الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة الدكتور يحي فارس بالمدية

كلية العلوم الإقتصادية و التجارية وعلوم التسيير

قسم : علـوم التسيير

التخصص : مالية وإدارة المخاطر

عنوان المذكرة:

سياسة التقشف وترشيد الإنفاق الحكومي بعد إنهيار أسعار البترول-2014-2016.

مذكرة التخرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر قسم علوم التسيير تخصص مالية و إدارة المخاطر.

من إعداد الطالبة:

– زهور بلطرش .

الأستاذ المشرف:

-يرقي جمال

السنة الجامعية : 2016-2017

مقدمـة

إن الدولة وفي سعيها لتوفير الرفاهية لأفراد المجتمع كافة،تواجه عدة صعوبات أهمها ندرة الموارد.حيث تعتبر الموارد المالية المتاحة في يد الدولة في شكل محدود بالنسبة لحجم الإنفاق العام المطلوب،ذلك أن هناك العديد من البرامج التنموية الموضوعة على طاولة المناقشة والتي تتزاحم فيما بينها للحصول على حصة من هذه الموارد من أجل التجسيد والتنفيذ،وقد أدت هذه الحقيقة إلى ضرورة التفكير العميق في كيفية المواءمة بين خيار وآخر وأولوية وأخرى من أجل استغلال أمثل لهذه الموارد وتحقيق الأهداف المرجوة.وإنه لمن الصعب في ظل التحولات و الأزمات الإقتصادية التي تدور من حولنا التوفيق بين كل الخيارات.

فجل اقتصاديات الدول المتقدمة والنامية على حد سواء تواجه مشكل الندرة وشح الموارد، هذا من جهة، ومن جهة أخرى تنامي الطلب على مقومات الحياة الأساسية كخدمات الصحة والتعليم والأمن ...إلخ.مما زاد من مسؤولية الدولة في سبيل تلبية هذا الطلب وحاجتها المتزايدة إلى الإنفاق العام(ظاهرة زيادة النفقات العامة).ويعتقد البعض من الإقتصاديين والباحثين في هذا المجال أن المشكلة الإقتصادية التي تواجه المجتمع عامة ليست مشكلة الندرة في حد ذاتها بل مشكلة التحديد الدقيق للأهداف والأولويات والموارد المتاحة.باعتبار أن معظم الدول النامية تزخر بموارد طبيعية وبشرية جد ضخمة،فالمشكل أصبح في كيفية التعامل بعقلانية مع توافر الموارد،وهذا ما يقودنا إلى ضرورة الأخذ بمفهوم التقشف وترشيد الإنفاق العام.

حيث تعتبر سياسة التقشف وترشيد الإنفاق العام وسيلة للخروج من المعضلة في ظل قصور وشح مصادر التمويل من خلال تخصيص و إستغلال أمثل للموارد والرفع من فعالية وكفاءة توظيف النفقات العامة،أولا ضمن الميزانية العامة باعتماد أحدث التصنيفات،مع التقيد التام بتحقيق أهداف السياسة الإقتصادية التي ترغب فيها كل دولة.حيث أن إنفاق مبلغ من المال على مشروع معين لم يعد انجازا في حد ذاته وإنما الإنجاز هو مدى تحقيقه للأهداف المحددة من خلال إنفاق نفس المبلغ.

المبحث الأول:سياسة التقشف

هو أشهر مصطلح يتم تداوله بين الإقتصاديين هذه الأيام بعد الأزمة المالية التي عرفها العالم في السنوات الأخيرة.وبهذا سيتم التطرق في هذا المبحث إلى مفهوم التقشف وإجراءات وضوابط التقشف و الاعتبارات النظرية لسياسات التقشف.

المطلب الأول:ماهية التقشف.

الفرع الأول:مفهوم التقشف.

التقشف هو السياسات التي تستهدف تخفيض حجم الإنفاق الحكومي أو رفع الضرائب بهدف خفض عجز الميزانيات العامة للحكومات وتجنب تصاعد الديون الحكومية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي،وغالبا ما تلجا الحكومات إلى السياسات التقشفية أثناء إنخفاض الإيرادات بشكل مفاجئ غير متوقع أو التراجع الحاد لمستويات النشاط الاقتصادي،أملا في أن تؤدي تلك السياسات إلى تحسين الأوضاع الإقتصادية و من جهة نظر أنصار التقشف الإقتصادي يؤدي توسع مستوى النشاط و ارتفاع معدلات النمو في الوقت الذي يرى فيه مناهضو سياسات التقشف أنها على العكس من ذلك دائما ما يصاحبها في معدلات البطالة وانخفاض في معدلات النمو الإقتصادي.[1]

التقشف بالمعنى العام يقصد به صعوبة العيش وخشونته،بسبب عدم كفاية حاجيات الإنسان وهو،في الإصطلاح السياسي:برنامج حكومي ذو طابع اقتصادي،يستهدف الحد من الإسراف زيادة الإنفاق على السلع الإستهلاكية،وتشجيع الإدخار،والعمل على مضاعفة الإنتاج،علاجا لأزمة إقتصادية،تمر بها البلاد.[2]

ومن خلال ماسبق يمكن تقديم المفاهيم التالية:

الرشادة في الإنفاق:وهي إنفاق ماينبغي بالقدر الذي ينبغي في المكان الذي ينبغي والزمان الذي ينبغي.

الإسراف في الإنفاق: وهو إنفاق ما ينبغي فوق ماينبغي .

التبذير:هو إنفاق ما ينبغي فيما لاينبغي .

التقتير:هو عدم إنفاق ماينبغي فيما ينبغي و في المكان الذي ينبغي والزمان الذي ينبغي.

[1] http://www.alarabiya.net/ar/aswaq/٢٠١٥ /٠٢/٠٦.اقتصاديات التقشف Html

[2] https://ar.wikipedia.org/wiki/%D٨٪AA%D٩٪٨٢٪D٨٪B٤٪D٩٪٨١

التقشف هو لجوء الدولة إلى إتباع سياسات مالية تهدف إلى إحداث قدر من التوازن بين الإنفاق العام للدولة وإيراداتها العامة بإستخدام الدولة للسياسة المالية مثل رفع الضرائب بكافة أشكالها أو زيادة الرسوم التي تحصلها الدولة على ما تقدمه من سلع وخدمات عامة،وهذه تؤثر على مستويات الدخول المتاحة للجمهور أو صافي أبارح الشركات وهو ما يؤدي إلى خفض الإنفاق بشكليه الإستهلاكي و الإستثماري.[1]

أو أن تلجا الدولة إلى خفض الإنفاق العام بأشكاله المختلفة مثل الإنفاق على البنى التحتية أو الإنفاق على المشروعات العامة،والميزانيات التي تخصصها الدولة لمدفوعات الدعم أو مساعدات الأسر منخفضة الدخول،أو أن تقوم الدولة بخفض أجور العاملين في الخدمة المدنية أو غيرها من أشكال الإنفاق العام المؤثر،وتهدف هذه الإجراءات إلى رفع درجة السيولة التي تتمتع بها الحكومة وتقليل درجة إعتمادها على الإقتراض بكافة أشكاله، وتتم هذه العلميات من الخفض الإختياري للإنفاق العام بهدف السيطرة على العجز في الميزانية العامة للدولة،والسيطرة على نمو الدين العام ورفع تنافسية الإقتصاد المحلي ورفع مستويات نموه الإقتصادي.[2]

ويشير Mark blythمن جامعة براون ومؤلف كتاب التقشف:تاريخ فكرة خطيرة Austerity the History of a Dangerous Idea[3].الذي نشر مؤخرا إلى أن التقشف هو وصفة توصف للدول التي تعيش خارج إطار إمكانياتها،ولذلك تحتاج هذه الدول إلى شد الحزام على البطون،لكي تتمكن من أن تتعايش في حدود إمكانياتها المالية بدون اللجوء إلى مزيد من الإقتراض.

[1] http://economyofkuwait.blogspot.com/

[2] نفس المرجع السابق.

[3] - ***مارك بليث*** إقتصادي سكتلندي،يعمل كأستاذ في جامعة براون الأمريكية،أصدر كتاب تاريخ فكرة خطيرة عام ٢٠١٣،وترجمه إلى العربية عبد الرحمان أياس ضمن إصدارات سلسلة عالم المعرفة.

وغالبا ما تلجأ الدول إلى سياسات التقشف عندما تواجه بأزمة عنيفة ناتجة عن إرتفاع مستويات الإنفاق وزيادة العجز المالي،ومن ثم نمو الدين العام للدولة على نحو مستدام،ويحدث ذلك عندما ترتفع معدلات العائد المطلوب على سندات الدولة عن معدلات النمو الحقيقي لإقتصادها القومي،حيث يترتب على ذلك استمرار دين الدولة العام في الإرتفاع إلى ما لانهاية.[1]

ويختلف مفهوم التقشف عن مفهوم "ترشيد الإنفاق العام"،حيث انه يعرف بأنه"العمل على زيادة فعالية الإنفاق العام بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الحكومة على تمويل ومواجهة إلتزاماتها الداخلية والخارجية مع القضاء على مصادر التبديد والإسراف والتبذير إلى أدنى حد ممكن"،لذا فإن ترشيد الإنفاق العام لا يقصد به ضغطه ولكن يقصد به الحصول على أعلى إنتاجية عامة بأقل قدر ممكن من الإنفاق[2]، وبالتالي يمكن القول بأن مفهوم ترشيد الإنفاق العام أشمل وأعم من سياسات التقشف،لأنه لا يتضمن مجرد إجراءات من شأنها تخفيض الإنفاق العام،ولكنه يعني التحول نحو سياسات أكثر فاعلية في إدارة المال العام،وذلك من خلال إتباع طرق أكثر فعالية في إدارة الموازنة،سواء كان ذلك على مستوى إعدادها أو تنفيذها أو الرقابة عليها[3].

الفرع الثاني:إجراءات التقشف.

يختلف مدى وضوح حزمة الإجراءات المتبعة في إطار سياسة التقشف من دولة لأخرى فمثلا في بعض الدول مثل اليونان إتخذت تدابير تقشفية واضحة مثل زيادة الضرائب وتخفيض الإعانات الإجتماعية وخفض رواتب القطاع العام،وشملت أيضا تخفيضات في الضرائب لفئاة معينة للتخفيف من أثر التدابير الأخرى.

في بعض الدول الأخرى لم تكن سياسات التقشف واضحة بالشكل الكافي،فعلى سبيل المثال شهدت بريطانيا تغييرا في سياسات الحكومة منتصف عام٢٠١٠،وأدخلت وقتها تدابير مثل إعادة هيكلة نظام الرعاية الإجتماعية مع إجراء بعض التخفيضات عليه،وعلى الرغم مما تبدو عليه السياسات بأنها تدابير تقشفية،إلا أنه لا يمكن الإعتداد بها كذلك لأنها أتت في إطار

---

[1] نفس المرجع السابق.

[2] –بن عزة محمد.***ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع الإنفاق العام منهج الإنضباط بالأهداف***: دراسة تقييمه لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة١٩٩٠–٢٠٠٩،رسالة ماجستير،كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية،جامعة أبي بكر بلقايد،الجزائر،السنة الجامعية٢٠٠٩/٢٠١٠،ص٦٩.

[3] Guidelines for Fiscal Adjustment ;International Monetary Fund ;Available on:http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam٤٩/pam٤٩٠٤.htm

نهج إصلاحي للحكومة،ومن ثم لا بد من التمييز بين التغييرات التي تدخل في إطار جدول الأعمال الحكومي وتلك التي تدخل لأسباب تقشفية،فمثلا لا يمكن إعتبار إزالة تدابير التحفيز المالي من قبل بعض الحكومات بأنها تقع ضمن حزمة التقشف،إذ أنها تقدم في الأصل على أنها إصلاحات مؤقتة[١]،أي علينا أن نميز بين أمرين هدف التغيير والمدى الزمني له.

ولكن بصورة عامة يمكن القول إن تدابير التقشف إجراءات عدة تأخذ شكل مزيج من زيادة الضرائب وخفض النفقات العامة،حيث ترتفع الضرائب المباشرة وغير المباشرة،بينما على جانب الإنفاق العام يتم تخفيض المعاشات العامة لموظفي الدولة،وتقليص الخدمات العامة التي لها تأثير غير مباشر على رفاهية الأسر وتخفيضات في بعض صور الإنفاق العام مثل الإنفاق الدفاعي،وتخفيضات في إعداد مستويات أجور العمالة في القطاع العام[٢].

الفرع الثالث:ضوابط سياسات التقشف.

تدخل سياسات التقشف في صلب إهتمام صندوق النقد الدولي،وتقوم فلسفة الصندوق على أن خطط التقشف والضبط المالي ينبغي أن تركز على الإصلاحات الهيكلية المتواصلة بدلا من تدابير المؤقتة أو قصيرة الأجل حتى تؤتي ثمارها،فبلجيكا وكندا،على سبيل المثال، حققتا نجاحا كبيرا في تخفيض الديون مقارنة بإيطاليا،وكان الفرق بين الحالات الثلاث هو الوزن النسبي الذي أعطاه كل بلد للتحسينات الهيكلية مقارنة بالجهود المؤقتة،وجدير بالذكر أن كلا من بلجيكا وكندا وضعتا برنامجا لضبط المالية العامة في حقبة التسعينات،استطاعتا من خلاله الحفاظ على تحسن أداء الموازنة العامة والمساعدة في التخلص من التبعات الإقتصادية غير الحميدة الناشئة عن الضبط المالي المفرط.

وفي دول أخرى مثل بريطانيا،رغم مسعاها لإجراءات تقشفية خلال القرن العشرين،نجد أن نسب الدين العام ارتفعت نتيجة قيام السلطات بالجمع بين تشديد سياسة المالية العامة والسياسة النقدية،مما أفضى إلى نمو سالب الأمر الذي أدى في النهاية إلى تفاقم مشكلة الدين العام وفي اليابان خلال حقبة التسعينات،رأى الصندوق أنه كان ينبغي على الحكومة إجراء

[١] Tim Callan and Others.The Distributional Effects of Austerity Measures:Acomparing of six EU Countries ;EUROMOD.december ٢٠١١.p٤.
[٢] Ibid;p٥.

إصلاحات هيكلية في القطاع المصرفي وتهيئة بيئة داعمة قبل أن تبدأ في تطبيق سياسات التقشف والضبط المالي وتأثيراتها السلبية التي شابت العملية.

وتؤكد دراسات صندوق النقد الدولي أن عملية إصلاح الخلل المالي،أي عجز الموازنة وتخفيض الديون،تستغرق وقتا طويلا،ففي بعض الحالات لم يتراجع الدين العام في بعض الدول إلا بنسبة هامشية في المتوسط بعد مرور ١٥ عاما من تجاوزه نسبة١٠٠%من الناتج المحلي الإجمالي،وأحد أسباب ذلك هو صعوبة تخفيض العجز المالي بسرعة،ولذلك ينبغي مراعاة الواقعية عند تحديد ما يمكن تحقيقه من خفض عجز الموازنة والديون.

وقد وضع صندوق النقد الدولي في إطار ذلك خارطة طريق للنجاح لتطبيق سياسات التقشف وتسوية أعباء الديون المفرطة ، تتلخص في التالي:

- دعم النمو يمثل أهم الأولويات لمواكبة الآثار الإنكماشية المترتبة على التقشف المالي.
- يجب أن تركز السياسات على حل المشكلات الهيكلية الأساسية داخل الإقتصاد كما يجب أن تكون السياسة النقدية داعمة بقدر الإمكان.
- نظرا للوقت الذي يستغرقه تخفيض الديون،ينبغي التركيز في عملية الضبط المالي على التغييرات الهيكلية الدائمة،ويمكن أن تساعد في هذا الخصوص قواعد المالية العامة،كتلك المطبقة في بلجيكا،والتي تعزز الشفافية والمساءلة في عملية الميزانية،مع العلم أن حالة إيطاليا في حقبة التسعينات تشير إلى عملية تخفيض الديون لم يصحبها نمو قوي[1].

المطلب الثاني:الإعتبارات النظرية لسياسات التقشف.

إن السياسات المالية التوسعية المتفق على آثارها في النظرية الإقتصادية هي ما يطلق عليه الروشتة الكينزية نسبة للإقتصادي الشهير كينز الذي إقترح أنه في ظل ظروف الكساد يكون الطلب الكلي الخاص(الإنفاق الإستهلاكي الخاص والإنفاق الإستثماري الخاص)منخفضا،بصفة خاصة الإستثماري،على الرغم من إنخفاض معدلات الفائدة بسبب شيوع التوقعات التشاؤمية بين المستثمرين حول مستقبل النمو الإقتصادي،وإذا ما استمرت الأوضاع على هذا النحو فإن الإنفاق الإستثماري لن

[1] جون سايمون وآخرون،١٠٠ عام من المتعامل مع أعباء الدين المفرطة،آفاق الإقتصاد العالمي،صندوق النقد الدولي،عدد أكتوبر ٢٠١٢،واشنطن،ص ٢-٣.

يتزايد وسيستمر الطلب الكلي منخفضا،من هنا لابد و أن يأتي النمو في الإنفاق من مصدر خارجي،هذا المصدر الخارجي هو الحكومة.

الفرع الأول:التقشف سياسة إنكماشية.

بالنسبة للكينزيين تعتبر فترات الرواج هي الوقت المناسب لتطبيق خطط التقشف وليس أوقات الكساد،بينما يتطلب الكساد أن تحقق الدولة عجزا في ميزانيتها وتتبع سياسات مالية توسعية.فمن وجهة نظر الكينزيين فإن الإنفاق الخاص يتراجع في أوقات الكساد،لأن القطاع الخاص إما يكون غير قادر على الإنفاق أو غير راغب فيه عند المستويات التي تضمن للإقتصاد الخروج من حالة الكساد،وهنا يأتي دور الإنفاق الحكومي في تعويض النقص الحادث في الإنفاق الخاص.فإذا قامت الحكومات بتطبيق خطط للتقشف في أوقات الكساد حيث يحتاج الإقتصاد أساسا إلى المزيد من الإنفاق،فإن حجم الطلب الكلي يتراجع وهو مايوفر الشروط اللازمة لدخول الإقتصاد مصيدة الكساد[1].

لقد كان **جون ما يناردكينز** يرد على معارضيه من الكلاسيك حول فكرة أن الأسواق لابد و أن تعمل على النحو الصحيح بدون الحاجة على التدخل الحكومي في الأجل الطويل،بأنه صحيح أن الأسواق سوف تعمل بشكل صحيح في الأجل الطويل،ولكننا جميعا سوف نكون موتى في الأجل الطويل،بمعنى أن الإقتصاد لا يجب أن ينتظر حتى تستجيب الأسواق ليعاني الإقتصاد من ويلات الكساد،وأن التدخل الحكومي يصبح ضرورة في مثل هذه الحالات،ويشير مؤلف كتاب"***التقشف:تاريخ فكرة خطيرة***" إلى أن التقشف فكرة خطيرة إقتصاديا لثلاث أسباب على الأقل هي:

الأول:أن سياسات التقشف لا تعمل كما هو متوقع من الناحية العملية،بمعنى أن الآثار المتوقعة لسياسات التقشف لا تتم على النحو المتوقع،وإنما الذي يحدث بالفعل هو العكس.

والثاني:أن سياسات التقشف يترتب عليها إعادة توزيع للدخل بصورة غير متساوية بين السكان،حيث ينصب آثرها بشكل كبير على الفئات المحدودة الدخل،وربما تكون هذه هي أسوأ آثار التقشف.

[1] http://economyofkuwait.blogspot.com

والثالث:أن هذا المدخل يهمل حقيقة أن جميع دول العالم لا يمكنها أن تنتهج سياسة التقشف في ذات الوقت،لأن النمو في العالم ككل سوف يتراجع إذا قامت كل دولة ذات الوقت بتخفيض إنفاقها ورفع مستويات الإيرادات التي تحصلها بحيث يتأثر الطلب الكلي في كافة دول العالم في ذات الوقت.فالعالم الذي نعيش فيه متشابك بطبيعته،وبالتالي فإن التوسع الذي يتقشف في الجانب الآخر.فإذا ما هبت دول العالم و إتبعت هذه السياسات في ذات الوقت فإن الأثر على النمو في العالم سوف يكون مدمرا،وهذا ما يحدث حاليا،حيث يترتب على السياسات التقشفية في أوروبا والولايات المتحدة التأثير سلبا على اتجاهات النمو في الدول الناشئة والدول المصدرة للمواد الأولية مثل دول الأوبك،ومن ثم على النمو العالمي.[1]

الفرع الثاني:التقشف سياسة توسعية.

تنطلق وجهة النظر القائلة بأن التقشف هو سياسة توسعية من الآثار المتوقعة للتقشف على إتجاهات التوقعات،بصفة خاصة توقعات قطاع الأعمال الخاص،فوفقا لوجهة النظر هذه يترتب على إتباع سياسات تقشفية أن يتم وضع الميزانية العامة للدولة وعجزها تحت السيطرة وهو ما يعني بالتبعية أن الدين العام للدولة سوف تتم السيطرة عليه من خلال إجراءات التقشف الأمر الذي يؤدي إلى تدعيم الثقة في الإقتصاد للدولة،وهو ما يشجع المستثمرين على المزيد من الإستثمار،وزيادة الإنفاق الإستثماري،ومع زيادة الإنفاق الإستثماري تزداد مستويات الطلب الكلي،وهو ما يؤدي إلى زيادة مستويات التوظيف والخروج من حالة الكساد.

ومن ناحية أخرى ينظر إلى التقشف على أنه يؤدي بالتبعية إلى خفض مستويات الإنفاق الحكومي بصورة كبيرة، وهو ما يعني تغير مستويات التوقعات حول معدلات الضرائب التي يمكن أن تفرضها الحكومة في المستقبل في ظل المستويات المنخفظة للإنفاق،إذ أن تقوم الحكومات بخفض معدلات الضرائب إلى الناتج عندما تقوم بإنفاق نسبة أقل إلى الناتج،ويترتب على هذا التوقعات التفاؤلية حول إتجاهات الضرائب أن يقوم قطاع الأعمال بالمزيد من الإستثمار كما تؤدي إلى زيادة مستويات الإنفاق الإستهلاكي ومن ثم زيادة حجم الطلب الكلي.

[1] http://economyofkuwait.blogspot.com

ولقد إنطلقت الدعوات إلى التقشف في الأزمة الحالية إستنادا إلى وجهة النظر القائلة بأن التقشف ربما قد يكون مكلفا اليوم بصورة أكبر عن الوضع الذي يكون فيه الإقتصاد في ظروفه الطبيعة،غير أنه إذا لم تجر هذه التعديلات الآن فإن آثارها المتوقعة سوف تكون أعظم،على سبيل المثال في صورة إرتفاع التوقعات بالإفلاس أو التوقف عن خدمة الديون نتيجة لنقص السيولة اللازم لاستيفاء الإلتزمات المالية للدول في منطقة اليورو،غير أنه على الرغم من معقولية الإدعاء بضرورة وضع الدين العام تحت السيطرة،فإن مخاطر التقشف نتيجة عدم التوافق الزمني بين خطط التقشف وطبيعة الأوضاع على الأرض لا يمكن إهمال أثرها.

المبحث الثاني:ترشيد الإنفاق الحكومي، مفهومه، عناصره، عوامل نجاحه.

إن النظريات المالية أو الموازنية " Les théories budgétaires "عموما تنقسم إلى نوعين:النوع الأول يركز على" الرشادة" أو "العقلانية" الإقتصادية،أما النوع الثاني فيركز على "الرشادة" أو" العقلانية" السياسية. و بالأخص وما يهمنا النوع الأول الذي يهتم بالحساب الإقتصادي والمقارنة بين التكاليف والنتائج للبرامج الحكومية ويمثل هذا الإتجاه الإقتصادي"Musgrave" حيث يعتبر أن هذا الإتجاه هو الأكثر رشادة وفعالية في تعظيم منفعة الفرد[١].ومن هذا المنطلق سوف نتطرق إلى تحديد مفهوم ترشيد الإنفاق الحكومي.من خلال المطلب الأول ونعالج في المطلب الثاني عوامل نجاح عملية ترشيد الإنفاق الحكومي أما المطلب الثالث أهم المجالات الأساسية لترشيد الإنفاق الحكومي.

المطلب الأول:مفهوم ترشيد الإنفاق الحكومي.

تعددت التأويلات والمفاهيم المفسرة لمصطلح ترشيد الإنفاق العام نظرا لتعدد الأفكار،الإتجاهات والرؤى ومن خلال إطلاعنا وبتمعن على معاني المصطلحات ومعرفة معانيها اللغوية و الإصطلاحية،ارتأينا إدراج"الترشيد"والعقلانية" لما لذلك من تقارب في المعنى ولإعطاء أكثر توضيح سوف نتعرض واصطلاحا، والثانية تتعلق بأهم التعاريف حول ترشيد الإنفاق العام.

الفرع الأول:ماهية الترشيد أو العقلانية:

[١] Jaques benjamin ,LArationalisation des choix budgétaires:les cas québécois et canadien ;Revue canadienne de science politique ;Vol.٥ ;No.٣(Sep.١٩٧٢),p٣٤٨.

إن السلوك الرشيد في التعاملات بين الأعوان الإقتصاديين يعتبر من الدعائم الأساسية التي يبنى عليها الإقتصاد،حتى يكون متوازنا ويحقق الأهداف التي يسير عليها.و لأجل الوقوف على حقيقة الترشيد لابد من توضيح بعض الأبعاد المتعلقة به،بالتركيز على أن السعي وراء تحقيق الأهداف المخطط لها مسبقا يعتبر الطريق الجيد للترشيد.

أولا:"الترشيد" و"العقلانية" لغة: لقد أشار المفكر(Jones(١٩٠٨إلى مصطلح الترشيد" Rationalization"هو سلوك يتوقف مع السلوك الفطري"[١]،وأن الترشيد فكرا يعني الارتكاز إلى العقل والرشد في توخي الإختبارات الأفضل كما ونوعا.[٢]

وإن لفظ "الترشيد" في المعنى اللغوي هو من فعل رشدا،ورشادا أي إهتدى واستقام،أما إذا قلنا فلان رشيد أي أنه صائب وحكيم وقراره رشيد يحقق الأهداف المرجوة.[٣]

وأن عنصر تحقيق الأهداف يعتبر مدلول أساسي يوصل إلى مفهوم الترشيد،بإعتباره يعني الإستقامة التي تقتضي الوصول إلى الغايات و الأهداف بالوسائل المناسبة لذلك،وبتوضيح أكثر فإن الترشيد يحصل إذا تحققت الأهداف بوسائل وطرق مشروعة.[٤]

كما أن الرشيد هو الهادي إلى الطريق القويم الذي تقديره في ما قدر والذي ينساق إلى غاياته على سبيل السداد،أي مطابق للعقل والحق والصواب"سياسة رشيدة".[٥]

أما لفظ"ترشيد" أو "إرشاد" أي توجيه وهداية إلى الخير والصلاح ودلالة على الطريق الصحيح والرشاد هو نقيض الظلال.[٦]

ومصطلح "العقلانية"وهو مصطلح متصل بكل مايدل على المنطق ويمثل"القدرة على التفكير المنطقي وبعقلانية".[٧]

---

[١] Siegfried Zepf ;About rationalization and intellectualization ;International Forum of Psychonanalysis ;routledge taylor and francis group ;٢٠١١,١٤٨.

[٢] نائل عبد الحافظ العوالمة، ***"ترشيد الإنفاق العام في الأجهزة المركزية لإدارة العامة في الأردن"***،مؤتة للبحوث والدراسات،المجلد السابع،المجلد السابع،العدد الثاني،١٩٩٢، ص ٣٩.

[٣] المنجد في اللغة العربية المعاصرة، الطبعة الثانية، دار المشرق، لبنان، ٢٠٠١، ص ٥٥٥.

[٤] أحمد عبد الرؤوف إبراهيم أبو شريعة، ***أثر الترشيد في الإقتصاد الإسلامي***"،رسالة ماجستير،جامعة اليرموك،١٩٩٥،ص ٣٥.

[٥] العلامة الشيخ أحمد رضا،" ***معجم متن اللغة***" ، المجلد الثاني، منشورات مكتبة الحياة، لبنان، ١٩٨٧، ص ٥٩٠.

[٦] المنجد في اللغة العربية المعاصرة،مرجع سابق ذكره،ص٥٥٥.

[٧] John Whalley ;Rationality ;Irrationaty and economic cognition ;cecifo working paper n.١٤٤٥ category ١٠ empirical and theorical methods ;Ontario ;N٦A٥ Canada ;٢٠٠٥ ;p٠٧.

ثانيا: الترشيد اصطلاحا: يأخذ اصطلاح "الترشيد"معناه من مصطلح "الرشد "بمعناه الإقتصادي والذي يعبر عن التصرف بعقلانية وحكمة،وعلى أساس رشيد،وطبقا لما يملي بيه العقل،ويتضمن الترشيد أحكام الرقابة والوصول بالتبذير والإسراف إلى حد الأدنى، ومحاولة الإستفادة القصوى من الموارد الإقتصادية والبشرية والطبيعية والمتوفرة[1].

والعقلانية الإقتصادية"rationalité économique"هي التصرف الإقتصادي الإستهلاكي أو الإنتاجي بما يوفر تعظيم المنفعة الإستهلاكية بأقل تكلفة ممكنة ويزيد في العائد الإقتصادي من الموارد الموضوعة في العملية الإنتاجية.

إن العقلانية أو الرشادة مقولة ليست بعيدة عن الإقتصادية« économisme »التي ترى في سلوك الفعاليات الإقتصادية من حيث السلوك والقيم والتقويم تطبيقا للنظريات الإقتصادية وطرائق علم الإقتصاد وحسب.وهي قريبة من "العقلنة rationalisation" الإقتصادية بمعنى السلوك الإقتصادي الذي يهدف إلى تحقيق النجاعة الإقتصادية في أي تصرف[2].

ويطلق الترشيد على ترشيد الإستثمار،ترشيد استخدام الطاقة،ترشيد الإستهلاك،ترشيد الإنفاق العام الذي هو جوهر موضوع دراستنا.

الفرع الثاني:ماهية ترشيد الإنفاق العام.

إن ترشيد الإنفاق العام من المواضيع حديثة التداول في خضم توالي الأزمات على الإقتصاديات العالمية بالرغم من أن الفكر الإسلامي قبل عصور مضت قد عالج هذا التوجه،حيث يعتبر ترشيد الإنفاق العام من المعاني والمفاهيم التي حظيت بنصيب من الإهتمام من مختلف الآراء والتحليلات وتعددت التعاريف بشأنه وسوف نتطرق إلى بعضها.

فالمقصود بترشيد الإنفاق العام هو تطبيق عملي لأفضل كفاءة في توزيع الموارد بما يضمن تحقيق الأهداف المرجوة،فهو يشمل بالضرورة الحد من الإسراف في كافة المجالات والأخذ بمبدأ الإنفاق لأجل الحاجة الملحة لتحقيق النمو المطلوب في الإقتصاد

[1] -محمد شاكر عصفور،"***أصول الموازنة العامة***"،الطبعة الأولى،دار الميسرة للنشر والتوزيع،لبنان،٢٠٠٨،ص ٣٩٩.

[2] Bernard ;La Théorie du calcul économique rational et la décentralisation de la planification socialiste(Les TEMPS Modernes n ٨٥١ avr.١٩٦٧).p٢٠.

الوطني.[1] .وباعتبار أن الدولة المكلف الوحيد بعملية الإنفاق"فينظر على ترشيد الإنفاق العام على أنه "حسن تصرف الحكومة في إنفاق المال العام".[2]

كما ينظر على ترشيد الإنفاق العام على أنه"العمل على زيادة فاعلية الإنفاق بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الإقتصاد القومي على تمويل ومواجهة التزاماته الداخلية والخارجية مع القضاء على مصدر التبديد والإسراف إلى أدنى حد ممكن.لذا فإن ترشيد الإنفاق العام لا يقصد به ضغط ولكن يقصد به الحصول على أعلى إنتاجية عامة ممكنه بأقل قدر ممكن من الإنفاق، والإسراف يمكن تحديد نطاقه إذا زاد الإنفاق إلى مستوى أعلى بكثير عن موارد الدولة،أو انخفاض إنتاجية الإنفاق العام إلى أدنى حد ممكن".[3]

كما يعرف ترشيد الإنفاق العام على أنه:"تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة هذا الإنفاق إلى أعلى درجة ممكنه والقضاء على أوجه الإسراف والتبذير ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامة وأقصى ما يمكن تدبيره من أموارد العادية للدولة".[4]

واعتمادا على معايير أكثر دقة يأتي تعريف ترشيد الإنفاق العام على أنه "التزام الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع" ويقصد ب" الفعالية" توجيه الموارد العامة إلى الإستخدامات التي ينشأ عنها مزيج من المخرجات تتفق مع تفضيلات أفراد المجتمع،فالفعالية تنصرف إلى مرحلة دراسة الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها،وترتيب هذه الأهداف وفقا لأهميتها.[5]

---

[1] -بن حمادي عبد القادر، ***"تحليل الموازنة العامة في ظل الإصلاحات دراسة حالة الجزائر"***،مقال ضمن الملتقى الوطني الأول حول الإقتصاد الجزائري في الألفية الثالثة ،جامعة سعد دحلب،البليدة،٢١-٢٢ ماي ٢٠٠٢،ص ٤.

[2] -شوقي أحمد دنيا،***"النظام المالي الإسلامي وترشيد الإنفاق العام"***،جامعة أم القرى،١٩٩٩،ص ٢٥٠.

[3] محمد عبد المنعم عفر و احمد فريد مصطفى، ***"الإقتصاد المالي الوضعي والإسلامي بين النظرية والتطبيق"***،مؤسسة شباب الجامعة،مصر،١٩٩٩،ص ٧٢.

[4] دراوسي مسعود، ***"السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الإقتصادي حالة الجزائر ١٩٩٠-٢٠٠٤"***،أطروحة دكتوراه دولة،كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير جامعة الجزائر،٢٠٠٤،ص ١٧١.

[5] *محمد عمر أبو دوح،" **ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة**"،الدار الجامعية،الإسكندرية،٢٠٠٦،ص٤٤.*

كما ان الفعالية يمكن تعريفها على انها:"قياس مدى تحقيق الاهداف ،ويتطلب هذا المفهوم مقارنة المخرجات مع الأهداف المطلوب تحقيقها والأساليب المتبعة في تحقيقها...."[١]. وفعالية النفقات العامة"هي حجم الأهداف المنتظرة من خلال الآثار الاجتماعية والاقتصادية لبرنامج إنفاقي معين مقارنة بالاهداف المحددة مسبقا"[٢].

أما الكفاءة فهي علاقة نسبية بين التكلفة والناتج أو بين المدخلات والمخرجات فيقصد بها تقنين العلاقة بين المدخلات والمخرجات وللكفاءة بعدين:[٣]

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

الثاني كفاءة المدخلات"Imput Efficiency":وتعني تحقيق قدر معين من المخرجات بقدر أقل من المدخلات،ومن ثم تقاس بنسبة المدخلات الفعلية إلى المدخلات المتوقعة عند قدر معين من المخرجات،عندما تكون مخرجات الإنفاق العام قابلة للقياس الكمي،أما إذا كانت تلك المخرجات ذات طابع اجتماعي فيمكن الإعتماد على مقاييس وسيطة،فبرامج الإنفاق العام تبدأ بالحصول على مدخلات مثل العمل رأس المال....إلخ.للقيام بأنشطة معينة مثل علاج المرضى،تعليم الأطفال....إلخ.بهدف الحصول على مخرجات نهائية كتحسين الصحة والإرتقاء بالمستوى الثقافي،ولما كان من الصعب قياس هذه المخرجات بدقة من الممكن استعمال مقاييس وسيطة مثل عدد المرضى/لكل طبيب،وعدد الطلبة/لكل معلم.[٤]

وعلى العموم فإن ترشيد الإنفاق العام هو اعتماد الكفاءة والفاعلية في استخدام الموارد المتاحة دون إسراف ولا تبذير مع التركيز على ضرورة تحقيق الأهداف المرجوة من خلال كل عملية إنفاق،ولبلوغ هذا الهدف المنشود يجب الإلتزام بالضوابط التالية:[٥]

- تحديد حجم أمثل للنفقات العامة.
- إعداد دراسات الجدوى للمشروعات التي يتقرر إقامتها.

---

[١] عطا الله وراد،"***دراسة تحليلية لتقييم اداء الوحدات الحكومية من منظور محاسبي***"،مجلة ندرة الاساليب الحديثة في الادارة المالية العامة،المنظمة العربية للتنمية الادارية ،دمشق، ٢٠٠٥،ص ١٢٠.

[٢] Francois Ecalle ;op ;cit,p٢٢٥.

[٣] محمد عمر ابو دوح،مرجع سابق،ص ٤٤.

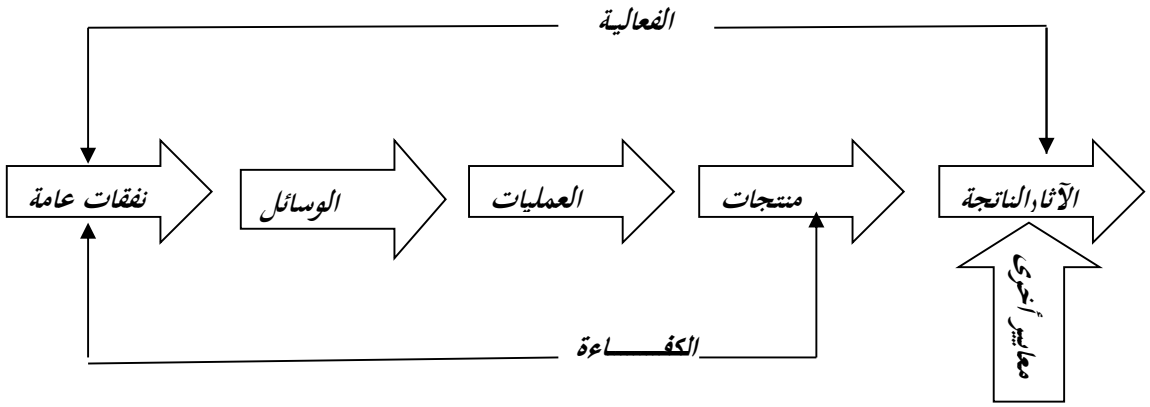
[٤] لأكثر توضيح حول موضوع الكفاءة أنظر:علي شريف،محمد فريد الصحن،'***اقتصاديات الإدارة منهج وقرارات***"،الدار الجامعية،جمهورية مصر العربية،١٩٨٨،ص ٩٩.

[٥] نبيل جمال سليم عبد النبي،'***الآثار الإقتصادية والإجتماعية لموازنات السلطة الفلسطينية***"،مذكرة ماجستير كلية الإقتصاد والعلوم الإدارية بجامعة الأزهر،٢٠١٢،ص٩٢.

- الترخيص المسبق من السلطة التشريعية.
- تجنب الإسراف والتبذير.فرض الرقابة على النفقات العامة.

وقد ركز "Miguel Sand all(٢٠٠٩)"[١]على الكفاءة هي في جوهرها المقارنة بين المدخلات من الموارد المستخدمة في نشاط معين فأي هيئة يصدر منها قرار سواء كانت شركة أو هيئة حكومية،أو بلد تبلغ مستوى أقصى من الإنتاج بأقل استعمال للموارد يكون ذا كفاءة والعكس إذا كان الإنتاج متواضع بالمقارنة مع الموارد المستعملة تكون غير ذا كفاءة.

الشكل البياني رقم(٠١):مؤشري الكفاءة والفعالية في المجال العمومي.



Source:François Ecalle ; op, cit, p٢٢٤.

الفرع الثالث:أهداف ترشيد الإنفاق الحكومي

يهدف ترشيد الإنفاق إلى تحقيق مايلي:[٢]

- رفع الكفاءة الإقتصادية عند استخدام الموارد و الإمكانات المتاحة على نحو يزيد من كمية ونوع المخرجات بنفس مستوى المدخلات،أو على نحو يقلل من المدخلات بنفس المخرجات.
- تحسين طرق الإنتاج الحالية،وتطوير نظم الإدارة والرقابة،و إدخال الأساليب التقنية،ودراسة الدوافع والإتجاهات.

[١] Miguel St.Aubyn ;Alvaro Pina ;Filomena Garcia and Joana Pais ;Study on the efficiency and effectiveness of public spending on tertiary education ;Economic Papers ٣٩٠,Directorate-General for Economic and Finacial Affairs Publications ;Novomber ٢٠٠٩,p٠٥.

[٢] محمد صادق حامد ربابعة،"***نموذج مقترح لقياس أثر جودة المعلومات المحاسبية على ترشيد الإنفاق الحكومي الأردني طبقا للمعايير الدولية***"،دكتوراه فلسفية في المحاسبة،كلية الأعمال،جامعة الأردن عمان العربية للدراسات العليا،الأردن،٢٠١٠ ص٤٨.

- خفض عجز الموازنة وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب،والمساعدة في السيطرة على التضخم والمديونية،والمساهمة في تدعيم وإحلال وتجديد مشروعات البنية الأساسية.
- مراجعة هيكلة للمصروفات،عن طريق تقليص نوعية وحجم المصروفات التي لا تحقق مردودية كبيرة.
- دفع عجلة التطوير والتنمية و إجتياز المشاكل الإقتصادية و الإجتماعية التي تواجه الدولة تحدياتها.
- محاربة لكافة الأوضاع المالية الجيدة والمستقرة والصعبة والمتغيرة محليا وعالميا.
- المحافظة على التوازن بين السكان والموارد في مختلف المراحل الزمنية القصيرة والمتوسطة والطويلة.
- تجنب مخاطر المديونية الحالية وأثرها خصوصا وإن كثير من الدول النامية تعاني من مشكلة تسديد ديونها التي من المحتمل أنها أسرفت فيها في الماضي.
- المساعدة على تعزيز القدرات الوطنية في الإكتفاء الذاتي النسبي في الأمد الطويل وبالتالي تجنب المجتمع مخاطر التبعية الإقتصادية والسياسية وغيرها.[1]
- تحقيق الإنسجام بين المعتقدات الدينية والقيم الإجتماعية للمجتمعات العربية والإسلامية من جهة والسلوك الإقتصادي في هذه المجتمعات من جهة أخرى.

وبناءا على ذلك فإن مفهوم ترشيد الإنفاق يعتبر عملية مستمرة وركيزة مهمة لأسس إعداد وتنفيذ الميزانية،تلتزم الجهات المعنية بوضع ما يناسبها من أنظمة وإجراءات لتنفيذ في كل مراحل الموازنة ابتدءا من وضع التقديرات إلى غاية الرقابة على التنفيذ.

الفرع الرابع: أساليب تخفيض ومراقبة الإنفاق الحكومي.

- ***أسلوب الإنفاق الحكومي.***

[1] نائل عبد الحافظ العواملة"***الإدارة المالية العامة،مدخل نظامي مقارن***"،مركز أحمد ياسين،الطبعة الرابعة،الأردن،٢٠٠٣،ص٢٦٧.

يهدف تخفيض الإنفاق الحكومي الإنتقال من مستواه الحالي إلى مستوى أقل منه بحيث تتمكن الوحدات الحكومية من الوصول إلى نفس المخرجات بتكاليف أقل،كما يقصد به إتجاه التكاليف نحو الهبوط المستمر بحيث يكتفي بالتكلفة أقل،كما يقصد به إتجاه التكاليف نحو الهبوط المستمر بحيث يكتفي بالتكلفة الضرورية،أما التكلفة غير الضرورية يجب حذفها أو التقليل منها بطريق خفض المبلغ المطلق لها مثل دعم المحروقات أو زيادة ناتج الأداء في ضوء التكلفة الحالية.

ويرتبط ذلك التخفيض بتحسين بيئة العمل،وفحص الأغراض الخاصة بهذه البيئة ومن ثم التكاليف المترتبة عليها وذلك بالبحث عن الطرق الأفضل لتأدية الأعمال بهدف الكفاية الإنتاجية،ويهدف ذلك التخفيض إلى القضاء على الإستهلاك غير الضروري والقضاء على مظاهر الإسراف والضياع في عناصر هذا الإنفاق التي قد لا تتطلبه وطبيعة العمليات،ويتطلب تخفيض الإنفاق توافر المقومات التالية:[1]

- إعداد منهج مخطط لتحسين الكفاية الإنتاجية وزيادة سرعة العمليات وتطوير الوسائل والأساليب التي تؤدي على خفض تكلفة الوحدة.
- تحديد مستوى التكاليف النمطية الحالي ومحاولة الإنتقال إلى مستوى أقل.
- وضع برنامج دقيق لهذا الخفض وفقا للمستوى المرغوب تحقيقه وذلك لإمكانية مقارنة بالمستوى المتوقع تحميله الفترة القادمة.
- تقدير الفائض الإقتصادي المفقود نتيجة مظاهر الإسراف حيث أن هذا الفائض يساوي مقدار الناتج الذي كان يكمن إنتاجه في ظروف العادية لو لم يحدث هذا الإسراف.
- خفض الكميات المستخدمة من عناصر الإنتاج وفقا للمعدلات الفنية مع الحفاظ على كمية وجودة المخرجات.

➢ ***أسلوب ضغط الإنفاق الحكومي.***

[1] محمد صادق حامد ربابعة،مرجع سابق،ص ٤٤.

يقصد بأسلوب ضغط الإنفاق الحكومي إنقاصه بمعدلات حكيمة وإستبعاد جزء من المطلق المخصص لمباشرة بعض الأعمال وذلك بشكل جزافي.[1]

ويعتبر هذا الأسلوب مناسبا لإنقاص بعض بنود الموازنة التي تم إعداد تقديراتها وفقا لمنهج التبويب النوعي وعلى ذلك يتصف هذا الأسلوب بعدم واقعيته في تقدير الإعتمادات المالية وذلك لإستناده على تقديرات السنوات السابقة التي قد تتعرض هي الأخرى للضغط الشديد من قبل وزارة المالية قبل إعتمادها.

وقد يتبع ذلك الأسلوب لمواجهة ظروف طارئة معينة أو للتغلب على صعوبات مقدار هذا الإنقاص بالأثر الذي قد يلحق بجودة ومدة وكمية المخرجات وذلك لأتصاف هذا الضغط بعدم الموضوعية،و إستناده إلى ضوابط غير علمية حتى إذا ما توافرت مبررات رسمية لإجرائه.

ويؤكد إتجاه عدم موضوعية ذلك موضوعية ذلك الضغط تقاعس بعض الوحدات الحكومية عن إنفاق اعتماداتها المالية ومن ثم عدم الإستفادة منها في الأغراض التي خصصت من أجلها.

- ***أسلوب ضبط الإنفاق الحكومي.***

يقصد بضبط الإنفاق الحكومي وضع خطة للإنفاق مقررة مبدئيا بحيث تكون هذه الخطة أداة حكم وقياس في وقت واحد،وذلك لإمكانية تحديد انحرافات الداء الفعلي عن هذه الخطة وتحديد وتحليل أسباب هذه الإنحرافات والمسؤولية عنها.

