية لتمويل النشاط الاقتصادي وينجز عن ذلك حتما اندماج خدمة المديونية بشكل قوي في الموازنة.

المبحث الثاني: دوافع ترشيد النفقات العامة في الجزائر

يتسم الاقتصاد الجزائري بأنه اقتصاد أحادي الموارد أي أن أغلب موارد الموازنة العامة تأتي من إنتاج وتصدير النفط، وبدرجة أقل من مصادر تمويلية كالضرائب والرسوم وعليه فلموارد المالية تعتبر هشة بسبب تقلبات أسعار النفط بالإضافة إلى العجز المستمر في الموازنة العامة بسبب التزايد المستمر في النفقات العامة بنسبة تفوق نمو الإيرادات العامة، وكذا الفجوة الموجودة بين النفقات الحقيقية وتوقعات الموازنة العامة، كل هذه الأمور دفعت إلى التوجه نحو ترشيد النفقات لمعالجة الاختلال في التوازنات الاقتصادية والمالية.

المطلب الأول: هشاشة الموارد المالية بسبب تقلبات أسعار النفط

يعتبر قطاع المحروقات العمود الفقري للاقتصاد الجزائري فهو لا يزال بعد أكثر من أربعة عقود من الاستقلال القطاع المهيمن على النشاط الاقتصادي مما يجعله المصدر الأهم لإيرادات الميزانية العامة.

من المعروف أن الجزائر تعتمد على إيرادات الصادرات من المحروقات اعتمادا كليا في تمويل المشاريع التنموية بمعنى أن النفط يؤدي بدور المحرك لعمليتي النمو والتنمية الاقتصادية فقد شهد تصدير النفط الجزائري تذبذبات كبيرة وذلك راجع إلى انعكاسات معدلات أسعار النفط.

أولاً: أثر تقلبات أسعار النفط على صادرات الجزائرية

الجدول رقم (03-04): قيمة الصادرات النفطية للجزائر (2010-2014)

الوحدة: مليار دولار

| السنة | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|
| القيمة | | | | | |
| قيمة الصادرات | 61.971 | 77.668 | 77.123 | 69.659 | 60.040 |
| قيمة الصادرات النفطية | 40.113 | 52.883 | 49.993 | 44.462 | 40.639 |
| نسبة الصادرات النفطية من إجمالي صادرات | %65 | %67.53 | %63.63 | %63.96 | %66.66 |
| اسعار النفط (دولار) | 77.38 | 107.46 | 109.45 | 105.87 | 96.26 |

Source : OPEC .Annual Statitinal Buletim 2015 P48 <http://www.Opec.ovg-web/static-files-project/media/ donnloads/ publication/ASB2015-PDF>

الفصل الثالث السياسة المالية في الجزائر وآليات ترشيد الانفاق العام 2010-2015

من خلال الجدول يتبين أن قيمة الصادرات الجزائرية تطورت من 61.971 مليار دولار إلى 77.123 مليار دولار خلال الفترة 2010-2012 لتعود إلى 69.65 مليار دولار ثم 60.04 مليار دولار سنة 2013-2014 تواليا أما بالنسبة للصادرات الجزائرية النفطية فقد زادت القيمة من 40.113 مليار دولار من سنة 2010 إلى 52.883 مليار دولار سنة 2011 وذلك راجع إلى زيادة سعر النفط من 77.38 دولار للبرميل إلى 107.46 دولار للبرميل لنفس السنوات، كما انخفضت القيمة من الصادرات النفطية من 49.993 من 109.45 إلى 69.29 دولار خلال 2012-2014. ولقد كان الانخفاض في البترول سنة 2014 تأثير كبير على الاقتصاد الجزائري ظهر من خلال النقاط التالية:

- انخفاض فادح في إيرادات تصدير النفط فقد تراجعت مداخيل صادرات النفط في الجزائر بحوالي النصف تقريبا حيث لم تسجل هذه السنة 2015 سوى 14.91 مليار دولار مقابل 27.35 مليار دولار العام الماضي أي بانخفاض قدره (45.47%).
- خسائر كبيرة في أرصدة المالية العامة، حيث سجلت الجزائر عجزا تجاريا لأول مرة منذ 15 سنة بلغ 7.78 مليار دولار في النصف الأول من سنة 2015، وهذا بسبب تراجع الصادرات وارتفاع الواردات وتبعاً لذلك انخفضت نسبة تغطية الصادرات للواردات إلى 71 % عوضا 111% في النصف الأول لسنة 2014.

ثانيا: مكانة الموارد العادية ضمن الإيرادات العامة للموازنة.

تتضمن الموارد العادية في الموازنة العامة للدولة ثلاث أنواع:

- الإيرادات الجبائية: وتتضمن حواصل الضرائب المباشرة، التسجيل والطابع الرسوم المختلفة على الأعمال، الضرائب الغير مباشرة، الجمارك.
- الإيرادات العادية: وتتضمن حوصل دخل الأملاك الوطنية، الحواصل المختلفة للميزانية، الإيرادات النظامية.
- الإيرادات الأخرى (الاستثنائية): تتحدد مكانة الموارد العادية ضمن الإيرادات العامة للموازنة بناء على تحليل معطيات الجدول الموالي:

الفصل الثالث السياسة المالية في الجزائر وآليات ترشيد الانفاق العام 2010-2015

الجدول رقم (03-05): تطور الموارد العادية ضمن الإيرادات العامة للدولة.

الوحدة: مليار دج

| سنوات | الإيرادات العامة | الموارد العادية | معدل نمو موارد عادية | موارد عادية/ إيرادات عامة | موارد عادية/ ناتج داخلي خام |
|-------|------------------|-----------------|----------------------|---------------------------|-----------------------------|
| 2010 | 3074.6 | 1572.9 | 16.66 | %51.16 | %13.12 |
| 2011 | 3489.8 | 1960.4 | 24.64 | %56.17 | %13.50 |
| 2012 | 3804.0 | 2284.9 | 16.55 | %60.07 | %14.42 |
| 2013 | 3895.3 | 2279.4 | -0.24 | %58.52 | %13.69 |
| 2014 | 3908.4 | 2330.6 | 02.24 | %59.63 | %19.35 |

من إعداد الطلبة بناء على معطيات الديوان الوطني للإحصائيات WWW.ons.dz

لقد عرفت الموارد العادية نمو ارتفاعا كبيرا خلال فترة الدراسة 2010-2014 بحيث انتقلت من 1572.9 سنة 2010 إلى 2330.6 سنة 2014 أما في سنة 2013-2014 فكان هناك انخفاض بسيطة مقارنة بنسبة 2012 مما يفسر رغبة الدولة في التحول نحو الاعتماد على الموارد العادية بدلا من الجباية البترولية لتمويل الموازنة العامة.

ومن جهة أخرى؟ إذا نظرنا إلى المؤشر الثاني المتمثل في نسبة الموارد العادية إلى الناتج الداخلي العام لم يتغير كثيرا من 2010-2012 هذا ما يوضحه أن نسبة التغيير كانت عبارة عن انخفاض إيرادات الجباية البترولية خلال الفترة وليس نتيجة النمو الاقتصادي المحقق.

المطلب الثاني: العجز الموازي الناتج عن تذبذب الإيرادات والتزايد المستمر للنفقات

تعتبر ظاهرة العجز بالموازنة العامة ظاهرة مركبة ومعقدة تعود إلى شبكة من العوامل والمؤثرات التي تساهم في حدوث العجز وتفاقمه، وهي عوامل ومؤثرات بعضها يعود إلى التغيرات التي تحدث في النفقات العامة وبعضها يتعلق بالموارد التي تحدث في الإيرادات العامة.

أولاً: أسباب العجز الموازي:

1- العوامل المؤدية لنمو النفقات العامة:

إن المتأمل في أسلوب الانفاق الحكومي يجد أن أوجه الانفاق العام تختلف باختلاف الجهة التي تصرف إليها تلك النفقة وحسب طبيعة الدولة ومدى تدخلها في النشاط الاقتصادي والشؤون الاجتماعية، وقد تطور دور الدولة الحديثة حيث أصبحت تقوم بالعديد من الوظائف والواجبات لمحاولة

تحقيق الرفاهية والازدهار للمجتمع وتدعيم التقدم العلمي وتقديم خدمات التعليم والثقافة والصحة...إلخ.

وهكذا يمكن أن يحدث عجز في الميزانية العامة نتيجة لتزايد في حجم الانفاق الحكومي وتجاوره حجم الإيرادات العامة وهذه الزيادة في النفقات راجعة لعدة أسباب منها:

أ-الازمات الاقتصادية:تؤدي الازمات الاقتصادية إلى إحداث العجز في الموازنة العامة للدولة، لأنها تؤدي إلى نقص الموارد المالية للدولة نتيجة ضعف مقدرة الأفراد على تأدية ما عليهم من واجبات مالية للدولة من ناحية وما تتطلبه هذه الأزمات من الدولة من زيادة في حجم الانفاق العام لعلاج آثارها في صورة إعانات للعمال العاطلين ونفقات لإعادة النشاط الاقتصادي من ناحية أخرى.¹

بالإضافة إلى بعض الظروف الطارئة التي قد تطرأ وتؤدي إلى زيادة حجم الانفاق العام كالكوارث الطبيعية من فقط وجذب وفيضانات وزلازل إلى غير ذلك، مما يؤثر على مستوى النشاط الاقتصادي فيحدث الكساد والبطالة والتضخم وارتفاع مستوى الأسعار، مما يؤثر على (مستوى النشاط) حجم المعاملات التجارية مما تتأثر معه مقدرة الافراد على دفع التزامهم للدولة مما تقل معه حصيلة الإيرادات العامة وفي المقابل تزداد النفقات العامة التي تجريها الدولة لتخفيف وعلاج آثار هذه الأزمات.

ب- آثار التضخم وتدهور القوة الشرائية للنقود:

يؤدي تدهور القيمة الشرائية للنقود إلى نمو الانفاق العام ودفعه نحو التزايد من خلال الموازنة العامة حيث تزيد تكلفة شراء المستلزمات السلعية والخدمية التي تحتاجها الدولة لتأدية وظائفها التقليدية كما أنه مع اشتداد الضغوط التضخمية كثيرا ما تظهر الدولة إلى تقرير علاوات غلاء لموظفيها لتعويض الانخفاض الذي يطرأ على دخولهم الحقيقية، كما تزيد أيضا من مخصصات الدعم السلعي وترتفع كلفة الاستثمارات العامة وتنخفض الإيرادات الحقيقية الضريبية للدولة، كما يؤدي تدهور قيمة العملة أيضا إلى زيادة تكلفة الواردات الاستهلاكية خاصة من السلع الغذائية.

¹كرداوي صبرينة، ترشيد الانفاق العام ودوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الاسلامي، مذكرة لنيل شهادة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص174، 173.

ج-سياسات التوظيف والأجور في الحكومة والقطاع العام:

في الوقت الذي يتحدد فيه الطلب على عنصر العمل في القطاع الخاص وفقا لتكلفة عنصر العمل بالنسبة لقيمة المخرجات، وكذلك تكلفة النسبية مقارنة بالمدخلات الاخرى البديلة، بما يضمن تغطية الأرباح فإن العديد من الدراسات تشير إلى أن الطلب على عنصر العمل في الحكومة والقطاع العام بالدول النامية يتعد بدرجة كبيرة عن الاقتصاد في التكاليف، وذلك لأن زيادة التوظيف في الحكومة والقطاع العام تتم باعتبارها عنصرا مستقلا عن أية زيادة في الطلب على مخرجات الحكومة والقطاع العام حيث ينظر إلى زيادة التوظيف على أنها هدفا سياسيا اجتماعيا.

