

تعزيز سياسة المالية العامة وأطر المالية العامة للحد من المخاطر الاقتصادية بالجزائر

Strengthening Fiscal Policy and Fiscal Frameworks To Reduce Economic Risks In Algeria

عزالدين لكحل^{1*}

¹ معهد العلوم الاقتصادية ، المركز الجامعي مرسلبي عبد الله تيبازة ، الجزائر
Lakehal.azzeddine@cu-tipaza.dz

النشر: 2022-06-12

القبول: 2022-05-14

الاستلام: 2022-04-22

Abstract

This research paper deals with the most prominent challenges of fiscal policy in Algeria..This article reviews a number of financial policies that would help in addressing economic risks and at the same time have broader positive repercussions on the economy. In particular, the reform of government public spending, reorientation, review and strengthening of the public investment management framework, in addition to tax reform to increase public revenue mobilization, further reform of the subsidy system and provide protection for the poor, and the creation of a medium-term public financial framework

Keywords: Sustainable Fiscal Policy ; hydrocarbon revenues; Government Expenditure ; Strengthening Fiscal Frameworks.

المخلص

يتناول هذا المقال أبرز تحديات سياسة المالية العامة بالجزائر . ويستعرض هذا المقال عدد من السياسات المالية التي من شأنها أن تساعد في التصدي للمخاطر الاقتصادية وتكون لها في الوقت ذاته انعكاسات إيجابية أوسع نطاقا على الاقتصاد . وعلى وجه الخصوص إصلاح الإنفاق العام الحكومي وإعادة توجيه ومراجعة إطار إدارة الاستثمار العام وتعزيزه ، بالإضافة إلى الإصلاح الضريبي لزيادة تعبئة الإيرادات العامة ،ومواصلة إصلاح نظام الدعم وتوفير الحماية للفقراء ، واستحداث إطار متوسط الأجل للمالية العامة .

الكلمات المفتاحية: استمرارية سياسة المالية العامة ؛ إيرادات المحروقات ؛ إنفاق حكومي ؛ أطر المالية العامة .

*المؤلف المراسل

1- مقدمة :

تؤدي سياسة المالية العامة دوراً حاسماً في الجزائر باعتبارها الأداة الرئيسية التي يتم من خلالها تحويل الثروة النفطية للبلاد إلى نتائج اقتصادية وتوزيعها لتعود بالنفع على المجتمع ، وعلى مدى السنوات الأخيرة أدى الإنفاق الحكومي على البنية التحتية والتعليمية والبرامج الاجتماعية إلى دفع عجلة الاقتصاد الوطني ورفع المستويات المعيشية للمواطن الجزائري ، غير أن جائحة كوفيد - 19 وما أعقبها من انكماش اقتصادي أدى إلى خلق ضغوط هائلة على المالية العامة للدولة . وتفاقت آثار الأزمة جراء الانخفاض الحاد في أسعار البترول ، شكلت هذه الأخيرة تحديات أمام إدارة المالية العامة في مواصلة المسيرة التنموية في الجزائر بهدف تحقيق النمو الاقتصادي طويل الأجل من خلال دعم البرامج التنموية للاستثمارات العامة لزيادة رأس المال المادي والبشري لدعم النمو والتنمية وتحقيق الأهداف الإنمائية للبلاد ، وعلى توفير الاستقرار الاقتصادي بتحييد أثر تقلبات أسعار النفط والصدمات الأخرى على الاقتصاد الوطني عموماً وبالأخص على القطاع الإنتاجي غير النفطي باعتبار السياسة المالية العامة هي خط الدفاع الأول في إدارة الصدمات و على تحقيق هدف العدالة بين الأجيال بمراعاة طبيعة النفط غير المتجددة كأحد الموارد في مواجهة اعتماد البلاد على الإيرادات النفطية .

ولمعالجة هذا المقال بطريقة علمية طرح الإشكالية التالية :

- كيف يمكن معالجة تحديات المالية العامة وتعزيز أطر المالية العامة للحدّ من المخاطر الاقتصادية التي يواجهها الاقتصاد الوطني ؟ .

-هدف الدراسة :

تحاول هذه الدراسة تقديم عرضاً عاماً عن التطورات الاقتصادية في إيرادات الحكومة ونفقاتها وهيكلها ، وإبراز الأثر الكبير لتطورات أسعار النفط على التوازنات الاقتصادية الكلية وبالأخص على الموازنة العامة ، وتبسيط الضوء على مواطن الضعف والهشاشة للمالية العامة في الاقتصاد الوطني ، والتي يتّعين على السياسات المالية أن تحدّ منها وذلك من خلال القيام بإصلاحات هيكلية وعميقة لاستعادة التوازنات الاقتصادية الكلية لضمان الحفاظ على استمرارية المالية العامة على المدى المتوسط والطويل .

-منهج و أدوات الدراسة :

اعتمد الباحث على المنهج الوصفي التحليلي ، وذلك استنادا على أرقام إحصائية ورسومات بيانية بالرجوع إلى التقارير السنوية لبنك الجزائر لعرض مختلف المتغيرات الاقتصادية والمالية للدراسة ، والاستناد على دراسات ومقالات لصندوق النقد الدولي ضمن نفس موضوع الدراسة .