كما يقصد بذلك الضبط الإجراءات التي تساعد بمقارنة الأداء الفعلي بالأداء المخطط بهدف منع الإسراف في بيئة العمل أو التقليل منه،ويتطلب ذلك الضبط توصيفا دقيقا للأعمال وحصر إجراءات تنفيذ العمال في إطار تناسب السلطات وذلك في ضوء درجة تفويض هذه السلطات كما يتطلب درجة ربط مخرجات الأعمال بمدخلاتها.

[1] منال مروان عثمان،"***دور السياسة المالية في تعبئة الفائض الإقتصادي لتمويل التنمية الإقتصادية والإجتماعية،دراسة الإقتصاد السوري***"،رسالة ماجستير في الإقتصاد،جامعة حلب،٢٠٠٩،ص ١٧٣.

وهناك خلط بين مراقبة الإنفاق وتخفيضه ويرجع ذلك إلى أن كل أسلوب يسعى إلى تحقيق نفس الهدف ويتطلب مراقبة الإنفاق تحديد إنحرافات تكلفة العمال عن تكلفة المحددة مقدما لها،في حين أن تخفيض هذا الإنفاق يتطلب مجرد الإنتقال من المستوى الحالي للتكاليف إلى مستوى أقل منه خلال محاولة تبسيط إجراءات تلك الأعمال.

المطلب الثاني:عوامل نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام.

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

الفرع الأول:تحديد الأهداف بدقة.

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

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

الفرع الثاني:تحديد الأولويات.

تعتبر عملية تحديد الأولويات من أهم العمليات الفرعية في منظومة التخطيط،و أن احترام هذا المبدأ ضرورة لحفظ المال العام من الضياع وتعظيم منفعة استخدامه، وتحديد الأولوية يعني تحديد درجة أهمية البرنامج أو المشروع الذي تريد الهيئة

[1] خالد المهاتي"***الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة***"،مجلة إدارة المال العام،التخصيص و الإستخدام،المنظمة العربية للتنمية الإدارية،أعمال المؤتمرات،مصر،٢٠١٠،ص ٩٥.

العمومية تنفيذ ومدى قدرته على إشباع حاجات سكانية متزايدة في ظل قلة الموارد المتاحة يساهم بدور كبير في تحقيق الأهداف المحددة مسبقا.

الفرع الثالث: القياس الدوري لأداء برامج الإنفاق العام.

يقصد بقياس أداء برامج الإنفاق العام تقييم مدى كفاءة وفعالية أداء الوحدات والأجهزة الحكومية عند قيامها بتنفيذ الخدمات والبرامج المختلفة الموكلة إليها،وذلك أن الوحدات الحكومية يجب أن تخضع للمساءلة عن الإستخدام الأمثل للموارد العامة عند تقديم الخدمات والبرامج للمواطنين[١].

إن الحكم على فعالية كفاءة أي برنامج أو سياسة أو مهمة ذات طابع عمومي يأتي بعد دراسة حول آثارها الواقعية والحقيقية بالنظر إلى الأهداف المحددة مسبقا.

وبالتالي تقييم هذا الأداء يرتكز على ثلاث محاور هي:[٢]

أ_ الفعالية الإجتماعية والإقتصادية(وجهة نظر المواطنين)وذلك ما يسمح بتثمين النتائج المتوصل إليها وأثرها على المحيط الإجتماعي والإقتصادي،وذلك من خلال مدى رضا المواطنين،وبالتالي هذا المحور يسمح بتقييم مدى ملائمة السياسة المنتهجة.

ب_ نوعية الخدمات المقدمة(وجهة نظر المستفيدين)وذلك من خلال تحسين الخدمة العمومية المقدمة والموازنة بين التكلفة والنوعية.

ج_ فعالية تسيير المرافق العامة(وجهة نظر المكلفين)والتي تقود إلى استغلال أمثل للموارد الموظفة.

فزيادة الإنفاق العام على خدمات التعليم والصحة لا يعتبر مؤشرا لتحسين أداء هذه الخدمات الإجتماعية المقدمة للمواطنين،ولكن يجب مراعاة تأثير هذه الزيادة على الإنفاق على تحسين الوضعية التعليمية والصحة للمواطنين.فمن خلال التقرير العالمي للتنمية البشرية لسنة ٢٠٠٧و ٢٠٠٨ الذي جاء بتصنيف للدول حسب العلاقة بين حجم الإنفاق على كل

[١] سعد بن صالح الرويتع،قياس الأداء في الوحدات الحكومية،مجلة جامعة الملك عبد العزيز،الإقتصاد والإدارة،العدد ٢،الرياض،٢٠٠٢،ص٦٥.

[٢] Stéphanie Damarey ;finances publiques,gualino éditeur ;paris,٢٠٠٦ ;p٤٢٥.

من الصحة والتعليم و مدى تأثير على واقع المواطنين.فالبلدان المصنفة في المراتب الأولى ليست بالضرورة تخصص إنفاقا كبيرا على التعليم والصحة،ومثال على ذلك نسبة متوسط التمدرس في التعليم الإبتدائي سنة ٢٠٠٥ في كل من ايرلندا والنرويج وكوريا الجنوبية قاربت ٩٩% وبالمقابل انفاقها متواضع بالنسبة لبعض الدول النامية التي تخصص إنفاقا ضخما على التعليم ولكن دون نتائج جيدة ومثال على ذلك ناميبيا التي صنفت في المراتب الأخيرة بنسبة تمدرس قاربت ٧٢% في الطور الإبتدائي و ٣٩ % في الطور المتوسط بالنسبة لناميبيا(المرتبة ١٢٥) أما اليمن فنسبة التمدرس في الطور الإبتدائي قاربت ٧٥ %و٢٥ % في الطور المتوسط(المرتبة١٥٣)،أما في مجال الصحة فيلاحظ عدم التنسيق بين حجم الإنفاق والنتائج المحددة مسبقا مثال على ذلك بوليفيا تنفق ٤ % من الناتج المحلي لكن تصنف في المرتبة ١١٧ %حسب التقرير وبالمقابل كندا تنفق ٦,٥ % من الناتج المحلي وماتي في المرتبة الرابعة[١].

الفرع الرابع:عدالة الإنفاق العام ومدى تأثير لمصلحة الفئات الأضعف.

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

وبالتالي يتوجب على الدولة أن تراعي العدالة في توزيع المنافع والخدمات التي تنتج عن النفقات العامة،فلا تحابي طبقة أو فئة من طبقات أو فئات المجتمع،على حساب الطبقات أو الفئات الأخرى،ولا يقصد من ذلك أن يتساوى نصيب كل الطبقات بل هناك طبقات الفقراء هي حاجة ماسة لخدمات الدولة يستوجب زيادة النفقات عليها لأجل النهوض بها[٢]

وتظهر الدراسات أن الفئات ذات المداخيل الأعلى غالبا ما تتلقى القسم الأكبر من الخدمات العامة، وهذا ما يوجب معرفة الوضعية الإجتماعية لفئات المجتمع المختلفة والتي على أساسها يتم إعادة توزيع الدخل.ودراسة عدالة توزيع الإنفاق العام على

[١] Thébeau MICHEL .Allocations budgétaires et fourniture des services publics de santé et d'éducation ٢٠٠٠_٢٠٠٦:une comparaison internationale :papier présenté par le bloc ;Etude et analyse macroéconomique ;paris ;٢٠٠٩ ;p٥.

[٢] محمد شاكر عصفور،مرجع سابق،ص ٣٠١.

الفئات الإجتماعية لا تقتصر على الجانب المالي،بل تتعداه إلى تمكين هذه الفئات الفقيرة من الإستفادة من الخدمات العامة بصورة مجانية كالتعليم والخدمات الصحية.[1]

الفرع الخامس:تفعيل دور الرقابة على النفقات العامة.

ضرورة توافر نظام رقابي فعال يضمن توافق التنفيذ مع ما سبق التخطيط له على أن تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الإنجاز،مع تطوير مفهوم الرقابة المستندية إلى الرقابة التقييمية[2]،ولكي تكون مثل هذه الرقابة على برامج الإنفاق العام مجدية.فإنه لابد أن تكون منطلقاتها ووسائلها منسجمة ومؤدية إلى تسهيل مهمة هذه البرامج في تحقيق الأهداف المطلوبة منها،وضمان حمايتها من الإنحراف،لذا فإن حدود صلاحية أجهزة الرقابة ووسائل القيام بها يجب أن تكون واضحة،لا من الناحية القانونية فحسب بل على صعيد الواقع العلمي أيضا وفعالية الرقابة تحقق من خلال انجازها لأهدافها وقدراتها على توفير الشروط اللازمة وتوجيه المشاريع العامة توجيها ايجابيا[3].

المطلب الثالث:المجالات الأساسية لترشيد الإنفاق العام.

من الضروري أن نفرق في هذا المجال بين النفقات العامة بحسب أغراضها،ذلك من الصعب تطبيق قواعد الترشيد بصورة إجمالية على كل أنواع النفقات العامة،لذا يجب التفرقة بين مجالات ثلاث للإنفاق العام،مجال الخدمات العامة،مجال الأشغال العامة الإنشائية،مجال المشروعات التجارية والصناعية.ودراسة قواعد الترشيد الخاصة بكل منها بإيجاز[4].

الفرع الأول:مجال الخدمات العامة.

يتوقف حجم الخدمات العامة على الفلسفة المذهبية والإيديولوجية السائدة في الدولة،فهناك الدولة التي تنادي بالحرية والدور الريادي للقطاع الخاص وبالتالي تقل خدماتها،أما الدولة المتدخلة فإن حجم الخدمات متزايدة بصورة ملحوظة،وهناك

---

[1] البنك الدولي،***تقرير مراجعة الإنفاق العام*** لسنة ٢٠٠٤،ص ١٨.

[2] محمد عمر أبو دوح،مرجع سابق ذكره،ص ١٠٥.

[3] علي خليفة الكواري،"***دور المشروعات العامة في التنمية الإقتصادية***"،عالم المعرفة للنشر والتوزيع،الكويت،١٩٨١،ص ٤٧.

[4] مجدي شهاب،"***أصول الإقتصاد العام***"،دار الجامعة الجديدة،مصر،٢٠٠٤،ص ص ٢٢٩-٢٣٠.

الدولة حيث الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج والتي تتميز بضخامة الخدمات المقدمة.والذي ينهينا في هذا الصدد وفي إطار دراسة اقتصادية هو تحديد الأساليب والطرق ضمن ترشيد الإنفاق العام في مجال الخدمات العامة والتي تتخلص فيما يلي:

- الإقتصاد في نفقة الخدمة العامة ما أمكن دون المساس بأدائها.
- تحديد التكلفة الدنيا للخدمات العامة بإجراء مقارنات بين تكلفة الخدمات التي تؤديها الحكومة ومثيلاتها التي يؤديها القطاع الخاص أو إجراء المقارنة بين دولتين تتشابه ظروفهما.[1]

وذلك أن الإقتصاد في النفقة وتحديد التكلفة الدنيا لكل خدمة عامة يسمح بالحكم على سلامة الإنفاق العام في الدولة المعنية.فإذا تبين على ضوء هذه المقارنات أن التكلفة الفعلية لوحدة الخدمة مرتفعة عن المستوى الملائم فإنه يتعين دراسة أسباب هذا الإرتفاع والبحث عن طرق علاجه وهذا لا يكون إلا بالوسائل التالية:[2]

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

الفرع الثاني:مجال الأشغال العامة الإنشائية.

تواجه الحكومة عند وضع برامج لمشروعات الأشغال العامة الإنشائية التي ستنفذها في المستقبل بمشكلة تحديد أكثر لهذه المشروعات تعظيما للنفع العام،فهناك مشروعات لإقامة الطرق والسكك الحديدة،وثانية لإنشاء السدود وتوصيل شبكة المياه وشبكة الكهرباء وثالثة لبناء المساكن ومراكز البحث العلمي...إلخ.وبالتالي فإن الحكومة تواجه أعدادا كبيرة من المشروعات التي تعتقده من الواجب تنفيذها،إلا أن قلة المتاح من الموارد العامة يضطرها للمفاضلة بينها واختيار البعض منها.وتدخل هذه

[1] وعلى سبيل المثال:فأنه يمكن المقارنة المرجعية(Benchmarking) في مجال الخدمات العمومية ففي الخدمات التعليمية يمكن مقارنة تكلفة تعليم التلميذ الواحد في مختلف مراحل التعليم(الإبتدائي والمتوسط والثانوي)أو بين القطاع العام والخاص،كما أنه في مجال الخدمات الصحية يمكن مقارنة تكاليف علاج المريض الواحد بين المستشفيات المختلفة،أو بين القطاع العام والخاص.والهدف الأساسي من ذلك هو تقليل تكلفة الخدمة العمومية مع المحافظة على أدائها.

[2] بلقاسم رابح،"***محددات وأبعاد النفقات العامة في النظم الإقتصادية(دراسة مقارنة)***"،رسالة ماجستير،معهد العلوم الإقتصادية،جامعة الجزائر،١٩٩٩،ص ١٢٦.

المفاضلة في نطاق الدراسة الإقتصادية إذ يتعلق الأمر ببيان كيفية استخدام هذه الموارد لتحقيق أقصى قدر من النفع العام بالإعتماد على قاعدتين أساسيتين هما:

- الإنفاق الأمثل على هذه المشروعات يتحقق بتساوي المنفعة الحدية الإجتماعية في كل وجه من أوجه الإنفاق مع التكلفة الحدية و الإجتماعية له.[1].
- مقارنة التكلفة والمنفعة الحدية لكل مشروع مع التكلفة والمنفعة لمشروع آخر ويطلق على هذا الأسلوب تحليل المزايا والتكاليف.

ولكن نظرا للصعوبات التي تكتنف تطبيق القاعدة الأولى والمتمثلة في العجز عن قياس كل من المنفعة والتكلفة الحدية الإجتماعية.فإنه من الممكن الإكتفاء بالمفاضلة بين المشروعات البديلة باستعمال القاعدة الثانية أي المفاضلة باستعمال التكلفة والمنفعة الحدية وذلك بداية بتقدير تكلفة ومنفعة كل مشروع،ثم مقارنة هذه المشروعات مع بعضها البعض وما سيعود من جراء تنفيذها من مزايا إضافية.وعلى ضوء هذه المقارنة يمكن تحديد أكثر المشروعات ملائمة وهو الذي تزيد منفعته الحدية عن تكلفته أكثر من غيره.

وتكمل أهمية هذا الأسلوب في أنه يدفع بالمسؤولين عن الإنفاق العام إلى وضع برامج واضحة ومحددة تخضع كل تفاصيلها للمناقشة العلمية ما يسمح بتجنب الإستخدام السيئ والمبذر لموارد الدولة.

الفرع الثالث:مجال المشروعات العامة التجارية والصناعية.

تختلف قواعد ترشيد الإنفاق العام الخاصة بهذا المجال الثالث عن تلك السابق ذكرها،ذلك أنه من السهل في كثير من الأحوال قياس إنتاجية النفقة في حالة المشروعات العامة التجارية والصناعية على ضوء معايير واضحة ومحددة مثل معيار الربح التجاري أو العائد الإجتماعي للمشروع،وكقاعدة عامة فإنه من الممكن تنظيم الإنفاق العام المتعلق بهذه المشروعات على

[1] المقصود بالمنفعة الحدية الإجتماعية للإنفاق العام:مقدار ما يعود على مجموعة أفراد المجتمع من منافع إضافية نتيجة ممارسة الدولة لنشاطها آما التكلفة الإنتاجية الحدية فيقصد بها مقدار ما يضحى به الأفراد من نشاط ناتج خاص نتيجة قيام الدولة بالنشاط عوض عنهم.

أساس الأساليب المتبعة في المشروعات الخاصة مع مراعاة أن الإستعانة بكل من جهاز السوق والحوافز الفردية على النحو المتبع في حالة القطاع الخاص لتعظيم النفع العام تعترضه بعض العقبات في حالة المشروعات العامة[1]:

- *بالنسبة للإستعانة بجهاز السوق:* في مجال المشروعات العامة ففي جانب منها يمكن قياس إنتاجية النفقة،إذ يتم تحديد حجم الإنفاق والإنتاج على ضوء معيار الربحية وحده،وهناك مشروعات عامة أخرى لا يمكن تحديد حجم إنفاقها وإنتاجها على هذا النحو في حالة التزامها بتحقيق أهداف اجتماعية معينة كالرغبة في تشجيع الطلب على سلعة أو خدمة معينة لرفع مستوى المعيشة.ويلزم حينئذ تقدير العائد الإجتماعي للمشروع والحكم بعد ذلك على إنتاجية المشروع على ضوء مقارنة نفقاته بعائده الإجمالي.
- *أما فيما يتعلق بالحوافز الفردية:* فإنه من المعروف أنها هي التي تدفع المشروعات الخاصة لتخفيض تكلفة الإنتاج وتحسين مستواه،ونظرا لإنتقاء هذه الحوافز في حالة المشروعات العامة فإنه من غير المؤكد أن تسعى بدورها لضغط الإنفاق وتعظيم الناتج على أنه من المتصور وعن طريق اشتراك العاملين في هذه المشروعات في الأرباح التي تحققها وربط الترقيات والمكافآت التي تنفق لهم بالكفاءة التي يظهرونها في العمل.

المبحث الثالث: كفاءة إدارة المالية العامة وإحكام الرقابة لأجل ترشيد الإنفاق الحكومي.

لما كان الحكم الرشيد يعني الإدارة الجيدة لموارد الدولة الإقتصادية والإجتماعية من أجل تحقيق التنمية،كان من الضروري على الحكومات الحرص على كفاءة إدارة المالية العامة لما لها من دور بارز في تحقيق الأهداف المرجوة من السياسة العامة للحكومة،وهو ما يتطلب من هذه الإدارة أن تكون فعالة وكفؤة بالقدر الذي يستجيب لتلبية إحتياجات المجتمع وفق الإمكانيات والموارد المتاحة،وهو ما يستدعي أيضا تعزيز الرقابة على صرف المال العام وفق ماخطط وبرمج له،بعيدا عن أوجه الهدر والفساد.

المطلب الأول: إدارة المالية العامة وكفاءة الإنفاق الحكومي.

[1] بن عزة محمد،ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الإنضباط بالأهداف،أطروحة دكتوراه،جامعة أبو بكر بلقايد،٢٠١٤/٢٠١٥،ص٧٩.

عرفت الفترة الأخيرة مزيدا من الإهتمام بكفاءة إدارة المالية العامة،وبصفة خاصة إدارة الإنفاق العام سواء في الدول المتقدمة أو النامية وعلى جميع الأصعدة،وكان ذلك راجعا في الأساس إلى تفاقم العجز في الموازنة بصورة كبيرة ما جعل انتهاج أسلوب إدارة الموازنة يلعب دورا هاما في التأثير على كفاءة وفاعلية الإنفاق الحكومي.

الفرع الأول:مفهوم كفاءة إدارة المالية العامة وقواعدها.

في إطار دور الدولة الإشرافي والرقابي على إدارة الموارد الإقتصادية،ودورها في تقديم الخدمات الأساسية تحتاج إلى قطاع كفؤ وفعال لإدارة المالية العامة يمكنها من تنفيذ وظائفها التنظيمية وتهيئة البيئة الإقتصادية المناسبة لدفع عجلة التنمية،ولعل أهم سمات هذه الإدارة الفعالة هو أن تكون قادرة على تعبئة موارد مالية بشكل كاف لتمويل الخدمات العامة ومشاريع التنمية، و أن يكون تخصيص هذه الموارد و إنفاقها يتم حسب الأولويات والإستراتيجيات وأهداف السياسة العامة،ووفقا لمتطلبات الإنضباط المالي وكفاءة الإنفاق الحكومي.

١ -*كفاءة إدارة المالية العامة*:يشير مصطلح الكفاءة بصفة عامة إلى تقليل المدخلات في البرامج بالنسبة للمخرجات المتوقعة بعد التعرف على الوسائل التي يتطلبها إنجاز تلك الأهداف [١].

أما كفاءة إدارة المالية العامة فتعني حسن سير نظام إدارة المالية العامة سواء في جانب الإيرادات أو النفقات بشكل يضمن تقديم الخدمات على أحسن وجه ممكن كما وكيفا وبفعالية،وهو ما يتطلب توافر نظم وترتيبات مؤسسية تحدد السبل المثلى لإستخدام الموارد الإقتصادية لتحقيق الأهداف العامة،وكذا توفير المعلومات المالية ذات الصلة والموثوق بها في الوقت المناسب وبطريقة متسقة للرقابة والمساءلة على جميع المستويات،لما لهذا المعلومات في المفهوم المعاصر لإدارة المالية العامة من أهمية بالغة في تهيئة البيئة المناسبة لتحقيق النتائج المرجوة،حيث تمثل من حيث توفرها مدخلا هاما للإدارة المالية الجيدة[٢]،إلى جانب تدعيم وتعزيز نظم المساءلة المختلفة بشأن تنفيذ الميزانية حيث تلعب دورا هاما في مكافحة الفساد.

---

[١] Alan lawton and aidan rose,oranization and management in the public sector ,٢nd ed,pitman publishing, london,١٩٩٤,p:١٥٦.

[٢] أحمد أبو بكر علي بدوي "***مفاهيم تقليدية ومعاصرة في إدارة المالية العامة،دراسات اقتصادية***"،صندوق النقد العربي،أبوظبي،٢٠١١،ص:١٥.

ويهدف نظام إدارة المالية العامة إلى تسهيل عملية التخطيط والميزانية في القطاع العام،وتسجيل المعلومات المالية والسيطرة على تنفيذ الميزانية لكلا من الإيرادات والنفقات،لأجل تحقيق الإنضباط في المالية العامة وتخصيص الموارد للمجالات ذات الأولوية، وكفاءة وفعالية استخدام تلك الموارد من اجل الوصول لنتائج ايجابية تصب في الصالح العام.[١]

كما تهدف الإدارة الجيدة لشؤون المالية العامة إلى تقييم وتطوير الأنظمة الضرورية بشأن عمليات إدارة الشؤون المالية العامة،وذلك من خلال إتاحة مجمع مشترك من المعلومات فيما يتعلق بقياس ورصد مدى تقدم أداء عملية إدارة الشؤون المالية العامة،وبرنامج مشترك من اجل الحوار يهدف إلى رصد ومتابعة متكامل يسهل قياس أداء البلدان في مجال الشؤون المالية العامة على مر الزمن.

٢- *المبادئ والقواعد اللازمة للإدارة الجيدة للمالية العامة:*

تتطلب الإدارة الجيدة للمالية العامة توفر جملة من المبادئ تسعى لتوفير بيئة إدارية منضبطة تعمل فيها الوحدات والهيئات الحكومية المختلفة وفقا للوائح والقوانين والقواعد المالية الموضوعية بما يكفل التحكم في المال العام وضبط مصادره وأوجه صرفه،وتتمثل هذه المبادئ أولا في مصداقية الموازنة بحيث يجب أن يتطابق التنفيذ الفعلي للموازنة مع الإعتمادات والمخصصات المالية المقررة في قانون الموازنة السنوي،حيث ينبغي أن يتساوى إنفاق الوحدات والهيئات الحكومية المختلفة مع المقادير التي اعتمدتها الموازنة وان تتطابق الإيرادات المحصلة أيضا مع الإيرادات المخططة،على أن يتم هذا الإتساق على المستويين الكلي والتفصيلي،بمختلف أوجه التبويب المالي سواء إداريا كان أو وظيفيا أو اقتصاديا،وثانيا شمولية الموازنة وهو ما يعني اتساع النطاق الذي تغطيه وثائق الموازنة والأوراق المفسرة لها في مرحلة إعداد الموازنة حيث يجب أن تشمل هذه الوثائق على فرضيات الإقتصاد الكلي التي تستند عليها الموازنة من تقديرات لمعدلات التضخم والنمو الإقتصادي وسعر الفائدة وحجم العجز المالي،أما في مرحلة تنفيذ الموازنة فيجب أن تتوفر على بيانات دقيقة وشاملة لكل أشكال الصرف التي تم اعتمادها في الموازنة السنوية كما يستدعي هذا المبدأ ضرورة أن تشمل وثائق وتقارير تنفيذ الموازنة كل العمليات المالية المنفذة

[١] Ministry of Foreign Affairs Copenhagen ,Effective and Accountable Public Setor Manangement,denmark,٢٠٠٧,p:١٩;Cite web. www.um.dk/NR/rdonlvres/B٥٤٣C ٣CE.../GovernanceStrategy٢٧٠٣٠٧.doc le ٠٩/٠٨/٢٠٠٩.

خارج الموازنة والتي لم ترد لها اعتمادات في قانون الموازنة،أما المبدأ الثالث فهو يتعلق بالشافية والمساءلة حيث تتطلب الإدارة السليمة أن يتم اعتماد الموازنة وتنفيذها بكل شفافية،وان تمكن الأطر والترتيبات التي تحكم عملية الموازنة من مساءلة القائمين بأمر إعداد وتنفيذ الموازنة في كافة مستوياتهم ومحاسبتهم على القرارات المالية التي يتخذونها فيما يخص تحصيل الإيرادات وتنفيذ الصرف الحكومي.[1]

أما فيما يخص بالقواعد الواجب مراعاتها لأجل إدارة جيدة للمالية العامة فيتعين على الموظفين والمسؤولين عن المالية العامة في الدولة أن يخضعوا لقواعد محددة من شانها أن تحقق أقصى فائدة من الإنفاق العام،وتقلل التبذير والهدر،وفي نفس الوقت تحارب الفساد،لأن المسؤولين في المالية العامة معرضون لمخاطر عالية نسبيا من الفساد لما لديهم من سلطة في توزيع الموارد والمنافع الإقتصادية والمالية،كما أن هؤلاء المسؤولين هم الذين يتخذون القرارات بشأن الإنفاق العام وصفقات السلع والخدمات،والعقارات والأصول الأخرى،وكذلك المسؤولين عن التدقيق والمراجعة أو الإشراف على المسؤولين في المالية العامة،ويمكن أن تشمل هذه القواعد ما يلي:[2]

- القواعد التي تتطلب إتخاذ جميع القرارات من أجل المصلحة العامة،من خلال إستغلال كل مبلغ منفق بشكل كامل للصالح العام،بعيدا عن التبذير وعدم الكفاءة.
- القواعد التي تتطلب الإجراءات المحاسبية المناسبة الواجب إتباعها في جميع الأوقات،وكذا السجلات المحاسبية التي يتم الإحتفاظ بها لإتاحة الفرصة للنظر فيها مستقبلا إذا استدعى الأمر ذلك.
- القواعد التي تلزم الموظفين على تبرير قراراتهم،على سبيل المثال يتعين على المسؤولين على الصفقات العمومية إعطاء تفاصيل عن العروض المقدمة للفوز بصفقة ما،وطريقة اختيار الفائز بالصفقة،وتفاصيل عن العروض الخاسرة.

[1] أحمد أبو بكر علي بدوي،مرجع سابق،ص ٠٦.

[2] Office des Nations Unies ContreLA drogue et le Crime,Programme mondial de lutte contre la corruption,Vienne,septembre ٢٠٠٤,pp٥٦-٥٧ .

- القواعد التي تتطلب تجنب النزاعات والصراعات المحتملة في المصالح أثناء الممارسة العملية،فعلى سبيل المثال ينبغي لهذه القواعد تجنب تدخل المسؤول في اختيار الصفقة أو العقد العمومي في حالة ما إذا كان االمترشح صديق أو قريب أو شريك سابق حتى يتم تجنب الإنحياز لهذا الشخص أو الشركة.

الفرع الثاني::كفاءة الإنفاق الحكومي.

١ – *مفهومه*: إذا اقتصرنا الأمر على كفاءة الإنفاق الحكومي العام فإنه ينهي ذلك الإنفاق الذي يتصف بالعقلانية والنجاعة والفعالية والشفافية،فيكون معقولا بمعنى أن يوضع في إطار عمل الإقتصاد الكلي الذي يؤمن توافق مستوى الإنفاق مع أهداف الحكومة على صعيد السياسة النقدية والخارجية وإستدامته على المدى الطويل.وهو ما يتطلب من الحكومات أن تحسن تخصيص الموارد العامة بين القطاعات المختلفة وفئات الإنفاق بطريقة تعكس أولويات سياساتها بما فيها التنمية المستدامة والتطور البشري و الإجتماعي و أن يكون ناجعا،بمعنى أن يحقق أقصى ناتج مقابل مجموعة محددة من المدخلات كما يجب أن يكون فعالا بمعنى أنه يدعم التحقيق الناجح لأهداف الحكومة بالإضافة إلى كونه ناجعا وفعالا، يجب أن يكون شفافا ومطابقا للقوانين و الأنظمة ذات الصلة،وأن يتم مع الضوابط والموازين المناسبة لتأمين الإستقامة المالية.[١]

٢ – ***دعم المراجعة لأجل تعزيز كفاءة الإنفاق***:مراجعة الإنفاق هي عملية دورية تهدف إلى قياس مدى إقتراب الإنفاق العام من مستوياته المثلى من ناحية وقعه على الإطار الإقتصادي الكلي،ومن ناحية نوعية وكمية الخدمات التي تقدمها الدولة لمواطنيها،وتأخذ بعين الإعتبار القيود المالية الموضوعية،ويؤدي هذا القياس إلى المفاضلة بين السياسات المالية الممكنة على ضوء حجم هامش التحرك المتوفر ضمن الإطار المالي القائم كما يساعد في تحديد الإنحراف عن الأهداف المسطرة،ومن ثمة يمكن من المساءلة،مما يساهم مستقبلا في تحقيق أكبر عائد من ذلك الإنفاق،بما يحقق في النهاية ترشيد الإنفاق العام وتوجيهه الوجهة الصحيحة.وقد اعتادت وزارات المالية في الدول المتقدمة أن تقوم بهذه العملية في حين دأب البنك الدولي على إجراء مراجعات للمالية العامة للدول المرتبطة بإتفاقيات تعاون معه،ومنذ فترة برز توجه يدعو إلى القيام بهذا العمل بالتعاون مع

[١] روبرت بيشيل،إصلاح إدارة المالية العامة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا،مجلة إدارة الحكم أخبار وأفكار،المجلد٢،العدد ٣، ٢٠٠٨،البنك الدولي،على الموقع:
http//:siteresources/worldbank/org/INTMNAREGTOPGOVERNANCE/Resources/GNNFinaPrintArabic٢/pdf

السلطات والإدارة في البلد المعني،ويأتي هذا التدريب ضمن هذا السياق،فالأخصائيين المحليين هم من جهة أكثر قربا وتحسسا لواقع بلدانهم،وهم من جهة أخرى أقدر على وضع هذا العمل في إطار الإستمرارية والديمومة خاصة وأن مشاركتهم تعني إنتقالا مستداما للخبرات.[1]

وتندرج عملية مراجعة الإنفاق العام وفقا لمرحلتين،الأولى" ***تحليل الموازنة"*** حيث يهدف هذا الإجراء إلى تبيان مدى إقتراب الإنفاق العام من مستوياته المثلى وذلك من خلال زاوية الإقتصاد الكلي وزاوية تقديم تبيان مدى اقتراب الإنفاق العام من مستوياته المثلى وذلك من خلال زاوية الإقتصاد الكلي وزاوية تقديم الخدمات،وعملية التحليل هذه تشمل حجم ومكونات الموازنة،مع ما ينتج عنهما من انعكاس على صعيد مردود الإنفاق العام،ويتم تقييم مردود الإنفاق من ناحية ملائمة مستوى وتّأثير الخدمات العامة،ومن ناحية وقعه وبلوغ النتائج المرجوة بغض النظر عن حجمه ومكوناته،أما المرحلة الثانية فهي ***مرحلة التوصيات حول سياسات النفقات والإيرادات العامة***،حيث تسمح هذه المرحلة باستخلاص عبر وتوصيات حول سياسات النفقات والإيرادات العامة يتبعها توصيات حول السياسات الهيكلية والقطاعية،تشمل المؤسساتي والتشريعي،البعد الإقتصادي(سياسات الأسعار،السياسات الضريبية...)البعد الهيكلي(إعادة تنظيم هيكلة العلاقات والعمل بين القطاع العام والخاص،التخصيص...)وتتطلب مراجعة الإنفاق تكوين وإدارة قاعدة معلومات تدرج فيها الإحصائيات الخاصة بالنفقات، حتى يتم تحليلها فيما بعد واستخراج النتائج التي تساعد على المراجعة وقياس المردود والفاعلية.[2]

كما تتطلب مراجعة الإنفاق العام تحديد ما يجب أن يتضمنه الإنفاق العام،وتحديد كيفية تحقيق هذا التضمين،وتصح هذه العملية للنفقات المقررة،كما للنفقات المحققة عملا أن الأخير تبقى الهدف الأساسي للتحليل،ومن المفيد فيما بعد إجراء عملية تحليل مقارن بين الأرقام المقررة في الموازنة و الأرقام المحققة،فإذا كان هناك تباين كبير ما بين المقرر والمحقق فهذا يثبت أنه هناك انحراف في تحقيق السياسة الإنفاقية لأهدافها،ومن ثمة وجب مساءلة المتسببين أو القائمين على ذلك.

---

[1] باولو زكيا بوحبيب،مدخل إلى مراجعة الإنفاق العام،مبادئ وأهداف الإنفاق العام،مبادئ وأهداف،البنك الدولي،ص ٤،على الموقع:
http//:Siteresources/worldbank/org/PEFA/Resources/PEFAReportArabicFinal/pdf

[2] لمراجعة الإنفاق العام هناك عدة أدوات يتم من خلالها الإجابة عن النتائج الإقتصادية الكلية للإنفاق العام،ومردودية الإنفاق مقارنة مع كلفته،وفعالية الإنفاق مقارنة بنتائجه وتتمثل في الأدوات في دراسة المنحى العام للإنفاق،وثانيا في قراءة مكونات الموازنة حسب أساليب التصنيف(من وجهة نظر الأهداف،ومن وجهة طبيعة المدخلات)،وثالثا المقارنة مع البلدان الأخرى التي لها نفس الخصائص(عدد السكان النظام الإقتصادي،الناتج المحلي...)
للمزيد من التفاصيل راجع:باولو زكيا بوحبيب،مدخل مراجعة الإنفاق العام،مبادئ وأهداف،البنك الدولي،مرجع سابق.

٣ -***كفاءة الإنفاق العام من خلال قياس مردوديته***:نعني بقياس المردودية مقارنة قيمة الإنفاق بمخرجاته،أو بمعنى آخر مدى تحقق الأهداف المسطرة والإنفاق(إنتاجية الإنفاق العام)،ويرتكز تقييم المردود على مؤشرات كمية ومجموعة من النسب تربط المدخلات بالمخرجات،ويعني هذا الربط أن أي تحسن في مردود الإنفاق ينجم إما عن زيادة المخرجات او عن خفض المدخلات،ومن أهمية زيادة الإنتاجية أنها تسمح بخفض المدخلات بدون المساس بالمخرجات.

ويمكن قياس مرد ودية الإنفاق من إكتشاف الإنحرافات عند تنفيذ،والذي ينتج في بعض الأحيان عن قصور في الإدارة المعنية بالإنفاق،أو وجود إهدار أو اختلاس للمال العام،و هو ما يسمح فيما بعد بمحاسبة المتسببين في ذلك،ومساءلتهم عن عدم تحقيق النتائج المطلوبة من صرف المال العام،و إتخاذ الإجراءات المناسبة في مثل هذه الحالات حتى يتم الحفاظ على موارد الدولة مستقبلا.

ويجري اعتماد نوعين من المؤشرات والنسب عند مقارنة مردود الإنفاق العام:

أ- ***المؤشرات العامة:*** تسمح بتقدير مردود الإنفاق العام على مستوى البلد عن طريق ربط الكلفة بمؤشرات بنيوية كالناتج المحلي،والسكان والمساحة،ويمكن زيادة دقة المؤشرات العامة عن طريق إدراج خصائص البلدان في العملية الحسابية،كاختلاف التركيبة العمرية مثلا.

ب-***المؤشرات الخاصة***:فهي تسمح بالقياس الفعلي للمردود إذ تتضمن مقارنة الإنفاق بمخرجاته المباشرة،وقد تتضمن هذه المؤشرات ربطا لكلفة المدخلات وحجم المخرجات،كاحتساب نسبة بين الإنفاق على التعليم وعدد التلاميذ،أو عدد التلاميذ الناجحين،ويمكنها أيضا أن تتضمن ربطا كميا للمخرجات و المدخلات،كنسبة الأساتذة إلى عدد التلاميذ أو نسبة أسرة المستشفيات إلى عدد حالات الإستشفاء.

ونشير إلى أنه في إطار ترشيد الإنفاق هناك إتجاه للعديد من الدول إلى تطبيق موازنة البرامج والمحاسبة عن الأداء بدلا من موازنة الإعتمادات،وتمثل ميزانية الأداء أسلوبا لتقسيم الميزانية دعت إليه الحاجة إلى ترشيد الإنفاق العام وتحقيق المزيد من رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية،وذلك من خلال تطوير أساليب الرقابة بحيث تقوم على تحديد الوظائف التي

تبرر الحصول على الإعتمادات،وتقسيم الوظائف إلى برامج وإعداد تقارير عن الأداء بما يمكن من متابعة الإنجاز،ويعتبر ذلك من متطلبات ترشيد الإنفاق العام إذ يمكن من التحقق من مدى الكفاءة و الإقتصاد في استخدام الموارد.

ويعتمد هذا الأسلوب الجديد في إعداد الموازنة على تحديد الأهداف من الإنفاق ثم تحديد المعايير الخاصة بتقييم الأداء والتأكد من تحقيق الهدف من الإنفاق،كما تهدف موازنات البرامج والمحاسبة عن الأداء على تعظيم حجم وجودة الخدمات العامة ورفع فاعلية وجدوى الإنفاق العام والإستغلال الأمثل للموارد المادية والبشرية المتاحة،وترشيد تكاليف انجاز برامج النشاط الجاري وتكاليف المشروعات الإستثمارية،واختيار أفضل بدائل التنفيذ الأقل تكلفة والأعلى فاعلية،والكشف عن الطاقات العاطلة بمراكز المسؤولين المختلفة وتحقيق الرقابة على فاعلية برامج النشاط التي تقوم بتنفيذ

الموازنة في تحقيق الأهداف لخطة التنمية الإقتصادية والاجتماعية واستقصاء وتحليل أسباب الإنحراف في تنفيذ برامج النشاط وفي معدلات الأداء المصاحبة للموازنة.[1]

المطلب الثاني:دعم وإحكام الرقابة المالية:

تساعد الرقابة باختلاف أنواعها على ترشيد الإنفاق والحفاظ على الأموال الموجهة له،و تجنب إسرافها وتبذيرها وهو ما استدعى ضرورة العمل على دعم وتعزيز الرقابة المالية بصورة تجعلها قادرة على تحقيق ذلك.وقد عرفت الفترة الأخيرة اهتماما أكثر بعملية تعزيز الرقابة على المال العام وبالخصوص الرقابة على الإنفاق العام خاصة في ظل انتشار الفساد،وعدم كفاية الموارد المخصصة للتنمية.

الفرع الأول:تعريف الرقابة على المال العام(الرقابة المالية):

تعني الرقابة في اللغة بصفة عامة،المحافظة على الشئ و صونه وحراسته،كما تعني الإحتراز والتحوط والمراعاة.[2] وتهدف عموما إلى تشخيص نقاط الضعف والأخطاء وتصحيحها ومنع حدوثها في المستقبل وتمارس على الأشياء

---

١ نرمين طلعت غالي،"***موازنة البرامج والمحاسبة عن الأداء ودورها في تطوير العمل الإداري وتطبيق نظم الجودة الشاملة،الإدارة المركزية للبحوث المالية والتنمية الإدارية***"،المجلد الأول للبحوث المالية،جمهورية مصر العربية،٢٠٠٧،ص:٠٤.

٢ سعيد كلاب،"***الرقابة المالية والإدارية ودورها في عملية التنمية***"،ورقة مقدمة ضمن مؤتمر"تنمية وتطوير قطاع غزة بعد الإنسحاب الإسرائيلي"١٣-١٥ فيفري ٢٠٠٦،كلية التجارة في الجامعة الإسلامية،فلسطين،ص:١١٦١.

والناس،والإجراءات وغيرها،وتتطلب الرقابة الفاعلة وضع معدلات الأداء المطلوب انجازها،ووضع معايير ووسائل لقياس العمليات والنشاطات،ومراقبة النتائج ومقارنتها بالمعايير الموضوعة وأخيرا تصحيح الإنحرافات.[1]

أما الرقابة المالية فقد تعددت تعاريفها واختلفت باختلاف الزاوية التي ينظر منها إليها،وعموما فهي تنصب على المساءلة التي تقوم بها هيئات ومصالح متخصصة قصد معرفة طرق تسيير الموارد العامة،واكتشاف الأخطاء والثغرات المالية،ومدى تحقيقها للأهداف العامة،وهي لا تقتصر على الجانب الشكلي فقط،بل تشمل المراجعة والفحص الموضوعي الدقيق لطرق الإنفاق والتحصيل،استنادا للوثائق والمستندات المؤدية للعملية المالية،وتحليلها من حيث الإقتصاد والكفاءة والفعالية،بهدف تقييمها واتخاذ التدابير المناسبة لتصحيحها ومنع تكرارها مستقبلا عن طريق وضع أسس ومعايير للأداء تستوجب الإحترام والإلتزام بها لقياس الأداء الفعلي وتحديد مواقع الإهمال والإنحراف وخرق القواعد القانونية والتنظيمية.[2]

والرقابة على المال العام لا تشمل فقط الرقابة على الموازنة،بل تشمل بسط الرقابة على جميع أوجه الإساءة للمال العام أو استغلاله بوجه غير مشروع أو غير مشروع أو غير اقتصادي،ومن ذلك نذكر:[3]

- استباحة المال العام و الإستيلاء عليه بوجه مشروع،سواء عن طريق الإختلاس أو الإستغلال الشخصي،أو التهاون و الإهمال والتفريط به ،بما يؤدي إلى ضياعه دون مبرر.
- الإثراء غير المشروع عن طريق استخدام المال العام،أو استغلال الوظيفية العامة.
- استخدام الأصول العامة لأغراض شخصية،أو التصريح باستخدامها لأغراض غير رسمية،أو عدم بذل العناية اللازمة لمنع ذلك.
- هدر الوقت الرسمي للموظف،وعدم استغلال الوقت لأغراض الوظيفة.
- التراخي في تحقيق الكفاءة في إدارة الكفاءة في إدارة المال العام، و عدم استثمار المورد المتاحة فيما يحقق أفضل العوائد للدولة.

---

[1] موفق حديد محمد،"***الإدارة العامة هيكلة الأجرة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية***"،الطبعة الرابعة،دار الشروق للنشر والتوزيع،عمان٢٠٠٧،ص ص:١٨٥-١٨٧.

[2] زيوش رحمة،"***الميزانية "العامة للدولة في الجزائر***"،اطروحة دكتوراه غير منشورة،كلية الحقوق،جامعة مولود معمري بتيزي وزو،الجزائر٢٠١١،

[3] عبد الله بن سعود آل ثاني،"***الإتجاهات الحديثة في الرقابة***"،مجلة الرقابة المالية،العدد٤٢،جوان ٢٠٠٣،المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية

وتقوم الرقابة المالية على الربط الوثيق بين الوسائل والغايات من خلال توجيه الجهود وتنسيقها ودفعها نحو تحقيق الأهداف التنظيمية البعيدة والقريبة وبشكل يحقق الإنسجام والتوافق بين هذه الأهداف،ويتم الترابط بين الوسائل والغايات بشكل فعال من خلال الموازنة العامة كأداة للتخطيط المالي وترشيد الإنفاق العام بما يحقق كفاءة وفعالية استخدام الأموال العامة.[1]

ومن خلال التعاريف السابقة نستنتج ما يلي:

- أن الرقابة على المال العام وظيفة من وظائف المحاسبة الحكومية،و لا تكتمل المحاسبة الحكومية إلا بوجود هذه الوظيفة.
- تقوم بهذه الوظيفية وحدات حكومية غير حكومية.
- أن الهدف الأساسي للرقابة هو حفظ المال العام من أي إسراف أو هدر.
- أن الرقابة على المال العام تكون قبلية ابتداء من وضع تقديراته، و تكون بعدية تقارن المحقق بما هو مطلوب ومخطط له كما أنها تكون أثناء التنفيذ.
- أن الرقابة على المال العام تتطلب مرجعية تشريعية وقانونية تحدد وحدات الرقابة ومهامها إجراءاتها.
- أن الرقابة على المال العام ليست مقصورة فقط على الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للحكومة.

الفرع الثاني:أهداف الرقابة المالية.

كما ذكرنا سابقا فان الهدف الأساسي للرقابة المالية هو الحفاظ على المال العام،وتجنب إهداره أو تبذيره لأجل تحقيق الغايات التي وجه لأجلها،وهي من الأركان الأساسية للإدارة الحديثة وهذا ماجعل أهدافها تتنوع ما بين أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية يمكن حصرها فيما يلي:

١ – الأهداف الإقتصادية: ويمكن أن تشمل التحقق من سلامة الإنفاق العام وفقا للخطط المرسومة،وكذا التحقق من مدى الإستغلال الأمثل للموارد المتاحة ومدى كفاية وفعالية إنفاقها،بما يحقق المصلحة العامة وبعيدا عن أوجه العبث والتبذير

[1] نائل عبد الحافظ العواملة،"***الإدارة المالية العامة***"،مدخل نظامي مقارن،مرجع سابق،ص ١٠٢٨٣

للمال العام،أي استخدام تلك الأموال استخداما سليما مثمرا وفي الأوجه الإقتصادية و الإجتماعية[1]، وتحقيق أهداف وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي سطرتها الدولة.

٢ – *الأهداف السياسية:* تعد الرقابة المالية غير الحكومية خاصة من أطراف المجتمع المدني صورة حضارية تعبر على ديمقراطية البلد التي تسود فيه،فكلما كان هناك إشراك للأطراف غير الحكومية في الرقابة المالية كلما زاد ذلك من شفافية سياسة الدولة أو الحكومة وأعطى ثقة أكبر بها،كما أن الرقابة المالية تؤكد على احترام رغبة السلطة التشريعية وعدم تجاوز الأولويات والمخصصات التي تصدرها لتنفيذ المشاريع والخدمات العامة وبالتالي احترام رغبة الشعب باعتبار أن السلطة التشريعية هي ممثل الشعب.