د-تمويل شركات القطاع العام:

يؤدي تدهور الوضع المالي لشركات القطاع العام في الدول النامية إلى زيادة النفقات الحكومية لأنه يعني مزيدا من التحويلات الحكومية لهذه الشركات الذي يرجع إلى عدة عوامل منها عدم قيام بعضها على اساس اقتصادي سليم بالإضافة إلى سوء الادارة، كذلك فإن القطاع العام يكون في نظر الحكومة وسيلة لتحقيق أهدافها الاجتماعية مثل زيادة مستوى العمالة بصورة قد لا تتفق في كثير من الأحيان مع اعتبارات الكفاءة مما يؤدي إلى زيادة نفقات هذه الشركة.

ج-تزايد أعباء خدمة الدين العام الداخلي والخارجي المستخدم لتمويل العجز في الموازنة

العامة.

وما ينتج عنه من ارتفاع في الانفاق العام فيما يخص خدمة الدين العام بالتالي حدوث عجز في الموازنة العامة كمفسر للنمو الذي حدث في النفقات العامة في غالبية البلاد النامية، وتظهر خصوصية العلاقة بين الدين وعجز الموازنة في أنه بجانب أن العجز هو سبب الاستدانة في أن الأمر وصل في بعض الدول النامية، إلى حد أنه أصبحت أعباء خدمة الدين العام أكبر من قيمة العجز بما يعني أنه يتم الاستدانة لسداد ديون سابقة.

2-العوامل المتعلقة بتراجع الإيرادات العامة:

أما فيما يتعلق بالموارد العامة، فيلاحظ أنها لم تواكب التطور الحاصل في النفقات العامة، خاصة في الدول النامية بل اتجهت عند بعض الدول إلى الانخفاض، فالدول بشكل عام تعاني من مشاكل بنيوية في الإيرادات الضريبية بدءا من ضعف هيكل النظام الضريبي وانتهاء بسوء وظائفه وتشتت غالبية الدول

النامية بمشاكل عدة، وتتجلى أهم العوامل المرتبطة بتراجع حصيللة الإيرادات العامة في الدول النامية إلى ما يلي:

أ- الاختلال في الهيكل الضريبي:

يلاحظ في الدول النامية ارتفاع نسبة الضرائب على الانتاج والاستهلاك والانفاق والتجارة الخارجية ذلك بعكس الدول الصناعية المتقدمة التي تعتمد بشكل أساسي على ضرائب الدخل من العمل أو الربح من الملكية أو فوائد الثروة ورأس المال فقد بينت دراسة على دول النامية اعتمادها بشكل مكثف على الضرائب المتأتية من التجارة الخارجية وبخاصة الضرائب المتعلقة بالواردات ويعود ذلك إلى عدم التنوع في القاعدة الانتاجية كما يعود إلى سهولة هذا النوع من الضرائب وكذلك إلى زيادة دور التجارة الخارجية في اقتصاديات الدول العربية وانتاجها على العالم الخارجي.¹

ب- جمود النظام الضريبي وغياب العدالة الضريبية:

تعاني الجزائر من جمود في النظام الضريبي وعدم تطوره وانتقاله بالتعقيدات التي تساهم بشكل كبير في إضعاف موارد الدول السيادية كما تنتشر في الدول النامية ظاهرة عدم العدالة في تضمها الضريبية حيث تتركز معظم الجبايات الضريبية على أصحاب الدخل المحدود بل وتتركز في كثير من الأحيان على ضرائب المداخل الشخصية الصغيرة كما يلاحظ غياب العدالة لجهة أوعية الضريبية، حيث تظهر الضرائب على الرواتب والاجور بنسب عالية جدا فيما لا تظهر عللا الارباح ورؤوس الاموال والمداخل من المهن الحرة.²

ج- ضعف الجهاز الاداري:

عدم كفاءة وفعالية الجهات المسؤولة عن جمع وتحصيل المال العام ما يؤدي إلى نقص المعلومات والبيانات الاحصائية الأمر الذي ينتج عنه المزيد من عمليات التهرب الضريبي، علاوة على الفساد وانتشار ظاهرة الرشوة، وهي مسائل تؤدي في مجملها إلى إعاقة مشاريع الإصلاح الضريبي.³

¹ ناجي توني، الإصلاح الضريبي، سلسلة جسر التنمية، سلسلة دورية تعنى بقضايا التنمية في الدول العربية، العدد 13 الكويت المعهد العربي للتخطيط ص5

² ناجي توني، الإصلاح الضريبي، نفس المرجع، ص6

³ ناجي توني، الإصلاح الضريبي، نفس المرجع، ص6

الفصل الثالث السياسة المالية في الجزائر وآليات ترشيد الانفاق العام 2010-2015

د- كثرة الإعفاءات والمزايا الضريبية دون أن يقابلها توسع في الاوعية الضريبية:

لعبت هذه الإعفاءات دورا خاص في تنامي عجز الموازنة في الدول حيث ظهرت في السنوات الأخيرة ظاهرة خطيرة، تمثلت في تسابق الحكومات في منح إعفاءات ضريبية كبيرة ومزايا أخرى لنشاط رؤوس الاموال الاجنبية الخاصة، أملا في اجتذابها بالرغم من أن كثيرا من تلك الاعفاءات لا ضرورة لها.¹

ه- التهرب الضريبي:

ويعني التخلص من عبء الضريبة كليا أو جزئيا دون مخالفة أو انتهاك القانون حيث يستخدم المكلف حقا من حقوقه الدستورية باعتبار أن حرية في القيام بأي تصرف من عدمه تكون مضمونة دستوريا² ويساعد على التهرب الضريبي عدة عوامل أهمها غموض القوانين الضريبية والثغرات الموجودة فيها، بالإضافة إلى ضعف تأهيل الادارة الضريبية، حيث تلعب رشوة الموظفين بالجهاز الضريبي دورا أساسيا في هذا الخصوص.

ثانيا: صندوق ضبط الموارد وتمويل عجز الموازنة.

الجدول رقم (03-06): صندوق ضبط الموارد وتمويل عجز الموازنة 2010-2014

الوحدة: مليار دج

| الاستخدامات | | | | | الموارد | | | | |
|-------------|------------|----------|-----------|----------|---------|---------|------------|-----------|---------|
| رصد | مجموع | دفع | تمويل عجز | تسديد | مجموع | تسيقات | فائض | الباقى من | السنوات |
| صندوق | الاقتطاعات | التسيقات | الخزينة | الديون | الموارد | البنك | الجباية | السنة | |
| ضبط | | | | العمومية | | المركزي | البتروولية | السابقة | |
| الموارد | | | | | | | | | |
| 4842.8 | 791.9 | 0 | 791.9 | 0 | 5634.8 | 0 | 1318.3 | 4316.5 | 2010 |
| 5381.7 | 1761.4 | 0 | 1761.4 | 0 | 7143.1 | 0 | 2300.3 | 4842.8 | 2011 |
| 5633.7 | 2283.2 | 0 | 2283.5 | 0 | 7917.0 | 0 | 2535.3 | 5381.7 | 2012 |
| 5563.5 | 2132.5 | 0 | 2132.5 | 0 | 7695.9 | 0 | 2062.2 | 5633.7 | 2013 |
| 4408.4 | 2965.7 | 0 | 2965.1 | 0 | 7374.1 | 0 | 1810.6 | 5563.5 | 2014 |

المصدر: حنيش أحمد، دور الرقابة على الموازنة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 274

¹ كرادوي صيرينة، ترشيد الانفاق العام ودوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي، مرجع سابق ذكره، ص 182.

² محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق ذكره، ص 265.

الفصل الثالث السياسة المالية في الجزائر وآليات ترشيد الانفاق العام 2010-2015

نلاحظ من الجدول أعلاه أن موارد الصندوق كلها ناتجة عن فوائض الجباية البترولية خلال الفترة 2010-2014 حيث كان الفائض في هذه الفترة كانت موجهة بالكامل لتغطية العجز في الموازنة العامة.

كما نلاحظ أنه في السنوات الأخيرة خلال 2013 و 2014 أصبح هناك تآكل في احتياطات صندوق ضبط الموارد بسبب أن فائض الجباية البترولية خلال السنة أصبح لا يعطي عجز الموازنة خلال نفس السنة حيث كان رصيد الصندوق في بداية 2013 يقدر بمبلغ 5633.7 مليار دج أما في نهاية السنة كان الرصيد 5563.5 مليار دج، بينما في بداية 2014 في حدود 4408.4 مليار دج أي تآكل احتياطات الصندوق خلال سنة 2014 بنسبة 20.78%.

من خلال التحليل السابق يتبين ان تمويل الموازنة العامة في حالة العجز يعتمد على فائض الجباية البترولية وبنسبة مرتفعة، مما يدفع إلى إعادة النظر في مدى مساهمة الجباية البترولية في موازنة الدولة.

المطلب الثالث: اتساع الفجوة بين الانفاق الحقيقي والانفاق المتوقع

إن عدم اعتماد الدقة والوضوح في تقديرات الموازنة سواء تعلق الأمر بالإيرادات العامة أو النفقات العامة ويعتبر تقدير النفقات أكثر أهمية وذلك لصعوبة تحديد الأولويات والاختيار بين الأهداف حيث يعتبر الاختيار بين الأهداف ووضع الأولويات التي تحكم هذا الاختيار من أهم وأدق العمليات التي تمر بها مرحلة تقدير النفقات وهي من الأمور الصعبة نظرا لندرة الموارد العامة من جهة، وطبيعة الروابط بين الأهداف في حد ذاتها والتي تعتبر علاقات مركبة ومعقدة، والجدول الآتي يوضح الانحرافات المسجلة ما بين النفقات المسجلة في قوانين المالية وما تم تنفيذه فعلا.

الجدول رقم (03-07): الانحرافات المسجلة بين النفقات المتوقعة والنفقات الفعلية.

الوحدة: مليار دج

| السنوات | النفقات | النفقات المتوقعة | النفقات الحقيقية | الفوارق | نسبة التنفيذ |
|---------|---------|------------------|------------------|---------|--------------|
| 2009 | التسيير | 2661.25 | 2255.12 | 406.13 | 84.74% |
| | التجهيز | 2813.32 | 2283.65 | 529.66 | 81.17% |
| 2010 | التسيير | 3445.99 | 2736.18 | 709.81 | 79.40% |
| | التجهيز | 3022.86 | 2749.20 | 273.65 | 90.95% |
| 2011 | التسيير | 4291.18 | 3945.12 | 346.06 | 91.94% |
| | التجهيز | 3981.38 | 3403.84 | 577.53 | 85.49% |
| 2012 | التسيير | 4925.11 | 4691.34 | 233.76 | 95.25% |
| | التجهيز | 2820.41 | 2390.07 | 430.34 | 84.74% |

من إعداد الطلبة بالاعتماد على قوانين الميزانية وقوانين المالية.

الفصل الثالث السياسة المالية في الجزائر وآليات ترشيد الانفاق العام 2010-2015

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن هناك اختلال في تقديرات في مجال النفقات العامة حيث نلاحظ بالنسبة لنفقات التسيير والتي تعبر عن نفقات تسيير المرفق العام وتكون أكثر دقة من نفقات التجهيز التي تعد على أساس دراسات، ان هناك فوارق كبيرة بين المتوقع والفعلي حيث قدر الفارق سنة 2009 ب 84.74 من حجم الاعتمادات المخصصة لنفقات التسيير، بينما بلغت هذه النسبة 79.40% سنة 2010 بفارق كبير يقدر ب 709.81 مليار دج أما سنة 2011 و 2012 فكانت نسب استهلاك الاعتمادات 91.94% و 95.25% على التوالي وهو ما يبين أن في كل السنوات التي شملتها الدراسة سجلت فوارق كبيرة بين ما تم إنفاقه فعلا بالنسبة لنفقات التسيير.