-الدراسات السابقة :

1-دراسة الباحثة إسحاق خديجة ، بعنوان : **سياسة المالية العامة المضادة للصدمات النفطية** ، مقال منشور بمجلة " دفاتر بواكس " ، المجلد 4 ، العدد 2 ، 2015 ، وهدفت الدراسة إلى تسليط الضوء على تداعيات تدهور أسعار النفط على المالية العامة في الجزائر ، وتوصلت الباحثة إلى نتيجة مفادها أن استدامة المالية العامة بالجزائر رهينة قطاع النفط . وعليه سنحاول في مقالنا هذا تبني مقاربات أطر المالية العامة لاستمرار أوضاع المالية العامة واستدامتها للحد من المخاطر الاقتصادية على الاقتصاد الوطني .

2-دراسة الباحثين : دغوم هشام ، ضويفي حمزة ، بعنوان : **تحليل السياسة المالية في الجزائر (2010-2018)** ، مقال منشور بمجلة " دراسات في الاقتصاد والتجارة والمالية " ، المجلد 9 ، العدد 1 ، 2020 . و حاولت الدراسة معرفة مدى مساهمة الساسة المالية في تحقيق الأهداف التنموية والتوازنات الاقتصادية خلال فترة الدراسة ، وتوصلت الدراسة على أن الجزائر تعتمد بشكل كبير السياسة المالية في تحقيق التوازن الاقتصادي ، كما بين الباحثين أن السياسة المالية تسير الدورات الاقتصادية المرتبطة أساسا بالإيرادات النفطية .

1- سياسة المالية العامة القابلة للاستمرار :

إنّ التحدي الكبير للسياسة المالية في الجزائر نحو تحقيقها التوازن الاقتصادي والحفاظ عليه يبني أساساً على هيكل النظام الاقتصادي ومدى نضجه ، ولاشك في أن الاختلالات الهيكلية التي يعاني منها الاقتصاد الوطني تفرض على إدارة السياسة المالية صعوبات كبيرة نظرا لتبعية الاقتصاد الوطني أسعار النفط ، وتتمثل التحديات الرئيسية التي تواجه صناع سياسة المالية في حماية الاقتصاد والميزانية العامة من التقلبات الكبيرة في أسعار النفط وضمان استخدام موارد النفط بكفاءة وإيجاد موارد اقتصادية بديلة خارج قطاع المحروقات .

1.1 - تقلبات أسعار النفط وإدارة الإنفاق العام بالجزائر :

لا يزال الاقتصاد الجزائري شديد الاعتماد على الإيرادات النفطية والغاز في دعم النمو ورصيد المالية العامة والرصيد الخارجي ، إذ تشكل الإيرادات من النفط والغاز ما نسبته 35% من إجمالي الناتج المحلي و 62% من عائدات الحكومة و 98% من مداخيل التصدير (International Monetary Fund, 2014 , p 22) ، ومن ثم تكتسب التطورات الاقتصادية في سوق النفط العالمية أهمية محورية للأفاق الاقتصادية في الجزائر . وكان للهبوط الحاد غير المتوقع في أسعار النفط طوال الأعوام الماضية إذ انخفضت بما يزيد على النصف في الفترة من سبتمبر 2014 إلى يناير 2015 وواصل انخفاضه في عام 2016 ليصل إلى أدنى مستوى له منذ عام 2003 بلغ 29.96 ، مما شكل عبئاً على النشاط الاقتصادي فانخفاض أسعار النفط سيؤثر تأثيراً سلبياً مباشراً على أرصدة المالية العامة والحساب الخارجي وعلى النمو الاقتصادي .

إنّ التحدي المالي المستمر القصير الأجل الذي يواجهه الحكومة يتمثل في حماية الإنفاق الحكومي من تقلب الإيرادات النفطية ، على وجه الخصوص ، إيجاد آليات لخفض المخاطر المالية وتجنب دورات الإنفاق المدفوعة بأسعار النفط ، والتي تتسارع بسببها النفقات الجارية غير الاستثنائية تسارعاً كبيراً خلال الأوقات التي ترتفع فيها أسعار النفط ، مما يخلق مشكلات مالية هيكلية في حالة انهيار الأسعار . و تشير كثير من الدراسات أن انخفاض أسعار النفط يؤدي إلى خفض النمو في البلدان شديدة الاعتماد على الصادرات الهيدروكربونية وذلك من خلال خفض الإنفاق الحكومي أساساً (M.Husain, 2008 , p39) ، فعلى غرار البلدان الأخرى في المنطقة المتضررة من انخفاض أسعار النفط سيكون على الجزائر كبح إنفاقها الحالي حتى تتمكن من ضبط حساباتها تمثيلاً مع أسعار النفط والحفاظ على الثروة للأجيال القادمة .

