

كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية.



مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية
تخصص تسيير المالية العامة.

ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الإنضباط بالأهداف
دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 2009/1990.

من إعداد الطالب :
- بن عزة محمد.

تحت إشراف:
- أ.د. بن حبيب عبد الرزاق.

أ.د بلمقدم مصطفى	أستاذ التعليم العالي	جامعة تلمسان	رئيسا.
أ.د بن حبيب عبد الرزاق	أستاذ التعليم العالي	جامعة تلمسان	مشرفا.
د. بن منصور عبد الله	أستاذ محاضر	جامعة تلمسان	ممتحنا.
د. كرزايي عبد اللطيف	أستاذ محاضر	جامعة تلمسان	ممتحنا.

السنة الجامعية 2010/2009

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿٦٦﴾ وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا ﴿٦٧﴾

الآية 67 من سورة الفرقان

وقال رسول الله صلى الله عليه وسلم: رحم الله امرءا اكتسب طيبا ،
وأنفق قصدا، وقدم فضلا ليوم حاجته

إهداء:

إلى والديّ الكريمين أطال الله في عمرهما وجعلهم لي سراجاً منيراً،

والذين كان لدعائهما الأثر البالغ في مشواري الدراسي.

وإلى إخوتي حفظهم الله ...

و كل الأحباب والأصدقاء وزملاء الدراسة.

أهدي هذا العمل المتواضع...

كلمة شكر:

الحمد و الشكر الكبيرين لله العلي القدير وحده الذي أنعم

عليّ بانجاز هذا العمل المتواضع . . .

تحية شكر و تقدير إلى المشرف على الرسالة ا.د بن حبيب عبد
الرزاق على إرشاداته وتوجيهاته القيمة في سبيل إخراج هذا العمل
إلى الوجود.

كما أخص بالشكر كل من ساهم في هذا العمل

من قريب أو من بعيد.

خطة البحث:

المقدمة العامة

الفصل الأول :

سياسة الإنفاق العام... أسس ومفاهيم عامة

تمهيد

المبحث الأول : الإنفاق العام وتطوره في الفكر الاقتصادي
المبحث الثاني: مفاهيم وتعريف أساسية حول النفقات العامة
المبحث الثالث: ظاهرة تزايد النفقات العامة
خلاصة الفصل.

الفصل الثاني :

ترشيد الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف...أساليب واتجاهات

تمهيد

المبحث الأول : مفاهيم أساسية حول ترشيد الإنفاق العام
المبحث الثاني: ترشيد الإنفاق العام والانضباط بالأهداف في إطار الميزانية العامة
المبحث الثالث: سياسة الانفاق العام كأداة مفضلة لتجسيد أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية
المبحث الرابع: تجارب وطرق عالمية نحو ترشيد وتحقيق أهداف سياسة الإنفاق العام
خلاصة الفصل

الفصل الثالث:

دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة (1990/2009)

تمهيد

المبحث الأول: دراسة النفقات العامة في إطار الميزانية العامة للدولة
المبحث الثاني: مدى رشادة توظيف النفقات العامة في إطار الميزانية العامة
المبحث الثالث: تحليل توجهات سياسة الإنفاق العام في الجزائر ومدى رشادتها خلال الفترة(1990/2009)
المبحث الرابع: سياسة الإنفاق العام وتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية
خلاصة الفصل.
الخاتمة العامة.
قائمة المراجع.
قائمة الجداول والأشكال.
الفهرس.

المقدمة العامّة

المقدمة العامة:

أولاً: تمهيد :

لقد تطور دور الدولة في المجتمع وطرق تدخلها في الحياة الاقتصادية، كما أخذ هذا الموضوع حيزاً وافراً من التحليل الاقتصادي الكلي، وتشعبت آراء المفكرين الاقتصاديين في ظل المذاهب الاقتصادية، وتطور معه مفهوم النفقات العامة، الذي انتقل من الدور الضيق للدولة (النظرية الكلاسيكية) حيث تم حصر أوجه الإنفاق في أقل الحدود التي دعا إليها (Adam Smith) والمتمثلة في المهام التقليدية لها (الدفاع، الأمن، العدالة)، وعبارة (Jean- Baptiste Say) الشهيرة " إن أفضل النفقات أقلها حجماً ... " خير ما يعبر عن وجهة رأي الكلاسيك في هذا الإتجاه ، بينما انتقل هذا المفهوم مع تغير الأفكار والتوجه نحو ضرورة إعطاء دور مؤثر للدولة في الاقتصاد (النظرية الكنزوية) وهذا ما جعل للنفقات العامة دوراً كبيراً في الرفع من الطلب الكلي وتحريك العجلة الإنتاجية مما يساهم في التقليل من البطالة والوصول إلى العمالة الكاملة، وهذا ما جعل للنفقات العامة أهمية لكونها إحدى المتغيرات الاقتصادية المهمة و الأداة التي تستعملها الدولة في تحقيق الأهداف التي ترمي إليها، إذ أنها تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة.

والدور الذي تلعبه النفقات العامة يكتسي أهمية بالغة في الاقتصاد الوطني من خلال وظائفها الثلاث التي يجب مراعاتها ومن بينها التخصيص الأمثل للموارد حسب Musgrave (1959) ، بالإضافة إلى تأثيراتها المتواصلة في ظل سياسة متكاملة ، وفق مجموعة من الآليات والضوابط من أجل تحقيق أهم الأهداف المرجوة.

فقد أدى ظهور مشكلة الندرة التي تعاني منها جل دول العالم حالياً ، وتنامي الطلب على مقومات الحياة الأساسية كخدمات الصحة والتعليم والأمن... الخ. إلى زيادة مسؤولية الدولة في سبيل تلبية هذا الطلب وحاجتها المتزايدة إلى الإنفاق العام (ظاهرة زيادة النفقات العامة). وقد يكون من الممكن عدم الأخذ بالحساب الاقتصادي عند الإنفاق إذا توفرت الموارد المالية بالشكل الوفير لتحقيق الأهداف المسطرة، غير أنه وللأسف الشديد يبدو أن المشكلة الاقتصادية هي مشكلة أبدية وملزمة للحياة ، وان الموارد على أي صورة كانت مالية أو طبيعية محدودة زماناً ومكاناً ، وعليه يفرض هذا الواقع ضرورة لجوء متخذي القرار

والمسؤولين إلى إعادة النظر في تسيير واستخدام تلك الموارد بالشكل العقلاني والسليم لتخصيص مختلف الموارد المتاحة باللجوء إلى مفهوم ترشيد الإنفاق العام من خلال الحرص على مدى سلامة الأساليب والأدوات المستخدمة في تقرير المشاريع والخدمات العمومية .

كما أن التقيد التام بالتحديد الدقيق للأهداف المراد تحقيقها أصبح من الضرورات الملحة، حيث أن إنفاق مبلغ من المال على مشروع معين لم يعد انجازا في حد ذاته وإنما الإنجاز هو مدى تحقيق الأهداف المحددة من خلال إنفاق نفس المبلغ. وذلك من خلال تخصيص النفقات العامة وفقا للأهداف الفرعية التي تسعى كل هيئة حكومية تحقيقها . وهذا يقتضي أن يتم تحديد الأهداف العامة (الأهداف الرئيسية) ثم بعد ذلك يتم تحديد الأهداف الفرعية التي يعتمد تحقيقها خلال العام المالي ، مع متابعة عملية تنفيذ المشاريع والتعديل على مدار العام والرقابة عليها وتذليل العقبات التي تواجهها ، فقد كان تطوير أسلوب الإدارة بالأهداف في القطاع الحكومي والميزانية العامة خاصة، ثورة بمعنى الكلمة في مجال تسيير المال العام في كل من الولايات المتحدة الأمريكية من خلال القانون الحكومي والنتائج (1993) و كندا من خلال قانون الإدارة العمومية (La loi sur l'administration publique LAP 2000) ، وفرنسا من خلال القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية (LOLF2001).

والجزائر كغيرها من الدول والتي تتميز بنظام ميزاني مميّز في الإهتمام بجانب النفقات، والتي بدورها عرفت عدة أزمات اقتصادية كالأزمة البترولية سنة 1986 وهشاشة الاقتصاد الوطني وتدني المستوى المعيشي للمواطنين ، ساهم في ضرورة القيام بعدة إصلاحات في مختلف القطاعات الاقتصادية، منها إصلاح هيكل النفقات العامة واتخاذ عدة اجراءات في هذا المجال خلال الفترة 1999/1990، بينما شهدت الفترة ما بين 2009/2001 سياسة مغايرة من خلال برنامجي الإنعاش الاقتصادي وبرنامج دعم النمو الذين رصدت لهما مبالغ مالية جد ضخمة من أجل الرفع من مستويات التنمية وتحقيق أهم الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

فتطور الأوضاع على المستوى الوطني والتي تتطلب بلوغ مستوى معين من المؤشرات الاقتصادية و الحفاظ عليها لضمان التنمية المستدامة من جهة، وتطور الأوضاع على المستوى الدولي وما ميّزه من ظهور التكتلات الاقتصادية الجهوية و الإقليمية،

بالإضافة إلى ظاهرة الإدماج الاقتصادي العالمي من جهة أخرى والتي تعتبر ظاهرة نسبية لأنها شكل من أشكال تطور الرأسمالية الحديثة و البقاء ضمنها هو دائما للأقوى، فكل هذا يفرض أكثر من أي وقت مضى ضرورة اتخاذ القرارات الاقتصادية المنطقية والعقلانية و التي تشمل قرارات تسيير المال العام في جانبه الإنفاقي أيضا.

ثانيا: طرح الإشكالية:

بعد إقائنا لنظرة على أهمية النفقات العامة في ظل الاقتصاد من خلال تطور دور الدولة ، وأهم المعوقات التي تواجه هذه الأخيرة في القيام بوظيفتها على أحسن وجه، من خلال بروز مشكلة الندرة وشح الموارد من جهة وتنامي الطلب على مقومات الحياة والرفاهية من جهة أخرى ، مما لزم ضرورة الأخذ بمفهوم ترشيد الإنفاق العام مع التقيد بالأهداف من خلال الرقي بدور النفقة العامة لتحقيق أهم الأهداف الاقتصادية والاجتماعية ، لذا ارتأينا إجراء دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 2009/1990 التي من خلالها سنحاول الإجابة على التساؤل الرئيسي في شكل اشكالية محورية كمايلي:

ما مدى رشادة سياسة الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية

في الجزائر؟

ومن خلال التساؤل الرئيسي تتبثق تساؤلات فرعية أهمها :

- 1- ما هي أهم معالم سياسة الإنفاق العام؟
- 2- ما المقصود بترشيد الإنفاق العام والإنضباط بالأهداف وما هي آليات تحقيقه؟
- 3- ما هي أهم الأساليب و التجارب الرائدة في مجال ترشيد وتحقيق أهداف الإنفاق العام؟
- 4- ما مدى رشادة توظيف النفقات في ظل الميزانية العامة في الجزائر؟
- 5- هل ساهمت توجهات سياسة الإنفاق العام في الجزائر في توجيه جيد للموارد وتحقيق أهم الأهداف الاقتصادية والاجتماعية؟

ثالثا: فرضيات البحث:

من خلال هذه التساؤلات وغيرها كانت الرغبة كبيرة في معالجة هذا الموضوع المتعلق بترشيد الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف ،وكمنطلق في تحليلنا لهذا الموضوع وضعنا الفرضية التالية:

❖ صياغة برامج الإنفاق العام على أساس الأهداف يؤدي إلى رشادة أكبر.

رابعا: مبررات اختيار الموضوع:

وكان اختيارنا لهذا الموضوع يعود للأسباب التالية:

❖ محاولة تسليط الضوء على الإهتمام المتزايد بترشيد الإنفاق العام وخاصة التقيد بالأهداف من خلال كل عملية إنفاق.

❖ بغية إبراز الطرق والأساليب والتجارب المستعملة في تحسين استعمال الموارد بصورة رشيدة .

خامسا: أهداف الدراسة :

يهدف البحث أساسا إلى :

❖ التعريف بالدور الكبير لترشيد الإنفاق العام في الاستغلال الأمثل للموارد.

❖ السعي إلى إبراز دور عملية ضبط برامج الإنفاق العام بالأهداف في التخصيص الأمثل للموارد..

❖ التعرف على توجهات سياسة الإنفاق العام في الجزائر.

سادسا: أهمية الدراسة:

يكتسب البحث أهميته من خلال الموضوع الذي يعالجه ، والذي يتعلق بترشيد سياسة الإنفاق العام مع ضرورة إتباع منهج الانضباط بالأهداف و تكمن هذه الأهمية في الاعتبارات التالية:

❖ جاءت الدراسة لتبيين الأهمية البالغة التي تحض بها النفقات العامة في التحليل الاقتصادي ودورها في التأثير على متغيرات النشاط الاقتصادي.

- ❖ يعتبر ترشيد الإنفاق العام والانضباط بتحقيق الأهداف المرجوة الطريق الجيد لتحسين استغلال الموارد في ظل قصور وشح مصادر التمويل.
- ❖ 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 منضومة الميزانية العامة.

سابعاً: منهج البحث والأدوات المستخدمة:

لقد انتهجنا في معالجتنا لهذا البحث المنهج الوصفي في التطرق إلى أهم المفاهيم والأسس المتعلقة بسياسة الإنفاق العام، بالإضافة إلى المنهج التحليلي في ما يخص الفصل الثاني حول ترشيد الإنفاق العام والانضباط بالأهداف، كما استعملنا المنهج التقويمي في دراسة السياسة الإنفاقية في الجزائر.

واستعملنا الأدوات الخاصة بالتحليل الإقتصادي من إحصائيات : النفقات العامة، الناتج المحلي الخام، نسب النمو، نسب التضخم، معدلات البطالة.بالإضافة إلى أهم التقارير الإحصائية، والجرئد الرسمية، والقوانين والتشريعات. ومواقع الأنترنت.

ثامناً: خطة ومنهجية البحث:

من خلال معالجتنا لهذا الموضوع قمنا بتقسيمه إلى ثلاث فصول على النحو التالي:

- من خلال الفصل الأول تعرضنا إلى أهم المفاهيم والأسس التي تتعلق بالنفقات العامة وتطورها في الفكر الإقتصادي، وأهم التعاريف التي تتمحور حول النفقة العامة، واستعرضنا أهم التقسيمات هذه الأخيرة، وأهم الضوابط والعوامل المؤثرة في كل عملية إنفاق للمال العام، وألقينا الضوء على أهم تأثيرات النفقات العامة على متغيرات النشاط الإقتصادي .

- أما فيما يخص الفصل الثاني فتطرقنا فيه إلى أهم المفاهيم والأسس المتعلقة بترشيد الإنفاق العام واتجاهاته، وكذلك تطرقنا إلى منهج الإدارة بالأهداف في إطار الميزانية العامة ومساهمته الكبيرة في ترشيد وتحقيق أهداف الإنفاق العام، بالإضافة إلى دور سياسة الإنفاق العام في تحقيق أهم الأهداف الإقتصادية والإجتماعية، وأهم التجارب الدولية المطبقة في مجال ترشيد الإنفاق العام.

- وتمحور الفصل الثالث والأخير حول دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 2009/1990 لما حدث فيها من تغيرات مهمة، بالتطرق إلى دراسة جانب النفقات في ظل الميزانية العامة وتحليل مدى رشادتها، بالإضافة إلى تحليل توجهات سياسة الإنفاق العام خلال فترة الدراسة وأهم النقائص والإيجابيات. مع دراسة مدى تحقيق السياسة الإنفاقية للأهداف الإقتصادية و الإجتماعية.

الفصل الأول :

سياسة الاتفاق العام . . . أسس ومفاهيم
عامة.

تمهيد:

لقد ازدادت أهمية دراسة النفقات العامة نتيجة لتطور مماثل حصل في دور الدولة في المجتمع وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية، كما أخذت حيزا وافرا من التحليل الاقتصادي الكلي، وتعود أهمية النفقات العامة إلى كونها إحدى المتغيرات الاقتصادية المهمة و الأداة التي تستعملها الدولة في تحقيق الأهداف التي ترمي إليها، إذ أنها تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة. ولتبسيط الدور الذي تلعبه النفقات العامة في الاقتصاد الوطني من خلال تأثيراتها المتواصلة سوف نتطرق في أسلوب تحليلي إلى تاريخ النفقات العامة ضمن الفكر الاقتصادي وكذلك أهم المفاهيم والمبادئ الأساسية المتعلقة بالنفقات العامة من تعاريف وتقسيمات مع توضيح أهم الضوابط والعوامل المؤثرة فيها، والتركيز على أهم الآثار التي تحدثها النفقات العامة للاسترشاد بها في تحقيق الأهداف المرجوة ، وإلقاء الضوء على ظاهرة ازدياد النفقات العامة وأهم النظريات التي عالجت هذا الموضوع. ولهذا الغرض قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى المباحث التالية:

❖ المبحث الأول : الإنفاق العام وتطوره في الفكر الاقتصادي.

❖ المبحث الثاني: مفاهيم وتعاريف أساسية حول النفقات العامة.

❖ المبحث الثالث: ظاهرة تزايد النفقات العامة.

المبحث الأول : الإنفاق العام وتطوره في الفكر الاقتصادي

لقد مر 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 كالفكر الاقتصادي الكلاسيكي في ظل النظام الاقتصادي الحر والدولة الحارسة وكذلك الفكر الكينزي في ظل الدولة المتدخلة بالإضافة إلى الفكر النقدي والفكر الاشتراكي وكذلك الفكر الاقتصادي الإسلامي.

وخلال مراحل التطور هذه كان الإنفاق العام ينتقل بين الحيادية والتأثير في النشاط الاقتصادي وفيما يلي استعراض لأهم هذه الأفكار الاقتصادية في هذا المجال.

المطلب الأول : الإنفاق العام في الفكر الكلاسيكي:

لقد تميز الفكر الكلاسيكي بإعطاء دور ضيق للدولة حيث تم حصره في أقل الحدود والمتمثلة في المهام التقليدية لها، أو لا حماية المجتمع ضد الاحتلال من الخارج، ثانيا حماية كل عضو في المجتمع من ظلم الآخرين، ثالثا دعم المؤسسات والأشغال العمومية.¹ دون محاولة التأثير على حرية النشاط الاقتصادي الذي اعتمد على الحوافز الفردية وفقا لقواعد المنافسة الحرة وقانون السوق.²

وفي ظل هذا الإطار الفكري لم يعط الكلاسيك أية أهمية تذكر لدراسة طبيعة وتوزيع ومحددات الإنفاق العام بين مختلف القطاعات الاقتصادية ، ويعتبر آدم سميث (Adam Smith) الذي ألف كتاب "ثروة الأمم" عام 1776 من أهم المفكرين الكلاسيك ، الذي دعا إلى عدم تدخل الدولة، والاعتماد على آلية السوق (اليد الخفية)³ في إعادة التوازن، وكانت نظرتة للإنفاق العام بأنه غير منتج من حيث خلق الثروة ، وبالتالي لم يقبل سميث فكرة أن الإنفاق العام يخلق الطلب الفعال ويزيد من النمو الاقتصادي بل انه يحول الثروة من القطاع الخاص إلى العام أي لأغراض غير منتجة، وقد أثرت هذه الآراء على الاقتصاديين الذين

1-ALAN.J.Auerbach and Martin Fldstein ,Hand book of Public Economics ,Volume 1,Elsevier ,5edition ,2005 , p3

² - المرسي السيد حجازي، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 2002، ص 291.

³ - اليد الخفية: استعمل هذا المصطلح لأول مرة من قبل آدم سميث ، ومفاده أن الأفراد وفي سعيهم لتحقيق مصالحهم الخاصة تتحقق بطريقة غير مباشرة المصلحة العامة .

جاءوا من بعده أمثال ديفيد ريكاردو (1772-1823) **David Ricardo** الذي كان موافقا 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 الخاص إلى العام.¹

ويرى **Jean-Baptiste Say (1767-1832)** أن الإنفاق العام لا يختلف من حيث المبدأ عن الاستهلاك الخاص في كلتا الحالتين هناك ضياع للثروة ودعا إلى تقييد حجم الإنفاق العام واعتبره عملا 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 الكلاسيك إتجاه الإنفاق العام،² وكان من رأي (G.jéze) أن علم المالية العامة يقوم على فكرة معينة هي أن هناك نفقات يتعين تغطيتها.³

وتأكيدا لهذا الحكم جاء رأي "**John Stuart Mill(1806-1873)**" عندما قيد تدخل الدولة للمصالح العام وذلك في المجالات التي لا يُقبل 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. وعلى ضوء ما تقدم فإن أهم خصائص الفكر الكلاسيكي حول مفهوم الإنفاق العام يمكن تلخيصه في النقاط التالية :

- 1- تقييد حجم الإنفاق العام ، أي أن يكون في أضيق نطاقه ومقتصرا على الوظائف الأساسية للدولة بما يتماشى مع مفهوم الدولة الحارسة .
- 2- حياد الإنفاق العام بمعنى عدم وجود أي تأثير له على المجال الاقتصادي والاجتماعي نظرا لاعتقاد المفكرين الاقتصاديين الكلاسيك بأن تدخل الدولة سوف يؤدي إلى اختلال في التوازن العام .

¹- Takuo Dome ; **The Political Economy of Public Finance in Britain 1767-1873**

;Rotiedge Taylor and Francis Group,london,2004,pp.41-118.

² -الصديق نصر الشائبي ، مقال بعنوان الإنفاق العام ودور الدولة في الماضي والحاضر، مصر

،18/05/2009 منشور على الموقع التالي: <http://www.ceolibya.com/inc/print.php?id=3135>

³ -يونس أحمد البطريق ، المالية العامة ، دار النهضة العربية ، بيروت 1984 ، ص9.

3- أولوية النفقات في التقدير : ينفي التقليديون أي دور للإيرادات العامة في التأثير على الاقتصاد القومي وأن دورها الوحيد يتمثل في تغطية النفقات المحددة مسبقا.

4- الاهتمام بالتوازن المحاسبي للميزانية العامة، (تساوي جانب الإيرادات العامة مع جانب النفقات العامة) أي عدم قبول عجز ولا يسمح بتكوين فائض،¹ وبالتالي أكد الكلاسيك على ضرورة توازن الميزانية أنه المبدأ الواجب تحقيقه دون اللجوء إلى الإصدار النقدي أو الاقتراض لأن النفقات العامة موجهة أساسا للاستهلاك وهذا سوف يؤدي إلى التضخم وفي ذلك يقول "آدم سميث": **"the only good budget is a balanced budget"**.²

خلاصة القول أن الفكر الكلاسيكي لم يعط أهمية كبيرة لدراسة الإنفاق العام انطلاقا من فكرة أن تحقيق الاستقرار والازدهار الاقتصاديين إنما يتحققان بصورة عفوية وطبيعية بدون تدخل للدولة.

المطلب الثاني : الإنفاق العام في الفكر الكينزي:

على إثر الفشل الذريع الذي واجهه نظام السوق الحر وما ترتب عليه من كساد كبير خلال الفترة (1929-1933)، ظهرت أفكار الاقتصادي كينز **John Maynard Keynes (1883-1946)**³ ، من خلال كتابه الشهير **"النظرية العامة في التشغيل والفائدة والنقود"** ، والذي صدر في عام 1936، والذي ضمنه نقدا شديدا للنظرية الكلاسيكية ، وتطلب الأمر حينئذ تدخل الدولة واتسع دورها في الحياة الاقتصادية ، 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 تحسين مستوى الرفاهية في

¹ - د نواز عبد الرحمن الهيتي ، د منجد عبد اللطيف الخشالي ، **المدخل الحديث في المالية العامة** ، الطبعة الأولى ، دار المناهج ، عمان ، 2005 ، ص18.

² - سميرة بوخالفة ، **السياسة الميزانية في إطار برامج التصحيح الهيكلي** دراسة حالة الجزائر ، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر ، 1999، ص31.

³ - الاقتصادي كينز من مواليد 1883، بدأ حياته كمدرس في جامعة كمبريدج ، ولم يكن في بداية مشواره الدراسي اقتصاديا ، إنما درس الرياضيات وقدم أطروحة في "نظرية الاحتمالات"، وقد درس مع ألفريد مارشال كمساعد، كما شارك في وضع الأسس الأولى لصندوق النقد الدولي عام 1944، من مؤلفاته النتائج الاقتصادية للسلم (119)، الإصلاح النقدي (1923)، النقود (1930)، النظرية العامة في التشغيل والفائدة والنقود (1936).

المجتمع ، فالإعانات الموجهة للصناعة تختلف عن الإعانات الموجهة للمحتاجين أو العاطلين فالأولى تهدف إلى رفع مستوى الصناعة و زيادة الأرباح بينما الثانية تهدف إلى رفع المستوى الاستهلاكي لفئة المحتاجين.

ويرى كينز وأتباعه أن 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"¹، من أجل زيادة الإنتاج والتشغيل والقضاء على البطالة وبالتالي إنقاذ النظام الرأسمالي من الخطر الذي يهدده نتيجة لوجود البطالة.² ويرى "كينز" أيضا أن زيادة النفقات العامة في شكل إستهلاك أو استثمارات عمومية و تقديم تحويلات جديدة أو تخفيض الضرائب يساهم في تقريب الإقتصاد الوطني من حالة التشغيل الكامل⁽³⁾، وبالتالي فإن للإنفاق العام دور كبير في الرفع من الطلب الكلي وذلك من خلال ما يأتي:⁴

1-زيادة الطلب الاستهلاكي ويتحقق ذلك من خلال :

أ - 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 ، مما يعني زيادة الطلب الكلي ، فالتفاوت في 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 تصاعدية على الأغنياء وإنفاقها على الفقراء

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

2-زيادة الطلب الاستثماري ويتم ذلك من خلال :

أ - قيام الدولة نفسها عند حدوث أو ارتفاع معدل البطالة باقامة مشاريع استثمارية.

¹ - عمر صخري، التحليل الاقتصادي الكلي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الخامسة، 2005، ص 63.

² - مدحت القرشي ، تطور الفكر الاقتصادي ، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر ، الأردن ، 2008، ص 151.

3 - D. LABARONNE: Macroeconomie-les fonctions économiques-édition SEUIL ; PARIS

;1999 -P.29

⁴ - مدحت القرشي، مرجع سبق ذكره ، ص 151.

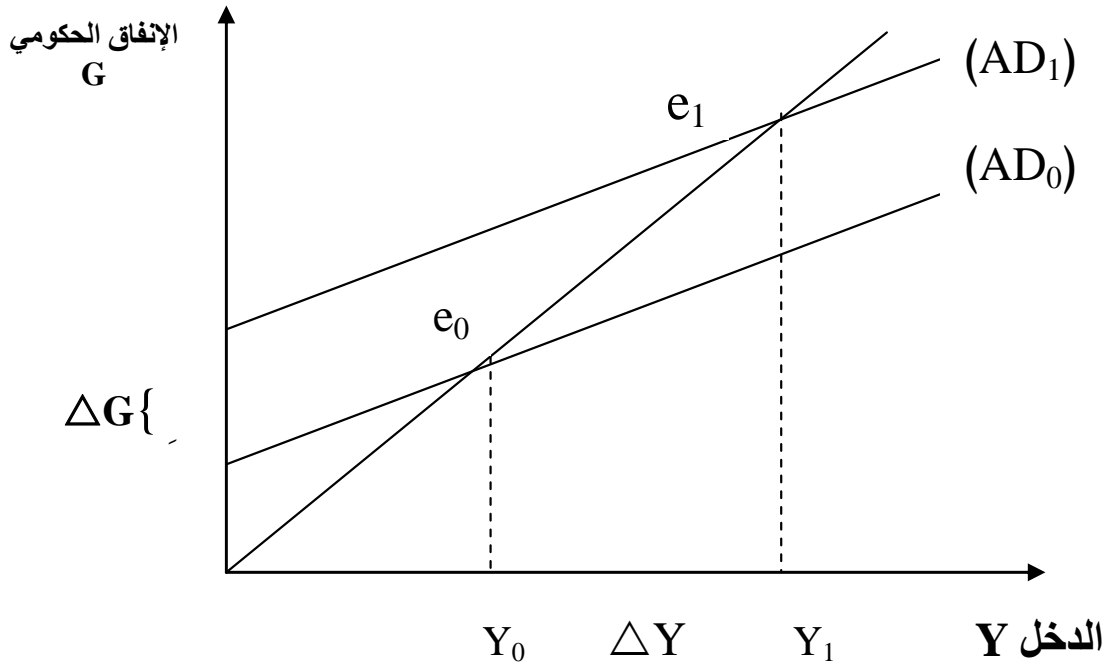
ب - تقديم إعانات للمستثمرين الخواص من خلال تخفيض سعر الفائدة على القروض وكذلك تخفيض نسبة الضرائب أو ما يسمى " بالإنفاق الجبائي"، وكل هذه التخفيضات هي بمثابة دعم من طرف الدولة في شكل إنفاق حكومي غير مباشر.

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.

ويمكن توضيح دور الإنفاق العام في علاج أزمات الركود الاقتصادي من خلال الرسم

البياني أدناه:

الشكل البياني رقم(1): نموذج تقاطع كينز" بين الإنفاق الكلي والعرض الكلي.



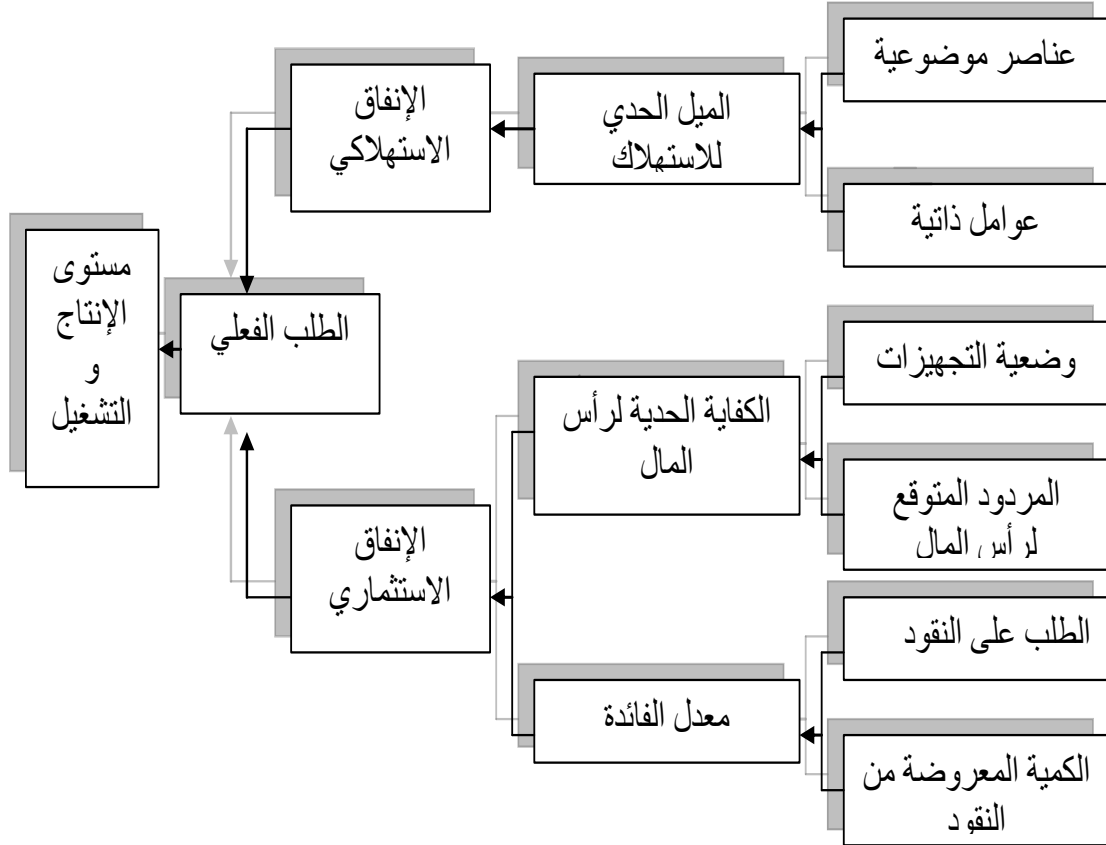
Source ; MICHEL Dévoluy , Théories macroéconomiques , 2^{eme} édition, Armand colin , , Paris, 1998.P52

من خلال الشكل البياني أعلاه يمثل الطلب الكلي مجموع الإنفاق الاستثماري (AD_0)، أما العرض الكلي يمثل بالخط 45^0 ، وتمثل نقطة التقاطع (e_1) نقطة التوازن بين الطلب الكلي والعرض الكلي عند مستوى الدخل الكلي (Y_0) ، ولكن عند مستوى هذا الدخل التوازني توجد فجوة انكماشية (تقدر بالمسافة ΔG) فإذا قامت الدولة بزيادة حجم الإنفاق العام ليتم القضاء على هذه الفجوة ويزداد الدخل التوازني إلى (Y_1) (وهو دخل العمالة الكاملة).

كما يلاحظ الزيادة في الدخل الكلي (ΔY) أكبر من الزيادة في الإنفاق الحكومي (ΔG) ويرجع ذلك الى ظاهرة مضاعف الإنفاق الحكومي.

وحسب التحليل الكينزي فان للإنفاق العام بشقيه الاستهلاكي والاستثماري دور كبير في تكوين الطلب العام والذي بدوره يؤثر على الإنتاج ومنه على مستوى الاستخدام. ولتوضيح أكثر لدور الإنفاق العام من خلال الشكل البياني التالي :

الشكل البياني رقم (2): توضيح طبيعة متغيرات النموذج الكينزي.



المصدر : فرحي محمد ، النمذجة القياسية وترشيد السياسات الاقتصادية مع دراسة خاصة لسياسة الإنفاق العام بالجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، الجزائر ، 1999 ، ص 87

المطلب الثالث: الإنفاق العام في الفكر النقدي:

لقد تعرض النظام الرأسمالي لظاهرة اقتصادية لم يعرفها من قبل ، تمثلت في تعايش التضخم والركود جنبا إلى جنب ، وتحول التضخم إلى أزمة حقيقية مستعصية الحل ، فعجز الفكر بأدواته التحليلية عن مواجهتها وحلها. وبذلك نشأت المدرسة النقدية على نقد الفكر الكينزي بقيادة (Milton Friedman) 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

- 1- الحرية الاقتصادية المطلقة، وأنه لا تعارض بين المصلحة الذاتية ومصلحة المجتمع.
 - 2- الدولة يجب أن تبتعد عن النشاط الاقتصادي ، وتعود إلى القيام بوظائفها التقليدية وليس كدولة الرعاية كما كانت في الحقبة الكنزوية.
 - 3- ركزت المدرسة النقدية على كمية النقود والسياسة النقدية وليس السياسة المالية
 - 4- الاهتمام بالعرض باعتباره المحرك الأساسي للاقتصاد لان العرض 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 الكنزوية:

- 1- إن الاعتماد على السياسة الانفاقية لا يؤدي الى حل المشكلات الاقتصادية.
 - 2- على خلاف كينز رأو أنه بالإمكان استخدام سعر الفائدة (بالارتفاع أو الانخفاض) لتقليص أو تشجيع الائتمان حسب الظروف.
 - 3- اعتبروا أن تخفيض الضرائب يؤدي نظريا وآليا إلى زيادة الادخار الخاص مما يمكن من رفع مستوى الاستثمار الإنتاجي.
- كما يرى النقديين 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 الإجمالي ، وذلك بتطبيق إجراءات تخفيضية على الإنفاق العام الجاري، خاصة في شقه الاجتماعي لأنه في رأيهم يعيق معدلات النمو وكذلك تخفيض الاستثمارات العامة.

المطلب الرابع: الإنفاق العام في الفكر الاقتصادي الاشتراكي:

إن المجتمعات الاشتراكية التي تتخذ من الملكية العامة لأدوات الإنتاج أساسا لاقتصادها وكذلك التعاون والسيطرة المشتركة على الأرض ووسائل الإنتاج¹. بالإضافة إلى التخطيط

¹ - ابراهيم مشورب ، الاقتصاد السياسي-مبادئ-مدارس- أنظمة- ، الطبعة الأولى، دار المنهل اللبناني مكتبة رأس المنبع للطباعة والنشر، 2002، ص25.

المركزي الشامل كأسلوب لإدارة الاقتصاد الوطني ، كما تتولى الخطة الوطنية مسؤولية الموازنة بين الموارد المادية والموارد البشرية ، وتوجيهها نحو المجالات التي تولد نموا اقتصاديا متوازنا لفروع الاقتصاد.²

فبالنسبة للدول الاشتراكية يلعب الاستثمار العام دورا كبيرا ، 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 تحددها الخطة العامة الاقتصادية والاجتماعية ، وقد أوضح كل من " Karl Marx (1883/1818) " ورفيقه " Engels " (1895/1820) 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 ونبذ التناحرات الطبقيّة.

وبالتالي فقد أعطى الفكر الاشتراكي للدولة دور كبير وهو ما أصبح يعرف بالدولة المنتجة، وأدى ذلك الى تطور في نظريته إلى النظام المالي للدولة ومن ضمن ذلك سياسة الإنفاق العام التي اعتبرها الوسيلة الكفيلة بتحقيق أهداف الخطة المسطرة من خلال خصائص معينة:

◀ تولي الدولة مسؤولية الإنفاق على توفير مختلف السلع والخدمات العامة وأدائها في ذلك القطاع العام المسيطر على الاقتصاد الوطني، الذي بدوره يعمل على تحقيق مدخرات عامة تتحول إلى إنفاق استثماري يقود إلى نمو الناتج القومي.

◀ يهدف الإنفاق العام في الفكر الاشتراكي إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية بالإضافة إلى الأهداف الاجتماعية من تخصيص وتوزيع الموارد وبهدف تحقيق المصلحة العامة.

◀ كبر حجم النفقات الاستثمارية وضخامتها وتوظيفها في شكل مخططات تموية شاملة لكل مناحي الحياة وتهتم بالنواحي الاقتصادية والاجتماعية معا.

1- محمد دويدار، مبادئ الاقتصاد السياسي مطبعة التونى ، الإسكندرية، 1993، ص 167.

2 - بلقاسم رابح، محددات وأبعاد النفقات العامة في النظم الاقتصادية، رسالة ماجستير في الاقتصاد، جامعة الجزائر، 1999، ص 61.

من ناحية أخرى ينتقد بعض الاقتصاديين النظام الاشتراكي بأنه لم يفلح في مواجهة التطورات وأصبح يضعف أمام التحديات العالمية من خلال عدم إعطائه فرص للقطاع الخاص وأصبح القطاع العام يتحمل كل هموم الاقتصاد وهذا ما كان وراء فشله وانهياره.

المطلب الخامس: الإنفاق العام في الفكر الاقتصادي الإسلامي:

يعرف الإنفاق العام في الفكر الاقتصادي الإسلامي على أنه إخراج جزء من المال من بيت مال المسلمين بقصد إشباع حاجة عامة،¹ و منه قوله تعالى « **وَ أَنْفَقُوا فِي سَبِيلِ اللَّهِ وَ لَا تُلْقُوا بِأَيْدِيكُمْ إِلَى التَّهْلُكَةِ** »²، و أن يتم هذا الإنفاق في جميع أشكاله وصوره وفقا لمبادئ الشريعة الإسلامية ومن أهم ما جاء به الفكر الاقتصادي الإسلامي في هذا المجال:

1- ملائمة الإنفاق العام للحالة الاقتصادية للدولة :

يقضي مبدأ الملائمة أن يكون الإنفاق العام في حدود القدرة المالية للدولة، ففي حالة الوفرة ووجود الموارد في بيت المال يجب على وليّ الأمر ألا يحرم شعبه من الثروة التي أنعم الله بها على خلقه و منه قوله تعالى « **وَعَاثُوهُمْ مِنْ مَالِ اللَّهِ الَّذِي آتَاكُمْ** »³، أما في حالة الكساد فينبغي أن يكون الإنفاق بما يلائم الحالة الاقتصادية، فيوفر الضروريات فإن وفرت انتقل إلى الكماليات و هكذا .

2- الفرق بين الإنفاق العام للدولة و الإنفاق الخاص بالزكاة :⁴

الإنفاق العام من الإيرادات العامة – كالجزية والخراج والعشور والفيء – هو إنفاق عام غير مخصص لوجوه معينة، يوجه لجميع أوجه الإنفاق التي يتطلبها نشاط الحكومة و مصالح الرعاية بوجه عام. أما الإنفاق العام من الإيرادات الخاصة بالزكاة و خمس الغنائم هو إنفاق خاص بأصناف معينين ورد ذكرهم في قوله تعالى « **إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَ**

¹ - هشام مصطفى الجمل، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاجتماعية بين النظام المالي الإسلامي

والنظام المالي المعاصر -دراسة تطبيقية-، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006، ص189.

² - سورة البقرة، الآية 195.

³ - سورة النور، من الآية 33.

⁴ - شوقي عبده الساهي الفكر الإسلامي والإدارة المالية العامة، مطبعة أبناء وهبة حسان، القاهرة، 1991، ص73

المَسَاكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمَوْلَّاتِ فُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْعَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ¹.

3- القائمون على النفقات العامة:

أي اختيار أفضل العناصر القائمة على المال العام وذلك حتى يحسنوا إنفاقه في محله، وفي ذلك يقول تعالى « وَلَا تُؤْتُوا السُّفَهَاءَ أَمْوَالَكُمُ الَّتِي جَعَلَ اللَّهُ لَكُمْ قِيَامًا وَارزُقوهمُ فِيهَا وَاكسُوهمُ وَقُولُوا لَهُمْ قَوْلًا مَعْرُوفًا»² ، و تأسيسا على ذلك وضع الفكر الإسلامي شروطا فمن يتولى أمر النفقات العامة للدولة موضحا بذلك تحديد واجبات الوظيفة وحقوقها، واختصاصات القائمين بها، كي تساهم هذه النفقات في نجاح تنفيذ الميزانية العامة للدولة وتحقيق الأهداف المرجوة منها. وبالتالي يجب على ولي الأمر أن يأخذ في الحسبان عند اختيار العاملين على المال العام من تتوافر لديهم القيم الأخلاقية الحسنة والكفاءة³.

4- ترشيد الإنفاق العام:

لقد تطرق الفكر الإسلامي إلى موضوع ترشيد الإنفاق العام قبل الأفكار السابقة الذكر و أوجب على الفرد المسلم الحذر في صرف المال العام وأن يستثمره أحسن استثمار لكي يكون له عائد وفائدة على الأفراد الآخرين. وذلك وفق القواعد والحدود التي أوجبها المشرع، كما أوجب على كل فرد أن يحمي المال العام من التعرض للإسراف والتقتير الذي هو منهي عنه في قوله تعالى « وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا »⁴ ، فالإسراف هو تجاوز حد الكرم وصرف الأموال الزائدة عن الحاجة ، أما التقتير هو التضييق في الإنفاق ومنع الواجب، والأصل هو الوسط بين ذلك⁵

كما أن الفكر الإسلامي حرص على ضرورة العدل في الإنفاق العام بين الناس لأنه من أسباب العمارة في الأرض ، حيث شاع استخدام كلمة العمارة دلالة على التنمية وفي ذلك

1 - سورة التوبة ، من الآية60.

2 - سورة النساء ، الآية رقم 05.

3 - حسين حسن شحاتة ، حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية ، الطبعة الأولى ، دار النشر للجامعات ، 1999 ، ص71

4 - سورة الفرقان ، الآية رقم 67.

5 -الإمام القاضي ناصر الدين أبي سعيد عبد الله، تفسير البيضاوي ، الجزء الرابع ، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع ، 196 ، لبنان، ص227.

قوله تعالى « هُوَ أَنشَأَكُم مِّنَ الْأَرْضِ وَاسْتَعْمَرَكُمْ فِيهَا »¹ وفي هذه الآية طلب للعمارة في قوله تعالى « واستعمركم » وهو طلب مطلق من الله تعالى ،ومن ثم يكون على سبيل الوجوب. و يقول في ذلك علي بن أبي طالب رضي الله عنه لواليه بمصر « و ليكن نظرك في عمارة الأرض أبلغ من نظرك في استجلاب الخراج ،لأن ذلك لا يدرك إلا بالعمارة ،ومن طلب الخراج من غير عمارة أخرج البلاد »²

وكان من أوائل الذين انشغلوا بالتنمية الاقتصادية عبد الرحمن بن خلدون في مقدمته المشهورة حيث ربط بين العمارة والعدل في الإنفاق نذكر منها قوله « لا سبيل إلى المال إلا بالعمارة ،ولا سبيل إلى العمارة إلا بالعدل... » وكان هذا في القرن الرابع عشر ميلادي ،وكذلك أحمد الدلجي في كتابه « الفلاكة والمفلوكون » أي الفقر والفقراء في القرن الخامس عشر ميلادي.³

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 و السياسية.

المبحث الثاني: مفاهيم ومبادئ أساسية حول النفقات العامة:

لقد تطور مفهوم النفقة العامة مع تطور مفهوم الدولة عبر الفكر الاقتصادي بين الحيادية والتأثير في النشاط الاقتصادي - كما سبق وأن أشرنا في المبحث الأول-فقد أصبحت مساهمة النفقة العامة جد مهمة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية،كما اتسع نطاقها ولم يعد مقصورا على الصور التقليدية وأصبحت من أهم وسائل السياسة المالية وأصبحت تحتل مكانا بارزا في النظرية المالية الحديثة.

وتهدف دراسة النفقات العامة إلى معرفة الأثر الذي تولده في حياة المواطنين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والاسترشاد بهذا الأثر في وضع قواعد عامة تسيير عليها

¹ - سورة هود ، الآية رقم 61.

² - عبد الهادي النجار ، الإسلام والإقتصاد ، عالم المعرفة للطبع والنشر ، الكويت ، 1983 ، ص61.

³ - المرجع السابق ، ص61.

سياسة الإنفاق العام على النحو الذي يحقق أهداف السياسة الاقتصادية للدولة، وذلك ما سوف نتعرض له من خلال هذا المبحث.

المطلب الأول: تعريف النفقة العامة:

للنفقة العامة تعاريف عديدة ومختلفة يمكن عرضها كما يلي:

- 1- " النفقة العامة هي مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام بقصد إشباع حاجة عامة"¹
 - 2- " النفقة العامة كم قابل للتقويم النقدي يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام إشباعا لحاجة عامة"²
 - 3- 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"³
 - 4- " النفقات العامة هي مبالغ نقدية أُقرت من قبل السلطة التشريعية ليقوم شخص عام بإنفاقها في توفير سلع وخدمات عامة، وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية"⁴
- ويتضح من هذه التعاريف أن النفقة العامة تتكون من ثلاث أركان أو عناصر وهي العنصر الأول أن النفقة العامة مبلغ نقدي، أما العنصر الثاني أن النفقة العامة تصدر من الدولة أو أي شخص معنوي وأخيرا العنصر الثالث أن النفقة العامة الغرض منها تحقيق منفعة عامة . وفي ما يلي شرح لكل عنصر من العناصر السالفة الذكر:

الفرع الأول : النفقة العامة مبلغ نقدي:

إن قيام الدولة أو تنظيماتها الإدارية بوظيفتها المالية من خلال الإنفاق العام لسداد وإشباع حاجة عامة إنما يتطلب مبلغ نقدي، واستخدام النقود أصبح هو الشكل المقبول ومسألة طبيعية طالما أن جميع المعاملات الاقتصادية في عالمنا المعاصر تتم في ظل الاقتصاد النقدي، وعلى هذا الأساس فإن كل ما تنفقه الدولة سواء من أجل الحصول على السلع

¹ - حسن مصطفى حسين ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، طبعة 2001 ، ص 11.

² - حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، الاسكندرية ، 2000، ص 378 .

³ - محمد عباس محرز ، اقتصاديات المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية، 2003 ، ص 65.

⁴ -علي خليل سليمان أحمد اللوزي ، المالية العامة ، دار زهران للنشر والتوزيع ، عمان ، 2000 ، ص 89.

والخدمات اللازمة لتسيير المرافق العامة، أو شراء السلع الرأسمالية اللازمة لعمليات الإنتاج، أو منح الإعانات والمساعدات بأشكالها المختلفة، يجب أن يتخذ الشكل النقدي حتى يدخل في خانة النفقة العامة.

والصفة النقدية للإنفاق العام هي بخلاف ما كان يتبع قديماً من استعمال المواطنين وإلزامهم بأداء الخدمات مقابل شيء معنوي أو مادي، كأن تمنحهم الدولة جزءاً من الأملاك العامة أو بعض الامتيازات الشرفية، إلا أن هذا الوضع قد اختلف بعد انتهاء مرحلة اقتصاد المقايضة¹ وقد أدى التطور إلى انتقال النظام الاقتصادي إلى الاقتصاد النقدي، وأصبحت النقود هي الوسيلة الوحيدة لكل المعاملات وأداة للتبادل وأصبح الإنفاق العام والإيراد العام في الشكل الغالب يتم بشكل نقدي.

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

الفرع الثاني : النفقة العامة تصدر من الذمة المالية للدولة أو أي شخص معنوي عام :

العنصر الثاني من الأركان المحددة للنفقة العامة هو صدورها من الذمة المالية للدولة أي شخص معنوي عام (يخضع للقانون العام)²، سواء كان هيئات عامة قومية أو محلية أو مؤسسات عامة.

وعلى هذا فإنه لا تعد نفقة عامة التي يصرفها الأفراد أو الهيئات أو المؤسسات الخاصة (الخاضعة للقانون الخاص) حتى ولو كانت تهدف إلى تحقيق منفعة عامة، كأن يقوم شخص أو مؤسسة خاصة بتقديم خدمة ذات منفعة عامة، مثل توفير الكهرباء والماء الصالح للشرب أو شق الطرقات (مثل المؤسسات الخيرية)، فبالرغم من كون الهدف هو تحقيق نفع

¹ - نظام المقايضة كان سائداً قبل ظهور النقود ويعتمد على التبادل العيني للسلع، أي مبادلة سلعة بسلعة أخرى لها نفس المنفعة.

² - المرسي السيد حجازي ، مرجع سبق ذكره ، 2002 ، ص 319.

عام إلا أن الإنفاق صدر من شخص خاص والأموال خرجت من الذمة المالية لشخص خاص، وبالتالي لا يعد إنفاقاً عاماً.¹

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 يطلق عليه المعيار القانوني، ويعتمد المعيار الثاني على الوظيفة التي تؤديها النفقة العامة، وهو ما يطلق عليه المعيار الوظيفي أو الموضوعي.²

أ- المعيار القانوني والإداري: (Le critère organique)

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.

ب- المعيار الوظيفي أو الموضوعي: (le critère fonctionnel)

ويستند هذا المعيار أساساً على الطبيعة الوظيفية والاقتصادية للشخص القائم بالإنفاق وليس على الطبيعة القانونية للشخص القائم به، حيث تحدد طبيعة النفقات العامة طبقاً لهذا المعيار على أساس طبيعة الوظيفة التي تخصص لها هذه النفقات ، وبالتالي تعتبر النفقات العامة التي تقوم بها الدولة بصفقتها السيادية ، أو أشخاص خاصين مفوضين من طرف الدولة. أما النفقات التي تقوم بها الدولة أو الهيئات العامة في الظروف نفسها التي يقوم القطاع الخاص للإنفاق فيها فإنها نفقات خاصة.

الفرع الثالث : النفقة العامة الغرض منها تحقيق منفعة عامة:

لا يمكن أن يتحقق مفهوم النفقة العامة إلا إذا اكتمل العنصر الثالث ألا وهو ضرورة تحقيق الهدف الذي تنتشده النفقة العامة وهو إثباع الحاجة العامة، ومن ثم تحقيق النفع العام أو المصلحة العامة ، فلا تعتبر من قبيل النفقة العامة تلك النفقات التي تهدف إلى إثباع حاجة خاصة وتحقيق نفع خاص يعود على الأفراد.

¹ - سوزي عدلي ناشد، المالية العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية، الاسكندرية ، ص 29.

² - خالد شحادة الخطيب ، د أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الثالثة، دار وائل للنشر، عمان ،

ويتسع مفهوم النفع العام ليشمل تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية، فالإنفاق العام قد يكون بهدف تقليل الفجوة في توزيع الدخل بين الأغنياء والفقراء من خلال تقديم بعض الإعانات النقدية للفقراء مثل إعانات الغذاء والخدمات الصحية والتعليمية... الخ. كما قد يهدف الى تحقيق الاستقرار الاقتصادي مثل الحد من البطالة، محاربة التضخم، تحقيق تنمية إقليمية متوازنة بين أقاليم الدولة. فجميع هذه الأهداف وأخرى والتي يتقرر في نطاقها الإنفاق العام يتم تحقيق منفعة عامة لأفراد المجتمع وإذا انتفت المنفعة العامة من أشخاص القانون العام فان إنفاقهم لا يعد إنفاقا عاما.

المطلب الثاني : تقسيمات النفقات العامة :

إن تطور مفهوم الدولة وخروجها من إطار الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ازدادت أهمية تقسيم النفقات العامة نتيجة تعدد أوجه الإنفاق العام وصوره، واختلاف آثاره. ومن ثم ظهرت الحاجة إلى تطوير هذا التقسيم مع ضرورة إن يكون معيار التقسيم قائما على أسس واضحة ومنطقية ، وترجع أهمية تحديد هذه التقسيمات إلى كونها تخدم أغراضا متعددة وتحقق أهدافا منشودة.

بالرغم من تعدد وتنوع تقسيمات النفقة العامة سواء على مستوى الكتابات الاقتصادية والمالية أو على المستوى التطبيقي الذي تُظهره موازنات الدولة، إلا أن هذه التقسيمات في مجملها النظري والتطبيقي تستند إلى معيارين رئيسيين:¹

الفرع الأول: المعيار الاقتصادي:

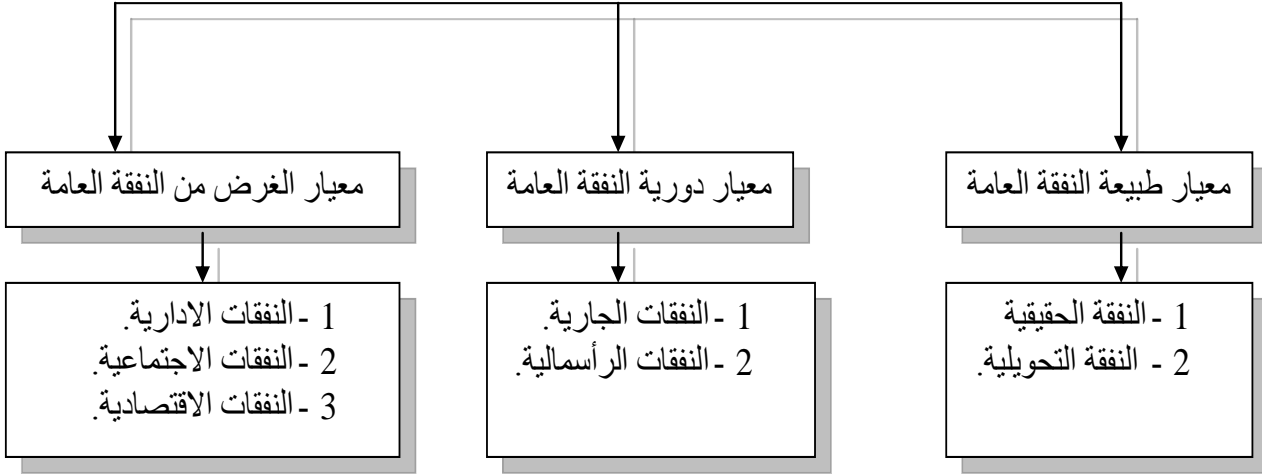
ووفقا لهذا المعيار يتم تصنيف النفقات العامة بالاستناد إلى عدد من المعايير أهمها:

- ← معيار طبيعة النفقة العامة.
- ← معيار دورية النفقة العامة.
- ← معيار الغرض من النفقة العامة.

¹ - سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة، الدر الجامعية للنشر، بيروت، 2008، ص469.

وفيما يلي توضيح لهذا التصنيف وفق للشكل البياني رقم(3):

تقسيم النفقات العامة وفق المعيار الاقتصادي



المصدر: د سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة، الدار الجامعية للنشر، بيروت، 2008، ص470.

1- النفقات الحقيقية: وهي تشمل النفقات في سبيل حصول الدولة على السلع والخدمات الانتاجية (الأرض، العمل، رأس المال) لقيامها بوظائفها التقليدية والحديثة من أمن ودفاع وعدالة وكذلك إقامة المشاريع الاستثمارية ومشاريع البنية التحتية ذات النفع العام كإنشاء الطرق والمستشفيات والمدارس والجامعات... الخ. كلها تعتبر نفقات حقيقية.

2- النفقات التحويلية: تتمثل هذه المجموعة من النفقات في النفقات الحكومية التي تتم في اتجاه واحد فقط حيث تكون من جانب الحكومة إلى بقية قطاعات الاقتصاد القومي، القطاع المنزلي، القطاع الإنتاجي، وقطاع العالم الخارجي. وذلك بدون حصول الدولة على أي مقابل نقدي أو عيني، وبناء على ذلك فإنها لا تعتبر عنصراً من عناصر الدخل الوطني، بالرغم من أنها تمثل دخلاً إضافياً لمن يحصل عليها دون مطالبة مستلمي تلك الدخول بتقديم أي نوع من الخدمات أو السلع في المقابل.

وحسب تقرير سنوي لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) لسنة 2004 أن النفقات التحويلية لكل من الولايات المتحدة الأمريكية بلغت 14.8% من الناتج المحلي الاجمالي وفرنسا 28.5% من الناتج المحلي الإجمالي، بالإضافة إلى الدنمارك 29.2%¹.

¹ - Inge Kaul, Pedro Conceição, **The New Public Finance**, the united nation development programme, new york, 2006, p119.

- وبصفة عامة استنادا إلى الهدف من إنفاق المدفوعات التحويلية يمكن تقسيمها إلى ثلاث أشكال:
- نفقات تحويلية اقتصادية: مثل الإعانات الحكومية للمشاريع الإنتاجية.
 - نفقات تحويلية اجتماعية: مثل إعانات البطالة، معاشات التقاعد...
 - نفقات تحويلية مالية: مثل فوائد الدين العام.

ثانيا: معيار دورية النفقة العامة:

1- النفقات العامة الجارية: وهي تشمل النفقات التي لا تترتب 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 بنود الرواتب والأجور ومصروفات الصيانة وفواتير المياه والكهرباء وكل ما يتطلب لتسيير مختلف الوزارات والوحدات الحكومية.

2- 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 والتي تتطلبها الاحتياجات الطارئة كالنفقات الحربية ونفقات إصلاح الأضرار ونفقات مكافحة البطالة، ونفقات الإنعاش الاقتصادي، ويطلق على هذا الصنف من النفقات العامة اسم النفقات "غير العادية".

ثالثا: معيار الغرض من النفقة العامة:

استنادا إلى هذا المعيار يمكن تصنيف النفقة العامة إلى ثلاث مجموعات:

- 1- النفقة العامة الإدارية: والتي تتضمن 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.
- 2- النفقة العامة الاقتصادية: وهي النفقات العامة التي تتفقها الدولة تحقيقا لبعض الأهداف الاقتصادية كتشجيع وحدات الإنتاج للقطاع الخاص على زيادة الإنتاج أو تحقيق الكفاءة في استخدام الموارد وأيضا زيادة الطاقة الإنتاجية للاقتصاد القومي من خلال زيادة المتاح من استثمارات البنية الأساسية وزيادة كفاءتها أو زيادة الاستثمارات في القطاع العام.
- 3- النفقة 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 ، واستنادا إلى ذلك فان غالبية نفقات الرفاهية تعد نفقات اجتماعية مثل إعانات الفقراء ، وإعانات الرعاية الصحية ، والإعانات الخاصة بالتعليم...الخ.

الفرع الثاني: المعيار الوضعي أو العملي:

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

أولاً: 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 فمثلا وزارة الدفاع يخصص لها باب معين ووزارة الأمن الداخلي كذلك باب خاص بها ، ووزارة التعليم العالي باب محدد بها... وهكذا. 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.

ثانياً: التقسيم النوعي:

وفقا لهذا التقسيم يتم تصنيف النفقات العامة المدرجة في الميزانية العامة والمخصصة لكل وحدة إدارية وفقا لطبيعة الأشياء التي يخصص لها الإنفاق العام، فمثلا يمكن تقسيم النفقات العامة لأي وحدة حكومية نوعيا إلى أربع مجموعات إنفاقية وهي:

◀ نفقات مقابل العمل تتمثل في الأجور والمرتببات .

◀ نفقات مقابل مستلزمات الإنتاج ويطلق عليها النفقات الجارية.

◀ نفقات مقابل أصول رأسمالية يطلق عليها النفقات الرأسمالية.

ثالثاً: التقسيم الوظيفي:

وفقا لهذا التقسيم يتم تصنيف النفقات العامة إلى مجموعات إنفاقية ترتبط بأداء وظيفة من الوظائف التي تقوم بها الدولة وحتى يتم تحقيق هذا التقسيم بالميزانية العامة فان الأمر يستلزم تحديد الوظائف التي تقوم بها الدولة. وعادة تقسم وظائف الدولة إلى الوظيفة السيادية ووظيفة الخدمات العامة (كوظيفة الصحة والتعليم والسكن...)، ووظيفة الأمن والدفاع...الخ.

ويتم توزيع النفقات العامة على هذه الوظائف بغض النظر عن الجهات الإدارية التي ستقوم بتأدية هذه الوظائف، فالوظيفة الواحدة قد يتم تأديتها من طرف أكثر من جهة ، فمثلا

وظيفة الصحة يمكن أن يتم تأديتها من قبل وزارة الصحة ووزارة التربية والتعليم (الصحة المدرسية) ووزارة الدفاع (لتأدية خدمات صحية للأفراد الجيش) وهكذا.

المطلب الثالث : ضوابط الإنفاق العام والعوامل المؤثرة فيه:

يخضع تحديد النفقات العامة للدولة لمجموعة من الأسس و الضوابط التي يجب مراعاتها وعدم تجاوزها في سبيل تحقيق الهدف المرجو منها وهو إشباع الحاجة العامة، بالإضافة إلى عوامل تساهم في تحديد حجم الإنفاق المراد صرفه في الفترة المقبلة. ومن هذا المنطلق سوف نتطرق إلى أهم ضوابط الإنفاق العام في الفرع الأول والعوامل المؤثرة فيه من خلال الفرع الثاني.

الفرع الأول: ضوابط الإنفاق العام:

إن قيام الدولة ومختلف هيئاتها بصرف النفقات العامة يستدعي منها احترام والتزام بعض الضوابط حتى يكون هذا الانفاق محققا لآثاره المرجوة من إشباع الحاجات العامة، وهذه الضوابط يمكن إجمالها في ضرورة أن تستهدف هذه النفقات العامة تحقيق أكبر قدر من المنفعة للمجتمع، بتوخي الاقتصاد في هذه النفقات ، مع إحكام الرقابة أثناء الانفاق.

