

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير

الجمعية العلمية نادى الدراسات الإقتصادية

هاتف/فاكس: 021 47 75 15

رقم الحساب البنكي: N° 16-287/60-200 badr bank

الموقع: www.clubnada.jeeran.com

البريد الإلكتروني: cee.nada@caramail.com

المقر: ملحقة الخروبة الطابق الأول

علم - عمل - إخلاص

تحليل الموازنة العامة في ظل الإصلاحات دراسة حالة الجزائر

تمهيد :

إن تطور دور الدول في المجتمعات الحديثة ، خاصة منه الدور الاقتصادي أدى الى الأهمية البالغة التي تعطى للموازنة العامة باعتبارها أداة هامة و مؤثرة في عملية التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و من هذا المنطلق سنحاول التطرق الى :

1- نشأة و تطور موازنة الدولة :

لم تنشأ الموازنة بمفهومها العلمي الراهن ، الا بعد نشوة فحين كان المجتمع يعيش حياة قبلية بدائية ، لم يكن ثمة حاجة للموازنة و بعد أن انتظم المجتمع بشكله الحديث في شكل دولة تقوم على رأسها حكومة تسيير أمورها العادية من خلال صرف مجموعة النفقات ، و التفكير في احضار مجموعة الايرادات و العمل على الموازنة .
يعتقد أن الرومان هم أول من اضطر الى تنظيم واردات الدولة و نفقاتها في اطار الموازنة العامة ، نظرا لاتساع رقعة الامبراطورية ، و يقال أن الموازنة الرومانية كانت توضع حينذاك لمدة 5 سنوات .

أما في القرن 17 فقد تسلم البرلمان الانجليزي الصلاحيات المالية المتعلقة بالضرائب و انفاقها ، عندئذ تبلورت فكرة الموازنة بمعناها العلمي الحديث ، فانتقلت أمانة الملتقى الوطني الأول حول الاقتصاد الجزائري في الألفية الثالثة ، جامعة سعد دحلب البليدة 09000

من بريطانيا الى سائر الدول و كانت فرنسا الدولة الأولى التي اقتبست فكرة الموازنة ، كما كانت الدولة الأولى التي أدخلت عليها كثيرا من التحسينات على اثر الثورة الفرنسية سنة 1789 ، و من التحسينات الهامة التي أدخلتها على الموازنة أن السلطة التشريعية أصبحت لا تكفي لمناقشة الواردات و النفقات و تصديقها و الاذن لها ، بل أصبح بحق لها مصادقة استعمال الأموال العمومية من قبل السلطة التنفيذية .

1- تعريف الموازنة العامة : يمكن تعريف الموازنة العامة من خلال الآتي :

1 - يرى الدكتور **قحطاب بالسيوفي** في كتابه بأن الموازنة العامة هو صك تعدد السلطة التنفيذية ، يتضمن تقديرات مفصلة لنفقات الدولة التي تلتزم القيام بها و لمواردها اللازمة

تمويل هذه النفقات ، حيث يعرض على السلطة التشريعية مناقشة ما تراه مناسباً منه في صيغة قانونية ، يسمح بموجبها للسلطة التنفيذية القيام بمهامها الجبائية و الإنفاق خلال فترة زمنية محدودة .

2 – كما يعرفها المفكر باسل في كتابة ميزانية الدولة على أنها عبارة عن أداة من خلالها تقوم الحكومة باقتطاع و توزيع جزء من الثروة المنشأة الاقتصاد بغية تحقيق سياستها الاقتصادية و الاجتماعية .
بينما تعرفها بعض التشريعية القانونية على النحو التالي :

1 – القانون الفرنسي :

الموازنة هي الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة و ايراداتها و يؤذن بها ، و يقررها البرلمان في قانون الميزانية الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية و المالية للمرسوم الصادر في جوان 1956 .

2 – القانون البلجيكي :

يعرفها على أساس أنها بيان الواردات و النفقات العامة خلال الدورة المالية .

