

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل -



كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
قسم العلوم الاقتصادية

الموضوع:

سبل ترشيد الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 2001-2014

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر أكاديمي في العلوم الاقتصادية

التخصص: النقود والمالية الدولية

إعداد الطالبتين:

تحت إشراف الأستاذ:

• عمار صايحي

• أمينة روبيط

• نوال قميحة

السنة الجامعية: 2014 - 2015

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون
وستردون إلى عالم الغيب والشهادة فينبؤكم بما كنتم
تعملون".

سورة التوبة الآية: 104

كلمة شكر وتقدير

"الحمد والشكر لله والصلاة والسلام على أفضل خلق الله الذي بسنته اهتدينا" وبالقرآن المنزل عليه تعلمنا

وعليه لا يسعنا إلا أن نتقدم بجزيل الشكر والعرفان للأستاذ المشرف: "عمار صايفي" الذي أنار دربنا بنصائحه وتوجيهاته القيمة.

كما نتقدم بأسمى معاني الشكر والعرفان إلى كل أعضاء لجنة المناقشة على قبولها مناقشة موضوع المذكرة، وبالتالي إثرائها من كل جوانبها.

كما نتوجه بالشكر الجزيل إلى جميع أساتذة كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

. لكل هؤلاء نقول :

" لكم الشكر الجزيل والامتنان الكبير والعرفان الكثير "

أمينة ونوال

إهداء

إلى من قال الله في شأنهما:

" وقضى ربك ألا تعبدوا إلا إياه وبالوالدين إحسانا "

إلى التي رضاها من رضا ربي " أمي الغالية "

إلى من هو مصدر عزتي وقدرتي " أبي العزيز "

إلى من هم ساندي وفخري في هذه الحياة " إخوتي و أخواتي "

إلى كل زميلاتي وزملائي وكل من جمعنتي معهم صداقة ومحبة: سهام،

لمياء، فريدة

إلى من قاسمتني عناء العمل وكانت نعم الشريكة

" نوال " مع تمنياتي لها بمزيد من النجاح.

إلى كل طلبة علوم اقتصادية وبالخصوص طلاب السنة ثانية ماستر - نقود

ومالية دولية .

و إلى كل من وقف بجانبي ولو بكلمة طيبة بعث الأمل في نفسي وجعلني

أتحدى الصعاب.

إلى كل من تمنى لي الخير والنجاح

إلى كل هؤلاء الكرام اهدي ثمرة عملي المتواضع.

أمينة

إهداء

إلى من قال الله في شأنهما:

" و قضى ربك ألا تعبدوا إلا إياه و بالوالدين إحسانا "
إلى التي رضاها من رضا ربي " أُمِّي الغالية "

إلى من هو مصدر عزتي و قوتي " أبي العزيز "

إلى من هم سندي و فخري في هذه الحياة " إخوتي و أخواتي "

إلى كل الأهل والأقارب

إلى كل زميلاتي و زملائي و كل من جمعني معهم صداقة محبة

إلى من قاسمتني عناء العمل و علمتني الصبر و الأمل و كانت نعم الشريكة

" أمينة " مع تمنياتي لها بمزيد من النجاح.

إلى كل طلبة العلوم الاقتصادية و بالأخص طلاب السنة الثانية ماستر - نقود ومالية دولية

دفعة **2015**.

و إلى كل من وقف بجانبني ولو بكلمة طيبة وبعث فيا روح الأمل و جعلني أتحدى الصعاب.

إلى كل من تمنى لي الخير و النجاح إلى كل هؤلاء الكرام اهدي ثمرة عملي المتواضع.

تحيات

الملخص:

يعد ترشيد الإنفاق العام من المواضيع التي تشغل معظم دول العالم بغض النظر عن حالتها الاقتصادية، إذ أصبح جل اهتمامها يصب على آليات تحقيق ذلك. وتتعدد أساليب ترشيد الإنفاق العام والتي نجد من بينها أسلوب الانضباط بالأهداف في إطار الميزانية العامة، بالإضافة إلى إرساء مبادئ الحوكمة التي تعزز نمو واستقرار الوضع المالي ومحاربة الفساد في مختلف هياكل وقطاعات الدولة.

ومحاولة لإسقاط هذا على حالة الجزائر قمنا بدراسة تحليلية وصفية لأساليب ترشيد الإنفاق العام من خلال التطرق إلى توجهات الإنفاق العام في الجزائر وتقييم رشادتها خلال الفترة (2001- 2014) وإعطاء نظرة حول مشروع الإصلاح الموازنتي الذي يعتبر مخرجا لضبط الإنفاق العام وحسن تسييره، بالإضافة إلى تقييم استخدام مبادئ الحوكمة في الجزائر التي تضمن تحقيق كفاءة وفعالية الإنفاق العام.

الكلمات المفتاحية: الإنفاق العام، الترشيدي، الميزانية العامة، الحوكمة.

Abstract

The rationalization of the public spending is considered as one of the most important topic that concern the majority of countries in the world regardless of their economic situation. It became the greatest interest that requires focusing on mechanisms to achieve the rationalization of the public spending. There are several methods to reach this objective among them; the objectives style discipline within the framework of the general budget. In addition, setting the principles of governance that promotes the growth as well as the financial stability and the fight against corruption in different structures and sectors of the state.

An attempt to drop this on the case of Algeria, we have done a descriptive analytical study concerning the methods of rationalizing the public spending through addressing the orientation of the public spending in Algeria and evaluate its rationalization during the period (2001- 2014). Also give a look around the arbitrating reform project, which is a way to adjust the general spending as well as evaluate the use of the principles of corporate governance in Algeria, which involves the achievement of the efficiency and effectiveness of public spending.

Key words : public expending, rationalization, the general budget, governance.



فهرس
المحتويات

ص	فهرس المحتويات
	دعاء.....
	كلمة شكر.....
	إهداء.....
VII	الملخص.....
VIII	فهرس المحتويات.....
XIII	قائمة الأشكال والجداول.....
XVI	قائمة الملاحق.....
أ- و	المقدمة.....
الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام	
02	تمهيد.....
03	المبحث الأول: الإنفاق العام وتطوره في الفكر الاقتصادي.....
03	المطلب الأول: تطور الإنفاق العام من خلال تطور دور الدولة في المدارس الاقتصادية.....
07	المطلب الثاني: تطور الإنفاق العام في ظل الاقتصاد الاشتراكي.....
08	المطلب الثالث: تطور الإنفاق العام في الفكر الاقتصادي الإسلامي.....
10	المبحث الثاني: ماهية النفقات العامة.....
10	المطلب الأول: مفهوم النفقات العامة.....
13	المطلب الثاني: ضوابط النفقات العامة.....
15	المطلب الثالث: تقسيمات النفقات العامة.....
18	المبحث الثالث: الإنفاق العام كأداة لتجسيد الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.....
18	المطلب الأول: فعالية الإنفاق العام في تحقيق الأهداف الاقتصادية.....
22	المطلب الثاني: فعالية الإنفاق العام في تحقيق الأهداف الاجتماعية.....
24	المطلب الثالث: الأدوات الإنفاقية المستعملة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.....
25	المبحث الرابع: محددات النفقات العامة وظاهرة تزايدها.....
25	المطلب الأول: محددات النفقات العامة.....
28	المطلب الثاني: النظريات المفسرة لظاهرة تزايد النفقات العامة.....

31	المطلب الثالث: أسباب تزايد النفقات العامة.....
36	المبحث الخامس: الآثار الاقتصادية للإنفاق العام.....
36	المطلب الأول: تأثير الإنفاق العام على الإنتاج الوطني.....
39	المطلب الثاني: تأثير الإنفاق العام على الاستهلاك الوطني.....
41	المطلب الثالث: تأثير الإنفاق العام على نمط توزيع الدخل الوطني.....
44	المطلب الرابع: الآثار غير المباشرة للإنفاق العام.....
47	خلاصة الفصل.....
الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -	
49	تمهيد.....
50	المبحث الأول: مفاهيم أساسية حول ترشيد الإنفاق العام.....
50	المطلب الأول: تطور مفهوم وأساليب ترشيد الإنفاق العام.....
52	المطلب الثاني: مفهوم ترشيد الإنفاق العام.....
55	المطلب الثالث: مبررات ترشيد الإنفاق العام.....
56	المبحث الثاني: ركائز عملية ترشيد الإنفاق العام.....
56	المطلب الأول: عناصر ومتطلبات نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام.....
60	المطلب الثاني: المجالات الأساسية لترشيد الإنفاق العام.....
64	المطلب الثالث: أساليب القياس المستعملة لتحقيق كفاءة وفعالية الإنفاق العام.....
68	المبحث الثالث: الانضباط بالأهداف كأسلوب لترشيد الإنفاق العام في إطار الميزانية العامة للدولة.....
68	المطلب الأول: دور مناهج إعداد الميزانية العامة في ترشيد الإنفاق العام.....
74	المطلب الثاني: النفقات العامة والإدارة بالأهداف.....
76	المطلب الثالث: آلية صياغة الميزانية العامة حسب الأهداف بغرض ترشيد الإنفاق العام.....
79	المبحث الرابع: تطبيق الحوكمة كمدخل لترشيد الإنفاق العام.....
79	المطلب الأول: الحجم الأمثل للتدخل الحكومي وإحكام الرقابة لأجل ترشيد الإنفاق العام.....
84	المطلب الثاني: كفاءة الإنفاق العام كمنطلق لترشيده.....
87	المطلب الثالث: الشفافية والمساءلة وتعزيز المشاركة لأجل ترشيد الإنفاق العام.....
92	المبحث الخامس: تجارب بعض الدول في مجال ترشيد الإنفاق العام.....

92	المطلب الأول: تجربة ماليزيا في إدارة الإنفاق العام.....
94	المطلب الثاني: تجربة فرنسا ودول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في ترشيد الإنفاق العام
96	المطلب الثالث: مقاربات المؤسسات المالية الدولية في الاستعمال الرشيد للإنفاق العام.....
98	المطلب الرابع: التدابير المتخذة لترشيد الإنفاق العام بدولة المغرب.....
103	خلاصة الفصل.....
الفصل الثالث: دراسة تحليلية وصفية لأساليب ترشيد الإنفاق العام في الجزائر	
خلال الفترة (2001 - 2014)	
105	تمهيد.....
106	المبحث الأول: دراسة النفقات العامة في إطار ميزانية الدولة في الجزائر.....
106	المطلب الأول: تصنيف النفقات العامة حسب المشرع الجزائري.....
108	المطلب الثاني: تحليل تطور حجم الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة (2001 - 2013)...
111	المطلب الثالث: أسباب تزايد حجم الإنفاق العام في الجزائر.....
114	المبحث الثاني: تحليل توجهات الإنفاق العام ومدى رشادته في إطار الميزانية العامة للجزائر..
114	المطلب الأول: تحليل سياسة ترشيد الإنفاق العام في إطار الميزانية العامة للجزائر.....
120	المطلب الثاني: تقييم رشادة توظيف الإنفاق العام في إطار الميزانية العامة في الجزائر.....
124	المطلب الثالث: آليات عصرنة الموازنة العامة للدولة في الجزائر.....
130	المبحث الثالث: تقييم نجاعة أساليب ترشيد الإنفاق العام في الجزائر وفق مبادئ الحوكمة.....
131	المطلب الأول: واقع الحوكمة في الجزائر من خلال قراءة لبعض مؤشراتها.....
135	المطلب الثاني: إحكام الرقابة على المال العام بهدف ترشيد الإنفاق العام.....
144	المطلب الثالث: واقع الشفافية المالية في تسيير الإنفاق العام في الجزائر.....
147	المبحث الرابع: مكافحة الفساد والوقاية منه في الجزائر كآلية لترشيد الإنفاق العام.....
147	المطلب الأول: قياس حجم الفساد في الجزائر بالاعتماد على بعض المؤشرات.....
150	المطلب الثاني: الإجراءات المتخذة لمكافحة الفساد في الجزائر.....
152	المطلب الثالث: الأسباب الحقيقية وراء استمرار تفشي الفساد في الجزائر ومتطلبات مكافحته..
158	المبحث الخامس: تقييم فعالية الإنفاق العام في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في الجزائر.....
158	المطلب الأول: سياسة الإنفاق العام والنمو الاقتصادي في الجزائر.....

160	المطلب الثاني: سياسة الإنفاق العام والتشغيل ومحاربة التضخم في الجزائر.....
162	المطلب الثالث: سياسة الإنفاق العام والتوازن الخارجي في الجزائر.....
164	المطلب الرابع: سياسة الإنفاق العام وتحقيق الأهداف الاجتماعية في الجزائر.....
167	خلاصة الفصل.....
168	الخاتمة
172	قائمة المراجع
	الملاحق



قائمة الأشكال
والجداول

قائمة الجداول والأشكال:

قائمة الجداول:

الرقم	العنوان	الصفحة
01	مؤشر الإسراف في الإنفاق بالجزائر خلال الفترة من (2008-2012)	113
02	التوزيع القطاعي لبرنامج الإنعاش الاقتصادي (2001-2004)	117
03	التكميلي لدعم النمو الاقتصادي للفترة (2005-2009)	118
04	تطور حجم الاحتياطي النقدي في الجزائر خلال الفترة (2005-2009)	118
05	مناصب الشغل المستحدثة في الجزائر خلال الفترة (2005-2009)	119
06	تطور هياكل الصحة العمومية في الجزائر	119
07	نسبة مشاركة المواطنين في مختلف الاستحقاقات خلال الفترة 2002-2009	132
08	مؤشر المشاركة في التصويت بالجزائر خلال الفترة (2007-2011)	132
09	تصنيف منظمات المجتمع المدني في الجزائر	133
10	تطور مؤشر حرية الصحافة في الجزائر خلال الفترة (2000-2010)	133
11	تطور مؤشر الموازنة المفتوحة في الجزائر	145
12	قيم مؤشر استقلالية القضاء في الجزائر خلال الفترة (2008-2012)	148
13	تطور مؤشر مدركات الفساد في الجزائر خلال الفترة (2003-2011)	149
14	تطور مؤشر قانون مكافحة الفساد في الجزائر خلال الفترة (2007-2011)	152
15	تطور معدل البطالة في الجزائر خلال الفترة (2001-2013)	160
16	تطور معدلات التضخم في الجزائر خلال الفترة (2001-2013)	161

قائمة الأشكال:

الرقم	العنوان	الصفحة
01	منحنى "LORENZ" لقياس العدالة في توزيع الدخل	23
02	حركة الدورة الاقتصادية	26
03	علاقة تدخل الدولة عن طريق الإنفاق العام بالمنفعة العامة الاقتصادية العامة	80
04	الحجم الأمثل للتدخل الحكومي والإنتاجية الحدية للإنفاق العام	81
05	الحجم الأمثل للتدخل الحكومي والنمو الاقتصادي	81

107	مدونة ميزانية التسيير	06
108	تطور حجم النفقات العامة في الجزائر خلال الفترة (2001-2013)	07
109	تطور حجم المديونية الخارجية في الجزائر خلال الفترة (2001-2013)	08
109	تطور نسبة نمو النفقات العامة ونسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي	09
110	تطور نفقات التسيير والتجهيز في الجزائر خلال الفترة (2001-2013)	10
111	هيكل نفقات التسيير في الجزائر خلال الفترة (2001-2013)	11
131	تطور مؤشر التمثيل والمساءلة في الجزائر خلال الفترة 2001-2010	12
134	تطور مؤشر الاستقرار السياسي في الجزائر خلال الفترة (2001-2010)	13
134	تطور مؤشر فعالية الحكومة خلال الفترة (2001-2013)	14
147	تطور مؤشر حكم القانون في الجزائر خلال الفترة (2001-2013)	15
149	تطور معيار ضبط الفساد في الجزائر خلال الفترة (2001-2010)	16
159	العلاقة بين حجم الإنفاق العام ومعدلات النمو الاقتصادي في الجزائر	17
161	علاقة الإنفاق العام بالبطالة في الجزائر	18
162	علاقة نمو النفقات العامة بمعدل التضخم في الجزائر	19
162	العلاقة بين حجم الإنفاق العام والتوازن الخارجي في الجزائر	20
164	تطور النفقات الاجتماعية المتأتبة من الميزانية العامة في الجزائر	21
165	الاعتمادات المخصصة لقطاع الصحة في الجزائر	22
165	تطور اعتمادات نفقات الصحة بالنسبة لإجمالي الإنفاق العام وال PIB	23
166	النفقات الموجهة لقطاع التعليم بجميع أطواره في الجزائر	24
166	نسبة تطور نفقات التعليم إلى إجمالي الإنفاق العام وال PIB	25

قائمة الملاحق

قائمة الملاحق:

الرقم	العنوان
01	نموذج لميزانية التسيير لسنة 2014
02	نموذج لميزانية التجهيز لسنة 2014
03	تطور حجم الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة (2001-2013)
04	تطور نفقات التسيير في الجزائر خلال الفترة (2001-2013)
05	تطور بعض مؤشرات الحوكمة في الجزائر خلال الفترة (2001-2013)
06	تطور بعض المؤشرات الاقتصادية في الجزائر خلال الفترة (2001-2013)
07	الاعتمادات المخصصة لقطاع الصحة ضمن الميزانية العامة خلال الفترة (2001-2013)
08	النفقات الموجهة لقطاع التعليم في إطار الميزانية العامة في الجزائر خلال الفترة (2001-2013)

المقدمة

تسعى كل دولة من دول العالم وخاصة النامية منها إلى تمتين اقتصادياتها في ظل الحراك الكبير الذي تعرفه الساحة الاقتصادية الدولية، من خلال تجسيد حضورها ومشاركتها في الحياة الاقتصادية رغبة منها في ضبط هذه الأخيرة، إما بسن قوانين وأطر تنظم النشاط الاقتصادي وتعطي الاتجاه العام للسياسة الاقتصادية حتى يتحقق ما يعرف بالاستقرار الاقتصادي، أو بمساهمتها الفعلية في الاقتصاد المتمثلة في مختلف أوجه الإنفاق العام.

وعلى اعتبار أن الاقتصاد الجزائري لا يعيش بمنأى عن هذه التطورات، كما يعتبر جزءا لا يتجزأ من الاقتصاد العالمي كونه يتأثر ويؤثر فيه بطريقة أو بأخرى، سعى هو الآخر في تفعيل دور الدولة في مختلف مناحي الحياة وهو ما يظهر جليا من خلال ما تضخه الدولة من مبالغ ضخمة في مختلف القطاعات قصد تنظيم نشاطها والدفع بعجلة النمو الاقتصادي، إلا أن ندرة الموارد وسوء استخدامها وتوزيعها، وسيطرة الفساد ونقص الشفافية في إدارة موارد الدولة هي المعضلة الحقيقية التي يجب معالجتها لتحقيق التنمية والحد من الآثار الناتجة عن سوء تسيير الأموال العامة، وهذا ما استدعى ضرورة التفكير في عملية ترشيد الإنفاق العام عن طريق إدارة جيدة له، تأخذ بعين الاعتبار مجموعة من المعايير التي يمكن أن تقلل من الهدر وتسمح بضمان مردودية أفضل له بما يحقق الأهداف التنموية للبلد، إذ يعتبر موضوع ترشيد الإنفاق العام من المواضيع التي تتجدد مع زيادة شدة الأزمات على اقتصاديات دول العالم وهو ما حصل في أعقاب الأزمة المالية الأخيرة عام 2008 وكذلك في نهاية عام 2014 عندما تراجعت أسعار النفط في الأسواق العالمية إلى مستويات قياسية دفعت الكثير من الدول إلى إعادة النظر في سياستها الإنفاقية والتوجه نحو ترشيد الإنفاق العام.

والجزائر شأنها شأن الكثير من الدول النامية التي تعاني عجزا في موازنتها وتشهد زيادة في نفقاتها وسوء إدارتها، بسبب برامج التنمية والإنعاش الاقتصادي التي تبنتها الحكومة الجزائرية في العشرية الأخيرة وما رافقها من قضايا الفساد والاختلاسات، الأمر الذي استدعى ضرورة ترشيد نفقاتها خاصة بعد التزامها بتبني مبادئ الحوكمة ومحاربة الفساد، حيث بادرت بإجراء عدة إصلاحات والتوقيع على عدة اتفاقيات دولية وإصدار قوانين تجرم الفساد وتحد من انتشاره، بهدف الحفاظ على المال العام واستغلاله بأكثر كفاءة وفعالية تحقيقا للأهداف التي تسعى إليها ويأتي على رأسها تحسين المستوى المعيشي لأفراد المجتمع بالإضافة إلى تحسين خدمات الصحة والتعليم.

انطلاقاً مما سبق ارتأينا إلى طرح التساؤل الرئيسي التالي:

ما مدى رشادة سياسة الإنفاق العام في الجزائر، وفيما تتجلى السبل الكفيلة بتحقيق ذلك؟

ولمعالجة هذه الإشكالية وبغية الوصول إلى الإجابة عنها قمنا بطرح الأسئلة الفرعية التالية:

- ما هي أهم معالم سياسة الإنفاق العام؟
- ما المقصود بترشيد الإنفاق العام، وكيف يمكن تحقيق ذلك؟
- ماهي مختلف الأساليب الرائدة في مجال ترشيد الإنفاق العام؟
- كيف يتم ترشيد الإنفاق العام في إطار تطبيق الحوكمة؟
- هل يمكن وصف الإنفاق العام في الجزائر بالرشادة في توظيفه؟
- فيما تتمثل المشاكل التي تواجه عملية ترشيد الإنفاق العام في الجزائر؟
- هل تساهم سياسة الإنفاق العام في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في الجزائر؟

ثانياً: فرضيات الدراسة

في إطار الإجابة على التساؤلات السابقة تم وضع الفرضيات التالية:

- يتم ترشيد الإنفاق العام من خلال الاعتماد على ميزانية البرامج وإعادة توجيه النفقات غير المنتجة؛
- تعتبر الرقابة المالية مبدأً أساسياً وعنصر فعال في عملية ترشيد الإنفاق العام؛
- عرفت فترة الدراسة ارتفاع حجم الإنفاق العام في الجزائر وذلك بسبب التوسع في نفقات التجهيز وزيادة الأجور والتحويلات؛
- تعتمد الميزانية العامة في الجزائر على المنهج التقليدي في تسيير برامج الإنفاق العام مما يحد من رشادة هذه الأخيرة؛
- بالنظر للخصوصية الجزائرية فإن النفقات العامة تتبع الإيرادات العامة وبالتالي تأثيرها على النمو الاقتصادي ضعيف جداً.

ثالثا: أهمية الدراسة

يكتسب البحث أهميته من خلال الوظيفة التي تقوم بها سياسة الإنفاق العام وأهم النقاشات الحادة التي بدأت تطفوا إلى السطح حول أهم الأساليب الكفيلة بتسيير جيد لبرامج الإنفاق العام بما يضمن تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية المتمثلة في : النمو الاقتصادي، ضمان استقرار المستوى العام للأسعار، تحقيق التشغيل الكامل والتوازن الخارجي؛ فهذا الموضوع جاء من أجل إلقاء الضوء على مدى فعالية السياسة الإنفاقية في ظل توالي الأزمات على الاقتصاد الجزائري مما يستوجب إعطاء أهمية بالغة لجانب ترشيد الإنفاق العام والعمل على التقيد بالأهداف من خلال عقد البرامج الإنفاقية، بالإضافة إلى ضرورة تحديث منظومة الميزانية العامة، حيث يقودنا معالجة هذا الموضوع إلى اقتراح التوصيات التي من شأنها أن تساهم في صياغة خطة منهجية لسير السياسة الإنفاقية الكفيلة بتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية وضمان رفاهية أفراد المجتمع الطامح إلى مزيد من الاهتمام.

كما تتبع أهمية الدراسة من الدور المحوري الذي يلعبه الحكم الراشد في إدارة موارد الدولة المختلفة على أحسن صورة، وتوجيهها إلى المجالات الاقتصادية والاجتماعية التي تعمل على تحقيق النمو المستديم، وتحارب التبذير والإسراف وتحد من الفساد بكل أنواعه لأن مشكلة سوء استخدام الموارد المتاحة واستغلالها لأغراض لا تخدم المصلحة العامة من أهم المشكلات التي يواجهها عالمنا المعاصر، بما في ذلك الجزائر خاصة وأن الموارد المتاحة في الوقت الحالي أكثر محدودية من أي وقت مضى، بينما التحديات التي تواجهنا تزداد بدورها تعقيدا كمشكلة البطالة والفقر وغيرها.

رابعا: أهداف الدراسة

سنحاول من خلال هذه الدراسة:

- تحليل الجوانب الاقتصادية لسياسة الإنفاق العام بداية بإبراز أهمية النفقات العامة باعتبارها أداة من أدوات السياسة المالية في يد الدولة للقيام بدورها على أحسن وجه؛
- إظهار الدور الكبير لترشيد الإنفاق العام في الاستغلال الأمثل للموارد؛
- إبراز دور عملية ضبط برامج الإنفاق العام بالأهداف ودور ذلك في الرفع من رشادة سياسة الإنفاق العام؛

- معرفة توجهات سياسة الإنفاق العام في الجزائر واستعراض أهم المجهودات المبذولة من أجل تحقيق أهم الأهداف الاقتصادية التي تعتبر بوابة لضمان رشادة برامج الانفاق العام المبرمجة ضمن ميزانية الدولة؛
- إبراز الدور الذي تلعبه الإدارة الجيدة للمالية العامة للدولة في الحفاظ على مواردها المالية وترشيد الإنفاق العام؛
- معرفة الآليات التي يمكن أن يساهم بها إرساء مبادئ الحوكمة في حسن استغلال وإدارة الموارد المتاحة وترشيد النفقات العامة حتى تستفيد منها الطبقات الأقل دخلا ونتجنب إسرافها وتبذيرها في أوجه غير مشروعة أو ذات مردودية ضعيفة.

خامسا: أسباب اختيار الموضوع

لقد جاء اختيار موضوعنا هذا انطلاقا من الاعتبارات التالية:

- حاجة هذا الموضوع لمزيد من التفصيل والبحث؛
- الحاجة إلى رفع كفاءة وفعالية الإنفاق الحكومي وتحسين إدارته تجنباً لهدر المال العام؛
- الميول الشخصي لدراسة مثل هذه الموضوعات خاصة باعتبارنا مواطنين جزائريين مسؤولين مثلنا مثل بقية الجزائريين على تحقيق تنميتها وإحاقها بركب الدول المتقدمة.

سادسا: تحديد إطار الدراسة

خلال هذه الدراسة ركزنا على حالة الجزائر فيما يخص الأساليب الكفيلة بترشيد الإنفاق العام، ولهذا قمنا باختيار الفترة (2001- 2014) التي تعبر عن فترة اعتماد الجزائر لبرامج تنمية كانت سببا رئيسيا في ارتفاع حجم الإنفاق العام في الجزائر.

سابعا: المنهج والأدوات المتبعة في الدراسة

من أجل معالجة لموضوع الدراسة انتهجنا المنهج التاريخي من خلال التطرق لتطور كل من مصطلح الإنفاق العام ومصطلح الترشيذ، كما استخدمنا المنهج الوصفي من خلال التطرق للأسس والمفاهيم المتعلقة بكل من الإنفاق العام وسبل الترشيذ، بالإضافة إلى المنهج التحليلي عند تحليلنا لتطور النفقات العامة في الجزائر والمؤشرات التي تحكم عملية الرشادة في الإنفاق العام.

وللإجابة على الإشكالية المطروحة ارتأينا إلى تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة فصول:

- من خلال الفصل الأول تعرضنا إلى أهم المفاهيم والأسس التي تتعلق بالنفقات العامة وتطورها في الفكر الاقتصادي، وأهم التعريفات التي تتمحور حول النفقة العامة، كما استعرضنا أهم تقسيمات وضوابط هذه الأخيرة، وألقينا الضوء على أهم تأثيرات النفقات العامة على متغيرات النشاط الاقتصادي؛
- أما الفصل الثاني فتطرقنا فيه لأهم المفاهيم والأسس المتعلقة بترشيد الإنفاق العام واتجاهاته، وكذلك تطرقنا لمنهج الإدارة بالأهداف في إطار الميزانية العامة ومساهمته الكبيرة في ترشيد وتحقيق أهداف الإنفاق العام، بالإضافة إلى التطرق لتجارب بعض الدول في مجال الترشيد.
- والفصل الثالث تمحور حول دراسة تحليلية وصفية لأساليب ترشيد الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة (2001-2014) لما حدث فيها من تغيرات مهمة، وذلك بالتطرق إلى دراسة جانب النفقات العامة في ظل الميزانية العامة وتحليل مدى رشادتها، بالإضافة إلى تحليل توجهات سياسة الإنفاق العام خلال فترة الدراسة وأهم الإصلاحات التي تمت قبل هذه الفترة، ثم التطرق في الأخير إلى تقييم فعالية الإنفاق العام في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في الجزائر.

تاسعا: صعوبات الدراسة

خلال هذه الدراسة واجهتنا بعض الصعوبات أهمها:

- اختلاف المعطيات الإحصائية من مصدر لآخر؛
- قصر المدة المخصصة للدراسة؛
- حداثة مصطلح الترشيد واختلاف معانيه من جهة إلى أخرى.

الفصل الأول:

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

تمهيد

المبحث الأول: الإنفاق العام وتطوره في الفكر الاقتصادي

المطلب الأول: تطور الإنفاق العام في المدارس الاقتصادية

المطلب الثاني: تطور الإنفاق العام في ظل الدور الجديد للدولة

المطلب الثالث: الإنفاق العام في الاقتصاد الإسلامي

المبحث الثاني: ماهية النفقات العامة

المطلب الأول: مفهوم النفقات العامة

المطلب الثاني: ضوابط النفقات العامة

المطلب الثالث: تقسيمات النفقات العامة

المبحث الثالث: الإنفاق العام كأداة لتجسيد الأهداف الاقتصادية والاجتماعية

المطلب الأول: فعالية الإنفاق العام في تحقيق الأهداف الاقتصادية

المطلب الثاني: فعالية الإنفاق العام في تحقيق الأهداف الاجتماعية

المطلب الثالث: الأدوات الإنفاقية المستعملة في تحقيق الأهداف المرجوة

المبحث الرابع: محددات النفقات العامة وظاهرة تزايدها

المطلب الأول: محددات النفقات العامة

المطلب الثاني: النظريات المفسرة لظاهرة تزايد النفقات العامة

المطلب الثالث: أسباب تزايد النفقات العامة

المبحث الخامس: الآثار الاقتصادية للإنفاق العام

المطلب الأول: تأثير الإنفاق العام على الإنتاج الوطني

المطلب الثاني: تأثير الإنفاق العام على الاستهلاك

المطلب الثالث: تأثير الإنفاق العام على توزيع الدخل

المطلب الرابع: التأثير غير المباشر للإنفاق العام

خلاصة الفصل.

تمهيد:

ازدادت أهمية دراسة موضوع الإنفاق العام في المدة الأخيرة مع تعاظم دور الدولة وتوسع سلطاتها وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية، وترجع أهمية الإنفاق العام إلى كونه الأداة التي تستخدمها الدولة من خلال سياستها الاقتصادية في تحقيق أهدافها النهائية التي تسعى إليها، فهو يعكس كافة جوانب الأنشطة العامة وكيفية تمويلها، ويبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام واعتمادات تخصص لكل جانب منها، تلبية للحاجات العامة للأفراد وسعيًا وراء تحقيق أقصى نفع جماعي ممكن لهم.

ولعلاج أمر الإنفاق العام والقواعد الفنية الحاكمة له قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى خمسة مباحث حيث تناولنا في المبحث الأول الإنفاق العام وتطوره في الفكر الاقتصادي، وفي المبحث الثاني تطرقنا إلى ماهية الإنفاق العام والتي تضمنت كل من مفهوم وضوابط وتقسيمات الإنفاق العام، أما المبحث الثالث فعالج الإنفاق العام كأداة لتجسيد الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، ثم تلاه المبحث الرابع المتضمن لمحددات الإنفاق العام وظاهرة تزايدها، أخيرا وفي المبحث الخامس تناولنا الآثار الاقتصادية للإنفاق العام.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

المبحث الأول: الإنفاق العام وتطوره في الفكر الاقتصادي

مرّ الإنفاق العام عبر تاريخ الفكر الاقتصادي بعدة مراحل، تحدد فيها مفهومه وحجمه حسب دور الدولة والوظائف المنوطة بها، وكان هذا التطور واضح بين المذاهب الاقتصادية المتعددة وفيما يلي استعراض لأهم الأفكار الاقتصادية في هذا المجال.

المطلب الأول: تطور الإنفاق العام من خلال تطور دور الدولة في المدارس الاقتصادية

يرتبط تطور النفقات العامة بتطور دور الدولة في الاقتصاد، كونها تشكل السمة الغالبة في المالية العامة للدولة والمحددة لحجم التدخل الحكومي في الحياة الاقتصادية، وعلى هذا الأساس يبرز تطور النفقات العامة مصاحباً للأشكال التي مرت عليها الدولة وصولاً إلى وقتنا الحاضر كما يلي:

أولاً: الإنفاق العام في الفكر الكلاسيكي

لقد تميز الفكر الكلاسيكي بإعطاء دور ضيقّ للدولة حيث تم حصره في أقل الحدود والتمثلة في المهام التقليدية لها، كحماية المجتمع ضد الاحتلال من الخارج وحماية كل عضو في المجتمع من ظلم الآخرين، بالإضافة إلى دعم المؤسسات والأشغال العمومية، دون محاولة التأثير على النشاط الاقتصادي الذي اعتمد على الحوافز الفردية وفقاً لقواعد المنافسة الحرة وقانون السوق.¹

وفي ظل هذا الإطار الفكري لم يعط الكلاسيكيين أية أهمية تذكر لدراسة طبيعة ومحددات الإنفاق العام بين مختلف القطاعات الاقتصادية، ويعتبر آدم سميث من أهم المفكرين الكلاسيكيين الذين دعوا إلى عدم تدخل الدولة والاعتماد على آلية السوق في إعادة التوازن، وكانت نظريته للإنفاق العام تنص على أنه غير منتج من حيث خلق الثروة، وبالتالي لم يقبل سميث فكرة أن الإنفاق العام يخلق الطلب الفعّال ويزيد من النمو الاقتصادي بل أنه يحوّل الثروة من القطاع العام إلى القطاع الخاص أي لأغراض غير منتجة، وقد أثرت هذه الآراء على الاقتصاديين الذين جاءوا من بعده أمثال ديفيد ريكاردو الذي كان موافقاً لآدم سميث بأن الإنفاق العام يقتصر على الدفاع والعدالة والأشغال العامة، ويعتقد ريكاردو كذلك أن الإنفاق العام لا يرفع من النمو الاقتصادي وأنه يتم تحويل الثروة من القطاع العام إلى الخاص.²

¹ المرسي السيد حجازي، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، لبنان، 2002، ص 291.

² Takuo Dome, *The political Economy of Public Finance in Britain 1767 – 1873*, Rotiedge Taylor and Francis Group, London, 2004, p p 41 – 118.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

أما "Jean Baptiste Say" فيرى أنّ الإنفاق العام لا يختلف من حيث المبدأ عن الاستهلاك الخاص ففي كلتا الحالتين هناك ضياع للثروة ودعا إلى تقييد حجم الإنفاق العام واعتبره ضروريا لتوفير رأس المال واستخدامه في الصناعة والتجارة، ولعل عبارته الشهيرة "إن أفضل النفقات أقلها حجما، وإن أقل الضرائب أحسنها" خير ما يعبر عن وجهة رأي الكلاسيكيين اتجاه الإنفاق العام، وكان من رأي "G.jéze" أن علم المالية العامة يقوم على فكرة معينة هي أن هناك نفقات يتعين تغطيتها، كما جاء رأي "John Stuart Mill" تأكيدا لهذا الحكم عندما قيّد تدخل الدولة للصالح العام وذلك في المجالات التي لا يقبل عليها الأفراد، وعارض في نفس الوقت تدخل الدولة خارج الحدود التي وضعها "آدم سميث" للنشاط العام بصفة أساسية إلا أنه كان مقتنعا بجدوى تدخل الدولة في المجالات التي ليس للقطاع الخاص إقبال عليها.¹

وعلى ضوء ما تقدم فإن أهم خصائص الفكر الكلاسيكي حول مفهوم الإنفاق العام يمكن تلخيصها في النقاط التالية:²

- تقييد حجم الإنفاق العام، بمعنى أن يكون مقتصرًا على الوظائف الأساسية للدولة بما يتماشى مع مفهوم الدولة الحارسة؛
- حيادية الإنفاق العام أي عدم وجود أي تأثير له على المجال الاقتصادي والاجتماعي، وذلك لاعتقاد المفكرين الاقتصاديين الكلاسيكيين بأن تدخل الدولة سوف يؤدي إلى اختلال التوازن العام؛
- أولوية النفقات في التقدير فالتقليديون ينفون أي دور للإيرادات العامة في التأثير على الاقتصاد القومي وأن دورها الوحيد يتمثل في تغطية النفقات المحددة مسبقا؛
- الاهتمام بالتوازن المحاسبي للميزانية العامة حيث لا يسمح بوجود فائض ولا تكوين عجز، وبالتالي أكد الكلاسيكيين على ضرورة توازن الميزانية واعتبروه المبدأ الواجب تحقيقه دون اللجوء إلى الإصدار النقدي أو الاقتراض لأن النفقات العامة موجهة أساسا للاستهلاك وهذا سوف يؤدي للتضخم.

¹ يونس أحمد البطريق، المالية العامة الضرائب والنفقات العامة، دار النهضة العربية، لبنان، 1984، ص 9.

² بومدين بن نوار، النفقات العامة على التعليم، دراسة حالة قطاع التربية الوطنية بالجزائر 1980-2008، مذكرة الماجستير في العلوم الاقتصادية غير منشورة، تخصص تحليل اقتصادي، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، ص ص 12، 13.

ثانيا: الإنفاق العام في الفكر الكينزي

جاءت أزمة الكساد الكبير لتثبت عجز الفكر التقليدي على مواكبة التطورات الاقتصادية والاجتماعية، ولتؤكد على ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وإلغاء مفهوم الدولة الحارسة إذ أبرزت هذه الأزمة عدم صحة الافتراضات الكلاسيكية، فالفكر الكلاسيكي أصبح غير مجد نظرا لجموده من جهة، ولتجاهله للظروف الاقتصادية والاجتماعية التي تميز أي دولة عن أخرى من جهة ثانية، وهو ما أدى بالفكر الاقتصادي إلى التحول والخروج من مفهوم الدولة الحارسة للنشاط الاقتصادي إلى مفهوم آخر لدور الدولة في الاقتصاد يسمح لها بالتدخل لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي،¹ وبالتالي تغيرت النظرة إلى النفقات العامة تغيرا جذريا فقد تم تزايد الاهتمام بها ليس فقط من حيث الحجم وإنما أيضا من حيث مكوناتها وأهدافها ومعايير تحديدها ونوعيتها بما يؤدي إلى تحسن مستوى الرفاهية في المجتمع.

ويرى كينز وأتباعه أنّ علاج أزمة الكساد العالمي تتم من خلال أدوات السياسة المالية وخاصة النفقات العامة والتي تساهم في زيادة الطلب الكلي الذي يتمثل في تلك المبالغ المتوقع إنفاقها سواء كان ذلك من أجل اقتناء الأغراض الاستهلاكية والاستثمارية، أو بصفة مختصرة هو "مجموع الاستهلاك والاستثمار"² من أجل زيادة الإنتاج والتشغيل والقضاء على البطالة وبالتالي إنقاذ النظام الاقتصادي من الخطر الذي يهدده نتيجة لوجود البطالة.³

ويرى كينز أيضا أن زيادة النفقات العامة في شكل استهلاك أو استثمارات عمومية وتقديم تحويلات جديدة أو تخفيض الضرائب يساهم في تقريب الاقتصاد الوطني من حالة التشغيل الكامل، وبالتالي فإن للإنفاق العام دور كبير في رفع الطلب الكلي وذلك من خلال ما يلي:⁴

1- زيادة الطلب الاستهلاكي: ويتحقق ذلك من خلال:

- إعادة توزيع الدخل بين الأفراد توزيعا قريبا إلى المساواة أو تخفيض التفاوت في توزيع الدخل والثروات، ذلك أن أصحاب الدخل العالية يدخرون جزءا من دخولهم في حين أن أصحاب الدخل المنخفضة ينفقون كل أو معظم دخولهم على الاستهلاك، فالتفاوت في

¹ كريم بودخدخ، أثر سياسة الإنفاق العام على النمو الاقتصادي: دراسة حالة الجزائر 2001-2009، مذكرة الماجستير في علوم التسيير

غير منشورة، تخصص نقود ومالية، جامعة دالي إبراهيم، الجزائر العاصمة، الجزائر، 2010، ص ص 15، 16.

² عمر صخري، التحليل الاقتصادي الكلي، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 67.

³ مدحت القرشي، تطور الفكر الاقتصادي، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2008، ص 252.

⁴ نفس المرجع، ص ص 251، 252.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

توزيع الدخل في الدول الرأسمالية هو سبب من أسباب زيادة الادخار وعدم كفاية الطلب الكلي ووجود البطالة، ولهذا يتوجب تدخل الدولة لتقليل هذا التفاوت في الدخل عن طريق فرض ضرائب تصاعديّة على الأغنياء وإنفاقها على الفقراء؛

- قيام الدولة بتقديم الخدمات الضرورية إلى أصحاب الدخل المحدودة مجاناً أو بأسعار رمزية بهدف زيادة مستوى الاستهلاك الكلي.

2- زيادة الطلب الاستثماري: ويتم ذلك من خلال:

- قيام الدولة نفسها عند حدوث التضخم أو ارتفاع معدل البطالة بإقامة مشاريع استثمارية؛

- تقديم إعانات للمستثمرين الخواص من خلال تخفيض سعر الفائدة على القروض وكذلك تخفيض نسبة الضرائب أو ما يسمى بالإنفاق الجبائي، وكل هذه التخفيضات هي بمثابة دعم من طرف الدولة في شكل إنفاق حكومي غير مباشر.

كما أيد الاقتصادي الأمريكي " Alvin Hansen " في كتابه " السياسة المالية والدورات الاقتصادية " تحليلات كينز للمشكلات الاقتصادية وكذلك السياسات النشطة للحكومة من خلال الإنفاق الحكومي في مسعاها لتحقيق الاستقرار الاقتصادي.

ثالثاً: الإنفاق العام في الفكر النقدي

لقد تعرّض النظام الرأسمالي لظاهرة اقتصادية لم يعرفها من قبل تمثلت في تعايش التضخم والركود جنباً إلى جنب، حيث تحوّل التضخم إلى أزمة حقيقية مستعصية الحل فعجز الفكر الكينزي بأدواته التحليلية عن مواجهتها وحلها، وبذلك نشأت المدرسة النقدية بقيادة "ميلتون فريدمان" الذي أعاد إحياء النظرية الكمية التقليدية، واستطاع الترويج لأفكاره وتقديم الحلول للحكومات للخروج من الأزمة، ومن أهم أفكار المدرسة النقدية التي قامت عليها ما يلي:¹

- الحرية الاقتصادية المطلقة حيث لا تعارض بين المصلحة الذاتية ومصلحة المجتمع؛

- الدولة يجب أن تبتعد عن النشاط الاقتصادي وتعود إلى القيام بوظائفها التقليدية وليس كدولة الرعاية كما كانت في الحقبة الكينزية؛

- ركزت المدرسة النقدية على كمية النقود والسياسة النقدية وليس السياسة المالية؛

¹ إبراهيم مشورب، الاقتصاد السياسي: مبادئ - مدارس - أنظمة، الطبعة الأولى، دار المنهل اللبناني مكتبة رأس المنبع للطباعة والنشر، لبنان، 2002، ص 311-315.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

- الاهتمام بالعرض لاعتباره المحرك الأساسي للاقتصاد فالعرض يعني زيادة معدلات الاستثمار وبالتالي زيادة فرص العمل.

وبالتالي كان رأي المدرسة النقدية معارض لاستعمال السياسة المالية وخاصة جانب الإنفاق العام في حل الأزمة باعتباره السبب الأساسي المولد للتضخم، وذلك من خلال الانتقادات الموجهة للنظرية الكينزية:

- إن الاعتماد على السياسة الانفاقية لا يؤدي إلى حل المشكلات الاقتصادية؛
- على خلاف كينز رأوا أنه بالإمكان استخدام سعر الفائدة (بالارتفاع أو الانخفاض) لتقليص أو تشجيع الائتمان حسب الظروف؛
- اعتبروا أن تخفيض الضرائب يؤدي نظريا وآليا إلى زيادة الادخار الخاص مما يُمكن من رفع مستوى الاستثمار الإنتاجي.

كما يرى النقديون أنه لا يمكن معالجة العجز في الموازنة العامة دفعة واحدة وفي الأجل القصير بل ينبغي تبني سياسة اقتصادية صارمة، يكون هدفها الرئيسي التخفيض التدريجي لنسبة هذا العجز بالنسبة للنتائج الإجمالية، وذلك بتطبيق إجراءات تخفيضية على الإنفاق العام الجاري خاصة في شقه الاجتماعي لأنه في رأيهم يعيق معدلات النمو وكذلك تخفيض الاستثمارات العامة.

المطلب الثاني: تطور الإنفاق العام في ظل الاقتصاد الاشتراكي

إن المجتمعات الاشتراكية تتخذ من الملكية العامة والسيطرة المشتركة لأدوات الإنتاج أساسا لاقتصادها، بالإضافة إلى التخطيط المركزي الشامل كأسلوب لإدارة الاقتصاد الوطني ومن ثم تبرز أهمية السياسة المالية بصفة عامة والسياسة الإنفاقية بصفة خاصة في إشباع الحاجات الإنسانية للمجتمع من خلال قيام الدولة بعملية الإنتاج والتوزيع كما تحددتها الخطة العامة الاقتصادية والاجتماعية.¹

وقد أوضح كل من "Karl Marx" ورفيقه "Engels" أن الاشتراكية هي نظام اقتصادي واجتماعي بحيث يكون هدف الإنتاج هو تلبية حاجات الناس بدلا من تحصيل الربح لفائدة مالكي وسائل الإنتاج، وذلك وفق سياسة عامة تعتمد على التخطيط الشامل، وأن هذا الأسلوب الاقتصادي يساهم في المساواة بين طبقات المجتمع وحذف الفوارق الطبقيّة.

¹ سليمان أحمد اللوزي، علي خليل، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، 1999، ص93.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

وفي ظل الدولة الاشتراكية أو المنتجة التي تتحمل مسؤولية النشاط الاقتصادي في مجموعه نتيجة لسيطرتها الفعلية على وسائل الإنتاج، ازداد حجم النفقات العامة وذلك لاتساع نطاق نشاط الدولة، الذي يهدف إلى توزيع موارد الإنتاج بين مختلف الاستخدامات، وتنسيق أوجه النشاط الاقتصادي بما يحقق التوازن الاقتصادي بين الإنتاج والاستهلاك وفقا لخطة وطنية شاملة، تملك الدولة سلطات مطلقة في تنفيذها.¹

وبالتالي يمكن القول أن الفكر الاشتراكي أعطى للدولة دور كبير وهو ما أصبح يعرف بالدولة المنتجة، ومن ثم تطورت نظريته إلى نظامها المالي ومن ضمن ذلك سياسة الإنفاق العام التي اعتبرها الوسيلة الكفيلة بتحقيق أهداف الخطة المسطرة من خلال خصائص معينة:²

- تولى الدولة مسؤولية الإنفاق على توفير مختلف السلع والخدمات العامة؛
- يهدف الإنفاق العام في الفكر الاشتراكي إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية من تخصيص وتوزيع الموارد بهدف تحقيق المصلحة العامة؛
- كبر حجم النفقات الاستثمارية وضخامتها وتوظيفها في شكل مخططات تنموية شاملة لكل مناحي الحياة وتهتم بالنواحي الاقتصادية والاجتماعية معا.

وقد تم انتقاد هذا النظام من طرف العديد من الاقتصاديين بسبب فشله في مواجهة التطورات، وضعفه أمام التحديات العالمية من خلال عدم إعطائه فرص للقطاع الخاص، وتحمل القطاع العام لكل هموم الاقتصاد، وهذا ما كان سببا في فشله وانهاره.

المطلب الثالث: تطور الإنفاق العام في الفكر الاقتصادي الإسلامي

يعرف الإنفاق العام في الفكر الاقتصادي الإسلامي على أنه إخراج جزء من المال من بيت المسلمين بقصد إشباع حاجة عامة،³ ومنه قول الله تعالى ﴿وَأَنْفَقُوا فِي سَبِيلِ اللَّهِ وَلَا تُلْقُوا بِأَيْدِيكُمْ إِلَى التَّمَلُّكِ﴾⁴، وأن يتم هذا الإنفاق في جميع أشكاله وصوره وفقا لمبادئ الشريعة الإسلامية ومن أهم مبادئه في هذا المجال ما يلي:

¹ بومدين بن نوار، مرجع سبق ذكره، ص 14.

² محمد بن عزة، ترشيد الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990-2009، مذكرة الماجستير في العلوم الاقتصادية غير منشورة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010، ص 9.

³ هشام مصطفى الجمل، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاجتماعية بين النظام المالي الإسلامي والنظام المالي المعاصر، دراسة تطبيقية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، مصر، 2006، ص 189.

⁴ سورة البقرة، الآية 195.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

1- ملائمة الإنفاق العام للحالة الاقتصادية للدولة: يقتضي هذا المبدأ أن يكون الإنفاق العام في حدود القدرة المالية للدولة، ففي حالة الوفرة ووجود الموارد في بيت المال يجب على ولي الأمر ألاّ يحرم شعبه من الثروة التي أنعم الله بها على خلقه لقوله تعالى ﴿وَعَاثِبِهِمْ مِنْ مَالِ اللَّهِ الَّذِي آتَاهُمْ﴾¹، أما في حالة الكساد فينبغي أن يكون الإنفاق العام بما يلاءم الحالة الاقتصادية؛

2- الفرق بين الإنفاق العام للدولة والإنفاق الخاص بالزكاة: الإنفاق العام من الإيرادات العامة هو إنفاق عام غير مخصص لوجوه معينة، يوجه لجميع أوجه الإنفاق التي يتطلبها نشاط الحكومة ومصالح الرعية بوجه عام، أما الإنفاق العام من الإيرادات الخاصة بالزكاة والغنائم هو إنفاق خاص بأصناف معينة ورد ذكرهم في قوله تعالى ﴿إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهِمَ وَالْمَوْلَىٰ قُلُوبِهِمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ﴾³

3- القائمون على النفقات العامة: أي اختيار أفضل العناصر القائمة على المال العام وذلك حتى يحسنوا إنفاقه في محله لقوله تعالى: ﴿وَلَا تُؤْتُوا السُّفَهَاءَ أَمْوَالَكُمُ الَّتِي جَعَلَ اللَّهُ لَكُمْ قِيَامًا وَارزُقُوهُمْ فِيهَا وَاكْسُوهُمْ فِيهَا وَقُولُوا لَهُمْ قَوْلًا مَعْرُوفًا﴾⁵، ولذلك وضع الفكر الإسلامي شروطاً لمن يتولى أمر النفقات العامة للدولة موضحاً بذلك تحديد واجبات الوظيفة وحقوقها واختصاصات القائمين بها، كي تساهم هذه النفقات في نجاح تنفيذ الميزانية العامة للدولة وتحقيق الأهداف المرجوة منها؛

4- ترشيد الإنفاق العام: لقد تطرق الفكر الإسلامي إلى موضوع ترشيد الإنفاق العام قبل الأفكار السابقة الذكر وأوجب على الفرد المسلم الحذر في صرف المال العام وأن يستثمره أحسن استثمار، كما أوجب على كل فرد أن يحمي المال العام من التعرض للإسراف والتقتير الذي هو منهي عنه في قوله تعالى ﴿وَالَّذِينَ إِذَا أَنفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا﴾⁶، فالإسراف هو تجاوز حد الكرم وصرف الأموال الزائدة عن الحاجة أما التقتير هو التضييق في الإنفاق ومنع الواجب، والأصل هو الوسط بين ذلك.

¹ سورة النور، من الآية 33.

² عبد الساهي شوقي، الفكر الإسلامي والإدارة المالية للدولة، الطبعة الأولى، مؤسسة الأهرام للنشر والتوزيع، مصر، 1991، ص 73.

³ سورة التوبة، من الآية 60.

⁴ حسين حسين شحاتة، حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار النشر للجامعات، مصر، 1999، ص 71.

⁵ سورة النساء، الآية 5.

⁶ سورة الفرقان، الآية 67.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

كما أن الفكر الإسلامي حرص على ضرورة العدل في الإنفاق العام بين الناس لأنه من أسباب العمارة في الأرض وفي ذلك قوله تعالى ﴿هو أنشأكم من الأرض واستعمركم فيها﴾¹ وفي هذه الآية طلب للعمارة وهو طلب مطلق من الله تعالى ومن ثم يكون على سبيل الوجوب، ويقول في ذلك علي بن أبي طالب رضي الله عنه لواليه بمصر "وليكن نظرك في عمرة الأرض أبلغ من نظرك في استجلاب الخراج، لأن ذلك لا يدرك إلا بالعمارة ومن طلب الخراج من غير عمارة أخرج البلاد".²

وخلاصة القول أن الفكر الإسلامي وضع ضوابط وقواعد مأخوذة من الشريعة الإسلامية تحدد طرق إنفاق المال العام التي تساهم في رفع مستوى أفراد المجتمع من جميع النواحي الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

المبحث الثاني: ماهية النفقات العامة

تشكل النفقات العامة القسم الأكبر من مكونات الميزانية العامة للدولة، كما أن سياسة الإنفاق تعتبر من بين أهم سياسات الدولة التي تسعى من خلالها إلى تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية.

المطلب الأول: مفهوم النفقات العامة

اختلفت تعريفات مصطلح النفقات العامة من كاتب إلى آخر، لكنها في مجملها تعبر عن نفس المعنى وترتكز على نفس الأركان، وقبل التعريف لا بد من الإشارة إلى أنه هنا عدة تسميات لهذا النوع من الإنفاق فيطلق عليه الإنفاق الحكومي، الإنفاق العمومي، النفقات العامة، وكذلك الإنفاق العام.

أولاً: تعريف النفقات العامة: للنفقات العامة تعريفات عديدة ومختلفة يمكن عرضها كما يلي:

- "النفقة العامة عبارة عن كم قابل للتقويم النقدي، يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام وذلك إشباعاً لحاجة عامة"³؛
- "النفقة العامة هي مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام بقصد إشباع حاجة عامة"⁴؛

¹ سورة هود، الآية 61.

² عبد الهادي علي النجار، الإسلام والاقتصاد: دراسة في المنظور الإسلامي لأبرز القضايا الاقتصادية والاجتماعية المعاصرة، عالم المعرفة للطبع والنشر، الكويت، 1983، ص 61.

³ حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، مركز الإسكندرية للكتاب، مصر، 2000، ص 381.

⁴ حسين مصطفى حسن، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 11.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

- كما تعرف النفقة العامة بأنها "مبلغ من المال يخرج من خزانة الدولة، بواسطة إدارتها وهيئاتها ووزاراتها المختلفة، لتلبية الحاجات العامة للمجتمع".¹
- تعرف النفقة العامة كذلك على أنها "تلك المبالغ المالية التي تقوم بصرفها السلطة العمومية أو أنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة، كما يمكن تعريفها بأنها استخدام مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة بهدف إشباع حاجة عامة"²؛

ومن خلال ما سبق يمكننا القول أن النفقة العامة هي مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بهدف تحقيق منفعة عامة.

ثانياً: أركان النفقات العامة

من خلال التعريفات السابقة يتضح أن النفقة العامة تتكون من ثلاثة أركان أو عناصر وهي:

1- شكل النفقة العامة: تكون النفقة العامة في شكل مبلغ نقدي حيث تقوم الدولة بدورها في الإنفاق العام باستخدام مبالغ نقدية ثمننا لما تحتاجه من سلع وخدمات، من أجل تسيير المرافق العامة وثماناً لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشاريع الاستثمارية التي تتولاها ولمنح المساعدات والإعانات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها.³

ومما لا شك فيه أن الدولة شأنها شأن الأفراد تقوم بمختلف المبادلات والمعاملات بواسطة النقود وذلك عكس ما كانت عليه في القديم حيث كان الإنفاق العام يتم بصورة عينية كمصادرة جزء من ممتلكات الأفراد دون تعويض، أو إرغام الأفراد على العمل بدون أجر، إلا أن هذا الوضع قد زال بعد انتهاء مرحلة اقتصاد المقايضة، لكن هناك استثناء لبعض الحالات التي قد يتعذر على الدولة الحصول على احتياجاتها عن طريق الإنفاق النقدي مثل حالات الحروب والأزمات الحادة.⁴

كما أن اشتراط كون النفقة العامة مبلغاً نقدياً إنما جاء على اعتبار أن الاقتصاديات الحديثة هي اقتصاديات نقدية وليست عينية، وذلك لاعتبارات سياسية واقتصادية واجتماعية ومالية، وتجنباً لمشاكل الإنفاق العيني وتحقيقاً لمبادئ العدالة والمساواة في الاستفادة من النفقات العامة وفي

¹ سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2000، ص27.

² محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص55.

³ فاطمة السويسي، المالية العامة، موازنة - ضرائب، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2005، ص38.

⁴ سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص26.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

تحمل الأعباء العامة، هذا فضلا عن صعوبة إجراء الرقابة الإدارية والبرلمانية على الإنفاق العيني وكذا صعوبة تحديده.¹

2- مصدر النفقة العامة: لا يمكننا أن نعتبر المبالغ النقدية التي تنفق لأداء خدمة معينة من باب النفقة العامة إلا إذا صدرت من شخص عام، ويقصد بالأشخاص العامة كل من الدولة وأقسامها السياسية وجماعاتها المحلية بما في ذلك الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية.² وعلى هذا الأساس فإن النفقات التي ينفقها أشخاص خواص طبيعيين أو معنويين، لا تعتبر نفقة عامة حتى ولو كانت تستهدف تحقيق منفعة عامة، مثل تبرع شخص أو متعامل خاص بآلة إنتاجية لصالح مصلحة من مصالح الدولة لا يعد إنفاقا عاما وذلك لكون الأموال التي أنفقت هي أموال خاصة.

وقد أصبحت هذه النقطة موضع نقاش في الفكر المالي، الذي اعتمد على معيارين للتمييز بين النفقة العامة والنفقة الخاصة، يرتكز المعيار الأول على الجهة التي يصدر عنها الإنفاق وهو ما يسمى بالمعيار القانوني، ويعتمد المعيار الثاني على الوظيفة التي تؤديها النفقة العامة، وهو ما يسمى بالمعيار الوظيفي أو الموضوعي.

- **المعيار القانوني:** أي الطبيعة القانونية للجهة التي تقوم بالإنفاق ما إذا كانت عامة أو خاصة، فالنفقات العامة هي تلك النفقات التي يقوم بها أي شخص يخضع للقانون العام أو شخص معنوي عام، وهي الدولة وكل هيئة عامة تابعة لها، أما النفقات الخاصة إذا قام بها الأفراد والمؤسسات الخاصة بغض النظر عما تهدف إليه من مقاصد بخلاف النفقة العامة الصادرة عن شخص معنوي بهدف تحقيق منفعة عامة.³

- **المعيار الوظيفي أو الموضوعي:** يستند هذا المعيار أساسا على الطبيعة الوظيفية والاقتصادية للشخص القائم بالإنفاق وليس على الطبيعة القانونية للشخص القائم به، حيث تحدد طبيعة النفقات العامة طبقا لهذا المعيار على أساس طبيعة الوظيفة التي تخصص لها هذه النفقات، وبالتالي تعتبر النفقات العامة التي تقوم بها الدولة بصفتها السيادية، أو أشخاص خاصين مفوضين من طرف الدولة، أما النفقات التي تقوم بها الدولة أو الهيئات العامة في الظروف نفسها التي يقوم القطاع الخاص بالإنفاق فيها فإنها نفقات خاصة.⁴

¹ عبد الله خبابة، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 2009، ص ص 59، 60.

² أكرم يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة، النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 31.

³ محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزلم، مبادئ المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 2007، ص 119.

⁴ سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص ص 29، 30.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

3- **هدف النفقة العامة:** يجب أن يكون الهدف من النفقات العامة هو إشباع الحاجات العامة ومن ثم تحقيق المنفعة العامة أو المصلحة العامة، وبالتالي لا يمكننا اعتبار مبلغ نقدي تم صرفه بهدف إشباع حاجة خاصة نفقة عامة، وذلك تطبيقاً لمبدأ العدالة والمساواة داخل المجتمع، إذ أن جميع الأفراد يتساوون في تحمل الأعباء العامة (كالضرائب) ومن ثم يجب أن يكونوا متساوون في الاستفادة من النفقات العامة للدولة، وبالتالي يمكن القول أن الأعباء العامة والنفقات العامة هما وجهان لعملة واحدة.¹

المطلب الثاني: ضوابط النفقات العامة

إن التعريف بالنفقات العامة لا يقف عند حد بيان أركانها، بل يتعدى ذلك إلى ضرورة بيان الضوابط التي تحكم الإنفاق العام، وهي تتمثل فيما يلي:

أولاً: ضابط المنفعة القصوى

يعني هذا الضابط أن تهدف النفقات العامة إلى تحقيق أكبر قدر من المنفعة بأقل تكلفة ممكنة، أو تحقيق أكبر رفاهية لأكبر عدد ممكن من أفراد المجتمع.

ويتطلب تحقيق هذه القاعدة أن توجه الدولة نفقاتها إلى إشباع الحاجات العامة، الأمر الذي يقتضي دراسة متطلبات الاقتصاد والمجتمع، ومقدار الحاجة إلى مختلف المشاريع، وأن تفاضل بينهما وفق جدول للأولويات، يعتمد على طبيعة المشكلات التي يواجهها الاقتصاد القومي وتوجه نفقاتها إلى كل من هذه المشاريع وفق ما يحققه كل منها من منافع جماعية، بالحجم والنوع والكم والتوقيت المناسبين، مراعين في ذلك ما يضيفه المشروع إلى كل من الدخل القومي والتشغيل والطاقة الإنتاجية ومدى حاجة واستخدام المشروع للموارد الاقتصادية المحلية والعملات الأجنبية والمدة اللازمة للإنشاء والإنتاج، ومعدل ما يحققه المشروع من ربح وتراعي الدولة في ذلك حاجة المناطق الجغرافية والأقاليم المختلفة وكذلك المنفعة التي تعود على الطبقات الاجتماعية المختلفة، أي أن الدولة تتخذ من التخطيط الاقتصادي الشامل أداة لوضع الأهداف العامة، وكيفية الوصول إليها وتحقيقها، معتمدة في ذلك على المعلومات والبيانات والإحصاءات المتوافرة اللازمة لتحقيق أقصى منفعة عامة ممكنة وفق معيار أو آخر تحدده الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.²

¹ محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص ص 61، 62.

² خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2005، ص ص 61، 62.

ثانياً: ضابط الاقتصاد والتدبير

وهو أن تتجنب الدولة والسلطات العامة الإسراف والتبذير في الإنفاق، وكذلك الابتعاد عن الشح والتقتير، أي الاقتصاد في الإنفاق وحسن التدبير، وبعبارة موجزة يعني هذا الضابط استخدام أقل نفقة ممكنة لأداء نفس الخدمة أو الخدمات.¹

وتتضح أهمية هذا الضابط، إذا ما لاحظنا أن النفقات العامة تتطوي على تصرف في مال يخرج من خزانة الدولة، ويقوم على هذا الإنفاق أفراد لا يملكونه، وهذا ما يجعلهم غير حريصين عليه بقدر حرصهم على أموالهم الخاصة مما يغري بالبذخ والتبذير الذي يؤدي إلى ضياع أموال عامة، كان من الممكن أن تستخدم وتوجه إلى أوجه استخدام أخرى، تكون الفائدة منها أكبر وأجدى، إضافة إلى أنه يُضعف الثقة في مالية الدولة، ويعطي المكلفين بدفع الضريبة مبرراً للتهرب من دفعها، وتطبيق هذه القاعدة لا يعني الشح في البذل، أو ادخار المال أو الإحجام عن إنفاقه جزافاً حتى في المسائل التي يقود الإنفاق عليها إلى تحقيق منفعة اجتماعية كبيرة فهذه الفكرة بعيدة كل البعد عن فكرة القاعدة المطروحة.

وحتى يتم تطبيق هذه القاعدة وإدراك الوفر في التكاليف، لتحقيق الرشد في الإنفاق العام وتحقيق أكبر منفعة اجتماعية بأقل التكاليف يتطلب الأمر توافر لدى الدولة رقابة مالية حازمة، يمتد سلطانها إلى كل بند من بنود النفقات العامة، إلى جانب جهاز إداري عالي الكفاءة، يشعر بمهمته وحدودها في التنفيذ السليم إلى جانب تضافر وتعاون جهود الرقابة الإدارية والتشريعية التي تقوم بدور فعال في الكشف عن أوجه الإسراف والتبذير، وفرض العقاب اللازم على المخالفين.²

ثالثاً: ضابط الموافقة المسبقة من السلطة التشريعية

وهو يعني ألا يصرف أي مبلغ من الأموال العامة، إلا بعد موافقة الجهة المختصة بالتشريع، ضمن حدود اختصاصها الزماني والمكاني وذلك لكون النفقات العامة مبالغ ضخمة مخصصة لإشباع الحاجات العامة وتحقيق المنفعة العامة.

وتبرز أهمية هذا الضابط من خلال أنه ضروري لتحقيق الضابطين السابقين والتأكد من استمرار تحققهما من خلال كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة، وهو يتمثل في احترام الإجراءات

¹ سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 55.

² سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003، ص 53، 54.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

القانونية التي تتطلبها التدابير التشريعية السارية عند إجراء الإنفاق العام، بواسطة مختلف أساليب الرقابة المتعارف عليها.¹

ويعد هذا الضابط مظهرا من مظاهر الاختلاف بين المالية العامة والمالية الخاصة، التي لا تحتاج إلى إجراءات وموافقة مسبقة بل يكفي أن تصدر الموافقة ممن يملك حق الإنفاق، الفرد أو الشركة الخاصة، دون الحاجة إلى موافقة مسبقة.

المطلب الثالث: تقسيمات النفقات العامة

نظرا لتطور مفهوم الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ازدادت أهمية تقسيم النفقات العامة نتيجة تعدد أوجه الإنفاق العام وصوره واختلاف آثاره، وبالرغم من تعدد وتنوع تقسيمات النفقات العامة إلا أنها في مجملها النظري والتطبيقي تستند إلى معيارين رئيسيين هما:

أولا: المعيار الاقتصادي

وفقا لهذا المعيار يتم تصنيف النفقات العامة بالاستناد إلى عدة معايير أهمها:

1- معيار طبيعة النفقة العامة: وتنقسم النفقات العامة حسب هذا المعيار إلى:

- **النفقات الحقيقية:** وهي تشمل النفقات في سبيل حصول الدولة على السلع والخدمات الإنتاجية لقيامها بوظائفها التقليدية والحديثة من أمن ودفاع وعدالة وكذلك إقامة المشاريع الاستثمارية ومشاريع البنية التحتية ذات النفع العام كإنشاء الطرق والمستشفيات والمدارس والجامعات... الخ.²

وتنقسم بدورها النفقات الحقيقية إلى:³

- **النفقات الاستثمارية:** وتتمثل في الطلب على السلع الإنتاجية في صورة زيادة في وسائل الإنتاج الثابتة؛
- **النفقات الجارية:** ويقصد بها نفقات ضمان سير إدارة معينة، أو أداء خدمة، أو تشغيل وحدة إنتاجية.

¹ عادل أحمد حشيش، أصول الفن المالي للاقتصاد العام، مدخل لدراسة أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2001، ص50.

² سعيد عبد العزيز عثمان، مقدمة في الاقتصاد العام، مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية للنشر، مصر، 2003، ص454.

³ طاهر الجناحي، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، العراق، بدون سنة نشر، ص27.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

- **النفقات التحويلية:** ويتمثل هذا النوع في النفقات الحكومية التي تتم في اتجاه واحد فقط حيث تكون من جانب الحكومة إلى بقية قطاعات الاقتصاد القومي، القطاع الإنتاجي، قطاع العالم الخارجي، وذلك بدون حصول الدولة على أي مقابل نقدي أو عيني ولهذا لا تعتبر عنصرا من عناصر الدخل الوطني، بالرغم من أنها تمثل دخلا إضافيا لمن يحصل عليها دون مطالبة مستلمي تلك الدخول بتقديم أي نوع من الخدمات أو السلع في المقابل.¹

بصفة عامة واستنادا للهدف من إنفاق المدفوعات التحويلية يمكن تقسيمها إلى ثلاث أشكال:²

- **نفقات تحويلية اقتصادية:** مثل الإعانات الحكومية للمشاريع الإنتاجية؛
- **نفقات تحويلية اجتماعية:** مثل إعانات البطالة... الخ؛
- **نفقات تحويلية مالية:** مثل فوائد الدين العام.

2- معيار دورية النفقات العامة: ويندرج تحت هذا المعيار ما يلي:³

- **النفقات العامة الجارية:** وهي تشمل النفقات التي لا يترتب على إنفاقها زيادة في رأس المال الاجتماعي أو زيادة في رأس المال الإنتاجي بالمؤسسات أو الهيئات العمومية، فغالبيتها تتسم بالدورية والتكرار ويطلق عليها اسم النفقات العادية وتشمل كل ما يتطلب لتسيير مختلف الوزارات والوحدات الحكومية.

- **النفقات العامة الرأسمالية:** هذه النفقات ترتبط بفترة زمنية معينة ومحددة من خلال مصادر تمويلية غير عادية كالقروض والإصدار النقدي ومنها الإنفاق على المشاريع التنموية، والنفقات الاستثنائية التي تتطلبها الاحتياجات الطارئة كالنفقات الحربية... الخ، ويطلق على هذا الصنف من النفقات العامة اسم النفقات غير العادية.

3- معيار الغرض من النفقة العامة: استنادا إلى هذا المعيار يمكن تصنيف النفقة العامة إلى ثلاث مجموعات:⁴

¹ محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 2007، ص55.

² حامد عبد المجيد دراز، المرسي السيد حجازي، مبادئ الاقتصاد العام، القسم الثاني، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، مصر، 1998، ص164، 165.

³ غازي عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة الأولى، دار البيارق للنشر، الأردن، 1998، ص 187.

⁴ عبد المولى السيد، المالية العامة، دار النهضة العربية، مصر، 1993، ص 78 - 80.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

- **النفقة العامة الإدارية:** وتتضمن كافة النفقات العامة اللازمة لإدارة وتشغيل كافة المرافق العمومية وتشمل هذه النفقات المرتبات والأجور ومصاريف التمثيل الدبلوماسي وكل ما يشمل تكاليف قيام الدولة بوظيفتها العادية؛
- **النفقات العامة الاقتصادية:** وهي النفقات العامة التي تنفقها الدولة تحقيقاً لبعض الأهداف الاقتصادية كتشجيع وحدات الإنتاج للقطاع الخاص على زيادة الإنتاج أو تحقيق الكفاءة في استخدام الموارد، وأيضاً زيادة الطاقة الإنتاجية للاقتصاد القومي من خلال زيادة المتاح من استثمارات البنية الأساسية أو زيادة الاستثمارات في القطاع العام؛
- **النفقات العامة الاجتماعية:** وجميع هذه النفقات يغلب عليها الطابع الاجتماعي حيث يكون الهدف الرئيسي من إنفاقها هو زيادة مستوى الرفاهية لأفراد المجتمع بصفة عامة والفقراء بصفة خاصة.

ثانياً: المعيار الوضعي

يقصد بتصنيف النفقات العامة وفق المعيار الوضعي أو العملي ذلك التصنيف المعمول به في الميزانيات العامة التقليدية والحديثة ومن أهم تلك التقسيمات ما يلي:¹

1- التقسيم الإداري: وفق هذا التقسيم يتم تصنيف النفقات العامة في الميزانية العامة إلى عدد من الأبواب حيث يخصص كل باب لجهة إدارية أو وزارة معينة، وكل باب خاص بوزارة معينة ينقسم إلى فروع إنفاقية، وكل فرع ينقسم بدوره إلى عدد من البنود الإنفاقية يخصص كل منها لوحدة أقل في مستواها التنظيمي من المستوى التنظيمي للوحدة الإدارية التي يخصص لها فرع محدد؛

2- التقسيم النوعي: وفقاً لهذا التقسيم يتم تصنيف النفقات العامة المدرجة في الميزانية العامة والمخصصة لكل وحدة إدارية وفقاً لطبيعة الأشياء التي يخصص لها الإنفاق العام؛

3- التقسيم الوظيفي: وفقاً لهذا التقسيم يتم تصنيف النفقات العامة إلى مجموعات إنفاقية ترتبط بأداء وظيفة من الوظائف التي تقوم بها الدولة، حيث يستلزم هذا الأمر تحديد الوظائف التي تقوم بها الدولة وعادة ما تقسم إلى الوظيفة السيادية، وظيفة الخدمات العامة ووظيفة الأمن والدفاع... الخ.

¹ فليح حسن خلف، المالية العامة، الطبعة الأولى، جدار للكتاب العالمي وعالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص 132.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

ويتم توزيع النفقات العامة على هذه الوظائف بغض النظر عن الجهات الإدارية التي ستقوم بتأديتها، فالوظيفة الواحدة يمكن تأديتها من طرف أكثر من جهة فمثلا وظيفة الصحة يمكن تأديتها من قبل وزارة الصحة ووزارة التربية والتعليم ووزارة الدفاع وهكذا.

المبحث الثالث: الإنفاق العام كأداة لتجسيد الأهداف الاقتصادية والاجتماعية

يشكل الإنفاق العام باعتباره سياسة اقتصادية الأداة المفضلة لتحقيق الأهداف المسطرة في إطار السياسة المالية، فهو يساهم مساهمة كبيرة في تحقيق التنمية الاقتصادية وتحقيق العدالة الاجتماعية، وهذا ما يجعل منه سياسة اقتصادية لها أدواتها وأهدافها وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المبحث.

المطلب الأول: فعالية الإنفاق العام في تحقيق الأهداف الاقتصادية

في الغالب تسعى السياسة الاقتصادية إلى توفير الرفاهية الاقتصادية لجميع فئات المجتمع وهو الهدف الذي لا يمكن تحقيقه إلا عن طريق نمو مستمر للطاقت الإنتاجية وتوزيع عادل للدخل، حيث يتم ذلك من خلال سياسة الإنفاق العام التي تعتبر أهم أدوات الدولة التي تسمح لها بالتدخل في الاقتصاد.

أولا: تحقيق النمو الاقتصادي

تعددت النظريات التي تهدف إلى دراسة النمو الاقتصادي ومسبباته حيث اختلفت الآراء حوله، فقد ركز الكلاسيكيين على فرضيات عديدة أهمها الملكية الخاصة والمنافسة التامة وسيادة حالة الاستخدام الكامل، ومن ذلك آراء آدم سميث الذي يرى بأن العمل هو مصدر لثروة الأمة وتقسيم العمل، كما اعتبروا الإنتاج كدالة لعوامل عديدة هي العمل ورأس المال والموارد الطبيعية والتقدم التكنولوجي، والتغير في نمو الإنتاج يتحقق عندما يحصل تغير في أحد العوامل أو جميعها.¹

أما عند الكنزيين فقد ظهر نموذج (Harrod - Domar) كتوسعة ديناميكية لتحليلات التوازن الكينزية، حيث يعتمد هذا النموذج على تجربة الدول المتقدمة وبيحث في متطلبات النمو المستقرة في هذه البلدان، وقد توصل إلى استنتاج مفاده أن للاستثمار دورا رئيسيا في عملية النمو²؛ كذلك من أبرز النماذج التي أعطت للدولة دور في النمو الاقتصادي نموذج "بارو" الذي يبين أن النشاطات الحكومية هي مصدر للنمو الداخلي وذلك من خلال قيام الحكومة بشراء جزء من

¹ مدحت القرشي، التنمية الاقتصادية، نظريات وسياسات وموضوعات، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2007، ص 62.

² نفس المرجع، ص 74.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

الإنتاج الخاص وعرضه كخدمات عمومية مجانية للمنتجين الخواص مما يساعد المؤسسات على الاستثمار أكثر لتحقيق النمو.

أما بعض النماذج فبدأت بإدخال الخدمات العامة كأحد العناصر المؤثرة في النمو ومن أهمها:¹ " نموذج السلع العامة للخدمات الحكومية المنتجة " و " نموذج التكديس للخدمات الحكومية المنتجة "، ويشير هذان النموذجان إلى أن العلاقة بين حجم الحكومة مقاسا بنسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي ومعدل النمو الاقتصادي هي علاقة غير خطية حيث أن توسع هذا الحجم يصاحبه زيادة في معدل النمو مما يؤدي إلى توسع في البنية الأساسية، لكن هناك حدا إذا زاد عنه التدخل الحكومي يصاحبه انخفاض في معدل النمو فيزيد في التعقيدات الروتينية وبالتالي يعرقل الإنتاج، كما يصاحب الزيادة في الإنفاق زيادة مماثلة في الضرائب وهو ما يقلل من الحافز على العمل ويبطئ في زيادة الطلب الكلي وبالتالي يعيق النمو.

ومن الأعمال كذلك التي اهتمت بتأثير وزن الدولة من خلال الإنفاق العام على النمو الاقتصادي هي الدراسات القطاعية التي شملت العديد من البلدان، حيث قام الاقتصادي (Daniel Landau) بدراسة لاختبار درجة النمو في البلدان النامية للفترة الممتدة (1960 – 1980) حيث شرح الاختلافات في أداء هذه البلدان من حيث النمو انطلاقا من سماتها الخاصة، مما خلص إلى استنتاج مفاده أن الإنفاق العام باستثناء الإنفاق العسكري والتعليم يرفع من النمو الاقتصادي، أما الإنفاق العسكري والتعليم لا يبدو أن يكون له أثر واضح على النمو إلا إذا كان له مخرج ذو فعالية كبيرة.²

ثانيا: تحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار

باعتبار التضخم بمثابة اتجاه مستمر في ارتفاع مستوى الأسعار في الأسواق فإنه يهدد الاستقرار الاقتصادي والسياسي، لذا فالدولة تعمل على التأثير على الأسعار عن طريق الإنفاق العام بغية تحقيق جملة من الأهداف حيث يتم هذا التأثير عن طريق إما دعم لبعض السلع واسعة الاستهلاك أو عن طريق توجيه الإنفاق العام إلى زيادة الاستثمار وتخفيض النفقات غير المنتجة.³

فإذا تم توجيه الإنفاق العام إلى الدعم السلعي فإن ثمن تلك السلع سوف يعرف انتعاشا ملحوظا يكون في صالح أصحاب الدخل المحدودة كإعانة للطبقات الفقيرة، وبالتالي يمكن القول

¹ عبد القادر محمد عبد القادر عطية، اتجاهات حديثة في التنمية، الدار الجامعية للنشر، مصر، 2003، ص 150.

² Bernard Landais, *Leçons de politique budgétaire*, balises, France, 1998, p 196.

³ محمد بن عزة، ترشيد الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990-2009، مرجع سبق ذكره، ص 98.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

أن سياسة الدعم السلعي التي تطبقها الدولة على بعض السلع الواسعة الاستهلاك تساهم في رفع دخل الطبقات محدودة الدخل، أما إذا تم توجيه الإنفاق العام إلى زيادة الاستثمار فإنه يؤدي إلى تغييرات في هيكل الأثمان تختلف عما إذا تم توجيه الإنفاق العام إلى زيادة الاستهلاك، كالاستثمار في الطاقة الكهربائية والقطاع الفلاحي والصناعي فإنه يساهم في تقليل أثمان هذه المنتجات التي تعد ضرورية للمواطنين، بالإضافة إلى استبعاد النفقات غير المنتجة عن طريق إعادة فحص برامج الإنفاق العام باعتبار أن ارتفاع هذا الأخير هو سبب تقشي ظاهرة التضخم.¹

ثالثا: تحقيق العمالة الكاملة

تحقيق العمالة الكاملة هو أحد أهم أهداف السياسة المالية، والنفقات العامة تعتبر أحد أهم أدواتها في هذا المجال، فالتشغيل الكامل في معناه الواسع يتمثل في الاستعمال الأمثل لعوامل الإنتاج وهي العمل ورأس المال، أما في معناه الضيق فإنه يتمثل في التشغيل الكامل لليد العاملة وهو المعنى الأكثر استعمالا، ومن الناحية العملية لا يمكن الوصول إلى مستوى الاستخدام الكامل بل هناك دائما معدل طبيعي للبطالة ويتراوح ما بين 5% و6% من إجمالي العاملين.²

والحل الوحيد حسب "كينز" لعلاج مشكل البطالة هو زيادة الإنفاق العام لمواجهة انخفاض الطلب وبالتالي زيادة الإنتاج وارتفاع مستوى العمالة، بالإضافة إلى ضرورة مرونة الجهاز الإنتاجي مما يسمح بانتقال عوامل الإنتاج بسهولة لتحقيق التشغيل الكامل.

أما حسب نظرية الموازين الريكاردية التي أعاد طرحها الاقتصادي "بارو" فإن الإنفاق العام لا يستطيع أن يؤثر بشكل كبير على الإنتاج الكلي لوجود ظاهرة المزاحمة للإنفاق الخاص، وعليه يرى العديد من الاقتصاديين أنه كلما ازداد حجم القطاع العام على حساب القطاع الخاص فإن ذلك سيكون له قدرة على جذب واستمالة الأفراد للعمل بحيوية في القطاع العام وهذا سينتج تغييرات هيكلية في سوق العمل، ومع ظهور نظرية النمو الداخلي برزت رؤية جديدة لدور النفقات العامة، أين أصبح إنتاج السلع الجماعية يخلق نوعا من الآثار الإيجابية لصالح الإنتاجية الحدية لرأس المال الخاص، ومن جهة أخرى نفقات الاستثمار العمومية الموجهة لرأس المال البشري تؤدي إلى رفع فعالية عنصر العمل مما أدى بدوره إلى رفع الإنتاجية الحدية لرأس المال الخاص.³

¹ المرجع السابق، ص ص 98، 99.

² Genereux, **politiques économiques**, édition Seuil, France, 1996, p 05.

³ عبد الرحيم شيببي، محمد شكوري، البطالة في الجزائر مقارنة تحليلية وقياسية، مداخلة في المؤتمر الدولي حول أزمة البطالة في الدول العربية، يومي 17 - 18 مارس 2008، مصر، ص 9.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

وحسب التجارب الواقعية لزيادة فرص العمل عن طريق تفعيل دور سياسة الإنفاق العام، تتبع بعض الدول سياسة المشروعات العامة من أجل توفير مناصب العمل والتقليل من البطالة، كما أن تقديم الدولة للإعانات الاقتصادية لفائدة المستثمرين الخواص مقابل إلزامهم بتشغيل عدد معين من العمال يكون له دور كبير في التقليل من البطالة.¹

رابعاً: تحقيق التوازن الخارجي

يعتبر ميزان المدفوعات أحد الرموز الاقتصادية لأي بلد ووسيلة لتسوية المعاملات الخارجية، فهو عبارة عن سجل للمعاملات الاقتصادية تدرج فيه مختلف عمليات التبادل الدولي، وينقسم إلى جانبين هما: جانب دائن تسجل فيه تلك المعلومات التي يترتب عنها دخول للعملة الأجنبية وجانب مدين تسجل فيه المعاملات التي تتيح وسائل لتغطية هذه الالتزامات، كما يساعد السلطات على صياغة السياسات الاقتصادية المناسبة بالإضافة إلى أنه يسمح بالحكم على الوضعية الاقتصادية للدولة، وبالتالي فإن أي عجز يحدث فيه يؤدي إلى زيادة مديونية البلاد وإلى تدهور قيمة عملتها، وعلى العكس من ذلك فإن توازن ميزان المدفوعات يسمح بالحصول على استقرار العملة وتنمية المبادلات الاقتصادية، حيث أن التقلبات المفاجئة في العملة تحمل مخاطر هامة للبلدان ذات العملات الضعيفة.²

ويرى الكثير من الاقتصاديين أن سياسة الإنفاق العام لها دور كبير في معالجة اختلالات ميزان المدفوعات من خلال ما يلي:

- زيادة رؤوس الأموال الأجنبية عن طريق تشجيع الاستثمار الأجنبي بتقديم الإعانات من طرف الدولة والنفقات الجبائية في سبيل تحفيز الاستثمار؛
- تخفيض الطلب الداخلي للتقليل من الاستيراد عن طريق تحقيق الاكتفاء الذاتي؛
- ترقية الصادرات عن طريق الإنفاق الجبائي والإعانات الموجهة للمستثمرين الأجانب والمحليين.

أما النظرية الكينزية فقد ساهمت في هذا المجال من خلال الاعتماد على السياسة المالية وخاصة الإنفاق العام للتأثير على الدخل، فمن خلال تركيزه على الاستثمار يساهم في رفع إنتاج

¹ محمد بن عزة، ترشيد الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990-2009، مرجع سبق ذكره، ص 100.

² عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، دراسة تحليلية وتقييمية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 41.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

البلد وذلك بواسطة الإنفاق الجبائي والإعانات الموجهة للمستثمرين، حيث تساهم هذه الأدوات بدرجة كبيرة في رفع الإنتاج وبالتالي ارتفاع معدل التصدير مما يزيد من مستوى الاستخدام في تلك الصناعات التصديرية فتواكبها زيادة في معدل الأجور ومن ثم الدخول الموزعة وبالتالي تنامي في الطلب على السلع والخدمات بنسبة أكبر نتيجة لعمل المضاعف فترتفع الواردات مما يؤدي إلى عودة التوازن إلى ميزان المدفوعات.

وتعد ظاهرة العجز التوأم من مواضيع الاقتصاد الكلي ذات الأهمية الكبيرة التي تفترض أن عجز الموازنة العامة الناتج عن زيادة الإنفاق العام يؤدي إلى عجز الحساب الجاري في ميزان المدفوعات والتي تمت صياغتها من طرف godly و cripss في منتصف السبعينات في المملكة المتحدة، حيث أثبتت الدراسات أن العجز في القطاع العام يحدد الرصيد في ميزان المدفوعات.¹

المطلب الثاني: فعالية الإنفاق العام في تحقيق الأهداف الاجتماعية.

تلعب سياسة الإنفاق العام دور كبير في تحقيق الأهداف الاجتماعية وذلك نظرا لأهميتها الكبيرة ومساهمتها بشكل غير مباشر في زيادة الإنتاج وبالتالي النمو الاقتصادي، فمثلا النفقات التي تصرف على الصحة والتعليم تساهم في رفع المستوى الصحي والتعليمي لأفراد المجتمع وكفائتهم وقدرتهم على العمل والإنتاج.

كما أن النفقات الاجتماعية الموجهة لفئات معينة بغرض تحسين مستواها المعيشي في شكل إعانات نقدية مباشرة كمنح البطالة والشيخوخة، أو غير مباشرة من خلال صياغة العديد من البرامج الحكومية التي تهدف إلى تدعيم أسعار العديد من السلع واسعة الاستهلاك والخدمات الضرورية، تؤدي إلى زيادة الدخول الشخصية والإنفاق الشخصي، التي ينتج عنها زيادة الإنتاج والدخل القومي.²

والهدف الأسمى من وراء هذه النفقات هو إعادة توزيع الدخل الوطني، ولتحقيق هذا الهدف لابد من وجود تعاون بين الضرائب والنفقات العامة، فالضرائب التصاعدية تساهم في اقتطاع جزء هام من دخول الطبقات الغنية، وعن طريق النفقات العامة يمكن تحويلها إلى ذوي الدخل المنخفضة عن طريق أشكال متعددة، كإعانات الشيخوخة والبطالة، منح التقاعد، والإعانات

¹ وليد عبد الحميد عايب، الآثار الاقتصادية الكلية لسياسة الإنفاق الحكومي، دراسة تطبيقية قياسية لنماذج التنمية الاقتصادية، الطبعة الأولى، مكتبة حسين العصرية للطباعة والنشر والتوزيع، لبنان، 2010، ص 199.

² محمد بن عزة، ترشيد الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990-2009، مرجع سبق ذكره، ص 102.

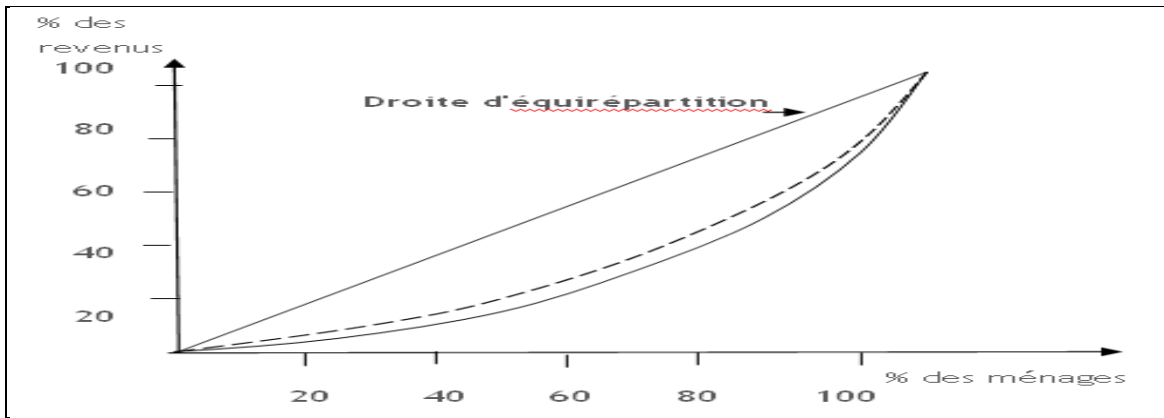
الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

المدرسية والصحية... إلخ، فهي تساعد الطبقات الفقيرة في تحسين مستواها وفي إعادة توزيع الدخل لصالحها، كما أن دعم الدولة للسلع الاستهلاكية الأساسية ليست إلا زيادة في دخول الطبقات الفقيرة بطريقة غير مباشرة.

وليس من اليسير تقدير درجة إعادة توزيع الدخل بين الأفراد أو الفئات في المجتمع، إلا أن بعض المفكرين الاقتصاديين يرون أنه يمكن حساب إعادة توزيع الدخل لفرد أو فئة معينة وذلك من خلال معرفة الالتزام الضريبي الواقع على عاتق هذا الفرد أو الفئة، ومقارنته مع النفقات العامة التي يتلقاها، فإذا كان مقدار النفع أقل من مقدار العبء فإن إعادة توزيع الدخل لم تكن في صالح هذا الفرد أو الفئة والعكس صحيح.¹

ولقياس العدالة في توزيع الدخل يمكن الاستعانة بمنحنى "لورنز" LORENZ الذي يعبر عن التوزيع الفعلي للدخل مقارنة بالتوزيع الذي يحقق المساواة المطلقة، ولصياغة هذا المقياس نقوم بتقسيم السكان إلى خمسة مجموعات حسب مستوى الدخل ثم حساب نصيب الدخل الوطني، مقابل نسبة السكان التراكمية ثم نرسم منحنى لورنز كما يلي:

الشكل البياني رقم (01): منحنى "LORENZ" لقياس العدالة في توزيع الدخل.



المصدر: محمد بن عزة، ترشيد الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف، دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990-2009، مذكرة الماجستير في العلوم الاقتصادية غير منشورة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010، ص103.

من خلال هذا الشكل نلاحظ أنه كلما ابتعد منحنى "لورنز" عن خط المساواة المطلقة كلما كان توزيع الدخل غير عادل نسبياً، والعكس صحيح، كما يمكن استعمال منحنى "لورنز" في المقارنة بين الدول في مجال العدالة في توزيع الدخل.

¹ المرجع السابق، ص ص 102، 103.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

المطلب الثالث: الأدوات الإنفاقية المستعملة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية

إن تحقيق الأهداف سالفة الذكر التي ترمي إليها السياسة الإنفاقية يحتاج إلى أدوات كفيلة بذلك وهذا وفقا لما يلي:

أولا: الإعانات الموجهة للاقتصاد الوطني

إن هذه الإعانات تتعدد أشكالها وتختلف أهدافها بحيث تمنح بصورة مباشرة كإعانات التصدير وذلك من أجل المساعدة على الصمود في وجه المنافسة الأجنبية مما يرفع من الإنتاج الوطني، بالإضافة إلى الإعانات الموجهة إلى المؤسسات الخاصة والعامة، فالأولى تهدف إلى تشجيع الإنتاج المحلي وتوجيه توظيف الأموال فيها ومن أمثلة ذلك الإعانات الموجهة لأصحاب المصانع لتوسيع الإنتاج وتحديث التجهيزات، أما الثانية الموجهة للمؤسسات العامة تهدف لتغطية العجز الحاصل في موازنتها وتأهيلها لاستعادة القدرة على المنافسة وتقديم أحسن خدمة عمومية للمواطنين.¹

ثانيا: الإنفاق الجبائي

استعمل مصطلح الإنفاق الجبائي لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية من طرف "Stanley Sorrey" حيث عرفه على أنه "برنامج حكومي قائم على منح مساعدات مالية عن طريق إجراءات جبائية عوض تقديمها عن طريق نفقات عامة مباشرة"، ومن جهته بين "Fiekozky" أن الإنفاق الجبائي هو مستثنى من القاعدة العامة للتشريع الجبائي وإذا أمكن الهدف من هذا الإجراء بلوغ تكلفة عقلانية تقريبية للتكلفة ذاتها الممنوحة عن طريق برنامج النفقات المباشرة كما أطلق على الإنفاق الجبائي مصطلح الامتيازات الجبائية حسب Hockley.²

الإنفاق الجبائي أداة مهمة من أدوات سياسة الإنفاق العام غير المباشرة تتدخل بها الدولة لفائدة فئة معينة من المكلفين بالضريبة والذين تتوفر فيهم شروط محددة تدرج ضمن القوانين الجبائية والمالية وقوانين الاستثمار، تهتم هذه السياسة بتشجيع العرض من السلع والخدمات من خلال التركيز على تحسين ظروف العمليات الإنتاجية حيث تكمن الفكرة الرئيسية من هذه السياسة في تقليص الأعباء الجبائية على الإنتاج ومن ثم تشجيع الادخار والاستثمار وزيادة الإنتاج

¹ François Escalle, *maitriser les finances publiques: pourquoi, comment ?*, edition economica, 2005, p 211.

² محمد بلهادي، النفقات الجبائية - حالة الجزائر - ، مذكرة الماجستير في العلوم الاقتصادية غير منشورة، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2007، ص 42.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

للحصول على نمو متزايد في مستوى الدخل الوطني، وقد تتدخل الدولة من خلال هذه السياسة بعدة أوجه منها: الإعفاء الكلي من دفع الضريبة والتخفيض في معدلات الضريبة.

إن نجاح سياسة الإنفاق الجبائي تعتمد على توفر بعض العوامل سواء كانت مرتبطة بالإجراءات التحفيزية أو عوامل خارجية أخرى، لذا فإن المشرع الضريبي ملزم بالقيام بدراسة معمقة لكافة الظروف والأوضاع السائدة قبل منح التحفيزات، ومن أجل إعطاء فعالية لهذه السياسة يجب احترام بعض الشروط.

المبحث الرابع: محددات النفقات العامة وظاهرة تزايدها.

إن النفقات العامة ترسم حدود نشاط الدولة الاقتصادي والاجتماعي، لذلك فهي تتسع عندما يزداد دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتضيق عندما ينحصر هذا الدور.

المطلب الأول: محددات النفقات العامة

هناك العديد من العوامل التي تحدد حجم النفقات العامة، كما تحدد بشكل كبير وجهة وكيفية استخدام النفقات العامة، وهي تتمثل فيما يلي:

أولاً: الفلسفة الاقتصادية للنظام السياسي

إن الفلسفة الاقتصادية للمجتمع والدولة هي التي تحدد النظام الاقتصادي السائد ونمط إدارة الدولة والاقتصاد، وعلى الرغم من أن هناك عدة أنماط لإدارة الاقتصاد الوطني إلا أن جميع هذه الأنماط تندرج ضمن الأشكال الرئيسية للدولة (الدولة الحارسة، الدولة المتدخلة، الدولة المنتجة ودور الدولة الجديد).

ففي ظل الدولة الحارسة التي تتبنى أسلوب المالية المحايدة والتي تحصر الوظائف الأساسية للدولة (الأمن، الدفاع، العدالة) فإن حدود الإنفاق العام سوف تقتصر على تلك الوظائف، أما فيما يتعلق بالدولة المتدخلة التي تؤمن بضرورة استخدام السياسات الملائمة للوصول إلى التشغيل الكامل والاستقرار والتوازن الاقتصادي وبالتالي يزداد التخصيص المالي للنفقات العامة، أما بالنسبة للدولة المنتجة التي تركز على مفهوم الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج فإن حصة النفقات العامة تتسع حتى تستوعب النشاط المتصاعد للدولة المنتجة، في حين أنه وفي ظل الدور الجديد للدولة وازدياد وظائفها

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

2- حساسية الإنفاق الاجتماعي: يأخذ مسار حساسية الإنفاق العام الاجتماعي اتجاهها معاكسا لمسار النشاط الاقتصادي، أي أنه في حالة تصاعد مستوى النشاط الاقتصادي الذي يترجم بزيادة حجم العمالة وارتفاع مستوى الدخل القومي فإن الحكومة غير ملزمة بزيادة التخصيصات المالية لتمويل الإنفاق الاجتماعي، أما في حالة هبوط مستوى النشاط الاقتصادي والذي ينتج عنه زيادة في معدل البطالة وانخفاض حجم الدخل القومي فإن الحكومة ملزمة بزيادة الإنفاق الاجتماعي لمواجهة مظاهر هذا الكساد من بطالة وفقر اجتماعي عن طريق الإعانات؛

3- حساسية الإنفاق الاقتصادي: إن حساسية الإنفاق الاقتصادي تتعلق من جهة بدورة الحياة الاقتصادية والتي تعتبر حلقة تربط بين أوضاع اقتصادية مختلفة، ومرتبطة من جهة أخرى بأسلوب النظام الاقتصادي القائم وشكل الدولة، إذ أنه في الوقت الحالي وفي ظل الدور المهم للدولة في الحياة الاقتصادية فإن الإنفاق الاقتصادي يأخذ شكلا عكسيا للحالة الاقتصادية فيزيد هذا الإنفاق لمواجهة مظاهر حالة الكساد والعكس في حالة الانتعاش.

ثالثا: المقدرة المالية للدولة

تعتبر المقدرة المالية للدولة العنصر المهم في تحديد مقدار الإنفاق الواجب صرفه، فهي بمثابة السيولة المالية المتاحة التي تحدد مبلغ الاعتمادات المالية الواجب تخصيصها لعملية الإنفاق العام خلال الفترة المقبلة، كما تشكل المقدرة التكاليفية (الطاقة الضريبية) وقدره الدولة على الاقتراض العام أهم عناصر المقدرة المالية للدولة.¹

1- المقدرة التكاليفية: نقصد بالمقدرة التكاليفية للاقتصاد قدرة الاقتصاد على تحمل الأعباء الضريبية دون الإضرار بمستوى معيشة الأفراد أو المقدرة الإنتاجية القومية (المستوى الكلي)، أما المقدرة التكاليفية للفرد فتعني قدرة الفرد على تحمل العبء الضريبي (المستوى الجزئي)، ويتوقف على مستوى الدخل وطرق استخدامه.

2- المقدرة الاقتراضية للدولة: وهي تتعلق بمدى قدرة الدولة على اللجوء إلى الاقتراض العام، وهذا يرتبط بالقدرة التسديدية والسمعة على مستوى الأسواق المالية، وعموما فإن قدرة الدولة على الاقتراض تزداد كلما استطاعت تعبئة الادخار وعلى مدى الدوافع للاستثمار.

¹ محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلاء، المالية العامة: النفقات العامة - الإيرادات العامة - الميزانية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 27.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

المطلب الثاني: النظريات المفسرة لظاهرة تزايد النفقات العامة.

إن ظاهرة تزايد النفقات العامة استدعت انتباه العديد من الاقتصاديين، حيث وبالرغم من أن النظرية التقليدية والنظرية الحديثة في النمو الاقتصادي لم توفق في تفسير ظاهرة تزايد النفقات العامة، إلا أنه جاءت من بعدها دراسات ختت خطوة إيجابية في هذا المجال وفيما يلي شرح لبعض هذه الدراسات.

أولاً: قانون واجنر (1892) "Loi de Adolphe Wagner"

اهتم الاقتصادي "Adolphe Wagner" بتفسير ظاهرة تزايد النفقات العامة خلال القرن 19، وقد أطلق على هذا التفسير في الأدب الاقتصادي والمالي بـ "قانون واجنر" ووفقاً لهذا القانون يوجد اتجاه طبيعي نحو نمو وزيادة حجم النفقات العامة¹.

وقد أوضح "A.Wagner" أن تطور النفقات العامة هو نتيجة طبيعية لتغير الهيكل الاقتصادي والاجتماعي وقد توصل هذا القانون إلى أنه إذا حقق مجتمع من المجتمعات معدلاً معيناً من النمو الاقتصادي، فإن ذلك يؤدي إلى اتساع نشاط الدولة وهذا يعمل على زيادة نفقات الدولة بمعدل أكبر من معدل زيادة نصيب الفرد من الناتج القومي.

وقد فرق "واجنر" بين ثلاث وظائف للدولة:

- **الوظيفة التقليدية:** والمتمثلة في الدفاع والأمن والعدالة وقد أرجع تزايد النفقات العامة في ذلك إلى اتجاه الدولة إلى مركزية الإدارة من ناحية وإلى التوسع في استخدام الآلات وتعدد الحياة الاقتصادية من ناحية أخرى؛
- **الوظيفة الإنتاجية:** فمع تزايد التقدم الفني وإمكانية الأخذ بنظام المؤسسات بدلاً من شركات المساهمة، تتزايد النفقات العامة؛
- **الوظيفة الاجتماعية:** حيث أن تزايد النفقات العامة راجع إلى الرغبة الملحة في القضاء على الاحتكارات التي تؤدي إلى عدم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي وعدم استفادة كل الفئات من نتائج النمو الاقتصادي.

وقد وجهت لهذا القانون مجموعة من الانتقادات أهمها:²

¹ حامد عبد المجيد دراز، المرسي السيد حجازي، مرجع سبق ذكره، ص 151.

² المرسي السيد حجازي، مبادئ الاقتصاد العام: النفقات والقروض العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان، 2000، ص ص 77، 78.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

- إبرازة لعلاقة سببية بين العوامل الاقتصادية وزيادة النفقات العامة، وإهماله لعوامل عديدة يمكنها أن تؤثر على النفقات العامة مثل العوامل السياسية والاجتماعية؛
- ظهور بعض الدراسات المتأخرة التي أوضحت أن معدلات الزيادة في النفقات العامة تختلف حسب مراحل النمو التي تمر بها الدولة، وتزداد تلك المعدلات خلال ارتفاع مستوى المعيشة ولكنها تتخفض بعد مستوى معين؛
- جاءت بعد ذلك دراسة "Peacock and Wiseman" لتقوم بنفي التزايد المستمر في النفقات العامة وترجعه إلى فترة الأزمات والحروب، وفيما يلي سوف نتطرق لهذه الدراسة.

ثانياً: أطروحة بيكوك وويزمان (1961) "Thèse de Peacock and Wiseman"

لقد توصل كل من "Alin Peacock" و "Jai Wiseman" أستاذان في مدرسة لندن للاقتصاد في دراسة لهما سنة 1961 حول تطور النفقات العامة في المملكة المتحدة خلال الفترة 1890-1955، أن النمو الاقتصادي ليس العامل الوحيد الذي يؤدي إلى ارتفاع النفقات العامة، وإنما هناك عوامل أخرى، حيث أن الزيادة في النفقات العامة تتم في غالبيتها في فترة الأزمات والحروب وتزيد وفق وتيرة مفاجئة وكبيرة.

كما أشار كل من "Wiseman" و "Peacock" إلى أن الحروب والأزمات لها تأثير على الإنفاق العام، وبالتالي زيادة العبء الضريبي على المواطنين لتمويل هذا الإنفاق، كما أكد أن مستوى الإنفاق العام يبقى في نفس المستوى المرتفع بعد الأزمات والحروب ولا ينزل إلى المستوى الذي كان فيه من قبل. وقد فسرا عدم هبوط الإنفاق العام لمستواه قبل الأزمات والحروب بوجود مستوى معين للأعباء الضريبية المقبولة من طرف المكلفين في الظروف العادية، بحيث أن هذا المستوى يتصف بالثبات في أوقات السلم، لكن في أوقات الأزمات والحروب يزيد العبء على المكلفين لمواجهة آثار الحرب، ولكن هذا العبء لا ينخفض بعد الحرب نظراً لزيادة الإنفاق لمواجهة الرغبات الجديدة المتولدة عن الحرب. وقد أطلق على الانتقال من مستوى الإنفاق والإيراد العام القديم إلى مستوى أعلى نتيجة للظروف الاستثنائية مصطلح أثر الاستبدال.¹

وقد برزت دراسات مماثلة في هذا الشأن مثل دراسة الاقتصادي الأمريكي (S.P.Gupta) التي أجراها على كندا والولايات المتحدة الأمريكية واستنتج أن هذا الأثر لا يعود بالضرورة إلى الحروب وإنما يعود أيضاً إلى الأزمات الاقتصادية مثل أزمة الكساد الكبير لسنة 1929.

¹ عبد الله الشيخ محمود الطاهر، مقدمة في اقتصاديات المالية العامة، مطابع جامعة الملك سعود، المملكة العربية السعودية، 1992، ص 116.

ثالثاً: نظريات أخرى

بالإضافة إلى النظريتين السابقتين هناك نظريات أخرى اهتمت بهذا الجانب ومن أهمها:

1- نظرية الركود: حسب كينز فإن شرط التوازن في اقتصاد ذي ثلاث قطاعات هو تعادل بين العرض الكلي والتمثل في الدخل والطلب الكلي المتمثل في الاستهلاك والاستثمار والإنفاق الحكومي، وهو ممثل في المعادلة التالية: $Y=C+I+G$

في حالة النمو المتوازن للإنتاج الحقيقي Y ومع عدم وجود سبب لارتفاع الميل المتوسط للاستثمار (I/Y) فإن الميل المتوسط للإنفاق الحكومي (G/Y) يجب أن يزيد لكي يوازن انخفاض الميل المتوسط للاستهلاك (C/Y) لكي يحدد مستوى الطلب على العمالة الكاملة مع نمو الدخل، أي أنه إذا لم يتم زيادة الإنفاق العام بوتيرة متسارعة فإنه لا يتم الخروج من حالة الركود الاقتصادي، وذلك بإقامة الدولة للمشاريع العامة لتحريك النشاط الاقتصادي.¹

وباستقراء خفيف لتاريخ الاقتصاد العالمي فإن الأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 1929 استلزمت ضخ مبالغ ضخمة لتنمية ورفع الطلب الفعلي وبالتالي الرجوع إلى حالة العمالة الكاملة، كما أن أزمة المكسيك من سنة 1988 إلى 1994 التي ألزمت العالم على ضرورة توفير ما قيمته 50 مليار دولار كحد أدنى للخروج من الأزمة وعدم انتشارها بالإضافة إلى عدة أزمات أخرى وصولاً إلى الأزمة المالية العالمية لسنة 2008 التي خصصت لها الولايات المتحدة ما يفوق 800 مليار دولار ضمن ميزانيتها وذلك لإعادة الانتعاش الاقتصادي وكذلك الدول الأوروبية التي تأثرت بهذه الأزمة مثل بريطانيا التي ضخت ما يفوق 250 جنيه إسترليني (450 مليار دولار) في اقتصادها لإعادة الحيوية للبنوك والخروج من حالة الركود، فكانت هذه الخطط الإنفاقية كجزء من الميزانية العامة لهذه الدول في سبيل حماية الاقتصاد من الوقوع في حالة الركود الاقتصادي الحاد.

2- قانون باركنسون (1958) "Loi de Parkinson": حسب المراقب الإنجليزي باركنسون هناك سبب آخر لزيادة النفقات العامة والتمثل في ميل طبيعي إلى زيادة مصروفات التشغيل، ولا سيما تكاليف الموظفين، كما أن العدد المتزايد من الموظفين العموميين ناتج عن توسع القطاع العام وخاصة العمل الإداري، بغض النظر عن الزيادة أو النقصان في العمل المنجز، حيث شملت هذه

¹ محمد بن عزة، ترشيد الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف، دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990-2009، مرجع سبق ذكره، ص40.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

الزيادة في عدد الموظفين كل من الموظفين العاديين والمؤهلين والمسؤولين الحكوميين، وهي تعكس من جهة أخرى الرغبة في تطوير المسؤولية والرقي بالخدمات المقدمة للمواطنين.¹

المطلب الثالث: أسباب تزايد النفقات العامة

أدى تطور الدولة وتغير دورها إلى توسيع نشاطاتها المختلفة وحدثت زيادات في حجم نفقاتها، وأصبحت هذه الظاهرة سمة الكثير من الاقتصاديات سواء في الدول المتقدمة أو النامية، ويمكن تقييم الأسباب وراء هذا التزايد في النفقات إلى نوعين كما يلي:

أولاً: الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة

يعرف التزايد الحقيقي للنفقات العامة على أنه الارتفاع في الحجم الكلي للإنفاق العام مقابل الحصول على منفعة إضافية دون أن تتغير مساحة البلد ولا عدد سكانه، وغالبا ما يرتبط هذا النمو بتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأفراد بغية الرفع من متوسط نصيبهم في الخدمات العامة، وتتفرع الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة إلى ما يلي:²

1- الأسباب المذهبية: ويقصد بها الأسباب المرتبطة بالفكر الاقتصادي وتطوره خلال التاريخ ونظرته إلى دور الدولة في النشاط الاقتصادي، إذ نتج عن ذلك ازدياد وظائف الدولة انطلاقا من اقتصرها على توفير الأمن وحماية الممتلكات إلى المساهمة في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، وهو ما يترتب عنه بالضرورة زيادة المنفعة الحقيقية لنفقات العامة؛³

2- الأسباب الاقتصادية: وهي تتمثل فيما يلي:

- **النمو الاقتصادي وزيادة الدخل الوطني:** من الطبيعي أن يصاحب النمو الاقتصادي في أي مجتمع ارتفاع متوسط دخل الفرد الحقيقي وبالتالي زيادة الطلب على السلع والخدمات الاستهلاكية، والسلع والخدمات العامة ما هي إلا جزء من ضمن تلك السلع والخدمات التي يزداد طلب أفراد المجتمع عليها حين يرتفع مستوى دخلهم وهذا ما يعمل على نمو الإنفاق العام لأجل إشباع تلك الحاجات.⁴

¹ المرجع السابق، ص 41.

² محمد زكاري، دراسة العلاقة بين النفقات العمومية والنمو الاقتصادي في الجزائر خلال الفترة 1970 - 2012، مذكرة الماجستير في العلوم الاقتصادية غير منشورة، تخصص اقتصاد كمي، جامعة محمد بوقرة، الجزائر العاصمة، الجزائر، 2014، ص 34.

³ سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 65.

⁴ محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مرجع سبق ذكره، ص 126.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

كما أن توزيع الدخل هو عامل آخر يتحكم في درجة الإنفاق الحكومي، حيث أن انخفاض درجة المساواة في توزيع الدخل المعبر عنها بارتفاع قيمة معامل جيني "Gini Coefficient" يتطلب درجة أعلى من الإنفاق على السلع والخدمات العامة المتعلقة بمساندة الفئات الفقيرة، والذي يأخذ عدة أشكال مثل دعم الخدمات المختلفة كالصحة والتعليم، ويمتد ليشمل دعم الغذاء بالإضافة إلى الدعم النقدي المباشر لهذه الفئات الفقيرة.¹

- **الدورة الاقتصادية والمنافسة الدولية:** إن حركة الدورة الاقتصادية تدفع الدولة إلى التدخل لزيادة النفقات العامة خصوصاً بعدما أثبتت بأنها من أهم حلول الأزمات الاقتصادية كالكساد، الذي يحتم عليها التدخل لزيادة الطلب الكلي الفعال بشكل يسمح بتنشيط عجلة الاقتصاد وتصريف الإنتاج، كما أن التنافس الاقتصادي الدولي وتخوف الدولة من عدم قدرة صناعاتها الناشئة وصادراتها بصفة عامة على المنافسة يدفعها إلى تقديم المزيد من الإعانات للمشروعات الوطنية من أجل دعم قدرتها التنافسية، ويبرز ذلك بالخصوص في الدول النامية التي ينخفض فيها نشاط القطاع الخاص مما يتطلب تدخل الدولة لتعويض ذلك النقص.²

3- الأسباب الاجتماعية: تتمثل هذه الأسباب في زيادة معدل النمو الديموغرافي وكذا تركيز السكان في المدن والمراكز الصناعية، حيث تؤدي هذه الأسباب إلى زيادة حجم النفقات العامة لتغطية الطلب الحاصل على الخدمات العامة، بالإضافة إلى زيادة الخلل في توزيع الدخل والثروة بين أفراد المجتمع ما نتج عنه زيادة عدد الأفراد الذين يقعون تحت خط الفقر، وبالطبع يكلف هذا المزيد من الإنفاق على برامج الحد من الفقر.³

أضف إلى هذا أن زيادة الوعي الاجتماعي كنتيجة حتمية لانتشار التعليم، ومن ثم وعي المواطنين بحقوقهم حيث أصبحوا يحملون الدولة مسؤولية تحقيق الضمان الاجتماعي بتأمينهم ضد المخاطر الاجتماعية كالمرض والشيخوخة، إلى جانب المخاطر الاقتصادية كالبطالة وإصابات العمل، الأمر الذي أدى إلى زيادة الإنفاق العام.⁴

¹ عبد الله شحاتة، الاقتصاد السياسي لتحديد أولويات الإنفاق العام، رؤية عامة، مصر، 2009، ص 04، على الموقع : www.Pidegypt.org

² عادل أحمد حشيش، أصول الفن المالي للاقتصاد العام، مرجع سبق ذكره، ص 67.

³ سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سبق ذكره، ص 472، 473.

⁴ عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، الطبعة الأولى، دار حامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص 65.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

4- الأسباب السياسية: تتمثل في عدة عوامل تساهم في زيادة حجم النفقات العامة كما يلي:

- انتشار مبادئ الديمقراطية: يترتب على انتشار مبادئ الديمقراطية تعدد الأحزاب السياسية المتنافسة، ومحاولة كسب رضا الرأي العام من طرف الحكومة المنتخبة وذلك من خلال الاهتمام بانشغالات أفراد المجتمع والتوسع في المشاريع الاجتماعية التي وعدت بانجازها للحفاظ على مركزها السياسي مما يؤدي إلى زيادة النفقات العامة؛¹
- نمو مسؤولية الدولة: لقد ساهم ضغط الرأي العام وانتشار مبادئ الديمقراطية، ومؤلفات رجال القانون إلى تغيير النظرة إلى الدولة فهي أصبحت مجموعة من المرافق العامة الموجهة لخدمة الصالح العام فقد تقرر مسؤولياتها في خدمة المواطنين، حيث يمكن للفرد مقاضاتها لتعويضه عن الضرر الذي قد ينشأ عن نشاطها؛²
- زيادة نفقات التمثيل الخارجي: أدى تطور العلاقات الدولية وكثرة الدول المستقلة إلى اتساع رقعة التمثيل الدبلوماسي من جهة، وتزايد نفقات اشتراك الدول في المنظمات الدولية والإقليمية من جهة أخرى، بالإضافة إلى تقديم المساعدات والمنح المادية والفنية للدول الأجنبية في إطار التعاون الدولي، حيث أدى هذا كله إلى زيادة حجم النفقات العامة؛³
- زيادة النفقات العسكرية: يلعب الإنفاق العسكري دورا هاما في دفع النفقات العامة نحو التزايد بمعدلات كبيرة في الكثير من الدول، إذ لا يقتصر على مخصصات الأجور والرواتب والمستلزمات السلعية والخدمية الجارية التي تلزم القوات المسلحة فحسب، بل أيضا النفقات المخصصة لاستيراد السلاح وكلفة الصيانة حيث تتم في العادة بالعملة الصعبة، أضف إلى ذلك المبالغ المالية التي تصرف لأجل الحصول على التكنولوجيا المتطورة التي ظهرت في المجال العسكري.⁴

5- الأسباب المالية: في ظل وجود مبررات لتدخل الدولة ومع توفر مصادر عديدة وبديلة لتمويل الإنفاق العام اتجه هذا الأخير للتزايد، وذلك لانسجام العصر الحديث بسهولة الاقتراض إذ خرج القرض العام عن مفهومه السابق باعتباره مصدرا استثنائيا للإيرادات العامة تستخدمه الدولة في

¹ محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مرجع سبق ذكره، ص 127.

² محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 112، 362.

³ علي زغدود، المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 52.

⁴ سعاد سالكي، دور السياسة المالية في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر - دراسة بعض دول المغرب العربي -، مذكرة الماجستير في التسيير الدولي غير منشورة، تخصص مالية دولية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2011، ص 42.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

ظروف غير طبيعية، حيث أصبحت الدولة تلجأ إلى إصدار السندات ذات فئات مختلفة لتشجيع الأفراد على الاكتتاب ما أدى إلى زيادة الدين العام وزيادة نفقات خدمته.¹

كما أن تطور مصادر الإيرادات العامة وتنوعها مكن الدول على اختلاف نظمها الاقتصادية من زيادة إيراداتها بدرجة خلقت معها فائضا شجعها على استخدامه في الإنفاق على الخدمات العامة، وتكمن خطورة هذا الوضع في أنه متى اقتضت الظروف ضغط الإنفاق لإخفاء الفائض فإنه يتعذر ذلك لصعوبة تخفيض النفقات العامة سياسيا واجتماعيا.²

6- الأسباب الإدارية: على الرغم من أن اتساع نطاق نشاط الدولة يفرض زيادة في المصروفات الإدارية إلا أنّ جانباً كبيراً من هذه الزيادة يرجع إلى سوء الإدارة والتنظيم في القطاع الحكومي وانخفاض إنتاجيته، بالإضافة إلى بطء سير وتعقيد الإجراءات الإدارية، وضعف الشعور بالواجب وعدم الحرص على أموال الدولة، والتبذير والنفقات المظهرية الكبيرة التي يحاط بها كبار موظفي الدولة، وكذا انتشار الفساد بثتى أنواعه داخل الإدارات العمومية مما أسفر عن المزيد من الإنفاق.³

ثانياً: الأسباب الظاهرية لزيادة النفقات العامة

تعرف الزيادة الظاهرية للنفقات العامة بأنها الزيادة في الأرقام دون أن يقابلها زيادة في نصيب الفرد من السلع والخدمات لإشباع حاجاته العامة،⁴ وهذا ناتج عن عدة عوامل كما يلي:

1- تدهور القيمة الحقيقية للنقود: إن التدهور المستمر في قيمة النقود في مختلف دول العالم عادة ما يؤدي إلى انخفاض في القوة الشرائية لوحدات النقد المتداولة في تلك الدول وذلك بسبب زيادة الأسعار فالحكومات اليوم أصبحت تدفع مبالغ طائلة لشراء نفس الكمية من السلع والخدمات التي كانت تشتريها فيما سبق عن طريق دفع مبالغ زهيدة، وعليه فإن زيادة النفقات في مثل هذه الأحوال لا بد أن تعود إلى ارتفاع أسعار تلك السلع والخدمات وليس إلى الزيادة في كميتها أو في نوعيتها، أي أن هذه الزيادة هي مجرد زيادة صورية لا أساس لها من الواقع لأنها لم تؤدي إلى زيادة نصيب الفرد من الخدمات التي تقوم الدولة بتمويلها والإشراف عليها؛⁵

¹ مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي: نظرية مالية الدولة، السياسات المالية للنظام الرأسمالي، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 1999، ص 69.

² حسين العمر، مبادئ المالية العامة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت، 2002، ص 110.

³ مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي، مرجع سبق ذكره، ص 68، 69.

⁴ نوزاد عبد الرحمان الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المناهج للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص 53.

⁵ علي سيف علي المزروعى، أثر الإنفاق العام في الناتج المحلي الإجمالي، دراسة تطبيقية على دولة الإمارات العربية المتحدة خلال السنوات 1990-2009، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 28، العدد الأول، 2012، ص 620.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

2- اختلاف طرق المحاسبة المالية: في الماضي كانت الموازنة العامة تظهر المبالغ الرقمية للإيرادات والنفقات العامة بعد أن تتم المقاصة المباشرة والفورية بين الإيرادات والنفقات، فإذا ظهر فائض أو عجز يظهر في الموازنة العامة، وبعد أن اتبع مبدأ عمومية الموازنة حيث لا يجوز إجراء مقاصة بين الإيرادات والنفقات وجب إدراج جميع الإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة حيث أصبح يستخدم ما يطلق عليه طريقة الموازنة الإجمالية، وفي بعض الدول تدخل هناك بنود جديدة للإيرادات والنفقات دون أن يتغير الحجم الحقيقي للإنفاق العام، كما كان في الماضي يتم تخصيص بعض الإيرادات التي تقوم بتحصيلها بعض الإدارات والمصالح لتغطية نفقاتها وبالتالي لا تظهر في ميزانية الدولة، ومع اعتماد وحدة الميزانية أصبحت كل النفقات (مركزية أو محلية) تظهر في ميزانية الدولة، ما أدى إلى تضخم حجم النفقات العامة، وهذه الزيادة هي زيادة ظاهرية فقط نتجت عن تغيير طرق المحاسبة في الميزانية الحديثة؛¹

3- زيادة عدد السكان: يختلف هذا العامل عن بقية العوامل الأخرى فزيادة النفقات العامة التي تترتب عليه ليست زيادة ظاهرية بحتة، بل انه من الطبيعي أن تزداد نفقات الدولة بازدياد عدد السكان والزيادة في عدد السكان في الحقيقة تمنع القيام بمقارنات الفترات المختلفة، ولكي نتابع الزيادة الحقيقية يجب قسمة الإنفاق الكلي على عدد السكان، وهناك عدة طرق لمعرفة الزيادة الحقيقية للنفقات العامة ويمكن ذلك باستخدام وسيلتين:²

- معرفة نصيب الفرد من الإنفاق العام لاستبعاد الزيادة الناتجة عن زيادة عدد السكان؛
- مقارنة نسبة الإنفاق العام إلى مجموع الدخل الكلي في السنوات المختلفة.

ومنه نستنتج بأنه إذا كانت الزيادة في النفقات العامة لا تؤدي إلى زيادة نصيب الفرد منها، فإن هذه الزيادة الناتجة عن تزايد عدد السكان هي زيادة ظاهرية.

4- اتساع حجم الإقليم: هذه الزيادة في النفقات العامة ناتجة عن ضم إقليم جديد إلى دولة معينة، هذا الإقليم لم يكن تابعا لها، وهو ما قد يترتب عليه زيادة ظاهرية، إذ لا يترتب على هذا الانضمام أية زيادة في الخدمات بالنسبة لسكان الإقليم الأصلي، وقد تحقق هذا السبب مرارا بالنسبة لبعض الدول الأوروبية التي تغيرت حدودها واتسعت مساحتها عقب بعض الحروب، كما حدث هذا عند

¹ طارق الحاج، المالية العامة، الطبعة الأولى، دار الصفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 137.

² حسين مصطفى حسن، مرجع سبق ذكره، ص 23.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

اتحاد الألمانيتين (الشرقية والغربية) ما أدى إلى توحيد الميزانية وبالتالي تضاعفت النفقات العامة ولكن كما ذكرنا تبقى هذه الزيادة ظاهرية فقط وذلك لأن نصيب الفرد من هذه النفقات يبقى ثابتاً.¹

المبحث الخامس: الآثار الاقتصادية للإنفاق العام

لقد تحولت النظرة لدور النفقات العامة من فكرة النفقات العامة المحايدة إلى فكرة النفقات الإيجابية والمؤثرة في كل جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وبالتالي ستقتصر دراستنا على آثار النفقات العامة على متغيرات النشاط الاقتصادي، لمعرفة الأثر المتوقع الذي يمكن أن تحدثه نفقة معينة.

المطلب الأول: تأثير الإنفاق العام على الإنتاج الوطني

يتوقف الإنتاج الوطني على نوعين من العوامل، أولهما القوى المادية للإنتاج، وهي تشكل القدرة الإنتاجية القومية، وثانيهما العوامل الاقتصادية، وتتصرف إلى الطلب الفعلي.

فمن جهة تؤدي النفقات العامة إلى رفع مقدرة الاقتصاد الوطني على الإنتاج، وذلك عن طريق تنمية عوامل الإنتاج كمًّا وكيفًا، وأثرها يختلف باختلاف نوع النفقات العامة، فالنفقات العامة الاستثمارية تؤدي إلى تكوين رؤوس الأموال العينية أي زيادة المقدرة الإنتاجية القومية، أما النفقات العامة الاستهلاكية فيمكن أن تؤدي إلى رفع المقدرة الإنتاجية القومية، لكن بشكل أقل من النفقات العامة الاستثمارية، فمثلاً تؤدي النفقات الاجتماعية على الخدمات التعليمية والصحية والثقافية إلى رفع مستوى العمالة، والإعانات الاجتماعية تؤدي أيضاً إلى رفع مستوى العمال مما يؤدي إلى رفع المقدرة الإنتاجية القومية.² ومن جهة أخرى، يكون الإنفاق العام جزءاً هاماً من مكونات الطلب الفعلي، لأنه يؤدي إلى زيادة طلب الدولة على السلع الاستهلاكية والسلع الاستثمارية، ولمعرفة أثر النفقات العامة على الطلب الفعلي، لا بد التفرقة بين النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية. فالنفقات الحقيقية تؤدي إلى زيادة في الدخل الوطني، وبالتالي زيادة في الطلب الفعلي، وذلك بمقدار أكبر من مقدار هذا الإنفاق، أما النفقات التحويلية فيتوقف تأثيرها في الطلب الفعلي على كيفية تصرف المستفيدين منها، وعلى مدى ما يتسرب منها من دورة الدخل.³

¹ مجدي محمود شهاب، أصول الاقتصاد العام للمالية العامة، الدار الجامعية الجديدة للنشر، مصر، 2004، ص 220.

² زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان، 1998، ص 70.

³ نفس المرجع، ص 70.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

فإذا ما استخدمت النفقات التحويلية في شراء سلع وخدمات من داخل الاقتصاد الوطني، فإنها تؤثر في الطلب الفعلي، أما إذا استخدمت هذه النفقات في دفع أقساط وفوائد القروض الأجنبية، أو في دفع إعانات لدول وهيئات خارجية، أو في تسديد ثمن الواردات، أو تم اكتنازها ففي هذه الحالات تشكل النفقات العامة التحويلية تسرباً من دورة الدخل، ولا تؤدي إلى رفع الطلب الفعلي.¹

وكقاعدة عامة تؤدي زيادة الطلب الفعلي إلى زيادة حجم الإنتاج والتشغيل، ويتوقف هذا الأمر على كيفية انقسام الزيادة في الطلب الفعلي، بين الزيادة في مستوى التشغيل وارتفاع الأسعار، وهو ما يتوقف على مرونة الجهاز الإنتاجي، أو مرونة مستوى التشغيل بحيث يزداد هذا الأثر في الإنتاج، ويقبل في الأسعار، مع ارتفاع درجة هذه المرونة والعكس صحيح.²

ففي الدول المتقدمة، وبما أنها تملك جهازاً إنتاجياً مرناً، فإن الزيادة في النفقات العامة تؤدي إلى زيادة في الطلب الفعلي، وبالتالي زيادة الإنتاج إذا كان الاقتصاد لم يصل إلى مستوى التشغيل الكامل لعوامل الإنتاج، أما في حالة التشغيل الكامل، فإن أثر الزيادة في الطلب الفعلي سوف ينصرف إلى ارتفاع المستوى العام للأسعار ولن يؤدي إلى زيادة الإنتاج، أما في الدول النامية، والتي تتميز بانخفاض مرونة جهازها الإنتاجي، فإن أثر زيادة الطلب الفعلي يتجه إلى المستوى العام للأسعار، وذلك لعدم مرونة عوامل الإنتاج، وبالتالي يكون تأثيرها في الإنتاج تأثيراً محدوداً.

وتختلف آثار الإنفاق العام في الإنتاج باختلاف أنواع النفقات العامة بحسب أغراضها، وفيما يلي نستعرض آثار بعض أنواع النفقات العامة على الإنتاج الوطني.

أولاً: أثر النفقات العسكرية

تمثل الآثار الاقتصادية للنفقات العسكرية مشكلة تثار حولها الجدل لتحديد طبيعة هذه الآثار وتحتمل هذه المشكلة أهمية كبرى خاصة في البلدان المتقدمة، نظراً لاستيعاب النفقات العسكرية جزءاً كبيراً من الإنفاق العام من ناحية، وكون أهميتها لا تقاس إلا بآثارها السياسية والإستراتيجية من ناحية أخرى.

وقد كان ينظر إلى هذا النوع من الإنفاق بأنه لا يؤدي إلا إلى آثار سلبية على حجم الإنتاج الوطني، باعتباره يؤدي إلى تحول جزء من الموارد المادية والبشرية المتاحة من الاستعمال المدني إلى

¹ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 96.

² نفس المرجع والصفحة سابقاً.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

الاستعمال العسكري، وبالتالي نقص في الإنتاج الوطني، بالإضافة إلى أنه يؤدي إلى ارتفاع أثمان عوامل الإنتاج الناتج عن انخفاض عرضها، بعد استيعاب الإنفاق العسكري لجزء منها، لكن تجربة البلدان المتقدمة، وخاصة أثناء فترة الحرب العالمية الثانية، أثبتت أنه يمكن أن يكون للإنفاق العسكري، آثارا إيجابية على الناتج الوطني، وذلك من خلال استخدام هذه النفقات في إنشاء صناعات معينة، أو منشآت حيوية كالمطارات والموانئ والطرق تقيد الاقتصاد الوطني بعد الحرب أو حتى قبل انتهائها.¹

كما يمكن أن يتولد عن الإنفاق العسكري تقدم علمي في فنون الإنتاج، من خلال تخصيص نسبة هامة منه للبحوث العلمية، وعلى الأخص في الدول المتقدمة، هذا وإن أفاد الإنتاج الحربي في الزمن القصير، إلا أن أثره سرعان ما يمتد إلى الإنتاج الوطني ككل.

وبصفة عامة فإن النفقات العسكرية تؤثر في الأوضاع الاقتصادية السائدة في الدولة وتتأثر بها، فمن ناحية هي تعوق التوسع في الإنتاج إذا كانت تنصرف إلى شراء الأسلحة والمعدات الحربية من الخارج، وفي هذه الحالة غالبا ما يحدث عجز في ميزان مدفوعات الدولة، أما إذا كانت تنصرف في سبيل إنشاء صناعات حربية في الداخل، فهذا يؤدي إلى زيادة حجم الدخل الوطني، ومن ناحية أخرى، فإن هذه النفقات تتأثر بالأوضاع المشار إليها، فإذا كانت الدولة قد وصلت إلى مرحلة التشغيل الكامل، فإن النفقات العسكرية تؤدي إلى حدوث آثار تضخمية وارتفاع في مستوى الأسعار، أما في حالة الدولة دون التشغيل الكامل، فإن هذه النفقات تؤدي إلى زيادة الإنتاج الوطني نتيجة التوسع في الصناعات الحربية والفروع الإنتاجية الأخرى المرتبطة بها، وبالتالي تشغيل العمال والقضاء على البطالة.²

ثانيا: أثر النفقات الاجتماعية

تشمل النفقات العامة الاجتماعية نوعين من الإنفاق: النوع الأول يخصص لإنتاج سلع وخدمات تستخدم في تحقيق أغراض اجتماعية، كالصحة والتعليم، والثقافة، والإسكان... إلخ، أما النوع الثاني فيخصص لإعطاء إعانات اجتماعية، سواء عينية أو نقدية، للطبقات الفقيرة لمقابلة حالات المرض، والشيخوخة، والبطالة، ويسمى هذا النوع من الإنفاق "بالتأمين الاجتماعي".