أولاً: ضابط المنفعة:

يقصد بضابط المنفعة أن يكون الغرض من الانفاق العام دائماً في ذهن القائمين به، تحقيق أكبر منفعة ممكنة ، إذ لا يمكن تبرير النفقة العامة إلا بمقدار المنافع التي تترتب عليها، وبذلك فإن تدخل الدولة بالإنفاق العام في مجال معين دون منفعة تعود على الأفراد من هذه النفقة يعني أن هذا الانفاق لا مبرر له.¹

وهناك اتجاهات متعددة اهتمت بقياس المنفعة في الانفاق العام نورد منها ما يلي:²

أ- الاتجاه الشخصي: من خلال هذا الاتجاه يتم قياس المنفعة التي يُدرها الانفاق العام من خلال إجراء عملية مقارنة بين الناتج الاجتماعي المتولد عن ممارسة الحكومة والناتج عندما يترك هذا الانفاق في يد الخواص، ولكن يلاقي هذا الاتجاه بعض الصعوبات في إجراء هذه المقارنة.

ب- الاتجاه الموضوعي: ووفق هذا الاتجاه الذي يقوم على أساس ملاحظة نسبة النمو في الدخل القومي ومقارنتها مع نسبة تزايد النفقات العامة ، فإذا كان هناك

¹ - سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره ، ص51.

² - نواز عبد الرحمن الهيتي ، مرجع سبق ذكره ، ص40.

تزايد في نسبة النمو مساير لتزايد نسبة النفقات العامة، فإن هذا الانفاق يعتبر ذو منفعة. والعكس إذا كان تزايد النفقات العامة ليس له أثر على النمو الاقتصادي فهذا يعتبر إنفاق في غير موضعه وليس له نفع على المجتمع.

ثانيا: ضابط الاقتصاد في النفقات العامة:

يعد ضابط الاقتصاد في النفقة العامة شرطا ضروريا لابد منه ويقصد به التزام القائمين على عملية الانفاق (الدولة ومختلف هيئاتها) بتجنب التبذير والإسراف حفاظا على عدم ضياع المال العام، ويتوقف ذلك على فعالية الرقابة على كل بند من بنود النفقات العامة ، ويقف وراءها رأي عام يقظ ساهر على مصلحته العامة إلى جانب جهاز إداري كفء وعند المسؤولية. .

وفي عبارة موجزة يعني هذا الضابط استخدام أقل نفقة ممكنة لأداء نفس الخدمة.¹ غير أن الاقتصاد في النفقات العامة لا يعني الحد أو التقليل منها ، ولكنه يقصد به حسن التدبير وعدم الإسراف والتبذير، والسعي إلى تحقيق أكبر عائد بأقل تكلفة ممكنة، فالتبذير يؤدي إلى ضياع الأموال العمومية في أوجه غير مجدية ، وهذا متفشي خاصة في الدول المتخلفة، مما يؤدي إلى ضعف ثقة المواطنين في الحكومة وبالتالي يؤدي بهم إلى التهرب من دفع الضرائب.

ثالثا: ضمانات التحقق من استمرار المنفعة والاقتصاد في الانفاق العام (تقنين النشاط المالي والإنفاق للدولة وإحكام الرقابة على النفقات العامة):

حتى يمكن التحقق من حصول ضابطي المنفعة والاقتصاد في النفقات العامة يتوجب وضوح الجانب القانوني لإجراء النفقات العامة في كامل مراحلها ، وتحديد صلاحيات كل سلطة في هذا المجال ، كما يجب أن تكون النفقات العامة مستوفية لإجراءات تحقيقها وصياغتها وتنفيذها على النحو المبين في القوانين واللوائح والقرارات المالية الأخرى. هذا من جهة أما من جهة أخرى ، يجب إحكام الرقابة على تنفيذ هذه النفقات العامة وعادة ما تأخذ ثلاثة أشكال وهي:²

¹ - سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص53.

² - عادل أحمد حشيش ، أساسيات المالية العامة- مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام-دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، 1992، لبنان ، ص 85.

- ❖ الرقابة الإدارية: تتم هذه الرقابة من طرف الرؤساء على مرؤوسيههم وكذلك من طرف وزارة المالية أو إحدى تنظيماته من خلال إجراء عمليات رقابية لكل الجهات التي تستعمل المال العام وتكون هذه الرقابة سابقة لتنفيذ النفقات.
- ❖ الرقابة التشريعية (البرلمانية): والتي يتولاها البرلمان من خلال متابعة تنفيذ الاعتمادات المقررة في الميزانية العامة ، وإيفاد لجان للمراقبة على أرض الواقع، كما له الحق في استجواب الوزراء على عمليات الإنجاز.
- ❖ الرقابة المحاسبية (المستقلة): تتولى هذه الرقابة جهات مستقلة غير خاضعة لأي جهة ومخصصة وذات صلاحيات واسعة في التدقيق والرقابة على تنفيذ النفقات العامة وفق ما تنص عليه القوانين المعتمدة للعملية المالية في الدولة و التأكيد على ضرورة احترام قواعد التنفيذ، ويعتبر هذا النوع من الرقابة اللاحقة أكثر فعالية بحيث تقدم تقرير سنوي حول الوضعية ويوجه للجهات المختصة لتطبيق القوانين على الجهات المخالفة.

الفرع الثاني : العوامل المؤثرة في الإنفاق العام:

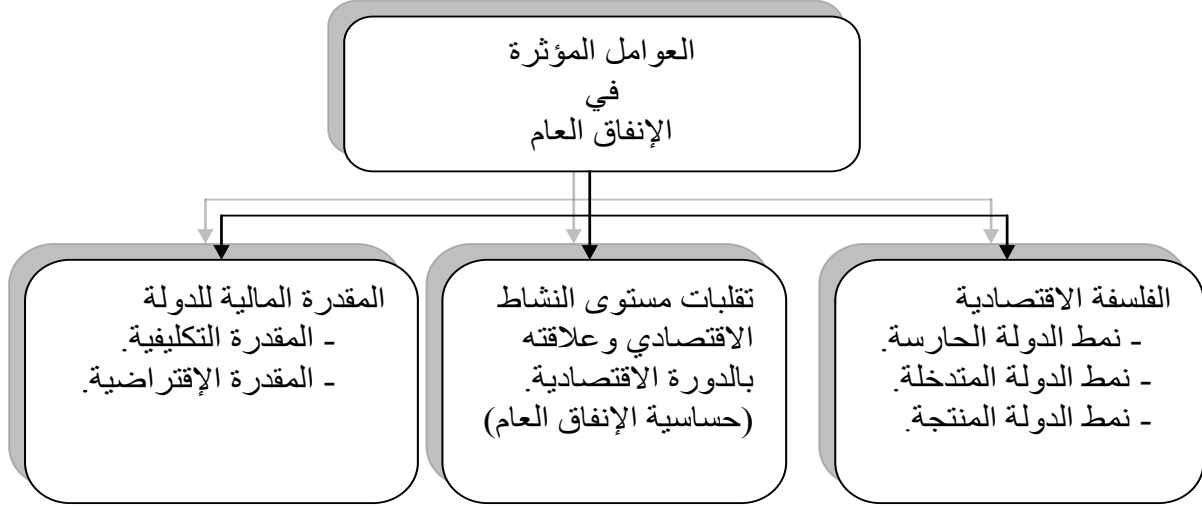
تعود أهمية النفقات العامة باعتبارها الوسيلة الأساسية ضمن السياسة المالية التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في الميادين المختلفة، أي أن النفقات العامة ترسم حدود نشاط الدولة الاقتصادي والاجتماعي ، لذلك فهي تتسع عندما يزداد دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتضيق عندما ينحصر هذا الدور.

وهناك اعتقاد يقول أنه لا يجب أن تخرج نسبة الإنفاق العام من الناتج المحلي الخام عن المجال 5- 25 إلا أن مثل هذا الرأي لا يمكن إثباته بالقواعد التحليلية ولا بالإختبارات الميدانية.¹

وبالتالي هناك عدة عوامل تؤثر على الإنفاق العام للدول موضحة من خلال الشكل البياني التالي :

¹ - عبد المجيد قدي ، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية -دراسة تحليلية وتقييمية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2005، ص183.

الشكل البياني رقم (4): العوامل المؤثرة في الإنفاق العام:



المصدر: د نواز عبد الرحمن الهيتي ، د منجد عبد اللطيف الخشالي ، مرجع سبق ذكره، ص43.

أولاً: الفلسفة السياسية للنظام الاقتصادي :

ان الفلسفة السياسية للمجتمع والدولة هي التي تحدد النظام الاقتصادي ، وعلى الرغم من أن هناك عدة أنماط لإدارة الاقتصاد الوطني إلا أن جميع هذه الأنماط تتدرج ضمن الإشكال الرئيسية للدولة (الدولة الحارسة، الدولة المتدخلة ، الدولة المنتجة) .

فكما فصلنا في المبحث الأول فانه في ظل الدولة الحارسة التي تتبنى أسلوب المالية المحايدة والتي تحصر الوظائف الأساسية للدولة (الأمن ، الدفاع ، العدالة) فان حدود الإنفاق العام سوف تقتصر على تلك الوظائف .

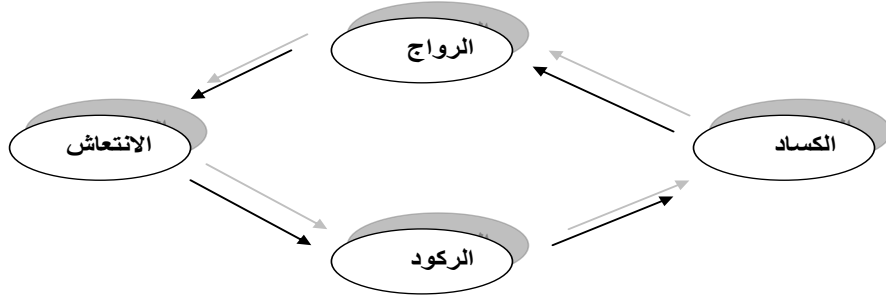
أما فيما يتعلق بالدولة المتدخلة التي تؤمن بضرورة استخدام السياسات الملائمة للوصول إلى التشغيل الكامل والاستقرار و التوازن الاقتصاديين وبالتالي يزداد التخصيص المالي للنفقات العامة.

وفيما يتعلق بالدولة المنتجة التي تركز على مفهوم الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج فان حصة النفقات العامة تتسع حتى تستوعب النشاط المتصاعد للدولة المنتجة.

ثانياً: تقلبات مستوى النشاط الاقتصادي وحركة الدورة الاقتصادية:

يتعرض الاقتصاد الوطني إلى تقلبات مستمرة ومتواصلة وذلك ما يسمى بالدورة الاقتصادية، وهذه الأخيرة تخضع لنوبات متعاقبة من مستوى النشاط الاقتصادي يختلف

الاقتصاديون في تحديد مدتها الزمنية وأسباب حدوثها ولكن الجميع يتفق في أنها تأخذ المسار التالي :



من خلال حركة الدورة الاقتصادية وتباين مستوى النشاط الاقتصادي بين فترات الرواج والكساد وكذلك بين الركود والانتعاش له تأثير في رسم حدود النفقات العامة ويبرز هذا بقدر ما تعكسه النفقات العامة من درجة استجابة لتقلبات مستوى النشاط الاقتصادي والذي يوصف ب "حساسية النفقات العامة".

حيث تختلف مسارات هذه الحساسية تبعا لنوعية الإنفاق العام كما يلي :

← حساسية الإنفاق الجاري على الإدارة العامة :

يأخذ مسار حساسية الإنفاق العام الجاري على الإدارة العامة مسارا مشابها لمسار مستوى النشاط الاقتصادي ، أي أنه عندما يرتفع مستوى النشاط الاقتصادي ليصل الى حالة الرواج والانتعاش فإن الإنفاق الجاري على الإدارة العامة سوف يزداد والعكس صحيح.

← حساسية الإنفاق الاجتماعي :

يأخذ مسار حساسية الإنفاق العام الاجتماعي اتجاها معاكسا لمسار النشاط الاقتصادي ، أي أنه في حالة تصاعد مستوى النشاط الاقتصادي إلى حالة الانتعاش فإن الحكومة تجد نفسها غير ملزمة بزيادة التخصيصات المالية لتمويل الإنفاق الاجتماعي، أما في حالة هبوط مستوى النشاط وصولا إلى حالة الكساد فإن الحكومة تجد نفسها ملزمة بزيادة الإنفاق الاجتماعي لمواجهة مظاهر هذا الكساد من بطالة وفقير اجتماعي عن طريق الإعانات.

← حساسية الإنفاق الاقتصادي :

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 يقل فتتخذ إجراءات انكماشية.

ثالثا: المقدرة المالية للدولة :

وتعتبر 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 .

وتشكل المقدرة التكلفة (الطاقة الضريبية) وقدرة الدولة على الإقتراض العام أهم عناصر المقدرة المالية للدولة،¹ كما هو موضح في الشكل البياني الموالي :

* - المقدرة التكلفة : نقصد بالمقدرة التكلفة للاقتصاد القومي قدرة الاقتصاد على تحمل الأعباء الضريبية دون الإضرار بمستوى معيشة الأفراد أو المقدرة الإنتاجية القومية (المستوى الكلي)، أما المقدرة التكلفة للفرد فتعني قدرة الفرد على تحمل العبء الضريبي، (المستوى الجزئي)، ويتوقف على مستوى الدخل وطرق استخدامه.²

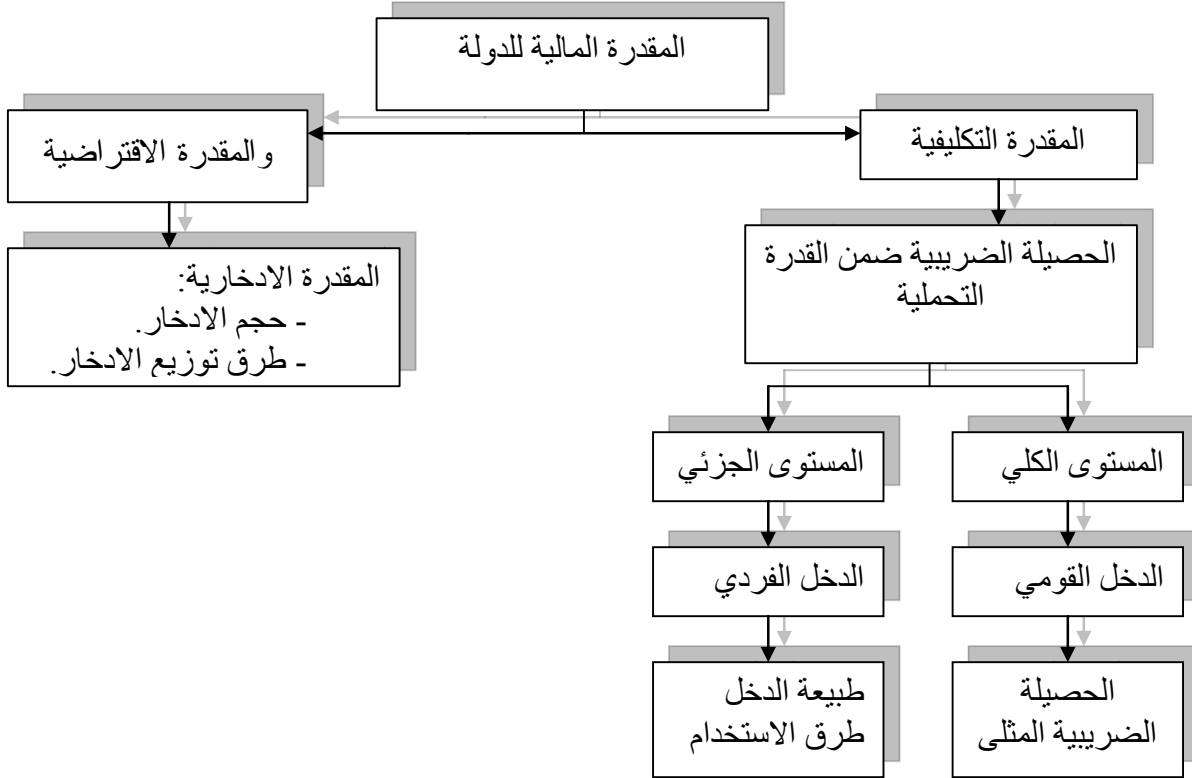
* - المقدرة الاقتراضية للدولة: وتتعلق بمدى قدرة الدولة على اللجوء إلى الإقتراض العام ، وهذا يرتبط بالقدرة التسديدية والسمعة على مستوى الأسواق المالية، وعموما فإن قدرة الدولة على الإقتراض تزداد كلما استطاعت تعبئة الادخار وعلى مدى الدوافع للاستثمار.³

¹ - محمد الصغير بعلي، ديسري أبو العلى ، المالية العامة ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2003، ص27.

² - ناصر مراد ، فعالية النظام الضريبي بين النظرية والتطبيق ، دار هومة للنشر ، 2003 ، ص147.

³ - عبد المجيد قدي ، مرجع سبق ذكره ، ص185.

الشكل البياني رقم(5): المقدره الماليه للدولة:



المصدر : المصدر: د نواز د عبد الرحمن الهيبي ، د منجد عبد اللطيف الخشالي ، المدخل الحديث في المالية العامة ، مرجع سابق، ص47.

المطلب الرابع : آثار الإنفاق العام على متغيرات النشاط الاقتصادي :

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

وتشمل هذه الدراسة آثار النفقات العامة المباشرة وغير المباشرة :

الفرع الأول : آثار النفقات العامة المباشرة :

وتشمل آثار النفقات العامة المباشرة على الإنتاج القومي والاستهلاك وسنقوم بدراسة هذه الآثار كل على حدة.

أولاً : آثار النفقات العامة على الإنتاج القومي :

تحدث النفقات العامة أثارا مباشرة في الإنتاج القومي من خلال تأثيرها في قدرة الأفراد على العمل والادخار والاستثمار، وتأثيرها على تحويل عناصر الإنتاج وفي القوى المادية للإنتاج وعلى الطلب الفعلي وذلك على الشكل التالي :

أ- أثر النفقات العامة على قدرة الأفراد على العمل والادخار والاستثمار:

هناك من النفقات العامة التي ترفع من قدرة الأفراد على العمل من خلال رفع الكفاءة والأهلية المهنية، وتأخذ هذه النفقات شكلا نقديا وعينيا.¹

فالشكل النقدي للنفقات العامة والمتمثلة في الإعانات العائلية والمعاشات والأجور والمرتبات التي يستفيد منها الأفراد مباشرة، أما الشكل العيني للنفقات العامة، كالخدمات الصحية والتعليمية والإسكانية، فكل هذه النفقات تزيد من قدرة الأفراد على العمل وبالتالي زيادة دخولهم و من ثم زيادة الدخل المخصص للادخار من هذه الدخل.²

كما أن النفقات العامة على هذه المرافق العامة التقليدية كالمدافع الخارجي والأمن الداخلي والعدالة تعتبر ضرورية للإنتاج ، فهذه المرافق تهيئ الظروف التي يصعب بدونها الإنتاج، فهي توفر الأمن والطمأنينة للأفراد لقيامهم بالنشاط الإنتاجي، فمن جهة تزيد هذه النفقات العامة من إمكانات الأفراد على الادخار ومن جهة أخرى تزيد من قدرة الأفراد على الاستثمار، إذا وضعت تلك المدخرات القابلة للاستثمار في أيدي الهيئات العامة أو الخاصة التي تعمل في ميدان الاستثمار. وبالتالي فإن تأثير النفقات العامة في قدرة الأفراد على العمل، وكذلك في قدرتهم على الادخار والاستثمار، ينتقل ليصيب الإنتاج القومي.

¹ - خالد شحادة الخطيب، د أحمد زهير شامية ، مرجع سبق ذكره ، ص91.

² - المرجع السابق ، ص91.

ب- آثار النفقات العامة على انتقال عناصر الإنتاج :

إن للنفقات العامة آثار على النتائج القومي من خلال تأثيرها على انتقال عناصر الإنتاج من مكان لآخر ومن استخدام لآخر . وذلك على النحو التالي:¹

1- إن الدور الوظيفي للدولة الذي يركز على إشباع الحاجات العامة وتحقيق الأهداف المسطرة إنما يتطلب إعادة النظر في توزيع عناصر الإنتاج من مرافق عامة ووسائل الإنتاج لتساهم في بعث الانتعاش الاقتصادي.

2- وهناك أثر للنفقات العامة على الإنتاج القومي نتيجة انتقال عناصر الإنتاج إلى بعض الاستخدامات التي يعزف عنها القطاع الخاص أو يتوجه إليها بشكل أقل كمشاريع البحث العلمي والتدريب والتعليم والصحة، نظرا للصعوبات الموجودة بها كضخامة الاستثمارات و العراقيل الإدارية وقلة الأرباح بها. وبالتالي قيام الدولة بهذه المشاريع يكون له أثر على الإنتاج القومي.

3- توجيه الإنفاق العام صوب إنتاج السلع والخدمات ذات المنفعة الكبيرة للمواطن مما يزيد الطلب عليها وبالتالي يكون هناك أثر إيجابي على الإنتاج القومي من خلال انتقال وسائل الإنتاج إلى إنتاج هذه السلع والخدمات .

4- كما أن النفقات العامة تؤدي إلى انتقال وسائل الإنتاج من مناطق إلى أخرى ، كالإعانات الموجهة إلى المناطق الريفية لرفع المستوى المعيشي للمواطنين بها، ورفع مستوى النشاط الاقتصادي عن طريق خلق مناصب شغل بها، ليكون لها أثر إيجابي على الإنتاج القومي .

ج- آثار النفقات العامة على القوى المادية للإنتاج (المقدرة الإنتاجية القومية):

يقصد بالقوى المادية للإنتاج، الموارد الطبيعية، القوة العاملة، ورأس المال الفني والإنتاجي، وهي تشكل في مجموعها المقدرة الإنتاجية القومية. وعن تأثير النفقات العامة على المقدرة الإنتاجية القومية من خلال تنمية عامل الإنتاج يجب أن نميز بين النفقات العامة الاستثمارية والنفقات الاستهلاكية كما يلي:²

¹ - خالد شحادة الخطيب، د أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص93

² - سعيد عبد العزيز عثمان ، مرجع سبق ذكره ، صص 493 494.

- خالد شحادة الخطيب، د أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص94.

فالنفقات الرأسمالية (الاستثمارية أو الإنتاجية) تستخدم في بناء رأس المال الاجتماعي أو مشروعات البنية التحتية مثل الكهرباء والمياه والطرق والمواصلات... الخ. لإشباع الحاجات العامة من أجل تكوين رؤوس الأموال العينية المعدة للاستثمار. وهذا النوع من الإنفاق العام الاستثماري يعد من النفقات المنتجة التي تؤدي إلى زيادة حجم الدخل القومي ورفع مستوى الكفاءة الإنتاجية للاقتصاد القومي، وذلك من خلال قيام الدولة مباشرة بهذه المشاريع الاستثمارية أو تقديم الإعانات لبعض المشروعات الاقتصادية والاجتماعية... الخ. أما النفقات الاستهلاكية أو الجارية تؤدي إلى زيادة المقدرة الإنتاجية القومية مثل الإعانات الاجتماعية ونفقات التعليم و البحث العلمي والتدريب ، ونفقات العلاج والصحة. كلها تؤدي الى زيادة الإنتاج القومي.

د- آثار النفقات العامة في الطلب الفعلي:

باعتبار أن الطلب الفعلي يتكون من كل من الطلب على أموال الاستثمار والاستهلاك، ويتوقف حجم الدخل القومي على فرض ثبات المقدرة الإنتاجية القومية، على الطلب الفعلي، أي على الإنفاق الكلي المتوقع على الاستثمار والاستهلاك. وتشكل النفقات العامة وبحسب نوعيتها جزءا هاما من الطلب الفعلي الذي يزداد مع تدخل الدولة في الاقتصاد، فهناك النفقات الحقيقية والتحويلية .

فالنفقات الحقيقية تشكل بمقدارها طلبا على السلع والخدمات وبذلك ترفع من الطلب الفعلي وبالتالي زيادة الدخل القومي، أما النفقات التحويلية فان أثرها على الطلب الفعلي يتوقف على كيفية تصرف المستفيدين فيها ومدى استعمالهم لهذه النفقات في الادخار والاستثمار.

وان تأثر الطلب الفعلي بالنفقات العامة بالإيجاب والذي يؤثر بدوره في زيادة حجم الإنتاج القومي وحجم التشغيل، ويتوقف ذلك على مدى مرونة الجهاز الإنتاجي الذي تتميز به الدول المتقدمة بخلاف الدول النامية التي تعاني من تخلف جهازها الإنتاجي .

ثانيا: آثار النفقات العامة على الاستهلاك:

للإنفاق العام آثار مباشرة على الاستهلاك وذلك من خلال نفقات الاستهلاك التي توزعها الدولة على الأفراد في صورة مرتبات وأجور تكاد تشمل الغالبية منهم في البلدان الاشتراكية.¹

¹ - محمد الصغير بعلي، ديسري أبو العلى ، مرجع سبق ذكره ، ص41.

ويقصد بالآثار المباشرة للنفقات العامة على الاستهلاك القومي، تلك الزيادة في الطلب الاستهلاكي، أي التي تتم من خلال دورة الدخل، وتحدث النفقات العامة آثارها في الاستهلاك القومي من خلال الآتي:¹

1- قيام الدولة باقتناء سلع استهلاكية معينة لبعض فئات المجتمع كأفراد الجيش مثلا، بدلا من توزيع دخول أكبر لهم فهذا العمل يعد نوعا من تحويل الاستهلاك بدلا من قيام الأفراد بهذه المهمة، أو اقتناء أثاث وسيارات من أجل السير الحسن لخدمات المرافق العامة بالإضافة إلى الخدمات المجانية كالتغذية المدرسية والخدمات الصحية.

كل ذلك ينعكس بصورة مباشرة على الاستهلاك القومي .

2- قيام الدولة بتوزيع الدخل من مرتبات وأجور ومعاشات ومكافآت للموظفين والعمال مقابل ما يقدمونه من أعمال، فان الجزء الأكبر منها يخصص للإستهلاك ويزيد من درجة الإشباع مما يرفع من مستوى الاستهلاك القومي.

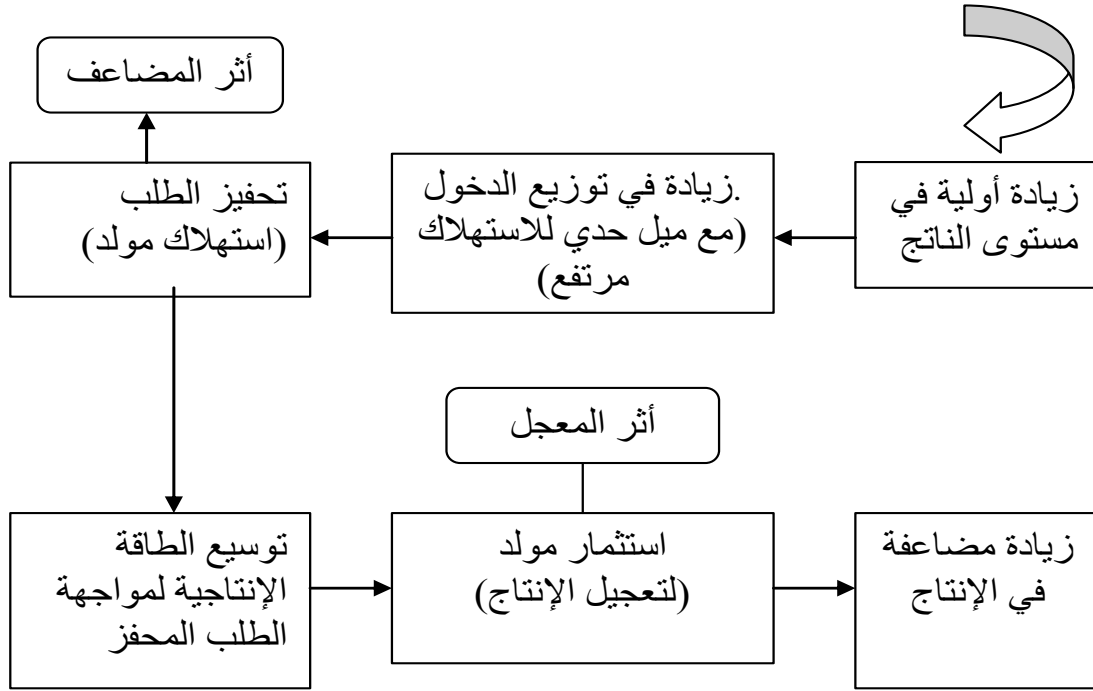
الفرع الثاني: آثار النفقات العامة غير المباشرة :

لا يقتصر أثر النفقات العامة على الآثار الاقتصادية المباشرة فقط وإنما تشمل أيضا الآثار الاقتصادية غير المباشرة التي يمكن أن تنشأ من خلال ما يعرف بدورة الدخل ، ويطلق عليها كذلك " **بأثر المضاعف** " و " **المعجل** " .

ويطلق على "أثر المضاعف" الاستهلاك المولد ، كما يطلق على " المعجل " الاستثمار المولد. ويرتبط أثر النفقة العامة على الاستهلاك بالآثر المترتب على الإنتاج نتيجة لتفاعل كل من المضاعف والمعجل وبمعنى أوضح فان النفقة العامة لا تؤثر على الاستهلاك بتأثير عامل المضاعف ولكنها تؤثر في ذات الوقت على الإنتاج بصورة غير مباشرة بتأثير عامل " المعجل " . ويمكن توضيح ذلك من خلال الرسم البياني التالي:

¹ - نواز عبد الرحمن الهيتي ، د منجد عبد اللطيف الخشالي ، مرجع سبق ذكره، ص64..

الشكل البياني رقم(6): آلية عمل أثر المضاعف والمعجل:
زيادة أولية في الإنفاق العام



المصدر: د نواز عبد الرحمن الهيبي ، د منجد عبد اللطيف الخشالي ، مرجع سبق ذكره، ص66.

أولاً: "أثر المضاعف" "Effet de multiplicateur"

إن فكرة المضاعف - التي طوره كينز - كانت ثمرة بحث الإنكليزي (Richard Khan) سنة 1931 والتي يؤكد بمقتضاها حتمية التزام الحكومة بتوفير البني التحتية من أجل مضاعفة حجم التشغيل، فباجتماع مجموعة من الشروط لن يقتصر أثر هذه السياسة على عدد العمال المشغلين في شق الطرق وإنما سيكون أثرها أبعد من ذلك بكثير. كيف يمكن لنا أن نصيغ مفهوماً للمضاعف؟.

يقصد بالمضاعف في التحليل الاقتصادي ، المعامل العددي الذي يشير الى الزيادة في الدخل القومي المتولد عن الزيادة في الإنفاق، وأثر الإنفاق القومي على الاستهلاك.¹ وإذا كان تركيز (Richard Kahn) على مضاعف التشغيل ، ورؤية كينز من خلال نظرية مضاعف الاستثمار وأثره على الدخل القومي إلا أن الفقه الاقتصادي الحديث يميل

¹ - سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره ، ص79

إلى توسيع نظرية المضاعف وأثره ليشمل ليس فقط الاستثمار بل وكذلك الاستهلاك ، والإنفاق العام ، والتصدير. ويمكن من خلاله تقييم فعالية السياسة المالية لذلك نستعين بما جاء به كينز لتوضيح ذلك من خلال صياغة هذا الاستدلال على شكل علاقة جبرية:¹

$$\Delta Y = K \cdot \Delta I$$

حيث أن: ΔY يعبر عن التغير في الدخل.

ΔI يعبر عن التغير في الاستثمار.

K معامل المضاعف.

وبالتالي:

$$K = \frac{\Delta Y}{\Delta I}$$

غير أن $Y = C + I$

إذن $\Delta Y = \Delta C + \Delta I$

حيث $\Delta I = \Delta Y - \Delta C$

وتصبح العلاقة كالتالي:

$$K = \frac{\Delta Y}{\Delta Y - \Delta C}$$

$$K = \frac{\Delta Y}{\frac{\Delta C}{\Delta Y}} \quad \text{أي}$$

حيث يمثل $\frac{\Delta C}{\Delta Y}$ الميل الحدي للاستهلاك و $1 - \frac{\Delta C}{\Delta Y}$ الميل الحدي للاادخار.

وخلاصة القول أن فكرة المضاعف مفادها أنه: «عندما تزيد النفقات العامة فان جزء منها يوزع في شكل أجور ومرتببات وأرباح وفوائد وهؤلاء يخصصون جزء من هذه الدخل لإنفاقه على بنود الاستهلاك المختلفة ، ويقومون بادخار الباقي وفقا للميل الحدي للاستهلاك والادخار .وبالتالي الدخل التي تنفق على الاستهلاك تؤدي إلى خلق دخول جديدة لفئات

¹ - ب.برنبيه و ا.سيمون، أصول الاقتصاد الكلي، ترجمة عبد الأمير ابراهيم شمس الدين ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر و التوزيع،لبنان1989،ص163.

أخرى وكذلك الجزء الموجه للادخار يُنفق جزء منه في الاستثمار وكل هذا يساهم في زيادة الدخل بنسب مضاعفة.»

ثانياً: "أثر المعجل" "Effet d'accélérateur"

يعبر اصطلاح "المعجل" في التحليل الاقتصادي عن أثر الزيادة في الإنفاق أو نقصه على حجم الاستثمار، حيث أن الزيادات المتتالية في الطلب على السلع الاستهلاكية يتبعها على نحو حتمي زيادات في الاستثمار والعلاقة بين هاتين الزيادةتين يعبر عنها بمبدأ المعجل.¹

فالمعجل يبين أثر التغير الاستهلاك على الاستثمار ويمكن التعبير عن ذلك كما يلي:

$$\frac{\Delta C}{\Delta I} = \frac{\text{التغير في الاستهلاك}}{\text{التغير في الاستثمار}}$$

ذلك أن زيادة الدخل يترتب عليها زيادة الطلب على السلع الاستهلاكية مما يدفع بالمنتجين إلى زيادة الطلب على السلع الاستثمارية من معدات وأدوات وآلات للرفع من الإنتاج وبالتالي الأرباح ، وبزيادة الاستثمار يرتفع مستوى الدخل القومي ، ومما يلاحظ هنا وجود تفاعل متبادل بين المضاعف والمعجل مما يحدث آثاراً تراكمية في كل من الدخل والإنتاج والاستهلاك والاستثمار بشرط وجود جهاز إنتاجي مرن يستجيب للزيادة في الإنفاق بزيادة الإنتاج .

¹ - د سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص 81

المبحث الثالث : ظاهرة تزايد النفقات العامة:

إن نظرة فاحصة في اقتصاديات الدول المتقدمة كانت أو النامية وخاصة في نظامها المالي ، توضح لنا بروز ظاهرة زيادة النفقات العامة والتي أصبحت إحدى السمات المميزة للمالية العامة والجديرة بالدراسة خاصة في العصر الحديث وذلك بغض النظر عن الفلسفة الاقتصادية والتنموية لأي دولة وإن كانت هذه الزيادة في النفقات العامة تختلف شدة وطأتها من دولة لأخرى ، وقد يكون لهيمنة الفلسفة الكينزية ودعمها لمنهج تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية لفترة ما بعد الحرب العالمية الثانية واعتماد سياسة الإنفاق العام كأداة فعالة في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية¹ دور كبير في بروز هذه الظاهرة.

المطلب الأول: النظريات المفسرة لظاهرة تزايد النفقات العامة:

لقد عجزت نظريات الرفاهية عن تقديم أدوات تحليل سليمة لدراسة تطورات الإنفاق العام ، الذي يستند إلى قواعد مخالفة لقواعد الإنفاق الخاص ، كما أن نظريات النمو لم تكن أكثر توفيقاً في تفسير التطور التاريخي للنفقات العامة، وعلاقته بمكونات الاقتصاد القومي ونموه ، ففي معظم نظريات النمو الاقتصادي أهملت الإنفاق العام، وأسقطته من حسابها كلية إما بدمجه مع الإنفاق الخاص الاستهلاكي أو باعتباره متغيراً خارجياً لا يخضع لقواعد التحليل والتفسير الاقتصادي.

وإذا كانت النظرية التقليدية والنظرية الحديثة في النمو الاقتصادي لم توفق في تفسير ظاهرة تزايد النفقات العامة ، فقد جاءت من بعدها دراسات خطت خطوة إيجابية في هذا المجال ومن أهمها دراسة الاقتصادي الألماني "Adolphe Wagner" سنة 1892، وتلتها دراسة من قبل الأستاذين "Peacock and Wiseman" في مدرسة لندن للاقتصاد سنة 1961، بالإضافة إلى دراسات أخرى تعاقبت بتحليلات مختلفة للظاهرة وفيما يلي شرح لهذه النظريات:

¹ - فقد حصر الاقتصادي (1908/1986) "KALDOR" أهداف السياسة الاقتصادية من خلال ما يعرف بالمربع السحري في النمو الاقتصادي واستقرار المستوى العام للأسعار والتشغيل الكامل والتوازن الخارجي.

الفرع الأول: قانون فاقتنر (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 فاقتنر" "Loi de Wagner" ووفقا لهذا القانون يوجد اتجاه طبيعي نحو نمو وزيادة حجم النفقات العامة في الدول الصناعية بالنسبة للنتائج المحلي الإجمالي وذلك كما يبينه الجدول الموالي:

تطور النفقات العامة لبعض الدول الصناعية خلال الفترة ما بين 1870 و1980 كنسب من الناتج المحلي الحقيقي

الجدول

رقم (1)

1980	1960	1937	1920	1913	1870	
34.1	21.2	14.8	19.3	16.5	18.3	أستراليا
48.1	35.7	20.6	14.7	17	10.5	النمسا
38.8	28.6	25.0	16.7	---	---	كندا
46.1	34.6	29.0	27.6	17.0	12.6	فرنسا
47.9	32.4	34.1	25.0	14.8	10.0	ألمانيا
42.1	30.1	31.1	30.1	17.1	13.7	إيطاليا
48.9	28.0	25.5	18.8	---	---	أيرلندا
32.0	17.5	25.4	14.8	8.3	8.8	اليابان
38.1	26.9	25.3	24.6	---	---	نيوزلندا
43.8	29.9	11.8	16.0	9.3	5.9	النرويج
60.1	31.0	16.5	10.9	10.1	5.7	السويد
32.8	17.2	24.1	17	14.6	16.5	سويسرا
43.0	32.2	30.0	26.2	12.7	9.4	المملكة المتحدة
31.4	27	19.7	12.1	7.5	7.3	الولايات المتحدة

Source: - Vito Tanzi (IMF), Ludger Shuknecht (ECB), **Public spending in the 20th**

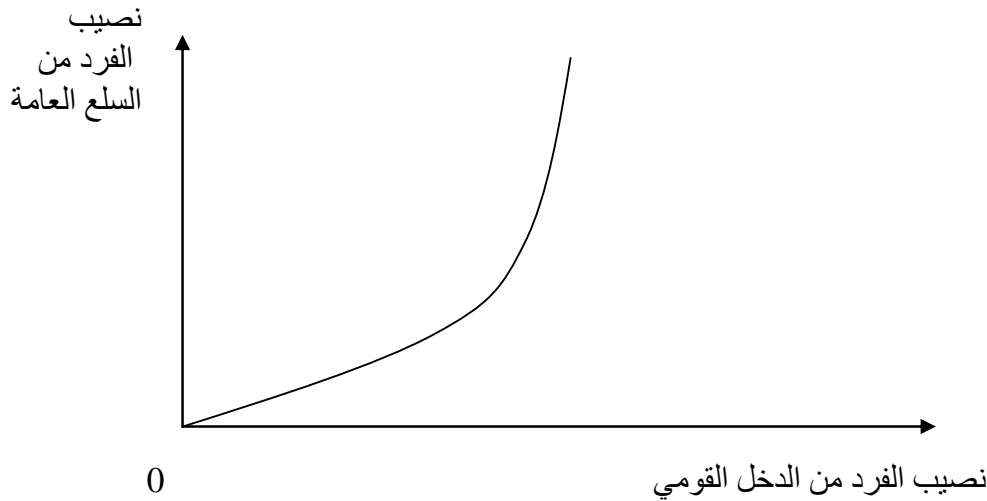
centry-a global perspective-, Combridge university press, 2000, p6.

من خلال الجدول السابق نلاحظ أن نسبة الإنفاق العام هي في شكل متصاعد في جل الدول الصناعية وبنسب متفاوتة، ففي فرنسا مثلا ارتفعت نسبة الإنفاق العام بالنسبة للنتائج المحلي الحقيقي من 12.6% سنة 1870 إلى 27.6% سنة 1920 لتقفز سنة 1980 إلى ما يقارب 46.1%. كما توضح نسب الإنفاق في كل من ألمانيا (10.1%) وإيطاليا (13.7%)

واليابان (8.8%) وسويسرا (16.5%) والمملكة المتحدة (9.4%) والولايات المتحدة (7.3%) إلى ارتفاعها وبشكل متفاوت رغم اختلاف الوضعية الاقتصادية لكل بلد ، بينما يلاحظ نسب متواضعة بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية وذلك ليس راجع لعدم تزايد نفقاتها بشكل كبير وإنما لارتفاع وضخامة ناتجها المحلي.

وبالتالي أوضح "A. Wagner" أن تطور النفقات العامة هو نتيجة طبيعية لتغير الهيكل الاقتصادي والاجتماعي للدول ويتلخص هذا القانون في أنه " إذا حقق مجتمع من المجتمعات معدلا معيناً من النمو الاقتصادي ، فإن ذلك يؤدي إلى اتساع نشاط الدولة وهنا يعمل على زيادة نفقات الدولة بمعدل أكبر من معدل زيادة نصيب الفرد من الناتج القومي"¹. ويفسر ذلك استناداً إلى عوامل اقتصادية بحثة فمن جهة نظره أن النمو الاقتصادي قد صاحبه زيادة في درجة التصنيع وتعدد الأنشطة الاقتصادية وزيادة ارتباطها ببعضها الأمر الذي ترتب عنه زيادة تدخل الدولة ويمكن توضيح قانون "Wagner" من خلال الشكل البياني التالي:

الشكل البياني رقم (7): قانون "wagner" لتفسير ظاهرة تزايد النفقات العامة.



المصدر: أولاد العيد سعد ، دراسة اقتصادية قياسية للعلاقة بين هيكل النفقات العامة والعجز في الموازنة العامة للدولة-حالة الجزائر-،مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2003،ص22.

¹ - خالد شحادة الخطيب، د أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، 2008، مرجع سابق، ص76.

و نوضح أن: - نصيب الفرد من السلع العامة = $\frac{\text{النفقات العامة "G"}}{\text{عدد السكان}}$

نصيب الفرد من الدخل القومي = $\frac{\text{الناتج الكلي الخام "PNB"}}{\text{عدد السكان}}$

- أما الصيغة الرياضية العامة لقانون Wagner فتأخذ الشكل التالي:¹

$$G / Y = F (Y / N)$$

حيث: G يمثل الإنفاق العام.

Y يمثل الدخل القومي.

N يمثل عدد السكان.

مع $\partial G / \partial Y > 0$ أو أن مرونة النفقات العامة بالنسبة للدخل القومي أكثر من الواحد.

ويتضح أن هناك وجود علاقة طردية ثابتة بين نسبة الإنفاق الى الدخل G/Y وحصّة الفرد من الدخل القومي Y/N.

وقد فرق Wagner في هذا الخصوص بين وظائف ثلاثة للدولة:

1- الوظيفة التقليدية: والمتمثلة في الدفاع والأمن و العدالة وقد أرجع تزايد النفقات العامة في ذلك إلى اتجاه الدولة إلى مركزية الإدارة من ناحية والى التوسع في استخدام الآلات وتعدّد الحياة الاقتصادية من ناحية أخرى.

2- الوظيفة الإنتاجية: فمع تزايد التقدم الفني وإمكانية الأخذ بنظام المؤسسات بدلا من شركات المساهمة، تزايد النفقات العامة نتيجة الوظيفة الإنتاجية.

3- 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.

¹ - عبد المجيد قدي ، مرجع سبق ذكره، ص16.

← الانتقادات الموجهة لقانون Wagner:

لقد وجهت لهذا القانون مجموعة من الانتقادات أهمها:

- 1- اظهر لعلاقة سببية رئيسية بين العوامل الاقتصادية وزيادة النفقات العامة ولكن هناك عوامل عديدة تؤثر في النفقات العامة منها السياسية والاجتماعية مثلا.
- 2- لقد أوضحت دراسات متأخرة - وإن لم تسلم هي الأخرى من الانتقادات - من خلال تحليل لبعض الإحصائيات لدول معينة أن معدلات الزيادة في النفقات العامة تختلف حسب مراحل النمو التي تمر بها الدولة ، وتزداد تلك المعدلات خلال ارتفاع مستوى المعيشة ولكنها تنخفض بعد مستوى معين.

- 3- جاءت بعد ذلك دراسة **Peacock and Wiseman** - التي سنتعرض لها فيما بعد- ونفت التزايد المستمر في النفقات العامة وإنما خلال الأزمات والحروب فقط.

الفرع الثاني: أطروحة بيكوك و ويزمان (1961) "Thèse de Peacock and Wiseman"

لقد أوضح كل من "**Alin Peacock & Jai Wiseman**" الأستاذان في مدرسة لندن للاقتصاد في دراسة لهما سنة 1961 حول تطور النفقات العامة بالنسبة للناتج الداخلي الخام PIB في المملكة المتحدة خلال الفترة ما بين 1890-1955. والتي ازدادت بصفة كبيرة خلال الأزمة الاقتصادية لسنة 1929، وخلصا إلى أن النمو الاقتصادي ليس هو العامل الوحيد لارتفاع الإنفاق العام، وإنما هناك عوامل أخرى ، حيث أن الزيادة في النشاط الحكومي ومن ثم النفقات العامة تتم في غالبيتها في فترة الأزمات والحروب وتزيد وفق وتيرة مفاجئة وكبيرة.

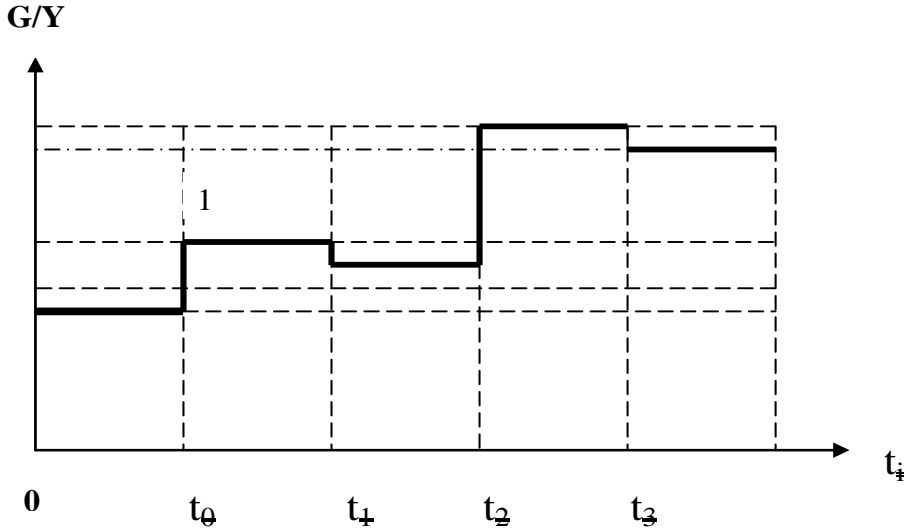
كما أشار **Peacock و Wiseman** إلى أن للحروب والأزمات تأثير على الإنفاق العام، وبالتالي يزيد العبء الضريبي على المواطنين لتمويل هذا الإنفاق ، وحسبهما فإن مستوى الإنفاق العام يبقى في ذلك المستوى المرتفع بعد الأزمات و الحروب ولا ينزل إلى المستوى الذي كان فيه قبل¹. وفي خلال هذه الفترات يزيد الإنفاق العام ويتم إحلاله محل الإنفاق الخاص وهذا ما يطلق عليه "أثر الاستبدال" "Effet de déplacement" ، وفي

¹ - Maurice Mullard, The Politics of Public Expenditure second edition, Routledge, london, ,2005,p49.

تفسيرهما لعدم هبوط الإنفاق العام لمستواه قبل الأزمات والحروب هو أن هناك ظاهرة الرفع انطلاقاً من وجود 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 الجماعية الجديدة المتولدة عن الحرب.

كما أن هذه الزيادة في النفقات العامة تكون على شكل رجات عنيفة ومفاجئة أو شبه متدرجة ويمكن توضيح أطروحة بيكوك و وايزمان من خلال الشكل البياني الموالي:

الشكل البياني رقم 8- أثر الاستبدال عند peacock et wiseman وتطور النفقات العامة خلال الفترة الطويلة.



SOURCE; Gervasio SEMEDO, Économie des finances publiques, Ellipses édition, marketing S.Q. Paris.2001,p246.

الزمن t_i

حيث أن: G/Y حصة النفقات العامة G في الدخل الوطني Y

$[t_0, 0]$ فترة عدم حدوث الأزمة ، $t_0 =$ بداية الأزمة بارتفاع G/Y إلى النقطة 1.

$[t_0, t_1]$ استقرار قيمة G/Y مع انخفاض طفيف عند t_1

$[t_1, t_2]$ أزمة جديدة عند t_2 وتشهد ارتفاع آخر للقيمة G/Y .

$[t_2, t_3]$ فترة استقرار وثبات للقيمة G/Y

من خلال الشكل البياني يلاحظ أن الهزات وحالات التوتر الاقتصادي التي تشهدها المجتمعات خلال فترات زمنية معينة (t_0, t_1, t_2, t_3) تكشف من جهة عن بروز احتياجات الإنفاق لمواجهة معوقات هذه الأزمات والحروب ومن جهة أخرى تكشف عن بروز احتياجات عامة جديدة لمواجهة آثار هذه الأزمات (نفقات إعادة البناء والتأهيل، الإعانات، التعويضات...).

كما 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 أيضا إلى الأزمات الاقتصادية مثل أزمة الكساد الكبير لسنة 1929.

الفرع الثاني: نظريات أخرى

أولا نظرية الركود:¹

حسب كينز فان 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 لاستثمار (I/Y) فان الميل المتوسط للإنفاق الحكومي (C/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 ،

وباستقراء خفيف لتاريخ الاقتصاد العالمي فان الأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 1929 استلزمت ضخ مبالغ ضخمة لتنمية ورفع الطلب الفعلي وبالتالي الرجوع إلى حالة العمالة الكاملة ، كما أن أزمة المكسيك سنة 1988 إلى 1994 التي ألزمت العالم على ضرورة توفير ما قيمته 50 مليار كحد أدنى للخروج من الأزمة وعدم انتشارها بالإضافة إلى عدة أزمات

¹ - فرحي محمد ، مرجع سبق ذكره ، ص 87

أخرى ووصولاً إلى الأزمة المالية العالمية لسنة 2008 التي حشدت لها الولايات المتحدة ما يفوق 800 مليار دولار ضمن ميزانيتها لنفس الفترة لإعادة الانتعاش الاقتصادي وكذلك الدول الأوروبية التي تأثرت بهذه الأزمة مثل بريطانيا التي ضخت ما يفوق 250 جنيه استرليني (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.

ثانياً: قانون باركنسون (1958) "Loi de Parkinson" ¹

هناك سبب آخر لزيادة النفقات والتمثل في ميل طبيعي إلى زيادة مصروفات التشغيل ، ولا سيما تكاليف الموظفين وهذا وفقاً للمراقب الانجليزية باركنسون ، كما أن العدد المتزايد من الموظفين العموميين ناتج لتوسع القطاع العام وخاصة العمل الإداري، بصرف النظر عن الزيادة أو النقصان في العمل المنجز. بالإضافة إلى سلسلة طويلة من القنوات الإدارية، والزيادة هذه في عدد الموظفين شملت الموظفين العاديين والمؤهلين والمسؤولين الحكوميين ، لكن هذه الزيادات تعكس من جهة أخرى الرغبة في تطوير المسؤولية والرقي بالخدمات المقدمة للمواطنين

ثالثاً: أطروحة التركيز التفاضلي للأرباح والتكاليف ²:

حيث حاول كل من الاقتصاديين **Tullour** و **Stiguer** تفسير الظاهرة من خلال أطروحتهما المسماة أطروحة التركيز التفاضلي للأرباح والتكاليف ، من منطلق أن الدولة تقوم بإنتاج المنتجات المطلوبة من بعض الأعوان دون آخرين ، وطالما تمويل هذه المنتجات يكون موزعاً على كل عناصر المجتمع ، فإن جماعات للضغط سوف تتكون وتتضمن حتى تقوم الدولة بإنتاج ما يرغبون.

رابعاً: نظرية - مرض التكاليف - (W.Baumol)

هي نظرية اقتصادية وضعها الباحث الأمريكي (William Baumol)، بمساعدة من William Bowen عام 1965 ، حيث تم تكليف الباحثان من طرف مؤسسة (FORD) لإعطاء تشخيص على صحة العملية الاقتصادية في قطاعات عمومية منها مراكز الترفيه

¹ - LOiC Philip, **finance publiques**, 5 édition, cujas, paris, p38.

² - عبد المجيد قدي ، مرجع سبق ذكره ، ص 16

ومن أهم الملاحظات التي خرجوا بها زيادة مضطردة في تكاليف التشغيل وهذه المراكز تتسم بالركود للابتكار التكنولوجي. أما مكاسب الإنتاجية هي عمليا غير موجودة (إنتاجية متخلفة). وكثيفة العمالة والأجور في صناعة الترفيه. ارتفاع تكاليف الإنتاج. أما إيراداتها تنمو بسرعة أقل (الفجوة في الدخل) ، وتوليد ضغوط تضخمية. هذه الميزة تعرف باسم "مرض التكاليف" (أو تكلفة المرض). وتساهم كل تلك العوامل سابقة الذكر بالإضافة إلى تباطؤ الإنتاجية في القطاع العام في رفع سعر المخرجات مما يصعب تسويقها نظرا للمنافسة من قبل القطاع الخاص مما يلجأ إلى دعمها من طرف الدولة وبالتالي يساهم هذا الإجراء في رفع مستوى النفقات العامة.

المطلب الثاني: أسباب تزايد النفقات العامة:

باعتبار أن تزايد النفقات العامة من أهم الظواهر الاقتصادية التي استرعت انتباه الاقتصاديين من خلال التفسيرات المتعددة لهذه الظاهرة التي سبق وأن تطرقنا إليها، كما حاول هؤلاء الاقتصاديين من خلال نظرياتهم الوقوف على أسباب هذه الظاهرة سواء كانت أسباب حقيقية أو ظاهرية. وسنتناول فيما يلي شرح هذه الأسباب على التوالي:

الفرع الأول: الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة:

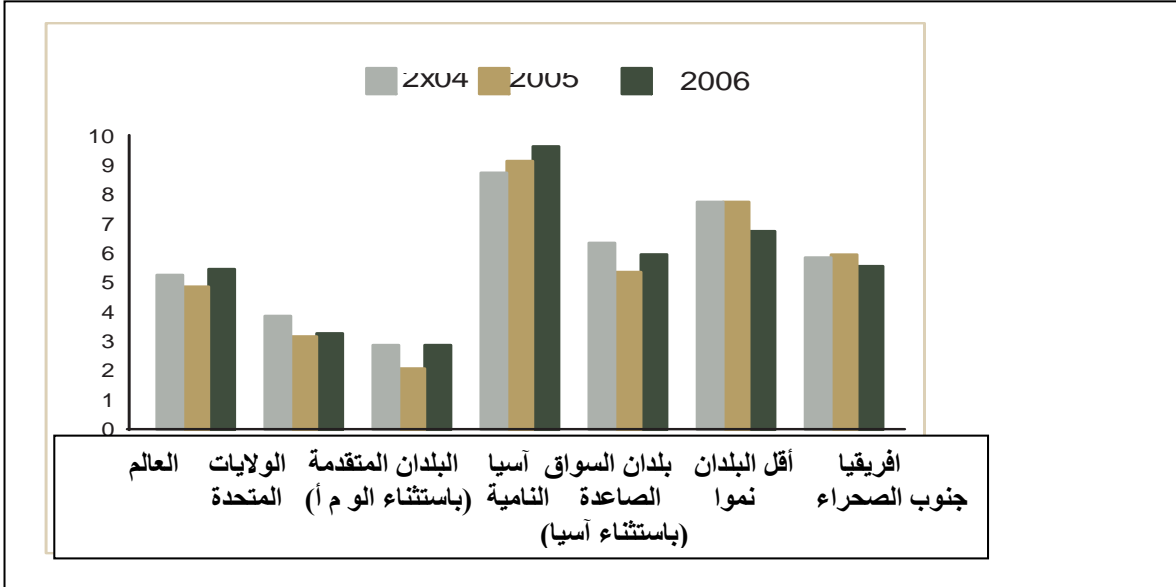
المقصود بالأسباب الحقيقية تلك الأسباب التي تؤدي إلى زيادة رقم النفقات العامة الناتجة عن زيادة حجم أو عدد الحاجات العامة، بالإضافة إلى زيادة عبء التكاليف العامة بنسبة معينة ، أي أن هذه الزيادة في النفقات العامة تؤدي إلى زيادة في كمية الخدمات العامة المقدمة للأفراد والى تحسين نوعية تلك الخدمات ويمكن إجمال هذه الأسباب الحقيقية في ما يلي:

أولاً: الأسباب الاقتصادية: إن من أهم الأسباب الاقتصادية الداعية إلى زيادة النفقات العامة، زيادة الدخل القومي وزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وكذلك تصاعد موجة التنافس الدولي.

فبالنسبة لزيادة الدخل القومي لدولة ما، يشجعها على زيادة نفقاتها بغية تحسين مستوى رفاهية أفراد المجتمع، وكذلك التوسع في إقامة المشاريع وزيادة المرافق العامة الاقتصادية

والاجتماعية والغرض من ذلك مسايرة التنمية في البلد، وفي ما يلي يوضح الشكل البياني التالي نسب النمو في بعض بلدان العالم:

الشكل البياني رقم (9): نسب النمو الاقتصادي في بعض دول العالم.



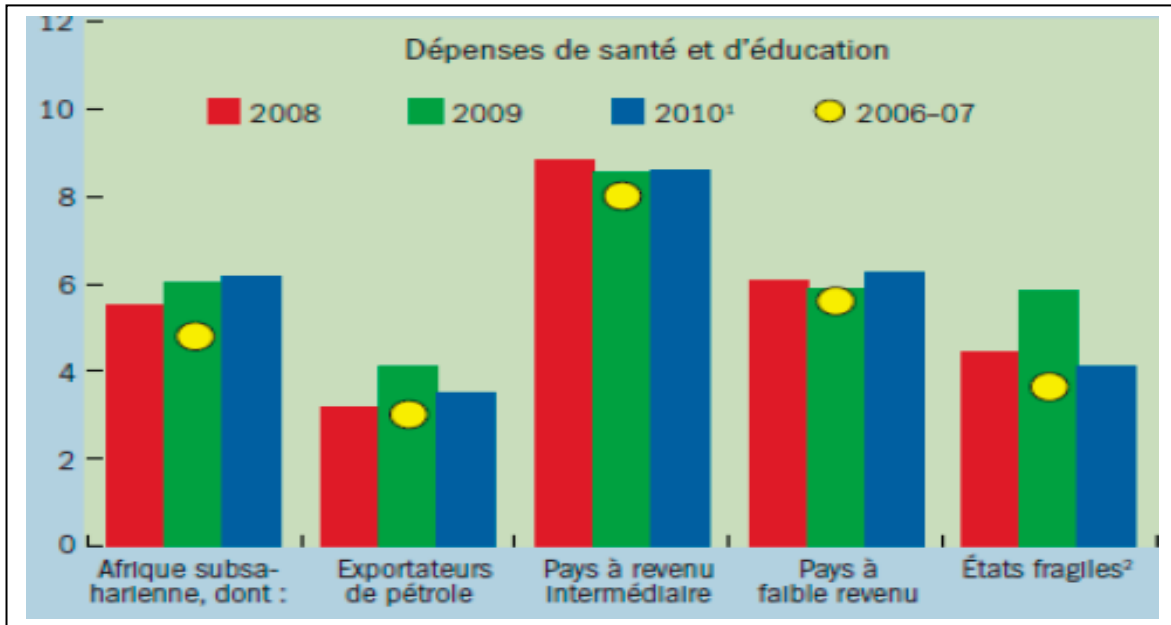
المصدر: صندوق النقد الدولي، إنجاح الاقتصاد العالمي لصالح الجميع، تقرير سنوي 2008، واشنطن، ص9. وكذلك لتعظيم دور الدولة في الاقتصاد، دور كبير في زيادة الإنفاق العام فحالات الكساد التي تصيب اقتصاديات الدول تساهم بدرجة كبيرة في تزايد الإنفاق العام للرفع من مستوى الطلب الكلي الفعلي إلى الحد المقبول (العمالة الكاملة). ولعل هذا النمط ظهر جليا من خلال الأزمة الاقتصادية العالمية سنة 1929، حيث عرفت بالأخص الولايات المتحدة الأمريكية زيادة لنفقاتها العامة بشكل ملحوظ من خلال خطط مواجهة موجات الكساد آن ذاك سواء بتوزيع الإعانات أو بالقيام بالاستثمارات العامة من أجل رفع الطلب الفعلي وبالتالي تحقيق التوازن الاقتصادي.

كما يعتبر التنافس الدولي في المجال الاقتصادي عامل كبير وراء تزايد النفقات العامة وذلك من خلال تقديم مختلف الحكومات للإعانات المساعدة للمشروعات العامة والخاصة لتشجيعها على تحسين القدرة التصديرية ورفع الجودة والنوعية للسلع المصدرة، وذلك من أجل مواجهة سياسة الإغراق¹، والمنافسة الشرسة، وذلك وفق عدة أشكال وصيغ.

¹ - هناك تعريفات عديدة لمعنى الإغراق غير أن المادة الثانية من اتفاقية الإغراق في الجات 1994 تكتفي بتعريف الإغراق على أنه بيع سلعة في سوق دولة أخرى بأقل من قيمتها الطبيعية أي الحقيقية، على أساس أن السلعة يجب أن

ثانياً: الأسباب الاجتماعية: تعد الأسباب الاجتماعية عامل مهم في تزايد النفقات العامة حيث ومع تطور دور الدولة الذي تعدى إلى ضمان التوازن الاجتماعي وإقامة العدالة الاجتماعية ، كذلك تقديم مختلف الخدمات التعليمية والصحية والسكنية ... الخ. ولا شك أن النفقات العامة وخاصة الاجتماعية منها لها دور كبير من جهة ضمان تماسك المجتمع وحشد الثقة في الدولة ومن جهة أخرى لها فائدة اقتصادية من خلال رفع للمستوى المعيشي والقدرة الشرائية والتقليل من فجوة الفقر¹، وما لذلك من دور كبير في رفع الطلب الفعلي وبالتالي زيادة الدخل الوطني. والشكل البياني رقم 2- يبين وزن النفقات الاجتماعية وخاصة نفقات التعليم والصحة في بعض دول العالم بالنسبة للنواتج المحلي الإجمالي:

الشكل البياني رقم (10): تطور نفقات التعليم والصحة في بعض دول العالم:



Source: FMI, **Perspectives économiques régionales -Maintenance des niveaux de dépenses sociales en Afrique malgré la crise**, 23 avril 2010 ,p2.

يتضح من الشكل البياني تنامي وزن النفقات الاجتماعية بالنسبة للنواتج المحلي الاجمالي ، وهذه الشواهد الإحصائية التي تعبر عن تعاظم الوظيفة الاجتماعية في المجتمع ودورها الكبير في تزايد النفقات العامة. من بينها نفقات التعليم والصحة التي تحظى باهتمام كبير من قبل مختلف الحكومات.