٣ – *الأهداف الإجتماعية:* تساعد الرقابة المالية على حماية المال العام من كل أشكال الفساد وبالتالي تضمن وصول هذه الأموال إلى مستحقيها،عن طريق انجاز المشاريع والإستثمارات التي وجهت لها،مما يساعد في النهاية على تحقيق أغراض اجتماعية كالتخفيف من حدة الفقر وتحسين مستويات المعيشة وتقليص معدلات البطالة وضمان تعليم وصحة جيدين لا وغيرها من الأهداف الإجتماعية التي حددت قبل إنفاق تلك الأموال.كما أن الرقابة المالية تساعد على تحسين سلوكيات الأفراد العاملين خاصة في القطاعات الحكومية وتجنبهم الإهمال والتقصير في أداء واجباتهم،وإسراف وتبذير و إهدار المال العام خوفا من العقوبات التي تلحق بهم عند التأكد من تلك السلوكيات غير المشروعة.

٤ – *الأهداف الإدارية التنظيمية:* وتحتوي مجموعة كبيرة من الأمور التي من شأنها المحافظة على الأموال العامة واستعمالاتها المشروعة بكفاءة ومرونة وفعالية تؤدي إلى إحداث النتائج المتوقعة والمرغوبة.

وتشمل الأهداف الإدارية والتنظيمية الجوانب التالية:[2]

- تساعد الرقابة على تحسين عملية التخطيط وزيادة فعاليتها في مواجهة المستقبل بأهدافه وتوقعاته ومشكلاته كما تكشف الرقابة على بعض عيوب التخطيط.

---

[1] عبد العزيز الإمام،"***الرقابة على الأموال العامة***"،ورقة مقدمة ضمن ندوة سرية العمل المصرفي وعلاقتها بمكافحة بتبييض الأموال،المنظمة العربية للتنمية الإدارية،،٦=١٠ ابريل ٢٠٠٨،ص ٤٥٦.

[2] محمود حسين الوادي،"***نظم الإدارة العامة من أجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد***"،دار صفاء للنشر والتوزيع،عمان، الأردن،٢٠١٠ ص٧٣.

- الرقابة تساعد على توجيه وتنظيم الجهود لإنجاز الأغراض والأهداف المحددة بفعالية وكفاءة،كما تعمل على تصحيح الإنحرافات البسيطة ومنع تفاقمها وإتخاذ الإجراءات التصحيحية قبل استفحال الأمور.
- تساعد الرقابة المالية على اتخاذ القرارات المناسبة من خلال المعلومات المراجعة التي تقدمها لمتخذ القرار من خلال تحديد الإنحرافات عن الخطط والمعايير ومواجهة المشكلات التي تنجم عن ذلك.
- تساعد على التأكد من مطابقة ومسايرة مختلف التصرفات المالية للقوانين والأنظمة والتعليمات والسياسات والتوجيهات والأصول المالية المتبعة.

الفرع الثالث:أنواع الرقابة المالية العامة.

يمكن تقسيم الرقابة المالية من عدة جوانب:من حيث جهة أو سلطة الرقابة،من حيث أهدافها،ومن حيث المعيار الزمني،وأخيرا من حيث الموقع التنظيمي.

١- ***من حيث جهة أو سلطة الرقابة***: ونميز هنا بين الرقابة التشريعية والتنفيذية و القضائية.

أ- ***رقابة السلطة التنفيذية***:وتشمل رقابة الجهات السياسية والإدارية العليا مثل الجمهورية ومجلس الوزراء وكبار المسؤولين الإداريين،حيث تقوم هذه الجهات برسم السياسة المالية للدولة وتضع المعايير والخطط والأهداف والتعليمات الأساسية التي يجب إتباعها من كافة الأفراد والأجهزة الإدارية والمالية،وهنا تتأكد الرقابة من خلال السلطة الرئاسية والتسلسل الهرمي للإدارة الحكومية[1]،ومن خلال وزارة المالية التي تقوم بالرقابة على باقي مختلف المصالح الحكومية بواسطة المراقبين والموظفين الحسابيين العاملين في مختلف الوزارات والمصالح والهيئات،وتنحصر مهمتهم في عدم السماح بصرف أي مبلغ إلا إذا كان في وجه وارد في الميزانية العامة وفي حدود الإعتماد المقدرة له،فالرقابة الإدارية هنا رقابة سابقة على الإنفاق،وفي واقع الأمر أن هذا النوع من الرقابة ليس هدفه الأساسي ترشيد الإنفاق فحسب،إذ هي رقابة من الإدارة نفسها وفقا للقواعد والضوابط التي تضعها الإدارة ومن ثم فلا تمثل أي ضغط لحجم الإنفاق العام حيث في غالب الأحيان لا تميل الإدارة إلى تقييد حريتها.

---

[1] محمود حسين الوادي، ***نفس المرجع السابق***،ص:١٧٤.

ب-***الرقابة التشريعية(البرلمانية):*** تعد الرقابة البرلمانية إحدى أشكال الرقابة السياسية التي تنتجها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ويمكن تعريفها على أنها"سلطة تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية حول أعمال السلطة التنفيذية بغية الكشف عن عدم التطبيق السليم للقواعد العامة في الدولة ومدى الإلتزام بقرارات السلطة التشريعية والدستور والقوانين،وتحديد المسؤولية عن ذلك ومساءلة القائمين عليه"وتهدف الرقابة البرلمانية عموما إلى إسداء النصح للحكومة لكي تتجنب مواطن الزلل،وتبليغها رغبات المواطنين حتى تعمل على تحقيقها.[1]

والرقابة المالية التي تمارسها السلطات النيابية والتشريعية،لا تقتصر على تنفيذ الإعتمادات المقررة في الميزانية بل تمتد أيضا لتشمل حجم الإنفاق العام وتخصيصه،ويرجع ذلك إلى حق البرلمان في السؤال و الإستجواب والتحقيق وسحب الثقة من الوزير أو الوزارة كلها،وحق فحص الحسابات الختامية وإقرارها،إلى جانب حق إقرار أو رفض الإعتمادات الإضافية،وتظهر هذه الرقابة بصورة واضحة عند اعتماد الميزانية وعند اعتماد الحساب الختامي[2]،وبهذا تتمكن السلطة التشريعية عن طريق هذه الوظيفية من مراقبة الأداء المالي للحكومة وتوجيه وتصحيح أية انحرافات عن الخطط والأهداف والطموحات الشعبية،وضمان حماية المال العام من الضياع أو سوء الإستعمال.

وتعد أجهزة الرقابة العليا عين السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية بمختلف دوائرها،حيث تعمل هذه الأجهزة على المحافظة على المال العام والتأكد من سلامة استخدامه وتطوير إدارته بما يحقق الإستخدام الأمثل هذا بالإضافة إلى دورها في التأكد من صحة صرف الأموال العامة وفقا للقوانين والأنظمة والتعليمات السارية المفعول أي انها تسعى للتأكد من مدى شرعية و نظامية الإجراءات المالية في مختلف أجهزة القطاع العام وإبداء الرأي المهني بشأن عدالة الحسابات الختامية للدولة وذلك وفقا للمعايير الدولية للمحاسبة والتدقيق المتعلقة بالقطاع الحكومي وأفضل الممارسات المهنية.[3]

عدنان محسن ظاهر،"***حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية***"،منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي،لبنان،٢٠٠٧،ص ١٠٥.١

[2] للمزيد حول الآليات الدستورية والقانونية للرقابة البرلمانية على الحكومة راجع:احمد مالكي،نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية:تطوير الإطار القانوني،برنامج الأمم المتحدة الإنمائي،بيروت،أكتوبر٢٠٠٩.على الموقع الإلكتروني www.arabparliaments.org

[3] مصطفى البراري،"***دور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية في مكافحة الفساد من خلال تعزيز الشفافية والمساءلة العامة***"،مجلة الرقابة المالية، العدد٥٠، يونيو٢٠٠٧، ص٥٠.

وهذا النوع من الرقابة على الرغم من أهميته،قد يكون قليل الفعالية خاصة في الدول النامية حيث يلجأ البرلمان إلى مناصرة الإدارة حتى ولو كانت مخطئة[1]،ولهذا ينبغي أن تكون هناك معارضة فعلية قادرة على المشاركة في عملية الموازنة،يناط بها مساءلة الحكومة ومشاركتها في صنع القرار،وربما هذا ما نجده في بعض برلمانات الدول المتقدمة حيث توكل للمعارضة مهمة ترأس اللجان الأساسية كلجنة الموازنة والحسابات العامة بهدف إعطاء أكثر شفافية ومصداقية للموازنة الحكومية.

ت- الرقابة المحاسبية المستقلة:وهي التي تقوم بها أجهزة متخصصة مهمتها الرقابة على أوجه الإنفاق العام بصورة خاصة،وتتولى التأكد من أن جميع عمليات الإنفاق قد تمت على الوجه القانوني،وفي حدود قانون الميزانية والقواعد المالية السارية،وقد تكون هذه الرقابة سابقة لعملية صرف النفقات أو لاحقة عليها،ومما لا شك فيه أن هذا النوع من الرقابة السابقة واللاحقة وحق وقف المخالفات والأخطاء المالية وإبداء الرأي في الإجراءات التي يتعين اتخاذها لتصحيح المسار.

ث- الرقابة القضائية: تحتل مكانة هامة في مجال الرقابة المالية العامة، حيث من خلال سلطتها الواسعة في مجال التأكد من تطبيق القوانين الهيئة القضائية(الإدارية)مراقبة تنفيذ القوانين المالية و إتخاذ الإجراءات لتصحيح أيه انحرافات عنها،وتتولى المحاكم الإدارية النظر في القضايا والمنازعات والمخالفات الإدارية والمالية التي تكون الدولة أو إحدى مؤسساتها طرفا فيها،كما تتولى الهيئات القضائية المختصة فحص الحسابات واكتشاف المخالفات المالية وحوادث الغش والسرقة،ويعهد عليها بمحاكمة المسؤولين عن ذلك،أو إحالتهم للقضاء الجنائي.[2]

٢ – الرقابة من حيث أهدافها: نميز بين نوعين من الرقابة، رقابة حسابية ورقابة اقتصادية.

أ- *الرقابة الحسابية:*وتتضمن مراقبة الدفاتر الحسابية بالإضافة إلى كل المستندات الثبوتية المتعلقة بالصرف والتحصيل،كما تهدف هذه المراقبة إلى التأكد من صحة تطبيق القوانين واللوائح المالية كالتحقق من تطابق الصرف للإعتمادات

---

[1] سوزي عدلي ناشد،مرجع سابق،ص١٠٥٦

[2] المرسي السيد حجازي،"***مبادئ الإقتصاد العام(الموازنة العامة،الإيرادات العامة،القروض)***"،اليكس لتكنولوجيا المعلومات،القاهرة،٢٠٠٨،ص٩٣.

الممنوحة لكل من بنود الموازنة،وفي حالة التجاوز لابد من التأكد من الحصول على ترخيص سابق من الجهة المختصة،[1] دون النظر إلى مدى تحقيق أهداف الموازنة العامة،أو أثارها الإقتصادية.

ب-***الرقابة الإقتصادية:***وهي رقابة لا تكتفي بمراجعة الحسابات فقط،ولكنها تمتد لتشمل متابعة تنفيذ الأعمال،والمشاريع والبرامج،ومعرفة تكلفتها،وما قد صاحب التنفيذ من إسراف،والتأكد من كفاءة الجهات القائمة بالتنفيذ،ومدى مطابقته لما تم تسطيره في البداية.

٣- *الرقابة المالية من حيث المعيار الزمني:* نميز هنا بين ثلاثة أنواع، السابقة والآنية و اللاحقة.

أ- *الرقابة السابقة(القبلية):*هذه الرقابة تكون سابقة لعملية التنفيذ،حيث تمنع وقوع الأخطاء والتجاوزات،وتؤكد مطابقة التصرف المالي مع القوانين والأنظمة المعمول بها وبالتالي فهي رقابة وقائية[2]،ويمكن تحقيقها عن طريق اتخاذ كافة الإستعدادات والإحتياطات اللازمة لتجنب الوقوع في المشكلات والسيطرة على المدخلات وتوجيهها لإنجاز الأهداف المرغوبة،وتقوم بهذه الرقابة إحدى الإدارات أو الأقسام التي تتبع نفس الجهة التي تقوم بالنفقة،ومن مزايا هذه الرقابة أنها تحقق وفر في النفقات العامة لأنها ترفض كل أشكال النفقات غير المشروعة أو المبالغ فيها.

ب-*الرقابة الآنية:*وهي رقابة مستمرة خلال مراحل الأداء حيث تحاول هذه الرقابة اكتشاف أية انحرافات خلال تنفيذ الأعمال واتخاذ الإجراءات الفورية لمعالجتها وتجنب انتشارها وتفاقمها.

ت-*الرقابة اللاحقة*:تبدأ هذه الرقابة بعد انتهاء السنة المالية،وقفل الحسابات واستخراج الحساب الختامي للدولة وتشمل جانبي الموازنة العامة،فهي إذا تكشف المخالفات المالية التي وقعت ولا تمنعها كالرقابة السابقة،لكنها في الحقيقة تبعث على احترام الأنظمة المالية المقررة لما تخلقه من خوف في نفوس القائمين على تنفيذ الموازنة[3]،لهذا تعد ذات طابع رادع،لأنها تؤدي إلى إيقاع العقاب بالمخالفين،ما يعمل على تقليل ارتكاب مثل تلك المخالفات عند التنفيذ،وتكون

دراوسي مسعود،مرجع سابق،ص:١٠٢١٠

٢ صرارمة عبد الوحيد، "***الرقابة على الأموال العمومية كاداة لتحسين التسيير الحكومي***"،ورقة مقدمة ضمن المؤتمر العلمي الدولي حول الداء المتميز للمنظمات والحكومات،يومي٨ و٩ مارس ٢٠٠٥،كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية،جامعة ورقلة،الجزائر،٢٠٠٥،ص:١٣٨.

[3] المرسي سيد حجازي،مرجع سابق،ص ص:٩٥-٩٦.

الرقابة اللاحقة عموما على نطاق واسع،أو على نطاق ضيق،فعلى مستوى النطاق الواسع تقوم أجهزة الرقابة بمراجعة عدد كبير من المعاملات المالية أو معظمها،في حين تأخذ عينات من المستندات في حالة الرقابة على المستوى الضيق،وتوكل مهمة الرقابة عادة في أغلب الدول إلى جهاز يدعى"ديوان المراقبة العامة" أو "ديوان المحاسبة العامة" ويعطي هذا الجهاز استقلالية تامة خاصة على السلطة التنفيذية،ويمنح رئيس الجهاز والموظفون ضمانات كافية تمكنهم من القيام بأعمالهم بعيدا عن أي مضايقات أو تعسف السلطة التنفيذية.[1]

٤- *الرقابة من حيث الموقع التنظيمي*:يمكن تقسيمها إلى رقابة داخلية و خارجية.

أ- *الرقابة الداخلية*:يمكن أن توكل إلى وحدة متخصصة ترتبط بالجهات الإدارية العليا(وحدة التدقيق والمراقبة)ويكتفي بممارستها من خلال التسلسل الرئاسي بين المدير والمرؤوسين حيث يسميها البعض بالرقابة الإشرافية(التوجيهية)،حيث يتولى مهمة الداخلية عادة في الوزارات والمؤسسات والدوائر الحكومية وحدات إدارية تتبع لنفس تلك الدوائر،تكون مهمتها الحفاظ على موارد وموجودات المؤسسة والإطمئنان على صحة ودقة البيانات والمعلومات المالية،وتعد مصدرا أساسيا لتزويد الإدارة العليا بالقاعدة اللازمة لإتخاذ القرارات الصائبة.[2]

وقد أصبحت تستدعي الرقابة الداخلية في القطاع العام ما يسمى بالتدقيق الداخلي المستقل وظيفيا وتنظيميا والذي يلعب دورا مهما في تحليل نقاط القوة والضعف في الرقابة الداخلية،ويساعد في انجاز الغايات والأهداف وتقوية الضوابط ويقدر ما إذا كانت إدارة الأموال العامة تتم بفاعلية وكفاءة.[3]

ب-*الرقابة الخارجية*:وهي مجموعة من الإجراءات القانونية والإدارية والأجهزة الرقابية المتخصصة التي تؤسس خارج التنظيم المعين بهدف التأكد من كفاءة وفعالية الأداء المالي والإداري للمؤسسات العامة،وتنبثق الرقابة الخارجية من مبدأ التوازن والفصل المرن في السلطات ورقابتها على المصلحة والمسؤولية العامة خصوصا في مجال الإدارة المالية العامة،وتشمل الرقابة

محمد شاكر عصفور،مرجع سابق،ص:١٠١٥٥

٢ المركز الأردني للأبحاث وحوار السياسات،دراسة بعنوان"الرقابة المالية في الأردن أداؤها وفعاليتها"،بدون سنة نشر،الأردن،ص :١٣.

٣ لأنتوساي،إستقلالية التدقيق الداخلي في القطاع العام،فينا،ص:٠٣،على الموقع:

http://www.issai/org/media(ç&(/١٠٣٣)/INTOSAI_GOV_١٤٩٠_a/pdf/

الخارجية الأجهزة التشريعية والقضائية والشعبية وديوان المحاسبة بالإضافة إلى البناء الدستوري للإدارة العامة كمعيار رقابي عام.

ونستنتج من خلال عرض الأنواع المختلفة للرقابة أنها تهدف كلها للحفاظ على المال العام،ويبقى فقط تفعيلها وتوفير الأجهزة الرقابية على مستوى الدولة التي تتمتع بالإستقلالية والكفاءة في أداء مهامها بما يضمن عدم هدر الأموال العامة وصرفها في أوجه غير الأوجه المخصصة لها.

خلاصة الفصل:

من خلال ما تم التطرق إليه في هذا الفصل حاولنا إظهار مفهوم التقشف وضوابط التقشف والإعتبارات النظرية لسياسات التقشف وكذا تحديد مفهوم ترشيد الإنفاق العام من خلال تحديد أهم عوامل نجاحه وكذا المجالات الأساسية لترشيد الإنفاق العام. ويمكن إيجاز أهم النتائج المتمخضة عن هذا الفصل فيما يلي:

- يعتبر ترشيد الإنفاق العام وسيلة مهمة للخروج من معضلة وشح مصادر التمويل بإعتباره إلتزام الفعالية وتخصيص الموارد والكفاءة في إستخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع،وتجنب الإسراف والتبذير وضرورة التقيد بتحقيق أهداف كل عملية إنفاق.

- إعتماد طرق مدروسة في ترشيد التكاليف في القطاعات التي تتدخل فيها الدولة بما يضمن تقديم أفضل خدمة عمومية بأقل التكاليف ومثال ذلك:مجال الخدمات العامة،مجال الأشغال العامة الإنشائية ومجال المشروعات العامة التجارية والصناعية.
- التحديد الأمثل للإنفاق العام بالنظر إلى خصوصية كل إقتصاد يضمن تحقيق الكفاءة الإقتصادية وكذلك فإن العدالة في توزيع الدخل تعتبر من أهم مدا خيل ترشيد الإنفاق العام.
- تعزيز مفهوم الشفافية في المعاملات المالية ضمن الميزانية العامة يرفع بدرجة كبيرة من كفاءة برامج الإنفاق العام ويساهم في تعزيز مبدأ المحاسبة والمساءلة مما يضمن تعبيد الطريق الصحيح نحو ترشيد أمثل للموارد المالية والإقتصادية.

الفصل الرابع:الفصل التطبيقي

الفصل الرابع:الفصل التطبيقي

المبحث الأول:تقديم بالمؤسسة وهيكلها التنظيمي

المطلب الأول:نشأة المؤسسة وتعريفها

الفرع الأول:نشأة المؤسسة

أنشأت المؤسسة العمومية للصحة الجوارية بالمدية بموجب المرسوم التنفيذي ٠٧-١٤٠ المؤرخ في ١٩ماي ٢٠٠٧ المتضمن إنشاء وتنظيم وتسيير المؤسسات العمومية للصحة الجوارية والمؤسسات الإستشفائية[١]،وكانت كل من المؤسستين تسمى بالقطاع الصحي والذي أنشأ بأمر صادر في إطار برنامج البناء عام ١٩٥٨ من طرف السلطات الرسمية آنذاك والمؤسسة العمومية للصحة الجوارية بالمدية مؤسسة حديثة النشأة بدء العمل الرسمي بها في ٢٠٠٨/٠١/٠١.

الفرع الثاني:التعريف بالمؤسسة

تعد هذه المؤسسة العمومية للصحة الجوارية بالمدية بأنها مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي يوضع تحت تصرف وصاية الوالي إضافة إلى أنها مؤسسة عمومية لخدمات الصحة الجوارية.

والإسم المختصر للمؤسسة العمومية للصحة الجوارية بالمدية هو EPSP Médéa.،(Etablissement Public de Sante Proximite).

الفرع الثالث:مهام المؤسسة[٢]

تتمثل مهام المؤسسة العمومية للصحة الجوارية عموما فيما ورد في المادة ٠٨ من المرسوم التنفيذي ٠٧/١٤٠،في التكفل بصفة متكاملة ومتسلسلة فيما يلي:

[١] -الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد ١٠ لسنة ٢٠٠٨،المؤرخ في ٢٠ صفر ١٤٢٩الـ١٧ فبراير ٢٠٠٨،ص ٤٣.
[٢] - المرسوم التنفيذي رقم:٠٧-١٤٠ المؤرخ في ١٩ ماي ٢٠٠٧،المتضمن إنشاء وتنظيم المؤسسات العمومية للصحة الجوارية والمؤسسات الإستشفائية،المادة ٠٨.

- الوقاية والعلاج القاعدي.
- تشخيص المرض.
- العلاج الجواري.
- الفحوص الخاصة بالطب العام والطب المتخصص القاعدي.
- الأنشطة المرتبطة بالصحة الإنجابية والتخطيط العائلي.
- تنفيذ البرامج الوطنية لصحة والسكان.

وتكلف على الخصوص بما يأتي:

- المساهمة في ترقية وحماية البيئة في المجالات المرتبطة بحفظ الصحة والنقاوة ومكافحة الأضرار والآفات الإجتماعية.
- المساهمة في تحسين مستوى مستخدمي مصالح الصحة وتجديد معارفهم.

المطلب الثاني:تسيير المؤسسة

يسير كل مؤسسة إستشفائية ومؤسسة عمومية للصحة الجوارية مجلس إدارة ويديرها مدير.وتزودان بهيئة استشارية تدعى المجلس الطبي.[٣]

الفرع الأول:المجلس الإداري

يتكون المجلس الإداري من ١١ عضوا معينون لعهدة مدتها ثلاثة سنوات قابلة للتجديد بقرار الوالي وفي حالة إنقطاع أحد عهدة أحد أعضائه يعين عضو جديد حسب نفس الشروط التعيين المعمول بها إلى غاية انتهاء العهدة،ويجتمع أعضاء هذا المجلس في دورات عادية خلال كل ستة أشهر أو دورات الإدارة في محاضر يوقعها الرئيس وأمين الجلسة وتقيد في سجل خاص يرقمه ويؤشر عليه الرئيس.

يضم مجلس الإدارة مايلي:[٤]

[٣] - المادة ١٠ من المرسوم التنفيذي المذكور سابقا.

- ممثل عن الوالي، رئيسيا.
- ممثل عن إدارة المالية.
- ممثل عن التأمينات الإقتصادية.
- ممثل عن هيئات الضمان الإجتماعي.
- ممثل عن المجلس الشعبي الولائي.
- ممثل عن المجلس الشعبي البلدي مقر المؤسسة.
- ممثل عن المستخدمين الطبيين ينتخبه نظراؤه.
- ممثل عن المستخدمين شبه الطبيين ينتخبه نظراؤه.
- ممثل عن جمعيات مرتقي الصحة.
- ممثل عن العمال ينتخب في جمعية عامة.
- رئيس المجلس الطبي.

الفرع الثاني:اختصاصات مجلس الإدارة:

حسب ما جاء في المادة ١٤ من المرسوم التنفيذي١٤٠/٠٤ سابق الذكر فإن مجلس الإدار يتداول على الخصوص فيما يلي:

- مخطط تنمية المؤسسة على المديين القصير والمتوسط.
- مشروع ميزانية المؤسسة.
- الحسابات التقديرية.
- الحساب الإداري.
- مشاريع الإستثمار.
- مشاريع التنظيم الداخلي للمؤسسة.
- البرامج السنوية لحفظ البنايات و التجهيزات الطبية والتجهيزات المرافقة وصيانتها.

[٤] -المادة ١١ مرجع سابق.

- الإتفاقيات المنصوص عليها في المادتين ٥ و٩ أعلاه.
- العقود المتعلقة بتقديم العلاج المبرمة مع شركاء المؤسسة لاسيما هيئات الضمان الإجتماعي والتأمينات الإقتصادية والتعاضديات والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات الأخرى.
- مشروع جدول تعداد المستخدمين.
- النظام الداخلي للمؤسسة.
- إقتناء وتحويل ملكية المنقولات والعقارات وعقود الإيجار.
- قبول الهبات والوصايا أو رفضها.
- الصفقات والعقود و الإتفاقيات والإتفاقات طبقا للتنظيم المعمول به.

الفرع الثالث:المدير

يعين بقرار من الوزير المكلف بالصحة ويساعده ثلاث نواب مديرين في آداء مهامه المتمثلة فيما يلي والمطابقة للمادة ٢٠ من المرسوم ٠٧/١٤٠ الذي سبق ذكره.

- يمثل المؤسسة أمام العدالة وفي جميع أعمال الحياة المدنية.
- هو الآمر بالصرف في المؤسسة.
- يحضر مشاريع الميزانيات التقديرية وبعد حسابات المؤسسة.
- يعد مشروع التنظيم الداخلي والنظام الداخلي للمؤسسة.
- ينفذ مداولات مجلس الإدارة.
- يعد التقارير السنوية ويرسله إلى السلطة الوطنية بعد موافقة مجلس الإدارة عليه.
- يبرم كل العقود والصفقات والإتفاقيات في إطار التنظيم المعمول به.
- يمارس السلطة السليمة على المستخدمين الخاضعين لسلطته.
- يعين جميع مستخدمي المؤسسة بإستثناء المستخدمين الذين تقرر طريقة أخرى لتعيينهم.

- يمكن تفويض إمضائه تحت مسؤوليته مساعديه الأقربين.

الفرع الرابع:المجلس الطبي[٥]

يضم المجلس الطبي ما يأتي:

- مسؤولو المصالح الطبية.
- الصيدلي المسؤول عن الصيدلة.
- جراح أسنان.
- شبه طبي ينتخبه نظراؤه من أعلى رتبة في سلك شبه الطبيين.
- ممثل عن المستخدمين الإستشفائيين الجامعيين عند الإقتضاء.

ينتخب المجلس الطبي من بين أعضائه رئيسا و نائب رئيس لمدة ثلاثة سنوات قابلة للتجديد.

المطلب الثالث:الهيكل التنظيمي للمؤسسة

الفرع الأول:تقسيم المؤسسة

يمكن تقسيم المؤسسة العمومية للصحة الجوارية لعدة أقسام أهمها:

- الإدارة
- الصيدلية
- الطب الوقائي
- طب العمل
- المراكز الصحية

[٥] - مرجع سابق،المادة ٢٥.

وكذا قسم التجهيزات وآخر خاص بالترصيص،الكهرباء والوراقة وتصليح الأجهزة الطبية وغيرها.

أ- الإدارة

العمل الإداري للمؤسسة مرتبط بالعمل المتكامل لنواب مديرين مكلفين بما يلي:

- نائب مدير مكلف بالمالية والوسائل.
- نائب مدير مكلف بالموارد البشرية.
- نائب مدير مكلف بالمصالح الصحية.

يساعد هؤلاء النواب في أداء عملهم مجموعة من الأعوان ذوي الخبرة والكفاءة، ويعينون بقرار من الوزير المكلف بالصحة.

ب- الصيدلية:

تقسم صيدلية المؤسسة إلى قسمين:الأول خاص بالعمل الإداري والثاني بالعمل التقني، أما العمل الإداري فيتمثل عموما فيما يلي:

- إنجاز سندات طلب أدوية خلال كل شهر حسب احتياجات المراكز الصحية.
- الرد على مراسلات المديرية العامة للصحة والسكان والمتعلقة بعمل المصلحة.
- التأشير على الفواتير للتأكد من تطابقها لما تم الإستلام فعلا.
- إنجاز دفاتر المواصفات الخاص بإقتناء الأدوية والمستلزمات الطبية في بداية كل سنة.

أما العمل التقني فهو متعلق بكل عمليات استلام الأدوية وتسليمها وكذا التأكد من توفر مجموعة من الشروط خلال كل من العمليتين.

ت- مصلحة الطب الوقائي:

تتكون هذه المصلحة من مكتب الإستقبال التوجيه ومكتب للتطبيقات والأنشطة المعالجة،ويسيرها طبيب مختص في طب الأوبئة والوقاية.كما تتكفل هذه المصلحة بالوقاية.كما تتكفل هذه المصلحة بالوقاية والعلاج القاعدي وكذا الأنشطة المرتبطة بالصحة الإنجابية والتخطيط العائلي.

ث- مصلحة طب العمل

تعمل هذه المصلحة على تقديم خدمات صحية لعمال المؤسسة وتتبع حالتهم في حالة المرض، ويعمل على تسييرها مختصة في طب العمل بمساعدة من الأعوان.

ج- المراكز الصحية

يبلغ عدد هذه المراكز(٢٠)من بينهم(٦) عيادات متعددة الخدمات و(١٤) قاعة علاج والتي تعمل في مجملها على تقديم الخدمات في مختلف الإختصاصات للمواطنين كالتحليل وطب الأسنان والأشعة والفحص والتوليد....إلخ.

الفرع الثاني:الطاقة البشرية في المؤسسة:

تضم المؤسسة(٦٧٢) عاملا مقسمين كما يلي:

تخصص طب:132 طبيب.

فرع إداري:482 إداري.

ممرضين: ٧٩ممرض

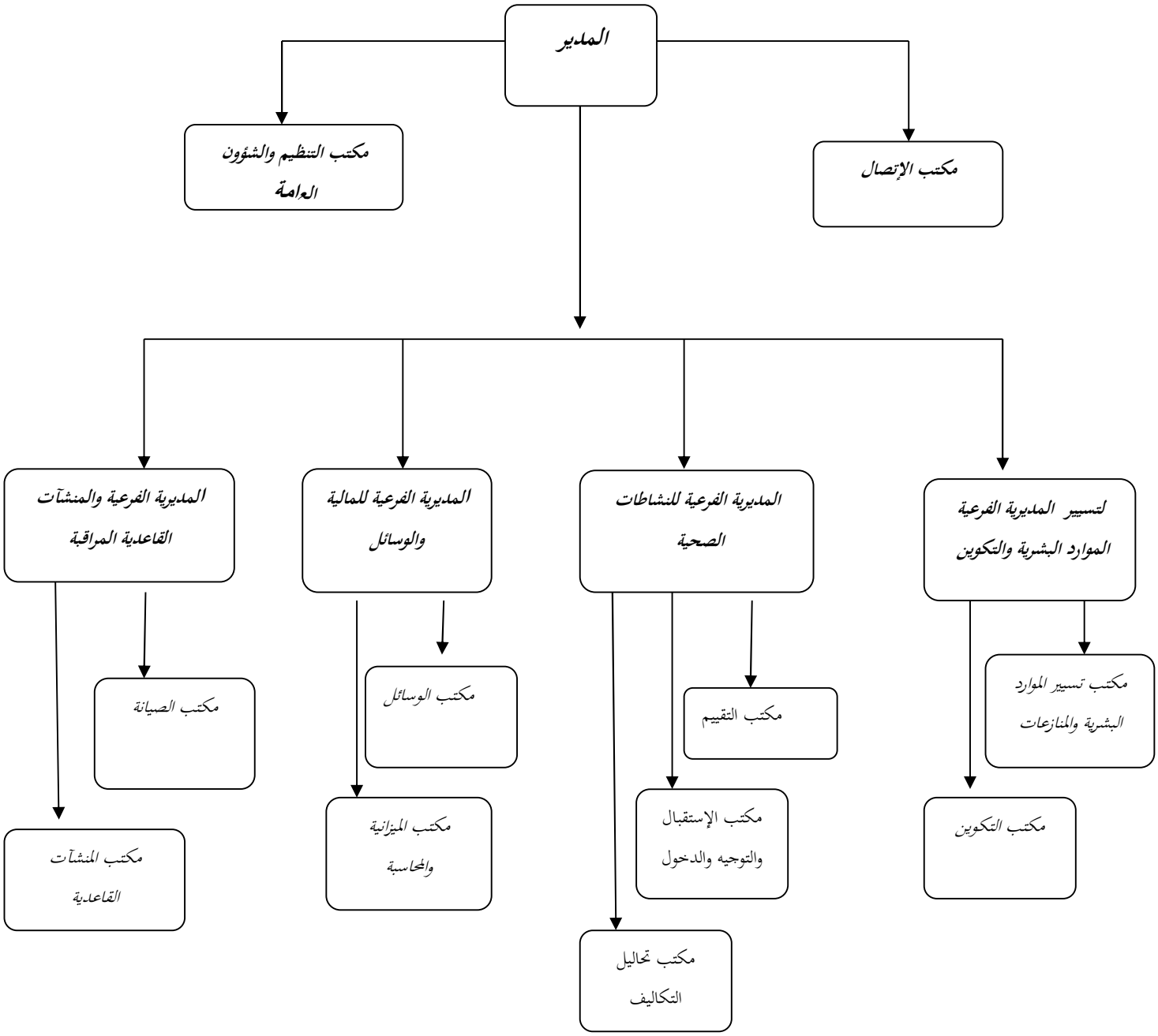
قابلات:42 قابلة

مخبرين:36 مخبري

عمال مهنيين متعاقدين بالتوقيت جزئي:١٥٧ عامل

عمال مهنيين متعاقدين بالتوقيت الكامل:٣٣ عامل.

الشكل رقم(٤):الهيكل التنظيمي للمؤسسة



المصدر:المرسوم التنفيذي رقم ٠٧/١٤٠ المؤرخ في ١٩ ماي ٢٠٠٧ المتضمن انشاء وتنظيم وتسيير المؤسسات العمومية للصحة الجوارية والمؤسسات الإستشفائية.

الفرع الثالث:التنظيم الداخلي

- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في ٢٠ ديسمبر ٢٠٠٩ المتضمن التنظيم الداخلي للمؤسسات العمومية للصحة الجوارية.
- المرسوم الرئاسي رقم ١٢٩/٠٩ المؤرخ في ٢٠ جمادى الأولى عام ١٤٣٠ المرافق لـ٢٧ أفريل ٢٠٠٩ والمتضمن تحديد مهام اعضاء .....
- المرسوم التنفيذي رقم ٠٧-١٤٠ المؤرخ في ٠٢ جمادى الأولى عام ١٤٢٨ الموافق لـ١٩ ماي سنة ٢٠٠٧ المتضمن إنشاء المؤسسات العمومية الإستشفائية العمومية للصحة الجوارية وتنظيمها المعدل و المتمم لاسيما المادة ٢٢ منه.
- المرسوم الرئاسي المؤرخ في ٠٧ ربيع الثاني عام ١٤٢٣ الموافق لـ١٨فيفري سنة ٢٠٠٨ والمتضمن القانون العام للحكومة.
- يقررون ما يأتي:

طبقا لأحكام المادة ٢٢ من المرسوم التنفيذي رقم ٠٧-١٤٠ المؤرخ في ٠٢ جمادى الأولى عام ١٤٢٨ الموافق لـ١٩ ماي سنة ٢٠٠٧ والمذكور أعلاه،يحدد هذا القرار التنظيم الداخلي المؤسسات العمومية للصحة الجوارية.

يشمل التنظيم الداخلي للمؤسسات العمومية للصحة الجوارية،الموضوع تحت سلطة المدير،الذي لحق به مكتب التنظيم العام ومكتب الإتصال، كما نجد المديرية الفرعية للمالية والوسائل،المديرية الفرعية للموارد البشرية،المديرية الفرعية للمصالح الصحية،و المديرية الفرعية لصيانة التجهيزات الطبية والتجهيزات المرافقة.

المبحث الثاني:تحليل ميزانية المؤسسة العمومية للصحة الجوارية لسنة ٢٠١٦

سنحاول التطرق في هذا المبحث للإيرادات والنفقات لميزانية المؤسسة لسنة ٢٠١٦ الأولية والمعدلة.

حيث جاءت التعليمة رقم ٠٧ المؤرخة في ١٣ ماي ٢٠١٥ والصادرة عن وزارة المالية و وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات،والتي تنص على تحديد كيفيات تطبيق أحكام المادة ١٢٧ من القانون رقم ١٤-١٠ المؤرخ في ٣٠ ديسمبر ٢٠١٤،المتضمن قانون المالية لسنة ٢٠١٥،وتعريف دور المتدخلين في عملية توزيع وتعديل توزيع الإيرادات والنفقات والمناصب المالية للمؤسسات العمومية للصحة.[٦]

المطلب الأول:تحليل الإيرادات لميزانية ٢٠١٦

- ***كيفيات توزيع الإيرادات والنفقات.طبقا لأحكام التعليمة الوزارية المشتركة رقم ٠٧***

أ-دور المدير الولائي المكلف بالصحة: عند صدور القرار الوزاري المشترك المتضمن توزيع الإيرادات والنفقات والمناصب المالية للمراكز الإستشفائية الجامعية،المؤسسات الإستشفائية المتخصصة،المؤسسات العمومية الإستشفائية والمؤسسات العمومية للصحة الجوارية،يقوم بالتشاور مع مدراء المؤسسات العمومية للصحة على مستوى الولاية،بالتوزيع المفصل للإيرادات والنفقات والمناصب المالية.يجسد هذا التوزيع بمشروع مقرر يتضمن توزيع الإيرادات والنفقات والمناصب وفقا للنماذج الملحقة بهذه التعليمة مرفقة ببطاقة الإلتزام قصد إخضاعه للتأشيرة المراقب المالي لدى الولاية.

ب- دور المراقب المالي لدى الولاية: يقوم المراقب المالي بتأشير مشروع المقرر المذكور أعلاه بعد التحقق من مطابقته مع القوانين والتنظيمات المعمول بهما في حدود الإعتمادات والمناصب المالية المحددة في القرار الوزاري المشترك المتضمن توزيع الإيرادات والنفقات والمناصب المالية.

ج-دور المراقب المالي لدى المؤسسة: بعد المصادقة على الميزانية يقدم مدير المؤسسة نسخة من الميزانية ومقرر توزيع الإيرادات والنفقات والمناصب المالية المؤشر إلى المراقب المالي لدى المؤسسة مرفقة ببطاقات الإلتزام المتعلقة بالتكفل بالميزانية طبقا للتنظيم المعمول به.

- ***كيفيات تعديل توزيع الإيرادات والنفقات والمناصب المالية***

يمكن أن يتم تعديل توزيع الإيرادات والنفقات والمناصب المالية في ظل احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما،لاسيما أحكام المواد ٣٣ و ٣٤ من القانون رقم ٨٤-١٧ المؤرخ في ١٩٨٤/٠٧/٠٧ المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية،وذلك في حدود الإعتمادات والمناصب المالية المفتوحة.

الجدول رقم(٦):إيرادات المؤسسة العمومية للصحة الجوارية بالمدية لسنة ٢٠١٦

الفـــــرع الأول:الإيـــــرادات
العنـــوان الأول:الإيـــرادات

[٦] - التعليمة الوزارية المشتركة رقم ٠٧ المؤرخة في ٢٠١٥/٠٥/١٣.

الباب الأول:مساهمة الدولة

المواد	العناوين	الإعتمادات الأولية	الإعتمادات الإضافية	الإعتمادات النهائية
مادة وحيدة	مساهمة الدولة	٥٤٣٢٤٤٠٠٠,٠٠	١٤٣٩٧٠٠٠,٠٠	٥٥٧٦٤١٠٠٠,٠٠
	مجموع الباب الأول	٥٤٣٢٤٤٠٠٠,٠٠	١٤٣٩٧٠٠٠,٠٠	٥٥٧٦٤١٠٠٠,٠٠

الباب الثاني:مساهمة هيئات الضمان الإجتماعي

المواد	العناوين	الإعتمادات الأولية	الإعتمادات الإضافية	الإعتمادات النهائية
مادة وحيدة	مساهمة هيئات الضمان الإجتماعي	١٠٠٠٠٠٠٠٠,٠٠	٠,٠٠	١٠٠٠٠٠٠٠٠,٠٠
	مساهمة هيئات الضمان الإجتماعي من اجل تغطية المؤمنين اجتماعيا وذوي الحقوق			
	مساهمة هيئات الضمان الإجتماعي بعنوان الخدمات الخاضعة للإتفاقيات			
	مجموع الباب الثاني	١٠٠٠٠٠٠٠٠,٠٠	٠,٠٠	١٠٠٠٠٠٠٠٠,٠٠

الباب الثالث:مساهمات المؤسسات والهيئات العمومية

المواد	العناوين	الإعتمادات الأولية	الإعتمادات الإضافية	الإعتمادات النهائية
مادة وحيدة	مساهمات المؤسسات والهيئات العمومية	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
	مساهمات هيئات التكوين والتعليم العالي	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
	مساهمات هيئات التضامن الوطني	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
	مجموع الباب الثالث	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠

الباب الرابع:إيرادات محصل عليها من نشاط المؤسسة

المواد	العناوين	الإعتمادات الأولية	الإعتمادات الإضافية	الإعتمادات النهائية
مادة وحيدة	مساهمات المرضى في مصاريف الإستشفاء،الكشف والفحص والإستشارة	٣٥٠٠٠٠٠٠,٠٠	٠,٠٠	٣٥٠٠٠٠٠٠,٠٠
	مساهمات المستخدمين والطلبة والمتربصين في نفقات التغذية	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
	ايرادات متحصل عليها في حرق النفايات	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
	إيرادات متحصل عليها في إطار طب العمل	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
	مجموع الباب الرابع	٣٥٠٠٠٠٠٠,٠٠	٠,٠٠	٣٥٠٠٠٠٠٠,٠٠

الباب الخامس:إيرادات أخرى

المواد	العناوين	الإعتمادات الأولية	الإعتمادات الإضافية	الإعتمادات النهائية

مادة وحيدة	مساهمة المنظمات الدولية	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
	قروض إعانات وهبات	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
	مساهمة المؤسسات الإقتصادية	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
	مجموع الباب الخامس	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠

الباب السادس:أرصدة السنوات المالية السابقة

المواد	***العناوين***	***الإعتمادات الأولية***	***الإعتمادات الإضافية***	***الإعتمادات النهائية***
مادة وحيدة	أرصدة السنوات المالية السابقة	٢٠٠٠٠٠٠٠,٠٠	٠,٠٠	٢٠٠٠٠٠٠٠,٠٠
	مجموع الباب السادس	٢٠٠٠٠٠٠٠,٠٠	٠,٠٠	٢٠٠٠٠٠٠٠,٠٠

مجموع الإيرادات	٦٦٦٧٤٤٠٠٠,٠٠	١٤٣٩٧٠٠٠,٠٠	٦٨١١٤١٠٠٠,٠٠

المصدر:الميزانية التعديلية للمؤسسة العمومية للصحة الجوارية بالمدية ٢٠١٦

نلاحظ من خلال الجدول الخاص بالإيرادات أن مجموع الإيرادات الإجمالية للإعتمادات الأولية قدرت بـ:٦٦٦٧٤٤٠٠٠,٠٠ دج، والإعتمادات الإضافية قدرت بـ:١٤٣٩٧٠٠٠,٠٠ دج ويصبح بذلك المجموع الإجمالي للإيرادات ٦٨١١٤١٠٠٠,٠٠ دج.

من خلال الجدول الخاص بالإيرادات نلاحظ أن نسبة مساهمة الدولة في الإيرادات هي اكبر نسبة،حيث قدر مبلغ الإيرادات النهائي بـ٥٥٧٦٤١٠٠٠,٠٠دج، مقارنة بالإعتماد الخاص بمساهمات المرضى في مصاريف الإستشفاء،وكالشف والفحص والإستشارة والتي قدرت بـ ٣٥٠٠٠٠٠,٠٠دج، وكذا الإعتمادات الخاصة بأرصدة السنوات المالية السابقة والتي قدرت بـ٢٠٠٠٠٠٠٠,٠٠دج.

المطلب الثاني: تحليل النفقات لميزانية ٢٠١٦

الجدول رقم(٧):يتضمن نفقات ميزانية المؤسسة العمومية للصحة الجوارية بالمدية لسنة ٢٠١٦ .