3 – القانون اللبناني :

يعرفها القانون اللبناني من خلال المحاسبة العمومية بأنها صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة و ايراداتها عن سنة مقبلة ، حيث تجار بموجبة الجباية و الإنفاق ، المرسوم الصادر بتاريخ 13 / 12 / 1963 .

4 - القانون الجزائري :

تتشكل الموازنة العامة للدولة من الإيرادات و النفقات المحددة سنويا كموجب قانون و الموزعة و فقا للأحكام التشريعية المعمول بها ، المادة 6 من قانون المالية سنة 1984 .

إن دورة الموازنة تعني جملة الإجراءات و المعاملات الفنية ، الاقتصادية ، و السياسية بالتدفقات النقدية للموارد و النفقات ذات الطابع الدوري ، ذلك أنها تتمثل في عدد من المراحل المتصلة و المكررة ، و التي تتميز كل منها بمشاكلها الخاصة بدءاً من مرحلة التحضير و إعداد الموازنة إلى الاعتماد ، ثم تنفيذها ، و التي تستند إلى الرقابة كأخر مرحلة . ولكن مع اتساع وظائف الدولة و تضخيم نفقاتها ، لم يعد مقبولاً كما يراه العالم الفرنسي لوفنبرجر " Ioufenberger "

إن مبدأ الوحدة لم يتلاءم مع التطورات السياسية و الاقتصادية ، و لهذا فقد أخذ مبدأ الموازنة مفهومها حديثاً بوجود موازنة كاملة للدولة ، و موازونات مستقلة ، و أخرى استثنائية ، و كذا ملحقة ، ناهيك عن المبادئ الأخرى التي لا تقل أهمية عن مبدأ الشمولية و عدم التخصيص ، ثم التوازن .

11 - عجز الموازنة العامة :

تعتبر مشكلة عجز الموازنة العامة من المسائل و القضايا الجوهرية التي أثارت اهتمام الباحثين في دول العالم ، فهي من المشكلات المالية التي المتميزة بتطويرها الذي يصيب كافة المجالات : الاجتماعية ، السياسية و الاقتصادية في ظل تقلص المواد ، و اتساع الحاجات . وقد تعدت المشكلة كونها قضية تواجهها دول العالم الثالث ، بل و حتى الدول الصناعية المتقدمة أصبحت تنظر إلى عجز الموازنة العامة كمشكلة حقيقية تتطلب تخطيطا دقيقا و جهدا كبيرا .

1 - مفهوم عجز الموازنة العامة :

يمثل العجز في الموازنة العامة الفارق السلبي . موازنة توسيعية من خلال زيادة المصروفات التي تؤدي بدورها إلى زيادة الطلب الكلي دون أن يرافقها زيادة في المداخيل .

2- أسباب عجز الموازنة العامة : يمكن تلخيص الأسباب الرئيسية فيما يلي :

- التوسيع في دور الدولة للإنفاق العام ، و ذلك من خلال زيادة متطلبات و احتياجات المواطنين .
- ضعف النمو الاقتصادي و تقلص مداخيل الدولة .
- ارتفاع الضرائب غير المباشرة خاصة ، وهو ما يؤدي الى ارتفاع الأسعار ، و الذي ينتج عنه المطالبة برفع الأجور أي ضرورة تدعيم الدولة للأجور .
- ارتفاع الاقتطاعات على العائدات للعائلات يؤثر على القدرة الشرائية ، و من ثم على ادخارهم ، وبصفة عامة يمكن أن ندرج هذه الأسباب في سببين رئيسيين هما :

أ - زيادة الإنفاق الحكومي.

ب - تقلص الموارد العامة .

3 - معالجة عجز الموازنة العامة :

لقد تطرقت دراسات عديدة لموضوع عجز الموازنة العامة ، و كيفية مواجهتها ، بإيجاد الطرق المثلى لتمويله و التعامل معه ، و سنحاول أن نستعرض في هذا الجانب ، التوجيهات الاقتصادية الحالية المعالجة لمشكلة عجز الموازنة العامة حسب الأسس الدولية و التطبيقات الحديثة.