2.1 - ضعف تعبئة الإيرادات العامة :

فرضت أسعار النفط المرتفعة خلال حقبة الطفرة البترولية والفوائض المالية الكبيرة قيوداً على مدى تنوع الإيرادات غير النفطية للميزانية العامة للدولة . وتحت أثر ارتفاع أسعار المحروقات واصلت حصة الإيرادات الضريبية في الإيرادات الكلية انخفاضها إذ أن لم تتجاوز في متوسط الفترة ما بين 2001 و 2018 ما نسبته 33% وهي نسبة ضئيلة جداً تؤكد ضعف الضريبة العادية . وبالنظر لنسبة تغطية الإيرادات الضريبية للنفقات الجارية لم تتجاوز في متوسط الفترة ما بين 2001 و 2018 ما نسبته 48% وهو مؤشر يوضح هشاشة المالية العامة (انظر الجدول رقم 01) .

الجدول رقم (01) : إيرادات الميزانية العامة خلال الفترة (2001-2018) (الوحدة: مليار دينار)

السنوات	إجمالي الإيرادات (1)	إيرادات المحروقات (2)	إيرادات جبائية (3)	النفقات الجارية (4)	*/(3)/(1) *	*/(4)/(3) **
2001	1 505,50	1001,4	398,2	798,6	26%	50%
2003	1 974,40	1350	524,9	1138,1	27%	46%
2004	2 229,70	1570,7	580,4	1251,1	26%	46%
2008	5 190,50	4088,6	965,2	2227,3	19%	43%
2009	3 676,00	3676	1 146,60	2300	31%	50%
2010	4 392,90	4392,9	1 298,00	2656	30%	49%
2011	5 790,10	5790,1	1 527,10	3879,2	26%	39%
2012	6 339,30	6339,3	1 908,60	4782,6	30%	40%
2013	5 940,90	5940,9	2 018,50	4204,3	34%	48%
2014	738,50 5	3388,4	091,50 2	4494,3	36%	47%
2015	103,00 5	2373,5	354,60 2	4617	46%	51%
2016	110,10 5	1781,1	482,20 2	4585,6	49%	54%
2017	047,90 6	2177	630,00 2	4677,2	43%	56%
2018	751,40 6	2887,1	648,50 2	4648,3	39%	57%

المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على التقارير السنوية لبنك الجزائر .

* تمثل نسبة الإيرادات الجبائية لمجموع الإيرادات الكلية .

** تمثل نسبة تغطية الإيرادات الجبائية للنفقات الجارية

ويعكس الوزن الضعيف للضريبة غير المباشرة مقارنة بالضريبة المباشرة ضمن الإيرادات الضريبية في 2018 وتراجعها من 2002 إلى 2015 ، بتناقص واضح مع ارتفاع القيمة المضافة

في مختلف الأنشطة خارج المحروقات ، حجم التهرب الضريبي ونسبياً عدم نجاعة التّحصيل الضريبي . (أنظر في ذلك الجدول رقم 02) .

الجدول رقم (02) : تطور هيكل الإيرادات الضريبية بالنسب المئوية في الجزائر للفترة (2002-2018)

2018	2017	2016	2015	2014	2012	2007	2002	
44.7	45.9	44.7	43.9	42.1	44.8	33.7	23.2	الضرائب على المداديل
40.2	36.8	35.8	35	36.7	37.5	45.3	46.3	الضرائب على السلع
11.8	13.9	15.7	17.5	17.7	14.6	17.4	26.6	الحقوق الجمركية

المصدر : التقرير السنوي لعام 2018 بنك الجزائر ، ديسمبر 2019 ، ص 62 .

ويبين هيكل الإيرادات الضريبية النقائص المزمدة في تحصيل الضريبة المباشرة خارج الأجور والضريبة غير المباشرة على الأنشطة الداخلية ويعكس هيمنة الاقتطاعات (الضريبة على الدخل الإجمالي للشركات والضريبة على القيمة المضافة على النشاطات الداخلية) ، وهو أمر في تعارض واضح أهمية وعاءاتها الضريبية المعنية (فائض صافي الاستغلال للشركات والقيمة المضافة للاقتصاد الحقيقي خارج المحروقات) .

3.1- تزايد النفقات العامة :

يؤدي القطاع العام دور محوري في الاقتصاد إذ تشكل سياسة الإنفاق الحكومي القوة الدافعة والرئيسية وراء النمو الاقتصادي غير النفطي بالجزائر ، إذ أخذ وزن النفقات العمومية ضمن إجمالي الإنفاق الداخلي (امتصاص) نسبة معتبرة بالفعل ولقد انتقل من 36.6% في سنة 2001 إلى 50% في 2012 كأعلى نسبة . وعليه فإن ما يقارب نصف مجموع النفقات لمجمل الأعوان الاقتصاديين قد تم من طرف الدولة (بلغ متوسط حجم الإنفاق الحكومي إلى إجمالي الإنفاق الداخلي 40.4% في الفترة ما بين 2001 و 2018) وهو ما يبين الحجم الكبير لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي . ويرجع هذا الأمر كله إلى تأثير ازدياد نفقات التسيير العمومية التي قفزت حصتها في الامتصاص من متوسط قدره 22.1% بين 2001 و 34.4% في 2012 كأعلى نسبة . وحيث تشكل نفقات

التسيير ثلثي النفقات العمومية وحوالي ربع الطلب الكلي إذ وصل متوسط النفقات الجارية كنسبة من إجمالي الإنفاق الحكومي ما يعادل 24.7 % خلال الفترة ما بين 2001 و 2018 . (أنظر الجدول رقم (03)).

