دور حوكمة سياسات الإنفاق العمومي في الحد من العجز الموازني في الجزائر

أ. نريمان رقوب
جامعة سطيف1

الملخص:

حاولنا في هذه الدراسة إبراز الدور الذي تلعبه حوكمة سياسات الإنفاق العمومي في الحد من العجز الموازني في الجزائر بين سنتي 2000- 2016، بمحاولة ضبط مفهومها، واستعراض أهم عوامل نجاحها في ظل انحصار الموارد المالية للدولة، وما تم التوصل إليه هو أنه لا مناص أمام الجزائر سوى استدامة مصادر تمويل موازنتها، من خلال حوكمة سياساتها الانفاقية بإرساء متطلباتها، خاصة ما تعلق بتحقيق كفاءة النفقة العامة، وتعزيز شفافية المالية العامة وفق توصيات المؤسسات المالية الدولية، بالتزامن مع البحث عن مصادر تمويلية بديلة للعوائد النفطية، ما يكفل تحقيق التوازن العادل في الميزانية.

الكلمات المفتاحية: حوكمة سياسات الإنفاق العمومي، العجز الموازني، النفقات العامة.

Abstract

We tried in this study to highlight the role played by the governance of public expenditure policies to reduce the budget deficit in Algeria between the years 2000- 2016, trying to adjust the concept, and a review of the most important success in light of the decline of the financial resources of the State of factors, we have found it to be over Algeria ،the need for sustainable financing of the budget through the governance of public expenditure establishing requirements especially attached to the achievement of the efficiency of public spending, and promoting fiscal transparency in accordance with the recommendations of international financial institutions, in conjunction with the search for alternative sources of financing for oil revenues, which ensures a fair balance in the budget.

Key words : public expenditure governance ،budget deficit ،public expenditure

مقدمة:

يعتبر العجز الموازني أحد الظواهر التي أضحت تشكل تحديا كبيرا أمام الاقتصاديات المعاصرة في ظل التوسع الكبير للنفقات العامة، في مقابل تذبذب مصادر تمويلها، ما يطرح أمام هذه الدول حتمية البحث عن وسائل وآليات لتحقيق توازناتها المالية.

والجزائر كغيرها من هذه الاقتصاديات، عرفت تنامي غير مسبوق في عجز موازناتها نتيجة ضخامة حجم الإنفاق العمومي، وتراجع عوائد الجباية النفطية التي شكلت ما يقارب 55%على مدار الفترة الممتدة بين 2000- 2016، ما يحتم عليها ضرورة السعي نحو حوكمة سياستها الإنفاقية بتوفير متطلبات ذلك، والبحث عن مصادر تمويلية بديلة تتسم بالاستدامة، والتي قد تأخذ فترة من الوقت لتحقيقها.

وفي هذه الدراسة سنحاول الوقوف على أساليب حوكمة الإنفاق العمومي للحد من العجز الموازني في الجزائر خاصة في ظل انحصار مصادر تمويل نفقاتها، وقد تم صياغة إشكالية الدراسة في التساؤل الرئيس التالي:

إلى أي مدى يمكن لحوكمة سياسات الإنفاق العمومي أن تحد من العجز الموازني في الجزائر؟

وتندرج ضمن هذه الإشكالية الرئيسية التساؤلات الفرعية التالية:

- ما المقصود بحوكمة سياسات الإنفاق العمومي؟
- ماهي العوامل التي أدت إلى تفاقم العجز الموازني في الجزائر بين سنتي 2000-2016؟
- ماهي أهم آليات حوكمة الإنفاق العمومي في الجزائر؟

دور حوكمة سياسات الإنفاق العمومي في الحد من العجز الموازني في الجزائر

وسيتم معالجة مختلف جوانب الموضوع في ثلاث محاور، وهي:

- مفهوم حوكمة سياسات الإنفاق العمومي؛
- تحليل عوامل تفاقم العجز الموازني في الجزائر 2000-2016؛
- متطلبات حوكمة سياسات الإنفاق العمومي للحد من العجز الموازني في الجزائر.

1- مفهوم حوكمة سياسات الإنفاق العمومي:

لقد زاد الاهتمام بالحوكمة في معظم الاقتصاديات الناشئة والمتقدمة، نظرا لارتباطها بالجوانب التنظيمية، المحاسبية ،المالية، الاقتصادية، الاجتماعية والبيئية. كما تختلف تفسيراتها باختلاف معانيها، حيث يأخذها البعض من خلال المعنى اللغوي، في حين يأخذها البعض الآخر من خلال معناها الاصطلاحي.

1-1- المفهوم اللغوي والاصطلاحي للحوكمة:

سنتطرق إلى مفهوم الحوكمة بمعناها اللغوي والاصطلاحي فيما يأتي.

1-1-1- المفهوم اللغوي للحوكمة: يعتبر لفظ الحوكمة ترجمة للأصل الإنجليزي لكلمة"governance"، وهو لفظ مستحدث في قاموس اللغة العربية، والحوكمة لفظ مستمد من الحكومة، وهو ما يعني الانضباط والسيطرة والحكم.

وعليه فإن لفظ الحوكمة يتضمن العديد من الجوانب منها[1]:

- الحِكْمَةُ: ما تقتضيه من التوجيه والإرشاد؛
- الحُكْمُ: وما يقتضيه من السيطرة على الأمور، بوضع الضوابط والقيود التي تتحكم في السلوك؛
- الاِحْتِكَامْ: وما يقتضيه من الرجوع إلى مرجعيات أخلاقية وثقافية، وإلى خبرات تم الحصول عليها من خلال تجارب سابقة؛
- التَحَاكُمْ : طلبا للعدالة، خاصة عند انحراف سلطة الإدارة، وتفشي الفساد والغش والتلاعبات.

1-1-2- المفهوم الاصطلاحي للحوكمة: يمكن تعريف الحوكمة اصطلاحا على أنها: "مجموعة من الإجراءات والقوانين والنظم والقرارات، التي تضمن كل من الانضباط، الشفافية والعدالة، بهدف تحقيق الجودة والتمييز في الأداء، عن طريق ترشيد تصرفات الإدارة في استغلال الموارد الاقتصادية المتاحة، بما يحقق أفضل منافع ممكنة لكافة الأطراف ذوي المصلحة والمجتمع ككل".[2]

وقد عرفتها مؤسسة التمويل الدولية (IFC) على أنها:" النظام الذي يتم من خلاله إدارة الشركات والتحكم في أعمالها".[3]

أما البنك الدولي فيعرفها على أنها: " الكيفية التي يتم بواسطتها ممارسة السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية لبلد ما من أجل التنمية"[4].

وما يجب الإشارة إليه، هو أنه لا يوجد نموذج موحد للحوكمة السليمة، فهي تختلف باختلاف الدول من خلال الفروقات الاقتصادية والبيئية والقانونية وحتى الاجتماعية، لكن الثابت أنه توجد عناصر مشتركة تحدد ماهية الأساليب السليمة للحوكمة، وقد سعت عدة منظمات دولية متخصصة لتحديد هذه العناصر وصياغتها على شكل مبادئ سيتم التطرق إليها.

1-2- أبعاد ومؤشرات قياس الحوكمة:

أُعيد تعريف الحوكمة في أواخر تسعينيات القرن المنصرم، حيث أضحى يُنظر إليها كعملية وليست فقط كمؤسسة، وهى بذلك تشمل التقاليد والمؤسسات والعمليات التي تحدد كيفية ممارسة المواطنين لحقوقهم بما يعبر عن تفضيلاتهم من جهة، وكيفية صناعة القرارات المتعلقة بالقضايا ذات الاهتمام العام من جهة ثانية.