العنـــــوان الأول

الباب	التعيين	الإعتمادات الأولية	الإعتمادات الإضافية	الإعتمادات النهائية
٠١	راتب نشاط الموظفين المرسمين والمتربصين والمعاونين	١٧٥٠٠٠٠٠٠,٠٠	٨٨٩٠٠٠,٠٠	١٧٥٨٨٩٠٠٠,٠٠
٠٢	التعويضات والمنح المختلفة	٢٤٠٥٠٠٠٠٠,٠٠	٨١٦٣٠٠٠,٠٠	٢٤٨٦٦٣٠٠٠,٠٠
٠٣	راتب نشاط الموظفين المقيمين، الداخليين والخارجيين	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
٠٤	راتب الموظفين المتعاقدين	٤٨٢٥٠٠٠٠,٠٠	٩٠٢٠٠٠,٠٠	٤٩١٥٢٠٠٠,٠٠
٠٥	التكاليف الإجتماعية للموظفين المرسمين والمتربصين والمعاونين	١١٤٧٥٠٠٠٠,٠٠	٣٨١٦٠٠٠,٠٠	١١٨٥٦٦٠٠٠,٠٠
٠٦	التكاليف الإجتماعية للموظفين المقيمين،الداخليين والخارجيين	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
٠٧	التكاليف الإجتماعية للموظفين المتعاقدين	١٦١٠٠٠٠٠,٠٠	٦٢٧٠٠٠,٠٠	١٦٧٢٧٠٠٠,٠٠
٠٨	معاش الخدمة والأضرار الجسدية	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
٠٩	المساهمة في الخدمات الإجتماعية	١٥٩٨٠٠٠٠,٠٠	٠,٠٠	١٥٩٨٠٠٠٠,٠٠
مجموع العنوان الأول		**٦١٠٥٨٠٠٠٠,٠٠**	**١٤٣٩٧٠٠٠,٠٠**	**٦٢٤٩٧٧٠٠٠,٠٠**

العنـــــوان الثاني				
الباب	التعيين	الإعتمادات الأولية	الإعتمادات الإضافية	الإعتمادات النهائية
٠١	تسديد النفقات	٤٠٠٠٠٠,٠٠	٠,٠٠	٤٠٠٠٠٠,٠٠
٠٢	الرسوم القانونية والتعويضات لبمدفوعة من طرف الدولة	١٠٠٠٠٠,٠٠	٠,٠٠	١٠٠٠٠٠,٠٠
٠٣	العتاد والأثاث	١٦٥٠٠٠٠,٠٠	٠,٠٠	١٦٥٠٠٠٠,٠٠
٠٤	اللوزام	٥٢٩٢٠٠٠,٠٠	٠,٠٠	٥٢٩٢٠٠٠,٠٠
٠٥	اللباس	١١٠٠٠٠٠,٠٠	٠,٠٠	١١٠٠٠٠٠,٠٠
٠٦	التكاليف الملحقة	٤٤٥٠٠٠٠,٠٠	٠,٠٠	٤٤٥٠٠٠٠,٠٠
٠٧	حضيرة السيارات	٢٣٥٢٠٠٠,٠٠	٠,٠٠	٢٣٥٢٠٠٠,٠٠
٠٨	صيانة وتصليح الهياكل الصحية	٤٤٠٠٠٠٠,٠٠	٠,٠٠	٤٤٠٠٠٠٠,٠٠
٠٩	مصاريف التكوين تحسين الأداء وإعادة التأهيل للموظفين	٢٥٠٠٠٠,٠٠	٠,٠٠	٢٥٠٠٠٠,٠٠
١٠	المصاريف المتعلقة بالمؤتمرات والملتقيات	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠

١١	التغذية مصاريف الإطعام	٣٧٠٠٠٠٠,٠٠	٠,٠٠	٣٧٠٠٠٠٠,٠٠
١٢	الإيجار	٧٠٠٠٠,٠٠	٠,٠٠	٧٠٠٠٠,٠٠
١٣	الأدوية،المواد الصيدلانية ومواد أخرى موجهة للطب البشري والإستعمالات الطبية	٩٠٠٠٠٠٠,٠٠	٠,٠٠	٩٠٠٠٠٠٠,٠٠
١٤	نفقات اعمال الوقائية النوعية	١٤٢٠٠٠٠٠,٠٠	٠,٠٠	١٤٢٠٠٠٠٠,٠٠
١٥	إقتناء وصيانة العتاد،الملحقات والأدوية الطبية	٩٢٠٠٠٠٠,٠٠	٠,٠٠	٩٢٠٠٠٠٠,٠٠
١٦	تسديد مصاريف العلاج والفحص مع المستشفيات العسكرية والهئيات العمومية للمرضى المحولين لهم،لا تخضع لشرط بموجب إتفاق خاص	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
١٧	نفقات البحث العلمي	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
١٨	النفقات المتعلقة بالتوأمة بين المستشفيات العمومية للصحة	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠
مجموع العنوان الثاني		***٥٦١٦٤٠٠٠,٠٠***	***٠,٠٠***	***٥٦١٦٤٠٠٠,٠٠***

المجموع الكلي	٦٦٦٧٤٤٠٠٠,٠٠	١٤٣٩٧٠٠٠,٠٠	٦٨١١٤١٠٠٠,٠٠

المصدر:الميزانية التعديلية للمؤسسة العمومية للصحة الجوارية بالمدية لسنة ٢٠١٦.

من خلال الجدول الخاص بالنفقات نلاحظ أن توزيع الإعتمادات حسب عناوين و أبواب ومواد الفرع الثاني (النفقات)،كانت كما يلي:الإعتمادات النهائية للعنوان الأول قدرت بـ٦٢٤٩٧٧٠٠٠,٠٠دج أما الإعتمادات النهائية الخاصة بالعنوان الثاني قدرت بـ٥٦١٦٤٠٠٠,٠٠دج.

بالنظر إلى مجموع إعتمادات العنوان الأول والثاني نلاحظ أن مبلغ الإعتمادات المخصصة للعنوان الأول(***نفقات المستخدمين***)تفوق مبلغ الإعتمادات المخصصة للباب الثاني(***نفقات التسيير***).أما في العنوان الثاني نجد أن مبلغ الإعتمادات التي خصصت للباب١٤ الخاص ***بنفقات الأعمال الوقائية النوعية*** قدر بـ١٤٢٠٠٠٠٠,٠٠دج وهي الأكبر مقارنة بباقي الأبواب ويليها الباب ١٥ الخاص ***بإقتناء وصيانة العتاد،الملحقات والأدوات الطبية.***

المطلب الثالث:دراسة نشاط المؤسسة العمومية للصحة الجوارية في إطار سياسة تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد

لعل أهم ما ميز السنة المالية لسنة ٢٠١٦ عن سابقاتها،هو المنحى الذي إنتهجته الدولة في خطوة جبارة لمواجهة إنخفاض أسعار البترول في الأسواق العالمية بالسعي للنهوض بالإقتصاد الوطني خارج الجباية البترولية،سطرت الدولة عدة استراتيجيات لعل أهمها تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد من خلال عدة سياسات خارجية كانت (تخفيض فاتورة الإستيراد...إلخ) أو داخلية،أهمها تخفيض الإنفاق العمومي عن طريق ترشيد النفقات بوضع آليات تسقيف النفقات العمومية للوصول إلى النتيجة المرجوة.

وتمثلت آليات تسقيف النفقات العمومية من خلال النسب المطبقة على بعض أبواب الميزانيات دون غيرها، وبنسب متفاوتة فيما بينها.وتجلى ذلك في المراسلات الصادرة عن وزارة المالية والتي تم إصدارها تباعا ويمكن إيجاز ما جاء في طيها كما يلي:

١- المراسلة رقم ٣٩ المؤرخة في ٢٠١٦/٠١/٠٤ الصادرة عن المديرية العامة للميزانية المتعلقة بتنفيذ نفقات التسيير لسنة ٢٠١٦،التي جاءت تنص على شراء العتاد والأدوات والأثاث ومختلف التظاهرات في ظل سياسة التوازنات الداخلية والخارجية،بنسبة ٥٠% من الإعتمادات المفتوحة لنفقات التسيير لسنة ٢٠١٦.

٢- المراسلة رقم ٢٥٣٠ المؤرخة في ٢٠١٦/٠٤/٢٨ الصادرة عن المديرية العامة للميزانية،والتي جاءت مكملة للمراسلة السابقة رقم(٣٩) لاسيما الفقرة ٣ منها،فيما يخص عمليات تجديد العتاد والأثاث(مجمدة) إلا برخصة إستثنائية من طرف الوزير الأول.

٣- المراسلة رقم ٢٢١٨ المؤرخة٢٠١٦/٠٧/٠٤ الصادرة عن المديرية العامة للميزانية،التي جاءت تنص على المعايير الإقتصادية لنفقات التسيير الخاصة بالمؤسسات العمومية الإستشفائية لسنة ٢٠١٦،والتي جاءت بتسقيف الأبواب والمواد التالية:

-الأبواب والمواد التي بلغت نسبة تسقيفها بـ٧٥% من مجموع الإعتمادات المفتوحة هي:

الباب ٠٤ :اللوازم

المادة٠٣ :مستهلكات الإعلام الآلي.

المادة٠٤ :مواد التنظيف.

المادة٠٥ :اقتناء وإصلاح البياضة ومستلزمات الأسرة.

الباب٠٥ :ألبسة.

الباب٠٧ :حضيرة السيارات.

الباب١٥ :إقتناء وصيانة العتاد الطبي وملحقاته والأدوات الطبية.

-الأبواب التي بلغت نسبة تسقيفها ١٠٠% من مجموع الإعتمادات الممنوحة وهي:

الباب١١ :تغذية مصاريف الإطعام.

الباب١٣ :الأدوية،مواد الصيدلانية والمواد الأخرى الموجهة إلى الطب الإنساني والأجهزة الطبية.

الباب١٤ :نفقات النشاطات العلمية للوقاية.

٤- تليها المراسلة رقم ٥٩٠١ المؤرخة في٠٣ نوفمبر ٢٠١٦ والصادرة عن المديرية العامة للميزانية، والمتعلقة بتحويل النفقات من باب إلى باب أو من مادة إلى مادة في أبواب مختلفة التي تمنع تحويل الإعتمادات المالية ضمن الأبواب والمواد المسقفة.

٥- ثم جاءت المراسلة رقم ٥٦٢٧ المؤرخة في ٢٠١٦/١٠/١٨ التي تسمح بتحويل الإعتمادات المالية ضمن الأبواب المسقفة.

٦- المراسلة رقم ٢٢٥٤الصادرة بتاريخ ٢٠١٦/١٢/٠١ الصادرة عن المديرية العامة للميزانية، والتي جاءت تنص على الرفع من نسبة تسقيف نفقات الأعباء الملحقة من ٥٠% إلى ٩٠% وهذا بسبب الطابع الخاص لهذه الأعباء (نفقات إجبارية-ماء-غاز-كهرباء).

٧- تلتها المراسلة رقم ٢٣١٧ المؤرخة في ٢٠١٦/١٢/٢٥ الصادرة عن المديرية العامة للميزانية، والتي جاءت تسمح برفع نسبة التسقيف في حدود ٥% أي من ٧٥% إلى ٨٠% بالنسبة للأبواب المتعلقة بإقتناء(اللوازم،الألبسة،حظيرة السيارات).

فيما يخص الأبواب المتمثلة في الأدوية والتغذية فقد حددت نسبها بـ١٠٠% وهذا راجع لأهميتها (الطابع الخاص الذي يميزها).

إلا أن هذه المراسلات كانت من جهة تعزز سياسة التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد إلا أنها لم تكن ترد في الوقت المحدد والمناسب وهذا بسبب أن المؤسسة قامت بالإجراءات المتعلقة بالنفقات طبقا للتشريعات والتنظيمات المعمول بها.

فكان لابد من تقديم بعض الإحصائيات قصد توضيح مدى فعالية هذه الآليات خاصة و أن هيئة الرقابة المالية كان لها نصيب هام و دور فعال في الحرص على تنفيذ سياسة الدولة الرامية إلى ترشيد النفقة.

مع وضع مقارنة بين كل من سنتي ٢٠١٥ و ٢٠١٦ لمعرفة مدى نجاعة هيئة الرقابة المالية باعتبارها احد مستويات الرقابة على الإنفاق العمومي، في التجسيد الفعلي لهذه السياسة .

المطلب الرابع:مقارنة بين حجم الإلتزامات للمؤسسة العمومية للصحة الجوارية بالمدية بالنسبة للأبواب المسقفة بين سنتي ٢٠١٥ و ٢٠١٦.

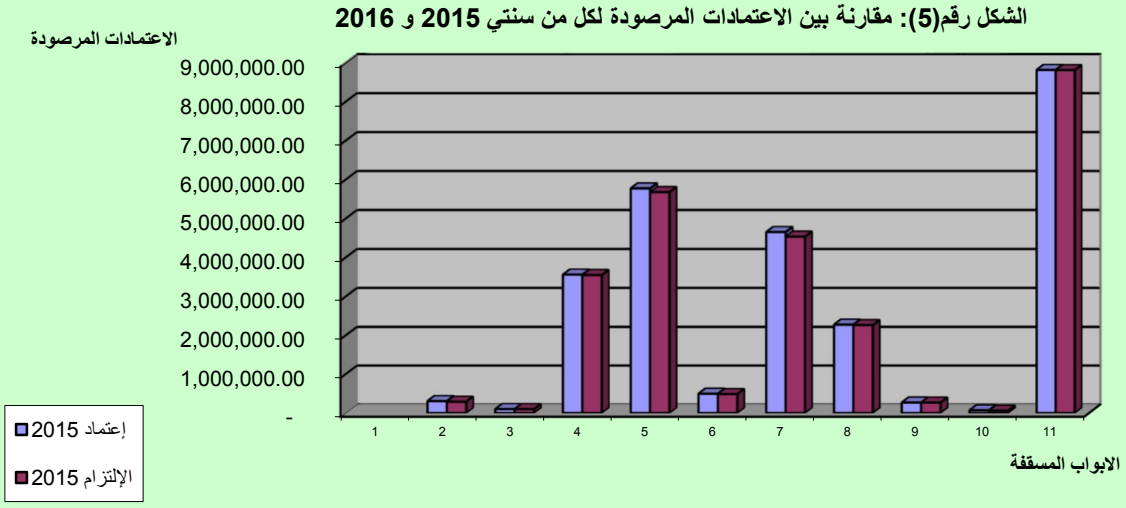
سيتم إدراج جدول مقارنة حسب الإعتمادات وإلإلتزامات خلال سنتي ٢٠١٥ و ٢٠١٦ و كذا النسب المحققة سواء فيما تعلق بالإلتزام و الأرصدة المتبقية الناتجة عن تطبيق سياسة ترشيد النفقة بغية الوصول إلى تحقيق ٢٠% كرصيد خلال نهاية السنة المالية .

جدول رقم (٨) : مقارنة حجم الالتزام للمؤسسة العمومية للصحة الجوارية بالنسبة للأبواب المسقفة بين سنتي ٢٠١٥ و ٢٠١٦

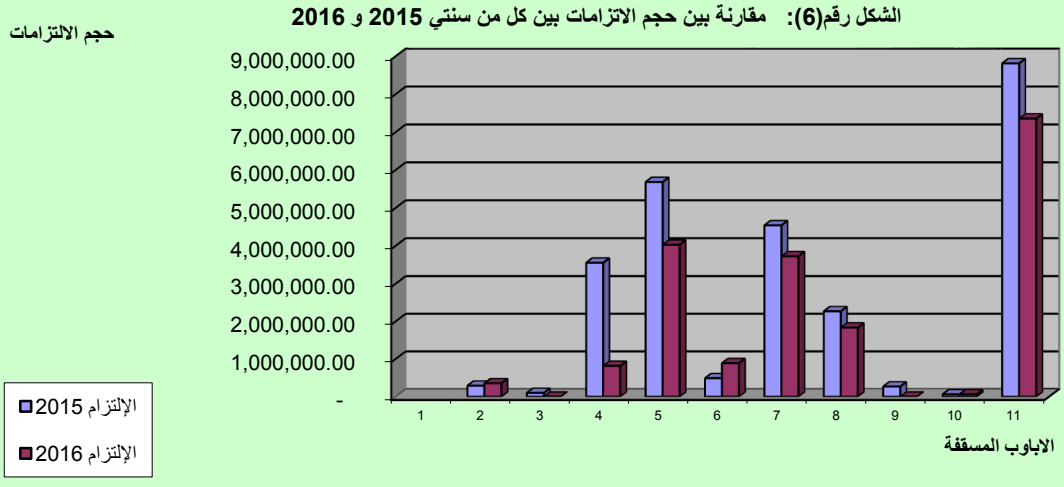
الأبواب المسقفة	إعتماد ٢٠١٥	الإلتزام ٢٠١٥	نسبة % الإلتزام ٢٠١٥	نسبة % باقي إ ٢٠١٥	إعتماد ٢٠١٦	الإلتزام ٢٠١٦	نسبة % الإلتزام ٢٠١٦	نسبة % باقي إ ٢٠١٦
١	٣٠٨٣٥٠,٠٠	٢٩١٩٥٠,٠٠	٩٤,٦٨	٠٥,٣٢	٤٠٠٠٠٠,٠٠	٣٥٦٣٢٥,٠٠	٨٩,٠٨	١٠,٩٢
٢	١٠٠٠٠٠,٠٠	١٠٠٠٠٠,٠٠	٠	٠	١٠٠٠٠٠,٠٠	٠,٠٠	٠	١٠٠,٠٠
٣	٣٥٦٦٦٥٠,٠٠	٣٥٥٥٥٧٢,٦٢	٩٩,٦٩	٠,٣١	١٦٥٠٠٠٠,٠٠	٨١٩٠٦٦,١٣	٤٩,٦٤	٥٠,٣٦
٤	٥٧٨٠٠٠٠,٠٠	٥٦٨٥٢٠١,٢١	٩٨,٣٦	٠١,٦٤	٥٢٩٢٠٠٠,٠٠	٤٠٢٩٥٨٦,٩٧	٧٦,١٤	٢٣,٨٦
٥	٤٩٩٠٠٠,٠٠	٤٩٠٥٧٠,٤٧	٩٨,٣١	٠١,٦٩	١١٠٠٠٠٠,٠٠	٨٩١٥٣٨,٠١	٨١,٠٥	١٨,٩٥
٦	٤٦٥٩٠٠٠,٠٠	٤٥٤٢٣٤٠,٨٢	٩٧,٥٠	٠٢,٥٠	٤٤٥٠٠٠٠,٠٠	٣٧٢٥٨٩٨,٤١	٨٣,٧٣	١٦,٢٧
٧	٢٢٨٢٦٠٠,٠٠	٢٢٧٠٧٣٦,٤٩	٩٩,٤٨	٠,٥٢	٢٣٥٢٠٠٠,٠٠	١٨٣٧٥٩٥,٨٧	٧٨,١٣	٢١,٨٧
٩	٢٧١٤٠٠,٠٠	٢٧٠٠٠٠,٠٠	٩٩,٤٨	٠,٥٢	٢٥٠٠٠٠,٠٠	٠,٠٠	٠	١٠٠,٠٠
١٢	٧٠٠٠٠,٠٠	٦٢٠٥٩,٠١	٨٨,٦٦	١١,٣٤	٧٠٠٠٠,٠٠	٦١٤٤٤,٥٦	٨٧,٧٨	١٢,٢٢
١٥	٨٨٢٠٠٠٠,٠٠	٨٨١٤٧٦٧,٥٥	٩٩,٩٤	٠,٠٦	٩٢٠٠٠٠٠,٠٠	٧٣٥٨٩٨٦,٦٧	٧٩,٩٩	٢٠,٠١
المجموع	**٢٦٣٥٧٠٠٠,٠٠**	**٢٦٠٨٣١٩٨,١٧**	**٩٨,٩٦**	**١,٠٤**	**٢٤٨٦٤٠٠٠,٠٠**	**١٩٠٨٠٤٤١,٦٢**	**٧٦,٧٤**	**٢٣,٢٦**

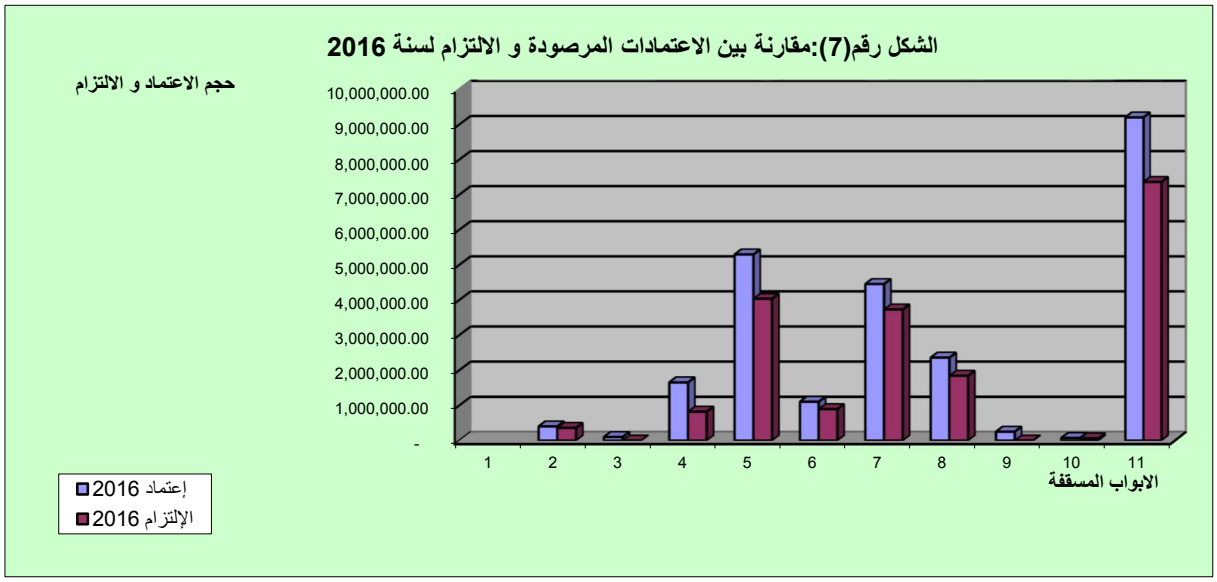
من خلال الجدول نلاحظ أن نسبة الإلتزام لسنة ٢٠١٥ كانت مرتفعة جدا وقدرت بـ٩٨,٩٦%،في حين نجد أن نسبة الإلتزام لسنة ٢٠١٦ بلغت٧٦,٧٣% وهي أقل من السنة التي سبقتها.وتم إبقاء ما نسبته ٢٣,٢٧% من باقي الإلتزام للسنة المالية ٢٠١٦ في حين فإن السنة المالية ٢٠١٥ فلم يتبقى من الإلتزام إلا ماقيمته ١,٠٤%.

الشكل رقم(5): مقارنة بين الاعتمادات المرصودة لكل من سنتي 2015 و 2016



الشكل رقم(6): مقارنة بين حجم الاتزامات بين كل من سنتي 2015 و 2016





نلاحظ من خلال ماسبق عند مقارنة حجم الإعتمادات المرصودة لكل من سنتي ٢٠١٥ و٢٠١٦ أن مجموع الإعتمادات الكلي لسنة ٢٠١٥ يفوق مجموع الإعتمادات المخصصة لسنة ٢٠١٦ن حيث أن مجموع الإعتمادات بلغت ٢٦٣٥٧٠٠٠,٠٠دج لسنة ٢٠١٥ في حين نجد أن سنة ٢٠١٦ خصص لها مبلغ٢٤٨٦٤٠٠٠,٠٠دج وهذا بالنسبة للأبواب المسقفة دوما.

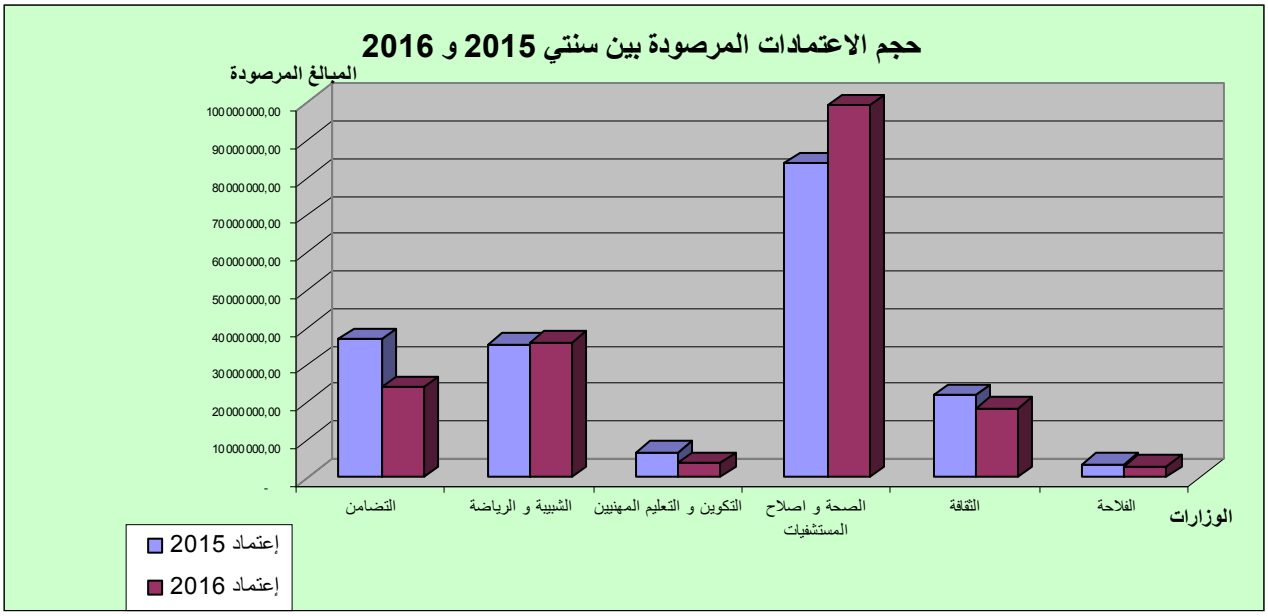
كما نلاحظ من خلال مقارنة حجم الإلتزامات فإن حجم الإلتزامات بالنسة لسنة ٢٠١٥ فاق بكثير حجم الإلتزامات لسنة ٢٠١٦.ويظهر ذلك جليا في المخطط أعلاه الخاص بالمقارنة بين حجم الإلتزامات بين سنتي ٢٠١٥ و ٢٠١٦.

نلاحظ أيضا ان النسب التي تم تطبيقها على هذه الأبواب المعنية بالتسقيف قد كان لها أثرها الإيجابي،حيث نجد أن نسبة الإلتزامات كانت أقل خلال سنة ٢٠١٦مقارنة بما سبقها في السنوات التي سبقتها.

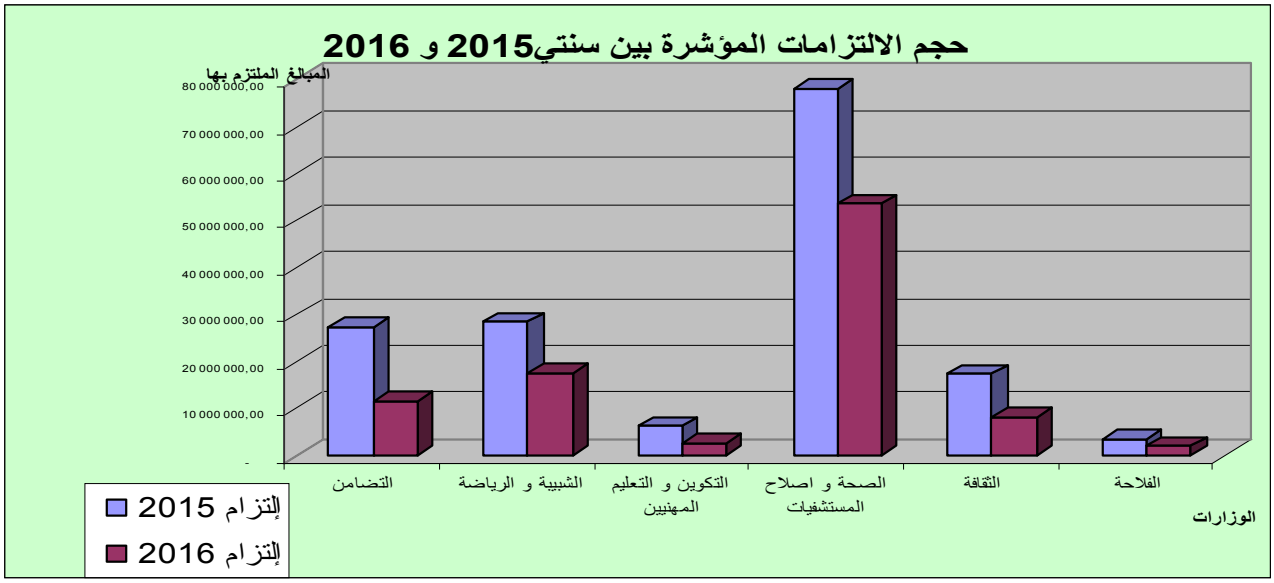
الجدول رقم(٩):مقارنة بين القطاعات لمدى نجاعة تطبيق تدابير التوازنات الداخلية و الخارجية للبلاد بناءا على مقارنة بين سنتي ٢٠١٥ و ٢٠١٦

التفصيل حسب القطاعات	إعتماد ٢٠١٥	الإلتزام ٢٠١٥	نسبة % الإلتزام ٢٠١٥	نسبة % باقي إ ٢٠١٥	إعتماد ٢٠١٦	الإلتزام ٢٠١٦	نسبة % الإلتزام ٢٠١٦	نسبة % باقي إ ٢٠١٦
التضامن	٣٧ ٠٢٢ ٠٠٠،٠٠	٢٧ ٣٥٧ ٤١٨،٦٨	٧٣،٩٠	٢٦،١٠	٢٤ ٠٠٠ ٠٠٠،٠٠	١١ ٥٩٧ ٤١٨،٣٠	٤٨،٣٢	٥١،٦٨
الشبيبة و الرياضة	٣٥ ٤٨٨ ٥٥٦،٨٢	٢٨ ٤١٤ ٧٩٧،٣٦	٨٠،٠٧	١٩،٩٣	٣٦ ١٥٠ ٠١٠،٢٠	١٧ ٤٢٨ ١٥٦،٣١	٤٨،٢١	٥١،٧٩
التكوين و التعليم المهنيين	٦ ٦٤٤ ٠٠٠،٠٠	٦ ٢٥٣ ٣٩٥،٩٦	٩٤،١٢	٥،٨٨	٣ ٦٧٩ ٠٠٠،٠٠	٢ ٥٣٢ ٥٠٤،٦١	٦٨،٨٤	٣١،١٦
الصحة و اصلاح المستشفيات	٨٣ ٨٥٣ ٠٠٠،٠٠	٧٨ ٢٠١ ٣٠٢،٣٢	٩٣،٢٦	٦،٧٤	٩٩ ٤٧٦ ٠٠٠،٠٠	٥٣ ٧٢٣ ١٥٨،٩١	٥٤،٠١	٤٥،٩٩
الثقافة	٢١ ٩٠٠ ٠٠٠،٠٠	١٧ ٣٨٧ ٧٢٤،٠٤	٧٩،٤٠	٢٠،٦٠	١٨ ٥٧٠ ٠٠٠،٠٠	٨ ٠٨٤ ٢٩٢،٣٨	٤٣،٥٣	٥٦،٤٧
الفلاحة	٣ ٥١٥ ٠٠٠،٠٠	٣ ٣٤٨ ١٩٤،٠٠	٩٥،٢٥	٤،٧٥	٢ ٨٨٥ ٠٠٠،٠٠	١ ٩٦٣ ٥٧٥،٨٠	٦٨،٠٦	٣١،٩٤
المجموع العام	٤٩١ ٢٢٣ ٦٧٠،٤٦	٤٢٨١٧٣٦٥٩,٧٢	٨٧،١٦	١٢،٨٤	٥٠٦٢٨٠٠٣٠,٦٠	٢٦٢٧٩٢٤٨٢,٣٣	٥١،٩١	٤٨،٠٩

الشكل رقم (٠٨):حجم الإعتمادات المرصودة بين سنتي ٢٠١٥ و٢٠١٦.



الشكل رقم(٠٩):حجم الإلتزامات المؤشرة بين سنتي ٢٠١٥ و ٢٠١٦.



تم تحقيق نسبة ٢٠% كرصيد عند نهاية السنة بالنسبة لكل القطاعات [٧].

رغم أن الاعتمادات المقيدة لسنة ٢٠١٦ تفوق تلك المقيدة لسنة ٢٠١٥ إلا أن الالتزام انخفض من نسبة ٨٧,١٦% لسنة ٢٠١٥ إلى نسبة ٥١,٩١% الأمر الذي يرجع أساسا إلى تطبيق سياسة التسقيف بهدف ترشيد النفقة، و تبقى هذه نتائج مرهونة بتطلعات الدولة و الأهداف المسطرة من طرفها سواء على المدى القصير، المتوسط أو الطويل.

[٧] : المراسلة رقم ١٥٣٢ المؤرخة في ٢٠١٥/١٠/٢١ الصادرة عن وزارة المالية

الخاتمـة العامة

إن غاية الدول النامية منذ حصولها على الإستقلال هو الخروج من حالة التخلف الإقتصادي وتحقيق مستويات مرتفعة من النمو الإقتصادي المستدام وخفض معدلات البطالة والجوع، وكذا التخلص من حالة الركود الإقتصادي،وقد سعت الجزائر إلى تنمية مواردها و إشراكها في عملية التنمية في مجالات عدة منها الإقتصادية والإجتماعية والسياسية والثقافية.

فالجزائر منذ إستقلالها حاولت القضاء على تبعيتها الإقتصادية،وركود قطاعاتها وإفتقارها للموارد البشرية المؤهلة لقيادة عملية التنمية خاصة أمام ضعف مصادر التمويل الداخلي،فكان لابد من البحث عن قطاع يؤمن هذه الأموال اللازمة فكان قطاع المحروقات هو القطاع الوحيد القادر على القيام بهذا الدور.

لعبت إيرادات المحروقات دورا هاما وفعالا في عملية التمويل،التي كانت تتطلبها مختلف المراحل التي عرفتها التنمية الإقتصادية في الجزائر ،وكذا توجهات السياسة الإقتصادية العامة سواء في التخطيط الإقتصادي أو أثناء تبني إقتصاد السوق،فجل المتغيرات المتعلقة بالإستقرار الداخلي أو الخارجي رهينة بإستقرار قطاع المحروقات.

فأسعار البترول تعرف تقلبات وتغيرات متجددة،ناهيك عن القواعد والضوابط التي تتدخل فيما بينها،فهذه التقلبات لها تأثير كبير على مختلف التوازنات الإقتصادية كون أن الإقتصاد كان ولازال يعتمد على مصدر تمويلي وحيد وهو المتأتي من قطاع المحروقات، فأي تغير في أسعار هذا المصدر تؤدي لا محالة إلى إختلالات في مؤشرات الإقتصاد،وهذا ماأثبتته الأزمة النفطية العكسية لسنة ١٩٨٦،و عند إرتفاع أسعاره فقد تجلى ذلك في سنة ٢٠٠١ أين بلغت مستويات النفط مستويات قياسية إنعكست إيجابا على مختلف المؤشرات.

إختبار الفرضيات:

- فيما يخص الفرضية الأولى والتي تنص على أن من بين العوامل المؤثرة على تغيرات أسعار البترول فمنها ما هو متعلقة بالعرض والطلب وما هو متعلق بعوامل مستقبلية و جيوسياسية أيضا فقد أثبتت الدراسة صحة الفرضية نسبيا، فمن خلال إستعراض

التطور التاريخي لأسعار البترول قبل سنة ١٩٧٣ إلى غاية سنة ٢٠١٦ نلاحظ أنه لم يخضع لوتيرة ثابتة إنما كان يتم وفقا لمصالح الشركات النفطية (إحتكارها) لهذه المادة الإستراتيجية.

- فيما يخص الفرضية الثانية والتي تنص على أن إنخفاض أسعار البترول بعد أزمة الرهن العقاري أدى إلى إختلالات هيكلية في إقتصاد الجزائر أثبتت الدراسة أن الفرضية صحيحة نسبيا، ويتجلى ذلك جليا من خلال السياسة الجديدة التي تنتهجها دولة الجزائر منذ إنخفاض أسعار النفط منذ منصف عام ٢٠١٤ إلى غاية ٢٠١٦ والمتمثلة في سياسة ترشيد الإنفاق الحكومي وسياسة التقشف، والتي تم تطبيقها من اجل تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد .
- فيما يخص الفرضية الثالثة والتي تنص على أن التقشف هو السياسات التي تستهدف تخفيض حجم الإنفاق الحكومي، أو رفع الضرائب بهدف خفض عجز الميزانيات العامة للحكومة أثبتت الدراسة أن الفرضية صحيحة، ويتجلى ذلك من خلال التعاريف والنتائج المترتبة عن هذه السياسة والمتمثلة في تخفيض نسبة الإنفاق الحكومي. وغالبا ما تلجأ الدول إلى سياسات التقشف عندما تواجه أزمة عنيفة ناتجة عن إرتفاع مستويات الإنفاق وزيادة العجز المالي.

نتائج الدراسة: من خلال هذه الدراسة يمكن إستخلاص النتائج التالية:

- يعتمد الإقتصاد الوطني على قطاع المحروقات كمحرك وحيد لإنعاش الإقتصاد الوطني،فالإيرادات المالية المتأتية من هذا قطاع تلعب دورا هاما من خلال توفير مصادر التمويل اللازمة لتجسيد التنمية الإقتصادية،وبالتالي إنحصار المصادر المالية لهذا القطاع ستشل الإقتصاد محدثة أزمة إقتصادية وإجتماعية وسياسية.
- أن إعتماد الجزائر على مصدر تمويلي وحيد جعلها عرضة للتقلبات والتغيرات السعرية التي تحدث على مستوى هذا القطاع والذي يخضع لقوى خارجية، ناهيك عن السياسات التي تنتهجها الدول المحتكرة لهذه المادة الإستراتيجية.
- أوضحت الدراسة القياسية أنه لا مفر من ترشيد الإنفاق الحكومي و كذا تطبيق سياسة التقشف لمواجهة النقص الذي تشهده الدولة في الموارد المالية.
- تلقي مصالح الرقابة المالية بعض الصعوبات في تنفيذ التعليمات والمراسلات المتعلقة بتسقيف وتحديد نسب الإلتزام، خاصة أنها أتت إما يشوبها بعض الغموض أو أن المؤسسات المعنية بهذا التسقيف قد قامت بإجراءات الإلتزام والصرف.

- القضاء على بعض المصاريف التي كان فيها نوع من التبذير والإسراف وكمثال على ذالك المصاريف المتعلقة بالأعياد والمناسبات.والتي كانت تشهد إسراف مبالغ فيه.
- تم التركيز في التسقيف على الأبواب التي تعنى بالإقتناء(مستلزمات وعتاد وأثاث).وتم إعفاء الأبواب الحساسة والمتعلقة بالتغذية و الأدوية.
-
- غياب عنصر التخطيط ومراجعة وتقييم السياسات الإقتصادية التي إنتهجتها الدولة، وأهم ما ميزها سرعة تحديد الهدف وسرعة تنفيذه إلا أن عدم الوصول إليه أو تحقيقه أهم ما ميز الإقتصاد على مختلف مراحله.
- على الرغم من أن الجزائر حققت عوائد مالية معتبرة في سنوات البحبوحة، لم تستفد منها الجزائر بتحقيق الرفاهية لأفراد مجتمعها بدليل إرتفاع مستويات الفقر في الجزائر.

توصيات الدراسة: *من خلال الدراسة التي قمنا بها يمكن تقديم بعض الإقتراحات والتي يمكن إيجازها فيما يلي:*

- تفعيل أدوات الرقابة على المال ومعاقبة المختلسين وذلك بإعتماد تشريعات ملائمة لمعالجة هذه المسائل حتى تتمكن الدولة من تجسيد وتطبيق مخططاتها بدقة.
- التوجه نحو الإستفادة من إمكانيات الجزائر في الطاقات المتجددة وإشراكها كمورد مالي مهم في تحقيق التنمية الإقتصادية.
- التوجه نحو قطاعات أخرى غير قطاع المحروقات و يمكن التركيز خاصة على قطاع الزراعة فالجزائر تحتل المرتبة ٣٢ فقط عالميا من حيث إستغلالها للأراضي الصالحة للزراعة على الرغم من أنها تتربع على مساحة معتبرة صالحة للزراعة قدرت بـ٧٥٥٠١ كم ٢في حين نجد أن نسبة الأراضي المزروعة قدرت بـ٣,٤٥%.
- التخطيط السياحي هو المنفذ الذي يستطيع أن يكون البديل الأهم لقطاع المحروقات في الجزائر، فهو ينظم إدارة الموارد السياحية و يمنع هدر الإمكانات السياحية، إذ يجب وضع دراسة مستقبلية للقطاع على ألّا تكون بعيدة عن الواقع الحقيقي للقطاع. فهذا القطاع يعاني من إهمال كبير وعدم جدية المسؤولين والمجتمع في النهوض بهذا القطاع فهو ليس بالقطاع الرائد.

- لقد تسبب إرتكاز الجزائر على عائدات المتأتية من الطاقة النافذة(البترول والغاز) إلى خوف دائم من عدم تغطية المتطلبات العامة، ناهيك على أنها طاقة غير متجددة و تستغرق آلاف السنين للتجدد وهي في طريقها إلى النفوذ.هذا ما يستدعي إلى اتخاذ طرق أخرى والتفكير في اقتراحات بديلة أهمها الاعتماد على الطاقة المتجددة البديلة المتمثلة في الطاقة الشمسية وطاقة الرياح والفلاحة.
- ترشيد إستخدام الأموال المتوفرة والإبتعاد عن أوجه الإنفاق الغير مبررة لضمان مواجهة أي طارئ قد يحدث ويؤدي على تقليص الأموال.
- التفكير في موارد جديدة بالنسبة للمؤسسات العمومية للصحة لمواجهة بعض النفقات بدون المساس بالجانب الإجتماعي(الصحي) لأفراد.

الفصل الثالث:الجباية البترولية

الفصل الثالث:الجباية البترولية

مقدمة

إن أهمية البترول في الإقتصاد العالمي تظهر من خلال إعتباره موردا إستراتيجيا مهما في الحياة الإقتصادية فمن خلاله تستطيع كافة دول العالم ضمان صيرورة إقتصادياتها مما يضمن تحريك عجلة الإقتصاد العالمي لذلك حازت هذه السلعة على هذه المكانة الهامة والتي جعلت منها سمة رئيسية لهذا العصر ويعتبر القرن الواحد والعشرين عصر البترول، فبسببه قامت حروب من جهة وأقيمت تحالفات من جهة أخرى،فقد شهدت أسعاره عبر الزمن تغيرات أثرت على كافة اقتصاديات دول العالم خاصة بعد الأزمات التي شهدتها أسعار هذه السلعة والتي تغيرت فيها سعر البترول بين الإرتفاع والإنخفاض مما أثر إما بالإيجاب أو بالسلب على كافة إقتصاديات الدول المصدرة والمستهلكة للبترول،ومنذ مطلع سنة ٢٠٠٠ بدأت أسعار البترول تتخذ منحنى شبه تصاعدي مما سمح للدول المنتجة والمصدرة للبترول بتحقيق طفرة نفطية هائلة إستطاعت من خلالها تحقيق إحتياطات صرف ضخمة لكنها سرعان ما انخفضت منذ النصف الثاني من سنة ٢٠٠٨ بسبب الأزمة المالية العالمية.

و من خلال هذا الفصل سنحاول تحليل أسعار البترول والأحداث التي رافقتها وكذا التطور التاريخي لأسعار النفط وأهم الأزمات التي شهدها سوق النفط العالمي واهم إنعكاساتها،وكذا أسباب إنخفاض أسعار النفط وانعكاساته،مع التطرق للجباية البترولية و أهميتها في الإقتصاد الجزائري.

المبحث الأول: التطور التاريخي لأسعار النفط

إن التغيرات التي شهدتها أسعار النفط عالميا توحي بعدم الإستقرار الذي يشهده سوق النفط والذي تتحكم فيه العديد من العوامل الإقتصادية،السياسية، المناخية وغيرها،مما يجعل سعر هذه السلعة لا يخضع للتفاعل بين قوى العرض والطلب الأمر الذي يسهل التوصل لسعر محدد تتساوى عنده الكمية المطلوبة مع الكمية المعروضة من هذه السلعة وهو ما يعرف إقتصاديا بحالة التوازن.

المطلب الأول:التطور التاريخي لأسعار النفط قبل سنة ١٩٧٣

الفرع الأول:النفط:المفهوم، النشأة والأهمية.

تميز القرن العشرين بكونه عصر البترول حيث إحتل النفط[١].مكانة هامة حيث أنه يعتبر أهم موارد الثروة الإقتصادية في عالمنا المعاصر،فقد لعب دورا مؤثرا وفعالا في إعادة رسم الخارطة السياسية،الإقتصادية والدولية.

وقد عرف الإنسان البترول منذ آلاف السنين لكنه لم يكلف عناء البحث عنه وكان يستعمله على الحال التي وجدت عليه، وتذكر الكتب أن سيدنا نوح عليه السلام إستخدم الزفت في تركيب سفينته،وقد عرف إنسان العراق القديم والإنسان في منطقة الباكوفي الإتحاد السوفياتي والهنود الحمر في قارة أمريكا الشمالية وفي مصر القديمة أيام الفراعنة الذين استخدموه في مواد التحنيط،وقد كانت معرفتهم له مرتبطة ببعض الإنكسارات والشقوق والظواهر،ويؤكد لنا تاريخ الحضارة البشرية إستعمال النفط الخام قديما للتشحيم والإنارة كما أستخدم كإسلفت[٢] في المباني ورصف الطرقات.

ويقال أن أول بئر نفطية التي حفرت في جنوب إيران عام ٥٠٠ قبل الميلاد تقريبا، كما يعتقد أن الصينيين، كانوا يستخرجون النفط بواسطة أنابيب الخيزران منذ القرن الثالث قبل الميلاد[٣] .

---

[١] يعتبر أجريكولا أول من أطلق عليه هذه التسمية وكان ذلك في منتصف القرن ١٦ميلاد وكان النفط يعرف بإسم "***ميزوبوتيما*** "في العراق فيما قبل الميلاد بآلاف السنين.

[٢] **الإسلفت**:الحالة الصلبة للبترول المتواجد في الطبيعة.

[٣] حسان خضر، **"أسواق النفط العالمية"**،مجلة جسر التنمية،المعهد العربي للتخطيط،الكويت،العدد ٥٧،ص ٢.

وفي منتصف القرن التاسع عشر زاد الطلب على زيت الصخر بسبب الثروة الصناعية،فتوجه عدد من العلماء نحو حزمة من الإجراءات سمحت بإحداث إستعمالات تجارية للنفط،فقد قدم الفيزيائي و الجيولوجي الكندي Abraham Gessner عام ١٨٥٢ وقودا للإضاءة يشتعل بدون مخلفات إنطلاقا من النفط الخام، ونقبت ألمانيا عن أول آبارها البترولية عام ١٨٥٧.

إلا أن المبادرة التي لاقت الصدى كانت من طرف المهندس الأمريكي أدوين ل.دريك (Edwin darke) في ٢٧أوت ١٨٥٧.في مدينة تيتسفيل في الولايات المتحدة الأمريكية، فقد بادر إلى مجموعة من المكامن للبحث عن المنبع الأم في إستخراج النفط بسهولة لأن البئر لم يكن عميقا جدا حوالي٦٩ متر، وكان معدل إنتاجه اليومي حوالي ٢٠ برميلا،وقد كان هذا النجاح بداية الصناعة البترولية الحديثة وفجر هجوما قويا نحو الذهب الأسود[١].

وتستمد كلمة البترول من اللغة اللاتينية و هي تعني زيت الصخر Petrصخر Oléumزيت والبترول مادة بسيطة و مركبة،فهو مادة بسيطة لأنه يحتوي كيمياويا على عنصرين فقط هما الهيدروجين والكربون،وفي نفس الوقت مادة مركبة لأن مشتقاته تختلف بإختلاف التركيب الجزئي لكل منها فالبترول يتكون من خليط من المواد[٢].

ويعرف أيضا بأنه سائل قاتم اللون ولكنه يحتوي على عدة مئات من المركبات الكيميائية منها وهو غاز كالبوتان ومنها ماهو سائل كالبنزين ومنها ما هو صلب كالقطران[٣].

أما فيما يخص موقعه من الموارد الإقتصادية فهو مورد إقتصادي فاني لأنه يحتوي على مخزون أو إحتياطي غير متجدد[٤].

ويتنوع البترول الموجود في الطبيعة بالرغم من كونه مادة متجانسة من حيث العناصر المكونة له،إلا أنه يوجد على عدة أنواع تتأثر بالخصائص الطبيعية والكيمياوية أو بدرجة الكثافة واللزوجة، وينتج هذا التباين في أنواع البترول منتجات سلعية بترولية مختلفة،فنميز بين:

- *المنتجات الخفيفة*:منها الغاز الطبيعي،بنزين الطائرات،بنزين السيارات،الكيروزين.

[١] www.monde diplomatique.fr/index/sujet/pétrole.

[٢] محمد أحمد الدوري،"***محاضرات في الإقتصاد البترولي***"،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر ١٩٨٣،ص٠٨.