يهدف النوع الأول من النفقات الاجتماعية، بالدرجة الأولى إلى تكوين ما يسمى "برأس المال الإنساني"، وهو يؤدي بطريقة مباشرة إلى زيادة الناتج الوطني، أما النوع الثاني، فهو يؤثر على

¹ زينب حسين عوض الله، مرجع سبق ذكره، ص 72.

² نفس المرجع، ص 73.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

الإنتاج بطريقة غير مباشرة، أما أثرها المباشر فيتم أساسا على إعادة توزيع الدخل لصالح الفئات الاجتماعية سائلة الذكر، مما يؤدي إلى رفع دخولها، وبالتالي زيادة استهلاكها، مما يؤثر على الطلب الفعلي بالزيادة، وهذا بدوره يؤدي إلى زيادة الإنتاج.¹

وبصفة عامة فإن الإعانات النقدية يصعب تحديد آثارها، ذلك أن هذه الآثار تتوقف على المقارنة بين الاستخدامات التي كانت ستوجه إليها هذه المبالغ لو لم تقطع من الممولين، وبين الاستخدامات التي وجهت إليها فعلا، وقد لا تحقق الإعانة النقدية الهدف منها، نظرا لأن المستفيدين قد يستخدمون هذه الأموال في أغراض مختلفة تماما.

ثالثا: أثر الإعانات الاقتصادية

تستخدم أيضا في الوقت الحالي بقصد إعادة التوازن إلى بعض المشروعات أو إلى بعض القطاعات، أو بقصد تجهيز هذه المشروعات، أو القطاعات، أو بقصد إعادة توطین بعض الصناعات... إلخ تستخدم الحكومات الإعانات الاقتصادية في أغراض مختلفة، ومن أقدم هذه الأغراض استخدام هذه الإعانات كوسيلة لمقاومة التضخم، إلا أن هذه الإعانات. وبصفة عامة فقد أصبحت الإعانات الاقتصادية تهدف بصفة أساسية، إلى زيادة الإنتاج الوطني، وإلى زيادة المقدرة الإنتاجية للاقتصاد الوطني.²

المطلب الثاني: تأثير الإنفاق العام على الاستهلاك الوطني

إذا كانت للنفقات العامة تأثيرات بالنسبة للإنتاج الوطني فإنها تؤثر أيضا في الاستهلاك الوطني بصورة مباشرة، وذلك عن طريق الزيادة الأولية في الطلب على أموال الاستهلاك نتيجة للإنفاق العام، ويمكن اعتبار هذا النوع من الآثار المباشرة العامة على الاستهلاك من خلال نفقات الاستهلاك الحكومي العام (أي شراء الدولة لأنواع من السلع الاستهلاكية) ومن خلال النفقات التي توزعها الدولة على الأفراد في صورة مرتبات أو أجور تخصص نسبة كبيرة منها لإشباع الحاجات الاستهلاكية من السلع والخدمات.³

¹ المرجع السابق، ص 75.

² نفس المرجع، ص 76.

³ محمد بصديق، النفقات العامة للجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية، مذكرة الماجستير في العلوم الاقتصادية غير منشورة، تخصص التحليل الاقتصادي، جامعة الجزائر 1، الجزائر العاصمة، الجزائر، 2009، ص 51.

أولاً: بالنسبة لنفقات الاستهلاك العام

تنطوي النفقات العامة هذه على شراء خدمات استهلاكية (كالخدمات الصحية وخدمات الأمن والدفاع) وكذلك شراء سلع استهلاكية من طرف الدولة في سبيل إشباع الحاجات العامة مما يؤثر بالزيادة في الاستهلاك الوطني، إلا أن البعض يرى بأن هذه النفقات تمثل نوعاً من تحويل الاستهلاك من الأفراد إلى الدولة وبالتالي فهي لا تؤثر في الواقع على حجم الاستهلاك الكلي، ولكنه يؤدي إلى تعديل في هيكله بتشجيع استهلاك سلع نمطية مما يؤثر على هيكل الإنتاج والعمالة.

كما قد تقوم الدولة كذلك بتقديم أو توزيع سلع استهلاكية بالمجان على بعض الفئات الاجتماعية (كالخدمات الطبية) وأخرى بمقابل جزئي أو كلي، فينتج عنه زيادة في مستوى الاستهلاك.¹ ولا شك أن النفقات العامة المخصصة لشراء هذه السلع الاستهلاكية بغض النظر عن الغرض المقصود بها تؤثر مباشرة على الاستهلاك الوطني.²

ثانياً: بالنسبة للنفقات الاستهلاكية الخاصة بتوزيع الدخل المخصصة للاستهلاك

تنطوي هذه النفقات على توزيع دخول نقدية بحيث تقوم الدولة بتوزيع هذه الدخول الموجهة جزئياً أو كلياً لإشباع الحاجات الاستهلاكية الخاصة من السلع والخدمات، وهذا الإنفاق هو يعتبر مقابل ما يؤديه موظفوها وعمالها من أعمال أو خدمات يقدم في شكل مرتبات وأجور ومعاشات، ومن ثم فدخول الأفراد هنا تؤدي إلى زيادة الاستهلاك فيؤثر على الاستهلاك الوطني هذا من جهة، ومن جهة أخرى قد تقوم الدولة بتوزيع دخول بدون مقابل تأخذ صورة إعانات اقتصادية لصالح بعض الصناعات بغية تخفيض أثمان المنتجات إذ يترتب على مثل هذه النفقات زيادة الطلب وبالتالي زيادة الاستهلاك، أو إعانات اجتماعية كالإعانات التي تمنحها الدولة لبعض الفئات مثل إعانات البطالة والشيخوخة والعجز المخصصة بطبيعتها لشراء السلع والخدمات الاستهلاكية، وبالتالي التأثير في الاستهلاك الوطني وذلك حسب كل نوع من أنواع النفقات العامة السابقة الذكر.³

¹ صبرينة كركودي، تمويل عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي: دراسة مقارنة تحليلية، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 86.

² محمد بصديق، مرجع سبق ذكره، ص 51.

³ نفس المرجع والصفحة سابقاً.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

المطلب الثالث: تأثير الإنفاق العام على نمط توزيع الدخل الوطني.

يقصد بنمط توزيع الدخل الوطني الكيفية التي يوزع بها بين طبقات وفئات المجتمع، ونصيب كل طبقة أو فئة منه، وكقاعدة عامة، يتحدد نمط توزيع الدخل الوطني بطبيعة طريقة الإنتاج، فبالنسبة للمجتمع الرأسمالي فهو يقوم بالإنتاج على أساس الملكية الفردية لوسائل الإنتاج والعمل الأجير ومدى سيطرة الوحدة الإنتاجية على السوق، وبالتالي فإن هذه العوامل مجتمعة تؤثر على أسس توزيع الدخل الصافي بين الطبقات والفئات الاجتماعية المختلفة على النحو التالي:¹

1- العمل وإنتاجيته: حيث تتحدد الإنتاجية على أساس أن الهدف هو تدريب العمال وتحسين إمكانياتهم الإنتاجية، ويتم ذلك من خلال التعليم والتدريب الفني وتحسين ظروف المعيشة، فكلما ارتفع مستوى العامل التعليمي والفني وتحسين ظروف معيشته كلما زادت إنتاجيته؛

2- الملكية الفردية لوسائل الإنتاج: وبذلك أصبح الرأسمالي ذا قوة اقتصادية تجعله يختص بجزء من الناتج الاجتماعي الصافي، وكلما زاد ما يمتلكه من وسائل الإنتاج كلما زادت قوته وسيطرته الاقتصادية. ومن ثم يحصل على جزء أكبر من الناتج الاجتماعي الصافي بالمقارنة بغيره الأقل قوة والعكس صحيح؛

3- النفوذ الشخصي أو السياسي: الذي يسمح لبعض الفئات بالحصول على دخل أكبر لا يتناسب مع عملهم أو مع ما تحت سيطرتهم من وسائل الإنتاج.

وهذه العوامل مجتمعة من شأنها أن تؤدي إلى انعدام العدالة التوزيعية للدخل لصالح الرأسمالي الذي يمتلك وسائل إنتاج أكبر، أو يتمتع بنفوذ شخصي وسياسي أكبر، على حساب الطبقة الكادحة، وهنا يظهر دور الدولة - تحت تأثير الضغط السياسي للطبقات العاملة- في التأثير على نمط توزيع الدخل الوطني بغرض التخفيف من عدم العدالة في توزيع الدخل، أي عن طريق إعادة توزيع الدخل، ويتجلى هنا تأثير النفقات العامة كوسيلة في يد الدولة تستطيع أن تستخدمها لتحقيق هذا الغرض، وذلك بزيادة القوة الشرائية لبعض الطبقات أو الفئات ذات الدخل المنخفضة.²

وللتعرف على أثر الإنفاق العام على نمط توزيع الدخل الوطني لا بد من تحديد السياسة الإيرادية للدولة، ذلك أن ما قد تنتهجه الدولة بشأن تقليل التفاوت بين الدخول (بمنح إعانات

¹ محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص ص 126، 127.

² نفس المرجع، ص 127.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

للطبقات محدودة الدخل) قد يضيع مفعوله باتباع سياسة إيرادية معينة، كفرض ضرائب مثلا على هذه الطبقات، ولذا لا بد من التنسيق بين السياسة الإنفاقية والإيرادية.

ويمكن للدولة أن تباشر تأثيرها على توزيع الدخل الوطني على مرحلتين، المرحلة الأولى تتمثل في توزيع الدخل الوطني بين المنتجين، وهو ما يعرف بالتوزيع الأولي، أما المرحلة الثانية فهي تتمثل في إدخالها لما تراه مناسباً من التعديلات، من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية، على هذا التوزيع الأولي، وهذا ما يعرف بإعادة توزيع الدخل الوطني.¹

ويمكن للدولة أن تؤثر في التوزيع الأولي للدخل من خلال:²

- خلق دخول لعوامل الإنتاج، ويتم تحقيق هذا الأثر عن طريق النفقات الحقيقية، وهي التي تؤثر مباشرة في زيادة الناتج الوطني. فالنفقات الحقيقية تؤدي إلى توزيع دخول جديدة على الذين شاركوا في الإنتاج، وبالتالي تسهم في التوزيع الأولي للدخل الوطني؛
- تحديد مكافآت عوامل الإنتاج، وهي الأجر والفوائد والريع والأرباح. وهذا التحديد يتم إما بطريقة مباشرة عن طريق تحديد الأرباح أو الأجر، أو بطريقة غير مباشرة عن طريق تحديد أثمان السلع والخدمات، وبالتالي التأثير في الأرباح، الذي ينتج عنه التأثير في توزيع الدخل الوطني على العوامل التي شاركت في إنتاجه.

ويختلف دور الدولة في التوزيع الأولي للدخل الوطني باختلاف درجة تقدمها، ففي البلدان النامية يتسع هذا الدور وذلك لانتساع نطاق القطاع العام، والعكس بالنسبة للدول المتقدمة.

وبالإضافة إلى تدخل الدولة في التوزيع الأولي للدخل الوطني، وبسبب ما يتضح لها من عدم ملائمة هذا التوزيع فإنها تقوم ببعض التعديلات عليه، ويتم ذلك إما على الدخول النقدية أو الدخول العينية أو على أثمان السلع والمنتجات.

والنفقات العامة في مجموعها لا تحدث نفس الآثار على إعادة توزيع الدخل الوطني، فالنفقات العامة التحويلية تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل الوطني بطريقة مباشرة، لكن تأثير البعض منها يختلف عن تأثير البعض الآخر، أما النفقات الحقيقية فهي تؤثر بصفة مباشرة على الإنتاج وحجم التشغيل، وتأثيرها على إعادة توزيع الدخل يكون بطريقة غير مباشرة.³

¹ عادل فليح العلي، مرجع سبق ذكره، ص 74.

² زينب حسين عوض الله، مرجع سبق ذكره، ص ص 86، 87.

³ نفس المرجع، ص 88.

أولاً: تأثير النفقات التحويلية

إن النفقات التحويلية الاجتماعية تؤدي إلى إحداث تحويلات مباشرة للمستفيدين منها في صورة نقدية، كما تؤدي إلى نوع من إعادة توزيع الدخل في صورة رأسية تتمثل في زيادة دخول الأفراد ذوي الدخل المتدنية على حساب الأفراد ذوي الدخل المرتفعة، أما النفقات التحويلية الاقتصادية فهي تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل في صورة عينية، كما تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل الوطني أفقياً، وذلك عن طريق زيادة دخول بعض فروع الإنتاج والأقاليم المختلفة للدولة على حساب البعض الآخر، ففي الدول المتقدمة تستفيد الأنشطة الزراعية على حساب الأنشطة الصناعية، كما تستفيد المناطق الأقل تقدماً على حساب المناطق المتقدمة، في حين أن النفقات التحويلية المالية فتؤدي إلى إعادة توزيع الدخل الوطني في صورة الفوائد التي تستحق على القروض التي تعقدتها السلطات العامة، وإعادة توزيع الدخل بالنسبة لهذا النوع من النفقات يتم رأسيًا، وذلك من ذوي الدخل المتدنية إلى ذوي الدخل المرتفعة، أما بالنسبة لفوائد الدين العام الخارجي فهي تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل لصالح الخارج على حساب المواطنين في الداخل.¹

ثانياً: تأثير النفقات الحقيقية

تؤدي النفقات الحقيقية بطريقة مباشرة إلى زيادة الدخل الوطني، أي أنها تساهم في التوزيع الأولي للإنفاق العام، وهي تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل عن طريق ثلاث طرق هي:²

- النفقات الحقيقية تهدف إلى تحقيق أغراض اجتماعية مثل النفقات التعليمية والثقافية والصحية، كما تؤدي إلى زيادة الدخل الوطني وإعادة توزيعه، هذا إذا قامت الدولة بتوزيع الخدمات المترتبة عليها مجاناً أو بأقل من سعرها؛
- النفقات الحقيقية قد تشمل الأجور والرواتب التي تمنحها الدولة على نفقة تحويلية في جزء منها، وذلك إذا ما فاقت هذه الأجور والرواتب قيمة الخدمات المدفوعة مقابلها، وهذا يستلزم معرفة القيمة السوقية للخدمات المدفوعة مقابلها هذه النفقات؛
- وقد تؤدي النفقات العامة الحقيقية والتحويلية إلى رفع المستوى العام للأسعار، وذلك حسب درجة مرونة الجهاز الإنتاجي، وهذا ما يؤدي إلى إعادة توزيع الدخل الوطني لصالح الدخل الجديدة على حساب الدخل الثابتة، أي لصالح المدينين على حساب الدائنين.

¹ المرجع السابق، ص ص 88، 89.

² محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مرجع سبق ذكره، ص 153.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

وسياسة إعادة توزيع الدخل ينجم عنها تكاسل من جانب الأغنياء والفقراء على بذل مزيد من الجهد لزيادة الإنتاج الوطني، كما أنها عادة ما تؤدي إلى زيادة القوة الشرائية لدى الطبقات الدنيا مما يؤدي إلى ارتفاع الأسعار خاصة عندما يفشل الاقتصاد الوطني في الاستجابة السريعة للزيادات المفاجئة في الطلب على السلع الاستهلاكية والخدمات.

المطلب الرابع: الآثار غير المباشرة للإنفاق العام

لا يقتصر أثر النفقات العامة على الآثار الاقتصادية المباشرة فقط وإنما تشمل أيضا الآثار غير المباشرة التي يمكن أن تنشأ من خلال ما يعرف بدورة الدخل، ويطلق عليها " أثر المضاعف " و " المعجل " حيث يطلق الأول على الاستهلاك المولد أما الثاني فعلى الاستثمار المولد¹.

أولاً: أثر المضاعف " الاستهلاك المولد "

إن فكرة المضاعف التي طورها "كينز" كانت ثمرة بحث الانكليزي " Richard Khan " والتي يؤكد بمقتضاها حتمية التزام الحكومة بتوفير البنى التحتية من أجل مضاعفة حجم التشغيل، فاجتماع مجموعة من الشروط لن يقتصر أثر هذه السياسة على عدد العمال المشغلين في شق الطرق وإنما سيكون أثرها أبعد من ذلك بكثير، ويقصد بالمضاعف في التحليل الاقتصادي المعامل العددي الذي يشير إلى الزيادة في الدخل القومي المتولد عن الزيادة في الإنفاق وأثر الإنفاق القومي على الاستهلاك.

أما "كينز" قام بتحليل المضاعف لأجل بيان أثر الاستثمار على الهيكل الوطني وبالتالي على الاستهلاك، على اعتبار أن الزيادة في الاستثمار الذاتي أي الزيادة في الإنفاق الاستثماري تؤدي إلى زيادة الدخل الوطني بقدر يزيد كثيرا عن قيمة هذه الزيادة الأولية في الاستثمار، إذ تنتج هذه الزيادة في الاستثمار الذاتي مجموعة من الدخل النقدية تؤدي بدورها إلى زيادة الإنفاق الاستهلاكي، ويطلق على العلاقة بين الزيادة في الدخل الوطني وزيادة في الاستثمار ب " مضاعف الاستثمار " ².

وقد اهتمت نظرية " كينز " بإظهار أثر هذا المضاعف باعتبار أن الاستثمار هو العنصر المتغير الرئيسي، غير أن الفكر الاقتصادي الحديث يميل إلى توسيع فكرة المضاعف وتحليل أثره ليس فقط بالنسبة للاستثمار ولكن بالنسبة للظواهر الاقتصادية الأخرى مثل الاستهلاك والإنفاق العام، وبالتالي فإنه يمكن تعميم نظرية المضاعف على هذه الظواهر أيضا.

¹ عادل أحمد حشيش، مرجع سبق ذكره، ص 83.

² نفس المرجع، ص 117.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

إذا المضاعف يبين النسبة بين الزيادة الإجمالية في الدخل الوطني والزيادة الأولية في الإنفاق، أو بعبارة أخرى فهو يبين عدد المرات التي يتضاعف بها أثر الزيادة في الاستثمار وذلك عن طريق التأثير على الاستهلاك وبالتالي على الدخل الوطني.

فأهمية المضاعف تتوقف على أهمية الزيادة في النفقات الاستهلاكية بمعنى أنه يرتبط ارتباطاً طردياً بالميل الحدي للاستهلاك وارتباطاً عكسياً بالميل الحدي للادخار.

أي مقلوب الميل الحدي للادخار لأن نظرياً:

$$\frac{1}{-1 \text{ الميل الحدي للاستهلاك}} = \text{المضاعف}$$

الميل الحدي للاستهلاك + الميل الحدي للادخار = 1

ومنه: الميل الحدي للادخار = 1 - الميل الحدي للاستهلاك

وبالتعويض نجد أن:

$$\frac{1}{\text{الميل الحدي للادخار}} = \text{المضاعف}$$

وبالتالي:

$$\frac{1}{\text{الميل الحدي للادخار}} \times \text{التغير في الدخل} = \text{التغير في الاستثمار}$$

ثانياً: أثر المعجل " الاستثمار المولد "

إذا كان " المضاعف " يبين أثر التغيرات في الاستثمار على الاستهلاك فإن " المعجل " يبين أثر التغير في الاستهلاك على الاستثمار، وتسمى هذه الظاهرة بمبدأ تعجيل الطلب المشتق، لأن الطلب على السلع الاستثمارية يشتق من الطلب على السلع والخدمات الاستهلاكية التي توجد نتيجة له، فزيادة الطلب على السلع الاستهلاكية يؤدي إلى تغيير أكبر في الإنفاق الاستثماري، والعلاقة بين هاتين الزيادتين يعبر عنها بمبدأ المعجل وهو مبدأ أبرزه كل من الفرنسي " أفناليون " والأمريكي " كلارك " ¹.

¹ عادل فليح العلي، مرجع سبق ذكره، ص 71.

الفصل الأول: الإطار النظري للإنفاق العام

ويمكن التعبير عن هذا المبدأ حسابياً على النحو التالي:

$$\frac{\text{الاستهلاك} \triangle}{\text{الاستثمار} \triangle} = \text{المعجل}$$

إلا أن آثار المعجل تتوقف عامة على عدة اعتبارات من أهمها ما يتعلق بطريقة الإنتاج أي الأسلوب الفني للعملية الإنتاجية التي يختلف من قطاع لآخر، واعتبار كذلك ما يتوافر من مخزون السلع الاستهلاكية ومقداره وما يتوافر من طاقات إنتاجية غير مستغلة وحجمها إذ أن وجود مثل هذا المخزون وهذه الطاقات تحد من اثر المعجل بعكس عدم توافر كل منها، كما تتوقف هذه الآثار على تقديرات منتجي السلع الاستهلاكية لاتجاهات الزيادة في الطلب عليها، سواء كانت ذات طبيعة مؤقتة أو عارضة لا تدفع هؤلاء المنتجين إلى زيادة حجم استثماراتهم أو كانت ذات طبيعة مستمرة تؤدي إلى زيادة حجم الاستثمارات.

خلاصة الفصل

من خلال ما تطرقنا له في هذا الفصل يمكننا القول أن مفهوم الإنفاق العام عرف تطورا كبيرا في المذاهب الاقتصادية، حيث انتقل من خلال مراحل تطوره بين الحيادية والتأثير في النشاط الاقتصادي، ونظرا لهذا التطور ازدادت أهمية تقسيم النفقات العامة نتيجة تعدد أوجه الإنفاق العام وصوره واختلاف آثاره.

إنّ الإنفاق العام باعتباره سياسة اقتصادية أصبح أداة مهمة في يد الدولة للقيام بوظائفها على أحسن حال وتحقيق الأهداف المسطرة في إطار السياسة المالية، وذلك بالاعتماد على أدوات إنفاقية مناسبة كالإعانات والإنفاق الجبائي، وبالتالي فهو يساهم بدرجة كبيرة في تحقيق التنمية الاقتصادية وتحقيق العدالة الاجتماعية.

وما تجدر الإشارة إليه أيضا هو أن ظاهرة ازدياد الإنفاق العام تعتبر إحدى السمات المميزة للمالية العامة في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، حتى وإن تعددت أسبابها بين أسباب ظاهرية وأخرى حقيقية أو اختلفت شدتها من دولة إلى أخرى.

كما يمكننا القول أن الإنفاق العام يحدث آثارا مباشرة على المتغيرات الاقتصادية من خلال تأثيره على الإنتاج الوطني والاستهلاك ونمط توزيع الدخل الوطني، بالإضافة إلى آثار غير مباشرة من خلال أثر المضاعف وأثر المعجل، مما يعطي انطبعا على أن هذه الآثار تؤكد الدور المهم للإنفاق العام في النشاط الاقتصادي.

الفصل الثاني:

ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

تمهيد:

المبحث الأول: مفاهيم أساسية حول ترشيد الإنفاق العام

المطلب الأول: تطور مفهوم وأساليب ترشيد الإنفاق العام

المطلب الثاني: ماهية ترشيد الإنفاق العام

المطلب الثالث: مبررات ترشيد الإنفاق العام

المبحث الثاني: ركائز عملية ترشيد الإنفاق العام

المطلب الأول: عناصر ومتطلبات نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام

المطلب الثاني: المجالات الأساسية لترشيد الإنفاق العام

المطلب الثالث: أساليب القياس المستعملة لتحقيق كفاءة وفعالية الإنفاق العام

المبحث الثالث: الانضباط بالأهداف أسلوب لترشيد الإنفاق العام في إطار الميزانية

المطلب الأول: دور مناهج إعداد الميزانية العامة في ترشيد الإنفاق العام

المطلب الثاني: النفقات العامة والإدارة بالأهداف

المطلب الثالث: آلية صياغة الميزانية العامة حسب الأهداف لترشيد الإنفاق العام

المبحث الرابع: تطبيق الحوكمة كمدخل لترشيد الإنفاق العام

المطلب الأول: الحجم الأمثل للتدخل الحكومي وإحكام الرقابة لترشيد الإنفاق العام

المطلب الثاني: كفاءة الإنفاق العام كمنطلق لترشيده

المطلب الثالث: الشفافية والمساءلة وتعزيز المشاركة لأجل ترشيد الإنفاق العام

المبحث الخامس: تجارب بعض الدول في مجال ترشيد الإنفاق العام

المطلب الأول: تجربة ماليزيا في إدارة الإنفاق العام

المطلب الثاني: تجربة فرنسا ودول " OCDE " في ترشيد الإنفاق العام

المطلب الثالث: مقاربات المؤسسات المالية الدولية في الاستعمال الرشيد للإنفاق

المطلب الرابع: التدابير المتخذة لترشيد الإنفاق العام بدولة المغرب

خلاصة الفصل.

تمهيد:

إن معظم اقتصاديات الدول المتقدمة والنامية على حد سواء تواجه مشكل الندرة من جهة وتنامي الطلب على مقومات الحياة الأساسية كخدمات الصحة والتعليم والأمن من جهة أخرى، مما زاد من مسؤوليتها في سبيل تلبية هذا الطلب وحاجتها المتزايدة إلى الإنفاق العام، وقد ربط الاقتصاديين والباحثين المشكلة الاقتصادية التي تواجه المجتمع بمشكلة التحديد الدقيق للأهداف والأولويات القومية المراد تحقيقها من خلال استغلال أمثل للموارد وتحقيق التوازن بين الحاجات الإنسانية والموارد المتاحة لذلك أصبح من الضروري الأخذ بمفهوم ترشيد الإنفاق العام.

حيث يعتبر ترشيد الإنفاق العام وسيلة للخروج من المعضلة في ظل قصور وشح مصادر التمويل من خلال تخصيص أمثل للموارد والرفع من فعالية وكفاءة توظيف النفقات العامة مع التقيد التام بتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية التي ترغب فيها كل دولة.

وعليه سوف نتطرق في هذا الفصل إلى خمسة مباحث، يتناول المبحث الأول مفاهيم أساسية حول ترشيد الإنفاق العام والمبحث الثاني ركائز عملية ترشيد الإنفاق العام، أما المبحث الثالث فيتناول أحد أهم أساليب ترشيد الإنفاق العام المتمثل في الانضباط بالأهداف في إطار الميزانية العامة، في حين يتناول المبحث الرابع مبادئ الحوكمة كمدخل لترشيد الإنفاق العام، والمبحث الخامس تطرقنا فيه إلى تجربة كل من ماليزيا وفرنسا والمغرب في مجال ترشيد الإنفاق العام.

المبحث الأول: مفاهيم أساسية حول ترشيد الإنفاق العام

ساهمت العديد من الآراء الاقتصادية في موضوع التحديد الأمثل لحجم الإنفاق العام الذي من خلاله يمكن تحقيق أعلى منفعة للمجتمع دون إسراف ولا تبذير.

المطلب الأول: تطور مفهوم وأساليب ترشيد الإنفاق العام

للوصول إلى الحد الأمثل للإنفاق العام يتوجب الأخذ بمفهوم ترشيد الإنفاق العام الذي عرف تطورا في أساليبه ووسائله نظرا لأهميته البالغة، إذ ارتبط بتطور أصناف الميزانية العامة من خلال خمسة مراحل يمكن إيجازها فيما يلي:

أولا: مرحلة التوازن المالي والرقابة المحاسبية (الميزانية الكلاسيكية)

تعتبر ميزانية الاعتمادات والبنود التي ظهرت في بدايات القرن الثامن عشر بهدف تأكيد توازن الميزانية من الناحية المالية دون إحداث فائض أو عجز عن هذه المرحلة، حيث تعكس المفهوم التقليدي لترشيد الإنفاق العام المتمثل في تحقيق الرقابة المستندية على الإنفاق قبل وبعد الصرف، ويتم ذلك من خلال التقسيم الإداري لتحديد مراكز المسؤولية والتقسيم النوعي بهدف تخصيص النفقات، وباعتبار أن ذلك التقسيم يمثل إحدى قاعدتي مبدأ العمومية فإن الالتزام به وبغيره من مبادئ الميزانية يعد من أهم متطلبات ترشيد الإنفاق العام بالمفهوم التقليدي.¹

ثانيا: مرحلة التوازن الاقتصادي (النموذج الكينزي)

تم خلالها تقسيم الميزانية إلى ميزانية جارية تمول من الضرائب وميزانية رأسمالية تمول من القروض العامة، وهذا ما يعكس التطور في الدور الوظيفي للإنفاق العام والاعتماد عليه في توجيه الاقتصاد الوطني والسماح بتمويل الإنفاق الاستثماري عن طريق القروض للنهوض بالبنية التحتية، كما أن أي دولة تسعى إلى علاج الكساد عليها بزيادة إنفاقها وخاصة الإنفاق الجاري وتخفيضه في حالة التضخم.²

وبالتالي هذا التقسيم يعكس تطورا في مفهوم ترشيد الإنفاق العام باعتبار أن درجة ترشيده تزداد كلما زادت مساهمته في إدارة الاقتصاد الوطني وتخليصه من الأزمات الانكماشية والتضخمية.

¹ محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، مصر، 2006، ص 109.

² نفس المرجع، ص ص 109، 110.

ثالثا: مرحلة الرقابة التقييمية وإبراز الدور الوظيفي للدولة

أدى تزايد الإنفاق العام وما تبعه من تزايد للضرائب وبالتالي زيادة العبء على المواطنين إلى ظهور اتجاه لإحكام الرقابة على عمليات الإنفاق العام، وقد تبلور هذا الاتجاه في التوصيات التي تضمنتها لجنة "هوفر الأولى" والتي دعت إلى تقسيم الميزانية إلى "وظائف" و"مشروعات" مع الاعتماد على ميزانية الاعتمادات والبنود كتقسيم ثانوي.¹

وقد نشأ عن هذا الاتجاه صدور التقسيم الاقتصادي والوظيفي عن الأمم المتحدة سنة 1958 حيث تم تقسيم وظائف الدولة إلى خمسة عشرة وظيفة تضمنتها خمس مجموعات رئيسية هي الخدمات العامة، الدفاع، الخدمات الاجتماعية، الخدمات الاقتصادية، النفقات غير المبوبة.²

وتعكس هذه المرحلة تطورا جديدا في مفهوم ترشيد الإنفاق العام حيث لم يعد هناك تركيز على الرقابة المستندية بقدر ما ظهرت الحاجة إلى التعرف على الدور الوظيفي للدولة كوسيلة لتبرير حصولها على الاعتمادات، وتقييم مدى كفاءتها في الاضطلاع ببرامج الإنفاق العام إذ تبلور في هذه المرحلة مفهوم كفاءة المدخلات.

رابعا: مرحلة ظهور الوظيفة التخطيطية والإدارية للميزانية

إن التقسيم الوظيفي يغلب عليه الطابع الرقابي التقييمي دون توفير احتياجات التخطيط والإدارة وذلك لأنه لا يُمكن من توضيح العلاقة بين الجانب التمويلي والجانب المالي للميزانية، كما أنه لا يوضح العلاقة بين الوظائف المختلفة لها، بالإضافة إلى تقسيم الإنفاق العام لبرامج في ظل التقسيم الوظيفي لم يكن بغرض تقييم البرامج البديلة واختيار أفضلها (جانب تخطيطي) بل كان بهدف التحقق من كفاءة الأداء (الجانب التنفيذي الرقابي)، ونتيجة لهذه الأسباب كلها ولظهور أساليب التخطيط كان على الميزانية العامة أن توفر المعلومات والبيانات لصانعي السياسة بهدف التوفيق بين عملية تحديد الأهداف القومية وبين تقسيم الإنفاق العام إلى وظائف وعملية تقييم البرامج البديلة، لذلك ظهرت ميزانية التخطيط والبرمجة (PPBS) التي تتضمن تصورا أكثر شمولاً لمفهوم ترشيد الإنفاق العام حيث تم دمج بين عمليتي التخطيط والميزانية في عملية واحدة ولعدة سنوات، كما تتضمن هذه المرحلة ظهور ميزانية الأساس الصفري (ZBB) بوصفها تقسيما أكثر شمولاً في عملية

¹ محمد بن عزة، ترشيد الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990-

2009، مرجع سبق ذكره، ص 54.

² محمد عمر أبو دوح، مرجع سبق ذكره، ص 111.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

تخطيط الإنفاق العام حيث يركز على ضرورة تحديد الأهداف والأولويات وكذلك اعتماد البرامج في الإنفاق والرقابة التقييمية بغرض التأكد من كفاءة استخدام الموارد.¹

خامسا: مرحلة ظهور الاتجاهات العالمية للخصخصة والتميز بين الاعتبارات الاجتماعية واعتبارات الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها

تتضمن هذه المرحلة إعادة النظر في دور الدولة وفي النشاط الاقتصادي، والهدف من ذلك ليس تقييد دور أدوات السياسة المالية في تحقيق أهداف المجتمع بل تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد المتاحة للمجتمع والكفاءة في استخدامها، وخاصة في ظل التزايد المستمر للإنفاق العام مقابل الانخفاض النسبي في الإيرادات العامة وإعطاء فرصة للقطاع الخاص للمشاركة في إنتاج وإشباع الحاجات العامة عن طريق تغيير اتجاهات الإنفاق العام إلى المجالات الأكثر تحقيقا لأهداف المجتمع.²

المطلب الثاني: مفهوم ترشيد الإنفاق العام

تعددت المفاهيم المفسرة لترشيد الإنفاق العام نظرا لتعدد الاتجاهات والرؤى، ولتوضيح أكثر سوف نستعرض مفهوم الترشيده لغة واصطلاحا ثم أهم التعاريف حول ترشيد الإنفاق العام.

أولاً: تعريف الترشيده لغة

إن لفظ الترشيده في المعنى اللغوي هو من فعل رشد، رشداً، رشادا أي اهتدى واستقام، أما إذا قلنا فلان رشيد أي أنه صائب وحكيم وقراره رشيد، أي الترشيده يعني الهداية والاعتدال حيث يقال أرشد أي أهدى كما يقال أرشده أي أهده ودله، ولقد أشار القرآن الكريم إلى هذا المدلول في أكثر من موضع كقوله تعالى ﴿إِن أَنْتُمْ مِنْهُمْ رَشِدًا فَادْعُوهُمْ إِلَى رَشِيدٍ﴾.³

ثانياً: تعريف الترشيده في الاصطلاح الاقتصادي

إن مصطلح الترشيده من أحد المصطلحات الأكثر استعمالاً في التحليل الاقتصادي حيث يحمل معاني متعددة، إذ يمكن إطلاقه على أي سلوك إذا ما تم إنجازه في إطار مجموعة من

¹ المرجع السابق، ص 112.

² محمد بن عزة، ترشيد الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990-2009، مرجع سبق ذكره، ص 55.

³ شعبان فرح، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر: دراسة حالة الجزائر 2000 - 2010، مذكرة دكتوراه في العلوم الاقتصادية غير منشورة، تخصص نقود ومالية، جامعة الجزائر 3، الجزائر العاصمة، الجزائر، 2012، ص 87.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

المبادئ والمفاهيم المعروفة مسبقاً، حيث يرى بعض الباحثين المعاصرين بأن مفهوم الترشيح فكرا يعني الارتكاز إلى العقل والرشد في توكي الاختيارات الأفضل كما ونوعاً، كما أن الترشيح ممارسة يعني الربط الوثيق والمدروس بين الوسائل والغايات في السلوك الإنساني، وهذا التمييز بين الفكر والممارسة في الترشيح لا يعني بأي حال الفصل بينهما بل إن الترشيح فكرا وممارسة هما وجهان لعملة واحدة في السلوك الإنساني.¹

فمصطلح " الترشيح " يأخذ معناه من مصطلح " الرشد " والذي يعبر عن التصرف بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد وطبقاً لما يمليه العقل، إذ يتضمن الترشيح إحكام الرقابة والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية والطبيعية المتوفرة؛² كما يطلق اصطلاح الترشيح على ترشيح الاستثمار، ترشيح استخدام الطاقة، ترشيح الاستهلاك، ترشيح الإنفاق العام الذي هو جوهر موضوعنا هذا.

ثالثاً: تعريف ترشيح الإنفاق العام

يقصد بترشيح الإنفاق العام " العمل على زيادة فاعلية الإنفاق بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد الوطني على تمويل ومواجهة التزاماته الداخلية والخارجية مع القضاء على مصدر التبذير والإسراف إلى أدنى حد ممكن، لذا فإن ترشيح الإنفاق العام لا يقصد به ضغطه ولكن يقصد به الحصول على أعلى إنتاجية ممكنة بأقل قدر ممكن من الإنفاق والإسراف، حيث يمكن تحديد نطاقه إذا زاد الإنفاق إلى مستوى أعلى بكثير عن موارد الدولة ".³

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

¹ صبرينة كردودي، ترشيح الإنفاق العام ودوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي، مذكرة دكتوراه العلوم في العلوم الاقتصادية غير منشورة، تخصص نقود وتمويل، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014، ص 244.

² محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص 399.

³ محمد عبد المنعم عمر، أحمد فريد مصطفى، الاقتصاد المالي الوضعي والإسلامي بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 1999، ص 72.

⁴ لحسن دردوري، عجز الموازنة العامة للدولة وعلاجه في الاقتصاد الوضعي، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 14، جامعة بسكرة، الجزائر، 2013، ص 109.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

كما يعني أنه: " قيام الإدارات المكلفة بالإنفاق باتخاذ مجموعة من التدابير من أجل تأهيل النفقة العامة لتحقيق المنفعة بأقل التكاليف الممكنة، مع مراعاة جودة الخدمات والسلع بكيفية تؤدي إلى رفع مردودية النفقة العامة ".¹

أما ميلاد يونس فيقصد بترشيد الإنفاق العام: " أن تحقق النفقات العامة الأهداف المحددة للدولة وذلك باستخدامها على أحسن وجه ممكن والحيلولة دون إساءة استعمالها أو تبذيرها في غير أغراض المنفعة العامة ".²

أما محمد عمر أبو دوح فيرى أن ترشيد الإنفاق العام فيعني: " التزام الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع ".³

إذن فترشيد الإنفاق العام يعني: الاستخدام الأمثل والتوجيه الأنسب للنفقات العامة نحو أفضل البدائل الانفاقية التي تعظم الفائدة وتقلل الخسارة والتضحية بالفرصة البديلة أمام المنفق، كما أنه مرتبط بمدى اتباع الأجهزة الحكومية لأساليب الرشد والعقلانية في توزيع برامجها الانفاقية على نحو يحقق أفضل الاستخدامات وأكثرها مردودا وفعالية وإشباعا للحاجات العامة.

رابعا: أهمية ترشيد الإنفاق العام

إن ترشيد الإنفاق العام يكتسب أهمية كبرى في عالمنا المعاصر لأن حجمه وهيكله في كثير من الدول يكاد يكون غير رشيد، فهو من حيث الحجم الكلي متزايد بدرجة غير مبررة ومن حيث الهيكل تعثره تشوهات عديدة ترجع إلى عدم الالتزام بمبدأ الأولويات، فكم من مجال محدود النفع والمصلحة مقدم على غيره من مجالات أهم وأنفع، وكم من مشروع أنفق عليه بأكثر أو أقل بكثير مما يحتاجه، ومعنى ذلك عدم الاستفادة المثلى من الموارد وسوء تخصيصها ثم تدهور الإيرادات العامة من جراء ذلك.⁴

إن الترشيح أصبح أمرا ضروريا ومطلوبا حيث يترتب عن عدم تحقيقه أضرار عديدة في مختلف المجالات، ويكفي أن نعرف أنه يؤثر سلبا على الإيرادات العامة كما يؤثر على أهداف النظام المالي بحيث يحول دونه ودون تحقيق ما يتطلبه من عدالة واستقرار ونمو، كما أنه يعرض

¹ صبرينة كردودي، مرجع سبق ذكره، ص 245.

² يونس ميلاد، مبادئ المالية العامة، منشورات الجامعة المفتوحة، لبنان، 1994.

³ محمد عمر أبو دوح، مرجع سبق ذكره، ص 259.

⁴ أحمد دنيا شوقي، النظام المالي الإسلامي وترشيد الإنفاق العام، مجلة كلية الشريعة والدراسات الإسلامية، جامعة قطر، 1996، ص ص 251، 252.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

أمن واستقلال وسيادة البلاد لمخاطر مؤكدة نتيجة الآثار السلبية الناجمة عن لجوء الدول النامية لتمويل عجوزات موازنتها بطرق تضخمية أو ربوية أدت إلى إقبال كاهل بلدان كثيرة بالقروض الخارجية والتضخم المرتفع.¹

المطلب الثالث: مبررات ترشيد الإنفاق العام

ظهرت في الآونة الأخيرة اهتمامات متزايدة عالمية وإقليمية ووطنية بترشيد الإنفاق العام سواء على مستوى المصادر أو على مستوى الفكر، وهذا يعني ضرورة تبني الدولة ومختلف أجهزتها العامة سياسة الترشيح في مختلف تصرفاتها بما في ذلك برامج الإنفاق العام وذلك وفق المبررات التالية:²

- رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد والإمكانات المتاحة على نحو يزيد من كمية ونوع المخرجات بنفس مستوى المدخلات أو عكس ذلك؛
- تحسين طرق الإنتاج الحالية وتطوير نظم الإدارة والرقابة، إدخال الأساليب التقنية ودراسة الدوافع والاتجاهات؛
- خفض عجز الموازنة وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب والسيطرة على التضخم والمديونية، المساهمة في تدعيم وإحلال وتجديد مشروعات البنية الأساسية؛
- مراجعة هيكلية للمصروفات عن طريق تقليص نوعية وحجم التي لا تحقق مردودية كبيرة؛
- دفع عجلة التطور والتنمية واجتياز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الدولة؛
- 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؛
- تجنب مخاطر المديونية الحالية وأثارها خصوصا وأن كثير من الدول النامية تعاني من مشكلة تسديد 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؛

¹ المرجع السابق، ص 252.

² نائل عبد الحافظ العوامل، ترشيد الإنفاق العام في الأجهزة المركزية للإدارة العامة في الأردن، مجلة مؤتمة البحوث والدراسات، المجلد 7، العدد 2، 1992، ص 41.

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

المبحث الثاني: ركائز عملية ترشيد الإنفاق العام

تتطلب عملية ترشيد الإنفاق العام تبني سياسة واضحة وإجراءات محددة وعملية لضمان نجاحها وفعاليتها وجني ثمارها الإيجابية على الاقتصاد والمجتمع.

المطلب الأول: عناصر ومتطلبات نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام

إن عملية ترشيد الإنفاق العام ليست بالسهلة لكنها خطوة ضرورية وهي في الوقت ذاته تحتاج إلى توفير ضمانات ومتطلبات كي يمكن إنجازها على أحسن وجه.

أولاً: عناصر ترشيد الإنفاق العام

تتطلب عملية ترشيد الإنفاق العام توافر جملة من العناصر التي تركز عليها ولعل من أهمها ما يلي:¹

1- التحديد الدقيق لحجم الإنفاق العام الأمثل: يتحقق ذلك بتضييق المجال بين السقف الأعلى والحد الأدنى للإنفاق، ويتوقف حجم الإنفاق على القرار السياسي المعبر عن موقف الدولة إزاء الوظائف التي يمكن أن تتحملها الحكومة باتجاه المجتمع، وهو الموقف الذي بدوره يحدده 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 لأن 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 موجهة لإشباع حاجات عامة ولن ندخل هنا في الجدل العلمي الدائر بين علماء المالية حول تحديد طبيعة

¹ شعبان فرج، مرجع سبق ذكره، ص 90 - 92.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

وماهية الحاجة العامة والمعايير التي يحتكم إليها ذلك فهذا معروف جيداً في الأدب المالي المعاصر، لكن الذي يستحق التأكيد والتنويه به هو أن الفكر المالي المعاصر يعتبر ذلك ركناً أساسياً 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 خاصة، ولذا متى كان الإنفاق يستهدف حاجة خاصة كان هدر للمال العام وخروجاً عن سياسة الترشيح.

3- إتباع مبدأ الأولوية: يوصي الخبراء الماليون بضرورة احترام هذا المبدأ وعدم الخروج عليه وإلا اتجهت الأموال إلى مجالات ومشروعات أقل أهمية وحرمت منها مجالات ومشروعات أكثر أهمية، الأمر الذي يؤدي إلى تشويه الاقتصاد الوطني وعدم تحقيق الإنفاق العام لأثاره المرجوة، فاحترام هذا المبدأ ضرورة لحفظ الأموال من الضياع وتعظيم منفعة استخدامها.

4- 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 أن تكون المردودية الجيدة تعكس قيمة الأموال التي صرفتها الدولة من أجل توفير السلع والخدمات، فالحرص على جودة هذه الأخيرة يمكن من تجنب المصاريف الإضافية الكثيرة التي تنقل كاهل الدولة وتغني عن أعمال الترميم المتكررة والمتتابعة وعن تكاليفها، بالإضافة إلى ذلك فإن المردودية الاجتماعية للنفقة تنطوي على تحويل النفقات العامة الاجتماعية قصد محاربة ظاهرة الفقر فكل مصلحة ينبغي أن تبحث عن أعلى درجة من الفعالية مقابل أقل تكلفة.

5- التحديد الدقيق لوقت ومقدار النفقة: هذا العنصر يتعامل مع قضيتين لا غنى عن أي منهما الأولى أن تكون النفقة في حدود الوضع الأمثل لها، أو بعبارة أخرى ضرورة تحري أن تكون النفقة معيارية أو قريبة منها والثانية أن يتم الإنفاق في الوقت المناسب دون تقديم أو تأخير، فهاتين القضيتين لهما تأثير جوهري في عملية ترشيح الإنفاق العام، فإذا كان الإنفاق لا يشبع أي حاجة فهو إنفاق سفيه كأن تعطى مرتبات أو مكافآت بغير تقديم خدمة حقيقية تفيد المجتمع أو تعطى إعانات لمن لا يستحقها، وعلى الوجه المقابل نجد عدم النفقة مع وجود الحاجة، ما يجعل توفر المال في هذه الحالة يعد سلوكاً غير رشيد.

6- توافر المعلومات المالية: يجب توافر جملة من المعلومات اللازمة عن الموارد المالية المتوقعة وعن أوجه الإنفاق المختلفة، وأن تكون هذه المعلومات معالجة وقابلة للاستعمال مما يسمح بالتأكد

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

من اتجاهات حركة الإيرادات والإنفاق مستقبلاً، كما يسمح باستخدام 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 والإيرادات مهمة أعقد من القدرة على دراسة التنبؤات المختلفة والقيام بإعداد وتصميم مشروعات يصعب تنفيذها.

وبالإضافة إلى هذه العناصر ينبغي تحقيق مجموعة من الشروط حتى تتم عملية ترشيد الإنفاق على أحسن وجه نذكر منها:

- تقييد تقديرات المصروفات في حدود الالتزامات الفعلية والحد من ظاهرة نموها المستمر والمتزايد بحيث تكون الزيادات التي ستقر مرتبطة إما بمؤشرات محددة مسبقاً على المدى المتوسط (كالمقارنة بالنتائج المحلي الإجمالي، الإيرادات غير النفطية، عجز الميزانية، ..) أو بأولويات وبرامج ومشاريع مرتبطة بالرؤية الإستراتيجية للحكومة؛
- الالتزام بالقوانين والتعليمات المتعلقة باعتماد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة وطلبات الإعتمادات الإضافية وذلك لما تشكله الميزانية من خطة قصيرة الأجل لرؤية وسياسات وخطط وبرامج الحكومة المعتمدة؛
- دعم وزيادة برامج ومشاريع مشاركة القطاع الخاص في عمليات تقديم الخدمات وزيادة مساهمته في عمليات التنمية والتي تستند بشكل رئيسي على دعم سياسة التخصيص؛
- دعم تطبيق المعايير الموحدة للمسائل المتعلقة بشكل وحجم الهياكل الإدارية والقوى العاملة وتركيبية الرواتب والعلاوات والامتيازات في الحكومة، وذلك لما تشكله التغييرات التي تتم فيها من انعكاسات مستمرة وكبيرة على الميزانية العامة للدولة.

ثانياً: متطلبات نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام

إن سلامة عملية الترشيد وتكامل عناصرها هي خطوة أولى لوجود إنفاق عام رشيد، لكنها بمفردها غير كافية فهي بحاجة إلى توافر ضمانات ومتطلبات كي يمكن إنجاز هذه العملية على الوجه المطلوب ونشير فيما يلي إلى أهم هذه المتطلبات:¹

1- ضرورة توافر بيئة سليمة للحكم: إن الالتزام بمبادئ الحكم الراشد ضروري جداً لعملية ترشيد الإنفاق العام، فالإدارة الجيدة لموارد الدولة وتوفر الشفافية في تدفق المعلومات ووصولها إلى

¹ المرجع السابق، ص 92، 93.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

الجميع، والرقابة والمساءلة الجادة عن موارد الدولة سواء في جانب الصرف أو التحصيل، وكذا السماح بمشاركة جميع أطراف المجتمع في رسم سياسات الدولة وتوجيه نفقاتها سوف يساهم فعلا في ذلك، هذا فضلاً على أن الحكم الراشد يحارب كل أشكال الفساد وهدر المال العام، ما يعمل في النهاية على ترشيد الإنفاق العام.

2- إرادة سياسية قوية: حيث أنه من المعلوم أن تخصيص الموارد لأوجه معينة للإنفاق يثير العديد من الحساسيات بين الفئات ذات المصالح المتعارضة، خاصة إذا ما كان المجال مفتوحاً أمام إمكانية المناقشة أو إعادة النظر في قرارات التخصيص، وعليه فإن وجود حكومة قوية تواجه مثل هذه التحديات يعد أمراً ضرورياً لاستكمال عملية الترشيد، مما يعني أنه بالإضافة إلى القدرة على اتخاذ القرار يجب توفير الإمكانيات اللازمة للتأثير على تنفيذه من أجل إعطاء سياسة الموازنة فعالية كاملة.

3- كفاءة أجهزة الدولة وحسن إدارتها: رغم توفر الإرادة السياسية والمشاركة الفعالة في غياب جهاز إداري كفاء يتولى الإشراف على مختلف المرافق والهيئات العامة، والقيام بالوظائف المحددة لها، لا يمكن تحقيق عملية الترشيد للإنفاق العام، حيث نجد - خاصة في الدول النامية - ضعفاً كبيراً في تحصيل الإيرادات العامة، وفي حالات كثيرة لا تقوى الإدارة العمومية على مواجهة أصحاب المصالح الذين يفلتون من الضرائب بسهولة.

4- التطبيق الجاد للمعرفة العلمية المكتسبة: ينبغي تطبيق كل ما يتم التوصل إليه عن طريق الخبرة على ترشيد الإنفاق العام، وكذلك إقامة سياسة اقتصادية حكيمة تكون رهينة وجود حكومة قوية لديها القدرة على السماع والافتتاح، وتقدير الخبرات ومناقشتها بكل موضوعية، وكذلك رهينة شعب يؤمن بالنصح ويعمل به ويجبر الحاكم على الالتزام به.

5- توفر نظام محاسبة ورقابة فعال: بحيث تستطيع مختلف الجهات المعنية من خلاله التعرف على كل عمليات الإنفاق العام ومجالاته، ويمكنها من تقييم كل عملية، ولعل أكبر دليل على قوة الدولة التزامها بنشر نتائج نشاطها وإطلاع الرأي العام على ما تزعم القيام به، إذ بقدر نجاح الدولة في ذلك بقدر ما يطمئن إليها أفرادها وهيئاتها، وهذا ما يؤدي بهم إلى المساهمة في إنجاح عملية الترشيد وتضمن للسياسة المنتهجة فعالية حقيقية.

6- الابتعاد عن مزاحمة القطاع الخاص: وذلك بعدم إقامة المزيد من المشروعات العامة المملوكة للدولة وفتح المجال للقطاع الخاص للاستثمار فيها، فالتوسع في المشاريع العامة من قبل الدولة

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

ينتج عنه المزيد من عجز الموازنة ونمو المديونية، وقد أثبتت التجارب خاصة في ظل التوجه نحو اقتصاد السوق أنه بإمكان الاعتماد على القطاع الخاص في إنجاز الكثير من المشروعات التي كانت حkra على الدولة وربما بتكلفة أقل مما تتجزها الدولة، ذلك أن المستثمر الخاص يكون حريصا أكثر على الأموال من أجل تحقيق أكثر ربح، أما إذا قامت بتلك المشاريع الدولة فمن الممكن أن يحدث هناك اختلاس أو تبذير للمال العام مما يزيد في تكلفة إنجاز المشروع ويبعدنا عن ترشيد الإنفاق.

لهذا أصبح من الضروري أن يكون تدخل الدولة وفق أسس تضبط تدخلها في إنفاق الموارد الاقتصادية على نشاطات اقتصادية يستطيع القطاع الخاص أن يؤديها بشكل أفضل، وهو ما يتطلب منها إعادة صياغة دورها في النشاط الاقتصادي بما يرشد إنفاقها عن طريق دعم وزيادة برامج ومشاريع مشاركة القطاع الخاص في عمليات تقديم الخدمات وزيادة مساهمته في عمليات التنمية والتي تستند بشكل رئيسي على دعم سياسة الخصخصة.

المطلب الثاني: المجالات الأساسية لترشيد الإنفاق العام

إن تطبيق قواعد الترشييد بصورة إجمالية على كل أنواع النفقات العامة أمرا صعبا لذا يجب التفريق في هذا المجال بين النفقات العامة بحسب أغراضها، وهي تشمل ثلاث مجالات أساسية سوف نقوم بدراسة قواعد الترشييد الخاصة بكل نوع منها بإيجاز.

أولا: مجال الخدمات العامة

يتوقف حجم الخدمات العامة على الفلسفة المذهبية والإيديولوجية السائدة في الدولة ففي ظل الإيديولوجية الفردية التي تعني إعطاء أفراد المجتمع الحرية في تنظيم علاقات الإنتاج والتوزيع يتحتم على الدولة الحد بقدر الإمكان من تدخلها في الحياة العامة بحيث تقتصر على تقديم الخدمات الأساسية، أما في ظل الإيديولوجية التدخلية فإن حجم هذه الخدمات يتزايد بصورة ملحوظة نظرا لحرص الدولة على التدخل في بعض ميادين النشاط الاقتصادي والاجتماعي الهامة، وأخيرا فإنه في ظل الإيديولوجية الجماعية والتي تعبر عن الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج، فإن حجم الخدمات العامة يتضخم إلى أقصى حد نظرا لقيام الدولة بمعظم عمليات الإنتاج والتوزيع وسعيها لتوفير جل الخدمات التي يحتاجها مواطنيها.¹

¹ مجدي شهاب، أصول الاقتصاد العام: المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2004، ص ص 229، 230.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

ويتضح من ذلك أن تحديد حجم الخدمات العامة هو أمر سياسي في الدرجة الأولى فالسلطة السياسية هي المنوط بها تفصيل ما ستقوم به الدولة من خدمات على ضوء فلسفتها السياسية من جهة، وتقديرها للمنافع العامة لهذه الخدمات من جهة أخرى، والقاعدة الأساسية التي يجب إتباعها في هذا المجال تتلخص في وجوب اقتصاد النفقة بقدر الإمكان دون المساس بأدائها فإذا تبين أن تكلفة خدمة ما قد زادت عن الحد الأدنى المقرر لها دل ذلك على وجود تبذير أو قصور في أدائها، وحتى يتسنى تحديد التكلفة الدنيا للخدمات العامة فإنه يلزم القيام بمجموعة من المقارنات بين تكلفة الخدمات التي تؤديها الحكومة ومثيلاتها التي يؤديها القطاع الخاص أو إجراء المقارنة بين دولتين تتشابه ظروفهما.¹

وبالتالي يمكن القول أن الاقتصاد في النفقة وتحديد التكلفة الدنيا لكل خدمة عامة يسمح بالحكم على سلامة الإنفاق العام في الدولة المعنية، فإذا تبين على ضوء هذه المقارنات أن التكلفة الفعلية لوحدة الخدمة مرتفعة عن المستوى الملائم فإنه يتعين دراسة أسباب هذا الارتفاع والبحث عن طرق علاجه، ويمكن للحكومة في هذا الصدد الاستعانة بأسلوب ميزانية الأداء لمواجهة ما يعترضها من مشاكل وهذا لا يحدث إلا بالوسائل التالية:²

- إعادة تنظيم مرافق الخدمات العامة وتوزيع الاختصاصات بينها؛
- التنسيق بين أعمالها المختلفة؛
- محاربة بعض التصرفات غير المسئولة التي تبدر من بعض المسيرين؛
- ضغط النفقات المظهرية غير المنتجة.

ثانيا: مجال الأشغال العامة الإنشائية

تواجه الحكومة عند وضع برنامج لمشروعات الأشغال العامة الإنشائية التي ستنفذها في المستقبل مشكلة تحديد أكثر المشروعات تعظيما للنفع العام، فهناك مشروعات لإقامة الطرق والسكك الحديدية، مشروعات لإنشاء السدود وتوصيل شبكة المياه وشبكة الكهرباء، ومشروعات لبناء المساكن ومراكز البحث العلمي... الخ؛ وبالتالي فإن الحكومة تواجه أعدادا كبيرة من

¹ المرجع السابق، ص 230.

² رايح بلقاسم، محددات وأبعاد النفقات العامة في النظم الاقتصادية (دراسة مقارنة)، مذكرة الماجستير في العلوم الاقتصادية غير منشورة، معهد العلوم الاقتصادية، الجزائر العاصمة، الجزائر، 1999، ص 126.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

المشروعات التي تعتقد من الواجب تنفيذها، إلا أنّ قلة الموارد العامة المتاحة تفرض عليها المفاضلة بينها واختيار البعض منها.¹

وتدخل هذه المفاضلة في نطاق الدراسة الاقتصادية إذ يتعلق الأمر ببيان كيفية استخدام هذه الموارد لتحقيق أقصى قدر من النفع العام بالاعتماد على قاعدتين أساسيتين هما:

- الإنفاق الأمثل على هذه المشروعات يتحقق بتساوي المنفعة الحدية الاجتماعية في كل وجه من أوجه الإنفاق مع التكلفة الحدية الاجتماعية له*؛
- مقارنة التكلفة والمنفعة الحدية لكل مشروع مع التكلفة والمنفعة الحدية لمشروع آخر ويطلق على هذا الأسلوب تحليل المزايا والتكاليف.

لكن ونظرا للصعوبات التي تكتنف تطبيق القاعدة الأولى والمتمثلة في العجز عن قياس كل من المنفعة والتكلفة الحدية الاجتماعية، فإنه من الممكن الاكتفاء بالمفاضلة بين المشروعات البديلة باستعمال القاعدة الثانية أي المفاضلة باستعمال التكلفة والمنفعة الحدية وذلك بداية بتقدير تكلفة ومنفعة كل مشروع، ثم مقارنة هذه المشروعات مع بعضها البعض عن طريق تحديد ما يتطلبه كل منها من تكاليف إضافية، وما سيعود من جراء تنفيذه من مزايا إضافية. وعلى ضوء هذه المقارنة يمكن تحديد أكثر المشروعات ملائمة وهو الذي تزيد منفعته الحدية عن تكلفته أكثر من غيره.

وتكمن أهمية هذا الأسلوب في أنه يدفع بالمسؤولين عن الإنفاق العام إلى وضع برامج واضحة ومحددة تخضع كل تفاصيلها للمناقشة العلمية مما يسمح بتجنب الاستخدام السيئ لموارد الدولة.

ثالثا: مجال المشروعات العامة التجارية والصناعية

تختلف قواعد ترشيد الإنفاق العام الخاصة بهذا المجال الثالث عن تلك السابق ذكرها، ذلك أنه من السهل في الكثير من الأحوال قياس إنتاجية النفقة في حالة المشروعات العامة التجارية والصناعية على ضوء معايير واضحة ومحددة مثل معيار الربح التجاري أو العائد الاجتماعي للمشروع، وكقاعدة عامة فإنه من الممكن تنظيم الإنفاق العام المتعلق بهذه المشروعات على أساس الأساليب المتبعة في المشروعات الخاصة مع مراعاة أن الاستعانة بكل من جهاز السوق والحوافز

¹ محمد بن عزة، ترشيد الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990-2009، مرجع سبق ذكره، ص 63.

* المنفعة الحدية الاجتماعية للإنفاق العام هي: مقدار ما يعود على مجموع أفراد المجتمع من منافع إضافية نتيجة ممارسة الدولة لنشاطها أما التكلفة الاجتماعية الحدية فيقصد بها مقدار ما يضحى به الأفراد من نشاط ناتج خاص نتيجة قيام الدولة بالنشاط عوض عنهم.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

الفردية على النحو المتبع في حالة المشروعات الخاصة لتعظيم النفع تعترضه بعض العقبات في حالة المشروعات العامة.¹

بالنسبة للاستعانة بجهاز السوق: فالمشروعات الخاصة تخضع في تحديد كمية إنتاجها لحجم الطلب على منتجاتها وهي تسعى دائما لتغيير هذه الكميات تبعا للتغيرات التي تطرأ على حجم الطلب، أما في مجال المشروعات العامة فهناك جانب منها يمكن قياس إنتاجية النفقة، إذ يتم تحديد حجم الإنفاق والإنتاج على ضوء معيار الربحية وحده، وهناك مشروعات أخرى لا يمكن تحديد حجم إنفاقها وإنتاجها على هذا النحو في حالة التزامها بتحقيق أهداف اجتماعية معينة كالرغبة في تشجيع الطلب على سلعة أو خدمة معينة لرفع مستوى المعيشة، ويجب في هذه الحالة تقدير العائد الاجتماعي للمشروع والحكم بعد ذلك على إنتاجية المشروع على ضوء مقارنة نفقاته بعائده الإجمالي.²

أما فيما يتعلق بالحوافز الفردية: فإنه من المعروف أنها هي التي تدفع المشروعات الخاصة لتخفيض تكلفة الإنتاج وتحسين مستواه، ونظرا لانقضاء هذه الحوافز في حالة المشروعات العامة فإنه من غير المؤكد أن تسعى بدورها لضغط الإنفاق وتعظيم الناتج. على أنه من المتصور التغلب على هذه العقبة إلى حد كبير عن طريق تطبيق نظم الإدارة الحديثة في المشروعات العامة وخاصة نظام الإدارة بالأهداف، وعن طريق إشراك العاملين في هذه المشروعات في الأرباح التي تحققها وربط الترقيات والمكافآت التي تتفق لهم بالكفاءة التي يظهرونها في العمل.³

وبوجه عام فإن ترشيد الإنفاق العام في هذا المجال يتطلب إتباع الأساليب التنظيمية المطبقة في المشروعات الخاصة مع مراعاة منح المشروعات ذات الأغراض الاجتماعية إعانات محددة مباشرة يتم تقديرها على ضوء العائد الاجتماعي لكل منها. كما أنه من الأفضل الابتعاد عن الإعانات غير المباشرة - مثل قيام الدولة ببيع بعض المواد الأولية للمشروعات العامة بأثمان منخفضة أو السماح لها باستيراد مستلزماتها من الخارج بسعر صرف خاص منخفض - لأنها لا تسمح بمراقبة إنتاجية المشروع العام وتقييمه على نحو دقيق.

¹ مجدي شهاب، مرجع سبق ذكره، ص 234.

² محمد بن عزة، ترشيد الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990-

2009، مرجع سبق ذكره، ص 64.

³ نفس المرجع والصفحة سابقا.

المطلب الثالث: أساليب القياس المستعملة لتحقيق كفاءة وفعالية الإنفاق العام

تعتبر عملية تقييم المشاريع أمراً ضروريا لضمان كفاءة وفعالية الموارد وحسن توجيهها، وذلك باستعمال مناهج معينة للقياس.

أولاً: المنهج الحدي (المشروعات القابلة للتجزئة)

باعتبار أن هناك اعتمادات مالية محددة مسبقاً لمشاريع معينة فإن زيادة الإنفاق على أحد هذه المشاريع هو بمثابة نقص في تمويل المشاريع الأخرى وبالتالي فإن معيار ترشيد الإنفاق في هذه الحالة يقتضي توزيع الموارد بين المشروعات حتى تتساوى المنافع الحدية للإنفاق على أية منها، وبما أن هناك مشاريع بديلة وبالتالي هناك القدرة الكاملة لتحويل اعتماد من مشروع معين إلى مشروع بديل آخر.¹

والاعتماد على هذا المعيار يتوقف على قابلية قياس ليس فقط المنافع والتكاليف الكلية وإنما أيضاً المنافع والتكاليف الحدية، وكذا قابلية تجزئة الإنفاق العام على المشاريع العامة، لكن في الواقع المشاريع غالباً ذات اعتماد مجمل وبالتالي لا مجال لقياس المنافع الحدية للإنفاق العام ومنه عدم تطبيق قواعد ترشيد الإنفاق العام.²

ثانياً: أسلوب تحليل التكلفة والمنفعة أو تحليل التكلفة والعائد

يعد هذا الأسلوب من التقنيات التي تساعد على تطبيق مبدأ الكفاءة الاقتصادية في توجيه الموارد النادرة حيث تبحث هذه الأداة في تكاليف وعوائد البدائل مما تمكن صانع القرار من الإلمام والإحاطة بمعظم آثارها وبالتالي حديد البديل الذي يحقق مبدأ الكفاءة الاقتصادية وأفضل استخدام للموارد العامة دون إسراف أو تبذير.³

ولقد عرف Sassone and Schaffer أسلوب تحليل التكلفة والعائد على أنه: " تقدير وتقييم لصافي العوائد المصاحبة لعدد من البدائل المقصود منها تحقيق أهداف عامة محددة "

¹ المرجع السابق، ص 66.

² نفس المرجع والصفحة سابقاً.

³ عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية للنشر، مصر، 2005، ص 185.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

وبالتالي هذا الأسلوب هو بمثابة تكوين قائمة للتكاليف والعوائد المصاحبة لكل بديل من البدائل التي تحقق الأهداف العامة.¹

كما يمكن تعريف هذا الأسلوب على أنه: " وسيلة لترشيد النفقات العامة بهدف توزيع الموارد المحدودة على الاستخدامات المتعددة توزيعاً يحقق الاستخدام الأمثل لتلك الموارد من وجهة نظر المجتمع ككل "، كما يوضح دليل الأمم المتحدة " أن أسلوب التكلفة والمنفعة هو معيار وليس فن لاختيار المشروعات مستخدماً الأهداف والقيم القومية، وتقوم المشروعات على أساس تأثيرها على الاقتصاد اعتماداً على دلائل تعكس الأهداف القومية ".²

والمنافع والتكاليف التي ينبغي لها أن تحظى بالاهتمام من خلال المشاريع العمومية هي المنافع والتكاليف التي تعود على المجتمع بالفائدة حيث يتم تنفيذ المشروع إذا كانت المنافع الاجتماعية تفوق تكاليفه الاجتماعية أو بمعنى آخر عندما يفوق الكسب التضحيات التي يقدمها الأفراد لتنفيذ المشروع.³

وفي سبيل توجيه المال العام إلى الاستخدام الصحيح بواسطة هذا الأسلوب يتطلب الأمر مراعاة مجموعة من الخطوات منها:⁴

- تحديد المشروع أو المشروعات محل التحليل وذلك من خلال تعيين البدائل بتكاليفها ومنافعها ومدى تحقيقها للكفاءة الاقتصادية في استغلال الموارد؛
- تحديد جميع الآثار الإيجابية والسلبية سواء كانت حاضرة أو مستقبلية حيث تعتبر هذه الخطوة من أعقد الخطوات إذ تعتمد على الدراسة التنبؤية؛
- تحديد قيم مالية للآثار الناجمة حيث يتم تسجيل الآثار الإيجابية كعوائد والآثار السلبية كتكاليف عن طريق قيمتها السوقية إذ ينتج لنا ثلاث حالات؛
- حساب صافي العوائد وفق العلاقة التالية:

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

¹ أحمد مداوس اليامي، تقنية تحليل التكلفة: العائد أسلوب ناجح في تحليل السياسات والبرامج العامة، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، الاقتصاد والإدارة، العدد 19، الرياض، 2005، ص 114.

² محمد عمر أبو دوح، مرجع سبق ذكره، ص 76.

³ المرسي السيد جازي، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، لبنان، 2002، ص 280.

⁴ أحمد مداوس اليامي، مرجع سبق ذكره، ص 118.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

حيث إذا كانت النتيجة إيجابية يوضع ضمن البدائل الممكن تنفيذها، أما إذا كانت سالبة يتم استبعاد هذا المشروع.

ثالثا: أسلوب تحليل التكلفة والفعالية

يتجلى مفهوم هذا الأسلوب في أنه " التحليل الأقرب موضوعيا إلى إبراز دور التكلفة في عملية اختيار الأنسب وربما الأفضل من المشاريع، إذ أن هذا التحليل ينطبق بالمطلق على المشاريع التي لها ميزانيات محددة ولا تصرف إلا بعد التأكد من دقة ومثالية استخدامها للموارد المخصص لها، إذ ينصب الاهتمام على فعالية الأداء وليس المعدل القياسي للعائد".¹

أما عمليا فيمكن تطبيق هذا المعيار عن طريق اختيار صفات معينة وتحديد أوزان ذات قيم مناسبة لها، وذلك كاستخدام سلم عددي لقياس فعالية أي تدخل للدولة عن طريق الإنفاق العام، كما يستعمل هذا الأسلوب في عدة مجالات وكمثال على ذلك قطاع التعليم إذ يعتبر أسلوب " تحليل التكلفة والفعالية " تقنية جيدة له، حيث يتم من خلاله اشتقاق ومعرفة نتائج وآثار قطاع التعليم على المستوى الثقافي لأفراد المجتمع وذلك باستعمال طرق ودراسات معينة، فهذه التقنية تستعمل لتقرير تكلفة البرامج التربوية للاستفادة من ذلك في عملية التخطيط.²

رابعا: معايير ومؤشرات تقييم المشاريع العامة

إن التوظيف الحسن للمال العام يتطلب الاعتماد على معايير معينة وذلك لتقييم واختيار أفضل المشاريع وفيما يلي عرض لبعض منها:³

1- معيار فترة الاسترداد: يقوم هذا المعيار على أساس الفترة الزمنية اللازمة لاسترداد التكلفة المبدئية للاستثمار ولهذا يعتبر أبسط وأسهل المعايير، وعلى ذلك فإن المشروع الأفضل هو الذي يتمكن من استعادة رأس المال الأولي قبل المشروعات الأخرى.

كما يعرف على أنه طول المدة الزمنية اللازمة لتساوي التدفق النقدي الصافي الداخل من إنفاق رأسمالي معين مع التدفق النقدي الخارج، بمعنى آخر هو الفترة المتوقع خلالها استرداد قيمة الإنفاق الأصلي.

¹ حسين إبراهيم بلوط، إدارة المشاريع ودراسة جدواها الاقتصادية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر، بيروت، 2002، ص 286.

² المرجع السابق، ص 286.

³ نهاد إسحاق عبد السلام أبو هكيدي، دور المعلومات المحاسبية في ترشيد قرارات الإنفاق الرأسمالي: دراسة تطبيقية عبر الشركات المدرجة في بورصة فلسطين، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في المحاسبة والتمويل، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2011، ص 61 - 64.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

وتحسب فترة الاسترداد وفق العلاقة التالية:

$$\text{فترة الاسترداد} = \frac{\text{تكلفة الاستثمار}}{\text{التدفق النقدي السنوي}}$$

2- معيار القيمة الحالية الصافية للمشروع: يعرف هذا المعيار على أنه الفرق الناتج بين القيمة الحالية للتدفقات النقدية المستقبلية والتكلفة الأساسية للاستثمار الذي خصص للمشروع، وبالتالي فإنه يستخدم في تقييم الاستثمار المالي للمشروع الذي اختير وذلك وفق العلاقة التالية:

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

حيث: R_t : هي التدفقات النقدية السنوية الجارية الداخلة؛

C_t : التدفقات النقدية السنوية الجارية الخارجة؛

D_t : هي التدفقات النقدية الاستثمارية حيث تشمل بالإضافة إلى الاستثمار المبدئي الإنفاق الاستثماري بعد بدأ تشغيل المشروع ورأس المال.

وبالتالي فإن المشروع يعتبر مقبولاً عندما تتعدى القيمة الحالية لتدفقاته النقدية الداخلة عن القيمة الحالية لتدفقاته الخارجة، أي عندما يبين المشروع بالحسابات أن القيمة الصافية الحالية إيجابية أما المشروع ذو القيمة الحالية الصافية سالبة فيعتبر مرفوضاً.

3- معدل العائد الداخلي: يعد هذا المعيار من أهم المعايير التي تعتمد عليها المؤسسات الدولية في تقييم المشاريع التي ترغب الدول المحتاجة إلى القروض للتمويل القيام بها، فهو يهدف إلى توظيف المال العام في أحسن وجه له وتحقيق الأهداف المرغوبة.

ويمكن تعريف معدل العائد الداخلي بأنه سعر الخصم الذي يجعل القيمة الحالية الصافية للمشروع تساوي صفر، أو مجموع القيم الحالية للتدفقات النقدية السنوية الجارية الصافية مساوية لمجموع القيم الحالية للتدفقات النقدية الاستثمارية، إذن هذا المعدل يحسب من خلال البحث عن سعر الخصم " v " وفق المعادلة التالية:

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

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

حيث إذا كان معدل العائد الداخلي أكبر من سعر الفائدة السائد في السوق يكون المشروع مربح ويحظى بالقبول أما إذا كان أصغر من منه فإن المشروع يتحمل خسارة أكيدة وبالتالي يرفض، وفي حالة التساوي بينهما فإن المشروع لا يحقق أي ربح أو خسارة ويتم اختيار المشروع بالنظر إلى مدى أهميته الاجتماعية.

4- معيار معدل العائد المحاسبي: يعرف على أنه النسبة بين متوسط العائد السنوي الصافي إلى التكاليف الاستثمارية أو أنه النسبة بين متوسط العائد السنوي الصافي إلى متوسط التكاليف الاستثمارية، ويتم حسابه وفق العلاقة التالية:

$$\text{معدل العائد المحاسبي} = 100 \times \frac{\text{متوسط العائد السنوي الصافي}}{\text{تكاليف الاستثمار}}$$

ومنه يتم اختيار المشروع انطلاقاً من النتيجة المحصل عليها إذ يتم قبول المشروع ذو معدل عائد محاسبي أكبر وذلك بالمقارنة مع سعر الفائدة السائد في السوق.

المبحث الثالث: الانضباط بالأهداف كأسلوب لترشيد الإنفاق العام في إطار الميزانية العامة للدولة

إن ترشيد الإنفاق العام ينطوي على الاستخدام الأمثل للموارد بطريقة ذات كفاءة عالية مع التأكيد على ضرورة تحقيق الأهداف المحددة مسبقاً، ولتحقيق ذلك فقد ظهر اتجاه ينادي بضرورة إدخال منهج الإدارة بالأهداف في القطاع العام باعتباره كان يقتصر على القطاع الخاص، ثم بعد ذلك في الميزانية العامة وذلك للقضاء على مظاهر الإسراف والتبذير في عملية الإنفاق واستخدام الموارد والعمل على تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى إليها كل دولة.

المطلب الأول: دور مناهج إعداد الميزانية العامة في ترشيد الإنفاق العام

باعتبار أن الميزانية العامة للدولة تعكس الخطوط العريضة للسياسة الاقتصادية والمالية، والتي تتوي الدولة إتباعها لتحقيق جملة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، فهي كذلك أداة

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

هامة في عملية ترشيد الإنفاق العام وتوجيه الموارد العامة للاستخدام الأمثل من خلال المناهج المختلفة لإعداد الميزانية العامة والتي شهدت تطور كبيرا وهذا ما سنتطرق له في هذا المطلب.

أولا: المنهج التقليدي في إعداد الميزانية العامة طبقا لميزانية البنود والاعتمادات

وهو يعتبر أول أسلوب حديث لإعداد الموازنة من زاوية التطور التاريخي وهو الأكثر شيوعا واستعمالا في إعداد الموازنة العامة للدولة في مختلف دول العالم؛¹ ولقد بدأ تطبيق ميزانية البنود والاعتمادات في عام 1921 في الولايات المتحدة الأمريكية لتكوين ميزانية تنفيذية شاملة وبتصنيف وظيفي اقتصادي للتمييز بين النفقات الجارية والرأسمالية وبموجبها يتم تصنيف النفقة تبعا لنوعيتها وليس للغرض منها،² وبالتالي فهي تعتمد أساسا على التصنيفين التاليين:³

- التصنيف على أساس الوزارات والمصالح الحكومية؛

- التصنيف على أساس نوع النفقات.

وفي ظل هذا النوع من الميزانية لا يمكن 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 والأنشطة والنتائج المتوقعة من هذا الإنفاق، ومن ثم يمكن القول أن أهداف الإنفاق العام في ظل ميزانية البنود والاعتمادات تكون مبهمة وغير محددة، وبالتالي فإن عملية تخصيص الموارد تتم وفقا لأسس غير موضوعية، فهذه الميزانية توضح ما سوف يتم إنفاقه دون توضيح نتائج هذا الإنفاق.⁴

ويتم تقدير الاعتمادات في ظل هذه الميزانية على أساس السنة الماضية ويعتبر الحد الأدنى للإنفاق في العام القادم، إذ في غالب الأحيان يتم زيادة اعتمادات معظم البنود، علاوة على ما يستجد من بنود جديدة للإنفاق. وبالتالي هذا الأسلوب يتعارض بشدة مع ترشيد الإنفاق العام نظرا للأسباب التالية:⁵

¹ جمال لعامة، أساسيات الموازنة العامة للدولة: المفاهيم والقواعد والمراحل والاتجاهات الحديثة، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، 2004، ص 175.

² محمود عبد الله محمود وشاح، الإطار العام لتقويم وتطوير النظام المحاسبي الحكومي الفلسطيني: دراسة ميدانية، مذكرة الماجستير في المحاسبة والتمويل غير منشورة، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2008، ص 101.

³ يونس أحمد البطريق، مرجع سبق ذكره، ص 256.

⁴ محمد عمر أبو دوح، مرجع سبق ذكره، ص 119.

⁵ محمود عبد الله محمود وشاح، مرجع سبق ذكره، ص 102.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

- عدم الاهتمام بالأهداف والعوائد الاقتصادية والاجتماعية، وعدم اتصال هذا النوع من الميزانية بالخطة التنموية وعدم استخدام مقاييس لتحليل التكلفة والعائد؛
- الاهتمام بجانب التكلفة (مدخلات الميزانية) أي الوسائل وإهمال جانب النتائج من الإنفاق (المخرجات)؛
- هذا الأسلوب يدفع بالوحدات التنفيذية إلى إنفاق ما تبقى لديها من اعتمادات قبل نهاية السنة المالية ضمانا للحصول على أكبر اعتماد في السنة المالية وهو ما يفتح المجال أمام انتشار الفساد المالي.

ثانيا: تخطيط مالية الدولة طبقا لميزانية الأداء والبرامج

يعتبر ظهور ميزانية الأداء والبرامج تجديد جذري في فكر إدارة المالية العامة للدولة، والانتقال من الاعتماد على الوسائل (المدخلات) إلى الاعتماد على النتائج (المخرجات)، والعمل على تحسين الأداء وزيادته دون زيادة الإنفاق.

ويمكن تعريف ميزانية الأداء والبرامج بأنها إحدى الأدوات التي تمكن الدولة من حسن إدارة المالية العامة، وخاصة فيما يتعلق بالكفاءة والفعالية والتخصيص الأمثل للموارد، والمساءلة والشفافية، فهي تركز أساسا على تحقيق الأهداف والعوائد الاقتصادية والاجتماعية، وتعتبر طريقة لتنظيم وإدارة البرامج الحكومية وتشجع على التخطيط والحصول على المعلومات الدقيقة وترشيد الموارد الحكومية.¹

وفي إطار هذه الميزانية تقسم النفقات العامة إلى وظائف وبرامج وأنشطة وذلك لتسهيل عملية توزيع الموارد المتاحة، فتعرف الوظيفة على أنها مجموعة برامج موجهة نحو تحقيق أحد الأهداف الرئيسية للدولة ومثال ذلك: وظائف الدفاع، التعليم، الصحة... الخ، أما البرنامج فهو قسم فرعي من الوظيفة يكون أقل عمومية وأكثر تحديدا ومثال ذلك: تحليل وظيفة الصحة إلى برامج الصحة العلاجية، وبرامج الصحة الوقائية، أما النشاط فهو مجموعة من الأعمال تسعى لتحقيق أهداف البرنامج الواحد.²

¹ المرجع السابق، ص 104.

² حسن عيد الكريم سلوم، خالد المهابني، الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة: دراسة ميدانية للموازنة العراقية، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد 64، 2007، ص 107.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

إن ميزانية الأداء والبرامج تمثل أسلوب حديث في تقسيم الميزانية ووسيلة كفيلة بترشيد الإنفاق العام من خلال تحقيق المزيد من رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وذلك من خلال تطوير أساليب الرقابة بحيث تقوم على تحديد الوظائف التي تبرر الحصول على الاعتمادات، وتقسيم الوظائف إلى برامج مع إعداد تقارير إنجازات هذه البرامج، كما أكدت دراسة (Steven 2002) أن العمل بهذا النظام يتيح معلومات محاسبية مناسبة لاتخاذ القرارات ويمكن من قياس التكلفة والعائد للأنشطة لمعرفة مدى جدواها. كما يؤكد هذا النوع من الميزانيات على التقيد بمجموعة من المؤشرات العملية للرفع من أداء البرامج الإنفاقية والوصول إلى النتائج المرجوة، من خلال أحسن إنتاجية وفعالية لتوظيف المال العام.¹

ثالثا: تخطيط مالية الدولة طبقا لميزانية التخطيط والبرمجة

نتيجة لتطور اقتصاديات مالية الدولة الحديثة وانتقالها من مرحلتي الرقابة المالية والإدارية إلى مرحلة الاهتمام بالاقتصاد القومي في مجموعه، 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.²

وقد قدمت عدة تعريفات لميزانية التخطيط والبرمجة ومنها:³ تعريف (Musgrave 1980) الذي يصفها بمنهج لاتخاذ القرارات يمكن من توضيح نتائج برامج الإنفاق وتكاليفها، بما يؤدي إلى اختيار البدائل الأكثر رشدا، ويشجع على استخدام هذه المعلومات بصورة منتظمة في صنع السياسة العامة. كما عرف (Micheal Babunakis 1976) ميزانية التخطيط والبرمجة على أنها طريقة منظمة لربط التخطيط طويل الأجل بالميزانية، وذلك لأنها تتضمن تحديد الأهداف العامة، وإعداد البرامج اللازمة لتحقيق الأهداف وتنفيذها بأكفاً الطرق الممكنة. هذا وعرف (C.Sandford 1984) ميزانية التخطيط والبرمجة على أنها مرحلة انتقالية نحو تحليل المنافع والتكاليف لبرامج الإنفاق العام، حيث تعتمد أساسا على تحديد وإعادة ترتيب المدخلات من حيث علاقتها بالمخرجات بما يمكن من اتخاذ قرارات أفضل، ومن ثم هي تركز تكاليف إنجاز أهداف محددة.

¹ محمد بن عزة، ترشيد الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990-2009، مرجع سبق ذكره، ص ص 86، 87.

² محمد عمر أبو دوح، مرجع سبق ذكره، ص 131.

³ نفس المرجع، ص ص 131، 132.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

ولميزانية التخطيط والبرمجة دورا هاما في ترشيد وتحقيق أهداف الإنفاق العام فهي:¹

- تمكّن من تحديد أهداف المجتمع وترتيبها حسب أهميتها النسبية وفقا للمرحلة التي يمر بها المجتمع، مع ربط الأهداف بالبرامج اللازمة لتحقيقها، وهذه الإجراءات تعد بمثابة الخطوة الأولى نحو ترشيد الإنفاق العام من خلال الميزانية؛
- يؤدي تخطيط الإنفاق العام من خلال الميزانية إلى التغلب على العديد من الآثار السلبية التي تنشأ عن الفصل بين عمليتي التخطيط والميزانية، وهذا ما يمكن من تخطيط البرامج وفق الموارد المتاحة، ومن ثم القضاء على قصور الاعتمادات بالميزانية عن تغطية تكاليف هذه البرامج وإهدار الموارد التي تنفق على بعض البرامج وهو الأمر الذي يمنع إكمالها.
- يؤدي التخطيط الشامل من خلال الميزانية العامة، إلى التنسيق بين كل من برامج الإنفاق العام والخاص، ومن ثم القضاء على ظاهرة التعارض بينهما، الأمر الذي يكفل أفضل تخصيص للموارد على المستوى القومي.
- من خلال هذا النموذج المرتكز على ضرورة تحقيق الأهداف وفق برامج إنفاقية متكاملة يمكن القضاء على المعايير غير الموضوعية 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 ميزانية التخطيط والبرمجة تمكن بدرجة كبيرة من الرفع من فعالية الإنفاق العام وتخصيص الموارد بين الاستخدامات البديلة التي تمكن من تحقيق الأهداف المحددة مسبقا باستعمال المعايير السابقة الذكر في اختيار أفضل بدائل برامج الإنفاق العام.

رابعا: تخطيط مالية الدولة طبقا لميزانية الأساس الصرفي

لقد اتخذ مفهوم ميزانية الأساس الصرفي لتقدير الإيرادات العامة لأول مرة من طرف وزارة الزراعة في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1964، وكان أول تطبيق ناجح لميزانية الأساس الصرفي قد نفذ في القطاع الصناعي سنة 1970 في شركة (Texas Instrument) بعدما قدم " Peter Phyr" في سنة 1968 بحثا حول إعداد نمط جديد لميزانيتها، أما عن أول تطبيق لهذا النوع من الميزانيات في القطاع الحكومي فكان في ولاية جورجيا الأمريكية سنة 1973 وطبقت بشكل كلي

¹ المرجع السابق، ص ص 134، 135.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

سنة 1981، وقد كان تطبيق ميزانية الأساس الصفري بمثابة نقلة نوعية في مجال إعداد الميزانية العامة ومحاولة لتحسين أداء النفقات العامة.¹

وقد تعددت الاتجاهات في تعريف ميزانية الأساس الصفري، فقد عرفها "شارل ويلسون" 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 المخرجات.² أما عبد المطلب عبد الحميد فقد عرف ميزانية الأساس الصفري على أنها أسلوب يقوم على وضع تقديرات الميزانية لأي بند من بنود النفقات ابتداء من نقطة الصفر، أي لا ينظر إلى تقديرات الإنفاق العام السابق، بل توضع التقديرات وفق ما يجب أن تكون عليه هذه النفقات بعد دراسة حجم النشاط المطلوب، وطريقة إنجازه والتكاليف المتوقعة... الخ؛³ كما يعتبر تعريف "بيترس سارنت" من أفضل التعريفات لهذا النوع من الميزانيات إذ يعرفها على أنها العملية التي تحقق التكامل بين التخطيط والميزانية والرقابة، فهي تحدد البدائل وأكثر الطرق كفاءة لتعظيم قدر معين من الموارد في تحقيق أهداف معينة، وأنها منهج إداري مرن يمكن من إعادة تخصيص الموارد بصورة رشيدة من خلال مراجعة اعتمادات ومستوى أداء البرامج أو الأنشطة القائمة.⁴

وبموجب استخدام هذا الأسلوب يتم إعداد مشروع الموازنة العامة في صيغته النهائية على أساس التقييم لجميع البرامج والمشروعات الواردة فيها سواء كانت هذه الموازنة تشتمل على برامج ومشروعات ونشاطات جديدة أو مشروعات ونشاطات قائمة فعلا.⁵

خامسا: تخطيط مالية الدولة طبقا للميزانية التعاقدية

لقد كانت أول محاولة لتطبيق الموازنة التعاقدية في وزارة المالية النيوزلندية في سنة 1996 وهي محاولة لإعادة تشكيل الموازنة العامة على أنها نظام عقد صفقات بين جهة منفذة والحكومة المركزية، بمعنى أن تقوم الحكومة بطرح مشاريعها وبرامجها المستقبلية أمام الجميع (القطاع

¹ جمال لعمارة مرجع سبق ذكره، ص ص 219، 220.

² محمد عمر أبو دوح، مرجع سبق ذكره، ص 145.

³ عبد الحميد عبد المطلب، مرجع سبق ذكره، ص 165.

⁴ محمد عمر أبو دوح، مرجع سبق ذكره، ص 145.

⁵ مؤيد عبد الرحمن الدوري، طاهر موسى الجنابي، إدارة الموازنات العامة، دار زهران للنشر، الأردن، 2000، ص 224.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

الخاص والعام) بغرض الفوز بمتعاقدين ينفذون تلك المشاريع والبرامج بأقل تكلفة ممكنة وفي الوقت المناسب شريطة أن تحقق تلك البرامج والمشاريع الأهداف المخطط لها.¹

وقد ساعدت هذه الموازنة في تقديم حلول جذرية للعديد من المشاكل التي كانت تواجه الإدارات الحكومية، كما ساعدت على تنفيذ البرامج والمشاريع الحكومية بكفاءة واقتصادية وفعالية، بالإضافة إلى المساهمة في ترشيد الإنفاق العام.

ونظرا لحدوث هذا النموذج لم تظهر الكثير من عيوبه حتى الآن بالرغم من غياب المعلومات في قطاع الحكومة أو عدم دقتها مثل أسعار السوق الحالية وعدم وجود دراسات جدوى للمشاريع والبرامج الحكومية.²

وخلاصة القول أن تشعب الأمثلة وتعدد النماذج لم يفلح أمام إصرار جل الدول النامية على تطبيق ميزانية البنود والاعتمادات التي عيوبها أكثر إيجابيات، في الوقت الذي جربت فيه الدول المتقدمة كافة أنواع الميزانيات. والقول بأن الدول النامية لا تمتلك عناصر نجاح أو أنها لا تمتلك القدرات والطاقات البشرية القادرة على تطبيق نماذج متطورة هو قول غير صحيح في وقتنا الحالي.

المطلب الثاني: النفقات العامة والإدارة بالأهداف

إن فكرة الإدارة بالأهداف كانت في الأول شائعة الاستعمال في قطاع الأعمال الخاص، ويعتبر " Peter Drucker " أول من استعمل هذا المفهوم الاقتصادي في كتابه " The practice of management " الذي نشره سنة 1954 حيث أكد فيه على أهمية وضع الأهداف للمنظمة والفرد معاً. كما يعتبر " Giorge Odiorne " الوحيد في سنة 1965 الذي ألف كتاب خصصه للإدارة بالأهداف وقد أسهم في ترجمة مفهوم الإدارة بالأهداف إلى نظام شامل قابل للتطبيق.

وقد عرف P.Drucker الإدارة بالأهداف على أنها "إتباع الطرق التي ترمي إلى مزيد من العمل المثمر مع الأفراد والتي تتضمن قائمة واضحة من الأهداف الأكثر دقة لكل جزء من الأجزاء المكونة، كما يجب أن ترتبط تلك الأهداف مع بعضها، وتكون في الغالب مبنية على أساس قابل للتحقيق في المستقبل تكون أسهل وصولاً إلى المقاصد النهائية".³

¹ محمد بن عزة، ترشيد الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990-2009، مرجع سبق ذكره، ص 93.

² نفس المرجع والصفحة سابقاً.

³ نفس المرجع، ص 73.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

وفي المجال العمومي ظهر مصطلح الإدارة بالأهداف أو النتائج من خلال الكتابات الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE)، وظهرت نماذج عديدة لهذا النسق الجديد من التسيير في القطاع العمومي.

أما استعمال مصطلح الإدارة بالأهداف في مجال الميزانية العامة للدولة لم يكن سوى في عام 1971 في وزارة الصحة والتعليم والرفاهية في الولايات المتحدة الأمريكية وهو ينصرف إلى تخصيص النفقات العامة وفقا للأهداف الفرعية التي تسعى كل هيئة حكومية تحقيقها، وهذا يقتضي أن يتم تحديد الأهداف العامة (الرئيسية) ثم بعد ذلك تحديد الأهداف الفرعية التي يرجى تحقيقها خلال العام المالي، مع متابعة عملية تنفيذ المشاريع والتعديل على مدار العام والرقابة عليها ومواجهة العقبات التي تواجهها.¹

وحسب "Carrolli" و "Tosi" فإن الإدارة بالأهداف تتم وفق برنامج معين:²

- وضع الأهداف الرئيسية وتوصيلها لكافة المسؤولين؛
- وضع الأهداف الفرعية للأقسام شرط أن لا تتعارض مع الأهداف الرئيسية؛
- المراجعة الدورية للأهداف وضرورة مطابقتها للمنجزات المحققة حسب الخطة الموضوعة وحسب الميزانية الموافق عليها؛
- تقييم مدى تحقيق الأهداف المحددة مسبقا.

ومن ناحية أخرى ركّز "P. Drucker" على أهمية تكامل المهام داخل التنظيم وتوازنها من حيث الأهمية وتوزيعها على مختلف أنشطة التنظيم، بينما ركز "D.MC Gregor" في إضافاته على كتابات "P. Drucker" بأن برامج الإدارة بالأهداف تستخدم بالدرجة الأولى لتقييم الأداء.

وقد تم تطوير أسلوب الإدارة بالأهداف في القطاع الحكومي في كل من الولايات المتحدة الأمريكية من خلال القانون الحكومي (1993) وكندا من خلال قانون الإدارة العمومية (2000)، وفرنسا من خلال القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية (2001).³

¹ محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 357.

² محمد بن عزة، ترشيد الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990-2009، مرجع سبق ذكره، ص ص 74، 75.

³ نفس المرجع، ص 75.

المطلب الثالث: آلية صياغة الميزانية العامة حسب الأهداف بغرض ترشيد الإنفاق العام

إن الميزانية العامة بتناسق أهدافها مع أهداف الخطة القومية تساهم بدور كبير في ترشيد سياسة الإنفاق العام لذلك وجب تحديث منظومتها وتطوير جوانب الأداء فيها.

أولاً: ضرورة التنسيق بين الميزانية العامة وأهداف الخطة

يعتبر التخطيط وسيلة لتحقيق مهمة تأمين استخدام الموارد المتاحة استخداماً عقلانياً وأداة فعالة لحل مشكل الزيادة في كمية الموارد، كما يمثل جهاز لرسم السياسة العامة وذلك بواسطة الميزانية العامة، حيث يرى الاقتصادي "Heikoff" أن التخطيط يرسم طريقاً لمعالجة مشكلة معينة ويدرس الكيفية التي بموجبها توزع الموارد الحكومية. وبالرغم من أنه يسبق إعداد الميزانية العامة إلا أن كليهما يتفاعلا وينسقان في المستويات الإدارية العليا لتحقيق أهداف الحكومة وأغراضها.¹

وبالموازاة مع ذلك ظهر مفهوم تخطيط الأموال العامة وذلك بالانتقال من الميزانية السنوية إلى الميزانية متعددة السنوات بحيث تعد على أساس أن تغطي مجموع السنوات التي تعتمد خلالها الخطة، وبالتالي يعتبر تطوير أساليب الميزانية من الأمور الملحة حتى تقوم الدولة بالدور المنوط بها بكفاءة وفعالية عاليتين وضمن إستراتيجية الخطة وفق ما يلي:²

1- الدقة في التنبؤ بالنفقات وتقليص التباين بين الإنفاق التقديري والإنفاق الفعلي: تعتبر القدرة على تنفيذ الإنفاق حسب الميزانية الموافق عليها من طرف السلطة التشريعية من بين العوامل الهامة في مساندة الحكومة على ضبط إنفاقها وتقديم الخدمات على أحسن وجه، ويجسد هذا المؤشر عن طريق قياس المجموع الفعلي للإنفاق مقارنة بمجموع الإنفاق المحدد أصلاً في الميزانية العامة وتحديد نسبة الانحراف، ولكنه يستبعد فئتين من فئات الإنفاق لا يمكن للحكومة السيطرة عليهما هما: مدفوعات خدمة الديون، والإنفاق على المشروعات الذي تموله الجهات المانحة.

2- التنوع في مصادر تمويل النفقات العامة: يجب التنوع في مصادر تمويل النفقات العامة بين الجباية العادية والبتروولية والقروض الداخلية والخارجية... الخ وعدم الاعتماد على نوع محدد من المصادر خاصة ذات الحساسية الكبيرة للتغيرات المختلفة مثل الجباية البتروولية التي تتأثر بتطورات أسعار البترول وبالتالي تؤثر على مجالات الإنفاق الممولة لها وما لذلك من عواقب.

¹ عبد العزيز محمد المخلافي، أساسيات الإدارة المالية، صنعاء، ص 152.

² محمد بن عزة، ترشيد الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990-

2009، مرجع سبق ذكره، ص ص 76، 77.

ثانيا: تحسين كفاءة وفعالية الميزانية العامة

من أجل ترشيد الإنفاق العام وتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية يتوجب الرقي بكفاءة وفعالية الميزانية العامة باعتبارها أداة فعالة في ذلك وهذا وفقا للأدوات التالية:¹

1- ترشيد الخيارات المالية: تعرف تقنية " ترشيد الخيارات المالية " على أنها " مجموعة من العمليات يتم من خلالها البحث عن فعالية النفقات العامة وربطها بالأهداف الأساسية المحددة مسبقا في إطار البرامج، وذلك مع تطبيق مبدأ الأولويات واستخدام طرق الحساب الاقتصادي (تحليل التكلفة والفعالية، تحليل التكاليف والمنافع) " .

كما يمكن تعريفها على أنها: " منهاج متناسق لإعداد وتنفيذ القرارات خلال كل مستوى ذو مسؤولية، وهي عملية متكررة وكل مرحلة من هذه العملية هي مهمة "، وقد تعرض الكاتب الفرنسي "Jacques percebois" لتقنية ترشيد الخيارات المالية وعرفها على أنها مسار أو عملية يتم من خلالها استعمال تقنيات الحساب الاقتصادي التي تمكن الدولة من توضيح البدائل من أجل تحقيقها مع الواقع بأقل تكلفة وتحقيق الأهداف المرجوة، فالقطاع العام مثله مثل القطاع الخاص يمكن ترشيد القرارات المالية فيه وذلك بمقارنة المنافع والتكاليف لكل عملية مطبقة وبالتالي تطبيق أمثل للموارد المتاحة من المال العام.

واعتبرها " François Deruel " بأنها وسيلة هامة لإنارة الضوء أمام تجسيد الخيارات المالية باستعمال الأساليب الحديثة في التحليل والحساب.

كما يمكن تعريف هذه التقنية بأنها أسلوب بحث ومنهج تطبقه الدولة عن طريق استخدام كل التقنيات والإحصائيات المتوفرة لديها، وذلك قصد تحليل وتأصيل التقديرات من أجل بلوغ الأهداف المرسومة من طرف الحكومة ويرجع هذا الأسلوب إلى النظام الفرنسي، حيث تمر عملية ترشيد القرارات المالية بخمسة مراحل كما يلي:

أ- تحليل المشكلة: وذلك من خلال البداية بأول صياغة للمشكلة والاحتمالات الناتجة عنها ومن ثم صياغة الأهداف وحشد الإمكانيات والآليات الممكنة لتحقيقها في شكل برامج عمل مقيدة بتكلفة ومدة زمنية محددة ونتائج منتظر تحقيقها عن طريق استخدام مؤشرات مختلفة؛

¹ المرجع السابق، ص 77 - 81.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

ب- **تقييم البرامج:** عملية التقييم ترتكز على تشخيص النتائج الممكنة لكل بديل بالنظر إلى الأهداف المحددة مسبقاً، حيث كل بديل يضم مجموعة من البرامج متعددة السنوات ومتكاملة فيما بينها، والاختيار بين هذه البدائل يكون من خلال معايير اختيار المشاريع السالفة الذكر؛

ت- **ترجمة القرار بالتنفيذ:** التعبير عن القرار على مستويات متعددة يأخذ أشكالاً مختلفة من خلال قانون المالية والميزانية العامة والبرامج المعدة لهذا الغرض، والتي توضح مسؤولية كل طرف في تحقيق الأهداف المحددة مسبقاً، والموارد المستعملة في ذلك، وبالتالي قرارات البرامج تعهد إلى الهيئة المنفذة لتجسيدها على أرض الواقع؛

ث- **التنفيذ:** من خلال هذه المرحلة وأثناء تنفيذ القرارات المنبثقة عن الميزانية العامة تكون للمسيرين الحرية في استعمال الموارد مع التقيد بضرورة رفع كفاءة استخدام الموارد والفعالية أثناء التنفيذ والأخذ بنهج الإدارة بالأهداف حيث أن الكل يعلم ما هو منتظر منه وهو محاسب حول فعالية عمله بالنظر إلى الأهداف المحددة مسبقاً؛

ج- **مراقبة النتائج وإعادة التقييم:** يتم مراقبة النتائج المحققة بالنظر إلى ما هو مخطط له في البرامج في ضوء المؤشرات المحققة وطريقة التسيير والقرارات المالية المتخذة وإعداد تقييم شامل لكل المنجزات.

2- **الإطار المتوسط الأجل للنفقات العامة وسيلة مهمة لتحقيق الأهداف المرجوة:** إن فكرة الإطار المتوسط الأجل للنفقات ليست جديدة فهي تعتبر عملية لإعادة هيكلة النفقات العامة مما يجعلها مؤهلة لتحقيق الأهداف المرجوة من جهة، ومن جهة أخرى ضمان حسن تسيير المال العام وحمايته من الإسراف والتبذير وفق نهج يعتمد على نظم التخطيط والتنفيذ والمتابعة، وذلك لتمكين الحكومة من التوصل إلى أحسن وسيلة للربط بين الخطة المتوسطة الأجل والميزانية العامة.

حيث عرف البنك الدولي الإطار المتوسط الأجل للنفقات العامة بأنه يمثل: " غلاف مالي شامل موضوع لتلبية مجموعة من الخدمات المركزية مع تقدير التكاليف الحاضرة خلال أجل متوسط في إطار السياسة العامة، كما أنه عملية تكييف بين النفقات والموارد المتوفرة ".

كما عرف من المصدر نفسه بأنه: " مجموعة متماسكة من الأهداف الإستراتيجية في إطار برامج الإنفاق العام، حيث يحدد المجال الذي يسمح للوزارات باتخاذ قرارات لتخصيص واستخدام مواردها على أحسن وجه ".

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

يعتبر الإطار المتوسط الأجل للنفقات العامة بمثابة صياغة لبرامج إنفاقية متوسطة الأجل ما بين 3 و5 سنوات يتم من خلالها تحقيق جملة من الأهداف على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي مع مراعاة الكفاءة والفعالية في استخدام الموارد المتاحة دون تبذير ولا إسراف في إطار من الرشادة، والتقييد بضرورة تحقيق النتائج المرجوة عن طريق أساليب متابعة التقييم.

المبحث الرابع: تطبيق الحوكمة كمدخل لترشيد الإنفاق العام

أدى حرص العديد من الدول على تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المالية المتاحة إلى انتهاج سياسة كفاءة في إدارة النفقات العامة أو ما يسمى ترشيد الإنفاق الحكومي، الأمر الذي أصبح يتطلب إرساء مبادئ الشفافية والمساءلة والرقابة والمشاركة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة وفي إدارة المال العام، كما يتطلب ترشيد الإنفاق العام في ظل تطبيق مبادئ الحوكمة ضرورة إشراك الأطراف الفاعلة في المجتمع من قطاع خاص ومجتمع مدني في إعداد وتنفيذ الموازنات، والرقابة والتقييم، وكذا المساءلة، عن طريق تعزيز اللامركزية ودور الجماعات المحلية في الإدارة الجيدة للإنفاق العام لتحقيق أكثر مردودية منه.

المطلب الأول: الحجم الأمثل للتدخل الحكومي وإحكام الرقابة لأجل ترشيد الإنفاق العام

عرفت العديد من دول العالم في أواخر الثمانينيات وبداية التسعينيات أزمات اقتصادية ومالية، مما فرض عليها إعادة النظر في تسييرها لمواردها بسبب شح مصادر التمويل وتعدد العمليات المالية الدولية، وكذلك تفاقم حالات العجز الموازني بالإضافة إلى تدني سعر البترول مما أدى إلى انخفاض مداخيل الدول المصدرة للنفط، هذا الوضع ساهم في تبني إجراءات معينة لتنفيذ سياسة إنفاقية رشيدة تساهم في تحقيق جملة الأهداف المسطرة.

أولاً: الحجم الأمثل للتدخل الحكومي

يعتبر إيجاد حد أمثل للإنفاق العام من المواضيع التي تحظى بأهمية بالغة من التحليل والدراسة لما له من دور كبير في ترشيد الإنفاق العام، حيث أن الفكر التقليدي ركز لفترة من الزمن على تحديد نسبة معينة من الدخل القومي توجه للإنفاق العام تتراوح بين 10 % و 15 %، بينما

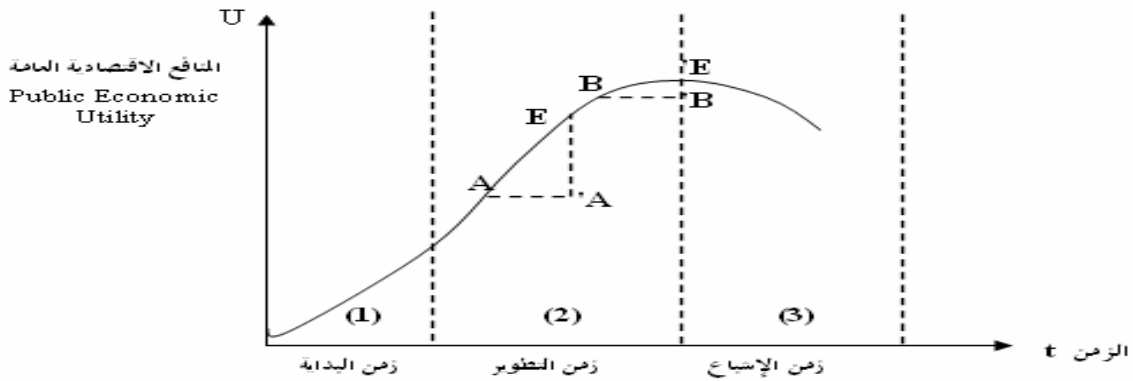
الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

رفضت العديد من الدراسات الحديثة تحديد حجم الانفاق العام بنسبة معينة من الناتج القومي، إذ قدمت بديلا لذلك وهو أن حجم الانفاق العام يجب أن يرتبط بمؤشرين أساسيين كما يلي:¹

1- الحجم الأمثل للإنفاق العام وتعظيم المنفعة العامة

يعتبر تعظيم المنفعة العامة من أهم ما تصبوا إليه صياغة برامج الإنفاق العام مما يجعل هذه السياسة ذات رشادة وعقلانية، فالمنفعة العامة هي مبتغى في حد ذاته لكن بالمقابل يجب مراعاة حجم الاعتمادات المرصودة لذلك بما يتفق مع تحقيقها، لذلك يجب أن يكون معيارا مدروسا لتحديد الحجم الإنفاقي الذي يتلاءم مع تحقيق المنفعة العامة دون إسراف ولا تبذير، كما أن تدخل الدولة في الاقتصاد عن طريق الإنفاق العام بغية تحقيق منفعة عامة لأفراد المجتمع يجب أن يكون مضبوطا بحدود معينة حتى لا يكون للإفراط في التدخل الحكومي أضرارا أخرى، وبعيدا عن معيار الربح فإن رصد وظائف الدولة يقتضي الأخذ في الحسبان المنفعة العامة ذات عدة أبعاد حيث يوضح الشكل البياني التالي تأثير زيادة التدخل الحكومي على المنفعة العامة.

الشكل البياني رقم (03): علاقة تدخل الدولة عن طريق الإنفاق العام بالمنفعة الاقتصادية العامة



المصدر: محمد بن عزة، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الإنضباط بالأهداف: دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر، مذكرة دكتوراه في العلوم الاقتصادية غير منشورة، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد، يلمسان، الجزائر، 2015، ص 83.

من خلال الشكل البياني أعلاه تتضح العلاقة بين تدخل الدولة عبر الزمن وتعظيم المنافع الاقتصادية العامة، حيث في المرحلة الأولى تؤدي زيادات تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية إلى زيادات متزايدة في المنافع الاقتصادية العامة، أما في المرحلة الثانية فإنه العكس حيث زيادات

¹ محمد بن عزة، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الإنضباط بالأهداف: دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر، مذكرة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد، يلمسان، الجزائر، 2014، ص 81 - 86.

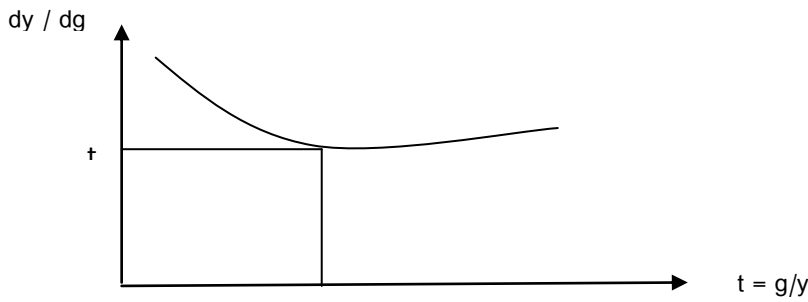
الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

التدخل تؤدي إلى زيادات متناقصة فيها، وفي المرحلة الثالثة زيادات تدخل الدولة تتعكس سلبا على المنافع الاقتصادية العامة.

2- الحجم الأمثل للإنفاق العام والإنتاجية الحدية له

تم من خلال نموذج Barro في إطار النظرية الحديثة للنمو الداخلي النشأة استنتاج أن الإنفاق العام هو منتج وأن حجم التدخل العمومي في الاقتصاد يكون في حجمه الأمثل عندما تكون الإنتاجية الحدية للإنفاق تساوي 1 أي $dy / dg = 1$.

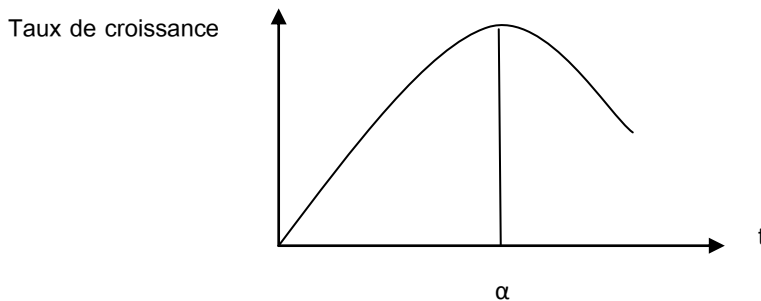
الشكل البياني رقم (04): الحجم الأمثل للتدخل الحكومي والإنتاجية الحدية للإنفاق العام



المصدر: محمد بن عزة، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الإنضباط بالأهداف: دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 84.

قدر Barro الحجم الأمثل للتدخل الحكومي في الاقتصاد بواسطة الإنفاق العام بنسبة 30% من الناتج الداخلي الخام، حيث يجب على الدولة ألا تقتطع من الدخل القومي لتغطية النفقات العامة إلا في حدود نسبة معينة، مراعية في ذلك أن تترك لإفراد قوة شرائية مناسبة للأغراض الاستهلاكية، وأن تمكنهم من تكوين رؤوس أموال إنتاجية جديدة.

الشكل البياني رقم (05): الحجم الأمثل للتدخل الحكومي والنمو الاقتصادي



المصدر: محمد بن عزة، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الإنضباط بالأهداف: دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 85.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

حسب الشكل فإن توسع حجم الحكومة يصاحبه تزايد في معدل النمو لما يؤدي إليه من توسع في البنية التحتية، أما إذا زاد حجم الحكومة عن حد معين فإن التدخل الحكومي يصاحبه انخفاض في معدل النمو ويرجع ذلك إلى أن التدخل الحكومي الزائد يصاحبه زيادة في التعقيدات الروتينية مما يعرقل الإنتاج، كما يصاحب الزيادة في الإنفاق زيادة مماثلة من الضرائب وهو ما يقلل من الحافز على العمل ويبطئ في زيادة الطلب الكلي وبالتالي يعيق النمو.

إذن دور الدولة يكون أكثر أهمية من خلال اختيار المعدل الأمثل لحجم الإنفاق العام وكذا ما يقابله من الحجم الأمثل من الاقتطاع الضريبي مما يعزز تحقيق معدل نمو جيد.

ثانياً: دعم وإحكام الرقابة المالية على مردود الإنفاق العام

عرفت الفترة الأخيرة اهتماماً أكثر بعملية تعزيز الرقابة على المال العام وبالخصوص الرقابة على الإنفاق العام خاصة في ظل انتشار الفساد، وعدم كفاية الموارد المخصصة للتنمية حيث تساعد مختلف أنواع الرقابة على ترشيد الإنفاق والحفاظ على الأموال الموجهة له.

فإلى جانب الرقابة على الأموال عموماً هناك شكل آخر أكثر خصوصية ودقة يدعم هذه الرقابة ألا وهو الرقابة على مردود الإنفاق الحكومي، حيث تساهم هذه الأخيرة في تحقيق أكبر عائد من النفقات العامة وفي توجيهها نحو الأوجه المناسبة لها بما يحقق النفع العام ويعود بالفائدة على الطبقات الأكثر فقراً، خاصة وأن الرقابة المالية تتصرف أساساً إلى مراقبة شرعية النفقة ولا تمتد إلى تقييم تكلفتها وتحليل أهدافها ومعرفة مردوديتها الأمر الذي أدى إلى نتائج سلبية فيما يتعلق بترشيد النفقات العامة وهذا ما سوف نوضحه من خلال ما يلي:¹

1- مفهوم الرقابة على مردود إنفاق المال العام

تساهم هذه الرقابة في الارتقاء بالعمل الرقابي من هدف اكتشاف الأخطاء إلى هدف المساهمة في تطوير الأداء ورفع كفاءة الإنفاق العام، وتلخص كلمة مردود الإنفاق على الأموال حسب استعمالاتها عدة قيم مختلفة ولكن لها علاقة ببعضها البعض وهي: التوفير والكفاءة والفعالية، لكن بعض الملاحظين يضيفون قيمة رابعة وخامسة - العدالة والأخلاق - كقيم خاصة بالحكومة غير أنها في العادة قيم يقع احتسابها ضمن القيمة الثالثة أي الفعالية.

¹ شعبان فرج، مرجع سبق ذكره، ص 106 - 108.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

وتمثل الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال إحدى أوجه الرقابة على الأداء والتي تعني الفحص الموضوعي للأداء المالي بهدف تشخيص السياسات والنظم وإدارة العمليات في الجهات الخاضعة للرقابة، حيث يتم كشف الانحرافات وبيان أسبابها والتأكد من إدارة الموارد الاقتصادية بكفاءة وتحديد أسباب التبذير والإسراف من خلال عمليات مقارنة الإنجازات بالخطط، النتائج بالقواعد، والممارسة بالسياسة وذلك في سبيل توجيه الأداء نحو تحقيق فاعلية وكفاءة واقتصاد.

وترتكز الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال على مبدئين هامين في ميدان التصرف بالقطاع العمومي المبدأ الأول ينص على إدارة الشؤون العمومية بصفة تضمن الاستعمال الأمثل للأموال العمومية، لذلك على المسؤولين التأكد من أن قراراتهم مطابقة لما جاءت به القوانين المعمول بها والتمكن من إنتاج خدمات موفرة وناجعة وفعالة، أما المبدأ الثاني فينص على أن الأشخاص الذين يديرون الشؤون العمومية مطالبون بتحقيق إدارة حكيمة وكفؤة للأموال المنوطة بعهدتهم.

وتكمن أهمية الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال فيما تحققه من منافع سواء كان القطاع عامًا أو خاصًا إذ تلعب دورًا هامًا في ضمان معلومات صحيحة وذات دلالة ووجيهة لكل مستعملها، حيث تمكن الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال في إصدار توصيات تهدف إلى تطوير إدارة الهيئة الخاضعة للرقابة، كما تهدف أيضا إلى تعزيز روابط المسؤولية المنجزة عن مبدأ المساءلة الذي يتمثل في إلزامية الإعلام بتنفيذ مهمة ما، لذلك فهي تفترض وجود طرفين يقوم الأول بإسناد مهمة ما والثاني بقبولها والإلتزام بتقديم معلومات دورية حول كيفية إنجازها.

2- الشروط الأولية للرقابة المالية على مردود إنفاق المال العام

تمثل الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال نظرة جديدة لوظيفة الرقابة والتي يجب على المراقب أن يتقاسمها مع المسؤولين عن إدارة الأموال العمومية، إذ يجب عليه أن يعمل كشريك في إرساء إدارة جيدة المستوى وفق شروط معينة كما يلي:

أ- العمل على النهوض بالشراكة: تتطلب هذه النظرة الحديثة إرساء علاقات جديدة مع المتصرفين في الشؤون العمومية بحيث يعتمد المراقب أسس رقابة تحاور وإقناع عوضًا عن رقابة تسعى للردع، فالمراقب مطالب في هذا الإطار بتتبع علاقات أساسها التعاون والحوار المثري مما يؤدي إلى العمل سويًا مع المتصرفين في تحسين إدارة الأموال العمومية، وهو ما يعني ضرورة أن يعمل جهاز الرقابة على إرساء حوار يمكنه من تبليغ

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

آراء مفيدة، ففعالية الجهاز تكمن في الإقناع، وإذا تمكن من إقامة حوار وتنمية علاقة الثقة فإن ملاحظاته وتوصياته سوف تلقى الصدى الطيب لدى الهيئات الخاضعة للرقابة. وباعتبار علاقة التعاون بين المراقب والمتصرف يصبح تحسين التصرف في الأموال العمومية عملاً جماعياً يلعب في إنجازه كل طرف دوراً مميزاً هدفهم في ذلك تركيز ممارسات سليمة تمكن الجميع من جني أفضل الفوائد من الموارد العمومية.

ب- تدعيم المساءلة: وتتطلب هذه النظرة الجديدة لدور الرقابة من جهة أخرى تطوير نظام المساءلة على جميع المستويات حتى تتمكن المؤسسات من تقديم معلومات حول تنفيذ المهام الموكولة إليها وحول مدى تحقيق أهدافها، وتتطلب هذه المساءلة وضع نظام تقويم يمكن في كل وقت من قياس مردودية الإدارة وتحديد الفوارق بالمقارنة مع الأهداف وضبط الإجراءات التصحيحية.

غير أنه قليلاً ما توجد هذه الوظيفة في مؤسسات البلدان النامية لذلك تهدف الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال إلى سد هذه الثغرة وإسناد للمراقب دوراً هاماً في توجيه التصرف نحو النتائج وتدعيم أخذ القرار في الوقت المناسب وتنمية المساءلة، وتساعد هذه العملية المتصرف في وضع الإجراءات اللازمة لإرساء وظيفة التقويم واستعمال نتائجها في نظام أخذ القرارات، ومن جهة أخرى يقوم المراقب بتقديم تقرير عن النقائص التي تم الوقوف عليها عند القيام بعملية الرقابة مما يدعم المساءلة.

المطلب الثاني: كفاءة الإنفاق العام كمنطلق لترشيده

عرفت الفترة الأخيرة مزيداً من الاهتمام بكفاءة إدارة المالية العامة، وبصفة خاصة إدارة الإنفاق العام سواء في الدول المتقدمة أو النامية وعلى جميع الأصعدة، وكان ذلك راجعاً في الأساس إلى تفاقم العجز في الموازنة بصورة كبيرة، ما جعل انتهاج أسلوب إدارة الموازنة يلعب دوراً هاماً في التأثير على كفاءة وفاعلية الإنفاق الحكومي الذي يتحقق وفقاً لما يلي:¹

أولاً: مفهوم كفاءة الإنفاق العام

إذا اقتصرنا الأمر على كفاءة الإنفاق العام فإنه يعني ذلك الإنفاق الذي يتصف بالعقلانية والنجاعة والفعالية والشفافية، فيكون معقولاً بمعنى أن يوضع في إطار عمل الاقتصاد الكلي الذي

¹ المرجع السابق، ص 97 - 99.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

يؤمن توافق مستوى الإنفاق مع أهداف الحكومة على صعيد السياسة النقدية والخارجية واستدامته على المدى الطويل. وهو ما يتطلب من الحكومات أن تحسن تخصيص الموارد العامة بين القطاعات المختلفة وفئات الإنفاق بطريقة تعكس أولويات سياساتها بما فيها التنمية المستدامة والتطور البشري والاجتماعي وأن يكون ناجعاً، بمعنى أن يحقق أقصى ناتج مقابل مجموعة محددة من المدخلات، كما يجب أن يكون فعالاً بمعنى أنه يدعم التحقيق الناجح لأهداف الحكومة، بالإضافة إلى كونه ناجعاً وفعالاً يجب أن يكون شفافاً ومطابقاً للقوانين والأنظمة ذات الصلة، وأن يتم مع الضوابط والموازن المناسبة لتأمين الاستقامة المالية.

ثانياً: دعم المراجعة لأجل تعزيز كفاءة الإنفاق العام

مراجعة الإنفاق هي عملية دورية تهدف إلى قياس مدى اقتراب الإنفاق العام من مستوياته المثلى من ناحية وقعه على الإطار الاقتصادي الكلي، ومن ناحية نوعية وكمية الخدمات التي تقدمها الدولة لمواطنيها، وتأخذ بعين الاعتبار القيود المالية الموضوعية، ويؤدي هذا القياس إلى المفاضلة بين السياسات المالية الممكنة على ضوء حجم هامش التحرك المتوفر ضمن الإطار المالي القائم كما يساعد في تحديد الانحراف عن الأهداف المسطرة، ومن ثمة يمكن من المساءلة، مما يساهم مستقبلاً في تحقيق أكبر عائد من ذلك الإنفاق، بما يحقق في النهاية ترشيد الإنفاق العام وتوجيهه الوجهة الصحيحة، وقد اعتادت وزارات المالية في الدول المتقدمة أن تقوم بهذه العملية في حين دأب البنك الدولي على إجراء مراجعات للمالية العامة للدول المرتبطة باتفاقات تعاون معه، ومنذ فترة برز توجه يدعو إلى القيام بهذا العمل بالتعاون مع السلطات والإدارة في البلد المعني.

وتندرج عملية مراجعة الإنفاق العام وفقاً لمرحلتين، الأولى تحليل الموازنة حيث يهدف هذا الإجراء إلى تبيان مدى اقتراب الإنفاق العام من مستوياته المثلى وذلك من خلال زاوية الاقتصاد الكلي وزاوية تقديم الخدمات، وعملية التحليل هذه تشمل حجم ومكونات الموازنة مع ما ينتج عنهما من انعكاس على صعيد مردود الإنفاق العام، ويتم تقييم مردود الإنفاق من ناحية ملائمة مستوى وتأثير الخدمات العامة ومن ناحية وقعه وبلوغ النتائج المرجوة بغض النظر عن حجمه ومكوناته، أما المرحلة الثانية فهي مرحلة التوصيات حول سياسات النفقات والإيرادات العامة حيث تسمح هذه المرحلة السابقة باستخلاص عبر وتوصيات حول سياسات النفقات والإيرادات العامة يتبعها توصيات حول السياسات الهيكلية والقطاعية، تشمل البعد المؤسسي والتشريعي، البعد الاقتصادي

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

(سياسات الأسعار، السياسات الضريبية...)، البعد الهيكلي (إعادة تنظيم هيكله العلاقات والعمل بين القطاع العام والخاص، التخصيص....) وتتطلب مراجعة الإنفاق تكوين وإدارة قاعدة معلومات تدرج فيها الإحصائيات الخاصة بالنفقات، حتى يتم تحليلها فيما بعد واستخراج النتائج التي تساعد على المراجعة وقياس المردود والفاعلية.¹

كما تتطلب مراجعة الإنفاق العام تحديد ما يجب أن يتضمنه هذا الأخير وتحديد كيفية تحقيق هذا التضمين، وتصح هذه العملية للنفقات المقررة كما للنفقات المحققة علما أن هذه الأخيرة تبقى الهدف الأساسي للتحليل، ومن المفيد فيما بعد إجراء عملية تحليل مقارن بين الأرقام المقررة في الموازنة والأرقام المحققة، فإذا كان هناك تباين كبير ما بين المقرر والمحقق فهذا يثبت أنه هناك انحراف في تحقيق السياسة الإنفاقية لأهدافها ومن ثمة وجب مساعلة المتسببين أو القائمين على ذلك.

ثالثا: كفاءة الإنفاق العام من خلال قياس مردوديته

نعني بقياس المردودية مقارنة قيمة الإنفاق بمخرجاته أو بمعنى آخر مدى تحقق الأهداف المسطرة من الإنفاق، ويرتكز تقييم المردود على مؤشرات كمية ومجموعة من النسب تربط المدخلات بالمخرجات، ويعني هذا الربط أن أي تحسن في مردود الإنفاق ينجم إما عن زيادة المخرجات أو عن خفض المدخلات، ومن أهمية زيادة الإنتاجية أنها تسمح بخفض المدخلات بدون المساس بالمخرجات.

ويمكن قياس مردودية الإنفاق من إكتشاف الانحرافات عند تنفيذه والذي ينتج في بعض الأحيان عن قصور في الإدارة المعنية بالإنفاق أو وجود إهدار أو اختلاس للمال العام، وهو ما يسمح فيما بعد بمحاسبة المتسببين في ذلك، ومساءلتهم عن عدم تحقيق النتائج المطلوبة من صرف المال العام، واتخاذ الإجراءات المناسبة في مثل هذه الحالات حتى يتم الحفاظ على موارد الدولة مستقبلا.

ويجري اعتماد نوعين من المؤشرات والنسب عند مقارنة مردود الإنفاق العام:

أ- **المؤشرات العامة:** تسمح بتقدير مردود الإنفاق العام على مستوى البلد عن طريق ربط الكلفة بمؤشرات بنوية كالنتائج المحلي، والسكان والمساحة، ويمكن زيادة دقة المؤشرات العامة عن طريق إدراج خصائص البلدان في العملية الحسابية، كاختلاف التركيبة العمرية مثلا؛

¹ المرجع السابق، ص 97.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

ب- المؤشرات الخاصة: فهي التي تسمح بالقياس الفعلي للمردود إذ تتضمن مقارنة الإنفاق بمخرجاته المباشرة وقد تتضمن هذه المؤشرات ربطاً لكلفة المدخلات وحجم المخرجات، كاحتساب نسبة بين الإنفاق على التعليم وعدد التلاميذ أو عدد التلاميذ الناجحين، ويمكنها أيضاً أن تتضمن ربطاً كمياً للمخرجات والمدخلات، كنسبة الأساتذة إلى عدد التلاميذ أو نسبة أسرة المستشفيات إلى عدد حالات الاستشفاء.

المطلب الثالث: الشفافية والمساءلة وتعزيز المشاركة لأجل ترشيد الإنفاق العام

تتيح الشفافية تدفق المعلومات حول كل ما يتعلق بإدارة المال العام وإنفاقه، أما المساءلة فهي تعطي الفرصة لمساءلة من يقفون على إدارة هذا المال ومحاسبتهم في حالة خروجهم عن المسار الصحيح أو تبييرهم للمال العام بأي شكل من الأشكال، أما المشاركة فدورها لا يقل أهمية عن الشفافية والمساءلة في ترشيد الإنفاق العام، لما توفره من كفاءة للإنفاق العام وحسن إدارته عن طريق إشراك مختلف الفاعلين في الدولة.

أولاً: الشفافية المالية وترشيد الإنفاق العام

تعرف الشفافية على أنها "حرية الوصول إلى المعلومات وما يقابلها من الالتزام بالإفصاح عن هذه المعلومات، أي أن تحقيق الشفافية يعتمد على توفير المعلومات وعدم حجبها وانتقالها الحر بدون حواجز".¹

وتشترط الشفافية توفر المعلومات الدقيقة في مواقبتها بحيث تتصف بالشمولية والوضوح والحدثة، وبالتالي إفصاح المجال أمام الجميع للإطلاع على هذه المعلومات الضرورية الموثقة، وهو ما يتطلب أن تنشر بعلنية ودورية من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة ومحاصرة الفساد من جهة، والمساعدة على اتخاذ القرارات المناسبة في السياسة العامة من جهة أخرى.

1- أهداف شفافية المالية العامة: تهدف الشفافية المالية إلى تحقيق ما يلي:²

- توفير المعلومات الشاملة والموثوقة بشأن أنشطة الحكومة في الماضي والحاضر والمستقبل؛

¹ محمد بن عزة، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الإنضباط بالأهداف: دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 96.

² شعبان فرج، مرجع سبق ذكره، ص 110.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

- تعمل الشفافية المالية على تحقيق الانضباط المالي والسيطرة على الإنفاق، وتخفيض تكاليف المشروعات وحماية المستثمرين وتوفير الثقة في السوق، ومن ثم زيادة كفاءة الاقتصاد ككل؛
- شفافية المالية العامة توفر للمواطنين المعلومات التي يحتاجون إليها لمساءلة حكوماتهم عن اختياراتها المتعلقة بالسياسات ومن بينها الموازنة العامة؛
- تفيد شفافية المالية العامة في إبراز المخاطر المحتملة التي تكتنف آفاق المالية العامة، مما يقود إلى إجراءات مبكرة على مستوى المالية العامة لمواجهة الأوضاع الاقتصادية المتغيرة ومن ثم الحد من وقوع الأزمات وتخفيف حدتها.

2- المشاكل التي تواجه تطبيق مبادئ شفافية العمليات المالية في ظل الميزانية العامة

- ساهمت العديد من العقبات والمشاكل في الحد من تطبيق مبادئ الشفافية في مجال تسيير المال العام، ومن أهمها نذكر ما يلي:¹
- التعقيدات التقنية تشكل أول الحواجز الجوهرية، حيث أن إيصال المعلومات عن الميزانية العامة للجمهور (قطاع خاص ومجتمع مدني) يعتمد على التقارير وهي الوسيلة المهيمنة لإيصال المعلومات، وكذلك طريقة تقديم التقارير التي لازالت تعتمد على النظرة التقليدية الشاملة؛
 - مشكلة اختلاف مؤشرات قياس الشفافية في القطاع العام بين الدول، مع العلم أن مفهوم القطاع العام يختلف من دولة لأخرى، والتغيرات التي طرأت خلال السنوات الثلاثين الماضية في بنية القطاع العام، وسياسات الخصخصة في العديد من الدول بالإضافة إلى الإصلاحات المرتبطة بالإدارة العامة الحديثة؛
 - تركيبة المجالس البرلمانية التي تمارس الرقابة على عمل السلطة التنفيذية، والتي تُشكل غالبا من الأغلبية المنتمة أصلا للسلطة التنفيذية، وهذا ما يحد من العمل الرقابي على تنفيذ الميزانية العامة وخاصة في الدول النامية.

¹ محمد بن عزة، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف: دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص ص 97، 98.

3- مبادئ شفافية المالية العامة

تتمثل مبادئ الشفافية المالية حسبما جاء بها دليل شفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي والمعدل سنة 2007 فيما يلي:¹

أ- **وضوح الأدوار والمسؤوليات:** أي ضرورة التمييز بين مفهوم القطاع العام ومفهوم القطاع الخاص، وذلك لتحديد المسؤوليات بين مختلف المستويات الحكومية خاصة في مجال المالية العامة ومنع تداخل الصلاحيات.

ب- **علانية عمليات الموازنة:** إن إعداد مشروع الميزانية العامة يستدعي انتهاج الوضوح والعلن في صياغتها، وملائمتها للمقدرة التكلفة للدولة والتحديد الدقيق للأهداف المرغوب في تحقيقها، وعموما يؤكد هذا المبدأ على تحقيق مطلبين أساسيين:

- ضرورة أن تتقيد عملية إعداد الموازنة بجدول زمني ثابت وأن تسترشد بالأهداف المحددة في مجال الاقتصاد الكلي وسياسة المالية العامة؛
- ضرورة توفير إجراءات واضحة لتنفيذ الموازنة ومتابعتها والإبلاغ بنتائجها.