¹- لا يتباع في سوق الدولة المستوردة بأقل من سعر السلعة المماثلة ،إذا كانت مخصصة للاستهلاك في الدولة المصدرة، أي أقل من سعر مثيلاتها في هذه الدولة.

¹ - يقصد بفجوة الفقر مستوى النفقات الواجب تحويلها إلى الفقراء حتى تصل دخولهم إلى حد الفقر.

ثالثاً: الأسباب السياسية: نظراً لتطور الفكر السياسي وتشعبه وما صاحب ذلك من ضرورة مواكبة هذا الاتجاه بزيادة الاعتمادات المالية للتكفل بالسير الحسن للمصالح السياسية ومن أهم هذه الأسباب التي ساهمت في زيادة النفقات العامة ما يلي:

1- تنامي الوعي السياسي: لقد أدى تنامي الوعي السياسي وزيادة عدد الأحزاب رغبة في تلبية رغبات الشعوب في المجالس النيابية والدعوة للمشاركة الشعبية في صناعة القرار السياسي والاجتماعي.

2- زيادة العمل الدبلوماسي: نظراً لتطور العلاقات الدولية ذات المصالح الاقتصادية والسياسية والرغبة في توسيع الدور الدولي وزادت أهمية التمثيل الدبلوماسي بالإضافة الى طلبات العضوية في المنظمات الدولية، كل هذا كان وراء تخصيص جزء من النفقات العامة في إطار الميزانية العامة للتكفل بهذه الاحتياجات وشهد هذا النوع من النفقات العامة تنامي ملحوظ مع زيادة درجة انفتاح الدولة على الخارج.

3- التعاون والتضامن الدولي: بسبب توطد العلاقات السياسية والدولية التي كانت وراء ضرورة التعاون والتضامن بين الدول في حال الكوارث والأزمات من خلال تقديم الإعانات والمساعدات، فكان لزاماً تخصيص جزء مهم من النفقات لهذا الغرض مما كان وراء تزايد النفقات العامة.

رابعاً: الأسباب العسكرية: تعتر الأسباب العسكرية الناتجة عن الحروب وعدم الاستقرار الذي يشهده العالم عامل أساسي وراء تزايد النفقات العامة، ومع تصاعد موجات التوترات زاد التهافت على اقتناء الأسلحة رغبة في الأمان.

فقد أصبح الإنفاق العسكري يشكل في حدود 10-15% في الدول المتقدمة ويتجاوز 30% من الناتج المحلي الإجمالي في الدول النامية، كما أن تخصيصات الإنفاق العسكري تصل إلى 25% من إجمالي النفقات العامة في الدول العربية لعام 2001 وبالبلغة حوالي 209 مليار دولار.¹ كما أن التقرير الاقتصادي الموحد أجرى مسحا لتقديرات الإنفاق العسكري في الدول العربية ما بين 1981 و1987 مفاده أن الدول العربية الأكثر إنفاقاً على المجال العسكري هي السعودية ب 30.0% من الناتج المحلي الإجمالي، والبحرين ب 33% من

¹ - نواز عبد الرحمن الهيتي ، د منجد عبد اللطيف الخشالي ، المدخل الحديث في المالية العامة، 2005،

الناتج المحلي الإجمالي سنة 1987 وليبيا كان الإنفاق العسكري فيها يقدر كذاك ب 30% من الناتج المحلي الإجمالي سنة 1985، والكويت بنسبة 29.1% سنة 1987.¹ وأفاد تقري صادر عن "Stockholm International Peace Research Institute" أن النفقات العسكرية في العالم ترتفع بسرعة فقد تزايدت بنسبة 11% بين سنتي 2002 و2003، وأضاف التقرير أن 1464 مليار دولار تم إنفاقها على الجانب العسكري خلال سنة 2008 ما يمثل 2.4% من الناتج الإجمالي العالمي، وتنصدر الولايات المتحدة الأمريكية قائمة الترتيب.²

الفرع الثاني: الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة:

أما في ما يتعلق بالأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة هي تلك الأسباب التي تؤدي إلى زيادة معدل النفقات العامة دون انعكاس ذلك على زيادة الحاجات العامة من سلع وخدمات التي يستفيد منها الأفراد، وبالتالي هي لا تعدو أن تكون مجرد زيادة رقمية فقط. ويمكن حصر تلك الأسباب الظاهرية في مايلي:

أولاً: تدهور قيمة النقود: إن تدهور قيمة النقود ينتج عنه ارتفاع في الأسعار ويؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة الإسمية دون أن يقابل ذلك زيادة فعلية في الخدمات والسلع العامة المقدمة للأفراد. وبعبارة عن ذلك بمعدل التضخم.

ويقصد بالتضخم تلك الزيادة في الطلب الكلي على العرض الكلي لسلع الاستهلاك التي لا يستجيب لها العرض، وهذا ما يؤدي إلى ارتفاع الأسعار وهذا ما يضعف القوة الشرائية للنقود. أي أن تدفع الدولة وحدات نقدية أكبر للحصول على السلع والخدمات العامة، بخلاف ما كانت تدفعه في وقت سابق.

ولإجراء دراسة مقارنة النفقات العامة خلال فترات متباينة للتعرف على الزيادة الحقيقية لهذه النفقات يتطلب استبعاد التغيرات في القوة الشرائية للنقود وذلك باستخدام العلاقة التالية:

¹ - التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 1988، ص 296.

² - report of "Stockholm International Peace Research Institute" sur le site web.
[http:// wikipedia.org/wiki/Budget_de_la_D%C3%A9fense](http://wikipedia.org/wiki/Budget_de_la_D%C3%A9fense)

النفقات العامة بالأسعار الجارية $100 \times$

النفقات العامة بالأسعار الثابتة =

المستوى العام للأسعار

ثانيا: اختلاف طرق المحاسبة الحكومية:

إن لاختلاف طرق المحاسبة الحكومية دور في تزايد النفقات العامة وهذه الزيادة تكون ظاهرية وليست حقيقية، ومثال على ذلك الانتقال من طريقة اعتماد الميزانية الصافية إلى اعتماد طريقة الميزانية الإجمالية، حيث في السابق كان يتم إعداد الحسابات العامة يخضع لمبدأ الميزانية الصافية، حيث لا يسجل في الميزانية إلا الرصيد الصافي للإنفاق العامة فقط أي يتم إجراء مقاصة بين النفقات العامة والإيرادات العامة التي تم تحصيلها وإدراج المبلغ الصافي. أما في الحاضر فبدأ استعمال طريقة الميزانية الإجمالية وذلك بتسجيل مبالغ النفقات العامة دون مقاصة بينها وبين الإيرادات العامة وبالتالي يظهر مبلغها ضخم في الميزانية وهذه الزيادة هي ظاهرية لا حقيقية. ويرجع بعض الاقتصاديين هذا التحول لإضفاء الشفافية على المعاملات المالية للدولة بإظهار كل النفقات العامة في الميزانية العامة.

ثالثا: اتساع إقليم الدولة وزيادة عدد السكان:

إن لاتساع إقليم الدولة نتيجة اتحاد أو انضمام أقاليم جديدة إلى إقليم الدولة الأصلي دور في تزايد النفقات العامة لهذه الدولة، وتعتبر هذه الزيادة ظاهرية وليست حقيقية نظرا لإنشاء ميزانية موحدة بين الأقاليم المتحدة.

كما أن تزايد عدد السكان من القضايا التي تؤرق بال الحكومات في العالم، وما لذلك من تداعيات على مالية الدولة وخاصة نفقاتها العامة، حيث أن زيادة السكان يؤدي إلى زيادة الطلب على الخدمات العامة (التعليم، الصحة، السكن، المياه، الكهرباء، النقل...)، بالإضافة إلى ضرورة تكفل الدولة بفئات مختلفة من المجتمع كالبطالين والمعوزين و الفقراء و العجزة، وكل هذا كان وراء ارتفاع وتيرة النفقات العامة في كل دول العالم.

أضف إلى أن تركيبة سكان دولة ما له دور في تزايد نفقاتها، فالمجتمع الذي يتميز بارتفاع نسبة الأطفال والشباب يتطلب من الدولة توفير مستلزمات مرحلة ما قبل التعليم وما

بعد التعليم ، كما أن ارتفاع نسبة الشيوخ يكون لزاما الرفع من نفقات التكفل بهذه الشريحة من المجتمع كالضمان الاجتماعي ومعاشات التقاعد والإعانات.

خلاصة الفصل:

من خلال تطرقنا للجزء النظري فيما يخص أهم الأسس والمفاهيم المتعلقة بسياسة الإنفاق العام ، توصلنا كخلاصة لأهم النتائج التالية:

❖ النفقات العامة هي أداة مهمة في يد الدولة للقيام بوظائفها على أحسن حال وتحقيق الأهداف التنموية المرغوب فيها، فقد تطور مفهومها بين المذاهب الإقتصادية وخلال مراحل التطور هذه كان الإنفاق العام ينتقل بين الحيادية والتأثير في النشاط الاقتصادي.

❖ تُحدث النفقات العامة آثارا مباشرة على المتغيرات الإقتصادية من خلال تأثيرها على الإنتاج القومي والاستهلاك، بالإضافة إلى آثار غير مباشرة من خلال أثر المضاعف والمعجل.

❖ ظاهرة ازدياد النفقات العامة تعتبر إحدى السمات المميزة للمالية العامة في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، وإن كانت هذه الزيادة تختلف شدة وطأتها من دولة لأخرى ، وتعود أسبابها إلى أسباب حقيقية وأخرى ظاهرية.

الفصل الثاني:

ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف...
مفاهيم، أساليب واتجاهات.

تمهيد:

تعاني جل دول العالم حالياً من مشكل "الندرة" في الموارد ، ومن جهة أخرى تنامي الطلب على مقومات الحياة الأساسية كخدمات الصحة والتعليم والأمن ...الخ. مما زاد من مسؤولية الدولة في سبيل تلبية هذا الطلب وحاجتها المتزايدة إلى الإنفاق العام (ظاهرة زيادة النفقات العامة). ويعتقد البعض من الاقتصاديين أن المشكلة الاقتصادية التي تواجه المجتمع عامة ليست مشكلة الندرة في حد ذاتها بل مشكلة 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 وشرح 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. حيث أن إنفاق مبلغ من المال على مشروع معين لم يعد انجازاً في حد ذاته وإنما الإنجاز هو مدى تحقيقه للأهداف المحددة من خلال إنفاق نفس المبلغ.

وعليه سوف نتطرق في هذا الفصل مبرزين أهم المحاور التالية:

- ❖ المبحث الأول: ترشيد الإنفاق العام ... مفاهيم ومبادئ أساسية.
- ❖ المبحث الثاني: ترشيد الإنفاق العام والانضباط بالأهداف في إطار الميزانية العامة.
- ❖ المبحث الثالث: النفقات العامة كأداة مفضلة لتجسيد أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية .
- ❖ المبحث الرابع: تجارب دولية رائدة نحو ترشيد الإنفاق العام من أجل تحقيق الأهداف المرجوة .

المبحث الأول: ترشيد الإنفاق العام . . مفاهيم ومبادئ أساسية.

من خلال هذا المبحث سوف نتطرق إلى تطور مفهوم وأساليب ترشيد الإنفاق العام. من خلال المطلب الأول، ونعالج في المطلب الثاني مفهوم ترشيد الإنفاق العام، مع إبراز أهم العوامل الموضوعية لنجاح عملية ترشيد الإنفاق العام في المطلب الثالث ، ومجالات الترشيح في المطلب الرابع، بالإضافة إلى الفصل الخامس الذي يتمحور حول ضرورة إصلاح القطاع العام بهدف ترشيد الإنفاق العام.

المطلب الأول: تطور مفهوم وأساليب ترشيد الإنفاق العام.

لقد أسهمت العديد من الآراء الاقتصادية في موضوع التحديد الأمثل لحجم الإنفاق العام والذي من خلاله يمكن تحقيق أعلى منفعة للمجتمع دون إسراف ولا تبذير. فمن خلال النظرة التقليدية فإن المعيار الذي على أساسه يمكن تحديد الحجم الأمثل للإنفاق العام هو عند المستوى الذي تتعادل عنده المنفعة الحدية لهذا الإنفاق مع المنفعة الحدية للدخل المتبقي للأفراد بعد اقتطاع الضريبة منهم، أي أن الدولة يمكن أن تتوسع في إنفاقها بصفة رشيدة إلى الحد الذي لا تتجاوز فيه الإضرار بالمنفعة الحدية المترتبة على فرض الضرائب المستخدمة لتمويل المنافع الحدية المترتبة على أداء الخدمات العامة.¹ كما أنه أصبح من اللازم أن النفقة العامة يجب أن تخضع لمبدأ "أكبر منفعة بأقل نفقة"، وهذا المبدأ له أصل في الفكر الاقتصادي وموضع اتفاق بين المفكرين التقليديين والمحدثين وقد عرف هذا التطور اتجاهين:

- 1- فقد أسهمت آراء المدرسة الحدية في أن النفقة العامة لا يكون لها مبرر إلا إذا حققت منفعة جماعية حدية متساوية لها على الأقل.
- 2- كما أن قيام الدولة بوظيفتها (من خلال الإنفاق العام) يجب أن يكون له منفعة تعود على الأفراد ، وهذا ما يفسر ضرورة إنتاجية النفقة العامة. ويترتب على تطبيق مبدأ "أكبر منفعة بأقل نفقة" أمران:²

¹ - مجدي شهاب ، أصول الاقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2004، ص228.

² - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الثالثة ، دار وائل للنشر، الأردن، 2007، ص73.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

1- ضرورة تحقيق المنفعة العامة بأقل نفقة ممكنة، ويعرف بمبدأ "الوفرة في الإنفاق" ويتوجب تحديد دقيق للمنفعة وما يترتب عنها من نفقة.

2- ضرورة تساوي المنفعة المترتبة على النفقة مع عبء الضريبة الذي يتحمله المكلف. وحسب Musgrave (1959) فان للنفقات العامة ثلاث وظائف يجب مراعاتها حتى يكون هناك أحسن توظيف لهذه النفقات، وهذه الوظائف تتمثل في تخصيص أمثل للموارد، و إعادة توزيع الدخل وضمان الاستقرار الاقتصادي الكلي¹ وللوصول إلى الحد الأمثل للإنفاق العام يتوجب الأخذ بمفهوم ترشيد الإنفاق العام الذي عرف تطورا في أساليبه ووسائله نظرا لأهميته البالغة ، ورغبة في تحقيق الدولة لأهدافها وفق سياسة مالية متناسقة من خلال الاهتمام الكامل بالميزانية العامة واعتبارها السبيل إلى ذلك ، فقد ارتبط تطور أصناف الميزانية العامة بتطور أساليب ترشيد الإنفاق العام من خلال خمس مراحل يمكن إيجازها من خلال الفروع التالية:²

الفرع الأول: مرحلة التوازن المالي والرقابة المحاسبية (الميزانية الكلاسيكية) Classica I Budget حتى عام 1920.

وتعتبر ميزانية الاعتمادات والبنود (Line –Item budget) التي ظهرت في بداية القرن الثامن عشر بهدف تأكيد توازن الميزانية من الناحية المالية دون إحداث فائض أو عجز ، وتعكس هذه الميزانية المفهوم التقليدي لترشيد الإنفاق العام، متمثلا في تحقيق الرقابة المستندية على الإنفاق العام قبل الصرف وبعده . ويتم ذلك من خلال التقسيم الإداري لتحديد مراكز المسؤولية ، والتقسيم النوعي بهدف تخصيص النفقات ، باعتبار أن ذلك التقسيم يمثل إحدى قاعدتي مبدأ العمومية والذي يعد الالتزام به من مبادئ الميزانية ومن أهم متطلبات ترشيد الإنفاق العام بالمفهوم التقليدي.

الفرع الثاني: مرحلة التوازن الاقتصادي (النموذج الكينزي) Keynesian Model .1950-1930

حيث ظهر من خلالها التقسيم الاقتصادي من خلال تقسيم الميزانية الى 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 القومي ، والسماح بتمويل

¹ -François Ecalte, **Maitriser les finance publiques pourquoi, comment?** ,ecopnomica ,paris, 2004,P205.-

² - محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية ، الإسكندرية، 2006.ص109.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

الإنفاق الاستثماري عن طريق القروض للنهوض بالبنية التحتية . كما أن الدولة التي تسعى إلى علاج الكساد عليها أن تزيد من إنفاقها وخاصة الإنفاق الجاري ، وتخفيضه في حالة التضخم، كذلك فإن النفقات الجارية التحويلية سوف تزداد في حالة زيادة الأهمية النسبية لهدف عدالة توزيع الدخل.

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

الفرع الثالث: مرحلة الرقابة التقييمية وإبراز الدور الوظيفي للدولة 1950-1965:

لقد ظهر اتجاه إحكام الرقابة على عمليات الإنفاق العام جراء التزايد الملحوظ للنفقات العامة وما تبعه من تزايد للضرائب وبالتالي زيادة العبء على المواطنين ، وقد تبلور هذا الاتجاه في التوصيات التي تضمنتها لجنة "هوفر الأولى" والتي دعت إلى تقسيم الميزانية إلى "وظائف" و "مشروعات" مع الإعتماد على ميزانية الاعتمادات والبنود كتقسيم ثانوي.

وقد نشأ عن هذا الاتجاه صدور التقسيم الاقتصادي والوظيفي عن الأمم المتحدة في عام 1958 (*A manual for Economic and Function Classification of Government*) حيث تم تقسيم وظائف الدولة إلى خمسة عشرة وظيفة تضمنتها خمس مجموعات رئيسية هي الخدمات العامة، الدفاع، الخدمات الاجتماعية، الخدمات الاقتصادية، النفقات غير المبوبة. 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 مفهوم كفاءة المدخلات.

الفرع الرابع : مرحلة ظهور الوظيفة التخطيطية والإدارية للميزانية 1965-1980:

لقد ظهر أسلوب التخطيط في الميزانية مما لزم توفر المعلومات والبيانات لصانعي السياسة بهدف التوفيق بين عملية تحديد الأهداف القومية وتقسيم الإنفاق العام إلى وظائف وعملية تقييم البرامج البديلة ، لذلك ظهرت ميزانية التخطيط والبرمجة (PPBS)¹، والتي تتضمن أكثر شمولاً لمفهوم ترشيد الإنفاق العام حيث تم دمج بين التخطيط والميزانية في

¹-(PPBS): Planning Programming Budgeting System

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

عملية واحدة ولعدة سنوات ، كما كان لظهور ميزانية الأساس الصفري (ZBB)¹ بوصفها تقسيماً أكثر شمولاً في عملية تخطيط الإنفاق العام حيث يركز على ضرورة تحديد الأهداف والأولويات وكذلك اعتماد البرامج في الإنفاق والرقابة التقييمية بغرض التأكد من كفاءة استخدام الموارد.

الفرع الخامس: مرحلة ظهور الاتجاهات العالمية للخصخصة والتميز بين الاعتبارات الاجتماعية واعتبارات الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها 1980-حتى الآن:

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 والكفاءة في استخدامها ، وخاصة في ظل التزايد المستمر للإنفاق العام مقابل الانخفاض في المستمر في الإيرادات العامة، وإعطاء فرصة للقطاع العام في المشاركة في إنتاج وإشباع الحاجات العامة عن طريق تغيير اتجاهات الإنفاق العام الى مجالات أكثر تحقيق لأهداف المجتمع أو بمعنى آخر تكفل الدولة بنشاطات أو وظائف التي لها ميزة نسبية فيها وتكفل القطاع الخاص بوظائف أخرى له ميزة نسبية فيها.

المطلب الثاني: تحديد مفهوم ترشيد الإنفاق العام:

تعددت المفاهيم المفسرة لترشيد الإنفاق العام نظراً لتعدد الاتجاهات والرؤى، ولإعطاء أكثر توضيح سوف نتعرض من خلال هذا المطلب إلى نقطتين أساسيتين، الأولى تتضمن مفهوم الترشيح لغة واصطلاحاً، والثانية تتعلق بأهم التعاريف حول ترشيد الإنفاق العام.

الفرع الأول: ماهية الترشيح:

أولاً: الترشيح لغة:

إن لفظ " الترشيح " في المعنى اللغوي هو من فعل رشد ، رُشداً، ورشاداً أي اهتدى واستقام ، أما إذا قلنا فلان رشيد أي أنه صائب وحكيم وقراره رشيد.² كما أن الرشيد هو الهادي إلى الطريق القويم الذي حسن تقديره في ما قدر والذي ينساق إلى غاياته على سبيل السداد، أي مطابق للعقل والحق والصواب "سياسة رشيدة".³

¹ - (ZBB): Zero Base Budget.

² - المنجد في اللغة العربية المعاصرة، الطبعة الثانية، دار المشرق، لبنان ، 2001، ص555.

³ - العلامة الشيخ أحمد رضا، معجم متن اللغة، المجلد الثاني، منشورات مكتبة الحياة ، لبنان ، 1998، ص590.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم، أساليب واتجاهات.

أما لفظ " ترشيد " أو " إرشاد " أي توجيه وهداية إلى الخير والصالح ودلالة على الطريق الصحيح والرشاد هو نقيض الضلال.¹

ثانيا: الترشيح اصطلاحا :

يأخذ اصطلاح " الترشيح " معناه من مصطلح "الرشد" بمعناه الاقتصادي والذي يعبر عن التصرف بعقلانية وحكمة، وعلى أساس رشيد، وطبقا لما يملي به العقل ، ويتضمن الترشيح إحكام الرقابة والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى ، ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية والطبيعية المتوفرة .²

ويطلق اصطلاح الترشيح على ترشيح الاستثمار ، ترشيح استخدام الطاقة، ترشيح الاستهلاك، ترشيح الإنفاق العام الذي هو جوهر موضوعنا هذا.

الفرع الثاني: ماهية ترشيح الإنفاق العام:

يعتبر ترشيح الإنفاق العام من المعاني والمفاهيم التي حظيت بنصيب من الاهتمام من مختلف الآراء والتحليلات وتعددت التعاريف بشأنه وسوف نتطرق إلى بعضها .

فيقصد بترشيح الإنفاق العام « العمل على زيادة فاعلية الإنفاق بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد القومي على تمويل ومواجهة التزاماته الداخلية والخارجية مع القضاء على مصدر التبذير والإسراف إلى أدنى حد ممكن. لذا فان ترشيح الإنفاق العام لا يقصد به ضغطه ولكن يقصد به الحصول على أعلى إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من الإنفاق. والإسراف ، يمكن تحديد نطاقه إذا زاد الإنفاق إلى مستوى أعلى بكثير عن موارد الدولة... أو انخفاض إنتاجية الإنفاق العام إلى أدنى حد ممكن. »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 - المنجد في اللغة العربية، مرجع ساق ذكره ، ص555.

2 - محمد شاكِر عصفور، أصول الموازنة العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، لبنان، 2008، ص399.

1 - محمد عبد المنعم عفر وأحمد فريد مصطفى، الاقتصاد المالي الوضعي والإسلامي بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 1999، ص72.

4 - دراوسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي "حالة الجزائر 1990-2004"، أطروحة

دكتوراه دولة ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2004، ص 171.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

واعتمادا على معايير أكثر دقة يأتي تعريف ترشيد الإنفاق العام على أنه «التزام "الفعالية" في تخصيص الموارد و"الكفاءة" في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع»، ويقصد ب"الفعالية" توجيه الموارد العامة إلى الاستخدامات التي ينشأ عنها مزيج من المخرجات تتفق مع تفضيلات أفراد المجتمع، فالفعالية تنصرف إلى مرحلة دراسة الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها ، وترتيب هذه الأهداف وفقا لأهميتها ¹.

كما أن الفعالية يمكن تعريفها على أنها "قياس مدى تحقيق الأهداف ، ويتطلب هذا المفهوم مقارنة المخرجات مع الأهداف المطلوب تحقيقها والأساليب المتبعة في تحقيقها..."² وفعالية النفقات العامة « هي حجم الأهداف المنتظرة من خلال الآثار الاجتماعية والاقتصادية لبرنامج انفاقي معين مقارنة بالأهداف المحددة مسبقا. »³.

أما الكفاءة فهي علاقة نسبية بين التكلفة والنتائج أو بين المدخلات والمخرجات فيقصد بها تقنين العلاقة بين المدخلات والمخرجات ولل كفاءة بعدين:⁴

- الأول: كفاءة المخرجات "Out put Efficiency": وتعني تحقيق قدر أكبر من المخرجات بنفس القدر من المدخلات، وعلى هذا فهي تقاس بنسبة المخرجات الفعلية إلى المخرجات المتوقعة عند قدر معين من المدخلات.

- الثاني: كفاءة المدخلات "Imput Efficiency" : وتعني تحقيق قدر معين من المخرجات بقدر أقل من المدخلات ، ومن ثم فهي تقاس بنسبة المدخلات الفعلية إلى المدخلات المتوقعة عند قدر معين من المخرجات ، عندما تكون مخرجات الإنفاق العام قابلة للقياس الكمي، أما إذا كانت تلك المخرجات ذات طابع اجتماعي فيمكن الاعتماد على مقاييس وسيطة. فبرامج الإنفاق العام تبدأ بالحصول على مدخلات مثل العمل ورأس المال ...الخ. للقيام بأنشطة معينة مثل علاج المرضى، تعليم الأطفال...الخ. بهدف الحصول على مخرجات نهائية كتحسين الصحة والارتقاء

¹ - محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، مرجع سابق ، ص44.

² - عطا الله وراد خليل، دراسة تحليلية لتقييم أداء الوحدات الحكومية من منظور محاسبي، مجلة ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، دمشق، 2005، ص120.

4- François Ecalle, op,cit,p225

⁴ - محمد عمر أبو دوح، مرجع سبق ذكره ، ص44.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم، أساليب واتجاهات.

بالمستوى الثقافي، ولما كان من الصعب قياس هذه المخرجات بدقة من الممكن استعمال مقاييس وسيطة مثل عدد المرضى/ لكل طبيب، وعدد الطلبة/ لكل معلم. وعلى العموم فإن ترشيد الإنفاق العام هو اعتماد الكفاءة والفعالية في استخدام الموارد المتاحة دون إسراف ولا تبذير مع التركيز على ضرورة تحقيق الأهداف المرجوة من خلال كل عملية إنفاق.

المطلب الثالث: عوامل موضوعية لنجاح عملية ترشيد الإنفاق العام:

هناك عوامل موضوعية من شأنها المساعدة على نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام مما يستدعي تضافر الجهود من كل الجهات والنواحي لتجسيدها على الواقع ويمكن إيجازها فيما يلي:

الفرع الأول: تحديد الأهداف بدقة:

يتم تقرير وتحديد الأهداف طويلة الأجل ومتوسطة الأجل من خلال حصر الاختصاصات الرئيسية التي من أجلها تطلب الأموال كما أن طبيعة الأهداف تحدد طبيعة وحجم الوظيفة أو الوظائف المتعددة التي يتم تنفيذها من أجل تحقيق الأهداف سواء المتعلقة بالمجتمع ككل أو بالوحدات التنظيمية، ومن الضروري عدم تعارض أهداف الوحدات التنظيمية مع أهداف المجتمع المحددة سلفا في خطط تنمية طويلة ومتوسطة الأجل.

يعتقد Harey من جهة أن من أهم المشاكل التي تواجه إعداد الميزانية وفقا لمتطلبات الإدارة هي مشكلة تقرير وتحديد أهداف دقيقة وواضحة للبرامج الحكومية، الأمر الذي يستدعي مراجعة شاملة لاختصاصات وحدات الجهاز الإداري حتى لا تكون الأهداف المحددة غامضة وغير واضحة. ومن جهة أخرى نرى رأي Steiner الذي يؤكد أن صعوبة تحديد الأهداف الرئيسية (طويلة الأجل) تنعكس على صعوبة تحديد الأهداف الفرعية (متوسطة الأجل) بدقة والتي تقررها الوحدات الحكومية لأن تحديد الأهداف يؤثر على صياغة البرامج.¹

¹ - خالد المهدي، الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، مجلة إدارة المال العام - التخصيص والاستخدام -، المنظمة العربية للتنمية الإدارية - أعمال المؤتمرات - مصر، 2010، ص 95.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

الفرع الثاني: تحديد الأولويات:

تعتبر عملية تحديد الأولويات من أهم العمليات الفرعية في منظومة التخطيط ، وان احترام هذا المبدأ ضرورة لحفظ المال العام من الضياع وتعظيم منفعة استخدامه. وتحديد الأولوية يعني تحديد درجة أهمية البرنامج أو المشروع الذي تريد الهيئة العمومية تنفيذه ومدى قدرته على إشباع حاجات سكانية متزايدة في ظل قلة الموارد المتاحة يساهم بدور كبير في تحقيق الأهداف المحددة مسبقا.

تقوم عملية تحديد الأولويات على مجموعة من المبادئ الأساسية هي:¹

أ- مدى خطورة المشكلة التنموية القائمة وانعكاساتها السلبية على أفراد المجتمع وجوانب الحياة المختلفة فيها ، له دور كبير عند تحديد الأولويات.

ب- عامل الزمن، فالزمن المطلوب لحل مشكلة معينة يلعب دورا كبيرا في تحديد الأولويات بين البرامج والمشاريع ، فكلما كان الوقت المطلوب لانجاز برنامج معين أقصر، كان ذلك مبررا مقنعا لاختيار هذا البرنامج.

ج- درجة اهتمام المواطنين بالمشكلة القائمة ، فكلما زاد الاهتمام الشعبي بالمشكلة زاد التفضيل لها ومنحت الأولوية لحلها قبل غيرها من المشاكل.

د- عامل الخبرة : فكلما كانت الحلول المطروحة لحل مشكلة معينة مجربة ومضمونة النجاح ، كلما كان ذلك دافعا لمنحها الأولوية في الإنجاز.

الفرع الثالث: القياس الدوري لأداء برامج الإنفاق العام:

يقصد بقياس أداء برامج الإنفاق العام تقييم مدى كفاءة وفعالية أداء الوحدات والأجهزة الحكومية عند قيامها بتنفيذ الخدمات والبرامج المختلفة الموكلة إليها ، وذلك أن الوحدات الحكومية يجب أن تخضع للمساءلة عن الاستخدام الأمثل للموارد العامة عند تقديم الخدمات والبرامج للمواطنين.²

وان الحكم على فعالية وكفاءة أي برنامج أو سياسة أ ومهمة ذات طابع عمومي يأتي بعد دراسة حول آثارها الواقعية والحقيقية بالنظر إلى الأهداف المحددة مسبقا.

¹ - عثمان محمد غنيم ، التخطيط أسس ومبادئ عامة ، الطبعة الثانية ، دار صفاء للنشر والتوزيع ،عمان ، 2004 ، ص 94.

² - سعد بن صالح الرويتع ، قياس الأداء في الوحدات الحكومية ، مجلة جامعة الملك عبد العزيز-الاقتصاد والإدارة-، العدد2 ، الرياض ، 2002 ، ص65 .

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

وبالتالي تقييم هذا الأداء يرتكز على ثلاث محاور هي:¹

- أ- الفعالية الاجتماعية والاقتصادية (وجهة نظر المواطنين) وذلك ما يسمح بتثمين النتائج المتوصل إليها وأثرها على المحيط الاجتماعي والاقتصادي ، وذلك من خلال مدى رضا المواطنين ، وبالتالي هذا المحور يسمح بتقييم مدى ملائمة السياسة المنتهجة.
- ب- نوعية الخدمات المقدمة (وجهة نظر المستفيدين) وذلك من خلال تحسين الخدمة العمومية المقدمة والموازنة بين التكلفة والنوعية
- ج- فعالية تسيير المرافق العامة (وجهة نظر المكلفين) والتي تقود إلى استغلال أمثل للموارد الموظفة.

فزيادة الإنفاق العام على خدمات التعليم والصحة لا يعتبر مؤشرا لتحسن أداء هذه الخدمات الاجتماعية المقدمة للمواطنين، ولكن يجب مراعاة تأثير هذه الزيادة في الإنفاق على تحسين الوضعية التعليمية والصحية للمواطنين. فمن خلال التقرير العالمي للتنمية البشرية لسنة 2007 و2008 الذي جاء بتصنيف للدول حسب العلاقة بين حجم الإنفاق على كل من الصحة والتعليم ومدى تأثيره على واقع المواطنين. فالبلدان المصنفة في المراتب الأولى ليست بالضرورة تخصص إنفاقا كبيرا على التعليم والصحة ، ومثال على ذلك نسبة متوسط التمدرس في التعليم الابتدائي سنة 2005 في كل من ايزلندا والنرويج وكوريا الجنوبية قاربت 99 % وبالمقابل إنفاقها متواضع بالنسبة لبعض الدول النامية التي تخصص إنفاقا ضخما على التعليم ولكن دون نتائج جيدة ومثال على ذلك ناميبيا التي صنفت في المراتب الأخيرة بنسبة تمدرس قاربت 72% في الطور الابتدائي و39% في الطور المتوسط بالنسبة لناميبيا(المرتبة 125) أما اليمن فنسبة التمدرس في الطور الابتدائي قاربت 75% و25% في الطور المتوسط (المرتبة 153)، أما في مجال الصحة فيلاحظ عدم التنسيق بين حجم الإنفاق والنتائج المحددة مسبقا مثال على ذلك بوليفيا تتفق 4% من الناتج المحلي لكن تصنف في المرتبة 117% حسب التقرير وبالمقابل كندا تتفق 6.5% من الناتج المحلي وتأتي في المرتبة الرابعة.²

¹- Stéphanie DAMAREY, **finances publiques**, gualino éditeur, paris, 2006, p425.

²- Thébeau MICHEL, **Allocations budgétaires et fourniture des services publics de santé et d'éducation 2000-2006** : Une comparaison internationale , papier présenté par le bloc; Etude et analyse macroéconomique, paris, 2009; p5:.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

الفرع الرابع: عدالة الإنفاق العام ومدى تأثيره لمصلحة الفئات الأضعف:

تهدف دراسة عدالة الإنفاق العام إلى تبيان مدى ملاءمته لحاجات الفئات الأكثر فقراً في المجتمع (كتوزيع هبات لا علاقة لها بالحاجة الفعلية للمستفيدين) ، ومراعاة حصة كل فئة من الإنفاق العام ومدى استخدامها للخدمة العمومية .

وبالتالي يتوجب على الدولة أن تراعي العدالة في توزيع المنافع والخدمات التي تنتج عن النفقات العامة ، فلا تحابي طبقة أو فئة من طبقات أو فئات المجتمع ، على حساب الطبقات أو الفئات الأخرى ، ولا يقصد من ذلك أن يتساوى نصيب كل الطبقات بل هناك طبقات الفقراء هي في حاجة ماسة لخدمات الدولة يستوجب زيادة النفقات عليها لأجل النهوض بها.¹ وتظهر الدراسات أن الفئات ذات المداخل الأعلى غالباً ما تتلقى القسم الأكبر من الخدمات العامة. وهذا ما يوجب معرفة الوضعية الاجتماعية لفئات المجتمع المختلفة والتي على أساسها يتم إعادة توزيع الدخل. ودراسة عدالة توزيع الإنفاق العام على الفئات الاجتماعية لا تقتصر على الجانب المالي، بل تتعداه إلى تمكين هذه الفئات الفقيرة من الاستفادة من الخدمات العامة بصورة مجانية كالتعليم والخدمات الصحية.²

الفرع الخامس: تفعيل دور الرقابة على النفقات العامة:

ضرورة توافر نظام رقابي فعال يضمن توافق التنفيذ مع ما سبق التخطيط له على أن تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الإنجاز، مع تطوير مفهوم الرقابة المستتديّة إلى الرقابة التقييمية.³

ولكي تكون مثل هذه الرقابة على برامج الإنفاق العام مجدية فإنه لا بد أن تكون منطلقاتها ووسائلها منسجمة ومؤدية إلى تسهيل مهمة هذه البرامج في تحقيق الأهداف المطلوبة منها، وضمان حمايتها من الانحراف ، لذا فإن حدود صلاحية أجهزة الرقابة ووسائل القيام بها يجب أن تكون واضحة ، لا من الناحية القانونية فحسب بل على صعيد الواقع العلمي أيضاً وفعالية

¹ - محمد شاکر عصفور، مرجع سبق ذكره ، ص301.

² البنك الدولي ، تقرير حول مراجعة الإنفاق العام لسنة 2004 ، ص18.

³ - محمد عمر ابو دوح ، مرجع سبق ذكره ، ص 105 .

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

الرقابة تحقق من خلال انجازها لأهدافها وقدرتها على توفير الشروط اللازمة وتوجيه المشاريع العامة توجيهها ايجابيا.¹

المطلب الرابع: المجالات الأساسية لترشيد الإنفاق العام:

من الضروري أن نفرق في هذا المجال بين النفقات العامة بحسب أغراضها، ذلك من الصعب تطبيق قواعد الترشيح بصورة إجمالية على كل أنواع النفقات العامة، لذا يجب التفرقة بين مجالات ثلاث للإنفاق العام، مجال الخدمات العامة، مجال الأشغال العامة الإنشائية، مجال المشروعات التجارية والصناعية. ودراسة قواعد الترشيح الخاصة بكل منها بإيجاز:²

الفرع الأول : مجال الخدمات العامة:

يتوقف حجم الخدمات العامة على الفلسفة المذهبية والإيديولوجية السائدة في الدولة، فهناك الدولة التي تتادي بالحرية والدور الريادي للقطاع الخاص وبالتالي تقل خدماتها ، أما الدولة المتدخله فان حجم الخدمات متزايدة بصورة ملحوظة ، وهناك الدولة حيث الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج والتي تتميز بضخامة الخدمات المقدمة.والذي يعنينا في هذا الصدد وفي إطار دراسة اقتصادية هو تحديد الأساليب والطرق ضمن ترشيح الإنفاق العام في مجال الخدمات العامة والتي تتلخص فيما يلي:

❖ الاقتصاد في نفقة الخدمة العامة ما أمكن دون المساس بأدائها.

❖ تحديد التكلفة الدنيا للخدمات العامة بإجراء مقارنات بين تكلفة الخدمات التي

تؤديها الحكومة ومثيلاتها التي يؤديها القطاع الخاص أو إجراء المقارنة بين

دولتين تتشابه ظروفهما.³

وذلك 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

¹ -علي خليفة الكواري ، دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية ، عالم المعرفة للنشر والتوزيع ، الكويت ، 1981 ، ص 47 .

² - مجدي شهاب ، أصول الاقتصاد العام ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2004 ، ص 229 و230.

³ - وعلى سبيل المثال: فانه يمكن في مجال الخدمات التعليمية مقارنة تكلفة تعليم التلميذ الواحد في مختلف مراحل التعليم، كما أنه في مجال الخدمات الصحية يمكن مقارنة تكاليف علاج المريض الواحد بين المستشفيات المختلفة.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

الخدمة مرتفعة عن المستوى الملائم فإنه يتعين دراسة أسباب هذا الارتفاع والبحث عن طرق علاجه وهذا لا يكون إلا بالوسائل التالية:¹

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

الفرع الثاني: مجال الأشغال العامة الإنشائية:

تواجه الحكومة عند وضع برنامج لمشروعات الأشغال العامة الإنشائية التي ستنفذها في المستقبل بمشكلة تحديد أكثر لهذه المشروعات تعضيمًا للنفع العام ، فهناك مشروعات لإقامة الطرق و السكك الحديدية ، وثانية لإنشاء السدود وتوصيل شبكة المياه وشبكة الكهرباء وثالثة لبناء المساكن ومراكز البحث العلمي ... الخ. وبالتالي فإن الحكومة تواجه أعدادا كبيرة من المشروعات التي تعتقد من الواجب تنفيذها ، إلا أن قلة المتاح من الموارد العامة يضطرها للمفاضلة بينها واختيار البعض منها . 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.²
- ❖ مقارنة التكلفة والمنفعة الحدية لكل مشروع مع التكلفة والمنفعة الحدية لمشروع آخر ويطلق على هذا الأسلوب تحليل المزايا والتكاليف.

ولكن نظرا 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

¹ - بلقاسم رابح ، محددات وأبعاد النفقات العامة في النظم الاقتصادية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1999، ص126.

² - المقصود بالمنفعة الحدية الاجتماعية للإنفاق العام: 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 و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

وذلك بداية بتقدير تكلفة ومنفعة كل مشروع، ثم مقارنة هذه المشروعات مع بعضها البعض وما سيعود من جراء تنفيذها من مزايا إضافية. وعلى ضوء هذه المقارنة يمكن تحديد أكثر المشروعات ملائمة وهو الذي تزيد منفعته الحدية عن تكلفته أكثر من غيره.

وتكمل 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 والمبذر لموارد الدولة.

الفرع الثالث: مجال المشروعات العامة التجارية والصناعية:

تختلف قواعد ترشيد الإنفاق العام الخاصة بهذا المجال الثالث عن تلك السابق ذكرها ، ذلك أنه من السهل في كثير 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 الفردية على النحو المتبع في حالة القطاع الخاص لتعظيم النفع العام تعترضه بعض العقبات في حالة المشروعات العامة:

❖ بالنسبة للاستعانة بجهاز السوق: في مجال المشروعات العامة ففي جانب منها يمكن قياس إنتاجية النفقة ، إذ يتم تحديد حجم الإنفاق والإنتاج على ضوء معيار الربحية وحده، وهناك مشروعات عامة 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. ويلزم حينئذ تقدير العائد الاجتماعي للمشروع والحكم بعد ذلك على إنتاجية المشروع على ضوء مقارنة نفقاته بعائده الإجمالي.

❖ أما فيما يتعلق بالحوافز الفردية : فإنه من المعروف أنها هي التي تدفع المشروعات الخاصة لتخفيض تكلفة الإنتاج وتحسين مستواه، ونظرا لانتفاء هذه الحوافز في حالة المشروعات العامة فإنه من غير المؤكد أن تسعى بدورها لضغط الإنفاق وتعظيم الناتج. على أنه من المتصور وعن طريق إشراك العاملين في هذه المشروعات في الأرباح التي تحققها وربط الترقيات والمكافآت التي تنفق لهم بالكفاءة التي يظهرونها في العمل.

المطلب الخامس: إصلاح القطاع العام بهدف ترشيد الإنفاق العام :

من خلال التعرض إلى أهم المجالات التي يمكن من خلالها اعتماد قواعد ترشيد الإنفاق العام في المطلب السابق اتضح أن عملية الترشيد ليست بالعملية السهلة نظرا لتداخل الاعتبارات الاقتصادية الاجتماعية في كل نشاط تقوم به الدولة من خلال إنفاقها لكن تعتبر خطوة ضرورية من أجل تخصيص أمثل للموارد العامة في سبيل تحقيق الأهداف المنشودة وذلك انطلاقا من إصلاح القطاع العام الذي يعتبر أصل صدور النفقة العامة

الفرع الأول:إصلاح طرق التسيير في القطاع العام من أجل الرفع من فعالية النفقات العامة:

إن من أهم أسباب تحسين فعالية النفقات العامة وتحقيقها لأهدافها المرغوبة على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي ، ضرورة تحسين طرق التسيير في القطاع العمومي، حيث أصبحت الخدمات العمومية المقدمة والنتائج المحصلة تحضي بأهمية كبيرة أكثر من الاهتمام بحجم الموارد المتاحة أي الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج « Le passage d'une logique de moyen a une logique de résultats » ، وهذا ما أصبح واقعا أمام المسيرين للهيئات العمومية وخاصة تلك التي تمنح لها الاعتمادات المالية من أجل تقديم الخدمات العمومية للمواطنين¹.

فقد عرفت العديد من الدول نماذج للرقى بمناهج التسيير الحديثة في القطاع العام من أجل أحسن ترشيد للإنفاق العام باعتباره مال عام لا يجوز التصرف فيه لأغراض خاصة. ففي جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وفي بداية التسعينات أصبحوا ملزمين بتطبيق مبادئ الإدارة العامة الحديثة (nouveau management public). والتخلي عن الأنظمة البيروقراطية في هذا المجال وذلك لتقديم أحسن خدمة عمومية للمواطن وضمان مشاركته في اتخاذ القرار والأخذ برأيه ومعرفة ما هي الخدمة المطلوبة أكثر لدى الأوروبيين هذا من جهة ومن جهة أخرى ضمان التوظيف الجيد للمال العام وحمايته من التبذير وذلك بالاعتماد على الطرق الحديثة في هذا المجال²:

¹-Isabelle Joumard, Per Mathis Kongsrud, Young-Sook Nam et Robert Price, **Améliorer le rapport cout-éfficacitté des dépenses publiques-l'expérience des payes de l'OCDE** .: Revue économique de l'OCDE , n° 37, 2003/2 , p149.

² – Denys LAMARZELL , **Le management publique en Europe** , 2008 , p3.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

❖ اعتماد الكفاءة والفعالية في تقديم الخدمة العمومية .

❖ استعمال معايير حديثة لتقييم الأداء.

❖ إشراك المواطن في الرقابة على المال العام المنفق في سبيل الانتفاع من هذه

الخدمات العمومية.

أولاً: استعمال المناهج (الأساليب) بهدف توجيه الموارد ضمن المشاريع العامة:

1- المنهج الحدي (المشروعات القابلة للتجزئة):

باعتبار أن هناك اعتمادات مالية محددة مسبقاً لمشاريع معينة ، فان زيادة الإنفاق على أحد هذه المشاريع هو بمثابة نقص في تمويل المشاريع الأخرى وبالتالي فان 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 لمشروع معين إلى مشروع بديل آخر .

والاعتماد على هذا المعيار يتوقف على قابلية قياس ليس فقط المنافع والتكاليف الكلية ، وإنما أيضاً المنافع والتكاليف الحدية، وكذا قابلية تجزئة الإنفاق على المشاريع العامة، فإذا ما أسقطت هاتان الفرضيتان وأبقي على فرضية قابلية المنافع والتكاليف الكلية، اقتربنا أكثر من الواقع باعتبار أن المشاريع العامة غالباً ذات اعتماد مجمل، ومن ثم لا مجال لقياس المنافع الحدية للإنفاق العام، وبالتالي تختلف قواعد ترشيد الإنفاق العام.

2- أسلوب "تحليل التكلفة والمنفعة" أو "تحليل التكلفة والعائد" « cost benefit analysis »

إن أسلوب "تحليل التكلفة والمنفعة" أو نستطيع تسميته "تحليل التكلفة والعائد"،¹ يعد من التقنيات التي تساعد على تطبيق مبدأ الكفاءة الاقتصادية في توجيه الموارد النادرة ، حيث تبحث هذه الأداة في تكاليف وعوائد البدائل التي هي أمام صانع القرار بحيث يستطيع أن يحيط بمعظم آثار تلك البدائل وبالتالي الوصول إلى البديل الذي يحقق مبدأ الكفاءة الاقتصادية وأفضل استخدام للموارد العامة دون إسراف أو تبذير.

ولتعريف هذا الأسلوب يرى (Sassone and Schaffer(1978 أن "تحليل التكلفة والعائد" هو «تقدير وتقييم لصادفي العوائد المصاحبة لعدد من البدائل المقصود منها تحقيق أهداف

¹ - عبد المطلب عبد الحميد ، اقتصاديات المالية العامة ، الدار الجامعية للنشر ، الإسكندرية ، 2005 ، ص 185.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

عامة محددة»¹ و بالتالي هذا الأسلوب هو بمثابة تكوين قائمة للتكاليف والعوائد المصاحبة لكل بديل من البدائل التي تحقق الأهداف العامة.

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

وعلى اعتبار أن المنافع (العوائد) والتكاليف التي ينبغي الاهتمام بها من خلال المشروع العمومي -على خلاف المشروع الخاص- هي المنافع التي تعود على المجتمع بالفائدة (أو ما يطلق عليها المنافع والتكاليف الاجتماعية) ويتم تنفيذ المشروع إذا كانت المنافع الاجتماعية تفوق تكاليفه الاجتماعية أو بمعنى آخر عندما يكون الكسب الذي يتحقق لأفراد المجتمع يفوق التضحيات التي يقدمها هؤلاء الأفراد لتنفيذ المشروع.³

ويتفق معظم الباحثين على أن هناك خطوات يجب على المحلل أو صانع القرار القيام بها لتطبيق هذا الأسلوب وفي سبيل توجيه المال العام إلى الاستخدام الصحيح، وكمثال على ذلك يرى (Stocky and Zeckhauser(1978 أن تطبيقه يشمل الخطوات التالية:⁴

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

2- تحديد جميع الآثار الإيجابية ، سواء كانت حاضرة أو مستقبلية: تعتبر هذه الخطوة من أعقد الخطوات ، بحيث تقوم بمجملها بدراسة تنبؤية بجميع الآثار الإيجابية وغير الإيجابية ،

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،ص114.

² - محمد عمر أبو دوح، مرجع سبق ذكره، ص76.

³ - المرسي السيد حجازي ، مرجع سبق ذكره ، ص280.

⁴ - أحمد مداوس اليامي ، مرجع سبق ذكره ، ص118.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

حالية كانت أو مستقبلية للمشروع تحت الدراسة ، بتحليل لكل التكاليف والمنافع (العوائد) الخاصة بالمشروع.

3-تحديد قيم مالية للآثار: على المحلل أن يعطي قيمة مالية لتلك الآثار، حيث يتم تسجيل الآثار الإيجابية كعوائد، و الآثار غير الإيجابية كتكاليف، عن طريق قيمتها السوقية وهنا نحن أمام ثلاث احتمالات: ● بعض المنافع والتكاليف تتناسب قيمتها السوقية مع وجهة نظر الاجتماعية وبالتالي يمكن إدخالها في التحليل ● وبعض المنافع والتكاليف لها قيمة سوقية لا تعبر عن وجهة نظر قومية وبالتالي وجب تعديلها اعتمادا على أسعار الظل ● أما النوع الأخير ليس له قيمة سوقية وجب إيجادها.

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

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

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

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

3- أسلوب تحليل التكلفة والفعالية: « Cost effectiveness Analysis »

يتجلى مفهوم معيار "تحليل التكلفة والفعالية" في أنه « التحليل الأقرب موضوعيا إلى إبراز دور التكلفة (حجم الإنفاق) 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 المخصصة لها، فالاهتمام هنا ينصب على فعالية الأداء وليس على المعدل القياسي للعائد منه، أي مدى تحقيق الأهداف المرجوة. »¹

عمليا يمكن تطبيق معيار "تحليل التكلفة و الفعالية" عن طريق اختيار صفات معينة وتحديد أوزان ذات قيم مناسبة لها، فيمكن مثلا استخدام سلم عددي (من الصفر وحتى المائة) لقياس

¹ - حسن إبراهيم بلوط ، إدارة المشاريع ودراسة جدواها الاقتصادية، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية للنشر، بيروت، 2002، ص286.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

فعالية أي تدخل للدولة عن طريق الإنفاق العام، بعدئذ يمكن الحصول على تكاليف الفعالية ومقارنتها والخروج بنتيجة مفيدة.¹

واستعمل هذا الأسلوب في عدة مجالات ومثال على ذلك في قطاع التعليم يعتبر أسلوب "تحليل التكلفة و الفعالية" تقنية جيدة فمن خلالها يتم اشتقاق ومعرفة نتائج وآثار قطاع التعليم على المستوى الثقافي لأفراد المجتمع من خلال استعمال طرق ودراسات معينة (Rossi) **and Freeman 1985**. والقيام بجمع هذه المعلومات (النتائج) ومقارنتها بالتكلفة الموظفة والعمل على تحسين هذه التكلفة، و للاستفادة من ذلك في تحسين تكلفة الوظيفة الاجتماعية للدولة (levin1983). وتستعمل هذه التقنية لتقرير تكلفة البرامج التربوية للاستفادة من ذلك في عملية التخطيط.² (Hartman 1981).

ثانيا: معايير ومؤشرات تقييم المشاريع العامة. . اختيار أفضل البدائل.

من المعروف أن الإنفاق العام على مشاريع ذات النفع العام وبهدف توظيف أحسن للمال العام يتطلب الاعتماد على معايير عند اختيار وتقييم هذه المشاريع وسوف نقصر على أربعة معايير هي: معيار فترة الاسترداد و معيار القيمة الحالية الصافية وكذلك معيار معدل العائد الداخلي، ثم معيار معدل العائد المحاسبي.

1- معيار فترة الاسترداد (Payback Period) :

يعتبر معيار فترة الاسترداد أحد أبسط وأسهل المعايير بحيث تقوم هذه الطريقة على أساس الفترة الزمنية اللازمة لكي يتم استرداد التكلفة المبدئية للاستثمار في المقترح الاستثماري ، وهي تهتم بأقصر فترة ممكنة ، وعلى ذلك فان المشروع الأفضل وفقا لهذا المعيار هو الذي يتمكن من استعادة رأس المال الأولي قبل المشروعات الأخرى في حال وجود أكثر من مشروع.³

¹ - المرجع السابق، ص286.

²-H.M.Levinm **Cost Effectiveness Analysis**, in International Encyclopedia of Economics of Education, 2ed, Martin Carnoy-Oxford Pergomon.2009, p382.

³ - مروان شموط و كنجو عبود كنجو، **أسس الاستثمار** ، الشركة العربية المتحدة للتسويق، مصر، 2008 ، ص351.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

كما يمكن تعريفها على أنها طول المدة الزمنية اللازمة لتساوي التدفق النقدي الصافي الداخل من إنفاق رأسمالي معين مع التدفق النقدي الخارج لهذا الاقتراح، وبعبارة أخرى الفترة المتوقع استرداد قيمة الإنفاق الأصلي خلال هذه الفترة.¹

$$\text{فترة الاسترداد} = \frac{I_0 \text{ (تكلفة الاستثمار)}}{R \text{ (التدفق النقدي السنوي)}}$$

وبالتالي يتم اختيار المشروع الأحسن بناء على المدة التي يسعرها من أجل استرداد قيمه وأفضلها هو الذي يحقق إيرادات صافية تسمح بتغطية تكلفة الاستثمار في أقل مدة.

2 معيار القيمة الحالية الصافية للمشروع (NPV) Net Present Value of Project

يمكن تعريف القيمة الحالية الصافية على أنها الفرق بين الناتج بين القيمة الحالية للتدفقات النقدية المستقبلية وبين التكلفة الأساسية للاستثمار الذي خصص للمشروع.² وبالتالي فإن هذا المعيار يستخدم في تقييم الاستثمار المالي للمشروع الذي اختير، كون المعيار يعتمد على إيجاد الفرق بين القيمة الحالية للتدفقات النقدية الوافدة Cash inflows لتشغيل المشروع وبين تلك القيمة الحالية للتدفقات النقدية الخارجة Cash outflows التي وظفت أساساً في خدمة المشروع. ويمكن احتساب القيمة الحالية الصافية كما يلي:³

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

حيث: R_t : هي التدفقات النقدية السنوية الجارية الداخلة.

C_t : التدفقات النقدية السنوية الجارية الخارجة.

D_t : هي التدفقات النقدية الاستثمارية، وهي تشمل بالإضافة إلى الاستثمار المبدئي،

الإنفاق الاستثماري بعد بدأ تشغيل المشروع ورأس المال .

¹ - عقيل جاسم عبد الله، تقييم المشروعات - إطار نظري وتطبيقي -، الطبعة الثانية، مجدلاوي للنشر والتوزيع، ص110.

² - حسن إبراهيم بلوط، مرجع سبق ذكره، ص329.

³ - محمد دياب، مرجع سبق ذكره، ص126.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

وبالتالي فإن المشروع يعتبر مقبولا عندما تتعدى القيمة الحالية لتدفقاته النقدية الداخلة عن القيمة الحالية لتدفقاته الخارجة، أي عندما يبين المشروع بالحسابات أن القيمة الصافية الحالية هي ايجابية،عكس ذلك فالمشروع الذي يبين قيمة حالية صافية سالبة يعتبر مرفوضا.

3- معدل العائد الداخلي : Internal rate of return (IRR)

يعتبر معيار معدل العائد الداخلي من المعايير الهامة التي تستخدم للمفاضلة بين المشاريع الاستثمارية المقترحة ويهدف أحسن توظيف للمال العام ولتحقيق الأهداف المرغوب فيها، الأمر الذي جعل المؤسسات الدولية مثل البنك وصندوق النقد الدوليين ، تعتمد على هذا المعيار في تقييم المشاريع التي ترغب في القيام بها الدول التي تحتاج إلى قروض للتمويل. ويمكن تعريف معدل العائد الداخلي بأنه سعر الخصم الذي يجعل القيمة الحالية الصافية للمشروع تساوي صفرا، أو أنه سعر الخصم الذي يجعل مجموع القيم الحالية للتدفقات النقدية السنوية الجارية الصافية مساويا لمجموع القيم الحالية للتدفقات النقدية الاستثمارية.¹ إذن يحسب معدل العائد الداخلي بالبحث عن سعر الخصم « v » الذي يجعل القيمة الحالية الصافية للمشروع تساوي صفرا، أي أن نبحث عن قيمة « v » في المعادلة التالية:

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

والتالي إذا كان معدل العائد الداخلي أكبر من سعر الفائدة السائد في السوق يكون المشروع مربح، أما إذا كان أصغر من سعر الفائدة السائد في السوق يكون المشروع ذو خسارة، وفي حالة تساوي معدل العائد الداخلي مع سعر الفائدة يكون المشروع غير محقق لأي ربح ولا خسارة، و بالنظر إلى هذه النتائج يقبل المشروع المربح و يرفض المشروع ذو الخسارة، أما المشروع الذي لم يحقق لا ربح ولا خسارة ينظر إلى مدى أهميته الاجتماعية. فإذا كانت له أهمية بالغة يقبل وغير ذلك يرفض.

¹ - محمد دياب، مرجع سبق ذكره ، ص146

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

4- معيار معدل العائد المحاسبي : (Accounting rate of return)

يعرف هذا المعدل بأنه "النسبة بين متوسط العائد السنوي الصافي (متوسط الربح السنوي الصافي) إلى التكاليف الاستثمارية" كما يمكن تعريفه على أنه " النسبة بين متوسط العائد السنوي الصافي إلى متوسط التكاليف الاستثمارية"¹ ويتم حساب معدل العائد المحاسبي وفق العلاقة التالية:

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

ومن خلال النتيجة المحصلة يتم مقارنة معدل العائد المحاسبي لكل مشروع مع سعر الفائدة السائد في السوق، وبالتالي يتم اختيار المشروع ذو معدل العائد المحاسبي الأكبر مع سعر الفائدة السائد في السوق لتجسيده على الواقع، ورفض المشروع ذو معدل العائد المحاسبي الأقل من سعر الفائدة السائد في السوق

المبحث الثاني: ترشيد الإنفاق العام والانضباط بالأهداف في إطار الميزانية العامة.

كما سبق وأن أشرنا أن ترشيد الإنفاق العام ينطوي على الاستخدام الأمثل للموارد وبطريقة ذات كفاءة عالية مع التأكيد على ضرورة تحقيق الأهداف المحددة مسبقاً، 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 و استخدام الموارد والعمل على تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى إليها كل دولة.

المطلب الأول : النفقات العامة والإدارة بالأهداف:

من خلال هذا المطلب سوف نتطرق إلى مفهوم الإدارة بالأهداف في الفرع الأول وبرنامج الإدارة بالأهداف في الفرع الثاني.

الفرع الأول: مفهوم الإدارة بالأهداف (MBO) Management By Objectives

إن فكرة الإدارة بالأهداف هي فكرة شائعة الاستعمال في قطاع الأعمال الخاص منذ فترة طويلة ، وأول من استعمل هذا المفهوم الاقتصادي "Peter Drucker" في كتابه "The

¹ - محمد دياب، مرجع سبق ذكره ، ص183

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

"practice of management" الذي نشره عام 1954 وأكد فيه على أهمية وضع الأهداف للمنظمة والفرد معاً. ويعتبر "Giorge Odiorne" الوحيد في سنة 1965 الذي ألف كتاب خصصه للإدارة بالأهداف وقد أسهم في ترجمة مفهوم الإدارة بالأهداف إلى نظام شامل قابل للتطبيق ؛ولم يكتب لهذه الفكرة أن تطبق إلا في الستينات.

حيث يعرف 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 الأهداف في الغالب مبنية على أساس قابل للتحقيق في المستقبل المنظور ، وأن تكون أسهل وصولاً إلى المقاصد النهائية»¹.

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 أهمها:²

- 1- نموذج الكفاءة(نموذج السوق):ظهر في بداية الثمانينات في الدول (anglo-saxons) بالعمل على جعل المنظمات العمومية أثر كفاءة من خلال المقارنة مع مثيلاتها في القطاع الخاص.
- 2- نموذج (*downsizing*) المتعلق باللامركزية والمرونة، وذلك من خلال جعل إصدار القرارات في إطار محلي وأكثر استجابة لمتطلبات المواطنين.
- 3- نموذج الجودة والبحث عن الأفضلية: وذلك بالتركيز على ضرورة تقديم أفضل خدمة عمومية للمواطنين .

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 وفقاً للأهداف الفرعية التي تسعى كل هيئة حكومية تحقيقها . وهذا يقتضي أن يتم تحديد الأهداف العامة (الأهداف الرئيسية) ثم بعد ذلك يتم تحديد الأهداف

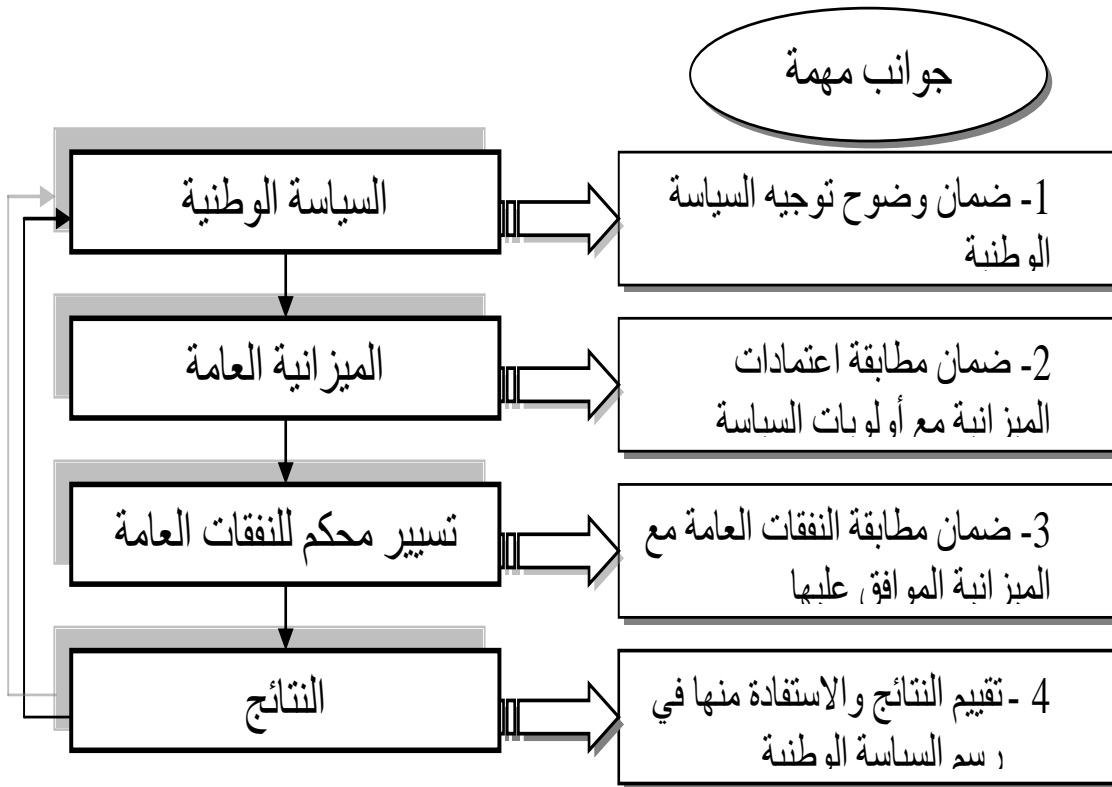
¹ - بويقوب عبد الكريم ، تسيير منظمة غير سوقية ، رسالة ماجستير في العلوم التجارية ، معهد العلوم التجارية ، جامعة وهران ن 1997،ص46.

