الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

جامعة الجزائر

كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير

الوظيفة الاجتماعية للنفقات في الميزانية العامة
حالة الجزائر (1963- 2007)

ملخص أطروحة دكتوراة دولة في العلوم الاقتصادية، تخصص:التسيير

تقديم : نعيمي أحمد

إشراف : الأستاذ الدكتور شمعون شمعون

السنة الجامعية : 2007 - 2008

في مرحلة القطاع العام و سيطرته على وظائف الإنتاج و التوزيع ، كانت كل الأطراف الاقتصادية تساهم بشكل أو بآخر في الجانب الاجتماعي للتنمية. غير أن التحولات المحلية و العالمية أفرزت منطق السوق و آلياته ، و أثرت على حدود التدخلات الاقتصادية و الاجتماعية للدولة، و قد انعكس ذلك على الأهمية النسبية للوظائف الأساسية للميزانية العامة : الوظيفة الاجتماعية ، الوظيفة الاقتصادية ، الوظيفة الإدارية . و قد حدثت تحولات اقتصادية و اجتماعية عميقة بسبب الإصلاحات الاقتصادية الهيكلية و القلاقل الاجتماعية والصدمات البترولية و برامج التعديل الهيكلي .

و قد أدت كل هذه العوامل المتداخلة إلى بروز الميزانية العامة كركيزة أساسية للتنمية الاجتماعية و تكريسها كأهم قناة توزيعية على الإطلاق، مما يحتم الاهتمام بوظيفتها الاجتماعية . و لكن في المقابل لم يلق هذا البعد الاجتماعي المميّز للميزانية ما يوازيه من اهتمامات الباحثين و الدارسين في الجزائر. و قد حفزني هذا الإشكال على دراسة التطور الهيكلي للوظيفة الاجتماعية على امتداد أكبر فترة زمنية ممكنة، و على الخصوص خلال أخصب فترة زمنية من حيث التحولات التي حدثت على مستوى المحددات الاقتصادية و الاجتماعية و المالية للاقتصاد الجزائري ، و ذلك في سبيل استخلاص الدلالات التخصيصية و التوزيعية لتطور الوظيفة الاجتماعية للميزانية الجزائرية.

و فضلا عن ذلك، هناك دواعي قوية تبرّر اختياري لدراسة الوظيفة الاجتماعية من دون الوظائف الأخرى، يمكن إيضاحها في أربع مسوغات هي:

- المسوغ الأول : ذو صبغة مفاهيمية بسبب تغيرّ مفاهيم النمو الاقتصادي و التنمية الاقتصادية.
- المسوغ الثاني: ذو طابع إجرائي نظرا لتطور طرق التصدّي للفقر و آليات الحماية الاجتماعية.
- المسوغ الثالث : و يتعلق بسيروة الاقتصاد الجزائري خلال فترة الدراسة .
- المسوغ الرابع : و يرجع إلى طبيعة وظائف الدولة ضمن الاقتصاد المعولم.

أهداف البحث:

تتمثل أهداف البحث في الأتي :

- تحديد موقع الميزانية العامة ضمن إشكالية التخصيص العام للموارد.
- حصر و تحديد مفهوم و مجال الوظيفة الاجتماعية .
- بيان الأهمية النسبية للوظيفة الاجتماعية ضمن التطور الهيكلي للميزانية خلال فترة الدراسة و استخلاص الدلالات التخصيصية و التوزيعية المترتبة عن ذلك .
- محاولة الربط بين الهشاشة المالية للميزانية و الهشاشة الاجتماعية .
- لفت الانتباه إلى ضرورة ترشيد التحويلات من خلال دراسة العوامل التي تحد من نجاعتها ، ثم اقتراح سبل علاجها.