1-2-1- أبعاد الحوكمة: لقد تم تحديد الحوكمة بصورة يمكن تكميمها وقياسها، فأصبحت تعرف على أنها"مجموعة القواعد والمؤسسات التي تمارس على أساسها السلطة في الدولة"،

وتم بالتالي الحديث عن ستة (6) معايير لثلاثة أبعاد:

- البعد الأول: يتعلق بعملية اختيار وتغيير ومراقبة أداء الحكومات، والذي يتفرع عنه مؤشران مركبان :أولهما يقيس المشاركة(أي مشاركة المواطنين في اختيار الحكومة)، وثانيهما : المساءلة (وسائل تداول السلطة ودور المواطنين في مساءلة المسؤولين)؛

- البعد الثاني: يتعلق بقدرة الحكومة على صياغة وإنفاذ سياسات ناجحة لإدارة الموارد المتاحة، ويتفرع عنه بدوره مؤشران مركبان: أولهما يقيس كفاءة أداء الحكومة (كفاءة توفير الخدمات العامة وكفاءة الجهاز البيروقراطي ونجاح الحكومة في تحقيق برنامجها)، أما ثانيهما فينظر في فعالية هذه السياسات ومعايير النجاح والفشل في صياغتها؛

- البعد الثالث: ويقيس درجة مؤسسية الدولة واحترام كلا طرفي عملية الحكم الرئيسيين – أي الحكومة والمواطنين – لها من خلال مؤشر احترام سيادة القانون ومؤشر مكافحة الفساد في النظام السياسي والحياة العامة.

2-2-1- مؤشرات قياس الحوكمة: لضبط مؤشرات قياس الحوكمة ارتكز تقرير التنمية الإنسانية العربية على المعايير الإنسانية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي على المعايير السياسية، والبنك الدولي على المعايير الاقتصادية، وقد ركزت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على المعايير الإدارية، أما صندوق النقد الدولي فقد قررت لجنة صنع السياسات في مجلس المحافظين، سنة 1996 في وثيقة أسمتها "إعلان حول الشراكة من أجل النمو العالمي المستدام "، أهمية تعزيز الحكم الجيد في جميع جوانبه، بما في ذلك ضمان سيادة القانون، وتحسين الكفاءة والمساءلة في القطاع العام، والتصدي للفساد، كعناصر أساسية لإطار العمل الذي يمكن أن تزدهر من خلاله الاقتصاديات"[5] .

ونظراً لأن مصطلح الحكم الرشيد مرتبط بتطبيقات كوفمان وآخرون (Kauffmann et al., 2004 and, particularly, 2010) في البنك الدولي، الذي حدد طرق قياس ستة معايير للحكم الرشيد على مستوى دول العالم (Worldwide Governance Index) ، والتي تُعتبر مبادئ الحكم الرشيد وهي:

- المشاركة والمساءلة (Voice and Accountability): وتعني مشاركة جميع أفراد المجتمع في اتخاذ القرار وذلك من خلال قنوات مؤسسية تمكن المجتمع من التعبير عن رأيه في صنع القرار، والتي تضمن حرية الرأي والتعبير والمعايير الأساسية لحقوق الإنسان، وأن يكون جميع المسؤولين ومتّخذي القرار في الدولة خاضعين لمبدأ المحاسبة أمام الرأي العام ومؤسساته دون استثناء؛
- الاستقرار السياسي وغياب العنف(Political Stability and Absence of Violence): وتعني استقرار النظام السياسي وقبول جميع أطراف الدولة به، بما في ذلك المعارضين لسياسات الحكومة. كما يتضمن هذا المعيار حجم العنف المعبر عن عدم الرضا السياسي من بعض الأطراف سواء من الموالين للحكومة أو المعارضين لها؛
- فعالية الحكومة(Government Effectiveness): أي فاعلية إدارة مؤسسات الدولة، ومدى كفاءتها في توظيف الموارد الوطنية بطريقة سليمة وواضحة تخدم المجتمع، وقدرة الدولة على العمل في خدمة الصالح العام، وإدارة الموارد وتنفيذ السياسات بفاعلية؛
- جودة التشريع(Regulatory Quality): وتتضمن منظومة التشريعات القانونية التي تحدد من خلالها علاقة الدولة بالمجتمع ، وتضمن سلامة وحقوق الأفراد مهما كانت ألوانهم وتوجهاتهم وتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص، وتطبيق القوانين المشرعة بما يضمن إرساء قواعد العدالة بين أفراد المجتمع؛

- سلطة القانون(Rule of Law): يعني أن الجميع، حكّاماً ومسؤولين ومواطنين ، يخضعون للقانون ولا شيء يسمو عليه، وهناك أطر قانونية وآليات النزاع القانوني وضمان حق التقاضي، واستقلال القضاء، وأن تطبّق الأحكام والنصوص القانونية بصورة عادلة وبدون تمييز بين أفراد المجتمع في جميع مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية؛
- مراقبة الفساد ومحاربته (Control of Corruption): وتعني عدم التردد في كشف حالات الفساد في الدولة وتحويلها للقضاء وكشف الفاسدين ومحاسبتهم.

وبالنظر إلى المحور الخاص بمقاومة الفساد – بكافة أنواعه – يُعد أحد أهم القضايا التي تحتل أولوية لدى البنك – نظرا لكونه السبب الرئيسي وراء الكثير من ظواهر التخلف والمعوق الأساسي لمعظم جهود التنمية.

إن تطبيق هذه المبادئ سوف يؤدي إلى تحقيق العدالة والمساواة والمشاركة وحرية المساءلة وحماية حقوق الملكية والحد من استغلال السلطة، وزيادة الثقة في الاقتصاد القومي، بما يُسهم في رفع معدلات النمو الاقتصادي وإدامة التنمية.

ورغم وجود هذه المجموعات المختلفة من المؤشرات التي تستخدم مناهج شديدة التباين في تحديد مختلف جوانب الحوكمة، إلا أنها جميعا تخرج بنتيجة واحدة متسقة وهي ضعف الحوكمة المزمن.

حيث تشير إحدى مجموعات المؤشرات ضمن"المرشد الدولي للمخاطر القطرية" منذ عام 1980 إلى ضعف جودة الحوكمة بوجه عام، وجاءت نتائج "مؤشرات الحوكمة العالمية"وهي مجموعة بيانات أعدها -البنك الدولي- مماثلة لمؤشرات "المرشد الدولي للمخاطر القُطرية" كما هو موضح في الشكل البياني الموالي.

الشكل رقم(01):سجل التقدم العالمي في الحوكمة

المصدر: شيخه جا وجوجون جوان،عناصر الحوكمة، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، جويلية 2014، ص 26.

ما يُستشف من الشكل رقم (01)، أن بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي سجلت أعلى الدرجات بين مناطق العالم في جميع المؤشرات بين عامي 1996 و 2011. وعلى النقيض من ذلك كانت درجات منطقة إفريقيا جنوب الصحراء هي الأدنى في عام 2011. باستثناء ما تعلق بالاستقرار السياسي وعدم اللجوء للعنف، وإبداء الرأي والمساءلة.

1-3- مفهوم حوكمة سياسات الإنفاق العام:

يعتبر موضوع حوكمة سياسات الإنفاق أو رشادة النفقات من المواضيع المستجدة في ظل الأزمات التي يعاني منها الاقتصاد العالمي، وفيما يلي سنحاول ضبط مفهومها وعوامل نجاحها.

1-3-1- تعريف حوكمة سياسات الإنفاق العام: يقصد بحوكمة سياسات الإنفاق العمومي مختلف الإجراءات التي تستهدف العمل على زيادة فاعلية الإنفاق بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد الوطني على تمويل ومواجهة التزاماته الداخلية والخارجية مع القضاء على مصدر التبديد والإسراف إلى أدنى حد ممكن[6]؛

وإذا حصرنا مفهوم حوكمة سياسات الإنفاق في الجوانب المالية، فإنه لا يمكن إهمال الوجه الآخر الملازم لها، والذي يعني جانب التمويل، حيث أن الحوكمة والرشادة الاقتصادية تعني" حسن التعامل مع الأموال كسبا وإنفاقا مما يوحي بأن المسألة ذات شقين، لابد من مراعاتهما في نفس الوقت".

