

حوكمة المالية العمومية في الجزائر- قراءة في بعض المؤشرات الاحصائية (2010-2018)

Governance of public finances in Algeria - Reading of certain statistical indicators (2010 – 2018)

حراق مصباح *

مخبر دراسات استراتيجيات التنوع الاقتصادي، المركز الجامعي ميله.الجزائر

m.harrag@centre-univ-mila.dz

تاريخ القبول : 2019-11-03

تاريخ الاستلام: 2019-10-28

مستخلص:

يكتسي حوكمة المالية العمومية في الجزائر أهمية كبيرة في الوقت الراهن بالنظر الى الظرف الاقتصادي الذي تمر به البلد المتميز باهتزاز اسعار المحروقات منذ صائفة جوان 2014، وضعف تنوع مصادر الإيرادات، الأمر الذي يجعل من معادلة تنوع مصادر التمويل وترشيد النفقات معادلة أساسية ضمن الإصلاحات المالية؛ تحاول هذه الورقة البحثية تقييم السياسات الحكومية المتبعة في الجزائر للفترة 2010-2018 في ميدان المالية العمومية، انطلاقا من تحليل بعض مؤشرات الميزانية مثل مؤشر نفقات التسيير ونفقات التجهيز، مؤشر عجز الميزانية، مؤشر الجباية العادية، في الأخير نحاول اعطاء بعض المقترحات العملية لحوكمة المالية العمومية وفق ماهو معمول به في بعض التطبيقات الدولية المعاصرة.

الكلمات المفتاحية: حوكمة المالية العمومية، نفقات ، عجز الميزانية، جباية عادية.

تصنيف JEL: E62 , H61

Abstract:

The governance of public finances in Algeria is currently of great importance given the economic situation in which the country is located, characterized by low oil prices since June 2014 and the low diversification of revenue sources,

This article attempts to evaluate government policies in Algeria for the period (2010-2018) in the area of public finances, based on the analysis of certain fiscal indicators such as the operating expenditure index and investment, budget deficit index, ordinary tax index, and then we try to give some concrete proposals for Governance of Public Finance according to what is applied in some modern international application.

Keywords: governance of public finances, expenditures, budget deficit, ordinary taxation

Jel Classification Codes : H61 , E62

* المؤلف المراسل.

مقدمة:

تلعب السياسات العمومية في ميدان المالية العمومية دورا رئيسا في رسم الخطط والاستراتيجيات الأساسية للدولة، من منطلق أنها تستطيع القيام بدور رئيس في تحقيق الأهداف المتعددة التي ينشدها الاقتصاد الوطني، وذلك بفضل الأدوات المتعددة التي تستعملها السياسة الجبائية وسياسة الإنفاق العام، وكذا سياسة الموازنة العامة، غير أن هذا الطرح يزداد أكثر تعقيدا في الدول النامية ومن بينها الجزائر، فالموارد محدودة، والضغوط الانفاقية متصاعدة باستمرار، وهو ما ينعكس سلبا على السياسة المالية في شقيها اقتطاعا وإنفاقا، من هنا تطرح مسألة مهمة وهي مدى كفاءة السياسات المتبعة في المالية العمومية بشكل عام وكفاءة السياسة المالية بشكل خاص بما يضمن مشاركتها الايجابية في تحقيق المستويات المثلى من حيث تخصيص الموارد بين الاستهلاك والتراكم، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي والسيطرة على الاختلالات الهيكلية للاقتصاد الوطني، وتحقيق التوازن الاقتصادي العام؛

اشكالية البحث :

انطلاقا من هذه الرؤية الأولية للورقة البحثية سوف نطرح الاشكالية التالية للبحث :
كيف يمكن حوكمة المالية العمومية انطلاقا من بعض مؤشرات الضعف والاختلال للميزانية العمومية في الجزائر خلال فترة الدراسة الممتدة ما بين (2010-2018)؟

يتفرع عن هذا السؤال الرئيس الى الأسئلة الفرعية التالية:

- كيف تطورت نفقات التسيير والتجهيز في الميزانية العمومية ؟
- ماهي نسبة تغطية نفقات التسيير بالجباية العادية في الجزائر؟
- ماهي نسبة تغطية عجز الميزانية في الجزائر نسبة الى اجمالي الإيرادات؟
- ماهي متطلبات ترشيد المالية العمومية في الجزائر؟

الاطار الزماني والمكاني للبحث :

تقوم هذه الدراسة على فحص وتشخيص بعض مؤشرات الضعف الخاصة بالميزانية العامة للدولة وذلك خلال الفترة (2010-2018)، انطلاقا من الاحصائيات التي حصلنا عليها من مديرية التوقعات ورسم السياسات بوزارة المالية، وذلك بالبحث في بعض مؤشرات الميزانية العامة كمؤشر نفقات التسيير والتجهيز، مؤشر الجباية العادية ومكانتها ضمن الميزانية، مؤشر عجز الميزانية ، مؤشر تغطية عجز الميزانية من طرف الجباية العادية، وغيرها من المؤشرات الاحصائية الخاصة بالميزانية العامة .

أهمية وأسباب اختيار الموضوع :

من اهم أسباب تناول هذا الموضوع هو اهتمامات الباحث بمواضيع المالية العمومية بشكل عام والسياسة المالية بشكل خاص ، خصوصا وأن الميزانية العمومية في الجزائر يشوبها العديد من نقاط الضعف على رأسها استناد توقعات الإيرادات على سعر البرميل من البترول، إضافة الى اهتمام الباحث بالدراسات المالية ذات الطابع الأكاديمي لاسيما بعد الأزمة المالية الأخيرة لسنة 2014 أين طرحت مسألة تقويم واصلاح السياسة المالية في صلب المواضيع ذات الأولوية، الأمر الذي جعلنا نفكر في موضوع حوكمة المالية العمومية وما يطرحه من مسائل معقدة يجب أن تعنى بالنقاش والتحليل من طرف الأكاديميين.

