

القواعد الميزانية ودورها في فرض الانضباط الميزانياتي على الدولة Budgetary rules and their role in imposing budgetary discipline on the State

محمد مسعي*1
Mohamed Messai¹

كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة (الجزائر)، medmessai@gmail.com

تاريخ الاستلام : 2021/ 11/14 ؛ تاريخ القبول: 2021/12/04 ؛ تاريخ النشر: 2021/12/31

ملخص: تهدف هذه الدراسة إلى البحث عموما في مبررات القواعد الميزانية (المستعملة لفرض الانضباط الميزانياتي على الدولة)، وسماتها المتنوعة، وشروط فعاليتها. وتهدف أيضا إلى البحث في مدى وجود مثل هذه القواعد في الجزائر والعمل بها. خلصت الدراسة إلى أنه مع أهميتها المتزايدة على المستوى النظري، ما تزال القواعد الميزانية تطرح العديد من المشاكل عند تطبيقها في الواقع، وبقيت فعاليتها متباينة جدا. وقد تبين أن ذلك يرجع خصوصا إلى المجال الذي تطبق فيه هذه القواعد في المقام الأول، وهو المجال السياسي (قبل المالي)؛ بما أن سبب وجودها أساسا هو فرض قيود على السلطة التقديرية لأصحاب القرار السياسيين في مجال سياسة الميزانية. أما فيما يخص الجزائر، أسفر البحث عن أنه في انتظار تطبيق القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية (في 2023)، والذي يتضمن أحكاما اعتبرت بمثابة قواعد ميزانية (تبعًا لتحليلها في هذا المقال)، لا تتوفر الدولة حاليا على مثل هذه القواعد.

كلمات مفتاحية: قواعد ميزانية؛ عجز؛ دين عمومي؛ انضباط ميزانية؛ حالة الجزائر.

تصنيفات JEL : E6 ؛ H5 ؛ H6 ؛ H8

Abstract: The study aims to examine generally the justification of budgetary rules (used to impose budgetary discipline on the State), their various characteristics and their requirements of effectiveness. It also aims to examine to what extent such rules exist in Algeria and are implemented.

The study concluded that, despite their increasing importance in theory, budgetary rules still pose several problems when applied in practice, and their effectiveness remains very mixed. It turns out that this is due particularly to the area in which the rules are chiefly applied, that is, politics (before the financial sphere), because their reason for being is essentially to put constraints on the discretionary power of the policy makers in the field of budgetary policy.

As for Algeria, waiting to the implementation (in 2023) of the organic law regarding to finance laws, which includes some provisions considered as budgetary rules (according to their analysis in this paper), the search resulted in that the State does not have currently such rules.

Keywords: budgetary rules; deficit; public debt; budgetary discipline; case of Algeria.

JEL Classification Codes : E6 ؛ H5 ؛ H6 ؛ H8

* المؤلف المرسل: محمد مسعي، medmessai@gmail.com

تمهيد

منذ بداية السبعينيات من القرن الماضي، طرحت بحدة مسألة الانضباط الميزانية للدولة، وما زالت تطرح، على إثر ملاحظة تفاقم عجزها وتراكم مديونتها، لاسيما بعد فقدان سياسة الميزانية الكينزية لبريقها الذي عرفته خلال الفترة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية (التي سميت بالثلاثين سنة المحيية les Trente glorieuses). وإضافة إلى فقدان الدولة للشرعية التي كانت تصفيها النظرية الكينزية على تدخلها المباشر والواسع في الاقتصاد، باستعمال عجز الميزانية المقصود déficit systématique خصوصا، ظهرت بعض النظريات الاقتصادية (لاسيما نظرية الاختيارات العمومية، في إطار الاقتصاد العمومي الجديد) التي تطالب بالحد من ذلك التدخل (الذي تبدت، حسب هذه النظريات، عدم فعاليته في تخصيص الموارد، والتصدي للأزمات التي أصبحت تواجهها معظم الاقتصادات في العالم)، والعودة إلى الاستقامة الميزانية (لاسيما توازن الميزانية أو الحسابات العمومية ككل)، والبحث عن العقلانية في القرارات العمومية (توضيح آثار إستراتيجيات التفاوض السياسي التي تؤدي إلى هذه القرارات، واعتبار أن السياسة هي أيضا مكان للتبادل، وتحديد خصائص هذا التبادل مقارنة بالتبادل في الأسواق).

مع ذلك، ما زالت سياسة الميزانية تتسم من حين لآخر باهتمام متجدد (حتى في البلدان الأكثر ليبرالية)، لاسيما أثناء الأزمات الاقتصادية والمالية (مثل الأزمة المالية لسنة 2008 التي تحولت إلى أزمة ديون سيادية). كما ظل استعمال النفقات والإيرادات العمومية لتغيير التوازن الإجمالي للاقتصاد يشكل بعدا هاما في الاختيارات الميزانية. وهكذا بقيت الميزانية الأداة الرئيسية المستعملة من طرف أغلب الدول لتحقيق العديد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعي وغيرها، مثلما هو الحال في الجزائر، وكذا للإيفاء ببعض الوعود للناخبين، وتلبية بعض المطالب للجماعات الضاغطة (تحسبا للانتخابات المقبلة، وسعيا للبقاء في السلطة)، وذلك باللجوء إلى الزيادة الهامة في النفقات العمومية، لاسيما في حالة عدم وجود ما يفرض عليها "تغطية" هذه النفقات، أي العمل على توفير ما يقابلها من إيرادات (بزيادة الضرائب خاصة، التي من شأنها أن تنقص من شعبية تلك الحكومات). بالضبط، يتمثل الإشكال المطروح هنا في كيفية منع الحكومة، أو الحد، على الأقل، من قدرتها على اللجوء إلى العجز لتمويل سياستها الميزانية التوسعية، المؤدي إلى تراكم الديون، وإلى اختلال المالية العمومية للدولة.

يُفترض أن وجود قواعد ميزانية règles budgétaires ملائمة، ومطبقة فعلا، من شأنه أن يمنع الحكومات من الاستعمال المفرط لسلطانها التقديرية في مجال الإنفاق العمومي، وأن يفرض عليها الانضباط الميزانية المنشود، وأن يمكن من انتهاج سياسة ميزانية مسؤولة.

بعد استعراض موجز لأهم الأدبيات الاقتصادية ذات الصلة (I)، ندرس (وفق المنهج التحليلي) مبررات القواعد الميزانية، وسماتها المتنوعة، وشروط فعاليتها (II)، ثم نتطرق لحالة الجزائر للبحث في مدى وجود مثل هذه القواعد في النظام الميزانية للدولة (III).

I - استعراض الأدبيات الاقتصادية

بما أن أساس الإشكال في موضوع القواعد الميزانية يتمثل، قبل كل شيء، في ما مدى ملاءمة استعمال الحكومة لسياسة الميزانية¹ كأداة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، فلا بد من التطرق أولا لموقف الكلاسيك والليبراليين عموما، وموقف الكينزيين والتدخليين عموما من تلك السياسة، قبل التعرض إلى بعض الآراء والمواقف لمدرسة الاختيارات العمومية من السياسات والقرارات العمومية، ومناقشة مدى اعتبار تلك الآراء والمواقف بمثابة نقد جذري لهذه السياسات والقرارات، أو تعزيز لموقف الليبراليين من دور الدولة عموما.

I -1 موقف الكلاسيك والليبراليين عموماً من سياسة الميزانية

يرى أغلب الكلاسيك، والليبراليين بصفة عامة، أن أفضل سياسة ميزانية هي عدم وجود هذه السياسة، أي يجب أن لا تكون ميزانية الدولة أداة للسياسة الاقتصادية. وقد اشتهروا بتمسكهم بنهج الاستقامة الميزانية *orthodoxie budgétaire*، ويدعونهم إذاً إلى "حياد الميزانية" (الذي يعد أحد أهم المبادئ التي كانت تقوم عليها المالية العمومية التقليدية)، والعمل بقواعد ملزمة. وتتمثل الصيغة الأكثر جموداً لهذا النهج في قاعدة التوازن بين النفقات والإيرادات. فأحسن ميزانية بالنسبة إليهم هي الميزانية المتوازنة، والتي تكون فيها الزيادة في النفقات العمومية متماشية مع نفس معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي (ن.م.إ.)، أي عدم استخدام الميزانية لتنظيم (ضبط) النشاط الاقتصادي أو للتأثير عليه، لأن الاستعمال الظرفي للميزانية يعد غير مجد، وعدم الفعالية، وضار. فالأمر يتعلق أولاً بتجنب الآثار السلبية للعجزات العمومية (التضخم، ارتفاع أسعار الفائدة،...)، ثم حث الدولة على كبح نفقاتها بفرض ارتباط وثيق مع الضرائب.

مع ذلك، كانت هناك محاولات، منذ منتصف القرن التاسع عشر، من طرف بعض الاقتصاديين الكلاسيك (أو النيوكلاسيك) "لتخفيف" مبدأ حياد المالية العمومية. فعلى سبيل المثال، دعا ج. س. ميل J.S.Mill في سنة 1848، في برنامجه الإصلاحية، إلى الحد من مصادر الربح العقاري عن طريق فرض ضرائب عالية على هذا الشكل من الثروة، حيث اعتُبر ذلك بداية لاستخدام الأدوات الميزانية لتحقيق أهداف اجتماعية، عبر اعتماد مبدأ توسيع أعباء الدولة. ومع نهاية القرن التاسع عشر، بدأت بعض أفكار المدرسة النيوكلاسيكية (مارشال وبيجو خاصة Marshal et Pigou) تنادي بتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لتطبيق مبادئ العدالة الاجتماعية. لكن بصرف النظر عن تلك المحاولات لإعطاء المالية العمومية مضموناً اقتصادياً، بقيت هذه الأخيرة مجرد أداة لتحقيق أهداف اجتماعية وسياسية فقط (إلى أن جاء كينز الذي يرجع له الفضل الأول لاستقلال المالية العمومية بشكل واضح عن المضمون السياسي والاجتماعي لها، وتأطير فكرة الدولة المتدخلة)².

بالنسبة لبعض الكلاسيك المحدثين ومن غير الرافضين مطلقاً لتدخل الدولة، وإذا كان لا بد من استعمال سياسة الميزانية، تكون القواعد الميزانية ضرورية، لأن الحكومات ليست خيرة، بما أنها لا تتوخى تعظيم المنفعة العامة؛ بل ما يهمها هو العمل على إعادة انتخابها. فحسب نظرية الاختيارات العمومية، تطلب كل مجموعة اجتماعية زيادات في النفقات العمومية لصالحها، دون الأخذ في الحسبان أنه يجب رفع الضرائب لتمويلها. ومن ثم، تميل الحكومات إلى الإفراط في الإنفاق لإرضاء ناخبها، دون رفع الضرائب في المقابل، وتستعمل إذاً سياسة الميزانية لأغراض انتخابية وليس لأغراض التنظيم، ولا تبذل الجهود اللازمة عندما يكون الظرف موافياً.³

في هذا السياق، هناك نموذج سياسي يعرض فيه السياسيون قوانين لربح أصوات المواطنين أو جماعات المصالح. بالنظر إلى النقاش الدائر حول هذه النقطة، يمكن أن يفسر التشريع سواء كمجموعة من الممتلكات الجماعية *biens collectifs* التي يمكن لخصائصها أن تعجب هذه المجموعة أو تلك من الناخبين، أو كتحويلات لمداخيل من مجموعة من السكان إلى أخرى. ويمكن لهذه التحويلات أن تفسر بدورها كثرة جبائية⁴ تستفيد منها جماعة خاصة، وتكون مصحوبة بارتفاع النسبة المتوسطة للضرائب لاسترجاع المدخيل الموزعة. لكن يمكن أن تأخذ أشكالاً أكثر أو أقل براعة. يمكن للحكومة، على سبيل المثال، المساهمة في إنشاء، أو تعزيز، أو حماية مراكز احتكار لهذه الجماعات المحظوظة على حساب المستهلك.⁵

أما جيمس بيوكانن James Buchanan فقد جادل بشدة في كتابه "المبادئ العامة للدين الوطني" ضد النظرية الكينزية "الجديدة" للمالية العامة، ودافع عن وجهات نظر آدم سميث الأقدم، حيث أكد في نقده على الحوافز ضمن الميدان

السياسي للسياسيين، وتحدى فكرة أن نظرية المالية الوظيفية كانت عملية.⁶ لماذا قد تكون أبدا من مصالح السياسي الانتخابية إدارة الفوائض في الأوقات الجيدة؟ يواجه السياسيون الحوافز أيضا، ومتى رفعت قيود إدارة العجز المستمر في الميزانية، فسيملون إلى تجميع دين وطني أكبر وأكبر، والذي سينقل لاحقا للأجيال القادمة، بعد أن يترك السياسيون الشأن العام.⁷

من ناحية أخرى، وحسب نظرية أثر المزاحمة *théorie de l'effet d'éviction*، يتسبب العجز العمومي، الذي يعد سببا مستقلا لعدم التوازن الاقتصادي الكلي، في طلب زائد *excès de demande* الذي يتسبب بدوره في ارتفاع معدلات الفائدة، ما يؤدي إلى إزاحة النفقات الخاصة. و"يمتص" العجز الادخار الذي يصبح غير متوفر للاستثمار. كما يجعل العجز الحالي الأسواق المالية تتوقع استمرار عجوزات هامة، ومن ثم تضخم الدين، ما يفضي إلى الزيادة في معدلات الفائدة طويلة الأمد، ومنه إلى إقصاء الاستثمار الخاص. وهكذا يعيق العجز تراكم رأس المال، والنمو المستقبلي إذاً. لكن هناك اعتراض نظري على هذا الشرح يستند إلى نظرية التكافؤ الريكارد *équivalence ricardienne* ويرى أن هذه الآليات لا تعمل إذا كانت الأسر المعيشية ريكاردية *ménages ricardiens*. فمن جهة، هي تدرك أن العجز يعادل الضريبة، ومن ثم لا تتخضع بإستراتيجية الحكومة، وتفضل إذاً الحكومات قليلة الإنفاق (غير المبدرة). ومن جهة أخرى، تدخر لتعويض العجز العمومي. فليس هناك آثار ضارة على وجه الخصوص للدين (الناتج عن العجز)؛ إذ يمكن أن تكون النفقة الممولة بالضريبة ضارة تماما مثل تلك الممولة بواسطة الدين.⁸

لكن كما هو معروف، تستند تلك النظرية إلى تخمين وضعه في البداية دافيد ريكاردو *David Ricardo* في القرن التاسع عشر، ثم أعاد صياغته روبرت بارو *Robert Barro* في السبعينيات من القرن الماضي (ما أدى إلى تسميتها بالنموذج الريكارد *le modèle néo-ricardien de Barro*)، حيث يُقدر أن الميل إلى الاستهلاك يتكون من جزء ظرفي وجزء مستقر، حسب هذا التخمين. في حين يستند المكون الأول إلى المداخيل الحالية، يستند الثاني إلى التصور الحالي للمداخيل المستقبلية. من الواضح إذاً أن الأمر يتعلق بحالة توقعات رشيدة. ويقود التطبيق العصري لهذا المفهوم إلى اعتبار أنه في حالة الإنعاش الميزانية *relance budgétaire* الممول بواسطة العجز، يتوقع الأعوان الاقتصاديون احتمال ارتفاع الضرائب في المستقبل، فيرفعون من ادخارهم لمواجهة ذلك، ما يؤدي إلى تخفيض آثار المضاعف الكينزي التقليدي. وعندما تستبدل الحكومة الضريبة بالدين العمومي، فإنها لا تغير من القيمة الاكتوارية *valeur actuarielle*⁹ للضرائب المستقبلية، ومنه للدخل الدائم للعائلات.

وقد وجهت انتقادات كثيرة للنموذج الريكارد *le modèle néo-ricardien de Barro*، لاسيما فيما يتعلق بفرضياته التي تعد، أقل ما يقال، مقيدة جدا، والتي يمكن تلخيصها كالآتي: تخطط الأسر المعيشية على نحو رشيد لموازنتها بين الاستهلاك والادخار استنادا لإيثار الأجيال *altruisme intergénérationnelle*؛ تكون الأسواق المالية مثالية، ما يعني أن قرارات الاستهلاك لا تخضع لقبد السيولة، حيث أنه يمكن لكل الأسر المعيشية أن تستدين؛ تكون النفقات العمومية ممولة بواسطة ضرائب جزافية متماثلة للجميع أو تناسبية بحيث لا تؤثر على اختيارات الأعوان الاقتصاديين.