كما ينظر إلى مفهوم حوكمة سياسات الإنفاق على أنها "تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة هذا الإنفاق إلى أعلى درجة ممكنة والقضاء على أوجه الإسراف والتبذير ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامة وأقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادية للدولة"[7].

ولتحقيق الأهداف المرجوة من عملية الإنفاق في إطار تحكمه الكفاءة والفعالية وجب الالتزام بمجموعة من الضوابط والتي يمكن حصرها في[8]:

- تحديد الحجم الأمثل للنفقات العامة؛
- فرض الرقابة على النفقات؛
- الحرص على تجنب الإسراف والتبذير؛
- القوانين والتنظيمات المشرعة من السلطة.

وعليه فإن حوكمة سياسات الإنفاق العام تقترن بمفهوم الكفاءة من جهة من خلال تحقيق أكبر ناتج في إطار معقول من التكاليف؛ واعتمادها على الفعالية من جهة أخرى، باعتبارها مقياس للأهداف الإنفاقية المسطرة من قبل الدولة.

1-3-2- عوامل نجاح حوكمة سياسات الإنفاق العام: لضمان نجاح عملية حوكمة سياسات الإنفاق العمومي لابد من توافر جملة من العوامل نذكر منها[9]:

- الالتزام بمبادئ الحوكمة: حيث ينعكس ذلك على عملية ترشيد الإنفاق بصورة مباشرة، فالإدارة الجيدة لموارد الدولة وتوفر الشفافية في تدفق المعلومات ووصولها إلى الجميع، والرقابة والمساءلة الجادة سواء في جانب الصرف أو التحصيل، وكذا السماح بمشاركة جميع أطياف المجتمع في رسم سياسات الدولة وتوجيه نفقاتها، يساهم في التقليل من الفساد وهدر المال العام، ما يؤدي بالضرورة إلى ترشيد السياسة الإنفاقية؛

- التخصيص الأمثل للموارد: يقصد به عملية توزيع الموارد المادية والبشرية بين الأغراض أو الحاجات المختلفة، بغرض تحقيق أعلى مستوى ممكن من الرفاهية لأفراد المجتمع؛

- تحديد الأهداف بدقة: أي تحديد الأهداف الطويلة والمتوسطة الأجل للبرامج الحكومية بشكل دقيق وواضح، مع ضمان وجود تنسيق وعدم تعارض بين أهداف الوحدات التنظيمية ووحدات المجتمع من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية عموما؛

- كفاءة الجهاز الإداري: ونعني بها كفاءة أجهزة الدولة وحسن إدارتها، باعتبار أن توفر الإرادة السياسية والمشاركة في ظل غياب جهاز إداري كفء لا يحقق متطلبات حوكمة الإنفاق العمومي، خاصة في الدول النامية التي تتصف بضعف كبير في تحصيل إيراداتها العامة؛

- الرقابة على برامج الإنفاق العام: لتحقيق ذلك يستوجب توفر نظم محاسبية ورقابية فعالة، بحيث تستطيع مختلف الجهات المعنية التعرف على كل عمليات الإنفاق العام ومجالاته، ما يمكنها من تقييم كل عملية.

دور حوكمة سياسات الإنفاق العمومي في الحد من العجز الموازني في الجزائر

2- تحليل عوامل تفاقم العجز الموازني في الجزائر 2000-2016

عرفت الجزائر عجزا مستمرا في موازنتها العمومية منذ بداية الألفية، تحت تأثير عوامل متعددة بعضها متعلق بتوسع الإنفاق العمومي وأخرى بأساليب إدارة إيراداتها، وفيما يلي سنحاول إلقاء نظرة على تطوره بين سنتي 2000-2016، وأهم عوامل تفاقمه.

2-1- نظرة شاملة على تطور العجز الموازني في الجزائر2000-2016:

عانت الجزائر من مشكلة عجز الموازنة العامة للدولة على غرار العديد من الدول ، وذلك نتيجة تزايد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، ما أدى إلى تزايد حجم الإنفاق العام من جهة وتقاعس الإيرادات العامة عن مجاراة الإنفاق العام من جهة أخرى، خاصة في ظل الأزمة النفطية الأخيرة، والجدول التالي يبرز تطور العجز الموازني بين سنتي 2000 و2016.

الجدول رقم(01) : تطور رصيد الميزانية بين 2000- 2016

السنوات	إيرادات الميزانية بالمليار دينار	نفقات الميزانية بالمليار دينار	رصيد الميزانية	نسبة تطور رصيد الميزانية%	تطور الناتج المحلي الخام (10^9DA)	رصيد الميزانية إلى الناتج المحلي الخام
2000	1138,9	1199,8	-60.9	-	4123,5	
2002	1570 ,9	1540,9	30	142,37	4522,8	0,06
2004	1599,3	1859,9	-260,6	23,57	6149,1	-4,23
2006	1835,5	2543,4	-707.9	93,72	8501,6	-9,3
2008	2895,2	4188 ,4	-1293.2	4	11 043,7	-11,7
2010	3056,7	4657,6	-1600,9	-270	11 991,6	-13,4
2012	3804,5	7054,4	-3249.9	24,46	16 208,8	-20,1
2014	3902,7	7153	-3250.3	10,41	17 205,1	-19,9
2015	4684,6	8858,1	-4173.5	20,40	17807.3	-23,4
2016	4747,4	7984.1	-3236,7	-22,45	-	-

Source : Ministère des finances, Direction Générale de prévision et des politiques.

يتضح لنا من الجدول رقم(01) أن العجز الموازني عرف وتيرة تزايد متسارعة بين سنتي 2000 و 2015، حيث ارتفع بحوالي 52 مرة، فبعدما كانت نسبة العجز الموازني إلى الناتج المحلي الخام تمثل حوالي 1.5% سنة 2000 انتقلت إلى حوالي 23 % سنة 2015[10]، ويمكن إيعاز هذا التزايد الملحوظ إلى اعتماد الجزائر على قطاع المحروقات الذي يلعب دورا رئيسيا في تمويل التنمية الاقتصادية بفضل الموارد الهامة التي يحويها، حيث تساهم الجباية البترولية بنسب مرتفعة في الناتج المحلي الإجمالي وصلت إلى حدود 40% ، وأكثر من 60% في الميزانية العامة للدولة [(1)]. ما انجر عنه إهمال شديد لدور الجباية العادية، التي باتت تعاني من عديد الإشكاليات خاصة ما تعلق بالنظام الضريبي الجزائري غير المرن في هيكله، هذا من جهة؛ بالإضافة إلى تزايد حجم الإنفاق العمومي بمعدلات كبيرة جدا، حيث جاءت متوافقة مع إطلاق البرامج الإنفاقية انطلاقا من برنامج الإنعاش الاقتصادي إلى برامج دعم النمو وتوطيده في الفترة ما بين 2001-2015 ، حيث تواصل ارتفاع النفقات من 1199.8مليار دينار سنة 2000 إلى حوالي 8854.1 مليار دينار (7,4 مرة) سنة 2015، مع تسجيل انخفاضها إلى حدود 7984,1 سنة 2016، أي بحوالي 10% مقارنة بسنة 2015، بسبب إعادة النظر في السياسة الإنفاقية المطبقة من طرف الحكومة، والدعوة لتبني سياسة ترشيد الإنفاق العام، ولمزيد من التحليل نستعين بالجدول الموالي لتفصيل النفقات العمومية في الجزائر:

دور حوكمة سياسات الإنفاق العمومي في الحد من العجز الموازني في الجزائر

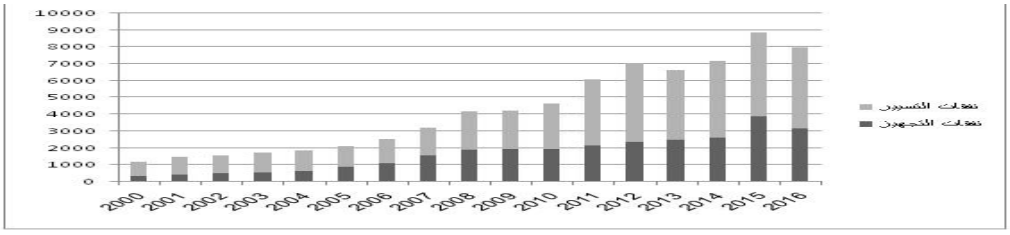
الجدول رقم(02): تطور نفقات التسيير ونفقات التجهيز خلال الفترة (2000-2016) و: مليار دج

السنوات	مجموع نفقات الميزانية	نسبة النمو السنوية%	نفقات التسيير	نسبة نفقات التسيير إلى إجمالي النفقات%	نفقات التجهيز	نسبة نفقات التجهيز إلى مجموع النفقات%
2000	1199,8	-	881	73,43	318,8	26,57
2002	1540,9	4,70	1038,6	67,40	502,3	32,60
2004	1859,9	7,45	1241,2	66,73	618,7	33,27
2006	2543,4	20,82	1452	57,09	1091,4	42,91
2008	4188 ,4	31,10	2290,4	54,68	1898	45,31
2010	4657,6	10,90	2736,2	58,75	1921,4	41,25
2012	7054,4	15,93	4691,3	66,50	2363	33,50
2014	7153 ,0	7,80	4542	63,50	2611	36,50
2015	8858,1	23,84	4972,3	56,13	3885,8	43,87
2016	7984,1	-9,87	4807,3	60,21	3176,8	39,79

Source : Ministère des finances, Direction Générale de prévision et des politiques .

ما يُستدل من الجدول رقم(02)، أن السياسة الانفاقية في الجزائر خلال الفترة(2000-2016) تميزت بارتفاع كبير في وتيرة الإنفاق العمومي وتسارع معدلاته، سواء تعلق الأمر بنفقات التسيير أو نفقات التجهيز، حيث انتقلت النفقات العامة في مجملها من حوالي1199,8 مليار دينار إلى حوالي7984,1 سنة 2016، مع تسجيل تذبذبات في نسب نموها من سنة إلى أخرى، وهذا ما يعكس السياسة الانفاقية التوسعية التي انتهجتها الجزائر ضمن مخططاتها التنموية المختلفة، وهذا ما يُفسر النمو المطرد في نفقات التجهيز مقارنة بنفقات التسيير*، فبعدما كانت نسبتها سنة 2000 تقدر بـ 26,5 %، فقد ارتفعت إلى حدود 45,31% سنة 2008، ومرد هذه الزيادة المعتبرة تعود إلى تطبيق برامج الإنعاش الاقتصادي ودعم النمو الاقتصادي بين سنتي 2001-2009، حيث عملت على استثمار عائدات الجباية البترولية بالدرجة الأولى في قطاعات الأشغال العمومية والبناء والفلاحة والري ومختلف مشاريع البنية التحتية، إلا أنه منذ 2010، بدأت وتيرة تنامي نفقات الاستثمار تعرف تراجع سنة بعد سنة لتصل إلى أدنى مستوياتها سنة 2016، حيث لم تتعدى مخصصاتها 39%من إجمالي النفقات العمومية. والشكل الموالي يوضح ذلك.

الشكل رقم(02): تطور هيكل النفقات العامة (نفقات التسيير ونفقات التجهيز) 2000-2016



المصدر: بالاعتماد على معطيات الجدول رقم(02).

يتضح من الشكل رقم(02) أعلاه تنامي النفقات العامة منذ بداية الألفية مع تواصل هيمنة نفقات التسيير على هيكلها، حيث بلغ متوسط نسبة نفقات التسيير إلى النفقات العامة خلال الفترة 2008- 2016 حوالي 60,09%، وذلك راجع بالأساس للمبالغ الكبيرة المرصودة لمثل ذا النوع من النفقات والتي ساهمت في ارتفاعها الزيادات الكبيرة في الرواتب لأجور العمال والموظفين، والتي تستحوذ في المتوسط على حوالي 35% من نفقات التسيير، بالإضافة إلى التحويلات التي تستأثر بنسبة 40%، ثم فوائد الدين العام بنسبة 7 % ، وأخيرا نفقات المعدات والأدوات بحوالي18%[11].

وما نستشفه من المعطيات الآنفة الذكر أن الموازنة العامة الجزائرية قائمة على عدم اليقين كون أن معظم النفقات العمومية ممولة بالجباية البترولية في ظل تواضع وضعف الجباية العادية ما يجعلها تفتقد لهامش الآمان الجبائي. وهذا الذي يقودنا لا محالة إلى العجز الموازني المزمن، خاصة بعد تداعيات الأزمة النفطية الأخيرة (فقد برميل النفط الجزائري سنة 2015 حوالي 43 دولارا مقارنة بالمعدل المسجل في سنة 2014، مقابل 100 دولار العام الذي سبقه)، فالانخفاض الكبير في أسعار النفط هو مؤشر يبرز مدى الرهانات التي يتعين على الدولة رفعها في ظل محدودية البدائل المتاحة، في اقتصاد تعرف حصة القطاع الصناعي فيه تراجعا، حيث تمثل حسب تقدير الحكومة 3.2% من الناتج المحلي الخام حسب ما جاء في قانون المالية 2016، في وقت تتوقع الحكومة صادرات محروقات بـ 26.370 مليار دولار، مقابل عجز في ميزان المدفوعات بـ30.3 مليار دولار، وعجز في الميزانية والخزينة بأكثر من 53.8 مليار دولار. هذه المؤشرات تستدعي دق ناقوس الخطر، حيث تعبر عن ملامح أزمة وصلنا إليها لغياب إستراتيجية تنمية واضحة الملامح خلال العشريتين الماضيتين، ما يتطلب على الحكومة إصلاح سياسات الإنفاق العمومي، خاصة ما تعلق بنظام الدعم والنفقات الاجتماعية، وكذلك عدم التعويل على الإيرادات النفطية بإصلاح المنظومة الجبائية، والدعوة إلى تبني التنويع الاقتصادي قصد توسيع أوعية التمويل[12].

3- متطلبات حوكمة سياسات الإنفاق العمومي للحد من العجز الموازني في الجزائر

إن تعقد العمليات المالية والدولية وبروز الأزمات المالية، آخرها كان الصدمة النفطية التي انعكست على انخفاض المداخيل الوطنية من جهة، وتفاقم العجز الموازني في الجزائر من جهة أخرى، الناتج بالأساس عن عدم قدرة الاقتصاد الوطني على إدارة موارده المالية وإتباع سياسة انفاقية رشيدة للوصول إلى الأهداف المسطرة.

وبناء على ما سبق وضمانا لنجاح عملية حوكمة سياسات الإنفاق العمومي لابد من توافر جملة من المتطلبات نذكر منها:

3-1- ضبط تدخل الدولة في الاقتصاد:

يعتبر الحجم الأمثل لتدخل الدولة حجر الزاوية لتحقيق رشادة وحوكمة سياسات الإنفاق العمومي فقد استقر التقليديون لفترة من الزمن على تحديد نسبة مابين 10% و15% من الدخل القومي موجه للاتفاق العام باعتبار الإيديولوجية الفردية، بينما الدول ذات الإيديولوجية التدخلية فهي تتميز بالتدخل في مختلف الأنشطة الاقتصادية ما يترتب على ذلك زيادة حجم الإنفاق العام لمواجهة الزيادة في الأنشطة التي تقوم بها الدولة[13]. لذلك يجب على الجزائر أن تعمل على تشجيع القطاع الخاص وفتح باب المنافسة أمامه، إذ أن المزيد من الاستثمارات في المشروعات العامة المملوكة للدولة قد يؤدي بنا إلى مزيد من العجز الموازني وكذا نمو المديونية، فقد أثبتت عديد التجارب خاصة في البلدان التي تتجه نحو اقتصاد السوق أن تشجيع القطاع الخاص وعدم مزاحمته له أثر إيجابي كبير على الاقتصاد من حيث نجاح المشاريع ونقص التكاليف، باعتبار أن المستثمر يكون أكثر حرصا على الأموال من أجل تحقيق أرباح أكثر. أما قيام الدولة بتلك المشاريع فيفسح المجال لإهدار المال العام وتبذيره، ما يزيد من تكاليف إنجاز المشاريع ويعزز مزيدا من اللاحوكمة الاقتصادية، وعليه بات لزاما على الجزائر بخاصة إعادة النظر في إستراتجيتها التدخلية الخاصة بإنفاق الموارد على مختلف النشاطات الاقتصادية، وذلك بضبط نسب تدخلها، وفسح المجال للقطاع الخاص خاصة في المشاريع التي يمكن أن يؤديها هذا الأخير بكفاءة أكثر، تجسيدا لما تنص عليه مبادئ حوكمة الإنفاق العام[14].