أما فيما يخص نفقات التجهيز فنلاحظ أن هناك فوارق كبيرة مما يوضح ضعف الطاقة الاستيعابية الوطنية للاستثمارات الموجهة من خلال مخططات النمو، حيث قدر الفارق بين المقدر والفعلي مبلغ 529.66 مليار دج بنسبة تنفيذ بلغت 81.17% سنة 2009 وعليه فمن خلال الجدول السابق نلاحظ أن الفوارق المسجلة بين الاعتمادات المخصصة (المتوقعة) والاعتمادات الفعلية كانت كبيرة وصلت حدود 709.81 مليار دج سنة 2010 وإذا أخذنا بعين الاعتبار النفقات العامة الكلية سنة 2010 نلاحظ أن الفارق يصل حدود 983.46 مليار دج.

مما سبق يمكن الإشارة إلى أن السلطة التنفيذية لديها ضعف في القدرة على التنبؤ بالنفقات الحقيقية، مع أن التقدير بالزيادة يفتح المجال للإسراف والتبذير في النفقات العامة، من خلال رغبة كل مسير في التخلص من الفائض المسجل في الاعتمادات، كما أن ضعف التقدير يؤدي بالحكومة إلى الاستنجد بقانون المالية التكميلي سنويا لمحاولة تدارك الاختلالات المسجلة في التقديرات مما حول قانون المالية التكميلي من استثناء إلى قانون معمول به كل سنة.

المبحث الثالث: اجراءات ترشيد النفقات العامة في الجزائر

عملت الجزائر على إعداد مجموعة من القوانين والتي كانت تهدف في الأساس إلى المحافظة على المال العام وترشيد استغلاله، حيث عمدت إلى وضع قوانين من شأنها مكافحة الفساد والتحكم فيه كما قامت بعدة تعديلات على قانون الصفقات العمومية، كما عمدت الوزارة إلى إعداد دليل من القوانين والتعليمات بهدف التخصيص الأمثل للموارد والرقابة والمتابعة الموازية، مع أن هناك نفقات مهمة يجب على الحكومة ترشيدها، مثل التحويلات الاجتماعية ونفقات الدعم إعادة تقييم المشاريع، ترشيد الواردات.

المطلب الأول: الاجراءات القانونية لترشيد النفقات العامة

تعتبر الإجراءات والنصوص القانونية في مجال المالية العامة مهمة لتنفيذ الموازنة العامة للدولة وفق الأعراف المعمول بها، وتجنب التصرف حسب الرغبات الشخصية.

أولاً: اجراءات مكافحة الفساد.

لقد كانت الدولة الجزائرية من بين الدول الأولى والسبابة التي صادقت على الاتفاقية الأمية لمكافحة الفساد، على اعتبار أنها من بين الدول التي عانت كثيرا من ظاهرة الفساد كما عززت هذه الخطوة إصدار القانون 06-01 المعدل والمتمم بالقانون 11-15 المؤرخ في: 02 أوت 2011، وفي هذا الاطار نجد أن هناك إرادة سياسية ضعيفة تتعايش مع الفساد ولا تملك القدرة على محاربه وبدون إرادة سياسية فإن التصدي للفساد يكون شكلي فقط.

1- واقع الفساد في الجزائر: رغم أن الفساد ظاهرة عالمية تعاني منها جميع الدول بما فيها المتقدمة، وتسعى جاهدة للوقاية منها ومكافحتها إلا أن حجم الفساد لا يمكن تقديره بدقة في أي دولة نظرا لسرية معاملته، والجزائر شأنها شأن باقي الدول خاصة النامية منها، يعرف فيها الفساد وقضاياه الكبيرة نوعا من التعميم والغموض والسرية بحيث لا توجد هناك إحصائيات رسمية عن حجمه، ولا معلومات دقيقة عن قضايا الفساد ومكافحته في تدخله أمام المشاركين في الندوة الخاصة بمكافحة الفساد بقصر الأمم في 09 ديسمبر 2011 على أنها ظاهرة الفساد واقع وحقيقة موجودة لا سبيل لإنكارها، مسجلا غياب الأدوات العلمية والمنهجية لإثباتها، وقد اوضح أن الهيئة التي يرأسها عازمة على تدارك النقص المسجل في تقديم وقياس ظاهرة الفساد في الجزائر بإعداد تقييم شامل لتطور هذه الظاهرة على أساس المعالجة الاحصائية لحالات الفساد، حيث سيسرع الهيئة في إنجاز دراسات تهدف إلى معرفة الدقيقة

والمعمقة لظاهرة الفساد من حيث أنماطها والأسباب الاجتماعية والاقتصادية المساعدة على انتشارها، كما ستقوم الهيئة بإنجاز تحقيقات وعمليات سر آراء لمعرفة أشكال وأنماط الفساد في المرافق العمومية لاسيما تلك التي تقدم خدمات للجمهور والمتعاملين الاقتصاديين.¹

2- الاجراءات التشريعية: في إطار مكافحة الفساد واستهدافه قامت الجزائر بالمصادقة على

اتفاقيات مكافحة الفساد وكذا إصدار مجموعة قوانين من شأنها محاربة الفساد والتخفيف من حدته والتي نوجزها فيما يلي:

✓ مصادقة الجزائر بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المتعمد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة، والتي من أهدافها ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع الفساد ومكافحته بدرجة عالية من الكفاءة والنجاعة، وبالأخص تعزيز النزاهة والمساءلة والادارة للشؤون والممتلكات العمومية.

✓ قامت الجزائر في فيفري 2006 بإصدار قانون الوقاية من الفساد ومكافحته من خلال القانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، الجريدة الرسمية رقم 14، وقد تضمن هذا القانون إبراز أهدافه والتدابير الوقائية في القطاعية العام والخاص والتي تمثلت في تعزيز الشفافية ودعم التدابير الهادفة إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، والتسيير الشفاف للمال العام والخاص، والذي تجلّى في إنشاء هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تتمتع بسلطة إدارية واستقلالية مالية وبالشخصية المعنوية تابعة لرئاسة الجمهورية، كما تم تحديد هوية وصفة مرتكبي جرائم الفساد بالإضافة إلى التعاون الدولي واسترداد الموجودات المرتبطة بأفعال الفساد ما بين الدول الأعضاء في الاتفاقية.²

✓ تم التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته المعتمدة في مابوتو في جويلية 2003، والتي تشجع الدول على إنشاء هيئات وطنية لمكافحة الفساد، كما تم التركيز على تعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون العامة واحترام المؤسسات الديمقراطية.

✓ إصدار مرسوم رئاسي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، حيث نص المرسوم على أن اللجنة تتكون من رئيس وستة أعضاء يعينون بمرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها وتتكون

¹ شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر، مرجع سابق ذكره، ص246.

² القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر، الجريدة الرسمية رقم 14، الصادرة بتاريخ: 08 مارس 2006.

الفصل الثالث السياسة المالية في الجزائر وآليات ترشيد الانفاق العام 2010-2015

هذه اللجنة من مجلس اليقظة والتقييم، مديرية الوقاية والتحسيس، مديرية التحاليل والتحقيقات ويكلف رئيس الهيئة بما يأتي:¹

- ❖ إعداد برنامج عمل الهيئة.
- ❖ تنفيذ التدابير التي تدخل في إطار السياسة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
- ❖ إدارة أشغال مجلس اليقظة والتقييم.
- ❖ السهر على تطبيق برنامج الهيئة والنظام الداخلي.
- ❖ إعداد وتنفيذ برنامج تكوين إطارات الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.
- ❖ تمثيل الهيئة لدى السلطات والهيئات الوطنية والدولية.
- ❖ كل عمل من أعمال التسيير يرتبط بموضوع الهيئة.
- ❖ تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل قصد تحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء.
- ❖ تمثيل الهيئة أمام القضاء وفي أعمال الحياة المدنية.
- ❖ ممارسة السلطة السليمة على جميع المستخدمين.
- ❖ تطور التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على مستوى الدولي وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.

✓ إصدار الأمر رقم 10-05 متمم لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته لسنة 2006، الذي جاء في المادة مكرر² " ينشأ ديوان مركزي لقمع الفساد يكلف بمهمة البحث والتحري عن جرائم الفساد"، وتحدد تشكيلة الديوان وتنظيمه وكيفية سيره عن طريق التنظيم، وتخضع الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون لاختصاص الجهات القضائية وفقا لأحكام قانون الاجراءات الجزائية.

¹ المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المؤرخ في 28 نوفمبر 2006، الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، الجريدة الرسمية رقم: 74.

² الأمر رقم 10-05 المؤرخ في 26 أوت 2010، يتم القانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 50 الصادرة في: 2010/09/01.

ثانيا: تعزيز قانون إبرام الصفقات العمومية.

لقد اكتسبت الصفقات العمومية أهمية بالغة من حيث الاعتمادات المالية المخصصة لها وارتباطها الوثيق بالخزينة العامة، لذلك أخضع المشرع الجزائري الصفقات العمومية للرقابة سواء قبل إبرامها أو أثناء الإبرام وحتى أثناء التنفيذ وبعده، كما حدد المشرع إجراءات إبرام الصفقات وذلك بفتح المجال أمام المتنافسين لتقديم عروضهم وتمكينهم من الاطلاع على كل المعلومات المتعلقة بالصفقة الراد إبرامها، مراعيًا في ذلك جملة من المبادئ الأساسية المتمثلة في مبدأ العلانية والشفافية والمنافسة والمساواة.

لقد أولى المشرع الجزائري أهمية بالغة للصفقات العمومية خصوصا بعد المرسوم 02-250 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، الذي تم تعديله سنة 2003 من خلال مرسوم 03-301، ثم تم تعديله مرة أخرى سنة 2008 من خلال المرسوم 08-338، ثم تلاه إصدار المرسوم الرئاسي 10-236 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية والذي تم تعديله كذلك عن طريق المرسوم 11-98، ثم المرسوم 11-222، ثم المرسوم 12-23، ثم المرسوم 13-03، إلى غاية صدور المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام المؤرخ في 16 سبتمبر 2015.

وسوف نتطرق للأحكام الواجب مراعاتها عند إبرام الصفقات العمومية:

- **الإعلان عن الصفقة:** يهدف الإعلان عن الصفقة إلى إضافة الشفافية على العمل الإداري، حيث يتم من خلاله إعلان المعين مما يفسح المجال للمنافسة بينهم، ويضمن احترام مبدأ المساواة، ويسمح للإدارة

باختيار أفضل العروض والمتعاملين، ويكون اللجوء إلى الأشهر الصحفي الزاميا في الحالات

الآتية:¹

- طلب العروض المفتوح.

- العروض المفتوحة مع اشتراط قدرات دنيا.

- طلب العروض المحدود.

- المسابقة.

¹ المادة 61 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المؤرخ في: 2015/09/16، الجريدة الرسمية رقم: 50 الصادرة في 2015/09/20

-التراضي بعد الاستشارة عند الاقتضاء.

كما أدرج المشرع الجزائري وسيلة الإعلان الاليكترونية، وكيفية تبادل المعلومات المتعلقة بالدعوة إلى المنافسة، حيث مكن المصالح المتعاقدة من وضع وثائق الدعوة إلى المنافسة تحت تصرف المتعاملين بالطريقة الاليكترونية كما تم نشر إعلان الصفقة في يوميتين محليتين أو وطنيتين.