أهداف الدراسة :

نتطلع في هذه الدراسة الى تحقيق الأهداف التالية :

- إبراز مساهمة الجباية العادية في الهيكل التمويلي لميزانية الدولة للفترة (2010- 2018)؛
- التعرف على بنية وهيكل الميزانية العمومية في الجزائر؛
- البحث في متطلبات حوكمة وترشيد المالية العمومية ؛
- تحليل تطور عجز الميزانية للفترة (2010- 2018).

منهجية الدراسة :

نعتمد في ورقتنا البحثية على منهج تحليل مؤشرات الميزانية العمومية الدالة، عن طريق تحليل مؤشر الجباية العادية، مؤشر عجز الميزانية، مؤشر نسبة تغطية نفات التسيير من طرف الجباية العادية، كما نعتمد على منهج دراسة الحالة وذلك بالوقوف على واقع المالية العمومية في الجزائر في شقيها الخاص بالإيرادات والنفقات وتشخيص أهم نقاط الضعف لمؤشرات الميزانية العامة خلال فترة الدراسة الممتدة من 2010 الى 2018 .

1. حوكمة المالية العمومية (قراءة في المفهوم، الأهداف، ميثاق الشفافية):

ان حوكمة الاقتصاد وادارته الرشيدة من أكثر المجالات اثارة للنقاش والتحليل في الوقت الحالي لما له من تداعيات على النشاط والأداء الاقتصادي، بحيث هناك توافق في الأراء على أن الحوكمة السليمة لها دور بالغ الأهمية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي والنمو العالي الجودة، بالمقابل فان الفساد المالي والاداري له تأثيرات سلبية على التنمية بحيث يؤدي الى تخفيض معدلات الاستثمار، وتشوه بنية الانفاق الحكومي ، وينجم عنه تفاقم عجز الموازنة، إضافة الى تشويه الأسواق وسوء التخصيص في الموارد مع زيادة حدة الفقر وسوء توزيع الدخل، ناهيك عن ضعف كفاءة المرافق العامة وتدهور نوعيتها؛

ان حوكمة المالية العمومية "gouvernance des finances publiques" هو أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة والواعية في المجال المالي بهدف الوصول الى التنظيم الجيد والدقيق؛ كما تم تعريف حوكمة المالية العمومية على أنه عبارة عن نظام شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والإدارية بهدف المحافظة على الأموال العامة، ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة، فحوكمة المالية العامة تنصب على رقابة التصرف المالي من حيث تحصيل الإيرادات العامة ورقابة الإنفاق العام المالي؛ عرف صندوق النقد الدولي حوكمة المالية العمومية " شفافية وفعالية ادارة الموارد العمومية واستقرار البيئة التنظيمية لنشاطات القطاع الخاص " (تاكرلي و قدي، 2018، صفحة 168)

بناء على ماسبق يمكن القول بأن حوكمة المالية العمومية هو رشادة التصرف المالي للدولة يسمح بتحسين ورفع فعالية الأداء في الشق المتحصل بتحصيل الايرادات وفي الجانب المتعلق بصرف الأموال، تركز حوكمة المالية العمومية على التنسيق والتشاور، المشاركة ، الشفافية ، الاعلام في اتخاذ القرارات؛

تهدف حوكمة المالية العامة إلى تحقيق الاهداف التالية : (برناوي، 2017، صفحة 72):

- المحافظة على الأموال العامة من سوء التصرف
- التأكد من أن الموارد تحصل طبقا للقوانين واللوائح
- التأكد من سلامة الإنفاق العام
- التأكد من تحقيق الوحدات الحكومية لأهدافها بكفاءة وفعالية

قصد تعزيز حوكمة المالية العامة أستحدث صندوق النقد الدولي ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة سنة 2001 وتم تعديله سنة 2007 ، وذلك لما تشكله من عنصر أساسي لسلامة الحوكمة من أجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي وتحقيق درجات عليا من النمو الاقتصادي بهدف الاستخدام الفعال والمناسب للأموال العامة، يرتكز ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة على مجموعة من المبادئ والقواعد الجوهرية نذكرها في مايلي (صندوق النقد الدولي IMF، 2014، صفحة 5):

- وضوح الأدوار والمسؤوليات: يجب التمييز بين القطاع الحكومي وبين باقي قطاعات الاقتصاد، كما يجب أن تكون صلاحيات القطاع العام واضحة ومعلنة للجمهور؛

- علانية عمليات الميزانية: يجب أن تتقيد عمليات اعداد الميزانية بجدول زمني ثابت ، وأن تسترشد بالأهداف المحددة في مجال الاقتصاد الكلي وسياسة المالية العامة ، وينبغي توفير اجراءات واضحة لتنفيذ الميزانية ، ومتابعتها والابلاغ بنتائجها ؛
 - اتاحة المعلومات للاطلاع العام: ينبغي تزويد الجمهور بمعلومات شاملة عن أنشطة المالية السابقة والحالية والمقبلة. أهم المخاطر فيما يتعلق بالمالية العامة:
 - توفير ضمانات الموضوعية: يجب أن تستوفي بيانات ومعطيات المالية العامة معايير جودة ودقة البيانات المتعارف عليها .
- كما استحدث صندوق النقد الدولي ميثاق آخر مكمل لميثاق شفافية المالية العامة سعي بميثاق شفافية إيرادات الموارد يساهم في معالجة مشكلات الشفافية لدى البلدان التي تسهم الموارد الطبيعية فيها بنسبة كبيرة من الإيرادات، أو ما يطلق عليها بمصطلح " شفافية الصناعات الاستخراجية "، وهو ما ينطبق على الاقتصاد الجزائري المتميز بثروة المحروقات، بحيث نبه بعض الخبراء الى وجود ارتباط بين وفرة الثروات الطبيعية وضعف الأداء الاقتصادي " مفارقة الوفرة "، أو ما يصطلح عليه " بلعنة الموارد "، هذه اللعنة من الممكن اجتنابها اذا تم التقيد بنود هذا الميثاق من خلال ممارسات الادارة الرشيدة والشفافة؛
- ينبه هذا الميثاق الى أن الإيرادات الفعلية غير المتجددة لاسيما النفط والغاز هو أبرز نموذج للمشكلات التي تطرحها ثروة الموارد في البلدان النامية " تدفقات انتاج وإيرادات كبيرة ، سريعة النمو لكن محدودة زمنيا "، اذا تميزت الحكومات بالضعف فان امتلاك هذه الثروة يوفر مجالاً واسعاً للسياسات غير الفعالة والفساد الصريح ، وهي عوامل يمكن أن تسهم في تبديد ثروة النفط الوطنية. (صندوق النقد الدولي IMF، 2016، صفحة 15)
- يرتكز ميثاق شفافية إيرادات الموارد على المحاور التالية :
- ينبغي أن تكون الترتيبات التعاقدية بين الحكومة وشركات الموارد والجهات المسؤولة عن ادارة حقوق الامتياز متممة بالوضوح وسهولة الاطلاع عليها؛
 - لا بد من وجود أساس قانوني واضح يخص حقوق الانتفاع بالأصول العامة أو استغلالها؛
 - توشي العلانية في عمليات شراء وبيع الاصول العامة مع تحديد المعاملات الكبيرة بصفة مستقلة ومنفصلة؛
 - توشي الوضوح في تحديد هياكل ملكية شركات الموارد الوطنية ودورها ازاء الوزارة القطاعية ووزارة المالية .