²-Yves Emery, La gestion par les résultats dans les organisations Publiques : de l'idée aux défis de la réalisation, revus Télescope, vol 12, n 03, automne 2005,p2

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم، أساليب واتجاهات.

الفرعية التي يعتمزم تحقيقها خلال العام المالي ، مع متابعة عملية تنفيذ المشاريع والتعديل على مدار العام والرقابة عليها وتذليل العقبات التي تواجهها.¹ وذلك يكون عن طريق إعداد الميزانية العامة وفق توجهات السياسة الوطنية وفق تسيير محكم للنفقات العامة ضمانا لتحقيق الأهداف والوصول إلى النتائج المراد تحقيقها وذلك ما يبينه الشكل البياني الموالي:

الشكل البياني رقم (11) : إعداد الميزانية والتخطيط المالي بالتركيز على تحقيق النتائج



Source: Troisième table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement, **planification et budgétisation** (document de synthèse), Hanoi- Viet Nam, 2007, p4.

الفرع الثاني: برنامج الإدارة بالأهداف:

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

1- وضع الأهداف الرئيسية وتوصيلها لكافة المسؤولين .

¹ - محرز محمد عباس ، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2008، ص 357..

² - بويقوب عبد الكريم ، مرجع سبق ذكره، ص 47

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

- 2- وضع الأهداف الفرعية للأقسام شرط أن لا تتعارض مع الأهداف الرئيسية.
- 3- المراجعة الدورية للأهداف وضرورة مطابقتها للمنجزات المحققة حسب الخطة الموضوعية وحسب الميزانية الموافقة عليها .
- 4- تقييم مدى تحقيق الأهداف المحددة مسبقا.

ومن ناحية ثانية ركز "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 (Performance)

وتم تطوير أسلوب الإدارة بالأهداف في القطاع الحكومي حديثا في كل الولايات المتحدة الأمريكية من خلال القانون الحكومي والنتائج (1993) و كندا من خلال قانون الإدارة العمومية (la Loi sur l'administration publique LAP 2000) ، وفرنسا من خلال قانون العضوي المتعلق بقوانين المالية (LOLF2001).¹

المطلب الثاني : صياغة الميزانية العامة على أساس الأهداف بغرض ترشيد وتحقيق أهداف الإنفاق العام:

تعتبر الميزانية العامة عن « البرنامج المالي للخطة عن سنة مقبلة، لتحقيق أهداف محددة ، وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وطبقا للسياسة العامة للدولة...» ، من خلال هذا التعريف للميزانية العامة يلاحظ أنه لم يعد ينظر إليها على أنها تبويب للإيرادات والنفقات العامة بل تعدى إلى اعتبارها برنامج متكامل لتحقيق الأهداف العامة ورفع مستوى أداء الإدارة العامة في التخصيص الأمثل للموارد كما أن الميزانية العامة بتناسق أهدافها مع أهداف الخطة القومية تساهم بدور كبير في ترشيد سياسة الإنفاق العام لذلك وجب تحديث منظومتها وتطوير جوانب الأداء فيها.

الفرع الأول : ضرورة التنسيق بين الميزانية العامة وأهداف الخطة:

يعتبر التخطيط وسيلة لتحقيق مهمة تأمين استخدام الموارد المتاحة استخداما عقلانيا، وأداة فعالة لحل مشكل التراكم أي الزيادة في كمية الموارد،² كما يمثل جهاز لرسم السياسة

¹-Denis Proulx, **Management des organisations publiques**, Presses de l'Université du Québec, Canada, 2006, p33.

² -مجيد مسعود، **التخطيط للتقدم الاقتصادي والاجتماعي**، عالم المعرفة للنشر والتوزيع، الكويت، 1984، ص34.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

العامة، والميزانية العامة هي أداة لهذا الجهاز، حيث يرى الاقتصادي (Heikoff) أن التخطيط يرسم طريقاً لمعالجة مشكلة معينة ويدرس الكيفية التي بموجبها توزع الموارد الحكومية . وبالرغم من أن التخطيط 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 " Planification des Finances Publiques" وذلك بالانتقال من الميزانية السنوية إلى الميزانية متعددة السنوات " Budget Plurannuel" بحيث تعد على أن تغطي مجموع السنوات التي تعتمد خلالها الخطة.² وبالتالي يعتبر تطوير أساليب الميزانية من الأمور الملحة حتى تقوم الدولة بالدور المنوط بها وبكفاءة وفعالية عاليتين وضمن إستراتيجية الخطة وفق ما يلي:

أولاً: 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، فكلما كانت كبيرة فهذا يدل على سوء التقدير ، ولكنه يستبعد فئتين من فئات الإنفاق ليس للحكومة سيطرة عليهما .وتلك الفئتان هما:³ أ - مدفوعات خدمة الديون، التي لا يمكن للحكومة من حيث المبدأ تعديلها في أثناء السنة المعنية بينما قد تتغير نتيجة تقلبات أسعار الفائدة وأسعار الصرف ب - الإنفاق على المشروعات الذي تموله الجهات المانحة، حيث أن إدارة شؤونه ورفع التقارير عنه يكونان عادة خاضعين إلى حد كبير لسيطرة الجهات المانحة.

ثانياً: التنوع في مصادر تمويل النفقات العامة:

¹ - فيصل فخري مراد، العلاقة بين التخطيط والموازنة العامة "مدخل مفاهيمي وإداري وتنظيمي"، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ، عمان ، 1995، ص 51 .

² - أحمد النعيمي، الوظيفة الاجتماعية للنفقات في الميزانية العامة -حالة الجزائر 2007/1963-، أطروحة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2008، ص62.

³ - البنك الدولي ، تقرير حول إدارة الشؤون المالية العامة - إطار قياس الأداء - ، يونيو 2005 واشنطن ، ص12.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

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.

الفرع الثاني: تحسين كفاءة وفعالية الميزانية العامة:

من أجل ترشيد الإنفاق العام وتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية التي تصبو إليها كل حكومة في ظل الميزانية العامة باعتبارها الأداة الفعالة في ذلك ، يتوجب الرقي بكفاءة وفعالية هذه الأخيرة ، ومن أجل تعميق مستويات التحليل والمقارنة والبحث للنشاط المالي، هناك العديد من الوسائل والأدوات نتعرض لها فيما يلي بإيجاز:

أولاً: ترشيد الخيارات المالية (RCB) Rationalisation des Choix Budgétaires

تعرف تقنية "ترشيد الخيارات المالية" على أنها « مجموعة من العمليات (Procédures) التي من خلالها يتم البحث عن فعالية النفقات العامة، وربطها بالأهداف الأساسية المحددة مسبقاً في إطار من البرامج مع تحديد الإمكانيات الخاصة بها مع تطبيق مبدأ الأولويات واستخدام طرق الحساب الاقتصادي (تحليل التكاليف والمنافع- / *l'analyse coût-avantages* وتحليل التكلفة والفعالية- / *l'analyse coût / efficacité*) »¹.

كما يمكن تعريفها على أنها « منهاج متناسق لإعداد وتنفيذ القرارات خلال كل مستوى ذو مسئولية، وهي عملية متكررة وكل مرحلة من هذه العملية هي مهمة »². وقد تعرض الكاتب الفرنسي (Jacques Percebois 1991) لتقنية ترشيد الخيارات المالية في كتابه " *Économie des Finances Publiques* " على أنها مسار أو عملية يتم من خلالها استعمال تقنيات الحساب الاقتصادي التي تمكن الدولة من توضيح البدائل من أجل تحقيقها على 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.¹

¹ -Bernard et Colli, Vocabulaire économique et financier, 7^e édition, 1998, p479.

² -André Paysant, finances publiques, 4^e édition, armand colin éditeur, paris , 1997 ; p155..

¹ -Jacques Percebois, Économie des Finances Publiques, Armand Colin, Paris, 1991, -p161.

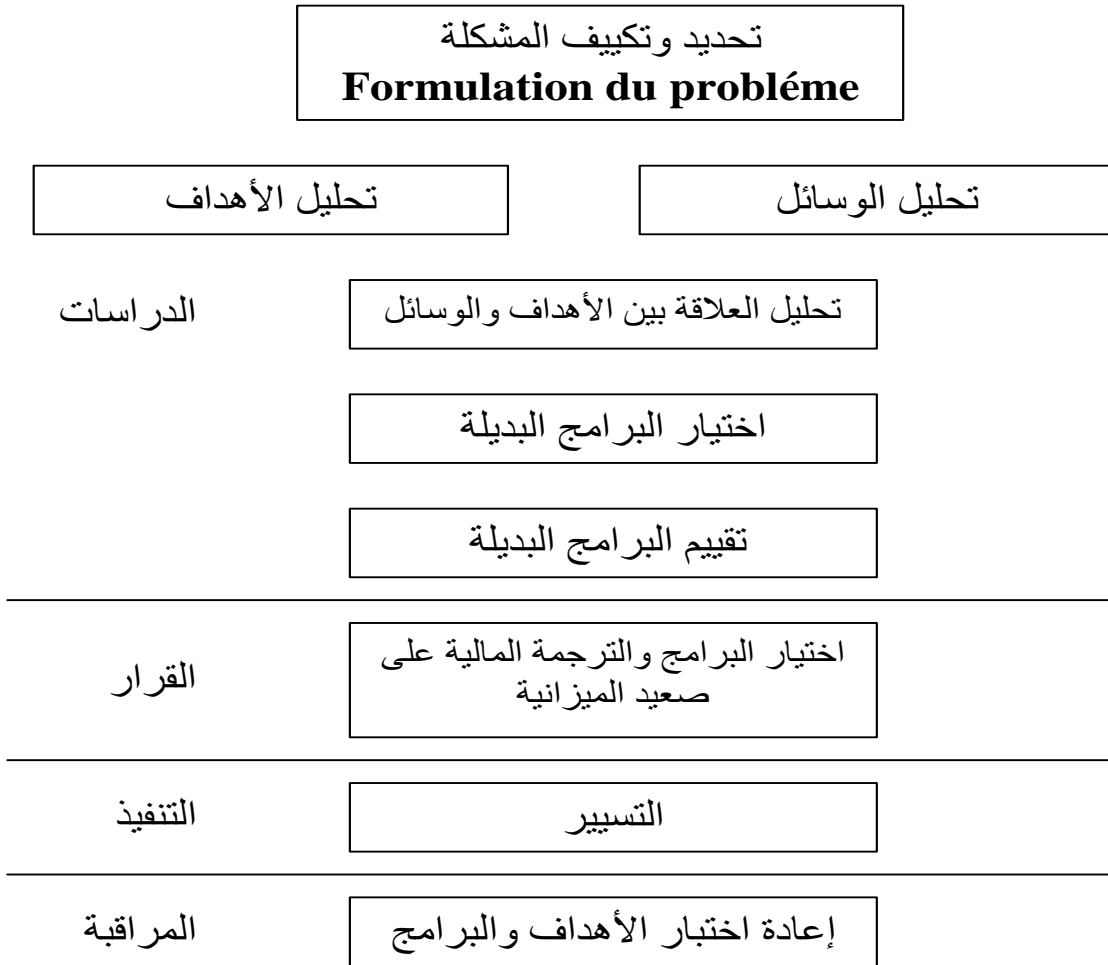
الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

واعتبرها (François Deruel 1991) على أنها وسيلة هامة لإنارة الضوء أمام تجسيد الخيارات المالية باستعمال الأساليب الحديثة في التحليل والحساب.¹

كما يمكن تعريفها على أنها 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.²

وفيما يلي توضيح لهذه التقنية من خلال الشكل البياني الموالي.

الشكل البياني رقم (12): تقنية ترشيد الخيارات المالية.



Source, Luc weber; **L'etat acteur économique-Analuse économique du rôle de l'état-** 3^eédition, economica, paris, 1997,p321

¹-DENIDENI Yahia, **La pratique du système budgétaire de l'état en algerie**,OPU, Alger , - 2002,P315.

² - حسين الصغير، **دروس في المالية و المحاسبة العمومية**، دار المحمدية العامة، الجزائر، 2001، ص110.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

وتمر عملية ترشيد القرارات المالية بخمسة مراحل:¹

أ- المرحلة الأولى: تحليل المشكلة:

بداية بأول صياغة للمشكلة والاحتمالات الناتجة عنها ومن ثم البدء بصياغة الأهداف وحشد الإمكانيات والآليات الممكنة لتحقيقها في شكل برامج عمل مقيدة بتكلفة ومدة زمنية محددة ونتائج منتظر تحقيقها(عن طريق استخدام مؤشرات مختلفة).

ب- تقييم البرامج :

عملية التقييم ترتكز على تشخيص النتائج الممكنة لكل بديل بالنظر إلى الأهداف المحددة مسبقا، كل بديل يضم مجموعة من البرامج متعددة السنوات ومتكاملة فيما بينها، والاختيار بين هذه البدائل يكون من خلال معايير اختيار المشاريع السالفة الذكر.

ج- المرحلة الثانية: ترجمة القرار بالتنفيذ:

التعبير عن القرار على مستويات متعددة يأخذ أشكالا مختلفة من خلال قانون المالية والميزانية العامة والبرامج المعدة لهذا الغرض ، والتي توضح مسؤولية كل طرف في تحقيق الأهداف المحددة مسبقا، والموارد المستعملة في ذلك (موارد مادية وبشرية ومالية)، وبالتالي قرارات البرامج هذه تعهد إلى الهيئة المنفذة للتجسيد على الواقع.

د - المرحلة الرابعة: 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 (Management By Objectives MBO) وهي الطريقة التي توضح مسؤوليات كل طرف وأهدافه ومراقبته والنتائج المنتظرة منه أي أن الكل يعلم ما هو منتظر منه وهو محاسب حول فعالية عمله بالنظر إلى الأهداف المحددة مسبقا.

و - المرحلة الخامسة: 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.

¹- André Paysant ,op.cit, p156.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

ثانياً: الإطار المتوسط الأجل للنفقات العامة وسيلة مهمة لتحقيق الأهداف المرجوة:

(Le Cadre de Dépenses a Moyen Terme CDMT)

أن فكرة الإطار المتوسط الأجل للنفقات ليست جديدة. فهي تعتبر عملية لإعادة هيكلة النفقات العامة بما يؤهل من جهة تحقيق الأهداف المرجوة ومن جهة أخرى 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 و الميزانية العامة.

● تعريف الإطار المتوسط الأجل للنفقات العامة:

التعريف المقبول عموماً مأخوذ من الموجز في إدارة الإنفاق العام الصادر عن البنك الدولي سنة 1998 وهو كالاتي « يتمثل إطار الإنفاق المتوسط الأجل في أنه غلاف مالي شامل موضوع لتلبية مجموعة من الخدمات المركزية ، مع تقدير التكاليف الحاضرة خلال أجل متوسط في إطار السياسة العامة ، كما يمثل عملية تكيف بين النفقات والموارد المتوفرة. »¹

والتعريف الثاني من المصدر نفسه ،حيث يظهر إطار الإنفاق المتوسط الأجل على أنه « مجموعة متماسكة من الأهداف الإستراتيجية في إطار برامج الإنفاق العام ، الذي يحدد المجال الذي يسمح للوزارات باتخاذ قرارات لتخصيص واستخدام مواردها على أحسن وجه »². وبالتالي فإن منطق "إطار الإنفاق المتوسط الأجل" يعتمد على الإدارة على أساس النتائج ، في إشارة إلى مفهوم التخطيط الاستراتيجي للبرنامج و إقامة صلة بين مبالغ الإنفاق العام المرصودة في الميزانية ، وتحديد الأهداف ، ومتابعة الأداء هو ممارسة ضرورية.

¹- Marc Raffinot et Boris Samuel1 , Les cadres de dépenses à moyen terme : un instrument utile pour les pays à faible revenu, revus STATECO N° 100 , 2006,

p106.

²- Ibid,p106.

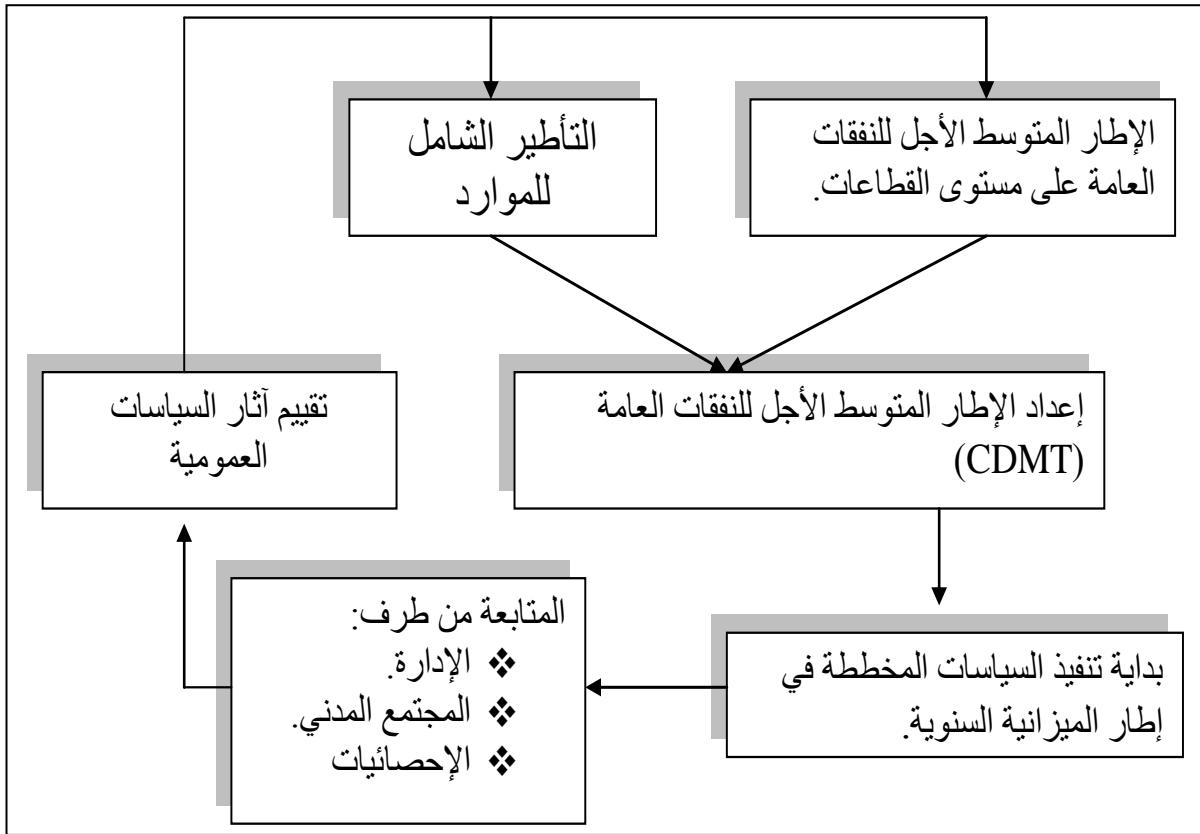
الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

● الإطار المتوسط الأجل للنفقات العامة هو بمثابة تخصيص أمثل للموارد وتحقيق للأهداف

المحددة مسبقاً:

يعتبر الإطار المتوسط الأجل للنفقات العامة بمثابة صياغة لبرامج انفاقية متوسطة الأجل ما بين 3 و 5 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 ، ويمكن تمثيل هذه المراحل من خلال الشكل البياني التالي:

الشكل البياني رقم (13): المراحل المهمة للإطار المتوسط الأجل للنفقات العامة



Source; Marc Raffinot et Boris Samuel1,op.cit , p 107.

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

العالم:

باعتبار أن الميزانية العامة للدولة تعكس الخطوط العريضة للسياسة الاقتصادية والمالية، والتي تنوي الدولة إتباعها لتحقيق جملة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، فهي كذلك أداة هامة في عملية ترشيد الإنفاق العام وتوجيه الموارد العامة للاستخدام الأمثل من

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

خلال المناهج المختلفة لإعداد الميزانية العامة والتي شهدت تطورا كبيرا وهذا ما سنعالجه من خلال هذا المطلب.

الفرع الأول : المنهج التقليدي في إعداد الميزانية العامة طبقا لميزانية البنود والإتمادات: (Line-Item Budget)

لقد بدأ تطبيق ميزانية البنود والإتمادات في عام 1921 في الولايات المتحدة الأمريكية لتكوين ميزانية تنفيذية شاملة وتصنيف وظيفي م اقتصادي للتمييز بين النفقات الجارية والرأسمالية وبموجبها يتم تصنيف النفقة تبعا لنوعيتها وليس للعرض منها، بمعنى أن يتم حصر النفقات ذات الطبيعة الواحدة في مجموعات متجانسة رئيسية وفرعية بصرف النظر عن الإدارة الحكومية التي تقدمها، ثم بعد ذلك يتم تقسيم النفقات إلى أبواب وهذه الأخيرة بدورها تقسيم إلى تبويبات (التبويب الإداري، التبويب الموضوعي، التبويب الوظيفي، التبويب الاقتصادي، التبويب المزدوج)¹

وبذلك تعتمد ميزانية البنود والإتمادات أساسا على التصنيفين التاليين:²

1- التصنيف على أساس الوزارات و المصالح الحكومية.

2- التصنيف على أساس نوع النفقات.

في ظل هذا النوع من الميزانيات لا يكون هناك اهتمام بالأهداف والعوائد الاقتصادية والاجتماعية واعتبارات الكفاءة للإنفاق ، وغالبا تكون ميزانية البنود والإتمادات غير متصلة بخطة أو ببرنامج عام للتنمية ، ولا تستخدم فيها المقاييس والقواعد العلمية لتحليل التكلفة والعائد، ولا تهتم بالبرمجة الزمنية للأهداف.³

• ميزانية البنود و الإتمادات ومدى ترشيد و تحقيق أهداف الإنفاق العام:

هذا النوع من الميزانية لا يمكن من التعرف على الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها، وذلك لأنها تركز على مقدار الزيادة أو النقص في الإتمادات المخصصة للجهات الحكومية دون توضيح العلاقة بين هذه الإتمادات والأنشطة و النتائج المتوقعة من هذا الإنفاق، و من ثم يمكن القول أن أهداف الإنفاق العام في ظل ميزانية البنود و الإتمادات

¹ - المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، مرجع سبق ذكره ص 80

² - يونس أحمد البطريق ، المالية العامة ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، لبنان ، 1984 ، ص 256

³ - طارق نوير ، نحو تطبيق موازنة الأداء لتحقيق الإدارة الرشيدة في الدول العربية، مجلة الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية-أعمال المؤتمرات-، مصر، ، 2007، ص5.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

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

1- عدم الاهتمام بالأهداف والعوائد الاقتصادية والاجتماعية واعتبارات الكفاءة للإنفاق، وعدم اتصال هذا النوع من الميزانية بالخطة التنموية وعدم استخدام مقاييس لتحليل التكلفة والعائد.

2- الاهتمام بجانب التكلفة (مدخلات الموازنة) أي الوسائل ولا تُعنى بالنتائج من الإنفاق (المخرجات)

3- يدفع هذا الأسلوب بالوحدات التنفيذية إلى إنفاق ما تبقى لديها من اعتمادات قبل نهاية السنة المالية ضمانا للحصول على أكبر اعتماد في العام الموالي وهو ما يفتح الباب أمام انتشار الفساد المالي.

الفرع الثاني : تخطيط مالية الدولة طبقا لميزانية الأداء والبرامج: (Program Performance Budgeting System PPBS)

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.

● نشأة ميزانية الأداء والبرامج:

في عام 1954م قدم "ديفيد نوفيك" شرحا تفصيليا بين فيه كيفية تطبيق ميزانية الأداء والبرامج في وزارة الدفاع الأمريكية ،من خلال تقريره حول "الاقتصاد والفعالية في الحكومة"، وفي عام 1955م قامت لجنة "هوفر الثانية" بدراسة اقتراح ديفيد ، وهذا ما جذب اهتمام الكثير من الدول وكذلك اهتمام هيئة الأمم المتحدة التي أصدرت كتيباً بعنوان "موازنة

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

البرامج والأداء" سنة 1965م ومن العوامل التي ساعدت على انتشار هذا النوع من الميزانية:¹

❖ ازدياد أهمية التحليل الاقتصادي وظهور الرغبة في إدخال أساليب عملية وحديثة في اتخاذ القرارات.

❖ كبر حجم النفقات العامة في الميزانية العامة وزيادة آثارها على الاقتصاد الوطني مما أدى بالمفكرين إلى المناداة بضرورة الربط بين الخطط الحكومية والميزانيات العامة.

● تعريف ميزانية الأداء والبرامج:

هناك عدة آراء ساهمت في بلورة مفهوم ميزانية الأداء والبرامج واستنادا إليها يمكن

صياغة تعريفين شاملين صادرين عن المنظمة العربية للتنمية الإدارية كما يلي:¹

- تعرف ميزانية الأداء والبرامج على أنها مجموعة من الأساليب التي بواسطتها يتمكن مدراء البرامج من التركيز على تنفيذ الأهداف التي تقع ضمن مسئوليتهم بصورة دقيقة، ومقارنة تنفيذ هذه الأهداف حسب الوقت وساعات العامل والموارد المتاحة، وأن هذا النظام يزود من يستخدمه بمعلومات لا يمكن له الحصول عليها من خلال الميزانية التقليدية ، إذ يساعد في الحصول على نتائج أساسية ويهيئ قاعدة أفضل لاتخاذ القرارات.

- كما أن ميزانية الأداء والبرامج هي 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.

بحيث تقسم النفقات العامة في إطار ميزانية الأداء والبرامج إلى وظائف وبرامج وأنشطة،² فتعرف الوظيفة على أنها مجموعة برامج موجهة نحوى تحقيق أحد الأهداف الرئيسية للدولة مثل ذلك: وظائف الدفاع، التعليم، الصحة... الخ. مما يسهل عملية توزيع الموارد المتاحة. أما البرنامج هو قسم فرعي من الوظيفة يكون أقل عمومية وأكثر تحديدا مثل

¹ - عطية صلاح سلطان ، دور موازنة البرامج والأداء في دعم قرارات إدارة المالية العامة، مجلة ندوة الأساليب الحديثة

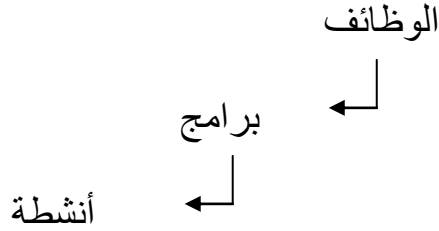
في الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، دمشق، 2005، ص 80.

¹ - نفس المرجع، ص 80.

² - للإحاطة أكثر بالموضوع انظر:خالد المهديتي ، مرجع سبق ذكره ، ص 67.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم، أساليب واتجاهات.

ذلك: تحليل وظيفة الصحة إلى برامج الصحة العلاجية، والصحة الوقائية، أما النشاط هو مجموعة من الأعمال التي تسعى لتحقيق أهداف البرنامج الواحد.



● ويتطلب تطبيق ميزانية الأداء والبرامج عدد من الخطوات كما يلي:

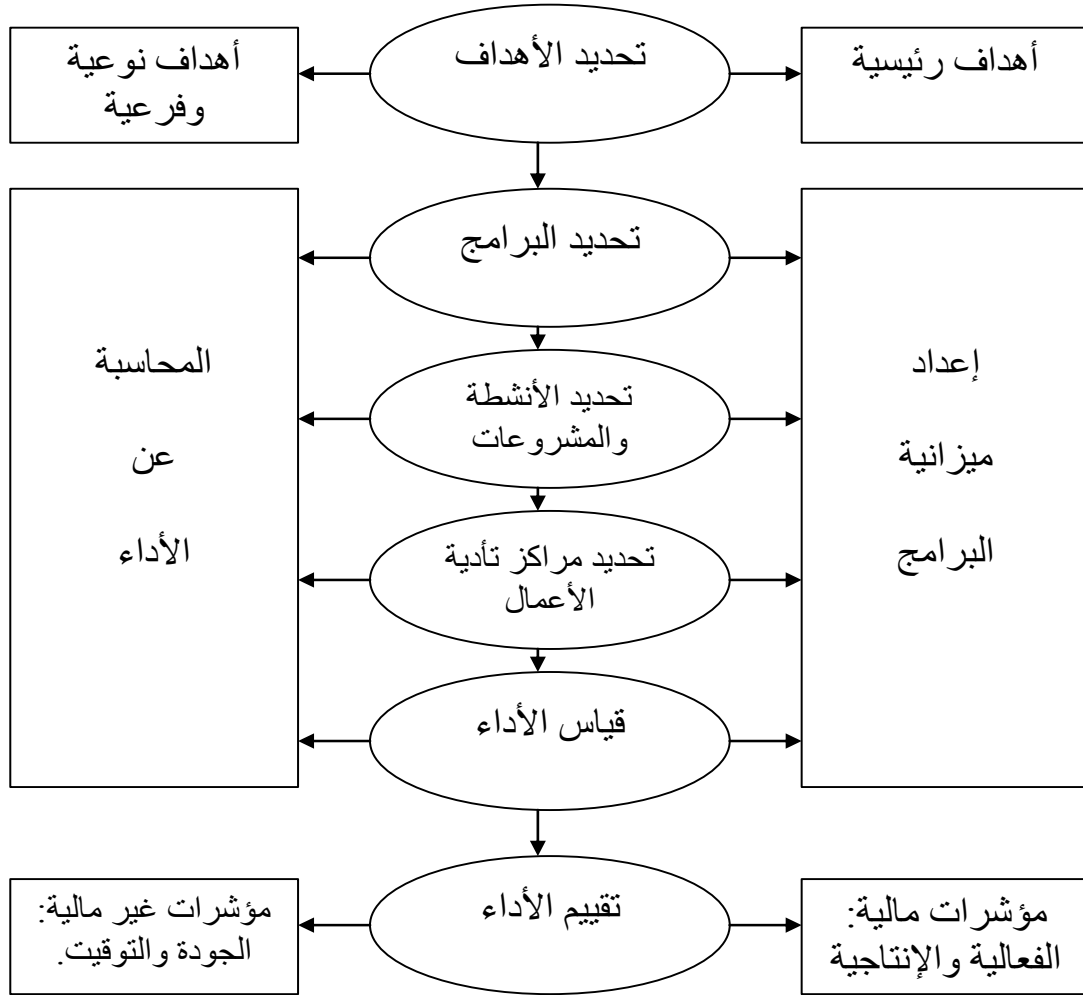
- 1- تحليل الأهداف الرئيسية والفرعية بالنسبة لمراكز المسؤولية في إعداد البرامج.
 - 2- تحديد متطلبات تحقيق الأهداف من خلال تصميم البرامج الكفيلة بذلك والجهات المنفذة لها،¹ وتقدير الاعتمادات الخاصة بها والبرمجة الزمنية للأنشطة والمهام.
 - 3- تحديد معدلات الأداء لقياس مدى التقدم في تحقيق الأهداف : مؤشرات الفعالية(علاقة النتائج المحققة بالأهداف المخططة)، إنتاجية النفقات العامة الموظفة، والمتابعة الدورية للنتائج.
 - 4- تقييم برامج الميزانية وإعداد التقارير عن مستويات الإنجاز وتحديد الانحرافات وأسبابها بإقرار مبدأ المساءلة والمسئولية عن الإنجازات وتبني إجراءات التصحيح.
- ويمكن تلخيص هذه الخطوات في الشكل البياني الموالي:

¹ -في كثير من الأحيان قد تقوم أكثر من هيئة حكومية بتنفيذ برنامج يشمل عدة مجالات وفي أحيان أخرى قد تقوم جهة واحدة بتنفيذ عدة برامج.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

الشكل البياني رقم (14): خريطة تدفق البرامج والأنشطة الحكومية كمطلب لإعداد ميزانية

الأداء البرامج



المصدر : عطية صلاح سلطان ، مرجع سبق ذكره، ص82

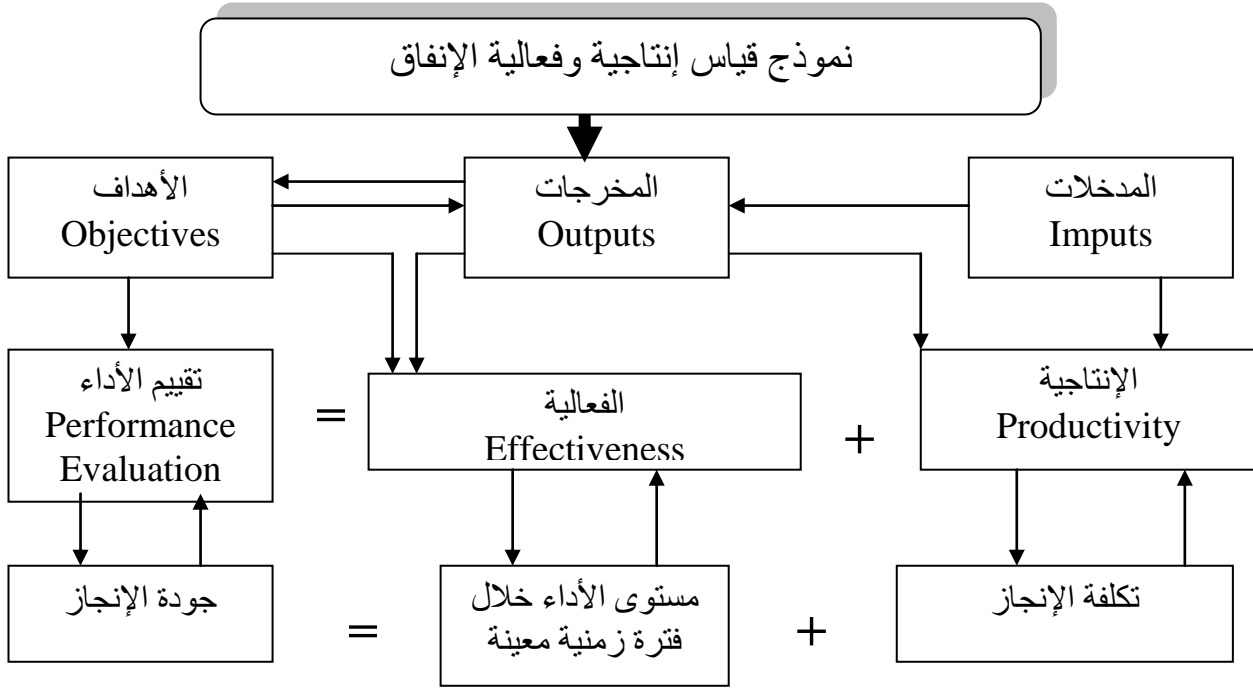
● ميزانية الأداء والبرامج أداة مهمة لترشيد وتحقيق أهداف الإنفاق العام:

تمثل ميزانية الأداء والبرامج 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 انجازات هذه البرامج، كماأكدت دراسة (Steven 2002) أن العمل بهذا النظام يتيح معلومات محاسبية مناسبة لاتخاذ القرارات ويمكن قياس التكلفة والعائد للأنشطة ليعكس مدى جدواها.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

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 وذلك ما يوضحه الشكل البياني الموالي:

الشكل البياني رقم (15): نموذج قياس إنتاجية وفعالية الإنفاق.



المصدر: عطية صلاح سلطان ، مرجع سبق ذكره، ص 91.

الفرع الثالث : تخطيط مالية الدولة طبقا لميزانية التخطيط والبرمجة: (Planning Programming Budgeting)

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. ومن ذلك اتجهت الأنظار إلى تطبيق نظام التخطيط والبرمجة والميزانية **Planning Programming Budgeting System (PPBS)** وهو أسلوب أمريكي والذي عرف وظيفة جديدة وهي التخطيط لتوزيع الموارد العامة.

● تعريف ميزانية التخطيط والبرمجة:

هناك عدة تعاريف لميزانية التخطيط والبرمجة ويمكن إيجازها فيما يلي:

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

يقول (Musgrave1980) « أنه يمكن وصف هذه الميزانية بأنها منهج لاتخاذ القرارات يمكن من توضيح نتائج برامج الإنفاق وتكاليفها ، بما يؤدي إلى اختيار البدائل الأكثر رشداً، ويشجع على استخدام هذه المعلومات بصورة منتظمة في صنع السياسة العامة ». كما يعرف (Micheal Babunakis 1976) ميزانية التخطيط على أنها « طريقة منظمة لربط التخطيط طويل الأجل بالميزانية، وذلك لأنها تتضمن تحديد الأهداف العامة، وإعداد البرامج اللازمة لتحقيق الأهداف وتنفيذها بأكفاً الطرق الممكنة. »¹

هذا ويعرف (C.Sandford 1984) « ميزانية التخطيط والبرمجة على أنها مرحلة انتقالية نحوى تحليل المنافع والتكاليف لبرامج الإنفاق الحكومي، حيث تعتمد أساساً على تحديد وإعادة ترتيب المدخلات من حيث علاقتها بالمرجات بما يمكن من اتخاذ قرارات أفضل ، ومن ثم هي تركز تكاليف انجاز أهداف محددة. »²

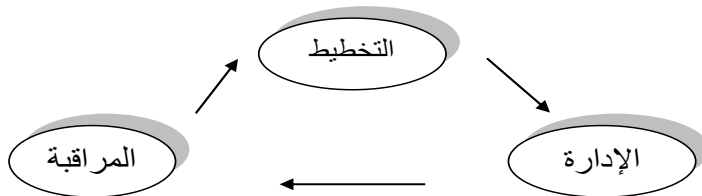
● أسس ميزانية التخطيط والبرمجة:

تقوم ميزانية التخطيط والبرمجة على الأسس التالية:³

- 1- تحديد الأهداف القومية تحديداً دقيقاً ، وترتيب أولوياتها.
- 2- تحليل وتطوير البدائل المحققة للأهداف بأكبر قدر من الفعالية.
- 3- الحصول على معلومات دقيقة عن التكاليف المحتملة للبرامج والنتائج المتوقعة عن هذه البرامج على مدى سنوات عديدة.
- 4- رفع مستوى أداء الإدارات الحكومية لضمان الحصول على خدمات توازي النفقات المخصصة لها.

● وظائف ميزانية التخطيط والبرمجة:

يتيح نظام التخطيط والبرمجة اصطلاح موازنة الدولة بثلاث وظائف رئيسية هي :
التخطيط والإدارة و المراقبة.



¹ و2- محمد عمر أبو دوح ، مرجع سبق ذكره ، ص ص132،131.

³ - يونس أحمد البطريق ، أصول المالية العامة ، الإسكندرية ، 2004 ، ص349.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

1- التخطيط: وذلك بتحديد الأهداف القومية وترتيب أولوياتها، وصولاً إلى الاختيار بين

البرامج البديلة وفقاً للمنافع والتكاليف المتوقعة لكل منها، وذلك في ضوء مختلف العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية المؤثرة على تخصيص موارد المجتمع

2- الإدارة: وذلك عن طريق وضع البرامج التي تحقق الأهداف القومية العليا التي يتم

تحديدها وترتيب أولوياتها في صورة مشروعات لها متطلباتها التنفيذية والمالية والبشرية، على نحو يمكن من تحليل وقياس البدائل المختلفة المحققة لهذه الأهداف. ولذلك يختلف أسلوب إعداد التقديرات وخاصة النفقات العامة في ظل ميزانية التخطيط والبرمجة في ضوء الأهداف المحددة من أعلى مستوى بخلاف ميزانية البنود والإتمادات وميزانية الأداء والبرامج، فعلى سبيل المثال يكون هدف بناء الطرق تقديم خدمات نقل الأشخاص والسلع والخدمات وفقاً لأعلى مستويات الكفاءة والأمان، وليس مجرد بناء الطرق ذاتها ، لذلك يتعين دراسة مختلف البدائل لتحقيق هذا الهدف من أجل عدم إضاعة المال العام في أمور غير مدروسة جيداً.

3- الرقابة: وذلك بتوفير الأنظمة التي تكفل سلامة تنفيذ مختلف المستويات الإدارية

للقرارات التي اتخذتها الإدارة العليا ، وفقاً لمعايير الرقابة على التكاليف وتحسين مستوى الأداء والعمل.

● ميزانية التخطيط والبرمجة ودورها في ترشيد وتحقيق أهداف الإنفاق العام:

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

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

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

- يؤدي تخصيص الإنفاق العام على أساس "برامج تحقيق الأهداف" -بغض النظر عن الهيكل الإداري- إلى توضيح الدور الوظيفي للإنفاق ، وخلق نوع من التنسيق والتكامل بين الوحدات التنفيذية التي تشترك في الاضطلاع ببرنامج معين.

- من خلال هذا النموذج المرتكز على ضرورة تحقيق الأهداف وفق برامج انفاقية متكاملة يمكن القضاء على المعايير غير الموضوعية في توزيع الإعتمادات وفق ميزانية البنود والإعتمادات والانتقال إلى استعمال معايير موضوعية كالتكلفة والعائد والتكلفة والفعالية. بالإضافة إلى الانتقال من الرقابة المحاسبية التي تركز على قانونية صرف الإعتمادات الى الرقابة التقييمية التي تركز على تحقيق الأهداف.

وخالصة 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 السالفة الذكر في اختيار أفضل بدائل برامج الإنفاق العام.

الفرع الرابع: تخطيط مالية الدولة طبقا لميزانية الأساس الصفري: (Zero Base Budget)

برزت فكرة ميزانية الأساس الصفري سنة 1968 عندما قدم **Peter Phyr** الذي كان يعمل في شركة (Texas Instrument) بحثا يدور حول إعداد نمط جديد لميزانية شركته، وكان أول تطبيق لهذا النوع من الميزانيات في القطاع الحكومي في ولاية جورجيا سنة 1973 وطبقت بشكل كلي سنة 1981، وبالتالي كان تطبيق ميزانية الأساس الصفري بمثابة نقلة نوعية في مجال إعداد الميزانية العامة للدولة و محاولة لتحسين أداء النفقات العامة.

● تعريف ميزانية الأساس الصفري:

تعددت الاتجاهات في تعريف موازنة الأساس الصفري ، و لعل من أشملها التعريف الذي جاء به "شارل ويلسون" حيث يرى بأنها « وسيلة إدارية لاختيار أفضل البرامج لتحقيق الأهداف بين البدائل المختلفة، بصرف النظر عن تكاليفها، والتي تتحقق معها زيادة كفاءة استخدام الموارد المتاحة باعتبارها المدخلات اللازمة لتحقيق الأهداف التي تشكل قدر محدود من المخرجات»¹

ويعرف **عبد المطلب عبد الحميد** في كتابه - اقتصاديات المالية العامة - ميزانية الأساس الصفري على أنها « أسلوب يقوم على وضع تقديرات الميزانية لأي بند من بنود

¹ - يونس أحمد البطريق ، مرجع سبق ذكره ، ص356

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

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 انجازه والتكاليف المتوقعة...»¹

كما يعتبر تعريف "بيترس سارنت" من أفضل التعريفات لهذا النوع من الميزانية إذ يعرفها على أنها « العملية التي تحقق التكامل بين التخطيط و الميزانية، والرقابة، فهي تحدد البدائل وأكثر الطرق كفاءة لتعظيم قدر معين من الموارد في تحقيق أهداف معينة، إنها منهج إداري مرن يمكن من إعادة تخصيص الموارد بصورة رشيدة من خلال مراجعة اعتمادات و مستوى أداء البرامج أو الأنشطة القائمة »².

● مراحل إعداد ميزانية الأساس الصفري:

يعتمد إعداد ميزانية الأساس الصفري على أسلوب المشاركة ، حيث يشترك كل قسم في تحديد ما يحتاج إليه من موارد وما يقوم به من برامج في ضوء الأهداف العامة للمشروع فمن خلال هذه الميزانية ينظر إلى كافة البرامج والمشروعات الجديدة منها والقديم على أنها جديدة، حيث يفترض أنها تبدأ من نقطة الصفر حتى تقاس فعالية كل دينار ينفق. وبذلك تمر عملية إعداد ميزانية الأساس الصفري بثلاث مراحل يمكن إيجازها فيما يلي:

◀ المرحلة الأولى: اعداد القرارات: وتتطوي بدورها على خطوتين هما:

1- الخطوة الأولى: تتضمن هذه الخطوة عملية تحديد الأهداف طويلة وقصيرة الأجل، ومراكز اتخاذ قرارات تخصيص الموارد ، مع تحديد البرامج الكفيلة بتحقيق هذه الأهداف وأسلوب العمل والاعتمادات المطلوبة لها ومعايير الرقابة على مستوى أدائها.

2- الخطوة الثانية: من خلال تحديد البرامج تحديدا دقيقا في الخطوة الأولى يتم تجميعها في صورة بدائل مدروسة، تتضمن كافة البيانات والمعلومات الخاصة بالأنشطة التي تتناولها و النفقات المخصصة لها، على النحو الذي يمكن من اتخاذ القرار السليم

◀ المرحلة الثانية: اختيار القرارات:

بعد اكتمال تحديد البدائل (البرامج) يتم ترتيبها وفق فعاليتها وكفاءتها في التخصيص الأمثل للموارد المتاحة، وتشترك في هذا الترتيب للبدائل كل المستويات الإدارية العليا

1 - عبد المطلب عبد الحميد ، مرجع سبق ذكره ، ص165

2 - محمد عمر أبو دوح ، مرجع سبق ذكره ، ص145

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

والدنيا المؤهلة لذلك ، أما الاختيار بين هذه البدائل فيكون باستعمال العديد من المعايير المختلفة وحسب الحاجة الماسة لتلك البرامج وحسب توفر الإعتمادات المالية لها .

◀ المرحلة الثالثة: إعداد المشروع النهائي للميزانية:

في هذه المرحلة يتم تجميع البرامج المختارة وتعديلها وفق أهداف السياسة العامة التي تود الدولة تحقيقها من خلال خطتها التنموية القادمة، على نحو يمكن من تحديد إجمالي الإنفاق الخاص بها مع تحديد مهمة كل جهة حكومية أو وزارة في تنفيذ هذه البرامج.

● ميزانية الأساس الصفري ومتطلبات ترشيد وتحقيق أهداف الإنفاق العام:

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

- 1- كل البرامج يتم تقييمها كل سنة.¹
- 2- اختيار البرامج ليس بحسب انخفاض تكاليفها، بل بحسب أفضليتها و كفاءتها في تحقيق الأهداف التي يتم تحديدها في إطار عدد معين من المخرجات وما تتطلبه من مدخلات.
- 3- تحقيق التكامل بين كل من التخطيط و الرقابة، و الميزانية عن طريق الربط بين مخرجات التخطيط الطويل الأجل التي يوفرها نظام التخطيط والبرمجة والموازنة، و مدخلات التخطيط قصير الأجل للوحدات التنفيذية ذات المستوى الأدنى. فإذا كان نظام التخطيط و البرمجة والموازنة يقوم على مركزية القرارات التي تتناول الأهداف الرئيسية للنشاط العام ضمن الأهداف القومية، بما تتضمنه هذه القرارات من تخصيص الموارد عامة و توزيعها بين مختلف قطاعات النشاط الحكومي، فإن أسلوب موازنة الأساس الصفري يستكمل المراحل التالية بتجزئة الأهداف الرئيسية للنشاط العام إلى أهداف فرعية و وضع البرامج التنفيذية للوحدات الحكومية التنفيذية وتخصيص الموارد اللازمة لها، بما يكفل كفاءة استخدامها ورفع مستوى أداء هذه الوحدات.
- 4- ترشيد استخدام وتخصيص الموارد في ضوء التقييم المستمر لمستوى أداء البرامج والأنشطة القائمة بما يضمن تحقيق الكفاءة القصوى.

¹-Malcolm Holms, **Manuel sur la gestion des dépenses publiques**, bank mondial, 1998,P06.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

5- المشاركة الفعالة بين مختلف المستويات الإدارية في مجال إعداد و تنفيذ الموازنة العامة و الرقابة على تنفيذها. حيث يتطلب أسلوب موازنة الأساس الصرفي تبادل المعلومات فيما بين المستويات العليا والمستويات الدنيا للسلطات الإدارية في حركة دائرية مستمرة. ففي خطوة التعرف على وحدات اتخاذ القرار تتدفق المعلومات من أعلى إلى أسفل وفي خطوة تجميع هذه القرارات في حزم تتدفق المعلومات من أسفل إلى أعلى في مرحلة اختيار حزم القرارات، الأمر الذي يؤدي إلى واقعية التخطيط وفقا للإمكانيات المالية و الإدارية المتاحة في مجال التطبيق.

الفرع الخامس: تخطيط مالية الدولة طبقا للميزانية التعاقدية:

أولاً: مفهوم الموازنة التعاقدية :

لقد كانت أول محاولة لتطبيق الموازنة التعاقدية في وزارة المالية النيوزلندية في عام 1996 وهي محاولة إعادة تشكيل الموازنة العامة على أنها نظام عقد صفقات بين جهة منفذة و الحكومة المركزية.

بمعنى أن تقوم الحكومة بطرح مشاريعها و برامجها المستقبلية أمام الجميع (قطاع خاص و عام) بغرض الفوز بمتعاقدين ينفذون تلك المشاريع و البرامج بأقل تكلفة ممكنة و في الوقت المناسب شريطة أن تحقق تلك البرامج و المشاريع الأهداف المخطط لها.

ثانياً: مزايا الموازنة التعاقدية :

1- ساعدت في تقديم حلول جذرية للعديد من المشاكل التي كانت تواجه الإدارات الحكومية

2- عملت على إعادة صياغة طرق إعداد الموازنة العامة بشكل ساعد على ربط الموازنة بالخطط التنموية الخماسية للدولة.

3- ساعدت على تنفيذ البرامج و المشاريع الحكومية بكفاءة واقتصادية و فعالية .

4- أدت إلى توصيل المخرجات المتوخاة إلى المواطنين و رشدت الإنفاق العام.

ثالثاً: عيوب الموازنة التعاقدية :

نظرا لحدائثة هذا النموذج فلم تظهر كثير من عيوبه حتى الآن و إن كانت الشكوى مستمرة من غياب المعلومات في قطاع الحكومة أو عدم دقتها مثل أسعار السوق الحالية وعدم وجود دراسات جدوى للمشاريع و البرامج الحكومية.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

وخلاصة القول فان تشعب الأمثلة وتعدد النماذج لم يكن ليفلح أمام إصرار جل الدول النامية على تطبيق موازنة البنود والإتمادات التي لها من العيوب أكثر من الإيجابيات. في الوقت الذي جربت فيه الدول المتقدمة كافة أنواع الميزانيات و إن القول بأننا الدول نامية لا تمتلك عناصر نجاح أو أنها لا تمتلك القدرات و الطاقات البشرية القادرة على تطبيق نماذج متطورة هو قول غير مقبول في زمننا .

المبحث الثالث : النفقات العامة كأداة مفضلة لتجسيد أهداف السياسة الاقتصادية

والاجتماعية

يشكل الإنفاق العام باعتباره سياسة اقتصادية الأداة المفضلة لتحقيق الأهداف المسطرة في إطار السياسة المالية ، وفي الغالب تسعى السياسات الاقتصادية إلى توفير الرفاه الاقتصادي لجميع فئات المجتمع ، وهو الهدف الذي لا يمكن تحقيقه الا عن طريق نمو مستمر للطاقات الإنتاجية ، وتوزيع عادل للدخل.

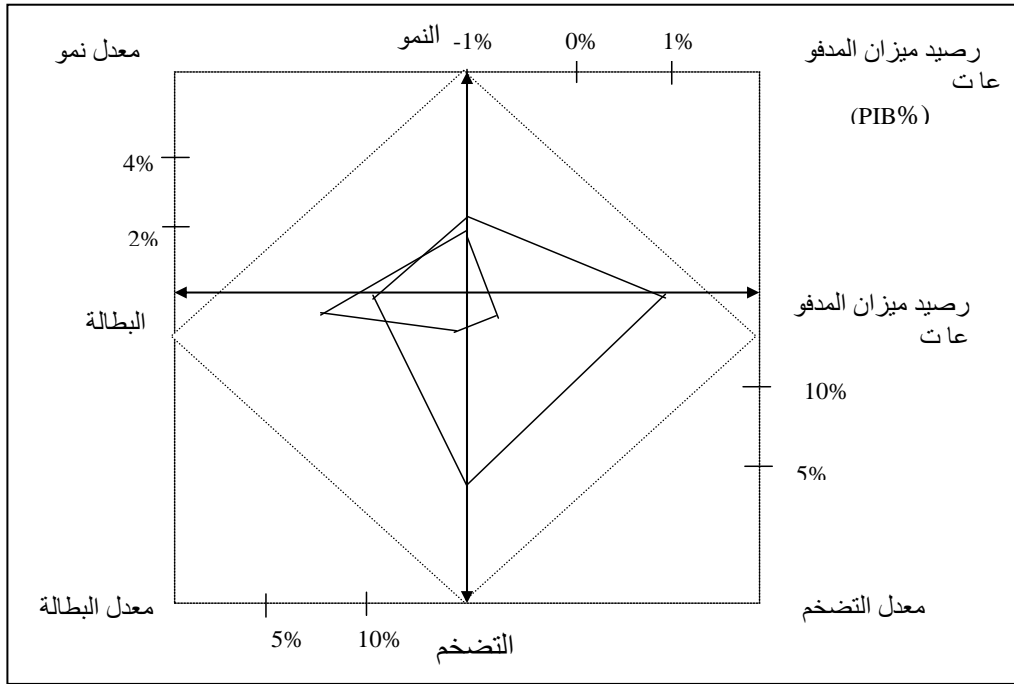
وسياسة الانفاق العام تساهم مساهمة كبيرة في تحقيق التنمية الاقتصادية ، كما لها دور مهم في تحقيق العدالة الاجتماعية ، وهو ما يجعل من هذا الإنفاق سياسة اقتصادية لها أدواتها وأهدافها ، ولهذا نحاول من خلال هذا المبحث إبراز أهم أهداف وأدوات سياسة الإنفاق العام على النحو التالي:

المطلب الأول: مدى فعالية النفقات العامة في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية:

تعتبر سياسة الإنفاق العام أهم أدوات الدولة من خلال تدخلها في الاقتصاد وأداة هامة وذات دور كبير في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية التي غايتها الرفاهية العامة وهي متعددة ، وقد جمعها KALDOR في أربعة أهداف نهائية ضمن ما يعرف بالمربع السحري ل كالدور KALDOR والتي تتمثل في تحقيق النمو الاقتصادي والتشغيل الكامل(محاربة البطالة) وضمان الاستقرار في المستوى العام للأسعار(محاربة التضخم) وكذلك التوازن الخارجي . وذلك وفق ما يبينه الشكل البياني الموالي:

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

الشكل البياني رقم(16): أهداف السياسة الاقتصادية حسب KALDOR:



المصدر: عبد الله بلوناس، الاقتصاد الجزائري الانتقال من الخطة إلى السوق و مدى إنجاز أهداف السياسة الاقتصادية،

أطروحة دكتوراه تخصص علوم اقتصادية، جامعة الجزائر، 2004/2005 ص 206. نقلا عن

Jaque Muller et autres, économie manuel d'application, Paris : DUNOD , 3eme édt, 2002, p.188

ووفق رأي (Kaldor) فان اقتصاد أي دولة يكون في حالة جيدة كلما كانت مساحة المربع أكبر من خلال تحقق الأهداف الأربعة.

الفرع الأول : تحقيق النمو الاقتصادي:

لقد تطرقت عدة نظريات إلى دراسة النمو الاقتصادي ومسبباته ، وبالتالي كان لكل منها رأي مخالف للآخر .فقد ركز الكلاسيك على فرضيات عديدة أهمها الملكية الخاصة والمنافسة التامة وسيادة حالة الاستخدام الكامل ، ومن ذلك آراء "A.Smith" 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

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

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

كما ظهر نموذج (Harrod - Domar) كتوسعة ديناميكية لتحليلات التوازن الكينزية ، ويستند هذا النموذج على تجربة الدول المتقدمة ، ويبحث في متطلبات النمو المستقر في هذه البلدان ، وقد توصل إلى استنتاج مفاده أن للاستثمار دورا رئيسيا في عملية النمو.¹

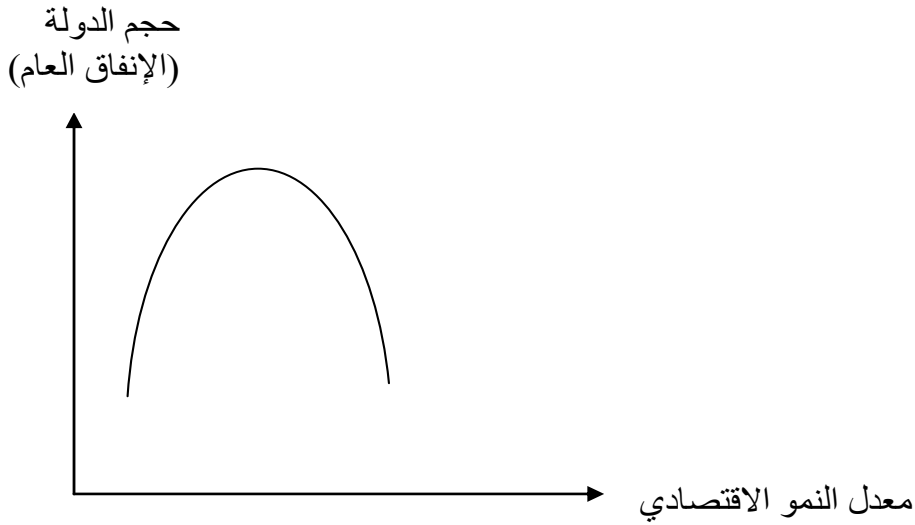
ومن أبرز النماذج التي أعطت للدولة دور في النمو الاقتصادي نموذج بارو (Barro Croissance (1990)) الذي يبين أن النشاطات الحكومية هي مصدر للنمو الداخلي (endogène)، حيث أنه يفترض أن الحكومة تشتري جزء من الإنتاج الخاص و تستعمل مشترياتها من أجل عرض الخدمات العمومية مجانا إلى المنتجين الخاص، الأمر الذي يساعد المؤسسات على الاستثمار أكثر لتحقيق النمو.

كما بدأت بعض النماذج الاقتصادية تدخل الخدمات العامة كأحد العناصر المؤثرة في النمو ومن أهم هذه النماذج:² "نموذج السلع العامة للخدمات الحكومية المنتجة" (The public Goods Model of Productive) و"نموذج التكديس للخدمات الحكومية المنتجة" (The Congestion model of Productive Government Services) ، ويشير هذان النموذجان إلى أن العلاقة بين حجم الحكومة مقاسا بنسبة الإنفاق العام الى الناتج المحلي الإجمالي ومعدل النمو الاقتصادي هي علاقة غير خطية على النحو الموضح في الشكل الموالي، ووفقا لذلك عندما يكون حجم الحكومة صغيرا فان توسع هذا الحجم يصاحبه تزايد في معدل النمو لما يؤدي إليه من توسع في البنية الأساسية . وهناك حدا اذا زاد عنه حجم الحكومة فان 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.

¹ - المرجع السابق ، ص74.

² - عبد القادر محمد عبد القادر عطية ، اتجاهات حديثة في التنمية ، الدار الجامعية للنشر، مصر ، 2003، ص150.

الشكل البياني رقم (17): العلاقة بين حجم الدولة والنمو



المصدر: مرجع السابق، ص 150.

ومن الأعمال كذلك التي اهتمت بتأثير وزن الدولة من خلال مستوى الإنفاق العام على النمو الاقتصادي ، وهي في معظم الأحيان دراسات قطاعية التي شملت العديد من البلدان. وبالتالي يعتبر (*Daniel LANDAU*) الاقتصادي الذي قام بدراسة لاختبار درجة النمو في البلدان النامية للفترة ما بين 1960-1980¹. وكانت هذه الدراسة بالنسبة له لشرح الاختلافات في أداء هذه البلدان من حيث النمو من سماتها الخاصة : مستوى الدخل الأولي للفرد ، معدل النمو السكاني لهذه الفئة من السكان ، والاستثمار الخاص ومعيار أو أكثر فيما يخص الرأس المال البشري² ، وحصة النفقات العامة في الناتج المحلي الإجمالي. الاستنتاج الذي يبرز هو أن حصة الاستهلاك العام. باستثناء الإنفاق العسكري ، والتعليم. يخفف كثيرا من النمو الاقتصادي. أما الإنفاق العسكري ، والتعليم لا يبدو أن يكون له أثر واضح على النمو إلا إذا كان له مخرج ذو فعالية كبيرة .

وعلى جانب آخر. إذا كان الاستثمار العام يأخذ بعين الاعتبار مصادر تمويل كصافي الاقتراض والضرائب الإضافية (عبء زائد) هو في الواقع ليس له أثر إيجابي على النمو ، وبالتالي يرى (*Daniel LANDAU*) أن هذه النتيجة مهمة بالنسبة للبلدان النامية لأن

¹-Bernard Landais , **Leçons de politique budgétaire**, balises, paris, 1998, p 196.

² - ويقصد "بالرأس المال البشري" مجموع المهارات والخبرات اللازمة لاستغلال الرأس المال المادي ، وكذلك المستوى الصحي الذي يسمح بالمحافظة على القوة العاملة.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم، أساليب واتجاهات.

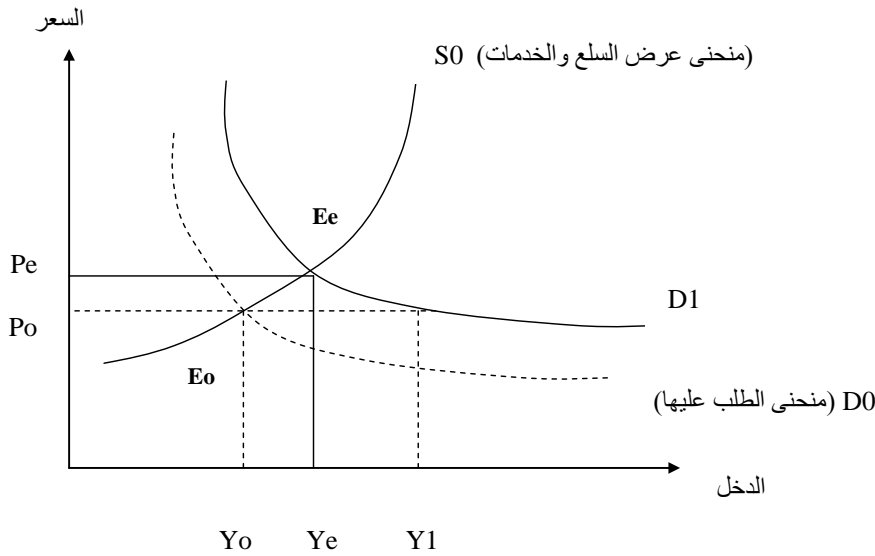
الاستثمار غالبا ما يكون هناك نسبة عالية من الناتج المحلي الإجمالي (7 ٪ في المتوسط) ، وغالبا ما قدم باعتباره عاملا ضروريا للتنمية حتى وإن كان ينطوي على تضحية كبيرة من الاستهلاك.