- **تقديم العروض:** ينبغي تقديم العروض خلال المدة التي حددها المصلحة المتعاقدة، ويتم تقديمها من تاريخ أول صدور للإعلان عن المناقصة، فمرحلة إيداع العروض من أهم المراحل التي تمر بها عملية إبرام الصفقات العمومية، وفيها من الثغرات ما يمكن أن يدع مجالاً للتلاعب.

- **إرساء الصفقة:** تأتي هذه المرحلة بعدما تقوم المصلحة المتعاقدة من التأكد من قدرات المتعاقد الذي يتوفر عرضه على الشروط والمواصفات المطلوبة لإبرام الصفقة العمومية، وعليه يتم إرساء الصفقة على صاحب أفضل عرض فني ومالي.

- **المصادقة على الصفقة:** لا تصح الصفقات ولا تكون نهائية إلا إذا وافقت عليها السلطات المختصة المذكورة أدناه حسب الحالة:¹

-مسؤول الهيئة العمومية، الوزير، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، المدير العام أو مدير المؤسسة العمومية.

- **مراجعة الصفقة:** يقصد بمراجعة الصفقة تحيينها وفقا للصيغ والكيفيات المتفق عليها والمحددة في الصفقة، أو إذا تطلب الظروف الاقتصادية ذلك ويمكن أن يجين السعر حسب الشروط المنصوص عليها في المواد 98-99-100-105 من المرسوم 15-247، أما في حالة الصفقات العمومية المبرمة عن طريق التراضي البسيط فلا تكون قابلة للتحيين.

- **تأشيرة الصفقة العمومية:** وضع المشرع الجزائري لجان الصفقات العمومية على المستوى الوطني والوزاري والولائي والبلدي لتتولى الرقابة على مشروعية الصفقة العمومية وتتوج الرقابة التي تمارسها اللجان الوطنية بإصدار تأشيرة في غضون 45 يوما على الأكثر أو رفضها ابتداء من تاريخ ايداع الملف لدى كتابة اللجنة.

¹ المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام المؤرخ في 16/09/2015، الجريدة الرسمية رقم 05 الصادرة في 20/09/2015.

ثالثا: رقابة ومتابعة الموازنة لتخصيص أمثل للموارد المتاحة.

البرنامج الخماسي للاستثمار العمومي 2010-2014 والمكرس من خلال الاغلفة المالية المهمة ونوعية البرامج المسجل، ألزم مشتركة من شأنها السماح بالمتابعة المستمرة للموازنة العامة من أجل تخصيص الأمثل للموارد العامة، وقد تم اعتماد مجموعة نصوص قانونية تم إعدادها من طرف المديرية العامة للميزانية بهدف التخصيص الأمثل للموارد العامة والرقابة والمتابعة للموازنة العامة، وهي تشكل أداة عمل لأعوان تنفيذ النفقات العمومية ومصدر تعزيز المعلومات القانونية والتنظيمية لضمان تقديم الخدمات العمومية النوعية وبأقل تكلفة، فالحجم الواسع لبرنامج إنعاش النمو الاقتصادي في إطار تطوير الخدمات المقدمة للمواطنين كما ونوعا، يتطلب تعزيز قدرات المسيرين للمؤسسات والادارات العمومية المكلفين بتنفيذ هذه البرامج، مع ضمان فعالية الرقابة السابقة على الالتزام بالنفقات العامة والتحسيس بهذا الهدف يطبق كذلك بالنسبة لنفقات العمومية المتحكم فيها بصفة جيدة والمرتبطة بحذر النسبي عند تحديد كل فرص الترشيد بنمو اقتصاد الموازنة وتحديد مراكز الفئات ومنابع التبذير.

المراقبون الماليون ومدير التخطيط والتهيئة المحلية على مستواهم مكلفون بتنفيذ مهامهم واحترام معايير التنظيمية المتعلقة بالنفقات العمومية، و أخذ مزيد من الحذر عند استعمال الاعتمادات الموجهة لتنفيذ عمليات التجهيز وكذلك العمليات برأس مال للتجهيز العمومي للدولة، المنفذة في إطار حساب التخصيص الخاص أو في إطار تعاقدى يجب أن تخضع لنفس القواعد والاجراءات المتعلقة بعمليات التجهيز العمومي، لاسيما في مجال الرقابة وإعداد الوثائق الثبوتية لاستعمال الاعتمادات للأقساط السابقة أما فيما يتعلق بإعانات المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات الأخرى العمومية في إطار تنفيذ التزامات الخدمة العمومية المقدمة من طرف الدولة، الرقابة يجب أن تكون مطبقة على إثباتات استعمال أقساط اعتمادات المخصصة في إطار دفتر الشروط، قبل إفراج عن القسط الجديد¹.

المطلب الثاني: ضرورة ترشيد بعض النفقات العامة

هناك بعض النفقات العامة التي تستحوذ على مبالغ ضخمة ولذلك وجب على الدولة إعادة النظر فيها، من أجل تخفيف العبء على الموازنة العامة خصوصا في ظل ضعف الموارد المخصصة لتغطية الانفاق العام.

¹ حنيش أحمد، دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العمومي، مرجع سابق ذكره، ص 282-283.

الفصل الثالث السياسة المالية في الجزائر وآليات ترشيد الانفاق العام 2010-2015

أولاً: ترشيد النفقات الاجتماعية ونفقات الدعم.

تمثل النفقات الاجتماعية في الأساس في الدعم الذي تقدمه الدولة لمختلف الشرائح المجتمع سواء كان هذا الدعم مباشراً أو غير مباشر، فالدعم المباشر يقصد به الأموال التي تخرج مباشرة من الخزينة العامة إلى بعض الجهات لتمويل حصول المواطن على السلع والأسعار المناسبة، ويوزع هذا الدعم غير المباشرة أو الضمني فيقصد به الفرق بين التكلفة إنتاج السلعة وسعر بيعها بالأسواق المحلية وأبرز الأمثلة عن هذا النوع دعم المواد الطاقوية، دعم الكهرباء والغاز والماء بالإضافة إلى مساهمة الدولة في صناديق التأمينات الاجتماعية وسوف نبين تطور النفقات الاجتماعية من خلال الجدول التالي:

الجدول رقم (03-08): تطور التحويلات خلال الفترة 2005-2014.

الوحدة: مليار دينار دج

| السنوات | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| التحويلات الجارية | 597.6 | 733.3 | 871.8 | 1102.9 | 1108.5 | 1140.2 | 1773.9 | 2431.7 | 1856.4 | 9,2102 |
| نسبة التحويلات التجارية إلى ناتج الداخلي الخام | 7.90% | 8.62% | 9.32% | 9.98% | 11.72% | 9.15% | 12.16% | 15% | 11.15% | 12.22% |

المصدر: حنيش أحمد، دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الانفاق العمومي، اطروحة لنيل شهادة دكتوراه في علوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2015، ص284.

من خلال الجدول نلاحظ أن التحويلات الاجتماعية كانت في ارتفاع مستمر بسبب السياسة الاجتماعية للدولة والتوسع في سياسة دعم العام، دون اقتصاره على فئات محددة أو سلع ضرورية محددة، وهذا ما يفسر انتقال التحويلات الجارية من 597.6 مليار دج سنة 2005 بنسبة 7.90% من الناتج الداخلي الخام إلى 2431.7 مليار دج لسنة 2012 بنسبة 15% من الناتج الداخلي الخام، بسبب رغبة الدولة في رفع مستوى معيشة السكان، وكذا إنعاش قطاعات معينة مثل السكن.

قدرت التحويلات الاجتماعية ضمن موازنة الدولة لسنة 2016 بـ 1840.5 مليار دج وتمثل نسبة 9.8% من الناتج الداخلي الخام أي بزيادة قدرها 7.5% مقارنة بتوقعات قانون المالية التكميلي لسنة 2015 تتضمن 477 مليار دج لدعم السكن و 446 مليار دج لدعم العائلات منها 222 دج لدعم أسعار المواد الأساسية (القمح، الحليب، السكر، الزيت)، 316 مليار دج لدعم الصحة العمومية

الفصل الثالث السياسة المالية في الجزائر وآليات ترشيد الانفاق العام 2010-2015

بالإضافة إلى الدعم المسجل في الموازنة العامة يستمر المواطنون والمؤسسات في الاستفادة من عدة إعانات غير مباشرة بقيمة إجمالية 1500 مليار دج تتمثل في:

- فارق أكثر من 630 مليار دج بين أسعار الوقود الحقيقية بما فيها الكميات المستوردة وأسعار بيعه.
- فارق بأكثر من 150 مليار دج بين السعر الحقيقي للغاز الطبيعي وسعر بيعه للمستهلكين.
- 154 مليار دج إعانة توازن لشركة سونلغاز.¹

أما الدعم الضمني غير المرصود في الموازنة الدولة لسنة 2014 فقد بلغ 2560.8 مليار دج، ويتوزع على دعم أي طابع جبائي، ودعم متصل بالعقار، ودعم متصل بأسعار المنتجات الطاقوية كما يلي:²

- النفقات الضريبية 954 مليار دج.
- العمليات العقارية 56.3 مليار دج.
- التدخلات المالية للخرينة 10 مليار دج.
- الدعم لمنتجات الطاقة 1386 مليار دج.
- إعانات توازن الميزانية شركة سونلغاز 154.3 دج.

وعليه بلغ إجمالي التحويلات الاجتماعية 4552.1 مليار دج، أي ما يماثل 26.5% من الناتج الداخلي الخام لسنة 2014.

ثانيا: ترشيد نفقات إعادة تقييم المشاريع.

تمثل تكلفة إعادة تقييم المشاريع العمومي تكلفة إضافية تتحملها الدولة، في ظل تواصل التأخر في أجال تسليم المشاريع السابقة وهو ما يبين أن الميزانيات المقررة خلال الخماسي 2010-2014 سوف تتحمل تكاليف البرامج المتأخرة من المخططات التنموية السابقة، من منطلق أن ما يفوق 40% من المشاريع أجلت من المشاريع أجلت بينما ارتفعت تكاليف إنجازها إلى ما بين 25% إلى 30% عن التكلفة الأصلية، وعلى هذا الأساس فإن الميزانية الضخمة المقررة من قبل الحكومة للخماسي

¹ اجتماع مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 06 أكتوبر 2015، المتعلق بالموافقة على مشروع قانون المالية، لسنة 2016 الذي قدمه وزير المالية.

² لجنة المالية والميزانية، التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية، لسنة 2016، المجلس الشعبي الوطني، نوفمبر 2015، ص 18-19

الفصل الثالث السياسة المالية في الجزائر وآليات ترشيد الانفاق العام 2010-2015

2010-2014 سيخصص جزء منها لاستدراك التأخر في البرامج السابقة، ويرجع ذلك إلى غياب استراتيجية اقتصاديات على المدى البعيد تنفيذها ضمنها قوانين المالية والقوانين المنظمة للاستثمار.

فخلال الخماسي 2005-2009 لوحظ أن من بين 44 مشروع مدرج 36 مشروعاً ارتفعت تكاليفها من 2625 مليار دج (36 مليار دج) إلى 3655 مليار دج (50 مليار دولار) بزيادة بلغت 1050 مليار دج (145 مليار دج) هذا ما أعلنه المدير العام للصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية والذي أشار إلى أن عمليات إعادة التقييم رفعت قيمة التراخيص الخاصة ببرامج المخطط الخماسي (2005-2009) بنسبة 40%.

من خلال ما سبق وبعملية حسابية بسيطة فإن تكاليف المشروع الواحد ضمن 36 مشروعاً معنياً بزيادة تكاليفه بعد إعادة تقييمه بلغت في المتوسط 400 مليون دولار أي ما يعادل 3000 مليار سنتيم للمشروع الواحد، وحسب ممثل وزارة المالية فإن أسباب تعود إلى عدم اتضاح الدراسات الخاصة بالمشاريع الكبرى من طرف أصحاب المشاريع.