ت- **إتاحة المعلومات للإطلاع العام:** حسب هذا المبدأ يجب أن يتضمن منشور الميزانية العامة كل المعلومات عن العمليات المالية التي تعتمدها الدولة القيام بها خلال السنة المقبلة، بما يضمن تحقيق الحكومة لوعودها.

ث- **ضمانات صحة البيانات والمعلومات:** ويشمل هذا المبدأ ثلاث شروط أساسية:

- يجب أن تستوفي بيانات المالية العامة معايير جودة البيانات المتعارف عليها؛
- ينبغي إخضاع أنشطة المالية العامة للرقابة الداخلية الفعّالة وأن تتوفر لها الضمانات الوقائية؛
- ينبغي إخضاع معلومات المالية العامة للفحص الخارجي.

ثانيا: تفعيل آليات المساءلة لضمان كفاءة استخدام المال العام

المساءلة هي مجموع آليات الإبلاغ عن استخدام الموارد العامة وعواقب الفشل في تحقيق الأهداف المحددة للأداء، كما عرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتعريف واجباتهم

¹ بلعاطل عياش، نوي سميحة، مداخلة بعنوان: آليات ترشيد الإنفاق العام من أجل تحقيق التنمية البشرية المستدامة في الجزائر 2001 - 2014، المؤتمر الدولي حول تقييم أثار برامج الاستثمارات العامة وانعكاساتها على التشغيل والاستثمار والنمو الاقتصادي، جامعة سطيف 1، الجزائر، 2013، ص 17.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش، وهذا المصطلح يعني في الواقع المحاسبة عن المخرجات أو النتائج المتوقعة من الأشخاص والأجهزة أو الحكومة ككل.¹

ويختلف شكل المساءلة من مجتمع لآخر بحسب اختلاف أنظمة الحكم وتنظيمها السياسي والإداري، ويمكن تقسيم أشكال المساءلة إلى قسمين أساسيين:²

1- المساءلة الرسمية: ويشمل هذا النوع كافة صور وأشكال المساءلة التي تباشرها سلطات الدولة الثلاث: التنفيذية، التشريعية والقضائية.

2- المساءلة غير الرسمية: وهي تعني المساءلة الخارجة عن نطاق المساءلة الرسمية السابقة الذكر وهي تشمل عموماً ثلاث أنواع:

- مساءلة المؤسسات غير الحكومية والمجتمع المدني؛
- مساءلة الرأي العام؛
- مساءلة المواطنين.

ثالثاً: تعزيز المشاركة في عملية الموازنة

يتوقف نجاح السياسة الاقتصادية عامة والمالية خاصة، في تحقيق أهدافها التنموية على عاملين أساسيين هما الموارد المتاحة للمجتمع والكيفية التي يتم بها استخدام هذه الموارد، وتضمن المشاركة الفعالة من جانب كافة فئات المجتمع تحقيق المساءلة في مؤسسات الموازنة، ما يجعلها تعمل على تحقيق أفضل استخدام للموارد المتاحة، وهناك عدة أشكال للمشاركة تساهم في الحفاظ على موارد الدولة وحسن استغلالها نلخصها فيما يلي:³

1- مشاركة البرلمان

للسلطة التشريعية دور كبير في تحديد أولويات المجتمع وحاجاته الأساسية، وبالتالي توجيه سياسة الإنفاق العام نحو الأوجه التي تحقق ذلك، في حدود الإمكانيات المالية للدولة ودون الإضرار باقتصاد البلد، بالإضافة إلى دورها في الرقابة والمساءلة البرلمانية على النحو الذي يحقق

¹ شعبان فرج، مرجع سبق ذكره، ص 114.

² نفس المرجع، ص 116.

³ نفس المرجع، ص 122 - 129.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

الرشادة الاقتصادية، فالبرلمان له دور مهم في الضغط على الحكومة لسن وإصدار قوانين تساعد على ترشيد الإنفاق وحماية المال العام كقوانين الرقابة على الموازنة والصفقات العمومية ومشتريات الحكومة وغيرها.

ومن ضمن الأسباب التي تحد من المشاركة الفعالة للبرلمانات في الموازنة تمتع السلطة التنفيذية بأكثرية منضبطة في البرلمان، وكذلك إذا كانت الأطر القانونية غير مواتية لمشاركة البرلمان، وإذا عانى نظام اللجان من ضعف يحول دون المساهمة في نقاشات الموازنة مساهمة فعّالة.

2- اللامركزية والحكم المحلي كأداة للمشاركة

إن التحول نحو اللامركزية يساهم بشكل فعّال في تعزيز المشاركة في إعداد وتنفيذ والرقابة على الموازنة العمومية، ومن ثم يساعد في تحقيق الإدارة الجيدة للإنفاق العام بما يعمل في النهاية على توزيعه بشكل عادل يضمن استفادة جميع المواطنين خاصة الفقراء منهم، بالإضافة إلى أن اللامركزية تعمل على تقريب الإدارة من المواطن ومعرفة أولويات احتياجاته، كما تعمل على ترشيد الإنفاق العام من خلال إشراك مسئولين محليين يتصفون بما يسمى "بالحساسية الحكومية" والتي تتمثل في تقديس الصالح العام وتقديمه على كافة الاعتبارات الأخرى، إلى جانب الكفاءة في التسيير وإدارة شؤون الجماعات المحلية، مما يمكن من الاستخدام الأمثل لموارد الدولة بما يحقق رفاهية مواطنيهم، بعيدا عن مختلف أشكال التبذير والفساد.

3- الدور الفاعل للمجتمع المدني

إن المجتمع المدني يساهم في ترشيد الإنفاق العام عن طريق الرقابة على الموازنة العامة والمشاركة في إعدادها وتنفيذها حتى وإن كان ذلك بشكل غير مباشر، ومشاركة المجتمع في الموازنة العامة للدولة تساعد بدرجة كبيرة في الحفاظ على المال العام، وتتوقف هذه المساهمة على درجة تطور وديمقراطية المجتمع المدني داخل الدولة فكلما كانت هناك حرية للتعبير وتسهيلات في إنشاء منظمات المجتمع المدني كانت تلك المساهمة فعّالة وذات نتائج إيجابية.

ويبقى نجاح مشاركة المجتمع المدني في الموازنة العامة وإدارة الإنفاق مرتبط بعاملين أساسيين، أولهما المهارات التقنية والقدرة العامة لهذه المنظمات كوسيط لتحليل وتتبع وتقييم مختلف عمليات الموازنة وصرف المال العام، وثانيهما البيئة السياسية المتاحة سواء الإعلام الحر والنشط، أو حرية الوصول للمعلومة والإرادة السياسية لجعل الجهاز الحكومي أكثر انفتاحا وشفافية.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

وإلى جانب مختلف الآليات التي تم التطرق إليها لأجل الإدارة الجيدة للأموال العامة بما يحقق الرشادة في الإنفاق العام، تعتبر مكافحة الفساد مطلباً أساسياً لأجل تحقيق ذلك، فانتشار مختلف أشكال الفساد يؤدي إلى تحويل الأموال العامة نحو تحقيق المصالح الخاصة والإضرار بالمصلحة العامة، لذلك أصبحت الوقاية من الفساد ومكافحته أمراً ملحا تسعى جميع الدول لتحقيقه من أجل الحفاظ على المال العام وترشيد الإنفاق.

كما تتطلب سياسة ترشيد الإنفاق العام انتهاج الحكومة سياسة إصلاحية تعتمد في أولوياتها على إصلاح إدارة المالية العامة في جميع مراحلها ومستوياتها، ومبنية على تخفيض الإنفاق عن طريق تخلي الدولة عن الخدمات التي يمكن أن يقوم بها القطاع الخاص، وكذلك العمل على رفع كفاءة المؤسسات العمومية بخصوص الخدمات التي لا يمكن للقطاع الخاص القيام بها.

المبحث الخامس: تجارب بعض الدول في مجال ترشيد الإنفاق العام

من خلال تطرقنا لموضوع ترشيد الإنفاق العام لا بد التطرق لأهم التجارب الدولية في هذا المجال وأهم محاولات التطوير والإصلاح من أجل استخدام أمثل للموارد المتاحة، من خلال إصلاح النظام المالي وخاصة الميزانية العامة التي تعتبر الأداة الكفيلة بذلك.

المطلب الأول: تجربة ماليزيا في إدارة الإنفاق العام

تعتبر ماليزيا من أهم دول جنوب شرق آسيا التي انفتحت على العالم الخارجي واندمجت في الاقتصاديات العالمية مبكراً، وانتهجت سياسة اقتصادية واضحة المعالم في عملية التنمية، حيث قامت ماليزيا بتنفيذ برنامج اقتصادي طموح للصناعات الثقيلة شمل كل من صناعات البتروكيماويات، الحديد والصلب وتصنيع السيارات؛ وقد جاءت ماليزيا في المرتبة التاسعة في تقرير التنمية البشرية الصادر عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة لعام 2001، الذي رصد أهم 30 دولة مصدرة للتقنية العالية، وهي بذلك كانت متقدمة عن كل من إيطاليا والسويد والصين، وذلك نتيجة الدراسات المعمقة فيما يخص توجيه استثماراتها نحو هذه الميادين الحساسة، وتخصيص نفقات عامة ضخمة وفق أولويات مدروسة من خلال الميزانية العامة والتأكيد على إنتاجية وفعالية هذه النفقات في تحقيق الأهداف المرجوة.¹

¹ محمد بن عزة، ترشيد الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990-2009، مرجع سبق ذكره، ص ص 105، 106.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

اعتمدت ماليزيا ميزانية البرامج والأداء والمحاسبة عن الأداء مبكرا اعتبارا من سنة 1968، وفي ضوء الأهداف السابقة بدأ تطوير الميزانية بشكل يعكس هذا التحول الاقتصادي اعتبارا من سنة 1990، على نطاق تجريبي لعلاج نقاط الضعف التي واجهت الحكومة عند إدخال ميزانية البرامج والأداء ما بين 1968 و 1989 وخاصة تقاديا لاستمرار نقاط الضعف التالية خلال الفترة المتقدمة:¹

- تركيز الرقابة على مستوى البنود في إعداد وتنفيذ الميزانية مع إعطاء اهتمام أقل للرقابة على تحقيق الأهداف وعلى قياس المخرجات والآثار المترتبة على النشاط؛
- أن الميزانية كانت تستخدم كأداة إنفاق وليس كأداة إدارة؛
- المركزية في تفويض الاختصاصات في المسائل المالية؛
- عدم إعطاء المديرين المرونة والسلطة الكافية للإفادة من قدراتهم التنظيمية وإمكاناتهم الإيجابية في التحديث؛
- قصور المساءلة عن الفاعلية والكفاءة.

وفي ظل العمل على تقادي نقاط الضعف هذه انتهجت ماليزيا سياسة إنفاقية رشيدة والدليل على ذلك، توجيه إنفاقها بالدرجة الأولى إلى تحسين المستوى التعليمي للأجيال بحيث خصصت ما يزيد عن 21 % من مجموع النفقات العامة للتعليم سنة 2005، بحيث فاقت نسبة التمدرس 89%، كما ركزت الدولة على التعليم النوعي بإتباع "أسلوب التعليم حسب النوعية العالمية"، وكانت هناك سياسة واضحة في مجال النفقات الاجتماعية وبالتالي كانت نتائجها فعّالة من خلال التقليل من معدل الفقر إلى أدنى المعدلات في المنطقة من 50% سنة 1975 إلى 5.7% سنة 2004.²

كما انتهجت ماليزيا نظام الميزانية المعدلة (MBS) كأحد أهم المبادرات البارزة التي تبنتها الحكومة الماليزية وذلك للتحول من الاعتماد على المدخلات السنوية إلى الاعتماد بصفة أساسية على الأداء، ويستهدف نظام الميزانية المعدل أساسا التخصيص الأمثل للموارد، وزيادة كفاءة وفعالية برامج النشاط، وتدعيم آليات الرقابة والمسئولية، ويتحقق ذلك من خلال تحديد أهداف الإنفاق وتقييم النتائج والآثار ومدى الاستجابة للبرامج المخططة وتحقيق ما هو مستهدف منها.³

¹ نرمن طلعت غالي، مجلد البحوث المالية، المجلد الأول، وزارة المالية، مصر، 2007، ص 7.

² محمد بن عزة، ترشيد الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990-

2009، مرجع سبق ذكره، ص ص 106، 107.

³ نرمن طلعت غالي، مرجع سبق ذكره، ص 7.

المطلب الثاني: تجربة فرنسا ودول التعاون والتنمية الاقتصادية في ترشيد الإنفاق العام

يعتبر موضوع ترشيد الإنفاق العام من أهم المواضيع التي تشغل العديد من الدول مهما كانت أوضاعها الاقتصادية، حيث قامت هذه الأخيرة بعدة محاولات التطوير والإصلاح من أجل استخدام أمثل للموارد المتاحة من بينها ما يلي:¹

أولاً: إصلاح الميزانية العامة في فرنسا ومدى استجابته لترشيد الإنفاق العام

حاز موضوع ترشيد الإنفاق العام على اهتمام فرنسا إذ قامت بخطوة جد مهمة في مجال تطوير النظام المالي وذلك من خلال إصلاح منظومة الميزانية العامة، حيث تم إصدار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية في 21 أوت 2001 المتضمن محورين أساسيين هما:

- تفعيل وإصلاح السلطة الرقابية للبرلمان؛
- ترشيد النفقات العامة.

كما يتضمن هذا القانون تطبيق منطلق جديد في التسيير يتوافق مع توصيات الإتحاد الأوروبي من أجل تحقيق الاستقرار المالي والنمو في حدود معينة، وقد تم تطبيق جملة من الإصلاحات في الوظيف العمومي بتطبيق الطرق الحديثة في تسيير الموارد البشرية والرفع من تأهيل الأفراد القادرين على تطبيق هذه الإصلاحات.

فمن خلال المادة رقم 07 من نفس القانون تشير إلى أنه تم الانتقال من التنظيم التقليدي للميزانية العامة الذي يعتمد على التبويب القديم إلى التقسيم الحديث الذي يعتمد على التقسيم وفق المهمات التي تسيير من طرف عدة مصالح أو عدة وزارات، وكل مهمة تنقسم إلى مجموعة من البرامج حيث يعرف هذا الأخير حسب المادة السابقة الذكر بأنه مجموعة من النشاطات تفتح لها الاعتمادات بموجب قانون المالية وكل برنامج يخضع لوزارة واحدة فقط.

يتم العمل على تحقيق أهداف كل مهمة والتي تتدخل في تحقيقها وزارة أو مجموعة وزارات، وتوضيح أكثر لمهام المسيرين وأعاون تنفيذ الميزانية، مع ضرورة الاعتماد على الفعالية في التنفيذ والكفاءة في استخدام الموارد، فوفقاً لنموذج الذي انتهجته فرنسا تم خلق حركية لتغيير أساليب تسيير النظام المالي للدولة، حيث وضع قوانين مالية أكثر وضوحاً وشفافية وفي صالح المواطنين،

¹ محمد بن عزة، ترشيد الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990-2009، مرجع سبق ذكره، ص 107 - 110.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

كما يبين بدقة الوسائل المختلفة المستعملة في تحقيق أهداف السياسات العامة، هذا بالإضافة إلى التسيير الأكثر نجاحا عن طريق إدراج الأهداف ومؤشرات النجاح الذي يسعى إلى تنمية ثقافة النتائج والتفويض بالاعتماد على أدوات الميزانية، الأدوات المحاسبية وأدوات الرقابة الفعالة؛ حيث يساهم هذا من جهة في إعداد برامج إنفاقية ترفع من الرفاهية الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين، ومن جهة أخرى الرفع من درجة فعالية وكفاءة استخدام الموارد في إطار الرشادة في الإنفاق العام وحماية المال العام.

ثانيا: تجربة دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية " OCDE " في ترشيد نفقاتها العامة وتحقيق الأهداف المرجوة

بدأت دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية " OCDE " في عملية ترشيد نفقاتها العامة من أجل تحقيق الأهداف المرجوة في بداية الثمانينات، بسبب ما شهدته من تزايد كبير في نفقاتها العامة في ظل قلة الموارد المتاحة للتمويل وذلك وفق برنامج طموح وصعب، حيث سطر هذا البرنامج أهم الأولويات المتمثلة في التقليل من عجز الميزانية العامة لدول المنظمة الناتج عن زيادة النفقات العامة، وذلك بالاعتماد على ميكانزمات وطرق حديثة دون الإخلال بدور الدولة في القيام بواجباتها في تقديم الخدمات العامة لأفراد المجتمع وهي تفعيل مراقبة صرف النفقات العامة، وتطورها بالنسبة للنتائج الداخلي الخام وكل هذا من أجل ضمان توازن المالية العامة لهذه الدول.

وتوالت عمليات إصلاح النظام المالي في دول المنظمة وفق رؤى حديثة بالتركيز على فعالية الخدمات العمومية المقدمة من طرف الدولة، وتحديث نظام الميزانية العامة والعمل على الانتقال من الاعتماد على الوسائل إلى الاعتماد على النتائج من أجل أحسن توظيف للنفقات دون إسراف ولا تبذير، واعتماد معايير الشفافية في العمليات المالية للدولة وتشديد الرقابة على الصرف، وبالتالي فإن إجراءات تحسين عملية الإنفاق العام تؤدي بشكل تلقائي إلى تقليل التزايد في النفقات في الميزانية العامة استنادا إلى قاعدة " أنفق جيدا لتتفق قليلا ".

ومن أهم النتائج التي توصلت إليها دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية هي تقليص حجم الإنفاق الزائد من أجل التقليل من العجز والتضخم دون المساس بدور الدولة في تحقيق أهدافها.

المطلب الثالث: مقاربات المؤسسات المالية الدولية في الاستعمال الرشيد للإنفاق العام

يعمل صندوق النقد والبنك الدوليين على إعطاء توجيهات فيما يخص الاستعمال الرشيد لأداة الإنفاق العام وفق معايير يعتقد أنها تقلل من التبذير وتسمح بضمان مردودية أفضل للأموال العامة من خلال إصدار التقارير السنوية والتوصيات والحلول في هذا المجال، ومن هنا فإن الاتجاهات المحبذة من طرف هاتين المؤسستين الماليتين تتمحور في ثلاث نقاط: تخفيض الإنفاق العام، إعادة توجيه الإنفاق العام، تخطيط وضبط الميزانية العامة.

أولاً: تخفيض النفقات العامة غير المنتجة

ويكون هذا التخفيض من خلال تحديد الخدمات التي يمكن للدولة التخلي عنها وتركها للقطاع الخاص، ورفع كفاءة المؤسسات العامة بخصوص الخدمات التي لا يمكن أن يقوم بها القطاع الخاص، ومن خلال التجارب المستقاة وحسب دراسة لصندوق النقد الدولي حول الشراكة بين القطاعين العام والخاص سنة 2007، تشير إلى أن استثمارات المؤسسات العامة لا تتقيد بمعيار التكلفة والعائد وبالتالي تتكبد خسائر مستمرة في العديد من البلدان وترتفع بذلك مديونيتها وملجأها في ذلك ميزانية الدولة التي تتحمل هذه الخسائر.¹

وباعتبار أن الموارد العامة ليست متاحة بالقدر الكافي، وفي هذا الإطار فإن اعتماد برامج التصحيح المدعومة من طرف صندوق النقد الدولي تجبر السلطات على إجراء تخفيضات في الإنفاق الحكومي، ولقد انخفض الإنفاق الحكومي الحقيقي للحكومات المركزية في 15 دولة عالية المديونية بمعدل يزيد عن 18% في أوائل الثمانينات، وعرف الإنفاق الاستثماري انخفاضا يتجاوز 35% في حين عرف الإنفاق الجاري انخفاضا قدره 08%.²

ثانياً: إعادة توجيه الإنفاق العام

من خلال الاهتمام بالمجالات التي تشجع نمو الإنتاجية وتمكن من كفاءة الانتفاع من الطاقة الإنتاجية الموجودة ويتعلق هذا التوجيه ب:³

- تشجيع الاستثمار الحكومي المنتج بإقامة برامج استثمار ذات نوعية عالية، وإخضاع المشاريع لمعايير المردودية الاقتصادية؛

¹ المرجع السابق، ص 111.

² نفس المرجع والصفحة سابقا.

³ نفس المرجع والصفحة سابقا.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

- تخصيص جزء من الإنفاق الحكومي الجاري لتشغيل وصيانة الاستثمارات الرأسمالية لضمان نجاحها؛
- البحث عن كفاءة الإنفاق العام من خلال إيجاد البدائل التي يستخدم فيها الإنفاق العام لتحقيق نفس الهدف، فمثلا سياسة دعم الأسعار ليست هي الأداة التي تتمتع بالكفاءة لمساعدة الفقراء، وقد يكون من الأفضل دعم الأجور أو إقامة المشاريع ذات أهداف معينة موجهة للفقراء خصيصا؛
- العمل على تقليص الاستهلاك الحكومي الأقل إنتاجية مما يؤدي إلى زيادة إسهام القطاع العام في الادخار القومي، والحد من اللجوء إلى زيادة الضرائب.

ثالثا: تخطيط وضبط الميزانية العامة

- إن تحسين كفاءة وفعالية الإنفاق العام، يتطلب إصلاحا في مجالات تخطيط ووضع الميزانية وتنفيذها ورقابتها وذلك كما يلي:¹
- تخطيط المالية العامة بصياغة برامج استثمار مقسمة إلى مراحل تقدر احتياجات الإنفاق الجاري وتقييم الحجم المتاح من الإيرادات واحتياجات الاقتراض للفترة ما بين ثلاث إلى خمس سنوات؛
 - الميزانية السنوية: بصياغة برامج الاستثمار تمكن من إعداد ميزانية شاملة لفترة عام واحد من أعوام الخطة متوسطة المدى، وينبغي أن تكون الخطط والميزانيات الهادفة إلى تشجيع كفاءة اتخاذ القرار تعتمد مفاضلات واضحة وصريحة بين البرامج والمشاريع، كما يجب أن تخضع لقيود حازمة؛
 - تدعيم أنظمة ضبط الميزانية والإنفاق، وهذا بزيادة شفافية وتوقيت رفع تقارير المالية العامة، خاصة تلك التي تتسم بأهمية خاصة لفعالية إدارة المالية العامة والرقابة على أعمال الحكومة والمشاريع العامة.

¹ المرجع السابق، ص 112.

المطلب الرابع: التدابير المتخذة لترشيد الإنفاق العام بدولة المغرب

إن مجال ترشيد الإنفاق العام واسع وشامل لمختلف أنشطة الدولة وقد اتخذت بالمغرب جملة من التدابير التي ترمي لترشيدها وتدعم هذا التوجه في السنوات الأخيرة وذلك وفق الإجراءات التالية:¹

أولاً: إصدار المرسوم رقم 2.97.1051 المتعلق بتسيير واستغلال حظيرة السيارات التابعة للدولة

يطبق هذا المرسوم على مجموعة السيارات التابعة للإدارات العامة باستثناء السيارات التابعة للقوات المسلحة الملكية، الدرك الملكي، القوات المساعدة، المديرية العامة للأمن الوطني، مديرية مراقبة التراب الوطني، مديرية الوقاية المدنية وكذا مجموعة السيارات المخصصة لرجال السلطة بوزارة الداخلية، وقد جاء هذا المرسوم بعدة تدابير كما يلي:

- منع تخصيص أي سيارة من سيارات الدولة بصفة فردية للموظفين والمستخدمين بالإدارات العامة؛
- تحديد رئيس الإدارة لمدار كل سيارة من سيارات المأموريات أو العربات النفعية، ويمكن الترخيص باستثناءات مؤقتة متعلقة بالمدار؛
- منع استعمال سيارات المأموريات والعربات النفعية لأغراض شخصية واعتبر ذلك خطأ مهنيا يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية؛
- ضرورة إقامة جهاز مراقبة لاستعمال الإدارات لسياراتها وتسييرها واستغلالها؛
- فيما يخص سيارات المصلحة الموضوعة رهن إشارة موظفي ومستخدمي الدولة بصفة فردية ينبغي إما بيعها على وجه الأولويات إلى المعنيين بالأمر بناء على طلب منهم، إدراجها في عداد سيارات المأموريات أو وضعها رهن إشارة الشركة الوطنية للنقل والوسائل داخل أجل لا يتعدى 3 أشهر.

ثانياً: إصدار ميثاق حسن التدبير

فبعد أن أكد الميثاق على التزام الحكومة اعتماد قواعد وسلوكات جديدة في ميدان تدبير الشأن العام وإرساء دعائم إدارة حديثة فعالة في أدائها، رشيدة في استعمال مواردها، ومنصته باستمرار لمحيطها، أشار الميثاق إلى المنطلقات التي يركز عليها وهي كما يلي: الالتزام بالعمل

¹ رشيد بنعياش، تدبير الإنفاق العام، محور الإدارة والاقتصاد، مجلة مؤسسة الحوار المتمدن، العدد 2940، المغرب، 2010.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

على تخليق الحياة الإدارية، ترشيد وعقلنة التدبير العمومي، الالتزام بتدعيم التواصل والتشاور وانفتاح الإدارة على محيطها.

وفيما يخص الالتزام بترشيد وعقلنة التدبير العمومي يشير الميثاق إلى الواقع المتسم بندرة الموارد وتنامي الحاجات، ثقل المديونية، الضغط الضريبي، إضافة لالتزامات السلطات العمومية باتجاه الشركاء، واعتبارا لهذا كله تلتزم الإدارة حسب الميثاق بما يلي:

- 1- **التحكم في التكلفة:** عن طريق إعادة النظر في مناهج التدبير العمومي، إعادة النظر في قواعد المحاسبة العمومية، البحث عن وسائل أخرى لتمويل المرافق، الشراكة مع القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية وطنية أو دولية كانت؛
 - 2- **إعادة النظر في تنظيم المصالح الإدارية وهيكلتها:** وذلك بتجميع البعض منها وحذف البعض الآخر باستعمال كل من التدقيق التنظيمي والتحليل المؤسسي؛
 - 3- **وضع إستراتيجية شاملة للموارد البشرية:** ترمي للرفع من قدرات هذه الموارد وطرق تدبيرها الملائمة بين المهام والكفاءات، التحفيز وتحسين ظروف العمل؛
 - 4- **إقرار نظام محكم للرقابة:** يهدف لتقييم مردودية وكفاءة الموظفين والمصالح باستعمال تقنيات التشخيص الذاتي والتدقيق الداخلي والخارجي.
- وذلك بهدف تحديد المسؤوليات وإبراز المهارات والكشف عن النواقص والهبوات، وتحديد مواطن الضعف والتقصير والتنويه بالمجهودات والخبرات من جهة وتحريك المتابعات التأديبية من جهة أخرى.

ثالثا: إصدار المرسوم رقم 2.98.482 ثم مرسوم 2.06.388 المتعلق بتحديد شروط وأشكال صفقات الدولة وبعض المقتضيات المتعلقة بمراقبتها وتدبيرها

وقد حرص هذا القانون تحقيق بعض الأهداف كالشفافية والمنافسة وفعالية الاختبارات التي تقوم بها الإدارة، وتشمل الشفافية أساسا إشهار طلبات المنافسة، التعريف بمعايير تقييم العروض، جلسات فتح الأظرفة وإخبار المتنافسين بأسباب إقصائهم.

ففيما يتعلق بإشهار طلبات المنافسة فإنه تم تحديد الآجال بالنسبة لطلب العروض في 21 يوما وأهمية هذا العنصر تتجلى في السماح للمتنافسين بمعرفة الفرص التي توفرها الطلبات العمومية في أوانها، والتوفر على الوقت الكافي للاستعداد لولوج غمار المنافسة واقتراح عروض

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

مناسبة، لذلك أجبر المشرع المغربي الإدارات العمومية أيضا على نشر برنامجها التوقعي الخاص بالطلبات التي تنوي اقتناءها في مطلع كل سنة مالية.

ويعني ضمان الشفافية في إبرام الصفقات أيضا التعريف المسبق للمتنافسين بالمعايير التي سيتم اعتمادها لتقييم العروض، فالتشريع يفرض ضرورة تضمين دفتر تحملات طرق فحص العروض والمعايير التي تعتمد عليها الإدارة في تقييمها.

ولقد كرست المقاييس الدولية المتعلقة بفتح العروض كقاعدة عامة إجراء هذه الأخيرة في جلسات عمومية لتدعيم الشفافية وتمكين الجمهور والمتنافسين من المشاركة في أشغال اللجن المكلفة بفتح العروض، هذا المبدأ يجد تطبيقه في جلسات فتح الأظرفة بالمغرب.

ويعتبر تبليغ المتنافسين بأسباب إقصائهم أهم ركيزة لشفافية إبرام الصفقات العمومية، والتشريع المغربي متوافق في هذا الجانب مع القانون النموذجي للجنة الأمم المتحدة (CNUDCI)، بحيث يتضمن مقتضيات تفرض على الإدارة تبليغ أسباب إقصاء عرض أي متنافس تقدم بطلب في الموضوع.

إن تدعيم المنافسة في ميدان الصفقات العمومية يستجيب لحواجز وأهداف اقتصادية تمكن المشتري العمومي من الحصول على أسعار جد تنافسية، وعروض تتسم بتنوع جودتها مع تأمين المساواة في ولوج الطلبات العمومية، حيث كرس التشريع المغربي المنظم مبدأ " حرية المنافسة " وذلك بتبنيه لمسطرة طلب العروض كقاعدة عامة وتقليص حالات وأوجه اللجوء إلى المسطرة التفاوضية.

تأهيل المتنافسين: إذ لا بد للمتنافس من الإدلاء بلائحة من الوثائق تثبت القدرات المالية والكفاءة التقنية وكذا معلومات أخرى يجب تقديمها من أجل إثبات أهلية المشاركة في الصفقات العمومية.

بالنسبة لمساطر إبرام الصفقات العمومية: يتم العمل بمساطر طلب العروض (المحدود، أو المفتوح أو بالانتقاء المسبق) والمبادرة والمسطرة التفاوضية أو الإتفاق المباشر.

تقييم العروض: يكلف التشريع المغربي هذه المهمة بهيئة واحدة بالنسبة لكل طلب عروض بحيث تكون مكلفة بفتح الأظرفة وتقييم العروض وتعيين نائل الصفقة، وتسمى هذه الهيئة " لجنة

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام - أساليب واتجاهات -

فتح الأظرفة " وقد حدد مرسوم الصفقات العمومية تشكيلها وعدد أعضائها الواجب حضورهم وكيفية أدائها لمهامها.

إسناد الصفقة: يقضي المرسوم بإسناد الصفقة إلى المتنافس الذي يتقدم بأفضل عرض بالاستناد إلى المعايير التي يتم تحديدها مسبقا وهي كالتالي: الثمن المقترح، جودة الأعمال، كلفة الاستعمال، الضمانات المهنية للمتعهدين ومدة التنفيذ المقترحة.

وتكون في النهاية اجتماعات لجان فحص العروض تلخص أهم المعطيات التي تضمنتها مسطرة إبرام الصفقة والمراحل التي مرت بها، وذلك من أجل تدعيم الشفافية وتبيان مسؤوليات الإدارة المتعاقدة.

رابعا: تحديد مدة تقديم مشروع قانون التصفية في سنتين

فقد جاء في المادة 47 من القانون التنظيمي للمالية ما يلي:

- يثبت في قانون يسمى " قانون التصفية " المبلغ النهائي للمداخل المقبوضة والنفقات المأمور بصرفها والمتعلقة بنفس السنة المالية ويحصر فيه حساب نتيجة السنة؛
- يجب أن يودع مشروع القانون المذكور بمكتب أحد مجلسي البرلمان في نهاية السنة الثانية الموالية لسنة تنفيذ قانون المالية على أبعد تقدير؛
- يرفق مشروع القانون المذكور بتقرير يعده المجلس الأعلى للحسابات حول تنفيذ قانون المالية وبالتصريح العام بمطابقة حسابات المحاسبين الفردية للحساب العام للمملكة.

إن قانون التصفية كوسيلة لممارسة الرقابة البرلمانية البعدية يفقد مصداقيته حينما تقوم الحكومة بعرض مشاريع قوانين التصفية على أنظار البرلمان يكون قد أكل عليها الدهر وشرب وأصبحت متجاوزة، والجهاز التنفيذي يكون في وضع جد مريح في مثل هذه الحالات، الأمر الذي يبيح التساؤل عن جدوى مناقشة مشاريع قوانين التصفية التي قد تصل أحيانا مدة تقادمها ست سنوات فما فوق، بحيث يستحيل الوقوف عند حقيقة الأشياء المنفذة وذلك بحكم تآكل عناصر الإثبات وصعوبة التأكيد، في حين أنه من المفروض أن ينكب البرلمان على دراسة مشاريع قوانين التصفية في وقت وجيز للتأكد من أحقية تنفيذ قوانين المالية وحتى يكون للمراقبة المالية البعدية مضمونا ومغزى حقيقيين، وهذا الأمر هو الذي دفع بالحكومة في نهاية التسعينات إلى تحديد المدة التي يجب خلالها تقديم مشاريع قوانين التصفية في أجل السنتين.

خامسا: النص على دستورية "المجلس الأعلى للحسابات"

تمت ترقية المجلس الأعلى ليصبح مؤسسة دستورية بمقتضى المراجعة الدستورية في 13 شتنبر 1996 (الفصل 96) وبالإضافة إلى ذلك أحدث الدستور المراجع سنة 1996 لأول مرة لجانا جهوية للحسابات بمقتضى (الفصل 98) وعهد إليها بمراقبة حسابات الجماعات المحلية والهيئات التابعة لها وكذا القيام بمراقبة تسييرها.

سادسا: جهود على المستوى الإعلامي التحسيني

أقيمت في السنوات الأخيرة ندوات حول ترشيد الإنفاق العمومي منها الندوة الوطنية حول " دعم الأخلاقيات بالمرفق العام " التي أقيمت تحت إشراف وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري ، وقد جاء في الرسالة الملكية الموجهة لأشغال الندوة أمر بتحسين فعالية التدبير ومراقبة مردوديته وتحديث وسائل التدبير، وقد خرجت الندوة بعدة توصيات تؤكد على ضرورة تليل القرارات الإدارية، تنفيذ الأحكام القضائية، دور الرقابة والمجتمع المدني في التخليق وتفعيل قانون الإقرار بالملكات حيث جاء في الكلمة التوجيهية السامية أنه " لابد من تفعيل قانون الإقرار بالملكات حتى يستجيب للآمال المنوطة به لوقاية القطاع الإداري من كل ما يخل بالسلوك المرغوب فيه " .

خلاصة الفصل:

ألقينا الضوء من خلال هذا الفصل على موضوع ترشيد الإنفاق العام وذلك بالتركيز على معايير وآليات ترشيد الإنفاق العام في إطار الميزانية العامة للدولة، حيث توصلنا إلى أن ترشيد الإنفاق العام لا يعني تخفيضه والتقصف فيه وإنما هو يشير إلى حسن التصرف في الأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد دون إسراف ولا تقتير، وبذلك فهو يتضمن ضبط النفقات العامة وإحكام الرقابة عليها، الوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة، ورفع مردودية وكفاءة الإنفاق العام.

وعلى الرغم من أن ندرة الموارد المالية تعد قيوداً على الجهود التنموية للحكومة إلا أن الخبرة العملية قد أفصحت على أن أسلوب إدارة هذه الموارد يلعب هو الآخر دوراً لا يقل أهمية في التأثير على جهود التنمية، وهو الأمر الذي تطلب الالتزام بمبادئ الحوكمة في إدارة موارد الدولة المختلفة، وهذا ما يتطلب توفير المعلومات المالية ذات الصلة والموثوق بها في الوقت المناسب وبطريقة منسقة وهو ما يعرف بالشفافية المالية، وتعزيز الرقابة على جميع المستويات ونظم المساءلة المختلفة.

كما أن ترشيد الإنفاق العام أصبح يتطلب تعزيز أطر المشاركة لما لها من دور فعال في دعم المساءلة، وتوجيه الأنفاق نحو الوجهة الصحيحة، بالإضافة إلى أنه أصبح يتطلب أيضاً قيام الدولة بإصلاحات اقتصادية ومالية وذلك نظراً لارتباط نظم إعداد الميزانية العامة برفع كفاءة الإنفاق العام.

الفصل الثالث:

دراسة تحليلية وصفية لأساليب ترشيد الإنفاق العام
في الجزائر خلال الفترة (2001 - 2014)

تمهيد:

المبحث الأول: دراسة النفقات العامة في إطار ميزانية الدولة في الجزائر

المطلب الأول: تصنيف النفقات العامة حسب المشرع الجزائري

المطلب الثاني: تحليل تطور حجم الإنفاق العام في الجزائر خلال فترة الدراسة

المطلب الثالث: أسباب تزايد حجم الإنفاق العام بالجزائر

المبحث الثاني: تحليل توجهات الإنفاق العام ومدى رشادته في إطار الميزانية

العامة للجزائر

المطلب الأول: تحليل سياسة ترشيد الإنفاق العام في إطار الميزانية العامة للجزائر

المطلب الثاني: تقييم رشادة توظيف الإنفاق العام في إطار الميزانية العامة للجزائر

المطلب الثالث: آليات عصنة الموازنة العامة للدولة في الجزائر

المبحث الثالث: تقييم نجاعة ترشيد الإنفاق العام في الجزائر وفق مبادئ الحوكمة

المطلب الأول: واقع الحوكمة في الجزائر من خلال قراءة لبعض مؤشراتها

المطلب الثاني: إحكام الرقابة على المال العام بهدف ترشيد الإنفاق العام

المطلب الثالث: واقع الشفافية المالية في تسيير الإنفاق العام في الجزائر

المبحث الرابع: مكافحة الفساد والوقاية منه في الجزائر كآلية لترشيد الإنفاق العام

المطلب الأول: قياس حجم الفساد في الجزائر بالاعتماد على بعض المؤشرات

المطلب الثاني: الإجراءات المتخذة لمكافحة الفساد في الجزائر

المطلب الثالث: أسباب استمرار تفشي الفساد في الجزائر ومتطلبات مكافحته

المبحث الخامس: تقييم فعالية الإنفاق العام في تحقيق الأهداف الاقتصادية

والاجتماعية في الجزائر

المطلب الأول: سياسة الإنفاق العام والنمو الاقتصادي في الجزائر

المطلب الثاني: سياسة الإنفاق العام والتشغيل ومحاربة التضخم في الجزائر

المطلب الثالث: سياسة الإنفاق العام والتوازن الخارجي في الجزائر

المطلب الرابع: سياسة الإنفاق العام وتحقيق الأهداف الاجتماعية في الجزائر

خلاصة الفصل

تمهيد:

تميز مطلع الثمانينات بأزمات اقتصادية خانقة بدءا بانفجار أزمة الديون سنة 1982 وتلتها أزمة انخفاض سعر البترول سنة 1986، هذا الواقع كان له انعكاسات كبيرة على المستوى الاقتصادي والاجتماعي في بداية التسعينات من خلال ظهور حالة الانكماش والركود الاقتصادي، حيث هذه الوضعية المزرية ألزمت السلطات الجزائرية باللجوء إلى اتخاذ إجراءات وصفت بالإصلاحية من أجل الخروج من الأزمة باتجاه المؤسسات المالية الدولية وتمت المباشرة في هذه الإصلاحات ابتداء من سنة 1989 إلى غاية 1998 من أجل التوجه نحو الانفتاح الاقتصادي بترسانة من الإصلاحات مست العديد من المجالات الحساسة بهدف الخروج من حالة التدهور التي عرفها الاقتصاد في هذه الفترة.

والإصلاحات السالفة الذكر مهدت لدخول الجزائر في مرحلة الألفية الثالثة التي رافقها صعود ملحوظ في أسعار البترول أدى إلى انتعاش الخزينة العمومية مهد إلى عقد برامج تنموية كان لها الأثر البالغ على النفقات العامة حيث عرفت تزايداً مستمراً خلال السنوات الأولى من الألفية الجديدة بسبب الأموال الضخمة التي رصدت لتلك المشاريع، والتجاوزات التي صاحبت تنفيذ هذه المشاريع من سوء تسيير للأموال العمومية واختلاسات وغيرها من أوجه الفساد، الأمر الذي استدعى إدارة جيدة للموارد المالية للدولة والعمل على ترشيد الإنفاق العام حتى يتم تجسيد تلك المشاريع وتحقيق الأهداف المنشودة على أحسن وجه، ولم يكن ليتحقق ذلك إلا عن طريق تعزيز إجراءات الوقاية من الفساد ومكافحته، وإتباع سياسات محكمة في إدارة وتسيير الأموال العمومية والرقابة عليها، وتفعيل كل آليات الشفافية والنزاهة في الموازنة العامة للدولة بما يحقق الكفاءة والفعالية للأموال المنفقة من أجل تحقيق الأهداف المسطرة.

وبهدف دراسة أساليب توجيه الإنفاق العام نحو الطريق الصحيح قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى خمسة مباحث حيث في المبحث الأول تناولنا تصنيف النفقات العامة وفق المشرع الجزائري وتحليل تطورها وأسباب ذلك، أما المبحث الثاني فكان حول تحليل توجهات الإنفاق العام ومدى رسادتها في إطار الميزانية العامة والمبحث الثالث خصصناه لتقييم نجاعة مبادئ الحوكمة في مجال ترشيد الإنفاق العام في الجزائر من خلال التطرق لبعض مؤشراتنا، والمبحث الرابع تطرقنا فيه إلى ظاهرة الفساد وآليات الحد منها بهدف ترشيد الإنفاق العام، أخيرا في المبحث الخامس تناولنا تقييم فعالية الإنفاق العام في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

المبحث الأول: دراسة النفقات العامة في إطار ميزانية الدولة في الجزائر

تحظى النفقات العامة بأهمية كبيرة في إطار الميزانية العامة التي تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية، وهي تعتبر أعباء ملقاة على عاتق الميزانية لا يتم عقدها أو تنفيذها إلا بصدور نص صريح من خلال قانون المالية.

المطلب الأول: تصنيف النفقات العامة حسب المشرع الجزائري

تقسم النفقات العامة في موازنة الجزائر إلى قسمين نفقات التسيير و نفقات التجهيز، وذلك يعود للفرقة بين طبيعة النفقات، حيث تجمع النفقات المتشابهة والمتجانسة من حيث طبيعتها والدور الذي تقوم به والأثر الذي تنتجه والأهداف التي ترمي إلى تحقيقها الدولة حسب كل نوع معين من أنواع النفقات.

أولاً: نفقات التسيير (ميزانية التسيير)

تعرف نفقات التسيير بأنها تلك النفقات المخصصة لسير النشاط العادي والطبيعي للدولة والتي تسمح بإدارة نشاطاتها، مهمتها ضمان استمرارية سير مصالح الدولة من الناحية الإدارية.¹

1- تقسيم نفقات التسيير حسب الوزارات: حسب هذا التقسيم تعطى لكل وزارة الاعتمادات

الخاصة بها، كما أن كل وزارة لها تقسيم خاص بها وفق عناوين وكل عنوان ينقسم بدوره إلى أقسام، بحيث تقوم كل وزارة بتقدير النفقات الخاصة بها استناداً إلى الالتزامات المادية المتكررة كالأجور والتكاليف الاجتماعية.²

وتظهر ميزانية التسيير في قانون المالية (الجدول ب) كما هو موضح في الملحق رقم (01) الذي يمثل ميزانية التسيير لسنة 2014 بحيث تظهر الدوائر الوزارية والاعتمادات المخصصة لها بالمقابل أما التكاليف المشتركة التي تظهر في أسفل الجدول هي نفقات مشتركة ما بين الوزارات.

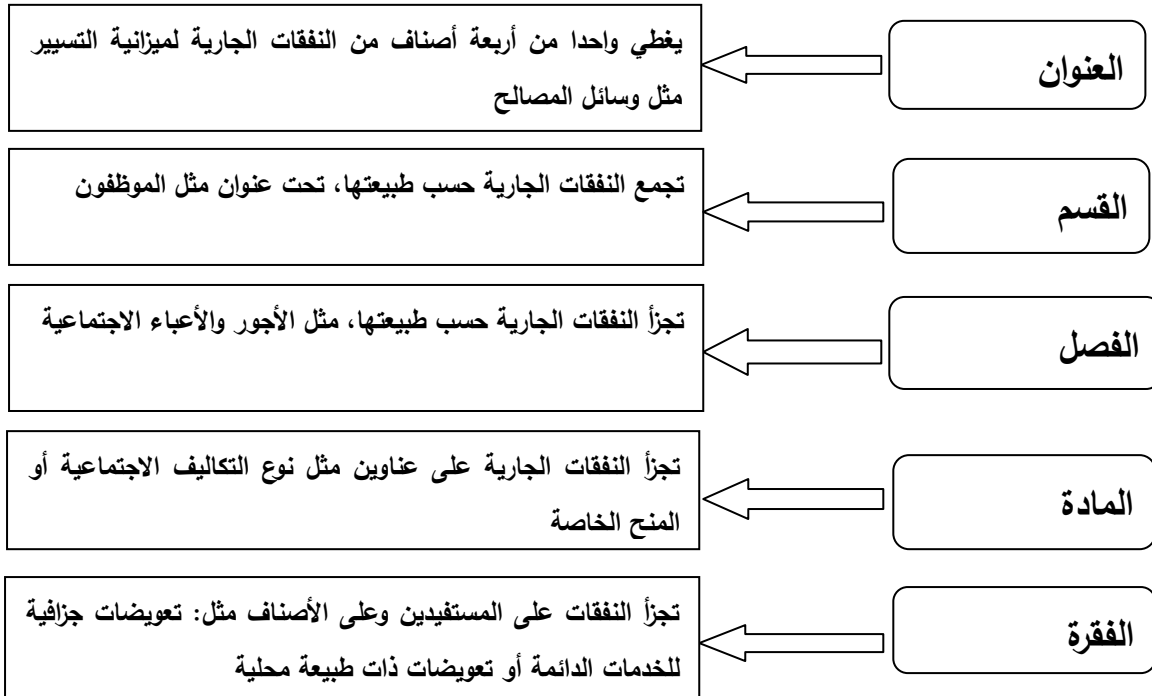
2- تقسيم نفقات التسيير داخل كل وزارة: بعد توزيع الاعتمادات على كل الوزارات يتم توزيع كل

اعتماد خاص بكل وزارة وفق تنظيم معين، بحيث يتم توزيع هذه النفقات حسب العناوين والأقسام والفصول والمواد وال فقرات وذلك وفق ما هو مبين في الشكل البياني الموالي:

¹ عبد الكريم دحماني، تمويل نفقات الاستثمار العمومي للدولة دراسة حالة برامج دعم النمو الاقتصادي، مذكرة الماجستير في الحقوق غير منشورة، جامعة الجزائر 1، الجزائر، ص 57.

² محمد بصديق، مرجع سبق ذكره، ص 96.

الشكل البياني رقم (06): مدونة ميزانية التسيير



المصدر: لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 57.

ثانيا: نفقات التجهيز (ميزانية التجهيز)

ميزانية التجهيز أو بالأحرى الاستثمار هي الميزانية التي تفتح الاعتمادات المالية في قانون المالية السنوي، وتخصص للقطاعات الاقتصادية للدولة، وذلك من أجل تجهيز هذه القطاعات بوسائل الإنتاج للوصول إلى تحقيق تنمية شاملة في الوطن.¹

وتعتمد نفقات التجهيز على التصنيف الوظيفي الذي يسمح لها بإعطاء وضوحا أكثر لتأثير نشاط الدولة الاستثماري وعليه تدون نفقات التجهيز وفق ما يلي:²

1- العناوين: تقسم نفقات التجهيز إلى ثلاثة عناوين وهي:

- الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة؛
- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة؛
- نفقات رأسمالية أخرى.

¹ جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 58.

² مسعود درواسي، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر 1990-2004، مذكرة دكتوراه في العلوم الاقتصادية غير منشورة، جامعة الجزائر1، الجزائر العاصمة، الجزائر، 2006، ص ص 351، 352.

2- القطاعات: تجمع نفقات التجهيز في عناوين حسب القطاعات (عشرة قطاعات) منها المحروقات، الطاقة والمناجم، الفلاحة... الخ، حيث يضم كل قطاع عدد معين من الوزارات.

3- الفصول والمواد: تقسم القطاعات إلى قطاعات فرعية وفصول ومواد حيث تصور بطريقة أكثر وضوح ودقة وذلك حسب مختلف النشاطات الاقتصادية التي تمثل هدف برنامج الاستثمار، حيث أن كل عملية تكون مركبة من قطاع، وقطاع فرعي، وفصل ومادة.

والملحق رقم (02) يوضح ميزانية التجهيز لسنة 2014 التي تظهر من خلال الجدول (ج) الذي يبرز كل سنة في قانون المالية.

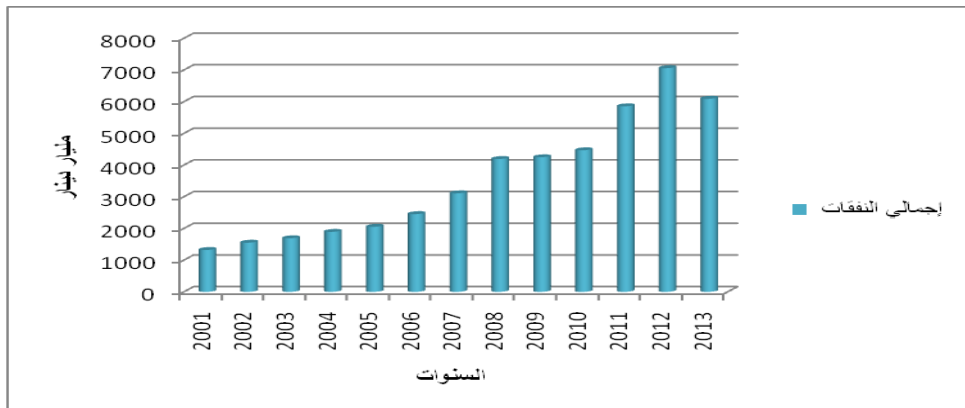
المطلب الثاني: تحليل تطور حجم الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة (2001 - 2013)

تميزت السياسة الإنفاقية في الجزائر خلال الفترة (2001 - 2013) بنمو حجم الإنفاق العام وهو ما يطلق عليه مصطلح "السياسة الإنفاقية التوسعية"، ويرتبط نمو الإنفاق العام وتضاعف معدلاته ارتباطا وثيقا بالتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي عرفت الجزائر خلال هذه الفترة، وبالتوسع الظاهر في الخدمات الاجتماعية والتعليمية والصحية... الخ، إلى جانب التوسع في الإنفاق الاستثماري لتمويل المشاريع والخطط التنموية ذات المنفعة العامة.

أولاً: تحليل التطور الإجمالي لحجم الإنفاق العام خلال الفترة (2001 - 2013)

إن الوقوف على التطور الإجمالي لحجم الإنفاق العام خلال فترة الدراسة، يعطي انطباعا مبدئيا عن وتيرة هذا التطور والمراحل التي مر بها نتيجة التغيرات التي طرأت على حجم الإنفاق العام.

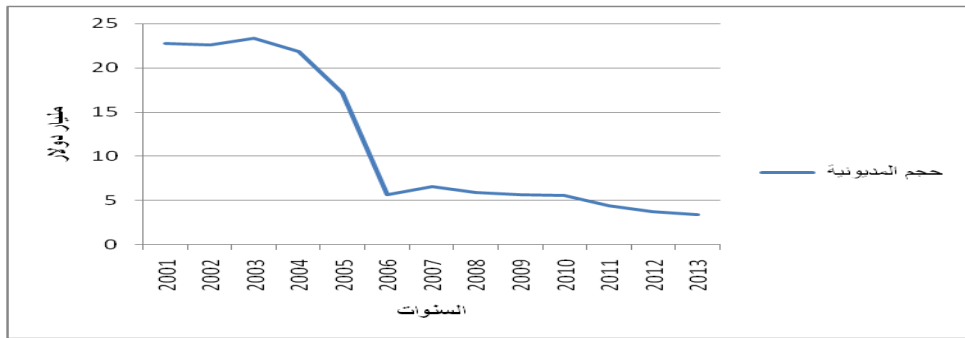
الشكل البياني رقم (07): تطور حجم النفقات العامة في الجزائر خلال الفترة (2001 - 2013)



المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على الملحق رقم (03).

من خلال ملاحظة الشكل البياني السابق يتضح لنا جليا النمو المتسارع الذي عرفه حجم الإنفاق خلال فترة الدراسة والذي جاء تزامنا مع البحبوحة المالية التي عرفتتها البلاد نتيجة ارتفاع أسعار البترول في الأسواق العالمية باعتباره المكون الرئيسي للإيرادات الدولية، فقد سمح هذا الارتفاع في أسعار البترول بإنشاء صندوق ضبط الموارد سنة 2000 الذي يعمل على امتصاص فائض إيرادات الجباية البترولية، حيث كانت موارد هذا الصندوق تستخدم لتسديد الديون الخارجية لكن وبعد التعديلات التي أدخلت على أهدافه سنة 2006 وانخفاض حجم المديونية نتيجة التسديد المسبق في نفس السنة أصبحت موارده تستخدم لتغطية عجز الخزينة العمومية.

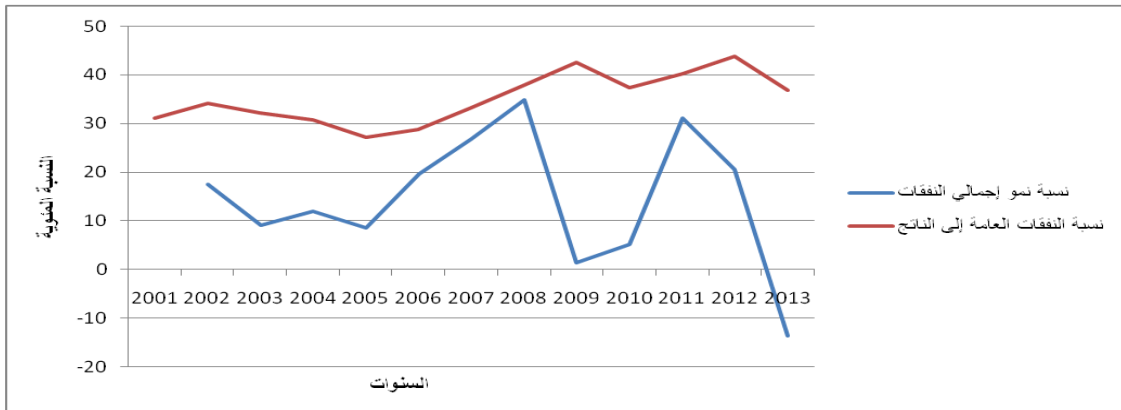
الشكل البياني رقم (08): تطور حجم المديونية الخارجية في الجزائر خلال الفترة (2001 - 2013)



المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على: تقارير بنك الجزائر 2004، 2006، 2008، 2010، 2013.

كل هذه العوامل ساهمت في ارتفاع حجم الإنفاق العام من 1321 مليار دج سنة 2001 إلى حوالي 6092.1 مليار دج وقد سجل أكبر نسبة زيادة سنة 2008 التي قدرت بـ 34.82% كما سجلت أعلى نسبة له بالنسبة للنتائج المحلي الإجمالي (42.59) سنة 2009، وهذا ما يوضحه الشكل البياني الموالي.

الشكل البياني رقم (09): تطور نسبة نمو النفقات العامة ونسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي



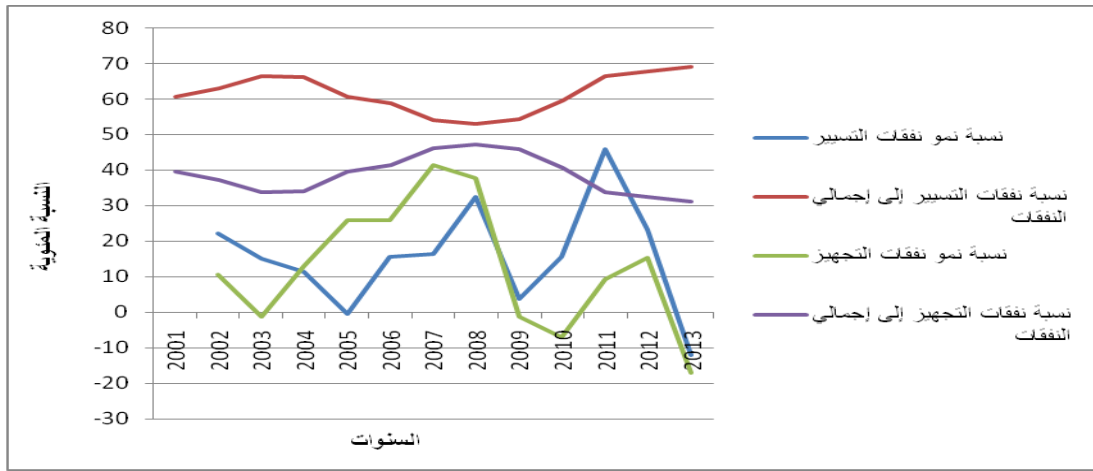
المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على الملحق رقم (03)

ومن خلال الشكل البياني السابق نلاحظ أن تزايد حجم الإنفاق العام رافقته زيادة بسيطة في نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي وهذا راجع إلى المخططات الخماسية التي رصدت لها الحكومة مبالغ مالية ضخمة والتي أدت إلى الرفع من المشاريع الاستثمارية الهادفة إلى تحقيق التنمية.

ثانيا: تحليل تطور نفقات التسيير ونفقات التجهيز في الجزائر خلال الفترة (2001 - 2013)

ضمن هذه النقطة سوف نتطرق لتطور نسبة كل من نفقات التسيير ونفقات التجهيز إلى إجمالي النفقات بالإضافة إلى نسبة نمو كلا النوعين وذلك بالاستعانة بالشكل البياني الموالي:

الشكل البياني رقم (10): تطور نفقات التسيير والتجهيز في الجزائر خلال الفترة (2001 - 2013)



المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على الملحق رقم (03)

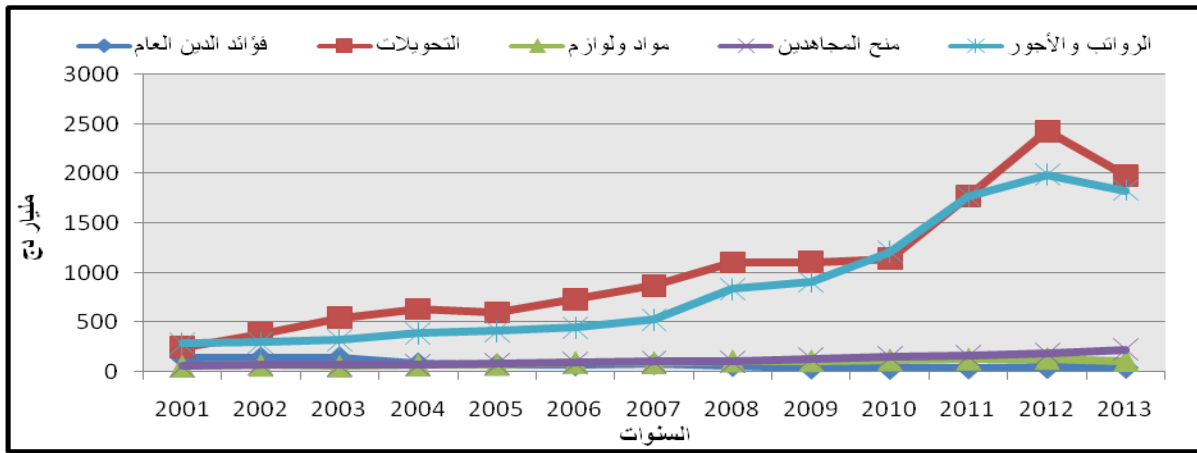
من خلال الشكل البياني السابق نلاحظ أنه خلال فترة الدراسة كانت نسبة نفقات التسيير إلى إجمالي النفقات أكبر من نسبة نفقات التجهيز لكن نسبها كانت تختلف من فترة إلى الأخرى، ففي الفترة 2001-2004 كانت نسبة نفقات التجهيز إلى الإجمالي في انخفاض مستمر أما في الفترة 2005-2008 فقد عرفت هذه الأخيرة ارتفاعا نسبيا وذلك بسبب ارتفاع نسبة نمو نفقات التجهيز عن نسبة نمو نفقات التسيير وذلك يفسر باتباع الحكومة لسياسة اقتصادية توجه خصوصا للاستثمار (البنية التحتية، توفير السكن، خلق فرص عمل جديدة...) وقد اتضحت معالم هذه السياسة ابتداء من سنة 2004، وهي الفترة المخصصة لتنفيذ البرنامج التكميلي الموجه لإقامة المشاريع الاستثمارية، وهذا ما حتم على الحكومة التقشف في ميزانية التسيير وإعطاء الأولوية لميزانية التجهيز.

أما الفترة 2009-2013 فقد عرفت ارتفاعاً في نسبة نفقات التشغيل على حساب نفقات التجهيز إلى إجمالي النفقات حيث انتقلت من 54.16% سنة 2009 إلى 69.01% سنة 2013 وهذا راجع إلى ارتفاع حجم نفقات التشغيل الناتج عن الزيادة في الأجور ومرتبات موظفي القطاع العام.

المطلب الثالث: أسباب تزايد حجم الإنفاق العام في الجزائر

إذا أردنا معرفة الأسباب وراء الزيادة في الإنفاق العام فلا بد من معرفة أسباب زيادتها ما بين نفقات التشغيل والتجهيز ولتوضيح أكثر نستعين بالشكل البياني التالي:

الشكل البياني رقم (11): هيكل نفقات التشغيل في الجزائر خلال الفترة (2001-2013)



المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على الملحق رقم (04)

من خلال الشكل أعلاه يتضح جليا أن أسباب ارتفاع نفقات التشغيل تعود في الأساس إلى الارتفاع المستمر والهائل لكل من التحويلات الجارية، وتعويضات العاملين (أجور الموظفين، المنح...)، ففيما يتعلق بالتحويلات الجارية عرفت زيادات هامة بسبب الزيادة في الإعانات الاجتماعية والتحويلات إلى الأسر حيث تكفلت الحكومة بتعويض المتضررين من الكوارث الطبيعية التي شهدتها الجزائر خلال هذه الفترة، بالإضافة إلى الإعانات الموجهة للمواطنين لتوفير السكن اللائق لهم والقضاء على السكن الهش، وتحسين الرعاية الصحية والقضاء على الأمية وكذا المنح الموجهة للفئات المعوزة حيث ارتفع عدد المستفيدين من المنحة الجرفية للتضامن وكذا من التعويض على الأنشطة ذات المنفعة العامة، بالإضافة إلى هذا ارتفعت قيمة المنحة الجرفية للتضامن من 1000 دج إلى 3000 دج سنة 2007، كما ضاعفت الدولة جهودها في التكفل بالمعوقين والمساجين المحرومين الذين أصبحوا يستفيدون ابتداء من سنة 2006 من إعانة اجتماعية ومالية عند الإفراج تقدر 2000 دج، هذا بالإضافة إلى الإعانات العينية المقدمة للفئات الفقيرة كقفة رمضان ووجبات الإفطار في إطار عمليات التضامن، كل هذه الأسباب وأخرى

ساهمت في رفع قيمة التحويلات الجارية ومن ثمة ارتفاع نفقات التسيير، بالإضافة إلى ارتفاع النفقات على الخدمات الإدارية بهدف تحسين فرص وصول المواطنين للخدمات العامة وبأفضل جودة، في إطار عمل الحكومة على تحديثها وعصرنتها بما يتناسب ومتطلبات العصر.

وفيما يخص أجور الموظفين شهدت هي الأخرى زيادات في قيمتها ويعود السبب في ارتفاعها إلى التعديلات التي أجريت على الحد الأدنى المضمون للأجر حيث ارتفع من 6000 دج سنة 2000 إلى 8000 دج سنة 2001، ثم إلى 10000 دج سنة 2004 إلى 12000 سنة 2007 ثم 15000 سنة 2010، ومن بين الأسباب التي ساهمت أيضا في زيادة النفقات الحكومية على الأجور هي الارتفاع في مناصب الشغل المستحدثة في القطاع الحكومي والتي عرفت هي الأخرى زيادات مهمة خاصة في إطار الصيغ الجديدة للتشغيل كعقود ما قبل التشغيل وعقود الإدماج، الأمر الذي جعل النفقات على الأجور تنمو بمعدلات متزايدة.

وفي الأخير نشير إلى أن منح المجاهدين، والنفقات على المواد واللوازم كانت نسبة مساهمتها في رفع نفقات التسيير بسيطة، لأنها لم تعرف زيادة كبيرة في قيمها خلال فترة الدراسة أما خدمات الدين العمومي فقد شهدت انخفاض محسوسا.

أما فيما يخص نفقات التجهيز فيعود سبب ارتفاعها إلى السياسة الاقتصادية الجديدة المتبعة من قبل الحكومة التي تعتمد على التوسع في حجم الإنفاق العام الموجه نحو إقامة المشاريع الاستثمارية.