الفرع الثاني : تحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار (محرارية التضخم):

باعتبار أن التضخم هو بمثابة اتجاه مستمر في ارتفاع مستوى الأسعار في الأسواق فإنه يهدد في آن واحد 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 أما دعم لبعض السلع واسعة الاستهلاك أو عن طريق توجيه الإنفاق العام إلى زيادة الاستثمار واستبعاد (تخفيض) النفقات غير المنتجة.

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 والشكل البياني الموالي يبين تأثير الدعم السلعي على توازن السوق.

الشكل البياني رقم-(18) - تأثير الدعم السلعي على توازن السوق.



المصدر: فرحي محمد ، مرجع سبق ذكره، ص197.

من خلال الشكل البياني أعلاه وفي وضع التوازن E_o وهي نقطة التقاطع بين منحنى الطلب D_o ومنحنى العرض S_o . وأثناء قيام الدولة بالتدخل عن طريق سياستها الإنفاقية بدعم

السلع واسعة الاستهلاك فإن ذلك يساهم بدرجة كبيرة في زيادة الدخل الحقيقي Y/p و بالنظر إلى أن أسعار هذه السلع وبعد دعمها لا تمثل القيمة الحقيقية لها والمتمثلة في تكلفة صنعها + المصاريف + الربح، فإن الطلب عليها يرتفع وهذا ما يساهم في انتقال منحنى

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

الطلب إلى اليمين ويتحدد وضع توازني جديد عند التقاطع مع منحنى العرض وبالتالي يمكن القول 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 لزيادة الاستهلاك ، كاستثمار في الطاقة الكهربائية وكذلك الاستثمار في القطاع الفلاحي والصناعي فإنه يساهم في تقليل أثمان هذه المنتجات التي تعد ضرورية بالنسبة للمواطنين. بالإضافة إلى استبعاد النفقات غير المنتجة عن طريق إعادة فحص برامج الإنفاق العام باعتبار أن ارتفاع هذا الأخير هو سبب تفشي ظاهرة التضخم.

الفرع الثالث : تحقيق العمالة الكاملة (محاربة البطالة):

يعد هدف تحقيق العمالة الكاملة أحد أهم أهداف السياسة المالية ، والنفقات العامة تعتبر أحد أهم أدواتها في هذا المجال .

فالعمالة الكاملة أو التشغيل الكامل في معناه الواسع يتمثل في الاستعمال الأمثل لعوامل الإنتاج و هي العمل و رأس المال و بصيغة أخرى الاستعمال الذي يسمح بالحصول على أكبر إنتاجية ممكنة مما يستلزم اخضاع عوامل و وسائل الإنتاج هاته.¹ أما التشغيل الكامل في معناه الضيق، فإنه يتمثل في التشغيل الكامل لليد العاملة و يعتبر هذا المعنى أكثر إستعمالا و يتمثل في تخفيض البطالة إلى البطالة الإرادية اللازمة للسير الحسن لسوق العمل . ومن الناحية العملية والواقعية لا يمكن الوصول إلى مستوى الاستخدام الكامل بل هناك دائما معدل طبيعي للبطالة و يتراوح ما بين 5% و 6% من إجمالي العاملين.

ولقد حدد كينز أسباب البطالة واقترح حولا لعلاجها وانتهى إلى رفض الاعتقاد السائد في الفكر التقليدي من أن العرض هو الذي يخلق الطلب ، وأن الحل الوحيد لعلاج مشكل البطالة هو زيادة الإنفاق العام لمواجهة انخفاض الطلب وبالتالي زيادة الإنتاج و ارتفاع مستوى العمالة ، بالإضافة إلى أن الجهاز الإنتاجي يجب أن يكون مرنا بالدرجة التي تسمح بانتقال عوامل الإنتاج بسهولة بين فروع الإنتاج لتحقيق التشغيل الكاملة.

فحسب نظرية الموازين الريكاردي (ricardienne Equivalence) التي أعاد طرحها R:Barro (1974) فإن الانفاق العام لا يستطيع أن يؤثر بشكل كبير على الإنتاج الكلي

¹- GENEUREUX.J : **Politiques économiques** – édition Seuil – Paris -1996- P.05

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

لوجود ظاهرة المزاحمة (crowding-out) للإنفاق الخاص ، وعليه يرى كل من alestin وآخرون (2002) 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 المنشأة (endogenous growth) ظهرت رؤية جديدة لدور النفقات العامة، أين أصبح إنتاج السلع الجماعية يخلق نوعا من الآثار الإيجابية لصالح الإنتاجية الحدية لرأس المال خاص، من 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، وبالتالي ارتفاع مستويات الإنتاج والتشغيل. كما بينت عدة دراسات وأبحاث كل من (1989) D.A.Aschauer و (1992) A.H.Mannell و (1999) Abrams بالدور الإيجابي لنفقات الاستثمار في التقليل من ارتفاع معدلات البطالة.¹

وحسب التجارب الواقعية لزيادة فرص العمل عن طريق تفعيل دور سياسة الإنفاق العام، تتبع بعض الدول سياسة المشروعات العامة من أجل توفير مناصب شغل والتقليل من وطأة 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.

الفرع الرابع: تحقيق التوازن الخارجي (توازن ميزان المدفوعات):

يعتبر ميزان المدفوعات أحد الرموز الاقتصادية لأي بلد ووسيلة لتسوية المعاملات الخارجية. فهو عبارة عن سجل للمعاملات الاقتصادية بين المقيمين في دولة معينة و غير المقيمين فيها ، و ذلك لمدة معينة غالبا ما تكون سنة 1.

حيث تدرج فيه مختلف عمليات التبادل الدولي ،وهو سجل ينقسم إلى جانبين ،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 العمومية على صياغة السياسات الاقتصادية المناسبة بالإضافة إلى أنه يسمح بالحكم على الوضعية

¹ - شيببي عبد الرحيم ، شكوري محمد، مداخلة حول البطالة في الجزائر مقارنة تحليلية وقياسية، في إطار المؤتمر الدولي حول أزمة البطالة في الدول العربية (18،17 مارس 2008) القاهرة مصر ، ص9.

¹- Pabentantoine, **balance des. paiements. et politique , économique**, nothan, France , 1996,p 5

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

الاقتصادية والمالية للدولة ،وكمراً يوضح نقاط الضعف والقوة للبلد من حيث التركيبيية السلعية للصادرات والواردات.

وبالتالي فان اختلال ميزان المدفوعات الذي يعبر عن حالة عجز ، يؤدي إلى زيادة مديونية البلاد مما يجعلها تعيش فوق إمكانياتها ، والى تدهور قيمة عملتها ، وعلى العكس من ذلك فان توازن ميزان المدفوعات يسمح بالحصول على استقرار العملة وتنمية المبادلات الاقتصادية ، حيث أن التقلبات المفاجئة في العملة تحمل مخاطر هامة للبلدان ذات العملات الضعيفة.¹

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

- 1- زيادة رؤوس الأموال الأجنبية عن طريق تشجيع الإستثمار الأجنبي بتقديم الإعانات من طرف الدولة والنفقات الجبائية في سبيل التحفيز على الاستثمار.
- 2- تخفيض الطلب الداخلي (للتقليل من الاستيراد) عن طريق تحقيق الاكتفاء الذاتي.
- 3- ترقية الصادرات عن طريق الإنفاق الجبائي والإعانات الموجهة للمستثمرين الأجانب والمحليين .

كما أن النفقات الاستثمارية والمتعلقة بالمنشآت القاعدية، والنفقات الموجهة لإنعاش الاستثمار العمومي، خاص أو أجنبي على غرار الإنفاق الجبائي الذي تقدمه الدولة للمؤسسات في شكل نفقات عامة غير مباشرة من أجل التحفيز على الاستثمار وبالتالي دفع عجلة التصدير، بالإضافة إلى الإعانات المباشرة المقدمة من طرف الدولة للمستثمرين في سبيل دفع عجلة الإنتاج. تساهم بدرجة كبيرة في توازن ميزان المدفوعات

ولقد أسهمت النظرية الكنزيرية في هذا المجال من خلال الاعتماد على السياسة المالية وخاصة الإنفاق العام للتأثير على الدخل تحت تأثير مضاعف الإنفاق من أجل الوصول إلى توازن ميزان المدفوعات . فمن خلال تركيز الإنفاق العام على الاستثمار يساهم في رفع انتاج البلد وذلك من خلال الإنفاق الجبائي والإعانات الموجهة للمستثمرين ، 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 تم الدخول

¹ - د عبد المجيد قدي ، مرجع سبق ذكره ، ص41.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

الموزعة وسيترتب على زيادة الدخول تنامي في الطلب على السلع والخدمات بنسبة أكبر نتيجة لعمل المضاعف فترتفع الاستيرادات مما يؤدي إلى عودة التوازن إلى ميزان المدفوعات.

المطلب الثاني: الأهداف الاجتماعية:

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

كما أن النفقات الاجتماعية الموجهة لفئات معينة بغية تحسين مستوياتها المعيشية في صورة إعانات نقدية مباشرة كمنح البطالة والشيخوخة، أو بصفة غير مباشرة من خلال صياغة العديد من البرامج الحكومية التي تهدف إلى تدعيم أسعار العديد من السلع واسعة الاستهلاك والخدمات الضرورية كالتعليم والصحة . ونتيجة ذلك تزداد الدخول الشخصية والإنفاق الشخصي أي ارتفاع الطلب الكلي مما يساهم هذا النوع من الدعم في زيادة الإنتاج والدخل القومي ليس فقط بمقدار الإنفاق العام بل بصورة مضاعفة

والهدف الأسمى من وراء هذه الأنواع المتعددة من النفقات هو إعادة توزيع الدخل أي تغيير حالة توزيع الدخل من حالة اللاعدل إلى حالة العدالة فذلك يسمح بالتقارب ما بين فئات المجتمع المتباعدة ويحدث نوعا من العدالة الاجتماعية فيما بينها.

فلتحقيق إعادة توزيع الدخل الوطني بين أفراد طبقات المجتمع 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 الدخول المنخفضة عن طريق أشكال متعددة (إعانات نقدية كإعانات الشيخوخة والبطالة، منح التقاعد، الإعانات المدرسية والصحية...)، فهي تساعد الطبقات الفقيرة في تحسين مستوياتها وفي إعادة توزيع الدخل لصالحها ، كما أن دعم الدولة للسلع الاستهلاكية الأساسية ليست الا زيادة في دخول الطبقات الفقيرة بطريق غير مباشر.

وليس من اليسير تقدير درجة إعادة توزيع الدخل بين أفراد 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

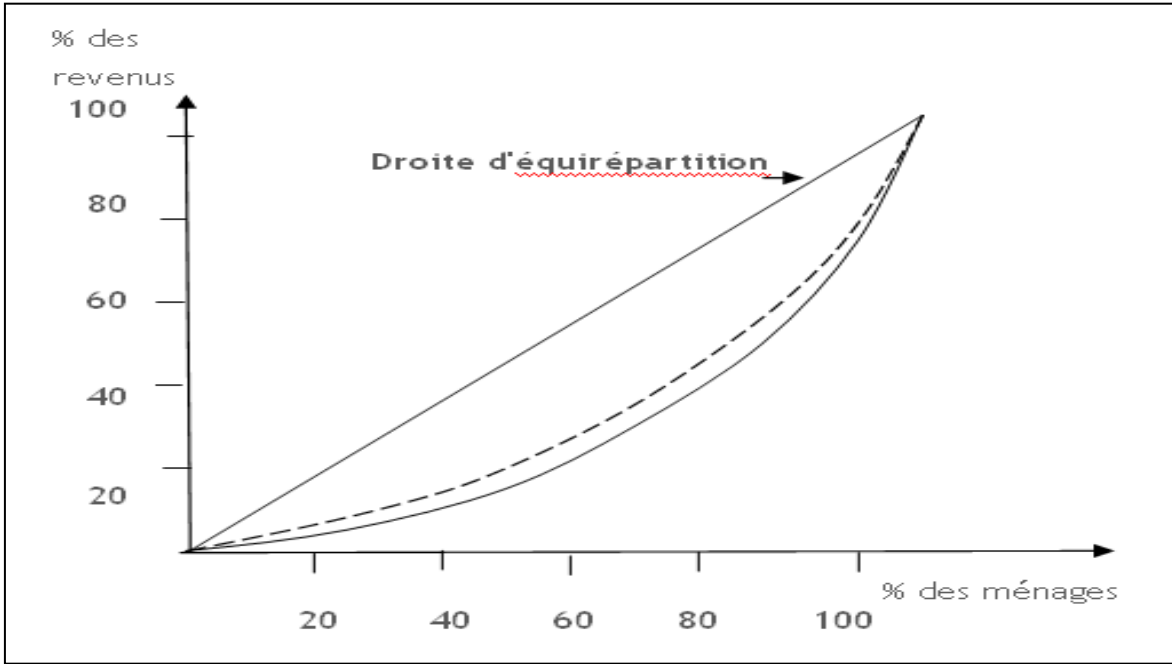
الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

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 .

ولقياس العدالة في توزيع الدخل يمكن الاستعانة بمنحنى لورنز " LORENZ " والذي يعبر عن التوزيع الفعلي للدخل مقارنة بالتوزيع الذي يحقق المساواة المطلقة ولصيغة هذا المقياس نتبع الخطوات التالية:

- تقسيم السكان إلى خمسة مجموعات حسب مستوى الدخل.
- حساب نصيب الدخل الوطني ، مقابل نسبة السكان التراكمية ثم نرسم منحنى لورنز كما يلي:

الشكل البياني رقم (19): منحنى "LORENZ" لقياس العدالة في توزيع الدخل.



Source: Yves Crozet, *Analyse économique de l'état*, Armand colin , Paris, 1997 ,p81.

نلاحظ من الشكل أنه كلما ابتعد منحنى لورنز عن خط المساواة المطلقة كلما كان توزيع الدخل غير عادل نسبيا ، والعكس صحيح حيث كلما اقترب منحنى لورنز من خط المساواة المطلقة كلما كان هناك نوع من العدالة في توزيع الدخل . كما يمكن استعمال منحنى لورنز في المقارنة بين الدول في مجال العدالة في توزيع الدخول.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

المطلب الثالث : الأدوات الإنفاقية المستعملة في تحقيق الأهداف المرجوة:

إن تحقيق الأهداف سالفة الذكر التي ترمي إليها السياسة الإنفاقية والتي لها أدواتها الكفيلة بذلك، وبالتالي يسعى هذا المطلب إلى توضيح أهم هذه الأدوات ضمن الفروع التالية:

الفرع الأول : الإعانات الموجهة للاقتصاد الوطني:

إن هذه الإعانات تتعدد أشكالها وتختلف أهدافها بحيث تمنح بصورة مباشرة كإعانات التصدير وهي التي تمنحها بعض الدول للمصدرين بهدف مساعدتهم على الصمود في وجه المنافسة الأجنبية وهذا من شأنه أن يرفع من الإنتاج الوطني.

بالإضافة إلى الإعانات الموجهة إلى المؤسسات الخاصة والعامة، فالأولى تهدف إلى تشجيع الإنتاج المحلي وتوجيهه لتوظيف الأموال فيها ومن أمثلة ذلك الإعانات الموجهة لأصحاب المصانع لتوسيع الإنتاج وتحديث التجهيزات ، أما الثانية والموجهة للمؤسسات العامة تهدف لتغطية العجز الحاصل في موازنتها وتأهيلها لاستعداد القدرة على المنافسة وتقديم أحسن خدمة عمومية للمواطن.

الفرع الثاني : الإنفاق الجبائي:

استعمل مصطلح الإنفاق الجبائي لأول مرة من طرف البروفيسور **Stanley Sorrey** (1967)¹ في الولايات المتحدة الأمريكية ، 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 **Fiekozsky** (1980)² 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 1992)³.

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

¹ - LOïc Philip,op , cit ,p78

² - بلهادي محمد، النفقات الجبائية، - مع التطرق لحالة الجزائر - رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة

الجزائر، 2007، ص42.

³ - المرجع السابق . ص42.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم، أساليب واتجاهات.

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 للحصول على نمو متزايد في مستوى الدخل الوطني .

تتدخل الدولة من خلال هذه السياسة بعدة أوجه : < الإعفاء الكلي من دفع الضريبة.

< التخفيض في معدلات الضريبة.

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

المبحث الرابع: تجارب دولية رائدة نحو ترشيد الإنفاق العام من أجل تحقيق

الأهداف المرجوة :

يعتبر من المهم التطرق لأهم التجارب الدولية في مجال ترشيد سياسة الإنفاق العام وأهم محاولات التطوير والإصلاح من أجل استخدام أمثل للموارد المتاحة، من خلال إصلاح النظام المالي وخاصة الميزانية العامة التي تعتبر الأداة الكفيلة بذلك. ولإثراء هذه النقطة سوف نتطرق في هذا المبحث إلى ثلاث نماذج مختلفة وهي تجربة ماليزيا في تطوير نظامها المالي في المطلب الأول وإصلاح الميزانية العامة في فرنسا في المطلب الثاني، وأخيرا سوف نتعرض إلى مقاربات المؤسسات المالية الدولية في الاستعمال الرشيد للإنفاق العام.

المطلب الأول: تجربة ماليزيا في إدارة الإنفاق العام :

التجربة الماليزية جديرة بالاهتمام وخصوصا أن ماليزيا تعتبر من دول جنوب شرق آسيا التي انفتحت على الخارج واندمجت في الاقتصاديات العالمية مبكرا، وانتهجت سياسة اقتصادية واضحة المعالم في عملية التنمية، حيث قامت ماليزيا بتنفيذ برنامج اقتصادي طموح للصناعات الثقيلة شمل أساسا صناعات البتروكيماويات، والحديد والصلب، وتصنيع السيارات. فتقرير التنمية البشرية الصادر عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة لعام 2001م¹،

¹ - عبد الحافظ الصاوي، قراءة في تجربة ماليزيا التنموية، في مجلة الوعي الإسلامي، العدد 451 الشهر 5- السنة 3، دولة الكويت، ص1.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

رصد أهم 30 دولة مصدرة للتقنية العالية، كانت ماليزيا في المرتبة التاسعة متقدمة بذلك عن كل من إيطاليا والسويد والصين. وكان هذا نتيجة دراسة معمقة لتوجيه 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.

اعتمدت ماليزيا ميزانية البرامج والأداء والمحاسبة عن الأداء مبكرا اعتبارا من سنة 1968م، 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 (PPBS- Program Performance Budgeting System) ما بين 1968 و1989 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 وإمكانياتهم الإيجابية في التحديث.
- قصور المساءلة عن الفاعلية والكفاءة.

وفي ظل العمل على تقادي نقاط الضعف هذه انتهجت ماليزيا سياسة انفاقية 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" ، و كانت هناك سياسة واضحة في مجال النفقات الاجتماعية وبالتالي

¹ - أشرف صالح ،إدارة المال العام،، مجلة إدارة المال العام والتخصيص والاستخدام، المنظمة العربية للتنمية الإدارية- أعمال المؤتمرات- ، مصر، 2010، ص284.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

كانت نتائجها جد باهرة من خلال التقليل من معدل الفقر إلى أدنى المعدلات في المنطقة من 50 % سنة 1975م إلى 5.7 % سنة 2004.¹

كما انتهجت ماليزيا نظام الميزانية المعدلة (MBS- Modified Budgeting System) كما أنتهجت ماليزيا نظام الميزانية المعدلة (MBS- Modified Budgeting System) أحد أهم المبادرات البارزة التي تبنتها الحكومة الماليزية وذلك للتحوّل من الاعتماد على المدخلات السنوية إلى الاعتماد بصفة أساسية على الأداء. ويستهدف نظام الميزانية المعدل (MBS) 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.¹

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

لقد انطلقت دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية " OCDE " في عملية ترشيد نفقاتها العامة من أجل تحقيق الأهداف المرجوة في بداية الثمانينات، لأنها شهدت تزايد كبير في نفقاتها العامة، في ظل قلة الموارد المتاحة للتمويل وذلك وفق برنامج طموح ولكن صعب. و من أهم أولويات هذا البرنامج الطموح هو 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 ، ومراقبة تطورها بالنسبة للناتج الداخلي الخام (PIB) ن وكل هذا من أجل ضمان توازن المالية العامة لهذه الدول.²

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

¹- Malaisie – Communauté Européenne, **Document de Stratégie, pour la période de 2007-2013.**

¹ - أشرف صالح ، مرجع سبق ذكره، ص285.

²- Bernard Wacquez, **la dépense publique**, institut de l'entreprise ,2002,p29.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

وتشديد الرقابة على الصرف، وتعتبر تجربة الإصلاح التي باشرتها كل من بريطانيا وفرنسا من التجارب الرائدة في هذا المجال، وسوف نتطرق فيما بعد إلى تجربة فرنسا.

وبالتالي فإن إجراءات تحسين عملية الإنفاق العام تؤدي "أتوماتيكيا" إلى التقليل من تزايد النفقات في الميزانية العامة، استنادا إلى قاعدة "انفق جيدا لتنفق قليلا"¹
 "Dépensé mieux pour dépensé moins"

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 ويمكن تلخيصها في الجدول الموالي:

الجدول رقم(2): نسبة النفقات العامة بالنسبة ل PIB في دول OCDE كنتيجة لمبادرات إصلاح هيكل النفقات العامة:

2000	1995	1990	1985	
الدنمارك، فرنسا، السويد	النمسا، بلجيكا الدنمارك، فنلندا فرنسا، إيطاليا السويد	بلجيكا، الدنمارك إيطاليا، السويد	النمسا، بلجيكا الدنمارك، فرنسا أيرلندا، هولندا، السويد	دول نفقاتها العامة أكثر من 50% كنسبة من PIB
النمسا، ألمانيا بلجيكا، إيطاليا	ألمانيا، اليونان النرويج، هولندا كندا	النمسا، فرنسا، اليونان النرويج، هولندا، كندا نيوزيلندا	ألمانيا، إيطاليا، المملكة المتحدة، كندا	ما بين 45% و 50%
فنلندا، اليونان، النرويج ، هولندا البرتغال، المملكة المتحدة	اسبانيا، البرتغال المملكة المتحدة	ألمانيا، اسبانيا، فنلندا المملكة المتحدة	فنلندا، اليونان، النرويج	ما بين 40% و 45%
اسبانيا، أزلندا، أرنلدا أستراليا، كندا، اليابان نيوزلندا	اليابان، أزلندا أستراليا، الولايات المتحدة الأمريكية نيوزلندا	أرنلدا، أزلندا، البرتغال أستراليا، الولايات المتحدة الأمريكية، اليابان	اسبانيا، البرتغال أزلندا، أستراليا، الولايات المتحدة الأمريكية	ما بين 30% و 40%
كوريا الجنوبية الولايات المتحدة الأمريكية	كوريا الجنوبية	كوريا الجنوبية	كوريا الجنوبية اليابان	أقل من 30%

Source: Bernard Wacquez, op.cit, p31.

¹-MATTHIEU CARON. Budget et politique budgétaire, Breal, p11 -

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

المطلب الثالث : إصلاح الميزانية العامة في فرنسا ومدى استجابته لترشيد وتحقيق أهداف

الإنفاق العام:

لقد قامت فرنسا بخطوة جد مهمة للأمام في مجال تطوير النظام المالي من خلال تطوير وإصلاح منظومة الميزانية العامة. بعد إصدار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية (LOLF) Loi Organique relatives de lois de finances في 21 أوت سنة 2001 والذي يعتبر انطلاقة جديدة نحوى التغيير والتطوير. ويتضمن هذا القانون محورين أساسيين هما:1

❖ تفعيل وإصلاح السلطة الرقابية للبرلمان.

❖ ترشيد النفقة العامة (أحسن إنفاق) Rationaliser la dépense publique

ويتضمن هذا القانون تطبيق منطوق جديد في التسيير يتوافق مع توصيات الإتحاد الأوروبي بضمان الاستقرار المالي والنمو في حدود معينة، وقد سبق تطبيقه 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 انه تم الانتقال من التنظيم التقليدي للميزانية العامة الذي يعتمد على التويب القديم (الفصل، المادة، العنوان) إلى التقسيم الحديث الذي يعتمد على التقسيم وفق المهمات (Des Missions) التي تسيير من طرف عدة مصالح أو عدة وزارات ، فمثلا مهمة الأمن تشترك فيها كل من وزارة الدفاع ووزارة الداخلية ومصالح أخرى. وكل مهمة تنقسم إلى مجموعة من البرامج (Des Programmes) والبرنامج حسب تعريفه في نفس المادة السابقة هو مجموعة من النشاطات (Des Actions) تفتح لها الاعتمادات بموجب قانون المالية وكل برنامج يخضع لوزارة واحدة فقط.²

بحيث يتم العمل على تحقيق أهداف كل مهمة والتي تتدخل في تحقيقها وزارة أو مجموعة وزارات ، وتوضيح أكثر لمهام المسيرين وأعاون تنفيذ الميزانية (الأميرين بالصرف والمحاسبين العموميين)، مع ضرورة الاعتماد على الفعالية في التنفيذ (مقارنة الأهداف

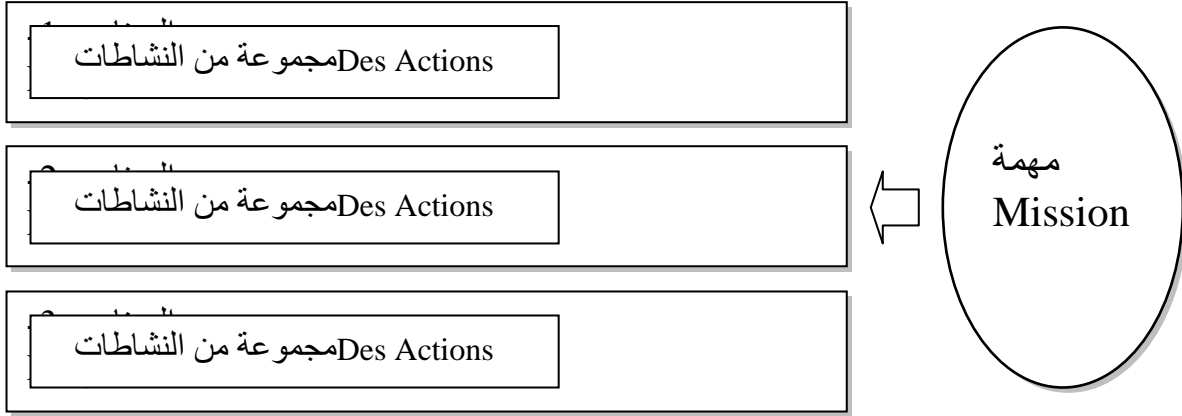
¹–Stéphanie Damarey, **Finances Publiques**, Gualino éditeur, Paris, 2006, p372.

²-Ibid , p391.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

المنجزة مع الأهداف المحددة مسبقا) والكفاءة في استخدام الموارد (ضرورة الاقتصاد في الإنفاق)¹. ويمكن توضيح ذلك من خلال الرسم البياني التالي:

الشكل البياني رقم (20): العناصر الأساسية المكونة لمنظومة الميزانية العامة لفرنسا.



ووفقا لهذا النموذج لإعداد الميزانية العامة الذي انتهجته فرنسا تم خلق حركية لتغيير أساليب تسير النظام المالي للدولة، حيث وضع قوانين مالية أكثر وضوحا، و أكثر شفافية، ويكون في صالح المواطن والمنتخب والموظف على حد سواء ويبين بصيغة دقيقة الوسائل المختلفة المستعملة في تحقيق أهداف السياسات العامة.

بالإضافة إلى التسيير الأكثر نجاحا عن طريق إدراج الأهداف و مؤشرات النجاح، الذي يسعى إلى تنمية ثقافة النتائج و التقويم بالاعتماد على أدوات الميزانية، الأدوات المحاسبية و أدوات الرقابة الفعالة. مما يساهم من جهة في إعداد برامج إنفاقية ترفع من الرفاهية الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين ومن جهة أخرى الرفع من درجة فعالية وكفاءة استخدام الموارد في إطار من الرشادة في الإنفاق العام وحماية المال العام.

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

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

¹–Maurice Baslé, Le budget de l'etat, 6^{me} édition, La decouverte, paris, 2004,p25.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

الفرع الأول: 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 باعتبار أن المؤسسات العامة مسؤولة عن الاستثمارات الكبرى في مجال البنية التحتية ، ومن خلال التجارب المستقاة وحسب دراسة لصندوق النقد الدولي حول الشراكة بين القطاعين العام والخاص سنة 2007،¹ 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.

و باعتبار أن الموارد العمومية 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، فلقد انخفض الإنفاق الحكومي الحقيقي للحكومات المركزية في 15 بلدا عالية المديونية بمعدل يزيد عن 18% في أوائل الثمانينات، وعرف الإنفاق الاستثماري انخفاضا يتجاوز 35% في حين عرف الإنفاق الجاري انخفاضا قدره 08% .

الفرع الثاني: إعادة توجيه الإنفاق العام:

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

1- تشجيع الاستثمار الحكومي المنتج بإقامة برامج استثمار ذات نوعية عالية ، وإخضاع المشاريع لمعايير المردودية الاقتصادية. وحسب تقرير للبنك الدولي حول مراجعة الإنفاق العام لسنة 2004² أنه يتم قياس ضعف مردود الإنفاق إما عن طريق مقارنة الإنفاق المحقق بالإنفاق المرتقب ، أو بواسطة المقارنة بين القطاعين العام والخاص وتصبح فعالية هذا التقييم اكبر من خلال تصحيح التشوهات النسبية لعوامل الإنتاج..

2- الاهتمام بعمليات تشغيل وصيانة الاستثمارات وهذا بتخصيص جزء من الإنفاق الحكومي الجاري لتشغيل وصيانة الاستثمارات الرأسمالية من أجل نجاحها، لأن عدم كفاية الإنفاق على عمليات التشغيل يمكن أن يؤدي إلى انخفاض مستويات الفعالية في

¹ - صندوق النقد الدولي ، تقرير حول الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص، قسم خدمات الوسائط

المتعددة للنشر والتوزيع بالصندوق ، 2007 ، ص 6 .

² - البنك الدولي ، مرجع سبق ذكره ، ص14.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

مجالات مثل التعليم، الصحة، وتؤدي عدم كفاية الإنفاق على الصيانة إلى التدهور السريع لرأس المال المادي أيضا.

3- الاهتمام بعلاج مصادر انخفاض الإنتاجية في القطاع العام، وهذا من خلال الموازنة بين الأثر الذي يمكن أن يتركه خفض الأجور والرواتب في مجالات الكفاءات الإدارية الفنية ، بتثبيطه وخفضه للإنتاجية من جهة، وبين اعتبار القطاع العام كملاذ للعماله ، وهو ما يمكن أن ينجر عنه تكاليف إضافية دون مقابل ، ولا يكون هذا إلا بإقامة نظام محفز للكفاءات في القطاع العمومي من جهة وترشيد سياسة التوظيف من جهة أخرى.

4- 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.

5- العمل على تقليص الاستهلاك الحكومي الأقل إنتاجية مما يؤدي إلى زيادة إسهام القطاع العام في الادخار القومي، والحد من اللجوء إلى زيادة الضرائب.

الفرع الثالث: تخطيط وضبط الميزانية العامة:

ذلك أن تحسين كفاءة وفعالية الإنفاق العام ، يتطلب إصلاحا في مجالات تخطيط ووضع الميزانية وتنفيذها ورقابتها وذلك كما يلي:

1- تخطيط المالية العامة بصياغة برامج استثمار مقسم إلى مراحل تقدير احتياجات الإنفاق الجاري وتقييم الحجم المتاح من الإيرادات واحتياجات الاقتراض للفترة ما بين ثلاث إلى خمس سنوات.

2- 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.

3-تدعيم أنظمة ضبط الميزانية والإنفاق، وهذا بزيادة شفافية وتوقيت رفع تقارير المالية العامة، خاصة تلك التي تتسم بأهمية خاصة لفاعلية إدارة المالية العامة والرقابة على أعمال الحكومة والمشاريع العامة.

الفصل الثاني: ترشيد الإنفاق العام و منهج الانضباط بالأهداف. . مفاهيم ،أساليب واتجاهات.

كما أن للخرينة العمومية دور كبير تحسين أداء برامج الإنفاق العام وذلك من خلال:¹

- التسيير الجيد لحركة الأموال الداخلة والخارجة من الحسابات الخاصة بالخرينة.
- التخطيط المالي والتقدير الجيد للمدخلات والمخرجات.
- التسيير العقلاني للدين العمومي فالعيب ليس في حجم الدين وإنما في طريقة تسييره.
- تسيير الأصول المالية الحكومية.

الفرع الرابع: اعتماد معايير الشفافية في المالية العامة:

في أعقاب الأزمة الاقتصادية الآسيوية في الفترة ما بين 1997 و 1998 أكد صندوق النقد الدولي على ضرورة وضع معايير ومواثيق الممارسات السليمة المعترف بها دولياً والتي من شأنها أن تدعم الاستقرار الاقتصادي الكلي والمالي وكانت النتيجة إطلاق مبادرة المعايير والمواثيق هذه سنة 1999 وبالتالي يقوم صندوق النقد الدولي بتقييم سياسة الإنفاق العام للبلدان وفق هذه المعايير والتي تتمثل في ثلاث مجالات من بينها شفافية العمليات الحكومية وصنع السياسات. وتستند تقييمات شفافية المالية العامة في 86 بلداً بموجب مبادرة المعايير والمواثيق على الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة الذي وضعه الصندوق، وذلك لمساعدة الدول الأعضاء على تطبيق المعايير في مجال الشفافية وحسن الحوكمة، وتعزيز مساءلة الحكومة عن تنفيذ السياسات ، وذلك للرفع من قدرة الحكومات على صنع السياسات المالية وإدارة الدين العام وتنفيذ الميزانية العامة² .

ويتضمن ميثاق الممارسات السليمة في مجال الشفافية المالية العامة النقاط التالية:³

- 1- وضوح الأدوار والمسؤوليات: يجب التمييز بين أدوار القطاع العام الاجتماعية والاقتصادية ، وأن يخضع أي التزام بإنفاق الأموال العمومية لمجموعة شاملة من قوانين المعلنة. الميزانية ولقواعد إدارية معلنة.
- 2- إتاحة المعلومات للجمهور: يجب أن تتاح للجمهور معلومات كاملة عن الأنشطة الحكومية السابقة، والحالية و المتوقعة في مجال المالية العامة خاصة في مجال الإنفاق العام لضمان سلامة المال العام.

¹ -FMI,Ajustement budgétaire-principe directeurs-,1986,pp18?19.

² - صندوق النقد الدولي، مرجع سبق ذكره ، ص26.

³ - صندوق النقد الدولي، ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة، 28 فبراير، 2001.

خلاصة الفصل:

من خلال هذا الفصل ألقينا الضوء على موضوع ترشيد الإنفاق العام مع التركيز على ضرورة الانضباط بتحقيق هذا الإنفاق لأهم الأهداف المرجوة، واستخلصنا أهم النتائج التالية:

❖ يعتبر ترشيد الإنفاق العام وسيلة مهمة للخروج من معضلة قصور وشح مصادر التمويل باعتباره التزام "الفعالية" في تخصيص الموارد و"الكفاءة" في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع ، وتجنب الإسراف والتبذير و ضرورة التقيد بتحقيق أهداف كل عملية إنفاق.

❖ ضرورة الاهتمام بتحديث منظومة الميزانية العامة عن طريق إدخال منهج الإدارة بالأهداف خاصة في جانب برامج الإنفاق العام بغية تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية، وضرورة التنسيق المحكم بين الميزانية والخطة، مع استعمال آخر الطرق الحديثة في مجال تخطيط مالية الدولة طبقا لميزانية الأداء والبرامج ، وميزانية التخطيط والبرمجة وكذلك ميزانية الأساس الصفري، والميزانية التعاقدية. والاستغناء عن الطرق التقليدية في هذا المجال والمتمثلة في ميزانية البنود والإ اعتمادات التي لها من العيوب ما يساهم في الإنقاص من فعالية برامج الإنفاق العام في تحقيق النتائج المرجوة.

❖ أحسن توجيه لسياسة الإنفاق العام لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية التي تتمثل في: (حسب نظرية كالدور) النمو الاقتصادي واستقرار المستوى العام للأسعار(محاربة التضخم)، وتحقيق التشغيل الكامل (محاربة البطالة)، و ضمان التوازن الخارجي. بالإضافة إلى تحقيق أهداف السياسة الاجتماعية التي ترمي إلى توزيع عادل للدخل بين فئات المجتمع خاصة ذوي الدخل المنخفض من خلال التحويلات الاجتماعية والمنح وكذلك جعل الخدمات العامة في متناول الجميع خاصة الفئات المحرومة كال تعليم والصحة... الخ. وأي سياسة رشيدة للإنفاق العام هي السياسة التي تقل فيها مظاهر التبذير والإسراف وتعمل على تحقيق أهم الأهداف الاقتصادية والاجتماعية .

الفصل الثالث:

دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر
ما بين 1990/2009.

تمهيد:

تعتبر سياسة الإنفاق العام الأداة الفعالة في يد الدولة للقيام بالوظيفة التنموية ، وترشيد هذه السياسة يعتبر من الأولويات لبلوغ الأهداف المرجوة وفق أساليب واتجاهات كما تطرقنا إليها في الفصل السابق ، فالإهتمام بالجانب الفني للنفقات العامة في إطار الميزانية العامة له دور كبير في تأدية النفقة العامة لمهامها ، كما أن توظيف الجيد للنفقة العامة يساهم بدرجة كبيرة في تحقيق أهداف السياسة الإقتصادية والإجتماعية .

من هذا المنطلق سوف نتطرق إلى دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر مع اختيار فترة الدراسة ما بين 1990 و2009 لما حدث في هذه الفترة من تحولات . بدءا بدراسة الجوانب الفنية للنفقات العامة في ميزانية الدولة وتتبع تطورها مع استنباط أهم الأسباب الداعية إلى ذلك خلال فترة الدراسة، هذه النقطة تساعد في استنباط أهم نقاط الرشادة من عدمها في توظيف النفقات العامة في إطار الميزانية. وبعد ذلك نتطرق لتحليل توجهات السياسة الإنفاقية خلال مرحلة التعديل الهيكلي وكذلك مرحلة الإنعاش الإقتصادي ودعم النمو وأخيرا تبيان مدى انضباط سياسة الإنفاق العام في الجزائر بتحقيق أهم أهداف السياسة الإقتصادية المتمثلة في كل من النمو الإقتصادي و التشغيل وكذلك استقرار المستوى العام للأسعار والتوازن الخارجي، وكذلك أهداف السياسة الإجتماعية مع التركيز على قطاعي الصحة والتعليم. وذلك وفق ثلاث مباحث.

- ❖ المبحث الأول: دراسة النفقات العامة في إطار الميزانية العامة للدولة.
- ❖ المبحث الثاني: مدى رشادة توظيف النفقات العامة في إطار الميزانية العامة.
- ❖ المبحث الثاني: تحليل توجهات سياسة الإنفاق العام في الجزائر ومدى رشادتها خلال الفترة (1990/2009).
- ❖ المبحث الثالث: سياسة الإنفاق العام في الجزائر ومدى تحقيق أهداف السياسة الإقتصادية والاجتماعية.

المبحث الأول: دراسة النفقات العامة في إطار الميزانية العامة للدولة:

إن دراسة النفقات العامة في الجزائر يعطي انطبعا عن طبيعة دور الدولة في القيام بوظائف التنمية الاقتصادية والاجتماعية في إطار الميزانية العامة من خلال إلقاء الضوء على تقسيمات النفقات العامة وأساليب تخصيصها بين أوجه الإنفاق وطبيعته (نفقات التسيير و نفقات التجهيز). في إطار الميزانية العامة هذا في المطلب الأول بالإضافة إلى تتبع تطور النفقات العامة خلال فترة الدراسة التي تم تحديدها ما بين 1990 و 2009 ، في المطلب الثاني ومن ثم تحديد ومعاينة حجم وتخصيص الأموال العامة ضمن الميزانية العامة وأهم التوجهات في هذا المجال والتطرق إلى مدى رشادة توظيف النفقات العامة ضمن الميزانية العامة من خلال المطلب الثالث .

المطلب الأول: النفقات العامة وتصنيفها حسب المشرع الجزائري:

تحظى النفقات العامة بأهمية كبيرة في إطار الميزانية العامة وهذه الأخيرة أشار إليها المشرع الجزائري باعتبارها الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها. ¹ كما اعتبر أن النفقات العامة هي "أعباء" ² ملقاة على عاتق الميزانية واجب تنفيذها ، ولا يتم عقد أي نفقة عامة إلا بصور نص صريح من خلال قانون المالية. كما أن النفقات العامة تتقيد بمبدأ التخصيص أي لا يجوز تحويل الأموال أو الاعتمادات المخصصة لنوع معين من النفقات إلى نوع آخر من النفقات إلا في حدود ضيقة جدا وهذا للسير المتوازن لمختلف المصالح. وعلى غرار دول العالم التي تصنف نفقاتها العامة تصنيفا خاصا بها حسب نظامها الاقتصادي والاجتماعي والإداري ، ولما لذلك من أهمية بالغة فإن الجزائر وكغيرها من هذه الدول تعتمد تصنيفا خاصا بها لنفقاتها العامة في إطار الميزانية العامة وذلك للترقية بين هذه النفقات حسب الشكل والطبيعة والهدف.

¹ - المادة رقم (03) من القانون 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية.

² - المادة رقم (04) من نفس القانون.

ويتم تقسيم النفقات العامة في الجزائر على أساس إداري من جهة وعلى أساس موضوعي من جهة أخرى.¹ وقد أسهم المشرع الجزائري في تحديد دقيق لتصنيف النفقات العامة في الجزائر وجاء ذلك صراحة بأن الأعباء (النفقات) الدائمة للدولة تشتمل:²

1- نفقات التسيير.

2- نفقات التجهيز (الاستثمار).

بحيث أن كل نفقة يكون الهدف منها الحصول على مستلزمات تغطية الأعباء العادية الضرورية لتسيير المصالح العمومية التي تسجل اعتماداتها في الميزانية العامة للدولة ، تعتبر من قبيل نفقات التسيير ، أما إذا كان الهدف من عقد النفقة العامة هو زيادة القدرة الإنتاجية للاقتصاد من خلال اقتناء التجهيزات المختلفة وكذلك بهدف تكوين رأس المال فإن هذه النفقات هي من قبيل نفقات التجهيز.

الفرع الأول: نفقات التسيير (ميزانية التسيير):

كما سبق وأن أشرنا أن نفقات التسيير هي تلك النفقات التي تسمح للدولة بتسيير وأداء مهامها بصفة عادية ومستمرة وضمانا للسير الحسن لأجهزة الدولة فهي نفقات على الأجور ، صيانة العتاد، المعدات والأدوات... الخ. ولها تقسيم خاص.

أولاً: تقسيم ميزانية التسيير حسب الوزارات:

وتقسم نفقات التسيير بدورها حسب الوزارات، فكل وزارة تعطى لها الاعتمادات الخاصة بها، كما أن كل وزارة لها تقسيم خاص بها وفق "عناوين" وكل عنوان بدوره ينقسم إلى "أقسام"، وذلك انطلاقاً من التشريع المعمول به بحيث تقوم كل وزارة بتقدير النفقات الخاصة بها استناداً إلى الالتزامات المادية المتكررة كالأجور والتكاليف الاجتماعية ، والمصاريف وأدوات التسيير ، وأشغال الصيانة وإعانات التسيير المختلفة.

وتظهر ميزانية التسيير في قانون المالية (الجدول ب) كما هو موضح في المثال الموالي و الخاصة بميزانية التسيير لسنة 2009 بحيث تظهر الدوائر الوزارية والإعتمادات المخصصة لها بالمقابل أما التكاليف المشتركة التي تظهر في أسفل الجدول هي نفقات مشتركة ما بين الوزارات وذلك كما هو مبين من خلال الجدول الموالي:

¹ - علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص31.

² - المادة رقم (23) من القانون 17/84 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية.

الجدول رقم (03) : الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2009 حسب الدوائر الوزارية.

المبالغ (دج)	الدوائر الوزارية
6.077.456.000	رئاسة الجمهورية.....
1.539.769.000	مصالح رئيس الحكومة
383.621.101.000	الدفاع الوطني.....
368.743.476.000	الداخلية والجماعات المحلية.....
29.845.570.000	الشؤون الخارجية.....
37.127.071.000	العدل.....
46.196.589.000	المالية.....
18.516.354.000	الطاقة والمناجم.....
7.748.356.000	الموارد المائية.....
1.504.662.000	الصناعة وترقية الاستثمارات.....
8.492.274.000	التجارة.....
14.171.900.000	الشؤون الدينية والأوقاف.....
151.075.449.000	المجاهدين.....
5.284.994.000	التهيئة العمرانية والبيئة.....
8.215.955.000	النقل.....
374.276.936.000	التربية الوطنية.....
210.881.313.000	الزراعة والتنمية الريفية.....
5.155.451.000	الأشغال العمومية.....
178.322.829.000	الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات.....
14.327.280.000	الثقافة.....
7.795.150.000	الاتصال.....
1.585.673.000	المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.....
154.632.798.000	التعليم العالي والبحث العلمي.....
1.903.900.000	البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال.....
188.069.000	العلاقات مع البرلمان.....
25.937.588.000	التكوين والتعليم المهنيين.....
9.943.093.000	السكن والعمران.....
63.848.666.000	العمل و التشغيل الضمان الاجتماعي.....
85.449.347.000	التضامن الوطني.....
1.327.486.000	الصيد البحري والموارد الصيدية.....

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

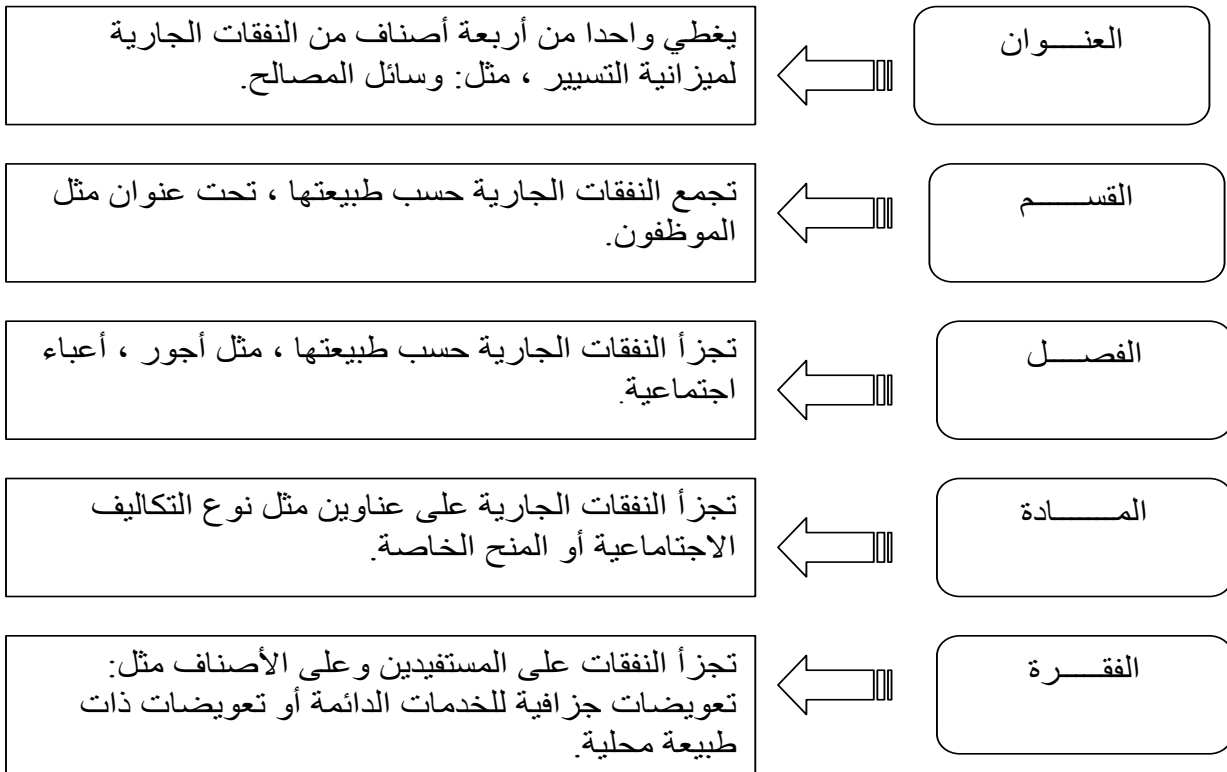
18.121.872.000	الشباب والرياضة.....
02.241.858.427.000	المجموع الفرعي
351.883.058.000	التكاليف المشتركة
2.593.741.485.000	المجموع العام

المصدر: الجدول (ب) الملحق بقانون المالية 2009.

ثانيا : تقسيم نفقات التسيير داخل كل وزارة:

بعد توزيع الاعتمادات بنسب مختلفة حسب الحاجة لكل وزارة، يتم توزيع كل اعتماد خاص بكل وزارة وفق تنظيم معين، بحيث يتم توزيع هذه النفقات حسب "العناوين" و "الأقسام" و "الفصول" و "المواد" و "الفقرات" وذلك وفق ما هو مبين في الشكل البياني الموالي:

الشكل البياني رقم (21): مدونة ميزانية التسيير.



المصدر: لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص57.

ففيما يخص العناوين فقد تم توضيحها قانونيا وهي أربعة عناوين تتمثل فيما يلي:¹

1- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة .

¹ - المادة (24) من القانون 17/84 المؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية.

2- تخصيصات السلطات العمومية.

3- النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

4- التدخلات العمومية.

وكل عنوان من هذه العناوين يتم تقسيمه إلى أقسام ولكن ليست ثابتة في كل الوزارات بل متغيرة حسب كل وزارة كما يلي:¹

العنوان الأول: أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة:

القسم الأول: دين قابل للاستهلاك (اقتراض الدولة)

القسم الثاني: دين داخلي. الديون العامة (فوائد سندات الخزينة).

القسم الثالث: دين خارجي

القسم الرابع: ضمانات

القسم الخامس: نفقات محسومة من الإيرادات.

العنوان الثاني: تخصيصات السلطات العمومية

هذا العنوان: غير مقسم إلى أقسام وإنما يحتوي على نفقات المؤسسات العمومية السياسية وغيرها (المجلس الوطني الشعبي، المجلس الدستوري، مجلس الأمة، مجلس المحاسبة، المحكمة العليا، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مجلس الدولة، المجلس الإسلامي الأعلى، المجلس الأعلى للغة العربية)
العنوان الثالث: النفقات الخاصة بوسائل المصالح: ينقسم هذا العنوان إلى الأقسام التالية:

القسم الأول: الموظفون -مرتبات العمال

القسم الثاني: الموظفون -المعاشات و المنح

القسم الثالث: الموظفون -التكاليف الاجتماعية

القسم الرابع: الأدوات و تسيير المصالح

القسم الخامس: أشغال الصيانة

القسم السادس: إعانات التسيير

القسم السابع: مصاريف مختلفة.

العنوان الرابع: التدخلات العمومية: يتكون هذا العنوان من الأقسام التالية:

القسم الأول: تدخلات العمومية والإدارية..

القسم الثاني: النشاطات الدولي.

القسم الثالث: النشاط التربوي و الثقافي.

القسم الرابع: النشاط الاقتصادي-التشجيعات والتدخلات.

¹ - لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص53.

القسم الخامس: النشاط الاقتصادي -تدخلات و مساعدات.

القسم السادس: النشاط الاجتماعي -المساعدة و التضامن.

القسم السابع: النشاط الاجتماعي-الوقاية.

الفرع الثاني: 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

كما أن نفقات ميزانية التجهيز يتم توزيعها حسب الخطة الإنمائية السنوية للدولة،² وتصنيفها الذي هو عبارة عن مشاريع ذات طابع اقتصادي موزعة على كافة القطاعات الاقتصادية ممولة من طرف الخزينة العمومية.

تقسم ميزانية التجهيز بدورها حسب " **العناوين** " و " **القطاعات** " و " **القطاعات الفرعية** "، " **الفصول** "، " **المواد** " .

أولاً: تقسيم ميزانية التجهيز حسب العناوين:

لقد نص المشرع الجزائري على أنه تجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى الميزانية ووفقاً للمخطط الإنمائي السنوي ، لتغطية نفقات الاستثمار وفق ثلاث أبواب (عناوين) وهي:³

1- الإعانات المنفذة من قبل الدولة.

2- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة

3- النفقات الأخرى بالرأسمال.

ثانياً: تقسيم ميزانية التجهيز حسب القطاعات:

يحدد التوزيع بين القطاعات للإعتمادات المفتوحة والمخصصة للنفقات ذات الطابع النهائي من المخطط السنوي بموجب قانون المالية ، وتظهر ميزانية التجهيز في قانون المالية بعنوان الجدول (ج) ويتضمن توزيع اعتمادات مالية على قطاعات اقتصادية محددة من طرف قانون

¹ - لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص58.

² - محرز محمد محرز، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص68.

³ - المادة (35) من القانون 17/84 المؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية.

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

المالية وذلك ما يوضحه الجدول الموالي الخاص بميزانية التسيير لسنة 2009 بحيث تظهر القطاعات والإعتمادات المخصصة لها بالمقابل.

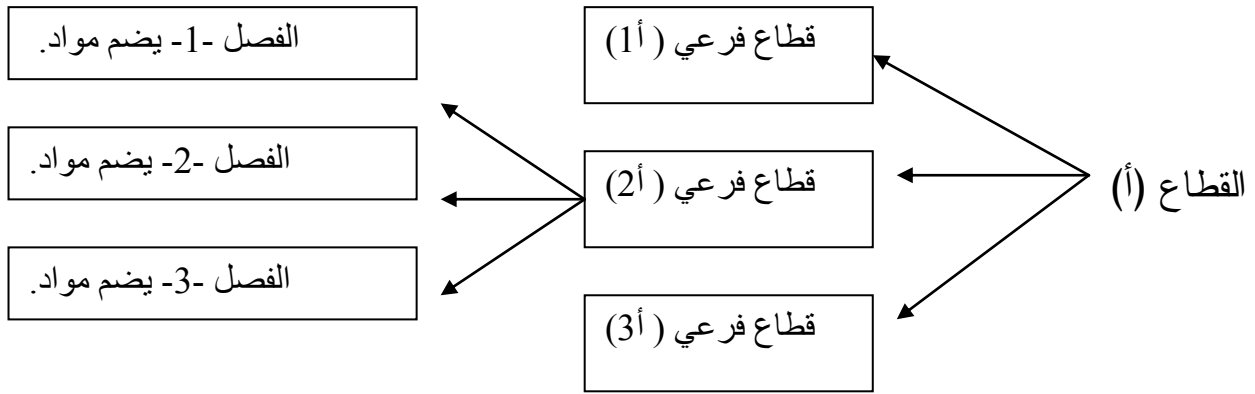
الجدول رقم (04): القطاعات حسب 2009 النهائي لسنة الطابع ذات النفقات توزيع

اعتمادات الدفع	رخص البرامج	القطاعات
1.201.000	614.000	الصناعة.....
393.748.000	348.368.000	الفلاحة.....
38.185.000	14.160.000	والري.....
725.094.000	801.776.000	دعما لخدمات المنتجة.....
241.933.000	300.925.000	المنشآت القاعدية الاقتصادية والادارية.....
183.824.000	211.060.000	التربية والتكوين.....
230.027.000	617.975.000	المنشآت القاعدية الاجتماعية والثقافية.....
227.380.000	258.556.000	دعم الحصول على السكن.....
95.000.000	95.000.000	مواضيع مختلفة.....
		المخططات البلدية للتنمية.....
2.136.392.000	- 2.648.434.000	المجموع الفرعي للاستثمار
361.325.000	-	دعم النشاط الاقتصادي (تخصيصات لحساب التخصيص الخاص وخفض نسب الفوائد).....
50.000.000		إعادة رسملة البنوك العمومية.
20.000.000	80.000.000	البرنامج التكميلي لفائدة الولايات.....
30.000.000	60.000.000	متوقعة غير لنفقات احتياطي.....
461.325.000	-140.000.000	لمال ا برأس للعمليات الفرعي المجموع
2.597.717.000	- 2.788.434.000	التجهيز ميزانية مجموع

المصدر: الجدول (ج) الملحق بقانون المالية 2009.

ثالثا: تقسيم ميزانية التجهيز حسب القطاعات الفرعية و الفصول و المواد:

وبدورها تقسم القطاعات الموضحة في الجدول أعلاه إلى قطاعات فرعية وفصول ومواد مرفوقة كلها بالإعتمادات المخصصة لها.



المطلب الثاني: تحليل تطور النفقات العامة في الجزائر:

لقد عرفت النفقات العامة تطورا ملحوظا خلال الفترة (1990-2009) وهذا ما يعكس دور الدولة وتطوره في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، وإسهاماتها في تحقيق مطالب التنمية، والتطرق لهذا الموضوع يسمح لنا بمعرفة مستويات و توجهات الدولة في تخصيص أموالها ، وذلك بالتطرق إلى تحليل تطور النفقات إجماليا ثم إلقاء الضوء على هذا التطور حسب طبيعة النفقات العامة حسب التصنيف المعتمد لنفقات التسيير و نفقات التجهيز.

الفرع الأول: التطور الإجمالي للنفقات العامة:

إن الوقوف على التطور الإجمالي للنفقات العامة خلال الفترة محل الدراسة ، يعطي انطباعا مبدئيا عن وتيرة هذا التطور والمراحل التي مر بها، وأهم الأسباب التي كانت وراء هذه الظاهرة في الجزائر ، وذلك ما يوضحه الجدول الموالي:

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

الجدول رقم (05): مؤشرات تطور النفقات العامة في الجزائر خلال الفترة (1990-2009).
الوحدة: مليون دج.

السنوات	النفقات العامة	نسبة الزيادة %	الناتج الداخلي الخام	النفقات العامة الناتج %
1990	142400	-	554388.1	25.6
1991	235200	65.1	862132.8	27.2
1992	308700	31.2	1074695.8	28.7
1993	390300	26.4	1189721.9	32.8
1994	461800	18.3	1487403.6	31
1995	589300	27.6	2004994.7	29.4
1996	724600	22.9	2570028.9	28.2
1997	845200	16.6	2780168.	30.4
1998	876200	03.6	2809999.8	31.2
1999	961700	09.7	3212543.5	29.9
2000	1178100	22.5	4078675.3	28.9
2001	1321000	21.1	4241800	31.1
2002	1550600	17.3	4455300	34.8
2003	1752600	13.3	5247500	33.4
2004	1877780	07.1	6135900	30.6
2005	1950000	03.8	7544000	25.8
2006	2631435	34.9	8460500	31.1
2007	3623758	37.7	9383700	38.6
2008	4322861.7	19.3	11042837,9	39.1
2009	5191458.5	20	-	-

المصدر: <http://www.mf.gov.dz/>

- ONS, LES COMPTES ECONOMIQUES de 2000 à 2008 N°528, P17

- أحمد نعيمى، الوظيفة الاجتماعية للنفقات في الميزانية العامة للدولة، أطروحة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، ص ص 149، 150

- قوانين المالية للسنوات 2006 و 2007 و 2008 و 2009.

من خلال الجدول أعلاه يلاحظ تزايد لوتيرة النفقات العامة في الجزائر خلال الفترة محل الدراسة وارتفاع معدلاتها، وهو ما يمكن اعتباره "سياسة انفاقية توسعية"، ويرجع هذا التزايد إلى الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الذي شهدته الجزائر ويمكن تقسيم تحليل الدراسة إلى مرحلتين هما:

1- المرحلة الأولى: الفترة ما بين (1990-1998):

تميزت هذه الفترة بتبني سياسة الانفتاح الاقتصادي ، وإبرام اتفاقيات التثبيت والتعديل الهيكلي بالتعاون مع المؤسسات المالية الدولية. ولكن هذا لم يكن عائق أمام دور الدولة في القيام بوظائفها وهو ما انعكسه وتيرة النفقات العامة التي ارتفعت من 142400 مليون دج سنة 1990 إلى 235200 مليون دج سنة 1991 بنسبة زيادة مرتفعة وصلت الى 65.1% لترتفع سنة 1995 إلى 589300 مليون دج بنسبة زيادة قدرت ب 27.6%. وكان السبب في ذلك تحسن الإيرادات العامة للدولة نظرا لارتفاع أسعار البترول التي عرفت انتعاشا ملحوظا، حيث بلغ سعر البرميل 23.73 دولار سنة 1990 بعدما انخفضت إلى أقل من 10 دولار ابن الأزمة البترولية سنة 1986 ، بالإضافة إلى التدابير التي اتخذت في هذه الفترة والمتمثلة في إنشاء الشبكة الاجتماعية (دعم الفئات المحرومة) ، وتواصل عجز الهيئات العمومية والتي تمول بصفة مستمرة من خلال نفقات الميزانية العامة للأسباب التالية

❖ الاستعمال غير الرشيد للموارد المالية.

❖ ضعف وسوء التسيير وعدم الاعتماد على الطرق الحديثة في هذا المجال

❖ انتشار الفساد في القطاع العام .

ومثال على ذلك تواصل عجز البلديات أو الإدارة المحلية عموما وصناديق الضمان الاجتماعي التي تتلقى إعانات سنوية من طرف ميزانية الدولة وهو ما يوضحه الجدول الموالي:

الجدول رقم (06): تطور العجز المالي للبلديات وصناديق الضمان الاجتماعي:

السنوات	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
عدد البلديات التي سجلت عجزا	-	-	300	-	775	889	1090	1159	1249
نفقات الدولة لدعم صناديق الضمان الاجتماعي(مليار دج)	9.9	40.48	86.91	87.33	95.35	114.81	142.96	173.55	187.37

المصدر: - محمد حاجي، التمويل المحلي واشكالية العجز في ميزانية البلدية، مداخلة ضمن الملتقى الدولي بعنوان

تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، 01 باتنة و02 ديسمبر 2004.

- CNES (Conseil National Economique et Social)

كما تم تخصيص مبالغ ضخمة للتطهير المالي للمؤسسات العمومية والتي انتقلت من 76مليار دج سنة 1994 إلى 124.4مليار دج سنة 1996 كلها مولت من النفقات العامة للدولة ، وهذا ما تؤكد نسبة الزيادة المعتبرة للنفقات التي قدرت ب 27.6% سنة 1995 و

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

22.9% سنة 1996. ولكن بالتدقيق في نسب الزيادة التي عرفت انخفاضا منذ سنة 1995 إلى غاية 1998 يرجعه بعض الاقتصاديين إلى آثار الإصلاحات التي مست جميع القطاعات الاقتصادية وتطبيق برنامج التعديل الهيكلي،

2- المرحلة الثانية: الفترة ما بين (1999-2009):

تميزت هذه المرحلة بانطلاق مشروع الإنعاش الاقتصادي (1999-2004) ومشروع دعم النمو الاقتصادي (2005-2009)، حيث تم تخصيص ميزانية انفاقية ضخمة قدرت ب 7 ملايين دولار لمشروع الإنعاش الاقتصادي موزعة على سنوات المشروع، و 50 مليار دولار لمشروع دعم النمو الاقتصادي موزعة كذلك على سنوات المشروع. وموازية مع ذلك ارتفعت أسعار البترول من 17.97 دولار للبرميل سنة 1999 إلى حوالي 38.27 دولار للبرميل سنة 2004. كما شهدت 2006 التسديد المسبق للديون الخارجية وتم تخفيضها إلى حوالي 4.7 مليار دولار وهي ديون تجارية لدى نادي لندن.