2. مساهمة الجباية العادية في الهيكل التمويلي للميزانية للفترة (2010- 2018):

تبقى مساهمة الجباية العادية في الميزانية العمومية دون المستوى فقد قدرت سنة 2018 ماقيمته 3400مليار دج مسجلة زيادة طفيفة عن تلك المسجلة سنة 2017 إذ قدرت بـ 3305.9 مليار دج، وزيادة معتبرة عن تلك المسجلة سنة 2016 إذ قدرت بـ 3076.4 مليار دج وكذلك بزيادة عن تلك المسجلة سنة 2015 حيث بلغت 2354.64 مليار دج، لكن رغم هذه الزيادات المتتالية إلا أنها تبقى دون الآمال المنتظرة منها خصوصا في ظل الأزمة المالية للبلاد وتراجع إيرادات الجباية النفطية منذ انهيار أسعار النفط سنة 2014، وهو ما يطرح رهان ضرورة إحلال الجباية العادية محل الجباية البترولية كأهم رهان لحوكمة المالية العمومية في الجزائر على الأقل في المديين المتوسط والبعيد وذلك بالنظر إلى صعوبة تحقيق هذا الرهان على المدى القريب (زيكاره، 2019، صفحة 5)، الجدول 01 والشكل 01 يوضحان تطور الجباية العادية في الميزانية العامة للفترة (2010- 2018).

الجدول 01 : تطور إيرادات الجباية العادية للفترة (2010- 2018) في الجزائر

الوحدة مليار دج

السنوات	مبالغ الجباية العادية	السنوات	مبالغ الجباية العادية
2010	1297.94	2015	2354.64
2011	1527.09	2016	3076.4
2012	1908.57	2017	3305.9
2013	2031.01	2018	3400
2014	2091.45	2019	-----

المصدر: مديرية التوقعات ورسم السياسات بوزارة المالية، 2018.

الشكل 01 : تطور إيرادات الجباية العادية في الجزائر (2010- 2018)



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على معطيات الجدول 01

ان ضعف مردودية الجباية العادية يعزى بالأساس إلى ضعف الإدارة الجبائية، سواء على مستوى إيجاد الأوعية الضريبية الملائمة ذات المردودية العالية، أو الضعف المسجل على مستوى آليات التحصيل الضريبي، إضافة إلى تواضع مساهمة القطاعات خارج المحروقات في الناتج الداخلي الخام، الأمر الذي انعكس سلبا على مردودية الجباية العادية، دون تجاهل انخفاض الدخل الفردي للفرد الجزائري وانتشار ظاهرة الاقتصاد غير المراقب، وما يترتب عليه من نشاطات لا تخضع لإطلاقا لرقابة السلطات الضريبية (حراق، 2011، صفحة 77).

3. تطور نفقات التسيير والتجهيز للفترة (2010-2018) :

من خلال المعطيات الواردة في الجدول رقم 02 يتضح أن النفقات قد تضاعفت تقريبا، إذ انتقلت سنة 2010 من قيمة 4466.9 مليار دج سنة 2010 لتسجل سنة 2018 قيمة 8628 مليار دج ، اي بزيادة قدرها 51.77% وهي زيادة كبيرة لأنها لا تغطي فترة كبيرة بل فترة صغيرة قدرها ثمانية سنوات، وهي تدل على السياسة الانفاقية التوسعية رغم الأزمة المالية التي شهدتها الجزائر سنة 2014 الا أن هذا لم يؤثر كثيرا في الغلاف العام للانفاق الذي سجل سنة 2014 ماقيمته 6995.8 مليار دج؛

بالنسبة لنفقات التسيير رغم الأزمة المالية التي شهدتها الخزينة العمومية الا أنها ظلت مرتفعة تقريبا إذ بلغت سنة 2015 ماقيمته 4591.9 مليار دج ، ثم ارتفعت سنة 2016 لتصل الى 4807.3 مليار دج، ثم انخفضت سنة 2017 لتسجل قيمة 4591.8 مليار دج ، وشهدت انخفاضا جديدا سنة 2018 لتسجل ماقيمته 4584.4 مليار دج ، وقد يعزى هذا الانخفاض الى سياسة تجميد التوظيف والتشرف الذي شهدته الخزينة العمومية بفعل الأزمة المالية ؛

بالنسبة لنفقات التجهيز نلاحظ أنها كانت متذبذبة ، إذ سجلت سنة 2018 ماقيمته 4043.31 مليار دج، مسجلة زيادة معتبرة عن تلك المسجلة سنة 2017 التي بلغت 2291.3 مليار دج ، وكذلك بزيادة عن نفقات التجهيز المرصودة لسنة 2016 التي بلغت فيها ماقيمته 3176.8 مليار دج، (تقرير مديرية التوقعات والسياسات، 2019، صفحة 5)

الملاحظ كذلك أنه طيلة فترة الدراسة (2010-2018) فان نفقات التسيير أكثر من نفقات التجهيز فمثلا في سنة 2018 بلغت نفقات التسيير 4584.4 مليار دج، مقابل 4073.31 مليار دج لنفقات التجهيز أي بارتفاع قدره 8.8%، والجدول 02 والشكل 02 يوضحان تطور نفقات التسيير والتجهيز خلال الفترة الممتدة من (2010-2018).