وبالإضافة إلى الأسباب السابقة الذكر التي أدت إلى الارتفاع المستمر للإنفاق العام فإنه هناك أسباب أخرى لا يمكن تجاهلها ومن أهمها:

- زيادة عدد السكان في الجزائر وتمركز النسبة الأكبر منهم في المدن مما يزيد في حجم الإنفاق الحكومي على الخدمات؛
- تحسن متوسط دخل الفرد الجزائري من الناتج المحلي الإجمالي ما نتج عنه زيادة في الطلب على السلع والخدمات الاستهلاكية وبالتالي زيادة الإنفاق الحكومي لأجل إشباع تلك الحاجات، وهو ما يوضحه لنا ما يلي:
- الارتفاع المستمر في فاتورة الاستيراد حيث عرفت هي الأخرى زيادات معتبرة خلال العشر سنوات الأخيرة سواء كان هذا الاستيراد للسلع الاستهلاكية أو لأغراض استثمارية وهو ما عمل على رفع قيمة الإنفاق العام؛

- هدر المال العام عن طريق التبذير والاختلاس واستغلاله لأغراض شخصية من طرف بعض المسؤولين وأصحاب النفوذ، إلى جانب صرفه في إقامة الحفلات والمهرجانات الكبيرة والحملات الانتخابية التي لا تعود بالنفع على المواطن؛
- ارتفاع تكاليف إنجاز العديد من المشاريع المبرمجة في إطار برامج التنمية عما خصص لها في البداية بسبب سوء التسيير والتنفيذ، والفساد الذي كان سمة بعض الصفقات العمومية الكبرى، وهو ما جعل رئيس الجمهورية يعلن الحرب على التبذير وسوء التسيير سنة 2009 بعد أن وقف على حجم الأغلفة المالية الضخمة التي تخرج من الخزينة العمومية بسبب إعادة تقييم تكلفة المشاريع العمومية نتيجة تسجيل المشاريع من دون إنهاء الدراسات التمهيديّة؛
- استمرار سياسات الدعم للعديد من المواد الواسعة الاستهلاك لأجل تحسين المستوى المعيشي لمحدودي الدخل بالإضافة لسياسة مسح الديون التي مست بعض القطاعات كقطاع الفلاحة والبنوك مثلا؛
- التدخل الكبير للدولة في النشاط الاقتصادي وسيطرتها على معظم مجالات الاستثمار خاصة في القطاعات الحيوية، وعدم فتح الباب واسعا للقطاع الخاص للمساهمة في توفير الخدمات الأساسية للمجتمع ما جعلها تتحمل عبء أكبر من الإنفاق؛
- محاولة الحكومة تجنب الاحتجاجات الشعبية المنددة بتدني المستوى المعيشي والمطالبة بتحسين الأوضاع الاقتصادية للمواطن عن طريق الزيادة في الإنفاق الحكومي (خلق مناصب شغل إضافية، دعم بعض المواد الاستهلاكية، منح القروض، توفير السكنات..).

كل هذه الأسباب جعلت الجزائر تصنف ضمن الدول الأكثر إسرافا وهدرا للإنفاق العام (عدم رشادة الإنفاق)، فوفقا لمؤشر الإسراف في الإنفاق الذي يصدره تقرير التنافسية العالمية والذي يقيّم مدى رشادة الإنفاق العام في الدولة من وجهة نظر رجال الأعمال في العديد من دول العالم تحصلت الجزائر على النتائج التالية:

الجدول رقم(01): تطور مؤشر الإسراف في الإنفاق بالجزائر خلال الفترة من (2008-2012)

السنة	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011
قيمة المؤشر	3,7	3,2	3,3	3
الرتبة	134/48	133/80	139/64	142/79

المصدر: تقارير مجموعة التنافسية العالمية للسنوات 2008-2011.

نلاحظ من خلال الجدول أعلاه أن مؤشر الإسراف يتراوح ما بين 3 و3,7 نقطة أي أن وضع الجزائر في مجال الكفاءة لتوفير السلع والخدمات في وضع متوسط أو أعلى بقليل، ورغم هذا التحسن الطفيف إلا أن الإنفاق العام في الجزائر بقي حسب هذا المؤشر يتميز بالإسراف وعدم الكفاءة العالية في توفير السلع الضرورية، وهو ما يعبر عن زيادة الهدر والتبذير وعدم الرشادة في الإنفاق العام، الأمر الذي أصبح يتطلب اتخاذ الإجراءات اللازمة والضرورية لأجل ترشيده والاستغلال الأمثل للمال العام من أجل استكمال برامج التنمية التي شرعت فيها، ورفع المستوى المعيشي للمواطن، وتحقيق أهداف الألفية الإنمائية.

المبحث الثاني: تحليل توجهات الإنفاق العام ومدى رشادته في إطار الميزانية العامة للجزائر

شهد الاقتصاد الجزائري في نهاية الثمانينات مرحلة حرجة مع ظهور الأزمة البترولية لسنة 1986 التي ألفت بظلالها على الاقتصاد ككل والنظام المالي للدولة بصفة خاصة، حيث ظهرت عدة انعكاسات أجبرت الحكومة على اتخاذ مجموعة من الإصلاحات الرامية إلى تحويل بنيتها المؤسساتية، وفي هذا الإطار شرعت وزارة المالية في إحداث تغييرات في مهمتها وأهدافها الأساسية وذلك من خلال تطبيق مجموعة من الإصلاحات على مستوى أنظمة الموازنة بهدف ترشيد الإنفاق العام.

المطلب الأول: تحليل سياسة ترشيد الإنفاق العام في إطار الميزانية العامة للجزائر

إن التطورات التي عرفتها الجزائر خلال العشرية الأخيرة من الألفية الثانية أدت بها إلى إجراء إصلاحات اقتصادية بالتعاون مع المؤسسات المالية الدولية شملت عدة مجالات اقتصادية، ومن أهم الجوانب التي مسها الإصلاح هو جانب النفقات العامة وذلك لإعادة توجيهه وترشيده لما حدث فيه من اختلالات وتفاقم عجز الميزانية العامة من جهة وندرة مصادر التمويل من جهة أخرى، وعليه يمكن تتبع عملية ترشيد الإنفاق العام من خلال مرحلتين وفقا لما يلي:

أولا: إصلاح هيكل النفقات العامة خلال الفترة 1987-1998

تتمثل أهم جوانب إصلاح هيكل النفقات العامة خلال فترة التعديل الهيكلي فيما يلي:¹

1- الإجراءات المتعلقة بإعادة توجيه نفقات الشبكة الاجتماعية: لقد عرفت الشبكة الاجتماعية مجموعة من الإجراءات المتخذة من أجل التخفيف من الأزمة الاقتصادية التي تصيب البلاد جراء

¹ ليندة مناس، حوكمة الموازنة العامة للدولة ودورها في ترشيد قرارات الإنفاق العام: دراسة حالة وزارة المالية، مذكرة ماستر غير منشورة، تخصص محاسبة وتدقيق، جامعة ألكلي محند أولحاج، البويرة، الجزائر، ص 105-107.

ارتفاع نسب البطالة التي وصلت إلى 27% سنة 1994 وتدهور القدرة الشرائية جراء تحرير الأسعار، وذلك من أجل الرفع من المستوى المعيشي والقدرة الشرائية للفئات المحرومة في المجتمع وكان ذلك وفق مراحل يمكن أن نوجزها في ما يلي:

- إنشاء صندوق تعويض الأسعار لدعم الفئات المحرومة (التي أجراها أقل من 7000 دج والمنعدمة الدخل) وكان ذلك من خلال قانون المالية لسنة 1992؛
- إنشاء صندوق مساعدة الفئات المحرومة في إطار الحسابات الخاصة بالخرينة والذي يتلقى إيراداته من الموازنة العامة، وفي سنة 1993 حددت قيمة هذا الصندوق بـ 24.000.000.000 دج؛
- إنشاء الصندوق الوطني للتأمينات على البطالة بخصوص الأشخاص المسرحون لأسباب اقتصادية وذلك بعد إعادة الهيكلة التي مست الجهاز الإنتاجي، حيث تدفع المؤسسات لكل عامل مسرح تعويضا يكافئ ثلاثة أشهر أجر في انتظار المنحة التي يدفعها صندوق البطالة خلال 3 سنوات مع البحث عن الشغل الذي يتكفل به مركز البحث عن الشغل التابع للصندوق؛
- من جهة أخرى عرفت بعض المجالات الاجتماعية سياسة من التقشف التي فرضتها قيود برنامج التعديل الهيكلي أدت إلى تقليص دور الدولة في مجالات الصحة والتعليم والسكن، والإحصائيات توضح انخفاض في النفقات على هذه القطاعات بالنسبة للنتاج الداخلي الخام فانخفضت نفقات قطاع التربية والتكوين من 7,7% سنة 1993 إلى 6,4% سنة 1996 وقطاع الصحة من 1,7% إلى 1,5% لنفس الفترة ونفس الشيء بالنسبة لقطاع السكن.

وقد كانت هذه الإجراءات الخاصة بالشبكة الاجتماعية جد مهمة وفي محلها و بمثابة احتواء للوضع المزري الذي عرفته القدرة الشرائية للمواطنين، وارتفاع نسب الفقر نظرا لرفع الدعم السلعي وتسريح العمال بسبب تداعيات وآثار برنامج التعديل الهيكلي، لكن هذه التدابير لم تكن كافية نظرا لمبالغ المنح الزهيدة التي كانت تمنح للفئات المحتاجة.

2- تخفيض النفقات الموجهة لدعم الأسعار: يهدف هذا البرنامج إلى إزالة التشوهات السعرية وإزالة الموانع التي تحول بين توازي الأسعار في الداخل والخارج بحيث تصبح الأسعار الداخلية دالة في الأسعار الدولية، إذ تعد هذه الخطوة ضرورية في سبيل ترشيد النفقات وتوجيه الدعم إلى مستحقيه حيث كان هذا الأخير يشكل وزن ثقيل على ميزانية الدولة.

ولقد ساهمت إجراءات تخفيض الدعم لأسعار المواد الاستهلاكية مساهمة كبيرة في تخفيف العبء على الميزانية العامة التي شهدت عجزا متواصلًا، بحيث لوحظ انخفاض نسبة العجز بالنسبة للنتائج المحلي، لكن بالمقابل كان لهذا الإجراء بالغ الأثر على الوضع الاجتماعي من خلال انخفاض القدرة الشرائية للمواطنين وخاصة الطبقات المحرومة التي كانت تعتمد على هذا الدعم.

3- المجهود الإنفاقي للدولة من أجل إصلاح المؤسسات العمومية: لقد عرفت المؤسسات العمومية الجزائرية في أواخر الثمانينات مشاكل عديدة تمثلت في زيادة مديونيتها وعجزا في ميزانيتها لزمها عدة سنوات، مما اضطر بالدولة إلى اتخاذ جملة من الإجراءات للتخفيف من هذا الوضع وتلافي حجم النفقات الملقاة على عاتق الموازنة العامة للدولة والتي تتمثل فيما يلي:

- القانون التوجيهي للمؤسسات الوطنية والذي صدر بشأنه المرسوم 01-88 في 12/01/1988 المتعلق باستقلالية المؤسسات العمومية والذي كان يهدف من خلال منح الاستقلالية للمؤسسات الرفع من كفاءتها والتقليل من الاعتماد على خزينة الدولة؛
- التطهير المالي للمؤسسات العمومية سنة 1991 الذي يتمثل في اتخاذ إجراءات مالية موجهة إلى إعطاء المؤسسة هيكل مالي متوازن؛
- أصدر في أوت 1995 الأمر المتعلق بخصوصية المؤسسات والتي مست العديد منها؛
- في سنة 1996 اتخذت إجراءات فيما يخص المؤسسات التي عرفت نتيجة استغلال إيجابية وذلك من خلال تخفيض مستوى الديون المترتبة عليها بمقدار 122 مليار دج في هذه السنة وإعادة جدول ديونها الخارجية وتحويلها إلى قروض متوسطة الأجل.

وخلاصة القول أنّ المتتبع لنتائج هذه الإجراءات في سبيل إصلاح القطاع العام والمؤسسات العمومية بصفة خاصة يرى أن المبالغ المخصصة للتطهير المالي جد ضخمة ولكنها لم تستعمل بصورة رشيدة ولم تحقق الأهداف المنشودة، نظرا لكون المؤسسات العمومية لم ترق إلى الكفاءة المطلوبة ولم تخرج من المشاكل التي كانت تتخبط فيها قبل إجراء التطهير المالي بحيث تواصل تسجيل العجز في خزنتها إلى الوقت الحالي، ولو تم استغلال هذه الأموال بكفاءة وفعالية لتم بناء جهاز إنتاجي جديد.

ثانيا: البرامج التنموية المنتهجة في الجزائر خلال الفترة (2001-2014)

إن ارتفاع أسعار المحروقات وانتعاشها أدى إلى زيادة إيرادات الجزائر، وهذا ما سمح للحكومة باعتماد برامج تنموية من أجل النهوض باقتصادها حيث تتمثل هذه البرامج فيما يلي:

1- برنامج الإنعاش الاقتصادي (2001-2004)

لقد جاء هذا البرنامج لإعطاء دفع جديد للاقتصاد فهو يعبر بوضوح عن رغبة الدولة في انتهاج سياسة إنفاقية توسعية ذات طابع كينزي تهدف إلى تنشيط الطلب الكلي، وذلك بعد التجربة المريرة التي مر بها خلال فترة التعديل الهيكلي، وهو برنامج تم بعثه نتيجة التطورات الحاصلة في السوق البترولية خلال تلك الفترة، هدف إلى تحسين مستويات المعيشة وتقليص معدلات البطالة، ومعالجة أزمة السكن، وإعادة تأهيل المرافق الاجتماعية، وتطوير قطاع الزراعة، حيث عملت الدولة في إطار برنامج الإنعاش الاقتصادي على ضخ ما قيمته 525 مليار دج وزعت كما هو موضح في الجدول التالي:

الجدول رقم (02): التوزيع القطاعي لبرنامج الإنعاش الاقتصادي (2001-2004)

النسبة %	حجم الاعتمادات (مليار دج)	القطاع
8.6	45	دعم الإصلاحات
40.1	210.5	بنية تحتية وأشغال كبرى
38.8	204.2	تنمية بشرية ومحلية
12.4	65.3	الزراعة والصيد البحري
100	525	المجموع

المصدر: من إعداد الطالبان اعتمادا على القانون رقم 12/01 المؤرخ في 19 جويلية 2001، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001، الجريدة الرسمية، العدد 38، 2001.

ومن أهم نتائج برنامج الإنعاش الاقتصادي ما يلي:¹

- تحقيق معدل نمو اقتصادي قدر بـ 3.8% في المتوسط خلال الفترة، مع تسجيل معدل معتبر سنة 2003 قدر بـ 6.8%؛
- تراجع معتبر في معدل البطالة من 29% في بداية الفترة إلى أقل من 24% عند نهاية الفترة؛
- إنجاز العديد من المشاريع القاعدية كالكسكنات والمدارس والمستشفيات والشروع في تحديث وتوسيع شبكة الطرقات؛
- تقلص المديونية العمومية الداخلية من 1059 مليار دج سنة 1999 إلى 911 مليار دج سنة 2003.

¹ زرمان كريم، التنمية المستدامة من خلال برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001-2009، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، يسكرة، الجزائر، العدد 07، 2010، ص ص 204، 205.

2- البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي (2005-2009)

لقد جاء البرنامج التكميلي لدعم النمو ليتم النقائص التي نتجت عن برنامج الإنعاش الاقتصادي ومواصلة سياسة التوسع في الإنفاق العام، خصوصا مع استمرار تحسن الوضعية المالية الناتج عن تراكم احتياطي الصرف الذي سببته أسعار النفط المتزايدة باستمرار منذ النصف الثاني من عام 1999، والاستقرار السياسي الذي عرفته الجزائر بعد إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لعهد ثانيا في أبريل 2004، ومن أهدافه الرئيسية تحسين المستوى المعيشي للمواطنين وتطوير المنشآت الأساسية والقاعدية التي تمثل دعما وحافزا قويا للاستثمار والتنمية الاقتصادية، قصد الوصول إلى الهدف النهائي والمتمثل في رفع معدلات النمو الاقتصادي، وقد خصص لهذا البرنامج مبلغ ضخم قدر بـ 4202.7 مليار دج، تم توزيعه حسب ما هو موضح في الجدول الموالي:

الجدول رقم (03): البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي للفترة (2005 - 2009)

النسبة %	حجم الاعتمادات (مليار دج)	القطاع
45	1908.5	برنامج تحسين ظروف المعيشة
40.5	1703.1	برنامج تطوير البنية التحتية
8	337.2	برنامج دعم التنمية الاقتصادية
4.8	203.9	تطوير الخدمة العمومية وتحديثها
1	50	برنامج تطوير التكنولوجيات الحديثة
100	4202.7	المجموع

المصدر: محمد بن عزة، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الإنضباط بالأهداف: دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 213.

ومن أهم نتائج البرنامج التكميلي نذكر ما يلي:

- تخفيض حجم المديونية: وهي تعتبر من أهم النتائج التي تحسب لصالح الاقتصاد الوطني.
- الاحتياطي النقدي: بلغ الاحتياطي النقدي 148.91 مليار دولار مع نهاية 2009 وهو مبلغ قياسي لم يشهده البلد منذ الاستقلال، والجدول الموالي يوضح ذلك:

الجدول رقم (04): تطور حجم الاحتياطي النقدي في الجزائر خلال الفترة (2005 - 2009)

السنوات	2005	2006	2007	2008	2009
الاحتياطات الإجمالية بدون ذهب	56.18	77.78	110.18	143.10	148.91

المصدر: بنك الجزائر، التقارير السنوية 2008، 2009، التطور الاقتصادي والنقدي بالجزائر، ص 79

- **مناصب الشغل المستحدثة:** شهدت الفترة (2005-2009) تطورا ملحوظا في استحداث مناصب الشغل كما ونوعا، وذلك لضخامة الاستثمارات العمومية التي ضخت في تلك الفترة والجدول الموالي يوضح ذلك:

الجدول رقم (05): مناصب الشغل المستحدثة في الجزائر خلال الفترة (2005 - 2009)

عدد المناصب خلال (2005-2009)	التعيين
3166374	مناصب الشغل المستحدثة من قبل الإدارات العمومية والمؤسسات
1865318	مناصب الشغل الدائمة المستحدثة في إطار الورشات التي تستعمل اليد العاملة الكثيفة
5031692	المجموع العام

المصدر: حمزة سيلا، فاتح ولد بزيو، فعالية السياسة المالية في تحقيق الإصلاح الاقتصادي دراسة حالة الجزائر 2000-2014، مذكرة ماستر في العلوم الاقتصادية غير منشورة، تخصص اقتصاديات المالية والبنوك، جامعة ألكي محند أولحاج، البويرة، الجزائر، 2014، ص 89.

- **حصّة السكن:** تشير إحصائيات بيان السياسة العامة إلى أن فترة البرنامج التكميلي لدعم النمو قد سمحت بإنجاز 1045269 سكن وذلك من خلال مختلف الصيغ التي أقرها القانون (الإيجار العمومي، التساهمي الاجتماعي، البناء الذاتي... الخ)، ولكن بالرغم من أن هذا الكم من الإنجاز قد لبي الهدف المسطر من البرنامج فهو لم يمه أزمّة السكن وبالتالي بقي التحدي مستمر على مدار البرنامج الموالي.

- **الصحة العمومية:** شهدت الصحة العمومية توسعا هاما في مختلف المجالات سواء كان ذلك على مستوى الهياكل الصحية، أم ممارسة الاستقطاب أو الضمان الاجتماعي الذي شهد هو الآخر آليات عمل جديدة، والجدول الموالي يوضح تطور هياكل الصحة العمومية.

الجدول رقم (06): تطور هياكل الصحة العمومية في الجزائر

الإنجازات المادية	الفترة 1999-2004	الفترة 2005-2009	المجموع
المستشفيات	13	23	36
العيادات المتعددة الخدمات	50	83	133

المصدر: بيان السياسة العامة للحكومة، الملحق 4، أكتوبر 2010، ص 5.

- **التعليم العالي:** من الإنجازات التي نذكرها في هذا الشأن هو ضمان مقعد بيداغوجي لكل متحصل على شهادة البكالوريا وهي ميزة تنفرد بها الجزائر عن باقي دول العالم، بالإضافة إلى تعميم نظام (LMD) في الجامعات، الزيادة في منح الطلبة، تنصيب المجلس الوطني للبحث العلمي وإقامة عشر لجان قطاعية تهدف إلى ترقية وبرمجة وتقييم البحث العلمي والتقني.

3- برنامج التنمية الخماسي (2010- 2014)

خصص لبرنامج التنمية الخماسي مبلغا ضخما قدر بحوالي 21214 مليار دينار أي ما يعادل 286 مليار دولار قسمت إلى شقين الأول (130 دولار) لاستكمال المشاريع الكبرى الجاري إنجازها وبالخص في قطاعات السكك الحديدية والطرق والمياه والثاني (156 دولار) لإطلاق مشاريع جديدة، والهدف من هذا البرنامج هو تشجيع وتطوير المؤسسات المحلية، لاسيما من خلال المساعدات الممنوحة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وتحسين المنشآت القاعدية للنقل وتوزيع المياه، بالإضافة إلى مشاريع تخص قطاع التعليم والسكن الاجتماعي، وقد خصصت أكثر من 40% من موارده لتحسين التنمية البشرية وذلك من خلال تحسين مستوى التعليم في مختلف أطواره والتكفل الطبي النوعي وتحسين ظروف السكن، والاهتمام بالقطاعات الأخرى (قطاع الشباب والرياضة، الاتصال، الشؤون الدينية...)¹.

المطلب الثاني: تقييم رشادة توظيف الإنفاق العام في إطار الميزانية العامة في الجزائر

تعتبر عملية توظيف النفقات في الميزانية العامة أهم وسيلة لضمان ترشيد الإنفاق العام وتحقيقه للأهداف المرجوة، باعتبار أن الميزانية العامة هي الأداة التي تنفذ بها الأهداف المسطرة ضمن الخطة التنموية، ومن خلال هذا المطلب سوف نتطرق لأهم ما يميز هذه العملية في الجزائر.

أولاً: مدونة النفقات العامة

تعتبر مدونة الميزانية العامة للجزائر والنفقات العامة بصفة خاصة مدونة قديمة تستجيب بصعوبة للاحتياجات الجديدة لتسيير الاقتصاد العام، فهي تعتمد على إطار قانوني لم يعد مسائرا للتطور الحاصل في تسيير المجال المالي للدولة من خلال تشريعين قانونيين أساسيين هما:

- القانون رقم 17/84 المؤرخ في 8 شوال 1404 الموافق ل 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم؛
- القانون رقم 21/90 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق ل 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

¹ روضة جديدي، أثر برامج سياسة الإنعاش الاقتصادي على تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر، مداخلة ضمن المؤتمر الدولي: تقييم آثار الاستثمارات العامة وانعكاساتها على التشغيل والاستثمار والنمو الاقتصادي خلال الفترة (2001-2014)، جامعة سطيف 1، الجزائر، 12/11، مارس 2013، ص 12.

- وتتميز مدونة النفقات العامة بعدة نقائص تؤثر بدرجة كبيرة على رشادة النفقات العامة وذلك من خلال:¹
- عدم التجانس في التصنيف، فالباب الواحد يشير إلى عدة نفقات ذات طبيعة مختلفة؛
- الوثائق المقدمة لا تبين تصنيفا بحسب طبيعة النفقة في ميزانية التجهيز؛
- صعوبة معرفة تكلفة بعضا من الوظائف التي تقوم بها الدولة، من خلال التصنيف الحالي.

وتصنيف النفقات العامة بهذا الشكل لا يظهر الأهداف التي تسعى الحكومة إلى تحقيقها في المستقبل، أي أن الميزانية العامة في الجزائر غير موضوعة على أساس الأهداف، بل على أساس الوسائل وبالتالي تتجلى الاعتمادات المالية المرصودة لكل وزارة فقط، بالإضافة إلى غياب عنصر المحاسبة عن الأداء من خلال غياب تطبيق قانون ضبط الميزانية والمعايير الحديثة المستعملة للرفع من كفاءة وفعالية النفقة العامة.

وبالتالي فإن النظام الموازنتي المعتمد في الجزائر يقوم على أساس تقدير كل وزارة لاعتماداتها للفترة المقبلة وتقديمها لوزارة المالية لتعديلها، وهذا ما يدفع بكل وزارة إلى المغالاة في اعتماداتها دون الأخذ بمبدأ الأولويات، وهذا ما يؤدي إلى تزايد حجم الإنفاق العام وغياب عنصر ترشيده.²

ثانيا: ترحيل الاعتمادات ورخص البرامج

إن ترحيل الاعتمادات هو إجراء يسمح للحكومة بترحيل النفقات غير المستعملة في السنة المالية الحالية لاستعمالها في السنة المقبلة، وبالتالي تجاوز قاعدة سنوية الميزانية، لكن هذه الرخصة المهمة في مجال حماية الأموال الغير مستعملة في سنة مالية معينة لا تطبق في الجزائر على كل أنواع نفقات التسيير، مما أدى إلى ظهور ممارسات غير شرعية في هذا المجال، فعند اقتراب نهاية السنة المالية تسارع كل هيئة إلى استعمال الأموال المتبقية بأي صورة من الصور مما ينتج عنه تبذير للموارد العامة وسوء استخدامها وهذا ما ينافي مبادئ ترشيد النفقات العامة أما بالنسبة لنفقات التجهيز فترحيل الاعتمادات يعتبر أمر عادي ومعمول به، حيث يتم ترحيل كل الاعتمادات المتبقية من طرف المصالح المعنية ومصالح التخطيط.³

¹ جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 60.

² Yahia Denideni, *La pratique du système budgétaire de l'état en algerie*, OPU, Algerie, 2002, p 315 .

³ محمد بن عزة، ترشيد سياسة الإنفاق العام باتباع منهج الانضباط بالأهداف: دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 227.

أما فيما يخص رخص البرامج فهي خاصة بنفقات التجهيز المتعلقة غالبا باستثمارات البنية التحتية، حيث تجزأ إلى حصص سنوية تسمى اعتمادات الدفع وذلك لتسهيل إنجاز المشاريع الاستثمارية، ومن خلال تعديل رخص البرامج الموجهة لإدارة معينة أو لأخرى تستطيع الدولة في السنوات المقبلة تحديد مستوى النفقات العامة المنجزة في هذا القطاع وبالتالي يمكن للحكومة أن ترفع أو تخفض في الاعتمادات حسب مقدار الإنجاز، لكن هذا الأمر غير سهل في حالة نفقات التسيير لأنها غير مرنة وتتكون من 70 إلى 80% من الأجور والمنح.¹

ثالثا: الشفافية في تقديم المعلومات عن النفقات العامة

نصّ الميثاق المنقح للممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة الذي أصدره صندوق النقد الدولي على أنه يجب أن يخضع أي التزام أو إنفاق للأموال العامة لمجموعة شاملة من القوانين والقواعد الإدارية المعلنة، كما أنه يجب أن تتاح للجمهور معلومات كاملة عن الأنشطة الحكومية السابقة والحالية والمتوقعة في مجال المالية العامة وخاصة جانب الإنفاق العام لحسابيته، وذلك من خلال تقديم وثائق الميزانية والحسابات الختامية ومختلف تقارير المالية العامة التي توضح أنشطة الحكومة في الميزانية العامة.²

وبالنسبة لحالة الجزائر الحصول على الوثائق المعلنة والمرافقة للميزانية العامة يعتبر أمرا صعبا، فوثائق الميزانية المذكورة في المادة 68 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية لا تظهر دائما في الميزانية العامة خاصة فيما يتعلق بالملحقات التفسيرية والتقدير المالي والاقتصادي، باستثناء الجداول العادية التي تظهر في كل قانون المالية السنوي (الجدول (أ) الخاص بالإيرادات النهائية، الجدول (ب) الخاص بميزانية التسيير والجدول (ج) الخاص بميزانية التجهيز)، وهذا ما يساهم في انتشار الفساد وسوء تسيير الأموال العامة.³

رابعا: الإشكال الحاصل في تطبيق قانون ضيظ الميزانية باعتباره معيار لتقييم الأداء

حسب المادة 160 من دستور 1996 على الحكومة أن تقدم لكل غرفة من البرلمان استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، وأن تختم السنة المالية بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل غرفتي البرلمان، أي أن الدورة تفتتح

¹ المرجع السابق، ص ص 227، 228.

² صندوق النقد الدولي، الميثاق المنقح للممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة، المعدل سنة 2001، ص ص 1، 2.

³ القانون العضوي 17/84 المتعلق بقوانين المالية، المادة 68.

بقانون المالية الذي يحمل الأرقام التقديرية المنتظر تحقيقها وتختتم بقانون ضبط الميزانية، وقد نصت المادة 05 من القانون 17/84 المتعلق بقانون المالية على أن: "قانون ضبط الميزانية يشمل تلك الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية والمعدلة الخاصة بكل سنة مالية كما أنه يمثل القانون الذي يضبط نهائيا الميزانية العامة للدولة المنفذة، حيث يحدد المبالغ النهائية للإيرادات والنفقات". الهدف منه هو ضبط النتائج المالية لكل سنة وإجازة الفروقات بين ما تم تنفيذه فعلا وما كان متوقعا كما يعتبر أداة لرقابة التنفيذ من طرف السلطة التشريعية، كما يعتبر أداة أساسية في تقدير بيانات الميزانيات المستقبلية، ويقوم هذا القانون بعرض النتائج وتوضيح البيانات وضبط رصيد الميزانية الذي تحقق.¹

وقد أوجب المشرع على الحكومة إرفاق مشروع ضبط الميزانية عند تقديمه بتقارير وبيانات توضيحية حتى يبقى البرلمان على علم ودراية بالطرق التي يتم بها التنفيذ.

وخلاصة القول أن قانون ضبط الميزانية يشكل فرصة للبرلمان لمتابعة الكيفيات التي يتم بها تنفيذ الميزانية، وتقييم النتائج المترتبة عن تصويته على قانون المالية وتحليل شروط تطبيقه، وهذا النوع من الرقابة يحضى من الناحية النظرية بأهمية بالغة، أما من الناحية العملية تبقى فعاليته جد متواضعة، فمنذ دورة 1978 وهي أول سنة صادق المجلس الشعبي على قانونها للمالية قدمت الحكومة للبرلمان أربع مشاريع لقوانين ضبط الميزانية للسنوات 1978، 1979، 1980، 1981، وابتداء من سنة 1982 إلى غاية سنة 2008 لم تقدم أي مشروع لقانون ضبط الميزانية، وبالتالي تكون حرمة من حقه في الرقابة على كيفية استخدام الأموال العامة لمدة 27 سنة، وبعد ذلك تم تفعيل هذا القانون في جو يتميز بالتعددية السياسية (المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة ومجلس الدولة) وتفعيل دور مجلس المحاسبة، ورغم أهمية هذه الأداة غير أنها قد تكون عديمة الفعالية في الجزائر نظرا لعدم تقديم الحكومة القانون للمجلس الشعبي في معاده القانوني بالإضافة إلى تأخر المصادقة عليه من طرف البرلمان.²

وخلاصة القول أن توظيف النفقات في إطار الميزانية العامة في الجزائر يعتمد على أسلوب ميزانية الاعتمادات والبنود التي تكتنفها العديد من النقائص، وهذا ما يقلل من التخصيص الأمثل للموارد المالية وبالتالي عرقلة عملية ترشيد الإنفاق العام.

¹ مسعود درواسي، مرجع سبق ذكره، ص 381.

² نفس المرجع، ص 393.

المطلب الثالث: آليات عصرنة الموازنة العامة للدولة في الجزائر

إنّ الميزانية العامة في الجزائر تكتنفها عدة نقائص ومشاكل تعرقل عملية ترشيد الإنفاق العام وهذا ما أدى بالحكومة الجزائرية إلى البحث عن حلول لهذا المشكل وعصرنة ميزانيتها.

أولاً: نشأة وهيكل مشروع عصرنة الموازنة العامة للدولة

إنّ نشأة مشروع إصلاح الموازنة تعود إلى سنة 1998 وامتد إلى سنة 2000، وقد كان هذا المشروع نتيجة النقاش بين الطرف الجزائري والبنك العالمي في هذه الفترة فيما يتعلق بالطرق والوسائل التي يجب وضعها حيز التطبيق لتحسين تسيير النفقات العامة ومحاوية جميع العناصر التي تعرقل تقديم خدمات ذات نوعية وجودة للشعب.¹

ويتم هيكل مشروع عصرنة الموازنة العامة من خلال إعادة المسار المؤطر للنفقات أي إعداد وتنفيذ موازنة متعددة السنوات تهدف إلى: إدخال تعدد السنوات مع دمج نفقات التسيير والتجهيز وإبقاء المبدأ القانوني السنوي للموازنة، اعتماد مفهوم ميزانية البرامج الذي يركز على النتائج، هيكلية وتحديد تقسيمات جديدة للنفقات حسب الطبيعة والوظيفة، تحديد وإعادة إنشاء تقديم شفاف وواضح للموازنة، تدعيم التقدير ووظيفة الاستشارة الاقتصادية التي تتمثل في القدرات المتزايدة لتقييم ومراقبة الاستثمارات والسياسات بفضل وضع وسيلة لتقدير النفقات على المدى المتوسط ونظام متابعة الفعالية، قدرة تحليل كافية تمكن من إجراء فحص ناقد لبرامج النفقة ومشاريع الاستثمار؛ إعادة إنشاء مسار النفقة العمومية من خلال دعم قدرة المراقبة وجعل المؤسسات المكلفة بتنفيذ النفقات مسئولة عن ذلك، التركيز على تحسين تقديم الخدمات ومراقبة الفعالية، وتقليص آجال الدفع.²

ثانياً: تطبيق مشروع إصلاح النظام الموازناتي في الجزائر (MSB)

بما أن النفقات العامة في الجزائر تتمثل في نفقات الدولة، الإدارات المركزية، الجماعات المحلية والإدارات التابعة لها، فقد قررت الحكومة الجزائرية مراجعة عميقة لماليتها العامة من خلال تقديم المشروع للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية وذلك بالانتقال من ميزانية تعتمد على الوسائل إلى ميزانية تعتمد على النتائج، حيث تمثلت الأهداف الأساسية لهذا المشروع في:³

¹ ليندة مناس، مرجع سبق ذكره، ص ص 94، 95.

² علي بساعد، محاضرات في المالية العمومية، المدرسة العليا للقضاء: التكوين الإعدادي، ص 116 - 119.

³ ليندة مناس، مرجع سبق ذكره، ص ص 96، 97.

- تسهيل الاختيارات الإستراتيجية وهذا من خلال المعلومات وتحقيق أحسن جودة؛
 - تحسين قدرة التنبؤ للنفقات العامة؛
 - إعطاء مسؤولية أكثر للأعوان والمؤسسات المسؤولة على الأملاك العمومية؛
 - تقوية متابعة تنفيذ الموازنة وفعالية وضع السياسات؛
 - تسهيل مراقبة النفقات العامة؛
 - إعطاء أكثر شفافية فيما يخص الموازنة من أجل تسهيل اتخاذ القرارات السياسية؛
 - تحسين الأداء واستعمال أملاك الدولة من خلال شفافية التسيير وهذا يعتمد على إعطاء أكبر مسؤولية للأعوان العموميين؛
 - شفافية التقييم وتخصيص الموارد العامة التي تستند على التقييم الصحيح للحالة الاقتصادية في البلاد؛
 - إعطاء أولوية للتخطيط الإستراتيجي لترشيد الإنفاق العام؛
 - تعزيز الفعالية والكفاءة التي تسمح بضبط الموازنة في الوقت المناسب وتضمن الجودة اللازمة لتنفيذ الرقابة المالية السليمة.
- إنّ تطبيق أي إصلاح يواجهه العديد من الصعوبات ومن بين العراقيل والصعوبات التي واجهت الإصلاح الموازناتي نذكر ما يلي:¹
- نقص التنسيق بين مجموع المكونات الناتجة عن إنشاء نظام موازناتي ذو تعددية سنوية، فبدون تنسيق تكون الأعمال الخاصة بكل مكون غير متوافقة ولا يبدو عليها أي إتحاد، إلا أنه وبأمر من CRC Sogema تم إنشاء تركيب لتسيير المشروع في سبتمبر 2006 على مستوى وزارة المالية لضمان تطبيق سيرورة الإصلاح؛
 - ضعف القيادة والتسيير في بعض الوزارات فيما يخص تطبيق الإصلاح حيث أن تعيين وتكوين فرق المشروع تعتبر عوامل مفتاحية في الإقحام الفعال للوزارات الأخرى؛
 - قلة مشاركة إطارات المديرية العامة للميزانية في الدورات التكوينية المسطرة في إطار التجربة؛
 - اتصال غير كافي فيما يخص تقدم الإصلاح الموازناتي والنتائج المنتظرة على كل مستويات الإدارة العمومية؛
 - مقدمة لفلسفة تسييرية تتمحور حول النتائج تمثل مصدر حيرة عند المسيرين لعدة أسباب؛

¹ علي بساعد، مرجع سبق ذكره، ص 118.

- مقدمة إصلاح موازناتي هامة والتي لا يجب أن تشوش العمليات الجارية، كما أن الموظفون مجبرون على العمل أكثر خلال فترة معينة وهذا ما لا يعد مقبولا من طرف الجميع.

ونلخص تعقيد الإصلاح الموازناتي في الجزائر في النقاط التالية:

- مختلف الإشكاليات الموجهة إلى اليوم في إطار التجربة؛
- ضرورة تنسيق أعمال عدة مكونات معقدة هي الأخرى (القانون النظامي المتعلق بالقوانين المالية، إطار النفقات قصير المدى، تسيير يتمحور حول النتائج، إعداد الميزانية ذات التعددية السنوية...الخ).
- مقاومة تغييرات الموظفين والتأثيرات حول ثقافة المنظمة.

ومن هنا يبدو أنه من الضروري على الوزارات وضع أو إيجاد إستراتيجية تطبيق تدمج كل الإشكاليات الملتزمة خلال التجربة والتي تأخذ بعين الاعتبار أيضا القدرات والصفات التي يجب إعادة بعثها لدى الموظفين.

ثالثا: استراتيجية تنفيذ الإصلاح الموازناتي في الجزائر

تتطلب عملية تنفيذ الإصلاح الموازناتي في الجزائر السير وفق إستراتيجية معينة كما يلي:¹

1- مراحل مشروع إصلاح النظام الموازناتي في الجزائر

تم اقتراح هذه الرزنامة من طرف المستشار في وزارة المالية بالتعاون مع عدة خبراء استشاريين دوليين، حيث تعتبر الدراسات التي تمت خلال سنة 2003 دراسة تمهيدية للمشروع من خلال إجراء تحليل للأدوات الموجودة والتعديلات القائمة فعلا وتوضيح مدى التغييرات التي ينبغي إدخالها فعلا للإجابة على توقعات السلطات الجزائرية فيما يتعلق بالاتجاهات الكبرى والخيارات التقنية، بالإضافة إلى وضع الجدول الزمني لتنفيذ عنصر إعداد الموازنة لمشروع عصرنتها، كما تعد هذه الدراسة من أهم الركائز التي تم الاعتماد عليها في وضع استراتيجية الإصلاح والتوجيه نحو عصرنة الموازنة في الجزائر إذ قسمت إلى مرحلتين أساسيتين كما يلي:

أ- المرحلة النظرية (2004-2007): تميزت هذه المرحلة بشرح وعرض الخطوات الأساسية التي يقوم عليها المشروع وذلك من خلال تنظيم المحاضرات والملتقيات في مختلف ولايات الوطن لإقناع المسؤولين والمسيرين للموازنة بأهمية عصرنة أنظمتها

¹ ليندة مناس، مرجع سبق ذكره، ص 99-104.

وتطويرها وتسهيل عملية إنجازها بالاعتماد على أرقى التقنيات والوسائل، وتكثيف عملية الاتصال بين المسؤولين والجمهور الخارجي، حيث يرتكز هذا المشروع على ميزانية متعددة السنوات وتحسين عرض ونشر الوثائق الخاصة بها، تقوية مهام ومكانة وزارة المالية في التسيير والتنظيم الجيد لتسهيل عملية تحضير الموازنة، أما فيما يخص النتائج المنتظرة من هذا المشروع فهي كما يلي:

- اعتماد إطار قانوني خاص بإصلاحات الموازنة؛
- إنشاء موازنة البرامج المتعددة السنوات والتي تضم جميع النفقات الحكومية؛
- تحقيق التوازن بين موازنة التسيير والاستثمار؛
- التركيز على مبدأ تحقيق النتائج وتقييم الأداء؛
- صياغة وثائق الموازنة بشفافية من قبل المسؤولين والمنتخبين والجمهور؛
- استخدام إطار النفقات متوسط الأجل من أجل التخطيط المحكم لعدة سنوات وتحديد تكاليف الموازنة.

ب- المرحلة التطبيقية للمشروع (2008 - 2012): يتم فيها ما يلي:

- ✓ **التكوين:** ابتداء من سنة 2008 شرعت وزارة المالية بالتنسيق مع مكتب الدراسات الكندي CRC Sogema المكلف بتطبيق مشروع عصرنه أنظمة الموازنة في إطلاق دورات تكوينية على مستوى كل الوزارات والهيئات الحكومية بهدف تكوين الإطار والأشخاص المكلفين بإنجاز وتحضير الموازنة وتدريبهم على أحدث التقنيات والوسائل، والسهر على حسن سير المرحلة التكوينية للمشروع من خلال مكونين دوليين مختصين في ميدان الاقتصاد المالي، كما تم أيضا تكوين مسؤولين ومسيرين جزائريين كمؤطرين ليشرفوا على الجانب التكويني في المستقبل إذ يتم إجراء المرحلة التكوينية في المعهد العالي للإحصاء والتخطيط والتسيير؛
- ✓ **إعداد وتنفيذ ميزانية البرامج:** وذلك من خلال الاعتماد على التقنيات الجديدة التي يتم من خلالها تنظيم الهيكل التنظيمي لكل الوزارات والهيئات الحكومية وتشكيل الهيكل النشاطي لكل منها، تصنيف المشاريع الكبرى للدولة الجزائرية، إعداد الموازنة الخاصة بكل نشاط من النشاطات المتواجدة في الهيكل النشاطي، إقامة موازنة متعددة السنوات مع تحديد مسؤولية المسيرين على البرامج وتعيين مسؤولين على كل برنامج؛
- ✓ **تشكيل قاعدة معلوماتية فعّالة بالاعتماد على برنامج الإعلام الآلي SIGBUD:** تم تطوير نظام الإدماج الحكومي للموازنة الجزائرية في إطار مشروع عصرنه نظامها، حيث تمثلت المهمة الأساسية لهذا المشروع في نشر الوثائق الكاملة الخاصة بالموازنة لقانون المالية

والقضاء على الطريقة التقليدية التي تعتمد أكثر على الوثائق المكتوبة، كما أنه يمكن مختلف الوزارات والهيئات الحكومية الجزائرية من تقديم عروضها الخاصة بالموازنة وكذا القيام بمختلف إجراءات تحضير وإعداد الموازنة على مستواها.

2- العناصر المقترحة لمشروع إصلاح النظام الموازني

تتمثل العناصر الرئيسية للإصلاح المقترحة في شأن تحديث الموازنة في الجزائر فيما يلي:

أ- إعداد الموازنة ببرنامج يتمحور حول النتائج: هي طريقة تتضمن جمع الموارد الممنوحة

إلى الوزارات بواسطة البرامج التي تجمع كل نفقات الموازنة المخصصة لتنفيذ المبادرات التي تساهم في تحقيق المهام الرئيسية التي حددتها، واحتياجات العملاء المختلفة وتحقيق الأهداف الإستراتيجية لهذه الإدارة؛

ب- إعداد الموازنة في إطار متعدد السنوات: تعتبر أداة لتسيير الموارد الأساسية التي تعبر على أكبر التوجهات، أولويات وتقديرات النفقات والإيرادات في مدة تفوق سنة.

تقوم وزارة المالية بإعداد الموازنة العامة في إطار متوسط الأجل وهو 05 سنوات بحيث تأخذ السنتين الماضيتين والمقبلتين للسنة المعنية مع احترام مبدأ السنوية بمعنى أن كمية الإيرادات والنفقات المقررة تحدد من طرف المجلس الشعبي الوطني وتنفذ خلال السنة المعنية؛

ت- تصنيف وإعادة هيكلة تنفيذ الإنفاق العام: لقد اقترح إدخال نظام تصنيف الموازنة الجديدة ليحل محل التصنيفات الحالية، ومن المتوقع من هذا النظام جمع المعلومات المالية ذات الصلة وتحسين عرض هذه المعلومات.

نظام التصنيف الجديد فريد من نوعه وينطبق على كل من موازنة التشغيل والاستثمار ويتكون من أربعة فصول كما يلي:

- التصنيف على أساس مراكز المسؤولية الإدارية المرتبطة بتحديد الأدوار والمسؤوليات الجديدة؛
- التصنيف حسب الوظيفة من الموازنة تشمل النفقات حسب وظائف الدولة الرئيسية؛
- التصنيف حسب النشاطات (البرامج، البرامج الفرعية، الإجراءات) التي تغطي النفقات حسب الأولويات والمبادئ التوجيهية التي وضعتها الدولة؛
- التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات التي تسمح بجمع نفقات الموازنة.

وهذه التصنيفات الجديدة مستقلة عن بعضها البعض لكن تسمح بعرض مندمج لموازنة البرامج الخاصة بكل وزارة.

- ث- **وضع موازنة واحدة تضم جميع النفقات العامة:** مشروع إصلاح الموازنة يقترح إعداد موازنة تجمع كل نفقات الدولة في وثيقة وحيدة تحتوي نفقات التسيير والتجهيز؛
- ج- **عرض الموازنة:** لقد تم المصادقة على العرض الجديد للموازنة حيث أن هذه الأخيرة أدخلت ملحق جديد لتمويل الأعباء النهائية للموازنة العامة للدولة وثلاث وثائق كما يلي:
- **الموازنة الرئيسية لنفقات الدولة:** تعطي نظرة شاملة حول الموازنة لكل وزارة ولكل البرامج حيث تمكن المستخدمين من إعداد بعض الصفحات والجداول الشاملة للمعلومات التي تسمح بالتحليل والشرح الملائم والسريع للموازنات السنوية؛
- **تقرير حول الأولويات والتخطيط لكل وزارة:** تعطي نظرة مفصلة ومفسرة لقيمة النفقات المعلنة في مشروع موازنة الدولة، كما يعطي هذا الجزء المعلومات المالية على قاعدة متعددة السنوات ومعلومات غير مالية على برامج الوزارات بإدماج مبادئ تسيير تتمحور حول النتائج؛
- **ميزانية النفقات اللامركزية للولايات:** تعطي نظرة شاملة حول إعادة التوزيع الجغرافي لنفقات موازنة الدولة على المصالح اللامركزية.

وفي الأخير يجب أن نوضح بأن وثائق الموازنة مقدمة باحترام مبدأ العمومية أي دون تعريض أو تقليص بين الإيرادات والنفقات، إذ يسمح هذا المبدأ لمستخدمي وثائق الموازنة من معرفة جميع نفقات الحكومة وليس فقط قيمة القروض المصوت عليها.

ح- **المدير المسئول:** هو مصطلح جديد جاء به مشروع إصلاح الموازنة وهو عنصر مهم في التسيير الذي يتمحور حول النتائج، بمعنى آخر هو الشخص الذي له القدرة في تسيير الموارد المالية وإعداد الاحتياجات المالية والسيطرة على التكاليف النسبية لنتائج التشغيل؛

خ- **الدورة الجديدة للموازنة:** تتطوي على أربع مراحل رئيسية كما يلي:

- **التخطيط المتوسط الأجل:** هي عملية تجري باستمرار في الوقت المناسب وهذا لتحديد اتجاهات وأولويات جميع الحكومات ولكل وزارة وتحديد الاحتياجات المتوقعة؛
- **إعداد الموازنة:** إعداد الموازنة للسنة (ن) تجري خلال السنة (ن-2) و(ن-1) أي خلال السنتين السابقتين، تبدأ في شهر سبتمبر للسنة (ن-2) من خلال مناقشة موازنة التي تشير إلى تقديم وعرض السياسة الاقتصادية، الضرائب ومالية الحكومة، كذلك توقعات

متعددة السنوات لنفقات وإيرادات الدولة بالنسبة لفترة التخطيط المشار إليها وهي ثلاث سنوات، وهذه المرحلة تنتهي عند مناقشة مشروع قانون المالية في المجلس الشعبي الوطني الذي يسمح بحصول الموافقة على اختيار مشروع قانون المالية والوثائق التي تخص موازنة السنة (ن) وكذلك بإمضاء قانون المالية من رئيس الجمهورية؛

- **تنفيذ ومتابعة الموازنة:** بعد تصويت البرلمان على موازنة السنة (ن) يبدأ التنفيذ بربط الاعتمادات المفتوحة في شكل مراسيم رسمية، وخلال هذه الفترة يتيح مخطط الاستثمار متعدد السنوات استمرارية المشاريع الرئيسية ونقل اعتمادات الدفع بشروط معينة، في نهاية ديسمبر نجد أن مرحلة التنفيذ المتبعة على مدار السنة تعطي موازنة محددة وفقا للتنبؤات التي وضعت خلال 18 شهر؛
- **مرحلة المساءلة:** تبدأ هذه المرحلة في صيف (ن+1) بتقديم الحسابات الإدارية إلى مجلس المحاسبة حيث ينبغي على الحكومة أن تقرر بأن جميع المسيرين ملزمون بتقديم حساباتهم الإدارية.

يحضر قانون الضبط سنة (ن+3) ويقدم إلى المجلس الشعبي الوطني، كما ينبغي أن يقدم الحساب الإداري على حد سواء وقانون الضبط بالإضافة إلى الجانب المالي والقيمة المضافة لأنشطة المؤسسة ولا ينبغي أن يتحقق مجلس المحاسبة فقط مما إذا كانت الإجراءات المحاسبية قد اتبعت ولكن أيضا إذا كانت الأموال قد تم إنفاقها كما ينبغي.

د- إدراج الإعلام الآلي ونظام معلوماتي: وذلك بوضع نظام مدمج لتسيير الموازنة حيث يغطي النفقات والمحاسبة، ويتم إنشاءه بالقرب من الأمرين بالصرف في المراكز المحاسبية وفي مصالح وزارة المالية المسؤولة على تنفيذ الموازنة، إذ يتطلب ذلك تطبيق برمجية موحدة للتسيير تتناسب مع التعديلات المنفذة على مستوى إجراءات الموازنة مع تكوين المستخدمين، بالإضافة إلى تعزيز قدرات تسيير المعلوماتية عن طريق تحضير مخطط لإدارة المعلوماتية، دعم مجلس المعلوماتية وتكنولوجيا المعلومات المالية وتقديم الدعم للمديرية العامة للضرائب.

المبحث الثالث: تقييم نجاعة أساليب ترشيد الإنفاق العام في الجزائر وفق مبادئ الحوكمة

إن إرساء مبادئ الحوكمة أصبح اليوم مطلبا أساسيا لتحقيق كفاءة الإنفاق العام وذلك من خلال وضع مؤشرات من شأنها أن تعزز الرقابة الذاتية على صرف المال العام والشفافية في إدارته.

المطلب الأول: واقع الحوكمة في الجزائر من خلال قراءة لبعض مؤشراتها

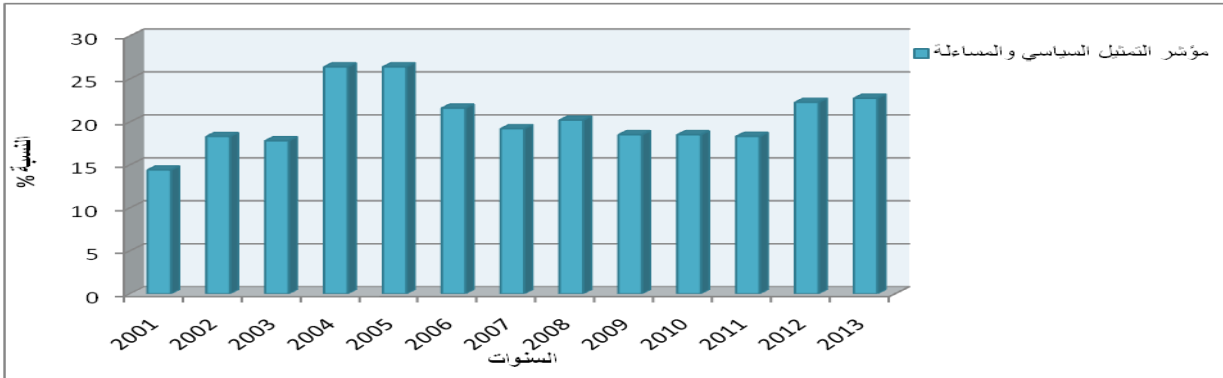
نظرا لأهمية الحوكمة في ترشيد الإنفاق العام سيتم تسليط الضوء على واقعها في الجزائر من خلال التركيز على المؤشرات التالية:

أولا: التمثيل والمساءلة والاستقرار السياسي

يرتبط هذان المؤشران ببعضهما البعض فكلاهما يعزز الآخر، فعندما يكون هناك تمثيل سياسي حقيقي وانتخابات نزيهة فإن ذلك يدعم الاستقرار السياسي، وسيادة هذا الأخير شرط أساسي لتعزيز الديمقراطية والمساءلة وحرية التعبير

1- التمثيل والمساءلة: بحسب تقرير البنك الدولي لعام 2010 فإن مؤشر التمثيل والمساءلة يقيس مدى قدرة المواطنين على المشاركة في انتخاب ممثليهم وحكومتهم، فضلا عن حرية التعبير وتكوين الجمعيات، والإعلام الحرن والشكل البياني الموالي يوضح تطور مؤشر التمثيل والمساءلة في الجزائر.

الشكل البياني رقم (12): تطور مؤشر التمثيل والمساءلة في الجزائر خلال الفترة (2001-2013)



المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على الملحق رقم (05)

نلاحظ من الشكل أعلاه أن هذا المعيار لم يتعدى 30% خلال الفترة 2001-2013 أي أنه لم يصل إلى الوضع الجيد إطلاقا، حتى وإن عرف بعض التحسن سنتي 2004 و2005 إذ بلغ نسبة 26,4% ولكن سرعان ما عرف انخفاضا ابتداء من سنة 2006، وهو ما يدل على أن هذا المؤشر في وضع متدني في الجزائر.

وإذا ما أردنا أن نحلل معيار إبداء الرأي والمساءلة حسب ما يقيسه هذا المؤشر فإننا سوف نركز على النقاط التالية:

- قدرة المواطنين على المشاركة في انتخابات ممثليهم وحكوماتهم: أقر دستور 1989 التعددية السياسية والحزبية في الجزائر، وبموجبه تم الانتقال من الحزب الواحد إلى التعددية ومن نمط التعبئة إلى نمط المشاركة ليعزز النهج الديمقراطي، أما فيما يخص حق الاقتراع في الجزائر فهو مضمون ويشمل جميع الجزائريين والجدول التالي يوضح نسب المشاركة في الانتخابات.

الجدول رقم (07): نسبة مشاركة المواطنين في مختلف الاستحقاقات خلال الفترة 2002-2009

السنة	2002			2004	2007			2009
طبيعة التشريعات	انتخابات تشريعية	انتخابات بلدية	انتخابات ولائية	انتخابات رئاسية	انتخابات بلدية	انتخابات ولائية	انتخابات رئاسية	
نسبة المشاركة %	46,17	50	50,11	58,08	44,09	43,47	74	

المصدر: شعبان فرج، مرجع سبق ذكره، ص 207.

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أنه على الرغم من ضمان حق الاقتراع الجزائري إلا أن نسب المشاركة في الانتخابات ليست عالية إذ لم تتجاوز معظمها نسبة 50% ماعدا الانتخابات الرئاسية لسنة 2009 التي بلغت نسبة معتبرة قدرت 74%، أما حسب منظمة النزاهة العالمية فقد سجل مؤشر المشاركة في التصويت نتائج معتدلة وهو ما يوضحه الجدول الموالي:

الجدول رقم (08): مؤشر المشاركة في التصويت بالجزائر خلال الفترة (2007-2011)

السنة	2007		2009		2011
مشاركة المواطنين في التصويت	76	معتدل	87	معتدل	معتدل

المصدر: منظمة النزاهة العالمية، تقارير 2007، 2009، 2011، www.globalintegrity.org/report/algeria

- حرية التعبير: أقر الدستور الجزائري حق المواطن في تكوين نقابات مهنية يدافع من خلالها على مصالحه ويشارك في تسيير الأمور المتعلقة بالشأن العام، لكن هذه النقابات عرفت تضيق من السلطة التنفيذية مما حد من نشاطها، كما أقر حق الإضراب لكن في حدود قانونية حيث يمكن أن يمنعه، أما الحق في التظاهر فكان شبه محرم بسبب فرض قانون الطوارئ منذ سنة 1992 لكن تم رفعه سنة 2011¹.

- حرية تكوين الجمعيات (المجتمع المدني): تشير الإحصائيات الموجودة على مستوى وزارة الداخلية والجماعات المحلية أن عدد الجمعيات الوطنية قد بلغ 948 جمعية، في حين بلغ عدد الجمعيات المحلية المعتمدة 78928، وهذا يوضح أن عدد الجمعيات الوطنية قليل

¹ الأمر رقم 01-11 المؤرخ في 23 فيفري 2011 والمتضمن رفع حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 12، 2001، ص 04.

جدا بالمقارنة بعدد الجمعيات المحلية 1% وهذا ما يحد من نشاطها بحكم أن قانون الجمعيات المحلية هو الانضمام لأي تجمعات أو تنسيقيات دولية مهما كانت، ووفقا لمنظمة النزاهة العالمية في تقريرها لعام 2007 و 2009 فقد صنفت منظمات المجتمع المدني في الجزائر في مستوى ضعيف جدا حسبما يوضحه الجدول التالي:

الجدول رقم (09): تصنيف منظمات المجتمع المدني في الجزائر

2009		2007		سنة التقرير
ضعيف جدا	47	ضعيف جدا	26	المجتمع المدني ووسائل الإعلام

المصدر: منظمة النزاهة العالمية، تقرير 2007 و 2009.

لقد تم إصدار قانون جديد للجمعيات سنة 2012 حيث أبقى هذا القانون على حق وزارة الداخلية في سحب الترخيص من أي جمعية على أساس حماية السيادة الوطنية، وفيما يتعلق بالتمويل اشترط القانون على الجمعيات استخدام مواردها الذاتية لتحقيق الأهداف التي حددتها أنظمتها الأساسية، ومنع تلقيها لهبات أو إعانات أو وصايا مهما يكن شكلها من طرف أحزاب سياسية، كما منع القانون على أية جمعية الحصول على أموال ترد إليها من تنظيمات أجنبية ومنظمات غير حكومية أجنبية، ماعدا تلك الناتجة عن علاقات تعاون المؤسسة قانونا، مع خضوع هذا التمويل إلى الموافقة المسبقة للسلطة المختصة، ولقد وجهت انتقادات لهذا القانون ووصف أنه آمني بالدرجة الأولى ويكبل المجتمع المدني، ويبسط إجراءات منع الجمعيات من النشاط وحلها فيما يعقد إجراءات اعتمادها أو مساعدتها، وهي نية صريحة لتحجيم المجتمع المدني وإغلاق المنافذ أمام تطوره وترقيته.

- **الإعلام الحر:** رغم التطور في الإعلام المرئي والمسموع والمكتوب إلا أن الدولة لازالت تمارس ضغطا كبيرا على وسائل الإعلام من خلال قوانين الإعلام والعقوبات، وباستخدام الإمكانيات المالية والمادية والتسهيلات وسلطات الحل والحظر، وكل تلك الممارسات مؤثر على أن وسائل الإعلام ليست مستقلة تماما عن الدولة في الجزائر وما زالت تخضع لهيمنتها وتسلطها، وهذا ما جعلها تصنف ضمن الدول التي تتميز بعدم حرية صحافتها وفق الجدول التالي:

الجدول رقم (10): تطور مؤشر حرية الصحافة في الجزائر خلال الفترة (2000-2010)

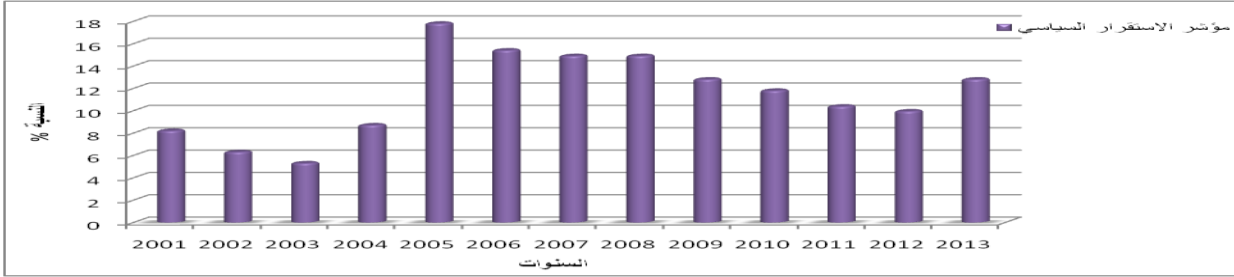
السنة	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
القيمة	83	74	62	62	63	64	61	62	62	62	64

المصدر: شعبان فرج، مرجع سبق ذكره، ص 213.

إذن من خلال ما سبق يتضح لنا الأسباب التي جعلت الجزائر تتحصل على علامات متدنية في مؤشر إبداء الرأي والمساءلة، وتصنف ضمن الدول ذات المستويات الضعيفة في هذا المؤشر.

2- الاستقرار السياسي: يهدف مفهوم الاستقرار السياسي إلى بناء نظام سياسي شرعي وقوي يشتغل في إطار احترام سيادة الشعب والإرادة الاجتماعية.

الشكل البياني رقم (13): تطور مؤشر الاستقرار السياسي في الجزائر خلال الفترة (2001-2013)



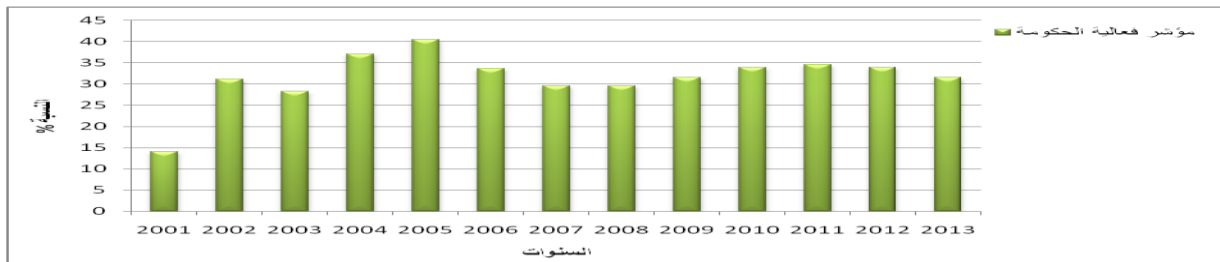
المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على الملحق رقم (05)

من خلال الشكل أعلاه نلاحظ أن قيم هذا المعيار تراوحت ما بين 5,3% كأدنى قيمة سنة 2003 وما بين 17,8% كأعلى قيمة سنة 2005، حيث صنفت الجزائر خلال الفترة "2001-2004" ضمن المستوى الضعيف جدا، لتصبح خلال الفترة "2005-2013" ضمن المستوى الضعيف، وهو بذلك لم يصل حتى للمستوى المتوسط، إذن رغم التطور الذي شهده هذا المؤشر إلا أنه بقي يتميز بالضعف وذلك لأسباب عدة.

ثانيا: فعالية الحكومة

يقيس هذا المعيار نوعية وكفاءة الخدمات العامة والمدنية ودرجة استقلاليتها عن الضغوط السياسية واستخدامها لتكنولوجيا الإعلام والاتصال، ونوعية وضع السياسات وتنفيذها، ومدى مصداقية التزام الحكومة بهذه السياسات.

الشكل البياني رقم (14): تطور مؤشر فعالية الحكومة خلال الفترة (2001-2013)



المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على الملحق رقم (05)

من خلال الشكل نلاحظ أن المؤشر عرف قيماً أعلى من المؤشرين السابقين حيث سجلت قيمه وضعاً متوسطاً حسب تقسيم دليل المؤشر، باستثناء سنة 2001 التي سجلت فيها أقل قيمة قدرت ب 14,1%، والملاحظ أيضاً أنه عرف تطوراً كبيراً خلال الفترة "2000-2005" حيث وصل إلى أعلى قيمة له بنسبة 40,5% سنة 2005، أما الفترة "2006-2010" عرفت تراجعاً استمر إلى غاية سنة 2008 لكن سرعان ما ارتفع من جديد ليبلغ نسبة 34,6% سنة 2011، أما في سنتي 2012 و2013 فشهد تراجعاً من جديد في قيمة المؤشر.

المطلب الثاني: إحكام الرقابة على المال العام بهدف ترشيد الإنفاق العام

تعد الرقابة على المال العام أحد الأدوار الأساسية المميزة لكافة المجتمعات الحديثة ولهذا يجب العمل على تدعيمها وتعزيزها بصورة تجعلها قادرة على الحيلولة دون العبث بالمال العام وإهداره.

أولاً: أنواع الرقابة على الإنفاق العام في الجزائر

تنتهج الجزائر سياسة رقابية متعددة الأوجه ما بين رقابة داخلية وخارجية، ورقابة قبلية وبعديّة، وسنشير بنوع من الاختصار لهذه الأنواع من الرقابة.

1- الرقابة الداخلية: تتضمن رقابة كل من المراقب المالي والمحاسب العموم ومندوب الحسابات

أ- رقابة المراقب المالي: هي رقابة تحدد شرعية النفقة حيث يمنح تأشيرته للأمر بالصرف الملتزم بالنفقة بعدما يتأكد من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها.¹

ووفق نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 والذي يعدل ويتم المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 فإن للمراقب المالي رقابة على النفقات التي يلتزم بها على عدة ميزانيات منها ميزانية المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، الميزانيات الملحقة، النفقات الملتزم بها والمتعلقة بالحسابات الخاصة بالخزينة، ميزانية الولاية والبلديات، نفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.²

ب- رقابة المحاسب العمومي: المحاسب العمومي هو شخص معين بمقتضى قرار وزاري صادر عن وزير المالية ويعد محاسباً عمومياً كل شخص يقوم بتحصيل الإيرادات ودفع

¹ رحمة زيوش، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مذكرة دكتوراه في العلوم غير منشورة، تخصص القانون، جامعة مولود معمري، الجزائر العاصمة، الجزائر، 2011، ص 228.

² مرسوم تنفيذي رقم 09-374 مؤرخ في 16 نوفمبر 2009 يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 67، الصادرة بتاريخ 19 نوفمبر 2009، ص 03.