وتم تطبيق دليل المشاريع الكبرى للمنشآت من طرف الصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية في جانفي 2010، وهو يشكل أداة لمتابعة النفقات العمومية متابعة جيدة وتقييمها ومراقبتها فيها يخص المشاريع للتجهيز، ويتمحور الدليل حول ثلاث عناصر تتمثل في النضج ومتابعة الانجاز وتقييم المشاريع الكبرى، ويندرج تطبيقه في إطار نجاعة ترشيد النفقات العمومية لاسيما تلك المتعلقة بالتجهيز وتتمثل مهمة الصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية الذي دخل النشاط سنة 2007 في تقييم مشاريع النقل والاشغال العمومية والموارد المائية وهيئة العمران والبطاقة والمنشآت الصحية والجامعية.

وقد سمح تطبيق دليل المشاريع الكبرى للمنشآت بتخفيض التكاليف الناجمة عن إعادة تقييم المشاريع العمومية التي تثقل ميزانية الدولة بنسبة 47% بين سنتي 2007 و2012 حيث انتقلت من 1113 مليار دج سنة 2007 إلى 588 مليار دج سنة 2012، وحسب وزير المالية فإن إعادة تقييم المشاريع تتحكم فيها عديد من العوامل، منها الفارق بين الاكتتاب والسعر المحدد من قبل مكاتب الدراسات وقلة عدد مكاتب الدراسات، إضافة إلى ما يظهر من مضامين المشاريع خلال إنجازها.

الفصل الثالث السياسة المالية في الجزائر وآليات ترشيد الانفاق العام 2010-2015

ثالثا: ترشيد الواردات.

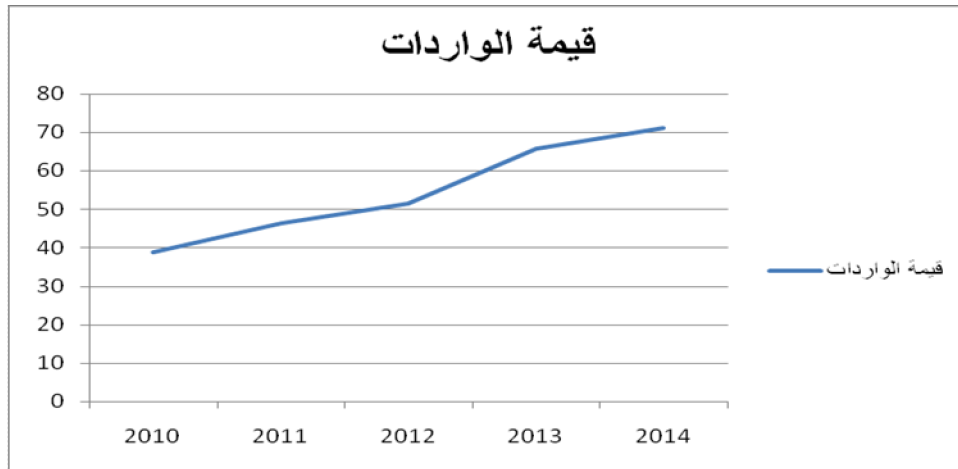
زيادة النفقات العامة لتغطية الزيادة في الطلب على السلع والخدمات الاستهلاكية، نتيجة تحسن متوسط دخل الفرد من الناتج الداخلي الاجمالي، وهو ما يوضحه لنا الارتفاع المستمر في فاتورة الاستيراد كما يبينه الجدول.

الجدول رقم (03-09): تطور قيمة الواردات في الجزائر خلال فترة 2010-2014.

الوحدة: مليار دولار

| السنوات | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| قيمة الواردات | 38.89 | 46.39 | 51.57 | 65.76 | 71.14 |

المصدر: حنيش أحمد، دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العمومي، مرجع سبق ذكره، ص 142.
الشكل رقم (3-9): تطور قيمة الواردات.



المصدر: من إعداد الطالبان بالاعتماد على الجدول السابق

من خلال الشكل نلاحظ قيمة الواردات عرفت هي الأخرى زيادات معتبرة في السنوات الاخيرة سواء تعلق بالسلع الاستهلاكية أو الاغراض استثمارية وهو ما عمل على رفع قيمة النفقات العامة وعليه يجب على الدولة إعادة تنظيم قطاع التجارة الخارجية في جانب الواردات عن طريق منح رخص الاستيراد، وأن تقتصر على السلع والخدمات الضرورية سواء كانت استهلاكية أو إنتاجية وعدم إدخال السلع المتوفرة داخل البلد للمحافظة على العملة الصعبة وحماية الاقتصاد الوطني من المنافسة الخارجية.

خلاصة الفصل:

صاحب انتقال الجزائر من اقتصاد المخطط مركزيا إلى اقتصاد يعتمد على آليات السوق بعملية ضخمة لإعادة توجيه سياستها المالية، وتمثلت هذه العملية في مجموعة من الاصلاحات الهيكلية بالتعاون مع المؤسسات المالية الدولية كانت السياسة المالية في إطار التخطيط المركزي تركز أساسا على تخصيص العائد المحقق من صادرات المحروقات من أجل توفير الخدمات المدنية ذات حجم كبير.

إن الترشيد في الانفاق العام الذي نقصده لا يقتضي بالضرورة الضغط على الانفاق وتقليص حجمه بل هو تدبير يضمن الاستغلال العقلاني للموارد العامة وبأقل جهد، وفعالية في تخصيص والكفاءة في استخدامها. مما يعظم رفاهية المجتمع وتحقيق أهداف المنفعة.

حيث عملت الجزائر إصدار مجموعة قوانين في مجال مكافحة الفساد وتنظيم تسيير الصفقات العمومية بالإضافة إلى التعليمات والتوجيهات التي تحث على المحافظة على المال العام وترشيده، كما أن ترشيد بعض النفقات المهمة يساهم في تقليل العجز الموازي ويساعد على الاستغلال الأمثل للموارد العامة.

خاتمة

خاتمة

تمثل السياسة المالية أداة أساسية لا غنى عنها للمالية العامة الحديثة، فهي عبارة عن ذلك الجزء من السياسة الاقتصادية للدولة الذي يتعامل مع الضرائب والانفاق العام والقروض العامة في الاقتصاد بهدف تحقيق آثار مرغوبة وتجنب آثار غير مرغوبة على الدخل القومي الانتاج والعمالة وقد شكلت العلاقة بين السياسة المالية وترشيد الانفاق العام قضية أساسية بالنسبة للعديد من الاقتصاديين وصناع القرار فالسياسة المالية السليمة تكون مفيدة في تحقيق التوازن في الاقتصاد في حين أن السياسة المالية غير الفعالة تؤدي إلى زيادة النفقات العامة، عجز الميزانية العامة وبهذا تصبح مصدرا للعقبة أمام تحقيق التوازن الاقتصادي.

نظرا للتطور السريع الذي ميز دور الدولة في الاقتصاد، وما ترتب عنه من زيادة في نمو النفقات العامة على اختلاف أنواعها وأشكالها حيث أن النمو وتزايد النفقات العامة في أغلب دول العالم بوتيرة متسارعة أدى بأغلب المسؤولين في هذه الدول إلى البحث عن الأسلوب الأمثل للتحكم في النفقات العامة على اعتبار أن الموارد المالية المتاحة تظل محدودة مقارنة بالحجم المتزايد للإنفاق العام وعليه يجب تحقيق الاستخدام المثل لكل دينار ينفق، عن طريق سياسة ترشيد الانفاق العام واتباع سياسة إنفاقه متوازنة، فترشيد الانفاق العام لا يعني مجرد تخفيض النفقات وإنما يعني تبرير الانفاق بما تحقيق رفاهية المجتمع والالتزام بمبدأ الأولويات في الانفاق.

ومن خلال دراستنا لموضوع فعالية السياسة المالية في ترشيد النفقات العامة في الجزائر، ناقشنا اشكالية" ما مدى مساهمة السياسة المالية في ترشيد النفقات العامة" توصلنا لمجموعة من النتائج والتوصيات يمكن ادراجها في النقاط التالية:

-نتائج اختيار الفرضيات:

من خلال دراستنا لهذا البحث توصلنا بخصوص اختيار الفرضيات إلى:

-الفرضية الأولى: والتي نصت على "تؤثر السياسة المالية في الاقتصاد من خلال أدواتها الأساسية"، تم إثبات صحتها لأن السياسة المالية اكتسبت مع مرور الوقت العديد من الوظائف والمهام وتأكدت أهميتها بشكل واضح في كافة الدول نتيجة لاتساع دور الدولة وزيادة تدخلها في النشاط الاقتصادي.

خاتمة

-الفرضية الثانية: التي نصت على " يقصد بترشيد الإنفاق العام تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع الكفاءة هذا الإنفاق إلى أعلى درجة ممكنة والقضاء على أوجه الإسراف والتبذير ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامة وأقصى ما يمكن تديره من الموارد العادية للدولة" تم إثبات صحتها لأن ترشيد الإنفاق العام لا يقصد به ضغطه ولكن يقصد به الحصول على أعلى إنتاجية عامة بأقل قدر ممكن من الإنفاق، التزام الفعالية في تخصيص الموارد العامة والكفاءة في استخدامها.

-الفرضية الثالثة: التي نصت على "تلعب أدوات السياسة المالية دورا مهما في ترشيد النفقات العامة إذا ما تم الالتزام بمجموعة من الضوابط سواء تعلق الأمر بجانب الإيرادات أو النفقات" تم إثبات صحتها حيث توجد علاقة بين تقسيمات السياسة المالية وعملية ترشيد الإنفاق العام، من خلال استخدام أدوات السياسة المالية لمجموعة من الضوابط والمتطلبات والتقييد بمبادئ والحدود الأساسية لها، من خلال مجموعة من الأساليب الحديثة لإعادة توجيه الإنفاق العام، تخطيط وإدارة نفقات العامة.

- نتائج الدراسة:

- تحتل السياسة المالية مكانة هامة في السياسة الاقتصادية المعاصرة حيث أن السياسة المالية المعاصرة قد شهدت تطورات جهرية وأصبحت أداة الدولة لتوجيه والإشراف على النشاط الاقتصادي دون تعرضه لمراحل الكساد والرواج التي تعصف به بين الحين والآخر.

- يعتبر الإنفاق العام أداة هامة للمجتمع سواء كانت سياسية أو اجتماعية أو مالية والوسيلة الرئيسية التي تستخدمها الدولة لتنفيذ سياستها الاقتصادية فهي وإذ كان الهدف منها إشباع حاجة عامة إلا أنها تترك آثارها على نشاط الاقتصادي كله ومعرفة آثارها له أهميته بالنسبة لوضع السياسة المالية، حيث تمكنه من اختيار الاداة المناسبة في علاج المشكلة التي تواجهها أو في تحقيق هدف معين.

- ظاهرة ازدياد النفقات العامة تعتبر احدى السمات المميزة للمالية العامة في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء وإن كانت هذه الزيادة تختلف شدة وطاقتها من دولة لأخرى وتعود أسباب حقيقية وأخرى ظاهرية.