هناك أيضا اعتراض ضد هذا الطرح يستند إلى التجربة العملية؛ إذ لم تلاحظ آليتا ارتفاع سعر الفائدة والمزاحمة (الإقصاء) *éviction* في الواقع. فمنذ سنة 2008 (الأزمة المالية "العالمية" الأخيرة)، لوحظ أن للبلدان الكبرى عجز عمومي شديد، ودين عمومي كبير، وأسعار فائدة متدنية في نفس الوقت. وعليه، لم يؤثر ارتفاع الديون على أسعار الفائدة أو على نسب التضخم المتوقعة. كما أن النظرية الكلاسيكية لم تفسر لماذا تكون كل الدول قد صارت بشكل مفاجئ ديماغوجية ومسرقة في الإنفاق في

سنة 2009، مثلاً. في الواقع، يتناسب تضخم العجوزات العمومية في هذه الفترة مع دور الاستقرار الذي تؤديه سياسة الميزانية، وليس مع ارتفاع مستقل في النفقات أو انخفاض مستقل في الإيرادات. ومن المفارقات أن الديون العمومية تضخمت أكثر من أي وقت مضى (في زمن السلم)، مع أن العديد من البلدان اعتمدت قواعد ميزانية، حسب صندوق النقد الدولي.¹⁰

للسيطرة على الانحراف الذي قد تقوم به الحكومات لإنشاء عجوزات زائدة عن الحد، تدعو النظرية الكلاسيكية إلى "القاعدة الذهبية في المالية العمومية": يجب تمويل النفقات الجارية (نفقات التسيير) بالإيرادات العادية (المتثلة في الضرائب خاصة)؛ بينما يمكن تمويل الاستثمارات المفيدة عن طريق القرض العمومي.

من جانب آخر، وحسب النظرية الكلاسيكية، يجب تجنب الاستهلاك المفرط من طرف جيل على حساب الأجيال القادمة. والمسألة الحساسة هنا هي صعوبة تحديد هذا الإفراط، لأنه من الصعب مقارنة الرفاهية للأجيال المتعاقبة. من هذا المنظور، لا يمكن أن يتعلق المقياس بالعجز العمومي فقط، بل يجب أيضاً إدراج الادخار الخاص. فحسب "القاعدة الذهبية للنمو الاقتصادي"، يكون الاستهلاك للفرد، في نظام دائم، في حده الأقصى إذا كان معدل الفائدة مساوياً لمعدل النمو. فما دام معدل الفائدة لا يتجاوز معدل النمو، ليس هناك برهان على عدم احترام العدالة بين الأجيال.¹¹

I - 2- موقف الكينزيين والتدخلين عموماً من سياسة الميزانية

على عكس الكلاسيك (الذين يشددون على حياد ميزانية الدولة خاصة)، أعطى الكينزيون أهمية كبيرة لسياسة الميزانية كوسيلة ناجعة للتأثير على الظرف والعودة إلى الاستقرار الاقتصادي. من وجهة النظر الكينزية، يكون التوازن الميزانياتي أقل أهمية من مستوى التوازن الاقتصادي الكلي (توازن الطلب والإنتاج الممكن). لذا يجب تكييف الرصيد الميزانياتي وفقاً للظرف. فلمحاربة الانكماش مثلاً، يتم تحفيز الطلب الكلي بواسطة زيادة النفقات العمومية خصوصاً (ولو بعجز الميزانية)، أو تخفيض الضرائب. لكنهم يشترطون لذلك خاصة وجود طاقات إنتاجية عاطلة، أي عدم وصول الاقتصاد إلى التشغيل الكامل. وعليه، يؤكد الكينزيون على ضرورة العودة إلى الاستقامة الميزانية بعد تحقيق الأهداف المتوخاة من هذا التدخل للدولة.

في كتابه الأساسي "النظرية العامة للعمالة والفائدة والنقد"، كان كينز يدافع عن فكرة أن أي حكومة جديرة بالثقة (مثل حكومة الولايات المتحدة أو بريطانيا آنذاك) يمكنها أن تقترض وتستثمر لإعادة البطالين إلى العمل. إلا أن العمل بهذه التوصية خلال الأزمة الاقتصادية الكبرى (في السنوات 1930) في حد ذاتها لم يتم بدقة؛ إذ لم يبدأ الاقتصاديون في توجيه اختيارات رجال السياسة إلا في أعقاب الكساد الكبير. في الولايات المتحدة مثلاً، لجأ هربرت هوفر Herbert Hoover وفرنكلين روزفلت Franklin Roosevelt إلى العجز الميزانياتي. لكن بسبب نقص المرجعيات، لم يشعر بوثوق كبير بالنفس لمواصلة هذه السياسة. وعندما تم في نهاية الأمر اللجوء إلى القروض وزيادة الإنفاق كما أوصى به كينز، كان ذلك لتمويل الحرب (العالمية الثانية)، ما أدى إلى زوال البطالة. وفي السنوات 1940، أصبحت الرؤية الكينزية تمثل المعيار في الاقتصاد، لدرجة أن كل البلدان (تقريباً) اعتمدتها ثم كفلتها بموجب قوانين. وهكذا أدخل كل من الاقتصاديين، ورجال السياسة، وجزء كبير من الجمهور العريض في تفكيرهم مبادئ كينز حول دور السياستين الميزانية والنقدية في محاربة الركود.¹²

ويكمن أحد أهم التحديثات بالنسبة للدولة، بعد الحرب العالمية الثانية (أي بعد شرعنة تدخلها)، في نزع التنسيق بين التسيير النقدي وسياسة الميزانية أو السياسة الاقتصادية ككل تحت إشراف السلطات العمومية. وتدل أشكال التدخل الجديدة على مسؤولية الدولة الاقتصادية والاجتماعية، أي إدماجها في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، ومنه تسمية الدولة "المدججة" Etat «inséré»¹³.

لكن إذا كانت الجدوى من اللجوء إلى العجز الميزانياتي للخروج من الركود معترفاً بما علمنا، هناك أيضاً رسالة ذات أهمية أكبر في "النظرية العامة" والتي تم إخفاءها، ألا وهي التحليل العميق للآليات الاقتصادية ودور الدولة. فعند صدور كتاب كينز في 1936، كان الاقتصاديون الأكثر محافظة مقتنعين بأن النظريات قبل الكينزية تبقى قائمة، حيث كانوا يقولون إن الأسواق الخاصة، محرّكة بـ"يد خفية"، تستطيع وحدها وبدون تدخل عمومي ضمان التشغيل الكامل (وهو المنطق الكلاسيكي في شكله الأبسط). وفي الطرف الآخر من المشهد الاقتصادي، كان الاشتراكيون يؤكدون على أن الدولة وحدها هي القادرة على محاربة البطالة للسنوات 1930 بفعالية؛ إذ أنّها تقضي على البطالة بالقيام بالتوظيف هي نفسها.¹⁴

تجدر الإشارة هنا إلى أنه عندما كان يدعو إلى زيادة نفقات الدولة في ثلاثينيات القرن المنصرم، ولو مقابل العجز الميزانياتي (لمواجهة الكساد الكبير)، لم يكن كينز من دعاة قيام الاشتراكية. لذا كان يدعو إلى عدم تجاوز النفقات العمومية سقف 30% من (ن.م.إ.). بما أن هذه الأخيرة جزء من (ن.م.إ.)، فإن اقتراحها من سقف 100% من (ن.م.إ.) يعني أن الاقتصاد أصبح موجاً تماماً).¹⁵

مبدئياً، عندما يكون الطلب الخاص غير كافٍ للحفاظ على التشغيل الكامل، لاسيما في فترة من عدم اليقين الاقتصادي أو تشاؤم المؤسسات، تتمثل السياسة الأفضل في العمل على جعل سعر الفائدة ينخفض حتى ينتعش الطلب بصفة كافية. لهذه السياسة ميزة عدم زيادة الدين العمومي، ودعم تراكم رأس المال، وتخفيض معدل الربح المطلوب من طرف المؤسسات للاستثمار. إلا أنّها يمكن أن تؤدي إلى تراكم مفرط للدين من طرف المؤسسات والعائلات، وإلى ظهور فقاعات مالية وعقارية. في الاتجاه المعاكس، يمكن أن يكون تخفيض معدلات الفائدة غير فعال أثناء فترة ركود شديد، حيث يتردد الفاعلون الاقتصاديون الخواص في الاستدانة. ويمكن أن يكون هذا التخفيض غير كافٍ، لاسيما أن هناك حداً أدنى لانخفاض معدلات الفائدة الاسمية (والفعلية إذاً). وعليه، يجب على الحكومة قبول عجز ميزانياتي معين للحصول على مستوى طلب كافٍ. فمن منظور كينزي، يكون مستوى معين من العجز والدين العمومي ضرورياً لتوازن الطلب والإنتاج الممكن. وبذلك تكون العجزات العمومية نتائج للوضع الاقتصادي الكلي السائد، وليست سبباً له. ومن نفس المنظور، ليس لهذا العجز الضروري لدعم النشاط أي أثر لمزاخمة النفقات الخاصة: لا يؤدي إلى ارتفاع سعر الفائدة، لأن هذا السعر بحكم تعريفه في أدنى مستوى له ممكن. وهو لا يطرح مبدئياً مشكل استدامة: إذا جعل تراكم الدين العمومي الفاعلين الخواص يرفعون نفقاتهم، سيكون بمقدور الدولة تخفيض عجزها بالمبلغ الضروري. لكن يجب أن تكون الدولة مستعدة لتقليص عجزها عندما ينتعش الطلب الخاص (يفترض هذا النموذج المثالي أن الحكومة تقلص فعلاً العجز العمومي عندما يقترب الاقتصاد من التشغيل الكامل لطاقاته الإنتاجية).¹⁶

من ناحية أخرى، يذكر أحياناً قانون فاغنر Loi de Wagner لتعزيز موقف التدخليين، أي "قانون التوسع المتزايد للنشاط العمومي" الذي صاغه الاقتصادي الألماني أدولف فاغنر في القرن 19. ويتمثل ذلك، بصفة عامة، في أن النفقات الحكومية تتكيف مع الطلب الاجتماعي، ومن ثم تتبع تطور (ن.م.إ.)، حيث يتنبأ هذا القانون بأن حصة النفقات العمومية من (ن.م.إ.) تزيد مع ارتفاع مستوى المعيشة.

تتلخص فكرة فاغنر في أنه كلما كان بلد ما متحضراً (متطوراً بمفهوم اليوم) كلما كان تدخل الدولة ضرورياً ومهماً. ويفسر ذلك بالتعدد المتنامي للمجتمعات المصاحب لارتفاع مستوى المعيشة، وكذا التوسع الحضري والزيادة في تقسيم العمل. يعد نصيب النفقات العمومية في (ن.م.إ.)، بما في ذلك العجز، المؤشر الأكثر وضوحاً على الزيادة النسبية لتدخل الدولة، ومن ثم وزنها الاقتصادي الذي يتطور فعلاً كما نص عليه قانون فاغنر. يمكن البحث عن تفسير لشبه التأكد من قانون فاغنر في الحجة المقدمة

من طرف هذا الأخير نفسه، الذي يشير إلى أن مرونة طلب الخدمات العمومية بالنسبة للدخل تكون أكبر من الواحد. ويندرج ذلك في إطار "قانون" آخر، وهو قانون إرنست إنجل Ernst Engel الذي اعتمد عليه فاغنر في صياغة قانونه، حيث لاحظ إنجل أن ارتفاع المداخيل يؤدي إلى تخفيض الوزن النسبي للنفقات الغذائية وإلى زيادة وزن ما يسمى بنفقات الازدهار dépenses d'épanouissement، المشكّلة أساساً من الخدمات. ويعني ذلك أن الطلب على الترفيه أو الصحة، مثلاً، يزداد بسرعة أكبر من الدخل.¹⁷

I - 3 مدرسة الاختيارات العمومية: نقد جذري أو تعزيز لموقف الليبراليين؟

إضافة إلى اعتبار الإنسان السياسي homo politicus إنساناً اقتصادياً homo oeconomicus، وتطبيق المنهج الاقتصادي وأدواته لتحليل السياسات العمومية ونقدها، ترى مدرسة الاختيارات العمومية¹⁸ École des choix publics أيضاً أنه على غرار المعاملات الخاصة، يمكن اعتبار السياسة مكاناً للتفاوض حول القرارات العمومية، ومنه تشبيه الانتخاب بالسوق assimiler le vote à un marché (بجعل الانتخابات فرصة لإجبار الناخبين على الكشف عن خياراتهم، مثلاً).

تاريخياً، يجد التحليل الاقتصادي للاختيارات العمومية أصوله في تحليل المالية العمومية، وخاصة في أعمال كنوت ويكسل Knut Wicksell وإريك ليندال Erik Lindhal، إضافة إلى أعمال المدرسة الإيطالية للمالية العمومية في بداية القرن العشرين. كان هؤلاء الخبراء في المالية العمومية أول من تساءل حول الكيفية التي تُتخذ وفقها القرارات المتعلقة بالإيرادات والنفقات الميزانية. باتباعها لهذا النهج، قامت بذلك مدرسة الاختيارات العمومية بملء فراغ تركته النظريات الكلاسيكية للمالية العمومية التي كانت تهتم حصراً بنتائج القرارات الميزانية والضريبية.¹⁹

لكن المسألة المنهجية المركزية لدى هذه المدرسة هي التأكيد على استعمال فرضية العقلانية في قرارات الجهات الفاعلة. ومن ثم، الفرضية الأساسية postulat de base هي إذا كان الأفراد يتصرفون بصفة عقلانية في الأسواق، يجب أيضاً أن يتصرفوا بصفة عقلانية في نشاطاتهم السياسية. فجوهر التفسير لنظرية الاختيارات العمومية لا يكمن فقط، بالنسبة لمنظريها، في معرفة فيما إذا كان الإنسان السياسي إنساناً اقتصادياً، بل في توضيح آثار إستراتيجيات التفاوض السياسي التي تؤدي إلى القرارات العمومية. ما يهم بعد ذلك هو تحديد خصائص هذا التبادل مقارنة بالتبادل في الأسواق على الخصوص. في هذا الإطار، وعلى غرار تعريف العلم الاقتصادي بكونه علم التبادل، تعرف هذه المدرسة العلم السياسي بكونه علم المبادلات (التبادل) مع الحكومة؛ إذ تعتبر أن المساهمة الرئيسية للنظرية الاقتصادية في العلم السياسي تتمثل في البرهنة على أن السياسة هي أيضاً مكان للتبادل.²⁰

من جانب آخر، يفترض هذا النهج أن رجال السياسة يبحثون أولاً عن تعظيم دالة منفعتهم الخاصة. بعبارة أخرى، هم يفكرون قبل كل شيء في مساهمهم المهني، وتهدف قراراتهم في المقام الأول إلى إنجاح هذا الأخير. وعليه، عندما يكونون في السلطة لا يبحثون عن مصلحة عامة ما لکن، بكل بساطة، عن تعظيم الأصوات المتحصل عليها أثناء الاقتراع، وضمان بقائهم في السلطة إذاً. وهكذا يدفع الانحراف المتمثل في سلوك الراكب المجاني passager clandestin للناخبين (المسموح به بسبب الطابع غير القابل للتداول للخدمات الجماعية، ومن ثم عدم الكشف عن خياراتهم، أي عدم الكشف عن استعدادهم للدفع) من جهة، والانحراف نحو النزعة الفردانية للسياسيين من جهة أخرى، بأنصار الاختيارات العمومية إلى تفضيل فرض آليات السوق التي تبدو، مرة أخرى، أفضل وسيلة للاقتراب من المصلحة العامة، بما أن هناك فرصة ضئيلة في اللعبة السياسية التقليدية أن تتطابق أفضليات القادة مع المنفعة المشتركة للجماعة. تفضل إذاً مدرسة فرجينيا السوق، ولو معيباً imparfait، على انحرافات العمل السياسي الذي يحجب الأفضليات الفردية تحت غطاء المصلحة العامة.²¹

للإجابة عن السؤال الذي طرحوه: لماذا تغير اتجاه المالية العمومية خلال الخمسين سنة الأخيرة لدرجة تحويل ممارسة العجوزات الميزانية إلى قاعدة؟، يرى أنصار مدرسة الاختيارات العمومية أنه إبان القرن 19 والنصف الأول من القرن 20، جعل الناخبون السياسيين مسؤولين عن توازن الميزانيات. بعد ذلك، أكد بيوكنن Buchanan وفاغنر Wagner، خلال السنوات 1960، أن "الثورة الكينزية" غيرت موقف الاقتصاديين والجمهور من الديون العمومية. فمنطق الاقتصاد الكينزي يعني أن عجوزات ميزانية هامة من شأنها أن تكون موازية للاقتصاد لأنها تحفز النشاط الاقتصادي وتخفف البطالة. غير أنه لا تتوفر للفرد العقلاني حوافز تجعله يقدر بصفة عقلانية نتائج السياسات الحكومية. فالإعلان عن تخفيض الضرائب، أو تقليص نسبة البطالة، مثلا، يمكن ملاحظتهما بسهولة بعد الإشهار الواسع الذي يحظيان به من قبل الحكومة. لكن التضخم المستقبلي أو الديون المستقبلية التي تنذر بها سياسات العجز العمومية تبقى غامضة بالنسبة لأغلبية الناخبين. وهكذا، بما أنه يقال لهم أن العجوزات هي في الحقيقة شيء جيد للاقتصاد، توقف المواطنون عن معاقبة السياسيين عن اختلالات التوازن (وهو الوهم الميزانياتي في الثورة الكينزية، كما يروه).²²

إذا كان الرواد الأوائل لمدرسة الاختيارات العمومية (بيوكنن، تولوك، فاغنر...) قد اکتفوا بالتحليل النظري أساسا لتقييم السياسات العمومية وفقا للمنهج الاقتصادي، فإن من تلاهم بالغوا كثيرا في استعمال أدوات هذا المنهج (لاسيما الرياضيات والتقنيات الكمية المطبقة في التحليل الاقتصادي الجزئي) لإعداد نماذج تفسيرية للظواهر السياسية تسمح لهم بالقول إن كل الوقائع التي تم إبرازها من طرف هذه المدرسة (التبادل، المال، تأثير المعلومات الاقتصادية على السلوك الانتخابي، آثار اللون السياسي للحكومات على السياسات الميزانية...) أصبحت حقائق مثبتة أميريقيًا (تجريبيا) empiriquement، وكذا في استعمال فرضية العقلانية (التصرف العقلاني للأفراد في السياسة على غرار تصرفهم العقلاني في السوق).