فمن دول العالم من تنتهج برامج الإصلاح الذاتي لمعالجة المشكلة ، و منها من تلجأ إلى المؤسسات المالية الدولية لتمويل عجزها و خاصة اللجوء إلى صندوق النقد الدولي ، و مختلف المؤسسات المالية الدولية الأخرى.

1-3 برامج الإصلاح و التنمية الذاتية :

تنتهج كثيرا من دول العالم برامج الإصلاح الذاتية التي تعتمد على إجراءات و طرق علاجية، تختلف حسب طبيعة نظامها المالي و خصائص تهدف هذه البرامج إلى ترشيد النفقات العامة، وزيادة الإيرادات الضرورية بفرض الضرائب على جميع المجالات القابلة لذلك أي الإبقاء على دور الدولة واضحا في الاقتصاد بما يحقق التنمية الشاملة و التخطيط

المحكم، و في إطار برامج الإصلاح الذاتي، و بغية علاج الجزء المتعلق بالموازنة العامة من النظام المالي تلجأ الدولة إلى إتباع أخذ السياسات التمويلية التالية:

3-1-1 : سياسة التمويل الداخلي لتغطية العجز في الموازنة العامة:

تلجأ الدولة النامية إلى الاقتراض الداخلي عوضاً عن طلب القروض من الأسواق العالمية في سبيل ذلك تصدر تلك الدول سندات الخزينة لتمويل العجز في الموازنة العامة ، غير أن هذه السياسة قد تترتب عنها بعض الآثار السلبية كزيادة حجم الدين العام الداخلي عندما تكون أسعار الفائدة مرتفعة .

3-1-2 : ترشيد النفقات العامة :

وهو تطبيق عملي لأفضل كفاءة في توزيع الموارد ، فهو يشمل بالضرورة الحد من الإسراف في كافة المجالات و الأخذ بمبدأ الإنفاق لأجل الحاجة الملحة لتحقيق النمو المطلوب في الاقتصاد الوطني .

3-1-3 : سياسة التمويل الخارجي لتغطية عجز الموازنة العامة :

يهدف هذا الإجراء إلى التأثير على ميزان المدفوعات بتعزيز رصيد احتياطي العملة الأجنبية المتحصل عليها من القروض ، أو المحافظة على أسعار صرف العملة المحلية في حدود المعقول التي لا تؤدي إلى حدوث خلل في الموازنة العامة ، نتيجة ارتفاع قيمة الدين العام الناتج عن انخفاض قيمة العملة المحلية . ويدخل في سياسة التمويل الخارجي لسندات الخزينة التي تستقطب الأموال الأجنبية و استخدام سياسة تشجيع الطلب الخارجي و تنشيطه من خلال تشجيع الصادرات في الوقت نفسه ، و هو ما يحقق نتائج فورية ، كبيرة ، و يقلل من عجز الموازنة العامة ، و من الملاحظ أن مثل هذا الإجراء لسياسة التمويل الخارجي ، تنتهجه الدول الصناعية و لا يمكن في كثير من الأحيان أن يستخدم بنجاح . في الدول النامية ، لأن العبء الذي تستحمله هذه الدول في سداد تلك القروض على المدى البعيد ، سيفوق حجم العائدات من هذه القروض .