[٣] مصطفى دبون،"***ماهو البترول***"،اتحاد الجزائريين منشورات المهندس الجزائر.١٩٨٣.ص ٠٢.

[٤] أحمد رمضان شقلية،"***النفط العربي وصناعة تكريره***"،دار تهامة للنشر،جدة ط ١٩٨٣،ص ٣١.

- *المنتجات المتوسطة:* نجد منها زيت الغاز،زيت الديزيل، زيت التشحيم.
- *المنتجات الثقيلة:* مثل زيت الوقود، الإسفلت، الشمع.

الفرع الثاني:تطور أسعار النفط قبل نشأة الأوبك

فالمتتبع لتاريخ أسعار النفط وتطوراته يوقن أن سعر النفط لم يخضع لوتيرة ثابتة إنما كان يتم وفقا لمصالح الشركات النفطية (إحتكارها)مما ساهم في تعدد أشكاله حسب الهدف الذي تقتضيه مصالحه،ونميز بين هذه الأشكال فيما يلي:

- ✓ ***السعر المعلن:*** وهو السعر الذي يتم إعلانه من قبل الشركات البترولية الإحتكارية في السوق البترولية وفقا لمصالحها ومصالح الدول التي تنتمي إليها،وظهرت هذه الأسعار لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٨٨٠ م أين تميزت السوق آنذاك بوجود عدد كبير من المنتجين وسيطرة شركة واحدة هي تساند رد وايل(Standard oil of new jersey) على عمليات إنتاج النفط،وقد كان يحدد السعر المعلن من قبل شركات النفطية الإحتكارية وفقا لمصالحها ومصالح الدول التي تنتمي إليها.
- ✓ ***السعر السوقي(الحقيقي)[1]:*** وهو سعر السوق الفعلي بالنسبة لكميات النفط الخام المباعة والتي لا تدخل ضمن شبكة الكارتل الدولي، ويتم بين طرفين يتمتعان باستقلال تام.و قد كان هذا النوع من النشاط يتم بين الشركات الصغيرة المستقلة التي عجزت عن كسر الإحتكار المفروض من الشركات النفطية الكبيرة على عمليات بيع وشراء النفط،ويقل السعر عن السعر المعلن بنسبة تزداد كلما إزدادت المنافسة في عمليات البيع.
- ✓ ***السعر الفوري:***[2] هو عبارة عن قيمة السلعة البترولية نقدا في السوق البترولية نقدا في السوق الحر للبترول بصورة فورية أو آنية وقد برز هذا السعر للوجود مع وجود السوق الحرة و يتميز بعدم ثباته بسبب إرتباطه بمدى الإختلال بين العرض والطلب على البترول الخام.فإذا كان الإختلال قليل يكون السعر الفوري أقل من السعر المعلن أو مقاربا له و يكون مستواه أكبر من الأسعار المعلنة إذا كان الإختلال كبير.

- للمزيد حول سعر النفط الحقيقي وكيفية معايير تحديده انظر:حسين عبد الله، ***"أسعار النفط بين التغيير والإستقرار"***،مجلة السياسة الدولية،العدد ١٧٧،المجلد ٤٤،جوان ٢٠٠٩،٢٠٠.

[2] Jean Pierre Angelier ; «énergie international ١٩٨٧-١٩٨٨ »Economica ١٩٨٧p٦٦

- ***سعر التحويل***:هو سعر التبادل للنفط الخام بين شركتين فرعيتين ضمن مجموعة من الشركات تتبع شركة واحدة، وهو سعر حسابي يهدف إلى جعل الضرائب على أرباح الشركات النفطية في الدول المسجلة فيها تبلغ حدا أدنى.و يمكن أن يستعمل سعر التحويل عند إنتقال النفط من نشاط إلى آخر ضمن نفس الشركة الأم.
- ***سعر الكلفة الضريبية***:يمثل هذا السعر الكلفة التي تتحملها الشركات بموجب الإتفاقيات النافذة المفعول للحصول على برميل أو طن من النفط الخام،ويساوي سعر الكلفة الضريبية كلفة الإنتاج مضاف إليها عائد الحكومة (الضريبة +الريع) أو أي مبالغ أخرى تدفعها الشركات للحكومة المعنية.و يعكس هذا السعر الكلفة الحقيقية التي تدفعها الشركات البترولية لحصولها على البترول كطرف مشتري له و يعكس هذا السعر الكلفة الحقيقية التي تدفعها الشركات البترولية لحصولها على البترول، ويمثل الأساس الذي تتحرك وفقه الأسعار.
- ***سعر الإشارة أو المعدل***:ظهر هذا النوع من الأسعار في فترة الستينات،وهو عبارة عن سعر البترول الخام والذي يقل عن السعر المعلن ويزيد عن السعر المتحقق، أي أنه سعر متوسط بين السعر المعلن والسعر المتحقق، ويتم إحتسابه بناءا على متوسط السعر المعلن والمتحقق لعدة سنوات[1].ومنذ بداية القرن العشرين برزت اسم الشركات النفطية الكبرى الشقيقات السبع Sisters Seven في السوق النفطية عموما ومنطقة الشرق الأوسط خصوصا كأكبر تنظيم إحتكاري كارتل Cartal على المستوى العالمي وجاء هذا التشكيل في نهاية مؤتمر عقد في قلعة أكناكاري بإسكتلندا، و عرفت هذه الإتفاقية بإتفاقية أكناكاري*، وقد تم الإتفاق في هذا المؤتمر على المبادئ الضرورية للصناعة النفطية العالمية،وتركز إتفاق الشركات النفطية الكبرى في مجال تسعير النفوط وتقسيم الأسواق لصالح الشركات وحكوماتها الأم،ظهرت طرقهم الجديدة في تسعير النفط الخام في السوق العالمية النفطية**.

[1] محمد احمد الدوري،مرجعه سابق،ص ١٩٩.

*-عقده رؤساء ثلاث شركات نفطية كبرى ستاندر دنيو جرسي،الأنجلو الإيرانية،رويال داتش شل بتاريخ ١٧,٠٩,١٩٢٧.

**-للمزيد أنظر:علاء الدين حسن عواد،"السياسات السعرية للبترول دراسة مرجعية"،المجلة العلمية لكلية الإقتصاد،جامعة الملك عبد العزيز،العدد التاسع،سنة ١٩٩٨.

الفرع الثالث:نشأة منظمة الدول المصدرة للنفط أوبك

أدت التخفيضات المستمرة والمعتمدة لأسعار البترول الخام في السوق الدولية من طرف الشركات البترولية الإحتكارية إلى عدم إستقرار أسعار البترول الخام، فأدى إهتمام هذه الدول بمسائل الأسعار وما يتعلق بها إلى التقارب فيما بينها ومحاولة التوصل إلى تنظيم يحمي مصالحها فأنشأت منظمة الدول المصدرة للنفط أويك كجبهة موحدة للمنتجين.ففي سبتمبر ١٩٦٠في مؤتمر بغداد تم إنشاء منظمة الدول المصدرة للبترول،وقد حضر المؤتمر مندوبون من خمس دول هي: السعودية،العراق،الكويت،إيران،فنزويلا وهي الدول التي وقعت على الإنفاق التأسيسي للمنظمة، وتسعى الأوبك لتنسيق وتوحيد السياسة البترولية للدول الأعضاء وحماية مصالحها من خلال السعي لتحقيق إستقرار في الأسعار في أسواق البترول العالمية.[١]

ويمكن رسم الخطوط العريضة الخاصة بالتسعير خلال الفترة(١٩٦٠-١٩٧٠) على النحو التالي:

١-تقرر خلال المؤتمر الأول لأعضاء الأوبك في سبتمبر ١٩٦٠ أن أي تعديل مستقبلي للأسعار من قبل الشركات البترولية يجب أن يلقى قبولا من حكومات الدول المنتجة للبترول،ومن خلال المؤتمر الرابع المنعقد في أفريل ١٩٦٢إحتج أعضاء الأوبك على قيام الشركات بتخفيض الأسعار من جانب واحد و درس المؤتمر سياسة التسعير في الأجل الطويل وضرورة ربط أسعار البترول الخام بالرقم القياسي لأسعار السلع المستوردة من طرف الدول الأعضاء.

٢- في نوفمبر ١٩٦٤ إتفق أعضاء الأوبك في مؤتمر جاكرتا بأندونيسيا مع الشركات البترولية على:[٢]

أ- تنفيق الأتاوة أي إعتبارها نفقة فعلية الشركة البترولية صاحبة الإمتياز وتخصم من السعر المعلن وتدرج في الحسابات بهذه الصفة،كما تم تحديد نفقات التسويق التي كانت تخصمها الشركات من أرباحها الصافية بمقدار ٠,٥ سنتا للبرميل.

ب- تطبيق الفرق بين الأسعار المعلنة والسعر المحققة من خلال منح الشركات تخفيض من قيمة الأسعار المعلنة عند حساب ضريبة البترول بنسبة% ٨,٥ سنة ١٩٦٤، ٧,٥% سنة ١٩٦٥ و ٦,٥% سنة ١٩٦٦، وبخلاف ذلك تجرى تخفيضات على النفط وفقا لدرجة كثافته.

---

[١] ماجد بن عبد الله المنيف،"***منظمة الدول المصدرة للبترول أوبك نشأتها وتطورها والتحديات التي تواجهها***"،مجلة بحوث إقتصادية عربية،العدد سنة ٢٠٠٨،ص ٧١-٧٣.

[٢] كامل بكري وآخرون،"***الموارد و اقتصادياتها***"،دار النهضة للطباعة والنشر،ط ١٩٨٦، ص١٩٣.

٣-في سنة ١٩٦٧ جرت مفاوضات بين أعضاء الأوبك مع الشركة البترولية بخصوص التخفيضات التي تقررت في مؤتمر جاكارتا.[١]

المطلب الثاني:التطور التاريخي لأسعار النفط بين (١٩٧٣-١٩٨٥).

الفرع الأول:الأزمة النفطية البترولية الأولى سنة ١٩٧٣ .

بإقدام الدول العربية بصفة خاصة على رفع أسعار نفوطها تمكنت من مضاعفة أسعار النفط إلى مستويات لم تكن متوقعة عن طريق تحديد الأسعار دون اللجوء إلى الشركات النفطية الكبرى مستغلة النفط كأداة للضغط على الدول الكبرى ونتيجة لحرب أكتوبر سنة ١٩٧٣ إجتمع ممثلو ستة دول من أعضاء أوبك في الكويت وقرروا زيادة أسعار النفط من جانب واحد بنسبة ٧٠بالمئة وتم إتخاذ القرار وفقا لإعتبارات التالية:[٢]

١- حق السيادة الوطنية على الثروات والحرية المطلقة في تحديد الأسعار .

٢-إعطاء قيمة فعلية للبترول.

٣-ربط أسعار البترول بأسعار مصادر الطاقة المنافسة والبديلة.

٤-ربط السعر البترولي بمعدلات التضخم في الدول الصناعية.

٥-تقليص الفارق بين أسعار النفط الخام وأسعار المنتوجات.

وتضمن مؤتمر الكويت قطع إمدادات النفط العربي بصورة كلية عن الدول الحليفة لإسرائيل(الولايات المتحدة،هولندا)بسبب مواقفها المعادية للقضية العربية والمساندة لإسرائيل،إضافة إلى تخفيض الإنتاج بنسبة ٢٥بالمئة مقارنة بإنتاج سبتمبر ١٩٧٣ وتخفيضه شهريا بنسبة ٥% ابتداءا من ديسمبر ١٩٧٣،وقد أدى ذلك إلى نقص المعروض النفطي مقابل إرتفاع في الطلب عليه، فإرتفعت الأسعار من ٢,٩ دولار للبرميل إلى ١١,٦ دولار للبرميل، كما تم إقرار رفع الضريبة على أرباح الشركات من ٥٥% إلى ٨٥

[١] كامل بكري وآخرون،مرجع سابق ص١٩٤ .

[٢] محمد أحمد الدوري،مرجع سابق،ص١٢٩ .

%ودخل العالم في أزمة طاقوية حقيقية[1].إلا أن ذلك لم يكن السبب الرئيسي في تعميق الأزمة بل تضافرت مجموعة من العوامل والتي أدت إلى حدوث أزمة ١٩٧٣ أهمها:

١-***إنخفاض قيمة الدولار***:في سنة ١٩٧١ ب ٨% بسبب تخلي الولايات المتحدة الأمريكية عن تحويل الدولار الأمريكي مما أثر على الأسعار الحقيقية للنفط.

٢-***المنافسة العالمية على الطاقة***:للحصول على أكبر كمية من النفط الرخيص والذي يسمح برفع مستوى نموها الإقتصادي والإعتماد على النفط كمصدر رئيسي للطاقة.

٣- ***تضاعف قوة الأوبك***:مع بداية السبعينات أصبح عدد أعضاء أوبك ١٣دولة ٧ دول عربية لها طاقة إنتاجية عالية أبرزها السعودية بإنتاج يومي يقدر ب١٠ مليون برميل ما يمكن الأوبك بإمتلاك القدرة للتأثير على المعروض النفطي في السوق العالمي.

ولقد كان موقف الدول الصناعية الكبرى من أزمة الإرتفاع الكبير في الأسعار وما له من أثر سلبي على اقتصادياتها بإنشاء الوكالة الدولية للطاقة(IEA) بموافقة ٢١ دولة صناعية كبرى للضغط على الإرتفاع في الأسعار وذلك من خلال:

١-التخفيض من إستهلاك الطاقة.

٢-تكوين مخزون إستراتيجي.

٣-تعويض النفط بمصادر طاقوية بديلة.

٤-تشجيع الإستكشافات النفطية.

ولقد كان أبرز آثار أزمة ١٩٧٣ إرتفاع في العوائد النفطية لدول الأوبك،وتمكن هذه الأخيرة من إثبات وجودها في الساحة الدولية،والجدول(١-١)يوضح الزيادة في المداخيل لدول الأوبك.

الجدول رقم (١):العوائد النفطية لبعض دول الأوبك خلال الفترة (١٩٧٢- ١٩٧٥)

السنة	١٩٧٢	١٩٧٣	١٩٧٤	١٩٧٥

[1] Maurice durousset « le marché du pétrole»،edition ellipses/١٩٩٩/p٤٧.

السعودية	٣١٠٧	٤٣٤٠	٢٢٥٧٤	٢٢٦٧٦
الكويت	١٦٥٧	١٩٠٠	٧٠٠٠	٧٥٠٠
قطر	٣٥٥	٤٠٩	١٦٠٠	١٧٠٠
الجزائر	٧٠٠	٣٠٠	٣٧٠٠	٣٣٧٥
ليبيا	١٥٩	٢٣٠	٦٠٠	٥١٠
العراق	٥٧٥	١٨٤٣	٥٧٠٠	٧٥٠٠
الإمارات	٥٥١	٩٠٠	٥٥٣٦	٦٠٠٠

Source:Abdelkader Sid Ahmed « L'opep Passé Présent et perspectives »OPU ١٩٨٠ p.١٣٩

الفرع الثاني:الأزمة النفطية الثانية سنة ١٩٧٩ .

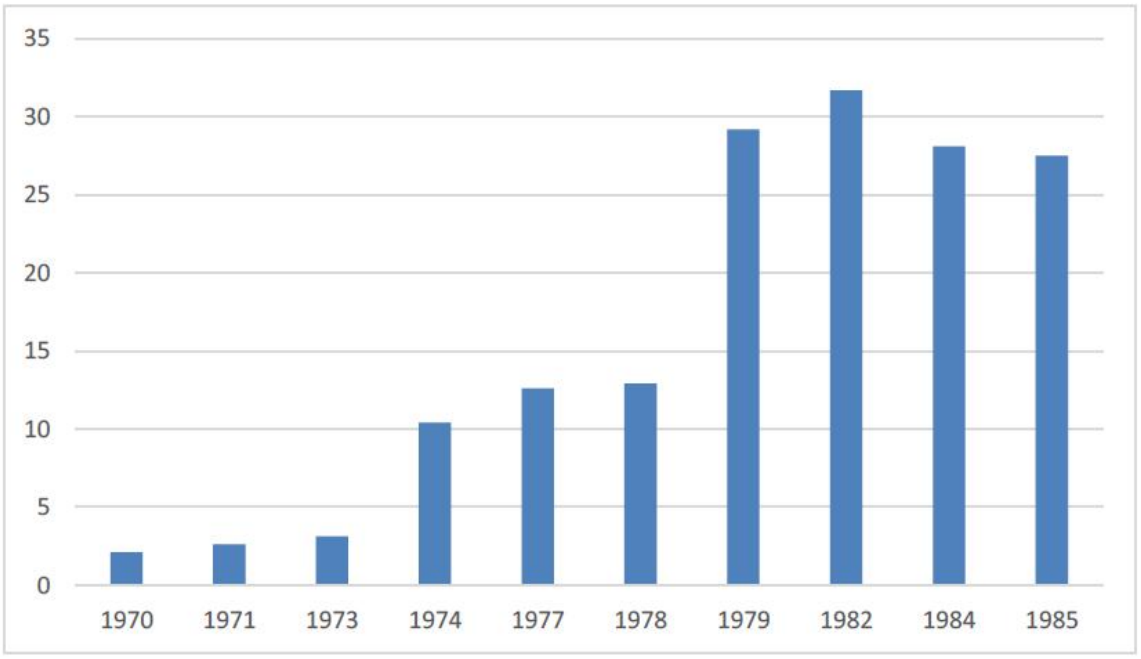
بعد سنة ١٩٧٣ تأكد أن عصر البترول الرخيص قد انتهى وأن عصر السيطرة المطلقة للشركات البترولية على الأسعار إنتهت أيضا و أن الدول المصدرة للبترول لن ترضى بأقل من القيمة التي تراها عادلة لسعر بترولها وبذلك تعاقبت مؤتمرات الأوبك لمراجعة المواقف وتصحيح الأسعار فيما يتلائم و الإعتبارات المختلفة خصوصا تزايد التضخم النقدي العالمي[١].

وفي سنة ١٩٧٩ شهد العالم أزمة بترولية ثانية نتيجة إرتفاع الأسعار إلى حد أقصى بسبب إضراب العمال الإيرانيين في مصافي النفط في نو فمبر ١٩٧٨،ثم أعقبتها الثورة الإيرانية في بداية عام ١٩٧٩ ما أدى إلى نقص الإمدادات النفطية الإيرانية من ٦ مليون برميل إلى ١,٥ مليون برميل مما دفع بالأسعار إلى الإرتفاع، وفي ظل هذه الأوضاع إرتفع سعر البترول العربي الخفيف من ١٢,٧ دولار للبرميل في مارس ١٩٧٩ إلى ٢٤,٥ دولار للبرميل في نفس السنة،و واصلت الأسعار إرتفاعها لتبلغ ٣٦ دولار

[١] صديق محمد عفيفي،"***تسويق البترول***"،مكتبة عين شمس،القاهرة،ط ٢٠٠٣،ص ٢٧٥.

للبرميل مارس ١٩٨٠ نتيجة الحرب العراقية الإيرانية وتقلص العرض إلى مستويات خطيرة جدا،في ذات الوقت إرتفعت فوائض أموال الأوبك إلى ٢١١,٧مليار دولار[١].

الشكل رقم(٢):تطور أسعار النفط لدول الأوبك خلال الفترة(١٩٧٠-١٩٨٥).



المصدر:تقرير الأمين العام السنوي لمنظمة الأوابك العدد 35 سنة 2008 متوفر على:www.aopec.org

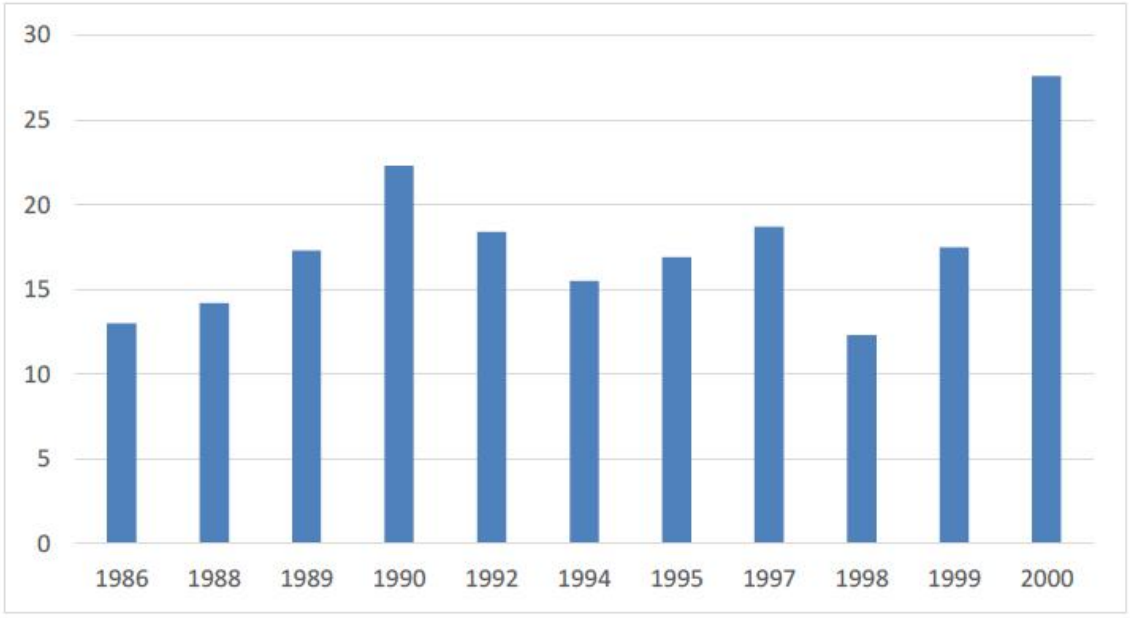
الفرع الثالث: الأزمة النفطية العكسية سنة ١٩٨٦ .

في عام ١٩٨٢ لجأت منظمة الأوبك إلى خفض الإنتاج سعيا منها لإبقاء الأسعار عند مستوى عال إلا أن تزايد المعروض النفطي من دول خارج المنظمة والتخفيضات المتتالية التي أجرتها كل من بريطانيا والنرويج لأسعار نفوطها بدءا من عام ١٩٨٣ بمقدار ٥,٥ دولار للبرميل وعدم إلتزام بعض إطارات منظمة الأوبك بالإنتاج ضمن الحصص المقررة كل هذه العوامل شكلت عائقا أمام الأوبك دفعتها إلى خفض السعر ليصبح عند مستوى ٣٠,١دولار للبرميل عام ١٩٨٣ ثم ٢٧,٥ دولار سنة ١٩٨٥

[١] Maurice durousset , Op_ cit, P 49

وبداية من عام ١٩٨٦ إنهارت الأسعار بشكل سريع خلال الأشهر الأولى،فوصل سعر برميل النفط الخام خلالها إلى ١٣دولار للبرميل الواحد ما خلق أزمة حقيقية للدول المنتجة للنفط خصوصا أعضاء الأوبك نتيجة للحملة المعادية التي تبنتها الوكالة الدولية للطاقة بالتعاون مع شركات النفط الكبرى

الشكل رقم(٣): تطور أسعار النفط خلال الفترة(١٩٨٦ – ٢٠٠٠).



المصدر: تقرير الأمين العام السنوي لمنظمة الأوابك سنة 2008، مرجع سابق.

الفرع الرابع:الأزمة النفطية لسنة ١٩٩٨

في سنة ١٩٩٨ تعرضت السوق النفطية العالمية إلى عدة ظروف أدت إلى حدوث إختلال كبير في العرض والطلب،فمن ناحية الطلب عرفت دول آسيا أزمة اقتصادية أثرت على حجم الإستهلاك فإنعكس ذلك سلبا على مستوى الطلب، أما من ناحية العرض النفطي فقد إرتفعت الإمدادات النفطية لدول الأوبك من ٢٥ مليون برميل يومي إلى ٢٧,٥ مليون برميل يومي وقد ساهم ذلك في رفع مستوى المخزونات النفطية للدول الصناعية مما ساهم في زيادة الإختلال في سوق النفط فإنخفض السعر إلى حدود ١٢,٣دولار للبرميل.

وأثرت أزمة النفط عام ١٩٩٨على إقتصاديات كافة الدول وعلى الدول المنتجة للنفط بصفة خاصة،حيث إنخفض معدل نمو هذه الأخيرة من ٣,٤ % عام ١٩٩٧ إلى ١,٧ % عام ١٩٩٨.

و ببداية ١٩٩٩[1] تحسنت الأوضاع و إرتفاع السعر إلى ١٧,٥ بسبب خفض إنتاج دول الأوبك ودول من غير الأوبك،فوصل السعر سنة ٢٠٠٠ إلى ٢٧،٦ دولار للبرميل.

الفرع الخامس:تطور أسعار النفط خلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠١٦

وللتعرف على التطورات الحاصلة في أسعار النفط لابد من التطرق إلى الأسعار الفورية والحقيقية لمعرفة التقلبات في أسعار النفط الخام الجارية،وهي عبارة عن الأسعار التي يجري التعامل بها عمليا في تاريخ معين وبسعر البرميل الواحد والمتر المكعب من الغاز،وقد تنسب الأسعار إلى أسواق مختلفة مثل سعر برنت أو سعر النفط العربي وغيرها، وقد تشمل أنواع معينة من النفط الثقيل أو الخفيف أو حسب نسبة محتوياتها من الكبريت وغيرها.[2]

[1] تقرير الأمين العام السنوي لمنظمة الأوبك،العدد ٢٨ سنة ٢٠٠١ متوفر على :www.aopec.org

[2] فلاح شفيع،*"السياسة التسعيرية للنفط"*مركز النور للدراسات،٢٠٠٨/٠٦/١٤.

جدول رقم(٢):تطور حركة الأسعار الإسمية خلال الفترة (٢٠٠٠-٢٠١٦)(دولار/برميل).

السنة	سعر النفط الخام	السنة	سعر النفط الخام
٢٠٠٠	٢٧,٦	٢٠٠٩	٦١,٠
٢٠٠١	٢٣,١	٢٠١٠	٧٧,٠
٢٠٠٢	٢٤,٣	٢٠١١	١٠٧,٤٦
٢٠٠٣	٢٨,٣	٢٠١٢	١٠٩,٥٥
٢٠٠٤	٣٦,٠	٢٠١٣	١٠٥,٩٤
٢٠٠٥	٥٠,٦	٢٠١٤	٩٦,٢١
٢٠٠٦	٦١,٠	٢٠١٥	٤٩,٥٢
٢٠٠٧	٦٩,١	٢٠١٦	٣٦,١٣
٢٠٠٨	٩٤,١		

المصدر :التقرير الإحصائي السنوي لمنظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول أعداد:٢٠٠٢ -٢٠١٦ جدول رقم:٤٩ .

نلاحظ من الجدول رقم: بأن أسعار النفط في إرتفاع مستمر منذ عام ٢٠٠٠ حيث بلغت الأسعار ذروتها في الإرتفاع في عام ٢٠٠٨ حتى وصلت إلى ٩٤,١ دولار للبرميل مسجلة أعلى الأسعار،وقد شهدت عام ٢٠١٠ استقرارا نسبيا لأسعار النفط العالمية،بالرغم من التقلبات خلال العام،و إتسمت بعدم الإستقرار في عام ٢٠٠٩ بـ ٦١,٠ إلى ٧٧,٠في عام ٢٠١٠ إلى ان وصل في عام ٢٠١١ إلى ١٠٧ دولار للبرميل الواحد.غير أنه عرف هبوطا حادا في عام ٢٠١٥ و إستمر في النزول عام ٢٠١٦ حتى وصل إلى ٣٦,١٣ دولار للبرميل الواحد وهو أدنى قيمة سجلها منذ الأزمات السابقة.

المطلب الثالث:أسباب إنخفاض أسعار النفط و إنعكاساته

الفرع الأول:أسباب إنخفاض أسعار النفط.

انخفضت أسعار النفط أكثر من النصف منذ أواسط عام ٢٠١٤ حتى بداية عام ٢٠١٥،و إنخفضت أسعار المعادن الأخرى أيضا، ولكن بأقل حدة،وهي عادة ما تتفاعل مع نشاط الإقتصادي العالمي،وفي هذا الأمر دلالة على أن عوامل خاصة بسوق النفط هي التي أدت إلى إنخفاضه على نحو حاد[١]و لقد تضافرت عدة عوامل أدت إلى الإنخفاض الحالي الذي تشهده أسعار النفط،و هي متعلقة بالعرض والطلب، و بعوامل توقعات مستقبلية ونفسية،و جيوسياسة أيضا.

- ***ظهور إنتاج النفط الصخري***: الذي أتاحته تكنولوجيا التكسير الهيدروليكي والحفر الأفقي، وقد أضاف هذا المصدر الجديد حوالي ٤,٢ مليون برميل يوميا إلى سوق النفط الخام، مما ساهم في حدوث تخمة من المعروض العالمي.
- ***التغير في السلوك الإستراتيجي لمنظمة البلدان المصدرة للنفط(أوبك):*** تعد منظمة البلدان المصدرة للنفط (اوبك) أكبر الأطراف الفاعلة في سوق النفط الخام العالمية، وقد شهدت الفترة الأخيرة تغيرا في السلوك الإستراتيجي للمنظمة من خلال تركيزها على الحفاظ على حصتها السوقية على حساب الأسعار.فقد فاجأت المنظمة الجميع باتخاذها قرارا بزيادة الإنتاج بالرغم من فائض العرض العالمي وهو ما ادى إلى انخفاض جديد في الأسعار.وهذا القرار جاء على العكس تماما مما قامت به المنظمة خلال فترة الأزمة المالية العالمية (٢٠٠٨- ٢٠٠٩) عقب إنهيار أسعار النفط،حيث خفضت من الإنتاج مما ساعد على إنتعاشها مجددا.وهذا ماجعل الأسعار أقرب إلى الأسعار التنافسية.
- انخفاض تكاليف مدخلات الإنتاج من الطاقة(في عديد من القطاعات كالمواصلات،والزراعة،والصناعة،وغيرها)،وكذلك السلع النهائية التي يدخل النفط في إنتاجها،كالبتر وكيماويات،والألمنيوم،والورق[٢].

[١] -Rabah Arezki/Blanchard,"How the oil and gas boom is chaning America",

http://www.vox.com/2014/10/2/6892781/how-the-oil-and-gas-boom-is-changing-america

[٢] -World Bank(2015).

- إنخفاض في معدلات التضخم العام والجوهري.
- ***الزيادة المتوقعة في الصادرات الإيرانية:*** وهذا بعد رفع العقوبات الإقتصادية المفروضة عليها من الغرب بعد التوصل إلى الإتفاق النووي بينهما. حيث تستعد إيران لتصدير ١,٢٦ مليون برميل نفط يوميا بداية من ٢٠١٦، وهو ما يعني زيادة في تخمة المعروض العالمي.
- ***تراجع الطلب العالمي*** وخاصة من الأسواق الصاعدة، كالصين التي تستهلك لوحدها ثلثي الإرتفاع الحاصل في الإستهلاك العالمي من البترول.فقد شهدت الصين في الآونة الأخيرة صعوبات إقتصادية تمثلت في انهيار كبير في صادراتها واستثماراتها التي تمثل(٣/٢) ناتجها المحلي الإجمالي،وهذا راجع أساسا إلى تراجع قدراتها التنافسية في الأسواق الدولية بسبب الإرتفاع الكبير في معدلات الأجور المحلية فيها في السنوات الأخيرة.
- الهبوط المتواصل في استهلاك النفط في الولايات المتحدة، وخاصة في ظل الإستعانة عنه ببدائل أخرى.
- وجود مناطق مضطربة سياسيا في الشرق الأوسط(العراق وليبيا) مازالت تسعى لرفع إنتاجها من النفط.

➢ بإختصار شديد،بعد نحو عقد ونصف العقد من الزمن من انهيار الأسعار منذ أواسط الثمانينات من القرن العشرين، بدأت الأسعار في الإرتفاع منذ ٢٠٠٢،بسبب صعود الصين والهند وغيرها من دول آسيا، وبقيت مرتفعة خلال العقد الماضي أكثر من ١٠٠ دولار للبرميل الواحد منذ عام ٢٠١٠،وذلك لسببين أساسيين،هما ارتفاع الطلب في دول الصين، ونقص الإمدادات من دول كانت مضطربة سياسيا في الشرق الأوسط، كالعراق،ليبيا.ونظرا إلى تأخر استجابة العرض للطلب حينئذ أدى ذلك إلى إرتفاع الأسعار.ولكن في الوقت نفسه كانت ثمة متغيرات تجري بسرعة تحت السطح.فارتفاع الأسعار خلال العقد الماضي أدى إلى تحفيز الإستثمارات لإستخراج النفط من مكامن يصعب استخراجه منها من قبل بسبب ارتفاع التكلفة.ونعني بذلك تحديدا النفط الصخري في الولايات المتحدة والنفط الرملي في كندا[١].

[١] -Brad Plumer,"The Us hasn’t produced this much oil since 1986."

وفي الوقت نفسه بدء الطلب العالمي للنفط يتراجع بسبب الركود الإقتصادي في منطقة اليورو،والتباطؤ في الصين وآسيا،والتحسن في تطبيق معايير الكفاءة في استهلاك الوقود في دولة متقدمة مثل الولايات المتحدة الأمريكية،إضافة إلى معاودة الإنتاج والإمدادات من كل من العراق وليبيا.

وفي أواسط عام ٢٠١٤،بدأت زيادة العرض تظهر في الأسواق،و أخذ العرض العالمي يتزايد على نحو أكبر من الطلب،وفي سبتمبر بدأت الأسعار في الإنزلاق،وكانت الأسواق تتوقع أن تخفض الأوبك إنتاجها لتعادل العرض العالمي للطلب،ولكنها لم تفعل شيئا من اجتماعها الشهير في نوفمبر،وامتنعت المملكة العربية السعودية عن التخلي عن حصتها في الأسواق،و أبقت الأوبك على سقف إنتاجها عند ٣٠ مليون برميل يوميا،وكان ذلك مفاجئا للأسواق،فأدى ذلك إلى تهاوي الأسعار ليواصل نفط برنت انهياره من ٨٠ إلى ٦٠ دولار للبرميل الواحد في أواسط ديسمبر ٢٠١٤،ثم ليصل إلى ما دون ٥٠ دولار في جانفي ٢٠١٥.

- إضافة إلى عاملي العرض والطلب كانت ثمة قناة التوقعات المستقبلية بشأن الوضع العام للسياسة النقدية في الولايات المتحدة وتأثيره في أسعار النفط والمعادن.فخلال العقد الماضي تنامي استخدام النفط بوصفه سلعة مالية للمتاجرة والمضاربة به في أسواق المال.و في ظل التوقعات بقرب رفع أسعار الفائدة في الولايات المتحدة والخروج من السياسة النقدية التوسعية غير التقليدية التي اتبعها الإحتياطي الفدرالي الأمريكي منذ انفجار الأزمة المالية العالمية عام ٢٠٠٨، مع بقاء أسعار الفائدة منخفضة في مناطق رئيسة من العالم،كمنطقة اليورو، واليابان،فإن ذلك يؤدي إلى أمرين،أحدهما حرف رؤوس الأموال والمحافظ الإستثمارية وتوجيهها نحو الإستثمار في الأصول المالية مثل أذونات الخزينة وسنداتها[١]، والآخر ارتفاع سعر صرف الدولار الأمريكي،وهو ما يضعف الطلب في مناطق مستهلكة رئيسة متعلقة بالعالم مثل اليورو واليابان.

[١] -J.Frankel,"Why are commodity prices falling"؟Project syndicate,15/12/2014,at http://www.project-syndicate.org/commentary/commodities-oil-falling-prices-by-jeffrey-frankel-2014-12.

الفرع الثاني:تداعيات انخفاض سعر النفط على الإقتصاد الجزائري.

لم تظهر آثار تداعيات إنخفاض أسعار النفط بصورة مباشرة وهذا لوجود احتياطي و وقائية في ماليتها العامة أو ما يعرف ***" بصندوق ضبط الإيرادات"***[1]الذي أنشأته عام ٢٠٠٠ مع انطلاق فترة طفرة أسعار النفط،و قد بدأت الآن تستخدم هذه الإحتياطات لدعم النشاط الإقتصادي. و رغم ذلك كانت هنالك تأثيرات غير مرغوبة لتراجع أسعار النفط على الإقتصاد الوطني أهمها:

- ***انخفاض فادح في إيرادات تصدير النفط***:فقد تراجعت مدا خيل صادرات النفط في الجزائر بحوالي النصف تقريبا حيث لم تسجل هذه سنة ٢٠١٥ سوى ١٤,٩١ مليار دولار مقابل ٢٧,٣٥ مليار دولار العام الماضي،أي بإنخفاض قدره ٤٥,٤٧ %.
- ***خسائر كبيرة في أرصدة المالية العامة:*** حيث تضاعف عجز المالية العامة تقريبا ليصل إلى ١٦% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠١٥.
- لمواجهة الإنخفاض في المداخيل النفطية والوفاء بالنفقات العامة لجأت الحكومة إلى صندوق ضبط الإيرادات،الذي إنخفضت موارده بشكل حاد،حيث تراجع بـ١٧١٤,٦ مليار دج في الفترة الممتدة بين نهاية جوان ٢٠١٤ ونهاية جوان ٢٠١٥ أي إنخفاض بـ٣٣,٣ %على مدى ١٢ شهرا.
- عجز في الحسابات الخارجية:حدث اتساع حاد في عجز الحساب الجاري بلغ ٧,٧٨ مليار دولار في النصف الأول من ٢٠١٥، وهذا بسبب تراجع الصادرات وارتفاع الواردات. وتبعا لذلك انخفضت نسبة تغطية الصادرات للواردات إلى ٧١% عوض ١١١% في النصف الأول لعام ٢٠١٤.
- إنخفضت إحتياطيات الصرف بمقدار ٣٥ مليار دولار في ٢٠١٥ لتبلغ ١٤٣ مليار دولار،مقارنة بمستوى الذروة الذي بلغ ١٩٤ مليار دولار في ٢٠١٣.

[1] -- يتم تمويل هذا الصندوق من الفرق بين السعر الحقيقي للنفط والسعر المرجعي لميزانية الدولة والمحدد بـ٣٧ دولار للبرميل.

المبحث الثاني:قطاع المحروقات في الجزائـر

المطلب الأول:التطور التاريخي لقطاع المحروقات في الجزائر

يلعب قطاع المحروقات دورا مهما و أساسيا في الإقتصاد الوطني، فهو محرك العملية التنموية و ركيزتها الأساسية، وقد مر هذا القطاع بتطورات هامة منذ الإستقلال و إلى يومنا هذا.

الفرع الأول:قطاع المحروقات في ظل نظام الإمتيازات

لقد خضع قطاع المحروقات في الجزائر منذ إكتشاف النفط للقانون البترولي الصحراوي[1] رقم ٥٨-١١١ الصادر بتاريخ ٢٢ نوفمبر ١٩٨٥،فقد رأت السلطات الفرنسية أنه من المحتم إصدار تشريع خاص بشأن الثروات الصحراوية يكرس إستغلال النفط الجزائري من قبل المستعمر الفرنسي والشركات التابعة له العاملة في مجال المحروقات[2] .

ويقوم هذا القانون على الأسس التالية:[3]

- ✓ إن إستغلال المحروقات حسب هذا القانون ترتكز على ما يعرف بعقود الإمتياز،وهو عقد يبرم بين سلطة عامة ومشروع غالبا ما يكون أجنبيا،حيث يعطي لهذا الأخير حق إستثمار مرفق يعطي لحسابه الخاص مع حق تملك للآبار التي يكتشفها وهذا مقابل بعض العائدات يدفعها للدولة المضيفة.
- ✓ تقوم الشركات الأجنبية بالإشتراك مع المستثمرين الفرنسيين بتأسيس شركة فرنسية يسمح لها بالإشراف الكامل على إدارة كل العمليات.
- ✓ تمنح تراخيص البحث والتنقيب دون مقابل على أن تتعهد الشركة صاحبة الإمتياز بمراعاة حد أدنى لنفقاتها الإستثمارية.

---

[1] *للمزيد أنظر:* Belkacem BOUZANA, « le contentieux des hydrocarbures entre l'Algérie et les sociétés étrangères » OPU, Alger, 1985, p7.

[2] عاطف سليمان،"***معركة البترول في الجزائر***"،بيروت،الطبعة الأولى،١٩٧٤،ص ١٤.

[3] محمد يسري أبو العلاء،"***مبادئ الإقتصاد الترولي وتطبيقاتها على التشريع الجزائري***"،دار النهضة العربية،القاهرة،١٩٩٦،ص ص٤٥٣-٥٦١ .

- ✓ للشركات الأجنبية الحرية الكاملة في إنتاج وتسويق النفط لمدة ٥٠ سنة بموجب عقد إمتياز إذا نجحت في إكتشاف النفط.
- ✓ وضع حد أدنى للإنتاج وتحقيق أكبر قدر ممكن من سلب الثروات النفطية والمالية.

وبعد حصول الجزائر على استقلالها السياسي بتاريخ ٠٥ جويلية ١٩٦٢ كانت أغلب القطاعات الإقتصادية الجزائرية خاضعة لإتفاقية إيفيان ١٩٦٢ من بينها قطاع المحروقات.

لقد تضمنت إتفاقية إيفيان مجموعة من الإجراءات والتي تحد من سيادة الجزائر على ثرواتها الباطنية كالحد من قدرة الدولة على تعديل سعر الضريبة سواء تعلق الأمر بمعدل الضريبة أو بالعناصر المستعملة لتقدير حساب مبلغ الصادرات،إضافة إلى مراقبة المواد البترولية الجزائرية كانت تتم من قبل الشركة التقنية لإستغلال باطن الصحراء أو ما يطلق عليها أيضا بمنظمة الصحراء التي كانت تبث في المسائل المتعلقة بتحديد سعر الضريبة.

وفي نهاية ١٩٦٣ نشأت سوناطراك* [١] بموجب المرسوم ٦٣-٤٩١ الصادر بتاريخ ١٩٦٣/١٢/٣١على خلفية الإنتقادات التي تلقتها شركة الصحراء وما حققته من نتائج مخيبة للآمال،وبطلب من الجزائر تم إعادة النظر في الإتفاقيات البترولية السابقة وتم التوصل إلى إبرام اتفاقيات جديدة جزائرية فرنسية في جويلية ١٩٦٥ تمخض عنها إنشاء شراكة تعاونية l'Ascoop (L'association coopérative pétrolière) تتمثل مهمتها في إنجاز أعمال البحث والتنقيب عن المحروقات لصالح الدولتين بقاعدة ٥٠ % لكل طرف في مجالات البحث البترولي وتقييم الإنتاج المحصل،وتمثلت أهم القرارات المتمخضة عن هذه الإتفاقيات في[٢]:

- ✓ إلغاء كل قرارات إتفاقية إيفيان الخاصة بالمحروقات وتولي الدولة مراقبة إستغلال مواردها الباطنية.

- الشركة الجزائرية لنقل وتسويق المحروقات للمزيد انظر المرسوم رقم:٤٩١-٦٣ بتاريخ:١٩٦٣/١٢/٣١.

[٢] Marc Ecrémant, « indépendance politique et libération économique un quart du siècle de développement économique de l'Algérie »,Enap ,Opu 1986, p 62.

- ✓ يجب إلغاء النظام الضريبي لشركة الصحراء والذي كان منحازا للشركات الفرنسية من حيث حجم التسهيلات مقارنة مع الشركات الأخرى،هذه التسهيلات بدأت تتناقص مع الوقت وتمت مراجعتها في الفترة(١٩٦٥-١٩٦٩)، وقد قررت الحكومة الجزائرية سنة ١٩٦٦ إعطاء كل السلطة لسونا طراك بموجب المرسوم ٢٩٦-٦٦ الصادر بتاريخ ١١-٠٩-١٩٦٦*[١]،للتحكم في كل النشاطات البترولية والغازية،كما لها كل الصلاحيات للتفاوض مع الجمعية التعاونية.

وفي يناير ١٩٦٩ قررت الحكومة الجزائرية عدم العمل بالسعر المرجعي المحدد لبرميل النفط في إتفاقية جويلية ١٩٦٥ **[٢]،إذ طالبت بتاريخ مارس ١٩٦٩ برفع السعر بناءا على السعر التطور الحاصل في سعر البترول المنافس،وتم تقرير ذلك في ٢٠ جويلية ١٩٧٠ بناءا على قرار الأوبك و حدد السعر الضريبي للبترول الجزائري ب ٢,٨٥ دولار للبرميل الواحد.

الفرع الثاني:تأميم المحروقات وسيطرة سوناطراك.

نتيجة لتحديد السعر الضريبي للبترول الجزائري من طرف الأوبك أوقفت فرنسا المفاوضات التي جمعتها بالجانب الجزائري بسبب عدم مقدرتها على حفظ مصالحها والمتمثلة في الريع المحصل من قبل الشركات الفرنسية الأعضاء في الجمعية التعاونية***،ونتيجة لذلك قررت فرنسا ترك الجزائر تفرض قراراتها الإنفرادية ما جعل خطوة بسط النفوذ على الثروات الطبيعية تتم بتاريخ ١٩٧١/٠٢/٢٤،حيث تم تحويل ممتلكات الشركات الأجنبية والفرنسية لصالح سوناطراك وبذلك تم التأميم و أصبحت الجزائر تسيطر على أهم مواردها الوطنية.

وبهذا تكون الجزائر قد ألغت نظام الإمتياز وأرست دعائم نظام جديد يقوم على بسط النفوذ والسيطرة على الثروات الطبيعية من قبل سوناطراك يسمى بعقود المشاركة*[١]،حيث أصدر المشرع الجزائري القانون ٧١-٢٢ و٧١-٢٤والتي بموجبها تم

*- أصبحت سوناطراك تسمى:الشركة الوطنية للبحث والإنتاج والنقل وتحويل وتسويق المحروقات حيث توسع نشاطها إلى المجالات الصناعية.

**- كانت فرنسا تعتبر البترول الليبي كمرجع لأنه البترول الرئيسي المنافس للبترول الجزائري.

***- عمل الشركة الفرنسية لم يكن في مستوى الآمال التي علقت عليها بسبب عدم جديتها في ميدان الإستكشاف.

إلغاء جميع بنود قانون النفط الصحراوي،وبهذا أصبحت سوناطراك تسيطر بعد مرحلة التأميم على[٢] ٣% من الإنتاج وأكثر من ٥٠% من التكرير و١٠٠ % من البتروكيمياء،كما شهدت صادرات الجزائر من المحروقات إرتفاعا إلى٧٠% مقارنة بإجمالي الصادرات لسنة ١٩٦٩.

كما أصبحت الجزائر شريكة ب ٥١ % في كل الشركات الفرنسية و تم تأميم كل حقول الغاز والنقل البري للمحروقات في كامل أنحاء الوطن.

الفرع الثالث:قطاع المحروقات في ظل الإصلاحات الإقتصادية.