كل هذه العوامل ساهمت في رفع وتيرة الإنفاق العام من 961.7 مليار دج سنة 1999 إلى حوالي 5191.485 مليار دج سنة 2009 وكانت أعلى نسبة زيادة سنة 2006 ب 34.9%، كما ارتفعت النفقات العام إلى أعلى مستوى لها بالنسبة للناتج الداخلي الخام سنة 2002 ب 34.9%، وكل هذه الزيادات كانت نتيجة لتيرة المشاريع الاستثمارية المبرمجة خلال هذه الفترة.

الفرع الثاني: تحليل تطور النفقات العامة حسب طبيعتها (نفقات التسيير والتجهيز):

وإذا تتبعنا تطور النفقات العامة حسب طبيعتها أي نفقات التسيير ونفقات التجهيز، والتي عرفت نسب متباينة نظرا للتطورات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي عرفت البلاد خلال فترة الدراسة، وهذا ما يمكن من معرفة توجهات الدولة في كيفية تخصيص و توزيع نفقاتها بين التسيير والتجهيز واستخلاص أسباب ذلك. وهذا ما يمكن ملاحظته في الجدول الموالي:

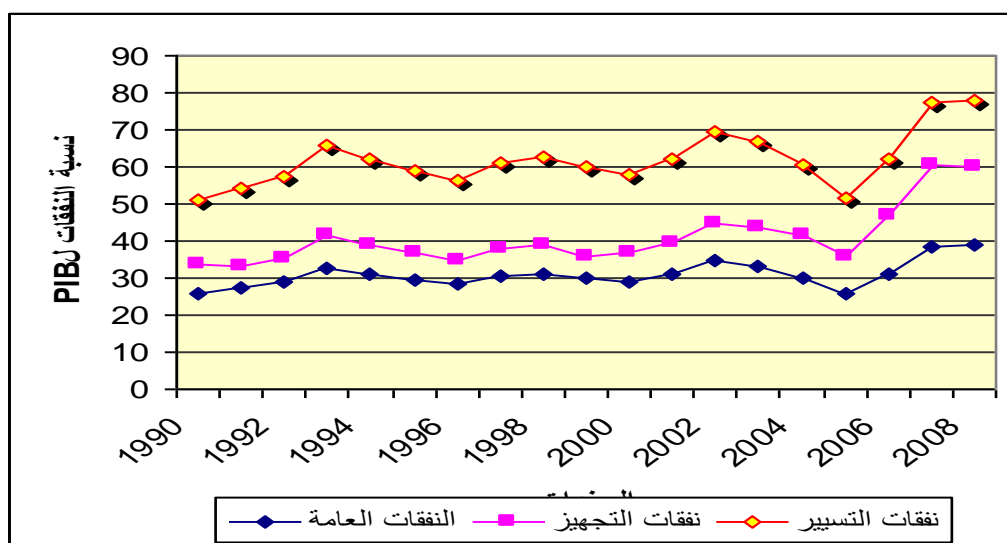
الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

الجدول رقم (07): تطور نفقات التسيير ونفقات التجهيز خلال الفترة (1990-2009):

السنوات	ميزانية التسيير	نسبة زيادة ميزانية التسيير	نسبة نفقات التسيير من PIB	ميزانية التجهيز	نسبة زيادة ميزانية التجهيز	نسبة نفقات التجهيز من PIB
1990	96800	-	17.4	45600	-	8.2
1991	183200	89.2	21.2	52000	14.0	6
1992	236100	28.8	21.9	72600	39.6	6.8
1993	288900	22.3	24.2	101400	39.6	8.6
1994	344600	19.3	23.1	117200	15.5	7.9
1995	444600	29.0	22.2	117200	23.4	7.2
1996	550600	23.8	21.4	174000	20.2	6.8
1997	643600	16.9	23.1	201600	15.8	7.3
1998	664300	03.2	23.7	211900	05.1	7.5
1999	774800	16.6	24.1	186900	-11.8	5.8
2000	656200	10.5	21	321900	72.2	7.9
2001	963600	12.5	22.7	357400	11.0	8.4
2002	1097700	13.9	24.6	452900	26.7	10.2
2003	1199000	9.20	22.8	553600	22.2	10.5
2004	1179380	-01.6	19.2	698400	26.1	11.4
2005	1200000	01.7	15.9	750000	07.3	9.9
2006	1283447	06.9	15.2	1347988	79.7	15.9
2007	1574943	12.7	16.7	2048815	51.9	21.83
2008	2017969.2	28.1	18.2	2304892.5	12.4	20.8-
2009	2593741.5	28.5	-	2597717	12.7	-

المصدر: نفس مراجع الجدول رقم (8). الوحدة: مليون دج.

الشكل البياني رقم (22): تطور كل من نفقات العامة ونفقات التسيير ونفقات التجهيز.



المصدر: بالاعتماد على الجدول رقم (8) و (10).

أولاً: تحليل تطور نفقات التسيير:

باعتبار أن نفقات التسيير كما سبق وأن أشرنا هي تلك النفقات التي تخصص للسير العادي والمستمر لنشاط الدولة ومصالحها المختلفة بحيث تشمل نفقات المستخدمين والموظفين ، فمن خلال الجدول نلاحظ تزايد كبير لهذا النوع من النفقات وفرق كبير بينها وبين نفقات التجهيز. فخلال الفترة ما بين (1990-1999) ارتفعت نفقات التسيير بوتيرة متسارعة ففي ظرف سنة انتقلت من 96.8 مليار دج إلى 183.2 مليار دج ، بزيادة قصوى وصلت إلى 89.2% . لتواصل الارتفاع بحيث تضاعفت النفقات التسييرية بين عامي 1992 و 1999 ثلاث مرات ، مع تسجيل نسبة زيادة ضئيلة سنة 1998 قدرت ب 03.2% ، ويرجع هذا الارتفاع في نفقات التسيير خلال هذه المرحلة (رغم تبني برنامج التعديل الهيكلي) إلى الأسباب التالية:

1- ارتفاع مستوى الأجور والرواتب والمنح.

2- إحداث برنامج الشبكة الاجتماعية ابتداء من قانون المالية 1992 وبالضبط المادة 113 منه والتي من خلالها تم إنشاء إعانات الفئات الاجتماعية المحرومة ، وبموجب قانون المالية التكميلي لنفس السنة تم إنشاء صندوق خاص بالفئات السالفة الذكر ويشمل عديد المنح والإعانات.

وخلال الفترة ما بين 2000/2004 تواصلت نفقات التسيير في الارتفاع ولكن بوتيرة أقل تسارعا، نظرا لإعطاء الأولوية لنفقات التجهيز وذلك راجع لتطبيق مشروع الإنعاش الاقتصادي. فارتفعت من 656.2 مليار دج سنة 2000، إلى 963.6 مليار دج سنة 2001 (22.7% من PIB) ثم إلى 1097.7 مليار دج سنة 2002 (24.6% من PIB)، بسبب ارتفاع تسديد نفقات فوائد الدين العمومي¹. لتصل إلى 1199 مليار دج سنة 2003 ، بحيث شهدت هذه الفترة مراجعة للأجور والتحويلات ومنح المجاهدين والمنح العائلية ورفع مختلف الإعانات.² بالإضافة إلى فتح مناصب شغل جديدة ، وبالتالي تدني مستوى البطالة حيث انخفضت من 23% سنة 2003 إلى 17.7% سنة 2004 بعدما كانت 29% سنة 1999. حيث تم إنشاء 728500 منصب شغل من سنة 2001-2004 منها 477500 منصب دائم بنسبة 63% و 271000 منصب شغل مؤقت بنسبة 37%.

¹-Ministère des Finances , La situation Economique et Financier à fin 2002, P 20.

²-Ministère des Finances , La situation Economique et Financier à fin 2003, P 11

أما خلال الفترة 2009/2005 فقد عرفت كذلك ارتفاع الأجر القاعدي إلى 12000 دج في 01 جانفي 2007 بعدما كان 10000 دج في 01 جانفي 2004. وتطور المنح الاجتماعية من خلال ارتفاع نفقات المستخدمين التي تمثل ثاني أهم بند في نفقات التسيير بعد التحويلات الجارية بنسبة % 16,6 مقابل % 6,9 في سنة 2005 و % 7 في سنة 2006، كما إرتفعت منح المجاهدين ب % 13,7 والمصالح الإدارية والمستشفيات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري % 12,9

ثانيا: تحليل تطور نفقات التجهيز:

تعتبر نفقات التجهيز هي مختلف الإعتمادات التي تفتح في قانون المالية وتخصص للقطاعات الاقتصادية للدولة، وذلك من أجل تجهيز هذه القطاعات بوسائل الإنتاج للوصول إلى تحقيق تنمية شاملة في الوطن.¹

فقد عرف هذا النوع هو الآخر ارتفاعا ملحوظا خلال فترة الدراسة (2009/1990).
فخلال الفترة ما بين 1990-1999 عرفت نفقات التجهيز زيادة محتشمة حيث كانت تمثل 45.6 مليار دج سنة 1990 ما يمثل نصف نفقات التسيير التي أخذت حصة الأسد، لتنتقل إلى 117.2 مليار دج سنة 1995. ولكن بالمقابل انخفضت نسبتها بالمقارنة مع الناتج الداخلي الخام PIB فانقلت من % 15.6 من PIB سنة 1993 إلى % 7.36 من PIB سنة 1998، وذلك يمكن تفسيره بانخفاض نسبة النفقات الرأسمالية من % 42.2 سنة 1993 إلى % 24 سنة 1998، وقد عرفت كل من قطاعات التربية والتكوين، قطاع السكن، الكهرباء الريفية انخفاضا في نفقات التجهيز.

أما خلال الفترة 2000-2009 فقد عرفت نفقات التجهيز ارتفاعا متزايدا حيث ارتفعت من 186.9 مليار دج سنة 1999 إلى 321.9 مليار دج سنة 2000 بنسبة مرتفعة تقدر ب 72.2 %، لتصل إلى 357,4 مليار دج في سنة 2001 (% 8.4 من PIB)¹ وتضاعفت ما بين سنة 2000 و 2004 حيث انتقلت من 321.9 مليار دج إلى 698.4 مليار دج وذلك راجع لشرع الجزائر في تطبيق مشروع الإنعاش الاقتصادي وبالتالي تكثيف مشاريع البنية التحتية وانتهاج سياسة انفاقية توسعية تهدف إلى تنشيط الطلب الكلي من خلال تحفيز المشاريع الاستثمارية العمومية الكبرى، وتلاه مشروع دعم النمو الاقتصادي ما بين 2005 و 2009 وقد جاء هذا

¹ - لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص 58.

¹ - Ministère des Finances , op.cit, P 20

البرنامج كمكمل للسياسة السابقة ولتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة ولمواكبة التطورات العالمية الراهنة ، بحيث استفادت ولايات الجنوب والهضاب العليا بمشاريع مهمة خصص لها ما يقارب 1700 مليار دج للمنشآت القاعدية ، 700 مليار دج لتحسين وسائل وهايكل النقل ، 600 مليار دج للأشغال العمومية خاصة مشروع الطريق السيار (شرق غرب) الذي يمتد على طول 1216 كلم ،

المبحث الثاني: مدى راحة توظيف النفقات العامة في إطار الميزانية العامة :

تعتبر عملية توظيف النفقات في الميزانية العامة من أهم الوسائل لضمان ترشيد أمثل للنفقات العامة وتحقيق أهدافها من خلال توضيح مهام كل نفقة، باعتبار أن الميزانية العامة هي الأداة التي تنفذ بها الأهداف المسطرة ضمن الخطة التنموية. من هذا المنطلق سوف نتطرق إلى هيكل النفقات العامة في ميزانية الجزائر وأهم النقائص بالإضافة إلى تقنية ترحيل الإعتمادات رخص البرامج، وكذلك معيار الشفافية في تقديم المعلومات عن برامج الإنفاق للجماهير، والإشكال الحاصل في تطبيق قانون ضبط الميزانية.

المطلب الأول: من حيث هيكل النفقات (مدونة النفقات العامة) :

يعتمد تصنيف النفقات العامة في الميزانية العامة للجزائر (كما سبق وأن أشرنا) التصنيف حسب الوزارات والقطاعات و يقابل كل وزارة الاعتمادات المخصصة لها ولسير نشاطها خلال السنة المقبلة، وهذا التصنيف يوافق ميزانية البنود والاعتمادات التي تطرقنا لها في الفصل النظري وما تتميز به من سلبيات. رغم تعدد المناهج الحديثة في مجال الميزانية العامة (ميزانية البرامج والأداء، ميزانية التخطيط والبرمجة، ميزانية الأساس الصفري، الميزانية التعاقدية).

بحيث تعتبر مدونة الميزانية العامة للجزائر والنفقات العامة بصفة خاصة مدونة قديمة تستجيب بصعوبة للاحتياجات الجديدة لتسيير الاقتصاد العام¹، فهي تعتمد على إطار قانوني لم يعد يساير التطور الحاصل في مجال تسيير المجال المالي للدولة من خلال تشريعين قانونيين أساسيين هما :

● القانون رقم 17/84 المؤرخ في 8 شوال 1404 الموافق ل7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

¹ - لعمارة جمال ، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق ، ص 60.

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

● القانون رقم 21/90 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق ل15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

وتتميز مدونة النفقات العامة بعدة نقائص تؤثر بدرجة كبيرة في أداء النفقة العامة لدورها على أكمل وجه وبرشادة عالية وذلك من خلال:¹

- 1- عدم التجانس في التصنيف بحيث يشير الباب الواحد إلى عدة نفقات من طبيعة مختلفة.
- 2- الوثائق المقدمة لا تبيّن تصنيفا بحسب طبيعة النفقة في ميزانية التجهيز.
- 3- صعوبة معرفة تكلفة وظيفة معينة من الوظائف التي تقوم بها الدولة ، من خلال التصنيف الحالي.

وان تصنيف النفقات العامة بهذا الشكل في إطار الميزانية العامة ، لا يظهر الأهداف التي تريد الحكومة تحقيقها في المستقبل أي أن الميزانية العامة في الجزائر غير موضوعة على أساس الأهداف ، بل على أساس الوسائل وبالتالي تتجلى الإعتمادات 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 وذلك ما يوضحه الأستاذ DENIDENI Yahia (2002) من خلاله كتابه بعنوان " La pratique du système budgétaire de l'état en Algérie " بأن النظام الميزاني الجزائري الحالي لا تستعمل فيه تقنية "ترشيد الخيارات المالية"¹ بحيث أن تقدير النفقات العامة يتم من طرف كل وزارة للإعتمادات التي تخصصها خلال الفترة المقبلة وترفع إلى وزارة المالية لتعديلها وهذا الأسلوب يدفع بكل وزارة إلى المغالات في طلب الاعتمادات دون الرجوع إلى الأولويات وذلك ما يفسر تزايد نفقات كل وزارة سنة بعد سنة وهذا ما يغيّب عنصر ترشيد الإنفاق في هذه الحالة.

¹ - نفس المرجع.

¹-DENIDENI Yahia , La pratique du système budgétaire de l'état en algerie , OPU, Alger , 2002 , p315:

المطلب الثاني: ترحيل الإعتمادات ورخص البرامج:

يعتبر ترحيل الإعتمادات أحد المخارج المعتمدة لتجاوز قاعدة سنوية الميزانية، وهو إجراء يسمح للحكومة بترحيل النفقات غير المستعملة في السنة المالية الحالية لاستعمالها في السنة المقبلة، ولكن المشرع الجزائري يرخص باستعمال هذه التقنية الا في حالة أبواب الميزانية الخاصة بالدعم الإقتصادي والإجتماعي، واعتمادات صيانة المباني والعتاد، كما لا تقفل الإعانات والتخصيصات الممنوحة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري حسب اجراءات الميزانية المعمول بها ، ما لم تتفق بمجملها وترحل لتستعمل في السنة المقبلة.

لكن هناك إشكال معين يتمثل في كون هذه الرخصة المهمة في مجال حماية الأموال غير المستعملة في سنة مالية معينة أن ترحل إلى السنة المقبلة، لا تطبق في الجزائر على كل أنواع نفقات التسيير باستثناء المذكورة سابقا، مما أدى إلى ظهور ممارسات غير شرعية في هذا المجال ، وذلك عند قرب انتهاء السنة المالية تسارع كل هيئة في استعمال الأموال المتبقية بأي صورة من الصور ، مما ينتج عنه كثير من التبذير للموارد العامة، فضلا عن سوء استخدامها ثم ان الأمر يكون محرجا في حالة نفقات التسيير التي تتكرر بشكل دوري، وهذا ما ينافي مبادئ ترشيد النفقات العامة، ويساهم في ضياع المال العام.

لكن الأمر يختلف في حالة ميزانية التجهيز فان عنصر ترحيل الإعتمادات يعتبر أمر آلي ومعمول به، حيث يتم ترحيل كل الإعتمادات المتبقية إلى السنة المقبلة من طرف المصالح المعنية ومصالح التخطيط.

أما فيما يخص رخص البرامج فهي متعلقة بنفقات التجهيز والإستثمار ونفقات برأس المال لميزانية الدولة خلال عدة سنوات، والمتعلقة باستثمارات البنية التحتية غالبا ، ويطبق على نفقات براس المال للميزانيات الملحقة و المؤسسات الإدارية. تجزا إلى حصص سنوية تسمى اعتمادات الدفع ، من أجل تسهيل انجاز المشاريع الإستثمارية.ومن خلال تعديل رخص البرامج الموجهة لهذه الإدارة أو تلك تستطيع الدولة في السنوات المقبلة تحديد مستوى النفقات العامة المنجزة في هذا القطاع وبالتالي يمكن للحكومة أن تقرر الزيادة في الاعتمادات أو التقليل منها على حسب مقدار الإنجاز ، ولكن هذا الأمر غير ميسر في حالة نفقات التسيير لأنها غير مرنة وتتكون من 70 إلى 80% من الأجور والمنح.

وخلاصة القول أن تقنية ترحيل الإعتمادات ورخص البرامج هي جد مهمة في ترشيد نفقات الميزانية لكنها لا تطبق بحذافرها وتتخللها الكثير من التجاوزات السابقة الذكر.

المطلب الثالث: الشفافية في تقديم المعلومات عن النفقات العامة:

الفرع الأول : الوثائق المساندة للميزانية:

بالنظر إلى الميثاق المنقح للممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة الذي أصدره صندوق النقد الدولي FMI والقاضي بضرورة أن يخضع أي التزام أو إنفاق من الأموال العامة لمجموعة شاملة من القوانين الميزانية ولقواعد إدارية معلنة ، كما أنه يجب أن تتاح للجمهور معلومات كاملة عن الأنشطة الحكومية السابقة والحالية والمتوقعة في مجال المالية العامة وخاصة جانب الإنفاق العام لأنه جانب حساس ، وذلك من خلال تقديم وثائق الميزانية، والحسابات الختامية وسائر تقارير المالية العامة التي توضح أنشطة الحكومة في الميزانية العامة.¹

وفي الجزائر هناك صعوبات كبيرة في الحصول على الوثائق المعلنة و المرافقة للميزانية العامة ، فالوثائق 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 والإقتصادي. باستثناء الجداول العادية التي تظهر في كل قانون المالية السنوي:

الجدول (أ): الخاص بالإيرادات النهائية.

الجدول(ب): الخاص بميزانية التسيير.

الجدول(ج): الخاص بميزانية التجهيز.

وبالتالي فإن عدم الإهتمام بموضوع الشفافية في تقديم المعلومات عن كل عملية مالية تقوم بها الدولة فإنه يكتنف الغموض حول التصرفات الحاصلة في تسيير المال العام.

الفرع الثاني: شفافية تقديم حسابات التخصيص الخاص:

تشير المادة 68 من قانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية "يرفق قانون المالية للسنة بمايلي: ... قائمة الحسابات الخاصة للخزينة تبين مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات"¹ فإنه لا تتوفر أية معلومات حول الحسابات الخاصة بالخزينة، ما عدا مبالغ

¹ - صندوق النقد الدولي، الميثاق المنقح للممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة، تم تحديثه في 28 فبراير 2001، ص 2، 1.

¹ - المادة 68 من القانون العضوي 17/84 المتعلق بقوانين المالية

الإعتمادات المخصصة من طرف الميزانية العامة لفائدة حسابات التخصيص، رغم الطلب الملح من الهيئة التشريعية وتطبيقا لأحكام القانون المتعلق بقوانين المالية يجب أن يدرج جدول الإيرادات والنفقات التقديرية لكل حساب في مقترحاتكم الميزانية، كما أن صلاحية البرلمان في مراقبة حسابات التخصيص الخاص تنقضي عند إنتهائه من المصادقة على قانون المالية .

المطلب الرابع: الإشكال الحاصل في تطبيق قانون ضبط الميزانية باعتباره معيار لتقييم الأداء:

لقد نصت المادة 160 من دستور 1996 أنه تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان إستعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، وأضافت في فقرتها الثانية "تختم السنة المالية ، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل غرفتي البرلمان، فإذا كانت الدورة تفتح بقانون المالية الذي يحمل الأرقام التقديرية المنتظر تحقيقها فإن هذه الدورة تختتم بقانون ضبط الميزانية (Loi de règlement budgétaire) (المواد 05، 76، 77، 78 من القانون 17/84) "وهو الذي يضبط نهائيا الميزانية العامة للدولة المنفذة ، حيث يحدد المبالغ النهائية للإيرادات والنفقات"¹ .

لقد حدد المشرع القواعد المنظمة لكيفية استخدام هذه الرقابة بموجب قانون 7 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية، ولقد عرف المادة الخامسة منه قانون ضبط الميزانية بأنه الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الإقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة، وأن مهام هذا القانون حدد بها المادة 77 من نفس القانون "يقر قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتمل على ما يلي:

أولاً: الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة.

ثانياً: النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة.

وحتى يكون البرلمان على علم ودراية بالكيفيات التي يتم بها التنفيذ أوجب المشرع على الحكومة عند تقديم مشروع ضبط الميزانية للبرلمان أن ترافقه بتقارير وبيانات توضيحية نذكر منها على الخصوص: تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتبرة.

أوجب الأمر الصادر بتاريخ 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة على الحكومة إستشارة المجلس في المشاريع التمهيديّة المتضمنة ضبط الميزانية وضرورة إرسال التقارير

¹ - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، ، 2003، ص158.

التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها.

يضم قانون ضبط الميزانية نوعين من الأحكام:

- معاينة النتائج للعمليات المتخذة من أجل تنفيذ الميزانية.
- وضع حساب نتائج السنة.

ومن هذا كله نخلص إلى أن قانون ضبط الميزانية يشكل بالنسبة للبرلمان فرصة لمتابعة الكيفيات التي تتم بها تنفيذ الميزانية، وتقييم النتائج المترتبة لتصويته على قانون المالية وتحليل شروط تطبيقه، غير أن هذا النوع من الرقابة يحضى من الناحية النظرية بأهمية بالغة، إلا أن فعاليته منى الناحية العملية تبقى جد متواضعة. فمنذ دورة 1978 وهي أول سنة صادق المجلس الشعبي على قانونها للمالية، لم تعرض الحكومة على البرلمان سوى مشاريع قوانين ضبط الميزانية بالنسبة للأربع سنوات الأولى من حياة البرلمان: دورة 1978، دورة 1979، دورة 1980، ودورة 1981، وابتداء من السنة المالية 1982 امتنعت الحكومة ولغاية اليوم من طرح على البرلمان مشاريع قوانين ضبط الميزانية فحرمته بذلك من استخدام حقه في الرقابة على كيفية استخدام الأموال العامة.

وبالتالي إلى اليوم لا يوجد ضابط وأداة فعالة لتقييم أداء الحكومة في انفاقها للمال العام و المحاسبة عن الخروقات الموجودة في عملية انجاز ما تم المصادقة عليه في الميزانية العامة من خلال الغاء العمل بقانون ضبط الميزانية العامة.

خلاصة القول أن توظيف النفقات في ظل الميزانية العامة في الجزائر لا يزال يعتمد على الأسلوب التقليدي ألا وهو أسلوب ميزانية الإعتمادات والبنود التي تشتمل العديد من النقائص والتي تم التطرق لها في الجزء النظري، وبالتالي فإنها تقلل من التخصيص الأمثل للموارد وبالتالي صعوبة تحقيق الأهداف المرجوة نظرا لغياب التحديد الدقيق للأهداف المراد تحقيقها، وكذلك غياب معيار دقيق لتقييم أداء الحكومة من خلال الميزانية العامة خاصة فيما يتعلق بقانون ضبط الميزانية الذي تم الغاءه.

المبحث الثالث: تحليل توجهات سياسة الإنفاق العام في الجزائر ومدى رشادتها خلال الفترة (1990/2009):

لقد شهد الاقتصاد الجزائري مرحلة حرجة في نهاية الثمانينات بع ظهور الأزمة البترولية لسنة 1986 التي أقلت بظلالها على الاقتصاد ككل والنظام المالي للدولة بصفة خاصة، بحيث تدنى مستوى النمو، وارتفعت نسب البطالة والتضخم، وتفاقم عجز الميزانية العامة وميزان المدفوعات وانخفض إجمالي الناتج المحلي خارج المحروقات بنسبة 1.5% في متوسط 1986 و 1991 وزيادة المديونية الخارجية. مما استدعى إجراء إصلاحات شملت جميع القطاعات الاقتصادية، كان هذا خلال الفترة ما بين 1990/1998، التي عرفت سياسة تقشفية في مجال الإنفاق العام. ليعود الانتعاش في مطلع الألفية الثالثة مع ارتفاع أسعار البترول وعودة مظاهر تدخل الدولة بطابع كينزي من خلال برنامج الإنعاش الاقتصادي وبرنامج دعم النمو. من هذا المنطلق سوف نعالج في إطار هذا المبحث أهم سياق إصلاح هيكل النفقات العامة ما بين 1990/1998 من خلال المطلب الأول، ثم نلقي الضوء على المرحلة التوسعية في سياسة الإنفاق العام والانتقال من سياسة التقشف إلى سياسة الإنعاش ودعم النمو الاقتصادي في الفترة ما بين 1999/2009 من خلال المطلب الثاني.

المطلب الأول: إصلاح هيكل النفقات العامة ما بين 1990/1998:

وفي خضم التطورات التي عرفت الجزائر خلال الفترة (1990/1998) دفعت بها إلى إجراء إصلاحات اقتصادية بالتعاون مع المؤسسات المالية الدولية شملت جميع المجالات الاقتصادية للقطاع العام ، ومن بين أهم الجوانب التي مسها الإصلاح هو جانب النفقات العامة ، وذلك لإعادة توجيهه وترشيده لما حدث فيه من اختلالات وتفاقم عجز الميزانية العامة الذي وصل إلى 168.450 مليار دج في سنة 1993 و 138.375 مليار دج سنة 1995 هذا من جهة وندرة مصادر التمويل من جهة أخرى ، وعليه سوف نتطرق إلى أهم سياق إصلاح هيكل النفقات العامة خلال فترة التعديل الهيكلي

الفرع الأول: الإجراءات المتعلقة بإعادة توجيه نفقات الشبكة الاجتماعية (المنح لمن يستحقها):

لقد عرفت الشبكة الاجتماعية مجموعة من الإجراءات المتخذة من أجل التخفيف من الأزمة الاقتصادية التي تصيب البلاد جراء ارتفاع نسب البطالة التي وصلت إلى 27% سنة 1994، وتدهور القدرة الشرائية جراء تحرير الأسعار. وكانت هذه الإجراءات بمثابة إعادة الدولة النظر في توزيع نفقاتها الاجتماعية وتحديد أولوياتها بما يناسب الوضع الحالي.

وكانت هذه الإجراءات من أجل الرفع من المستوى المعيشي والقدرة الشرائية للفئات المحرومة من المجتمع وكان ذلك وفق مراحل يمكن أن نوجزها في ما يلي:

● أولاً: إنشاء صندوق تعويض الأسعار لدعم الفئات المحرومة (أنشئ قبل إصدار قرار إلغاء دعم أسعار بعض المواد الاستهلاكية) وكان ذلك من خلال قانون المالية 1992 وبالتحديد المادة 115 والتي تنص على أنه تستفيد الفئات الاجتماعية التي لها أجر أقل من 7000 دج والمنعدمة الدخل من الدعم .

وأضاف المرسوم التنفيذي رقم 92-46 المؤرخ في 11/02/1992 شروط تطبيق الدعم المباشر لمداخل الفئات المحرومة وكيفياته ، وتمثل الفئات المعنية كما يلي:

- العمال الأجراء.
- أصحاب المعاشات والمنخرطين في الضمان الاجتماعي.
- أصحاب المعاشات من المجاهدين ومعطوبي حرب التحرير.
- المقيمين الذين لا دخل لهم .

وقد شملت هذه الإجراءات أربع منح هي:¹

- 1- منحة الأجر الأدنى (IPSU) لكل أجير يقل أجره عن 7000 دج.
- 2- منحة عائلية تكميلية (ICAF).
- 3- منحة التقاعد الإضافية (ICPR).
- 4- منحة معدومي الدخل (ICSR).

¹ - د حامد نور الدين ، مداخلته حول العولمة والإصلاحات الاقتصادية في الدول النامية - حالة الجزائر-، الملتقى الوطني حول الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر- الممارسة التسويقية-، بشار 04-2004، ص07.

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

● **ثانياً:** إنشاء صندوق مساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة رقم 68-302 في إطار الحسابات الخاصة بالخرينة ويتلقى إيراداته من إيرادات الميزانية العامة. وفي السنة الموالية (1993) تم تحديد قيمة هذا الصندوق بـ 24.000.000.000 دج وزعت كمايلي:

- 1- المنح العائلية بمبلغ 4.200.000.000 دج.
- 2- تعويض أصحاب الأجر الوحيد بمبلغ 8.700.000.000 دج.
- 3- التعويض التكميلي لأصحاب المعاشات والريوع بمبلغ 1.800.000.000 دج.
- 4- تعويض عديمي الدخل بمبلغ 9.300.000.000 دج.

● **ثالثاً:** بعد عمليات التسريح وإعادة الهيكلة التي مست الجهاز الإنتاجي أنشأ جهاز جديد سنة 1994 وهو الصندوق الوطني للتأمين على البطالة (CNAC) بخصوص الأشخاص المسرحون لأسباب اقتصادية، حيث تدفع المؤسسات لكل عامل مسرح تعويضا يكافئ ثلاثة أشهر أجر في انتظار المنحة التي يدفعها صندوق البطالة خلال 03 سنوات، مع البحث عن الشغل الذي يتكفل به مركز البحث عن الشغل التابع للصندوق، والجدول الموالي يوضح تطور نفقات الشبكة الاجتماعية.

الجدول رقم (08): تطور نفقات الشبكة الاجتماعية ما بين سنتي 1992 و 1993

تقديرات الإقفال سنة 1993		انجاز سنة 1992		
عدد المستخدمين متوسط شهري	المبلغ الإجمالي (مليون دج)	عدد المستخدمين متوسط الثلاثي الرابع	المبلغ الإجمالي (مليون دج)	
6.450.000	9330	3.530.000	4990	تعويض عديمي الدخل
1.150.000	1660	1.430.000	1415	-التعويض التكميلي المعاشات والريوع
1.420.000	5308	5.680.000	6940	تعويض أصحاب الأجر الوحيد
6.230.000	52019	6.310.000	3350	المجموع.
9.020.000	4480	1.350.000	34513	منحة عائلية تكميلية
				(المنح الموزعة على مجموع الأجراء)
15.250.000	24.000	11.990.000	16.695	المجموع

المصدر: أحميدات محمود، دور السياسة الميزانية في التنمية، ص 245.

ومن جهة أخرى عرفت بعض المجالات الاجتماعية سياسة من التقشف التي فرضتها قيود برنامج التعديل الهيكلي أدت إلى تقليص دور الدولة في مجالات الصحة والتعليم و السكن، و الإحصائيات توضح انخفاض في النفقات على هذه القطاعات بالنسبة للنتائج الداخلي الخام،

فانخفضت نفقات قطاع التربية والتكوين من 7.7% سنة 1993 الى 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 الإجتماعية جد مهمة وفي محلها و بمثابة احتواء الوضع 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.

الفرع الثاني: تخفيض النفقات الموجهة لدعم الأسعار (تحرير الأسعار):

إن عملية تحرير الأسعار تهدف إلى إزالة الموانع التي تحول بين توازي الأسعار في الداخل والخارج بحيث تصبح الأسعار الداخلية دالة في الأسعار الدولية.¹ ولكن هذه الخطوة أثارت صعوبات اجتماعية تمثلت في تخلي الدولة عن سياسة الدعم المالي لأسعار المواد ذات الاستهلاك الواسع ، وماله من آثار على مستوى استهلاك الشرائح ذات الدخل المنخفض والمحدود، ولكن هذه الخطوة كانت ضرورية في سبيل ترشيد النفقات وتوجيه هذا الدعم الى مستحقيه والذي كان يشكل وزن ثقيل على ميزانية الدولة.

أولا : نظام الأسعار قبل إلغاء الدعم:

لقد شملت السلع الاستهلاكية ذات الاستهلاك المرتفع دعما قبل سنة 1993، وتمثل في 12 مادة استهلاكية هي:

- الحبوب، السميد ، الدقيق المستورد، البقول الجافة.
 - الزيت النباتي العادي للاستهلاك الغذائي.
 - الحليب، السكر، الخميرة المعدة للمخابز، الطماطم المصبرة.
 - غاز البوتان، غاز البروتان ، غاز أويل.
- بالإضافة الى المواد الفلاحية الوسيطة ومواد البناء. وبالتالي كانت تكلفة هذا الدعم جد ضخمة بحى تتمثل 4% من الناتج المحلي الإجمالي ، من خلال ملاحظة المبالغ المخصصة لهذا الدعم من نفقات الميزانية العامة للدولة وهو ما يوضحه الجدول الموالي:

¹ - مدني بن شهرة ، الإصلاح الإقتصادي وسياسة التشغيل (التجربة الجزائرية) ، الطبعة الأولى ، دار حامد للنشر والتوزيع ، الأردن ، 2009 ، ص 224 .

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

الجدول رقم(09): النفقات العامة الخاصة بدعم الأسعار من ميزانية الدولة:.

السنة	1988	1989	1990	1991	1992	1993
المبلغ	1.000.000	1.000.000	-	17.650.000	29.500.000	22.700.000

المصدر : قوانين المالية 1988-1989-1991-1992-1993. الوحدة: ألف دج

ثانيا : نظام الأسعار بعد إلغاء الدعم:

بدأت الجزائر في تحرير معظم الأسعار بحيث تقلص عدد المواد الغذائية المدعمة إلى خمس مواد هي - الحبوب ، السميد ، الدقيق المستورد.
- الحليب ،دقيق الأطفال.

بالإضافة إلى تحرير أسعار المواد الفلاحية الوسيطة ومواد البناء ، وإلغاء هوامش الربح المؤقتة لجميع الأسعار ماعدا خمس مواد (السكر ، الحبوب، الزيت، اللوازم المدرسية و الأدوية) في سنة 1994 أما في سنة 1995 تم إلغاء مراقبة هوامش الربح و إلغاء تقنين أسعار السكر والحبوب عدا القمح ، الزيت والأدوات المدرسية .وعلى هذا الأساس نجد أن بين 1994-1996 ارتفعت أسعار المنتوجات الغذائية والبتروولية إلى ما يقارب 200 % تماشيا مع الأسعار العالمية بعدما كانت هذه المنتوجات قبل 1994 يسودها نظام الأسعار المدعمة¹، وقد ساهمت إجراءات تخفيض الدعم لأسعار المواد الاستهلاكية مساهمة كبيرة في تخفيف العبء على الميزانية العامة التي شهدت عجزا متواصلا، بحيث لوحظ انخفاض نسبي العجز بالنسبة للنتاج المحلي. ولكن بالمقابل كان لهذا الإجراء بالغ الآثار على الوضع الإجتماعي من خلال انخفاض القدرة الشرائية للمواطنين وخاصة الطبقات المحرومة التي كانت تعتمد على هذا الدعم

الفرع الثالث: المجهود الإنفاقي للدولة من أجل إصلاح المؤسسات العمومية:

لقد عرفت المؤسسات العمومية الجزائرية في أواخر الثمانينات مشاكل عديدة تمثلت في زيادة مديونيتها وعرفت عجزا في ميزانيتها لازمها عدة سنوات ، وما زاد من تعقيد وضعيتها الإجراءات التي اتخذت فيما بعد كتحرير الأسعار ، وارتفاع أسعار الفائدة وتخفيض قيمة الدينار

¹ - مدني بن شهرة ، سياسة الإصلاح الاقتصادي في الجزائر والمؤسسات المالية الدولية ، دار هومة للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2008، ص ص129 130.

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

وكذلك سياسة الانفتاح الاقتصادي¹. والجدول الموالي يبين وضعية خزينة المؤسسات العمومية خلال فترة التعديل الهيكلي .

الجدول رقم(10): وضعية خزينة المؤسسات العمومية

الوحدة: مليون دج.

الخزينة في 95/12/31	الخزينة في 96/12/31	الخزينة في 98/12/31	خزينة 96 رقم الأعمال	خزينة 98 رقم الأعمال
5.655	6.135	9.294	شهر 1.9	شهر 3.5
-17.146	-43.291	-141.03	شهر 14.8	شهر 5.5
-12.642	-17.846	-86.21	شهر 9	شهر 3.4
2.840	4.743	29.28	شهر 1.4	-
-7.190	-8.744	-244	شهر 7.3	شهر 2
-1.831	6.836	13.923	شهر 0.5	-
-14.794	-18.242	-4.084	شهر 12.6	شهر 2.7
-3.937	-2.072	-2.495	شهر 1	-
-73.525	-84.751	-16.981	شهر 2.9	شهر 0.5
-19.620	-28.288	-3.791	شهر 6.8	شهر 3.2
-90.724	-113.288	20.771	شهر 3.4	شهر 0.6

المصدر: مدني بن شهرة، الإصلاح الاقتصادي وسياسة التشغيل (التجربة الجزائرية)، الطبعة الأولى، دار حامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص216.

فمن خلال الجدول أعلاه نلاحظ تفاقم عجز خزينة المؤسسات العمومية والمشاكل التي كانت تعاني منها جراء الأزمة، وبالمقابل حجم الأعباء الملقاة على عاتق الميزانية العامة للدولة وذلك من خلال تدعيم العجز من النفقات العامة للدولة ، مما استلزم العمل على الشروع في إجراءات إصلاحية للتخفيف من الوضع الحالي ويمكن تلخيص هذه الإجراءات فيما يلي:

● في سنة 1988 أدخلت مجموعة من الإصلاحات على المؤسسات العمومية من أجل تخليصها من العقبات التي تعيق سيرها وذلك من خلال القانون التوجيهي للمؤسسات الوطنية والذي صدر بشأنه مرسوم 01-88 في 12/01/1988 المتعلق باستقلالية المؤسسات العمومية وكان الهدف من هذا الإجراء منح استقلالية للمؤسسات من أجل الرفع من كفاءة ومردوديتها الاقتصادية والتقليل من الاعتماد على ميزانية الدولة.

● في سنة 1991 لجأت السلطات الجزائرية إلى عملية التطهير المالي للمؤسسات العمومية ، وتتمثل عملية التطهير المالي في اتخاذ إجراءات مالية موجهة إلى إعطاء المؤسسة هيكل مالي

¹ - مدني بن شهرة ، الإصلاح الاقتصادي وسياسة التشغيل (التجربة الجزائرية) ، مرجع سابق ، ص216.

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

متوازن ، وذلك من أجل جعلها تسير بصفة عادية.¹ وقد دخلت هذه الإجراءات حيز التنفيذ في بداية نوفمبر 1991 ، حيث تم إنشاء حساب خاص 302-063 والذي سمي بصندوق تطهير المؤسسات العمومية والذي خصص له مبالغ ضخمة لعملية التطهير ممولة من نفقات الميزانية العامة وهذا ما هو موضح في الجدول الموالي.

الجدول لرقم(11): المبالغ المخصصة من نفقات الميزانية العامة للدولة لعملية التطهير المالي للمؤسسات

العمومية:			الوحدة: دج
1993	1992	1991	
83.500.000.000	42.500.000.000	12.000.000.000	المبالغ المخصصة من خلال قانون المالية الأساسي
-	68.000.000.000	16.000.000.000	المبالغ المخصصة من خلال قانون المالية التكميلي
83.500.000.000	110.500.000.000	28.000.000.000	مجموع جزئي
222.000.000.000			مجموع عام لثلاث سنوات

المصدر: محمد طويلب، السياسة الميزانية للجزائر، خلال مرحلة الانتقال إلى اقتصاد السوق، مرجع سابق، ص110. والمتتبع لنفقات التجهيز يلاحظ زيادة في مرحلة التعديل الهيكلي ورغم الحصة الأولى لعملية التطهير المالي ما بين سنتي 1991 و 1993 إلا أنها لم تكفي، لترتفع سنة 1994 إلى ما يقارب 317.7 مليار دج ثم إلى 676 مليار دج في سنة 1995. بالإضافة إلى النفقات الجبائية هي أخرى عرفت ارتفاعا كبيرا.

● في أوت سنة 1995 صدر الأمر المتعلق بالخصوصية والتي مست العديد من المؤسسات في قطاعات الفنادق والسياحة ، التجارة والتوزيع والصناعات النسيجية، الصناعات الغذائية والتحويلية، الصناعات الكيماوية...الخ.

● في سنة 1996 اتخذت إجراءات فيما يخص المؤسسات التي عرفت نتيجة استغلال ايجابية وذلك من خلال تخفيض مستوى الديون المترتبة عليها بمقدار 122 مليار دج في هذه السنة أو إعادة جدولة ديونها الخارجية وتحويلها إلى قروض متوسطة الأجل، أما المؤسسات التي تعاني من عجز هيكلي تستهلك أكثر مما تنتج وعاجزة عن تسديد ديونها ودفع أجور عمالها، ونجد أن مجموع 768 مؤسسة التي مستها الترتيبات الجديدة منها:¹

¹ - محمد طويلب ، السياسة الميزانية للجزائر خلال مرحلة الانتقال إلى اقتصاد السوق ، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر ، 1997، ص 107 .

¹ - مدني بن شهرة ، الإصلاح الاقتصادي وسياسة التشغيل (التجربة الجزائرية) ، مرجع سابق ، ص 218 .

- 1- 339 مؤسسة استفادت من تحويل جزء من عجزها إلى قروض متوسطة الأجل ومن دعم قدمته الخزينة العمومية في شكل شراء جزء من مديونيتها .
 - 2- 38 مؤسسة عالجتها البنوك.
 - 3- 138 تدخلت الخزينة في التخفيف عنها من حيث الجانب الاجتماعي.
 - 4- 193 مؤسسة لم تتم معالجتها لأنها تقدم نتيجة استغلال سلبية.
- حيث ساهمت الخزينة العمومية ب 60 مليار دج و 100.3 مليار دج من قبل البنوك.

● النتائج المتوصل إليها:

إن المتتبع للنتائج المتمخضة عن جل هذه الإجراءات في سبيل إصلاح القطاع العام و المؤسسات العمومية بصفة خاصة من السقوط و التي تعتبر شريان الاقتصاد . فقد كانت المبالغ المخصصة للتطهير المالي جد ضخمة (مولت من نفقات الميزانية العامة) ، ولكن لم تستعمل بصورة رشيدة ولم تحقق الأهداف المنشودة، نظرا لكون المؤسسات العمومية لم ترقى إلى الكفاءة المطلوبة ولم تخرج من المشاكل التي كانت تتخبط فيها قبل إجراءات التطهير المالي بحيث تواصل تسجيل العجز في خزينتها الى الوقت الحالي، و لو استغلت هذه الأموال بكفاءة وفعالية لتم بناء جهاز إنتاجي جديد.

المطلب الثاني: سياسة الإنفاق العام في ظل برنامجي الإنعاش الاقتصادي ودعم النمو:

وضعت الجزائر بالخصوص منذ مباشرة الإصلاحات الاقتصادية مخططات تنمية تهدف في مجملها إلى إنعاش الاقتصاد الوطني، و إعادة وتيرة التنمية و النمو الاقتصادي إلى المعدلات المقبولة ، وفق سياسة انفاقية توسعية ذات طابع كينزي ، وذلك لايجاد حلول مرضية للمشكلات الاقتصادية و الاجتماعية الحادة التي عرفتها الجزائر منذ انهيار أسعار النفط و اختلال التوازنات الاقتصادية العامة للبلاد.

ومن ذلك جاء مشروع الإنعاش الاقتصادي خلال الفترة 2000-2004، وبرنامج دعم النمو خلال الفترة 2005-2009 ، و لقد جاءت معظم هذه الخطط الاقتصادية مركزة على القطاعات ذات الأولوية كقطاع المحروقات و القطاع الزراعي و القطاع السياحي و الخدماتي و قطاع البناء و الأشغال العمومية و القطاع الصناعي و الحرفي، و كرست لذلك الكثير من الموارد .

الفرع الأول: برنامج الإنعاش الاقتصادي:

يعتبر برنامج الإنعاش الاقتصادي (Programme de relance économique) برنامج مهم جاء لإعطاء دفع جديد للاقتصاد ويعبر عن بوضوح عن رغبة الدولة في اتهاج سياسة انفاقية توسعية ذات طابع كينزي تهدف إلى تنشيط الطلب الكلي من خلال تحفيز الاستثمارات العمومية الكبرى، بعد التجربة المريرة التي مر بها خلال فترة التعديل الهيكلي، هو برنامج تم بعثه بعد أن تحسنت المؤشرات الاقتصادية سواء تعلق الأمر بالمالية العامة أو احتياطات الصرف وحتى نسبة خدمة المديونية ومستوى التضخم وهذه النتائج لا يستهان بها وتبعث على التفاؤل وإمكانية العودة إلى الوضع الطبيعي والمستقر ويرجع هذا التحسن إلى ارتفاع أسعار النفط، وكانت الميزانية التي رصدت له جد معتبرة تقدر ب 525مليار دج (أي حوالي 7 مليار دولار) موزعة على أربعة سنوات 2001-2004. خصصت في معظمها للهياكل القاعدية و التشغيل و التنمية المحلية . وكانت هذه المخصصات المالية التي رصدت له موزعة حسب الأنشطة كما يلي:

الجدول رقم (12): توزيع المخصصات المالية لبرنامج الإنعاش الاقتصادي:

الموارد البشرية	الأشغال الكبرى	التنمية المحلية	دعم النشاط الزراعي	دعم الإصلاحات الاقتصادية	أنشطة البرنامج
90	210	113	65	47	المخصصات المالية
17.14	40	21.52	12.38	8.95	النسب المئوية

المصدر: قانون المالية التكميلي لسنة 2001. الوحدة: المبالغ بمليارات دج

ومن أهم الأهداف التي رصدت لهذا البرنامج كما يلي:

- تحسين أداء مستوى النمو.
- القضاء على الفقر الرفع من القدرة الشرائية والمستوى المعيشي للمواطنين..
- تدعيم البنية التحتية
- تحسين و ترقية منافسة المؤسسات.
- محاربة البطالة.

الفرع الثاني: برنامج دعم النمو الاقتصادي:

لقد جاء مخطط دعم النمو لإقتصادي ليتم النقائص التي نتجت عن برنامج الإنعاش الإقتصادي، وقد خصص له مبلغ ضخم يقارب 55 مليار دولار لإعادة إنعاش الإقتصادي، خلال الفترة ما بين 2005/2009، يوجه في معظمه إلى التنمية المحلية و النهوض بالتشغيل

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

في القطاعات الواعدة و الاستراتيجية كقطاع البناء و الأشغال العمومية الذي استفاد من مبلغ مهم قدر ب600 مليار دج وذلك راجع لبرمجة انجاز الطريق السيار شرق غرب، وقطاع السكن استفاد من 555 مليار دج لإتمام برنامج المليون سكن، بالإضافة إلى قطاع النقل هو الآخر استفاد من مبلغ 700 مليار دج لعصرنة هذا القطاع ، ويتضمن هذا البرنامج برامج جزئية تمثلت في (مع التفصيل في الجدول الموالي):

أولاً: برنامج تحسين ظروف معيشة السكان.

ثانياً: برنامج تطوير المنشآت الأساسية.

ثالثاً: برنامج دعم التنمية الاقتصادية.

رابعاً: تطوير الخدمة العمومية وتحديثها.

خامساً: برنامج تطوير التكنولوجيات الجديدة للإتصال

الجدول رقم(13): أهم القطاعات ومبالغ التي رصدت لبرنامج دعم النمو الإقتصادي:

القطاعات	المبلغ بالملايير من دج	%
أولاً: برنامج تحسين ظروف معيشة السكان، منها:	1.908,5	45.5%
- السكنات	555,0	
-الجامعة	141,0	
-التربية الوطنية	200	
-تزويد السكان بالماء(خارج الأشغال الكبرى)	58,5	
-الشباب والرياضة	85,0	
-الثقافة	127,0	
-إيصال الغاز والكهرباء إلى البيوت	60,0	
-أعمال التضامن الوطني	16,0	
-تطوير الإذاعة والتلفزيون	95,0	
-إنجاز منشآت للعبادة	19,1	
-عمليات تهيئة الإقليم	10,0	
-برامج بلدية للتنمية	26,4	
-تنمية مناطق الجنوب	200,0	
-تنمية مناطق الهضاب العليا	100,0	
ثانياً - برنامج تطوير المنشآت الأساسية، منها:	150,00	40.5%
-قطاع النقل	1.703,1	
-قطاع الأشغال العمومية	700,0	

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

	600,0	-قطاع الماء) السدود والتحويلات)
	393,0	-قطاع تهيئة الإقليم
8%	10,15	ثالثا - برنامج دعم التنمية الاقتصادية منما:
	337,2	-الفلاحة والتنمية الريفية
	300,0	-الصناعة
	13,5	-الصيد البحري
	12,0	-ترقية الاستثمار
	4,5	-السياحة
	3,2	-المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والصناعة التقليدية
48%	4,0	رابعا - تطوير الخدمة العمومية وتحديثها
	203,9	-العدالة
	34,0	-الداخلية
	65,0	-المالية
	2,0	-التجارة
	16,3	-البريد والتكنولوجيات الجديدة للإعلام والاتصال
	22,6	-قطاعات الدولة الأخرى
1.1%	50,0	خامسا - برنامج تطوير التكنولوجيات الجديدة للاتصال
100%	4.202,7	المجموع البرنامج الخماسي 2005/ 2009

المصدر: نشرة صادرة عن الوكالة الوطنية لدعم الاستثمار، أفريل 2005.

الفرع الثالث: تقييم نتائج برنامج الإنعاش الإقتصادي ودعم النمو:

● لقد أعطى برنامج الإنعاش الإقتصادي ودعم النمو ديناميكية جديدة للإقتصاد من خلال ارتفاع معدلات الإستثمار خلال هذه الفترة، وانخفاض معدلات التضخم وأصبحت في نطاق مقبول يتراوح بين 1 و3.5% بين سنتي 2002 و2007، وتدني مستويات البطالة التي انخفضت من 23% سنة 2003 إلى 17.7% سنة 2004، بعدما كانت 29% سنة 1999، حيث تم إنشاء 728500 منصب شغل من سنة 2001-2004، لتصل إلى أقل من 12% سنة 2008. والمتمتع في نسبة البطالة المنخفضة نسبيا، يخفي وراءها عدة مناصب شغل لفترات محددة وغير دائمة مما يؤكد أن هذه النسبة ليست حقيقية.

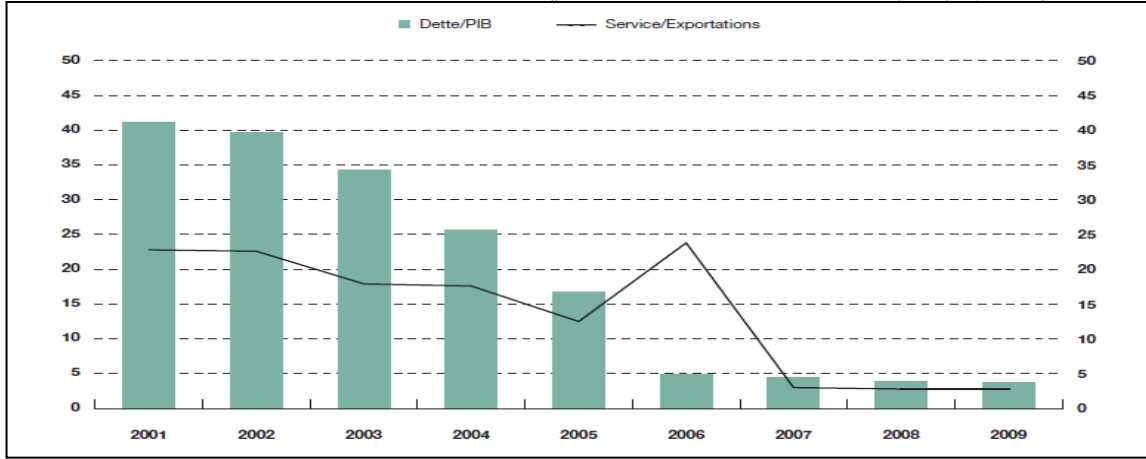
● عرف الإقتصاد الجزائري نسب نمو جيدة خلال سنة 2003 و المقدر بنحو 6.8% ، الذي لم تصله الجزائر منذ عشرينيتين، متبوع بمعدل 5.2% في سنة 2004، و5.3% سنة

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

2005 وهذه النتائج تشكل مؤشر ايجابي على المستوى العام، إلا أن هيكله الاقتصادي الوطني التي تعتمد على البترول و الغاز تشكل انشغالا مستمر، باعتبار أن الاقتصاد في هذه الحالة هو عرضة و رهينة التغيرات و الظروف الدولية المتحركة في سوق النفط. ورغم المبالغ الضخمة التي أنفقت لم يتغير هيكل الصادرات الذي ما زال يعتمد على نسبة تفوق 95 % من المحروقات ، وفشل مجهودات ترقية الصادرات خارج المحروقات التي رغم أن حجم الإستثمارات خارج المحروقات بلغت 1.5 مليار دولار الا أنها تبقى بعيدة عن حجم المجهودات المبذولة..

● تطور الإحتياطات من العملة الصعبة، والتي استعملت بصفة جيدة في تسديد المديونية الخارجية التي أرقت الحكومات المتعاقبة، والتي انخفضت إلى 4.7 مليار دولار سنة 2006، من خلال مفاوضات التسديد المسبق التي قامت بها الجزائر مع 16 دولة من بين 19 دولة دائنة تشكل نادي باريس في 31 ماي 2006 وحددت تاريخ 30 نوفمبر كأقصى حد لتسوية الملف.¹ وكان هذا الإجراء جد مهم بالنسبة للإقتصاد من خلال تخفيف عبء تحمل الدين الخارجي وهو ما يوضحه الشكل الموالي:

الشكل البياني رقم (23): انخفاض الدين الخارجي ومعدل خدمة الدين:



Source: BAfD/OCDE, *Perspectives économiques en Afrique*,; 2008.p137

وخلاصة القول أن برنامجي الإنعاش الإقتصادي ودعم النمو حققا عدة مكاسب ، لكن ليس بالقدر الكافي، باعتبار أن الجزائر لا تزال في تبعية اقتصادية خانقة ، ويتعين على الدولة بذل المزيد من الجهود في التحلي بالاحترافية والمهنية في تسيير المبالغ المخصصة وفي سبيل

¹ - جريدة الخبر، الصادرة بتاريخ 14/10/2006، العدد 4833، ص12.

ترجمة الموارد بصورة رشيدة في القضاء على البطالة ، وحماية القدرة الشرائية للمواطنين من خلال تعزيز النمو الإقتصادي.

ولا تزال الدولة مصرة على انتهاج هذا النمط من البرامج الضخمة في سبيل مواصلة التنمية من خلال مصادقة مجلس الوزراء يوم 2010/05/24 على الخطة الخمسية المتضمنة الإستثمارات العمومية للفترة 2014/2010 وحجمها 286 مليار دولار¹، فهل تحقق الأهداف الموضوعية لها؟ أم هي كسابقتها من البرامج؟

المبحث الرابع: سياسة الإنفاق العام في الجزائر ومدى تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية:

باعتبار أن الميزانية العامة في الجزائر غير موضوعة على أساس الأهداف ارتأينا التطرق إلى معرفة مدى تحقيق النفقات العامة لأهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية و تبيان مدى الاستغلال الأمثل للمال العام في الجزائر ومدى الالتزام بالضوابط اللازمة لتحقيق كل من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي ترغب فيها كل الحكومات، من خلال التطرق في المطلب الأول إلى مدى تحقيق سياسة الانفاق العام للهدف الاقتصادية وفي المطلب الثاني نعالج مدى تحقيق سياسة الانفاق العام للأهداف الاجتماعية.

المطلب الأول: مدى تحقيق سياسة الإنفاق العام لأهداف السياسة الاقتصادية:

كما سبق وأن تطرقنا في الجزء النظري عن أهم الأهداف الاقتصادية المحددة من خلال المربع السحري لكالدور سوف نعالج أهم تأثيرات سياسة الانفاق العام في حالة الجزائر على كل من النمو الاقتصادي و التشغيل وكذلك استقرار المستوى العام للأسعار والتوازن الخارجي.

الفرع الأول: مدى تحقيق الإنفاق العام للنمو الاقتصادي:

باعتبار أن النمو الاقتصادي هو تحقيق الزيادة في الدخل القومي عبر الزمن، فهو الهدف الأكثر أهمية لدى الحكومات لتحقيق التوازن الاقتصادي والرفع من مستوى الرفاهية لدى أفراد المجتمع ، وتعتبر الميزانية أهم الأدوات والوسائل لتخطيط وتنفيذ برامج الاستثمار والرفع من الطاقات الإنتاجية مما يساهم في الرفع من النمو الاقتصادي ، ويعتبر الإنفاق العام أهم أدوات الميزانية في ذلك، من خلال انتهاج سياسة انفاقية توسعية أثناء حالات الركود الاقتصادي من

¹ - بشير مصيطفي ، الخطة الخمسية الجديدة: هل يكون المال العام في خدمة الشأن العام؟، جريدة الشروق اليومي الجزائرية، العدد 2945، الصادرة بتاريخ 2010/05/27، ص 21..

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

أجل إحداث تغييرات في الطلب الكلي للسلع والخدمات ، والهدف من دراسة أثر الإنفاق العام على النمو الاقتصادي هو معرفة مدى إنتاجية المال العام المنفق في مختلف المجالات ومن هذا المنطلق سوف نتطرق إلى دراسة مدى تحقيق الإنفاق العام للنمو الاقتصادي في حالة الجزائر ، وهو ما يوضحه الجدول الموالي:

الجدول رقم (14): تطور النفقات العامة ومعدل النمو الاقتصادي.

النفقات العامة (مليون دج)	نسبة النفقات العامة إلى PIB (%)	معدل النمو الاقتصادي (%)
1993	32.8	-2.2
1994	31.0	-0.9
1995	29.4	3.8
1996	28.2	4.1
1997	30.4	1.1
1998	31.2	5.1
1999	29.9	3.2
2000	28.9	2.2
2001	31.1	2.1
2002	34.8	4.1
2003	33.4	6.8
2004	30.6	5.2
2005	25.8	4.2
2006	31.1	4.9
2007	38.6	4.09
2008	39.1	4.1
2009	-	5.36

المصدر: - النفقات العامة ونسبتها بالنسبة ل PIB اعتمادا على مصادر الجدول رقم (05).

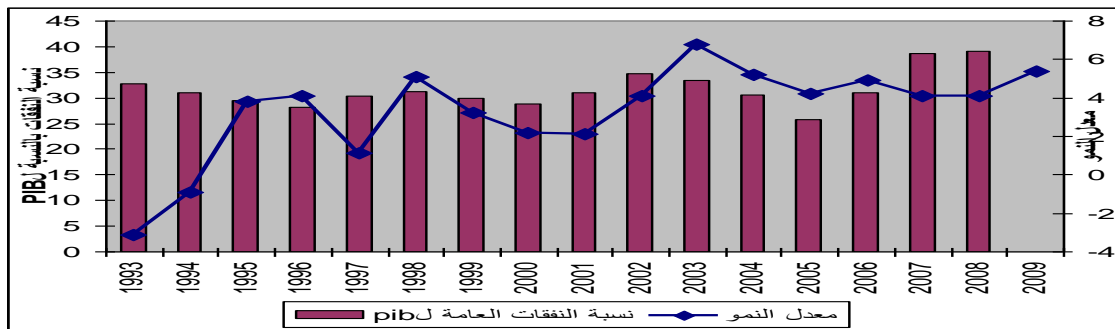
- معدلات النمو اعتمادا على:

- مولود حشمان ، عائشة مسلم، مداخلة حول اتجاهات النمو الاقتصادي في الجزائر خلال الفترة: 2004/1990، جامعة الجزائر.

-/http://www.mf.gov.dz

Ministère des Finances , **La situation Economique et Financier en 1999 et 2004**

الشكل البياني رقم (24): تطور النفقات العامة ومعدل النمو الاقتصادي.



المصدر: بالاعتماد على الجدول السابق.

يمكن تفسير النتائج الموضحة في الجدول والشكل البياني السابقين والخاصة بتطور كل من النفقات العامة ومعدل النمو الاقتصادي ، من خلال مرحلتين:

1- المرحلة الأولى: في ضوء التدابير المتخذة في بداية التسعينات، وفي إطار برنامج التعديل الهيكلي، والانطلاق في الإصلاح المالي عرف معدل النمو الاقتصادي تحس ملحوظ خلال الفترة 1993-1998 (وهي الفترة الفعلية للإصلاحات) من معدل سالب 2.2% سنة 1993 ليرتفع إلى -0.9% سنة 1994، ليواصل الارتفاع إلى 4.1% سنة 1996 (التي شهدت نمو قطاع المحروقات حيث ارتفع سعر البترول إلى 21.69 دولار للبرميل)، وبالمقابل هناك انخفاض في النفقات العامة بالنسبة للنتائج المحلي الإجمالي، فقد انخفضت النفقات العامة من 32.8% من الناتج سنة 1993 إلى 31% سنة 1994، لتصل إلى 28.2% سنة 1996، وهذا راجع لانخفاض نفقات التسيير الناتج عن الشروع في تقليص نفقات أجور عمال الوظيف العمومي، ونفقات التحويل الجارية. وتقليص فاتورة دعم الأسعار، باعتبارها نفقات غير منتجة وذلك وفق توجيهات صندوق النقد الدولي. فيما عرفت نفقات التجهيز تذبذب ما بين 8.6% من الناتج المحلي الإجمالي سنة 1993 و 7.2% سنة 1995.

أما في سنة 1997 فقد انخفض معدل النمو إلى 1.1% بالرغم من ارتفاع نسبة النفقات العامة إلى 30.4% من الناتج المحلي، ويعود ذلك إلى انخفاض نمو القطاع الفلاحي بفعل الجفاف.. هذا ما يوضح عدم تحقق اثر مضاعف الإنفاق العام¹ خلال هذه الفترة وبالتالي فان معدل النمو الاقتصادي تأثر بعوامل خارجية ، باستثناء سنة 1998 التي شهدت ارتفاع في معدل النمو إلى 5.1% وقابله ارتفاع في نسبة النفقات العامة ب 31.2% وهذا ما يترجم تحقق مضاعف الإنفاق العام.