4 - برامج الإصلاح و اللجوء إلى المؤسسات الدولية :

4-1 صندوق النقد الدولي و إشكالية التمويل :

يشترط صندوق النقد الدولي لعلاج مشكلة عجز الموازنة العامة ، تدعيم مجموعة من السياسات الموجهة إلى القطاع المالي ، وهو ما تعمل به الدول الراغبة في الاستفادة من برامجه ، و ذلك بتطبيق جملة من التدابير المالية و تعديل سياستها القائمة ، وهو النشاط الضروري قبل الحصول على الدعم المالي كجزء من عملية التكيف الذي يهدف إليه الصندوق ، و يشمل جملة التدابير الخاصة بجوانب المصروفات ، ينبغي اتخاذ الاجراءات اللازمة لضبط الانفاق بما يقلل عجز الموازنة العامة و المصروفات المقصودة لتخفيض هذه النفقات الغير المكتملة و ذلك بالتركيز على الجوانب التالية :

-إجراء الإستقطاعات المالية للقطاعات التي تتحمل التقشف ، كقطاع الدفاع و القطاع الإجتماعي و قطاع الإدارة .

- إلغاء المعونات و المصروفات الإستهلاكية التي تشجع النمو و الإستثمار ، أي رفع الدعم الحكومي على السلع الضرورية ، و حصرها في الفئات المستحق لها ، بشرط أن يتم التخفيض في التكاليف المترتبة على هذا الإجراء ، كتقليص أعداد الموظفين في القطاع العام .
*أما في جانب الضرائب ، فإن البرنامج يوصي بضرورة تطبيق الإصلاحات الضريبية إلى زيادة المرونة و شمولية النظام الضريبي ، و تتدرج هذه السيلسة ضمن الإجراءات الهادفة إلى زيادة الإيرادات العامة عن طريق توسيع القاعدة الضريبية و تحسين وسائل جبايتها بما يقلل التهرب الضريبي .

إستخدام سياسة تسعيرية تتناسب و كلفة إنتاج السلع و الخدمات .
*إلغاء الدعم الحكومي الممنوع للمؤسسات العامة ، و كذا تصفية المشروعات التي تحقق خسارة دائمة و مستمرة .

كما يوصي الصندوق بإجراء دراسات لغمكانية تطبيق الخصخصة على إعتبار أنها تؤدي إلى تقليل أعباء الأنفاق العام ، و زيادة الإجراءات ، مما يقلل العبء عن الموازنة العامة و يخفض العجز فيها .

*و في مجال ميزان المدفوعات يشير صندوق النقد الدولي إلى ضرورة تقليل عجز الميزان التجاري ، بتصحيح الثغرة المالية بين الإستثمارات و إيداعات القطاع الخاص و عجز أو فائض الحكومة ، كما أن برنامج صندوق النقد الدولي يضع حدودا عليا للإهتمام المصرفي الداخلي للحكومة و الذي يهدف إلى مراعاة الحدود للقروض الحكومية المسموح بها لتمويل عجز الموازنة العامة .

4-2 آثار التمويل على عجز الموازنة :

من الملاحظ أن معظم الدول التي تلجأ إلى تطبيق برامج الصندوق النقدي الدولي تجد نفسها مجبرة على الإستعانة به ، لما يترتب عن ذلك من هزات إجتماعية و إضطرابات داخل هذه الدول .
قد تؤدي قرارات ترشيد الإنفاق و الإجراءات المتعلقة ببيع المؤسسات العامة إلى إرتفاع نسبة البطالة ، كذا تخلي الدولة عن دعم السلع الضرورية و تخفيض الخدمات . فهذه العوامل كلها تؤدي إلى نتائج إجتماعية و سياسية سلبية .

وقد أوضحت بيانات صندوق النقد الدولي ، أن من بين 77 برنامجا تمت دراستها و جد أنه في 28 منها قد أنخفض عجز الموازنة العامة و عجز الميزان التجاري .
و في 20 منها إرتفاع عجز الموازنة العامة و الميزان التجاري ، و فيها تبقى منها زاد عجز الميزان التجاري رغم إنخفاض عجز الموازنة العامة ، أو إنخفاض عجز الميزان التجاري رغم زيادة العجز الحكومي .