سارعت الجزائر بعد الأزمة النفطية الحادة سنة ١٩٨٦ إلى إجراء تغييرات عميقة في قطاع المحروقات،و تعتبر الإصلاحات التي مست القطاع خلال الفترة الأولى إجراء تعديلي،إذ تم إلغاء النظام السابق و تبنى نظام يتميز بإنفتاحه على المستثمر الأجنبي.

ولعل تغيير المنظومة القانونية لقطاع المحروقات بسبب عدم إنفتاحه على المستثمر الأجنبي، ما جعل الجزائر تتفطن لإستعجاله فتح القطاع لمواكبته للتطور الحاصل في الإقتصاد العالمي للبترول.

ويعتبر قانون ١٤-٨٦ الصادر بتاريخ ١٩٨٦/٠٨/١٩[٣] والذي تضمن أهم البنود الخاصة بفتح القطاع أمام الإستثمار الأجنبي المباشر[٤]* من خلال تحديد إطار الشراكة بين الشركة الوطنية سونا طراك و الشركات النفطية الأجنبية، وقد أدخل هذا القانون لأول مرة إلى المنظومة التشريعية الجزائرية فكرة الشراكة مع الأطراف الأجنبية في مجال إستكشاف المحروقات وإستغلالها من خلال عقود المشاركة في أشهرها عقود الإنتاج.

أهم البنود والإجراءات التي تضمنها قانون ١٤-٨٦ تتمثل في:[٥]

---

*-عقد المشاركة عبارة عن أسلوب أو وسيلة تتمكن من خلالها ***الدولة بالنهوض بصناعتها*** أو إقتصادها عن طريق إشراك مختلف العناصر الوطنية في تطوير ثرواتها النفطية مع مساهمة الشريك الأجنبي بنسبة يتم الإتفاق عليها حيث يتحمل هذا الأخير كل تكاليف البحث والتنقيب إلى غاية إكتشاف النفط فتدخل الدولة شريكة حسب النسب المتفق عليها على أن يتم خصم هذه النفقات من قيمة الإنتاج وفق نسب محددة.

[٢]- Marc Ecrémant,Op_ cité p 33.

[٣] -للمزيد انظر الجريدة الرسمية السنة الخامسة والعشرون العدد ٣٥ الصادرة بتاريخ ٢٧أوت ١٩٨٦.

[٤]- تعتبر الشركة الأمريكية أناداركو أول شركة دخلت إلى الجزائر بعد الإصلاحات وذلك في سنة ١٩٨٩.

[٥] -Mustapha Mekidéche, «L'Algérie entre économie de rente et économie de marché »Alger,Dahlab,2000,p 96.

١- سمح هذا القانون لأول مرة بأربعة صيغ للشراكة وهي:الشراكة في صيغة عقد تقاسم الإنتاج الشراكة في صيغة عقد خدمات*، الشراكة في صيغة شركة تجارية تخضع للقانون الجزائري ويكون مقرها في الجزائر لكنها لا تحمل الشخصية المعنوية والشراكة في صيغة شركة أسهم تخضع للقانون الجزائري ويكون مقرها بالجزائر.

٢- يقتصر منح الشهادات المنجمية المتعلقة بالإستكشاف و/ أو الإستغلال على سوناطراك وحدها والتي تنوب عن الدولة في ممارسة نشاط الإستكشاف و الإستغلال،كما تمتلك سونا طراك الحق في التفاوض مع الشركاء الأجانب و إختيار الكيفية المثلى لإستغلال المحروقات وفق إحدى الصيغ الأربعة.

٣- بينت المادة ٢٣ أن هذا القانون يقتصر تطبيقه على النفط فقط دون الغاز الطبيعي ومنه فإن كل الإكتشافات الغازية التي تتحقق عند إجراء عمليات التنقيب والبحث عن البترول يتم تعويض الشريك الأجنبي على المصاريف التي صرفها لتحقيق ذلك،وتستأثر الجزائر بإحتياطات الحقل المكتشف.

٤- حددت المادة ٦٥ الإطار الزماني الذي يسري عليه تطبيق هذا القانون،إذ لا يسري إلا على الإكتشافات النفطية الجديدة فقط و أن كل الحقول المكتشفة قبل تاريخ صدور القانون هي خارج مجال الشراكة ولا يمكن أن تكون موضوعا للتعاقد بين الشركة الوطنية سونا طراك وشركائها الأجانب (في هذا الإطار إحتفظت الشركة الوطنية سونا طراك بحقل حاسي مسعود).

٥- أرسى نظاما جديدا للتعاقد و أدخل لأول مرة في المنظومة التشريعية بالجزائر نوعا جديدا من العقود هو عقود تقاسم الإنتاج.

٦- نصت المادة ٦٣ على فرصة اللجوء إلى التحكم الدولي في حال وجود منازعات بين الشريك الأجنبي وشركة سوناطراك.

٧- إستثنى هذا القانون مسألة شبكات نقل المحروقات و وضعها تحت سيطرة شركة سونا طراك لوحدها.

*-يقصد بعقود الخدمات أحقية الحكومة في توكيل أمر البحث عن حقل النفط أو تنميته إلى وجهة تملك رأس المال و الخبرة الكافية مع بقاء حق التصرف فيه إلى الحكومة.

٨- حددت المادة ٢٢ إنتفاع الشريك الأجنبي في الميدان، إذ يحصل على جزء من إنتاج الحقل يطابق نسبة مساهمته أو على حصة من إنتاج الحقل المكتشف تعويضا لمصاريفه و أجره المحدد في العقد.كما يتم دفع مبلغ للشريك الأجنبي في حالة إكتشاف حقل قابل للإستغلال التجاري تعويضا لمصاريفه و أجره حسب نص المادة السابقة.

٩- نصت المادة ٢١ انه تحقيقا للإشتراك في ممارسة أعمال التنقيب والبحث عن المحروقات السائلة وإستغلالها يبرم مقدما عقد بين المؤسسة الوطنية والشخص المعنوي الأجنبي يحدد القواعد التي يخضع لها الإشتراك لاسيما المساهمة في الأعباء وا لأخطار والنتائج، كما يتم إمضاء بروتوكول بين الدولة والشخص المعنوي الأجنبي يحدد إطار مباشر الأعمال المزمع القيام بها بالإشتراك مع المؤسسة الوطنية.

وفي سنة ١٩٩١ قام المشرع الجزائري بتعديل قانون ١٤-٨٦ بموجب القانون ٩١-٢١ الصادر بتاريخ ١٩٩١/١٢/٠٤ والذي أدخل بنودا جديدة إضافة إلى ما نص عليه القانون السابق،كما أبقى على بنود أخرى.

ونتيجة للإصلاحات المطبقة سجل قطاع المحروقات إنطلاقة جديدة،حيث تجاوز المعدل المتوسط لعقود الإستكشاف والإستغلال المبرمة حتى سنة ١٩٩٤ أربعة عقود سنويا،إذ تم تسجيل ٨ عقود كاملة سنة ١٩٩٢ لترتفع إلى ١٠ عقود سنة ٢٠٠١[1]، ونتيجة لذلك تم تحقيق نتائج هامة بحوالي ١٤٥ إكتشافا من بينها ٧٦ إكتشافا بالتعاون مع الشركاء الأجانب والباقي بالجهد الفردي لشركة سوناطراك.[2]

أثبت قانون ١٤-٨٦ نجاعته في جذب المستثمر الأجنبي،إلا أن تغير ظروف الإقتصاد الدولي و سرعة التطور التي ميزت قطاع المحروقات في العالم جعلت الجزائر تفكر في قانون أكثر جاذبية للإستثمار الأجنبي،فتم إقرار قانون ٠٥-٠٧ المؤرخ في ٢٨ أفريل ٢٠٠٥كثاني محطة للإصلاحات في قطاع المحروقات الجزائرية،وهو تعريف النظام القانوني الذي يضبط أنشطة البحث عن

[1] - انظر: تقارير منظمة الوبك خلال الفترة(١٩٩٠-٢٠٠١) متوفرة على الموقع الإلكتروني:www.opec.org

– اعتمدت الجزائر منذ سنة ١٩٨٦ على المفاوضات الثنائية في منح تراخيص الإستكشاف، واستمر العمل بهذه الطريقة إلى غاية ٢٠٠١ اين تم إعتماد مبدأ المناقصات الدولية.

[2] – انظر تقارير وزارة الطاقة والمناجم متوفرة على الموقع:www.mem-algeria.org

المحروقات،إستغلالها،نقلها،تكريرها وتحويلها، وتجارة المشتقات النفطية،تخزينها وتوزيعها ويضبط إستعمال التجهيزات والتركيبات التي تسمح بممارسة هذه النشاطات[1].

تعتبر المادة ٤٨ من قانون ٠٥-٠٧ من أهم ما جاء به هذا القانون والتي تنص على إلغاء العمل بعقود الإنتاج و إعتماد نظام تعاقدي،إذ أعطت المستثمر الأجنبي الحق في إمتلاك ٧٠% على الأقل من حقوق المساهمة في أيه شراكة،ولم تترك سوى خيار يتراوح بين ٣٠ % على الأكثر و٢٠ % على الأقل لشركة سوناطراك بشرط موافقة هذه الخيرة في أجل لا يتجاوز مدة الشهر بعد المصادقة على مخطط التطوير الذي تنجزه الشركة صاحبة الإكتشاف،ما يعني ضمنيا وعمليا تقريبا دفع شركة سوناطراك إلى الإنسحاب وفسخ المجال أمام الشريك الأجنبي لتملك كامل المشروع والإستحواذ على كامل إنتاج الحقل المستكشف.و يؤكد هذا القانون سيطرة الدولة على قطاع المحروقات وتحكمها فيه،كما أن تعديل القانون ٠٥-٠٧ كان بغرض الحفاظ على الثروات الوطنية وحقوق الأجيال القادمة منها.

المطلب الثاني: الجباية البترولية.

تعتبر الجزائر من بين الدول المنتجة والتي تعتمد بشكل كبير على الجباية البترولية بإعتبار قطاع المحروقات هو القطاع المهيمن في الإقتصاد الجزائري ففي البداية كانت الجباية البترولية تخضع للقوانين الفرنسية كالقانون المنجمي (بعد الإستقلال) ثم أصبحت بعد تأميم المحروقات سنة ١٩٧١ تخضع لقوانين جزائرية إنطلاقا من قانون ١٤/٨٦ إلى غاية قانون المحروقات رقم ٠٧/٠٥ سنة ٢٠٠٥ (قانون الإصلاحات الجديدة) وبالتالي أصبحت هناك جباية بترولية جزائرية لها مكوناتها والتي تخضع للظروف الإقتصادية السائدة في الجزائر وفي العالم.

الفرع الأول: مفهوم وخصائص الجباية البترولية.

تساهم الجباية البترولية بنسبة كبيرة بإيرادات الدولة (أكثر من ٥٠%) وهذا راجع لهيمنة قطاع المحروقات على القطاع الوطني الجزائري،والذي يعتبر من أهم القطاعات وبالتالي مردودية عالية للجباية البترولية.

❖ **مفهوم الجباية البترولية:**

[1] – أنظر الجريدة الرسمية،العدد ٥٠ المؤرخ في ١٩ جويلية ٢٠٠٥،ص٤.

١- الضرائب البترولية تدفع على أساس أنها مقابل الترخيص من قبل الدولة لإستغلال باطن الأرض التي هي ملك للدولة في العملية الإنتاجية.

٢- هي مختلف الإجراءات القانونية التي تهدف إلى تحديد الوعاء الضريبي التصفية والتحصيل التي تتعلق بالنشاط البترولي.

٣- هي مجموعة الضرائب والرسوم المقررة من طرف القانون ٨٦/١٤ الحامل على النظام الجبائي للنشاطات البترولية هاته الضرائب المستحقة والضريبة المباشرة هي إقتطاع يفرض على المؤسسات أو الشركات التي تنشط في المجال البترولي ومن خلال التعاريف السابقة نستنتج أن:الجباية البترولية هي نوع من انواع الضرائب التي تفرضها الدولة على النشاطات الإقتصادية والتي تخص النشاطات البترولية وتحتل أهمية بالغة في الإقتصاد الوطني أي تحتل ما يفوق ٦٠% الإيرادات الجبائية.

و حسب المادة ٨٣ من قانون الجباية البترولية رقم ٠٧/٠٥ المؤرخ في ١٩ ربيع الأول الموافق لـ: ٢٨ أفريل ٢٠٠٥ المتعلق بالمحروقات " يتمثل النظام الجبائي على النشاطات البحث و/ أو الإستغلال المحروقات الذي تحدده أحكام هذا القانون فيما يلي:

- رسم على الدخل البترولي يدفع شهريا لخزينة العامة.
- ضريبة تكميلية على الناتج تدفع شهريا للخزينة العمومية.
- ضريبة عقارية على الأملاك الأخرى ما عدا أملاك الإستغلال،كما هو مبين بالجباية العامة المحمول بها وذلك زيادة على الحقوق والرسوم المنصوص عليها في المواد،٥٣،٦٧،٣١،٥٢ من القانون.[١]

❖ ***خصائص الجباية البترولية:***

[١] - القانون ٠٧/٠٥ المؤرخ في ١٩ ربيع الأول عام ١٤٢٦ الموافق لـ ٢٨ أفريل ٢٠٠٥ الصادر بالجريدة الرسمية رقم ٥٠ لسنة ٢٠٠٥ يتعلق بالمحروقات ص ٢٤.

بإعتبار قطاع المحروقات أهم قطاع إقتصادي،نظرا لما يتميز به من رأس مال ضخم المشرع الجزائري استوجب إتباع سياسة جبائية خاصة اتجاه الموارد الباطنية و بإعتبار هذه الموارد تتمثل في البترول والغاز أي تتغير في أسعار الجباية البترولية يؤثر سلبا على:

- قطاع المحروقات بإعتباره قطاع إستراتيجي.
- الدولة بإعتبارها تعتمد على هذا القطاع في تمويل باقي القطاعات ومن أهم ما يميز الجباية البترولية عند باقي القطاعات ما يلي:[1]
  - تسيير و مراقبة النشاطات النفطية والغازية.
  - تحصيل أكبر من خلال استغلال أحسن للثروات الباطنية.
  - فتح مجال الإستثمار والتعاون والشراكة في إطار منظم.
  - أن مراجعة الجباية البترولية ترتبط بتطور تقنيات الإستكشاف في الإستغلال في المجال النفطي.
  - أن الجباية البترولية تخضع لقواعد و أعراف تتجاوز الدولة و ترتبط بالقواعد العامة المنتهجة من قبل منظمة الأوبك لهذا الشأن والممارسة الضريبية على إستهلاك الطاقة.
  - أن أساس فرض الضريبة هو كونها مقابل ترخيص الممنوح من قبل الدولة دون مقابل[2].

ومن خصوصيات النظام الجبائي انه يخضع لتشريع مستقل و ذلك لأنه:

- تأطير رأس مال ضخم وثروة نادرة بحكم إصدار قوانين مضبوطة ومسبقة بدراسة معمقة.
- تخضع كل المحروقات دون إستثناء إلى القوانين الجبائية أثناء مختلف مراحل التصنيع.

الفرع الثاني:أنواع الجباية البترولية.

[1] - العيد حنان بو عقاد منيرة" ***الجباية البترولية***"،مذكرة تخرج لنيل شهادة الليسانس في العلوم الإقتصادية محاسبة وجامعة الجزائر دفعة ٢٠٠٩ ص ٢٥.

[2] - محاضرات الأستاذة رحمان أمال،"قانون بترولي"،لطلبة السنة الثالثة إقتصاد وتسيير بترولي سنة ٢٠١١.

هناك نوعين من الجباية البترولية هما:[1]

- ✓ ***الضرائب المفروضة في مرحلة البحث:*** في هذه المرحلة من الصناعة النفطية لا وجود للإنتاج أو الربح لكن هناك العديد من الدول التي تقوم بعرض الضرائب على الشركات من اجل السماح لها من الإستفادة من رقعة للتنقيب فيها أو الإستغلال المستقبلي في حالة إكتشاف بئر ونميز في هذه المرحلة بين ضريبتين:

- ***ضريبة حق الدخول(Cash bonus)***:بعد المناقصة يمنح التصريح بالبحث لمستفيد هو الذي يغطي أكبر من ضريبة حق الدخول وتقدر فيهما بملايين الدولارات و أول من عمل على فرضها الولايات المتحدة الأمريكية و كندا.
- ***حق الإيجار(Loyer):*** يدفعها صاحب التصريح بحسب المساحة التي إستفادة منها وظهر هذا النظام في الولايات المتحدة الأمريكية عندما استغلت شركات البترول الأراضي الخاصة و أخذت به ذلك الدول الأخرى.

- ✓ ***الضرائب المفروضة في مرحلة الإستغلال:***

وفي هذه المرحلة نجد الضرائب التالية:

- ***ضريبة حق الدخول في الإنتاج:*** ويتم دفع هذه الضريبة على شكل دفعات موزعة على أساس الكميات المنتجة في رقعة البحث فإذا كانت الكمية المنتجة كبيرة كانت قيمة الضريبة أكبر والعكس صحيح وتحدد الضريبة بوضع سقف الإنتاج اليومي.
- ***حق الإيجار في مرحلة الإستغلال:*** يدفع الإيجار بنفس الطريقة التي يدفعها في مرحلة البحث إلا أن قيمته تكون أكبر مما يفسر المساحة الصغيرة التي تمنح للشركات في هذه المرحلة من الصناعة البترولية،الإيجار يكون سنويا إما أن يكون ثابتا طول فترة الإستغلال أو متزايد بحسب سقف الإنتاج السنوي كما أن قيمة الإيجار السنوي تطرح من حساب الإتاوة بإعتبارها تكلفة من تكاليف الإنتاج.

[1] -www.academia.edu/12073195/الجباية البترولية_pp_1

- ***الإتاوة:*** هي ضريبة بنفس الإنتاج وقيمتها تتناسب طرديا معه،كونها ضريبة على رقم الأعمال،تدفع الإتاوة بمجرد استخراج المحروقات من البئر وتكون إما نقدا أو عينا بحسب رغبة الحكومات إذا لم تحدد طريقة الدفع مسبقا فتكون غالبا نقدا ويختلف معدل الإتاوة من دولة إلى أخرى.
- ***الضريبة على الدخل:*** استخدمت الدول المستهلكة نظام الضريبة على الأرباح الصناعية والتجارية لحساب الضريبة على الدخل في قطاع المحروقات، أما الدول المنتجة والتي يعتمد دخلها الوطني على المداخيل البترولية فقد تبنت نظاما جبائيا خاص بالمحروقات، حيث عملت بمعدل ٥٠ % كنسبة للضريبة على الدخل إلى غاية سنة ١٩٧٠ إلا أن بعد إتفاق طهران وطرابلس فرضت الدول الأوروبية معدل ٥٥ % بينما في فنزويلا ٦٠***%***.

المطلب الثالث:أهمية قطاع المحروقات في الإقتصاد الجزائري.

تكمن أهمية النفط في أنه يتمتع بمزايا هامة وعديدة، يعتبر سلعة إستراتجية فتستند قوة الدولة من خلال سيطرتها على هذا المورد،بإعتباره مؤشر حقيقي لقياس تقدم الدول و إزدهارها.

وتكمن أهميته في ما يلي:

- أولها كونه مصدر للطاقة ويحظى بمكانه متميزة بين مجموع المصادر الناجمة عن أسباب فنية واقتصادية عديدة تتمثل في درجة الإحتراق العالمي وارتفاع معامله الحراري ونظافة استخدامه، و سهولة نقله وتخزينه وانخفاض تكاليف إنتاجه إلى ما يتيحه من مزايا أخرى.
- وثانيهما لأنه مادة خام أساسية في العديد من فروع الصناعات الكيماوية والبتر وكيماوية، وتتمثل هذه الصناعات القائمة أساسا على النفط في صناعات زيوت التشحيم والورق والمطاط والمنظفات الصناعية....إلخ.إلى جانب بعض الصناعات الغذائية.بالإضافة على أن الإقتصاد الجزائري يعتمد إعتماد مطلق على المحروقات إذ أنه حوالي ثلثي الإنتاج المحلي الخام القومي مصدرهما إنتاج المحروقات من نفط وغاز طبيعي،والثلث الأخير في معظمه هو دخل غير مباشر للمحروقات إضافة لكون أكثر من ٦٠ % من الإيرادات المحلية للميزانية العامة، مصدرها الأرباح التي تجنيها الحكومة من صادرات البترول والغاز، كما أنه

يلعب دور غير مباشر في دعم أجور ورواتب العمل،وتمويل الإستهلاك العام والخاص ودعم نشاطات الإنتاج من زراعة وصناعة تحويلية،ودعم الصناعة البترولية و منتجاتها المكررة.

وتكمن أهمية قطاع المحروقات بالنسبة للإقتصاد الجزائري فيما يلي:

أ- المحروقات والجباية البترولية والتجارة الدولية: تتميز التجارة الخارجية للجزائر بالإعتماد على قطاع المحروقات الذي يمثل أكثر من ٩٧,٥ % من الصادرات الجزائرية والذي يعتبر المورد الأساسي للعملة الصعبة، وما يمكن إستنتاجه أن صادرات الجزائر تعتمد التصدير الأحادي مما يجعل الميزان التجاري جد متأثر بأسعار البترول، أما بالنسبة للجباية البترولية والتي تعتبر طرف مهم في عملية تطوير الإقتصاد الوطني،وتوجيه ودفع الأنشطة الإجتماعية والإقتصادية،إذ تتضح أهميتها في تمويل نفقات التجهيز،ففي سنة ٢٠٠١ مثلا ساهمت ب ٦٦ % من مدا خيل الدولة الضريبية،[١] فهذه الحصة تعكس عدم استقرار الإنتاج الزراعي وهشاشة الخدمات والصناعة الحديثة،كما تساهم الجباية البترولية في إنعاش الإقتصاد الوطني خاصة من خلال الإستثمارات المحققة في مجال المحروقات.

ب-المحروقات والقطاع الصناعي: تكمن أهمية المحروقات في المساهمة في خلق وحدات صناعية والتموين بالتجهيزات اللازمة في إطار الوظيفة المالية لقطاع المحروقات، وفي التحويلات البتر وكيماوية،كما تستعمل المحروقات كمادة أولية وسيطية في الكيمياء العضوية كتكرير البترول الذي يمكن من الحصول على قائمة طويلة من المنتجات النهائية(كالبنزين،البوتان،الزيوت)،حيث استطاعت الجزائر تحقيق الكثير من النمو.

ت-***مساهمة الجباية البترولية في الموازنة العامة:*** لجأت الحكومة الجزائرية إلى تعديل سعر البترول الذي يحتسب على أساس الإيرادات العامة للدولة وذلك على إثر الأزمة النفطية سنة ١٩٨٦ والتي تهاوت معها أسعار البترول إلى أقل من ٩ دولار للبرميل،إذ أنه كان يتم الإحتساب على أساس ٢٤ دولار للبرميل والذي تغير وبدأ الإحتساب بعد ١٩٨٦ ب ١٧,٥ دولار للبرميل[٢]،كما لجأت السلطات

[١] – عبد اللطيف بن اشنهو،"***الجزائر اليوم بلد ناجح***"،بدون طبعة،ص ٤٠.

[٢] -نتيجة لإرتفاع أسعار البترول منذ سنة ٢٠٠٤ لجأت الجزائر إلى رفع السعر المرجعي إلى ٣٧ دولار للبرميل بموجب قانون المالية لسنة ٢٠٠٤.

الجزائرية بالنسبة للضرائب المفروضة على أرباح الشركات و ٢٨,٥ للضرائب الغير مباشرة،[١] الجدول التالي يوضح تطور هيكل الإيرادات والموازنة العامة للدولة (٢٠٠٥-٢٠١١).

الجدول رقم(٣):تطور الإيرادات (٢٠٠٥-٢٠١١).

الوحدة: مليار دج

[١] -يسري محمد أبو العلاء،مرجع سابق،ص ٤٢.

التعيين/السنة	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١
الإيرادات الجبائية	٢٩٠٨٣٠٨	٣٤٣٤٨٨٤	٣٤٧٨٦٠٠	٢٦٨٠٦٨٩	٣٠٧٣٦١٢	٢٧٩٩٦٤٤	٢٩٧٨٢٩٨
الجبائة العادية	٦٤٠٤٧٢	٧٢٠٨٨٤	٧٦٦٧٥٠	٩٦٥٢٨٩	١١٤٦٦١٢	١٢٩٧٩٤٤	١٤٤٨٨٩٨
الضرائب المباشرة	١٦٨١٤٤	٢٤١٢٢٤	٢٥٨٠٧٩	٣٣١٥٤٧	٤٦٢١٣٤	٥٦١٦٨٢	٦٥٣٨٨٣
التسجيل والطابع	١٩٦١٧	٢٣٥٣٦	٢٨١٢٦	٣٣٦٢٣	٣٥٨١٣	٣٩٦٥٢	٤٥١٩١
الرسوم على رقم الأعمال	٣١٢٠٨٣	٣٣٥٣٢١	٣٤٧٦٤٨	٤٢٦٨٣٩	٤٧٠٤٨٦	٤٩٤٤٢٣	٥٢٢٦٠٦
حاصل الضرائب المختلفة	٩٦٩	١٠٨٦	١٠١٩	١٤٠٦	١٢٥٨	١٤٢٧	١٥٤٨
الحقوق الجمركية	١٤٣٨٨٨	١١٤٨٤٩	١٣٣١٢٦	١٦٤٨٨٢	١٧٠٢٣١	١٨١٨٦٥	٢١٠٤٢٧
إيرادات أخرى غير موزعة	-٤٢٢٩	٤٨٦٨	-١٢٤٨	٦٩٩٢	٦٦٩٠	١٨٨٩٥	١٥٢٤٣
الجباية على النفط	٢٢٦٧٨٣٦	٢٧١٤٠٠٠	٢٧١١٨٥٠	١٧١٥٤٠٠	١٩٢٧٠٠٠	١٥٠١٧٠٠	١٥٢٩٤٠٠
إيرادات أخرى للميزانية	١٧٤٥٢٠	٢٠٥٠٤١	٢٠٩٣٠٠	٢٢١٧٥٩	٢٠١٧٥٠	٢٧٥٠٠٠	٤٢٤٨١٠
المجموع	**٣٠٨٢٨٢٨**	**٣٦٣٩٩٢٥**	**٣٦٨٧٩٠٠**	**٢٩٠٢٤٤٨**	**٣٢٧٥٣٦٢**	**٣٠٧٤٦٤٤**	**٣٤٠٣١٠٨**

المصدر:الديوان الوطني للإحصائيات، الحوصلة الإحصائية(٢٠٠٥-٢٠١١)، الجدول رقم ٢,٦ ،ص ٢١٤ .

من خلال الجدول أعلاه يمكن ملاحظة ما يلي:

- بلغت الجباية على النفط أعلى مستوى لها سنة ٢٠٠٦ بمبلغ يقدر ٢٧١٤٠٠٠ مليون دج أي نسبة المساهمة تقدر بـ:٧٤,٥٦ % من مجموع الإيرادات الكلية،و يرجع هذا الإرتفاع على تطبيق قانون المحروقات ٠٦-١٠ المعدل والمتمم لقانون ٠٥-٠٧ والذي نص على تطبيق ضريبة على الأرباح الإستثنائية والتي تنتج كلما فاق سعر البرميل من البترول عن ٣٠ دولار.
- تراجع الجباية البترولية من ١٧١٥٤٠٠ سنة ٢٠٠٨ إلى ١٥٠١٧٠٠ سنة ٢٠١٠ بسبب تداعيات الأزمة العالمية وإنخفاض الطلب العالمي على النفط من جهة و إنخفاض الصادرات الجزائرية من المحروقات من جهة أخرى نتيجة تراجع عمليات الإستكشاف،البحث والتنقيب،والتي تأثرت بعزوف المستثمر الأجنبي عن هذا الحقل أمام عجز الآلة الوطنية لوحدها عن رفع مستوى الإحتياطي أو مستوى الإنتاج.
- ترتفع قيمة الإيرادات الجبائية في مجموع الإيرادات العامة للدولة،فطالما أن أسعار البترول تعرف إرتفاعا في السوق العالمية فإن الموارد المتأتية من قطاع المحروقات تكون مرتفعة والعكس صحيح.

ث-مساهمة الجباية البترولية في تغطية النفقات العامة: تسعى الجزائر إلى إيجاد الموارد الضرورية لتغطية نفقاتها العامة[1]،والتي شهدت زيادة مطردة منذ سنة ٢٠٠١ بسبب تبنيها لمجموعة من البرامج التنموية وقد لعبت مداخيل الجباية البترولية دورا هاما في تعبئة هذه الموارد،فمن خلال الجدول(١-٤) يمكن توضيح ذلك.

الجدول رقم(٤) :جدول يبين قيمة الصادرات والواردات و مقارنتها مع النفقات العامة للدولة.

[1] - يمكن قياس تغطية الإيرادات الجبائية للنفقات العامة عن طريق معامل التبعية البترولية والمعرف بأنه النسبة بين النفقات المغطاة بالموارد العادية والمغطاة بالجباية البترولية إلى مجموع النفقات.

السنة	قيمة الصادرات (مليون دولار)	قيمة الإيرادات (ألف دينار)	قيمة النفقات (ألف دينار)	الرصيد
١٩٩٩	١٠٩٢٤,٥	٩٣٧١٠٠٠٠٠	١٠٩٨٥٧٦٧١٥	-١٦١٤٧٦٧١٥
٢٠٠٠	١٨٩٤٧	١١٩٠٧٥٠٠٠٠	١١٧٦٠٩٤٨٠٠	+١٤٦٥٥٢٠٠
٢٠٠١	٣٩٩٤,٤	١٠٣٤٣٨٠٠٠٠	١٢٥١٧٩٤١٧٦	-٢١٧٤١٤١٧٦
٢٠٠٢	٥٠٥٦,١	١٥٠٠٢٥٠٠٠٠	١٦٠٢٣٤٤١٦٧	-١٠٢٠٩٤١٦٧
٢٠٠٣	٧٧١٩,٧	١٤٧٥٤٤٠٠٠٠	١٨١١١٠٩٩٠٠	-٣٣٥٦٦٩٩٠٠
٢٠٠٤	١٢٥٥٩,٧	١٥٢٨٠٠٠٠٠٠	١٩٢٠٠٠٠٠٠٠	-٣٩٢٠٠٠٠٠٠
٢٠٠٥	١٩٣٤٠,٧	١٦٢٩٧٦٠٠٠٠	٢٣٠٢٩٨٣٠٠٠	-٦٧٣٢٢٣٠٠٠
٢٠٠٦	٢٢٦٩٧,٤	١٦٨٣٢٩٤٠٠٠	٣٥٥٥٤٢٨١٤٣	-١٨٧٢١٣٤١٤٣
٢٠٠٧	٢٥٣٧٣,٧	١٨٣١٢٨٨٠٠٠	٣٩٤٦٧٤٨٦٢٥	-٢١١٥٤٦٠٦٢٥
٢٠٠٨	٣٠٥١٣,٧	٢٧٦٣٠٠٠٠٠٠	٤٨٨٢١٩٠٦٩٦	-٢١١٩١٩٠٦٩٦
٢٠٠٩	٤٦٨٥٥,٦	٣١٧٨٧٠٠٠٠٠	٥٤٧٤٥٧٤٧٥٠	-٢٢٩٥٨٧٤٧٥٠
٢٠١٠	٢٠٧٢٤,٩	٢٩٢٣٤٠٠٠٠٠	٦٤٦٨٨٦٠٨٢٣	-٣٥٤٥٤٦٠٨٢٣
٢٠١١	٢٨٧٤٤,٨	٢٩٩٢٤٠٠٠٠٠	٦٦١٨٤٢٦٦٣٤	-٣٦٢٦٠٢٦٦٣٤
٢٠١٢	٢٧٧٥٠,٥	٣٤٥٥٦٥٠٠٠٠	٧٧٤٥٥٢٧٠٥٦	-٤٢٧٦٤٤٧٠٥٦
٢٠١٣	٦٣٧٥٢	٣٨٢٠٠٠٠٠٠٠	٤٣٣٥٦١٤٤٨٤	-٥١٥٦١٤٤٨٤
٢٠١٤	٦٠٣٠٤	٤٢١٨١٨٠٠٠٠	٤٧١٤٤٥٢٣٦٦	-٤٢٨٦٢٧٢٣٦٦
٢٠١٥	٣٥٧٢٤	٤٦٨٤٦٥٠٠٠٠	٤٩٧٢٢٧٨٩٤٠٠	-٢٨٧٦٢٨٤٠٠
٢٠١٦	-	٤٧٤٧٤٣٠٠٠٠	٤٨٠٧٣٣٢٠٠٠	-٤٣٣٢٥٨٩٠٠٠

المصدر:الديوان الوطني للإحصائيات،الحوصلة الإحصائية لسنة إلى غاية ٢٠١٦ .

يمكن ملاحظة ما يلي:

- إرتفاع حجم النفقات العامة في الجزائر يمكن إرجاعه إلى الأسباب التالية:

١-إنتقلت ميزانية التسيير في الفترة الممتدة بين ١٩٩٩-٢٠٠٩ وهذا راجع إلى تحسين أجور الموظفين إثر تطبيق القوانين الأساسية و الأنظمة التعويضية الجديدة وذلك في إطار السياسة الإجتماعية للجزائر ومحاولة تهدئة الأوضاع الإجتماعية تفاديا لأي غضب شعبي.

٢-كما عرفت ميزانية التجهيز أيضا إرتفاعا كبيرا في نفس الفترة سالفة الذكر،حيث حاولت الجزائر من خلال سياسة الإنتعاش الإقتصادي إقامة هياكل قاعدية وبنى تحتية متطورة وحديثة من خلال تطوير قطاع المواصلات وإقامة الموانئ و غيرها مما يساعد في جذب المستثمر الأجنبي.والتي شملت القطاعات التالية:

- الصناعة.
- الفلاحة والري.
- دعم الخدمات المنتجة.
- المنشآت القاعدية والإدارية.
- دعم الحصول على السكن.
- مخططات البلدية للتنمية.

وقد عرفت قيمة الصادرات الجزائرية إنخفاضا و إنخفض معها إيرادات الميزانية سنة ٢٠١٠ لم تتأثر النفقات بذلك، حيث عرفت إرتفاعا نوعا ما كبيرا وهذا بالمقارنة مع سنتي:٢٠٠٨-٢٠٠٩.

نفسر هذه الزيادة في نفقات الميزانية رغم إنخفاض كل من الإيردات وقيمة النفقات نفسرها بلجوء الجزائر لصندوق ضبط الموارد الذي أنشأته وهذا في حال عجزها عن تخفيض نفقاتها أو ترشيدها.

جدول قم(٥):تطور الجباية البترولية ضمن الإيرادات الكلية للميزانية العامة.(مليون دينار)

الإيرادات/السنوات	٢٠١٤	٢٠١٥	٢٠١٦
الإيرادات الكلية للميزانية	٣٩٢٧٧٤٨	٤٥٥٢٥٤٢	٤٧١٢٣٧٨
النفقات الكلية للميزانية	٦٩٩٥٧٦٩	٧٦٥٦٣٣١	٦٧٤٦٤٧٨
الجباية البترولية	١٥٧٧٧٣٠	١٧٢٢٩٤٠	١٦٠٣٣٧٣
الموارد العادية	٢٣٥٠٠١٨	٢٨٢٩٦٠٢	٣١٠٩٠٠٥
رصيد الميزانية	٣٠٦٨٠٢١-	٣١٠٣٧٨٩-	٢٠٣٤١٠٠-

المصدر:المديرية العامة للتقدير والسياسات، وزارة المالية، إحصائيات المالية العامة، للسنوات ٢٠١٤-٢٠١٦.

من خلال الجدول نلاحظ أن النفقات العامة للميزانية في سنة ٢٠١٥ بلغت ٧٦٥٦٣٣١ مليون دينار وفي سنة ٢٠١٦ رجعت قيمتها إلى ٦٧٤٦٤٧٨ مليون دينار، وحتى الجباية البترولية عند مقارنتها بين سنتي ٢٠١٦ و٢٠١٥ فإنه خلال سنة ٢٠١٦ عرفت تراجعا من قيمة ١٧٢٢٩٤٠ مليون دينار إلى ١٦٠٣٣٧٣ مليون دينار.كما عرف رصيد الميزانية عجزا خلال السنوات ٢٠١٥،٢٠١٤ و٢٠١٥.

ويرجع السبب في تراجع قيمة الجباية البترولية بسبب الهبوط الذي شهده سعر البترول ،وذلك بسبب المخاوف على الطل العالمي نتيجة الركود الإقتصادي العالمي والذي سببه كان أزمة الرهن العقاري،والذي وصلت تداعياتها منذ سنة ٢٠٠٨ إلى غاية سنة ٢٠١٦.

خلاصة الفصل:

تتميز السوق النفطية بعدم الإستقرار نتيجة لخضوعها لتضارب مصالح مختلف الفاعلين فيها، ولعل هذا ما نلمحه من خلال الأزمات المتتالية التي مرت بها و إنعكست تارة بالإيجاب وتارة أخرى بالسلب على مختلف إقتصاديات دول العالم.

وسوق النفط كغيره من الأسواق لم يكن بمنأى عن تأثيرات الأزمة المالية العالمية التي أدت إلى تذبذب الطلب العالمي على النفط،فتهاوت أسعار البترول بعد بلوغها مستويات قياسية كل ذلك أثر سلبا على العوائد النفطية للدول العربية خاصة تلك التي يشكل النفط موردها الأساسي مثل الجزائر..

ولعل تجارة النفط في السوق العالمي ستظل تتسم بالتغير و صعوبة التحكم في أطراف معادلتها لكونها تعرف العديد من العوامل المتحكمة فيها والتي تعدت الجانب الإقتصادي ليشكل العامل السياسي و الإستراتيجي أهم متغير يتحكم في هذه السوق و في آفاقها.

الفصل الثاني:الإنفاق الحكومي

الفصل الثاني:الإنفاق الحكومي

مقدمة الفصل

زادت أهمية السياسة المالية كسياسة اقتصادية كلية خاصة بعد أزمة الكساد الكبير سنة ١٩٢٩، أين أصبح من الضروري تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية بشكل أوسع لضمان تفعيل الأداء الإقتصادي،إذ عمل الفكر المالي بقيادة الإقتصادي كينز على التأكيد انطلاقا من مبدأ الطلب يخلق العرض على أن تدخل الدولة في الإقتصاد من خلال سياساتها المالية يشكل حافزا إضافيا على زيادة الإنتاج،بحكم أن ذلك إضافة هامة للطلب الكلي.

وفي هذا الصدد تبرز النفقات العامة كأحد أهم الأدوات السياسية المالية،والتي تعبر بشكل مباشر عن تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية،حيث أن التطور التاريخي للنفقات العامة في الفكر الإقتصادي يبرز مدى أهميتها سواء من الجانب الإجتماعي أو الجانب الإقتصادي،وذلك لإرتباطها بتطور دور الدولة في الإقتصاد الذي يعد ضرورة حتمية لضمان توازن الأداء الإقتصادي وتجنب الأزمات.

ومن خلال هذا الفصل سنتطرق لتطور الإنفاق العام من خلال تطور دور الدولة في الإقتصاد في المبحث الأول، أما في المبحث الثاني فنبرز فيه مفهوم النفقة العامة وتقسيماتها وكذا أسباب تزايد النفقات العامة وآثارها الإقتصادية وعلاقة قطاع المحروقات بالإنفاق الحكومي

المبحث الأول: تطور الإنفاق في الفكر الإقتصادي

جاء التطور الفكر الإقتصادي مؤثرا بصفة كبيرة على تطور حجم الإنفاق وأهميته كأداة من أدوات السياسة المالية في سبيل تحقيق الأهداف الإقتصادية،إذ نجد أن الإنفاق العام زاد تطوره مع زيادة تدخل الدولة في النشاط الإقتصادي من جهة ولزيادة أهمية السياسة المالية وفعاليتها كسياسة إقتصادية من جهة أخرى.

وقد زاد الإدراك بأن الدولة تلعب دورا كبيرا في إدارة وتوجيه النشاط الإقتصادي خاصة مع آلية السوق عن الحفاظ على التوازن الإقتصادي وكذا الخروج التلقائي من الأزمات التي تضرب الإقتصاد من وقت إلى آخر، وهكذا برزت السياسة المالية التي تعبر عن تدخل واضح وجلي للدولة في إطار الإقتصاد كأهم السياسات الإقتصادية الفعالة في سبيل تحقيق الأهداف الإقتصادية ومن خلالها بر زت النفقات العامة في ظل تزايد إتجاه نحو تطبيق هذه السياسة كأهم أداة من أدوات السياسة المالية وذلك في كونها أداة لتنظيم،توجيه ومراقبة النشاط الإقتصادي،إذ أن نطاقها يشمل حركة السلع والخدمات وكذا إنشاء البنى التحية من جهة،وقيام المعاملات وعمليات الإنتاج من جهة أخرى[1].

المطلب الأول:تطور النفقات العامة من خلال تطور دور الدولة في الإقتصاد.

لقد مر موضوع تدخل الدولة في النشاط الإقتصادي بمراحل عديدة،كانت نتاجا لتطور الفكر الإقتصادي عموما والفكر المالي خصوصا،إذ أنه مع تزايد الأزمات كالتضخم، الركود ،و الإنكماش، وتشعب العلاقات الإقتصادية وعجز آلية السوق عن تصحيح الأوضاع إضافة إلى إرتباط النشاط الإقتصادي بالنشاط الإجتماعي،كلها عوامل ساهمت في مراجعة الدور الذي تلعبه الدولة في الإقتصاد[2].

[1] Richared Bonney:sysètemes économiques et finances pupliques ,press universitaire de France,France,1996,p399.

[2] حازم الببلاوي:"***دور الدولة في الإقتصاد***"،دار الشروق،مصر،١٩٩٨،ص٩٨.

إن دور الدولة يحدد حجم النفقات العامة لأن القيام بالوظائف الدولية هو الذي يستلزم هذه النفقات[1].

ويرتبط تطور النفقات العامة بتطور دور الدولة في الإقتصاد،كونها تشكل السمة الغالبة في المالية العامة للدولة والمحددة لحجم التدخل الحكومي في الحياة الإقتصادية وعلى هذا الأساس يبرز تطور النفقات العامة مصاحبا للأشكال التي مرت عليها الدولة وصولا إلى وقتنا الحاضر كما يلي:

الفرع الأول: النفقات العامة في ظل الدولة الحارسة.

يعتبر موضوع تدخل الدولة في الإقتصاد من أكثر المواضيع المثيرة للجدل بين الإقتصاديين منذ القدم، خاصة وأن التاريخ الإقتصادي يشهد على أن المجتمعات منذ القدم كانت تقوم على أساس حرية الأفراد والملكية الخاصة التي يقوم عليها أي نشاط إقتصادي وإقتصادر دور الدولة فقط على توفير الجو المناسب لنشاط الأفراد بتوفير الأمن وحماية الممتلكات،وهذا ما زاد تطوره مع تزايد التقلبات الإقتصادية وبروز ظواهر إقتصادية جديدة،إذ لم يشهد الفكر الإقتصادي تقلبات حادة كتلك التي شهدها دور الدولة في النشاط الاقتصادي،فإنطلاقا من الفكر التجاري كان هناك نوع من الإعتراف بضرورة تدخل الدولة في الإقتصاد إنطلاقا من مبدأ أن قوة الدولة تكمن في ثرواتها من الذهب والمعادن النفيسة الأخرى والذي يقوم على أساس تعظيم الصادرات والحد من الواردات،لهذا رأى التجاريون بأنه لامناص من تدخل الدولة قصد رفع رصيدها من الذهب والمعادن الثمينة وذلك بإشرافها على إنتاج بعض السلع المعدة للتصدير وتهيئة الظروف المناسبة، التي من شأنها تشجيع الصادرات وبالتالي تحقيق فائض في الميزان التجاري [2] .

لكن ومع ازدهار التجارة الدولية وتطور المعاملات التجارية والأرباح المحققة،ظهرت الحاجة إلى التخلي عن القيود الحكومية والتطلع للحرية الاقتصادية خاصة في القرنين السابع عشر والثامن عشر، أين كانت تظهر المعالم الأولى لبداية فكر جديد يقوم على أساس

[1] محمود حسين الوادي،زكريا أحمد عزام،"***مبادئ المالية العامة،دار الميسرة***"،عمان،الأردن،الطبعة الأولى،٢٠٠٧،ص ص ١٢١-١٢٢.

[2] عبد المطلب عبد المجيد:"***السياسات الإقتصادية على المستوى القومي***"،مجموعة النيل العربية،مصر،ص ٣٩.

الحرية الاقتصادية وتعظيم المصلحة الخاصة،وأثناء ذلك ساد مفهوم الدولة الحارسة التي ينحصر نشاطها في توفير الأمن والعدالة، حماية الحدود وتقديم بعض الخدمات والمشروعات العامة في مجال المواصلات والتعليم[1] .

وفي هذا الصدد يعتبر" آدم سميث "صاحب أولى الإسهامات التي ساعدت على انبعاث الفكر الكلاسيكي الذي ارتكز في أفكاره على تعظيم ثروة الفرد وابتعاد السياسة العامة للدولة عن كل ما يخل بآلية السوق وقيام النظام الاقتصادي الحر و اقتصرت نظرته للنفقات لا العامة على الأنواع التالية:

- ***نفقات العدالة:*** وأوضح أنها مهمة لفرض النظام والمحافظة على مصالح الأفراد وممتلكاتهم وخلق الشعور بالثقة و الإطمئنان في صفوفهم، وتتمثل حسبه في أجور ومكافأة القائمين على شؤون القضاء.
- ***نفقات المرافق العامة:*** وتنقسم حسب وجهة نظره إلى:

- نفقات على المرافق التي تسهل في حركة التجارة كالطرق،الموانئ والجسور وهي تختلف تبعا لدرجة إزدهار النشاط التجاري.

- نفقات على مؤسسات وتعليم وتدريب الشباب،و إعتبر أنها هامة كونها تدر عائدا في الأجل القصير من خلال الرسوم المستحقات المحصل عليها من الطلاب، وفي الأجل الطويل من خلال مساهمة الطلاب بمعارفهم المكتسبة في الدفع على الرقي و الإزدهار المجتمع اقتصاديا،اجتماعيا، وثقافيا[2].

[1] عبد الرزاق فارس: "***الحكومة والفقراء والإنفاق العام–دراسة لظاهرة عجز الموازنة وآثارها الإقتصادية والإجتماعية في البلدان العربية***"،طبعة أولى،مركز دراسات الوحدة العربية،لبنان،١٩٩٧،ص ص ٢٢-٢٣.

[2] حمدي عبد العظيم: "***السياسات المالية والنقدية–دراسة ومقارنة بين الفكر الوضعي والفكر الإسلامي–***"، الدار الجامعية، مصر، ٢٠٠٧، ص ص ١٩٩-٢٠٠.