أسئلة البحث:

يتمثل السؤال الرئيسي لهذا البحث في الآتي :

- ما موقع الميزانية العامة من إشكالية التخصيص العام للموارد و ما الوزن النسبي لوظيفتها الاجتماعية في الحالة الجزائرية ، وما الدلالات التخصيصية و التوزيعية لتطورها ؟

و يتفرع عن السؤال الرئيسي مجموعة من الأسئلة الفرعية هي:

- إلى أي مدى يمكن للسوق أن يحسم التخصيص الأمثل للسلع الجماعية ؟
- هل يمنع ثقل المفهوم القانوني للميزانية و خصائصها التقليدية من تطوير أدائها ؟
- ما هي طبيعة الخيارات ضمن الوظيفة الاجتماعية، فهل يعكس التطور الهيكلي للوظيفة الاجتماعية خيار بناء و تعزيز القدرات البشرية في مجال معين دون غيره أم خيار الرعاية الاجتماعية الصرفة؟
- هل يدل النمو الظاهري لمخصصات الوظيفة الاجتماعية على تطور حقيقي لمستويات الخدمة المقدمة ؟
- هل أدت الهشاشة المالية للميزانية إلى تفعيل أدوات لتخفيض درجة حساسية الميزانية العامة لتحولات السوق الدولية ؟ و ما حدود ذلك ؟

- هل أدى انعكاس الهشاشة المالية للميزانية على وظيفتها الاجتماعية إلى تحول في آليات الدعم و الأدوات التوزيعية ؟

فرضيات البحث:

يستند هذا البحث على الفرضيات التالية :

- لا يمكن للسوق وحده أن يحسم التخصيص الأمثل للسلع العامة .
- يمكن تطويع الصيغة القانونية للميزانية و أقلمة خصائصها في اتجاه تطوير أدائها.
- يأتي خيار بناء و تعزيز القدرات البشرية ، لاسيما ما تعلق منها بالمخزون التربوي ، على رأس أولويات الوظيفة الاجتماعية للميزانية العامة .
- لا تصل المستويات الحقيقية لخدمات الوظيفة الاجتماعية إلى مستوى النمو الظاهري لمخصصاتها المالية.
- تؤدي الهشاشة المالية للميزانية بفعل الصدمات النفطية السلبية إلى أدوات عملية لتخفيض درجة هذه الهشاشة.
- تؤدي التحولات الهيكلية الاقتصادية و الاجتماعية العميقة إلى تحول في طبيعة و آليات الدعم و الأدوات التوزيعية .

حدود البحث:

تم تحديد البحث على الصعيدّين ، المفاهيمي و الزمني ، على النحو التالي :

- **الحدود المفاهيمية :** من حيث المفاهيم و المصطلحات و مجال العمل عموما ، يمكن تحديد مجال البحث كما يلي :

1. يغطي هذا البحث كل النفقات المدرجة في الميزانية العامة، جارية أو استثمارية، حقيقية أو تحويلية، ذات الأغراض و الأهداف و الغايات الاجتماعية.

2. الوظيفة الاجتماعية للميزانية العامة ، و إن تشابهت أو تقاطعت، مع بعض المفاهيم و المصطلحات إلا أنها تختلف عنها و لا تتطابق معها، و أهم هذه المصطلحات: الميزانية الاجتماعية للأمة، النشاط الاجتماعي للدولة، الحماية الاجتماعية العائدة إلى هيئات الضمان الاجتماعي.

3. لم أتعرض في هذا البحث إلى الإيرادات العامة إلا في إطار حدود الضرورة التي يقتضيها الشرح والإيضاح ، كما لم أتناول الوظيفتين الاقتصادية و الإدارية (السيادية) إلا في إطار توضيح مفهومها و بيان اختلافهما عن الوظيفة الاجتماعية .

4. لم أتناول ظاهرة تطور النفقات العامة و لا النظريات المفسرة لها لأنها كانت موضوع دراستي في الماجستير.

- **الحدود الزمنية:** هناك نوعين من الحدود الزمنية لهذا البحث هما:

أ- **الحدود الزمنية العامة:** حيث تناولت اتجاهات التطور الكمي و النوعي للميزانية العامة بصفة مطلقة أو منسوبة إلى الناتج المحلي الإجمالي، و كذا نموها الهيكلي خلال أكبر فترة زمنية غطتها الدراسة، و هي الفترة الزمنية (1963-2007).