ويمكن قياس تطور دور الدولة من خلال مؤشر نسبة الإنفاق العمومي إلى إجمالي الناتج المحلي الخام؛ والجدول الموالي يوضح ذلك.

دور حوكمة سياسات الإنفاق العمومي في الحد من العجز الموازني في الجزائر

الجدول رقم(03): الإنفاق الحكومي كنسبة من الناتج المحلي

السنوات	الأهمية نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي		
	الإنفاق الحكومي	الإنفاق الجاري	الإنفاق الاستثماري
2000	28.74	20,88	7,85
2002	34.80	24,65	10,15
2004	31.33	21,61	9,72
2006	26.09	13,99	12,10
2008	37,92	20,73	17,19
2010	38,83	22,81	16,02
2012	43,52	28,94	14,58
2014	41,58	26,40	15,18
2016	42,82	27,78	15,04

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على الجدول رقم(01).

يعكس الجدول رقم(03) نسبة الإنفاق الحكومي بشقيه الجاري والاستثماري إلى الناتج المحلي الإجمالي، حيث شكل ما نسبته 36% من الناتج المحلي الإجمالي كمتوسط للفترة المدروسة(2000-2016)، رغم أن الأهمية النسبية للإنفاق الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي عرفت وتيرة متصاعدة منذ سنة 2002 حيث سجلت 34%، لتصل إلى حدود 42% سنة 2016؛

وإذا أخذنا بهذا المؤشر لقياس حجم تدخل الدولة فإننا نلاحظ تواصل تنامي في حجم تدخلها في السنوات الأخيرة، حيث تعدى 40% رغم اتجاه الحكومة نحو ترشيد النفقات العمومية، وفي اعتقادنا يرجع ذلك إلى التأثير الذي يمارسه انخفاض حجم القطاع النفطي على تركيبة الناتج المحلي الخام.

3-2- حوكمة مصادر تمويل النفقات:

عند تفحصنا لهيكل الإيرادات العامة نجد أن الجباية البترولية من أهم مصادر تمويل الموازنة العامة، وذلك بنسبة متوسطة تمثل أكثر من 54% خلال الفترة 2000-2016 ، والجدول أدناه يلخص لنا نسب مساهمة الجباية البترولية في الإيرادات العامة للدولة مقارنة بالجباية العادية.

السنوات	إيرادات الميزانية مليار دينار	متوسط سعر النفط الجزائري (دولار للبرميل)	الجباية البترولية مليار دينار	نسبة الجباية البترولية من إجمالي إيرادات	الجباية العادية مليار دينار
2000	1138,9	28.60	720	63,22%	418,9
2002	1570 ,9	25.30	916,4	58,34%	653,9
2004	1599,3	38.63	862,2	53,91%	737,1
2006	1835,5	65.40	916	49,90%	919,5
2008	2895,2	99.06	1715,4	59,25%	1179,8
2010	3056,7	79.79	1501,7	49,13%	1555.1
2012	3804,5	110.74	1519.1	39,93%	2285,4
2014	3741,5	99.09	1577,7	%40,43	2090,4
2015	4684,6	51.1	1722,9	36,77%	2961,7
2016	4747,43	-	1682,6	35,44%	3064,88

الجدول رقم(04): تطور مكونات إيرادات الميزانية العامة خلال الفترة (2000-2016)

Source : Ministere des finances, Direction Générale de prévision et des politiques .

دور حوكمة سياسات الإنفاق العمومي في الحد من العجز الموازني في الجزائر

يتضح لنا من الجدول رقم(04) أن موارد النفط تلعب دورا هاما في توازن الميزانية العامة للدولة، حيث مثلت في المتوسط ما يقارب 54% لفترة الدراسة، إلا أن الشيء الملاحظ كذلك هو التنامي التدريجي للموارد المتأتية من الجباية العادية، في مقابل انخفاض نسبة مساهمة الجباية البترولية في إيرادات الميزانية من حوالي 63% في بداية الألفية إلى حوالي 35% سنة 2016، خاصة بعد انهيار أسعار النفط في السنوات الأخيرة، مع العلم أنه لا يتم احتساب السعر الحقيقي لبرميل النفط المطلوب، والمقدر بحوالي 85 دولار كمتوسط للفترة الممتدة بين 2011-2016، في حين السعر المرجعي يقدر بـ 37 دولار للبرميل منذ 2007 وهو سعر إعداد مشروع الموازنة من دون احتساب العجز المسجل في نهاية كل سنة مالية، والذي يتم تغطيته من طرف صندوق ضبط الإيرادات الممول من الجباية البترولية. والجدول أدناه يمثل حجم الهوة بين السعر المرجعي المقدر لإعداد الموازنة وسعرها التوازني.

الجدول رقم (05): السعر المرجعي للميزانية والسعر الفعلي لتوازنها بين سنتي 2006-2015 الوحدة: دولار إ

السعر / السنوات	2006	2008	2010	2012	2013	2014	2015
متوسط سعر برميل النفط الجزائري	65.40	99.06	79.79	110.74	109.08	99.09	51.1
السعر المرجعي للميزانية	19	37	37	37	37	37	37
السعر التوازني	20.5	51.7	55.4	80.1	85.6	86.4	91

المصدر: بالاعتماد على وزارة المالية، مديرية السياسات والتوقعات ؛ متوفرة على www.mf.gov.dz

يتضح من الجدول رقم (05)، تنامي الهوة بين السعر المرجعي الذي تُبنى على أساسه سياسة الميزانية وسعرها التوازني من سنة إلى أخرى، وهو ما يعكس حجم العجز الموازني من جهة، والسياسة الحذرة في ضخ تلك الأموال في الدائرة الحقيقية بسبب ضعف الطاقة الاستيعابية للاقتصاد، لكننا نرى أن هذه الفجوة غير مبررة كونها تؤثر على الفرق بين قيمة فوائض الجباية البترولية الداخلة لصندوق ضبط الموارد وفوائضه الحقيقية، ما يجعله مجرد آلية لتحويل الموارد مع فرق في الزمن فقط، فالحكومة تعود كل مرة لتمويل عجز الموازنة من موارد الصندوق الذي أصبح وكأنه يتلقى أموال أكثر مما يجب، فالمشرع سمح بهذا من أجل وضع تلك الأموال في حسابات خارج الميزانية ليعود إليها مرات عديدة خلال السنة لتمويل عجز الميزانية بدلا من اللجوء لتغير السعر المرجعي.

ما نخلص إليه أن كل تذبذب في أسعار النفط سينعكس لا محالة على حجم إيرادات الميزانية وبالتالي حجم الإنفاق العام، ولعل العجز الموازني الكبير الذي سجلته الموازنة العامة في السنوات الأخيرة خير دليل على ذلك.