لقد أصبح العجز مشكل حقيقي تواجهه موازونات دول العالم خاصة النامية منها ، غير أن بعض علماء المالية يرون أن التوازن الإقتصادي قد يتم في بعض الحالات على حساب العجز في الموازنة ، و هذا ما يعرف بنظرية العجز المتراكم . إلا ان العجز قد يكون من الأمور المرغوب فيها في بعض الأحيان كوسيلة لحل بعض المشاكل الإقتصادية ، أو توسيع عملية التنمية ، حيث تعتمد بعض الدول إلى استخدام العجز لمحاربة البطالة بزيادة التوظيفات و المساعدات و الأجور في القطاع العام.

* سياسة الموازنة العامة بتدخل المؤسسات المالية الدولية :

بسبب الوضعية الاقتصادية الصعبة التي عرفها الإقتصاد الجزائري مع نهاية 1993 و بداية سنة 1994 ، لجأت الجزائر إلى اتباع سياسة التصحيح المدعومة من قبل المؤسسات المالية الدولية (صندوق النقد الدولي - البنك العالمي) و المتمثلة خاصة في سياسة الإستقرار الإقتصادي و سياسة التصحيح الهيكلي .

1- برنامج الإستقرار الإقتصادي : لقد أعدت الجزائر في 12 أبريل سنة 1994 برنامجا للإستقرار الإقتصادي ، مؤكدا من طرف إتفاق **standby** لمدة سنة و مبلغه 1 مليار مع صندوق النقد الدولي FMI.

إن الهدف من سياسة الإستقرار الإقتصادي هو استعادة التوازن في الإقتصاديات الكلية من خلال ترشيد الطلب المحلي و تقييد عجز الموازنة العامة بإتخاذ إجراءات لزيادة الإيرادات الحكومية و ترشيد النفقات و كذلك اتباع سياسة سعر الصرف ، تهدف إلى جانب الموارد إلى قطاعات التصدير و القطاعات التي تنتج السلع البديلية للواردات .
ومن ضمن الإجراءات التصحيحية التي اتخذت في سياسة الموازنة تمثلت أساسا في محاولة الحد من العجز و رفع الدعم في المواد الغذائية الأساسية ، وتخلي الخزينة عن تمويل الإستثمارات العمومية للمؤسسات العمومية ، وهذا من أجل تقليص النفقات العامة ، و بالمقابل لجأت الدولة إلى عدة إجراءات لزيادة الإيرادات ، كوضع نظام سعر الصرف للدينار أكثر واقعية و مصداقية و رفع أسعار المواد الطاقوية ، مع العلم أنه حدد عجز الموازنة خلال 3% من **pib** مقابل 7.9% سنة 1993.

2- برنامج التصحيح الهيكلي : يهدف البرنامج في برهانه الموازني إلى عدة أهداف يمكن حصرها فيما يلي :

- الإصلاح الهيكلي الضريبي
- تقوية الإدارة الضريبية
- إجراء تحسينات في محاسبة الموازنة و خاصة في عناصر المصروفات و الرقابة عليها .
- إصلاح قطاع الشركات العامة من خلال خوصصة بعضها و إجراء التحسينات على البعض الآخر ، وفي إطار هذا البرنامج التصحيحي الذي أعد مع المؤسسات المالية الدولية **bird-fmi** في أبريل 1995 مدته ثلاث سنوات و مبلغه 1.8 مليار \$ أقيمت سياسة لإعادة هيكلة المؤسسات مع مواصلة التطهير المالي إلى جانب إصلاح الهيكل الضريبي.

إلى جانب الإصلاحات المتخذة بصفة ذاتية من قبل الدولة في مجال الإيرادات العامة (إصلاح النظام الضريبي ، سياسة تخفيض الدينار.....) فقد أثبتت الجزائر إصلاحات أخرى مست مجال النفقات العامة بهدف تخفيض العبء على الدولة و تمثلت هذه الإصلاحات بالخصوص إصلاح أسعار و بتأرق ادم على النفقات من أجل التحكم في عجز الموازنة و في ما يلي تطور أرصدة الموازنة العامة للجزائر :