الجدول 02: تطور نفقات التسيير والتجهيز للفترة (2010-2018)

الوحدة مليار دج

السنوات	نفقات التسيير	نفقات التجهيز	مجموع النفقات
2010	2659.1	1807.9	4466.9
2011	3879.2	1974.4	5853.6
2012	4782.6	2275.5	7058.2
2013	4131.5	1892.6	6024.1
2014	4494.3	2501.4	6995.8
2015	4591.9	3154.3	7746.2
2016	4807.3	3176.8	7984.1
2017	4591.8	2291.3	6883.1
2018	4584.4	4043.31	8628

المصدر: مديرية التوقعات ورسم السياسات بوزارة المالية

الشكل 02: تطور نفقات التسيير والتجهيز (2010-2018)



المصدر: من اعداد الباحث اعتمادا على الجدول 02

4. تغطية نفقات التسيير بالجباية العادية (الأمان التمويلي):

بالنظر الى المعطيات الواردة في الجدول 03 يتضح لنا أن ميزانية الجزائر قائمة على عدم اليقين كون أن نسبة تغطية نفقات التسيير بالجباية العادية غير كافية، رغم تحسنها في السنوات الأخيرة، الا أن المعدل المستهدف 100% الذي يعطي أمان يقينية أكبر للميزانية العمومية يبقى بعيدا (لوكال، 2019، صفحة 18)، فقد بلغت نسبة التغطية سنة 2018 نسبة 74.16%، مقابل نسبة تغطية بلغت سنة 2017 قدرت بـ 71.99%، مسجلة زيادة معتبرة عن النسبة المسجلة سنة 2016 والمقدرة بـ 63.99%، وتحسن كبير كذلك عن النسبة المسجلة سنة 2015 والمقدرة بـ 51.27%:

رغم أن نسبة تغطية نفقات التسيير بالجباية العادية تبقى غير كافية الا أنها تطورت وتحسنت كثيرا ، اذ كانت هذه النسبة تمثل سنة 2010 مانسبته 48.80% ، ومانسبته 39.36% لترتفع بنسب معتبرة سني 2017 و2018 مسجلة نسبة تغطية بلغت على التوالي 71.99% و74.16% ، هذا التحسن في التغطية يمكن أن يعزى الى عاملين رئيسيين وهما تسقيف النفقات في قوانين المالية 2017 و2018، والجهود الكبيرة المبذولة لتحسين ايرادات الجباية العادية وتعويض التراجع المسجل في ايرادات الجباية البترولية.

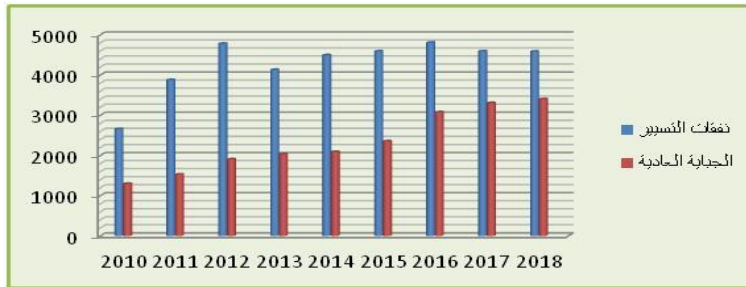
الجدول 03: نسبة تغطية نفقات التسيير بالجباية العادية (2010-2018)

الوحدة مليار دج

السنوات	نفقات التسيير	الجباية العادية	نسبة التغطية
2010	2659.1	1297.94	48.80%
2011	3879.2	1527.09	39.36%
2012	4782.6	1908.57	39.90%
2013	4131.5	2031.01	49.15%
2014	4494.3	2091.45	46.53%
2015	4591.9	2354.64	51.27%
2016	4807.3	3076.4	63.99%
2017	4591.8	3305.9	71.99%
2018	4584.4	3400	74.16%

المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على الجدولين 01 و02

الشكل 03: نسبة تغطية نفقات التسيير بالجباية العادية (2010-2018)



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على الجدول 03

5. تحليل بنية الجباية العادية في الجزائر للفترة (2010- 2018) :

تشكل بنية الجباية البيئية في الجزائر من العديد من الرسوم والضرائب سوف نذكر فقط الضرائب الأكثر تحصيلًا خلال فترة الدراسة التي نذكرها بحسب الأهمية في التحصيل المستنتجة من الجدول 04 وهي (الرسم على القيمة المضافة TVA التي بلغت ايراداتها سنة 2018

ماقيمته 1300مليار دج ، الضريبة على الدخل الاجمالي IRG التي بلغت ايراداتها سنة 2018 ماقيمته 830 مليار دج والتي تهيمن عليها الضريبة على الدخل لصالح الاجراء ، الضريبة على أرباح الشركات IBS التي بلغت ايراداتها سنة 2018 ماقيمته 394 مليار دج، الرسم على النشاط الميني TAP التي بلغت ايراداتها ماقيمته 220 مليار دج سنة 2018، الضريبة الجزائرية الوحيدة IFU التي بلغت ايراداتها سنة 2018 ماقيمته 45 مليار دج (هجرس، 2018، صفحة 13)

الجدول 04 يوضح الضرائب الأكثر تحصيلًا خلال الفترة (2010-2018)

الوحدة: مليار دج

السنوات	TVA	IRG	IBS	TAP	IFU
2010	677	410	185	99	19
2011	714	491	193	110	23
2012	833	599	210	120	22
2013	980	613	250	144	23
2014	1002	650	277	177	25
2015	1100	690	299	180	27
2016	1120	720	311	196	29
2017	1200	776	380	206	33
2018	1300	830	394	220	45