في هذا الصدد، لابد من التذكير بنهج كينز الذي يعد (بالنسبة لأنصاره) أكثر اعتدالا، والذي فند فيه الفرضية الأساسية للنظرية الكلاسيكية والمتمثلة في العقلانية. ففي نظر كينز، ليس الاقتصاد مدار فقط من قبل فاعلين عقلانيين تماما والذين "تحركهم يد خفية"، بحيث يشاركون في كل المعاملات المفيدة بشكل متبادل، كما يدعي الاقتصاديون الكلاسيك. يعترف كينز بأن النشاط الاقتصادي يستجيب في مجموعه إلى انشغالات عقلانية، لكنه يؤكد كذلك أن جزءا كبيرا من هذا النشاط واقع تحت سيطرة السلوكات العاطفية والغريزية للبشر أو ما أسماه بـ"الأرواح الحيوانية"²³ «les esprits animaux»، أي الآليات الناجمة عن السلوكات البشرية. فالناس لا ينصاعون فقط إلى دوافع اقتصادية بحتة، ولا يتحلون دائما بالعقلانية في البحث عن فائدهم. حسب كينز، تعد "الأرواح الحيوانية" مصدر العديد من تقلبات الاقتصاد والبطالة اللاإرادية.²⁴

في سياق ذلك، يكشف تحليل الإطار المفاهيمي الاقتصادي لمدرسة الاختيارات العمومية، الذي قام به مارل بيار Merle Pierre خاصة، عن الصعوبة التي تعترض هذا الأخير لتفسير سلوكات الامتناع والمشاركة الانتخابية، وغموض استعمال مفهوم المصلحة notion d'intérêt لفهم الاختيار السياسي، حيث تُطرح في النهاية مسألة مدى ملاءمة تطبيق المفاهيم الاقتصادية النيوكلاسيكية على السلوكات الانتخابية.

من الانتقادات الموجهة للتحليل الاقتصادي للاختيار السياسي والمتعلقة بالصياغة النظرية للعقلانية النفعية rationalité utilitariste، والاختبارات الأميريكية لهذه العقلانية في آن واحد، يرى مارل بيار أنه يجب استنتاج أن تعقد سلوك الناخب لا يمكن حصره بصفة مرضية في بديهيات المصلحة الاقتصادية. غير أن مفهوم المصلحة يقدم لمؤيديه ميزة لانهائية: فما دامت المنفعة التي يكون الناخب يبحث عنها غير محددة مسبقا بشكل واضح، تتوصل كل دراسة، بعد إحداث تغيير لفرضياتها، إلى تكوين

عقلانية الناخب تتحقق لاحقا بصفة آلية بواسطة الاقتصاد القياسي. وما دامت المنفعة التي يكون الناخب يبحث عنها غير محددة بأي شيء على وجه الخصوص، فإنها تسمح، بطريقة حشوية، بتفسير كل شيء.²⁵

لكن قبل حتى وجود نظرية الاختيارات العمومية، تصدى جوزيف شومبيتر Joseph Schumpeter في بداية الأربعينيات من القرن العشرين (في كتابه المشهور "الرأسمالية والاشتراكية والديمقراطية" المنشور في سنة 1942) لأهم الفرضيات الأساسية التي ارتكز عليها المذهب الكلاسيكي للديمقراطية، وكذا المذهب الاقتصادي الكلاسيكي (والنيوكلاسيكي لاحقا)، وبعد ذلك نظرية الاختيارات العمومية، لاسيما فرضيتي وجود مصلحة عامة متفق عليها، والتصرف العقلاني للإنسان السياسي-الاقتصادي. يرى شومبيتر أنه لا توجد أي كينونة تتمثل في مصلحة عامة (أو مشتركة) محددة بصفة يتفق عليها كل الناس أو جعلهم يتفقون عليها بقوة الإقناع لحجج عقلانية. أساسا، لا يكمن السبب في غياب وحدة الرؤى في أن بعض الأشخاص يمكن أن يرغبوا في شيء آخر غير المصلحة العامة، ولكنه يكمن بصفة أساسية أكثر في أن المصلحة العامة يجب أن تعني بالضرورة أشياء مختلفة بالنسبة لأفراد وجماعات مختلفة. ويثير هذا الواقع، المخفي عن عيني صاحب النزعة المنفعية بضيق مجال رؤيته، خلافات مبدئية لا يمكن تهدئتها بأي حجة عقلانية، لأن القيم النهائية - تصوراتنا لما يجب أن تكون عليه الحياة والمجتمع - ليست محصورة في دائرة مجرد المنطق. يمكن، في بعض الحالات، إيجاد توافق بين الجوانب المتعارضة، لكن ذلك غير ممكن في حالات أخرى.²⁶

وفيما يتعلق بإرادة الناخبين التي غالبا ما يضعها السياسيون في الواجهة، يرى شومبيتر أنه توجد مشاكل وطنية عديدة تهم الأشخاص مباشرة بما فيه الكفاية، مما لا يستدعي لديهم أفعال إرادية حقيقية ومحددة تماما. تتمثل الحالة الأكثر أهمية في تدابير أو سياسات (مثل دفع منح، أو تخفيض حقوق الجمارك، أو دفع إعانات للمنتجين، إلخ.) تترجم في منح مزايا مالية مباشرة وشخصية لناخبين أو مجموعات من الناخبين (التلاعب في ميزانية الدولة). هناك تجربة تعود إلى العصور القديمة تنبئنا أن رد فعل الناخبين يكون مباشرا وعقلانيا لإمكانية الحصول على ذلك المكسب. لكن من المؤكد أن المذهب الديمقراطي الكلاسيكي لا يجني شيئا من مظاهر العقلانية التي تدخل ضمن هذه الفئة (لذلك لا يتطرق إليها). في مناسبات كهذه، يبرهن الناخبون عن أنفسهم أنهم حكام سيئون mauvais juges في هذه المجالات، ما داموا قابلين لأن يكونوا مرتشين، بل كثيرا ما يبدو حكاما سيئين حتى لمصالحهم الخاصة في المدى الطويل، لأن الوعود في المدى القصير هي وحدها التي تهم سياسيا، والعقلانية في المدى القصير هي وحدها التي تسود فعلا. إلا أن مجموع هذه العناصر لا يولد عادة ما نسميه إرادة، أي المعادل النفسي contrepartie psychique لفعل مسؤول يرمي إلى أهداف محددة. في الواقع، لا يوجد في نظر الفرد الذي يتأمل في القضايا الوطنية لا نطاق عمل لمثل تلك الإرادة، ولا مهمة يمكن أن تركز لها هذه الإرادة. فالمواطن عضو في لجنة غير قادرة على العمل، اللجنة المشكلتة من الشعب بأكمله. لذا يكرس جهدا منضبطا أقل للسيطرة على مشكل سياسي من ما ينفقه خلال لعبة "البريدج" أو الورق، مثلا.²⁷

الجدير بالذكر أن فكر شومبيتر يحظى عموما باهتمام مدرسة الاختيارات العمومية (لاسيما كتابه "الرأسمالية والاشتراكية والديمقراطية"). فعلى سبيل المثال، يرى د.س. مولر D.C. Mueller (أحد الرواد البارزين لهذه المدرسة) أن جوزيف شومبيتر، بطرحه لمسألة الأهداف التي يسعى إليها رجال السياسة عند متابعة نشاطاتهم السياسية، يعد فعلا أحد الكتاب الأوائل الذين أدركوا تأثيرات إلغاء فرضية الخير bienveillance عن رجال السياسة، أي واقع أن رجال السياسة يسعون إلى أهداف شخصية (متعلقة بالمسار المهني، إيديولوجية، إلخ.) مختلفة عن أهداف الصالح العام، وينتهجون إستراتيجيات لتحقيق هذه الأهداف بصفة أفضل.²⁸

II- مبررات القواعد الميزانية وسماها المتنوعة وشروط فعاليتها

قبل التطرق إلى مبررات القواعد الميزانية، وسماها المتنوعة، وشروط فعاليتها، من المفيد تحديد المقصود بالقاعدة الميزانية؛ إذ يمكن تعريفها بأنها قيد دائم مفروض على السياسة الميزانية، والذي يضع حدودا لمستوى بعض المتغيرات الرئيسية، مثل العجز، أو الدين، أو النفقات، أو الإيرادات (المجموع الكبرى للمالية العمومية) في شكل هدف رقمي (كمي) *cible numérique* غالبا، سواء بصفة مطلقة أو بالنسبة إلى بعض المتغيرات الاقتصادية (لاسيما ن.م.إ.). ويتمثل الهدف العام الذي ترمي إليه القاعدة الميزانية في استدامة المالية العمومية *soutenabilité des finances publiques*.

II-1 مبررات القواعد الميزانية

قد يبدو من البديهي أن تكون القواعد الميزانية مبررة بحكم وجودها، أي أن غير المبرر هو عدم وجود هذه القواعد أصلا. فما دام الهدف الأساسي منها هو فرض بعض القيود على حرية أصحاب القرار السياسيين في استعمال سلطاتهم التقديرية في مجال المالية العمومية، وجعلهم يتحلون بنوع من الانضباط الميزانياتي، يمكن اعتبار ذلك وحده كافيا لتبرير القواعد الميزانية. لكن وضع القاعدة الميزانية شيء وتطبيقها في الواقع شيء آخر.

يعد وجود انحرافات العجز *biais de déficit*، التي تخلق مخاطر ميزانية، المبرر الرئيسي للقواعد الميزانية. على وجه الخصوص، تقلل كثيرا توقعات العجز المعدة للسنة (المالية) أو للسنتين التاليتين أثناء تحضير الميزانية (خلال السنة س-1) من النتيجة (العجز)، ما يفضي في نهاية المطاف إلى نزوع في اتجاه مستويات مديونية أعلى بكثير من المتوقع. وعليه، يمكن أن تكون القواعد الميزانية المحددة رقميا *chiffrées* مفيدة ضد المشاكل التي تطرحها انحرافات العجز المتكررة.²⁹

نظريا، تعد واضحة مزايا الهدف الرقمي لضمان الانضباط الميزانياتي. فتطبيق قانون توازن الميزانية، مثلا، يمكن أن يقضي على العجزات المستمرة والناجمة عن الاختلالات السياسية، أو عن انتهازي السياسيين و"النزعة القصيرة الأجل" لديهم. غير أن هناك حجتين ترجحان الكفة ضد الأهداف الرقمية الصارمة، مثل قوانين توازن الميزانية. الحجة الأولى اقتصادية بحتة: ليست الميزانيات المتوازنة مثالية، سواء من وجهة نظر نظرية الضريبة الديناميكية المثلى أو من وجهة نظر سياسات الاستقرار الكينزية. بالنسبة لنظرية "تثبيت الضرائب *tax smoothing*"، يجب أن تستعمل العجزات والفوائض لتثبيت التقلبات المؤقتة في النفقات والإيرادات الضريبية. ومن شأن قانون توازن الميزانية أن يدفع إلى تذبذب مفرط ودون المستوى الأمثل لنسب الضريبة. أما الحجة الثانية ضد الأهداف الرقمية فإنها تتمثل في أن هذه الأخيرة تزيد من الدوافع لاستعمال محاسبة إبداعية³⁰ وغير شفافة *creative and nontransparent accounting*. فالتملص من الأهداف الرقمية بتخفيض شفافية الميزانية لا يقوض الغرض من الأهداف في حد ذاتها فحسب، بل من المحتمل أن تكون له آثار سلبية هامة. ومن ثم، يصبح النقص في شفافية العملية الميزانية في المدى الطويل عائقا كبيرا لتحقيق ضبط أوضاع الميزانية والتحكم في الإنفاق (العمومي).³¹

في سياق ذلك، يدعو صندوق النقد الدولي بشدة إلى إرساء قواعد ميزانية، التي تسمح له بممارسة رقابة أفضل على سياسات الميزانية للدول (الأعضاء). ويشير إلى أن الكثير من البلدان اعتمدت بصفة دائمة قيودا ميزانية مكتمة تطبق على مجاميع شتى، من بينها العجز والدين والنفقات والإيرادات؛ إذ يمكن لهذه الحدود (القواعد الميزانية) أن تساعد في التحكم في التوترات المتعلقة بالنفقات العمومية، ومن ثم تحقيق المسؤولية المالية، واستدامة الدين العمومي. بالنظر إلى الصعوبات التي تعرفها العديد من البلدان في مجال المالية العمومية، يمكن لاعتماد قواعد ميزانية أن يسهل، حسب الصندوق، تقليص العجزات، ويدعم في الوقت نفسه مصداقية خطط التصحيح، والحد من الاستدانة. تبعا لذلك، يرى أنه حان وقت القواعد الميزانية للجبل

الجديد، التي ترمي إلى أفضل توفيق بين أهداف الاستدامة والمرونة، من حيث أنها تراعي تقلبات الدورة الاقتصادية، أي تذبذب النمو. علاوة على ذلك، استكملت تلك القواعد بترتيبات أخرى مؤسساتية، مثل المجالس الميزانية المكلّفة بمتابعة السياسات الميزانية وتوعية الجمهور حول تأثيرها.³²

من جانب آخر، تحدد القواعد الميزانية المسار لسياسة ميزانية مسؤولة. فعلى سبيل، يمكن أن تقرر دولة ما تسقيف مديونيتها السنوية بنسبة 3% من الدخل الكلي للاقتصاد، مثلما هو الحال في الكثير من البلدان الأوروبية. ويمكن أن تسمح القواعد الميزانية بتحديد الأولويات المتعلقة بالمطالب العديدة تجاه الميزانية وترتيبها، وجعل السياسات العمومية قابلة للتنبؤ بها، وإبقاء الدين العمومي في حدود معقولة. وفقا لهذا التحليل، يمكن أن يسمح أفضل إعداد للقواعد بتفادي العجزات المفرطة التي تقوض استدامة المالية العمومية. ويضمن ذلك الأسواق المالية والمستثمرين، ما يبرر أن البلدان التي تحترم القواعد الميزانية تستطيع أن تقترض بأسعار فائدة أدنى. أما البلدان ذات العجزات المفرطة والتي تطبق قواعد متراخية، فإنها تقترض بأسعار فائدة أعلى، لأن المستثمرين يعتبرونها ذات مخاطر أكبر. وكونها تبرز مدى التزام بلد ما بالتسيير الجيد لماليته العمومية، يمكن للقواعد الميزانية أن تضمن هامش مناورة ميزانياتي لتمويل سياسات تدعم النمو، وتعزز قدرة الاقتصاد على تحمل أو مواجهة الصدمات والتكيف معها، وتقليل التفاوت في الدخل.³³