خاتمة

- يعتبر ترشيد الانفاق العام السبيل للخروج من مشكلة الندرة وشح مصادر التمويل باعتباره التزام الفعالية في تخصيص الموارد الكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع وتجنب الاسراف والتبذير وضرورة الاخذ بعين الاعتبار تحقيق أهداف كل عملية انفاق.
- يقصد بآلية ترشيد الانفاق العام مجموعة من المبادئ التوجيهية في مجال الحوكمة تهدف إلى دعم الجهود الرامية إلى إدخال تحسينات على النظام المالي العالمي.
- توجيه العديد من العوامل التي من شأنها المساعدة على نجاح عملية ترشيد النفقات العامة والتي تتمثل أساسا من تحديد الأهداف بدقة، تحديد الأولويات وعامل الزمن وعامل الخبرة.
- إن تزايد معدلات الإنفاق العام في مختلف الدول، ارتبط بعدة عوامل مثل توسع الجهاز الحكومي، زيادة الإنفاق على الخدمات الاجتماعية، تزايد الإنفاق العسكري، تفشي حالات الفساد الحكومي مما أدى إلى ضياع الكثير من مبالغ الإنفاق العام وانخفاض كفاءة تنفيذ المشاريع العامة... إلخ.
- تستخدم الدولة لترشيد إنفاقها مجموعة من أدوات السياسة الاقتصادية والتي تعد السياسة المالية جزء منها، فهي الوسيلة المباشرة التي تؤثر من خلالها على حجم النفقات وحجم الإيرادات.

- اقتراحات:

على ضوء النتائج المتوصل اليها في هذه الدراسة وبالعودة إلى إشكالية البحث الرئيسية والأسئلة الفرعية بأنه يمكن تقديم جملة من التوصيات والاقتراحات التي يعتقد أنها ضرورية ومناسبة للتحكم أكثر في عملية ترشيد الانفاق العام وجعلها أكثر فعالية في تحقيق الاهداف الرئيسية للسياسة المالية حيث نرى أن هذا الأمر يتحقق من خلال:

- ضرورة إيلاء أهمية كبيرة لترشيد استغلال الاموال العمومية وتحسين الأداء والارتقاء به إلى ما هو أفضل باعتبار حسن الاستغلال والتصرف في الاموال العمومية من الركائز والمقومات الاساسية لدولة القانون والمؤسسات كما يعتبر خيارا استراتيجيا للدول المتقدمة والنامية على حد سواء خاصة في ظل مخلفات الازمة المالية وما نتج عنها من تباطؤ للنمو واضعاف المسار التنموي.

- باعتبار أن الجزائر تعاني من قدم الميزاني أصبح لا يستجيب للتطور الحاصل رغم تعدد المناهج الحديثة لإعداد الميزانية العامة لذلك أصبح من الضروري:

خاتمة

- إصلاح الميزانية العامة بإدخال نظام الادارة بالأهداف والانتقال من تبويب الميزانية العامة على أساس الوزارات والقطاعات إلى الاعتماد في تبويب على أساس البرامج والتخلي عن الأسلوب التقليدي المبني على الوسائل ويكون هذا الاصلاح بصورة تدريجية كما أن الإصلاحات المستقاة من دولة معينة وتطبيقها حرفيا غير مجدي، بل ضرورة الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات النظام المالي الجزائري.
- اعتماد أدوات تمويلية جديدة تركز على الاعتماد الكلي على الإيرادات البترولية بنسب كبيرة في تمويل النفقات العامة لتجنب التقلبات الحاصلة في أسعار البترول.
- تفعيل أدوات الرقابة على النفقات العامة والمؤسسات الرقابية، معايير تقييم أداء البرامج الإنفاقية وإعادة العمل بقانون ضبط الميزانية، لكن رغم ذلك تبقى كل النقاط السابقة وغيرها مرتبطة بإحداث تغير في الهيكل الاقتصادي الجزائري ونقله من اقتصاد ريعي أحادي الدخل إلى اقتصاد متنوع ذو مصادر متعددة للدخل والثروة قائم على الانتاجية الذي بدوره يوسع الوعاء الضريبي ويثبت الحماية العادية في هرم الإيرادات العامة للموازنة.
- التخصيص الأمثل للموارد العامة من خلال توزيعها على المجالات المختلفة التي يتم الإنفاق عليها بالشكل الذي يحقق أكبر عائد عنها وبأقل قدر ممكن من النفقات وأقل فترة زمنية، حيث يتم توجيه النفقات العامة نحو الاستخدام في المجالات التي تسهم في درجة أكبر من غيرها في تحقيق احتياجات الأفراد والمجتمع ضمانا لتحقيق أقصى قدر ممكن من النمو والتطور للاقتصاد.
- ضرورة ضمان نجاعة السياسات والبرامج والهيكل العمومية لتحقيق النمو المستمر للاقتصاد والاستجابة لتطلعات المواطنين وحماية الاقتصاد الوطني من المنافسة من خلال برامج الإنفاق العام.
- ضرورة التخلي عن القطاعات التي يمكن للدولة التخلي عنها وتركها للقطاع الخاص لتخفيض الإنفاق العام، بالإضافة إلى رفع كفاءة المؤسسات العامة بخصوص الخدمات التي لا يمكن تركها للخواص مع العمل على رفع إنتاجية الإنفاق العام والذي يتطلب تقليص الموارد المالية المولدة لهذا الناتج، وهذا يتحقق من خلال العقلانية الاقتصادية في الإنفاق العام وتبني معايير الجودة الاقتصادية.
- ضرورة اقتصار الدعم على مجموعة محددة من السلع والخدمات الأساسية والضرورية للمواطنين مع العمل على توجيه الدعم للمستحقين الحقيقيين للدعم وبصورة مباشرة وذلك من خلال

خاتمة

تسعير السلع والخدمات وبيع للجميع بأسعارها السوقية ثم تعويض مستحقي الدعم بصورة مباشرة من خلال الدعم النقدي مع التخلي عن كل أشكال الدعم الغير مباشر الذي يستفيد منه الجميع.

-آفاق البحث:

في الختام نشير إلى أن موضوعنا فعالية السياسة المالية في ترشيد النفقات العامة متشعب ممكن تناوله من عدة زوايا، التي لم يسمح مجال دراستنا بالتطرق لها، حيث يمكن للمهتمين بهذا الموضوع التطرق إلى الكثير من المواضيع والدراسات في عدة اختصاصات نذكر:

- حوكمة الموازنة العامة وترشيد الإنفاق العام، دراسة حالة الجزائر (2015-2019).

- ترشيد الإنفاق العام في ظل العجز المستمر للموازنة العامة، دراسة حالة الجزائر.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المراجع باللغة العربية

أولاً: الكتب

1. أحمد عبد السميع علام، علم المالية، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، مصر، 2012،
2. أحمد محمد مندور، مقدمة في الاقتصاد الكلي، مؤسسة الشباب الجامعية، مصر، 1995، .
3. إسماعيل عبد الرحمان، مفاهيم ونظم اقتصادية، دار وائل للنشر والتوزيع، طبعة الأولى، الاردن، 2004.
4. أعاد محمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة، الاردن، 2011.
5. أعمار يجياوي، مساهمة في دراسة المالية العامة، دار مؤتة الجزائر، 2008.
6. بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديثة، مصر، 2010.
7. جميل أحمد توفيق، غدارة العمال، دار النهضة، لبنان، 1948.
8. جيهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الاردن، 2010.
9. حامد عبد المجيد دراز، دراسة في السياسة المالية، مؤسسة الشباب، مصر.
10. حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، مركز الاسكندرية، مصر 2000.
11. حسام على داود، مبادئ الاقتصاد الكلي، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، طبعة الرابعة، الاردن، 2014.
12. خالد شحادة الخطيب وآخرون، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، طبعة الثانية، الاردن، 2005.
13. زينب حسن عوض الله، مبادئ المالية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان.
14. سامر عبد الهادي وآخرون، مبادئ الاقتصاد الكلي، دار وائل للنشر والتوزيع، طبعة الاولى، الاردن، 2013.

قائمة المصادر والمراجع

15. سمير صلاح الدين الحمدي، المالية العامة، مكتبة زين الحقوقية والادبية، طبعة الاولى، لبنان 2015.
16. سميرة ابراهيم أيوب، صندوق النقد الدولي وقضية الاصلاح الاداري والمالي دراسة تحليلية تقييمية، مصر، 2000.
17. طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 1999.
18. عباس كاظم الدعيمي، السياسة النقدية و المالية، دار الصفاء للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2010.
19. عبد الباسط علي حاسم الزبيدي، السياسة الضريبية في ظل العولمة ، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2013.
20. عبد الفتاح قنديل وآخرون، الدخل القومي، دار النهضة، مصر .
21. عبد الكريم صادق وبركات و آخرون،المالية العامة،دار الجامعة، لبنان.
22. عبد المجيد قدي، دراسات في علم الضرائب، دار الحرير للنشر و التوزيع، الطبعة الاولى، الأردن، 2011.
23. عبد المطلب عبد الحميد، سياسات الاقتصادية، مجموعة النيل العربية، الطبعة الاولى، مصر، 2003.
24. عبد المنعم راضي،النقود و البنوك،مكتبة عين الشمس،الطبعة الأولى،مصر،1998.
25. عبد المهدي عبد الجليل توفيق،محاسبة الحكومية الأردنية، الطبعة الأولى،مصر، 2003.
26. عثمان محمد غنيم، تخطيط أسس و مبادئ عامة، دار الصفاء،الطبعة الثانية، الأردن.
27. عطية عبد الواحد،دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية،دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى،مصر، 1993.
28. فتحي أحمد زيدان عواد، الاقتصاديات المالية العامة،دار رضوان للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2013.

قائمة المصادر والمراجع

29. فليح حسن خلق، التنمية و التخطيط الاقتصادي، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة 5، الأردن، 2013 .
30. فوزي فرحات، مالية العامة واقتصاد المالي، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2001.
31. لعامرة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر و التوزيع، قاهرة، 2004.
32. مجدي محمد شهاب، اقتصاد المالي نظرية مالية الدولة وسياسات المالية لنظام رأس مالي دار الجامعية، لبنان، 1998.
33. محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2010.
34. محمد أحمد الكايد، الإدارة المالية الدولية و العالمية، دار الكنوز المصرفية العلمية للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، 2010.
35. محمد خالد مهيني، محاسبة الحكومية، منشورات الجامعة الأردنية، الطبعة الأولى، مصر، 2010.
36. محمد سليمان سامة، الإدارة المالية العامة، دار المعزز للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2015.
37. محمد شاكر العصفور، أصول الموازنة العامة، دار الميسرة، الطبعة الثالثة، الأردن.
38. محمد صغير بعلي و آخرون، المالية العامة، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر.
39. محمد طاقة و آخرون، اقتصاديات المالية العامة، دار الميسرة للنشر و التوزيع و الطباعة، الطبعة الثانية، الأردن، 2010.
40. محمد عبد المنعم غفر و آخرون، الاقتصاد المالي و الوظيفي و الإسلامي بين النظرية و التطبيق، مؤسسة الشباب الجامعية، مصر، 1999.
41. محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام و عجز الميزانية للدولة، الدار الجامعية، مصر، 2006.
42. محمد فوزي أبو السعود، مقدمة في الاقتصاد الكلي، دار الجامعية، مصر، 2004.

قائمة المصادر والمراجع

43. محمد فوزي أبو السعود، مقدمة في الاقتصاد الكلي، دار الجامعة، الطبعة الأولى، مصر، 2010.
44. محمد مروان السمان وآخرون، مبادئ التحليل الاقتصادي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الخامسة، الأردن، 2011.
45. محمود عبد الرزاق، الاقتصاد المالي، دار الجامعة، الطبعة الأولى، مصر، 2011.
46. المرسي حجازي، مبادئ الاقتصاد العام، دار الجامعة، 2000، لبنان.
47. مصطفى يوسف كافي، مبادئ العلوم الاقتصادية، دار حامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2015.
48. نجم الدين حسن صوفي عبد القادر، السياسة المالية وأدوتها في الاقتصاد الإسلامي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2015.
49. وليد عبد الحميد عايب، الآثار الاقتصادية الكلية لسياسة الاتفاق الحكومية، مكتبة حسين العصرية، الطبعة الأولى، لبنان، 2010، ص 112-113.
50. يسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
51. يونس أحمد بطريق، أصول المالية العامة، الطبعة الثانية، مصر، 2004.