الجدول رقم (03) : وزن النفقات العمومية ضمن إجمالي الإنفاق الداخلي

السنوات	مجموع النفقات /إجمالي الإنفاق الداخلي	النفقات الجارية / إجمالي الإنفاق الداخلي
2001	36.6	22.1
2002	38	23.9
2006	39.5	23.1
2007	42.7	23
2008	47	24.9
2009	42.4	22.9
2010	40.9	23.8
2011	44.8	29.7
2012	50	34.4
2013	36.8	25.4
2014	39.9	25.6
2015	40.4	24.4
2016	36.5	22.9
2017	35.5	22.8
2018	35.7	21.5

المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على التقارير السنوية لبنك الجزائر لسنوات الدراسة .

إنَّ الارتفاع في نفقات التجهيز منذ بداية سنوات 2000 كان أهم عنصر في ارتفاع مستوى النشاط الاقتصادي في قطاعات البناء والأشغال العمومية وقطاع الخدمات المسوَّعة التي زادت من وتيرة النمو الاقتصادي خارج المحروقات بالإضافة إلي زيادة الطلب على العمل من طرف المؤسسات (بنك الجزائر ، 2013 ، ص 93) . وعليه فإن التَّحدي الكبير أمام واضعي السياسات

الاقتصادية في مدى ضمان استمرارية القدرة على تحمل الإنفاق في هذا النوع من النفقات في ظل شح الموارد المالية لمواصلة دعم وتحفيز النشاط الاقتصادي .

4.1- عجز الميزانية العامة :

بيّنت الانخفاضات الحادّة التي عرفتھا أسعار البترول منذ جوان 2014 مدى ضعف المالية ولقد تجسد هذا الضعف في اختلالات عميقة في سنتي 2015 و 2016 . أدت هذه الأخيرة إلى نفاذ رصيد المدخرات المالية الصافية للدولة (صندوق ضبط الموارد FRR) ، تزامناً مع اللجوء إلى التمويل النقدي (خلق نقدي) للعجز في الأرصدة الكلية للخبزينة العمومية (بنك الجزائر ، 2018 ، ص 69) .

إنّ هذه الهشاشة المعتدلة التي تُبينها العجوزات المتتالية للمالية العامة ناتج على حد سواء عن انخفاض الجباية البترولية وعن ضعف الضريبة العادية وكذا عن الارتفاع الواسع للنفقات العمومية بدءاً من سنة 2010 . ويبين الجدول رقم (04) والذي يوضح عجز الميزانية ونسبته إلى إجمالي الناتج الداخلي الإجمالي إذ عرفت سنتي 2015 و 2016 تسجيل نسب كبيرة (15.3% ، 13.7%) على التوالي لنسبة وذلك بسبب صدمة انخفاض أسعار البترول في الأسواق العالمية .

الجدول رقم (04) : عجز الميزانية ونسبته للناتج الداخلي في الفترة

(الوحدة :مليار دينار) (2013-2018)

السنوات	عجز الميزانية	نسبة العجز إلى إجمالي الناتج الداخلي
2009	570,50	0,06 %
2010	74,00	0,01 %
2011	63,50	0,004 %
2012	718,8	0,04 %
2013	151,20	0,40 %
2014	257,30 1	7,30 %
2015	553,20 2	15,30 %

2016	341,40 2	% 13,50
2017	234,80 1	% 6,60
2018	974,90	% 4,80

المصدر : من إعداد الباحث اعتمادا على تقارير بنك الجزائر لسنوات الدراسة .

2 - تعزيز أطر المالية العامة للحدّ من المخاطر الاقتصادية :

يتعين على السلطات المالية في الجزائر في الوضع الراهن مواصلة الضبط المالي على المدى المتوسط لضمان استمرارية أوضاع المالية العامة وتعزيز أطرها للحيلولة دون تحول المشاكل المالية إلى مشاكل نظامية أو تهديدها لاستقرار النظام المالي والاقتصاد الحقيقي بمراعاة عدم إضعاف قدرة الاقتصاد على مواصلة النمو ودعمه ، ولا تتوقف فعالية السياسات المالية العامة على قدرتها على تعبئة الموارد المالية الكافية بل أيضاً على قدرتها على تخصيص هذه الموارد وإنفاقها حسب الأولويات الإستراتيجية وأهداف السياسة العامة للدولة ووفقا لمتطلبات الانضباط المالي وكفاءة الإنفاق الحكومي . ويمكن إيجاز هذه السياسات في النقاط التالية :

1.2- إصلاح الإنفاق العام الحكومي وإعادة توجيهه :

ظلت مستويات الإنفاق العام في الجزائر تابعة بشكل عام لتحركات أسعار النفط إذ ترتفع مع صعود الأسعار وتنخفض مع هبوطها لكن تخضع للتعديل في العادة بمقدار أقل من التغير في الإيرادات ، وكان رد فعل السلطات الجزائرية تجاه أزمة تهوي أسعار النفط في تنفيذ سياسات مالية انكماشية لامتناس آثار الصدمة لتقليل السحب من الاحتياطات النقدية التي يمكن أن تؤول إلى الأجيال القادمة . وعليه فإن التغلب على موروثات قرابة عقد من الارتفاع الشديد في الإنفاق سيقضي مزيدا من الوقت والجهد . وبرغم نجاح عمليات ضبط أوضاع المالية العامة التي أجريت حتى اليوم في وقف اتجاه الإنفاق الجاري نحو الصعود (أنظر في ذلك الجدول رقم 01) ، فهي لم توازن تراجع إيرادات النفط بصورة تامة بعد .