أحد المخاوف المعبر عنها كثيرا هو أن القواعد التي تركز على الاستدامة الميزانية من شأنها كبح النمو والتنمية. بيد أنه ليس بالارتفاع الدائم للعجز يمكن أن تساهم السياسة الميزانية في النمو؛ حيث يتبين من المراجع الأميركية (التجريبية) أن المضاعف الميزانياتي يميل إلى الضعف في البلدان النامية. وتقود هذه النتائج إلى التفكير في عدم البحث عن تحقيق النمو بتدابير إنعاش اقتصادي مستمرة. لاشك أن للسياسة الميزانية دور أكثر أهمية لتؤديه، وهو دعم النمو بالمساهمة في الاستقرار الاقتصادي الكلي، ومكونات النفقات ونوعيتها (على سبيل المثال، تشجيع نفقات الاستثمار بدلا من التحويلات غير الناجعة، مثل الدعم الشامل للأسعار)، وإرساء أنظمة جبائية تتسم بنجاعة أكبر، وتحد من التشوهات distorsions. وعليه، لا تمنع القواعد الميزانية من انتهاج سياسات ميزانية تشجع على النمو.³⁴

من أهم مبررات القواعد الميزانية هو استعمالها على نطاق واسع لتقييد السياسة الميزانية التقديرية discrétionnaire ودعم الانضباط الميزانياتي. فحسب صندوق النقد الدولي، هناك أكثر من 90 بلدا تستعمل قواعد ميزانية. تتمثل الأهداف الرئيسية لهذه القواعد في جعل أصحاب القرار السياسيين يلتزمون بتحقيق الاستدامة الميزانية، وتحسين الشفافية، وبعث إشارات إلى الأسواق المالية عن تطور سياسة الميزانية. ويمكن أن تكون للقواعد أيضا وظيفة سياسية من خلال تحفيز اتفاقات واسعة النطاق حول استراتيجيات ميزانية موثوق بها. لكن على الرغم من استعمالها الواسع، وجه النقد إلى القواعد بأنها صارمة جدا ومعقدة. كما أن سجلها الرديء بالنسبة لاحترامها أثار تساؤلات حول فعاليتها.³⁵

فيما يخص الاستقامة الميزانية، لاسيما قاعدة التوازن الميزانياتي، يرى ميشال كابان Michel Cabannes أن هذه القاعدة عبارة عن تفسير خاطئ؛ إذ أن معيار التوازن يرفع من عدم الاستقرار الظرفي بمنع عمل المثبتات (عوامل التثبيت) التلقائية stabilisateurs automatiques³⁶. ففي حالة الركود، يعني ذلك تدابير تقييد (تقشف) mesures de rigueur لتجنب العجز. وفي حالة فرط النشاط، يتطلب ذلك تدابير دعم mesures de soutien لتجنب الفائض. لكن يمكن أن تتخذ الاستقامة الميزانية أشكالا أقل صرامة، كتسقيف العجزات والديون العمومية (مثلا، في بلدان الاتحاد الأوروبي، يتضمن توجيه

السياسات الميزانية تسقيف عجز الإدارات العمومية إلى 3 % من ن.م.إ.، والدين العمومي الإجمالي إلى 60 % من ن.م.إ.³⁷

II - 2 السمات المتنوعة للقواعد الميزانية

وفق الهدف منها، وسندها القانوني ونطاقها، والمعايير التي تميزها، وإجراءات تطبيقها، يمكن أن تتنوع القواعد الميزانية إلى أبعد الحدود. فحسب أنواع المجاميع الكبرى، يمكن أن تتعلق القواعد بالتوازن الميزانياتي (الرصيد الميزانياتي، الرصيد العمومي، الرصيد الهيكلي)، أو الدين العمومي، أو النفقات العمومية، أو الإيرادات العمومية. وحسب الإرساء القانوني لها، يمكن أن تكون القواعد متضمنة في اتفاق دولي (بالنسبة للبلدان المنضوية تحت اتحاد، مثلا)، أو في الدستور، أو في قانون عضوي أو قانون عادي، أو في مجرد التزام حكومي (مع إمكانية النص على مداها، وأحكام تقييدها، والمسؤولية الميزانية عند الاقتضاء). كما يمكن تمييز القواعد حسب بعض المعايير، مثل تعيين حد لبعض المجاميع (كالنص على عدم تجاوز العجز 3 % من ن.م.إ.، أو عدم تجاوز الدين 60 % من ن.م.إ.).

فيما يتعلق بتنوع القواعد الميزانية وفقا لتنوع إجراءات تطبيقها، يتعلق الأمر خاصة بتحديد الجزاء في حالة تجاوز الغرض منها؛ إذ يمكن أن تكون الجزاءات ذات طابع رسمي أو تستهدف السمعة *sanctions formelles ou réputationnelles*. تتمثل الجزاءات الرسمية في جزاءات محددة بدقة، حيث يخضع تطبيقها إلى إجراءات خاصة. أما الجزاءات المرتبطة بالسمعة فهي عبارة عن جزاءات غير رسمية وتستند إلى "آثار سمعة" سلبية ضد أصحاب القرار السياسيين الذين قد لا يحترموا القاعدة الميزانية. في هذه الحالة، تكون الحوافز لاحترام القاعدة ناتجة عن الكلفة السياسية لعدم احترامها.³⁸

بالنسبة لتمييز القواعد حسب بعض المعايير، هناك خاصة معيار الرصيد العمومي. لكن الرصيد العمومي (الذي يشمل أرصدة الدولة والجماعات المحلية والضمان الاجتماعي) يتبع الظرف الاقتصادي.³⁹ وعليه، يجب أن يكون معيار الرصيد العمومي بالضرورة مساهرا للدورات الاقتصادية، أي يجب الأخذ في الحسبان الرصيد الهيكلي⁴⁰ (الذي يسمح بتحديد أثر الظرف على المالية العمومية). إلا أنه يصعب قياس هذا الرصيد.

حسب مداها الزمني، يمكن أن تكون القواعد سنوية، أو متوسطة المدى (تحديد هدف للدين أو العجز خلال خمس سنوات، مثلا)، أو طويلة المدى (ضمان استدامة المالية العمومية). لكن هذه الأخيرة غالبا ما تكون غير مجدية عمليا، حيث تطرح عدة إشكالات يصعب حلها (مثل طبيعة الأعباء المستقبلية التي يجب أخذها في الحسبان، وطريقة حسابها، وكيفية إعداد ما يقابلها من موارد...).

يمكن أن تكون القواعد الميزانية ملزمة (بموجب النص القانوني الذي يتضمنها)، ويمكن أن لا تتمثل سوى في مجرد التزام حكومي، أي في هدف بسيط تحدده الحكومة لنفسها (مثل عدم تجاوز سقف معين من العجز أو الدين). لكن على الرغم من تميزها بالمرونة (يمكن للحكومة أن تغير الهدف أو عدم احترامه، عند الضرورة، مع إمكانية تبرير ذلك)، تبقى هذه الأخيرة مفتقرة كثيرا للفعالية والمصدقية.

ويمكن أن تكون القواعد موضوع مراقبة من طرف هيئة خارجية (لجنة خبراء، البرلمان، المحكمة الدستورية...) التي يمكن أن تكتفي بتقديم رأي، أو يمكن أن تفرض احترام القاعدة المعنية. في هذه الحالة تطرح مسألة اختيار هيئة الرقابة: هل سياسة الميزانية مسألة تقنية أو مسألة سياسية؟ يمكن أن توكل لهيئة الرقابة مهمة إبداء الرأي، أو فتح حوار مع الحكومة. أما الذهاب أبعد

من ذلك فيصعب توافقه مع المبادئ الديمقراطية. لقد بينت الأزمة المالية الأخيرة جيدا أنه يصعب إخضاع سياسة الميزانية لقواعد، وأنه يجب أن تتم قيادتها من طرف سلطة سياسية حازمة وشجاعة، ما لا يمكن أن تكون عليه أبدا لجنة خبراء. هل يمكن تصور أنه في 2008-2009 قررت مجموعة من الخبراء منع دعم البنوك أو سياسة الإنعاش باسم استدامة المالية العمومية؟⁴¹

لكن مقارنة مع هذا التنوع الهام، يوجد توافق نسبي في الأدبيات الاقتصادية لاعتبار القواعد الميزانية بمثابة نتيجة للتوفيق بين خصائص مختلفة ومتناقضة جزئيا فيما بينها، لاسيما التوفيق بين درجة معينة من الصرامة ودرجة معينة من المرونة. والمعايرة dosage بين العناصر المكونة لهذين الخاصيتين، المتناقضتين فيما بينهما مبدئيا، يمثل الخيمياء الخاصة بكل بلد، تبعا لسياقه المؤسسي والسياسي.⁴²

II - 3 شروط فعالية القواعد الميزانية

تؤكد أغلب الدراسات ذات الصلة على أن القواعد المصممة والمحددة جيدا، والتي توفق بين الصرامة والمرونة، تتحلى بدرجة كبيرة من الفعالية للتحكم في العجزات المفرطة، ومنه في الديون العمومية. إلا أن فعالية هذه القواعد تبقى مرهونة أيضا بمدى شفافية الممارسات الميزانية لدى أصحاب القرار، ومن ثم مدى معرفة الحالة الحقيقية للمالية العمومية.

تصميم القواعد الميزانية وتحديدتها

يعد بذل العناية الكافية لتصميمها وتحديدتها الشرط الأساسي الأول لقواعد ميزانية قابلة للتطبيق بفعالية، أي التي تحقق الأهداف المرجوة منها.

في دراسة له متعلقة ببلدان إفريقيا الوسطى⁴³، يشير صندوق النقد الدولي إلى أن هناك عدة طرق ممكنة لتحديد قواعد ميزانية أو مراجعتها في المستقبل، والتي يمكن اختصارها كما يلي: (1) تحديد الهدف النهائي الذي يجب أن يتمثل في الاستدامة الميزانية. (2) الاحتفاظ سوى بعدد قليل من المعايير المرتبطة مباشرة بتحقيق الهدف النهائي، مثل معيار الديون الكلية (إذا كان عدد المعايير مرتفعا جدا، يحتمل أن لا تعبر السلطات الاهتمام الكافي لتلك التي تعد أساسية للاستدامة الميزانية). (3) التحقق من الاتساق الداخلي لمجمل المعايير المختارة. فإذا اختير معيار للمديونية ومعيار للعجز، يجب أن تكون الصلة بين الاثنين بأعلى درجة وضوح ممكنة. مثلا، لا يجب تحديد سقف عجز في مستوى من العلو بحيث يؤدي في المدى المتوسط إلى تجاوز سقف المديونية. (4) السهر على بساطة القواعد وسهولة تطبيقها ومتابعتها. صحيح أن بعض القواعد المعقدة يمكن أن تساعد على حل بعض المشاكل في آن واحد. مثلا، يمكن أن تساهم قاعدة العجز الهيكلي في الحفاظ على استدامة الميزانية والسماح بانتهاج سياسة مضادة للدورة. إلا أنه قد يكون من الصعب في هذه الحالة تحديد العجز الهيكلي، وحسابه، ومتابعته بالنسبة للبلدان التي تواجه مشاكل في توافر البيانات ونوعيتها، وحيث يكون وجود دورة اقتصادية موضع شك.⁴⁴ (5) السماح بنوع من التكييف للقواعد على المستوى الوطني (بالنسبة للبلدان المنخرطة في اتحاد إقليمي). مثلا، يمكن أن ترغب البلدان التي تأتي إيراداتها إلى حد كبير من الموارد الطبيعية في اعتماد قاعدة تحدد كيف يجب ادخار هذه الإيرادات استعدادا لأوقات صعبة إذا كانت أسعار تلك الموارد مرتفعة، أو توفيرها لصالح الأجيال القادمة. (6) عدم اعتبار الحد الأقصى هو المستوى الأمثل. عموما، تعد السقوف المحددة للعجز الميزانياتي والدين العمومي مستويات يجب على البلدان المعنية محاولة عدم الاقتراب منها، وليس مستويات مثلى يجب بلوغها. ويعني ذلك خصوصا أن العجز يجب أن يكون أقل بشكل ملحوظ من السقف عندما تكون الظروف الاقتصادية مواتية.

وفي دراسة أخرى له، يستخلص صندوق النقد الدولي (حسبما أثبتته التجربة) المميزات الرئيسية التالية والتي تحسن فعالية القواعد⁴⁵: (1) مجال تطبيق واسع؛ إذ يجب أن تطبق القاعدة على ما هو أساسي على الأقل، إن لم يكن على مجمل

الميزانية، لتفادي ثغرات ممكنة. (2) إجراء يشجع البلدان على توفير في أوقات الرخاء المالي، مثل منع الزيادات الكبيرة في نفقات من شأنها أن تمتص كل الإيرادات الاستثنائية. (3) وضع حدود لمجاميع ميزانية قائمة على مبادئ اقتصادية متينة. على سبيل المثال، يجب أن يكون سقف المديونية منخفضا بما فيه الكفاية لتعزيز المسؤولية الميزانية، ومرتفعا بما فيه الكفاية لدعم تنفيذ سياسات مرغوب فيها، مثل تدارك العجز في الهياكل القاعدية العمومية، أو التخفيف من الآثار الاقتصادية لصدمة حادة. (4) استثناءات واضحة للسماح للميزانية بالتكيف مع الطوارئ، مثل الكوارث الطبيعية.

علاوة على ذلك، ولنجاحها، تتطلب القواعد الميزانية تأييدا سياسيا، وكذا مؤسسات تسهم في زيادة الشفافية والمسؤولية الميزانية، على غرار المجالس الميزانية المنشأة من طرف الإدارات لتقوم بدور المراقبين العموميين للسياسة الميزانية. فعلى سبيل المثال، أنشأت أغلب البلدان الأوروبية في السنوات الأخيرة مجالس ميزانية.⁴⁶

بتحسينها للأداء الميزانياتي، تساعد القواعد جيدة التصميم على تكوين هامش مناورة ميزانياتي والمحافظة عليه، في الوقت الذي تسمح باستعماله العقلاني. وهكذا تشجع القواعد الجيدة على تكوين هامش أثناء الظرف المواقي، وتسمح لسياسة الميزانية بدعم الاقتصاد أثناء الظرف غير المواقي. ويعني ذلك ترك المثبتات التلقائية تعمل بصفة متماثلة على الدورة، إضافة إلى الأحكام الاستثنائية (بنود عدم التقييد) التي تسمح بدعم سياسة الميزانية التقديرية عند الاقتضاء. وبدعمها للالتزام بالاستدامة الميزانية موثوق به، يمكن كذلك للقواعد أن تنشئ هامش مناورة في الميزانية لتمويل إصلاحات ترمي إلى دعم النمو، وسياسات شاملة.⁴⁷

خلال العشرية الأخيرة، عززت إصلاحات عميقة ظهور جيل ثان من القواعد. أولا، تعد هذه القواعد أكثر مرونة، وتتضمن خاصة استثناءات جديدة محددة بصفة أفضل. ثانيا، تتميز بسهولة أكبر في الإنفاذ، ويعود ذلك جزئيا إلى آليات تصحيح تشمل ما يجب أن تقوم به الحكومة عندما تنتهك قاعدة ما. إلا أنه يلاحظ أن هذه المستحدثات عقدت أكثر عمل القواعد، دون أثر ملموس على احترامها لحد الآن. لسد هذه الثغرات، تقترح دراسة صندوق النقد الدولي المتعلقة بالجيل الثاني للقواعد الميزانية، ثلاثة مبادئ يجب أن تقود صياغة قواعد جديدة وإصلاح القواعد الحالية. أولا: التأكد من أن الترتيب التنظيمي متسق ودقيق، ويضمن استدامة الدين العمومي. يجب أن تشمل القواعد الميزانية، في آن واحد، قاعدة حول الدين لتحديد مسار السياسة الميزانية في المدى المتوسط، وعدد ضئيل من القواعد العملية لتوجيه القرارات المتعلقة بالميزانية السنوية، لاسيما قاعدة للنفقات، وأخرى للتوازن الميزانياتي. ويتعين على الإصلاحات التأكد من أن هذه القواعد ليست حشوا (زائدة عن الحاجة)، ولا ترسل إشارات متناقضة. ثانيا: الحث على أكبر احترام للقواعد؛ إذ يلاحظ أن الحكومات تحترم قواعدها في حوالي نصف الوقت فقط. ولتشجيعها على فعل أفضل من ذلك، يجب أن ينتج عن احترام القواعد مزايا ملموسة أكثر، وعلى من لا يحترم القواعد دفع الثمن غالبا. وفي حين أن العقوبات المالية ليست لها في الغالب مصداقية، تبدو الجهود الأخيرة الرامية إلى زيادة الثمن المرتبط بالسمعة *coûts de réputation*، والثمن السياسي واعدة. ذلك هو دور المجالس الميزانية على وجه الخصوص التي تراقب (سياسة الميزانية)، وتفرض عمليات إساءة استعمال الأموال العمومية الممكنة. ثالثا: إعطاء القدر الكافي من المرونة، دون التضحية كثيرا بالبساطة. فالقواعد التي تسمح بالابتعاد عن الأهداف في مواجهة صدمات اقتصادية، مثل قاعدة التوازن الميزانياتي، تكون في الغالب معقدة وصعبة التطبيق. يمكن أن تكون القواعد المتعلقة بالنفقات قادرة أحسن على الجمع بين المرونة والبساطة.⁴⁸