2- المرحلة الثانية: في هذه المرحلة تم البدء في مشروع الإنعاش الاقتصادي الذي خصص له 7.7 مليار دولار، وبعده مشروع دعم النمو الاقتصادي هو الآخر خصص له مبلغ ضخم قدر ب 50 مليار دولار، وهذا ما يفسر توجه الدولة نحوى سياسة تنموية طموحة وبعث جديد لدور الدولة من خلال هذين البرنامجين.

¹ - مضاعف الإنفاق العام - كما تطرقنا له في الفصل الأول- هو زيادة في الدخل بنسب مضاعفة نتيجة زيادة النفقات العامة بنسبة معينة.

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

فخلال سنوات 1999-2004 تعزز النمو، وتسارعت وتيرته في السنوات 1999-2003 (ربح درجتين أو أكثر في السنة لتبلغ 6.8% سنة 2003) وتحسنت نوعيته، لاسيما في قطاعات الفلاحة والمحروقات والبناء، ويبقى النمو الصناعي وحده غير كافي ودون المستوى المطلوب. وذلك أن النمو مدعم بواسطة النفقة العمومية ولكن ليس وحدها.¹ حيث ارتفعت نسبة النمو (التي لم تعرفها الجزائر من قبل) من 3.2% سنة 1999 إلى أقصاها 6.8% سنة 2003، و5.2% سنة 2004، وكانت ما بين 4.9% سنة 2006، و5.3% سنة 2009. والجدول الموالي يوضح تطور نسبة نمو مختلف القطاعات الاقتصادية

الجدول رقم (15): نسب نمو القطاعات الاقتصادية خلال الفترة 1999/2009

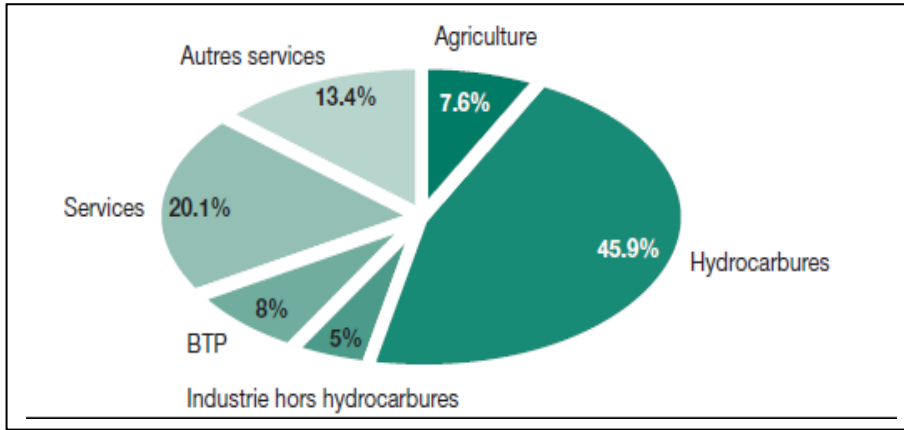
2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	
-	-0.9	-0.9	-2.5	-	0.9	8.1	3.7	-1.6	4.7	6.1	المحروقات
-	-	5.8	4.9	-	6.41	17	-1.3	13.2	-5	2.7	الفلاحة
-	4.3	0.8	2.8	-	2.6	1.4	2.9	1.1	1.4	1.62	الصناعة
-	-	9.5	11.6	-	8	5.8	8.2	2.8	4.1	1.4	الأشغال العمومية
-	-	6.9	6.5	5.3	7.7	5.7	5.4	3.1	2.6	3.14	الخدمات

المصدر: - وزارة المالية - <http://www.mf.gov.dz> / - المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (قسم الدراسات الاقتصادية)، ملخص حول الوضع الاقتصادي والاجتماعي للأمة لسنة 2008، ديسمبر 2009.

من خلال الجدول أعلاه يلاحظ معدلات نمو متباينة بالنسبة لقطاع المحروقات وذلك راجع للتغيرات الخارجية التي تطرأ على أسعار البترول و معدلات الإنتاج المفروضة من OPEC، بحيث أن مؤشر إنتاج هذا القطاع يسجل نموا سلبيا في السنوات الأخيرة (2007 و 2008)، إذ يسجل معدل سلبي (-0,9%) سنتي 2008 و 2007. وقد أثرت هذه النتيجة سلبا على معدلات النمو الإجمالي للاقتصاد الوطني بسبب ثقل فرع "المحروقات" في تكوين القيمة المضافة، وله وزن ثقيل كذلك في تكوين الناتج الداخلي الخام بنسبة 45,9% سنة 2006 مثلما يوضحه الشكل البياني الموالي:

¹ - عبد اللطيف بن أشنهو، عصرنة الجزائر حصيلة وآفاق، ALPHA Design 2004، ص 84.

الشكل البياني رقم(25): التقسيم القطاعي للناتج الداخلي الخام(PIB) لسنة 2006:



Source: BafD/OCDE, op.cit.p131

كما أن مؤشر إنتاج هذا القطاع يسجل نموا سلبيا قدره (- 2,4%) بالنسبة للسنة المالية 2008 مقارنة بسنة 2007. ويمكن تفسير هذا الانخفاض في الإنتاج بتذبذب أسواق الخام الدولية، بالإضافة إلى قلة الطلب على المحروقات خلال الأزمة المالية العالمية وانخفاض أسعار البترول التي وصلت إلى أقل من 50 دولار للبرميل ، مما أدى بالدول المصدرة بتخفيض معدل الإنتاج اليومي بأكثر من مليون برميل.

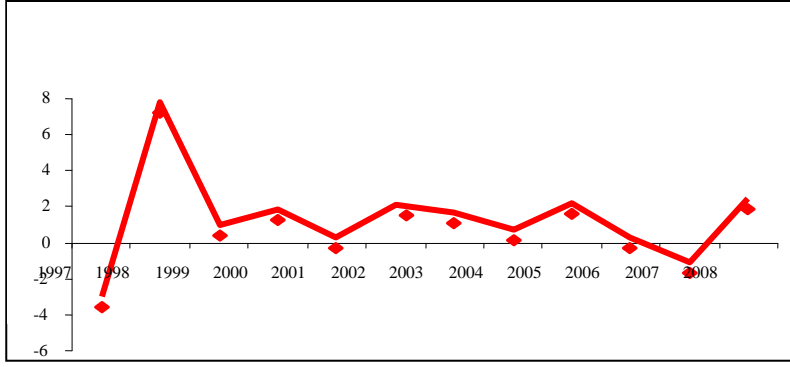
أما قطاع الفلاحة فيعرف هو الآخر تذبذب بسبب تأثره بموسم الجفاف و الأمطار وكانت اعلي نسبة له سنة 2003 ب 17% ، ويرجع ذلك لسببي هما :¹ موسم الأمطار الذي سجلته هذه السنة والنتائج الأولية لبرنامج الوطني للتنمية الفلاحية (PNDA) ، وبرنامج الوطني للتنمية الريفية والفلاحية (PNDR).

أما قطاع الصناعة يلاحظ نسب نمو متواضعة جدا ، ولكن يعرف هذا القطاع ارتفاع إنتاج القطاع الخاص. بينما عرف انتاج القطاع الصناعي العمومي انخفاضا كبيرا من سنة لأخرى مع استثناء النشاطات المرتبطة بقطاع البناء و الأشغال العمومية.¹ وذلك ما يوضحه الشكل البياني الموالي.

¹ - Ministère des Finances ,op.cit,P4

¹ - شيببي عبد الرحيم ، السياسة المالية والقدرة على تحمل العجز:حالة الجزائر ، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، جامعة تلمسان ، 2007 ، ص 243 .

الشكل البياني رقم(26): تطور المؤشر العام للإنتاج الصناعي (1997-2008)



المصدر: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (قسم الدراسات الاقتصادية) ، ملخص حول الوضع الاقتصادي والاجتماعي للأمم لسنة 2008، ديسمبر 2009. ص27.

من خلال تحليل معدلات النمو في القطاعات الثلاثة السابقة فإنه لا يظهر تأثير الإنفاق العام على النمو الاقتصادي نظرا لتأثرها بعوامل أخرى التي سبق ذكرها وبالتالي لا يوجد أثر مضاعف للإنفاق العام.

أما قطاع الأشغال العمومية عرف تنمية كبيرة بتسجيله معدلات نمو جيدة بلغت أقصاها 8.2% سنة 2002 وهي أعلى نسبة في جميع القطاعات، تطور بمعدل 11.6% ، ومن ناحية حصته في تكوين الناتج المحلي الإجمالي فقد ارتفعت من 8.5% سنة 2003 (13.2% خارج المحروقات) إلى 8.7% سنة 2007 (17.5% خارج المحروقات). وهذا راجع لأسباب أهمها الزيادة في الإنفاق الرأسمالي بـ 23% ، كما أكد تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي لسنة 2009 أنه تم انجاز ما يفوق مليون سكن مع نهاية سنة 2009 موضحا أن وتيرة الانجاز انتقلت من 110000 سكن/سنويا سنة 2004 إلى 220000 سكن سنة 2008 ثم إلى 275000 سكن سنة 2009 ، كما أن المجهود الاستثماري الجبار المبذول في مجال المنشآت بدأ يعطي ثماره، سواء من خلال توسيع شبكات الطرقات وتكثيفها، ومن خلال إنشاء الطريق السريع شرق غرب، يبلغ طوله 1.216 كلم، ليكون همزة وصل بين ولايتي عنابة وتلمسان مرورا بـ 24 ولاية من البلاد. إذ هناك ما لا يقل عن 538 جسرا و 13 نفقا وعشرات المفارق التي تربط المدن النائية البعيدة عن خط الطريق السريع. وإستفاد الطريق السريع السيار شرق غرب من غلاف مالي يزيد عن 800 مليار دينار. وبالتالي يظهر جليا أثر مضاعف للإنفاق العام على هذا القطاع.

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

بينما قطاع الخدمات هو الآخر ظهر عليه جليا تأثير مضاعف الإنفاق العام من خلال تسجيله معدلات نمو جد مقبولة وصلت أقصاها إلى 7.7 سنة 2004 و6.9 سنة 2007 .

وخلاصة القول أن تأثير الإنفاق العام على النمو الإقتصادي والذي يعبر عن مدى انتاجية هذا الإنفاق، ففي حالة الجزائر هو ضعيف نظرا لكون أن القطاعات المساهمة في النمو الإجمالي وخاصة المحروقات والفلاحة والصناعة تتأثر بعوامل خارجية مما ينتقي وجود مضاعف الإنفاق في حالة هذه القطاعات الحساسة ، بينما يؤثر المجهود الإنفاقي للدولة ويظهر مضاعف الإنفاق فقط على قطاعات الأشغال العمومية وقطاع الخدمات.

وما يؤكد ذلك من خلال دراسة أعدها البنك الدولي سنة 2008 على عينة من 93 دولة شملتها الدراسة فيما يخص الإنتاجية الإقتصادية أن الجزائر تأتي في المرتبة 85، رغم الإستثمارات الضخمة في الآونة الأخيرة والتي تعتبر الأحسن في المنطقة.¹

الفرع الثاني: دور سياسة الإنفاق العام في القضاء على البطالة:

بالإضافة إلى النمو الاقتصادي الذي يعتبر هدف مهم لأي سياسة اقتصادية ، فإن هدف القضاء على البطالة (تحقيق التشغيل الكامل) كذلك هو من أهم النقاط الحساسة الموضوعة على طاولة النقاش ، والمبرمجة ضمن ميزانية الدولة ، وما يستلزم من تخصيص للأموال العامة في سبيل صياغة برامج تشغيلية فعالة. وتعتبر الجزائر كحالة تستدعي النظر فيها من خلال إلقاء الضوء على توجهات سياسة الإنفاق العام في التقليل من ظاهرة البطالة ، وهذا ما توضحه المؤشرات التالية:

الجدول رقم(16): نصيب قطاع الشغل من الميزانية العامة:

السنوات	نسبة النفقات العامة من الناتج الداخلي الخام	مجموع التحويلات لقطاع التشغيل(مليار دج)	نسبة تحويلات التشغيل لمجموع التحويلات	المعدل السنوي لنمو تحويلات التشغيل-	معدل البطالة %
1993	32.8	2000	2.12	-	23.15
1994	31	2200	1.96	10	24.36
1995	29.4	2550	2.09	15.9	28.10
1996	28.2	2500	69.1	2	27.99
1997	30.4	3000	1.82	20	27.96
1998	31.2	3800	1.77	26.66	28.02
1999	29.9	6250	2.64	64.47	28.71
2000	28.9	7900	3.15	26.4	29.40

المصدر: ons:

¹ - FMI, Bulletin Economique N°6 Novembre/Décembre 2007.P2.

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

فقد عرفت بداية التسعينات (المرحلة الانتقالية نحو اقتصاد السوق) تطور ملحوظ في معدل البطالة ، بحيث سجلت الفترة 1990-1995 انخفاض كبير في عرض العمل وبالتالي زيادة معدل البطالة الذي وصل إلى 23.15 % 1993 ليرتفع إلى 24.36 % سنة 1994 ثم إلى 28.10 % سنة 1995، نظرا لانخفاض المعدل السنوي لخلق مناصب العمل الذي انخفض إلى حوالي 50000 منصب شغل ما بين 1990 و 1995.

وبالمقابل عرفت سياسة الإنفاق العام نهجا نقشفيًا ، وهو ما يبينه الجدول أعلاه ، من تدني نسبة الإنفاق العام بالنسبة للنتائج الداخلي الخام ، بحيث انخفضت نسبة النفقات العامة من 32.8 % من الناتج الداخلي الخام سنة 1993 إلى 31 % سنة 1994، لتصل إلى 28.2 % سنة 1996، وكان هذا التوجه في تقليص النفقات العامة ضمن برنامج الإصلاح الاقتصادي بالتعاون مع المؤسسات المالية الدولية في إطار برنامج التعديل الهيكلي، والملاحظ كذلك قلة التحويلات المخصصة للتشغيل خلال هذه الفترة بحيث انتقلت من 2000 مليار دج سنة 1993 إلى 3000 مليار دج سنة 1997 خلال أربع سنوات لتصل إلى 3800 مليار دج سنة 1998، بحيث كانت هذه الزيادات جد بطيئة وبالتالي مما أثر على خلق مناصب الشغل وزيادة معدل البطالة. ورغم ارتفاع هذه المخصصات إلى 6250 مليار دج بنسبة زيادة تقدر ب 64.47 % سنة 1999، 7900 مليار دج بنسبة زيادة 26.4 % سنة 2000، إلا أن معدل البطالة واصل الارتفاع إلى 28.71 % سنة 1999 و 29.4 % سنة 2000. وكان السبب في ذلك عدم تعافي الاقتصاد الوطني من مخلفات برنامج التعديل الهيكلي.

نفقات التجهيز التي لم تعرف انخفاضا كبيرا بل عرفت تذبذب ملحوظ فقد انخفضت من 8.3 % من الناتج الداخلي الخام سنة 1990 إلى 6 % سنة 1991 ، لترتفع إلى 8.6 % سنة 1993 و بقيت نسبتها مستقرة ما بين 8 % و 7 % بين سنتي 1994 و 1998، وبالتالي عرفت هذه الفترة ببطء لعجلة المشاريع الاستثمارية ومناصب الشغل كما يوضحه الجدول الموالي:

الجدول رقم (17): المشاريع الاستثمارية ومناصب الشغل المنجزة خلال الفترة 1993-2000.

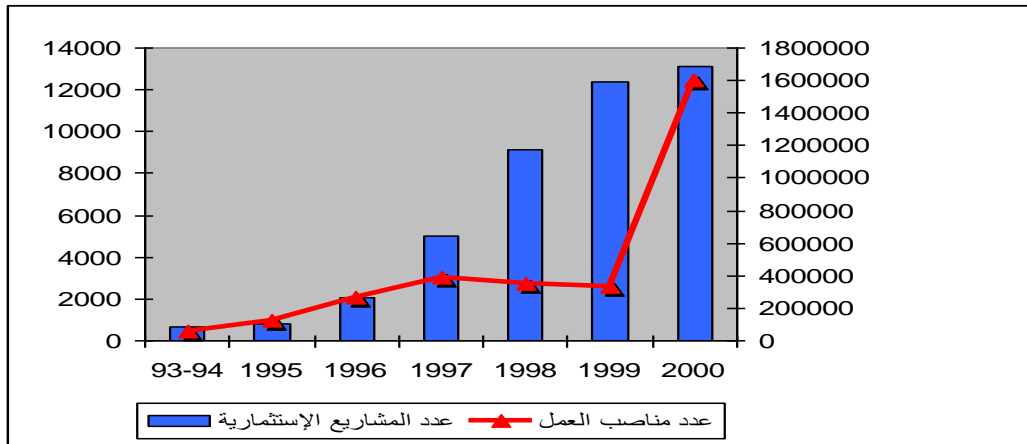
السنوات	عدد المشاريع	النسب (%)	مناصب العمل	النسب (%)	مبالغ الاستثمار 610 دج	النسب (%)
1993-1994	694	2 %	59606	4 %	114.000	3 %
1995	834	2 %	73818	5 %	219.000	7 %
1996	2.075	5 %	127849	8 %	178.000	5 %

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

13 %	438.000	17 %	266761	12 %	4.989	1997
27 %	912.000	24 %	388702	21 %	9.144	1998
20 %	685.000	22 %	351986	29 %	12.372	1999
24 %	798.000	21 %	336169	30 %	13.105	2000
100 %	3.344.000	100 %	1604891	100 %	43.213	المجموع

المصدر: عبد القادر بابا، سياسة الاستثمارات في الجزائر وتحديات التنمية في ظل التطورات العالمية الراهنة، أطروحة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2004، ص 240.

الشكل البياني رقم(27): تطور عدد المشاريع الإستثمارية ومناصب الشغل.



المصدر: بالاعتماد على الجدول السابق.

يلاحظ قلة عدد مناصب العمل التي تم خلقها في هذه الفترة وهو ما لم يغير من معدل البطالة الذي بدأ يراوح مكانه ما بين 28% و 29%. بخلاف سنة 2000 التي عرفت نوعا ما انتعاش في مناصب الشغل.

ويرجع السبب في انخفاض مناصب العمل، أساسا إلى نقص الوعي الاقتصادي للمستثمرين الخواص. فأغلب المستثمرين إستغلوا الامتيازات الضريبية لتحقيق أغراضهم الشخصية، بهدف تحقيق أكبر ربح ممكن وفي أقرب وقت، وميولهم إلى النشاطات الاستثمارية التي تنخفض فيها كثافة اليد العاملة ورأس المال، ولا تتطلب تقنيات عالية، دون المبالاة بمساعي الدولة وأهدافها، من جراء حرمان خزينتها من الإيرادات الضريبية. وهذا ما ينعكس سلبا على مستوى التشغيل، في الوقت الذي تواجه فيه البلاد ظاهرة البطالة المتفشية.¹

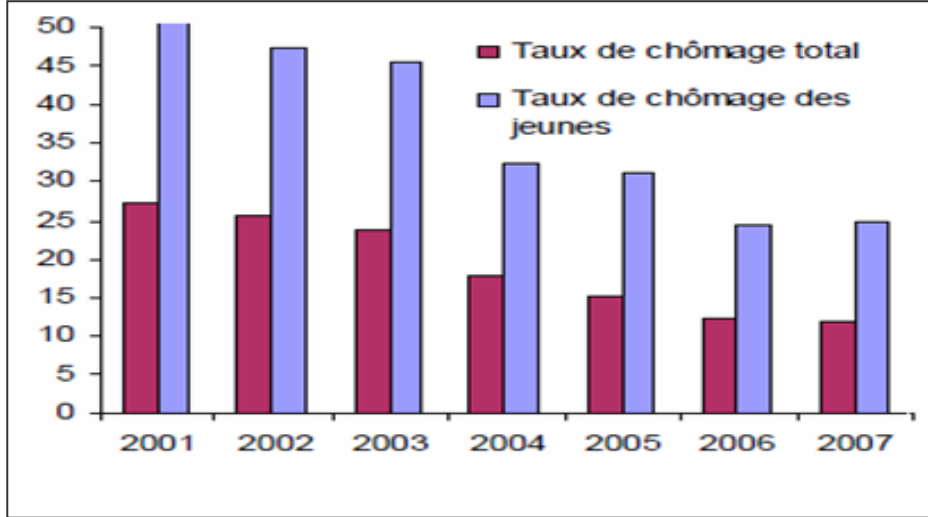
¹ - عبد القادر بابا ، سياسة الاستثمارات في الجزائر وتحديات التنمية في ظل التطورات العالمية الراهنة ، مرجع سابق ، ص 241.

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

● سياسة الإنفاق العام في إطار برنامجي الإنعاش الاقتصادي ودعم النمو وواقع التشغيل:

لقد ساهمت الدولة بمجهودات إنفاقي كبير من خلال برنامجي الإنعاش الاقتصادي ودعم النمو الاقتصادي، في القضاء على شبح البطالة، وكانت فترة الرخاء المالي التي يعرفها الإقتصاد الوطني بسبب الظروف الدولية والمحلية المساعدة، أدت ببرنامجي الإنعاش الاقتصادي ودعم النمو بتحقيق نتائج إيجابية تخفيض معدل البطال، وذلك ما يوضحه الشكل البياني الموالي :

الشكل البياني رقم(28): تطور معدل البطالة في الجزائر.



Source; FMI. Rapport sur les économies nationales n° 09/108. April 2009. P6

رغم أن النتائج المحصل عليها في مجال التشغيل لم تكن عند الطموح المرغوب فيه إلا أن مستويات البطالة انخفضت من 23% سنة 2003 إلى 17.7% سنة 2004، (حسب إحصائيات صندوق النقد الدولي) بعدما كانت 29% سنة 1999، حيث تم إنشاء 728500 منصب شغل من سنة 2001-2004 (فترة برنامج الإنعاش الاقتصادي) منها 477500 منصب دائم بنسبة 63% و 271000 منصب شغل مؤقت بنسبة 37%، وذلك راجع لارتفاع وتيرة الاستثمارات العمومية وهو ما تترجمه زيادة نفقات التجهيز حيث ارتفعت من 186.9 مليار دج سنة 1999 إلى 321.9 مليار دج سنة 2000 بنسبة مرتفعة تقدر ب 72.2%، وتضاعفت ما بين سنة 2000 و 2004 حيث انتقلت من 321.9 مليار دج إلى 698.4 مليار دج، حيث بلغت الاستثمارات المحلية خلال الفترة 1998-2001 بمتوسط 26.6% من PIB وارتفعت الى

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

28.2% سنة 2002.¹ كما استفادت المؤسسات الخاصة من ميزانية ضخمة من النفقات الجبائية والاعانات حيث تم انشاء حوالي 22400 مؤسسة مع نهاية جوان 2004. كما حمل مخطط التنمية الريفية في طياته دعم الدولة للنشاط الفلاحي بمختلف الصيغ حيث بلغت عدد المستثمرات التي استفادت من دعم الدولة إلى 221730 مستثمرة ، وبلغت عدد مناصب الشغل التي تم خلقها خلال هذه المرحلة حوالي 607686 منصب.² ومواصلة من الدولة في سياستها التنموية عرفت وتيرة النفقات العمومية تزايد ملحوظ خلال مشروع دعم النمو الاقتصادي فقد عرفت أكبر نسبة زيادة سنة 2006 ب79.7% عن سنة 2005، وتضاعفت أكثر من ثلاث مرات ما بين 2005 و 2009 ، بسبب كثافة المشاريع الإستثمارية المبرمجة في هذه الفترة، وهذا ما كان له وقع على مجال التشغيل بحيث انخفضت نسبة البطالة إلى 15.3% سنة 2005 و12% سنة 2009.

الفرع الثالث: التدابير المتخذة في إطار سياسة الإنفاق العام من أجل تحقيق إستقرار المستوى العام للأسعار (محاربة التضخم):

باعتبار أن استقرار المستوى العام للأسعار هو من ضمن أهداف السياسة الاقتصادية التي تسعى كل دولة إلى تحقيقها من خلال اعتماد برامج كبح التضخم، وللمحافظة على القدرة الشرائية للمواطنين . لكون أن التضخم هو حالة الارتفاع غير المنتظم للأسعار، وتعتبر عملية التحكم في سياسة الإنفاق العام وأحسن توجيهه للنفقات العامة بآليات متعددة من أهم عوامل التقليل من معدلات التضخم في الاقتصاد الوطني.

فقد عرف الاقتصاد الجزائري في نهاية الثمانينات وبداية التسعينات ضغوط تضخمية شديدة كان لها بالغ الأثر على الاقتصاد الوطني، وهو ما يوضحه الجدول الموالي لتطور معدلات التضخم في الجزائر.

¹- La banque africaine de développement **Rapport sur le développement en Afrique**, Economica, paris, 2003, p100,

² - عبد اللطيف بن أشنهو ، عصرنة الجزائر حصيلة وآفاق ، مرجع سابق ، ص 21 .

الجدول رقم(18): تطور معدلات التضخم في الجزائر خلال الفترة(1990/2009):

السنوات	معدل التضخم	السنوات	معدل التضخم
1990	17.9	2000	0.34
1991	25.9	2001	4.23
1992	31.7	2002	1.42
1993	20.5	2003	2.59
1994	29	2004	3.56
1995	29.8	2005	1.64
1996	18.7	2006	2.53
1997	5.6	2007	3.51
1998	5.0	2008	4.8
1999	2.6	2009	*5.7

المصدر: - وزارة المالية

- الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار http://www.andi.dz/fr/?fc=b_commerce
- نسبيتي 2008 و 2009 من خلال ملخص لبيان الديوان الوطني للإحصائيات منشور على الموقع
www.radioalgerie.dz/?p=13978

* معدل التضخم خاص بعشرة أشهر إلى غاية نوفمبر 2009.

من خلال الجدول أعلاه يلاحظ ارتفاع كبير في معدل التضخم التي بلغت 17.9 % سنة 1990، لترتفع إلى 25.9 % سنة 1991 ، ثم إلى 31.7 % سنة 1992 (أقصى معدل تضخم خلال هذه الفترة)، وذلك راجع لعدة أسباب منها:

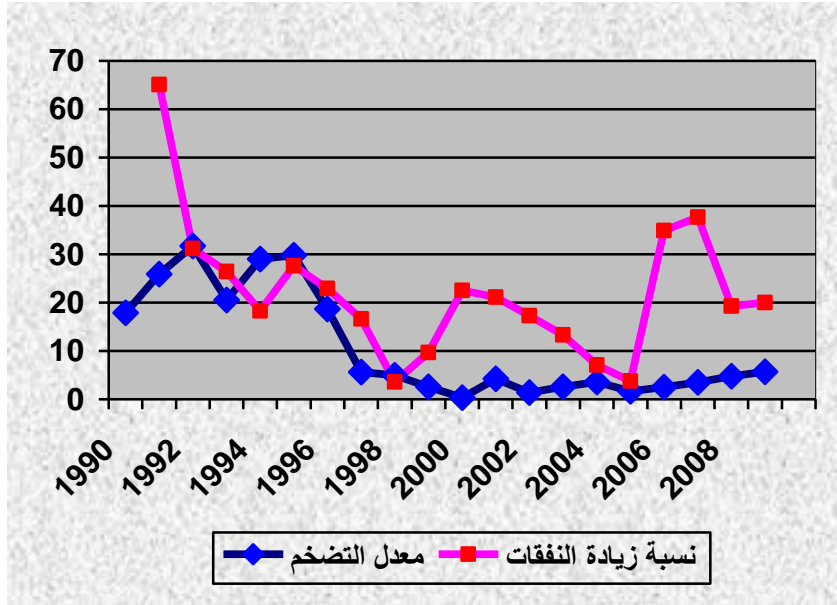
← الركود الذي ميز مستويات العرض الكلي وقابله ارتفاع الطلب الكلي.

← تخصيصات القروض الموجهة للإقتصاد وبدون مقابل إنتاجي.

← ارتفاع معدلات السيولة.

أما في سنة 1993 عرف معدل التضخم انخفاضا قدر ب 20.5 % (أي ب 11 نقطة) لكنه كان مؤقتا ليعود إلى الارتفاع سنتي 1994 و 1995 إلى 29 % و 29.8 % على التوالي. وفي ظل هذه المرحلة الحرجة كانت الجزائر تمر بتطبيق برنامج التعديل الهيكلي ، حيث انتهجت الجزائر في هذا المجال عدة تغييرات جذرية في سياستها الإنفاقية بهدف كبح الضغوط التضخمية، و الشكل البياني الموالي يوضح مسار زيادة النفقات العامة ومعدل التضخم.

الشكل البياني رقم(29): العلاقة بين معدل زيادة النفقات العامة ومعدل التضخم.



المصدر: بالإعتماد على الجدول السابق.

وقد شملت هذه التغييرات مايلي:

- 1- تخفيض مشتريات الحكومة من السلع والخدمات ، ومدفوعات الحكومة التحويلية للقطاعات الأخرى، مما يجعلها ذات أثر مضاد لاتجاه التقلبات في إنفاق المستهلكين.
 - 2- تقليص ميزانية النفقات الموجهة لدعم الأسعار التي بلغت ذروتها قبل هذه الإجراءات بحوالي 29.5 مليار دج ، والتي كانت تشكل عبئا كبيرا على الميزانية العامة.
 - 3- انتهاج سياسة تقشفية خاصة فيما يخص نفقات التسيير باعتبارها نفقات غير منتجة.
- وكانت هذه الإجراءات جد مؤثرة على عجز الميزانية العامة حيث هبط هذا العجز بأكثر من أربعة نقاط مئوية من إجمالي الناتج المحلي سنة 1994 وثلاثة نقاط مئوية سنة 1995، وساهم هذا الانضباط المالي والتحكم في النفقات العامة في ظهور فوائض وانخفاض مستمر في رصيد الائتمان المستحق للحكومة والذي وصل إلى النصف سنة 1996 عما كان عليه سنة 1991. كما تعتبر هذه الإجراءات الدعامية الأساسية التي ساعدت السياسة النقدية من خلال هبوط نسبة السيولة من 49% سنة 1993 إلى 36% سنة 1996 مؤديا بذلك إلى القضاء تدريجيا على السيولة الزائدة في الاقتصاد، وكان لذلك بالغ الأثر على معدل التضخم حيث انخفض من 18.7 سنة 1997 إلى أقل قيمة له 0.34 سنة 2000 (أي انخفاض بـ 18 نقطة).
- أما في سنة 2001 فقد ارتفع إلى 4.23% لكنه كان ظرفي سرعان ما هبط إلى 1.42% سنة 2002 وبقي هذا المعدل في نطاق مقبول يتراوح بين 1 و3.5% بين سنتي 2002 و2007

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

والملاحظ في هذه الفترة كانت نسبة زيادة النفقات العامة تتناقص من سنة لأخرى من 21.1% سنة 2001 إلى 3.8% سنة 2005، وما كان لذلك بالغ الأثر على معدل التضخم الذي عرف استقرارا على مدى سبع سنوات، سرعان ما ارتفع بين سنتي 2008 و2009 ووصل إلى 4.8% و5.7% على التوالي، وكان ذلك نتيجة حتمية لارتفاع في نسبة زيادة النفقات العامة التي بلغت أوجها سنة 37.7% سنة 2007، و20% سنة 2009 وكان ذلك بسبب رفع معدل الحد الأدنى للأجر الوطني المضمون ومختلف المنح.

ومن خلال ما سبق يمكن القول أنه من الصعب جدا الموازنة بين تحقيق هدف النمو الاقتصادي الذي يستدعي تكثيف الإنفاق العام ومحاربة التضخم الذي يستدعي ضبط الإنفاق، لكن توجيه السياسة الانفاقية التي اعتمدها الجزائر كانت إلى حد كبير مؤثرة على معدل التضخم الذي عرف انخفاض ملحوظ جدا (أقل قيمة له 0.43% سنة 2000) بعدما كان يبلغ أرقاما جد مرتفعة (أكبر قيمة له 31.7% سنة 1993).

الفرع الرابع: سياسة الإنفاق العام والتأثير على ميزان المدفوعات:

أولا: نظرة على تطور ميزان المدفوعات في الجزائر:

لقد كان للتطورات الخارجية دور كبير ورئيسي في التأثير على التوازنات الخارجية للاقتصاد الجزائري، باعتباره مازال يعاني من التبعية والاعتماد الكلي على أسعار البترول، والذي تشكل صادراته أكثر من 95% من إجمالي الصادرات وضعف كبير في الصادرات خارج المحروقات.

فقد حقق ميزان المدفوعات ككل فائض ملحوظ خلال سنة 1997 بمقدار 2240 مليون دولار، والذي تحول إلى عجز في السنتين المواليين: 260 مليون دولار سنة 1998 و540 مليون دولار سنة 1999،

وهناك عدة أسباب ساهمت في اختلال ميزان المدفوعات منها ما يتعلق بانخفاض فائض الميزان التجاري وأخرى تتعلق بعناصر حساب رأس المال، لكن تعتبر تقلبات أسعار البترول في الأسواق العالمية أهم تلك الأسباب بالنظر لأهمية هذه المادة في صادرات الجزائر، إضافة إلى تركيبة واتجاه وارداتها وتركيبية مديونيتها الخارجية. وذلك ما يوضحه الجدول الموالي

الجدول رقم(19): تطور ميزان المدفوعات :

السنوات	رصيد ميزان المدفوعات	رصيد ميزان التجاري	حساب رأس المال	ميزان الحساب الجاري	الواردات السلعية	الصادرات من السلع والخدمات
1997	2,240.00	5,690.00	2,290.00	4,530.00	-8,130.00	13,820.00
1998	-260.00	1,510.00	-830.00	570.00	-8,630.00	10,140.00
1999	-540.00	3,360.00	2,400.00	1,860.00	-8,960.00	12,320.00
2000	9,020.00	12,300.00	-1,360.00	10,380.00	-9,350.00	21,650.00
2001	7,720.00	9,610.00	-870.00	8,590.00	-9,480.00	19,090.00
2002	4,840.00	6,710.00	-710.00	5,550.00	-12,010.00	18,720.00
2003	8,820.00	11,140.00	-1,370.00	10,190.00	-13,320.00	24,460.00
2004	11,260.00	14,270.00	-1,870.00	13,130.00	-17,950.00	32,220.00
2005	19,210.00	26,470.00	-4,240.00	23,450.00	-19,860.00	46,330.00
2006	19,930.00	34,060.00	-11,220.00	31,150.00	-20,680.00	54,740.00
2007	29,550.00	34,240.00	-1,030.00	30,580.00	-26,350.00	63,480.00

الوحدة: مليون دولار

المصدر: صندوق النقد العربي.

أما في بداية الألفية الثالثة عرف ميزان المدفوعات فائض قدر ب 9020 مليون دولار سنة 2000 ليواصل تحقيق فوائض في السنوات الأخرى، وصلت إلى 19210 مليون دولار ، وذلك راجع لتحقيق الميزان التجاري فوائض معتبرة وصلت إلى ، بلغت 2.52 مليار دولار في ماي 2005، مقابل 1.92 مليار دولار لنفس الفترة لسنة 2004¹. وذلك راجع لارتفاع صادرات المحروقات وارتفاع طفيف في الصادرات خارج المحروقات والتي بلغت مبيعاتها(سنة 2005) بالنسبة للمنتجات نصف المصنعة 71 مليون دولار ، المواد الخام 14 مليون دولار ولم تتجاوز مبيعات المواد الغذائية 7 ملايين دولار.²

ثانيا: دور سياسة الإنفاق العام في ترقية الصادرات وجلب رؤوس الأموال الأجنبية:

- 1- باعتبار أن سياسة الإنفاق العام تساهم في معالجة اختلالات ميزان المدفوعات من خلال :
 - 2- تشجيع الإستثمار الأجنبي المباشر.

¹ - خليفة قرصي، الميزان التجاري يحقق فائضا ب 2.5 مليار دولار خلال شهر ماي، جريدة الخبر، العدد 4732، الصادرة

بتاريخ 2006/06/19.

² - نفس المرجع.

1- التدابير المتخذة في مجال ترقية الصادرات خارج المحروقات:

إن عملية ترقية الصادرات خارج المحروقات من المسائل الهامة، المتبناة من قبل السياسة الاقتصادية المنتهجة في إطار الإصلاحات. وهذا نظرا لمساهمتها الضئيلة في إجمالي الصادرات. والتي بلغت 3.9 %، 3.3 % خلال سنوات 1990، 1991 على التوالي، وذلك عن طريق عدة وسائل أهمها النفقات الجبائية والإعانات الموجهة للمستثمرين. بغية التقليل من اعتماد الصادرات الجزائرية كلية على المحروقات لما لذلك من عواقب.

وترمي هذه التدابير إلى توجيه النفقات الجبائية (باعتبارها نفقات عامة غير مباشرة) والإعانات للتحفيز على التصدير، الواردة في قوانين الإستثمار خاصة القانون المتعلق بترقية الإستثمارات لسنة 1993 المؤرخ في 05 أكتوبر 1993، والأمر 01-03 المؤرخ في 20/08/2001، بغية جلب رؤوس الأموال الوطنية والأجنبية، وتنويع الصادرات، بالإضافة إلى إحداث القدرة التنافسية للسلع الجزائرية في الأسواق وضمان رواجها. وتجنيد ميزان المدفوعات العجز الناتج عن تقلبات أسعار البترول. وفي ظل هذه القوانين تدخلت الدولة عن طريق النفقات العامة من خلال الإعانات و النفقات الجبائية الموجهة للمستثمرين وقد عرفت ميزانية معتبرة رصدت لهذا الغرض من خلال ما يوضحه الجدول الموالي:

الوحدة: مليار دج.

الجدول رقم (20): تطور النفقات الجبائية

2006	2005	2004	2003	2002	2001		
44.1	49.7	43.4	69.2	33.8	45.1	مبلغ التكلفة	تكلفة النفقات الجبائية
%11.28	%14.51	%37.28	%104.73	-%25	-	نسبة التطور	
%7	%7.7	%7.5	%13.2	%7	%11.3		نسبة النفقات الجبائية إلى الجبائية العادية

المصدر: وزارة المالية.

ولم يقتصر الدعم الموجه للاستثمارات على النفقات الجبائية بل تعداه إلى المساعدات المباشرة التي بلغت سنة 2000 حوالي 805.602.408 دج وارتفعت إلى 3.337.850.810 في سنة 2003.

ولكن على الرغم من كل هذه الإجراءات المحفزة على تشجيع الإستثمار والتصدير وترقيته. تبقى الصادرات خارج قطاع المحروقات تسجل نتائج ضئيلة وغير مشجعة. فقد عرفت نسبة تطور الإستثمارات تذبذبا ملحوظا حيث انتقلت من 20.09 % سنة 2001 إلى

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

20.78 % سنة 2002، لتتخفص إلى 14.42 % سنة 2003 وفيما يلي نعرض جدول يبين تطور بنية الصادرات المتعلقة بقطاع المحروقات وخارج قطاع المحروقات خلال الفترة 1992-2001.

الجدول رقم(21): تطور الصادرات.

السنوات الصادرات	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
المحروقات	95,40 %	94,91 %	96,85 %	94,83 %	95,69 %	96,4 %	96,33 %	96,63 %	97,27 %	97,0 %
الصادرات خارج المحروقات	4,60 %	5,09 %	3,15 %	5,17 %	4,31 %	3,60 %	3,67 %	3,37 %	2,73 %	2,96 %

Source: www.finance-algeria.org

يلاحظ هيمنة الصادرات البترولية بنسبة 95.40 % سنة 1992 لترتفع إلى 97 % سنة 2001، وضعف كبير في الصادرات خارج المحروقات بلغت أقصى حد لها 5.17 % سنة 1995، ورغم انطلاق مشروع الإنعاش الاقتصادي ودعم النمو والتحفيزات المقدمة للمستثمرين إلا أن نسبة الصادرات خارج المحروقات بقيت تراوح مكانها فقد شملت الصادرات خارج المحروقات لسنة 2007 المنتجات نصف المصنعة 1.5 %، المنتجات الخام 0.21 %، المنتجات الغذائية 0.16 %، التجهيزات الصناعية 0.08 %، مواد الاستهلاك غير الغذائية 0.04 %¹.

2- تشجيع الإستثمار الأجنبي المباشر:

لقد سعت الدولة بتسخير جملة من الإمكانيات الداعمة بهدف جلب الإستثمارات الأجنبية المباشرة، وتمكينها من الإستثمار في القطاعات الاقتصادية الحساسة، رغبة منها في زيادة رؤوس الأموال الأجنبية، لما لذلك من أهمية كبيرة في معالجة اختلالات ميزان المدفوعات، وشملت هذه الإجراءات في صيغ متعددة لدعم المستثمرين عن طريق النفقات الجبائية والإعانات المالية.

¹ - أمال عزيرية، الجزائر تنظم الصالون الأول للصادرات من 23 إلى 26 فيفري 2009، جريدة الخبر، العدد 5486، الصادرة بتاريخ 2008/11/26.

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

وقد شملت الإستثمارات الأجنبية في الجزائر التي تلقت الإعانات والتحفيزات من ميزانية الدولة عدة قطاعات على النحو التالي:¹

- قطاع المحروقات: يعتبر القطاع الأكثر حيوية واستقطابا للإستثمارات الأجنبية المباشرة حيث أمضت الجزائر أكثر من 60 معاهدة شراكة ، بين سوناطراك ومؤسسات دولية أخرى، ونفس الشيء بالنسبة للغاز الطبيعي ، حيث يساهم الإستثمار الأجنبي المباشر ب 70% من إنتاج الغاز الطبيعي .

- قطاع صناعة : يمثل 59% من مجموع المشاريع خارج قطاع المحروقات ، خاصة بعد خصصة الشركات الوطنية وابتعاد الدولة عن قطاع الإنتاج والإنتاج على القطاع الخاص الوطني والأجنبي ويشمل بدوره عدة قطاعات:

* **الميكانيك:** المجمع الفرنسي للعجلات المطاطية " MECHELIN " سجل عودة قوية في السوق الجزائرية خاصة بع سنة 2000 بتغطية للسوق المحلية قدرت ب 40 ù والتصدير ب 60 ù برقم أعمال قدر ب 20 مليون أورو .

* **الصناعة الغذائية:** والأمثلة كثير مثل كوكاكولا، دانون، اورونجينا...الخ.

* **الصناعة الإلكترونية:** برقم أعمال قدر بأكثر من 40 مليون دولار ، يشمل شركة BYA ، LG ، SAMSUNG ...الخ.

- القطاع الزراعي: يمثل 40% من الإستثمارات الأجنبية المباشرة.

- قطاع الأشغال العمومية: سجل حضور 45 مؤسسة مشتركة، في السنوات الخمس الأخيرة نظرا لانطلاق في مشاريع ضخمة للبنية التحتية على غرار الطريق السيار شرق غرب، والذي أبرم بمبلغ ضخم.

- قطاع الاتصالات: لقد تم فتح هذا القطاع على الإستثمار الأجنبي، لتوفير أحسن الخدمات في مجال الهاتف النقال ، وكانت أول شركة تنشط في هذا المجال هي أراسكوم تليكوم (جيزي) والتي استفادت من عدة تسهيلات لدخول المجال ، وتلتها شركات أخرى على غرار شركة "نجمة" والشركة الوطنية "موبيليس".

¹ - طالبة السنة الرابعة فرع اقتصاد ومالية(الدفعة التاسعة والثلاثون)، حلقة دراسية بعنوان: تطور الإنفاق العام في الجزائر في ظل التحول نحو اقتصاد السوق، المدرسة العليا للإدارة، الجزائر، 2006، ص77.

من خلال ما سبق يمكن القول أن الجهود التي تقوم بها الدول في جلب الإستثمارات الأجنبية المباشرة غير كافية باعتبار أن نصيب الجزائر من هذه الاستثمارات لا يزال متواضعا ، لم يتجاوز سقف 1.2 مليار دولار سنة 2007 فيما قدر سنة 2006 بـ 1.7 مليار دولار. وعلى هذه الخلفية تم تصنيف الجزائر في المرتبة 110 من ضمن 140 دولة جرت عليها الدراسة في ما يتعلق بالنتائج المحصل عليها في مجال الإستثمارات الأجنبية المباشرة. ما بين 2006 و 2007.

- كخلاصة يمكن القول أن الجهود المبذولة من طرف الدولة في مجال دعم الإستثمارات الوطنية والأجنبية ، وما تم لذلك من رصد لمبالغ مالية في إطار الميزانية العامة إما في شكل نفقات جبائية أو إعانات مباشرة. لا تتوافق مع النتائج المحققة ، وما يتطلب من تسهيل للإجراءات الإدارية وتذليل للعوائق ومنح ضمانات أكثر للمستثمرين.

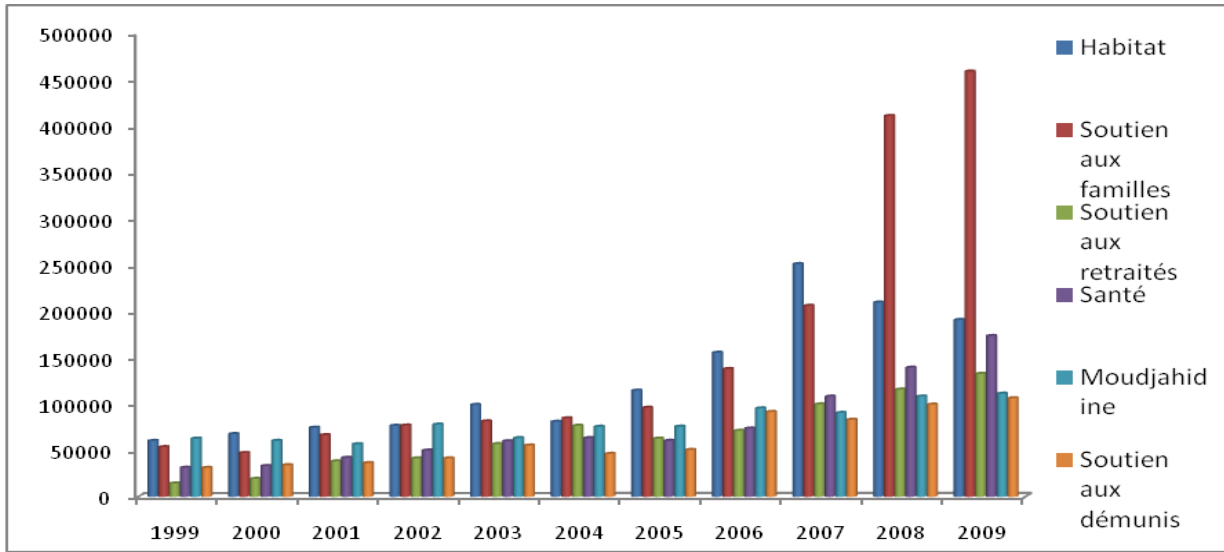
المطلب الثاني: سياسة الإنفاق العام وتحقيق أهداف السياسة الاجتماعية:

في ظل السياسة الاجتماعية المنتهجة من طرف الدولة، والاهتمام بالجانب الاجتماعي بلغت قيمة التحويلات الاجتماعية سنة 2005 حدود 770 مليار دج، وهو ما يعادل 50 % من قيمة الجباية البترولية لنفس السنة، أو 12.6% من الناتج الداخلي الخام. وبلغت الميزانية الاجتماعية للدولة 293 مليار دج سنة 2004، مقابل 161,1 مليار دج سنة 2000، وكان لقطاع الشغل الحصة الوافرة منها من خلال صندوق دعم تشغيل الشباب.¹

كما سجلت النفقات الاجتماعية للدولة معدل نمو سنوي قدره 18% خلال الفترة 1999-2008، وذلك بعدما تضاعفت بأكثر من 04 مرات مقارنة لعام 1999، ويعود هذا الارتفاع إلى التكفل الكلي لميزانية الدولة بالجانب الاجتماعي، وذلك من خلال نفقات الشبكة الاجتماعية، منح التقاعد والمجاهدين، نفقات الصحة ونفقات التعليم.. الخ. وكل هذه الأدوار الاجتماعية للدولة تساهم في إعادة توزيع عادل للدخل ، والشكل البياني الموالي يوضح تطور الدور الاجتماعي للدولة:

¹ - ملخص لتقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي الجزائري منشور على الموقع:

الشكل البياني رقم (30): تطور النفقات الاجتماعية الآتية من ميزانية الدولة



المصدر: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (قسم الدراسات الاقتصادية) ، ملخص حول الوضع الاقتصادي والاجتماعي للأمة لسنة 2008، ديسمبر 2009 ص.78.

وفي خضم تحليلنا هذا، لأهم أهداف النفقات الاجتماعية للدولة سوف نركز على أهداف سياسة الإنفاق العام في الرفع من المستوى الصحي والمستوى التعليمي لأفراد المجتمع.

الفرع الأول : سياسة الإنفاق العام وهدف الرفع من المستوى الصحي:

تشكل النفقات الموجهة للصحة في الجزائر جزءا مهما بالنسبة لميزانية الدولة وكذلك بالنسبة للنتائج المحلي الخام، لما لقطاع الصحة من أهمية بالغة وهو ما يوضح مدى التوسع في الإنفاق الصحي من أجل تحقيق الأهداف المرجوة وضمان صحة جيدة للمواطنين بالرقمي في تقديم الخدمات الصحية. والجدول الموالي يوضح وزن النفقات الصحية في الميزانية العامة.

1- التخصيصات المالية لقطاع الصحة في الجزائر من خلال ميزانية الدولة:

عرفت ميزانية الصحة في الجزائر انتعاشا في مطلع الألفية الثالثة ، بعد السياسة التقشفية التي طالتها خلال برنامج التعديل الهيكلي الذي مرت به الجزائر، فقد ارتفعت الاعتمادات المالية التي خصصت لقطاع الصحة من 35.1 مليار دج سنة 2000 الى 38.3 مليار دج سنة 2001 ثم الى 49.1 مليار دج سنة 2002 بمعدل زيادة يقدر بـ 71.4% وهذا راجع للأهمية التي أولاهها مشروع الإنعاش الاقتصادي لقطاع الصحة.

ولكن رغم هذه الجهودات يلاحظ تندي نسبة نفقات قطاع الصحة في الجزائر بالنسبة للنفقات العامة والتي لم تتجاوز هذه النسبة 5% مقارنة بدول أخرى

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

الجدول رقم(22): الاعتمادات المخصصة لقطاع الصحة ضمن الميزانية العامة في الجزائر:

السنوات	نفقات الصحة(مليار دج)	نسبة نفقات الصحة للكفقات العامة(%)
2000	35.1	4.2
2001	38.3	4.6
2002	49.1	4.7
2003	60.7	5.3
2004	63.8	5.3
2005	62.5	5.2
2006	70.3	5.5
2007	93.5	-
2008	129.2	-

SOURCE: Banque mondiale, UNE REVUE DES DEPENSES PUBLIQUES, Rapport N° 36270 – DZ, Volume II, Le 15 septembre 2007,PP107,108

كما يتم تمويل الإنفاق الوطني للصحة أساسا من ثلاث مصادر وهي:

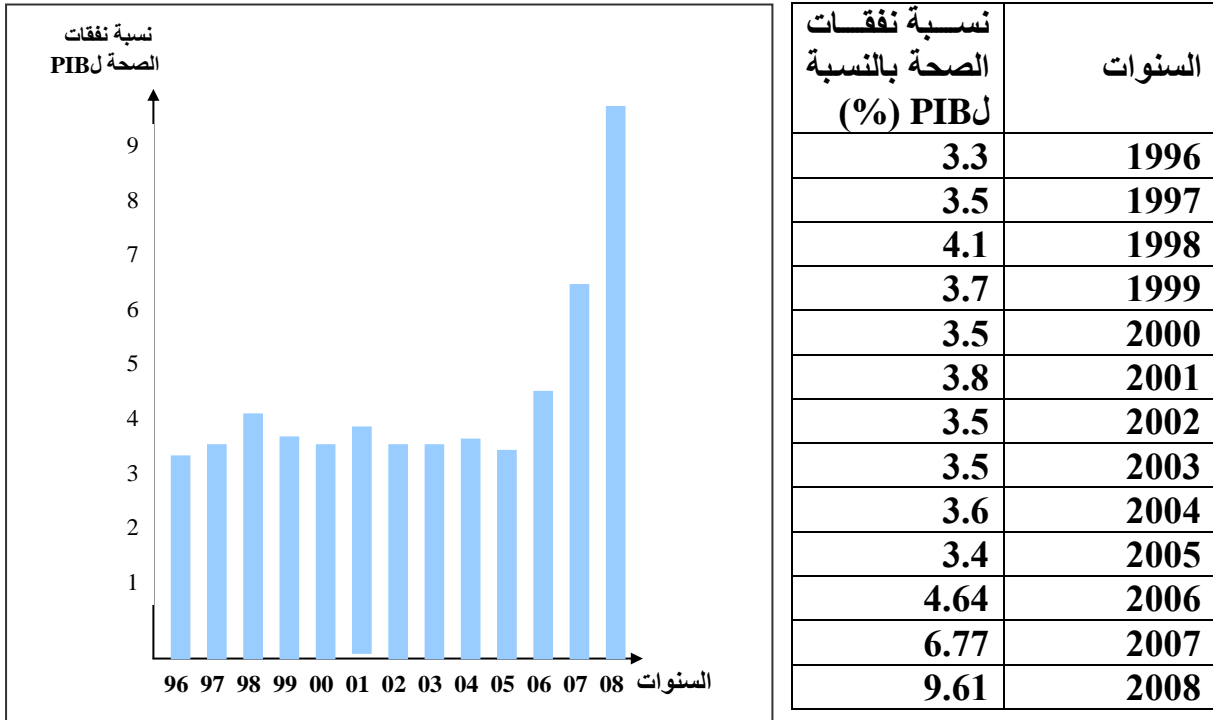
- ميزانية الدولة .
- الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.
- مصادر أخرى

2- نسبة النفقات الصحية بالنسبة للناتج المحلي الخام:

لقد عرفت النفقات الموجهة للصحة ارتفاعا ملحوظا(كما يوضحه الجدول الموالي) بالنسبة ل PIB من 3.3% سنة 1996 لترتفع إلى 4.1% سنة 1998، و بقيت تتراوح بين 3% و 4% من PIB بين سنتي 1999 و 2004، لتقفز إلى 4.64% سنة 2006، وارتفعت ب 5 نقاط لتصل إلى 9.61% سنة 2008.

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

الجدول رقم(23): نسبة نفقات الصحة ل PIB ممثل من خلال الشكل البياني رقم(31)



المصدر: -السنوات من 1996 إلى 2005:

- World Health Organization - National Health Accounts Series, august 2007

- سنوات 2006 و 2007 و 2008 : المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (قسم الدراسات الاقتصادية) ، ملخص حول الوضع الاقتصادي والاجتماعي للأمم لسنة 2008 ، ديسمبر 2009. ص 78.

ولكن رغم هذه الجهود إلا أن هذا المعدل يبقى متواضع بالمقارنة مع دول أخرى على سبيل المثال الأردن تمثل النفقات الصحية بها حوالي 7.9 % سنة 2006، والسعودية 8% من PIB. سنة 2006. أما في جانب الدول المتقدمة فقد لوحظ اهتمام كبير من قبل هذه الدول بالجانب الصحي من خلال تخصيص نسب جد معتبرة لهذا القطاع.

فقد بلغ نصيب قطاع الصحة في كل من الولايات المتحدة 14.7 % سنة 2002 ليرتفع إلى 15.3 % سنة 2006، وسويسرا 11.2 % سنة 2002، وكندا 10.9 % سنة 2002. وفرنسا 10.2 % سنة 2002 و 11.1 % سنة 2006. وذلك وفق ما هو مبين في الجدول الموالي:

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

الجدول رقم (24): حصة القطاع الصحي من الإنفاق العام بالنسبة لـ PIB لبعض الدول في العالم:

2007	2006	2002	
10.1	10	10.9	كندا
11	11.3	11.2	سويسرا
11.1	11.1	10.2	فرنسا
16	15.3	14.7	الولايات المتحدة
-	8	-	السعودية
-	7.9	-	الأردن

Source:

-Brigitte dormont, Les dépenses de santé -Une augmentation salubre ?-Revus cepremap, Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'École normale supérieure, paris, 2009, p15
-DREES « Les comptes nationaux de la santé 2008 » pour la France ; OCDE, Eco-santé 2009 pour les autres pays

3- تقييم الإنجازات والأهداف المحققة: .

لقد بلغ متوسط نصيب الفرد من الإنفاق الصحي الإجمالي 65 دولار في السنة كمتوسط عن الفترة 1990-1998، وارتفع إلى 167 دولار سنة 2004 و 170 دولار سنة 2005 ويعتبر معدل متواضع بالنسبة للمستوى العالمي و يقل متوسط نصيب الفرد من الإنفاق الصحي الإجمالي في الجزائر عن مثيله في الدول النامية حيث يصل إلى 201 دولار في المكسيك، و 359 دولار في البرازيل.. وتحتل الجزائر المرتبة 70 في لائحة نصيب الفرد من الانفاق الصحي من ضمن 148 دولة شملها تقرير مؤشرات التنمية في العالم لسنة 2000.

وبلغت نسبة التغطية الصحية في الجزائر 876 ساكن لكل طبيب سنة 2003، و 3 681 ساكن لكل طبيب أسنان، بحيث عرف قطاع الصحة خلق مناصب شغل جد مهمة للسلك الطبي وشبه الطبي بغية الرفع من المستوى الصحي للمواطنين، بحيث ارتفع عدد الأطباء من 23550 طبيب سنة 1990 إلى 36347 طبيب بنسبة زيادة تقدر 54.33% ليرتفع إلى 39459 طبيب سنة 2006، وهو ما أدى إلى بلوغ مستخدمي القطاع الصحي بكل أشكاله إلى 13% من مستخدمي الوظيف العمومي سنة 2002. بالإضافة إلى تطور الهياكل والمنشآت الصحية لتقديم الخدمات الصحية كما يوضحه الجدولين الموالين:

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

الجدول رقم (25): توزيع العنصر البشري في قطاع الصحة.

السنوات	1990	2003	2004	2006
الأطباء	23550	36 347	37 720	39 459
أطباء الإنسان	7199	8 651	8842	9 684
مساعدون في السلك الشبه الطبي	-	9 607	9 322	9 818
صيادلة	-	5 705	6 082	7 267

المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات، تقرير تحت عنوان الجزائر بالأرقام، نتائج 2007/2005، رقم 38، نشرة 2008، ص20.

المنشآت الصحية:

الجدول رقم (26): المنشآت الصحية :

2006		2004		2003		التعيين
عدد الأسرة التقنية (3)	العدد	عدد الأسرة التقنية (3)	العدد	عدد الأسرة التقنية (3)	العدد	
35 869	231	39 322	231	37 575	230	(*) هياكل إستشفائية
14 150	13	13 362	13	13 465	13	م.إ.ج. (1)
7 578	32	6 222	32	6 046	32	م.إ.م. (2)
3 534	399	3 279	374	3 205	396	(**) دور الولادة العمومية
...	77	...	55	...	49	دور الولادة الخاصة

(1) مراكز إستشفائية جامعية.

(2) مؤسسات إستشفائية متخصصة.

(*) هياكل إستشفائية = قطاعات صحية + عيادات إستشفائية + دور الولادات الحضرية.

(**) دور الولادة العمومية: دور الولادة المستقلة (الريفية) ودور الولادة الموجودة في العيادات المتعددة الخدمات والمراكز الصحية.

(3) يتعلق الأمر بالأسرة التقنية للهياكل الإستشفائية فقط أما بالنسبة للمراكز الإستشفائية الجامعية، المؤسسات الإستشفائية المتخصصة و دور الولادة هي أسرة منتظمة.

تطور المؤشرات الصحية:

● ارتفاع المعدل الإجمالي للمواليد من 22,98 بالألف سنة 2007 إلى 23,50 بالألف سنة 2008 نتيجة لارتفاع الولادات الحية من 783.000 مولود سنة 2007 إلى 817.000 مولود سنة 2008.

● ارتفاع طفيف في المعدل الإجمالي للوفيات والوفيات الجماعية من 149.000 سنة 2007 إلى 153000 سنة 2008، لكن لم يؤثر هذا الارتفاع (4000 متوفى) كثيرا على المعدل الإجمالي للوفيات الذي انتقل من 4,38 بالألف سنة 2007 إلى 4,41 بالألف سنة 2008.

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

● انخفاض طفيف في معدل الوفيات لدى الأطفال من 26,2 متوفى لكل ألف مولود حي سنة 2007 إلى 25,5 بالألف سنة 2008. غير أن هذا المعدل لا يعكس بصورة كافية الجهود التي تبذلها الدولة في سبيل ضمان تكفل أفضل بالفترة ما قبل وما بعد الولادة والبرامج الكبرى الموجهة لصحة الأم والطفل.

● انخفاض طفيف في معدل الوفيات لدى الأطفال والصبية، والذي انتقل من 56,9 متوفى لكل ألف مولود حي سنة 1991 إلى 53,35 متوفى لكل مولود حي سنة 1998 و 30,84 متوفى لكل ألف مولود حي سنة 2007 إلى 29,68 بالألف سنة 2008.

● ويبقى مستوى العمر المتوقع منذ الولادة والمقدر بـ 75,6 سنة مرتقعا نسبيا، نتيجة لتحسن ظروف المعيشة والتقدمات المسجلة في مجال الصحة والتكفل الوقائي بالمواطن. إلا أن هذا المؤشر استقر منذ سنة 2006، إذ بلغ سنة 2008 : 74,9 سنة لدى الرجال و 76,7 سنة لدى النساء. بعدما كان يقارب 69,5 سنة 1999.

◀ البرنامج الخماسي (2005-2009):¹

خلال الفترة الخماسية، استفاد قطاع الصحة من ميزانية مهمة قدرت بـ 244 مليار دينار من الاستثمار العمومي موجهة لإنجاز حوالي 800 منشأة منها :

- 20 مستشفى بـ 200 سرير.

- 70 مستشفى آخر بأقل من 200 سرير.

- 260 مستشفى ومركزا متخصصا.

- 133 عيادة متعددة الخدمات.

من هذا المجموع، استكمل 152 إنجازا ولا يزال 400 إنجاز قيد الاستكمال و 200 مشروع أخرى في طريق الانطلاق.

كما عرف الجهاز الطبي تطورا بنسبة 70% في الهيئات العمومية خلال هذه العشرية ، إذ انتقل من 21.000 طبيب ممارس (منهم 4000 أخصائي) سنة 1999 إلى 35.000 طبيب ممارس (منهم 13000 أخصائي) سنة 2007. فيما ارتفع عدد أسرة المستشفيات العمومية من أقل من 54.000 سرير سنة 1999 إلى قرابة 68.000 سرير سنة 2008. إلا أن قطاع

¹ - المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (قسم الدراسات الاقتصادية) ، ملخص حول الوضع الاقتصادي والاجتماعي للأمة لسنة 2008، مرجع سابق ص.78

الصحة لا يزال يعاني نقصا في الموظفين الطبيين رغم التقدمات المحرزة، ويقدر عدد المنتظر توظيفهم بين 2010 و2015 حوالي 40.000 إطارا.

● تطور الصناعات الدوائية حيث تم مؤخرا وضع قائمة للأدوية ممنوعة الاستيراد تحوي 50 منتوجا ذا تسمية دولية مشتركة، وذلك طبقا للقرار الوزاري المؤرخ في 30 نوفمبر 2008 المتعلق بمنع استيراد المنتجات الصيدلانية والأجهزة الطبية الموجهة لطب الإنسان والتي تصنع في الجزائر. وتعتبر هذه الخطوة جيدة في سبيل ترشيد النفقات العامة، واستثمار تلك الأموال في مصالح أخرى ذات نفع عام.