3-3- حوكمة اتجاهات السياسة الإنفاقية:

يقصد بها العمل على ترشيد سياسة الدولة الإنفاقية والابتعاد عن الإسراف والرفع من كفاءة وفعالية النفقة العمومية[15]، مع ضرورة مواصلة تعبئة الإيرادات وإصلاح النظام الضريبي، وتحرير التجارة الخارجية، وتدفقات رأس المال بشقيه القريب الأجل الموجه إلى أسواق الأوراق المالية والبعيد الأجل المستهدف الاستثمار المباشر، وتخصيص المشاريع العامة في ظل أسعار صرف تنافسية. مع ضرورة تجنب الإنفاق الشامل الذي قد يكون مواتي ، لكنه ليس ذا كفاءة، ما ينجر عنه عدم قدرة الاقتصاد على مواصلة النمو على المدى الطويل. بالإضافة إلى إعادة الموارد العامة إلى مسار قابل للاستمرار. لذا بات لزاما على الجزائر إعادة النظر في اتجاهات سياستها الإنفاقية، وهذا ما يتطلب احتواء الإنفاق الاجتماعي وفاتورة الأجور العامة ونظام الدعم، وكذا معالجة نظم معاشات التقاعد العامة ومساعدات الرعاية الاجتماعية، وفي حالة إصلاح معاشات التقاعد، يبدو أن

الخيار الأكثر جذباً هو رفع سن التقاعد تدريجياً، مع حماية الفئات المعرضة للتأثر وتوسيع نطاق الحصول على المزايا عند الحاجة .

كما يمكن أن يؤدي وجود قواعد مؤسسية مالية داعمة إلى تعزيز فعالية إصلاحات الإنفاق، حيث أثبتت الأدلة التجريبية أن أطر اللامركزية الفعالة وقواعد الإنفاق، على سبيل المثال، يمكن أن تساعد في تحسين مراقبة الإنفاق مع ضرورة تحقيق توافق سياسي واسع النطاق لإنجاح إصلاحات سياسات الإنفاق واستمراريتها .

3-4- تحديد أولويات وجوه الإنفاق:

إن من الواضح أن جميع أوجه الإنفاق ليست على درجة واحدة من الأهمية، فهناك من المشاريع، ومن وجوه الإنفاق، ما يستوجب تقديمه على غيره، إلا أن الصعوبة تكمن في وجود المعيار الذي يمكن بموجبه تفضيل مشروع على آخر، أو جهاز حكومي على آخر، ومن المعايير التي يجب على صناع السياسات في الجزائر تبنيها ما يلي:

أ. ترتيب المرافق حسب ضرورتها: أي يجب على الدولة أن تفاضل بين لنفقات العامة، حسب الطريقة التي يفاضل بها الفرد العادي بين نفقاته الخاصة، أي يجب أن تبدأ أولا بالمرافق الضرورية، ثم المرافق النافعة، وأخيرا المرافق الكمالية.

ب. ترتيب المرافق حسب طبيعتها: أي أن تكون المفاضلة بين المرافق على أساس طبيعة هذا المرفق. ويمكن تقسيم المرافق إلى ثلاث فئات هي:

- المرافق الدفاعية: تشمل الجيش(الدفاع الخارجي)، الشرطة، والمحاكم(الدفاع الداخلي)، ومرفق الصحة العامة(الدفاع ضد الأمراض)؛
- المرافق الإصلاحية أو التعميرية: ويقصد بها المرافق التي ترمي الدولة بتوليها إلى رفع مستوى الجماعة، كمرفق التعليم، وتنمية الثروة الوطني؛
- المرافق التجارية: وتشمل المرافق التي تؤدي الدولة من خلالها خدمات للأفراد، دون حاجة إلى استخدام قوة الدولة الجبرية، كمرفق البريد والمواصلات[16].

ج. تحقيق أكبر قدر من المنافع للمجتمع: يتم توزيع النفقات، بموجب هذه القاعدة، على أساس المبادئ الاقتصادية التي تستوجب تحقيق أقصى المنافع*، بأقل قدر ممكن من النفقات. لذا فإن تبرير النفقة العامة يكون بمقدار المنافع العامة التي تترتب عنها بالنسبة للمجتمع[17].

3-5- تفعيل الرقابة على الأموال العمومية:

تعتبر الأموال العمومية وسيلة غير مباشرة لتدخل الدولة في مجالات متعددة، وطبعا يجب أن تكون هذه الأموال مرخصة من طرف السلطة التشريعية حتى تقوم الحكومة بتنفيذها .لكن أثناء أداء هذه الأخيرة لمهامها قد ترتكب أخطاء عن قصد أو غير قصد ، مما يستدعي ضرورة مراقبتها، وان كان هدف المراقبة الأساسي هو أن يكون عمل السلطة التنفيذية وفق المسار الذي رخصته لها السلطة التشريعية، أي التسيير الحسن للأموال العمومية و ترشيد استعمالها.

ويمكن ترجمة مفهوم الرقابة على الأموال العمومية على أنها ملاحظة ومتابعة النفقات والإيرادات التي يقوم بصرفها وتحصيلها الأشخاص الذين خُول لهم القانون ذلك، والتحقق من مدى مطابقتها للقواعد والمقاييس الموضوعة لتنظيمها، وعموما تهدف الرقابة علي الأموال العمومية إلى :

- من الجانب المالي: إن الهدف المالي للمراقبة هو ضمان تسيير حسن واستعمال سليم وعقلاني للاعتمادات الممنوحة، و لتحقيق هذا الهدف وضع المشرع العديد من القواعد القانونية و التنظيمية لضمان احترام إجازة الميزانية من جهة، والبحث عن

مواضع الخلل التي تؤدي إلى المساس بالأموال العمومية و الأخطاء المرتكبة عند تنفيذ الميزانية من طرف الأعوان المكلفين من جهة أخرى .فعند وجود أخطاء أو تجاوزات يتم إحالة مرتكبيها على السلطات المختصة في تقرير العقوبات.

- من الجانب الإداري: من الناحية الإدارية تهدف الرقابة إلى محاربة البيروقراطية و التباطؤ الإداري بغية ضمان السير الحسن والسليم للمصالح الإدارية لأداء مهامها على أحسن وجه، وبالتالي محاربة النقص والتقصير وسوء التنظيم وغياب الصرامة في العمل على مستوى الإدارات والمؤسسات العمومية[18].

3-6- تطبيق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة:

قد باتت الحاجة ملحة أكثر من أي وقت مضى لوضع حلول للمشاكل التي تواجهها معظم الحكومات والتي يُعد من أبرزها زيادة الشفافية في المالية العامة، حيث تُتيح لصناع القرار معرفة وتحديد المخاطر المالية المحتملة على المدى القريب، مما يقتضي اتخاذ إجراءات احترازية لمواجهة الأوضاع الاقتصادية المتغيرة ومن ثم محاولة الحد من الوقوع في الأزمات وتخفيف حدتها. بمعنى آخر يجب على صناع القرار في الجزائر بخاصة، إبلاء اهتمام أكبر بموضوع الموازنة العامة للدولة ودرجة شفافيتها باعتبارها الانعكاس المالي للسياسات الحكومية ومدى انحياز هذه السياسات لفئات المجتمع المختلفة، ولذا فان الأخذ بالمعايير العالمية في جميع مراحل إعداد وتنفيذ هذه الموازنة وإصلاح إدارة المالية الحكومية سيسهم في تحقيق عدد من الأهداف مثل زيادة فعالية الإنفاق العام والشفافية والمساءلة الاجتماعية والضبط المالي والقدرة على توقع الأداء المالي بشقية إيرادا وإنفاقا، وأيضا الربط بين السياسات المعلنة للدولة وعمليات الإنفاق العام.