على العموم، ولكي تكون فعالة، يجب أن تكون للقواعد الميزانية ثلاث خصائص رئيسية: البساطة، والمرونة، وقابلية التطبيق. إلا أنه من الصعب جدا تحقيق هذه الخصائص الثلاث في نفس الوقت، مع أن الإصلاحات الماضية حاولت جاهدة

لإيجاد التوازن الملائم بينها. فالتوفيق بين هذه الخصائص يعد أمراً معقداً، ويتطلب مراعاة خصوصيات البلد المعني. غير أن عدداً من المبادئ أخذت في البروز من خلال التجربة المحدودة حتى الآن مع قواعد الجبل الثاني. يمكن أن تساعد هذه المبادئ في تدارك نقائص القواعد الموجودة، وفي تنوير صياغة قواعد جديدة. يجب، أولاً، استبدال النهج التدريجي والتجزئي للإصلاح بإستراتيجية شاملة تحقق التوافق الداخلي بين القواعد، حيث يجب أن يشمل الإطار الميزانياتي هدف تثبيت الدين في المدى المتوسط، الذي يدمج مع عدد قليل من القواعد العملية التي توجه السياسة الميزانية السنوية. ثم يمكن تحقيق المرونة بوسائل أبسط؛ مثلاً، باستعمال بنود استثنائية واضحة، والتركيز على قواعد النفقات التي تسمح للمثبتات التلقائية بالعمل. وأخيراً، يمكن أن يُعزز الالتزام بالقواعد بصفة أكثر واقعية عبر الرفع من كلفة السمعة للمخالفين للقواعد، واستحداث مزايا أكثر واقعية بالنسبة للمحترمين لها، بدلاً من التعويل بصفة رئيسية على العقوبات المالية.⁴⁹

التوفيق بين صرامة القواعد الميزانية ومرونتها

مبدئياً، يمكن اعتبار صرامة القواعد الميزانية بمثابة وظيفتها الرئيسية، المتمثلة في تشكيل إطار إلزامي لسياسة الميزانية، وذلك بإقامة حدود للسلطة التقديرية لأصحاب القرار السياسيين. وبما أنه يفترض أن سياسة الميزانية عرضة للانحراف نحو العجز، أي الميل إلى إحداث عجزات عمومية أعلى من الأرصدة الناتجة عن سياسة ميزانية مثلى، يكون هدف الإطار الإلزامي هو كبح هذا الانحراف. وعليه، يشكل الطابع الإلزامي خاصية أساسية للقواعد الميزانية. إلا أنه يجب أن تضمن هذه الأخيرة درجة معينة من المرونة؛ إذ أن مجاميع المالية العمومية تكون تحت تأثير عدد كبير من المتغيرات الاقتصادية، وأن الصدمات التي تؤثر على هذه المتغيرات يمكن أن تكون لها آثار سلبية على تلك المجاميع.

تعد القواعد الميزانية فعالة نسبياً لمواجهة انحراف العجز، لكن يمكن أن تؤثر بدرجات مختلفة على القدرة على القيام بسياسة مضادة للدورة. عموماً، تنطوي قواعد بسيطة على حل وسط بين استدامة الدين (مثلاً، قواعد الاستدانة أو العجز) وعدم اللجوء إلى سياسة مسايرة للدورات الاقتصادية (مثل قواعد النفقات). يمكن التخفيض بشدة لمسايرة بعض القواعد الدورة، مثل السقوف المحددة لنسبة الاستدانة أو العجز الشامل إذا تفادت البلدان الاقتراب من هذه السقوف عندما تكون الظروف الاقتصادية مواتية، وتعمل هكذا على تكوين هوامش مناورة لاستعمالها في حالة صدمة سلبية. كما يمكن أن تكون شروط وقائية محددة جيداً مفيدة، حيث تسمح بالتعليق المؤقت للقاعدة الميزانية في ظروف استثنائية. إلا أنه يجب مراعاة العناية في وضعها هي أيضاً لتفادي استعمالها التعسفي أو المفرط. والوسيلة التي عادة ما تستعمل في هذا الصدد هي اشتراط غالبية عظمى (في البرلمان، مثلاً) للمصادقة على التعليق المؤقت للقاعدة.⁵⁰

من جانب آخر، وفي دراسته التحليلية للقواعد الميزانية في 90 بلداً، استنتج صندوق النقد الدولي أن القواعد الميزانية الرامية إلى التحكم في العجزات العمومية المفرطة تكون أكثر فعالية عندما تكون بسيطة، ومرنة، وقابلة للتطبيق في بيئة اقتصادية متغيرة. كما سمحت له تجربة هذه البلدان بملاحظة أن القواعد المطبقة خلال 30 سنة الأخيرة كانت في الغالب معقدة، وصارمة للغاية، وصعبة التطبيق.⁵¹

شفافية المالية العمومية

يطرح كل ما سبق، في النهاية، أحد أهم المسائل العويصة في التسيير العمومي، وهي مسألة شفافية المالية العمومية. فمهما تكن قوة إرسائها القانوني، وجودة تصميمها، وأهمية إجراءات تفعيلها، تبقى القواعد الميزانية عديمة الفعالية إذا كانت إرادة

أصحاب القرار السياسيين تنجعه إلى عدم الكشف عن النتائج الميزانية الحقيقية لقراراتهم السياسية، والتلاعب بالبيانات المالية، وتقديم صورة غير صادقة عن الحسابات العمومية الختامية.

في هذا الصدد، يرى أ. أليسينا A. Alesina و. بيروتي R. Perotti⁵² أنه عموماً ليس هناك دافع لدى السياسيين لانتهاج الممارسات الأكثر شفافية. ويمكن أن يكون ذلك راجعاً إلى كون ميزانيات الاقتصادات الحديثة، لاسيما تلك الخاصة بالبلدان التي لها قطاعات عمومية كبيرة، أصبحت معقدة جداً. يساعد النقص في الشفافية على خلق اللبس والغموض في الحالة الحقيقية التي تكون عليها المالية العمومية، وذلك بإخفاء قدر المستطاع الأعباء الضريبية الحالية والمستقبلية، والمبالغة في إبراز فوائد الإنفاق، والتقليل من مدى أهمية الخصوم (الالتزامات) الحالية والمستقبلية للحكومة. كما يعد نقص الشفافية أحد أهم العوامل المؤدية إلى صعوبة فرض الانضباط الميزانية، ورقابة الإنفاق. يمكن لوجود قوانين تفرض حدوداً على العجز أن يساهم في احترام الانضباط الميزانية، لكنه يمكن أيضاً أن يخلق دافعاً لإنقاص الشفافية الميزانية (إذا كانت تفرض صرامة ميزانية كبيرة، فإنها تخلق دوافع للحد من الشفافية من أجل الالتفاف حولها). تستعمل عادة حيل متنوعة في سياق الإجراءات غير الشفافة، أهمها: (1) تنبؤات متفائلة حول المتغيرات الاقتصادية الكلية الرئيسية (النمو، التضخم، البطالة، أسعار الفائدة) للمغالاة في تقدير الإيرادات، والتقليل من شأن النفقات. وفي نهاية السنة (المالية)، يمكن أن يعزى العجز "غير المتوقع" إلى صدمات خارجية "غير قابلة للتنبؤ بها". (2) توقعات متفائلة حول الآثار على الميزانية للسياسات الجديدة. (3) الاستعمال الإستراتيجي للميزنة متعددة السنوات، حيث يتم إرجاء بصفة منتظمة السياسات الصعبة فعلاً إلى السنة 2 أو 3 أو 4 للمخطط، ولا تطبق أبداً؛ بما أنه يمكن مراجعة المخططات متعددة السنوات كل سنة. (4) ممارسات المحاسبة الإبداعية creative accounting من طرف بعض البلدان واستعمالها بدرجات مختلفة.

من جانب آخر، وبعد الإشارة إلى أنه من غير الممكن تحقيق الشفافية في ظل تشريع مفصل (الذي يمكن أن يكون معقداً وغير مثمر، يجعل الإجراءات أكثر إرباكاً)، يقترح أليسينا وبيروتي بعض المبادئ العامة التي من شأنها أن تزيد من درجة الشفافية. أولاً، يجب على الهيئة التنفيذية أن تقدم وثيقة (ميزانية) وحيدة تشمل كل السياسات الملائمة. ويجب أن تكون الهيئة التشريعية والجمهور قادرين على أن يروا في الوثيقة الموحدة المناورة الميزانية برمتها. ثانياً، يجب عدم التركيز على دور المخططات الميزانية متعددة السنوات، ما يجبر على فتح النقاش حول ما يجب القيام به في السنة المقبلة، بدلاً من حول ما يجب فعله بعد ثلاث سنوات. ثالثاً، يجب أن تكون توقعات وإسقاطات الحكومة محل فحص من طرف هيئة مستقلة، ومن الأحسن غير عمومية. كما يجب أن تفحص نفس الهيئة تقديرات الحكومة بالنسبة لأثر الميزانية على أهم التغييرات في الضرائب أو في برامج الإنفاق. لكن يجب أن يكون واضحاً أنه ليس هناك مؤسسات يمكنها (أو ربما يجب عليها) منع الحكومة أو الهيئة التشريعية من العجزات الجارية إذا كان هذا هو فعلاً ما هي عازمة على فعله. إلا أن ما يمكن طلبه من الإجراءات الميزانية هو عدم خلقها لعقبات في وجه الحكومات التي تريد أن تكون مسؤولة ميزانية.⁵³

القاعدة الذهبية

عندما يدور الحديث عن القواعد الميزانية، غالباً ما تذكر "القاعدة الذهبية". فما المقصود بهذه القاعدة في مجال المالية العمومية؟ وهل هناك فعلاً قاعدة ميزانية متميزة (من حيث الفعالية) لدرجة وصفها بالذهبية؟

عموماً، تتمثل القاعدة الذهبية في مجموعة من الشروط التي من شأنها أن تؤدي إلى غياب العجز الميزانية السنوي للدولة (أو لأي هيئة عمومية أخرى تعمل بنظام المالية العمومية). ولضمان احترامها، يرى البعض أنه يجب أن يكون نص هذه

القاعدة متضمنا في نص تشريعي قوي أو حتى في الدستور نفسه. والمبدأ العام للقاعدة الذهبية هو أنه يجب أن تكون النفقات الجارية (نفقات التسيير) ممولة بالضرائب (أو بالإيرادات العادية ككل)، بينما تكون نفقات الاستثمار ممولة بواسطة القرض. وهذا ما قامت به بريطانيا منذ سنة 1998، أي بعد إصدار "قانون الاستقرار الميزانياتي" الذي يتضمن القاعدة الذهبية للمالية العمومية، التي تفرض أن يكون الرصيد الهيكلي الجاري (خارج الاستثمار العمومي الصافي) متوازنا في المتوسط أثناء الدورة (تغطية النفقات الجارية بالإيرادات الجارية)، إضافة إلى مبدأ الاستثمار المستدام الذي يشير إلى أنه يجب المحافظة على مستوى مستقر وحذر للدين العمومي الصافي (المحدد بـ 40% من ن.م.إ.). ومن ثم، أصبحت النفقات الاستثمارية وحدها قابلة للتمويل بواسطة الاقتراض العمومي، أي أن عجز الميزانية لا يمكن أن ينتج إلا عن سياسة طويلة المدى (التي تسمح بدعم نمو دائم وقادر على تعزيز موارد الدولة التي تسمح بدورها بسداد الديون العمومية). لكن يجب التذكير أنه في سنة 2008، وأمام تدهور المالية العمومية، تخلت الحكومة البريطانية عن قاعدتها الذهبية (وقانون الاستقرار الميزانياتي ككل بعد ذلك)، معلنة أنها سوف تستعيد استقرار حالة المالية العمومية عندما ينطلق النمو، ما أدى إلى تفاقم العجز الميزانياتي، وكذا الدين الصافي، ومنه إلى فقدان مصداقية تلك القاعدة (التي كانت تعد صارمة نوعا ما. وربما كان ذلك أحد أهم عيوبها).

الواقع أنه بالرجوع إلى الأدبيات الاقتصادية في هذا المجال، يمكن القول إن القاعدة الذهبية لا تعدو كونها قاعدة ميزانياتية بالمعنى المتعارف عليه (قيد دائم مفروض على سياسة الميزانية في شكل هدف كمي في الغالب، ويتعلق بأحد مجاميع المالية العمومية)، والتي تهدف أساسا إلى فرض الانضباط الميزانياتي على الحكومة. فعلى سبيل المثال، تعد القاعدة الذهبية أحد جوانب "الاتفاق الميزانياتي pacte budgétaire" النافذ منذ أول جانفي 2013 في الاتحاد الأوروبي، حيث كان المبدأ الرائد لهذا الاتفاق (المنصوص عليه في المادة 3 التي تحدد الأحكام الرئيسية المتعلقة بالانضباط الميزانياتي) هو أن يكون الوضع الميزانياتي للإدارات العمومية (الدولة، والجماعات المحلية، وإدارات الضمان الاجتماعي) "متوازنا أو في حالة فائض". وعليه، تفرض هذه القاعدة عدم تجاوز العجز الهيكلي لبلد ما 0.5% من ناتجه المحلي الإجمالي.

للقاعدة الذهبية أساس اقتصادي، بما أنها تؤكد نظريا على أن يكون تسديد النفقات العمومية من طرف الأجيال التي تستفيد منها. وهي مُرضية من وجهة النظر الظرفي: أثناء الانكماش، يمكن لرصيد الميزانية أن يتسع بسبب العجز التلقائي (الآلي) *déficit automatique* والعجز التقديري *déficit discrétionnaire* على حد سواء، ما دام أن هذا الاتساع (في الرصيد العاجز) يجب أن يعوض في وضع الظرف الجيد. كما تسمح هذه القاعدة للحكومات بتمويل الاستثمار العمومي الضروري بواسطة القرض، وتجنبها إذا اللجوء إلى تقليص عجوزاتها بتقليص الاستثمارات، الذي يعد ضارا بالنمو (وهي لذلك تعد أفضل القواعد التي يمكن اعتمادها). في المقابل، يؤدي العمل بهذه القاعدة إلى فتح صندوق "باندورا" فيما يخص تحديد ماهية الاستثمار العمومي: هل يجب الاكتفاء بتعريف الحسابات الوطنية (الأصول المادية واللامادية الصافية، المكتسبة خلال السنة المالية)، أو يجب إدراج كل النفقات المتعلقة بتحضير المستقبل، مثل تلك الخاصة بالتربية أو البحث؟ إنها تشكل مخاطرة القيام باستثمارات عمومية مبالغ فيها أثناء ظرف غير موات. من ناحية أخرى، يعد من الصعب تطبيق هذه القاعدة، لأنها تفترض وجود دورة اقتصادية منتظمة جدا. فما العمل إذا صارت الدورة غير منتظمة؟ تكون الحكومة محفزة لتغيير تأريخ الدورة *datation du cycle* من أجل نفسها هوامش مناورة.⁵⁴

III- حالة الجزائر

منذ منتصف 2014، أي بعد الصدمة البترولية المعاكسة (التدني الهام لأسعار النفط)، بدأت الجزائر تعرف تدهورا في وضعها الميزانياتي والمالي، بعد أن كان هذا الوضع يتسم باليسر طيلة الفترة الممتدة من 2000 إلى بداية 2014 (المتميّزة بالارتفاع

المستمر لأسعار المحروقات). ومع أنه تم تكوين ادخار ميزانياتي هام أثناء هذه الفترة (الناتج عن الفرق بين السعر الفعلي للنفط والسعر الرسمي لتقدير إيرادات الجباية البترولية في ميزانية الدولة، والمودع في صندوق ضبط المورد)، الذي كان يستعمل خاصة لتمويل عجوزات الميزانية المتزايدة من سنة إلى أخرى (الناتجة أساسا عن الارتفاع المستمر للإنفاق العمومي)، إلا أنه سرعان ما استنفد. فقد سُحب آخر مبلغ من صندوق ضبط الموارد في نهاية 2017 لتمويل عجز الخزينة الإجمالي⁵⁵ لهذه السنة بنسبة 49.3 %، بعد تمويل عجز سنة 2015 (الذي ارتفع إلى مستوى قياسي قدر بـ 18.5 % من ن.م.إ.) بنسبة 91.0 %، وعجز سنة 2016 (الذي قدر بـ 13.0 % من ن.م.إ.) بنسبة 59.2 %، ما جعل الدولة تلجأ إلى التمويل النقدي (أو ما سمي بالتمويل غير التقليدي (financement non conventionnel) لعجوزاتها ابتداء من سنة 2017 التي بلغ خلالها العجز الإجمالي للخزينة 8.6 % من ن.م.إ.)، ليرتفع هذا العجز إلى 9.6 % خلال سنتي 2018 و2019. وقد أدى ذلك إلى تفاقم الدين العمومي للدولة، الذي قفز من 8.4 % من ن.م.إ. في سنة 2015 إلى 45.1 % من ن.م.إ. في سنة 2019.⁵⁶ ووفقا لتوقعات البنك العالمي⁵⁷، يكون هذا الدين قد وصل إلى 51.4 % من ن.م.إ. في سنة 2020.