ب-**الحدود الزمنية الخاصة:** و هي الفترة الزمنية (1967-2001)، و ذلك للأسباب المختصرة التالية:

- حصولنا على التبويب الوظيفي الدقيق للميزانية لهاتين السنتين.
- تمثل السنة الأولى من هذه الفترة الجزئية (1967) بداية انطلاق أول مخطط تنموي في الجزائر المستقلة و عام (2001) بداية العودة إلى الاستثمارات العامة في مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي.
- تعتبر الفترة (1967-2001) أخصب فترة زمنية طبعتها التحولات الهيكلية الاقتصادية و الاجتماعية و المالية و تخللتها الهزات الاجتماعية و الصدمات البترولية الايجابية و السلبية .
- نظرا لتركيزنا على الفترة (1967-2001) الغنية بالتحولات على مستوى المحددات الاقتصادية والاجتماعية و المالية ، تمكنا من بيان الدلالات التخصيصية و التوزيعية لتطور الوظيفة الاجتماعية خلالها.

منهجية البحث:

استخدمت في هذا البحث المنهج الاستنباطي بأدوات توصيف و تحليل على النحو الذي يلي :

- ملاحظة الظاهرة و أبعادها : التخصيص العام للموارد – الميزانية العامة – الوظيفة الاجتماعية – التحويلات الاجتماعية .
- دراسة مقارنة لطبيعة التخصيص في الميزانية خلال فترات زمنية جزئية مختلفة.

- دراسة مقارنة للنمو الهيكلي للوظيفة الاجتماعية خلال فترات زمنية جزئية مختلفة.
- دراسة مقارنة لتطور التوزيع البنيوي للتحويلات الاجتماعية خلال فترات زمنية جزئية مختلفة. .
- توظيف مفهوم الاتجاه العام للتطور.
- الانتقال دوماً من العام إلى الخاص.
- التدرج بحيث يتم تركيب البيانات ثم تفسيرها و تحليلها.

صعوبات البحث:

لقد اعترضت هذا البحث صعوبات كثيرة، غير أن أهمها اثنتان:

- الأولى و هي متعلقة بندرة الدراسات التي تناولت الوظيفة الاجتماعية لنفقات الميزانية العامة و انعدامها في الحالة الجزائرية.

- الثانية و هي راجعة إلى صعوبة الحصول على سلسلة زمنية للتصنيف الوظيفي لنفقات الميزانية على مدى الفترة الزمنية موضوع الدراسة، و قد وضحنا ذلك عند الحديث عن الحدود الزمنية للبحث.

أقسام البحث:

تتمثل أقسام هذا البحث في مقدمة عامة و ستة فصول موزعة على ثلاثة أبواب و خاتمة عامة. و تتضمن المقدمة العامة إشكالية البحث و أهدافه و حدوده و منهجية دراسته و صعوباته و أقسامه.

الباب الأول بعنوان : التخصيص العام للموارد و الميزانية العامة و رصد وظائفها ، و يضم فصلين اثنين الأول بعنوان التخصيص العام للموارد و الميزانية العامة و فيه تناولت إشكالية التخصيص العام للموارد وعاينت مدى نجاح أو فشل السوق في تخصيصها الأمثل ثم طرح البديل عن ذلك و هو الميزانية العامة، على أن يتناول الفصل الثاني أبعاد تطوير أداء هذه الميزانية لينتهي برصد وظائفها الأساسية : الاجتماعية – الاقتصادية – الإدارية .

أما الباب الثاني و هو بعنوان الوظيفة الاجتماعية و اتجاهات تطور الميزانية العامة الجزائرية فيقع في فصلين اثنين ، تناولت في أولهما مسوغات دراسة الوظيفة الاجتماعية بعد حصر و تحديد مجال هذه الوظيفة ، و في الفصل الثاني درست اتجاهات تطور الميزانية عموما و حسب الوظائف

تحديدا أين تم رصد التطور الوظيفي للميزانية خلال الفترة الزمنية (1963-2007) عامة و الفترة الزمنية (1967-2001) خاصة.