ثانياً: الرسائل والأطروحات الجامعية

أ- رسائل الدكتوراه:

1. حنيش أحمد، دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العمومي، أطروحة دكتوراه، علوم التسير، جامعة الجزائر، 2016.
2. درواسي مسعود، السياسة المالية و دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، أطروحة تخرج لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة الجزائر.
3. دنات راضية، ترشيد الإنفاق العام ضمن السياسة الميزانية في ظل التغيرات الدولية، أطروحة دكتوراه، علوم التسير، جامعة الجزائر 2016.

قائمة المصادر والمراجع

4. شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام و الحد من الفقر، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2010.
5. كرادوي صبرينة، ترشيد الإنفاق العام ودوره في علاج عجز الموازنة للدولة في الاقتصاد الإسلامي، مذكرة نيل شهادة دكتوراه، جامعة محمد خيضر، بسكرة.
6. معاشي سفيان، أثر التغير في النفقات التحقيق التوازن الاقتصادي، أطروحة تخرج لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة ابن خلدون، تيارت، 2016.

ب-مذكرات الماجستير:

1. ضيف أحمد، انعكاسات سياسة الإنفاق العام على النمو و التشغيل، مذكرة ماجستير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الشلف، 2005.
2. سيلا م حمزة وآخرون، فعالية السياسة المالية في تحقيق الاصلاح الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة ماستر، جامعة آكلي محمد أو الحاج، بويرة.
3. مادن رميساء، السياسة المالية ودورها في تمويل عجز الميزانية العامة للدولة، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر، 2012.
4. محمد بن عزة، ترشيد سياسة الإنفاق العام بتباع منهج الانضباط بالأهداف، مذكرة لنيل شهادة ماستر، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، 2010.

ثالثا: المجلات والدورات العلمية

1. خالد المهايشي، الأساليب الحديثة في إدارة المالية العامة، مجلة إدارة المال العام لتخصيص والاستخدام، المنظمة العربية لتنمية الإدارية، 2010.
2. سعيد بن صالح رويتع، قياس الأداء في الوحدات الحكومية، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، الاقتصاد و الإدارة، العدد 2، رياض 2002.
3. سميرة ابراهيم أيوب، صندوق النقد الدولي وقضية الإصلاح الإداري و المالي، دراسة تحليلية تقييمية، مصر، 2000

قائمة المصادر والمراجع

4. العمرية لعجال، تحليل الأثر الكمي للإنفاق العام على النمو الاقتصادي في الجزائر، مجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، العدد 5، ديسمبر 2016.
 5. نائل عبد الحافظ العواملة، ترشيد إنفاق العام في الأجهزة المركزية للإدارة العامة في الأردن، مجلة مؤتة للبحوث و الدراسات، مجلد السابع، العدد الثاني، 1992.
 6. ناجي توني، الاصلاح الضريبي "سلسلة جسر التنمية" سلسلة دورية تعنى بقضايا التنمية في الدول العربية العدد 13 الكويت المعهد العربي للتخطيط.
- رابعا: القوانين والمراسيم والقرارات.
1. القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر، الجريدة الرسمية رقم 14، الصادرة بتاريخ: 08 مارس 2006.
 2. قانون رقم 84-17 مؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية.
 3. قانون رقم 84-17 مؤرخ في 7 جويلية 1989، المتعلق بقوانين المالية.
 4. قانون رقم 84-17 مؤرخ في جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية.
 5. قانون رقم 88-03 المؤرخ في 12 يناير 1988، المتعلق بصناديق المساهمة، الجريدة الرسمية العدد 02، الصادرة ب 13 يناير 1988
 6. المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام المؤرخ في 20/09/2015، الجريدة الرسمية رقم 05 الصادرة في 20/09/2015
 7. المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المؤرخ في 28 نوفمبر 2006، الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، الجريدة الرسمية رقم: 74 المادة 61 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المؤرخ في: 20/09/2015، الجريدة الرسمية رقم: 50 الصادرة في 20/09/2015
 8. قانون 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية المؤرخ في 15 أوت 1990، الجريدة الرسمية رقم 35 الصادرة ب 15 أوت 1990.

قائمة المصادر والمراجع

9. قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في 07 جويلية 1984، الجريدة الرسمية رقم 28 الصادرة ب 10 جويلية 1984.

خامسا: التقارير والإصدارات الأخرى

1. اجتماع مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 06 أكتوبر 2015، المتعلق بالموافقة على مشروع قانون المالية لسنة 2016 الذي قدمه وزير المالية

2. سميرة ابراهيم أيوب، صندوق النقد الدولي و قضية الإصلاح الإداري و المالي، دراسة تحليلية تقييمية، مصر، 2000

3. لجنة المالية والميزانية، التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية لسنة 2016، المجلس الشعبي الوطني، نوفمبر 2015، ص 18-19.

4. بنك الجزائر، التقرير السنوي 2015 التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر، نوفمبر 2016.

5. بنك الجزائر، التقرير السنوي 2013 التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر، نوفمبر 2014.

سادسا: مواقع الأنترنت

1. من موقع قاموس و معجم المعاني متعدد اللغات و المجالات. <http://www.almaay.com> يوم 2013/03/16

2. دراسة حالة للنفقات العامة في الجزائر www.foad8.ufc.dz يوم 2010/04/20، 20:49.

3. رشيد بنعياش، تدبير الإنفاق العام، إدارة واقتصاد، - [www. Ahear.org](http://www.Ahear.org) / [debat/dropline.html](http://www.debat/dropline.html). الحوار المتمدن، العدد 2940-تاريخ الاطلاع في 2017/02/13.

4. الديوان الوطني للإحصائيات WWW.ONS.DZ

5- OPEC .Annual Statitcal Bulletim 2015 : <http://www.Opec.ovg-web/static-files-project/media/donnloads/publication/ASB2015-PDF>

ملاحق

الملحق 01

| 46 | | الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية / العدد 78 | 9 ربيع الأول عام 1436 هـ 31 ديسمبر سنة 2014 م |
|--|--------------------------------|--|--|
| الملاحق | | | |
| الجدول (1) | | | |
| الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة 2015 | | | |
| المبالغ (بآلاف دج) | إيرادات الميزانية | | |
| | 1 - الموارد العادية | | |
| | 1.1 الإيرادات العادية : | | |
| 947.950.000 | 001 - 201 | حواصل الضرائب المباشرة..... | |
| 76.500.000 | 002 - 201 | حواصل التسجيل والطابع..... | |
| 920.260.000 | 003 - 201 | حواصل الرسوم المختلفة على الأعمال..... | |
| 556.600.000 | | (منها الرسم على القيمة المضافة على المنتوجات المستوردة)..... | |
| 4.000.000 | 004 - 201 | حواصل الضرائب غير المباشرة..... | |
| 517.000.000 | 005 - 201 | حواصل الجمارك..... | |
| 2.468.710.000 | المجموع الفرعي (1) | | |
| | 2.1 الإيرادات العادية : | | |
| 22.000.000 | 006 - 201 | حاصل دخل الأملاك الوطنية..... | |
| 62.000.000 | 007 - 201 | الحواصل المختلفة للميزانية..... | |
| - | 008 - 201 | الإيرادات النظامية..... | |
| 84.000.000 | المجموع الفرعي (2) | | |
| | 3.1 الإيرادات الأخرى : | | |
| 412.000.000 | الإيرادات الأخرى..... | | |
| 412.000.000 | المجموع الفرعي (3) | | |
| 2.961.710.000 | مجموع الموارد العادية | | |
| | 2 - الهيئة المترونية : | | |
| 1.722.940.000 | 011 - 201 | الحصاة المترونية..... | |
| 4.684.650.000 | المجموع العام للإيرادات | | |

الملحق 02

| الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية / العدد 78 | | 9 ربيع الأول عام 1436 هـ 31 ديسمبر سنة 2014 م |
|--|---|--|
| 47 | | |
| الجدول (ب) | | |
| توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2015 حسب كل دائرة وزارية | | |
| المبالغ (دج) | الدوائر الوزارية | |
| 8.387.854.000 | رئاسة الجمهورية..... | |
| 3.618.099.000 | مصالح الوزير الأول..... | |
| 1.047.926.000.000 | الدفاع الوطني..... | |
| 549.809.342.000 | الداخلية والجماعات المحلية..... | |
| 31.196.709.000 | الشؤون الخارجية..... | |
| 74.707.836.000 | العدل..... | |
| 92.615.099.000 | المالية..... | |
| 44.010.067.000 | الطاقة..... | |
| 5.314.058.000 | الصناعة والمناجم..... | |
| 255.101.097.000 | الفلاحة والتنمية الريفية..... | |
| 252.333.450.000 | المجاهدين..... | |
| 26.500.459.000 | الشؤون الدينية والأوقاف..... | |
| 24.276.345.000 | التجارة..... | |
| 12.549.139.000 | النقل..... | |
| 21.144.492.000 | الموارد المائية..... | |
| 19.930.760.000 | الأشغال العمومية..... | |
| 22.600.480.000 | السكن والعمران والمدينة..... | |
| 746.643.907.000 | التربية الوطنية..... | |
| 300.333.642.000 | التعليم العالي والبحث العلمي..... | |
| 50.803.924.000 | التكوين والتعليم المهنيين..... | |
| 234.882.131.000 | العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي..... | |
| 2.550.261.000 | الهيئة العمرانية والبيئة..... | |
| 25.789.795.000 | الثقافة..... | |
| 131.653.688.000 | التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة..... | |
| 276.609.000 | العلاقات مع البرلمان..... | |
| 381.972.062.000 | الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات..... | |
| 14.158.870.000 | الشباب..... | |
| 26.282.691.000 | الرياضة..... | |
| 18.871.461.000 | الاتصال..... | |
| 3.985.130.000 | البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال..... | |
| 3.429.022.000 | السياحة والصناعة التقليدية..... | |
| 2.404.748.000 | الصيد البحري والموارد الصيدية..... | |
| 4.436.059.221.000 | المجموع القرمي..... | |
| 536.219.273.000 | التكاليف المشتركة..... | |
| 4.972.278.494.000 | المجموع العام..... | |