المصدر : مديرية التوقعات ورسم السياسات بوزارة المالية 2018

من خلال احصائيات الجدول 04 يتضح أن الضرائب الأكثر تحصيلًا خلال الفترة (2010-2018) هي الرسم على القيمة المضافة TVA حيث شكل سنة 2018 ما نسبته 38.23% من اجمالي الجباية العادية، يلها الضريبة على الدخل الاجمالي IRG بما يمثل نسبة 24.41% من اجمالي الجباية العادية سنة 2018، ثم الضريبة على ارباح الشركات IBS بنسبة 11.58% سنة 2018، ثم الرسم على النشاط الميني TAP مسجلا نسبة 6.47% سنة 2018 و الجدول رقم 05 والشكل رقم 04 يوضحان الضرائب الأكثر تحصيلًا في ايرادات الجباية العادية الجزائرية؛

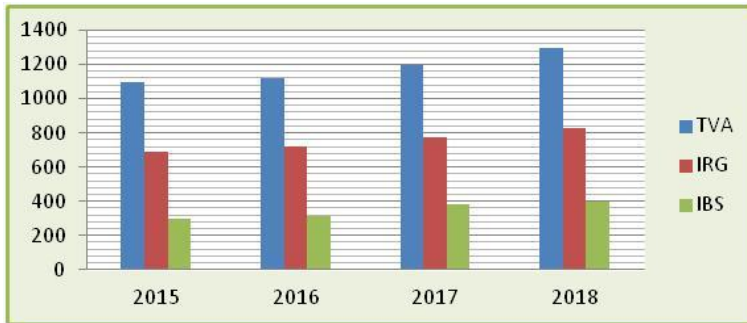
الجدول 05 : نسب الضرائب الأكثر تحصيلًا في الجباية العادية (2015 – 2018)

الوحدة %

الضرائب	2015	2016	2017	2018
TVA	46.71%	36.40%	36.29%	38.23%
IRG	29.30%	23.40%	23.47%	24.41%
IBS	12.69%	10.1%	11.49%	11.58%
TAP	7.74%	6.37%	6.23%	6.47%

المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على الجدول 04

الشكل 04 : الضرائب الأكثر تحصيلًا في الفترة (2015 – 2018)



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على الجدول رقم 04

6. تحليل تطور عجز الميزانية في الجزائر (2010-2018):

في البداية تجدر الإشارة الى أن عجز الميزانية هو ظاهرة مالية عالمية يوجد في كل من الدول المتقدمة والمتخلفة، إلا أنه وجب التمييز بين العجز المقبول والمتحكم فيه وهو عادة يكون في الدول المتقدمة التي تملك قطاعات اقتصادية منتجة وتحقق نسب نمو مرتفعة، وبين العجز الهيكلي المزمّن غير متحكم فيه ويكون في الغالب في الدول التي يكون نسيجها الانتاجي ضعيف وتمتاز بهشاشة نموها الاقتصادي، وهذا النوع من العجز يهدد الاستقرار المالي والنقدي للدولة؛ (حراق، 2016، صفحة 14)

منهجيا عجز الميزانية في الجزائر لسنوات (2010-2014) هو العجز المقصود (النظامي) وهو امتداد للعجز 2000-2014 الناتج بفعل عاملين هما التوسع في الانفاق، وتحديد سعر مرجعي للنفط يقدر بـ 39 دولار أقل بكثير عن السعر الحقيقي، يختلف كلية عن عجز الميزانية لسنوات (2014-2018) وهو العجز الهيكلي المزمّن غير متحكم فيه ناتج عن انهيار كبير في الجباية البترولية؛ (غوالي، 2019، صفحة 25)

من خلال معطيات الجدول 06 نلاحظ أن أكبر قيمة لعجز الميزانية سجلت سنة 2012 بقيمة 3254.1 مليار دج بنسبة عجز وصلت الى 85.54% من اجمالي الإيرادات، ثم تلتها سنة 2014 بقيمة عجز قدرت 3068 مليار دج بنسبة عجز وصلت الى 78.11% من اجمالي الإيرادات، الأمر يعود في هذه السنوات الى السياسة التوسعية للانفاق العمومي الذي بلغ ذروته. (لخرص، 2019، صفحة 62)

ابتداء من سنة 2015 بدأ يتقلص عجز الميزانية بفعل سياسة التقشف وتسقيف النفقات والتوجه أكثر نحو استراتيجيات عقلنة وترشيد النفقات، بحيث سجلت سنة 2015 عجزا في

الموازنة قدر بـ3266 مليار دج بما يمثل نسبة 72.89% من إيرادات الميزانية ، لينخفض سنة 2016 ويسجل 2452 مليار دج بما يمثل نسبة 50.03% من مجموع الإيرادات ، ثم انخفض سنة 2017 اذ سجل ما قيمته 2200 مليار دج بما يمثل نسبة 39.04% من اجمالي الإيرادات، كما انخفض عجز الميزانية سنة 2018 الى ما قيمته 2131.42 مليار دج بما يمثل 36.11% من اجمالي الإيرادات العمومية، والجدول رقم 06 والشكل 05 يوضحان تطور عجز الميزانية العامة في الجزائر خلال الفترة (2010-2018).

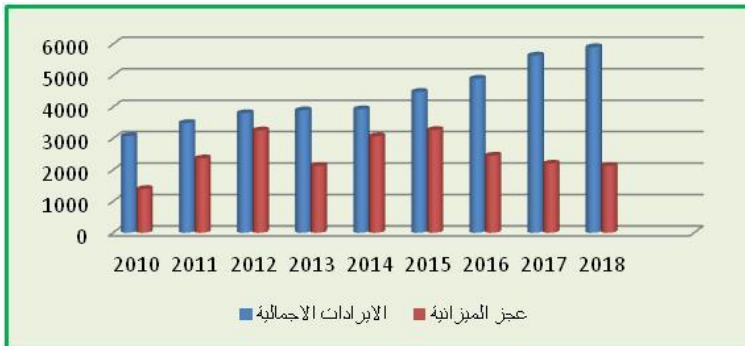
الجدول 06: تطور عجز الميزانية في الجزائر(2010 – 2018)

الوحدة مليار دج

السنوات	عجز الميزانية	الإيرادات العمومية	نسبة العجز الى اجمالي الإيرادات
2010	1392.3	3074.6	45.28%
2011	2363.8	3489.8	67.73%
2012	3254.1	3804	85.54%
2013	2128.8	3895.3	54.65%
2014	3068	3927.7	78.11%
2015	3266	4480.2	72.89%
2016	2452	4900.5	50.03%
2017	2200	5635	39.04%
2018	2131.42	5900	36.11%