تعكس هذه اللمحة العامة عن عجوزات الدولة ومديونتها، منذ بداية الأزمة المالية الأخيرة، مدى هشاشة المالية العمومية المزمنة، واختلالها الهيكلي، الناتجين خاصة عن النقص في الانضباط الميزانية. فسياسة الميزانية كانت ومازالت تعد أهم وسيلة مستعملة من طرف الدولة لتحقيق أهدافها في مختلف المجالات (لاسيما الاجتماعية والاقتصادية)، ومن ثم بقيت تلك السياسة خاضعة كثيرا للسلطة التقديرية لأصحاب القرار السياسيين. وي طرح هنا السؤال: هل هذا النقص في الانضباط الميزانية راجع إلى غياب قواعد ميزانية من شأنها الحد من الانحراف نحو العجز في استعمال ميزانية الدولة، وفرض بعض القيود على سياسة الإنفاق العمومي، أو مرده إلى خلل في هذه القواعد أو إلى عدم احترامها، في حالة وجودها؟

للإجابة عن هذا السؤال، كان لابد من البحث في الدستور أولا، ثم في النصوص التشريعية والتنظيمية النافذة والمتعلقة بالمالية العمومية للدولة.

III-1 فيما يتعلق بالدستور

يتبين من قراءة دساتير الجزائر (بكل تعديلاتها) الصادرة منذ الاستقلال أنها كانت دوما "فقيرة" من ناحية الأحكام المتعلقة بالمالية العمومية بصفة عامة. أما فيما يخص القواعد الميزانية، يجب خاصة توضيح المقصود بأحكام المادة 147 من الدستور الحالي (لسنة 2020) والتي تنص على ما يلي:

"لا يقبل أي اقتراح قانون أو تعديل قانون يقدمه أعضاء البرلمان، يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي، على الأقل، المبالغ المقترح إنفاقها."

باستثناء دستور 1963 (الذي لا يتضمن أي حكم متعلق بالمالية العمومية)، كل الدساتير الأخرى للجزائر (منذ سنة 1976) تتضمن نفس النص تقريبا، مع اختلاف طفيف في النص الذي يتضمنه دستور 2020 الذي يضيف إلى عبارة "لا يقبل أي اقتراح قانون" (دستور 2020) أو "لا يقبل اقتراح أي قانون" (الدساتير الأخرى) عبارة "أو تعديل قانون يقدمه أعضاء البرلمان".

هل يتعلق الأمر بقاعدة ميزانية؟

بداية، يمكن اعتبار نص المادة المذكورة بمثابة استثناء على القاعدة المتمثلة في حق أعضاء البرلمان في المبادرة بالقوانين (المادة 143 من الدستور النافذ). كما يمكن اعتبار هذا النص يدخل ضمن الإجراءات العامة المقررة في الدستور للمصادقة على قانون المالية، ومن ثم اعتباره قيوداً إجرائياً على سلطات البرلمان في مجال ميزانية الدولة. بما أن إعداد هذه الأخيرة من صلاحيات الحكومة، فإن السماح بصفة مطلقة للبرلمان بإدخال تعديلات على الإيرادات والنفقات العمومية المقررة في مشروع الحكومة من شأنه أن يؤدي إلى مشاكل كبيرة في ضبط "التوازن" العام بين هذه الإيرادات والنفقات، ومنه في تنفيذ الميزانية. ومع أنه يشير إلى عدم قبول "تخفيض الموارد العمومية" أو "زيادة النفقات العمومية"، فإن الهدف من ذلك النص (الذي أصبح يعد بمثابة إعلان مبدأ) يتمثل أساساً في منع اقتراح زيادة بعض النفقات التي يمكن أن يكون لها طابع سياسي أو حزبي (لاسيماً لتحقيق أهداف انتخابية مستقبلاً)، أو يكون الغرض منها الاستجابة لمطالب بعض الجماعات الضاغطة، وإن كان يمكن أيضاً تصور اقتراح تخفيض الإيرادات العمومية (الضرائب والرسوم خاصة) لصالح جماعات ضاغطة أخرى .

تجدر الإشارة إلى أن وزير المالية هو المكلف عموماً بوضع السياسات الميزانية وتنفيذها، ومن ثم يكون جدول ترتيب الأولويات داخل الحكومة (قبل عملية المصادقة من طرف البرلمان) في يده. وعليه، لا بد من وجود قواعد إجرائية تحد أولاً من سلطات الوزراء المنفقين (الذين يمكن أن يكونوا أكثر استجابة للضغوطات من طرف بعض جماعات المصالح الخاصة التي تحصل على مزايا من بعض برامج الإنفاق العمومي) لتعديل مقترحات وزير المالية أثناء مرحلة تحضير الميزانية على مستوى الحكومة، وتدعم صلاحيات وزير المالية داخل الحكومة. ثم لا بد أن تفرض تلك القواعد قيوداً على أنواع التعديلات التي يمكن أن تقترحها الهيئة التشريعية؛ إذ أنه من المحتمل أكثر أن تجد جماعات المصالح الخاصة، التي تريد رفع الإنفاق في بنود خاصة من الميزانية ولا تستوعب القيود الميزانية، تعبيراً لها داخل الهيئة التشريعية. وهكذا تجد القيود المفروضة على التعديلات البرلمانية من نفوذ هذه الجماعات أو تأثيرها على السياسة الميزانية للحكومة.

يتعلق الأمر إذاً بإجراء مبدئي يتمثل في طلب المصادقة أولاً (بدون تعديلات) على توازن الميزانية أو على مجمل النفقات والإيرادات المقترحة من قبل الهيئة التنفيذية، ثم مناقشة تكوين (تركيبية) الميزانية (مثل الأبواب والبرامج)، حيث يجب أن تكون التعديلات البرلمانية ممكنة بالنسبة لهذا التكوين فقط.

بناء على ذلك، وبما أن القواعد الميزانية وجدت أساساً لفرض الانضباط الميزانية على الحكومة، وللحد من سلطتها التقديرية في مجال سياسة الميزانية (التي تعد من صميم صلاحياتها كسلطة تنفيذية، وليس من صلاحيات البرلمان)، فإن أحكام المادة الدستورية المذكورة لا يمكن أن تشكل قاعدة ميزانية بهذا المعنى.

III-2 فيما يتعلق بالنصوص التشريعية والتنظيمية

بداية، تجدر الإشارة إلى أن القانون (الإطار) رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المعدل والمتمم، والمتعلق بقوانين المالية، والذي ما يزال نافذاً، لا يتضمن أي أحكام من شأنها تشكيل قاعدة ميزانية.

أما فيما يخص النصوص التشريعية الأخرى، لاسيماً قوانين المالية السنوية، هناك الحالة الخاصة بـ "صندوق ضبط الموارد" والمنصوص عليها في قانون المالية التكميلي لسنة 2000⁵⁸ الذي يشير في مادته العاشرة إلى فتح (في كتابات الخزينة) حساب التخصيص الخاص رقم 103-302 بعنوان "صندوق ضبط الموارد" fond de régulation des recettes، ليقيد فيه "فوائض القيم الجبائية الناتجة عن مستوى أعلى لأسعار المحروقات على تلك المتوقعة ضمن قانون المالية؛ وكل الإيرادات الأخرى

المتعلقة بسير الصندوق"، في باب الإيرادات. أما في باب النفقات، يقيّد في هذا الحساب "ضبط نفقات وتوازن الميزانية المحددة عن طريق قانون المالية السنوي؛ وتخفيض الدين العمومي".

مبدئياً، يمكن القول إن إنشاء صندوق ضبط الموارد كان الغرض منه احتواء الادخار العمومي، المتمثل في الفرق الموجب بين نواتج الجباية البترولية المحصلة وتلك المميزنة. وقد حدد له، حسب وزارة المالية⁵⁹، هدفان رئيسيان، هما: (1) تأمين الإنفاق العمومي في المدى المتوسط، أي الحصول على ادخار عمومي يكون من الأهمية بحيث يسمح بتمويل هذا الإنفاق دون المس بقابلية التوازنات الميزانية في المدى المتوسط؛ (2) إعادة تشكيل احتياطات الصرف الرسمية، وتوفير قدرات استيرادية كافية لضمان الحصول على السلع والخدمات المستوردة، خاصة وأن برامج الاستثمارات العمومية لها محتوى كبير من الاستيراد للسلع الجارية والسلع التجهيزية.

يبدو إذاً أنه كانت هناك رغبة من طرف الحكومة في اعتماد "قاعدة ميزانية" تحدد كيف يجب ادخار جزء من إيرادات المحروقات المرتفعة، استعداداً لأوقات صعبة أو لمواجهة الارتفاع الهام والمستمر لنفقات الاستثمار العمومي آنذاك (في مجال الهياكل القاعدية خاصة). ويطرح هنا السؤال: هل يتعلق الأمر بصندوق ادخار؟

لتوضيح المقصود بصندوق الادخار، يمكن القول باختصار إن صناديق الادخار fonds d'épargne تستعمل في البلدان التي تحصل على إيرادات هامة من تصدير موارد طبيعية (مثل البترول) لتوفير حصة منها للأجيال القادمة (بسبب الطابع الأستنزافي لهذه الموارد)، وذلك بالاعتدال الدوري (كل سنة، مثلاً) والإجباري لجزء ثابت (نسبة مئوية معينة) من هذه الإيرادات. ومن ثم، يكون الهدف من هذه الصناديق هو الرفع المستمر للادخار العمومي الإجمالي.

لا يعد إذاً صندوق ضبط الموارد صندوق ادخار بالمعنى المشار إليه أعلاه. وهذا ما ذهب إليه صندوق النقد الدولي، في تقريره حول الوضع الاقتصادي والمالي في الجزائر لشهر ماي 2006⁶⁰، الذي يرى أن الغرض من صندوق ضبط إيرادات المحروقات في الجزائر ليس تحويل الثروة من جيل إلى آخر، حيث أن الإيرادات غير المخصصة للميزانية تحول إلى الصندوق الذي لا يُسيّر بمعزل عن حساب الخزينة المفتوح لدى البنك المركزي.

في الواقع، كان إنشاء هذا الصندوق (الذي هو عبارة عن حساب فرعي للدولة مفتوح بالدينار لدى البنك المركزي. ومن ثم، ليس له علاقة بالصناديق السيادية التي تنشئها بعض البلدان المصدرة للمنتجات الأولية، لاسيما المحروقات، لتوظيف مواردها من العملة الصعبة في منشآت اقتصادية أجنبية، أو في السوق المالية العالمية) نتيجة منطقية لمبدأ الحذر الذي انتهجته الدولة فيما يخص مواجهة تقلب أسعار المحروقات (باعتبار هذه الأخيرة المصدر الأساسي لمداخيل الدولة الخارجية). وقد تمثل ذلك خصوصاً، ومنذ بداية العشرية 2000، في اعتماد سعر النفط المرجعي المشهور، وهو 19 دولاراً للبرميل، لتقدير إيرادات الجباية البترولية في ميزانية الدولة. لكن بما أن أسعار النفط كانت خلال نفس الفترة في ارتفاع مستمر ومهم نسبياً (إذ تراوح السعر السنوي المتوسط للبرميل الواحد بين حوالي 24 دولاراً سنة 2001 وحوالي 88 دولاراً سنة 2010)، فإن الفارق بين السعر الحقيقي للبرميل النفط والسعر المرجعي المذكور كان عبارة عن فائض في إيرادات الجباية البترولية (غير المميزنة) مودع في صندوق ضبط الموارد.⁶¹

استعملت موارد الصندوق لتغطية عجز الخزينة دون أي قيد إلى غاية 2006، حيث تم تعديل المادة 10 من قانون المالية التكميلي لسنة 2000 بموجب المادة 25 من قانون المالية التكميلي لسنة 2006⁶² والتي تنص، في باب النفقات، على

أنه يقيد في حساب التخصيص الخاص رقم 103-302: "تمويل عجز الميزانية دون أن يقل رصيد الصندوق عن 740 مليار دينار؛ وتخفيض المديونية العمومية". أما باب الإيرادات فقد بقي كما هو.

يبدو أن الحكومة كانت تحاول فقط، عبر هذا القيد القانوني، فرض حد أدنى من الانضباط في استعمال متاحات صندوق ضبط الموارد وجعلها أكثر استقراراً، وليس إيجاد آلية تسمح بتحويل هذا الأخير إلى صندوق ادخار حقيقي (بما أن رصيده الأدنى غير القابل للاستعمال يظل ثابتاً في حدود 740 مليار دينار). لكن تحقيق ذلك الهدف (الانضباط) لا يمكن أن يتم إلا بالتزام السلطات بانضباط ميزانياتي فعلي، المتمثل أساساً في التحكم في النفقات العمومية (وجود قاعدة قانونية تفرض، مثلاً، عدم تجاوز عجز الميزانية الحقيقي نسبة محددة من ن.م.إ.، أو عدم جواز تمويل النفقات الجارية بواسطة الجباية البترولية).⁶³

ولو أن مصالح وزارة المالية كانت تشير (في التقرير الخاص بتقديم مشروع قانون المالية التكميلي لسنة 2008، مثلاً) إلى كون صندوق ضبط الموارد يشكل "خطأ" لتمويل عجز الخزينة، وأن هذا التمويل يكون جزئياً بموجب المادة 25 من قانون المالية التكميلي لسنة 2006، فإن الأمر يتعلق في الواقع باستعمال إيرادات ميزانياتية حقيقية (جزء من الجباية البترولية غير المميز في البداية والمدرج لاحقاً في الميزانية) مخصصة بالضبط لسد ذلك العجز (اقتطاع مبلغ العجز، كلياً أو جزئياً، من موارد الصندوق). وقد تبدى ذلك خاصة بعد الأزمة المالية التي عرفتها الجزائر ابتداء من سنة 2014، حيث تم اللجوء إلى صندوق ضبط الموارد لتمويل عجز الخزينة الإجمالي لهذه السنة والسنوات التالية حتى الاستنفاد النهائي لرصيده في سنة 2017، كما سبق ذكره (إلا أن انتعاش أسعار النفط مؤخراً، التي تجاوزت السعر المرجعي المعمول به أثناء إعداد مشروع ميزانية الدولة، وهو 45 دولاراً للبرميل، مكن من التجديد التدريجي لموارد الصندوق).

إذاً حتى لو كان يعطي الانطباع بأنه يمكن أن يتحول إلى صندوق ادخار (لاسيما بعد التعديل الذي طرأ عليه في سنة 2006 والمشار إليه أعلاه)، ومن ثم إلى آلية ادخار تلقائي (بقوة القانون) من شأنها فرض الانضباط الميزانياتي المنشود، أي يصبح بمثابة قاعدة ميزانياتية حقيقية، فقد بقي صندوق ضبط الموارد مجرد آلية خاضعة للميزانية (يستقبل فائضها ويمول عجزها).