وقد سمح هذا المنع باقتصاد 200 مليون دولار في فاتورة الأدوية المستوردة، إذ بلغت واردات الجزائر من الأدوية 1,85 مليار دولار سنة 2008 مقابل 1,44 مليار دولار سنة 2007، مشكلة ارتفاعا بحوالي 28% من فاتورة 2008.

ومن أجل ضمان السير الحسن للقطاع الصحي، اتخذت الدولة عدة تدابير تهدف إلى :

- حماية صحة الأم والطفل عن طريق توسيع البرامج في هذا المجال.
- مواصلة التكفل بالمصابين بالأمراض المعدية والمزمنة.
- تعزيز قدرات استيعاب مصالح الصحة العمومية.

وتجدر الإشارة إلى أن تسيير خدمات القطاع الصحي في الجزائر و التخصيصات المالية الضخمة التي يستفيد منها، في حاجة إلى إعادة النظر من خلال تعديل طرق الإستفادة من الخدمات الصحية خاصة فيما يخص دعم الحصول على العلاج التي هي في الأصل صيغ موجهة لفئات معينة منخفضة الدخل أو أصحاب الأمراض المزمنة.

الفرع الثاني : سياسة الإنفاق العام وهدف الرفع من المستوى التعليمي:

يعتبر قطاع التعليم من أهم القطاعات الحساسة ، التي أصبح ينظر إليها كمجال خصب للإستثمار لدوره الكبير في دفع عجلة النمو، كما أكدت نظرية رأس المال البشري للنمو على أن الإنفاق على التعليم هو نوع من أنواع الاستثمار الجيد، ويؤكد(SCHULTZ 1961) أن الإنفاق على التعليم هو بمثابة استثمار في رأس المال البشري، وبالتالي يستدعي تسخير جملة من الجهود المالية المعتبرة من أجل الرفع من مستوى تعليم الأجيال وما يؤكد ذلك التخصيصات المالية الضخمة التي توجهها الحكومات إلى قطاع التعليم.

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

ولهذا تشكل النفقات العامة الموجهة لقطاع التعليم في الجزائر نصيب مهم من الميزانية العامة، حيث تأتي ميزانية وزارة التربية الوطنية لوحدها في المرتبة الثانية بعد وزارة الدفاع الوطني، وهذا ما يوضح بالغ الإهتمام بهذا القطاع.

أولاً: التخصيصات المالية لقطاع التعليم في الجزائر من خلال ميزانية الدولة:

تمثل النفقات الموجهة لقطاع التعليم (قطاع التربية الوطنية، التعليم العالي، التكوين المهني) جزء مهم من الميزانية العامة، فقد ارتفعت مخصصات التعليم أكثر من الضعف في ظرف أربع سنوات من 35480 مليون دج (24.9% من إجمالي النفقات العامة) سنة 1990 إلى حوالي 87135 مليون دج (22.3% من إجمالي النفقات العامة) سنة 1994، لكن هذه الفترة عرفت الجزائر مرحلة حرجة لقلة الموارد ودخولها في تطبيق برنامج التعديل الهيكلي الذي فرض عليها اللجوء إلى سياسة تقشفية، فبالرغم من ارتفاع نفقات التعليم إلى أن نسبتها بالنسبة للنفقات الإجمالية انخفض من 24.9% سنة 1990 إلى 19.4% سنة 1991 و 23% سنة 1994، وكان هذا نتيجة للتقليص الذي طال ميزانية التسيير لقطاع التعليم من خلال تخفيض نسبة الأجور والمنح الموجهة لمستخدمي التعليم، فقد انخفضت نسبة نفقات التسيير الموجهة للتعليم من 35.7% من ميزانية التسيير الكلية إلى 23.8% سنة 1993 و 20.3% سنة 1998، والإحصائيات موضحة في الجدول الموالي:

الجدول رقم(27): النفقات الموجهة لقطاع التعليم من خلال ميزانية الدولة:

السنوات	النفقات الخاصة بالتعليم والتكوين (مليون دج)		
	نفقات التجهيز	نفقات التسيير	إجمالي النفقات
1990	5452	30028	35480
1991	6690	39003	45693
1992	10276	55721	65997
1993	14741	72412	87153
1994	17329	88989	106318
1995	19366	108304	126670
1996	24370	131836	156206
1997	28810.2	137584	166394.2
1998	33526	156696	190222
1999	35177	171272	206449
2000	38819	180652	219471
2001	56000	190866	246866
2002	65790	229284.5	295074.5
2003	71418	247843.7	319261.7
2004	84092	267921.5	352013.5
2005	75840	309186.3	385026.3
2006	118772	325110.2	443882.2
2007	159071	348631.7	507702.7
2008	162165	418723.9	580888.9

المصدر: أحمد نعي، الوظيفة الاجتماعية للنفقات في الميزانية العامة للدولة، أطروحة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، ص156

- مزغرائي بومدين، المجموعة الكاملة لنصوص قوانين المالية-قوانين المالية من سنة 1963 إلى 2008-، الجزء الثالث 1996-2008، دار الغرب للنشر والتوزيع، مخبر القانون الاجتماعي بجامعة السانبا وهران ديسمبر 2007، ص1200 وما بعدها.

وكما هو ملاحظ فإن نفقات التسيير جد مرتفعة بالمقارنة مع نفقات التجهيز، ويفسر ذلك بارتفاع كتلة الأجور التي تتزايد كل سنة بسبب خلق مناصب الشغل في القطاع تحت ضغط زيادة عدد المتدربين. وعلى اعتبار أن نفقات التجهيز جد مهمة، واليقين المتزايد للدولة بأن التعليم هو بمثابة استثمار في العنصر البشري، فقد خصصت الحكومة 16.7% سنة 2004 من ميزانية الاستثمار لقطاع التعليم، وهي نسبة معتبرة. فقد ارتفعت نفقات التجهيز من 38819 مليون دج سنة 2000 إلى 84092 مليون دج سنة 2004 ثم إلى 162165 مليون دج سنة 2008

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

إلى جانب النفقات الحقيقية الموجهة للتعليم بشكل عام هناك نفقات وتحويلات دعم التربة والتعليم التي تتمثل في مختلف المنح التي يتلقاها كل من التلاميذ في الطور الأساسي خاصة المعوزين منهم المتمثلة في منحة 2000 دج التي تم العمل بها في الدخول المدرسي 2001/2002، بالإضافة إلى خدمات النقل للتلاميذ القاطنين في الأماكن المعزولة الذين استفادوا من حافلات للنقل المدرسي الممولة من طرف وزارة التضامن ، وكذلك الإعتمادات الموجهة للمطاعم المدرسية .

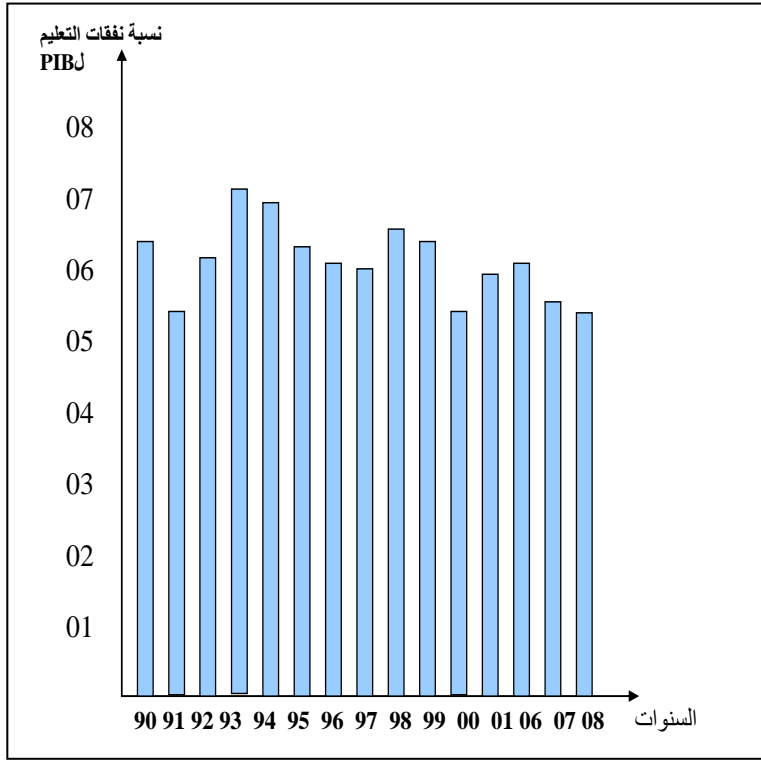
فضلا عن منح الموجهة للطلبة الجامعيين التي عرفت ارتفاعا ملحوظا خلال الدخول المدرسي 2009/2010 بنسبة زيادة 50% وذلك لتمكين الطلبة من ضمان مصاريف النقل والإطعام والبحث عن الوثائق في إطار الدراسة ولو أنه مورد مالي بسيط. مع العلم أن كل الخدمات الجامعية من نقل وإطعام وإيواء هي خدمات مجانية تقدم للطلبة.

ثانيا: نسبة النفقات الموجهة لقطاع التعليم بالنسبة لـ PIB:

لقد عرفت نفقات التعليم بالنسبة لـ PIB تذبذبا ملحوظا خلال الفترة ما بين 1990 و2006 بين الصعود والنزول ، حيث انخفضت من 6.4% من PIB سنة 1990 إلى 5.3% سنة 1991، لتعاود الإرتفاع إلى أن تصل إلى 7.3% من PIB (أقصى قيمة لها) سنة 1993، مع انخفاض متدرج و مفاجئ سنة 1997 حيث انخفضت نفقات التعليم إلى 5.3% ، ويعود السبب إلى تداعيات برنامج التعديل الهيكلي ، لتعرف التحسن بعد ذلك (6.7% سنة 1998 و 6.4% سنة 1999) وذلك ما يوضحه الجدول الموالي:

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

الجدول رقم(28): نسبة نفقات التعليم ل PIB ممثل من خلال الشكل البياني رقم(32)



السنوات	نسبة نفقات التعليم من PIB (%)
1990	6.4
1991	5.3
1992	6.1
1993	7.3
1994	7.1
1995	6.3
1996	6.0
1997	5.9
1998	6.7
1999	6.4
2000	5.3
2001	5.8
2006	6
2007	5.4
2008	5.2

- النسب محسوبة انطلاقا من نفقات التعليم في الجدول رقم(30) ومعدل ال PIB من خلال الجدول رقم(8).

وبالمقارنة مع دول أخرى فقد بلغ نصيب قطاع التعليم من PIB سنة 2001، في كل من كوريا 8.2 % ، والدنمارك حوالي 7.1 % ، والنرويج 6.4 %

ثالثا: تقييم الإنجازات والأهداف المحققة:

● ارتفاع نصيب الفرد من نفقات التعليم والتكوين من 1418 دج للفرد سنة 1990 إلى 3240 دج سنة 1993، ثم إلى 6446 دج سنة 1998، ليصل إلى 7994 دج سنة 2001، بمعدل زيادة سنوي ما بين 25% و 50%.

● وقد ساهم الجهد المبذول من طرف الدولة في رفع مستوى التمدرس كما هو مبين في

الجدول الموالي: **الجدول رقم(29):** نسب التمدرس في الأطوار التعليمية:

التعليم الإجمالي	6 إلى 15 سنة	96.01%
التعليم الثانوي	16 إلى 19 سنة	38.71%
التعليم العالي	20 إلى 24 سنة	21.77%

المصدر: سعيدي يحي ،برحومة عبد الحميد، ظاهرة الفقر في العالم العربي: أسبابها وانعكاساتها وكيفية معالجتها، نقلًا عن عبد المجيد بوزيدي، التنمية البشرية في الجزائر، 2007/04/04، www.ech-chorouk.com

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

كما بلغت معدلات تدرس الأطفال البالغين 6 سنوات والبالغين من 6-15 سنة 97,40%، و95,28% على التوالي، خلال الفترة 2008-2009، باعتبار أن مرحلة الأساسي هي مرحلة مهمة لتقادي التسرب المدرسي، بالمقارنة مع سنوات التسعينات التي لم تكن تتعدى 70% بسبب غياب قاعات الدراسة في المناطق الريفية والمعزولة.

● تطور المنشآت التعليمية:

الجدول رقم(30): تطور المنشآت التعليمية:

2007	2006	2005	
4 272	4 104	3 947	عدد المدارس الأساسية
1 591	1 538	1 473	الثانويات
26	26	26	الجامعات
16	16	16	المراكز الجامعية
2	2	2	المعاهد الوطنية للتعليم العالي (م.و.ت.ع.)
3	3	3	المدارس العليا للأساتذة (م.ع.أ.)
1	1	1	المدارس العليا للتعليم التقني (م.ع.ت.ت.)
9	9	9	مدارس عليا و معاهد
608	574	555	مركز التكوين المهني و التمهين

المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات، تقرير تحت عنوان الجزائر بالأرقام، نتائج 2007/2005، مرجع سابق، ص 22 وما بعدها.

لقد ساهم تطور المنشآت التعليمية، من مدارس وثانويات وكذلك جامعات ومراكز التكوين المهني وتمكين المناطق المعزولة من الإستفادة من فرص التعليم، أن تساهم في رفع نسب التمدرس خاصة في الطور الأساسي، والتقليل من التسرب المدرسي.

◀ التعليم الأساسي:

شهد التعليم الأساسي زيادة معتبرة في عدد المتدربين بفضل تحسن ظروف الدراسة وتقريب المدارس من المناطق المعزولة خاصة، وذلك ما يبينه الجدول الموالي.

الجدول رقم (31): تطور عدد المتمرسين في التعليم الأساسي:

08/2007	07/ 2006	06/2005	
3 931 874	4 078 954	4 196 580	الطور الأول و الثاني من التعليم الأساسي
47,31	47,23	47,04	منهم : بنات ب %
2 595 748	2 443 177	2 221 328	الطور الثالث من التعليم الأساسي
49,33	49,77	48,99	منهم : بنات ب %
6 527 622	6 522 131	6 417 908	مجموع التلاميذ في التعليم الأساسي
48,11	48,18	47,71	منهم بنات ب %

المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات، تقرير تحت عنوان الجزائر بالأرقام، نتائج 2007/2005، مرجع سابق، ص22.

كما عرفت نسبة النجاح تغيرا مستمرا ولكن بقيت فوق 35% خلال خمس سنوات ما بين 2000 و2005، وعرفت نسبة التأطير معلم لكل 28 تلميذ خلال سنة 2001/2000، أما في الطور المتوسط تحسنت ب أستاذ لكل 21 تلميذ.

← التعليم الثانوي:

شهد تطور معدل الانتقال إلى القسم النهائي من 60,3% سنة 2007 إلى 64,9% سنة 2008، أي بزيادة 4 نقاط. ، وكان هناك خلال السنوات الأخيرة، انخفاض حالات التخلي عن التمدرس إذ وصلت إلى 16% سنة 2008-2009. بالإضافة إلى تحسن معدل النجاح في البكالوريا، حيث انتقل من 53,29% سنة 2007 إلى 55,4% سنة 2008.

تطور عدد طلاب الثانوي من سنة 2000 إلى سنة 2005، من 975862 طالب إلى 1123123 طالب بمعدل زيادة تقدر ب3.67% ، كما انتقلت عملية التأطير من 55588 أستاذ سنة 2000 إلى 60185 أستاذ سنة 2005

← التعليم العالي:

يتوفر التعليم العالي على عدة هياكل تبلغ طاقة استيعابها 806.000 كرسيًا بيداغوجيا، ويلاحظ أن نصف الطلبة يستفيدون من الإيواء، و80% يستفيدون من المنحة.

واستقبل قطاع التعليم العالي خلال سنة 2008-2009 حوالي 1.186.000 طالب منهم 1.051.600 في التدرج و53.600 ما بعد التدرج، و80.900 مسجلون في جامعة التكوين المتواصل، وقد عرف هذا العدد ارتفاعا قدره 10,5% مقارنة بالسنة الماضية.

- أما التأطير فيحوي 34.470 أستاذًا دائما سنة 2008-2009. وقد سمح توظيف 5.688 أستاذًا جديدا بتحسين نسبة التأطير إلى أستاذ واحد لكل 29 طالبا مقابل أستاذ واحد لكل 30

الفصل الثالث: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر ما بين 1990/2009

طالباً سنة 2007. كما ارتفع عدد المتخرجين بـ15,6% مقارنة بسنة 2007 حيث بلغ 141.000 متخرج سنة 2008.

ولتدعيم جانب البحث العلمي سمح تطبيق القانون رقم 98-11 المتضمن القانون التوجيهي وبرامج البحث العلمي من تكثيف برامج البحث العلمي في شتى الميادين.

◀ التكوين المهني:

عرف قطاع التكوين المهني تطور ملحوظ حيث انتقلت القدرات البيداغوجية للتكوين المهني من 184190 منشأة سنة 2000 إلى 196360 منشأة سنة 2005 ثم إلى 228455 منشأة سنة 2007، مدعمة بـ 540 مؤسسة خاصة.

كما يبلغ عدد المتربصين في القطاع العمومي 303564 متربص سنة 2000 وتضاعف هذا العدد إلى 613.644 سنة 2008، بارتفاع قدره 48,7% مقارنة بسنة 2007، ويضاف إلى هذا العدد 24.304 متربصين في القطاع الخاص.

يتوفر التأطير التربوي للقطاع على 13.573 أستاذا مؤطرا سنة 2008 في القطاع العمومي بارتفاع يفوق 15,7% مقارنة بسنة 2007.

غير أن هذا التطور لم يواكب وتيرة تطور عدد المتربصين، مما أدى إلى تراجع معدل التأطير إلى أستاذ مؤطر واحد لكل 45 متربصا مقابل مؤطر واحد لكل 35 متربصا سنة 2007.

● وخلاصة القول أن الإنجازات المحققة على مستوى التعليم من رصد للميزانيات والمنشآت يعكس مدى الحرص الذي توليه الدولة لهذا القطاع ، لكن الأمر بقدر ما يتعلق بضرورة إيجاد حل لصعوبة اندماج جيش المتخرجين من الجامعات والمعاهد التكوينية في سوق العمل ، وأن علاقة نظام التعليم والتكوين وسوق العمل في حاجة إلى مراجعة.

خلاصة الفصل :

من خلال دراستنا التقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990/2009 لما حدث في هذه الفترة من تغيرات ، نخلص إلى النتائج التالية :

❖ يتم تصنيف النفقات ضمن الميزانية العامة على أساس إداري من جهة وعلى أساس موضوعي من جهة أخرى ، وفق نفقات التشغيل والتجهيز وكل منها تقسم إلى وزارات وقطاعات ترصد لها الإعتمادات الخاصة بها.

❖ توظيف النفقات العامة ضمن الميزانية لا يتسم برشادة كبيرة نظرا لكونه يعتمد على تشريع قانوني لم يعد يساير التطور الحاصل في المجال المالي ، من خلال عدم تقييد الميزانية العامة بالأهداف وعدم وجود معيار لتقييم الأداء من خلال غياب قانون ضبط الميزانية. بالإضافة إلى عدم تعميم قاعدة ترحيل الإعتمادات على كامل أبواب ميزانية التشغيل مما أدى إلى ظهور ممارسات غير شرعية في هذا المجال ، وذلك عند قرب انتهاء السنة المالية تسارع كل هيئة في استعمال الأموال المتبقية بأي صورة من الصور ، مما ينتج عنه كثير من التبذير للموارد العامة.

❖ بعد الوقوف على تطور النفقات العامة اتضح إن تزايدها كان بوتيرة متسارعة وذلك راجع للواقع الاجتماعي والإقتصادي الذي تمر به البلاد، فمن خلال برنامج التعديل الهيكلي من جهة اتخذت إجراءات تقشفية شملت إلغاء الدعم السلعي وتخفيض الأجور الذي كان له بالغ الأثر على الوضع الاجتماعي بالرغم من أنه كان له إيجابيات على تخفيض عجز الميزانية ومعدل التضخم ومن جهة أخرى إنشاء الشبكة الاجتماعية لاحتواء الوضع جراء ارتفاع معدل البطالة وانخفاض القدرة الشرائية ، رغم أن الإجراءات كانت غير كافية. بالإضافة إلى عمليات التطهير المالي التي استهلكت مبالغ ضخمة وصلت إلى 676مليار دج والتي لم تستعمل بصورة رشيدة والدليل على ذلك بقاء المؤسسات العمومية تتخبط في مشاكلها واستمرارها في تسجيل عجز متواصل.

❖ بعد تحليلنا لمدى تحقيق السياسة الإنفاقية لأهم الأهداف الاقتصادية اتضح مايلي:

✓ تأثير الإنفاق العام على النمو الإقتصادي في الجزائر هو ضعيف نظرا لكون أن القطاعات المساهمة في النمو الإجمالي وخاصة المحروقات والفلاحة والصناعة

تتأثر بعوامل خارجية مما ينتفي وجود مضاعف الإنفاق في حالة هذه القطاعات الحساسة ، بينما يؤثر المجهود الإنفاقي للدولة ويظهر مضاعف الإنفاق فقط على قطاعات الأشغال العمومية وقطاع الخدمات.

✓ تدني معدل البطالة خاصة في ظل برنامجي الإنعاش الإقتصادي ودعم النمو فقد انخفضت من 29% سنة 1999 إلى 15.3% سنة 2005 و12% سنة 2009، وذلك راجع لوتيرة المشاريع التنموية في هذه الفترة.

✓ إن توجيه السياسة الانفاقية التي اعتمدها الجزائر كان لها بالغ الأثر على معدل التضخم الذي عرف انخفاضا ملحوظا جدا(أقل قيمة له 0.43% سنة 2000) بعدما كان يبلغ أرقاما جد مرتفعة (أكبر قيمة له 31.7% سنة 1993).

✓ لم تساهم النفقات العامة بدرجة كبيرة في ترقية الصادرات خارج المحروقات وتجنيب ميزان المدفوعات من الإختلالات بسبب الاعتماد الكبير على قطاع المحروقات.

❖ ساهمت النفقات العامة في الرفع من المستوى الصحي و التعليمي من خلال

التخصيصات المالية ضمن الميزانية العامة وبالنسبة ل PIB ، وكذلك المنشأة الخاصة بهذين القطاعين، رغم النقائص المسجلة

الخاتمة العامة

الخاتمة العامة

إن دراستنا التي تعرضنا من خلالها إلى معالجة و توضيح جانب مهم يتعلق بترشيد الإنفاق العام مع ضرورة التقيد بالأهداف في كل عملية إنفاق للمال العام ومعالجة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 2009/1990 ، والتي شكلت جميع فصول هذا البحث نقاط بارزة وهذا ما زاد من أهمية هذا الموضوع. وبذلك توصلنا إلى أهم النتائج و التوصيات التالية:

كما أولاً: النتائج المتوصل اليها:

- ❖ تعتبر النفقات العامة وسيلة مهمة تستعملها الدولة للقيام بوظائفها على أحسن حال وتحقيق أهدافها، ومن خلالها يتم التأثير على متغيرات النشاط الاقتصادي
- ❖ ظاهرة ازدياد النفقات العامة تعتبر إحدى السمات المميزة للمالية العامة في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، وان كانت هذه الزيادة تختلف شدة وطأتها من دولة لأخرى ، وتعود أسبابها إلى أسباب حقيقية وأخرى ظاهرية.
- ❖ يعتبر ترشيد الإنفاق العام السبيل للخروج من مشكلة الندرة وشح مصادر التمويل باعتباره التزام "الفعالية" في تخصيص الموارد و"الكفاءة" في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع ، وتجنب الإسراف والتبذير و ضرورة الأخذ بعين الاعتبار تحقيق أهداف كل عملية إنفاق.
- ❖ إن التحديد الدقيق والمدروس في صياغة الأهداف عند اعتماد برامج الإنفاق العام يساهم بدرجة كبيرة في الرفع من رشادة توظيف الأموال ضمن هذه البرامج، وهذا ما يؤكد صحة الفرضية الموضوعية. وللوصول إلى هذا المبتغى يلزم استخدام مجموعة من الأساليب والطرق أهمها:
 - ضرورة الاهتمام بتحديث منظومة الميزانية العامة عن طريق إدخال منهج الإدارة بالأهداف خاصة في جانب برامج الإنفاق العام بغية تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية، في إطار من التنسيق المحكم بين الميزانية والخطة، مع استعمال آخر الطرق الحديثة في مجال تخطيط مالية الدولة طبقا لميزانية الأداء والبرامج ، وميزانية التخطيط والبرمجة وكذلك ميزانية الأساس الصفري، والميزانية التعاقدية والاستغناء عن الطرق التقليدية في هذا المجال والمتمثلة في ميزانية البنود والإتمادات.

○ التوجيه الجيد لسياسة الإنفاق العام لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية التي تتمثل في: (حسب نظرية كالدور) النمو الاقتصادي واستقرار المستوى العام للأسعار (محاربة التضخم)، وتحقيق التشغيل الكامل (محاربة البطالة)، و ضمان التوازن الخارجي. بالإضافة إلى تحقيق أهداف السياسة الاجتماعية التي ترمي إلى توزيع عادل للدخل بين فئات المجتمع خاصة ذوي الدخل المنخفض. والإنطلاق من مبدأ أن أي سياسة رشيدة هي السياسة التي تقل فيها مظاهر التبذير والإسراف وتعمل على تحقيق أهم الأهداف الاقتصادية والاجتماعية .

❖ يتم تصنيف النفقات ضمن الميزانية العامة للجزائر على أساس إداري من جهة وعلى أساس موضوعي من جهة أخرى، وفق نفقات التسيير والتجهيز وكل منها تقسم إلى وزارات وقطاعات ترصد لها الإعتمادات الخاصة بها. وهذا ما يوافق ميزانية الإعتمادات والبنود.

❖ توظيف النفقات العامة ضمن الميزانية لا يتسم برشادة كبيرة نظرا للمعوقات التالية:

✓ الميزانية العامة تعتمد على تشريع قانوني لم يعد يساير التطور الحاصل في المجال المالي .

✓ عدم تقييد الميزانية العامة بالأهداف.

✓ غياب معيار فعال لتقييم الأداء من خلال غياب قانون ضبط الميزانية. بالإضافة إلى عدم اتسام العمليات المالية بالشفافية التامة، وعدم تعميم قاعدة ترحيل الإعتمادات على كامل أبواب ميزانية التسيير مما أدى إلى ظهور ممارسات غير شرعية في هذا المجال ، وذلك عند قرب انتهاء السنة المالية تسارع كل هيئة في استعمال الأموال المتبقية بأي صورة من الصور ، مما ينتج عنه كثير من التبذير للموارد العامة.

❖ بعد الوقوف على تطور النفقات العامة اتضح إن تزايدها كان بوتيرة متسارعة وذلك راجع للواقع الاجتماعي والاقتصادي الذي تمر به البلاد، فمن خلال برنامج التعديل الهيكلي من جهة اتخذت إجراءات تقشفية شملت إلغاء الدعم السلعي وتخفيض الأجور الذي كان له بالغ الأثر على الوضع الاجتماعي بالرغم من أنه كان له إيجابيات على تخفيض عجز الميزانية ومعدل التضخم ومن جهة أخرى إنشاء الشبكة الاجتماعية لاحتواء الوضع جراء ارتفاع معدل البطالة وانخفاض القدرة الشرائية ، رغم أن

الاجراءات كانت غير كافية. بالإضافة إلى عمليات التطهير المالي التي استهلكت مبالغ ضخمة وصلت إلى 676مليار دج والتي لم تستعمل بصورة رشيدة والدليل على ذلك بقاء المؤسسات العمومية تتخبط في مشاكلها واستمرار في تسجيل عجز متواصل. التي تدور حول عدم نجاعة التدابير المتخذة في مجال توجيه السياسة الإنفاقية.

❖ بعد تحليلنا لمدى تحقيق السياسة الإنفاقية لأهم الأهداف الاقتصادية اتضح مايلي:

✓ تأثير الإنفاق العام على النمو الإقتصادي في الجزائر هو ضعيف نظرا لكون أن القطاعات المساهمة في النمو الإجمالي وخاصة المحروقات والفلاحة والصناعة تتأثر بعوامل خارجية مما ينفني وجود مضاعف الإنفاق في حالة هذه القطاعات الحساسة ، بينما يؤثر المجهود الإنفاقي للدولة ويظهر مضاعف الإنفاق فقط على قطاعات الأشغال العمومية وقطاع الخدمات.

✓ تدني معدل البطالة خاصة في ظل برنامجي الإنعاش الإقتصادي ودعم النمو فقد انخفضت من 29% سنة 1999 إلى 15.3% سنة 2005 و12% سنة 2009، وذلك راجع لوتيرة المشاريع التنموية في هذه الفترة.

✓ إن توجيه السياسة الانفاقية التي اعتمدها الجزائر كان لها بالغ الأثر على معدل التضخم الذي عرف انخفاض ملحوظ جدا(أقل قيمة له 0.43% سنة 2000) بعدما كان يبلغ أرقاما جد مرتفعة (أكبر قيمة له 31.7% سنة 1993).

✓ لم تساهم النفقات العامة في شكل النفقات الجبائية والإعانات الموجهة للمستثمرين في ترقية الصادرات خارج المحروقات وتجنيب ميزان المدفوعات الهزات من خلال الإعتماد الكلي على قطاع المحروقات.

✓ ساهمت النفقات العامة في تطوير النظام الصحي من خلال تكثيف المنشآت الصحية وبرامج الصحة ، رغم تدني التخصيصات المالية بالمقارنة مع دول أخرى، كما أن قطاع التعليم هو الآخر عرف نصيب من الإهتمام والدعم من خلال ميزانية الدولة في سبيل الرفع من المستوى التعليمي للأجيال، رغم النقائص الموجودة.

كـ ثانيا: التوصيات:

انطلاقا من النتائج التي توصلنا إليها ومن اجل الرقي بجانب النفقات العامة في إطار من الرشادة المبنية على سلامة الأساليب و الأدوات المستخدمة في تجسيد برامج الإنفاق العام وبالاعتماد على أهم الطرق والأساليب والتجارب التي سقناها من خلال البحث ، ارتأينا تقديم بعض التوصيات والمقترحات على النحو التالي:

- 1- باعتبار أن الجزائر تعاني من قدم نظامها الميزاني الذي أصبح لا يستجيب للتطور الحاصل ، رغم تعدد المناهج الحديثة لإعداد الميزانية العامة لذلك أصبح من الضروري:
 - أ- إصلاح الميزانية العامة بإدخال نظام الإدارة بالأهداف و الإنتقال من تبويب الميزانية العامة على أساس الوزارات والقطاعات إلى الإعتماد في التبويب على أساس البرامج. والتخلي عن الأسلوب التقليدي المبني على الوسائل ، ويكون هذا الإصلاح بصورة تدريجية كما أن الإصلاحات المستقاة من دولة معينة وتطبيقها حرفيا غير مجدي ، بل ضرورة الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات النظام المالي الجزائري.
 - ب- تفعيل أدوات الرقابة على النفقات العامة والمؤسسات الرقابية، ومعايير تقييم أداء البرامج الإنفاقية ، و إعادة العمل بقانون ضبط الميزانية.
 - ج- اعتماد أدوات تمويلية جديدة تركز على الإعتماد الكلي على الإيرادات البترولية بنسب كبيرة في تمويل النفقات العامة لتجنب التقلبات الحاصلة في أسعار البترول.
- 2- يجب توجيه النفقات العامة نحو الاستثمارات المنتجة للثروة ويد عاملة كثيفة ، والاهتمام بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي تعتبر شريات الاقتصاد،
- 3- العمل على الاستفادة من الخبرات والتجارب الأجنبية في مجال ادارة المال العام بما يحقق أهم الأهداف الاقتصادية والاجتماعية ، وفق آليات ذات فعالية عالية ،
- 4- العمل على وضع استراتيجية مدروسة لتوظيف النفقات الجبائية والإعانات الموجهة للمستثمرين بهدف ترقية الصادرات خارج المحروقات والتقليل من الإعتماد الكلي على مصادر التمويل المتأتية من قطاع المحروقات،

قائمة المراجع



قائمة المراجع



أولاً : المراجع باللغة العربية:



أ- الكتب :

- 1- حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، الاسكندرية، 2000،
- 2- حسن مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2001،
- 3- حسين الصغير، دروس في المالية و المحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة، الجزائر، 2001
- 4- حسين حسن شحاتة ، حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية ، دار النشر للجامعات ، الطبعة الأولى ، 1999.
- 5- خالد شحادة الخطيب ، د أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان ، الطبعة الثالثة، 2007،
- 6- شوقي عبده الساهي الفكر الإسلامي والإدارة المالية العامة ، مطبعة أبناء وهبة حسان ، القاهرة ، 1991
- 7- عبد القادر محمد عبد القادر عطية، اتجاهات حديثة في التنمية، الدار الجامعية للنشر، مصر، 2003.
- 8- عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية-دراسة تحليلية وتقييمية-، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2005،
- 9- عبد الهادي النجار، الإسلام والإقتصاد، عالم المعرفة للطبع والنشر، الكويت، 1983
- 10- عثمان محمد غنيم ، التخطيط أسس ومبادئ عامة، الطبعة الثانية، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2001.
- 11- علي خليفة الكواري، دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية، عالم المعرفة للنشر والتوزيع، الكويت، 1981،
- 12- علي خليل سليمان أحمد اللوزي، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 2000
- 13- علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005
- 14- عمر صخري ، التحليل الإقتصادي الكلي ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، الطبعة الخامسة، 2005
- 15- فيصل فخري مراد، العلاقة بين التخطيط والموازنة العامة "مدخل مفاهيمي وإداري وتنظيمي"، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، 1995.
- 16- لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 17- مجدي شهاب ، أصول الإقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2004.
- 18- محرز محمد عباس ، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.

- 19- محمد الصغير بعلي، ديسري أبو العلى ، المالية العامة ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2003
- 20- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، لبنان ، 2008.
- 21- محمد عباس محرزى، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2003.
- 22- محمد عبد المنعم عفر وأحمد فريد مصطفى، الاقتصاد المالي الوضعي والإسلامي بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 1999.
- 23- محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية ، الإسكندرية، 2006-
- 24- محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2003
- 25- مدحت القرشي، التنمية الاقتصادية - نظريات وسياسات وموضوعات - الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2007.
- 26- مدحت القرشي، تطور الفكر الاقتصادي، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2008.
- 27- مدني بن شهرة ، سياسة الإصلاح الاقتصادي في الجزائر والمؤسسات المالية الدولية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008
- 28- مدني بن شهرة، الإصلاح الاقتصادي وسياسة التشغيل (التجربة الجزائرية)، الطبعة الأولى، دار حامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2009
- 29- مرسي السيد حجازي، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية ،بيروت ، 2002.
- 30- ناصر مراد، فعالية النظام الضريبي بين النظرية والتطبيق، دار هومة للنشر، 2003.
- 31- نواز د عبد الرحمن الهيتي ، د منجد عبد اللطيف الخشالي ، المدخل الحديث في المالية العامة ، دار المناهج ، عمان ، الطبعة الأولى، 2005.
- 32- هشام مصطفى الجمل، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاجتماعية بين النظام المالي الإسلامي والنظام المالي المعاصر -دراسة تطبيقية-، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، الطبعة الأولى ، 2006
- 33- يونس أحمد البطريق ، المالية العامة ، دار النهضة العربية ، بيروت 1984

ب- المذكرات والأطروحات:

- 1- بابا عبد القادر ، سياسة الاستثمارات في الجزائر وتحديات التنمية في ظل التطورات العالمية الراهنة، أطروحة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2004.
- 2- بلقاسم رابح، محددات وأبعاد النفقات العامة في النظم الاقتصادية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير ، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1999.
- 3- بلهادي محمد، النفقات الجبائية مع التطرق لحالة الجزائر، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، الجزائر، 2007.
- 4- بلوناس عبد الله ، الاقتصاد الجزائري الانتقال من الخطة إلى السوق ومدى إنجاز أهداف السياسة الاقتصادية، أطروحة دكتوراه تخصص علوم اقتصادية، جامعة الجزائر، 2005/2004

- 5-بوخالفة سميرة ، السياسة الميزانية في إطار برامج التصحيح الهيكلي دراسة حالة الجزائر ، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر ، 1999.
- 6-بويقوب عبد الكريم ، تسيير منظمة غير سوقية ، رسالة ماجستير في العلوم التجارية ، معهد العلوم التجارية ، جامعة وهران ن 1997
- 7-دراوسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي "حالة الجزائر 1990-2004"، أطروحة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2004 .
- 8-شيببي عبد الرحيم، السياسة المالية والقدرة على تحمل العجز: حالة الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان ، 2007.
- 9- فرحي محمد ، النمذجة القياسية وترشيد السياسات الاقتصادية مع دراسة خاصة لسياسة الإنفاق العام بالجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية ،الجزائر ، 1999.
- 10-محمد طويلب، السياسة الميزانية للجزائر، خلال مرحلة الانتقال إلى اقتصاد السوق، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1997.

هـ- المجلات والمداخلات والملقبات:

- 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
- 2-أشرف صالح ،إدارة المال العام، مجلة إدارة المال العام التخصيص والاستخدام، المنظمة العربية للتنمية الإدارية-أعمال المؤتمرات- ، مصر، 2010
- 3-أمال عزيرية، الجزائر تنظم الصالون الأول للصادرات من 23 إلى 26 فيفري 2009، جريدة الخبر، العدد 5486، الصادرة بتاريخ 2008/11/26
- 4-بشير مصيطفى ، الخطة الخمسية الجديدة: هل يكون المال العام في خدمة الشأن العام؟، جريدة الشروق اليومي الجزائرية، العدد2945، الصادرة بتاريخ 2010/05/27
- 5-حامد نور الدين ، مداخلة حول العولمة والإصلاحات الاقتصادية في الدول النامية - حالة الجزائر-، الملتقى الوطني حول الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر- الممارسة التسويقية- ، بشار 04-2004.
- 6-خليفة قرصي، الميزان التجاري يحقق فائضا ب 2.5 مليار دولار خلال شهر ماي، جريدة الخبر، العدد 4732، الصادرة بتاريخ 2006/06/19.
- 7-سعد بن صالح الرويتع ، قياس الأداء في الوحدات الحكومية ، مجلة جامعة الملك عبد العزيز-الاقتصاد والإدارة-، العدد2 ، الرياض ، 2002
- 8-شيببي عبد الرحيم، شكوري محمد، مداخلة حول البطالة في الجزائر مقارنة تحليلية وقياسية، في إطار المؤتمر الدولي حول أزمة البطالة في الدول العربية(18،17 مارس 2008) القاهرة.

- 9- طارق نوير ، نحو تطبيق موازنة الأداء لتحقيق الإدارة الرشيدة في الدول العربية، مجلة الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية-أعمال المؤتمرات-، مصر، ، 2007
- 10- عبد الحافظ الصاوي، قراءة في تجربة ماليزيا التنموية، في مجلة الوعي الإسلامي، العدد 451 الشهر 5- السنة 3، دولة الكويت.
- 11- عطية صلاح سلطان ، دور موازنة البرامج والأداء في دعم قرارات إدارة المالية العامة، مجلة ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، دمشق، 2005
- 12- محمد حاجي، التمويل المحلي واشكالية العجز في ميزانية البلدية، مداخلة ضمن الملتقى الدولي بعنوان تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، 01 باتنة و 02 ديسمبر 2004.
- 13- مزغراني بومدين، المجموعة الكاملة لنصوص قوانين المالية-قوانين المالية من سنة 1963 إلى 2008-، الجزء الثالث 1996-2008، دار الغرب للنشر والتوزيع، مخبر القانون الإجتماعي بجامعة السانبا وهران ديسمبر 2007

هـ- التقارير والمصادر الإحصائية والقانونية:

- 1- البنك الدولي، تقرير حول مراجعة الإنفاق العام لسنة 2004
- 2- الجريدة الرسمية رقم 82 بتاريخ 2007/12/31 المتضمنة قانون المالية 2008.
- 3- الجريدة الرسمية رقم 85 بتاريخ 2005/12/31 المتضمنة قانون المالية 2006
- 4- الديوان الوطني للإحصائيات، تقرير تحت عنوان الجزائر بالأرقام، نتائج 2007/2005، رقم 38، نشرة 2008
- 5- القانون 17/84 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية، منشور في الجريدة الرسمية 28 بتاريخ 1984/07/10.
- 6- القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية المنشور في الجريدة الرسمية 35 بتاريخ 1990/08/15.
- 7- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (قسم الدراسات الاقتصادية) ، ملخص حول الوضع الاقتصادي والاجتماعي لأمة لسنة 2008، ديسمبر 2009
- 8- الجريدة الرسمية رقم 74 بتاريخ 2008/12/31 المتضمنة قانون المالية 2009.
- 9- صندوق النقد الدولي، تقرير حول الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص، قسم خدمات، 2007. الوسائط المتعددة للنشر والتوزيع بالصندوق،
- 10- صندوق النقد الدولي، إنجاح الاقتصاد العالمي لصالح الجميع، تقرير سنوي 2008، واشنطن
- 11- صندوق النقد الدولي، ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة، 28 فبراير، 2001

ج- القواميس:

- 1- العلامة الشيخ أحمد رضا، معجم متن اللغة، المجلد الثاني، منشورات مكتبة الحياة ، لبنان ، 1987.
- 2- المنجد في اللغة العربية المعاصرة، الطبعة الثانية، دار المشرق، لبنان ، 2001 ، ص555.

ثانياً : المراجع باللغة الأجنبية : 

Livres:

- 1-ALAN.J.Auerbach and Martin Fldstein ,Hand book of Public Economics ,Volume 1,Elsevier ,5edition ,2005
- 2-André Paysant, finances publiques, 4e édition, armand colin éditeur, paris,1997
- 3-Bernard et Colli, Vocabulaire économique et financier, 7e édit ion, 1998
- 4-Bernard Landais , Leçons de politique budgétaire, balises, paris, 1998
- 5-Bernard Wacquez, la dépense publique, institut de l'entreprise ,2002
- 6-D. LABARONNE: Macroeconomie-les fonctions économiques-édition SEUIL-PARIS1999
- 7-DENIDENI Yahia, La pratique du système budgétaire de l'état en algerie,OPU, Alger , 2002
- 8-Denis Proulx, Management des organisations publiques, Presses de l'Université du québec, Canada, 2006
- 9-Denys LAMARZELL, Le management public en Europe, 2008
- 10-François Ecalles, Maitriser les finance publiques pourquoi, comment? ,economica ,paris, 2004
- 11-GENEREUX.J : Politiques économiques – édition Seuil – Paris -1996
- 12-Inge Kaul, Pedro Conceição, The New Public Finance, the united nation development programme, new york,2006.
- 13-Jacques Percebois, Économie des Finances Publiques,Armand Colin,1991
- 14-LOïc Philip, finance publiques,5 édition,cujas, paris
- 15-Luc weber; L'etat acteur économique-Analuse économique du rôle de l'état-3eédition, economica, paris, 1997
- 16-Malcolm Holms, Manuel sur la gestion des dépenses publiques, Bank mondial, 1998
- 17-Maurice Baslé, Le budget de l'etat, 6 édition, La decouverte, paris, 2004

18-Maurice Mullard, **The Politics of Public Expenditure**, Routledge, London, second edition, 2005

19-MICHEL Dévoluy, **Théories macroéconomiques**, Armand Colin, 2ème édition, Paris, 1998

20-Stéphanie Damarey, **Finances Publiques**, Gualino éditeur, Paris, 2006

21-Takuo Dome ; **The Political Economy of Public Finance in Britain 1767-1873**; Routledge Taylor and Francis Group, London, 2004

22-Vito Tanzi (IMF), Ludger Shuknecht (ECB), **Public spending in the 20th century-a global perspective**-, Cambridge University Press

23-Yves Crozet, *Analyse économique de l'état*, Armand Colin, Paris, 1997-

Revue et Articles:

1-BAfD/OCDE, **Perspectives économiques en Afrique**,; 2008

2-Brigitte Dormont, **Les dépenses de santé -Une augmentation salubre ?**-Revue CEPREMAP, Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'École normale supérieure, Paris, 2009

3-H.M. Levin **Cost Effectiveness Analysis, in International** Encyclopedia of Economics of Education, 2ed, Martin Carnoy-Oxford Pergamon, 2009.

4-Isabelle Joumard, Per Mathis Kongsrud, Young-Sook Nam et Robert Price, **Améliorer le rapport coût-efficacité des dépenses publiques-l'expérience des pays de l'OCDE** :, Revue économique de l'OCDE, n° 37, 2003/2,

5-Marc Raffinot et Boris Samuel, **Les cadres de dépenses à moyen terme : un instrument utile pour les pays à faible revenu**, dans revue STATECO N°100, 2006.

6-Thébeau MICHEL, **Allocations budgétaires et fourniture des services publics de santé et d'éducation 2000-2006 : Une comparaison internationale**, papier présenté par le bloc; Etude et analyse macroéconomique, Paris, 2009.

7- Yves Emery, **La gestion par les résultats dans les organisations Publiques : de l'idée aux défis de la réalisation**, revue Telescope, vol 12, n 03, automne 2005

Rapports.

- 1-Banque africaine de développement Rapport sur le développement en Afrique, Economica, paris, 2003
- 2-Banque mondiale, une revue des dépenses publiques, Rapport N° 36270 – DZ, Volume II, Le 15 septembre 2007
- 3-DREES « Les comptes nationaux de la santé 2008 » pour la France ; OCDE, Eco-santé 2009 pour les autres pays
- 4-FMI, Bulletin Economique N°6 Novembre/Décembre 2007
- 5-FMI. Rapport sur les économies nationales n° 09/108. April 2009
- 6-Ministère des Finances , La situation Economique et Financier à fin 2003,
- 7-Ministère des Finances , La situation Economique et Financier à fin 2002
- 8-ONS, Les comptes économiques de 2000 à 2008 N°528M
- 9-Troisième table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement, planification et budgétisation (document de synthèse), Hanoi- Viet Nam, 2007
- 10-World Health Organization -National Health Accounts Series,august 2007

مواقع على الإنترنت:

- 1-<http://www.ceolibya.com/inc/print.php?id=3135>
مقال بقلم الصديق نصر الشائبي، الانفاق العام ودور الدولة في الماضي والحاضر.
- 2 -<http://www.mf.gov.dz/>
- 3- <http://www.hrdiscussion.com/hr3149.html>
ملخص لتقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي الجزائري .
- 4- http://www.andi.dz/fr/?fc=b_commerce
- 5- www.radioalgerie.dz/?p=13978
بيان الديوان الوطني للإحصائيات لسنة 2008.
- 6- http://www.wikipedia.org/wiki/Budget_de_la_D%C3%A9fense
report of "Stockholm International Peace Research Institute"

قائمة الجداول والأشكال

قائمة الجداول:

رقم الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
63	تطور النفقات العامة لبعض الدول الصناعية خلال الفترة ما بين 1870 و1980 كنسب من الناتج المحلي الحقيقي	01
108	نسبة النفقات العامة بالنسبة ل PIB في دول OCDE كنتيجة لمبادرات إصلاح هيكل النفقات العامة.	20
119	الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2009 حسب الدوائر الوزارية	03
123	توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة 2009 حسب القطاعات	04
125	مؤشرات تطور النفقات العامة في الجزائر خلال الفترة (1990-2009).	05
126	تطور العجز المالي للبلديات وصناديق الضمان الاجتماعي:	06
128	تطور نفقات التسيير ونفقات التجهيز خلال الفترة (1990-2009):	07
139	تطور نفقات الشبكة الاجتماعية ما بين سنتي 1992 و 1993:	08
141	النفقات العامة الخاصة بدعم الأسعار من ميزانية الدولة.	09
142	وضعية خزانة المؤسسات العمومية	10
143	المبالغ المخصصة من نفقات الميزانية العامة للدولة لعملية التطهير المالي للمؤسسات	11
145	توزيع النمخصصات المالية لبرنامج الإنعاش الإقتصادي	12
146	أهم القطاعات والمبالغ التي رصدت لبرنامج دعم النمو الإقتصادي	13
151	تطور النفقات العامة ومعدل النمو الإقتصادي	14
153	نسب نمو القطاعات الاقتصادية خلال الفترة 2009/1999	15
156	نصيب قطاع الشغل من الميزانية العامة:	16
158	المشاريع الاستثمارية ومناصب الشغل المنجزة خلال الفترة 2000.-1993	17
161	تطور معدلات التضخم في الجزائر خلال الفترة (1990/2009).	81
164	تطور ميزان المدفوعات	19
165	تطور النفقات الجبائية	20
166	تطور الصادرات.	21

170	الاعتمادات المخصصة لقطاع الصحة ضمن الميزانية العامة في الجزائر	22
171	نسبة نفقات الصحة ل PIB	23
172	حصة القطاع الصحي من الإنفاق العام بالنسبة ل PIB لبعض الدول في العالم:	24
173	توزيع العنصر البشري في قطاع الصحة.	25
173	المنشآت الصحية	26
177	النفقات الموجهة لقطاع التعليم من خلال ميزانية الدولة	27
179	نسبة نفقات التعليم ل PIB	28
179	نسب التمدرس في الأطوار التعليمية	29
180	تطور المنشآت التعليمية	30
181	تطور عدد المتدربين في التعليم الأساسي	13

قائمة الأشكال البيانية:

رقم الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
70	"نموذج تقاطع كينز" بين الانفاق الكلي والعرض الكلي.	01
80	توضيح طبيعة متغيرات النموذج الكينزي	02
81	تقسيم النفقات العامة وفق المعيار الاقتصادي.	03
42	العوامل المؤثرة في الإنفاق العام:	04
72	المقدرة المالية للدولة	05
23	آلية عمل أثر المضاعف والمعجل	06
73	قانون " wagner " لتفسير ظاهرة تزايد النفقات العامة.	07
40	أثر الاستبدال عند Wiseman و Peacock وتطور النفقات العامة خلال الفترة الطويلة.	08
44	نسب النمو الاقتصادي في بعض دول العالم.	09
45	تطور نفقات التعليم والصحة في بعض دول العالم	10
74	إعداد الميزانية والتخطيط المالي بالتركيز على تحقيق النتائج	11
78	تقنية ترشيد الخيارات المالية.	12

81	المراحل المهمة للإطار المتوسط الآجال للنفقات العامة	13
86	خريطة تدفق البرامج والأنشطة الحكومية كمطلب لإعداد ميزانية الأداء البرامج	14
87	نموذج قياس إنتاجية وفعالية الإنفاق	15
95	أهداف السياسة الاقتصادية حسب KQLDOR	16
97	العلاقة بين حجم الدولة والنمو	17
98	تأثير الدعم السلعي على توازن السوق	18
103	منحنى "LORENZ" لقياس العدالة في توزيع الدخل	19
110	العناصر الأساسية المكونة لمنظومة الميزانية العامة لفرنسا.	20
120	مدونة ميزانية التسيير	21
128	تطور كل من نفقات العامة ونفقات التسيير ونفقات التجهيز.	22
149	انخفاض الدين الخارجي ومعدل خدمة الدين	23
151	تطور النفقات العامة ومعدل النمو الاقتصادي.	24
154	التقسيم القطاعي للنتائج الداخلي الخام (PIB) لسنة 2006	25
155	تطور المؤشر العام للإنتاج الصناعي (1997-2008)	26
158	تطور عدد المشاريع الإستثمارية ومناصب الشغل	27
159	تطور معدل البطالة في الجزائر.	28
162	العلاقة بين معدل زيادة النفقات العامة ومعدل التضخم.	29
169	تطور النفقات الاجتماعية الآتية من ميزانية الدولة	30
171	نسبة نفقات الصحة ل PIB	31
179	نسبة نفقات التعليم ل PIB	32

فهرس المحتويات

	إهداء
	كلمة شكر
	المقدمة العامة.
	الفصل الأول :
	سياسة الإنفاق العام.. أسس ومفاهيم عامة
01	تمهيد.
02	المبحث الأول : الإنفاق العام وتطوره في الفكر الاقتصادي
02	المطلب الأول : الإنفاق العام في الفكر الكلاسيكي
04	المطلب الثاني : الإنفاق العام في الفكر الكينزي
07	المطلب الثالث: الإنفاق العام في الفكر النقدي
08	المطلب الرابع : الإنفاق العام في الفكر الاقتصادي الاشتراكي
10	المطلب الخامس : الإنفاق العام في الفكر الاقتصادي الإسلامي
12	المبحث الثاني: مفاهيم وتعريف أساسية حول النفقات العامة
13	المطلب الأول: تعريف النفقة العامة
13	الفرع الأول : النفقة العامة مبلغ نقدي
14	الفرع الثاني : النفقة العامة تصدر من الذمة المالية للدولة أو أي شخص معنوي عام
15	الفرع الثالث : النفقة العامة الغرض منها تحقيق منفعة عامة
16	المطلب الثاني : تقسيمات النفقات العامة
17	الفرع الأول: المعيار الاقتصادي
19	الفرع الثاني: المعيار الوضعي أو العملي
20	المطلب الثالث : ضوابط الإنفاق العام والعوامل المؤثرة فيه
20	الفرع الأول: ضوابط الإنفاق العام
22	الفرع الثاني: العوامل المؤثرة في الإنفاق العام
26	المطلب الرابع : آثار الإنفاق العام على متغيرات النشاط الاقتصادي
30	الفرع الأول: آثار النفقات العامة المباشرة
31	الفرع الثاني : آثار النفقات العامة غير المباشرة

34	المبحث الثالث: ظاهرة تزايد النفقات العامة
34	المطلب الأول: النظريات المفسرة لظاهرة تزايد النفقات العامة
35	الفرع الأول: قانون فاغنر "Loi de Adolphe Wagner"
38	الفرع الثاني: أطروحة بيكوك و ويزمان "Thèse de Peacock and Wiseman"
40	الفرع الثاني: نظريات أخرى
42	المطلب الثاني: أسباب تزايد النفقات العامة
42	الفرع الأول: الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة
46	الفرع الثاني: الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة
49	خلاصة الفصل
50	الفصل الثاني :
	ترشيح الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف...أساليب واتجاهات
51	تمهيد
52	المبحث الأول: مفاهيم أساسية حول ترشيح الإنفاق العام
52	المطلب الأول: تطور مفهوم و أساليب ترشيح الإنفاق العام
53	المطلب الثاني: مفهوم ترشيح الإنفاق العام
54	المطلب الثالث: عوامل موضوعية لنجاح عملية ترشيح الإنفاق العام
54	المطلب الرابع: المجالات الأساسية لترشيح النفقات العامة
65	المطلب الخامس: اصلاح القطاع العام بهدف ترشيح الإنفاق العام
72	المبحث الثاني: ترشيح الإنفاق العام والانضباط بالأهداف في إطار الميزانية العامة
73	المطلب الأول: النفقات العامة والإدارة بالأهداف
74	الفرع الأول: مفهوم الإدارة بالأهداف Management By Objectives (MBO)
74	الفرع الثاني: برنامج الإدارة بالأهداف
75	المطلب الثاني: صياغة الميزانية العامة على أساس الأهداف بغرض ترشيح وتحقيق أهداف الإنفاق العام:
75	الفرع الأول: ضرورة التناسق بين الميزانية والخطة
77	الفرع الثاني: تحسين كفاءة وفعالية الميزانية العامة
81	المطلب الثالث: مناهج إعداد الميزانية العامة ودورها في ترشيح الإنفاق العام
82	الفرع أول: المنهج التقليدي في إعداد الميزانية العامة للدولة طبقا لميزانية البنود

	و الإعتمادات
83	الفرع الثاني: تخطيط مالية الدولة طبقا لميزانية الأداء والبرامج
87	الفرع الثالث: تخطيط مالية الدولة طبقا لميزانية البرمجة والتخطيط
90	الفرع الرابع: تخطيط مالية الدولة طبقا للميزانية الأساس الصفري
93	الفرع الخامس: تخطيط مالية الدولة طبقا لميزانية التعاقدية
94	المبحث الثالث: سياسة الإنفاق العام كأداة مفضلة لتجسيد أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية
94	المطلب الأول: مدى فعالية النفقات العامة في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية
95	الفرع الأول : تحقيق النمو الاقتصادي
98	الفرع الثاني: تحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار (محاربة التضخم)
99	الفرع الأول: تحقيق العمالة الكاملة (محاربة البطالة)
100	الفرع الخامس: توازن ميزان المدفوعات
102	المطلب الثاني: مدى فعالية النفقات العامة في تحقيق الأهداف الاجتماعية
104	المطلب الثالث: الأدوات الإنفاقية المساهمة في تحقيق الأهداف
104	الفرع الأول: الإعانات الموجهة للاقتصاد الوطني
104	الفرع الثاني : الإنفاق الجبائي
105	المبحث الرابع : تجارب وطرق عالمية نحو ترشيد وتحقيق أهداف سياسة الإنفاق العام
105	المطلب الأول: تجربة ماليزيا في إدارة الإنفاق العام
107	المطلب الثاني: تجربة دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية " OCDE " في ترشيد نفقاتها العامة وتحقيق الأهداف
109	المطلب الثالث : إصلاح الميزانية العامة في فرنسا ومدى استجابته لترشيد الإنفاق العام وتحقيق أهدافه.
110	المطلب الرابع: مقاربات المؤسسات المالية الدولية في الاستعمال الرشيد للإنفاق العام
111	الفرع الأول: تخفيض النفقات العامة غير المنتجة
111	الفرع الثاني: إعادة توجيه الإنفاق العام
112	الفرع الثالث: تخطيط وضبط الميزانية العامة
113	الفرع الرابع: اعتماد معايير الشفافية في المالية العامة
114	خلاصة الفصل

الفصل الثالث:	
دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة (2009/1990)	
116	تمهيد
117	المبحث الأول: دراسة النفقات العامة في إطار الميزانية العامة للدولة
117	المطلب الأول: النفقات العامة وتصنيفها حسب المشرع الجزائري.
118	الفرع الأول: نفقات التسيير (ميزانية التسيير).
122	الفرع الثاني: نفقات التجهيز (ميزانية التجهيز)
124	المطلب الثاني: تحليل تطور النفقات العامة في الجزائر
124	الفرع الأول: التطور الإجمالي للنفقات العامة
127	الفرع الثاني: تحليل تطور النفقات العامة حسب طبيعتها (نفقات التسيير والتجهيز).
131	المبحث الثاني: مدى رشادة توظيف النفقات العامة في إطار الميزانية العامة
131	المطلب الأول: من حيث التصنيف (مدونة النفقات العامة)
132	المطلب الثاني: ترحيل الإعتمادات ورخص البرامج
134	المطلب الثالث: الشفافية في تقديم المعلومات عن النفقات العامة
135	المطلب الرابع: الإشكال الحاصل في تطبيق قانون ضبط الميزانية باعتباره معيار لتقييم الأداء
137	المبحث الثالث: تحليل توجهات سياسة الإنفاق العام في الجزائر ومدى رشادتها خلال الفترة (2009/1990)
137	المطلب الأول: إصلاح هيكل النفقات العامة ما بين 1998/1990
138	الفرع الأول: الإجراءات المتعلقة بإعادة توجيه نفقات الشبكة الاجتماعية (المنح لمن يستحقها):
140	الفرع الثاني: تخفيض النفقات الموجهة لدعم الأسعار (تحرير الأسعار)
142	الفرع الثالث: المجهود الإنفاقي للدولة من أجل إصلاح المؤسسات العمومية
145	المطلب الثاني: سياسة الانفاق العام في ظل برنامجي الإنعاش الاقتصادي ودعم النمو الاقتصادي
145	الفرع الأول: برنامج الإنعاش الاقتصادي.
146	الفرع الثاني: برنامج دعم النمو
148	الفرع الثالث: تقييم برنامجي الإنعاش الاقتصادي ودعم النمو

150	المبحث الرابع: سياسة الإنفاق العام في الجزائر ومدى تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية
150	المطلب الأول: مدى تحقيق سياسة الإنفاق العام لأهداف السياسة الاقتصادية
150	الفرع الأول: مدى تحقيق الانفاق العام للنمو الاقتصادي
156	الفرع الثاني: سياسة الإنفاق العام والتشغيل
160	الفرع الثالث: سياسة الإنفاق العام والمستوى العام للأسعار
163	الفرع الرابع: سياسة الإنفاق العام والتوازن الخارجي
168	المطلب الثاني: سياسة الإنفاق العام وتحقيق أهداف السياسة الاجتماعية
169	الفرع الأول : سياسة الانفاق العام وهدف الرفع من المستوى الصحي
175	الفرع الثاني : سياسة الانفاق العام وهدف الرفع من مستوى التعليم.
184	خلاصة الفصل
	الخاتمة العامة
	قائمة المراجع

ملخص:

تهتم هذه المذكرة بدراسة موضوع : ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف والذي يعتبر خطوة مهمة نحو تخصيص أمثل للموارد في ظل شح مصادر التمويل ، كما جاءت هذه الدراسة بهدف توضيح معالم السياسة الإنفاقية النموذجية التي يتوجب على الدولة إتباعها من أجل تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية المرغوب فيها ، من خلال الجزء النظري حول سياسة الإنفاق العام وأهم الأساليب والاتجاهات والتجارب المتعلقة بترشيد النفقات العامة مع ضرورة التقيد بالأهداف في إدارة برامج الإنفاق العام.

ومن خلال الدراسة التقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر كانت هناك محاولة للتطرق لجانب النفقات العامة في إطار ميزانية الدولة وتوجهاتها وتبيان مدى رشادتها وكذا أهميتها في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية .
الكلمات المفتاحية: الترشيح، الإنفاق العام، أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية.

Résumé:

Dans ce mémoire on se préoccupe d'étudier le sujet: rationalisation de la politique de dépenses publiques suivant une méthode en respectant les objectifs. ce qui est considérée comme une étape importante vers une allocation optimale des ressources, vu la rareté des ressources de financement. cette études a pour objet de clarifier les repères de la politique de dépenses publiques prototypique que l'état doit suivre pour réaliser les objectifs de la politique économique et sociale désirées, à travers le coté théorique de la politique de dépenses publiques et les principales méthodes, tendances et les expériences relatives à la rationalisation de dépenses publiques avec la nécessité de respecter les objectifs dans l'administration des programme de dépenses publiques .

Et à travers l'étude évaluative de la politique de dépenses publiques en Algérie , il y avait une tentative d'aborder la question de dépenses publiques dans le cadre de budget de l'état et leur tendances, clarification à quel point sont rationalisée et aussi son importance à la réalisation des objectifs de la politique économique et sociale.

Mots clés : la rationalisation, les dépenses publiques, les objectifs de la politique économique et sociale.

Abstract:

This thesis examines the subject: rationalization of public spending policy following a method with the respect of objectives. It is considered as an important step in order to optimum allocation of resources, within the rarity of financial ones. The present study has as an object to clarify the landmarks of the prototype policy of public spending witch the state must follows in order to realize economical and social policy desired objectives, through the theoretical view about the public spending policy, tendencies and experiences relative to the rationalization of public spending with the necessity to respect of objectives in administration of public spending programs.

And through the evaluative study of public spending policy in Algeria , is was given an approach to the public spending within the budget of state and its tendencies , clarification at witch point was rationalized , and its importance for realizing objectives of economical and social policy.

Keywords : rationalization, public spending, objectives of economical and social policy.