الملاحق

الملحق 03: نفقات الإدارة المركزية

| 2015 | 2014 | 2013 | 2012 | 2011 | |
|------------------------------------|---------|---------|---------|---------|------------------------------------|
| (بمليار دينار) | | | | | |
| 7 656,3 | 6 995,7 | 6 024,2 | 7 058,1 | 5 853,6 | نفقات لميزانية |
| 4 617,0 | 4 494,3 | 4 131,6 | 4 782,6 | 3 879,2 | النفقات الجارية |
| 2 170,9 | 2 007,2 | 1 855,3 | 1 988,4 | 1 774,7 | نفقات المستخدمين |
| 1 803,6 | 1 643,5 | 1 498,9 | 1 638,6 | 1 468,7 | أجور، رواتب و منح |
| 367,3 | 363,7 | 356,4 | 349,8 | 306,0 | إشتراكات على الأصور |
| 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | أخرى |
| 223,0 | 218,4 | 226,5 | 185,3 | 163,2 | منح المجاهدين |
| 179,7 | 161,9 | 149,1 | 135,2 | 129,7 | مواد و لوازم |
| 730,2 | 736,0 | 709,4 | 786,7 | 786,1 | مصلح الإنارة |
| 316,3 | 308,6 | 308,4 | 360,3 | 363,9 | مستلزمات |
| 413,9 | 427,4 | 401,0 | 426,4 | 422,2 | أخرى (بؤسات وطنية ذات طابع إداري) |
| 1 270,6 | 1 333,0 | 1 147,1 | 1 645,0 | 987,8 | تحويلات جارية (خارج خدمات الإنارة) |
| 37,4 | 33,2 | 31,6 | 25,9 | 24,2 | الإقتطعة التربوية و الثقافية |
| 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | صندوق الكوارث الطبيعية |
| 0,6 | 2,5 | 2,2 | 3,5 | 4,8 | التزامات داخلية وخارجية |
| 9,2 | 10,1 | 8,1 | 10,0 | 9,2 | لمستودق الخاسر بالتنسيق الوطني * |
| 94,1 | 128,9 | 46,5 | 29,6 | 5,1 | إعانة تسوية سعر القعدة |
| 43,3 | 56,9 | 43,3 | 76,5 | 43,2 | صندوق الدعم: تشغيل الشباب |
| 1 086,0 | 1 101,4 | 1 015,4 | 1 499,5 | 901,2 | تحويلات أخرى |
| 42,6 | 37,8 | 44,2 | 42,0 | 37,7 | قوائد الدين العمومي |
| 3 039,3 | 2 501,4 | 1 892,6 | 2 275,5 | 1 974,4 | نفقات رأس المال |
| 129,2 | 90,2 | 130,5 | 66,7 | 129,2 | قرروض الخزينة لسومية لصافية |
| -60,7 | 27,7 | -53,4 | -74,6 | -24,1 | رصيد خصائص التخصيصات |
| 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | تخصيص لمستودق التظهير |
| 7 724,8 | 7 113,6 | 6 101,3 | 7 050,2 | 5 958,7 | مجموع للنفقات: |
| (بالسبة المئوية من إجمالي النفقات) | | | | | |
| 99,1 | 98,3 | 98,7 | 100,1 | 98,2 | نفقات الميزانية |
| 59,8 | 63,2 | 67,7 | 67,8 | 65,1 | النفقات الجارية |
| 28,1 | 28,2 | 30,4 | 28,2 | 29,8 | نفقات المستخدمين |
| 23,3 | 23,1 | 24,6 | 23,2 | 24,6 | أجور و رواتب |
| 2,3 | 2,3 | 2,4 | 1,9 | 2,2 | مواد و لوازم |
| 9,5 | 10,3 | 11,6 | 11,2 | 13,2 | مصلح الإنارة |
| 0,6 | 0,5 | 0,7 | 0,6 | 0,6 | قوائد الدين العام |
| 39,3 | 35,2 | 31,0 | 32,3 | 33,1 | نفقات رأس المال |
| 1,7 | 1,3 | 2,1 | 0,9 | 2,2 | قرروض الخزينة لسومية لصافية |
| -0,8 | 0,4 | -0,9 | -1,1 | -0,4 | رصيد خصائص التخصيصات |
| 1,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | تخصيص لمستودق التظهير |
| 101,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | مجموع للنفقات: |

الملاحق

الملحق 04: إيرادات الإدارة المركزية

| 2015 | 2014 | 2013 | 2012 | 2011 | |
|-------------------------------|----------|---------|---------|---------|---|
| (بملايين دينار) | | | | | |
| 5 103.1 | 5 738.4 | 5 957.5 | 6 339.3 | 5 790.1 | بجمالي إيرادات الميزانية و الهيئات |
| 2 373.5 | 3 388.4 | 3 678.1 | 4 184.3 | 3 979.7 | إيرادات المحروقات |
| -2 336.0 | -1 155.0 | -70.2 | 2 535.0 | 2 300.3 | منها مستوفى ضبط الإيرادات |
| 2 729.6 | 2 349.9 | 2 279.4 | 2 155.0 | 1 810.4 | إيرادات خارج المحروقات |
| 2 354.7 | 2 091.4 | 2 031.0 | 1 908.6 | 1 527.1 | إيرادات حثائية |
| 1 034.5 | 881.2 | 823.1 | 862.3 | 684.7 | التضريبة على المدخل و الأرباح |
| 596.5 | 531.9 | 494.4 | 552.5 | 382.6 | التضريبة على الأجر |
| 438.0 | 349.3 | 328.7 | 309.8 | 302.1 | أخرى |
| 824.3 | 768.5 | 741.6 | 652.0 | 572.6 | التضريبة على السلع و الخدمات |
| 486.5 | 442.8 | 442.4 | 377.7 | 291.7 | رسم على القيمة المضافة و إقتطاعات على الواردات |
| 326.2 | 307.3 | 275.7 | 256.4 | 251.1 | رسم على القيمة المضافة و إقتطاعات على النشاط المحلي |
| 270.3 | 263.3 | 234.0 | 215.2 | 211.5 | رسم على القيمة المضافة و إقتطاع على المعاملات المحلية |
| 55.9 | 44.0 | 41.7 | 41.2 | 39.6 | التبغ (إردنا) |
| 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.2 | رسم على القيمة المضافة على المواد البترولية |
| 0.3 | 0.2 | 0.9 | 0.6 | 0.4 | إقتطاع على المواد البترولية |
| 16.1 | 14.9 | 15.4 | 18.6 | 11.2 | مخزونات أخرى |
| -6.3 | 1.6 | 3.7 | -3.3 | 16.4 | إيرادات أخرى غير موزعة |
| 1.5 | 1.7 | 3.5 | 2.0 | 1.6 | مساهمات أخرى غير مباشرة |
| 411.2 | 370.9 | 403.8 | 338.2 | 222.4 | المفوق المصرفية |
| 84.7 | 70.8 | 62.5 | 56.1 | 47.4 | تسجيلات و طوابع |
| 374.9 | 258.5 | 248.4 | 246.4 | 283.3 | إيرادات غير جباية |
| 247.5 | 76.0 | 83.7 | 77.9 | 78.9 | حاصل ممتلكات الدولة و أخرى |
| 88.7 | 122.7 | 112.1 | 115.3 | 137.2 | حقوق أرباح بنك الجزائر |
| 38.7 | 59.8 | 52.6 | 53.2 | 67.2 | أخرى |
| 0.0 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | هبات |
| (بالنسبة المئوية من الإجمالي) | | | | | |
| 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | إجمالي إيرادات الميزانية و الهيئات |
| 46.5 | 59.0 | 61.7 | 66.0 | 68.7 | إيرادات المحروقات |
| 53.5 | 41.0 | 38.3 | 34.0 | 31.3 | إيرادات خارج المحروقات |
| 46.1 | 36.4 | 34.1 | 30.1 | 26.4 | إيرادات حثائية |
| 20.3 | 15.4 | 13.8 | 13.6 | 11.8 | التضريبة على المدخل و الأرباح |
| 16.2 | 13.4 | 12.4 | 10.3 | 9.9 | التضريبة على السلع و الخدمات |
| 8.1 | 6.5 | 6.8 | 5.3 | 3.8 | المفوق المصرفية |
| 1.7 | 1.2 | 1.0 | 0.9 | 0.8 | تسجيلات و طوابع |
| 7.3 | 4.5 | 4.2 | 3.9 | 4.9 | إيرادات غير جباية |
| 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | هبات |

الملاحق

الملحق 05: وضعية عمليات الخزينة العمومية

| 2015 | 2014 | 2013 | 2012 | 2011 | |
|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--|
| (بمليار دينار) | | | | | |
| 5 103.1 | 5 738.4 | 5 957.5 | 6 339.3 | 5 790.1 | إجمالي إيرادات لميزانية و لحيات |
| 2 373,5 | 3 388,4 | 3 678,1 | 4 184,3 | 3 979,7 | إيرادات المحروقات * |
| 550,5 | 1 810,6 | 2 062,2 | 2 535,3 | 2 300,3 | منها : مستوفى ضبط الإيرادات الإجمالية |
| -2 336,0 | -1 155,0 | -70,2 | 252,0 | 538,9 | صندوق ضبط الإيرادات الصافية |
| 2 729,6 | 2 349,9 | 2 279,4 | 2 155,0 | 1 810,4 | إيرادات خارج المحروقات |
| 2 354,7 | 2 091,4 | 2 031,0 | 1 908,6 | 1 527,1 | إيرادات جباية |
| 1 034,5 | 881,2 | 823,1 | 862,3 | 684,7 | الضريبة على المداخل و الأرباح |
| 824,3 | 768,5 | 741,6 | 652,0 | 572,6 | الضريبة على السلع و الخدمات |
| 411,2 | 370,9 | 403,8 | 338,2 | 222,4 | الضريبة الجسدية |
| 84,7 | 70,8 | 62,5 | 36,1 | 47,4 | تسجيلات و طابع |
| 374,9 | 258,5 | 248,4 | 246,4 | 283,3 | إيرادات غير جدالية |
| 247,5 | 76,0 | 83,7 | 77,9 | 78,9 | حاصل املاك الدولة واخرى |
| 88,7 | 122,7 | 112,1 | 115,3 | 137,2 | حصص ارباح بنك الجزائر |
| 38,7 | 59,8 | 52,6 | 53,2 | 67,2 | مؤسسات عمومية اخرى |
| 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | حيات |
| 7 656.3 | 6 995.7 | 6 024.1 | 7 058.1 | 5 853.6 | إجمالي نفقات لميزانية |
| 4 617,0 | 4 494,3 | 4 131,5 | 4 782,6 | 3 879,2 | النفقات الجارية |
| 2 170,9 | 2 007,2 | 1 855,3 | 1 988,4 | 1 774,7 | نفقات المستحقين ** |
| 223,0 | 218,4 | 226,5 | 185,3 | 163,2 | منح السجائين |
| 179,7 | 161,9 | 149,1 | 135,2 | 129,7 | مرد و اوراق |
| 2 000,8 | 2 069,0 | 1 856,4 | 2 431,7 | 1 773,9 | تصويبات جارية |
| 730,2 | 736,0 | 709,4 | 786,7 | 786,1 | منها امساح الإدارة |
| 42,6 | 37,8 | 44,2 | 42,0 | 37,7 | فوائد الدين العام |
| 3 039,3 | 2 501,4 | 1 892,6 | 2 275,5 | 1 974,4 | نفقات رأس المال |
| -2 553,2 | -1 257,3 | -66,6 | -718,8 | -63,5 | رصيد لميزانية |
| 60,7 | -27,7 | 53,4 | 74,6 | 24,1 | رصيد الحسابات الخاصة |
| 129,2 | 90,3 | 130,5 | 66,7 | 129,2 | قروض الخزينة، صافية |
| -2 621,7 | -1 375,3 | -143,7 | -710,9 | -168,6 | رصيد لميزانية، خارج صندوق لتطهير |
| 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | تخصيص لصندوق التطهير |
| -2 579,1 | -1 337,5 | -99,5 | -668,9 | -130,9 | لرصيد الأولي /1 |
| -2 621,7 | -1 375,3 | -143,7 | -710,9 | -168,6 | لرصيدا إجمالي |
| 2 621,7 | 1 375,3 | 143,7 | 710,9 | 168,6 | تمويل |
| 2 489,1 | 1 173,7 | -95,2 | -200,5 | -558,7 | بنكي + مستوفى ضبط الإيرادات |
| 135,9 | 204,0 | 241,1 | 913,8 | 728,1 | غير بنكي |
| -3,3 | -2,4 | -2,2 | -2,4 | -0,8 | خارجي |