ورغم ما جاء به"***آدم سميث***"في موضوع النفقات العامة،إلآ أن ذلك لم يمنع من قيام فكره على مبدأ الأيديولوجية الفردية ،أي على أساس السماح للأفراد بتعظيم منافعهم الخاصة و اقتصار دور الدولة على توفير وتهيئة الظروف المناسبة لنشاط الأفراد،بتوفير الأمن والحماية وتحقيق العدالة وإقامة بعض المشاريع المساعدة أي أنها تكون حارسة للنشاط الاقتصادي.

ولم يختلف "***دافيد ريكاردو***" في فكره المالي عن ما جاء به آدم سميث وحافظ على نفس الإطار الذي قام عليه الفكر الكلاسيكي من قبل آدم سميث بل زاد عليه وأظهر على أن النفقات العامة التي تمثل الشكل الغالب لتدخل الدولة دائما ما تكون على حساب الإنفاق الخاص لمجموع أفراد المجتمع،أي أن زيادة الإنفاق العام بمقدار وحدة نقدية واحدة يؤدي على إنخفاض الإنفاق الخاص بنفس المقدار تقريبا كما أظهر أن باقي أنواع النفقات العامة كنفقات الحروب والعدالة تؤدي إلى إنخفاض الدخل القومي ورؤوس الأموال كونها تمول الإقتطاع من دخول الأفراد والمنتجين ولهذا وجب الحد منها بأكبر قدر ممكن لأنه لا يمكن التخلي عنها كونها نفقات ضرورية[1].

[1] المرجع السابق:ص ٢٠٢.

أما "***جون ستيوارت ميل***" فكان أشد حزما إذ يعتبر أن الفرد وحده هو الذي يستطيع المحافظة على مصالحه وتنظيم شؤونه ومن ثم فهو يرى عدم تدخل الدولة في شؤون الأفراد إلا من خلال إصدار القوانين والأنظمة التي تحمي ممتلكاتهم وإنتاجهم،فضلا عن تدخلها لمنع الإفراد من التهرب وإجبارهم على تنفيذ تعاقداتهم،وهو بذلك يضع أدنى درجات التدخل الحكومي في الإقتصاد[1] .

ومن خلال ما سبق يتضح لنا النطاق الضيق الذي إنحصرت فيه النفقات العامة إذ إعتبرت نفقات حيادية لا أثر لها من الناحية الإنتاجية على النشاط الإقتصادي وإنما هي إستهلاك من دخول الأفراد العامة، وتتمحور حول أنشطة غير مربحة كتوفير الأمن وحماية الحدود وتحقيق العدالة، وأن الأنشطة المربحة من شأن القطاع الخاص وفقط ولو أنه كانت هناك بعض الإستثناءات إلا أن ذلك لم يمنع من إعتبار النفقات العامة حيادية في ظل الدولة الحارسة.

الفرع الثاني:النفقات العامة في ظل الدولة المتدخلة.

جاءت أزمة الكساد الكبير سنة ١٩٢٩ لتثبت عجز الفكر التقليدي عن مواكبة التطورات الإقتصادية و الإجتماعية ولتأكد على ضرورة تدخل الدولة في النشاط الإقتصادي وإلغاء مفهوم الدولة الحارسة،إذ أبرزت هذه الأزمة عدم صحة الإفتراضات الكلاسيكية بأن الإقتصاد في حالة توازن دائم وأن الإختلالات تكون فيه عرضية فقط ويتم العودة إلى حالة التوازن بفعل آلية السوق إنطلاقا من فكرة اليد الخفية لآدم سميث.

فالفكر الكلاسيكي أصبح غير مجدي نظرا لجموده من جهة، ولتجاهله للظروف الاقتصادية والاجتماعية التي تميز دولة عن أخرى من جهة ثانية وهو ما أدى بالفكر الاقتصادي إلى التحول والخروج عن مفهوم الدولة الحارسة للنشاط الاقتصادي إلى مفهوم آخر لدور الدولة في الاقتصاد يسمح لها بالتدخل لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

وكان هذا نتاجا لأفكار المدرسة الكينزية التي تزعمها الاقتصادي الإنجليزي"كينز" في ثلاثينيات القرن الماضي،الذي ألغى صحة ما جاء به التقليديون من قبله، سواء كانوا كلاسيك أو نيوكلاسيك فيما يخص حيادية النقود،وقوع الإقتصاد عند مستوى

[1] المرجع السابق، ص ٢٠٥.

التشغيل الكامل ومبدأ" **العرض يخلق الطلب**"،إذا أبرز"**كينز**" أن أزمة ١٩٢٩ هي أزمة ناتجة عن ضعف في الطلب الكلي الفعال الذي لم يواكب الزيادة في العرض الكلي،إنطلاقا من أن "**الطلب يخلق العرض**"وليس العكس،وأن الدولة هي الوحيدة القادرة على تقليص الفجوة بين الطلب الكلي الفعال والعرض الكلي عن طريق الإنفاق العام، بإعتباره المضخة التي تنشط دورة النشاط الإقتصادي،ومن هنا يبرز لنا مدى تأثير هذا التحول في الفكر الإقتصادي بالنسبة لدور الدولة في الإقتصاد على مفهوم النفقة العامة كما يلي:

١- تنوع النفقات العامة بتنوع الحاجات العامة وتطورها مقارنة بما كانت عليه في الفكر التقليدي،إذ أنها مع إزدياد وظائف الدولة من الوظائف التقليدية إلى مسؤوليتها في تحقيق التوازن الإقتصادي والإجتماعي من خلال القيام ببعض المشاريع العامة وإعادة التعمير وإعادة توزيع الدخول بين فئات المجتمع،زاد من المجالات التي تشملها النفقة العامة.

٢- إزدياد حجم النفقات العامة وارتفاع نسبتها إلى الدخل القومي،بحكم تزايد الحاجات العامة والإنتقال من مبدأ الحياد المالي إلى المالية الوظيفية أين يكون هناك أولوية للنفقات على الإيرادات وعدم المانع في تحقيق العجز المالي مادام أنه يساهم في تحقيق التوازن الإقتصادي والإجتماعي.

٣- تحول النفقة العامة من نفقة حيادية إلى نفقة مؤثرة على النشاط الإقتصادي والإجتماعي،إذ أصبحت وسيلة بيد الدولة للخروج من الأزمات الإقتصادية باعتبارها حسب ما جاء به "كينز" تؤدي إلى رفع الطلب الكلي الفعال وبالتالي زيادة الإنتاج والعمالة ومستوى الدخل القومي.

وبالتالي فتحول السياسة المالية في ظل الدور التدخلي للدولة في النشاط الإقتصادي إلى ضرورة إحداث توازن اقتصادي واجتماعي إلى جانب التوازن المالي ساهم في تطور النفقات العامة،وتحول الإهتمام في الفكر الإقتصادي من دراسة العوامل المؤثرة في المستوى العام لأسعار كما كان عليه الحال عند التقليدين إلى التركيز على الآثار الإقتصادية والإجتماعية للنفقة العامة،وترتب على ذلك زيادة الإهتمام في الفكر الإقتصادي من دراسة أنواعها،بحكم أن تأثير كل أنواع النفقات العامة يختلف من نوع لآخر.

ومما سبق يتضح أن زيادة أهمية دور الدولة وتدخلها في النشاط الإقتصادي،زاد من أهمية المالية العامة وبالأخص من خلال النفقات العامة التي اعتبرها الكينزيون المحرك الأساسي لعجلة الإقتصاد.

الفرع الثالث:النفقات العامة في ظل الدولة المنتجة

إن ظهور مبادئ الفكر الإشتراكي بعد نشوب الثورة الروسية من جهة سنة ١٩١٧ وتعدد الأزمات الإقتصادية والسياسية التي مست العديد من المجتمعات الرأسمالية في بداية القرن الماضي من جهة أخرى أدى إلى ضرورة إعادة النظر في دور الدولة بجعلها المقرر الرئيسي لأي نشاط إقتصادي كان،قصد الحد من تعاظم المصلحة الخاصة لأفراد على حساب المصلحة العامة للمجتمع، إذ لم يعد يقتصر دورها على مجرد التدخل للمحافظة على الإستقرار الإقتصادي وعلاج الأزمات الإقتصادية وإنما إمتد إلى العمل على العمل بالمشاركة بصفة ثابتة ومستمرة في النشاط الإقتصادي، وإستهداف الرفع من معدلات النمو الإقتصادي إنطلاقا من مبدأ"الإيديولوجية الجماعية"والذي يعني ملكية الدولة لوسائل الإنتاج وإنفرادها بإتخاذ القرارات المتعلقة بعمليات الإستثمار و الإنتاج تحقيقا للمصلحة العامة وعدم الإخلال بالجانب الإجتماعي فهي بذلك تحل محل قوى السوق التي أثبتت فشلها، إبان تلك الفترة وخاصة وأن هذه المبادئ أثبتت مفعولها ولو على المدى القصير بحكم عدم تأثر الدول الإشتراكية بشكل كبير أزمة ١٩٢٩ عكس الدول الرأسمالية،وبالتالي فتحول الدول الإشتراكية إلى دولة منتجة أدى إلى ازدياد حجم النفقات العامة وتطور مفهومها و طبيعة دورها وكذا تعدد أنواعها، بإعتبارها الشكل الرئيسي الذي يعكس إدارة وتوجيه الدولة لأنشطة الإقتصادية والاجتماعية.[١]

إذ أن النفقات العامة تزداد أهميتها في الإقتصاد الإشتراكي بشكل كبير كونها تمس الجانب الإقتصادي بحكم أن الدول تحل محل قوى السوق فيما يخص عمليات الإستثمار والإنتاج وكذلك تمس الجانب الإجتماعي الذي لا تقل أهميته عن الجانب الإقتصادي وهذا ما يعكس أهمية الحجم الكبير للنفقات العامة في الدول الإشتراكية.

[١] أحمد زهير شامية،خالد الخطيب،"***المالية العامة***"،دار زهران للنشر والتوزيع،١٩٩٧،ص ٤٢.

لكن مع تعافي الرأسمالية من تداعيات أزمة الكساد الكبير١٩٢٩وصولا إلى إنهيار النظام الإشتراكي سنة ١٩٨٩ وعدم قدرت المبادئ الإشتراكية للنظام الإقتصادي على الصمود في المدى الطويل،تراجع الفكر الإقتصادي الإشتراكي وزالت معالمه خاصة مع تحول عديد الدول الإشتراكية إلى دول رأسمالية تماشيا مع عودة بروز مبادئ العولمة.

الفرع الرابع: النفقات العامة في ظل الدور الجديد للدولة في ظل العولمة.

بعيدا عن اقتصاديات الدول الإشتراكية ،فإن اقتصاديات الدول الرأسمالية عملت على الحفاظ على مبادئ الفكر الرأسمالي ولم تتجاهل ما جاء به الإقتصادي "كينز"فيما يخص دور الدولة في النشاط الإقتصادي ومدة فعالية السياسة المالية في تحقيق الإستقرار الإقتصادي،فبعد الحرب العالمية الثانية وبروز معالم جديدة لنظام اقتصادي عالمي يقوم على مبادئ العولمة التي اختفت بعد أزمة الكساد الكبير لسنة ١٩٢٩ والإجراءات الحمائية التي اتخذتها العديد من الدول في سبيل الحد من آثارها،ظهر ما يسمى بـ"دولة الرفاه الإقتصادي"التي تعني أن الدولة لا تكتفي فقط بالتدخل من أجل تحقيق التوازن الإقتصادي حسب"**كينز**"،وإنما هدفها يكون أوسع من ذلك باعتمادها على سياسة ميزانية نشطة تسعى من خلالها لتحقيق الرفاه الإجتماعي للأفراد[١]،وذلك من خلال ما يلي:

١- محاربة الفقر والتخفيف من حدته.

٢- محاربة الأمية.

٣- محاربة الفساد الإقتصادي .

٤- توفير الرعاية الصحية الضرورية.

٥- الإهتمام بتوفير متطلبات البحث العلمي.

المطلب الثاني:ماهية النفقات العامة

[١] قدي عبد المجيد:"***المدخل إلى السياسات اقتصادية الكلية***"، الطبعة الثالثة،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،٢٠٠٦،ص ١٣.

لم يختلف الإقتصاديون في إعطاء مفهوم محدد للنفقة العامة بقدر ما اختلفوا في تأثيراتها على النشاط الإقتصادي،كما أنه ومع تطور الحاجات الإنسانية وتعقدها زادت مبررات اللجوء إلى النفقات العامة بشكل جعلها من الأساسيات الإقتصادية لكن لم يمنع من وجود معايير تراعي في تحديد حجم النفقات العامة ومختلف أنواعها.

الفرع الأول:تعريف النفقة العامة.

- النفقات العامة هي:"مبلغ من المال يخرج من خزانة الدولة سدادا لحاجة عامة"[١].
- النفقة العامة هي:"مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة"[٢].
- النفقات العامة هي:"إستخدام مبالغ من النقود لتحقيق أغراض النفع العام"[٣].

تعرف النفقة العامة بصفة رئيسية بأنها:"كافة المبالغ النقدية التي يقوم بإنفاقها شخص عام لتلبية حاجة عامة"[٤] .

وهذا التعريف هو السائد لدى الإقتصاديين الذين يتفقون على معانيه،ويظهر من خلاله أنه يقوم على ثلاثة عناصر رئيسية:

العنصر الأول:النفقة العامة مبلغ نقدي.

تتخذ النفقة العامة التي تقوم بها الدولة الشكل النقدي كثمن لما تحتاجه من منتجات وخدمات وثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الإستثمارية التي تتولى تنفيذها، وكثمن للمساعدات والإعانات المختلفة سواء كانت اقتصادية، إجتماعية أو غيرها[٥].

---

١ عبد المنعم فوزي، «المالية ***العامة والسياسة المالية***"، لبنان دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٧١، ص٤١.

٢ سوزي عدلي ناشد،"***المالية العامة***"،الدار الجامعية الجديدة للنشر،كلية الحقوق،جامعة الإسكندرية،ص٢٧.

٣ محمد صغير بعلي وسيرا أبو العلاء"***المالية العامة***"،دار العلوم،الجزائر،٢٠٠٣،ص٢٣

٤ فلح حسين خلف:"***المالية العامة***"، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٦، ص ٢٧.

٥ سوزي عدلي ناشد:"***المالية العامة***"،الطبعة الأولى،منشورات الحلبي الحقوقية،لبنان،٢٠٠٦،ص ٢٧.

و لا تعتبر النفقات العينية والتي تكون في شكل مزايا عينية كالسكن المجاني نفقات عامة، إلا أنه و كإستثناء في أوقات الحروب والأزمات الحادة،قد تعد بعض النفقات غير النقدية من قبل النفقات العامة.

ويعد الإنفاق النقدي أفضل من أية صور أخرى للإنفاق للأسباب التالية:

- إن إستخدام النقود في الإنفاق من طرف الدولة يسهل من عمليات الرقابة بصورها المتعددة على النفقات العامة، و تجنيبها صعوبة ذلك في حالة الإنفاق العيني و الذي يبرز فيه مشكل التقدير وتحديد الإحتياجات كما أن الإنفاق النقدي يحسن من إستخدام وتوجيه النفقات العامة بناء على الضوابط والقواعد التي تحقق المصلحة العامة.

- إن الإنفاق العيني كما قد يوفره من مزايا قد يؤدي إلى الإخلال بمبدأ العدالة والمساواة بين الإفراد في الإستفادة من نفقات الدولة.

- يثير الإنفاق العيني العديد من المشاكل الإدارية والتنظيمية،و يؤدي إلى عدم الثقة وقد ينتج عنه محاباة بعض الأفراد دون الآخرين.

والإنفاق العام في شكله النقدي أدى إلى إزدياد حجمه من جهة،ومن جهة أخرى إلى تدعيم أساسيات إقتصاد السوق والخروج عن آليات إقتصاد التخطيط أين يزيد تدخل الدولة من خلال تحديد حتى نمط إستهلاك الأسر و الأفراد بتقديمها لنفقات عينية محددة لهم.

العنصر الثاني:النفقة العامة يقوم بها شخص عام.

و لا يعتبر المبلغ النقدي المنفق في سبيل تحقيق مصلحة عامة من قبيل النفقات العامة أي إذا صدر من شخص عام[1]، ويقصد بالشخص العام ما ينتمي إلى أشخاص القانون العام وهي:الدولة والهيئات العامة المحلية والمؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية،وقد تشمل الولايات والفدراليات في الدول الإتحادية والفدرالية.

وعلى هذا الأساس لا تعتبر نفقة عامة من قبيل الأشخاص الطبيعيين والمعنويين حتى ولو هدفت إلى تحقيق مصلحة عامة، و إنما تدرج ضمن النفقة الخاصة، ويعتمد الفكر المالي على معيارين للتفرقة بين النفقة العامة والخاصة[2]:

١- ***المعيار القانوني:*** حسب هذا المعيار فإن النفقات العامة تعتبر بأنها تلك النفقات التي يقوم بها أشخاص القانون:الدولة،الوزارات،الإدارات المركزية والمحلية العامة والمؤسسات العامة،إذ أن طبيعة نشاط أشخاص القانون العام تختلف عن طبيعة نشاط أشخاص القانون الخاص بهم، فالأول يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة بإعتماده على القوانين الإدارية،بينما الثاني يعتمد على أحكام القانون الخاص وبالتالي فنقطة الإرتكاز في هذا المعيار هي الشخص القائم بالإنفاق أيا كانت طبيعة الإنفاق.

ويلاحظ أن هذا المعيار يتفق وطبيعة الدولة الحارسة التي إقتصر دورها كما رأينا في المطلب الأول على القيام بأعمال الجيش،الدفاع،الدولة والمرافق العامة التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة،لكن مع الإنتقال إلى مفهوم الدولة المنتجة وتطور دورها في الإقتصاد زادت وظائفها كالنقل والمواصلات وهو ما أدى إلى الخروج من هذا المعيار والإنتفال إلى معيار آخر أكثر دقه.

٢- المعيار الوظيفي:ويعتمد هذا المعيار على طبيعة الوظيفة التي تصدر لأجلها النفقة العامة لا على الطبيعة القانونية لمن يقوم بها[3]،إذ أن التطورات العديدة في كافة الدول وبغض النظر عن طبيعة أنظمتها فرضت على هذه الدول الأخذ بمفهوم

---

[1] المرجع السابق، ص ٢٩.

٢ محمود حسين الوادي،زكريا أحمد عزام،"***مبادئ المالية العامة***"،الطبعة الأولى،دار المسيرة،الأردن،٢٠٠٧،ص ١١٩.

٣ طارق الحاج:"***المالية العامة***"دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٩٩، ص ٢٤.

معاصر لدور الدولة،إذ اتسعت الحاجات العامة وتطور مفهومها بدرجة اتسعت معها النشاطات التي تقوم بها الدولة لتحقيق مصلحة المجتمع.

و على هذا الأساس فليست كل النفقات التي تقوم بها الهيئات العامة تعتبر نفقات عامة،بل العكس من ذلك تعتبر نفقات عامة ما يقوم الأشخاص الخواص سواء الشخصية المعنوية،الطبيعية أو الإعتبارية بتفويض من طرف الدولة أو إحدى سلطاتها.

فإتساع نشاطات الدولة تشمل حتى بعض الأنشطة التي من قبل إحتكار الخواص،ومنها المشروعات التي تتم وفقا للمعايير السوقية:أي معايير الربح والخسارة ومعايير العائد والتكلفة باعتبار أن القيام بمثل هذه النشاطات يحقق إلى جانب منفعة خاصة للأفراد منفعة عامة للإقتصاد ككل،إذ أن الإنفاق على المشاريع التعليمية والصحية التي يكلف الخواص بإنشائها يساهم من جهة في زيادة أرباحهم الخاصة،ومن جهة يساهم في تقديم منفعة عامة للأفراد بتقديم خدمة مجانية صحية كانت أو تعليمية[1] .

لهذا يرى العديد من الكتاب ضرورة أخذ تعريف واسع للنفقة العامة،إذ يشمل كل النفقات التي يقوم بها القطاع العام،أي يشمل النفقات التي تقوم بها الدولة، والهيئات العامة والمؤسسات العامة،واعتماد على المعياريين السابقين معا،تعتبر النفقة العامة بأنها تلك النفقة التي تصدر من شخص من أشخاص القانون العام في مجال نشاطه العام.

العنصر الثالث:النفقة العامة تستهدف تلبية حاجة عامة.

تكتمل مشروعية النفقة العامة عندما تستهدف تحقيق و إشباع حاجة من الحاجات العامة٢،وهذا يعني أنه لا تندرج ضمن النفقات العامة كل نفقة تستهدف تحقيق مصلحة الأفراد.

[1] فلح حسين خلف:مرجع سابق ذكره، ص ٩٢.

٢ نوزاد عبد الرحمن الهيتي،منجد عبد اللطيف الخشالي،"***المدخل الحديث في إقتصاديات المالية العامة***"،دار المناهج،الأردن،٢٠٠٥،ص ٣٤.

وتبرير هذا العنصر يرجع إلى مبدأ العدالة والمساواة بين الأفراد جميعا[1]،إذ أن تساوي وتحقيق العدالة بين جميع الأفراد في تحمل الأعباء العامة كالضرائب يقابل بتساويهم في الإنتفاع من النفقة العامة للدولة،أما غياب العدالة فيفقدها مشروعيتها.

لكن مفهوم تحقيق المنفعة العامة وإشباع الحاجات يختلف باختلاف دور الدولة وطبيعة ممارستها لوظائفها سواء اقتصاديا أو اجتماعيا،إذ أن تطور دور الدولة من الدور التقليدي في عهد الدولة الحارسة أين اقتصرت وظائفها على تحقيق العدالة وتوفير وحماية الحدود إلى دورها المتدخل في النشاط الاقتصادي،ثم تحول الدولة إلى العنصر الرئيسي في تحريك النشاط الاقتصادي والاجتماعي في عهد الدولة المنتجة وصولا إلى الدور الجديد للدولة في عصر العولمة وظهور دولة الرفاه الاقتصادي،ساهم في تطور الحاجات العامة التي مرت بمراحل عديدة بشكل صعب من تحديدها وحصرها في نطاق معين.

الفرع الثاني: القواعد التي تحكم النفقات العامة.[2]

يجب أن يخضع الإنفاق العام في مختلف أوجهه إلى مبادئ أو قواعد لابد من مراعاتها من أجل أن يؤدي الإنفاق إلى زيادة في مستوى ورفاهية المجتمع وهناك قاعدتين رئيسيتين هما:

١-قاعدة المنفعة–التكلفة

وفقا لهذه القاعدة يجب أن يحقق المجتمع أقصى صافي منفعة أو كسب من الإنفاق العام للدولة كما أن على المخطط أو صانع القرار مراعاة هذه القاعدة سواء الإنفاق على السلع أو الخدمات أو الإعانات أو الإستثمار العام، وكذلك لابد من مراعاة التوزيع الجغرافي للإنفاق العام والأقاليم وأخيرا يجب أن يتعارض الحصول على أقصى صافي منفعة مع تحقيق أهداف التوزيع،والتخصيص و الإستقرار والنمو.

٢-قاعدة الإقتصاد

[1] سوزي عدلي ناشد،مرجع سابق ذكره،ص ٣٣.

[2] مصطفى الفار، «الإدارة ***المالية العامة***"، دار أسامة، الأردن الطبعة الأولى، ٢٠٠٨، ص٥٣.

وهي قاعدة تقليدية تنص على وجوب الإقتصاد في الإنفاق العام وعدم التبذير ولا يقصد بالإقتصاد في النفقة التقليل في الإنفاق ولكن يقصد به إنفاق ما يلزم إنفاقه،مهما بلغ مقداره على المسائل الجوهرية وضرورة الإبتعاد على الإنفاق على ما هو خلاف ذلك.

و بهذا الصدد يمكن أن تلعب رقابة الرأي العام والرقابة التشريعية دورا فعالا من الحد من ظاهرة الإسراف والتبذير.

الفرع الثالث:تقسيمات الإنفاق العام

واكب تدخل الدولة المتزايد في الحياة الإقتصادية و الإجتماعية تنوع النفقات العامة نتيجة تعدد أوجه الإنفاق العام وصوره وبذلك إكتست دراسة وطبيعة وموضوع الأعباء العامة وليس فقط مقدارها أهمية كبيرة في الوقت الحالي فلم تلفي هذه النظرية التقليدية أدنى حد من الإهتمام ذلك أن الأعباء العامة كانت كلها تقريبا من طبيعة واحدة تقتصر على النفقات الضرورية لتسيير المرافق الإدارية كدفع مرتبات الموظفين وصيانة المباني العامة إلى آخره. وكان التقسيم السائد للنفقات يقوم على أساس الجهة التي تقوم بالإنفاق وهذا أحد نوعي التقسيم الإداري الذي لا يزال له بعض الأهمية، أما بعد إتساع نشاط الدولة فقد تنوعت تقسيمات النفقات العامة الأمر الذي دفع بشرائح المالية إلى البحث عن أسس منطقية وواضحة يمكن تقسيم هذه النفقات إلى أقسام متميزة مما يتيح للباحث الإقتصادي المالي تحليل الإنفاق العام[1].

وفي هذا الفرع سيتم تقسيم النفقات العامة إلى الأقسام التالية[2]:

أولا:التقسيم الوظيفي للنفقات العامة:

تنقسم النفقات العامة وفقا للغرض منها أو كما يفضل تسميتها بالتقسيم الوظيفي أي تبعا لاختلاف وظائف الدولة إلى:

1 –النفقات الإدارية:

[1] مجدي محمود شهاب،***"الإقتصاد المالي"***، دار الجامعة الجديدة للنشر،الإسكندرية،١٩٩٩،ص٤٥.

[2] محمود حسين الوادي،مرجع سابق ١٣٤.

ويقصد بها النفقات التي تتعلق بسير المرافق العامة اللازمة لقيام الدولة،وتشمل هذه النفقات على نفقات الدفاع والأمن والعدالة والجهاز السياسي،وهي نفقات تواجه الإحتياجات العامة في المجالات التقليدية والضرورية لحماية الأفراد داخليا وخارجيا وتوفير العدالة فيما بينهم وتنظيم الشؤون السياسية لهم[1].

٢-النفقات العامة الإقتصادية:

تشمل الأموال المخصصة للقيام بخدمات تهدف إلى تحقيق هدف إقتصادي مثل:الإستثمارات في المشاريع الإقتصادية المتنوعة،المنح و الإعانات الإقتصادية،النفقات التي تهدف إلى تزويد الإقتصاد القومي بالخدمات الأساسية كالطاقة،والنقل،ومشاريع البنى الأساسية.

٣-النفقات العامة الإجتماعية:

تتضمن النفقات العامة المخصصة للخدمات الصحية والتعليمية والترفيهية والضمان الإجتماعي.

٤-النفقات العامة العسكرية:

تتضمن النفقات العامة المخصصة لإقامة واستمرار مرفق الدفاع الوطني من رواتب وأجور ونفقات إعداد ودعم القوات المسلحة وبرامج التسليح في أوقات السلم والحرب،شراء الأسلحة وقطع الغيار اللازمة.

٥-النفقات العامة المالية:

تتضمن النفقات العامة المخصصة من أجل أداء أقساط وفوائد الدين العام و الأوراق والسندات المالية الأخرى.

مزايا التقسيم الوظيفي:

[1] سوزي عدلي ناشد،مرجع سابق،ص٣٧-٣٨.

- يعطي حرية كبيرة في تقسيم النفقات العامة،مرونة كبيرة للدولة في تقسيم النفقات العامة.
- يمكن إجمال الوظائف والأغراض،فيؤدي ذلك الى تقسيم النفقات العامة إلى أنواع محددة، حيث يمكن تحديد أوجه الإنفاق العام بدقة تامة.
- يمكن أيضا تفصيل النفقات فيؤدي ذلك إلى تعدد هذه الأنواع،الإجمال والتفصيل يتوقف على الهدف من التقسيم والغرض من الدراسة.
- التقسيم الوظيفي يمكن السلطة التشريعية والدارسين من تتبع تطور النفقات العامة على الوظائف النسبية لوظائف الدولة.
- ييسر إجراءات المقارنة بين وظائف الدول المختلفة ومثيلاتها في الدول الأخرى.

الإنتقادات:

إنتقد هذا التقسيم من حيث عدم قدرته على التغلب على بعض الصعوبات الفنية والعلمية المتعلقة بخصوصية بعض النفقات العامة،وخاصة عندما نواجه بعض النفقات التي ليس لها طابع وظيفي أو أنها تخص أكثر من وظيفة واحدة،فإن احتسابها على وظيفة معينة سيقرر بطريقة تحكمية،كذلك تقسيم وظائف الدولة إلى عدد محدود عنه ينجم عنه عدم تجانس مكونات كل وظيفة[1].

ثانيا:تقسيم النفقات العامة حسب دوريتها وانتظامها.

جرى العرف الإقتصادي على تقسيم النفقات العامة من حيث تكرارها الدوري إلى نوعين:نفقات عادية ونفقات غير عادية.

1 – النفقات العادية:

[1] محمود حسين الوادي،زكرياء أحمد عزام،مرجع سابق ،ص ١٣٥–١٣٧.

ويقصد بها بالنفقات العادية تلك التي تكرر بصورة دورية منتظمة في ميزانية الدولة،أي كل سنة مالية ومن أمثلتها:مرتبات العمال، وأثمان الأدوات اللازمة لسير المرافق العامة،ونفقات تحصيل الضرائب وغيرها،والمقصود بالتكرار هنا ليس تكرار كميتها أو حجمها، ولكن تكرار نوعها في كل ميزانية حتى ولو اختلف مقدارها من وقت لآخر.

٢ – *النفقات غير العادية.*

النفقات غير العادية هي تلك التي لا تتكرر بصورة دورية ومنتظمة في ميزانية الدولة،ولكن تدعو الحاجة إليها مثل نفقات مكافحة وباء طارئ أو إصلاح ما خلفته كوارث طبيعية أو نفقات حرب...الخ،و إذا كان تسديد النفقات العادية يتم من إيرادات عادية، فإن النفقات غير العادية تسدد من إيرادات غير عادية كالقروض،وهنا يكمن الخطر حيث انه قد يحدث في بعض الأحيان أن تسيء ويظهر ذلك عادة عندما يحدث عجز في ميزانية الدولة،فتعتمد إلى تجنب بعض النفقات واعتبارها غير عادية لكي يتم الوفاء بها عن طريق القروض بدلا من الضرائب،وبذلك تظهر الميزانية متوازنة،ولذلك يجب عدم التوسع ما يعتبر غير عادي من النفقات.

أضف إلى ذلك أن القروض والإصدار النقدي التي يمكن اللجوء إليها لتغطية النفقات غير العادية لم تعد إيرادات غير عادية،بسبب ازدياد لجوء الدولة إليها في نطاق السياسة المالية،بحيث أصبحت مع كثرة اللجوء إليها من الإيرادات العامة العادية[١].

- ***مزايا هذا التقسيم*** [٢]

إرساء قاعدة هامة في مجال النفقات العامة، حيث النفقات العادية تتكرر بصورة دورية، مما يجعل الحكومة قادرة على تقديرها بدقة، وتدبير ما يلزم لتغطيتها من الإيرادات العادية(إيرادات أملاك الدولة، الضرائب، الرسوم...).

[١] **سوزي عدلي ناشد،مرجع سابق،ص ٤٦–٤٧.**

[٢] محمود حسين الوادي،زكريا أحمد عزام،مرجع سابق،ص ١٣٧–١٣٨.

أما النفقات غير العادية فهي حسب طبيعتها غير متوقعة ومن ثم فإنه لا ضرر من السماح للحكومة بتمويلها عن طريق اللجوء إلى الإيرادات العامة غير العادية، القروض العامة والإصدار النقدي الجديد.

- ***الانتقادات لهذا النوع من التقسيم.***

- ✓ التقسيم إلى نفقات عادية وغير عادية يقوم على أساس نسبي وحتمي فهو يستند على قاعدة تعتمد على مجرد واقعة التكرار السنوي للنفقة العامة.
- ✓ وإذا نظرا إلى النفقات العامة بالإعتماد على فترة أكثر من سنة(٥ أو ١٠ سنوات)فإن العديد من النفقات العامة غير العادية تتحول إلى نفقات عامة عادية،وخاصة إذا ما أخذنا بعين الإعتبار الإتجاه الحديث في بعض الدول هو وضع الخطط المالية لفترة تزيد عن السنة.
- ✓ إذ أخذنا بمنظور الضيق للفترة الزمنية أقل من سنة فإن عددا من النفقات العامة العادية تتحول إلى نفقات غير عادية.
- ✓ من ناحية يؤخذ على هذا التقسيم أنه يتفق مع الفكر المالي التقليدي ودور الدولة الحارسة،والذي يؤكد على تغطية النفقات العامة بالإيرادات العامة العادية وهي إيرادات أملاك الدولة،الضرائب،والرسوم....
- ✓ ولكن عندما تغيرت الظروف وتطور دور الدولة إلى الدولة المتدخلة فإن هذا التدخل المتزايد في الشؤون الإقتصادية والإجتماعية إلى زيادة النفقات العامة وإلى تنوعها كالنفقات العامة المخصصة للحروب،أو معالجة الأزمات الإقتصادية والبطالة أو التوسع في رأس المال المنتج أو لتحقيق التنمية الإقتصادية في الدول المختلفة،فلم تعد الإيرادات العامة كافية لتغطيتها.

ولابد من اللجوء إلى إيرادات جديدة للتمويل كالقروض العامة والإصدار النقدي،لذلك قسم الفكر المالي النفقات العامة إلى نفقات عامة عادية يتم تمويلها من الإيرادات العامة العادية وإلى نفقات عامة غير عادية يتم تمويلها من الإيرادات العامة،تقسيم النفقات العامة إلى عادية وغير عادية سليما في ظل المالية العامة التقليدية فإنه غير سليم في ظل المالية

الحديثة.حيث فقد هذا التقسيم أهمية في الوقت الحاضر خاصة أنه ليس ممكنا أن تلتزم الدول بالقاعدة الخاصة بالإيرادات العامة لأن الدولة تلجأ إلى الإيرادات العامة غير العادية لتمويل العجز في الموازنة.[1]

ثالثا:تقسيم النفقات العامة حسب نطاق سريانها.

يعتمد تقسيم النفقات العامة على نطاق سريان النفقة العامة، ومدى استفادة أفراد المجتمع كافة أو سكان إقليم معين داخل الدولة من النفقة العامة فتكون:

- ✓ ***النفقة قومية أو مركزية***:إذا وردت في ميزانية الدولة تولت الحكومة الإتحادية أو المركزية القيام بها.
- ✓ أما ***النفقات المحلية أو الإقليمية***:فهي التي تقوم بها الولايات أو مجالس الحكم المحلي،فمجالس المحافظات والمدن والقرى والتي ترد في ميزانية هذه الهيئات،بين الدولة وتختلف اتجاهات الدول اختلافا بينا فيما يتعلق بتوزيع لمرافق المختلفة وبالتالي النفقات العامة بين الدول والهيئات المحلية،كما تختلف هذه الإتجاهات في ذات الدولة من زمن إلى آخر،ويرجع هذا الإختلاف إلى الظروف التاريخية والسياسية والإجتماعية والإقتصادية والجغرافية الخاصة بكل دولة في زمن معين ورغم اختلاف ظروف وأحوال كل بلدان فإنه توجد اعتبارات عامة يحسن مراعاتها في توزيع المرافق والإختصاصات بين الحكومة والمركزية والسلطات المالية،وبالتالي في توزيع النفقات بين قومية ومحلية،فالمرافق التي تعم الأمة في مجموعها بإعتبارها كيانا واحدا يجب أن تتولاها السلطة المركزية باعتبارها أقدر من الهئيات المحلية على تقدير صالح الأمة في مجموعها وعلى تعبئة الإمكانيات المادية والبشرية اللازمة لتسييرها من جهة أخرى،ومثال هذا الدفاع والقضاء والتمثيل الخارجي.[2]

رابعا:تقسيم النفقات العامة تبعا لآثارها في الإنتاج القومي.

يمكن تقسيم النفقات العامة إلى نفقات حقيقة ونفقات ناقلة أو تحويلية.

---

[1] محمود حسين الوادي،مرجع سابق،ص ١٣٨-١٣٩.

[2] عادل أحمد حشيش، «أساسيات ***المالية العامة***"، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٦، ص ٧١-٧٢.

١ النفقات الحقيقية.

وهي تلك النفقات التي تتم بمقابل، أي هي الثمن الذي تدفعه الدولة للحصول على السلع والخدمات، وعليه فهي تمثل تيارا نقديا من قبل الدولة يقابل بتيار آخر هو سلعة أو خدمة من قبل الأفراد.

٢ النفقات التحويلية:

فهي تلك النفقات التي لا تتم بمقابل معين أي أنها تمثل تيارا نقديا من قبل الدولة لا يقابلها من قبل الأفراد سلعة أو خدمة معينة ومثال ذلك دعم السلع والخدمات ونفقات الضمان الإجتماعي في بعض صورها ونفقات وفوائد و أقساط الدين العام.[١]

ويلاحظ بوجه عام أن النفقات التحويلية لا تؤدي لزيادة الدخل القومي بشكل مباشر،فهي لا تختلف عن خدمات أو منتجات جديدة بل أنها لا تضيف شيئا لهذا الدخل،وإنما تكتفي بالتأثير على قواعد توزيعه غير أنه من المتصور أن تؤدي بعض النفقات التحويلية لزيادة الدخل القومي بصورة غير مباشرة.

وهذا يتحقق عند استخدام الدولة لها في تدعيم بعض المشروعات الإنتاجية وتمكنها من تنمية قدراتها الإنتاجية وزيادة حجم إنتاجها في المستقبل والتأثير تبعا لذلك بصورة ايجابية على حجم الدخل القومي.[٢]

المبحث الثاني:أسباب وآثار تزايد الإنفاق العام

المطلب الأول:أسباب تزايد النفقات العامة

إن زيادة النفقات العامة هي ظاهرة عامة في جميع الدول،فالمتتبع لموازنات الدول المختلفة بعد الحرب العالمية الثانية يجد أن النفقات العامة للدول في إزدياد مستمر، ولكن سنلخص أسباب زيادة النفقات العامة فيما يلي:

---

[١] عادل فليح العلي،"***المالية العامة والتشريع المالي الضريبي***"،دار حامد للنشر والتوزيع،الطبعة الأولى،٢٠٠٧،ص ٥٦.

[٢] مجدي محمود شهاب،مرجع سابق،ص ٦١.

الفرع الأول:الأسباب الظاهرية لزيادة النفقات العامة.

ترجع الأسباب المؤدية إلى زيادة النفقات العامة في المعتاد إلى" تدهور قيمة النقود،والتغيرات التي تحدث في المستوى العام للأسعار نتيجة لذلك واختلاف الفن المالي المتعلق بإعداد الميزانية والحسابات العامة تبدل المحاسبة العامة وأخيرا وليس آخرا اتساع مساحة إقليم الدولة وزيادة عدد سكانها في بعض الحيان".[1]

وتتمثل تلك الأسباب في صورة رئيسية فيما يلي:

- ✓ **انخفاض قيمة النقود:**

يقصد بانخفاض قيمة النقود" سيطرة وحدة النقد على السلع والخدمات،وهو ما يعود إلى إرتفاع المستوى العام للأسعار"[2]،فالدولة تدفع عددا من وحدات النقد أكبر مما كانت تدفعه من ذي قبل للحصول على نفس المقدار من السلع والخدمات،فالزيادة في رقم النفقات العامة زيادة ظاهرية[3].مما يترتب عليها زيادة حجم النفقات العامة من ناحية الكم دون أن يترتب عليها زيادة عدد سكانها في بعض الأحيان.

و لهذا يكون من الضروري عند إجراء مقارنة بين أرقام النفقات العامة في السنوات المختلفة أن نأخذ في حسابنا مقدار انخفاض سعر النقود حتى نستطيع تحديد الزيادة الحقيقية في النفقات العامة بعد استثناء النسبة التي تمثل الزيادة الظاهرية،فنتيجة انخفاض القوة الشرائية لوحدات سعر النقد يكون ذلك بالإستعانة بالأرقام القياسية لمستوى الأسعار الثابتة .

التغير في أساليب وآليات وضع الموازنات.

[1] عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص ١٠٣.

[2] رفعت المحجوب، مرجع سابق، ص٧٢.

[3] سوزي عدل ناشد،مرجع سابق ،ص ص٦٣،٦٢.

يؤدي هذا التغير في بعض الأحيان إلى أن تبدو النفقات العامة وقد زادت زيادة كبيرة إذا قورنت النفقات العامة الواردة في موازنة حديثة بالنفقات العامة الواردة في موازنة قديمة،بينما يتبين من البحث ما يلي:[1]

- إختلاف المدة موضوع تقيد الحسابات.
- زيادة المدة موضوع التقدير عن المدة المعتادة وهي سنة.
- تعديل مضمون النفقات العامة بين مرحلة و أخرى تسمح باتساعه ليشمل بعض النفقات التي لم يكن يتضمنها قبلا.

كانت الميزانية في السابق تقوم على مبدأ الميزانية الصافية،فلا تسجل النفقات في الميزانية إلا صافي الحساب،أي استنزال حصيلة إيراداتها منها(فائض الإيرادات على النفقات)أما الآن فإن الميزانيات العامة تعد وتحضر طبقا لمبدأ الناتج الإجمالي،الذي تدرج بموجبه كافة النفقات مرافق الدولة وإيراداتها دون إجراء أية مقاصة أو استنزال بين النفقات و الإيرادات وأدى ذلك بطبيعة الحال إلى تضخم عددي أو رقمي في حجم النفقات العامة المعلنة بصورة ظاهرية وليس زيادة في حجم الإنفاق العام.[2]

✓ زيادة مساحة إقليم الدولة وعدد سكانها:

يؤدي تغيير أحد أركان الدولة وخاصة ركن السكان والإقليم إلى زيادة ظاهرة في النفقات العامة،وذلك نظرا لعدم حدوث زيادة في النفع العام أو زيادة في الأعباء الملقاة على السكان دون مقابل فعلي،وبطبيعة الحال فإن الإقليم الجديد يضاف نصيبه من النفقات العامة إلى نفقات إقليم الدولة السابق الأمر الذي يبدو فيه أرقام النفقات العامة وقد زادت عما كانت عليه من قبل،كما أن محاولة الحكومة الحفاظ على نصيب الفرد من الخدمات العامة يترتب عليه زيادة في الإنفاق العام تبعا لزيادة السكان.

---

[1] علي زغدود،"**المالية العامة**"،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،٢٠٠٥،ص ٧٩.

[2] محمد الصغير بعلي،يسري أبو العلا،"**المالية العامة ملحق قوانين المالية العامة**"،دار العلوم للنشر والتوزيع،٢٠٠٣،ص ٤٥-٤٦.

الفرع الثاني:الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة.

هذه الأسباب تتمثل في زيادة الكميات من الحاجات والخدمات العامة مع زيادة المبالغ المنفقة على هذه السلع والخدمات.

ويمكن أن نجمل أهم العوامل التي أدت إلى زيادة النفقات العامة زيادة حقيقية فيما يلي: [1]

- ✓ **الأسباب السياسية:**

تمثل النفقات السياسية سواء في الداخل أو الخارج نسبة لا يستهان بها من الإنفاق الحكومي ويزداد هذا الإنفاق(الخارجي)كلما تزايد تدخل الدولة في شؤون الدولة الأخرى،حيث تتزايد النفقات العامة بسبب اتساع التمثيل الدبلوماسي لإزدياد عدد الدول المستقلة وظهور المنظمات الدولية،وكذلك بسبب ما تقتضيه العلاقات الدولية من واجبات يحتم على الدول القيام بها،ويضاف إلى ذلك أن كثيرا من الدول قد تلجأ إلى تقديم إعانات نقدية أو عينة للدول الصديقة التي تكون في حاجة إليها،وذلك بغرض معاونتها أو بغرض محاربة اتجاه معارض.

- ✓ **الأسباب الإقتصادية:**

- تأخذ الأسباب الإقتصادية لزيادة النفقات العامة مظاهر عديد نذكر منها:
- زيادة الثروة مما يترتب عنه زيادة إيرادات الضرائب خاصة مما يسمح المجال للإنفاق العام.
- التوسع في إنشاء المشروعات العامة مما ينتج عنه صرف مبالغ معتبرة.
- المنافسة الإقتصادية من حيث الدعم المالي لبعض الصناعات الوطنية لتتمكن من منافسة السلع الأجنبية.

- ✓ **الأسباب المالية:**

[1] فاطمة السويسي،"المالية العامة"،مرجع،ص ٤٦.

أدى تطور الفكر المالي الحديث في نظرته لمفهوم القرض العام عن مفهومه السابق باعتباره مصدرا غير مرغوبة فيه ومن المصادر الإستثنائية لإيرادات الدولة إلى لجوء غالبية الدول إلى الإقتراض وزيادة الدين العام وأعبائه مما أدى إلى زيادة النفقات العامة على النحو التالي[1]:

اللجوء إلى الإقتراض يؤدي إلى زيادة الدين العام والذي بدوره يؤدي إلى زيادة في أعباء خدمة الدين العام(فوائد و أقساط)وبالتالي يزداد الإنفاق العام.كما أن تدخل الدولة في الإقتصاد أدى إلى زيادة إيراداتها العامة وتكوين فائض في موازناتها خاصة في حالات حدوث تضخم في الإقتصاد وبقصد امتصاص القوة الشرائية الزائدة في السوق والتي يعجز النشاط الإنتاجي عن استيعابها مما يؤدي إلى حدوث ارتفاع في مستوى الأسعار.

نذكر هذه الأسباب في أمرين هامين:[2]

سهولة لجوء الدولة إلى القروض خاصة الداخلية كما لها من امتيازات السلطة العامة مما أدى إلى كثرة لجوء الدولة إلى الفرد في العامة للحصول على ما يلزمها لسداد العجز في إيراداتها مما يترتب عليه زيادة حجم النفقات العامة لأن خدمة الدين تستلزم دفع الأقساط والفوائد.

وجود فائض في الإيردات العامة غير مخصص لغرض معين مما يؤدي إلى تشجيع للحكومة على إنفاق سوء في أوجه إنفاق ضرورية أو غير ضرورية.

- ✓ ***الأسباب الإدارية:***

[1] محمد طاقة،هدى العزاوي،مرجع سابق،ص٤٧-٤٨.

[2] محمد الصغير بعلي وسيرا أبو العلا،المالية العامة،مرجع سابق،ص٤٨.

يؤدي سوء التنظيم وعدم مجاراته لتطور المجتمع الإقتصادي والإجتماعي،وتطور وظائف الدولة والإسراف في عدد الموظفين وزيادتهم في حاجة العمل و الإسراف في ملحقات الوظائف العامة مثل الأثاث والمكتبات إلى زيادة الإنفاق العام بصورة ملحوظة.