إن وزن النفقات العمومية اقتصاديا يرتبط دائما بمستوى اقتطاعات إجبارية (ضرائب ومساهمات اجتماعية) على النشاط الاقتصادي القائم على إنتاج السلع القابلة لإعادة الإنتاج . وخلافا لهذا فإن

ارتفاع النفقات العمومية بالجزائر لا ينجم عن ارتفاع الخدمات العمومية بل هو ناجم عن ارتفاع التحويلات بما فيها الدعم الحكومي .

إن سياسة إصلاح الإنفاق الحكومي تقتضي بالضرورة مراجعة وضبط أولويات الإنفاق الحكومي بدءاً باحتواء الإنفاق الجاري وتحديد أولويات الإنفاق الاستثماري . وينبغي أن تشمل هذه السياسات على ما يلي :

- السيطرة على فاتورة أجور القطاع العام وذلك بوضع إستراتيجية واضحة فيما يتعلق بنفقات المستخدمين فيجب أن تكون العلاقة بين تطور إنتاجية العمل والأجور هي القاعدة من حيث تطور الأجور في الوظيف العمومي .

- تحديد أولويات المشروعات الاستثمارية سيساعد في السيطرة على نمو الإنفاق والتقليل من هدر المال العام وتخصيص هذه الموارد وإنفاقها حسب الأولويات الإستراتيجية وأهداف السياسة العامة للدولة ووفقاً لمتطلبات الانضباط المالي وكفاءة الصرف الحكومي .

2.2- تعزيز كفاءة الاستثمارات العامة :

يمكن تحسين كفاءة الاستثمارات العامة في الجزائر من خلال مراجعة عمليات إدارتها ، وبالنظر إلى حجم المشروعات العامة الكبير فإن رفع مستوى كفاءة الاستثمارات سينيح إمكانية تخصيص الموارد على نحو أفضل ويعطي دفعة لمكاسب النمو في اقتصاد الوطني .

إن تخفيض الاستثمارات العامة قد يؤثر سلباً على النمو في البلدان التي تعاني من قصور البنية التحتية كما هو الحال في الجزائر وللحدّ من هذه الآثار السلبية ، ينبغي أن تكون تخفيضات الاستثمارات العامة مدفوعة بإعطاء الأولوية للمشروعات التي تدر عائداً مرتفعاً ووفورات في التكلفة وذلك بإتباع إجراءات أكثر شفافية وتنافسية في إدارة الاستثمارات العامة (Albino-War,

2014 , p 22). ويتعين على الحكومة الجزائرية أن تسعى لزيادة الاستثمارات العامة بوتيرة أسرع من المدخرات العامة أن تتخذ إجراءات تكفل استمرارية الأوضاع الاقتصادية الكلية في ظل التحديات الداخلية والخارجية التي تحيط بالوضع الاقتصادي السائد لذا ينبغي في هذا المجال اتخاذ التدابير التالية (أكيوبي، 2008 ، ص 5) :

- أن تقتصر زيادة الاستثمارات العامة على المبالغ التي تتفق مع تحقيق مستوى معتدل أو متناقص من الدين كنسبة من إجمالي الناتج المحلي في الأجل المتوسط وفق لمجموعة من سيناريوهات اختبار القدرة على تحمل الضغوط .

- تركيز الزيادة في الاستثمارات العامة تركيزاً حصرياً على المشاريع مرتفعة العائد التي تكتسب أهمية قصوى في القطاعات الاقتصادية التي تعاني من اختناقات واضحة .
- مراعاة أوجه التكامل بين الإنفاق على البنية التحتية وعلى غير البنية التحتية عند زيادة الاستثمارات العامة أو تغيير أولويات الإنفاق .

تُبين تحليلات التكلفة والعائد أنّ الاستثمار في إعادة تأهيل وصيانة منشآت البنية التحتية القائمة عادة ما يكون عائدها أعلى من الاستثمار في مشاريع جديدة ، لذا فالضرورة تقتضي مراعاة تكاليف التشغيل و الصيانة المحتمل تكرارها في المستقبل عند تقييم مدى ملائمة الاستثمارات الجديدة .