أما القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية،⁶⁴ والذي سيبدأ العمل به رسمياً في سنة 2023، فإنه يتضمن في مادته الثالثة (الفقرة 3) النص التالي: "تعمل الدولة، في إطار تسيير المالية العمومية، على تفضيل تغطية نفقات تسييرها بواسطة موارد عادية. وتحدد نسبة التغطية عن طريق قانون المالية".

على الرغم من الإشارة (ضمنياً) في نص المادة المذكورة إلى المبدأ المكرس في ما يسمى بالقاعدة الذهبية والمتمثل في "تغطية نفقات التسيير بواسطة الموارد العادية"، إلا أن هذا المبدأ يبقى مفتقراً لإرساء قانوني قوي لكي يشكل قاعدة ميزانياتية حقيقية. فكما يلاحظ من صياغته الفضفاضة، لا يتضمن ذلك النص أي عبارة من شأنها أن توحى بأن الأمر يتعلق بنوع من القواعد الميزانياتية التي تهدف إلى فرض انضباط ميزانياتي ما على الحكومة؛ بل على العكس من هذا، صيغ النص لكي يجعل الحكومة في منأى عن أي مساءلة عن ما يمكن أن تتسبب فيه سياستها الميزانياتية المنتهجة من انحراف يؤدي إلى تفاقم عجوزات الميزانية، وتراكم مديونية الدولة. فالدولة (مثلة في من هنا، إذا لم تكن في الحكومة؟)، حسب النص المذكور، تعمل (أي تسعى في أقل تقدير، وتبذل جهوداً في أكبر تقدير)، كما يمكن ألا تعمل البتة (دون وجود من يحاسبها على ذلك)، على تفضيل فحسب (ولو أن النص الفرنسي يستعمل لفظ *privilegier*، الذي يعني خاصة "إعطاء الأولوية" أو "التركيز على") تغطية نفقات تسييرها بواسطة موارد عادية. وفرضاً أن "الدولة" (أي الحكومة) أرادت فعلاً تفضيل أو التركيز على تحقيق هذا الهدف، تبقى لها مع ذلك آخر "ورقة" تستعملها للتملص مما يمكن أن يفرضه عليها من التزام (سياسي أو معنوي) إعلانها عن ذلك (ضمن برنامج

عملها، مثلا)، ألا وهي نسبة التغطية المحددة بموجب قانون المالية، أي ما تحدده الحكومة لنفسها من نسبة تغطية! في النهاية، ومادامت الحكومة غير مطالبة لا بتحقيق غاية ولا ببذل عناية، يمكن القول إن هذا النص سوف يبقى عديم الجدوى من الناحية العملية (في حالة بقاءه على حاله. لكن يمكن تصور تعديله، أو حتى صدور نص تنظيمي لتطبيقه بشكل يجد من حرية الحكومة في عدم العمل به، مثل تحديد نسبة تغطية النفقات بالموارد العادية، وجعل هذا النسبة في مستوى يقترب من التغطية الكاملة).

أما المادة 5 (الفقرة 3) من القانون العضوي رقم 15-18، فإنها تنص على أنه "يجب أن يندرج إعداد ميزانية الدولة والمصادقة عليها وتنفيذها ضمن هدف تغطية مالية دائمة تتماشى مع الإطار الميزاني المتوسط المدى".

يجب، أولاً، توضيح المقصود بعبارة "تغطية مالية دائمة" كهدف متوخى من الإطار الميزاني المتوسط المدى. بالرجوع إلى النص الفرنسي نجد عبارة « objectif de soutenabilité prévu par le cadre budgétaire à moyen terme ». فعند استعمال لفظ *soutenabilité* مجرداً، غالباً ما يفهم منه *soutenabilité des finances publiques* أي استدامة المالية العمومية أو الاستدامة الميزانية *soutenabilité budgétaire*. والمقصود بهذا المفهوم عموماً هو قدرة الدولة على البقاء في حالة ملاءة *solvable*، أي المحافظة على هوامش مناورة ميزانية كافية للوفاء بالتزاماتها المالية (المستقبلية خاصة). ويمكن استعمال عبارة *soutenabilité de la dette* أي القدرة على تحمل الدين، أو القدرة على الحصول على إيرادات (في المدى المتوسط) تسمح بتسديد الدين العمومي (القروض خاصة). كما يمكن الحديث عن استدامة سياسة الميزانية *soutenabilité de la politique budgétaire* والتي تعني باختصار وجود علاقة في المدى البعيد بين إيرادات الدولة ونفقاتها، أي السياسة التي تضمن عدم ازدياد الدين بصفة مفرطة (أو بصفة لا تسمح للدولة بسدادها)، ومنه ضمان ملاءة الدولة.

والسؤال المطروح الآن هو: هل يشكل النص المذكور أعلاه أيضاً قاعدة ميزانية؟

باعتبار أن الإطار الميزاني المتوسط المدى يهدف إلى ضمان توازن حسابات الدولة (أو الحسابات العمومية ككل)، عملاً بتوجيهات متعددة السنوات محددة بموجب قوانين التوجيه القطاعية، وقوانين البرمجة القطاعية (المقرر تمويلها من ميزانية الدولة)، التي يجب أن تتوافق مع الإطار الميزاني المتوسط المدى، والتي لا يمكن تنفيذها إلا في حدود الاعتمادات المالية المرخص بها بموجب قوانين المالية، كما تنص على ذلك المادة 10 من القانون العضوي رقم 15-18؛ وبإضافة ذلك إلى ما جاء في نص المادة 72 من هذا القانون (لاسيما تقديم تقييم موارد الدولة وأعبائها على المدى المتوسط من طرف الحكومة في تقريرها حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني، وحول توجيه المالية العمومية المعروض أمام البرلمان، في إطار إعداد قانون المالية للسنة)، من جهة؛ وبما أن نص المادة 5 (الفقرة 3) المذكور جاء بصيغة الإلزام "يجب"، ولو أنه يبقى فضفاضاً ومتسماً بالإبهام نوعاً ما، من جهة ثانية؛ وبالأخذ في الحسبان نص المادة 21 من نفس القانون التي تشير إلى مراعاة التوازنات الميزانية والمالية والاقتصادية، وكذا الدين العمومي الساري أثناء قيام الدولة بالاقتراض ومنح الضمانات، كما يرخص لها بذلك قانون المالية، من جهة ثالثة؛ باعتبار كل ذلك إزاء، يمكن القول، بعد القراءة المتساوقة *lecture combinée* لكل هذه المواد من القانون العضوي رقم 15-18، إن الأمر هنا يتعلق فعلاً بقاعدة ميزانية، وهي قاعدة "الاستدامة الميزانية في المدى المتوسط".

إضافة إلى الإرساء القانوني لهذه القاعدة، المشار إليه أعلاه، والذي يعد الشرط الأساسي الأول لها⁶⁵، تنص المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 20-335،⁶⁶ الذي يحدد كفاءات تصميم وإعداد الإطار الميزاني المتوسط المدى، على إنشاء (لدى الوزير المكلف بالمالية) لجنة عليا لتقييم المخاطر الميزانية والتحذير. أما قرار وزير المالية المؤرخ في 8 يونيو 2021،⁶⁷ الذي يحدد

مهام هذه اللجنة وتنظيمها، فإنه يشير إلى أنها تختص في المجالات المتعلقة خصوصا بجوانب الاقتصاد الكلي، والدين العمومي، وتمويل أنظمة الضمان الاجتماعي، ومساهمات الدولة (المادة الأولى). وتمثل المهمة الرئيسية للجنة في "التعرف على المخاطر الميزانية المحتمة، التي يمكن أن تؤثر على المالية العمومية، وتقييم احتمالية حدوثها، وترتيب أولوياتها، وتقييم الآليات الحالية التي تهدف إلى التحكم فيها وتقييم المخاطر المتبقية في ظل تنفيذ هذه الآليات." (المادة 2). أما نتائج عمل اللجنة فإنها تتمثل في إعداد تقرير سنوي يتعلق بالمخاطر الميزانية والمقترحات الهادفة للحد من آثارها، وإرساله إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ترقبا للأشغال المتعلقة بإعداد مشروع قانون المالية الموالي (المادة 4، الفقرة 4).

يمكن، للهولة الأولى، اعتبار هذه اللجنة بمثابة هيئة مراقبة *organe de surveillance* تسهر على احترام القواعد الميزانية، كما هو معمول به في بعض البلدان (بصرف النظر عن تسمية هذه الهيئة: لجنة ميزانية، لجنة خبراء، لجنة برلمانية...). لكن الشرط الأهم لاعتبارها كذلك هو ضرورة أن تكون الهيئة التي تضطلع بهذه المهمة هيئة خارجية، أي مستقلة عن الحكومة خاصة. إلا أن الملاحظ هو أن اللجنة المذكورة موضوعة مباشرة تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية، الذي يرأس اجتماعاتها، وأنها تتشكل من أعضاء تابعين، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، لوزارة المالية (المديرون العاملون التابعون لهذه الوزارة، ورئيس المفتشية العامة للمالية، والمدير العام للصندوق الوطني للاستثمار)، أي أنها، في نهاية المطاف، تبقى مجرد لجنة حكومية (بالمعنى المتعارف عليه للجان الحكومية)، ما من شأنه أن يطعن في موضوعية تقييماتها، وبمس بمصادقية آرائها وتوصياتها.

وغني عن الذكر أن القاعدة المعنية لا تتضمن أي إجراء يتعلق بالجزاء المترتب عن عدم احترامها.

إن تأسيس قاعدة ميزانية (مدرجة في قانون عضوي، أو حتى في الدستور) لا يعني فعاليتها إذا كانت إجراءات تطبيقها تتميز بالقصور، أو منظمة على أساس يتميز بقلة الصرامة، كما هو الحال بالنسبة للقاعدة المذكورة. ويفترض أن يشمل فحص مدى مطابقة الميزانية للقاعدة، الفحص المسبق *ex ante* (عقب التصويت على الميزانية)، والفحص البعدي *ex post* (بعد تنفيذ الميزانية وغلق الحسابات).

ويتمثل الجانب الآخر من إجراءات التطبيق في الجزاءات المفروضة على عدم احترام القاعدة الميزانية. من حيث المبدأ، ولكي يكون فعالا، يجب أن يوكل تطبيق آلية الجزاء إلى هيئة مستقلة، ولها شرعية قوية (مثلا، في حالة قاعدة ميزانية تستند إلى الدستور، يمكن أن يكون قانون مالية لا يحترم الهدف المنشود من القاعدة محل إلغاء من طرف محكمة دستورية. ويتم ذلك، عمليا، بعد رقابة مسبقة، أي قبل تنفيذ هذا القانون).

من جانب آخر، وفي دراسة له حول القواعد الميزانية⁶⁸، يقدم صندوق النقد الدولي معلومات خاصة عن كل بلد من البلدان 96 المعنية بالدراسة حول القواعد الميزانية المستعملة، والتي تشمل الفترة من 1985 إلى 2015. لكن يُلاحظ أن الجزائر، على غرار كل البلدان المغاربية والعربية، لا توجد ضمن هذه المجموعة من البلدان (التي شملتها الدراسة)، أي أنها لم تكن تعمل، خلال تلك الفترة، بأي قاعدة ميزانية. أما البلدان الإفريقية فإنها ممثلة بـ 23 بلدا (يستعمل كل واحد منها قاعدة ميزانية على الأقل).

الخلاصة

يمكن تلخيص الجدل القائم بين أنصار النظرية الكلاسيكية (الرافضين لاستعمال ميزانية الدولة للتأثير على الظرف الاقتصادي)، وأنصار النظرية الكينزية (الذين يدعون إلى تدخل الدولة، بواسطة ميزانيتها خاصة، لتحقيق التوازن الاقتصادي الكلي) حول سياسة الميزانية، في موقف الجانبين من العجز والدين العمومي، وكذا من ضرورة القواعد الميزانية. فأنصار القواعد (والليبراليون عموماً) يوجهون اللوم للكينزيين بالتسبب في العديد من المشاكل العويصة (لاسيما الصعوبة الكبيرة لتفادي الاختيارات الديماغوجية للحكومة بعد الاعتراف لها بالحق في العجز والدين)؛ بينما يرد معارضو القواعد (والتدخليون عموماً) بأن معيار الملاءمة لسياسة الميزانية يستند إلى مستويات التشغيل، والتضخم، ومعدلات الفائدة. بالنسبة لليبراليين، يرهن الارتفاع الحاد في العجزات والديون العمومية في الفترة الأخيرة (بعد الأزمة المالية لسنة 2008) على ضرورة وجود قواعد لتفادي هذا الانحراف. لكن بالنسبة للكينزيين، كان ذلك الارتفاع ضرورياً، وكانت القواعد ستكون ضارة لو أنها عملت على تعطيل أداء سياسة الميزانية.

لكن بصرف النظر عن هذا الجدل، ومع التسليم بوجود قبول عام لتدخل الدولة (الذي يزيد أو ينقص، أي القبول، حسب حدة الأزمات، والتقلبات الاقتصادية والمالية التي يمر بها كل بلد على حدة أو العالم ككل، والتي غالباً ما تفرض هذا التدخل) عن طريق السياسة الميزانية، يصبح هناك مبرر لوجود قواعد تمنع أو تحد، على الأقل، من الاستعمال التقديري المفرط لهذه السياسة، أي تفرض قيوداً على أصحاب القرار السياسيين من شأنها منع الانحراف الخطير نحو العجز الميزانياتي، والتراكم الكبير للدين العمومي.

ومع أن هناك إقراراً مبدئياً بضرورتها لفرض الانضباط الميزانياتي اللازم على أصحاب القرار، وإسهاباً نظرياً في إبراز خصائصها وشروط جودتها، تبقى القواعد الميزانية موضوع جدل، ومحل ريبة بالنسبة لمدى فعاليتها في الواقع. فقد لوحظ (حسب آخر دراسة ذات الصلة لصندوق النقد الدولي في 2017) أن أكثر من نصف بلدان العالم (أغلبها نامية) لم تكن لها قواعد ميزانية، ما يعني عدم وجود اقتناع لدى حكومات هذه البلدان بضرورة العمل بهذه القواعد، وما يمكن أن يشكل في حد ذاته نقطة ضعف للقواعد الميزانية (عدم وجود إجماع بضرورة وجودها). لكن ينبغي دائماً التذكير بأن هذه القواعد موجودة للحد من حرية تلك الحكومات في الاستعمال التقديري لسياسة الميزانية، لا سيما لأغراض سياسية أو حزبية. فالمشكل ليس في وجود القواعد الميزانية من عدمه، بل في مدى وجود ما يجبر أصحاب القرار على التحلي بأكثر قدر ممكن من الانضباط الميزانياتي، الذي يمكن أن يكون في سياق نظام سياسي يدعم بقوة مبدأ المساواة عن كل القرارات المتعلقة بالسياسات العمومية. فالقواعد الميزانية ما هي، في نهاية المطاف وفي أغلب الحالات، سوى أحكام قانونية يجري تطبيقها حسب الشعور السائد بمدى ضرورة احترام القانون بصفة عامة. ولا بد كذلك من الإقرار بأن القواعد الميزانية، مثل أي قاعدة أخرى متعلقة بأي مجال آخر، لها حدودها (مثل اتجاه إرادة أصحاب القرار السياسيين لتجاهلها أو تعطيلها).

من جانب آخر، وعلى الرغم من الصعوبات التي يطرحها تطبيقها في الواقع، يمكن أن تشكل القواعد الميزانية ذات الأهداف الواضحة، والمصممة جيداً (لاسيما تلك التي تأخذ بعين الاعتبار الظروف الخاصة بالبلد المعني، أي المصممة لتطبيقها في هذا البلد) أحد العوامل الرئيسية التي تؤدي إلى جعل الحكومات مسؤولة ميزانياتياً.

أما بالنسبة للجزائر، التي لا تتوفر حالياً على قواعد ميزانية (بغض النظر عما ورد في القانون العضوي الخاص بقوانين المالية، والذي ما يزال غير ساري المفعول)، والتي كانت وما زالت تعد فيها ميزانية الدولة الأداة المفضلة للتدخل في كل المجالات عموماً، وفي المجالين الاقتصادي والاجتماعي خصوصاً، والذي من المتوقع أن يبقى كذلك أو يزداد (أي التدخل) في المدى المتوسط

(بالنظر لنموذج الحكم السائد ومركزيته الشديدة، والذي يرى أن من واجبه التدخل في كل شيء من جهة، وصعوبة ترقب نخضة اقتصادية قريبة يكون القطاع الخاص قاطرتها من جهة أخرى)، هناك مبرر قوي للعمل على تحديد قواعد من شأن تطبيقها الواقعي والمسؤول أن يجد نوعا ما من التعسف في الاستعمال التقديري لسياسة الميزانية، وتقييد اللجوء المفرط للعجز الميزانياتي والدين العمومي.