والشفافية المالية تشير في مدلولها العلمي إلى تلك العملية التي تتطلب توفير المعلومات الموثوقة والآنية المتعلقة بالنشاطات والإجراءات والقرارات والسياسات التي تتخذها الدولة ومؤسساتها المختلفة وضمان الوصول إليها"[19]، أي إتاحة الفرصة أمام الجمهور للاطلاع على هيكل القطاع الحكومي ووظائفه والنوايا التي تستند إليها السياسات المالية وحسابات القطاع العام والتوقعات الخاصة بالمالية العامة"[20]. وبغية قياس مدى شفافية المالية العامة، عملت عدد من الجهات المتخصصة أبرزها صندوق النقد الدولي، على وضع جملة من المؤشرات للحكم على مدى تطبيق الشفافية المالية، ولعل أبرزها[21] :

3-6- 1- مؤشر قياس شفافية المالية العامة: صدر هذتا المؤشر عن صندوق النقد الدولي تحت ظل "ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة" في عام 1998 وتم تحديثه في عام 2007، وقد قام الصندوق في عام 2012 بإصدار تقرير عن الشفافية والمساءلة والمخاطر على المالية العامة اشتمل على وضع أسس لميثاق جديد يحل مكان ميثاق عام 2007، وقد قام الصندوق باستعراض وضع شفافية المالية العامة في ضوء الأزمة المالية (2008)، واقترح عدد من الإضافات في المعايير الدولية الحالية لشفافية المالية العامة، واشتمل الميثاق الجديد الوارد وصفه في التقرير بعنوان "مستجدات مبادرة شفافية المالية العامة" على أربعة أربع "دعائم"* رئيسية: "إعداد تقارير المالية العامة" و"وضع تنبؤات المالية العامة وإعداد الموازنة" و"تحليل وإدارة المخاطر على المالية العامة" و"إدارة إيرادات الموارد"؛

3-6- 2- مؤشر الإنفاق العام والمساءلة المالية "PEFA": يُعتبر مؤشر آخر مهم على شفافية المالية العامة، حيث يوفر تقرير** PEFA إطار لتقييم نقاط القوة والضعف في الإدارة المالية العامة باستخدام مؤشرات كمية لقياس أداء إدارة المالية العامة ومقارنة المعايير المحلية بالمعايير الدولية المتّبعة، بهدف تسهيل الحوار بشأن إدارة المالية العامة بين الحكومة والجهات المانحة، حيث تستخدم"PEFA" في منهجيتها 31 مؤشراً للقياس، ومن بين أهم العناوين الرئيسية المستخدمة في المنهجية مصداقية الموازنة وشموليتها وشفافيتها.

3-7- صياغة الميزانية العامة على أساس الأهداف بغرض ترشيد الإنفاق العمومي: يعتبر ظهور ميزانية الإدارة بالأهداف***(MBO) تجديد جذري في فكر إدارة المالية العامة إذ ترتكز هذه الأخيرة على عنصر الكفاءة الإدارية، كما يهتم بالتخطيط، وتقييم الأداء، ويستخدم لمساعدة الإدارة في تحقيق أغراض التخطيط قصير المدى(سواء في القطاع العام أو في القطاع الخاص)، وهو يؤكد على قياس الإنتاجية، وتقييم البرامج، وعلى وضع مؤشرات(اجتماعية) لقياس فعالية البرامج[22]. ويتجسد دور ميزانية الأهداف فيما يلي[23]:

- يؤدي تخصيص الإنفاق العام على أساس"برامج تحقيق الأهداف"-بغض النظر عن الهيكل الإداري- إلى توضيح الدور الوظيفي للإنفاق، وخلق نوع من التنسيق والتكامل بين الوحدات التنفيذية التي تشترك في الاضطلاع ببرنامج معين؛
- التحقق من الكفاءة الإدارية في إنجاز الأعمال أي الاهتمام بوظيفة الرقابة الإدارية وبكيفية استخدام الإمكانيات المالية الاستخدام الرشيد(السليم)، الذي يؤدي إلى رفع كفاءة الأداء؛
- التنسيق بين برامج الإنفاق العام والخاص لتجنب التعارض بينهما، بما يكفل التخصيص الأمثل للموارد؛
- القضاء على المعايير غير الموضوعية في توزيع الاعتمادات وفق ميزانية البنود والاعتمادات والانتقال من الرقابة المحاسبية التي تركز على قانونية صرف الاعتمادات إلى الرقابة التقييمية التي ترتكز على تحقيق الأهداف.

وصفوة القول أن صياغة الميزانية العامة على أساس الأهداف تمكن بدرجة كبيرة من الرفع من كفاءة وفعالية الإنفاق العمومي، إضافة إلى التخصيص الأمثل للموارد وفقا لمبادئ الحوكمة الرشيدة لتجنب الإسراف والتبذير، وكذا المقدرة على المفاضلة بين بدائل البرامج الإنفاقية لتحقيق الأهداف المسطرة.

الخاتمة:

لقد كان الهدف الأساسي من هذه الدراسة هو إبراز الدور الذي تلعبه حوكمة السياسة الإنفاقية في الحد من تفاقم العجز الموازني في الجزائر، وذلك بعد التنامي غير المسبوق للإنفاق العمومي بالتزامن مع التراجع المشهود في الجباية البترولية بسبب انخفاض أسعار النفط في الأسواق الدولية، وعليه توصلنا إلى النتائج التالية:

- تعد حوكمة الإنفاق العمومي من المفاهيم المستجدة من أجل استدامة المالية العمومية؛
- لحوكمة السياسات الإنفاقية العديد من الآليات والإجراءات التي يمكن من خلالها الحد من العجز الموازني لاسيما ما تعلق بالعمل على تحقيق كفاءة النفقة وتحديد أولويات الإنفاق؛
- تفاقم العجز الموازني في الجزائر مرَدّه إلى الزيادة المطردة للنفقات العامة من جهة، وانحصار مصادر تمويلها بعد انهيار أسعار النفط؛
- نفقات التسيير تمثل ما يقارب 55% من إجمالي النفقات العامة خلال الفترة المدروسة، وهو ما يمثل عبأ كبير على عاتق ميزانية الدولة؛
- تعتبر النفقات التحويلية والإعانات والنفقات العسكرية من أهم الأسباب المؤدية لتعاظم النفقات العمومية في الجزائر (حوالي 30% من إجمالي النفقات العمومية)؛
- لا مناص أمام الجزائر من حوكمة سياسات الإنفاق العمومي للحفاظ على الموارد المالية من جهة وتعزيز الرقابة على سياسات الإنفاق، رغم أن ذلك قد ينجر عنه سلبيات مرتبطة بترادف سياسات الترشيد الصارم(التقشف)، مع تراجع مستويات النشاط الاقتصادي ما ينعكس سلبا على التوظيف، المستوى المعيشي للأفراد، المشاريع الاقتصادية...الخ.

وبناء على النتائج المتوصل إليها نطرح التوصيات التالية:

دور حوكمة سياسات الإنفاق العمومي في الحد من العجز الموازني في الجزائر

- ضرورة إرساء متطلبات الحوكمة من خلال جملة من المبادئ لعل أبرزها: إصلاح سياسات الإنفاق بما يكفل كفاءة وفعالية النفقة، والانتقال إلى ميزانية الأداء والبرامج، وتطبيق مبادئ شفافية المالية العامة؛
- البحث عن مصادر تمويلية جديدة في ظل النموذج الاقتصادي الجديد بالتركيز على التنويع الاقتصادي، وتوسيع أوعية التمويل خاصة ما تعلق بالصيرفة الإسلامية؛
- تسريع إصلاح سياسات الإنفاق العمومي؛
- ضرورة احترام مبدأ أولوية النفقة العامة؛
- الانتقال من الميزانية التقليدية(ميزانية البنود) إلى الميزانيات الحديثة(ميزانية الأداء والبرامج، الميزانية الصفرية)؛
- ضرورة التحكم في ميزانية التسيير من خلال حوكمة بنودها، والعمل على تمويلها بالاعتماد على الجباية العادية لضمان التوازن المالي للدولة على المدى القصير، والتوازن الاقتصادي على المدى الطويل؛
- ضرورة التحكم في النفقات التحويلية والإعانات باعتبارها من أسباب تنامي النفقات العمومية في الجزائر.