3.2- الإصلاح الضريبي لزيادة تعبئة الإيرادات العامة :

إنّ تبني سياسة إصلاحات حازمة تهدف إلى الحد من التهرب الضريبي المعتبر في النشاطات الموازية وترشيد الإعفاءات لإعادة بعث الاستثمار المسوق بصفة أفضل من شأنه أن يخلق مجال ضريبي ومورد جد معتبر للميزانية ، ما قد يسمح بضمان استمرارية المالية العامة على المدى المتوسط ومن بين أهم هذه الإجراءات نذكر ما يلي :

-تعزيز الميزات التصاعدية لضريبة الدخل الشخصي : ضريبة الدخل الشخصي هي الأداة الرئيسية وأول أفضل الطرائق لمعالجة عدم المساواة في الدخل وإعادة توزيع المالية العامة على جانب الإيرادات، تأخذ في الاعتبار مباشرة قدرة الأسر المعيشية على الدفع . ويتعين على تصميم ضريبة الدخل الشخصي أن يستهدف وضع جداول ذات معدلات ضريبية أعلى للمجموعات ذات الدخل الأعلى، وبالتالي تحويل العبء الضريبي إلى الأسر المعيشية الأكثر ثراء والتي سيزيد عبئها الضريبي بشكل طفيف فقط كنسبة من دخلها . وقد جاءت إصلاحات الحكومة الجزائرية في هذا السياق فقد عدل قانون المالية 2022 السلم التدريجي للضريبة على الدخل الإجمالي المحدد في المادة 104 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، بشكل يسمح بتخفيض هذه الضريبة التي تتطور وفقاً للراتب الخاضع للضريبة (وليس صافي الراتب). وعليه، فإن المادة 31 من القانون تحدد معدلات تدريجية على ست مستويات . (أنظر للملحق رقم (01)) .

- تحسين تحصيل الضريبة العادية خصوصا الضريبة المباشرة على أرباح الشركات والضريبة غير المباشرة الداخلية . و ترشيد مختلف الإعفاءات الجبائية والجمركية بغية توسيع الوعاء الضريبي وتحفيز الاستثمار المنتج .

- النظر في تطبيق ضرائب أخرى على الثروة (مثلا على المعاملات أو التركات أو الهبات) التي هي أيضا تصاعدية ولكنها غالبا ما يكون من الصعب تطبيقها نظرا لسهولة تنقل الأصول.

-تحسين الضرائب المباشرة على أرباح الشركات والضرائب غير المباشرة على الأنشطة المحلية (الرسم على القيمة المضافة المحلية) ، التي تعد حصصها في الإيرادات الضريبية منخفضة بشكل غير طبيعي مقارنة بحصص الضرائب على الأجور والرسم على القيمة المضافة للواردات وكذا مقارنة بحصص هذه الضرائب في البلدان المتقدمة والناشئة

4.2- إصلاح نظام الدعم وتوفير الحماية للفقراء :

تهدف العديد من التحويلات الاجتماعية في الميزانية العامة للدولة إلى توفير الدعم المباشر وغير المباشر لأسعار المواد الغذائية والدعم الضمني لأسعار الطاقة والماء وكذا وجود أسعار منظمة من قبل السلطات العمومية في دعم القدرة الشرائية للفئات الاجتماعية الأكثر عوزا وضمان الوصول الواسع للتعليم والصحة . ويمثل هذا الدعم لما مجموعه 4% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2019 ، ويشمل الدعم الضمني خارج الميزانية بشكل أساسي الإيرادات الضائعة من تحديد أسعار الطاقة عند مستويات أقل من القيمة السوقية الدولية أو استرداد التكلفة وكلف شركة سوناطراك خسائر كبيرة عند استيراد الوقود ، كل هذا أدى إلى تشوهات لهيكل أسعار نسبية نتج عنه آثار سلبية مضرّة بالاقتصاد الوطني ويزاحم الإنفاق الأكثر كفاءة (International Monetary Fund, 2021. p9)

في الجزائر إن هذا الدعم جد مكلف وغير موجه بصفة جيدة ذلك لكونه يخص مجمل السكان ، إذ تستهلك الأسر الأكثر ثراءً منتجات مدعومة بشكل أكبر من الأسر ذات الدخل المنخفض وبالتالي تستفيد نسبيا أكثر من الإعانات ، كما أن هناك استهلاك مفرط للمنتجات المدعومة ، بل حتى يخلق الدعم حافزا لتهريب منتجات الوقود إلى البلدان المجاورة ذات أسعار الوقود المرتفعة .

وعليه أصبح ترشيد الدعم المباشر شرطا أساسياً حتى يتحقق الإنصاف والعقلانية الاقتصادية بإعطاء الأولوية الفورية للإعانات الأكثر تكلفة والأكثر تشويهاً وتلك التي تؤثر على الأسر ذات الدخل المنخفض بشكل أقل . وعلى سبيل المثال سمحت الزيادة الطفيفة في الضريبة على المنتجات البترولية (TPP ، الوقود) في سنتي 2016 و 2018 برفع المبالغ المحصلة من 0.3 مليار دينار في سنة 2015 إلى 141 مليار دينار في سنة 2018 . (بنك الجزائر ، 2018 ، ص 70) .

ويتطلب إصلاح الدعم الناجح قيادة قوية وملزمة ، وتواصل شفافاً بشأن إستراتيجية الإصلاح وآليات التعويض من خلال مراجعة شبكات الأمان الاجتماعي لتحديد مكاسب الكفاءة والتحسينات

المستهدفة . إذ يمكن أن يكون لإصلاح الدعم المصمم جيداً تأثير إيجابي على القدرة التنافسية والنمو، والحد من عدم المساواة والفقر وذلك بفضل إزالة تشوهات الأسعار من خلال إعادة تخصيص المكاسب المالية للفقراء والمعوزين .