أما الباب الثالث فقد غطى الفصلين الأخيرين ، أي الفصلين الخامس و السادس ، حيث تناول الأول الدلالات التخصيصية لتطور الوظيفة الاجتماعية خلال فترة الدراسة بينما خصص الثاني للدلالات التوزيعية. ثم جاءت المقدمة العامة لتلخص النتائج الأساسية للبحث متبوعة بعدد من الاقتراحات التي تصب في اتجاه تحسين أداء الميزانية عموما و وظيفتها الاجتماعية تحديدا.

نتائج البحث:

يمكن إيجاز النتائج العامة لهذا البحث في الآتي :

1- يفشل السوق في تحديد التخصيص الأمثل للسلع العامة ، و البديل الذي يتم في إطاره عرض هذا النوع من السلع هو الميزانية العامة.

2- بالفعل ، يمكن تطويع الصبغة القانونية للميزانية العامة في اتجاه تطوير أدائها ، غير أن هذه الميزانية أخذت وقتًا طويلا لتخرج نسبيًا من صرامة الصبغة القانونية و تتزحزح نحو النجاعة و الفعالية.

3- في إطار المدخل الوظيفي الذي اعتمدناه في دراسة التطور الهيكلي للميزانية الجزائرية خلال فترة الدراسة ، استنتجنا ما يلي :

أ- أن ترتيب الأولويات في عرض السلع العامة ينعكس على ترتيب الأهمية النسبية لوظائف الميزانية، وأن أولوية الوظيفة الاجتماعية مقارنة بالوظيفتين الأخريين - الاقتصادية و الإدارية – خيار واضح و مكرس.

ب-أن عرض السلع العامة الاجتماعية ظل يتم دومًا من خلال الميزانية العامة باعتبارها ليس " سلع اجتماعية جديرة " فحسب ، بل كتعبير عن خيار تنموي استراتيجي واضح.

4- إن تأرجح الميزانية العامة خلال فترة الدراسة بين الطابع التوسعي و الطابع التثبيتي يدل على حساسيتها الكبيرة لأسعار النفط ، مما يعني هشاشتها المالية التي انعكست على الهشاشة الاجتماعية صعودًا و هبوطًا .

5- بينت دراسة التطور الهيكلي لتخصيصات الوظيفة الاجتماعية خلال الفترة المدروسة أن خيار بناء وتعزيز المخزون التربوي يأتي في المرتبة الأولى ، ثم يليه من حيث الأهمية خيار الرعاية الاجتماعية .

6- بسبب عاملي التضخم و النمو الديموغرافي لا ترقى المستويات الحقيقية من خدمات الوظيفة الاجتماعية إلى الحجم الاسمي للمخصصات المالية المرصودة.

7- خلال فترة الدراسة، تم تكوين مخزون تربوي هائل من حيث الكم ، غير أن تواضع مساهمة رأس المال البشري في النمو الاقتصادي يبيّن نقص نجاعة مخرجات العملية التعليمية . و هذا يحتم رفع تحدي فعالية المخزون التربوي التي يمكن الإشارة إلى أهمها، و هي:

- تحدي مواءمة مخرجات المنظومة التعليمية مع احتياجات السوق المتحولة محليا و دوليا.
- تحدي المزج الذكي بين الخصوصية و العالمية.

8- على الرغم من انعكاس الهشاشة المالية للميزانية على الهشاشة الاجتماعية ، إلا أنه كان للصدمات النفطية السلبية آثار ايجابية على مستويّن اثنين :

أ- **المستوى الأول :** هو مستوى الميزانية العامة ككل حيث تم اعتماد أدوات متدرجة تصب كلها في اتجاه تخفيض حساسية الميزانية للسوق العالمية ، و هذه الأدوات هي : اعتماد سعر مرجعي متوقع لبرميل النفط عند إعداد الميزانية – تأسيس صندوق ضبط الموارد – الدفع المسبق للديون و لاسيما الخارجية منها .