النفقات كمرحلة محاسبية، ضمان حراسة الأموال والسندات والوثائق وكل القيم أو المواد التي كلف برقيبتها والمحافظة عليها وحركة حسابات الموجودات.¹

ت- رقابة محافظ الحسابات (مندوب الحسابات): جاء في القانون 01/10 المتعلق بتنظيم مهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، تعريف محافظ الحسابات في نص المادة 27: "يعد محافظ الحسابات كل شخص يمارس بصفة عادية باسمه الخاص وتحت مسؤوليته، مهمة المصادقة على صحة حسابات الشركات والهيئات وانتظامها ومطابقتها لأحكام التشريع المعمول به".²

2- الرقابة الخارجية: تشمل الرقابة الخارجية رقابة كل من:

أ- رقابة المجلس المحاسبي: إن الرقابة المالية التي يجريها مجلس المحاسبة هي من قبيل الرقابة اللاحقة على النفقات العامة ولا تقل أهمية عن رقابة باقي الهيئات بل تعد أعلاها درجة وأدقها إجراء وهذا يعود إلى ما خوله القانون لهذا المجلس من أدوات رقابية واستقلالية في مهامه، ولأنه يعد أيضا هيئة قضائية وإدارية في نفس الوقت.

يتمثل الدور الرئيسي لمجلس المحاسبة في مراقبة جميع الأموال العمومية مهما كان مصدرها ومهما كان المستفيد منها، إلا أن رقابته كما حددتها المادة 170 من التعديل الدستوري لسنة 1996 تتميز بأنها رقابة لاحقة لتنفيذ أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، ومن فإن مجلس المحاسبة يقوم بفحص الحسابات الختامية لأجهزة الدولة المختلفة بيدي رأيه فيها، ورغم تنوع أشكال الرقابة التي يمارسها وتعدد أهدافها ونتائجها فإن مراقبته لتنفيذ العمليات المالية للهيئات العمومية غالبا ما تؤدي إلى استعمال صلاحياته القضائية، ومن هنا تم تصنيفها أو اعتبارها كرقابة قضائية.³

وبعد إدراك الحكومة الجزائرية لأهمية هذه الرقابة في حماية المال العام أدخلت مجموعة من التعديلات على القانون الخاص بمجلس المحاسبة كان آخرها سنة 2010 بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010،⁴ مما أعطي له صلاحيات للمساهمة في مجال اختصاصه في

¹ القانون رقم 90-21 المؤرخ في أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المادة 33، الجريدة الرسمية، العدد 35، الصادرة بتاريخ 15 أوت 1990.

² القانون 01/10 المتعلق بتنظيم مهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، المادة 23، الجريدة الرسمية، العدد 42، الصادرة بتاريخ 11 جوان 2010، ص 07.

³ عبد القادر موفق، الرقابة المالية من منظور الاقتصاد الإسلامي والاقتصاديات المعاصرة، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 05، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2009، ص 93.

⁴ الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 01 سبتمبر 2010، ص 04.

الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة أو الضارة بالأموال العمومية، وبالتالي لم تعد مهمته مجرد المراقبة البسيطة للحسابات وحسن سيرها بل أصبح أداة هامة في مكافحة جرائم الفساد والتلاعب بالمال العام.

يمارس مجلس المحاسبة رقابته طبقا للمادة 14 من الأمر 20/95 باستناده للوثائق والسجلات المقدمة، كما يمكنه إجراء رقابة بالمعاينة في عين المكان أو بطريقة فجائية أو بعد التبليغ، وبهذا فهو يتمتع بحق وصلاحيات التحري ولمجلس المحاسبة ثلاثة طرائق لممارسة عمله الرقابي وتتمثل في حق الاطلاع وسلطة التحري وكذا رقابة نوعية التسيير، وأيضا رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، إلى جانب مراجعة حسابات المحاسبين العموميين والأميرين بالصرف.¹

وفي الأخير تشير إلى أن الأمر 02/10 هدف من ورائه المشرع الجزائري والحكومة إلى تفعيل دور المجلس في الرقابة على الأموال العامة ومكافحة الفساد والرشوة بعدما تراجع دوره في السنوات الأخيرة، مما عمل على زيادة حالات الاختلاس ونهب المال العام والتلاعب بالحسابات في الكثير من الهيئات العمومية، وهذا يعد إرادة صريحة للحكومة في محاربة الفساد والحفاظ على المال العام.

ب- رقابة مصالح وزارة المالية: لوزارة المالية دورا بارزا في الرقابة حيث أنها تسهر على رقابة مالية الدولة ويأتي على رأسها وزير المالية الذي خول له القانون صلاحيات رقابية بموجب المرسوم التنفيذي 54/95 المؤرخ في 15 فيفري 1995 والذي يحدد صلاحياته، ومجال الرقابة على تنفيذ الميزانية تختص به المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية وذلك عن طريق التقارير التي يعدها المراقب المالي والمتعلقة بعملية التحصيل والإنفاق من قبل المؤسسات والهيئات الخاضعة لتأشيرته، وكذا استغلال المستندات والوثائق التي ترسل من طرف المصالح والهيئات المعنية.

وتعد الهيئات التالية من أهم المصالح بوزارة المالية المعنية بالرقابة:

- **المفتشية العامة للمالية (IGF):** تعمل على رقابة مجالات التسيير المحاسبي والمالي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، كما يخضع لهذه الرقابة المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي

¹ الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، المادة 55، الجريدة الرسمية، العدد 39، الصادرة بتاريخ 23 جوان 1995، ص 9.

والتجاري والمستثمرات الفلاحية العمومية، وهيئات الضمان الاجتماعي، وكل هيئة تستفيد من دعم ومساعدات من الأموال العمومية، وقد تم توسيع مجال اختصاص المفتشية العامة للمالية ليشمل المؤسسات الاقتصادية التابعة للقطاع العام بموجب الأمر رقم 01/08 الصادر بتاريخ 28 فيفري 2008؛

● **رقابة مفتشية مصالح المحاسبة:** وهي هيئة رقابية خارجية لدعم عمليات الرقابة دون المساس بالدور الرقابي واختصاصات الهيئات والأجهزة الرقابية الأخرى، تم استحداث هذه المفتشية بموجب المرسوم التنفيذي 198/95 المؤرخ في 25 جوان 1995، ويتولى الإشراف على هذه المفتشية وكذا تسييرها مفتش عام يخضع لسلطة المدير العام للمحاسبة ويساعده في القيام بمهامه ثمانية مفتشين مكلفين بالتفتيش يتم تعيينهم بموجب مراسيم تنفيذية.¹

ت- **الرقابة الشعبية السياسية:** وهي الرقابة التي تمارسها الهيئات التالية:

● **الرقابة البرلمانية:** تحل الرقابة البرلمانية مكانة هامة نظرا لما تتوفر عليه من آليات للرقابة السابقة والآنية واللاحقة، فالمجلس الشعبي الوطني يتمتع بصلاحيات رقابية يمارسها عن طريق الأسئلة المكتوبة والأسئلة الشفوية (المادة 134 من الدستور والمواد من 71 إلى 75 من القانون العضوي)، الاستجابات (المادة 131 من الدستور والمواد من 65 إلى 67 من القانون العضوي)، مراقبة استعمال الاعتمادات التي صوت عليها المجلس (المادة 160 من الدستور)، الموافقة على برنامج الحكومة (المواد 80 و 81 و 83 من الدستور والمواد من 46 إلى 48 من القانون العضوي)، إنشاء لجان للتحقيق (المادة 161 من الدستور والمواد من 76 إلى 86 من القانون العضوي).

● **رقابة المجالس الشعبية البلدية والولائية:** وتشمل رقابة كل من المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي، فرقابة المجلس الشعبي البلدي يتولاها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي فعند إعداد مشروع الميزانية، يقدم هذا المشروع أمام المجلس الشعبي البلدي للتصويت عليه قبل تاريخ 25 أكتوبر من السنة المالية، ويمكن للمجلس إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم، باستثناء الاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص ولا يمكن المصادقة على الميزانية إلا إذا كانت متوازنة وتتص على النفقات الإجبارية،² ورئيس المجلس الشعبي البلدي مطالب بالحساب الإداري للبلدية عند نهاية الفترة الإضافية للسنة المالية وعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة، كما

¹ المرسوم التنفيذي 198/95 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 93/08 المؤرخ في 10 مارس 2008، المادة 7، الجريدة الرسمية، العدد 14، سنة 2008.

² قانون البلدية لعام 2011، المادة 182.

يصادق هذا الأخير على كل محاضر المناقصات والصفقات العمومية عن طريق مداولته، وبهذا يكون له دور مهم في الرقابة على صرف الموارد المالية للبلدية وترشيد نفقاتها؛ أما رقابة المجلس الشعبي الولائي فطبقا لقانون الولاية الصادر سنة 2012 فإننا نجد فيه تكريسا لضمانات الرقابة، إذ يتيح هذا القانون لأي مواطن كان الاطلاع على محاضر مداولات المجلس الشعبي الولائي وأخذ نسخ منها.¹

ث- رقابة لجان الصفقات: تخضع الصفقات العمومية إلى رقابة قبلية وأنية وبعديّة نظرا لأهيتها وتنص المادة 03 من قانون الصفقات العمومية لسنة 2011،² على أنه لضمان نجاعة الطلبات العمومية والاستعمال الحسن للمال العام يجب أن تراعى في الصفقات العمومية مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المرشحين وشفافية الإجراءات ضمن احترام أحكام المرسوم الرئاسي.

ثانيا: تقييم السياسة الرقابية على الإنفاق العام في الجزائر ومتطلبات إحكامها

إذا ما نظرنا إلى أجهزة وآليات الرقابة على النفقات العامة في الجزائر فإننا نجدنا متنوعة ومتعددة ما بين رقابة داخلية وخارجية، ورقابة قبلية وأنية وبعديّة، ورغم هذا التنوع إلا أنه هناك العديد من النقائص والعيوب التي تميزها، وهو ما تسبب في استمرار الفساد وهدر المال العام واختلاسه، الأمر الذي يتطلب اتخاذ تدابير استعجالية لتعزيز هذه الرقابة كي تسهم فعلا في الحفاظ عليه.

1- تقييم السياسة الرقابية في الجزائر: إن ما يميز أغلب أوجه الرقابة على المال العام في الجزائر أنها تكاد تكون رقابة على الحسابات دون التركيز على مردود إنفاق الأموال، وبالتالي لا يمكن من خلالها ضمان كفاءة وفعالية الأموال المنفقة، بل تمكن فقط من التحقق أن المبالغ المرصودة قد صرفت في المجال المخصص لها أو لا كما يمكن تسجيل بع النقائص الأخرى على أوجه الرقابة في الجزائر والتي نحصرها فيما يلي:³

أ- تقييم الرقابة القبلية للالتزام بالنفقة: لا شك أن الرقابة القبلية للالتزام بالنفقة تهدف إلى الحيلولة دون التجاوزات المالية بكل أنواعها وإلى مدى تطابق العمليات الواردة على النفقات مع القوانين والتنظيمات الساري العمل بها، ولأجل هذا اعتبرت هذه الرقابة رقابة وقائية

¹ القانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، المادة 32، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة بـ 29 فيفري 2012،

² مرسوم رئاسي رقم 236/10 المؤرخ في 7 أكتوبر 2010 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم.

³ سامية شويخي، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة الماجستير غير منشورة، تخصص تدبير المالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2011، ص 58، 72، 82، 97.

تمكن من اكتشاف الأخطاء قبل أو فور وقوعها والسعي مباشرة إلى تصحيحه وتداركه في الحين، كما تعمل هذه الرقابة على لفت انتباه الأمر بالصرف في حال خطئه عن حسن أو سوء نية أو في حال تغيير التخصيص القانوني للنفقات، لكن رقابة المراقب المالي تقتصر في الغالب على الجانب الشكلي للنفقة دون أن تتعداه إلى رقابة الملائمة التي تفحص العمليات المالية من بدئها إلى حين انتهائها، كما يعتبر حق التعاضي الممنوح للآمر بالصرف من بين الحدود التي تحد من فعالية الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي، والجدير بالذكر أيضا أن هذه الرقابة هي رقابة إنفاق لا تحصيل أي تخص عمليات الإنفاق العام دون الإيرادات العامة.

ب- تقييم رقابة مجلس المحاسبة: من خلال التعرض لمجمل اختصاصات مجلس المحاسبة يتبين لنا أن الرقابة التي يقوم بها هي رقابة مالية تقييمية وإصلاحية فهي تهدف لحماية الأموال العامة خاصة ما يتعلق منها بالقواعد المالية والمحاسبية كما تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة للوصول إلى نتائج تتمحور حول تشجيع الاستعمال الناجع والفعال للموارد والوسائل المادية والأموال العامة وكيفية إعادة تحويله أي إنفاقها، وإجبارية تقديم الحسابات وتطوير النزاهة والشفافية في تسيير الأموال العمومية.

ولكن إذا جئنا إلى الواقع فإن هذه المؤسسة العليا للرقابة لا تلعب الدور المنوط بها في محاربة الفساد وتبذير الأموال العمومية فهي تعطي صورة لبنائية فارغة و لمؤسسة غير قادرة على إنتاج أي تقرير حول الفضائح المالية المتتالية التي شملت أغلب القطاعات الاقتصادية وخاصة الشركات الكبرى، فمجلس الحسابات الجزائري لم ينشر أي تقرير منذ 1995 وهذا يبين التخوف من هذه التقارير، كما يتميز مجلس المحاسبة الجزائري بانعزاله و انطوائه على نفسه فهو بعيد كل البعد عن التطور والتقدم الحاصل في ميدان الرقابة المالية والمعايير الدولية التي تعمل على محاربة التبذير والغش والفساد.

ت- تقييم الرقابة التي تقوم بها مصالح وزارة المالية: لا تعدو إلا أن تكون رقابة على الحسابات فقط أو مراجعة للحسابات يتم التأكد فيها من أن المبلغ قد صرف في الأوجه المخصصة له دون معرفة ما إذا كانت هذه الموارد المنفقة قد حققت الهدف المرجو منها، وبالتالي لا يمكن من خلالها قياس كفاءة وفعالية الإنفاق العام، كما أن رقابة المفتشية العامة للمالية لا تشمل رئاسة الجمهورية ووزارة الدفاع والمجلس الشعبي الوطني وبعض المؤسسات العمومية الاقتصادية مثل سوناطراك، ومحققها يحققون في تسيير أموال

عمومية تقدر بالملايير مقابل أجرة لا تتوافق مع أهمية وصعوبة عملهم الرقابي، كما ينحصر دورها في الرقابة وإعداد التقارير دون أن يكون لها صلاحية إصدار أي أحكام أو قرارات ومن النقائص أيضا عدم وجود أي تنسيق بين عمل هذه المفتشية وعمل باقي الهيئات الرقابية خاصة مجلس المحاسبة.

بالإضافة لهذه النقائص التي تشوب أوجه الرقابة على الإنفاق العام في الجزائر فإن هذه الأخيرة تعرف عدم إشراك المجتمع المدني والذي له دور مهم وفعال في الرقابة على المال العام سواء في جانب التحصيل أو الإنفاق وقد رأينا فيما سبق كيف يمكن للمجتمع المدني أن يساهم في ترشيد الإنفاق العام، ولو نظرنا إلى المجتمع المدني الجزائري فإننا نلاحظ أنه لا يتمتع بأي صفة رقابية على الإنفاق بسبب تهميشه من طرف السلطات في ممارسة مثل هذه المهام.

ث- تقييم الرقابة البرلمانية: إن الرقابة التشريعية ذات أهمية لا سيما في مجال إطلاع البرلمان على كيفية تسيير الأموال العمومية، وعلى العموم فإن رقابة البرلمان على تنفيذ الميزانية باعتبارها رقابة ذات طابع سياسي بالدرجة الأولى تبقى فعاليتها مرهونة إلى حد بعيد بمدى فعالية أعضاء البرلمان في ممارسة سلطاتهم النيابية و صلاحيتهم الرقابية على أعمال الحكومة، والذي يعاب عليهم أنه ليس لديهم الوقت الكافي والخبرة الفنية والمحاسبية الكافية لمناقشة الحساب الختامي الذي قد يصل إلى آلاف الصفحات والأرقام مناقشة تفصيلية، أضف إلى ذلك الأعباء والمهام السياسية الخطيرة التي يتنقل بها أعضاء السلطة التشريعية، مما يجعل الرقابة التشريعية غير كافية بمفردها على تتبع سير ومراقبة حسن تنفيذ الميزانية العامة للدولة.

كما أن الواقع سرعان ما يكشف أن الدور الرقابي للبرلمان لا يتعدى الجانب الاستعلامي رغم تعدد وسائل الرقابة به وهذا معناه عدم فعالية الوسائل الرقابية وذلك لافتقارها للجانب الردعي؛ فاللجوء للسؤال بنوعيه الشفوي والكتابي يعاني من عدم الجدوى نتيجة تواجد الحكومة في كل إجراءاته وانعدام الجزاء القانوني المترتب عنه، أما آلية الاستجواب فهي تقريبا مهملة وأعضاء البرلمان يعزفون عن استخدامه بفعل الشروط اللازم توافرها فيه وكذا الآثار المحدودة الناتجة عنه، أما بالنسبة لحق أعضاء البرلمان في تشكيل لجان التحقيق فهو يفتقر لضمانات نجاحه، فقد تتشكل قيود على هذه اللجان من حيث إنشائها أو مدى إلزامية أعمالها وهذه أحد المعوقات التي تكبح الرقابة البرلمانية.

2- آليات تعزيز الوظيفة الرقابية: تكتسي العملية الرقابية أهمية كبيرة نظرا للدور الذي تؤديه في الحفاظ على المال العام وتوجيهه ما يسمح بتحقيق الرشادة في الإنفاق العام ولهذا نقترح الآليات التالية لتفعيلها وفق ما يلي:¹

- ضرورة استقلالية الهيئات الرقابية المختلفة والأعوان التابعين لها؛
- اعتماد المعايير الدولية للرقابة المالية كمرجعية في إجراءات التدقيق على الأموال العامة وتوفير معايير دولية للرقابة المالية للمحاسبة والمساءلة كمعايير السلوك الوظيفي، ومعايير الأداء الواجب التقيد بها من قبل وحدات الرقابة المالية في الدوائر والوحدات الحكومية والمدققين العاملين في هذه الوحدات والانتقال من الرقابة الشكلية للمعاملات المالية إلى الرقابة الحقيقية بشكل يمكن من المحافظة على الأموال العامة من التلاعب والتزوير أو الاختلاس وتحقيق الاستخدام الأمثل والاستفادة القصوى من الموجودات والموارد العامة المتاحة؛
- وجوب تفعيل بعض الهيئات الرقابية التي منذ إنشائها بقيت حبرا على ورق وكذا ضرورة تفعيل بعض الآليات والالتزام بها على غرار قانون ضبط الميزانية؛
- تعزيز دور لجنة المالية والميزانية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالإطار الاقتصادي الكلي والإطار العام للموازنة والمصادقة على سقف الموازنة في بداية عملية إعداد الموازنة؛
- ضرورة الالتزام بالشفافية المالية عن طريق نشر كل ما يتعلق بصرف المال العام من حيث القيمة والوجهة حتى يتسنى للمجتمع المدني من هيئات مستقلة ومواطنين من بسط رقابتهم على صرف الموارد المالية للدولة؛
- ضرورة أن يتم اختيار المراقبين الماليين والمحاسبين العموميين والمفتشين وغيرهم من المكلفين بالرقابة عن طريق الكفاءة والنزاهة والاختصاص في الميدان، وليس عن طريق المحسوبية والمحاباة والولاء؛
- ضرورة أن تكون الأحكام الدستورية ومقتضيات القوانين ذات الصلة بالرقابة واضحة وغير مبهمة في لغتها ودقيقة في تعابيرها وأن تتسم بالشمولية والإحاطة والتدقيق، كما ينبغي أن تتسم بالليونة وعدم الإعجاز مثلما هو بالنسبة للاستجابات في الجزائر الذي يتطلب توقيع 20 نائب طبقا لدستور 1996 بعدما كان 5 نواب في دستور 1989، وملتمس الرقابة الذي يشترط حتى يكون نهائيا أن يوافق عليه ثلثي أعضاء المجلس وهي نسبة مشددة؛

¹ شعبان فرج، مرجع سبق ذكره، ص 274 - 277.

- ضرورة وجود معارضة حقيقية في البرلمان لأن هذه الأخيرة تسمح باكتشاف الخروقات الموجودة في تسيير أموال الدولة وتساهم في تقادي وقوعها؛
- تعزيز دور وفعالية المراجعة الداخلية من خلال الرفع من مستوى المعرفة لدى أعضاء مجلس النواب بدورهم الرقابي في الجانب المالي وإعداد برامج تدريبية للمسؤولين الماليين والمحاسبين والمراجعين الداخليين في كافة الجهات التابعة للدولة؛
- تزويد مجلس النواب بمراجعة فصلية ونصف سنوية حول تنفيذ الموازنة وتحديد أسباب الزيادة والنقص عن تقديرات واعتمادات الموازنة؛
- مراجعة صناديق التخصيص الخاص وإلغاء غير الضروري منها ودمج الأخرى في الموازنة وإمكانية مراقبتها من طرف نواب الشعب؛
- ضرورة توفر ثقافة سياسة الديمقراطية التي تعد عاملا غائبا في مختلف البرلمانات التي شغلت الفترات التشريعية في الجزائر نظرا لأن الفوز بمقعد تحت قبة البرلمان لا يكون بالكفاءة والمستوى الدراسي وإنما بالانتماءات الحزبية، المال والمحسوبية، المحاباة والمصالح الضيقة؛
- وضع نظام معلومات للصفقات يشمل جميع المعطيات والإجراءات الخاصة بها وإتاحته للاطلاع من طرف المواطنين ووسائل الإعلام وغيرها لضمان المزيد من الشفافية والكفاءة وتفعيل الرقابة على الإنفاق والتأكد من الالتزام بأنظمة الشراء؛
- تفعيل دور المجالس المحلية للقيام برفع التقارير وممارسة دورها الرقابي بالإضافة إلى تعزيز إجراءات المساءلة؛
- مراجعة كافة الإجراءات المحاسبية وتبسيطها وزيادة مستوى الشفافية وتقليل عدد إجراءات عمليات التأشير؛
- ضرورة ترسيخ مفاهيم ومبادئ الشفافية والإفصاح والمساءلة والإسهام في تطوير وتحديث الأنظمة الرقابية والمالية والمحاسبية إضافة إلى تقديم الحلول العملية والمقترحات الرامية إلى رفع كفاية الأداء في أجهزة الدولة وتحقيق الانضباط المالي والإداري؛
- الاستفادة من قدرات المنظمات الدولية والإقليمية المختصة بمجالات الرقابة والمتابعة بهدف رفع مستويات الأداء والشفافية والنزاهة بالهيئات الرقابية المحلية؛
- العمل على تحديث أجهزة وأدوات الرقابة لتصبح بطريقة الكترونية ولتقادي طرق الرقابة والمراجعة التي تتم عن طريق الوثائق والأوراق والتي تتطلب وقت طويل للمراجعة؛

- العمل على تأسيس مكاتب مختصة لدراسة الموازنة على مستوى البرلمان مكونة من موظفين دائمين من أكاديميين وباحثين وذوي الاختصاص، وذلك لعدم قدرة جميع النواب مناقشة الموازنات لعدم الاختصاص ما يوفر أساسا لمراقبة جيدة للبرلمان على إنفاق المال العام وكيفية جمعه.

المطلب الثالث: واقع الشفافية المالية في تسيير الإنفاق العام في الجزائر

إن الشفافية في إعداد الموازنة تعني الإفصاح عن كافة المعلومات المالية المتعلقة بالموازنة بأسلوب منهجي سليم وفي الوقت المناسب، وتعد الشفافية في مختلف مراحل الميزانية من العوامل الرئيسية التي تمكن المواطنين من مراقبة الحكومة ومحاسبتها، ولهذا أصبح مقدار الشفافية التي تتسم بها الميزانية العامة إحدى المعايير الأساسية للحكم على حسن إدارة المالية العامة عموما وحسن إدارة وكفاءة الإنفاق العام على وجه الخصوص.¹

يعتبر القانون رقم 84-17 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية المرجع الرئيسي للمالية العامة في الجزائر،² فقد حدد هذا القانون ماهية الموازنة العامة للدولة من حيث مفهومها ومكوناتها، مراحل إعدادها وتنفيذها، كما أضفى الصبغة القانونية عليها من خلال تقديمها في شكل قانون مالية يتم المصادقة عليه من طرف الهيئة التشريعية، الهدف منه تحديد طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث يشمل قانون المالية كل من قانون المالية السنوي وقانون المالية التكميلي والمعدل وضبط الميزانية.

وتأتي أهمية مؤشر شفافية الموازنة باعتباره أول دليل في هذا المجال استنادا لاستطلاعات للرأي يقوم بها خبراء محليون، فالموازنة المفتوحة هي مسح مستقل ومقارن لشفافية الموازنة ومصداقيتها في دول العالم، وقد أجري أول مسح (الموازنة المفتوحة) سنة 2006 يشرف عليها مشروع شراكة الموازنة الدولي (IBP) الذي تأسس سنة 1997 والذي يهدف إلى تعزيز وتطوير مشاركة المجتمع المدني في عملية الموازنة، وذلك لجعل أنظمة الموازنة أكثر شفافية ومصداقية وأكثر تلبيبة لاحتياجات الفقراء وذوي الدخل المحدود.³

¹ بوزيد سايج، سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الرشيد في الدول العربية، مجلة الباحث، جامعة ورقلة، العدد 10، 2012، ص 57.

² القانون رقم 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقانون المالية، الجريدة الرسمية، العدد 28، الصادرة بتاريخ 10 جويلية 1984.

³ شعبان فرج، مرجع سبق ذكره، ص 280.

يصدر عن المسح كل سنتين مؤشر الموازنة المفتوحة (OBI) حيث يخصص هذا المؤشر مجموع علامات لكل دولة حسب حجم المعلومات التي توفرها للجمهور خلال عملية الموازنة، ويستند هذا المسح إلى أبحاث يقوم بها خبراء مستقلون من المجتمع المدني، ويعطي مؤشر الموازنة المفتوحة مجموعاً من النقاط للدول يتراوح بين 0-100 نقطة، وذلك بعد إجابتها على مجموعة فرعية من الأسئلة تتكون من 91 سؤالاً من بين 123 سؤالاً يضمه الاستبيان، وتركز هذه الأسئلة على مدى توفر ثمانية من وثائق الموازنة الرئيسية والمعلومات التي تتضمنها، حيث يشير المجموع من 81-100 إلى أن الدولة المعنية تقدم معلومات شاملة في وثائق موازنتها، ومن 61-80 لتقديم معلومات هامة أما من 41-62 فيشير إلى تقديم معلومات قليلة، من 21-40 إلى تقديم حد أدنى من المعلومات ومن 0-20 يشير إلى تقديم معلومات شحيحة أو عدم تقديم معلومات على الإطلاق.¹

فمثلاً مسح 2006 شمل 59 دولة أما في 2008 فضم 85 دولة وفي 2010 شمل 94 دولة، والجدول التالي يوضح لنا العلامات الممنوحة للجزائر خلال هذه السنوات.

جدول رقم (11): تطور مؤشر الموازنة المفتوحة في الجزائر

2010	2008	2006	
1	1	0	قيمة المؤشر
94/89	85/79	/	الرتبة

Source: the international budget partnership, open budget index, 2006, 2008, 2010.

من خلال الجدول نلاحظ أن الجزائر مصنفة ضمن الفئة التي تتميز بقلة أو عدم توفر المعلومات حول الميزانية، وهذا المؤشر يعني أن الجمهور الجزائري لا يتمتع بحق الوصول إلى المعلومات الشاملة وفي الوقت المناسب، اللازمة للمشاركة بشكل فعال في عملية الموازنة، وهو ما يؤدي إلى هدر الأموال العامة وعدم تلبية أولويات الجمهور.

وترجع أسباب تدني هذا المؤشر في الجزائر إلى ما يلي:²

- عدم وجود إشراف جماهيري على وضع الموازنات وذلك لعدم توفر قانون ينظم حرية الحصول على المعلومات على الرغم من إقرار الدستور الجزائري ذلك؛
- صعوبة تعقب النفقات وطرق ومقدار الإيرادات المجموعة، ومقدار الدين العام نظراً لعدم إتاحة هذه المعلومات للإطلاع من طرف المصالح المعنية سواء على المستوى المركزي أو

¹ المرجع السابق، ص 280.

² نفس المرجع، ص ص 281، 282.

- على مستوى الجماعات المحلية، وذلك لأن الجزائر لا تنشر تقارير منتصف السنة المالية، وعدم إلزام الحكومة بتقديم قانون ضبط الميزانية؛
- قصر وقت تقديم مشروع قانون المالية للبرلمان (أقل من ستة أسابيع)، الأمر الذي لا يعطي أعضاء المجلس الشعبي الوطني فرصة كافية لمراجعته والإطلاع على مضمونه؛
 - إن الهيئة المكلفة بعقد جلسات الاستماع هي هيئة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، وهذه الهيئة تبقى غير كافية للاستماع لجميع أعضاء الوزارة ومناقشتهم مناقشة جدية بخصوص توقعاتهم للسنة المالية؛
 - الحكومة الجزائرية غير ملتزمة بتقديم الحسابات الختامية في الوقت المناسب (أكثر من 24 شهرا) وهذا يحد من قدرة البرلمان على الرقابة البعيدة؛
 - عدم وجود معلومات مفصلة للجمهور فيما يخص احتياطات الصرف الأجنبي، سواء فيما يخص كيفية استثمارها أو ما تدره من دخل؛
 - عدم تمتع مؤسسات الرقابة والتدقيق العليا بالاستقلال أو التمويل الكافي للقيام بمهامها، فمجلس المحاسبة هو هيئة تابعة لرئاسة الجمهورية، وغير مفعّل بالكيفية المطلوبة التي تستدعيها الرقابة على الأموال العامة للدولة؛
 - عدم تمتع مراجعي الحسابات بالاستقلالية التامة فهم تحت مسؤولية السلطة التنفيذية التي يمكنها عزلهم أو تغييرهم في أي وقت.
- ولإرساء الشفافية في الميزانية العامة للدولة وتأدية هذه الأخيرة للدور المنوط بها ينبغي تحقيق جملة من الشروط أهمها:
- الالتزام بالمعايير الدولية لتحقيق الشفافية في المالية العامة؛
 - إشراك المجتمع المدني في جميع مراحل الموازنة؛
 - دعم الشفافية في قطاع المحروقات خاصة أن هذا القطاع يغطي أكثر من 95% من صادرات الجزائر وذلك للحد من ظاهرة الفساد وسوء تسيير الأموال العامة؛
 - دعم الشفافية في الإدارات والهيئات العامة المسيرة للمال العام وذلك لتعزيز أطر الرقابة عليها؛
 - وضع قانون خاص بالشفافية يلزم جميع الأطراف والهيئات والمؤسسات العمومية باختلاف أنواعها نشر المعلومات والوثائق التي توضح طرق إدارتها وتسييرها للمال العام.

المبحث الرابع: مكافحة الفساد والوقاية منه في الجزائر كآلية لترشيد الإنفاق العام

لا يزال المجتمع الجزائري يعاني من عدة مشاكل حتى ولو بأقل حدة من السنوات السابقة، وذلك لاستمرار انتشار الفساد والرشوة واختلاس الأموال العامة وسوء تسييرها، وهذا ما استدعى ضرورة تكافل الجهود لأجل محاربة الفساد والعمل على ترشيد الإنفاق العام.

المطلب الأول: قياس حجم الفساد في الجزائر بالاعتماد على بعض المؤشرات

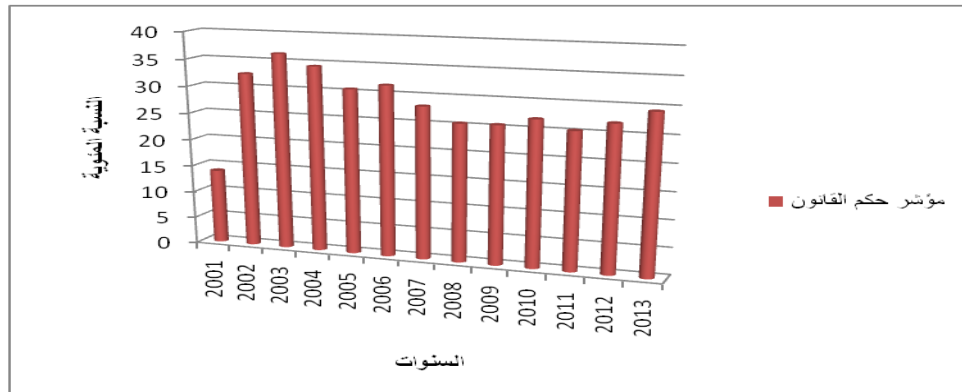
يعتبر الفساد ظاهرة عالمية يصعب تقدير حجمها بدقة نظرا لسرية المعاملات، والجزائر شأنها شأن باقي الدول تخضع لمعايير تقيس حجم الفساد فيها ومن أهم هذه المعايير نذكر ما يلي:

أولاً: حكم القانون وضبط الفساد

يرتبط حكم القانون ارتباطاً قوياً بضبط الفساد، فحين يضم القانون نصوصاً تعاقب المجرمين تطبق على الجميع دون استثناء، ينخفض حجم الفساد والعكس صحيح، وهذان المعيران يصدران عن البنك العالمي سوف نتطرق لهما في ما يلي:¹

1- معيار حكم (سيادة) القانون: يقيس هذا المعيار مدى ثقة المتعاملين والمواطنين والالتزام بقواعد المجتمع وقوانينه، وخاصة نوعية إنفاذ العقود، حقوق الملكية، الشرطة والمحاكم، فضلاً عن احتمال وقوع الجريمة، وينطوي على عنصرين أساسيين: حيادية القوانين، ومدى التزام المواطنين والزمهم بها، والجدول الموالي يوضح تطور هذا المؤشر.

الشكل البياني رقم (15): تطور مؤشر حكم القانون في الجزائر خلال الفترة (2001 - 2013)



المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على الملحق رقم (05)

¹ المرجع السابق، ص 224 - 228.

من خلال الشكل السابق نلاحظ أن هذا المؤشر بقي يتراوح ما بين متوسط وضعيف خلال الفترة 2001-2013 وقد عرف تحسنا سنة 2003 ثم تراجع بعد ذلك حيث سجلت قيمة 2009 و 2008 انخفاضا محسوسا.

وقد سجلا مؤشري إنفاذ القانون وسيادة القانون مستويات من ضعيفة إلى متوسطة وذلك لعدة أسباب أهمها:

- عدم استقلالية القضاء: وهذا ما يؤكد مؤشر استقلالية القضاء الذي يقيس مدى استقلال السلطة القضائية عن التأثيرات الخارجية، حيث تتراوح قيمته بين 1 نقطة (تتأثر بشدة) و7 نقاط مستقلة تماما.

الجدول رقم (12): قيم مؤشر استقلالية القضاء في الجزائر خلال الفترة (2008 - 2012)

السنة	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2012/2011
القيمة	3.1	2.8	2.8	2.5
الرتبة	134/100	133/112	133/112	142/126

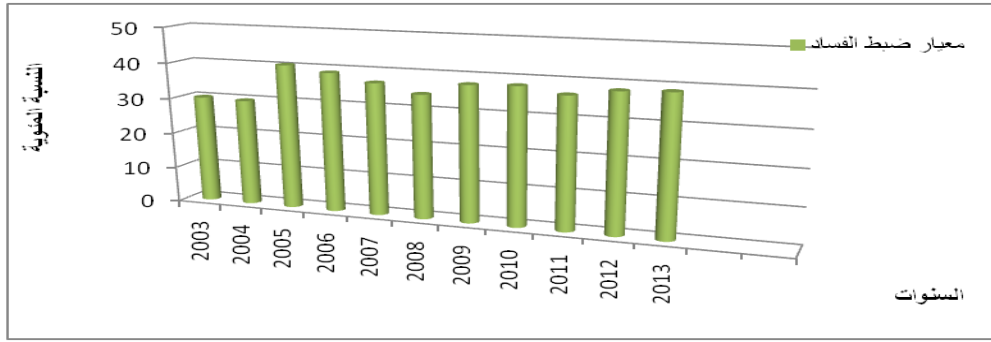
Source : The Global Competitiveness Report, World Economic Forum, Switzerland, 2008- 2011.

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن الجزائر لم تصل حتى إلى المستوى المتوسط لمؤشر استقلالية القضاء وهذا ما يعد عقبة في وجه إنفاذ وسيادة القانون بالشكل الصحيح.

- عدم التزام الحكومة بتطبيق جميع القوانين التي تم تشريعها وصدورها في الجريدة الرسمية؛
- انتشار الجريمة والعنف في الوسط الجزائري وذلك لعدم المساواة في تطبيق القانون واعتماد سياسة العفو الرئاسي على المساجين؛
- حقوق الملكية التي تعرف نوعا من الغموض في الجزائر، خاصة ما يتعلق بالملكية العقارية التي تعرف نزاعات دائمة حول ملكية الأراضي ما جعلها تغدو حاجزا أمام النمو والاستثمار في كثير من الأحيان.

2- معيار ضبط الفساد: يقيس هذا المعيار المدى الذي يمارسه بعض المؤثرين في القرارات السياسية لتحقيق مكاسب خاصة، فضلا عن سيطرة الدولة على النخب وربطهم بمصالحهم الخاصة كما يقيس الإدراكات الحسية للمفاهيم التالية: الفساد بين المسؤولين الحكوميين، الفساد كعقبة في وجه الأعمال التجارية، مدى تواتر تقديم أموال غير قانونية إلى الرسميين والقضاة ومدى إدراك الفساد في سلك الخدمة المدنية، والشكل البياني الموالي يوضح تطور هذا المعيار في الجزائر خلال الفترة 2001-2010.

الشكل البياني رقم (16): تطور معيار ضبط الفساد في الجزائر خلال الفترة (2001 - 2013)



المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على الملحق رقم (05)

من خلال الشكل أعلاه نلاحظ أنّ مؤشر ضبط الفساد عرف تحسن ملحوظ بعد سنة 2001، فقد انتقل من المستوى الضعيف الذي سجل في سنتي 2001 و 2002 إلى المستوى المتوسط في باقي السنوات، وهذا التحسن يعود إلى عزم الدولة على محاربة الفساد من خلال عدة إجراءات سوف نتطرق لها لاحقا.

ثانيا: مؤشر مدركات الفساد

يصدر مؤشر مدركات الفساد عن منظمة الشفافية الدولية كل سنة ويرتب الدول حسب مدى وجود فساد مدرك في صفوف موظفي الدولة وبين السياسيين فيها، حيث تتراوح نتائجه بين 10 نقاط (نظيف جدا) و 0 نقطة (فاسد جدا)،¹ والجدول الموالي يبين لنا مؤشر مدركات الفساد في الجزائر.

الجدول رقم (13): تطور مؤشر مدركات الفساد في الجزائر خلال الفترة (2003 - 2014)

سنة الدراسة	الترتيب/ عدد الدول بالدراسة	نقاط المؤشر
2003	133/88	2.6
2004	146/97	2.7
2005	158/97	2.8
2006	163/84	3.1
2007	180/99	3.0
2008	180/92	3.2
2009	180/111	2.8
2010	178/105	2.9
2011	183/112	2.9
2012	180/105	/
2013	177/94	/
2014	175/100	/

المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على تقارير منظمة الشفافية الدولية 2003 - 2014.

¹ لجنة الشفافية والنزاهة، التقرير الثاني، أولويات العمل وآلياته، مصر، 2008، ص 20.

من خلال الجدول السابق نلاحظ أن الجزائر لم تحصل على علامة أكبر من 05 نقاط خلال الفترة 2003-2011 وهذا ما جعلها تصنف ضمن الدول التي يشكل الفساد فيها مشكلة خطيرة على التنمية وجهود تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وترجع منظمة الشفافية الدولية النتائج المتدنية في هذا المؤشر التي حققتها دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بما فيها الجزائر إلى الافتقار للشفافية، وانعدام الأمن وكذا الثروة النفطية التي تتمتع بها بعض هذه الدول مما يفتح أبواب الفساد خاصة في ظل ارتفاع أسعار المحروقات.

المطلب الثاني: الإجراءات المتخذة لمكافحة الفساد في الجزائر

تنقسم الإجراءات التي اتخذتها السلطات الجزائرية من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته إلى إجراءات تشريعية وإجراءات إصلاحية مصاحبة نبرزها من خلال ما يلي:

أولاً: الإجراءات التشريعية

لقد سنت الحكومة الجزائرية العديد من القوانين التي تهدف إلى مكافحة الفساد، كما وقعت بعض المعاهدات الدولية التي تدخل في هذا الإطار، سوف يتم حصرها في النقاط التالية:

- 1- سنة 2003: المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة المنعقدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003، والتي من أهدافها ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بكفاءة عالية¹؛
- 2- فيفري 2006: تقنين آلية الوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك بموجب نص قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الذي صدر بالجريدة الرسمية في 20 فيفري 2006²؛
- 3- أبريل 2006: المصادقة على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته في 11 جويلية 2003، التي تهدف إلى تشجيع الدول على القيام بإنشاء آليات لمنع الفساد والقضاء عليه في القطاعين العام والخاص³؛
- 4- نوفمبر 2006: إصدار مرسوم رئاسي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، حيث نص هذا المرسوم على أن اللجنة تتكون من رئيس وستة أعضاء

¹ المرسوم الرئاسي رقم 128/04 المؤرخ في 19 أبريل 2004، الجريدة الرسمية، العدد 26، 2004.

² القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، الجريدة الرسمية، العدد 14، 2006.

³ المرسوم الرئاسي رقم 137/06 المؤرخ في 10 أبريل 2006، الجريدة الرسمية، العدد 24، 2006.

يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وتتكون هذه اللجنة من مجلس اليقظة والتقييم، مديرية الوقاية والتحسيس، مديرية التحاليل والتحقيقات؛¹ وللإشارة هذه الهيئة لم يتم تفعيلها وتعيين أعضائها إلى غاية نوفمبر 2010، حيث صدر مرسوم رئاسي يعين رئيس وأعضاء هذه الهيئة، وقد باشرت أعمالها بعد تأديتها لليمين القانوني بمجلس قضاء الجزائر بتاريخ 3 جانفي 2011، وفي فيفري 2012 صدر مرسوم رئاسي آخر يعدل ويتم المرسوم الرئاسي رقم 06-413 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها.

5- أوت 2010: إصدار الأمر رقم 10-05 المتمم لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته لسنة 2006، حيث نصت المادة 24 على أنه: "ينشأ ديوان مركزي لقمع الفساد، يكلف بمهمة البحث والتحري عن جرائم الفساد" وقد تم وفقا لهذا الأمر إعطاء صلاحيات لضباط الشرطة التابعون للديوان يمتد اختصاصهم إلى كل ولايات الوطن.²

وبالإضافة إلى هذه القوانين والاتفاقيات التي تسعى لمكافحة الفساد في الجزائر والقضاء عليه، هناك بعض القوانين الأخرى تساعد على تحقيق هذا الهدف كالقانون المتعلق بتفعيل دور مجلس المحاسبة، وتعديل قانون النقد والقرض، وكذا القانون المتعلق بتنظيم حركة رؤوس الأموال.

ثانيا: الإجراءات الإصلاحية المصاحبة

قامت الحكومة الجزائرية بمجموعة من الإصلاحات المعززة لإجراءات الوقاية ومكافحة الفساد أهمها:³

- 1- إصلاح العدالة والقضاء:** وذلك بإصدار القانون الأساسي للقضاء والقانون المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وسيره وصلاحياته، بالإضافة إلى تحسين الظروف المهنية والاجتماعية للقضاة وحمائتهم من مختلف أنواع الضغوط وتكوينهم في مجال مكافحة الفساد؛
- 2- إصلاح النظام المحاسبي للدولة:** حيث تم تكييف المحاسبة العمومية مع معايير المحاسبة الدولية، وذلك بالمصادقة على النظام المحاسبي والمالي الجديد الذي دخل حيز التطبيق ابتداء من 1 جانفي 2010؛

¹ المرسوم الرئاسي رقم 06/413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الجريدة الرسمية، العدد 74، 2006، ص 17.

² الأمر رقم 05/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتمم للقانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 50، 2010.

³ سارة بوسعيد، دور إستراتيجية مكافحة الفساد الاقتصادي في تحقيق التنمية المستدامة، دراسة مقارنة بين الجزائر وماليزيا، مذكرة الماجستير في علوم التسيير غير منشورة، تخصص الاقتصاد الدولي والتنمية المستدامة، جامعة فرحات عباس، سطيف، الجزائر، 2013، ص 182-190.

3- الإصلاح المالي: وقد شمل إصلاح النظام الضريبي المحلي وعصرنة إدارة الضرائب لتفادي التهرب الجبائي، ومن أهم الإجراءات المتخذة في هذا المجال إنشاء إدارة للشركات الكبرى (لداغبي الضرائب الكبار) وإنشاء إدارة للإعلام والوثائق (DID) التي تعد حلقة مركزية لمكافحة التهرب والغش الضريبي وتبويض الأموال والاقتصاد غير الرسمي، أما فيما يتعلق بمالية الجماعات المحلية ولأجل تسيير أفضل للأموال تم تكوين رؤساء المجالس المحلية والولاية وكذا مديري الإدارة المحلية ورؤساء مكاتب الصفقات العمومية، بالإضافة إلى إصدار قانون جديد للبلدية سنة 2011؛

4- إصلاح الوظيفة العمومية: وذلك بالمصادقة على القانون الأساسي العام للتوظيف العمومي بموجب الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، الذي كرس مبادئ وقواعد إعادة تأسيس حقيقي لإدارة عمومية تركز على النزاهة والفعالية والكفاءة، بالإضافة إلى وضع قوانين خاصة لمختلف أسلاك الموظفين تحدد حقوقهم وواجباتهم؛

5- ترقية الإعلام والاتصال: وذلك بإصدار قانون جديد للإعلام سنة 2012 الذي يعطي الصحافيين أكثر حرية وحماية مما يساعد على كشف جرائم الفساد والتشهير بها.

وبالإضافة إلى ما سبق هناك آليات أخرى تساعد على مكافحة الفساد مثل خلية معالجة الاستعلامات المالية التي تعززت في 2007 مهمتها مكافحة الفساد وتبويض الأموال وتشجيع الاستقامة والنزاهة والشفافية في تسيير القطاعات العمومية والخاصة، والفرع الوطني لمنظمة الشفافية العالمية في الجزائر والمتمثل في "الجمعية الجزائرية لمكافحة الفساد" الذي يعمل على مكافحة الفساد والتشهير به.

ونتيجة لهذه الإجراءات المتخذة في الجزائر عرف مؤشر قانون مكافحة الفساد الذي يصدر

عن منظمة النزاهة العالمية مستوى جيد، وهذا ما يبرز من خلال الجدول الموالي:

الجدول رقم (14): تطور مؤشر قانون مكافحة الفساد في الجزائر خلال الفترة (2007 - 2011)

2011		2009		2007		السنة
قوي جدا	100	قوي جدا	100	قوي جدا	100	قانون مكافحة الفساد

المصدر: تقارير منظمة النزاهة العالمية للسنوات 2007، 2009، 2011.

المطلب الثالث: الأسباب الحقيقية وراء استمرار تفشي الفساد في الجزائر ومتطلبات مكافحته

بالرغم من الإرادة القوية والنية الصريحة لأكبر مسئول في الدولة والجهود الكبيرة التي بذلت

لمكافحة الفساد، إلا أن هذه الظاهرة لا تزال تتخرب في البلاد نتيجة عدة أسباب.

أولاً: أسباب استمرار الفساد

تتعدد أسباب استمرار الفساد في الجزائر فمنها ما تعود إلى قصور التشريعات ومنها ما تعود إلى عدم الالتزام بتلك التشريعات والقوانين وعموماً يمكن حصر تلك الأسباب فيما يلي:¹

1- عدم التطبيق الفعلي لقوانين مكافحة الفساد ونقص الردع: فالسبب الأول لاستمرار تفشي الفساد في الجزائر يعود إلى عدم الالتزام والتطبيق الفعلي للقوانين الصادرة في إطار مكافحة الفساد والاتفاقيات المصادق عليها، على غرار الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد التي لم يتم تفعيلها منذ 2006 إلى غاية 2011، وعدم التزام كافة الوزراء والمسؤولين الكبار بإقرار الذمة المالية، أضف إلى ذلك نقص الردع عن طريق العقاب وتساهل الدولة مع مرتكبي الفساد، ما شجع التماذي في نهب المال العام والاستهانة بالقانون، فرغم أننا نكاد نسمع كل يوم عن قضية فساد واختلاس للمال العام والرشوة وغيرها إلا أن عدد القضايا المعروضة على المحاكم قليل، والكثير منها متعلق بقضايا فساد من الحجم الصغير أما القضايا من الحجم الكبير فعادة ما تنيرها وسائل الإعلام ولكن تفتقد للمتابعة القضائية للمتورطين الحقيقيين فيها، وغالبا ما يفر المتسببين فيها إلى الخارج والأمثلة كثيرة؛

2- استمرار هيمنة الدولة على النشاط الاقتصادي: فعدم التقدم الجيد في مجال الخصخصة وبقاء الدولة مسيطرة على أغلب النشاطات الاقتصادية خاصة الحيوية منها، وفي ظل ضعف الإدارة الاقتصادية وغياب الشفافية والتراخي في تطبيق القانون تضاعف حجم الفساد وازدادت منافذه، وهذا لا يعني أبداً أن القطاع الخاص لا يوجد به فساد، ولكن إفراط الدولة في التحكم في الاقتصاد يعمل على ازدياد نفقاتها مما يخلق المزيد من فرص الفساد خاصة في ظل الطفرة المالية التي تعيشها الجزائر من جراء ارتفاع أسعار البترول؛

3- نقص الشفافية في الهيئات والمؤسسات العمومية: فالملاحظ أن هيئات ومؤسسات الدولة وحتى الجماعات المحلية تتكتم دائما على المعلومات المتعلقة بالجانب المالي لها، وتكاد لا تنشر أي معلومات متعلقة بهذا الجانب بحجة أنها أسرار الدولة أو المهنة، وبالتالي يصعب تطبيق الرقابة عليها أو محاسبتها حتى من طرف هيئات المجتمع المدني؛

4- عدم وجود ضمانات كافية للأشخاص أو المؤسسات التي تبلغ عن حالات الفساد: ويعمل هذا على تعريض هؤلاء الأشخاص إلى ضغوط من قبل السلطات العمومية أو من طرف المستخدمين

¹ شعبان فرج، مرجع سبق ذكره، ص 254 - 256.

وقوات الأمن، وفي هذا الشأن عبرت الجمعية والمكتب الوطني للنقابة الوطنية المستقلة لمستخدمي الإدارة العمومية في اجتماع إئتلاف المجتمع المدني (أصدقاء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد) الذي كان قد عقد في جانفي 2008 بإندونيسيا للضغط على سلطات البلاد في هذا الشأن، حيث وقع ممثلوا المجتمع المدني (26 دولة موقعة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد) على مراسلة للحكومة الجزائرية تدعو فيها السلطات إلى تفعيل الاتفاقية في علاقتها بملفات داخلية عديدة تخص الفساد والعمل النقابي وحماية المصححين بالفساد والشاهدين عليه وإزالة الضغوط على ممثلي هيئات مكافحة؛

5- عدم الاستقلالية التامة للقضاء والهيئات الرقابية الموجودة: وهو الأمر الذي يعيق عمل هذه الهيئات بفعل الضغوط التي قد تمارس عليها، سواء من طرف السلطة التنفيذية أو من طرف أصحاب النفوذ ورجال الأعمال وغيرهم، أضف إلى ذلك عدم فعالية بعض الهيئات الرقابية على رأسها المجلس الوطني للمحاسبة الذي أعيد إحياء صلاحياته سنة 2010؛

6- عدم إشراك المجتمع المدني والهيئات المستقلة: فمنظمات المجتمع المدني وكذا المؤسسات المستقلة العاملة في الشفافية ومكافحة الفساد تكاد تكون في معزل عن جهود مكافحة هذه الظاهرة في الجزائر، رغم الدور الكبير الذي يمكن أن تلعبه في تعزيز النزاهة والمساءلة والشفافية والتصدي لظاهرة الفساد من خلال تصدي هذه المؤسسات للفساد في المجتمع عبر أنشطتها التوعوية المنوطة بها، ورقابتها التي يمكن فرضها على عمل هيئات ومؤسسات الدولة خاصة تلك التي لها علاقة مباشرة بالمواطنين، بالإضافة لهذا يتعرض فرع منظمة الشفافية الدولية في الجزائر وهو الجمعية الجزائرية لمحاربة الفساد للتضييق والتهميش من طرف السلطة التنفيذية دائما؛

7- عدم وجود صرامة في محاربة الاقتصاد الخفي وغسيل الأموال: وهو ما يشجع على استمرار اختلاس الأموال وتحويلها للخارج نظرا لنقص الرقابة على هذه العملية بالإضافة إلى عدم وجود نظام ضريبي فعال يمكن من معرفة ممتلكات الأفراد لاسيما المسيرين للمؤسسات العمومية وأمالك الدولة، كما أنه لا يوجد هناك إلزام من طرف الحكومة بالتعامل بالصكوك المالية خاصة العمليات التي تفوق قيمتها مبلغ كبير كما هو معمول به في الاقتصاديات المتطورة، مما ساعد على تنامي العديد من السلوكيات المضرة بالاقتصاد الوطني كالتهرب الضريبي وتبييض الأموال؛

8- ضعف الرقابة التشريعية: فالبرلمان لا يجبر الحكومة على تقديم دوري لقانون ضبط الميزانية وهو حق يضمنه له الدستور، والذي يتيح له الرقابة على تنفيذ الميزانية ومدى التزام السلطة التنفيذية بما أقره من خلال تصديقه على قانون المالية، فهذا القانون لم يقدم منذ سنة 1981 إلى

غاية سنة 2010 أين تم تقديم تسوية الميزانية لعام 2008 وفي سنة 2012 تم تقديم تسوية الميزانية لعام 2009؛

9- الطفرة المالية التي تمتعت بها الجزائر في العشرية الأخيرة: نتيجة لارتفاع أسعار البترول في الآونة الأخيرة عاشت الجزائر في بحبوحة مالية كانت نعمة ونقمة لها في نفس الوقت، نعمة لأنها سهلت للجزائر إقامة برامج ومشاريع تنموية لم يسبق لها مثيل في تاريخ الدولة الجزائرية، ونقمة لأنها زادت من حدة الفساد ربما بفعل المشاريع الكبيرة التي أصبحت الجزائر تنجزها وتحتاج فيها إلى أكبر عدد من الشركات الأجنبية والوطنية وهو ما يخلق تنافس حول هذه المشاريع، مما يعمل على دفع الرشاوي وزيادة الفساد بصفة عامة كما كان لارتفاع سعر البترول وزيادة المشاريع الاستثمارية في قطاع الطاقة أثرا على نمو حجم الفساد ؛

10- وجود نقائص في بعض القوانين: ومثال على ذلك قانون الصفقات العمومية الذي يعطي صلاحيات واسعة للمسؤولين لإبرام صفقات بالتراضي في حالات استثنائية كالاستعجال والتي عادة ما ينتج عنها تقديم رشوة.

11- نقص في حرية الصحافة والإعلام: خاصة الإعلام المرئي نظرا لاحتكاره من طرف الدولة أما الصحافة المكتوبة ورغم المجهودات التي قامت بها في نشر العديد من قضايا الفساد فإنها تبقى مكبلة بفعل قانون الإعلام والذي تم تعديله في سنة 2011.

ثانيا: الآليات الكفيلة بالحد من الفساد لأجل ترشيد الإنفاق العام في الجزائر

بالرغم من مجهودات الجزائر في مجال مكافحة الفساد إلا أنّ هذا الأخير لازال ينتشر في بلادنا واقتصادنا وهو ما يتطلب بذل المزيد من الجهود وتضافرها لأجل مكافحته وفق ما يلي¹:

1- تضافر جهود الدولة وقوى المجتمع: لقد أضحى الفساد في الجزائر ثقافة عامة تحتاج محاربتها إلى جهد المجتمع بالإضافة إلى توفر إرادة سياسية حقيقية قوية لكبح جماحه، لهذا لا ينبغي تحميل الحكومة والنظام السياسي وحده المسؤولية الأولى والمباشرة لتفشي ظاهرة الفساد دون التركيز على ضرورة تضافر كافة قوى المجتمع وعناصره في التصدي لهذه الظاهرة، والتعاون بين المواطن والحكومة والمعارضة والمضي قدماً في تجسيد القوانين والإصلاحات التي تبنتها الجزائر خاصة الأخيرة منها، والتي لو طبقت بالشكل السليم لتخلصت الدولة نهائياً من هذه الظاهرة؛

¹ المرجع السابق، ص 257-259.

2- محاربة جميع أشكال الفساد مهما اختلفت: فلا ينبغي الاهتمام بمحاربة الفساد الكبير المرتب باختلاس وإهدار المال العام من طرف المسؤولين الكبار ورجال الأعمال فقط، بل يجب الاهتمام أيضا بالفساد الصغير لأن هذا الأخير له أعراض كبيرة هو الآخر وانتشاره بين أفراد المجتمع سوف يؤدي في النهاية إلى فساد من الحجم الكبير تصعب محاربتة؛

3- إرساء مبادئ الحكم الرشيد: وفي هذا الإطار ينبغي تعبئة وتفعيل مختلف الآليات القانونية للوقاية من الفساد ومكافحته ووضع حد للإفلات من العقاب، وإرساء أسس المساءلة والرقابة وقيم النزاهة، وكذا تدعيم قيم الشفافية في التعامل داخل جميع مؤسسات الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني؛

4- إلزام الحكومة بتقديم التقارير المالية الدورية: فينبغي على الحكومة الالتزام بتقديم قانون ضبط الميزانية للبرلمان في آجاله القانونية، مع إلزامها بتقديم تقرير إنفاق الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، وتقارير سنوية تبين بموجبها حصيلة وتقييم النشاطات السابقة وحجم الميزانية المقررة، بهدف تمويل الأعمال الإضافية التي لم تحدد مسبقاً في دفتر الشروط؛

5- إعطاء مساحة أكبر للحرية والاستقلالية للأجهزة الرقابية: وعلى رأسها القضاء ومجلس المحاسبة والبرلمان، بالإضافة إلى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بحيث ينبغي توفير لهذه الأخيرة الموارد المالية والبشرية اللازمة لتحقيق مهامها، وإعطائها الاستقلالية السياسية في تحقيقاتها المتعلقة بالفساد في مؤسسات الدولة، ومنحها صلاحيات واسعة للوصول إلى مصادر المعلومات والاستماع إلى الشهود، والنص على إشهار ونشر تقارير سنوية في الجريدة الرسمية على غرار ما ورد في بعض النصوص التشريعية الوطنية الخاصة في مجال ضبط الاقتصاد كمجلس المنافسة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية مع إمكانية جعل التقارير في متناول الجميع، فعدم نشر تقريرها يعد عملاً يتنافى وأحكام القانون الأخرى التي تنص على ضرورة اعتماد الشفافية في تسيير الشؤون العامة مع التأكيد دائما على أن هذه الاستقلالية لا تعني إطلاقا غياب مساءلتها؛

6- توفير الحرية الكاملة لوسائل الإعلام: أي إعطاء الحرية الكاملة لوسائل الإعلام في الحصول على المعلومات ونشرها وتكثيف التغطية الإعلامية لقضايا الفساد، إلى جانب ضرورة إصدار قانون خاص بالحق في الوصول إلى المعلومة ووضع حد للسرية التي لا تزال تطبع الكثير من نتائج التحقيقات؛

7- إتاحة الفرصة الكافية للمجتمع المدني للمساهمة الجادة والفعلية في مكافحة الفساد: وذلك بالسماح للمنظمات المحلية والدولية العاملة في هذا المجال بالعمل بكل حرية وتزويدها بالمعلومات المتعلقة بنشاطها، والعمل على تشجيع منظمات المجتمع المدني والمواطنين على استحداث آليات لمتابعة ورصد الفساد داخل الولايات والبلديات ومساعدتها على نشر نتائج عملها على مستوى تلك الأجهزة؛

8- توفير آليات الحماية للمبلغين عن الفساد: على الحكومة توفير التدابير الأمنية والنظم الخاصة لحماية الأشخاص الذين يقومون بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد؛

9- وضع نظام معلومات شامل: يربط ما بين جميع الهيئات والمؤسسات العمومية التي تشرف على إدارة المال العام، وجميع المصالح والهيئات المكلفة بالرقابة والمحاسبة بما فيهم مصالح الأمن لتسهيل عملية الكشف عن حالات الفساد، مع ضرورة تعزيز آليات التحري والمتابعة والمراقبة والتواصل بين مختلف الهيئات الحكومية المتخصصة في محاربة الرشوة والفساد؛

10- الاهتمام بالمواطن كونه قاعدة أي إصلاح: فلا يمكن أن يحدث فساد أو يكافح فساد إلا من خلال الفرد في المجتمع سواء كان مواطنا بسيطاً أو مسئولاً صاحب قرار، أو رجل أعمال صاحب مصلحة في تسيير مصالحه، فبناء مجتمع يتحلى بالنزاهة والمصداقية وبقيم تنبذ الفساد وتكافحه لا بد من تفعيل طرح موضوع الفساد على مستوى التربية والتكوين خاصة تكوين الإطارات والموظفين، بالإضافة إلى تفعيل دور الأئمة ورجال الدين في التوعية بمخاطر الفساد وعقابه في الدنيا والآخرة، والعمل على إشاعة ثقافة النزاهة ونبذ الفساد والدعوة إلى الإصلاح في المجتمع؛

11- تسهيل إجراءات تقديم الخدمات العامة للمواطنين في الجهات الحكومية: وذلك باختيار الشخص القادر على تقديم الخدمة للمواطن بشكل أفضل وبأقصى سرعة لتفادي دفع الرشاوي، بالإضافة إلى تفعيل الحكومة الالكترونية التي تقدم العديد من الخدمات للمواطن من خلال البوابة الالكترونية للحكومة؛

12- تعزيز صور الرقابة والمتابعة على سياسات الدعم الحكومي: ينبغي فرض متابعة حقيقية على أصحاب المشاريع المستفيدين من برامج الدعم (دعم الفلاحين، الحرفيين، دعم الشباب...)، ووضع صيغ من قبل المصالح المختصة لتقييم تلك المشاريع وإلزام أصحابها بإرجاع أموال الدعم في حالة وجود أي تلاعب أو تزوير أو شيء من قبيل ذلك؛

13- إعادة النظر في قانون تسيير المؤسسات العمومية الحالي: فالقانون الحالي أدى إلى استغلال الموارد المالية للدولة بطرق غير شرعية، وهو ما يتطلب صياغة قانون جديد يتفادى هذه الممارسات السيئة وكذا إرساء نظام ضريبي فعال يمكن من معرفة ممتلكات الأفراد لاسيما المسيرين للمؤسسات العمومي؛

14- تعميق التعاون الجزائري الدولي: وذلك لمكافحة الفساد وتحسينه وفقا لاتفاقيات الأمم المتحدة للحد من الجريمة العابرة للحدود المرتبطة بغسل الأموال والرشوة والعمل على متابعة المجرمين واسترداد الموجودات خاصة وأن الكثير من مختلسي أموال الدولة يقومون بتحويلها إلى الخارج ويهجرون.

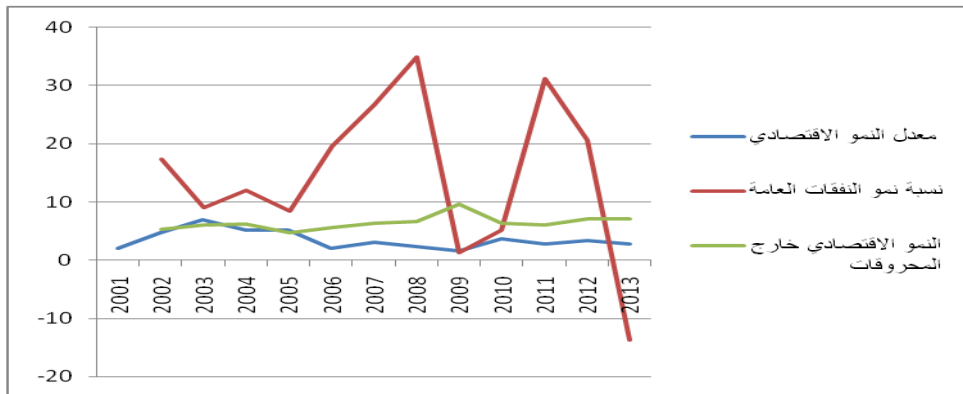
المبحث الخامس: تقييم فعالية الإنفاق العام في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في الجزائر

لتقييم فعالية الإنفاق العام في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية ومعرفة العلاقة الموجودة بين الإنفاق العام والمتغيرات الكلية للاقتصاد لابد من ربط ما تم التطرق له نظريا في الفصل الأول مع الخصائص العامة المميزة للاقتصاد الجزائري.