5.2- وضع إطار متوسط الأجل للمالية العامة وتعزيز عملية الموازنة السنوية :

يكتسب الأفق الزمني متوسط الأجل أهمية بالغة في منع تحول تقلبات الإيرادات السنوية إلى تقلبات في النفقات التي يمكنها أن تزعزع استقرار الاقتصاد وتقل جودة الإنفاق الحكومي ، ويمكن أن تساعد هذه الأطر في حماية النفقات ذات الأولوية والحفاظ على موضع التركيز الاستراتيجي لخطط السياسات ، وبالتالي فإن وضع خطط إنفاق متوسطة المدى والالتزام بها يزيد فرص عدم تعرض أهداف المالية العامة طويلة الأجل لمخاطر ضغوط الإنفاق قصيرة الأجل . (درويش، 2015 ، ص 22)

يقوم إطار المالية العامة متوسط الأجل بتحويل أهداف سياسة المالية العامة التي تضعها الحكومة في الأجل المتوسط إلى مجملات مالية كلية أخذاً في الاعتبار مجموع الموارد المتاحة . وينبغي أن يكون الهدف من ذلك هو إثبات أن سياسات المالية العامة قادرة على تحقيق أهداف التنمية التي يضعها المجتمع وفي الوقت نفسه اختيار المسار المرغوب لاستخدام الإيرادات الهيدروكربونية عبر الأجيال . وسوف يضع إطار المالية العامة متوسط الأجل في البداية المجملات المالية الكلية خلال السنوات الثلاث المقبلة مع إيلاء اهتمام خاص بالسنة المالية الحالية (سنة الميزانية) . وإطار المالية العامة متوسط الأجل هو عملية متكررة تتكون من أربعة عناصر هي :

1- تنبؤات الإيرادات النفطية وغير النفطية الإجمالية ، 2- تنبؤات الإنفاق الإجمالية استناداً إلى السياسات القائمة (التي تمثل السيناريو "الأساسي" أو "السلبى" أو عدم تغيير في السياسة) ، على أن يجري تعديلها لمراعاة التغيرات المتوقعة في الأحوال الاقتصادية الكلية حسب الاقتضاء (كالأسعار أو نمو إجمالي الناتج المحلي) ، 3- فائض/عجز المالية العامة الأساسي المقدر (رصيد المالية العامة) الناشئ عن التنبؤات المتعلقة بكل الأعوام الثلاثة بما في ذلك أثره احتياطي الميزانية ، 4- المستوى المرغوب لرصيد المالية العامة (غير النفطي) الذي سيحدد موقف المالية العامة أو أثر سياسة المالية العامة على النشاط الاقتصادي . وينبغي أن يتسق العنصر الأخير مع الأهداف متوسطة وطويلة الأجل . (شامي، أبريل 2012 ، ص 61) .

ويمكن استخلاص دروس مفيدة في مجال السياسات من تجربة كوريا في إعداد موازنة متوسطة الأجل ، فرغم أن كوريا لم تكن ماليتها العامة تواجه مشكلات خطيرة ووشبكة ولكن كان هناك تصور بأن هناك حاجة إلى إصلاح الموازنة ، وبدعم من كبار صناعات السياسات نجحت كوريا في وضع إطار الإنفاق متوسط الأجل في عام 2004 لإدراج منظورات أطول أجلا في عملية إعداد الموازنة العادية . وتبرز حالة كوريا أهمية أولاً وجود دعم قوي لإطار الإنفاق متوسط الأجل من كبار صناعات القرار ، ثانياً إيجاد سبل لإدماج إطار الإنفاق متوسط الأجل في عملية إعداد الموازنة ، ثالثاً بناء قدرات الأطراف المعنية . (Jae-Young, 2013 , p 17) .

3 - تحليل النتائج ومناقشتها :

بينت نتائج الدراسة من خلال تحليل البيانات الإحصائية والأشكال البيانية أن المؤشرات الاقتصادية الكلية المتعلقة بالسياسات المالية العامة بالجزائر (تطورات الجباية البترولية المرتبطة بتطورات سعر برميل البترول على المدى المتوسط ، وطابع ووزن النفقات العمومية وهيكل الإيرادات الضريبية خارج المحروقات ، عجز الميزانية) مدى ضعف وهشاشة المالية العامة وبروز تحديات كبيرة يواجهها الاقتصاد الوطني تتعلق أولاً بقابلية استمرار المالية العامة على المدى المتوسط الأجل ويتعلق الثاني بأثر النفقات العمومية على النشاط الاقتصادي . ولهذا السبب فإن المالية العامة في حاجة ماسة وفورية لاتخاذ تدابير مستعجلة لاستعادة توازن الحسابات العامة ، والقيام بإصلاحات عميقة لضمان استدامتها على المدى المتوسط والطويل .

وتقترح الدراسة لمعالجة تحديات المالية العامة عدة سياسات كفيلة للحدّ من المخاطر الاقتصادية المرتبطة أساساً بإدارة سياسة المالية العامة ، وفيما يتعلق بالإيرادات الضريبية خارج المحروقات فإنه من الأجدر القيام بما يلي :

-تحسين الضرائب المباشرة على أرباح الشركات والضرائب غير المباشرة على الأنشطة المحلية (الرسم على القيمة المضافة المحلية) .