ب-**المستوى الثاني :** و هو مستوى الآليات التوزيعية : و قد تمثل ذلك في الاتجاه الواضح نحو تشخيص الدعم و ليس تعميمه ، و بذلك أصبحت التحويلات الاجتماعية تستند قبل توزيعها على الاستهداف و الحصر بأكثر دقة. و مع ذلك مازلت تكتفها مجموعة من العوائق و التحديات التي سوف نسوق بشأنها جملة من الاقتراحات التي تستهدف رفع هذه المعوقات .

الاقتراحات:

تأسيسًا على نتائج البحث أعلاه، و لاسيما الفقرة الأخيرة منها، نورد ثلاث أصناف من الاقتراحات على النحو التالي:

I.اقتراحات لتحسين أداء الميزانية عموما :

1. هناك ضرورة ماسة لتجاوز أسلوب ميزانية الوسائل إلى ميزانية ترتكز على أسلوب النتائج والأهداف. و هذا يتطلب إصلاح مدونة الميزانية العامة في الاتجاه الذي يسهل المعالجة المعلوماتية لميزانيتي التسيير و التجهيز و يمكّن من تحديد الأهداف و رصد الأداء و المقارنة بين المقدر و المنجز.

2. ضرورة استئناف إصدار سلسلة " الإحصاءات المالية " بالاستناد على المدونة العالمية لتصنيف النفقات العامة في طبعتها الأخيرة (طبعة عام 2001): Goverment Finance Statistics Manual 2001.

3. ضرورة استئناف عملية بناء معطيات المحاسبة الوطنية التي تكون قاعدة انطلاق لتحليل السياسات الاقتصادية المختلفة، و من ضمنها المصفوفة الإجتماعية (Matrice Sociale) التي تسمح بتحليل آثار تغير الإنفاق الاجتماعي العام في مجالات التعليم و الصحة و غيرها لاستخدامها في بيانات التنمية البشرية.

4. هناك ضرورة ماسة للبحث عن ادخار الميزانية بواسطة حصائل الجباية العادية و ليس الجباية البترولية وحدها ، مما سيسمح بإمكانية تغطية الجباية العادية للإنفاق الجاري الذي تعتبر الوظيفة الاجتماعية أهم مخصصاته.

5. تشجيع كل إجراءات السياسة المالية التي تهدف إلى زيادة نسبة تغطية الإيرادات غير البترولية لميزانية التسيير ، و من ذلك :

أ- المكافحة الصارمة للغش و التهرب الضريبي، لأن نتائج المراجعة المتدرجة لنسبة الضريبة على أرباح الشركات (IBS) من 50 % في نهاية الثمانينات إلى 25 % بموجب قانون المالية لعام 2007 كانت محدودة بسبب عدم التغلب على معضلة التهرب و الغش الضريبي.

ب-توسيع الوعاء الضريبي ليس عن طريق زيادة معدلات الضرائب ، و إنما عن طريق تبسيط الإجراءات الجبائية و تأهيل الإدارة الضريبية .

ج- إعطاء عناية خاصة و متزايدة لمديرية كبار دافعي الضرائب.

د-هناك ضرورة ماسة لدراسة جدوى الإعفاءات الضريبية ، حتى لا تتحول إجراءات الإعفاء من أداة لتشجيع الاستثمار إلى أسلوب للتهرب الضريبي.

II. اقتراحات لتحسين أداء التحويلات الاجتماعية على المستوى الكلي الشمولي :

من أجل فعالية و عدالة و ديمومة التحويلات الاجتماعية ، نورد الاقتراحات التالية :

1) يكون من الأنسب توحيد كل أنواع و آليات التحويلات الاجتماعية في قانون جامع على أن تتولى هيئة واحدة إدارة هذه الأنشطة.

2) تحسين فعالية برامج الدعم من خلال تحسين آليات الاستهداف بالمزج الذكي بين الآليات المختلفة: الاستهداف الإداري – الاستهداف الذاتي – الاستهداف الجغرافي.