المطلب الأول: سياسة الإنفاق العام والنمو الاقتصادي في الجزائر

يعتبر ارتفاع معدل النمو الاقتصادي الهدف الأكثر أهمية لدى الحكومات لتحقيق التوازن الاقتصادي والرفع من مستوى رفاة المجتمع، وتعتبر الميزانية أهم الأدوات والوسائل لتخطيط وتنفيذ برامج الاستثمار والرفع من الطاقات الإنتاجية وبالتالي الرفع من النمو الاقتصادي، وذلك من خلال انتهاج سياسة إنفاقية توسعية أثناء حالات الركود الاقتصادي من أجل إحداث تغييرات في الطلب الكلي للسلع والخدمات، ومن خلال هذا المطلب سوف نحاول معرفة العلاقة الموجودة بين الإنفاق العام والنمو الاقتصادي ومدى إنتاجية المال العام المنفق في مختلف المجالات، وهذا من خلال الشكل البياني الموالي:

الشكل البياني رقم (17): العلاقة بين حجم الإنفاق العام ومعدلات النمو الاقتصادي في الجزائر



المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على الملحق رقم (06)

من خلال الشكل البياني السابق نلاحظ أن معدلات النمو الاقتصادي عرفت تذبذبا خلال فترة الدراسة، ففي الفترة (2001-2004) وبالرغم من انخفاض نسبة إجمالي النفقات إلى الناتج المحلي الإجمالي شهدت معدلات النمو الاقتصادي ارتفاعا معتبرا وذلك نتيجة ارتفاع أسعار النفط الذي يعتبر الركيزة الأساسية للاقتصاد الجزائري، في حين عرفت الفترة (2005-2009) انخفاضا محسوسا في معدلات النمو الاقتصادي وذلك راجع إلى تراجع معدلات النمو في قطاع المحروقات بسبب تراجع أسعار البترول وانخفاض حصة الجزائر من الإنتاج لأسباب تتعلق بمنظمة الأوبك وذلك بالرغم من ارتفاع نسبة النفقات العامة إلى إجمالي الناتج المحلي التي رافقتها زيادة في معدلات النمو خارج قطاع المحروقات الناتجة عن اعتماد الحكومة البرنامج التكميلي لدعم النمو الذي جاء لإكمال مسار الرفع من معدل النمو الذي شرعت فيه سنة 2001.

أما في الفترة (2010-2013) فقد عرفت معدلات النمو ارتفاعا نسبيا حيث وصلت أقصى معدل لها (3,6) سنة 2010 وذلك نتيجة اعتماد الحكومة البرنامج الخماسي للتنمية الذي خصص لدعم بعض القطاعات وتشجيع الإنتاج المحلي وهذا ما ساهم في ارتفاع معدلات النمو خارج قطاع المحروقات.

وخلاصة القول أن تأثير الإنفاق العام على النمو الاقتصادي والذي يعبر عن مدى إنتاجية هذا الإنفاق في حالة الجزائر ضعيف نظرا لأن قطاع المحروقات هو القطاع الأكثر مساهمة في النمو الإجمالي وكونه قطاع حساس يتأثر بعوامل خارجية، وبالتالي العلاقة المفترضة بين معدلات النمو الاقتصادي وحجم الإنفاق العام مقاسا بنسبة النفقات العامة إلى الناتج المحلي الخام لم تأخذ في الجزائر الشكل المعياري وإنما أخذت في اعتقادنا شكلا عشوائيا مما يكرس قناعة مفادها أن النفقات العامة لم يكن لها الدور الحاسم في دعم معدلات النمو بالرغم من المكانة الهامة التي تحتلها في الاقتصاد خاصة في السنوات الأخيرة.

المطلب الثاني: سياسة الإنفاق العام والتشغيل ومحاربة التضخم في الجزائر

إضافة إلى النمو الاقتصادي الذي يعتبر هدف مهم لأي سياسة اقتصادية فإن هدف القضاء على البطالة ومحاربة التضخم من أهم النقاط الحساسة الموضوعة على طاولة النقاش.

أولاً: سياسة الإنفاق العام والتشغيل

سعيًا لتحقيق هدف التشغيل سطرت الحكومة برامج تنموية ضخمة حيث ساهم المجهود الإنفاقي الكبير الذي قامت به من خلال برامج الإنعاش ودعم النمو الاقتصادي في تحقيق نتائج إيجابية في تخفيض معدل البطالة ووفقا لما هو موضح في الجدول الموالي:

الجدول رقم (15): تطور معدل البطالة في الجزائر خلال الفترة (2001 - 2013)

السنة	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
معدل البطالة	27,3	25,7	23,7	17,7	15,3	12,3	11,8	11,3	10,2	10	10	11	9,8

المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على تقارير بنك الجزائر 2003-2013.

نلاحظ من الجدول أعلاه أن معدل البطالة عرف انخفاضا ملحوظا خلال فترة البرامج التنموية التي شهدتها الجزائر حيث تقلص حجمه إلى 9,8% سنة 2013 بعدما كان يقدر ب 27,3% سنة 2001، ويرجع هذا الانخفاض الكبير لمعدلات البطالة إلى:

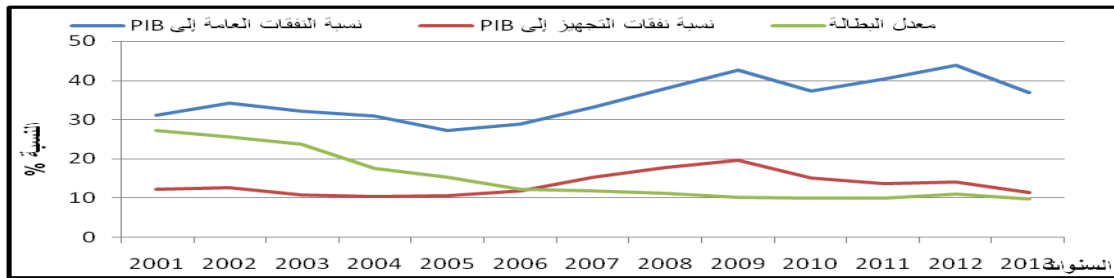
إنشاء 728500 منصب شغل خلال فترة تطبيق برنامج الإنعاش الاقتصادي (2001-2004) منها 477500 منصب دائم بنسبة 63% و 271000 منصب مؤقت بنسبة 37% وهذا لارتفاع وتيرة الاستثمارات العمومية، كما استفادت المؤسسات الخاصة من ميزانية ضخمة من النفقات الجبائية والإعانات حيث تم إنشاء حوالي 22400 مؤسسة مع نهاية 2004، بالإضافة إلى دعم الدولة للنشاط الفلاحي بمختلف صيغه في إطار مخطط التنمية الريفية إذ بلغ عدد المستثمرات المستفيدة من الدعم حوالي 221730 مستثمرة أما عدد مناصب الشغل التي تم خلقها فكانت حوالي 607686 منصب.

كما تم استحداث حوالي 720 ألف منصب شغل جديد منها 230 ألف منصب مؤقت وتطوير نصيب مساهمة القطاع الخاص في التشغيل حيث تمكن من خلق ما يعادل 2,5 مليون منصب عمل خلال الفترة 2001-2005، وفي إطار مواصلتها لخفض معدلات البطالة تم تخصيص مبلغ 50 مليار دولار في نهاية 2009.

هذا وبالإضافة إلى البرنامج الخماسي 2010-2014 والذي يخصص 40% من موارده لتحسين التنمية البشرية في مجال التشغيل، حيث أنه يرسم هدف استحداث 3 ملايين منصب شغل في غضون سنة 2014، منها 1.500.000 منصب في إطار البرامج العمومية لدعم التشغيل، وفي هذا الإطار استفاد من غلاف مالي قدره 350 مليار دينار جزائري لمرافقة الإدماج المهني لخريجي التعليم العالي والتكوين المهني، ودعم استحداث المنشآت المصغرة وبرامج التشغيل الانتظاري، ونتائج الدعم العمومي للتشغيل ستضاف لمجموع التوظيفات التي تتم في إطار تنفيذ البرنامج الخماسي إلى جانب تلك التي يفرزها النمو الاقتصادي.

ومنه يمكن القول أن التوسع في الإنفاق العام وبالخصوص الإنفاق العام الاستثماري يساهم بشكل حاسم في معالجة مشكلة البطالة إن العلاقة بينهما عكسية وفقا لما هو موضح في الشكل الموالي:

الشكل البياني رقم (18): علاقة الإنفاق العام بالبطالة في الجزائر



المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على الجدول السابق والملحق رقم (03)

ثانيا: الإنفاق العام ومحاربة التضخم

شهدت معدلات التضخم في الجزائر انخفاضا محسوسا بدءا من سنة 1999 بفضل السياسات المتبعة من طرف الجهات الوصية لتبلغ نسبة 2.1 ليتواصل الانخفاض ليصل إلى أقل نسبة له سنة 2000 بمعدل 0.3 % ليرتفع إلى 4.2 % سنة 2001 لارتفاع المعروض النقدي بنسبة 22.3. أما في سنة 2001 فقد ارتفع إلى 4,2 % لكنه سرعان ما نزل إلى 1,4 % سنة 2002 وبقي هذا المعدل في نطاق مقبول خلال الفترة 2002-2007، لكن سرعان ما عاودت هذه المعدلات للارتفاع من جديد سنة 2008 وهذا حسب ما هو موضح في الجدول الموالي:

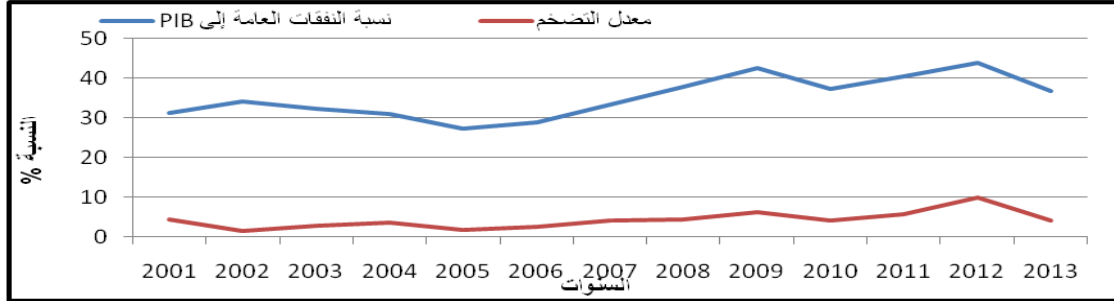
الجدول رقم (16): تطور معدلات التضخم في الجزائر خلال الفترة (2001 - 2013)

السنة	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
معدل التضخم	4,2	1,4	2,6	3,5	1,6	2,5	3,9	4,4	6,1	4,1	5,7	9,9	4,15

المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على تقارير بنك الجزائر

تعتبر سياسة الإنفاق العام أحسن وسيلة للتحكم في معدلات التضخم في إطار علاقة طردية حيث أن لها تأثير مباشر على المدى الطويل وهذا وفق ما يوضحه الشكل البياني التالي:

الشكل البياني رقم (19): علاقة نمو النفقات العامة بمعدل التضخم في الجزائر

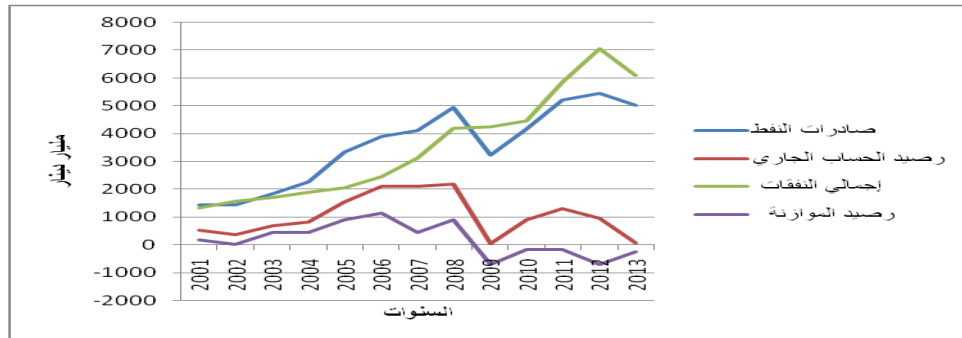


المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على الجدول السابق الملحق رقم (03)

المطلب الثالث: سياسة الإنفاق العام والتوازن الخارجي في الجزائر

يعتبر الاقتصاد الجزائري من بين الاقتصاديات التي لا تزال تعاني من التبعية للعالم الخارجي وتعتمد بشكل شبه كلي على قطاع المحروقات، حيث تشكل صادراته من المحروقات أكثر من 95% من إجمالي الصادرات، ولمعرفة العلاقة بين تطور النفقات العامة والتوازن الخارجي في الاقتصاد الجزائري، لا بد من التركيز على مسألة ارتفاع الصادرات النفطية وتأثيرها على رصيد الموازنة العامة ورصيد الحساب الجاري لميزان المدفوعات.

الشكل البياني رقم (20): العلاقة بين حجم الإنفاق العام والتوازن الخارجي في الجزائر



المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على (06)

من خلال الشكل البياني السابق نلاحظ وجود علاقة وثيقة بين صادرات النفط ورصيد الحساب الجاري فكل زيادة في قيمة صادرات النفط تؤدي إلى زيادة رصيد الحساب الجاري وفي نفس الوقت تؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة باعتبار أن دولة الجزائر دولة تعتمد بشكل شبه كلي على النفط (صادرات النفط تمثل أكثر من 95% من الصادرات الإجمالية) من خلال حصة

الجباية البترولية ضمن الميزانية العامة للدولة، لكن ومن جهة أخرى نلاحظ أنه بالرغم من انخفاض صادرات النفط في سنتي 2001، 2002 إلا أن النفقات استمرت في الارتفاع حتى ولو بمعدل منخفض وهذا دليل على أن النفقات العامة لا تتأثر بانخفاض الإيرادات ولا بانخفاض قيمة صادرات النفط، حتى وإن تأثرت فإن تأثيرها يكون ضئيلا وغير مباشر.

وقد عرفت الفترة (2002-2008) ارتفاعا كبيرا في النفقات العامة التي انتقلت من 1550,6 مليار دج سنة 2002 إلى 4191 مليار دج سنة 2008 وهذا ناتج عن ارتفاع صادرات النفط وزيادة إيرادات الميزانية، بالإضافة إلى زيادة استثمارات الحكومة وإتباعها لسياسة إنفاقية توسعية ترجمت في البرنامجين اللذين تسعى من خلالهما إلى رفع معدل النمو الاقتصادي وتشجيع القطاعات المنتجة خارج قطاع المحروقات، وقد حدث نفس الشيء خلال الفترة (2010-2012) التي تعبر عن بداية تطبيق الحكومة لبرنامج التنمية الخماسي الذي كان هدفه الأساسي استكمال المشاريع الكبرى للبنية التحتية والذي ضخت لأجله مبالغ ضخمة وهذا ما يفسر ارتفاع حجم النفقات العامة.

وفي سنتي 2008 و2009 وبالرغم من تراجع صادرات النفط الناتج عن انخفاض أسعاره في الأسواق العالمية والذي أدى إلى انخفاض رصيد الحساب الجاري، استمرت النفقات العامة في الارتفاع وذلك يفسر بلجوء الجزائر إلى صندوق ضبط الموارد الذي أنشأته، وهذا في حالة عجزها عن تخفيض نفقاتها أو ترشيدها.

وعلى العموم نلاحظ تطور حجم النفقات العامة خلال فترة الدراسة دون التأثير بانخفاض صادرات النفط و/أو انخفاض رصيد الحساب الجاري وذلك راجع لاعتماد الحكومة عند إعداد ميزانيتها على السعر المرجعي الذي يقل في بعض الأحيان عن السعر الحقيقي السائد في السوق العالمية بما يقارب 20 دولار للبرميل، وهذا ما يؤدي حتما إلى وجود فوائض مالية ضخمة تجعل الدولة تأخذ راحتها في الإنفاق وتنفيذ مشاريعها التنموية، وذلك خاصة بعد تخلص الدولة من مديونيتها الخارجية في السنوات الأخيرة وتوجيه موارد صندوق ضبط الموارد للميزانية العامة في شكل نفقات عامة عوضا عن استخدامها في تسديد الديون الخارجية، لكن سنة 2013 سجلت انخفاضا في حجم النفقات العامة وذلك راجع ربما لانخفاض الهامش الموجود بين السعر المرجعي والسعر الحقيقي لسعر النفط.

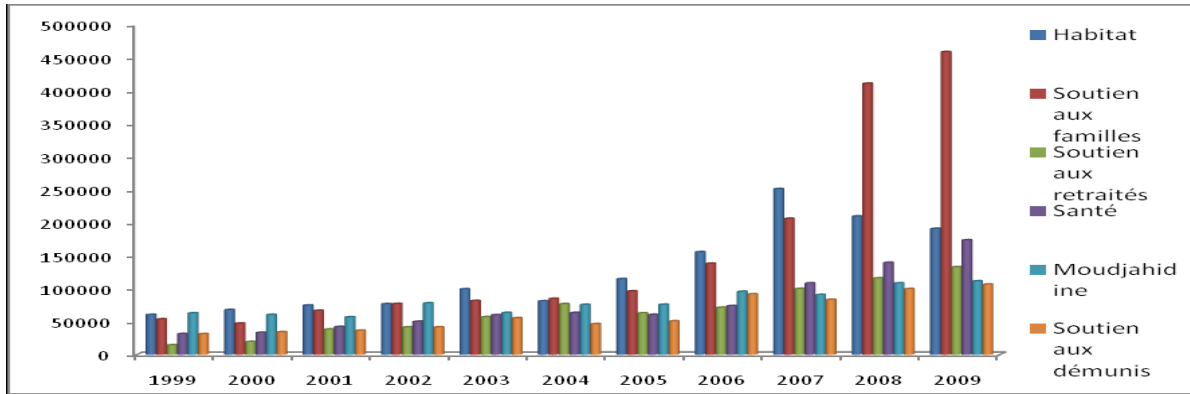
ومن خلال ما سبق وملاحظتنا للشكل البياني السابق نلاحظ عدم تطابق نظرية العجز التوأم على حالة الجزائر فمثلا خلال الفترة (2006-2008) كان رصيد الحساب الجاري يحقق ارتفاعا

نسبيا في حين سجل رصيد الموازنة في الفترة (2006-2007) انخفاضا ثم عاود الارتفاع بعد ذلك في الفترة (2007-2008)، كما سجل رصيد الموازنة عجزا في الفترة (2009-2013) في الوقت الذي كان رصيد الحساب الجاري يحقق فوائض، وهذا ناتج عن اعتماد الحكومة على الصادرات النفطية، فمن جهة ارتفاعها يؤدي إلى زيادة حجم الجباية البترولية وبالتالي إمكانية التوسع في سياسة الإنفاق العام وحدث عجز ميزاني، ومن جهة أخرى زيادة صادرات النفط تؤدي إلى تحسن وضع الميزان الجاري أي وجود علاقة وثيقة بين الصادرات النفطية ورصيد الحساب الجاري، وبالتالي يمكننا القول أنه في حالة الاقتصاد الجزائري ارتفاع صادرات البترول يؤدي إلى ارتفاع حجم الإنفاق العام الذي ينتج عنه حدوث عجز موازني (عجز داخلي) وفائض في الحساب الجاري.

المطلب الرابع: سياسة الإنفاق العام وتحقيق الأهداف الاجتماعية في الجزائر

سجلت النفقات الاجتماعية للدولة منذ سنة 1999 ارتفاعا في معدل النمو وذلك للتكفل الكلي لميزانية الدولة بهذا الجانب من خلال الشبكة الاجتماعية، منح التقاعد والمجاهدين، نفقات الصحة والتعليم، والشكل البياني الموالي يوضح تطور الدور الاجتماعي للدولة.

الشكل البياني رقم (21): تطور النفقات الاجتماعية المتأتية من الميزانية العامة في الجزائر



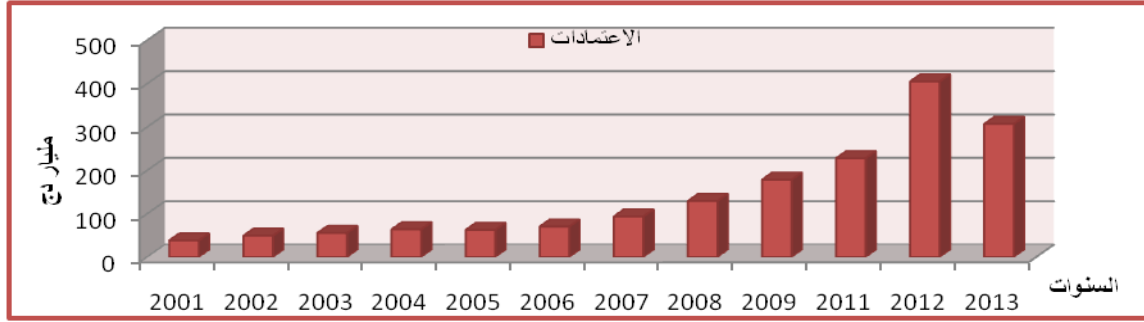
المصدر: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، ملخص حول الوضع الاقتصادي والاجتماعي للأمة سنة 2008، 2009، ص 78.

وفي إطار تحليلنا لأهم أهداف الإنفاق الاجتماعي للدولة نركز على أهداف سياسة الإنفاق العام في الرفع من المستوى الصحي والتعليمي لأفراد المجتمع.

أولاً: سياسة الإنفاق العام والرفع من المستوى الصحي

نظرا للأهمية البالغة لقطاع الصحة فقد احتل جزءا معتبرا من الإنفاق العام بالنسبة لميزانية الدولة والناتج المحلي الخام وهذا وفق ما يوضحه ما يلي:

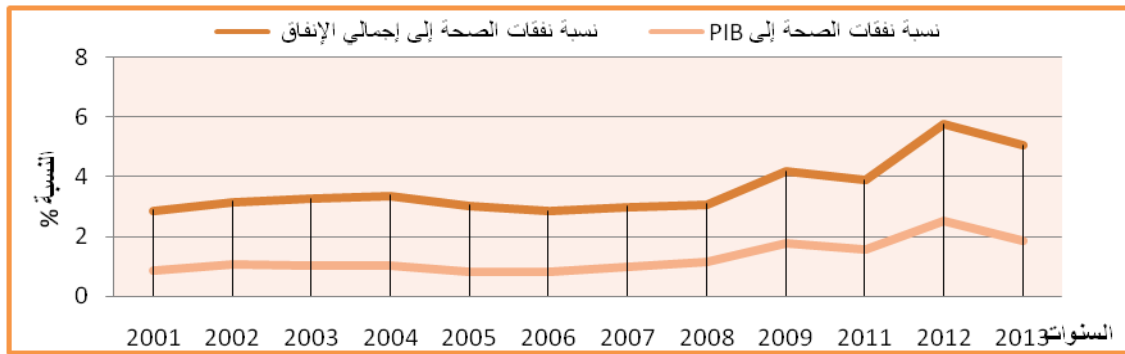
الشكل البياني رقم (22): الاعتمادات المخصصة لقطاع الصحة في الجزائر



المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على الملحق رقم (07)

من خلال الشكل السابق نلاحظ أن الاعتمادات المخصصة لقطاع الصحة عرفت انتعاشا منذ مطلع الألفية الثالثة، حيث شهدت سنة 2012 أكبر قيمة قدرت بـ 404,95 مليار دج وهذا راجع للأهمية التي أولاها مشروع الانعاش الاقتصادي لقطاع الصحة؛ ولكن رغم هذه الجهود إلا نسبة نفقات الصحة بالنسبة لإجمالي الإنفاق تبقى متدنية إذ تتراوح ما بين 2,9 و 5,74% كأعلى نسبة، أما بالنسبة لناتج الداخلي الخام فهي لم تتجاوز نسبة 3,51% وهذا وفق ما يوضحه الشكل الموالي.

الشكل البياني رقم (23): تطور اعتمادات نفقات الصحة بالنسبة لإجمالي الإنفاق العام والـ PIB



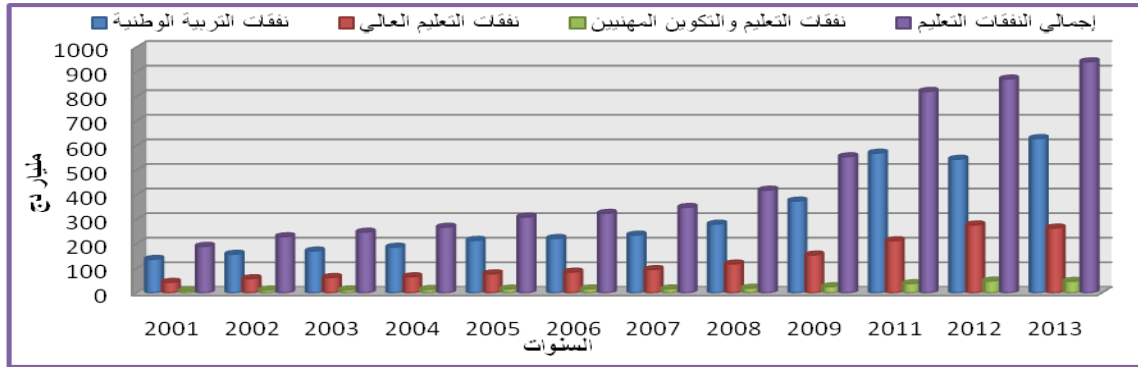
المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على الملحق رقم (03) والملحق رقم (07)

إذن يمكن القول أن قطاع الصحة قد شهد تحسنا في بعض مؤشراتته بعد الأولوية التي منحت له ضمن البرامج التنموية التي انتهجت في الجزائر منذ سنة 2001، حيث ارتفع كل من متوسط نصيب الفرد من الإنفاق الصحي الإجمالي ونسبة التغطية الصحية، بالإضافة إلى تطور الهياكل والمنشآت الصحية لتقديم الخدمات الصحية، كما أن الصناعات الدوائية عرفت تطورا معتبرا ساهم بشكل كبير في ترشيد الإنفاق العام، وذلك من خلال منع استيراد 50 منتجا دوائيا واستثمار تلك الأموال في مصالح أخرى ذات النفع العام.

ثانيا: سياسة الإنفاق العام والرفع من المستوى التعليمي

يعتبر قطاع التعليم من أهم القطاعات الحساسة التي أصبح ينظر إليها كمجال خصب للاستثمار لدوره الكبير في دفع عجلة النمو، حيث يعد الإنفاق عليه بمثابة استثمار في رأس المال البشري، وهذا النوع يشكل نصيب مهم من الميزانية العامة في الجزائر إذ تأتي وزارة التربية الوطنية لوحدها في المرتبة الثانية بعد وزارة الدفاع الوطني، وهذا ما يوضحه الشكل البياني الموالي:

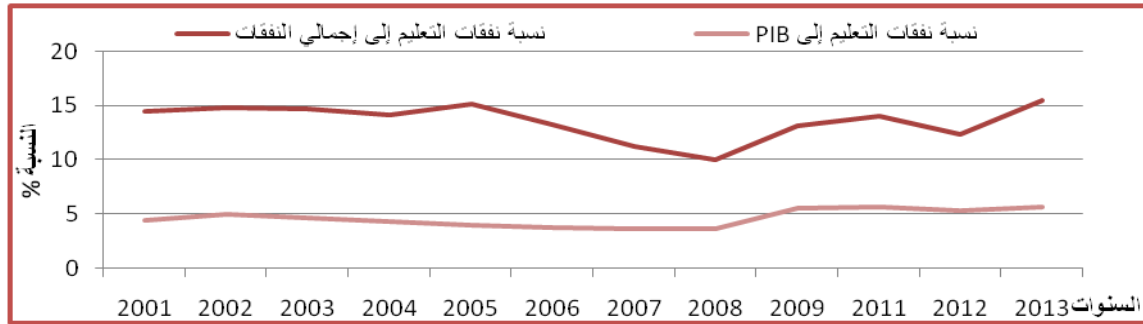
الشكل البياني رقم (24): النفقات الموجهة لقطاع التعليم بجميع أطواره في الجزائر



المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على الملحق رقم (08)

من خلال الشكل نلاحظ أن مخصصات التعليم عرفت ارتفاعا مستمرا حيث بلغت سنة 2013 خمسة أضعاف بالمقارنة مع سنة 2001.

الشكل البياني رقم (25): نسبة تطور نفقات التعليم إلى إجمالي الإنفاق العام والـ PIB



المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على الملحق رقم (08)

لقد ساهم الجهد المبذول من طرف الدولة في ارتفاع نصيب الفرد من نفقات التعليم والتكوين ومستوى التمدرس بمعدلات معتبرة وهذا لتطور المنشآت التعليمية من مدارس وجامعات ومراكز التكوين المهني وتمكن المناطق المعزولة من الاستفادة من فرص التعليم، وبالتالي فإن الانجازات المحققة على مستوى التعليم من رصد للميزانيات والمنشآت يعكس مدى الحرص الذي توليه الدولة لهذا القطاع.

خلاصة الفصل:

عرف حجم الإنفاق العام في الجزائر تزايدا مستمرا منذ بداية الألفية الثالثة وهذا بسبب السياسة الانفاقية المنتهجة من قبل الدولة، حيث سطرت برامج تنمية ضخمة وذلك جاء كنتيجة حتمية لارتفاع أسعار النفط الذي شهدته خلال هذه الفترة، ما نتج عنه تحسن معتبر في بعض المؤشرات الاقتصادية.

وبالرغم مما سبق لا يزال المجتمع الجزائري يعاني من عدة مشاكل وهذا ناتج عن عدة أسباب على رأسها المنهج المعتمد على الوسائل في إعداد وتنفيذ الميزانية العامة، كما أنها تسيير في إطار تشريعي قديم، بالإضافة إلى غياب الرقابة أو نقص فعالية أجهزتها وضعف الشفافية المالية، هذه الأسباب وغيرها جعلت الحكومة تقوم بصرف مبالغ ضخمة، لو تميزت بالكفاءة والفعالية في إنفاقها لكان المجتمع الجزائري يصنف ضمن المجتمعات المتقدمة وليس السائرة في طريق النمو.

وللحد من هذه الأسباب أو المعوقات التي تؤدي إلى ضياع المال العام لجأت الجزائر لعدة إصلاحات منها ما طبق فعليا ومنها ما يزال رهينة الأدرج كمشروع الإصلاح الموازناتي.

الخاتمة

يعد ترشيد الإنفاق العام أمراً ضرورياً من أجل تحقيق الأهداف التي تسعى إليها معظم الدول وذلك من أجل الدفع بعجلة التنمية في الدول النامية، وباعتبار أن الموازنة العامة للدولة تمثل المرآة العاكسة للسياسة المنتهجة والنفقات العامة وسيلة لتحقيقها وجب على الدولة أن تسعى جاهدة إلى حوكمة الموازنة العامة حيث تسمح بتوسيع الخيارات المتاحة من خلال إشراك المواطن كطرف فعال في صنع القرار عن طريق إشراك منظمات المجتمع المدني في إعداد نظام موازنتي فعال.

ومن بين الآليات التي من شأنها تحقيق الهدف المنشود المتمثل في ترشيد الإنفاق العام هي تطبيق الحوكمة والذي يدور مفهومها حول حسن إدارة الحكم للربط بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني قصد التحقيق الأمثل للأهداف المرجوة وهذا عن طريق تعزيز الرقابة وإرساء الشفافية.

أولاً: النتائج المتوصل إليها

من خلال دراستنا لموضوع سبل ترشيد الإنفاق العام في الجزائر توصلنا إلى النتائج التالية:

- تعتبر النفقات العامة وسيلة مهمة تستعملها الدولة للقيام بوظائفها على أحسن حال وتحقيق أهدافها، ومن خلالها يتم التأثير على متغيرات النشاط الاقتصادي بطريقة مباشرة أو عن طريق آلية المضاعف والمعجل؛
- إن تحقيق أهداف كبرى مثل رفع معدل النمو الاقتصادي وتخفيض نسبة البطالة يتطلب من الدولة إتباع إستراتيجية طويلة المدى مبنية على مجموعة من السياسات والبرامج الخاصة بكل هدف وبالتالي فإنه لا يمكن لأي سياسة محددة الآجال والموارد أن تحقق جميع هذه الأهداف؛
- يعبر ترشيد الإنفاق العام عن ذلك التطبيق العملي لأفضل كفاءة في توزيع الموارد بما يضمن تحقيق الأهداف المرجوة، فهو يشمل بالضرورة الحد من الإسراف في كافة المجالات والأخذ بمبدأ الإنفاق لأجل الحاجة الملحة لتحقيق النمو المطلوب في الاقتصاد الوطني؛
- إن زيادة حجم الإنفاق العام المخصص للتجهيز في ظل ظروف اقتصادية تتسم بنقص كفاءة وفعالية القطاع الصناعي وعدم مسايرة المنظومة المصرفية والأجهزة الإدارية الحكومية للتطورات الاقتصادية سيؤدي حتماً إلى نتائج ضعيفة، وبالتالي على الحكومة الجزائرية إن أرادت فعلاً السير على خطى سليمة وتوجيه نفقاتها نحو الاستثمارات المناسبة لا بد عليها أن تقوم ببعض الإصلاحات المناسبة لذلك؛

الخاتمة

- نتيجة لنقص الموارد وزيادة حاجات المجتمع لجأت بعض دول العالم إلى اعتماد أساليب وتجارب في مجال الترشيح وذلك لضمان الإدارة الجيدة لأموال الدولة ومنع الاختلاسات؛
- لتحقيق برامج الإنفاق العام للأهداف المرجوة منها وفق رشادة عالية لا بد من تدعيم شفافية العمليات المالية في ظل الميزانية العامة والتي تعبر عن حرية تدفق المعلومات الخاصة بالعمليات المالية للدولة بالإضافة إلى اعتماد أساليب رقابية فعالة؛
- يتم تصنيف النفقات العامة في الجزائر على أساس إداري وموضوعي، من خلال نفقات التسيير ونفقات التجهيز، وهذا التقسيم يوافق ميزانية البنود والاعتمادات ذات النهج التقليدي والتي لها عيوب تحد من رشادة توظيف الأموال العامة؛
- تعتبر مدونة الميزانية العامة للجزائر والنفقات العامة بصفة خاصة مدونة قديمة تستجيب بصعوبة للاحتياجات الجديدة لتسيير الاقتصاد العام، ومن سلبياتها أنها لا تعتمد مبدأ تحويل الاعتمادات في ميزانية التسيير، بالإضافة إلى نقص الشفافية خاصة فيما يخص الوثائق الخاصة بإعداد وتنفيذ الميزانية، وهذا ما يعرقل الأجهزة الرقابية عن أداء واجبها، ويمنع من إشراك المجتمع المدني في مراحل إعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة؛
- من أهم ما يميز المالية العامة في الجزائر هو أولوية الإيرادات، حيث أنها هي التي تحدد النفقات العامة وليس العكس كما هو الحال في أدبيات المالية العامة، التي ترى أنه يجب تحديد النفقات العامة اللازمة ثم البحث في مصادر تمويلها، غير أن الوضعية الخاصة لمصدر الدخل في الاقتصاد الجزائري والمتمثل في الصادرات النفطية مكنت الجزائر بعد حوزتها على موارد مالية هامة نتيجة ارتفاع أسعار المحروقات من التوسع في حجم الإنفاق العام بهدف توظيف الموارد المالية وتحقيق جملة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.
- من خلال تحليلنا للعلاقة الموجودة بين النفقات العامة والتوازن الخارجي خرجنا بنتيجة مهمة مفادها أن العلاقة السببية بين عجز الموازنة العامة للدولة وعجز الحساب الجاري لميزان المدفوعات في الاقتصاد الجزائري تسير في الاتجاهين، سواء تعلق الأمر بعلاقة الأجل الطويل أو علاقة الأجل القصير أي أن العجز الخارجي يسبب العجز الداخلي، كما أن العجز الداخلي يسبب العجز الخارجي في الأجلين القصير والطويل، وهي نتيجة مناقضة تماما لما تناولته النظرية الاقتصادية في هذا الشأن، سواء ما تعلق منها بفرضية التكافؤ الريكاردى التي لا ترى أي علاقة بين العجزين في المدى الطويل، أو المقاربة الكينزية التي تحدد اتجاه السببية من العجز الداخلي نحو العجز الخارجي.

- لقد مكن الارتفاع الذي عرفه حجم الإنفاق العام في الجزائر من تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المرجوة حيث ساهمت البرامج التنموية المسطرة في تخفيض معدلات البطالة والرفع من المستوى التعليمي لأفراد المجتمع.

ثانيا: التوصيات

بناء على ما تطرقنا إليه وما توصلنا إليه من نتائج ومن أجل الرقي بجانب النفقات العامة في إطار الرشادة المبنية على سلامة الأساليب والأدوات المستخدمة في تجسيد برامج الإنفاق العام وبالاعتماد على أهم الطرق والأساليب والتجارب التي ذكرناها في البحث، ارتأينا تقديم بعض التوصيات والمقترحات المتمثلة فيما يلي:

- باعتبار الجزائر تعتمد على نظام موازنتي لا يستجيب للتطورات الحاصلة أصبح من الضروري أن تقوم ب:

• إصلاح النظام الموازنتي أو بالأحرى تطبيق مشروع الإصلاح الموازنتي مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات النظام المالي الجزائري، وذلك لإعطاء نتيجة إيجابية وفعالة وتجنب الوقوع في الأخطاء التي وقعت فيها بعض الدول سابقا؛

• تفعيل مؤسسات وأدوات الرقابة على النفقات العامة وإعادة العمل بقانون ضبط الموارد؛

• اللجوء إلى أدوات تمويلية جديدة لتجنب الاعتماد الكلي على الإيرادات البترولية في تمويل النفقات العامة، وذلك لتحقيق الاستقرار وتجنب آثار التقلبات الحاصلة في أسعار البترول؛

- الاهتمام بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتوجيه النفقات العامة نحو الاستثمارات المنتجة التي تساهم في الرفع من معدل النمو خارج قطاع المحروقات والقضاء على البطالة؛

- التطبيق الفعلي لمبادئ الحوكمة مما يسمح بترشيد الإنفاق العام؛

- تمتع الحكومة بإرادة سياسية قوية تمكنها من مواجهة مختلف التحديات التي تواجه عملية ترشيد الإنفاق العام؛

- اعتماد طرق جديدة وفعالة في عملية تحصيل الإيرادات وذلك لتجنب التهرب الضريبي وهذا ما يساهم في الحفاظ على المال العام؛

- تطبيق القوانين الخاصة بمكافحة الفساد بصرامة على جميع أفراد المجتمع مهما كانت مراكزهم؛

- تطبيق طريقة المقارنة المرجعية في عمل المفتشية العامة للمالية؛

- تطبيق موازنة البرامج والأداء عن طريق آلية a Iolf المطبقة في فرنسا.

قائمة المراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: المصادر:

آيات من القرآن الكريم

ثانياً: المراجع:

1- باللغة العربية

أ- الكتب:

- 1- إبراهيم مشورب، الاقتصادي السياسي: مبادئ- مدارس- أنظمة، الطبعة الأولى، دار المنهل اللبناني مكتبة رأس المنبع للطباعة والنشر، 2002
- 2- أعمر يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة: النظرية العامة وفقاً للتطورات الراهنة، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005
- 3- جمال لعامرة، أساسيات الموازنة العامة للدولة: المفاهيم والقواعد والمراحل والاتجاهات الحديثة، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، 2004
- 4- حامد عبد المجيد دراز، المرسي السيد حجازي، مبادئ الاقتصاد العام، القسم الثاني، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، مصر، 1998
- 5- حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، مركز الإسكندرية للكتاب، مصر، 2000
- 6- حسين إبراهيم بلوط، إدارة المشاريع ودراسة جدواها الاقتصادية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر، لبنان، 2002
- 7- حسين العمر، مبادئ المالية العامة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت، 2002
- 8- حسين حسن شحاتة، حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار النشر للجامعات، مصر، 1999
- 9- حسين مصطفى حسن، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001
- 10- خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2005

- 11- زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان، 1998
- 12- سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة، الدار الجامعية للنشر، لبنان، 2008
- 13- سليمان أحمد اللوزي، علي خليل، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، 1999
- 14- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009
- 15- سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003
- 16- سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2000
- 17- صبرينة كركودي، تمويل عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي: دراسة مقارنة تحليلية، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2007
- 18- طارق الحاج، المالية العامة، الطبعة الأولى، دار الصفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 2009
- 19- طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، العراق، بدون سنة نشر
- 20- عادل أحمد حشيش، أصول الفن المالي للاقتصاد العام: مدخل لدراسة أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2001
- 21- عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، الطبعة الأولى، دار حامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2007
- 22- عبد الساهي شوقي، الفكر الإسلامي والإدارة المالية للدولة، الطبعة الأولى، مؤسسة الأهرام للنشر والتوزيع، مصر، 1991
- 23- عبد القادر محمد عبد القادر عطية، اتجاهات حديثة في التنمية، الدار الجامعية للنشر، مصر، 2003
- 24- عبد الله الشيخ محمود الطاهر، مقدمة في اقتصاديات المالية العامة، مطابع جامعة الملك سعود، المملكة العربية السعودية، 1992
- 25- عبد الله خبابة، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 2009
- 26- عبد الله شحاتة، الاقتصاد السياسي لتحديد أولويات الإنفاق العام: رؤية عامة، مصر، 2009، الموقع [www. Pidegypt.org](http://www.Pidegypt.org)

- 27- عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية: دراسة تحليلية وتقييمية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005
- 28- عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية للنشر، مصر، 2005
- 29- عبد المولى السيد، المالية العامة، دار النهضة العربية، مصر، 1993
- 30- عبد الهادي علي النجار، الإسلام والاقتصاد: دراسة في المنظور الإسلامي لأبرز القضايا الاقتصادية والاجتماعية المعاصرة، عالم المعرفة للطبع والنشر، الكويت، 1983
- 31- علي زغود، المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006
- 32- عمر صخري، التحليل الاقتصادي الكلي، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005
- 33- غازي عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة الأولى، دار البيارق للنشر، الأردن، 1998
- 34- فاطمة السويسي، المالية العامة: موازنة - ضرائب، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2005
- 35- فليح حسن خلف، المالية العامة، الطبعة الأولى، جدار للكتاب العالمي وعالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن، 2008
- 36- مجدي محمود شهاب، أصول الاقتصاد العام للمالية العامة، الدار الجامعية الجديدة للنشر، مصر، 2004
- 37- مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي: نظرية مالية الدولة - السياسات المالية للنظام الرأسمالي، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 1999
- 38- محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلاء، المالية العامة: النفقات العامة- الإيرادات العامة- الميزانية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003
- 39- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، لبنان الأردن، 2008
- 40- محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2007
- 41- محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008

- 42- محمد عبد المنعم عمر، أحمد فريد مصطفى، الاقتصاد المالي الوضعي والإسلامي بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 1999
- 43- محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، مصر، 2006
- 44- محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 2007
- 45- مدحت القرشي، التنمية الاقتصادية، نظريات وسياسات وموضوعات، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2007
- 46- مدحت القرشي، تطور الفكر الاقتصادي، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2008
- 47- المرسي السيد الحجازي، مبادئ الاقتصاد العام، النفقات والقروض العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان، 2000
- 48- المرسي السيد حجازي، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، لبنان، 2002
- 49- مؤيد عبد الرحمن الدوري، طاهر موسى الجنابي، إدارة الموازنات العامة، دار زهران للنشر، الأردن، 2000
- 50- نوزاد عبد الرحمان الهيبي، منجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المناهج للنشر والتوزيع، الأردن، 2006
- 51- هشام مصطفى الجمل، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاجتماعية بين النظام المالي الإسلامي والنظام المالي المعاصر: دراسة تطبيقية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، مصر، 2006
- 52- وليد عبد الحميد عايب، الآثار الاقتصادية الكلية لسياسة الإنفاق الحكومي: دراسة تطبيقية قياسية لنماذج التنمية الاقتصادية، الطبعة الأولى، مكتبة حسين العصرية للطباعة والنشر والتوزيع، لبنان، 2010
- 53- يونس أحمد البطريق، المالية العامة: الضرائب والنفقات العامة، دار النهضة العربية، لبنان، 1984

ب- المذكرات:

- 1- بومدين بن نوار، النفقات العامة على التعليم: دراسة حالة قطاع التربية الوطنية بالجزائر 1980-2008، مذكرة الماجستير في العلوم الاقتصادية غير منشورة، تخصص تحليل اقتصادي، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر
- 2- حمزة سيلام، فاتح ولد بزيو، فعالية السياسة المالية في تحقيق الإصلاح الاقتصادي: دراسة حالة الجزائر 2000-2014، مذكرة ماستر في العلوم الاقتصادية غير منشورة، تخصص اقتصاديات المالية والبنوك، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، الجزائر
- 3- رابح بلقاسم، محددات وأبعاد النفقات العامة في النظم الاقتصادية: دراسة مقارنة، مذكرة الماجستير في العلوم الاقتصادية غير منشورة، معهد العلوم الاقتصادية، الجزائر العاصمة، الجزائر، 1999
- 4- رحمة زيوش، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مذكرة دكتوراه في العلوم غير منشورة، تخصص القانون، جامعة مولود معمري، الجزائر العاصمة، الجزائر، 2011
- 5- سارة بوسعيد، دور إستراتيجية مكافحة الفساد الاقتصادي في تحقيق التنمية المستدامة: دراسة مقارنة بين الجزائر وماليزيا، مذكرة الماجستير في علوم التسيير غير منشورة، تخصص الاقتصاد الدولي والتنمية المستدامة، جامعة فرحات عباس، سطيف، الجزائر، 2013
- 6- سامية شويخي، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة الماجستير غير منشورة، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2011
- 7- سعاد سالكي، دور السياسة المالية في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر: دراسة بعض دول المغرب العربي، مذكرة الماجستير في التسيير الدولي غير منشورة، تخصص مالية دولية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2011
- 8- شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر: دراسة حالة الجزائر 2000-2010، مذكرة دكتوراه في العلوم الاقتصادية غير منشورة، تخصص نقود ومالية، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2012

- 9- صبرينة كردودي، ترشيد الإنفاق العام ودوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي، مذكرة دكتوراه العلوم في العلوم الاقتصادية غير منشورة، تخصص نقود وتمويل، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014
- 10- عبد الكريم دحماني، تمويل نفقات الاستثمار العمومي للدولة: دراسة حالة برامج دعم النمو الاقتصادي، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق غير منشورة، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2011
- 11- كريم بوددخ، أثر سياسة الإنفاق العام على النمو الاقتصادي: دراسة حالة الجزائر 2001-2009، مذكرة الماجستير في علوم التسيير غير منشورة، تخصص نقود ومالية، جامعة دالي إبراهيم، الجزائر العاصمة، الجزائر، 2010
- 12- ليندة مناس، حوكمة الموازنة العامة للدولة ودورها في ترشيد قرارات الإنفاق العام: دراسة حالة وزارة المالية، مذكرة الماستر غير منشورة، تخصص محاسبة وتدقيق، جامعة ألكلي محمد أولحاج، البويرة، الجزائر، 2013
- 13- محمد بصديق، النفقات العامة للجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية، مذكرة الماجستير في العلوم الاقتصادية غير منشورة، تخصص التحليل الاقتصادي، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2009
- 14- محمد بلهادي، النفقات الجبائية: حالة الجزائر، رسالة الماجستير في العلوم الاقتصادية غير منشورة، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2007
- 15- محمد بن عزة، ترشيد الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990-2009، مذكرة الماجستير في العلوم الاقتصادية غير منشورة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010
- 16- محمد بن عزة، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الإنضباط بالأهداف: دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر، مذكرة دكتوراه في العلوم الاقتصادية غير منشورة، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015
- 17- محمد زكاري، دراسة العلاقة بين النفقات العمومية والنمو الاقتصادي في الجزائر خلال الفترة 1970-2012، مذكرة الماجستير في العلوم الاقتصادية غير منشورة، تخصص اقتصاد كمي، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2014

- 18- محمود عبد الله محمود وشاح، الإطار العام لتقويم وتطوير النظام المحاسبي الحكومي الفلسطيني: دراسة ميدانية، مذكرة الماجستير في المحاسبة والتمويل غير منشورة، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2008
- 19- مسعود درواسي، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر 1990-2004، مذكرة دكتوراه في العلوم الاقتصادية غير منشورة، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2006
- 20- نهاد إسحاق عبد السلام أبو هكيدي، دور المعلومات المحاسبية في ترشيد قرارات الإنفاق الرأسمالي: دراسة تطبيقية عبر الشركات المدرجة في بورصة فلسطين، مذكرة الماجستير في المحاسبة والتمويل غير منشورة، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2011

ت- المجالات

- 1- أحمد دنيا شوقي، النظام المالي الإسلامي وترشيد الإنفاق العام، مجلة كلية الشريعة والدراسات الإسلامية، جامعة قطر، 1996
- 2- أحمد مداوس اليامي، تقنية تحليل التكلفة: العائد أسلوب ناجح في تحليل السياسات والبرامج العامة، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، الاقتصاد والإدارة، العدد 19، الرياض، 2005
- 3- بوزيد سايح، سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الراشد في الدول العربية، مجلة الباحث، جامعة ورقلة، العدد 10، 2012
- 4- حسن عبد الكريم سلوم، خالد المهابني الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة: دراسة ميدانية للموازنة العراقية، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد 64، 2007
- 5- رشيد بنعياش، تدبير الإنفاق العام، محور الإدارة والاقتصاد، مجلة مؤسسة الحوار المتمدن، العدد 2940، المغرب، 2010
- 6- زرمان كريم، التنمية المستدامة من خلال برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001-2009، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد 07، 2010

- 7- عبد القادر موفق، الرقابة المالية من منظور الاقتصاد الإسلامي والاقتصاديات المعاصرة، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 05، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2009
- 8- علي بساعد، محاضرات في المالية العمومية، المدرسة العليا للقضاء: التكوين الإعدادي
- 9- علي سيف علي المزروعي، أثر الإنفاق العام في الناتج المحلي الإجمالي، دراسة تطبيقية على دولة الإمارات العربية المتحدة خلال السنوات 1990-2009، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 28، العدد 01، 2012
- 10- لحسن دردوري، عجز الموازنة العامة للدولة وعلاجه في الاقتصاد الوضعي، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 14، جامعة بسكرة، الجزائر، 2013
- 11- نائل عبد الحافظ العوامل، ترشيد الإنفاق العام في الأجهزة المركزية للإدارة العامة في الأردن، مجلة مؤتة البحوث والدراسات، المجلد 7، العدد 2، 1992
- 12- نرمين طلعت غالي، مجلد البحوث المالية، المجلد الأول، وزارة المالية، مصر، 2007

ث - الملتقيات

- 1- بلعاطل عياش، نوي سميحة، مداخلة بعنوان: آليات ترشيد الإنفاق العام من أجل تحقيق التنمية البشرية المستدامة في الجزائر 2001 - 2014، المؤتمر الدولي حول تقييم آثار برامج الاستثمارات العامة وانعكاساتها على التشغيل والاستثمار والنمو الاقتصادي، جامعة سطيف 1، الجزائر، 2013
- 2- روضة جديدي، أثر برامج سياسة الإنعاش الاقتصادي على تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر، مداخلة ضمن المؤتمر الدولي: تقييم آثار الاستثمارات العامة وانعكاساتها على التشغيل والاستثمار والنمو الاقتصادي خلال الفترة (2001-2014)، جامعة سطيف 1، الجزائر، 12/11 مارس 2013
- 3- عبد الرحيم شبيبي، محمد شكوري، البطالة في الجزائر مقارنة تحليلية وقياسية، مداخلة في المؤتمر الدولي حول أزمة البطالة في الدول العربية، يومي 17/18 مارس 2008، مصر

ج- القوانين والأوامر والمراسيم التنفيذية

- 1- الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 01 سبتمبر 2010
- 2- الأمر رقم 05/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتمم للقانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 50، 2010
- 3- الأمر رقم 01/11 المؤرخ في 23 فيفري 2011 والمتضمن رفع حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 12، 2001
- 4- الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، المادة 55، الجريدة الرسمية، العدد 39، الصادرة بتاريخ 23 جوان 1995
- 5- قانون البلدية لعام 2011، المادة 182
- 6- القانون العضوي 17/84 المتعلق بقوانين المالية، المادة 68
- 7- القانون رقم 01/10 المتعلق بتنظيم مهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، المادة 23، الجريدة الرسمية، العدد 42، الصادرة بتاريخ 11 جوان 2010
- 8- القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، المادة 32، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة بـ 29 فيفري 2012
- 9- القانون رقم 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقانون المالية، الجريدة الرسمية، العدد 28، الصادرة بتاريخ 10 جويلية 1984
- 10- القانون رقم 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقانون المالية، الجريدة الرسمية، العدد 28، الصادرة بتاريخ 10 جويلية 1984
- 11- القانون رقم 21/90 المؤرخ في أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المادة 33، الجريدة الرسمية، العدد 35، 1990
- 12- المرسوم التنفيذي 198/95 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 93/08 المؤرخ في 10 مارس 2008، المادة 7، الجريدة الرسمية، العدد 14، سنة 2008
- 13- المرسوم التنفيذي رقم 09-374 مؤرخ في 16 نوفمبر 2009 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، العدد 67، 2009

- 14- المرسوم الرئاسي رقم 128/04 المؤرخ في 19 أبريل 2004، الجريدة الرسمية، العدد 14، 2006 العدد 26، 2004
- 15- المرسوم الرئاسي رقم 137/06 المؤرخ في 10 أبريل 2006، الجريدة الرسمية، العدد 24، 2006
- 16- المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الجريدة الرسمية، العدد 74، 2006
- 17- المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المؤرخ في 7 أكتوبر 2010 يتضمن تنظيم
- 18- المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المؤرخ في 7 أكتوبر 2010 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم

ح- التقارير:

- 1- تقارير بنك الجزائر للسنوات 2004، 2006، 2008، 2010، 2013
- 2- تقارير منظمة الشفافية الدولية 2003-2014
- 3- صندوق النقد الدولي، الميثاق المنقح للممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة، المعدل سنة 2001
- 4- لجنة الشفافية والنزاهة، التقرير الثاني، أولويات العمل وآلياته، مصر، 2008
- 5- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، ملخص حول الوضع الاقتصادي والاجتماعي للأمة سنة 2008، 2009
- 6- منظمة النزاهة العالمية، تقارير 2007، 2009، 2011، على الموقع www.globalintegrity.org/report/algeria

2- باللغة الأجنبية:

- 1- Bernard Landais, **Leçons de politique budgétaire**, balises, paris, France, 1998 ;
- 2- François Escalle, **maitriser les finances publiques: pourquoi, comment ?**, edition economica, 2005
- 3- Genereux, **politiques économiques**, édition Seuil, paris, France, 1996
- 4- Takuo Dome, **The political Economy of Public Finance in Britain 1767 – 1873**, Rotiedge Taylor and Francis Group, London, 2004
- 5- The Global Competitiveness Report, World Economic Forum, Switzerland, 2008- 2011
- 6- Yahia Denideni, **La pratique du système budgétaire de l'état en algerie**, OPU, Algerie, 2002

الملاحق

الملحق رقم (01) نموذج لميزانية التسيير لسنة 2014

المبالغ (دج)	الدوائر الوزارية
2.712.507.000	رئاسة الجمهورية.....
955.926.000.000	مصالح الوزير الأول.....
540.708.651.000	وزارة الدفاع الوطني.....
30.617.909.000	وزارة الداخلية والجماعات المحلية.....
72.365.637.000	وزارة الشؤون الخارجية.....
87.551.455.000	وزارة العدل.....
41.050.228.000	وزارة المالية.....
4.452.530.000	وزارة الطاقة والمناجم.....
233.232.749.000	وزارة التنمية الصناعية وترقية الاستثمار.....
24.260.117.000	وزارة الفلاحة والتنمية الريفية.....
241.274.980.000	وزارة الشؤون الدينية والأوقاف.....
38.922.265.000	وزارة المجاهدين.....
13.148.714.000	وزارة الموارد المائية.....
19.405.864.000	وزارة النقل.....
19.449.647.000	وزارة الأشغال العمومية.....
2.405.141.000	وزارة السكن والعمران والمدينة.....
18.630.359.000	وزارة الاتصال.....
696.810.413.000	وزارة التربية الوطنية.....
270.742.002.000	وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.....
25.233.155.000	وزارة الثقافة.....
49.491.196.000	وزارة التكوين والتعليم المهني.....
135.822.044.000	وزارة التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة.....
23.801.125.000	وزارة التجارة.....
277.547.000	وزارة العلاقات مع البرلمان.....
274.291.555.000	وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي.....
365.946.753.000	وزارة الصحة إصلاح المستشفيات.....
36.791.134.000	وزارة الشباب والرياضة.....
3.680.186.000	وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال.....
3.007.737.000	وزارة السياحة والصناعة التقليدية.....
2.323.410.000	وزارة الصيد البحري والموارد الصيدية.....
4.243.755.743.000	المجموع الفرعي
470.696.623.000	التكاليف المشتركة
4.714.452.366.000	المجموع العام

المصدر: الجدول (ب) الملحق بقانون المالية 2014

الملحق رقم (02) نموذج لميزانية التجهيز لسنة 2014

القطاعات	رخص البرامج	اعتمادات الدفع
الصناعة.....	2.972.000	2.820.500
الفلاحة والري.....	229.135.500	203.520.500
دعما للخدمات المنتجة.....	34.455.000	29.347.000
المنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية.....	920.347.600	781.640.900
التربية والتكوين.....	231.721.400	243.865.900
المنشآت القاعدية الاجتماعية والثقافية.....	219.301.600	236.615.100
دعم الحصول على السكن.....	116.384.500	127.536.000
مواضيع مختلفة.....	510.000.000	360.000.000
المخططات البلدية للتنمية.....	65.000.000	65.000.000
المجموع الفرعي للاستثمار	2.329.317.600	2.050.345.900
دعم النشاط الاقتصادي (تخصيصات لحساب التخصيص الخاص وخفض نسب الفوائد)...	-	661.368.310
البرنامج التكميلي لفائدة الولايات.....	130.000.000	70.000.000
احتياطي لنفقات غير متوقعة.....	285.000.000	160.000.000
المجموع الفرعي للعمليات برأس المال	415.000.000	891.368.310
مجموع ميزانية التجهيز	2.744.317.600	2.941.714.210

المصدر: الجدول (ج) الملحق بقانون المالية 2014

الملحق رقم (03) تطور حجم الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة (2001 - 2013)

(الوحدة: مليار دج)

نفقات التجهيز			نفقات التسيير			إجمالي النفقات			ال PIB	السنوات
النسبة إلى إجمالي النفقات	نسبة النمو	القيمة	النسبة إلى إجمالي النفقات	نسبة النمو	القيمة	النسبة إلى ال-PIB	نسبة النمو	القيمة		
39,55	/	522,4	60,45	/	798,6	31	/	1321	4260,8	2001
37,09	10,6	575	62,91	22,16	975,6	34,13	17,38	1550,6	4541,9	2002
33,57	-1,32	567,4	66,43	15,08	1122,8	32,09	9	1690,2	5266,8	2003
33,87	12,91	640,7	66,13	11,42	1251,1	30,75	11,92	1891,8	6150,4	2004
39,43	25,94	806,9	60,67	-0,47	1245,1	27,12	8,46	2052	7563,6	2005
41,39	25,8	1015,1	58,61	15,48	1437,9	28,8	19,54	2453	8514,8	2006
46,16	41,32	1434,6	53,84	16,41	1673,9	33,18	26,72	3108,5	9366,6	2007
47,09	37,55	1973,3	52,91	32,48	2217,7	37,79	34,82	4191	11090	2008
45,84	-1,36	1946,3	54,16	3,71	2300	42,59	1,31	4246,3	9968	2009
40,48	-7,11	1807,9	59,52	15,6	2659	37,25	5,19	4466,9	11991,6	2010
33,73	9,2	1974,4	66,27	45,88	3879,2	40,29	31,04	5853,6	14526,6	2011
32,24	15,25	2275,5	67,76	23,28	4782,6	43,79	20,57	7058,1	16115,4	2012
30,99	-17,03	1887,8	69,01	-12,09	4204,3	36,76	-13,68	6092,1	16569,3	2013

المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على: تقارير بنك الجزائر للسنوات 2004، 2006، 2008، 2010، 2013.

الملحق رقم 04: تطور نفقات التسيير في الجزائر خلال الفترة 2001 - 2013

نفقات التسيير (مليار دج)					
فوائد الدين العام	التحويلات	مواد ولوازم	منح المجاهدين	الرواتب والأجور	
147,5	247,1	59,1	56,1	288,8	2001
143	387,7	69,8	74	301,1	2002
146,3	543,8	58,8	62,2	326,6	2003
85,2	633,6	71,7	69,2	391,4	2004
73,2	597,6	76	79,8	418,5	2005
68,6	733,3	95,7	92,5	447,8	2006
80,5	871,8	93,8	101,6	526,2	2007
61,4	1102,9	111,7	103	838,7	2008
37,4	1108,5	112,5	130,7	910,9	2009
33,2	1140,2	121,7	151,3	1212,6	2010
37,7	1773,9	129,7	163,2	1774,7	2011
42	2431,7	135,2	185,3	1988,4	2012
44,2	1984,5	116,1	226,5	1833	2013

المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على تقارير بنك الجزائر سنوات: 2004، 2008، 2012، 2013.

الملحق رقم 05: بعض مؤشرات الحوكمة في الجزائر خلال الفترة (2001 - 2013)

التمثيل السياسي والمساءلة		الاستقرار السياسي وغياب العنف		فعالية الحكومة		حكم القانون		ضبط الفساد		المؤشر
النسبة %	معيار الخطأ	النسبة %	معيار الخطأ	النسبة %	معيار الخطأ	النسبة %	معيار الخطأ	النسبة %	معيار الخطأ	السنوات
14,4	-1,18	8,2	-1,59	14,1	-0,96	13,9	-1,14	14,6	-0,95	2001
18,3	-1,06	6,3	-1,72	31,2	-0,61	32,5	-0,61	21,9	-0,54	2002
17,8	-1,11	5,3	-1,81	28,3	-0,65	36,4	-0,55	30,1	-0,94	2003
26,4	-0,76	8,7	-1,43	37,1	-0,5	34,4	-0,59	29,8	-0,67	2004
26,4	-0,74	17,8	-0,99	40,5	-0,42	30,6	-0,71	40,5	-0,64	2005
21,6	-0,94	15,4	-1,11	33,7	-0,56	31,6	-0,63	39	-0,42	2006
19,2	-0,99	14,9	-1,11	29,6	-0,64	28,2	-0,69	36,9	-0,45	2007
20,2	-0,98	14,9	-1,08	29,6	-0,65	25,5	-0,72	34,5	-0,51	2008
18,5	-1,03	12,8	-1,23	31,6	-0,66	25,6	-0,76	37,8	-0,55	2009
18,5	-1,01	11,8	-1,25	34	-0,56	27	-0,76	38,2	-0,48	2010
18,31	-1	10,38	-1,36	34,60	0,58	25,35	-0,77	36,49	-0,51	2011
22,27	-0,9	9,95	-1,32	33,97	0,55	27,01	-0,77	38,28	-0,49	2012
22,75	-0,89	12,80	-1,17	31,58	0,6	29,38	-0,68	38,76	-0,48	2013

المصدر: world bank, worldwide governance indicators 1996-2010, web cite: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm> تاريخ

الإطلاع: 2015 -05 -25

الملحق رقم (06) تطور بعض المؤشرات الاقتصادية في الجزائر خلال الفترة (2001 - 2013)
(الوحدة: مليار دج)

السنوات	معدل النمو الاقتصادي	النمو الاقتصادي خارج المحروقات	رصيد الموازنة	رصيد الحساب الجاري	صادرات النفط
2001	2,1		171	520,43	1450,12
2002	4,7	5,3	10,5	347,96	1443,05
2003	6,9	6	438,5	683,06	1856,52
2004	5,2	6,2	436	801,41	2273,69
2005	5,1	4,7	896,4	1533,78	3344,45
2006	2	5,6	1150,6	2101,61	3893,6
2007	3	6,3	456,8	2105,49	4123,19
2008	2,4	6,7	906,9	2190,82	4951,46
2009	1,6	9,6	-713,1	30,26	3225,81
2010	3,6	6,3	-178,2	906,41	4175,22
2011	2,8	6,1	-168,6	1290,24	5218,97
2012	3,3	7,1	-710,9	945,01	5458,9
2013	2,8	7,1	-248,2	68,79	5022,61

المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على تقارير بنك الجزائر للسنوات 2004، 2006، 2008، 2010، 2013.

الملحق رقم (07) الاعتمادات المخصصة لقطاع الصحة ضمن الميزانية العامة خلال الفترة
(2001 - 2013)

(الوحدة: مليار دج)

السنوات	الاعتمادات (مليار دينار)	نسبة نفقات الصحة إلى PIB	نسبة نفقات الصحة إلى إجمالي الإنفاق
2001	38,32	0,89	2,89
2002	49,11	1,08	3,17
2003	55,43	1,05	3,28
2004	63,77	1,04	3,37
2005	62,46	0,83	3,04
2006	70,31	0,83	2,87
2007	93,55	1	3
2008	129,2	1,17	3,08
2009	178,32	1,79	4,19
2011	227,86	1,57	3,89
2012	404,95	2,51	5,74
2013	306,93	1,85	5,04

المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على قوانين المالية، الجريدة الرسمية.

الملحق رقم (08) النفقات الموجهة لقطاع التعليم في إطار الميزانية العامة في الجزائر خلال الفترة (2001 - 2013)

(الوحدة: مليار دج)

نفقات التربية الوطنية	نفقات التعليم العالي	نفقات التعليم والتكوين المهنيين	إجمالي النفقات التعليم			السنوات
			النسبة إلى PIB	النسبة إلى إجمالي النفقات العامة	القيمة	
137,41	43,59	9,13	4,46	14,39	190,13	2001
158,04	58,74	12,49	5,05	14,79	229,27	2002
171,05	63,49	13,23	4,70	14,66	247,77	2003
186,62	66,49	14,8	4,36	14,16	267,91	2004
214,4	78,38	16,4	4,09	15,07	309,18	2005
222,03	85,32	16,98	3,81	13,22	324,33	2006
235,88	95,68	17,05	3,72	11,21	348,61	2007
280,54	118,3	19,87	3,78	9,99	418,71	2008
374,27	154,63	25,93	5,57	13,07	554,83	2009
569,32	212,83	38,33	5,65	14,02	820,48	2011
544,38	277,17	49,13	5,40	12,34	870,68	2012
628,66	264,58	47,64	5,68	15,44	940,88	2013

المصدر: من اعداد الطالبتين بالاعتماد على قوانين المالية، الجريدة الرسمية.