المصادر و المراجع :

[1] أشرف حنا ميخائيل، تدقيق الحسابات و أطرافه في إطار منظومة حوكمة الشركات، المؤتمر العربي الأول حول التدقيق الداخلي في حوكمة الشركات، 24-26 سبتمبر 2005، القاهرة، ص: 05.

[2] عبد الوهاب علي، شحاته السيد شحاته، مراجعة الحسابات وحوكمة الشركات في بيئة الأعمال الدولية المعاصرة، الدار الجامعية، مصر 2007، ص: 17.

[3] محمد حسن يوسف، محددات الحوكمة ومعاييرها مع إشارة خاصة لنمط تطبيقها في مصر، بنك الاستثمار القومي، جوان 2007، ص: 04.

[4] انظر البنك الدولي: متوفر على الموقع http://www.albankaldawli.org

[5] United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, What is Good Governance? , Available on the site: http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf, last seen :12th/11/2016.

[6] أحمد عبد المنعم، أحمد فريد مصطفى"الاقتصاد المالي الوضعي والاسلامي"، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 1999،ص 72.

[7] درواسي مسعود" السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي" . حالة الجزائر 1990-2004. دكتوراه دولة، كلية الاقتصاد والتسيير، جامعة الجزائر،2004، ص 172.

[8] نبيل جمال سليم عبد النبي، "الآثار الاقتصادية والاجتماعية لموازنات السلطة الفلسطينية"، مذكرة ماجستير ، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة الأزهر، 2012، ص 93-92.

[9] بالاعتماد على:

- شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام. والحد من الفقر. دراسة حالة الجزائر (2000-2010)،أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر2011،3/2012، ص92.
- محمد عمر حماد أبو دوح، المالية العامة(الضرائب والنفقات العامة)، الدار الجامعية، الإسكندرية، بدون سنة نشر،ص 319.

[10]- الحسابات بالاعتماد على، مديرية السياسات والتوقعات، وزارة المالية، منشورات تطور الناتج المحلي الخام بين 2000-2015، متاح على الموقع: www.mf.gov.dz

* استنادا لقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية تنقسم النفقات العمومية إلى نفقات التسيير و نفقات التجهيز، حيث تتعلق الأولى بنفقات تسيير وإدارة الأنشطة العادية للدولة، وقد قسمتها المادة 24 من قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية إلى أربعة أبواب، يتعلق الباب الأول: أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات، والباب الثاني تخصيصات السلطات العمومية، أما الباب الثالث فيتعلق بالنفقات الخاصة بوسائل المصالح. في حين الباب الرابع مخصص للتدخلات العمومية. أما نفقات التجهيز فهي نفقات ذات طابع استثماري، تستهدف زيادة الناتج الوطني، وتم تقسيمها حسب المادة 35 من قانون المالية لعام 1984م، إلى ثلاث أبواب ، يتعلق الباب الأول: الاستثمار المنفذ من قبل الدولة أما الباب الثاني فيتعلق بإعانات الاستثمار الممنوحة من طرف الدولة في حين يختص الباب الثالث بالنفقات الأخرى .

[11]- بنك الجزائر تقرير الوضعية النقدية والمالية للجزائر2014، ص: 112-114،

[12]- صندوق النقد الدولي، "خبراء الصندوق يختتمون بعثة مشاورات المادة الرابعة لعام 2016 إلى الجزائر"، جوان 2016.

[13] سوزي عدلي ناشد، المالية العامة-النفقات العامة-الإيرادات العامة-الميزانية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية،الإسكندرية، 2000، ص57.

[14] عبد الرحمان بن عبد الله الشقاوي، نحو أداء أفضل في القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية، ورقة مقدمة ضمن ندوة " الرؤية المستقبلية للاقتصاد السعودي حتى عام 1440 هـ"، وزارة التخطيط، المملكة العربية السعودية، أكتوبر2002، ، ص45، متوفرة على الموقع:www.mmsec.com/ar/m3-files/performance.doc، تاريخ الإطلاع 2016/12/25.

[15]- انظر صندوق النقد الدولي فيما تعلق مشاورات المادة الرابعة متاح على www.fmi.com

[16] - محمد حلمي مراد، مالية الدولة، القاهرة، متوفر على الرابط:http://faculty.mu.edu.sa/public/uploads/1383205045.07.pdf p. 119.

[*]لقد بين الاقتصاديان "دالتون وبيجو" أن الإنفاق الأمثل يتحقق عندما توزع الدولة نفقاتها بطريقة تحقق أقصى نفع بالنسبة للمجتمع، ويتم ذلك عندما يتم التساوي بين المنافع الحدية(منفعة الوحدة الأخيرة من وحدات الإنفاق العام)من الإنفاق على الوجه" أ" مثلا، مع المنفعة الحدية للوجه"ب"، وهكذا، أي تحدد الدولة قيمة الاعتمادات الخاصة بكل وجه من أوجه الإنفاق، بحيث تكون المنفعة الحدية التي يحصل عليها المواطنون بكل وجه، مساوية للمنفعة الحدية التي يحصلون عليه من سائر الأوجه الأخرى للإنفاق.

[17]عادل أحمد حشيش، أصول الفن المالي للاقتصاد العام : مدخل لدراسة أساسيات المالية العامة، القاهرة ؛الإسكندرية ؛: دار الجامعة الجديدة ،2001 ،ص79.

[18] - صرارمة عبد الوحيد، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات و الحكومات جامعة ورقلة كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية قسم علوم التسيير 08 09 مارس2005.

[19]عبد الفتاح الجبالي، المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة، ورقة مقدمة لمؤتمر" دور الدولة في الاقتصاد المختلط"، مركز شركاء التنمية، للبحوث والاستشارات والتدريب، يومي 12 و 13 افريل 2008 ، القاهرة، ص06 .

[20] فرج شعبان، مرجع سبق ذكره، ص109.

[21] التقرير السنوي، لصندوق النقد الدولي، 2015، ص41.

[*] وقد صدرت الدعائم 1-3، ويتوقع الانتهاء من الدعامة 4 في السنة المالية. 2016 وستكمل الدعامة 4 الدعائم الثلاث الأولى للبلدان الغنية بالموارد وستتضمن الردود التقييمية الواردة من المشاورات مع أصحاب المصلحة والجمهور.

[**] Public expenditure and financial accountability .

[***] يتكون نظام الإدارة بالأهداف management by objectives من ثلاث مراحل رئيسية وهي:

تحديد ووضع الأهداف، ويتم في هذه المرحلة تحديد الأهداف للأجهزة الحكومية، وتخصيص الموارد المالية اللازمة لتحقيق الأهداف المرجوة؛

يتم قياس مدى التقدم في تحقيق الأهداف الموضوعة وذلك بواسطة التقارير الدورية، التي تعتبر جزءا أساسيا من نظام الإدارة بالأهداف. وعن طريق هذه التقارير يتم اكتشاف أية أخطاء أو مشكلات تصادف عملية التنفيذ، ثم يُصار إلى معالجتها فورا؛

تقيم النتائج المتحققة، وتقارن بالأهداف الموضوعة، ويتم ذلك بواسطة التقرير السنوي الذي يتضمن عرضا لكافة النتائج، ومدى النجاح أو الفشل في تحقيق أهداف الوحدة الإدارية، مع بيان الأسباب الكامنة وراء أي تقصير أو عجز حتى يمكن تلافيه في المستقبل. وتعتبر المعلومات المتوفرة في هذه المرحلة، وفي المرحلة الثانية، من العوامل الهامة في نجاح إنجاز المرحلة الأولى والمتعلقة بتحديد ووضع الأهداف. لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع أنظر:

Henry, Nicholas, Public Administration and Public Affairs ,Englewood Cliffs, Prentice-Hall,1980, p219-221, Available on the site:
http://freelib.top/book/9780205685516/Public+Administration+and+Public+Affairs+by+Henry+Nicholas

[22] محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الطبعة الخامسة، 2013، ص196.

[23] بن عزة ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف. دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر (1990-2009)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان 2015/2014 ص 121.