-التقليص من الإعانات الصريحة والضمنية (الدعم على الطاقة والوقود) والعمل على أن يستفيد منها السكان الأقل دخلاً فقط .

-ترشيد الإعفاءات الضريبية والجمركية المختلفة بهدف توسيع وعائها ، وكذا ترشيد الدعم شبه المعمم

-أما في جانب النفقات العمومية ينبغي أن يشمل الترشيح كل من نفقات التسيير (نفقات المستخدمين والتحويلات الجارية) ونفقات التجهيز . أما فيما يتعلق بنفقات المستخدمين السيطرة على فاتورة أجور القطاع العام أما من حيث التحويلات الجارية فلا بد من ترشيد الدعم المباشر بما في ذلك المقدم لبعض مؤسسات الخدمة العمومية وإعادة صيغ نمط تمويل الجماعات المحلية وترشيد إدارة الموارد البشرية في غالبية الإدارات العمومية . أما فيما يتعلق بنفقات الاستثمار فيجب اللجوء إلى تحسين النجاعة والمردودية الاقتصادية للمشاريع الاستثمارية العامة وتعزيز كفاءتها من خلال احترام آجال انجازها ، وتجنب الهدر والتكاليف الإضافية والامتثال للمعايير في مجال التحكم في التكاليف مقارنة بالفوائد المردودية الاجتماعية ومواصفات المشاريع .

-تعزيز سياسات إعداد الميزانية من خلال وضع رؤية متوسطة الأجل للاستعانة بها في إعداد الميزانية السنوية .

4- خاتمة :

رغم التقدم الذي تحقق في معالجة أوجه الضعف الأساسية التي تشوب المالية العامة بالاقتصاد الوطني ، فلا تزال السياسات المالية عرضة لدرجة عالية من المخاطر ، فمن خلال دراستنا تبين أن موقف المالية العامة يفتقر إلى التشديد الكافي في تحديد خطط التصحيح المالي وتنفيذها ، وعليه فالحاجة لإجراء تصحيح مالي على المدى المتوسط أصبح أمر ضروري ومستعجل .

ولقد حاول الباحث جاهداً الإلمام بكل جزئيات موضوع الدراسة ، غير أن الإجابة على الإشكالية المطروحة يتطلب الوقوف عند عدة زوايا وثنايا للبحث ، يمكن الولوج والخوض فيها ونذكر من بين هذه المواضيع :

-أطر وركائز المالية العامة في البلدان الغنية بالموارد الطبيعية : عرض تجارب دولية والدروس منها .

-إصلاح الإنفاق الاجتماعي في الجزائر وأثره على الموازنة العامة .

-تمويل عجز الموازنة الخيارات الممكنة والانعكاسات المحتملة .

-تقييم سياسات الإصلاح الضريبي بالجزائر .

5. قائمة المراجع :

1-International Monetary Fund, December 2014 . **"Algeria 2014 Article IV Consultation "** IMF, P 22 .

2- Aasim M. Husain and others , November 2008 . **Fiscal Policy and Economic Cycles in Oil- Exporting Countries** , IMF Working Paper , WP/08/253 , P39

3- بنك الجزائر ، 2013 ، التقرير السنوي ، ص 93 .

4- بنك الجزائر ، 2018 ، التقرير السنوي ، ص 69 .

5-Maria Albino-War and others , November 2014 . **Making the Most of Public Investment in MENA and CCA Oil-Exporting Countries** , IMF ,Volume 2014 , Issue 10 , P 1-33

6- برناردين أكيوبي وآخرون ، 2008 ، **الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص** ، سلسلة قضايا اقتصادية ، صندوق النقد الدولي ، العدد 40 ، ، ص 5 .

7- International Monetary Fund . 02 Dec 2021 . **Algeria: 2021 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report; and Statement by the Executive Director for Algeria** , IMF , P 09 .

8- بنك الجزائر ، 2018 ، التقرير السنوي ، ص 70 .

- 9- أحمد آل درويش وآخرون ، 2015 ، المملكة العربية السعودية : معالجة التحديات الاقتصادية الناشئة للحفاظ على النمو ، سلسلة دراسات إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى ، صندوق النقد الدولي ، ص 22 .
- 10- رالف شامي وآخرون ، أبريل 2012 ، أولويات إصلاح الإدارة المالية العامة في ظل الأوضاع الجديدة ، تقرير صادر عن صندوق النقد الدولي ، إدارة الشؤون العامة ، ص 61 .
- 11- Choi, Jae-Young; Park, Nowook. Dec 2013. **Achieving Medium Term Expenditure Framework Reform : A Case Study of Korea**. World Bank, Washington, Policy Research Working Paper;No. 6342. P 1-31 .

6. ملاحق:

ملحق رقم (01) : السلم الجديد للضريبة على الدخل الإجمالي

معدل الضريبة	قسط الدخل الخاضع للضريبة (دج)
0%	لا يتجاوز 240.000 دج
23%	دج 480.000 من 240.001 إلى
27 %	من 480.001 إلى 960.000 دج
30 %	من 960.001 إلى 1920.000 دج
33 %	من 1920.001 إلى 3840.000 دج
35%	أكثر من 3840.000 دج

المصدر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 100 ، 30 ديسمبر سنة 2021 ، ص 12