الإحالات والمراجع :

1- تحيل عبارة "سياسة الميزانية" بصفة عامة إلى استعمال الحكومة للضرائب والنفقات العمومية لتنظيم (ضبط) المستوى الكلي للنشاط الاقتصادي. ويتمثل استعمال سياسة الميزانية في تعديل مستوى أو تركيبة (تشكيل) الضرائب أو النفقات العمومية، ومن ثم الوضع المالي للدولة بالنسبة لبقوة الاقتصاد. وتعد العجزات الميزانية والدين العمومي، في جملة أمور أخرى، المتغيرات الرئيسية لهذه السياسة، إضافة إلى طبيعة ومستوى الضرائب والنفقات العمومية.

2- د. نوزاد عبد الرحمن الهيتي ود. منجد عبد اللطيف الخشالي (2006)، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ص. 14.

3-Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak (2001), **FAUT-IL DES RÈGLES DE POLITIQUE BUDGÉTAIRE ?** OFCE, Paris, février 2001, pp.01-30. <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/11-126.pdf> (consultée le 22/02/2021)

4- نقص أو غموض في نص قانون جبائي، أو فراغ تشريعي يمنح لدافع الضرائب إمكانية تفادي ضريبة ما بدون أن يرتكب مخالفة.

5-Dennis C. Mueller et autres (2010), **Choix public – Analyse économiques des décisions publiques**, De Boeck s.a, Bruxelles, p.380.

6- في كتابه "اقتصاد السيطرة"، طور آبا ليرنر Abba Lerner نظرية "المالية الوظيفية" القائمة على مبدئي الطلب الفعلي *demande effective* و"الشرتالية" (النقود الائتمانية) *chartalisme*. ويمكن تلخيص ذلك فيما يلي: (1) إذا كان الدخل الوطني شديد الضعف، يجب على الحكومة أن تنفق أكثر. وتقدم البطالة دليلا كافيا عن هذا الوضع. فوجود البطالة يعني أن هناك نقصا شديدا في النفقات العمومية (وفي الطلب الفعلي إذاً). (2) إذا كان سعر الفائدة في بلد ما مرتفعا جدا، فذلك يعني أنه يجب على الحكومة وضع المزيد من النقود في التداول، في شكل احتياطات بنكية أساسا. وكانت الفكرة الأساسية لليرنر أن تستعمل الميزانية لموازنة الاقتصاد، بدلا من القلق حول موازنة الميزانية. فقد تدير الحكومة عجزا أثناء الفترات الصعبة، وفائضا أثناء الأوقات الجيدة، وكنتيجة لذلك يمكن الإبقاء على مستويات عمالة كاملة للنتائج.

7- بيتر بيتكي Peter Boettke و ديفيد بريشيتكو David Prychitko (2008)، **طريقة التفكير الاقتصادية**، ترجمة ليندا الحمود، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، ص.488.

8- Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak (2001), op.cit.

9- القيمة الاكتوارية لتدفق مالي ما هي مبلغ هذا التدفق المحتمل حدوثه والحين عند تاريخ حسابه.

10-ibid.

11-ibid.

12-George A. Akerlof et Robert J. Shiller (2009), **Les esprits animaux – Comment les forces psychologiques mènent la finance et l'économie**, Nouveaux Horizons, Paris, pp.2 et 3.

13-André Christine, Delorme Robert (1991), **Deux siècles de finances publiques : de l'État circonscrit à l'État inséré**, In: Revue d'économie financière. Hors-série, 1991. Caisse des dépôts et consignations. pp. 51-64.

doi : 10.3406/ecofi.1991.1778

http://www.persee.fr/doc/ecofi_0987-3368_1991_hos_1_1_1778 (Consultée le 21/03/2021)

14- George A. Akerlof et Robert J. Shiller (2009), op.cit, p.3.

15-Yves Crozet (1997), **Analyse économique de l'Etat**, Armand Colin/Masson, Paris, P.47.

16- Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak (2001), op.cit.

17- Yves Crozet (1997), op.cit, pp.45-48.

18- مدرسة الاختيارات العمومية، المعروفة أيضا بمدرسة فيرجينيا لأن مؤسسها يدرسون في هذه الولاية الأمريكية بجامعة جورج ماسون -George Mason، غير بعيد عن واشنطن. وأهم الأعضاء المعروفين لهذا التيار الفكري هم جيمس بيوكانن James Buchanan (جائزة نوبل في الاقتصاد سنة 1986)، وغوردن تولوك Gordon Tullock، ودنيس مولر Denis Mueller، ومانكيور أولسن Mancur Olson.

19-Dennis C. Mueller et autres (2010), op.cit., p.8.

20- ibid., pp. 8-10.

21-Yves Crozet (1997), op.cit., pp. 56-57.

22- Dennis C. Mueller et autres (2010), op.cit., pp. 536-537.

23- بصرف النظر عن معانيه في الفلسفة، وعلم اللاهوت، إلخ، يتعلق هذا المفهوم، المستعمل لأول مرة في الاقتصاد من طرف كينز في نظريته العامة حول العمالة والفائدة والنقد، بوصف المشاعر والعواطف والميول البشرية التي تؤثر على سلوكيات الأعوان الاقتصاديين (مستهلكون، مستثمرون، منتجون...) وتوجهها، حيث كان كينز يبحث عن فهم سلوك الأعوان الاقتصاديين، خصوصا المستثمرين. فهو يعتبر أن حماس هؤلاء وردود أفعالهم الغريزية مردها إلى هيمنة "الأرواح الحيوانية" "animal spirits"، أي إلى "حاجة عفوية للعمل". وهو بذلك يعطي أهمية كبيرة للطبيعة البشرية بكونها أحد أسباب عدم الاستقرار الاقتصادي.

24-George A. Akerlof et Robert J. Shiller (2009), op.cit, p.4.

25-Merle Pierre (1990). **L'homo politicus est-il un homo œconomicus ? L'analyse économique du choix politique : approche critique**. In: Revue française de science politique, 40^e année, n°1, 1990. pp. 64-80;

doi : <https://doi.org/10.3406/rfsp.1990.394459>

https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1990_num_40_1_394459 (Consultée le 19/09/2021)

26-Joseph Schumpeter(1942), **Capitalisme, socialisme et démocratie**, version numérique produite par Jean-Marie Tremblay, dans le cadre de la collection : « Les classiques des sciences sociales », p. 298.

[https://eweb.uqac.ca/bibliotheque/archives/13868105\(2\).pdf](https://eweb.uqac.ca/bibliotheque/archives/13868105(2).pdf) (Consultée le 19/09/2021)

27-ibid. pp. 308- 309.

28-Dennis C. Mueller et autres (2010), op.cit., p.9.

29-Olivier Basdevant et Aleksandra Zdzienicka (2016), **Règles et institutions budgétaires** (chapitre 9), in Construire des économies intégrées en Afrique de l'Ouest- Expérience de la gestion de la croissance, de l'inclusion et de la volatilité, Sous la direction de Alexei P. Kireyev , FMI, pp.119-126.

<https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/books> (Consultée le 15/04/2021)

30- تتمثل ممارسات المحاسبة الإبداعية في استعمال الوسائل المحاسبية القانونية من أجل تقديم صورة مواتية (أو أكثر "إشراقا") عن الوضع المالي للمؤسسة أو هيئة ما؛ إذ يمكن أن تكون هذه الصورة بعيدة جدا عن الواقع. فعناصر مثل الاهتلاكات، والمؤونات، ومعدلات التحيين، وتقييم الأصول، يمكن التلاعب بها بكل سهولة.

31-Alberto Alesina and Roberto Perotti (1996), **Fiscal Discipline and Budget Process**, The American Economic Review vol. 86.No. 2, May.1996, pp. 401-407.

https://scholar.google.com/scholar?q=alesina+and+perotti+1996&hl=fr&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholar
(Browsed on 23/05/2021)

32-FMI (2012), **Des contraintes quantitatives comme riposte aux séquelles budgétaires de la crise** (Gros plan), Finances & Développement, Septembre 2012, p. 57.

33-Xavier Debrun et autres (2018), **Règles budgétaires : comment les aimer sans s'en lasser ?**, IMF Survey Magazine, 13 avril 2018.

<https://www.imf.org/external/french/np/blog/2018/041318f.htm> (Consultée le 17/10/ 2021)

34- Olivier Basdevant et Aleksandra Zdzienicka (2016), op.cit.

35-Luc Eyraud and all.(2018), **Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability**, IMF Staff Discussion Note, April 2018: 1-39.

<https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/04/12/Second-Generation-Fiscal-Rules-Balancing-Simplicity-Flexibility-and-Enforceability-45131> (Browsed on 17/10/2021)

36- تدعم سياسة الميزانية استقرار الاقتصاد طيلة الدورة الاقتصادية عن طريق التعديلات التلقائية للنفقات والإيرادات العمومية، الناتجة (أي التعديلات) عن تطبيق القوانين النافذة وذات الصلة، وهي "المتبئات التلقائية أو الآلية". الزيادة في نفقات البطالة، في حالة ارتفاع هذه الأخيرة، والنقص في الضرائب المباشرة المصاحب لتدني الأجور، مثالان تقليديان عن هذه المتبئات التلقائية. تكون البلدان التي تتوفر على مثبتات ميزانية تلقائية هامة وفعالة في حاجة أقل للقيام بتغييرات تقديرية في نفقاتها وإيراداتها العمومية لتحقيق الاستقرار في اقتصادها. انطلاقاً من تصميمها، تكون المتبئات الميزانية التلقائية مؤقتة، وليس لها تأثير على الرصيد الميزانياتي الهيكلي. فالاعتماد المتزايد على هذه المتبئات من شأنه أن يساعد في جعل مواجهة الميزانية للدورات الاقتصادية تحدث بسرعة، وتكون أكثر تركيزاً، ولفترة أقصر. وعليه، يمكن الحديث عن استقرار آلي، أي الأثر الواقع على الطلب الكلي بسبب رد فعل الميزانية التلقائية للتقلبات الظرفية.

37- Michel Cabannes (1998), **Les politiques conjoncturelles**, Armand Colin/Masson, Paris, p.21.

38-Bernard Schwengler (2012), **LES RÈGLES BUDGÉTAIRES, UNE ALCHIMIE DÉLICATE**, Revue française d'économie | 2012/2 Volume XXVII | pages 63 à 95.

<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-economie-2012-2-page-63.htm> (Consultée le 16/05/ 2021)

39- الظرف الاقتصادي هو مجموع العناصر التي تميز الوضع الاقتصادي لبلد ما في وقت معين. ويشير الظرف إلى ما هو قابل للتغيير في المدى القصير، مقارنة بالهيكل الذي يشير إلى عناصر ثابتة ودائمة لاقتصاد ما.

عندما يكون النمو ضعيفاً أو سالباً، ترتفع بعض النفقات العمومية بدرجة أسرع، مثل النفقات المتعلقة بالبطالة. أما الإيرادات فإنها تسجل المزيد من الانخفاض بسبب تصاعدي بعض الضرائب (الضريبة على الدخل)، أو تأثر بعض المدخول بمسئول النمو (الضريبة على الشركات). يؤدي تحييد هذه الآثار الظرفية إلى تقييم الوضع الهيكلي للمالية العمومية. إذا كان هناك عجز هيكلي، فهذا يعني أنه يوجد اتجاه دائم لأن تكون الإيرادات أقل من النفقات.

40- الرصيد الهيكلي هو رصيد المالية العمومية (السالب أو الموجب) دون الأخذ في الحسبان أثر الظرف على وضع هذه المالية. عموماً، يقاس الرصيد (العجز أو الفائض) الهيكلي بواسطة مؤشر النمو المحتمل (الكامن) الذي يمثل أقصى مستوى إنتاج يمكن أن يحققه بلد ما دون تسارع في التضخم.

41- Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak (2001), op.cit.

42- Bernard Schwengler (2012), op.cit.

43-Olivier Basdevant et Aleksandra Zdzienicka (2016), op.cit.

44- تعد الدورة الاقتصادية مفهوماً نظرياً، حيث تكون مدتها وحجم تقلباتها غير متوقعين.

45- Luc Eyraud and all (2018). op.cit.

46-Xavier Debrun et autres (2018), op.cit.

47-Luc Eyraud and all (2018). op.cit.

48-Xavier Debrun et autres (2018), op.cit.

49-Luc Eyraud and all (2018).op.cit.

50-Olivier Basdevant et Aleksandra Zdzienicka (2016), op.cit.

51-Xavier Debrun et autres (2018), op.cit.

52- A. Alesina and R. Perotti (1996), op.cit.

53- ibid.

54- Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak (2001), op.cit.

55- إضافة إلى رصيد الميزانية، يشمل الرصيد الإجمالي للخزينة رصيد حسابات التخصيص الخاص وتدخلات الخزينة. وبذلك يفصح العجز الإجمالي للخزينة أكثر عن مدى اختلال حسابات الدولة، ومدى تفاقم مديونتها، وأهمية احتياجها للتمويل.

56- كل النسب محسوبة بناء على البيانات المستخلصة من الوثائق الإلكترونية المنشورة من طرف وزارة المالية (المديرية العامة للسياسات والتقدير)، التي تتضمن خاصة أهم المؤشرات الاقتصادية والمالية خلال الفترة 2019-2015 (لاسيما لمحات عن الطرف flash conjoncture والوضعيات الموجزة لعمليات الخزينة).

<http://www.dgpp-mf.gov.dz/index.php/la-d-g-p-p-en-bref/2-note-de-conjonctures/notes-de-conjonctures-2005/8-role-et-missions?showall=&limitstart=> (Consultée le 4/10/2021)

57-World Bank Group (2021), **Bulletin d'information économique de la région MENA**, Avril 2021, p.57. (Consultée le 4/10/2021)<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35275/211699FR.pdf>

58- قانون رقم 2000-02 مؤرخ في 27 يونيو سنة 2000، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000، الجريدة الرسمية/ العدد 37.

59-Ministère des finances (2009), **Communication sur l'évolution récente de l'économie Algérienne - 4 novembre 2009**, N4191/MF/DGPP.

<http://www.mf.gov.dz/rubriques/42/Prévision-et-Politiques.html> (Consultée le 14/10/2010)

60-FMI (2006), **Algérie : questions choisies**, Rapport N° 05/52 du mois de mai 2006.

<http://www.imf.org/external/ns/search.aspx?NewQuery=alg%C3%A9rie&Lan=fra&col=SITFRA&submit.x=60&submit.y=10> (Consultée le 17/06/2008)

61- محمد مسعي (2014)، سياسة الميزانية في الجزائر خلال الفترة 2001-2010: دراسة تحليلية لأهم آثارها الاقتصادية الكلية، أطروحة دكتوراة (علوم) في العلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة (الجزائر)، ص.ص. 66-67.

62- أمر رقم 06-04 مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006، الجريدة الرسمية/العدد 47.

63- محمد مسعي (2014)، مرجع سابق، ص. 68.

64- قانون عضوي رقم 18-15 مؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية/العدد 53.

65- مبدئيا، تكون للقواعد المرسة في الدستور درجة عالية من الاستقرار في الزمن (بما أن تعديل الدستور يتطلب إجراءات خاصة يصعب القيام بها مقارنة بتلك المتعلقة بتعديل قانون عادي)، ما يمثل أحد شروط فعاليتها. من جانب آخر، يكون للسند القانوني لقاعدة ميزانية تأثير على تطبيقها. فإرساء القاعدة في الدستور أو في قانون أسمى من القوانين العادية (قانون عضوي) يمثل قيودا قانونيا على السلطات الميزانية لأصحاب القرار السياسيين. إلا أنه يجب ملاحظة أن القاعدة المرسة في الدستور يمكن أن تتميز بمجمود كبير في الأوضاع التي تتطلب إعادة تحديد الغرض منها (إثر صدمة اقتصادية، أو تغير في المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي يكون لها وقع على استدامة المالية العمومية).

66- مرسوم تنفيذي رقم 20-335 مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2020، يحدد كينفيات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى، الجريدة الرسمية/العدد 71.

67- قرار (وزير المالية) مؤرخ في 8 يونيو سنة 2021، يحدد مهام اللجنة العليا لتقييم المخاطر الميزانياتية والتحذير وتنظيمها، الجريدة الرسمية/العدد 56.

68- Victor Lledó and all. (2017), **Fiscal Rules at a Glance**, International Monetary Fund, March 2017.
<https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf> (Browsed on 28/05/2021)