المصدر: مديرية التوقعات ورسم السياسات بوزارة المالية

الشكل 05: عجز الميزانية في الجزائر (2010-2018)



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على الجدول 06

7. متطلبات ترشيد المالية العمومية في الجزائر

1.1. متطلبات الترشيح على مستوى سياسة الميزانية :

من أجل تحقيق هدف حوكمة المالية العمومية على مستوى سياسة الميزانية نقتراح مجموعة من المتطلبات والتوصيات من شأنها تسيير المالية العمومية تسييرا رشيدا وعقلانيا نذكر أبرزها في النقاط التالية الذكر:

- اعادة توجيه وبعث سياسة الميزانية نحو ميزانية قائمة على النتائج والأداء، واعتماد ميزانيات البرامج على المديين المتوسط والبعيد؛ (كرداد، 2016)

- تحسين نظام تنبؤات الاقتصاد الكلي وتفعيل نشاط النمذجة، وعليه يستوجب على القطاع المالي أن يحسن من قدراته التنبؤية والتحليلية التي تساهم في تقويم السياسات العمومية:

- الاسراع في تطبيق التأطير الميزانياتي الذي ورد في المادة الخامسة من القانون العضوي 18/15 المتعلق بقوانين المالية، من خلال وضع تقديرات موضوعية تتعلق بالايرادات والنفقات، ورصيد الميزانية ، وكذلك مديونية الدولة عند الاقتضاء لثلاث سنوات القادمة من كل سنة مالية؛ (الجريدة الرسمية رقم 53، 2018)

- ضرورة موافقة وانسجام المشاريع القطاعية المقرر تمويلها من ميزانية الدولة مع الاطار الميزانياتي المتوسط المدى، كما هو منصوص عليه في المادة 10 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية؛ (الجريدة الرسمية 53، 2018)

- تحسين معدل تغطية نفقات التسيير بالجباية العادية الى المعدل المستهدف وهو 100%، من اجل تحرير الموارد المتحصل عليها من الجباية النفطية في عمليات تمويل الاستثمار، كما أن هذا الاجراء يسمح بخلق امان ميزانياتي ومالي ويحقق يقينية التمويل؛

- الانفتاح على طرق التمويل الاسلامية كالتمويل باستخدام الصكوك الاسلامية، عن طريق اعتماد صكوك المرابحة ، صكوك السلم، صكوك الاستصناع، وغيرها من الصكوك من اجل تمويل العجز والانفاق؛

- يجب أن يحتل رصيد الميزانية خارج المحروقات مركز الصدارة عند اعداد ميزانية الدولة، اذ أن تجزئة الرصيد الاجمالي الى رصيد يظم المحروقات ورصيد خارج المحروقات يعتبر مسألة حيوية لفهم تطورات السياسة المالية، وتقييم مدى استدامتها ، وتحديد آثارها الاقتصادية الكلية؛ (بن الشاوي، 2015، صفحة 114)

- تستند توقعات الايرادات للميزانية العامة على سعر البرميل من البترول، وهو أمر غير معقول من الناحية الواقعية والاقتصادية خاصة وأن هذا السعر يتحدد وفقا لظروف السوق

الخارجية المتأثرة بمجموعة من العوامل، وعليه فان متطلبات ترشيد المالية العمومية يستلزم الابتعاد عن هذه الممارسات، وذلك بجعل توقعات الموازنة العامة تستند على معطيات النشاط الاقتصادي، مع ضرورة أن تلعب النمذجة الاقتصادية الدور الرئيس في ذلك؛

- ترشيد الانفاق العمومي من أجل تحقيق الفعالية في استخدام الموارد العامة باخضاع الانفاق العام لمعايير الجدوى الاقتصادية ، واحكام الرقابة أكثر على صرف هذه النفقات، بحيث أن النفقة غير الرشيدة تصبح بمثابة قناة طفيلية تمتص الجهد المبدول في ميدان الجباية ؛

- يتعين اعطاء الأهمية اللازمة لقانون تسوية الميزانية من أجل اضعاف الفعالية في مراقبة تنفيذ الميزانية بتقليص المدة الفاصلة بين قانون تسوية الميزانية والسنة المالية المراد ضبط حساباتها؛

- ان النفقات الجبائية (les dépenses fiscales) أصبحت تمثل في المالية الحديثة رهان هام للميزانية، لذي أصبح من الضروري اعطاء الأهمية الكبيرة لهذا المفهوم لاسيما عن طريق ايجاد آليات دقيقة لقياسها واحكام الرقابة الدقيقة عليها، لذلك من أجل اضعاف الشفافية على الميزانية توجب التحكم في النفقة الجبائية التي يطلق عليها مصطلح النفقة خارج الميزانية les dépenses hors budget، من منطلق أنها لاتدرج في الميزانية ولا تظهر مبالغها ولكن لها انعكاسات كبيرة على الميزانية، وهو ما يستلزم الامام التام بالكلفة المالية للنفقات الجبائية مع ضرورة اعطائها تقييما ورقابة مالية ملائمة ودقيقة؛ (فرحاني، 2015، صفحة 88)

- احكام الرقابة على مالية الدولة من خلال تفعيل آليات الرقابة كرقابة المفتشية العامة للمالية (IGF)، ورقابة مجلس المحاسبة. هذا الأخير من الضروري اعادة تفعيل دوره الرقابي في ظل الرتابة والجمود اللذي يكتنفه حاليا، اذ من اللازم اعادة بعثه كمؤسسة رقابية قضائية تراقب المال العام سواء تعلق الأمر بالجهاز الاداري أو القطاع الاقتصادي؛ (زرواطي، 2015)

2.7. متطلبات الترشيد على مستوى السياسة الجبائية :

من متطلبات ترشيد المالية العمومية اضعاف الكفاءة على النظام الضريبي الجزائري، بجعله يستوفي معايير (البساطة، المرونة، الفعالية)، وجعل السياسة الجبائية تتكيف مع مختلف الظروف الاقتصادية والاجتماعية، ولتجسيد ذلك عمليا يستلزم القيام بالاجراءات التالية:

- ان تأثير السياسة الجبائية لا يتحدد بصفة منعزلة، ولكن يتحدد في سياق سياسة اقتصادية، واجتماعية شاملة تأخذ بعين الاعتبار كل المتغيرات والمعطيات الكفيلة بتحقيق التوافق بين أهداف مختلف السياسات الجزئية الأخرى، وهو ما يفترض استعمال مادة الاقتصاد العمومي كوسيلة تحليل وتوجيه القرارات العمومية ، لا سيما فيما يتعلق باختيار طبيعة الاقطاعات الجبائية الملائمة ، وكذا نسبها ومعدلاتها؛ (فلاح، 2006، صفحة 150)

- المواصلة في إجراءات تبسيط النظام الجبائي الجزائري حتى يسهل على المكلف فهم القانون ويسهل على الإدارة الجبائية تحصيل الضريبة؛
- إضفاء نوع من الاستقرار على التشريعات الضريبية مستقبلا، لأن عدم استقرار التشريع الضريبي يضر سلبا بالإيرادات الجبائية؛
- التخفيف من حدة التعقيد الوثائقي، وهو ما يستشف من خلال كثرة النماذج والوثائق التي تحررها الإدارة الجبائية وهو ما لا يساهم في بساطة النظام الجبائي؛
- التخفيف من ثقل الإجراءات الجبائية لاسيما الجانب المتعلق بالمنازعات، إذ أن جل غالبية المنازعات الجبائية يستغرق فترات طويلة؛
- ضرورة مراجعة الجباية المحلية عن طريق استحداث رسوم محلية جديدة، ومراجعة حصص الضرائب المحلية التي تبقى ضعيفة جدا لا ترقى إلى مستوى تنشيط التنمية المحلية؛
- توسيع مجال نظام الاقتطاع من المصدر لما له من فعالية في تدعيم جهود مكافحة التهرب الضريبي؛ (ناصر، 2003، صفحة 30)
- إقامة تعاون مستمر بين إدارة الضرائب ومختلف الإدارات الحكومية الأخرى ذات الصلة بالمادة الضريبية لمدها بما تحتاجه من معلومات؛
- إعطاء أهمية كبرى لعملية التحصيل الضريبي حتى يصبح سريعا وفعالا؛
- إعطاء أهمية أكبر لعملية التحصيل بتكوين كوادر جبائية متخصصة في هذا المجال؛
- إعطاء أهمية أكبر لعملية المراجعة الجبائية، عن طريق تكوين أعوان في الجباية لهم إلمام واسع بالجانب التقني للضريبة، لاسيما الشق المتعلق بالمحاسبة الضريبية ؛
- تحديث معايير اختيار القضايا التي هي محل مراجعة جبائية؛
- برمجة المؤسسات المستفيدة من الامتيازات الجبائية بصورة آلية؛
- تنوع أشكال الرقابة الجبائية حسب نوعية الأنشطة؛
- تفعيل نظام المعلومات الجبائي، ذلك أن هذا الأخير يعتبر العمود الفقري لمصلحتي الوعاء والتحصيل من خلال جمع البيانات، إدارتها، مراقبتها، وأخيرا إنتاجها، ثم استغلالها؛ (حراق، 2011، صفحة 190)
- ربط المصالح الضريبية المركزية والمحلية بنظام الإعلام الآلي (شبكة)، حتى يمكن تتبع مسار المعلومة الجبائية على المستوى الوطني؛

- عصنة وتحديث الإدارة الجبائية من خلال التحول إلى مفهوم الإدارة الضريبية الالكترونية على الأقل كخطوة أولى تقوم بتشجيع تقديم التصريحات الكترونيا؛
 - تقرب الإدارة الجبائية من المكلف بالضريبة بجعلها إدارة جماهيرية ؛
 - تأسيس جباية خاصة بالشركات الكبرى من أجل التحكم في التسيير الجبائي؛
 - تأسيس قانون خاص بالجباية المحلية؛
 - تفعيل الضرائب العقارية غير مستغلة حاليا " جباية عقارية خاصة بالفيلات الفخمة "؛
 - إقامة مخابر أكاديمية على مستوى الجامعات بالتعاون مع المديرية العامة للضرائب تعنى بالدراسات الجبائية، مهمتها وضع إستشرافات مستقبلية تخص مختلف الرهانات الجبائية المطروحة داخليا وخارجيا.
 - توحيد قوانين الضرائب الستة في قانون واحد، تبسيطا للنظام الجبائي؛
 - استحداث فرق للشرطة الجبائية تدعم بها وسائل الرقابة الجبائية تكون مهامها الرئيسية البحث والتحري عن المعلومة الجبائية؛
 - تكريس مفهوم الإعلام الجبائي باستغلال الفضاءات الإعلامية الممكنة (تلفزة، راديو، صحف، انترنت) للتقرب من المجتمع الضريبي.
 - تعديل النظام الجبائي بما يسمح باستيعاب التطبيقات الجديدة لضرائب التلوث، لاسيما إقرار قواعد وأحكام الاهتلاك المعجل على معدات الإنتاج التي توفر الطاقة ، إضافة إلى إقرار ضرائب انبعاثات غاز (CO2)، وضرائب النفايات، والضرائب على مدخلات الإنتاج؛
- خاتمة :**

ان حوكمة المالية العمومية في الجزائر يشكل رهانا وتحديا جوهريا لاسيما في ظل الوضع المالي الراهن المتسم بغياب تنوع مصادر التمويل العمومي، وعليه فان من المتطلبات الأساسية للحوكمة المالية العمل على تخصيص أحسن للموارد التي تمتلكها الجزائر، واتباع سياسة جبائية فعالة تجمع بين معيار النجاعة في التحصيل وقدرة الأداء للممول، فالمردودية الجبائية لا تعني وفرة الحصيلة ، ولا يعني أيضا اهمالها كعائد مالي، بل هي مقياس دقيق وخالصة لجملة من الضوابط الاقتصادية والاجتماعية، كما أن من متطلبات الحوكمة العمل في اتجاه وضع مجموعة من الضوابط المالية والرقابية من اجل عقلنة وترشيد النفقات العمومية وتحقيق معدل أعلى للانضباط المالي بعيدا عن كل مظاهر التبيد والاسراف؛