السنوات البيان	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
الإيرادات العامة	93500	116400	152500	248900	311864	313949	477181	611731	825157	829400	901500
النفقات العامة	119700	124500	136500	216100	420131	476624	566329	759617	724607	914100	976721
الرصيد	-2629	-8100	+16000	+36800	-108267	-162678	-89148	-147806	+100918	-84700	-75221

المصدر : ONS النشرة الإحصائية السنوية للجزائر لقوانين المالية 97.98 .
مايلاحظ أن الرصيد السالب قد غطى على موازنات هذه الفترة ، ففي هذه الفترة الممتدة ما بين 1988-1991 بدأ الرصيد يتحسن ، و ذلك أن عجز سنة 1988 وصل ب 26200 مليون دج ليتحول إلى فائض قدره 38800 مليون دج ، وهذا راجع إلى التغيرات التي مست هذه الفترة كانت إيجابية بإتفاق STAND BY الذي أبرمته الجزائر مع المؤسسات المالية الدولية ، و كذا زيادة إيرادات الجباية البترولية من خلال إنتعاش سعر برميل النفط الذي وصل سنة 1991 إلى 19 دولار و الإيرادات التي خصت مجال النفقات العامة من اجل التحكم في زيادتها ، و ذلك من خلال رفع الدعم عن "الإنجاز" في إطار قانون نظام الأسعار .
أما عن فترة 1992 -1995 فتميزت بعودة العجز الموازنة العامة مرة أخرى ، ففي سنة 1992 سجل رصيد الموازنة عجزا قدر ب 108267 مليون دج ، و ذلك من جراء ارتفاع حجم النفقات العامة في هذه السنة ، حيث تضاعفت بحوالي مرتين عما كانت عليه سنة 1991 ، و هذا راجع لبدائية عملية التطهير المالي للمؤسسات العمومية إلى نهاية سنة 1991 خصصت الدولة لهذه العملية مبالغ ضخمة، و بالمقابل نجد أن الإيرادات العامة لسنة 1992 لم ترتفع إلا بمعدل 25.29 % لسنة 1991 .

لقد بقي الرصيد سالبا في هذه الفترة لاستمرار زيادة إجمالي النفقات العامة عن حصيلية الإيرادات العامة التي تأثرت باستمرار ، تدهور سعر برميل النفط الذي وصل سنة 1995 إلى 17 \$ بالرغم من الإستمرار في سياسة تخفيض الدينار أمام الدولار .

أما فيما يخص الفترة 1996-1998 فقد تميزت بعودة تحسن الرصيد بفائض قدر ب 100548 مليون دج ، و هذا راجع الزيادة التي مست الإيرادات العامة للبلاد " حيث قدر معدل نموها ب 34.9 % عن سنة 1995 ، و ذلك لغنتعاش سعر برميل النفط الذي وصل إلى 21\$. ، و كذا بداية تطبيق قانون الخصوصية في أبريل 1996 .

أما في سنة 1997 و 1998 ، فبمقارنة عجز الموازنة العامة من حيث قيمة هذا العجز بالنسبة لسنوات الفترة الماضية 92-95 يعتبر مقبول ، و يرجع ذلك لعودة تدهور سعر برميل النفط الذي وصل في سنة 1998 إلى مادون 12.8 \$ و بذلك كان له تأثيرا سلبيا على إيرادات الموازنة العامة من ذلك أن الخسارة التي قدرت ب 600 مليون \$ نتيجة لتراجع سعر برميل النفط خلال السداسي الأول و الثاني لسنة 1977 .

الخلاصة :

عرفت مرحلة إنتقال الإقتصاد الوطني إلى إقتصاد السوق تطور كبيرا في المالية العامة ، فأصبحت موازنة الدولة تتميز برصيدا السالب و ذلك لعدم قدرة الإيرادات العامة على تغطية نفقات الدولة خاصة و أن الإيرادات تعتمد بنسبة كبيرة على موارد الجباية البترولية و هذا ماجعلها تتأثر تأثيرا كبيرا بتقلبات أسعار النفط .