- ✓ ***الأسباب الحربية:***

إن تكرار الحروب وما خلفته من مآسي ودمار وما يترتب عليه من تعويضات لمنكوني هذه الحروب ومعاشات التقاعد لمقعدي الحروب وما يتطلبه ذلك من إعادة إعمار البلاد وما يترتب على ذلك من خوف ومن هذه الحروب والإستعداد لها،مما أدى إلى زيادة التسارع نحو التسلح بين الدول وإنتاج الأسلحة.

- ✓ ***الأسباب الإجتماعية:***

لقد أصبح من واجب الدولة أن تقوم بخدمات اجتماعية كبيرة جديدة كالإعانات الإجتماعية والمرتبات التقاعدية ونفقات العناية بالأطفال وتغذيتهم،حيث أن الدولة توسعت في خدمات التعليم والصحة والترفيه الإجتماعي،ولاشك في أن قيام الدولة بهذه الخدمات يعد سببا من بين الأسباب التي قادت وتقود إلى زيادة النفقات العامة.[1]

- ✓ ***الأسباب المذهبية:***

لقد أدى تطور الدولة وانتقالها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة وهو ما يعني خروجها عن سيادة الحياة التقليدية على تعدد وظائفها و إلى زيادة نفقاتها تبعا لذلك،مما يترتب عليه زيادة مطلقة بالنسبة إلى الدخل الوطني في ذات الوقت لم يكن الحال مختلف في الدول الإشتراكية،حيث تنتشر الإيديولوجية الجماعية وتقوم الدولة بكافة العمليات الإنتاجية مما يترتب عليه زيادة في النفقات العامة إلى درجة اقترابها من الدخل الوطني.

المطلب الثاني:آثار الإنفاق العام على متغيرات النشاط الإقتصادي.

[1] إبراهيم عبد الله وأنور العجارمة،"***مبادئ المالية العامة***"،دار الصفاء للطباعة والنشر والتوزيع،ص .

الهدف من الدراسة معرفة الآثار المترتبة على تغير حجم الإنفاق العام على المتغيرات الإقتصادية الرئيسية.ومن ثم مستوى النشاط الإقتصادي كافة.

معرفة هذه الآثار تعتبر مهمة لواضع السياسة المالية حيث أنها تمكنه من الإختيار المناسب للأداة اللازمة لعلاج المشكلة التي يواجهها،أو تمكنه من تحقيق هدف معين[1].

يترتب على النفقات العامة آثار اقتصادية متعددة الجوانب:على إنتاج الدخل القومي وتوزيعه واستهلاكه وعلى مستوى الأسعار.

الفرع الأول:الآثار على الإنتاج.

ويميز في آثار الإنفاق العام على الإنتاج بين آثار تتحقق في المدى القصير و أخرى تتحقق في المدى لطويل،ففي المدى القصير ترتبط آثار الإنفاق العام بتحقق التوازن و الإستقرار الإقتصاديين عبر الدورات عن طريق التأثير على الطلب الكلي الفعال في الإقتصاد والحيلولة دون قصوره أو تقلب مستواه وفيما يتعلق بالمدى الطويل تختلف آثار الإنفاق العام على الإنتاج والدخل تبعا لطبيعة هذا الإنفاق،فالإنفاق على المرافق التقليدية كالدفاع الخارجي و الأمن الداخلي وإقامة العدالة وإن لم تبدو له علاقة مباشرة بالإنتاج،إلا أنه يهيئ الظروف التي لاغنى عنها لقيامه،حيث يؤدي اختلال الأمن وانتقاء الحماية إلى عدم اطمئنان المنتجين على استثمار أعمالهم مما يعوق سير الإنتاج في مختلف ميادينه،كما يؤثر الإنفاق على التعليم والصحة العامة والتأمينات الإجتماعية ضد المرض والعجز و الشيخوخة والبطالة على الإنتاج من خلال تأثيره على قدرة الأفراد ورغبتهم في العمل و الإدخار وكذلك يلعب الإنفاق العام دورا فعالا في توجيه الموارد الإنتاجية المتاحة إلى فروع النشاط المرغوبة عن طريق التأثير على معدلات الربح فيها بضمان حد أدنى من الأرباح أو سد العجز في ميزانية المشروع خلال فترة زمنية وتقديم بعض الإعانات المالية كإعانة الإنشاء و التوزيع والتصدير[2].

الفرع الثاني:الآثار على التوزيع. يؤثر الإنفاق العام في توزيع الدخل القومي بطرقتين:

[1] محمود حسين الوادي،مرجع سابق،ص ٦١.

[2] محمد الصغير بعلي،مرجع سابق،ص ص ٣٩=٤٠.

- ✓ تمتع الأفراد بخدمات عامة غير قابلة للتجزئة في حين يتحمل الأغنياء بنسبة أكبر من تمويل هذا الإنفاق فيعتبر هذا نقلا لدخول من أصحاب الدخول الكبيرة إلى أصحاب الدخول الصغيرة.
- ✓ استفادة الطبقات الفقيرة ببعض الخدمات القاصرة عليهم كإعانات البطالة والمستشفيات العامة وغيرها.

ولكي يحدث الأثر ينبغي أن يكون معظم الإيرادات نستمدة من الضرائب المباشرة وخاصة التصاعدية لأن الطبقات الغنية منها أكبر من الفقيرة.مما يؤدي عمليا إلى توزيع الدخل القومي.

الفرع الثالث:الآثار على الإستهلاك.

للإنفاق العام آثار مباشرة على الإستهلاك وذلك من خلال نفقات الإستهلاك التي توزعها الدولة على الأفراد في صورة مرتبات و أجور تكاد تشمل الغالبية العظمى منهم في البلاد الإشتراكية.

١ – *شراء الدولة للسلع الإستهلاكية:* ويتخذ هذا النوع من الإستهلاك صورة شراء سلع وخدمات الموظفين العموميين أو عمال المرافق العامة،كنفقات تنظيف وصيانة المباني الحكومية أو الخدمات التي تؤدي الدولة لهؤلاء العاملين من الإسكان والوجبات المجانية في بعض الحالات.

ويرى البعض أن هذا النوع من الإستهلاك يمثل نوعا من تحويل الإستهلاك من الأفراد إلى الدولة،فبدلا من أن تقدم الدولة للأفراد زيادة في مرتباتهم لزيادة استهلاكهم تقوم هي بهذا الإنفاق مما يؤدي إلى زيادة هذا الإستهلاك بطرق غير مباشرة.

٢ –*توزيع الدولة للدخول:* وذلك حينما تؤدي الدولة للأفراد إنفاقها في صورة مرتبات و أجور ومعاشات ثم يخصص الأفراد الجزء الأكبر منها للإستهلاك.

الفرع الرابع:الآثار على الأسعار.

إذا كان المحدد الرئيسي للأسعار يرجع إلى قوى العرض والطلب.فهي محصلتها إلا أن تدخل السلطة العامة بطريق مباشر أو غير مباشر من حيث سياستها في الإنفاق العام،من شأنه التأثير على مستوى الأسعار،وهو الأمر الذي لم يعد مقتصرا على الظروف الإستثنائية والطارئة فقط، وإنما أصبح وسيلة ثابتة للتنظيم الإقتصادي.

يترتب على الإنفاق العام في المشروعات الإنتاجية زيادة السلع مما ينجم عنه انخفاض الأسعار،أما توجيه الإنفاق العام إلى المجلات الإستهلاكية فهو يؤدي إلى زيادة أسعارها نظرا لزيادة الطلب عليها.

كما يمكن تخفيض الأسعار بشراء بعض السلع و المنتوجات وتخزينها حينما تكون متوفرة ومنخفضة السعر حفاظا على استقرار بعض الصناعات والمؤسسات[1].

المطلب الثالث:التحكم في الإنفاق العام

حدث تغيير جذري في السياسات المالية جراء الأزمة الإقتصادية الراهنة وبذلك أصبحت السياسة المالية أهم مؤشرات المتغيرات الإقتصادية حتى في الدولة المتقدمة اقتصاديا،كان تركيز الدول المتقدمة منصبا على الإستقرار الإقتصادي عبر أدوات السياسة النقدية والتدفقات التمويلية عبر أسواق المال،لكن بعدما جرى هناك من أزمات قفزت الإجراءات المالية إلى الواجهة نتيجة لما تم من تطورات في السياسات الإقتصادية العامة على المستوى الدولي فإن إدارة القطاع العام وخاصة إدارة الإنفاق العام باتت في موقف حرج من حيث القدرات والصلاحيات والرقابة.

أولا:تعريف التحكم في الإنفاق العام[2]

يعتبر التحكم في الإنفاق العام من الاهتمامات الكبيرة في ظل تنامي الإنفاق العام،ويمثل مؤشر الإنفاق العام بالنسبة للناتج الداخلي العام من أهم مؤشرات القياس.

[1] محمد الصغير بعلي،مرجع سابق،ص ص ٤١ ٤٢.

[2] التحكم في الموازنة والحكم الفدرالي متاح على:

http://www/sudaneseinline/com/ar216/publish/19/sudannewsA2733.shtml-24/04/2010.

"التحكم في الإنفاق العام هو عبارة عن مدى تحقيق التوافق بين ما خططت له الدولة من إنفاق في ظل الموازنة التقديرية وما تم إنفاقه فعلا في ظل الموازنة الفعلية".

ثانيا:الإجراءات المتخذة لتقوية أنظمة التحكم في الإنفاق العام:

اتخذت معظم دول العالم إجراءات حاسمة من أجل التحكم في الموازنة العامة وتقوية أنظمة التحكم في الإنفاق العام توجيهه بدقة ومراقبته،لكن تلك الإجراءات تصطدم بصعوبات كبيرة في مجال التنفيذ من حيث ترتيب الأولويات والتحكم في الآثار الناجمة عن التوجهات الجديدة للإنفاق العام،ويمكن إبراز هذه الإجراءات فيما يلي:

- ✓ تطوير الإدارة الحكومية على مستوى المركز والولايات باعتبارها من أهم الطرق المؤدية إلى توظيف الإنفاق العام في التنمية.
- ✓ إيجاد إدارة فعالة للمالية العامة بجميع عناصرها في المحاسبة والضرائب والرقابة المالية.
- ✓ تخصيص موارد ضخمة للجهاز الإداري والدستوري.
- ✓ إجراء دراسة متأنية لاتجاهات السياسات المالية الحكومية في جانبي الإنفاق والإيرادات العامة وتقوم مدى قدرتها على تحفيز النمو الاقتصادي و أثرها الايجابي على توزيع الدخل.
- ✓ دراسة جدوى شاملة للتقسيمات الإدارية للولايات و المحافظات والمحليات بشكل يراعي المعايير الاقتصادية ومتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وعدالة قسمة الموارد.

خلاصة الفصل:

انعكس تطور دور الدولة في النشاط الإقتصادي على المالية العامة التي عرفت هي الأخرى تطورا كبيرا والتي تتمثل في النفقات العامة والتي تتميز بمفهوم و أنواع خاصة بها، كما لديها أهمية بالغة التي تعكس دور الدولة وتطورها وكذا كونها تهدف إلى معرفة الأثر الذي تولد في حياة المواطنين الإقتصادية والإجتماعية والإسترشاد بهذا الأثر في وضع قواعد عامة تسير عليها سياسة الإنفاق العام على النحو الذي يحقق الأهداف السياسية والإقتصادية للدولة ولتبيان الموارد المتاحة لتغطية هذا الإنفاق وسد حاجات المجتمع وبالتالي تحقيق الرفاهية والإستقرار الإقتصادي. وفق إجراءات تعمل على التحكم في الإنفاق العام.

الفهــرس

المقدمة العامة:	أ
الفصل الأول: سياسة التقشف وترشيد الإنفاق الحكومي	
مقدمة الفصل:	١
المبحث الأول: سياسة التقشف	٢
المطلب الأول: *ماهية التقشف*	٢
الفرع الأول: مفهوم التقشف	٢
الفرع الثاني: إجراءات التقشف	٤
الفرع الثالث: ضوابط التقشف	٥
المطلب الثاني: *الإعتبارات النظرية لسياسات التقشف*	٦
الفرع الأول: التقشف سياسة إنكماشية	٧
الفرع الثاني: التقشف سياسة توسعية	٨
المبحث الثاني: *ترشيد الإنفاق الحكومي مفهومه، عناصره، عوامل نجاحه.*	٩
المطلب الأول: *مفهوم ترشيد الإنفاق العام*	٩
الفرع الأول: ماهية ترشيد الإنفاق الحكومي	٩
الفرع الثاني: دواعي ومبررات ترشيد الإنفاق الحكومي	١١
الفرع الثالث: أهداف ترشيد الإنفاق الحكومي	١٤
الفرع الرابع: أساليب تخفيض ومراقبة الإنفاق الحكومي	١٦
المطلب الثاني: *عوامل نجاح عملية ترشيد الإنفاق*	١٨

الحكومي.....	
الفرع الأول:تحديد الأهداف بدقة.....	١٨
الفرع الثاني:تحديد الأولويات.....	١٨
الفرع الثالث:القياس الدوري لأداء برامج الإنفاق العام.....	١٩
الفرع الرابع:عدالة الإنفاق الحكومي ومدى تأثيره لمصلحة الفئات الأضعف.....	٢٠
الفرع الخامس:تفعيل دور الرقابة على النفقات العامة.....	٢١
المطلب الثالث: المجالات الأساسية لترشيد الإنفاق الحكومي.....	٢١
الفرع الأول:مجال الخدمات العامة.....	٢١
الفرع الثاني:مجال الأشغال العامة الإنشائية.....	٢٢
الفرع الثالث:مجال المشروعات العامة التجارية والصناعية.....	٢٣
المبحث الثالث: ***كفاءة إدارة المالية العامة و إحكام الرقابة لأجل ترشيد الإنفاق الحكومي***.....	٢٤
المطلب الأول: ***إدارة المالية العامة وكفاءة الإنفاق الحكومي***.....	٢٤
الفرع الأول: مفهوم كفاءة إدارة المالية العامة وقواعدها.....	٢٥
الفرع الثاني:كفاءة الإنفاق الحكومي.....	٢٦
المطلب الثاني: ***دعم و إحكام الرقابة المالية***.....	٣١
الفرع الأول:تعريف الرقابة على المال العام(الرقابة المالية).....	٣١
الفرع الثاني:أهداف الرقابة المالية.....	٣٣

الفرع الثالث:أنواع الرقابة المالية.....	٣٥
خلاصة الفصل	٤١
مقدمة الفصل.....	٤٣
الفصل الثاني: *الإنفاق الحكومي*	٤٣
المبحث الأول::*تطور الإنفاق في الفكر الإقتصادي*.....	٤٤
المطلب الأول: *تطور النفقات العامة من خلال تطور دور الدولة في الإقتصاد*.....	٤٤
الفرع الأول:النفقات العامة في ظل الدولة الحارسة.	٤٥
الفرع الثاني:النفقات العامة في ظل الدولة المتدخلة.	٤٨
الفرع الثالث:النفقات العامة في ظل الدولة المنتجة.	٥٠
الفرع الرابع:النفقات العامة في ظل الدور الجديد للدولة في ظل العولمة.	٥١
المطلب الثاني:*ماهية النفقات العامة*.....	٥١
الفرع الأول:تعريف النفقة العامة.....	٥٢
الفرع الثاني القواعد التي تحكم النفقات العامة.....	٥٦
الفرع الثالث:تقسيمات الإنفاق العام.....	٥٧
***المبحث الثاني: أسباب تزايد النفقات العامة وآثارها*.....**	٦٣
***المطلب الأول:أسباب تزايد النفقات العامة*.....**	٦٣
الفرع الأول:أسباب ظاهرية.....	٦٣
الفرع الثاني:أسباب حقيقية.....	٦٦
المطلب الثاني:آثار الإنفاق العام على متغيرات النشاط	٦٨

الإقتصادي.....	
الفرع الأول:الآثار على الإنتاج.....	٦٩
الفرع الثاني:الآثار على التوزيع.....	٦٩
الفرع الثالث:الآثار على الإستهلاك.....	٧٠
الفرع الرابع:الآثار على الأسعار.....	٧٠
المطلب الثالث:التحكم في الإنفاق العام.....	٧١
خلاصة الفصل.	
مقدمة	٧٥
الفصل الثالث:الجباية البترولية.....	٧٥
المبحث الأول:التطور التاريخي لأسعار النفط.....	٧٦
المطلب الأول:التطور التاريخي لأسعار النفط قبل سنة ١٩٧٣	٧٦
الفرع الأول:النفط، المفهوم، النشأة والأهمية.....	٧٦
الفرع الثاني:تطور أسعار النفط قبل نشأة الأوبك.....	٧٨
الفرع الثالث:نشأة منظمة الدول المصدرة للنفط أوبك.....	٨٠
المطلب الثاني:التطور التاريخي لأسعار النفط بين(١٩٧٣-١٩٨٥).....	٨١
الفرع الأول:الأزمة النفطية البترولية الأولى سنة ١٩٧٣.....	٨١
الفرع الثاني:الأزمة النفطية الثانية سنة ١٩٧٩.....	٨٣

الفرع الثالث:الأزمة النفطية العكسية ١٩٨٦.....	٨٤
الفرع الرابع:الأزمة النفطية ١٩٩٨.....	٨٦
المطلب الثالث:أسباب إنخفاض أسعار النفط و إنعكاساته**.....**	٨٨
الفرع الأول:أسباب إنخفاض أسعار النفط.....	٩١
الفرع الثاني:تداعيات إنخفاض سعر النفط على الإقتصاد الجزائري.	٩١
المبحث الثاني:قطاع المحروقات في الجزائر**.....**	٩٢
المطلب الأول:التطور التاريخي لقطاع المحروقات في الجزائر**.....**	٩٢
الفرع الأول:قطاع المحروقات في ظل نظام الإمتيازات.....	٩٢
الفرع الثاني:تأميم المحروقات وسيطرة سونا طراك.....	٩٤
الفرع الثالث:قطاع المحروقات في ظل الإصلاحات الإقتصادية.....	٩٥
المطلب الثاني:الجباية البترولية**.....**	٩٨
الفرع الأول:مفهوم وخصائص الجباية البترولية.....	٩٨
الفرع الثاني:أنواع الجباية البترولية.....	١٠١
المطلب الثالث:أهمية قطاع المحروقات في الإقتصاد الجزائري**.....**	١٠٢
خلاصة الفصل.	١١٠
الفصل التطبيقي:سياسة التقشف وترشيد الإنفاق الحكومي من خلال عمليات التسقيف التي تم تطبيقها على بعض أبواب الميزانية(دراسة حالة المؤسسة العمومية للصحة الجوارية بالمدية).	
المبحث الأول:تقديم بالمؤسسة وهيكلها	١١٢

الفهـــــــرس

التنظيمي.....	
المطلب الأول:نشأة المؤسسة وتعريفها.....	١١٢
الفرع الأول:نشأة المؤسسة.....	١١٢
الفرع الثاني:التعريف بالمؤسسة.....	١١٢
الفرع الثالث:مهام المؤسسة.....	١١٢
المطلب الثاني:تسيير المؤسسة.....	١١٣
الفرع الأول:المجلس الإداري.....	١١٣
الفرع الثاني:اختصاصات مجلس الإدارة.....	١١٤
الفرع الثالث:المدير.....	١١٥
الفرع الرابع:المجلس الطبي.....	١١٦
المطلب الثالث:الهيكل التنظيمي للمؤسسة.....	١١٦
الفرع الأول:تقسيم المؤسسة.....	١١٦
الفرع الثاني:الطاقة البشرية في المؤسسة.....	١١٨
الفرع الثالث:التنظيم الداخلي.....	١٢٠
المبحث الثاني:تحليل ميزانية المؤسسة العمومية للصحة الجوارية لسنة ٢٠١٦	١٢١
المطلب الأول:تحليل الإيرادات لميزانية ٢٠١٦	١٢١

المطلب الثاني: تحليل النفقات لميزانية ٢٠١٦	١٢٤
المطلب الثالث:دراسة نشاط المؤسسة العمومية للصحة الجوارية في إطار سياسة تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد.....	١٢٦
المطلب الرابع:مقارنة بين حجم الإلتزامات للمؤسسة العمومية للصحة الجوارية بالمدية بالنسبة للأبواب المسقفة بين سنتي ٢٠١٥ و ٢٠١٦	١٢٨
خاتمـــة	١٣٣

قائمة الأشكـال

رقم الشكل	عنوان الشكل	الصفحة
الشكل رقم (٠١)	مؤشري الكفاءة والفعالية في المجال العمومي	١٤
الشكل رقم (٠٢)	تطور أسعار النفط لدول الأوبك خلال الفترة(١٩٧٠-١٩٨٥).	٨٤
الشكل رقم (٠٣)	تطور أسعار النفط خلال الفترة(١٩٨٦-٢٠٠٠).	٨٥
الشكل رقم (٠٤)	الهيكل التنظيمي للمؤسسة .	١١٩
الشكل رقم (٠٥)	مقارنة بين الإعتمادات المرصودة لكل من سنتي(٢٠١٥-٢٠١٦).	١٢٩
الشكل رقم (٠٦)	مقارنة بين حجم الإلتزامات بين كل من سنتي (٢٠١٥-٢٠١٦).	١٢٩

الشكل رقم (٠٧)	مقارنة بين الإعتمادات المرصودة والإلتزام لسنة ٢٠١٦.	١٣٠
الشكل رقم (٠٨)	حجم الإعتمادات المرصودة بين سنتي(٢٠١٥-٢٠١٦).	١٣١
الشمل رقم(٠٩)	حجم الإلتزامات المؤشرة بين سنتي(٢٠١٥-٢٠١٦).	١٣٢

قائمة الجداول

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
الجدول رقم (٠١)	العوائد النفطية لبعض دول الأوبك خلال الفترة (١٩٧٢- ١٩٧٥)	٨٣
الجدول رقم (٠٢)	تطور حركة الأسعار الإسمية خلال الفترة(٢٠٠٠-٢٠١٦).	٨٧
الجدول رقم (٠٣)	تطور الإيرادات خلال الفترة(٢٠٠٥-٢٠١١).	١٠٥
الجدول رقم (٠٤)	جدول يبين قيمة الصادرات والواردات ومقارنتها مع النفقات العامة للدولة.	١٠٧
الجدول رقم (٠٥)	تطور الجباية البترولية و الإيردات الكلية للميزانية العامة.	١٠٩
الجدول رقم (٠٦)	إيرادات المؤسسة العمومية للصحة الجوارية بالمدية لسنة ٢٠١٦.	١٢٢

الجدول رقم (٠٧)	يتضمن نفقات الميزانية للمؤسسة العمومية للصحة الجوارية لسنة ٢٠١٦	١٢٤
الجدول رقم (٠٨)	مقارنة حجم الإلتزام للمؤسسة العمومية للصحة الجوارية بالنسبة الأبواب المسقفة بين سنتي(٢٠١٥-٢٠١٦).	١٢٨
الجدول رقم(٠٩)	مقارنة بين القطاعات لمدى نجاعة تطبيق تدابير التوازنات الداخلية والخارجية بناءا على مقارنة بين سنتي(٢٠١٥-٢٠١٦).	١٣١

إهـــــداء

إلى من أحسن إلي منذ يوم ولادتي حتى يوم وفاته أبي الغالي،اللهم بحق هذا الإحسان إرحمه وإغفرله وأدخله الجنة برحمتك يا أرحم الراحمين.

إلى المرأة التي تفانت في تربيتي وكانت وراء كل نجاحاتي،رمز المحبة والعطاء،إلى التي وضعت الجنة تحت أقدامها أمي،أمي،أمي الحنون أطال الله في عمرها.

إلى رفيق دربي وسندي وداعمي في الحياة زوجي العزيز حفظه الله من كل شر،إلى إخوتي(أحمد،حمزة وفتحي)،إلى أختي خديجة وإبنتها الغالية نجود.إلى عائلتي الثانية أهل زوجي حفظهم الله.

إلى كل معلم وأستاذ علمني حرف منذ مرحلة التعليم الإبتدائي إلى يومنا هذا.

زهـــور

الفصل الأول:
سياسة التقشف وترشيد الإنفاق الحكومي

الفصل الثاني:
الإنفـــاق الحكومـــي

الفصل الثالث:
الجبايـــة البترولية

الفصل الرابع:
الفصـل التطبيقـــي

الملاحـــق

قائمـــة المراجـــع

الفهـــــرس

قائمـة المراجـــع

١ _ الكتـــب

باللغة العربية

١ _ أحمد رمضان شقلية، "***النفط العربي وصناعة تكريره***"ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،١٩٨٣.

٢_أحمد زهير شامية،خالد الخطيب،"***المالية العامة***"دار زهران للنشر والتوزيع،١٩٩٧.

٣_العلامة الشيخ أحمد رمضان،"***معجم متن اللغة***"،المجلد الثاني،منشورات مكتبة الحياة،لبنان،١٩٨٧.

٤_المرسي السيد الحجازي،"***مبادئ الإقتصاد العام(الموازنة العامة،الإيرادات العامة،القروض)***"،إليكس لتكنولوجيا المعلومات،القاهرة،٢٠٠٨.

٥_المنجد في اللغة العربية المعاصرة،الطبعة الثانية،دار المشرق،لبنان،٢٠٠١.

٦_إبراهيم عبد الله و أنور العجارمة،"***مبادئ المالية العامة***"،دار الصفاء للطباعة والنشر والتوزيع.

٧_جدي شهاب،"***أصول الإقتصاد العام***"،دار الجامعية الجديدة،مصر،٢٠٠٤.

٨_حازم الببلاوي،"***دور الدولة في الإقتصاد***"،دار الشروق،مصر،١٩٩٨.

٩_حمدي عبد العظيم،"***السياسات المالية والنقدية_دراسة ومقارنة بين الفكر الوضعي والفكر الإسلامي_***"،الدار الجامعية مصر،٢٠٠٧.

١٠_سوزي عدلي ناشد،"***المالية العامة***"،الدار الجامعية الجديدة للنشر،كلية الحقوق،جامعة الإسكندرية.

١١_سوزي عدلي ناشد،"***المالية العامة***"،الطبعة الأولى،منشورات الحلبي الحقوقية،لبنان،٢٠٠٦.

١٢_شوقي أحمد دنيا،"***النظام المالي الإسلامي وترشيد الإنفاق العام***"،جامعة أم القرى،١٩٩٩.

١٣_صديق محمد عفيفي، "***تسويق البترول***"مكتبة عين شمس،القاهرة،ط ٢٠٠٣.

١٤_طارق الحاج، "***المالية العامة***"،دار صفاء للنشر والتوزيع،الأردن،١٩٩٩.

١٥_ عادل أحمد حشيش، "***أساسيات المالية العامة***"دار الجامعة الجديدة للنشر،٢٠٠٦.

١٦_عاطف سليمان، "***معركة البترول في الجزائر***"،بيروت،الطبعة الأولى،١٩٧٤.

١٧_ عادل فليح العلي، "***المالية العامة والتشريع المالي الضريبي***"،دار حامد للنشر والتوزيع،الطبعة الأولى،٢٠٠٧.

١٨_عبد اللطيف بن اشنهو، "***الجزائر اليوم بلد ناجح***"،دار الشروق الجزائر،مصر،١٩٩٨.

١٩_عبد الرزاق فارس، "***الحكومة والفقراء والإنفاق العام_دراسى لظاهرة عجز الموازنة و آثارها الإقتصادية والإجتماعية في البلدان العربية***"،طبعة أولى،مركز دراسات الوحدة العربية،لبنان،١٩٩٧.

٢٠_عبد المطلب عبد المجيد، "***السياسات الإقتصادية على المستوى القومي***"،مجموعة النيل العربية،مصر.

٢١_عبد المنعم فوزي، "***المالية العامة والسياسة المالية***"،لبنان دار النهضة العربية للطباعة والنشر،بيروت،١٩٧١.

٢٢_علي خليفة الكواري، "***دور المشروعات العامة في التنمية الإقتصادية***"،عالم المعرفة للنشر والتوزيع،الكويت،١٩٨١.

٢٣_علي شريف،محمد فريد الصحن، "***إقتصاديات الإدارة منهج وقرارات***"الدار الجامعية،جمهورية مصر العربية،١٩٨٨.

٢٤_علي زعدود، "***المالية العامة***"،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،٢٠٠٥.

٢٥_فلح حسين خلف، "***المالية العامة***"، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان،٢٠٠٦.

٢٦_قدي عبد المجيد، "***المدخل على السياسات الإقتصادية الكلية***"الطبعة الثالثة،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،٢٠٠٦.

٢٧_ مجدي محمود شهاب، "***الإقتصاد المالي***"،دار الجامعية الجديدة للنشر،الإسكندرية،١٩٩٩.

٢٨_محمد أحمد الدوري، "***محاضرات في الإقتصاد البترولي***"ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،١٩٨٣.

٢٩_محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، ***"المالية العامة ملحق قوانين المالية العامة"***، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٣.

٣٠_محمد شاكر عصفور،***"أصول الموازنة العامة"***،الطبعة الأولى،دار الميسرة للنشر و التوزيع،لبنان،٢٠٠٨.

٣١_محمد عبد المنعم عفر و أحمد فريد مصطفى،***"الإقتصاد المالي الوضعي والإسلامي بين النظرية والتطبيق"***،مؤسسة شباب الجامعة،مصر،١٩٩٩.

٣٢_محمد عمر أبو دوح،"***ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة***"،الدار الجامعية،الإسكندرية،٢٠٠٦.

٣٣_محمد يسري أبو العلاء،"***مبادئ الإقتصاد البترولي وتطبيقاتها على التشريع الجزائري***"،دار النهضة العربية،القاهرة،١٩٩٦.

٣٤_محمود حسين الوادي،"تنظيم ***الإدارة العامة من أجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد***"،دار صفاء للنشر والتوزيع،عمان،الأردن،٢٠١٠.

٣٥_محمود حسين الوادي،زكرياء أحمد عزام،"***مبادئ المالية العامة***"،دار الميسرة،عمان،الأردن الطبعة الأولى،٢٠٠٧.

٣٦_مصطفى الفار،"***الإدارة المالية العامة***"،دار أسامة الأردن،الطبعة الأولى،٢٠٠٨.

٣٧_موفق حديد محمد، "***الإدارة العامة هيكلة الأجرة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية***"، الطبعة الرابعة، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧.

٣٨_نائل عبد الحافظ العواملة،"***الإدارة المالية العامة مدخل نظامي مقارن***"،مركز أحمد ياسين،الطبعة الرابعة،الأردن،٢٠٠٣.

٣٩_نائل عبد الحافظ العوالمة،"***ترشيد الإنفاق العام في الأجهزة المركزية لإدارة العامة في الأردن***"،مؤتة للبحوث والدراسات،المجلد السابع،العدد الثاني،١٩٩٢.

٤٠_نرمين طلعت غالي،"موازنة ***البرامج والمحاسبة عن الأداء ودورها في تطوير العمل الإداري وتطبيق نظم الجودة الشاملة،الإدارة المركزية للبحوث المالية والتنمية الإدارية***"،المجلد الأول للبحوث المالية،جمهورية مصر العربية،٢٠٠٧.

٤١_نوزاد عبد الرحمن الهيتي،منجد عبد اللطيف الخشالي،"***المدخل الحديث في إقتصاديات المالية العامة***"،دار المناهج،الأردن،٢٠٠٥.

- ***باللغـــة الأجنبيـــة:***

١. Alan lawton and aidan rose,oranization and management in the public sector ,٢nd ed,pitman publishing, london,١٩٩٤.
٢. Bernard ;La Théorie du calcul économique rational et la décentralisation de la planification socialiste(Les TEMPS Modernes n ٨٥١ avr.١٩٦٧).
٣. Brad Plumer,"The Us hasn't produced this much oil since ١٩٨٦."
٤. Brad Plumer,"The Us hasn't produced this much oil since ١٩٨٦."
٥. Jaques benjamin ,LArationalisation des choix budgétaires:les cas québécois et canadien ;Revue canadienne de science politique ;Vol.٥ ;No.٣(Sep.١٩٧٢)
٦. Jean Pierre Angelier ; «énergie international ١٩٨٧-١٩٨٨ »Economica ١٩٨٧
٧. John Whalley ;Rationality ;Irrationaty and economic cognition ;cecifo working paper n.١٤٤٥ category ١٠ empirical and theorical methods ;Ontario ;N٦A٥ Canada ;٢٠٠٥
٨. Marc Ecrémant, « indépendance politique et libération économique un quart du siècle de développement économique de l'Algérie »,Enap ,Opu ١٩٨٦
٩. Maurice durousset le marché du pétrole ;edition ellipses.١٩٩٩ .
١٠. Mustapha Mekidéche, «L'Algérie entre économie de rente et économie de marché »Alger,Dahlab,٢٠٠٠.

١١. Siegfried Zepf ;About rationalization and intellectualization ;International Forum of Psychonanalysis ;routledge taylor and francis group ;٢٠١١

١٢. Stéphanie Damarey ;finances publiques,gualino éditeur ;paris,٢٠٠٦.

١٣. Richared Bonney:sysètemes économiques et finances pupliques ,press universitaire de France,France,١٩٩٦.

١٤. Thébeau MICHEL .Allocations budgétaires et fourniture des services publics de santé et d'éducation ٢٠٠٠_٢٠٠٦:une comparaison internationale :papier présenté par le bloc ;Etude et analyse macroéconomique ;paris ;٢٠٠٩ .

١٥. Tim Callan and Others.The Distributional Effects of Austerity Measures:Acomparing of six EU Countries ;EUROMOD.december ٢٠١١.

١٦. Belkacem BOUZANA, « le contentieux des hydrocarbures entre l'Algérie et les sociétés étrangères » OPU, Alger, ١٩٨٥

٢_ أطروحات الدكتـوراه:

١. دراوسي مسعود،"***السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الإقتصادي حالة الجزائر ١٩٩٠_٢٠٠٤***" ،أطروحة دكتوراه دولة،كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير جامعة الجزائر،٢٠٠٤،

٢. زيوش رحمة،"***الميزانية العامة للدولة في الجزائر***" أطروحة دكتوراه غير منشورة،كلية الحقوق،جامعة مولود معمري بتيزي وزو،الجزائر،٢٠١١.

٣. محمد صادق حامد ربابعة،"***نموذج مقترح لقياس أثر جودة المعلومات المحاسبية على ترشيد الإنفاق الحكومي الأردني طبقا للمعايير الدولية***"،دكتوراه فلسفية في المحاسبة كلية الأعمال،جامعة الأردن عمان العربية للدرسات العليا،الأردن،٢٠١٠.

٣_رسائل الماجستير:

١. أحمد عبد الرؤوف إبراهيم أبو شريعة،"***أثر الترشيد في الإقتصاد الإسلامي***"رسالة ماجستير،جامعة اليرموك،٢٠١٢.

٢. بلقاسم رابح،"***محددات و أبعاد النفقات العامة في النظم الإقتصادية(دراسة مقارنة)***"،رسالة ماجستير،معهد العلوم الإقتصادية،جامعة الجزائر،١٩٩٩.

٣. بن عزة محمد،"***ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع الإنفاق العام منهج الإنضباط بالأهداف:دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة١٩٩٠_٢٠٠٩***"،ماجستير،كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية،جامعة أبي بكر بلقايد،الجزائر،السنة الجامعية٢٠٠٩_٢٠١٠.

٤. منال مروان عثمان،"***دور السياسة المالية في تعبئة الفائض الإقتصادي لتمويل التنمية الإقتصادية والإجتماعية،دراسة الإقتصاد السوري***"،رسالة الماجستير في الإقتصاد،جامعة حلب،٢٠٠٩.

٥. نبيل جمال عبد النبي،"***الآثار الإقتصادية والإجتماعية لموازنات السلطة الفلسطينية***"،مذكرة ماجستير كلية العلوم الإقتصادية والعلوم الإدارية بجامعة الأزهر،٢٠١٢.

٤_المجـــلات والدوريـــات:

١. حسان خضر،"***أسواق النفط***"،مجلة جسر التنمية،المعهد العربي للتخطيط،الكويت،العدد ٥٧.

٢. خالد المهايني،"***الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة***"،مجلة إدارة المال العام،التخصيص و الإستخدام،المنظمة العربية للتنمية الإدارية،أعمال المؤتمرات،مصر،٢٠١٠.

٣. سعد بن صالح الرويتع،"***قياس الأداء في الوحدات الحكومية***"مجلة جامعة الملك عبد العزيز،الإقتصاد و الإدارة،العدد٢،الرياض،٢٠٠٢.

٤. عبد الله بن سعود آل ثاني،"***الإتجاهات الحديثة في الرقابة***"،مجلة الرقابة المالية،العدد٤٢،جوان ٢٠٠٣،المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية.

٥. عطا الله وراد،"***دراسة تحليلية لتقييم أداء الوحدات الحكومية من منظور محاسبي***"،مجلة ندرة الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة،المنظمة العربية للتنمية الإدارية،دمشق،٢٠٠٥.

٦. عبد العزيز الإمام،***"الرقابة على الأموال العامة"***،ورقة مقدمة ضمن ندوة سرية العمل المصرفي وعلاقتها بمكافحة تبييض الأموال،المنظمة العربية للتنمية الإدارية،٦_١٠ أفريل ٢٠٠٨.

٧. ماجد بن عبد الله المنيف،"***منظمة الدول المصدرة للبترول أوبك نشأتها وتطورها والتحديات التي تواجهها"*** ،مجلة بحوث إقتصادية عربية،العدد٢ سنة ٢٠٠٨.

٨. مصطفى البراري،"***دور الأجهزة العليا للرقابة المالية المحاسبية و مكافحة الفساد من خلال تعزيز الشفافية والمساءلة العامة"*** ،مجلة الرقابة المالية،العدد ٥٠،يونيو ٢٠٠٧.

٥_*المنشـــورات والتقاريـــر الدوليـــة:*

١. البنك الدولي،"***تقرير مراجعة الإنفاق العام***"،لسنة ٢٠١٤.

٢. عدنان محسن ظاهر،"***حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية***"،منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي،لبنان،٢٠٠٧.

٣. مصطفى دبون،"***ماهو البترول***"،إتحاد الجزائريين منشورات المهندس الجزائر،١٩٨٣.

٦_*الملتقيـــات الوطنيـــة والدوليـــة:*

١. بن حمادي عبد القادر،"***تحليل الموازنة العامة في ظل الإصلاحات دراسة حالة الجزائر***"،مقال ضمن الملتقى الوطني الأول حول الإقتصاد الجزائري في الألفية الثالثة،جامعة سعد دحلب البليدة،٢١_٢٢ ماي ٢٠٠٢.

٢. سعيد كلاب،"***الرقابة المالية والإدارية ودورها في عملية التنمية***"،ورقة مقدمة ضمن مؤتمر"تنمية وتطوير قطاع غزة بعد الإنسحاب الإسرائيلي"١٣_١٥ فيفري ٢٠٠٦،كلية التجارة في الجامعة الإسلامية فلسطين.

٣. صرارمة عبد الوحيد،***"الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي***"،ورقة مقدمة ضمن المؤتمر العلمي الدولي حول الأداؤ المتميز للمنظمات والحكومات، يومي٨ و٩ مارس٢٠١٥،كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية،جامعة ورقلة،الجزائر،٢٠٠٥.

٧_*مواقـــع الإنترنيـــــت:*

١. Htmlاقتصاديات التقشف/http://www.alarabiya.net/ar/aswaq/2015 /02/06

٢. https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%AA%D9%82%D8%B4%D9%81

٣. http://economyofkuwait.blogspot.com/

٤. http//:siteresources/worldbank/org/INTMNAREGTOPGOVERNANCE/Resources/GNNFinaPrintArabic٢/pdf

٥. http//:Siteresources/worldbank/org/PEFA/Resources/PEFAReportArabicFinal/pdf

٦. www.arabparliaments.org

٧. http://www.issai/org/media(ç&(/١٠٣٣)/INTOSAI_GOV_١٤٩٠_a/pdf/

٨. http://www.project-syndicate.org/commentary/commodities-oil-falling-prices-by-jeffrey-frankel-٢٠١٤-١٢.

٩. www.academia.edu/١٢٠٧٣١٩٥/الجباية البترولية_pp_١

١٠. http://www/sudaneseinline/com/ar٢١٦/publish/١٩/sudannewsA٢٧٣٣.shtml-٢٤/٠٤/٢٠١٠.

١١. http://www.vox.com/٢٠١٤/١٠/٢/٦٨٩٢٧٨١/how-the-oil-and-gas-boom-is-changing-america

١٢. www.monde diplomatique.fr/index/sujet/pétrole.

١٣. www.um.dk/NR/rdonlvres/B٥٤٣C ٣CE.../GovernanceStrategy٢٧٠٣٠٧.doc le ٠٩/٠٨/٢٠٠٩.

١٤. http://www/imf.org/external/pubs/ft/pam49/pam4904.htm

١٥. www.opec.org

١٦. www.mem-algeria.org

كلمـــــة شكـــــر

أتقدم بشكري الخالص إلى:

- الله عزوجل وأحمده وأشكره على كل النعم ما ظهر منها وما بطن.
- رفيق دربي زوجي العزيز.
- أستاذي المشرف يرقي جمـال.
- أعضاء لجنة المناقشة.
- زميلاتي وزملائي بالعمل،وعلى رأسهم السيد المراقب المالي إسماعيل بن قرنوس،والسيد المراقب المالي المساعد مقدم بركان،والمفتش المحلل الرئيسي للميزانية ميهوبي سيد علي.

زهـــور

المقدمة العامـــة

تتأثر كافة دول العالم بالأزمة المالية العالمية بدرجات متفاوتة،ترتبط بدرجة الإندماج في الإقتصاد العالمي وأسواقه،غير أن أزمة الرهن العقاري التي حدثت سنة ٢٠٠٨ في الولايات المتحدة الأمريكية التي وصفت بأنها الأخطر منذ أزمة الكساد الكبير سنة ١٩٢٩،قد تحولت إلى أزمة مالية عالمية مست حتى دول العالم الثالث منها دولة الجزائر بالرغم من ضعف الإرتباط الوثيق بين إقتصادياتها.

و بإنهيار أسعار النفط إرتفعت معها المخاوف من التحديات الإقتصادية،وضغوط المطالب الإجتماعية بعد الوفرة التي عاشتها الجزائر أو ما يعرف بالبحبوحة فمع هذا الإنهيار الذي فاقت نسبته ٤٧% من أسعار البترول،جعل الدولة تبحث عن حلول للخروج من الأزمة بترشيد النفقات وتطبيق سياسة التقشف.

إشكاليـــة البحـــث:

انطلاقا مما سبق صغنا الإشكالية التالية:

إذا كان اقتصاد الجزائر يعتمد بشكل كبير على قطاع المحروقات ***فهل سياسة التقشف وترشيد النفقات هي السبيل الوحيد لمواجهة الأزمة الإقتصادية وتجاوزها؟***

ولمعالجة الإشكالية والسيطرة على جوانب الموضوع ارتأينا لطرح الأسئلة الفرعية التالية:

١. ***ما هي العوامل المؤثرة على تغيرات أسعار البترول؟***

٢. ***ما هي إنعكاسات إنخفاض أسعار البترول على إقتصاد الجزائر؟***

٣.***ما المقصود بسياسة التقشف؟***

فرضيات البحـث:

- من بين العوامل المؤثرة على تغيرات أسعار البترول فمنها ما هو متعلقة بالعرض والطلب وما هو متعلق بعوامل مستقبلية و جيوسياسية أيضا.
- إنخفاض أسعار البترول بعد أزمة الرهن العقاري أدى إلى إختلالات هيكلية في الإقتصاد الجزائر.
- التقشف هو السياسات التي تستهدف تخفيض حجم الإنفاق الحكومي، أو رفع الضرائب بهدف خفض عجز الميزانيات العامة للحكومة.

مبـــررات إختيـــار الموضـــــوع:

- موضوع الساعة، و تأثر الإقتصاد الوطني به.
- نظرا لمحدودية البحوث الإقتصادية في تناول هذا الموضوع.
- التعرف أكثر على أبعاد سياسة التقشف.

أهميـة البحـث:

تكمن أهمية البحث في مايلي:

١. إستقطاب الموضوع لإهتمام الرأي العام.

٢. الموضوع يتناول مشكلة مالية و إقتصادية كبيرة.

٣. تنبع أهمية البحث من خلال السياسة الإقتصادية الجديدة المنتهجة من طرف الدول لمواجهة تداعيات إنهيار اسعار البترول.

أهـــداف البحـــــث:

١. تبيان أن إنخفاض أسعار البترول كان عقب أزمة الرهن العقاري سنة ٢٠٠٨.

٢. معرفة إجراءات سياسة التقشف المطبقة على مختلف المجالات الإقتصادية.

٣. تأكيد أن إعتماد الإقتصاد الوطني على قطاع المحروقات وحده يؤدي دوما إلى حدوث أزمة إقتصادية وطنية.

منهـج البحـــث:

إن طبيعة الموضوع هي التي تحدد نوع المنهج المعتمد لذا لمعالجة هذا البحث قمنا بإستخدام المنهج الإستقرائي وآداته الوصف وبذلك يصف ظاهرة إنخفاض أسعار البترول، وإستخدامنا المنهج الإستقرائي أداته التحليل من خلال دراسة بعض الجداول فيما يخص تغيرات أسعار البترول.وكذا المقارنات التي تم دراستها في الجزء التطبيقي حول ميزانية المؤسسة العمومية للصحة الجوارية قبل وبعد عملية التسقيف التي شملت بعض الأبواب والمواد.

صعوبـات البحـــث:

١. قلة المراجع.

هيكـل البحـــث:

للإلمام بجميع جوانب الموضوع وتوضيحه أكثر تم تقسيمه إلى:

مقدمة، ثلاث فصول،فصل تطبيقي و خاتمة.

سيتم التطرق في الفصل الأول إلى سياسة التقشف وترشيد الإنفاق الحكومي، فالمبحث الأول تضمن سياسة التقشف، أما المبحث الثاني تضمن ترشيد الإنفاق الحكومي مفهومه، عناصره عوامل نجاحه.و المبحث الثالث نتناول فيه كفاءة إدارة المالية العامة.

أما الفصل الثاني سنتناول فيه الإنفاق الحكومي من خلال المبحث الأول: تطور النفقات العامة من خلال تطور دور الدولة في الإقتصاد. أما المبحث الثاني: أسباب تزايد النفقات العامة. وفي الفصل الثالث الجباية البترولية ففي المبحث الأول التطور التاريخي لأسعار النفط،ويتناول المبحث الثاني:قطاع المحروقات في الجزائر.سنتطرق لدراسة تقييمية لسياسة التقشف وترشيد الإنفاق الحكومي خلال الفترة ٢٠١٤-٢٠١٦ من خلال تسليط الضوء على ميزانية المؤسسة العمومية للصحة الجوارية بالمدية وحجم الإنفاق قبل وبعد عملية التسقيف من خلال السياسة التي إنتهجتها الدولة لتحقيق التوازنات الداخلية والخارجية.