3) اعتماد معيار الفقر بدل الدخل عند استهداف المعنيين بالدعم الموجه للمحرومين ، إذ يجب تحديد عتبة للفقر لتكون معيارًا و قاعدة انطلاق للدعم الرأسي (استهداف المعنيين أنفسهم) والأفقي (استهداف المناطق بحسب درجة فقرها) .

4) يكون من الأنجع أن نقوم بتصحيحات حتى بعد تنفيذ بعض برامج الدعم. فالتحويلات الرأسمالية (ميزانية التجهيز) التي تتطلبها عملية إيصال الغاز و الكهرباء إلى المدينة و الريف على حد سواء يمكن أن تكون محل استرجاع لجزء من الدعم بما تتطلبه مقتضيات التوزيع العادل للأعباء و تحملها بحسب المقدرة المالية .

5) إن برامج الدعم المرصودة في إطار البرامج النشطة لسوق العمل ذات اعتبارات اجتماعية توزيعية بالدرجة الأولى ، غير أنها يمكن أن تأخذ في الحسبان إحداثيات سوق العمل نفسه . و إذ أن هذه البرامج (TUPHIMO,CPE,ESIL , IAIG...) تتدخل في جانب العرض، فإن مراعاة جانب الطلب (الآثار المرتبة عن إعادة هيكلة المؤسسات- الخوصصة - مخرجات منظومة التكوين المهني - برامج رسكلة المسرحين من العمل لأسباب اقتصادية ....) من شأنه أن يضيف بعدًا آخر لهذا الدعم و هو البعد الاقتصادي أي التخصيص الجيد للموارد، هذا فضلاً عن مراميه الاجتماعية الأكيدة.

اقتراحات لتحسين أداء التحويلات الاجتماعية على المستوى الجزئي و القطاعي :

1) إن تحقيق المقترح الوارد في (II-1) سيؤدي إلى عدم تعارض و تداخل برامج الدعم المختلفة مما يستنتج ضرورة إزالة بعض هيئات الدعم القطاعية ، و هذا يؤدي إلى تخفيض الكلفة المالية و الإدارية لبرامج الدعم مما يؤثر ايجابياً على درجة فعاليتها و ديمومتها.

2) من أجل فعالية التحويلات الاجتماعية يجب اعتماد خطوط و معايير عامة للتدقيق الداخلي الاجتماعي (L'audit social) على مستوى البرامج الوطنية الكبيرة على أن تتم ترجمة هذه المعايير العامة إلى معايير ذات خصوصية بحسب نوعية القطاعات الفرعية للدعم .

3) بعد أن يتم تحديد عتبة الفقر التي يتم على أساسها الدعم يصبح من الضروري التحديث المستمر للبيانات المتعلقة بالفقر على عدة مستويات : البطاقية الوطنية للفقر – البطاقيات المحلية للفقر – التوزيع الجغرافي لجيوب الفقر ... و ذلك بحسب تغيرات مؤشرات التنمية البشرية.

4) عند محاولة تحسين أداء الأدوات التوزيعية عموماً و التحويلات الاجتماعية تحديدا يجب البدء بأكبرها كلفة مالية و أكثر تأثيرًا على الهشاشة الاجتماعية . ثم ننتقل تدريجيًّا إلى البرامج الأقل أهمية من حيث الكلفة المالية و درجة التأثير على معدل الفقر.... و هكذا....

<u>آفاق البحث:</u>

هناك مجموعة من الآفاق البحثية التي فتحتها هذه الأطروحة ، و نخص بالذكر منها :

- آليات الدعم المختلفة و مدى وصولها إلى أهدافها التوزيعية .
- آليات الاستهداف المختلفة و مدى ملاءمتها للحالة الجزائرية.
- التحويلات الاجتماعية بين اعتبارات العدالة الاجتماعية و ضرورات الكفاءة الاقتصادية .
- دراسة فعالية تحديات المخزون التربوي .
- التقييم الاقتصادي لوزن التحويلات الاجتماعية في الميزانية العامة .