الجزائر كغيرها من الدول يجب أن تجعل من معادلة (جباية - نفقات) معادلة هامة ضمن الاصلاحات الاقتصادية بما يمكن ويحقق الانتقال من اقتصاد يهيمن عليه قطاع واحد هو قطاع المحروقات إلى اقتصاد أكثر تنوعا، يخفض التبعية تجاه موارد نمو متقلبة يصعب التنبؤ بها، خصوصا في ظل التشخيص السلبي الذي وقفنا عليه في هذه الورقة البحثية التي نحاول الإشارة إلى أهم النتائج الرئيسية المستخلصة منها :

- عجز الميزانية في الجزائر منذ الأزمة المالية لسنة 2014 هو عجز مزمن، هيكلي، غير متحكم فيه، بلغ سنة 2018 ما قيمته 2131.42 مليار دج سنة 2018 ، في حين سجل سنة 2017 ما قيمته 2200 مليار دج؛

- مثل عجز الميزانية ما نسبته 36.11% إلى إجمالي الإيرادات سنة 2018، غير بعيد عن النسبة المسجلة سنة 2017 المقدرة 39.04%، وهي نسبة مرتفعة تدل على عدم الأمان المالي للميزانية؛
- تغطية نفقات التسيير بالجباية العادية غير كاف، يبقى بعيدا عن المعدل المستهدف 100% الذي يحقق الأمان المالي لميزانية الدولة، بحيث بلغت نسبة التغطية سنة 2018 ما قيمته 74.16% ، في حين بلغت سنة 2017 ما قيمته 71.99%؛

- إيرادات الجباية العادية غير كافية رغم تحسنها في السنوات الأخيرة، بحيث بلغت سنة 2018 ما قيمته 3400 مليار دج ، بتحسن نسبي عن سنة 2017 المقدرة بـ 3305.9 مليار دج؛
- ضرورة التعجيل بتطبيق مبادئ المسائلة والشفافية في التسيير العمومي لمالية الدولة عبر تفعيل دور الأجهزة الرقابية (مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية، تفعيل الوظيفة الرقابية للبرلمان)؛

- العمل على تحسين القدرات التنبؤية والتحليلية للقطاع المالي باتباع طرق النمذجة؛
- التسريع في تطبيق التأطير الميزانياتي المتوسط، من خلال وضع التقديرات الموضوعية لمالية الدولة الخاصة بالسنوات الثلاث القادمة من كل سنة مالية معنية.

قائمة المراجع :

1. برناوي احمد، (2017)، حوكمة المالية العمومية، دار المعارف، الأردن
2. الجريدة الرسمية 53، (2018)، المادة 10 من القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، الحكومة الجزائرية.
3. الجريدة الرسمية رقم 53، (2018)، المادة الخامسة من القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، الحكومة الجزائرية.

4. كرداد ايمن، (2016)، حوكمة الميزانية العامة في الجزائر، مجلة السياسات الاقتصادية، العدد33، ص56. جامعة مؤتة ، الأردن
5. فرحاني ايوب، (2015)، النفقات الجبائية واثرها على الميزانية، دارالحكمة، الجزائر.
6. تقرير مديرية التوقعات والسياسات DGPP، (2019)، الانفاق العمومي في الجزائر، وزارة المالية، الجزائر
7. تقرير مديرية التوقعات والسياسات DGPP، (2019)، تطور الانفاق العمومي، وزارة المالية، الجزائر.
8. غوالي حسام الدين، (2019)، بدائل تمويل عجز الميزانية في الجزائر، مجلة روافد، العدد 20، ص170، جامعة القاهرة، مصر
9. لخرص رشيدة، (2019)، تطور نفقات التسيير في الجزائر للفترة (2000-2016)، مجلة الراصد الاقتصادي، العدد09، ص102، جامعة اليرموك، الأردن.
10. صندوق النقد الدولي IMF، (2014)، تم الاسترداد من دليل شفافية المالية العمومية: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf>
11. صندوق النقد الدولي IMF، (2016)، كيف يشجع الصندوق زيادة شفافية المالية العامة، www.imf.org/ar/About/Sheets/Encouraging-Fiscal-Transparency
12. تاكرلي نبيلة صوفيا، قدي عبد المجيد، (2018)، تسيير المالية العمومية في الجزائر ضمن متطلبات الحوكمة المالية، مجلة الاقتصاد والمالية، العدد 02، ص 168، جامعة الشلف، الجزائر
13. زرواطي طارق، (2015)، رقابة مجلس المحاسبة في الجزائر، بحث مقدم ضمن الملتقى الوطني حول التنمية المحلية يومي 20 و21 اكتوبر 2015، جامعة ميله، الجزائر
14. هجرس كريم، (2018)، التحصيل الضريبي في الجزائر، بحث مقدم الملتقى الدولي حول حوكمة الميزانية يومي 10 و11 ماي 2018، جامعة علجون، الاردن.
15. فلاح محمد، (2006)، السياسة الجبائية الأدوات والأهداف مع الاشارة الى حالة الجزائر، رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر.
16. لوكال محمد، (2019)، عقلنة النفقات العمومية في الجزائر، نشرية وزارة المالية، العدد18، صفحة 23، الجزائر
17. بن الشاوي محمود، (2015)، كفاءة السياسة المالية في الجزائر، مجلة ميلاف، العدد 03، ص 204، جامعة ميله، الجزائر

18. ناصر مراد، (2003)، الاصلاحات الضريبية في الجزائر، مجلة الباحث، العدد 02، ص29، جامعة ورقلة، الجزائر
19. حراق مصباح، (2011)، تكييف النظام الجبائي الجزائري مع السياسات الاقتصادية الجديدة ، اطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر.
20. حراق مصباح، (2016)، كفاءة السياسة المالية ودورها في التخصيص الأمثل للموارد، مجلة ميلاف، العدد 04، ص27، جامعة ميله، الجزائر
21. زيكاره مصطفى، (2019)، تحليل بنية الجباية العادية، مجلة المديرية العامة للضرائب، العدد 94، ص32، وزارة المالية، الجزائر.