

بورصة المحروقات وأثرها على السياسة النقدية في قانون المالية الجزائري
**The hydrocarbon market and its impact on monetary policy in the
 Algerian Finance Law**

سرباح خالد¹، ميمون خيرة²

¹ جامعة جيلالي الياباس – سيدي بلعباس، الجزائر ، khaled_sk1@yahoo.fr

² جامعة حسيبة بن بوعلي - الشلف، الجزائر mimoun@univ-chlef.dz

تاريخ الاستلام: 2019/05/22 تاريخ القبول: 2019/06/28 تاريخ النشر: 2019/12/26

ملخص:

من المؤكد أن قانون المالية يمثل آلية فعالة في يد السلطة التنفيذية لإعادة توازن ميزانية الدولة من خلال الاعتماد على خارطة الطريق وترسيم المحاور الكبرى لتحسين الحكامة المالية، لا سيما ترشيد النفقات العمومية، وإصلاح الإدارة الجبائية لتحسين ورفع التحصيل الجبائي خارج قطاع المحروقات خاصة تطوير و تميمين مداخل أملك الدولة وعصرنة المنظومة البنكية.

يهدف البحث الى اظهار تأثير سعر النفط في اعداد الميزانية العامة للدولة، وقد تم التوصل إلى أن الموازنة بين النفقات والإيرادات العامة مرهون بارتفاع بورصة النفط في الأسواق الدولية، كما أن عجز الآلة التشريعية في خلق تنوع اقتصادي ينعكس بالإيجاب على توازن ميزانية الدولة.

كلمات مفتاحية: قانون المالية العامة- المالية العامة -النفقات العمومية -الإيرادات الجبائية - إيرادات الدولة

تصنيفات JEL : E62, H2

Abstract:

The Finance Law is an effective mechanism in the hands of the executive to rebalance the state budget by relying on the road map and delineating the major axes to improve financial governance, particularly rationalizing public expenditure, and reforming the fiscal administration to improve and raise tax revenues outside the hydrocarbons sector. State and modernization of the banking system.

² المؤلف المرسل: ميمون خيرة ، الإيميل: mimoun@univ-chlef.dz

The research aims to show the effect of the oil price on preparing the state's general budget, It was concluded that The balance between public expenditures and revenues depends on the rise of the oil market in international markets. And The legislature's inability to create economic diversification is reflected positively on the balance of the state budget.

Keywords :Public Finance Law - Public Finance - Public Expenditure - Tax Revenue - State Revenues.

Jel Classification Codes :E62, H2

1. مقدمة:

تواجه الجزائر على غرار بلدان الربيع النفطية، اختلالات في التوازنات المالية، نتيجة السقوط المدوي لسعر النفط منذ صائفة 2014، وهنا يتجلى التأثير المباشر لسلطة الذهب الأسود على المنظومة التشريعية عامة وقوانين المالية خاصة، بحيث يعتبر المال المحرك الأساس الذي يواكب عمل الحكومة لتنفيذ مخططاتها التنموية في ظل التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي تشهدها البلاد.

ولكن رغم كل هذه التدابير والإجراءات تبقى تداعيات تأثير سلطة النفط أقوى، مما أجبر الحكومة إلى التوجه نحو آخر الحلول عن طريق طبع الأوراق النقدية، أو ما يعرف بالتمويل الغير التقليدي، لتجاوز الإفلاس والانهيار الاقتصادي وانحلال العقد الاجتماعي. وعليه يمكن طرح الإشكالية التالية:

ماهي تداعيات تأثير تغيرات أسعار النفط على قانون المالية في الجزائر؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية ارتأينا أن نتناول هذا الموضوع في بحثين، الأول بعنوان: قانون المالية، وتطرقنا من خلال مطالبه الثلاث إلى مفهوم قانون المالية العامة مبرزين أهميته على الوضع الاقتصادي والاجتماعي للبلاد ثم مصادره، أما المبحث الثاني جاء بعنوان: انعكاسات تأثير سعر النفط على قانون المالية، الذي عالجنه فيه، ثلاث مرتكزات اعتمدت عليهم الحكومة لتجنب الانهيار الاقتصادي، وذلك من خلال عقلنة النفقات العمومية، وزيادة التحصيل الجبائي وأخيرا اللجوء إلى التمويل الغير التقليدي.

2. قانون المالية

1.2 مفهوم قانون المالية العامة

1.1.2 تعريف قانون المالية العامة

المالية العامة هي عبارة عن علم للوسائل التي تستطيع بواسطتها الدولة الحصول على الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العامة عن طريق توزيع الأعباء بين المواطنين، ولقد ساد هذا التعريف عند الإقطاعيين التقليديين، حين كان دور الدولة يقتصر على الأمن والجيش، فكانت تسمى بالدولة الحارسة. إلا أن دور الدولة تطور بازدياد نفقاتها نتيجة تدخلها في نشاطات كانت في السابق حكر على الأفراد، وهذا ما يعرف بمرحلة الدولة المتدخلة.

ويعرف أيضا على أنه هو عبارة عن العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة، ووسائل توجيهها لتحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة. وكذلك هو العلم الذي يتناول النشاط المالي العام أو نشاط الدولة التي تستعين فيه بالأدوات المالية من إيرادات ونفقات عامة، بقصد تحقيق الرفاهية الاقتصادية الاجتماعية لأفراد المجتمع. (القاضي، 2014، صفحة 17)

أما القانون فما هو إلا الأداة التنظيمية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد الملزمة في مختلف الميادين ومنها الميدان المالي، فعن طريق القانون تتحول الجوانب النظرية في المالية العامة كالنفقات والضرائب إلى قواعد قانونية قابلة للتطبيق ويطلق عليها اسم التشريع المالي. ومنه فقانون المالية هو مجموع القواعد والأحكام التي تطبقها الدولة في إدارة شؤونها المالية. (العبيدي، 2011، صفحة 50)

2.1.2: خصائص المالية العامة

تقوم المالية العامة في الدول المتقدمة على مميزات التالية (الخطيب و أحمد ، 2005، صفحة 36):

- أنها نظرة توقعية مستقبلية للسلطة التنفيذية لما ستنفقه أو ما ستحصله من مبالغ خلال مدة زمنية محددة تقدر عادة بسنة واحدة، وتعكس الميزانية بما تحتوي من نفقات وإيرادات، المبالغ المرصودة لكل منها وهي تعكس برنامج الحكومة في الفترة المستقبلية اقتصاديا، سياسيا واجتماعيا.

- من خصائص الميزانية أيضا أنها تتطلب الإقرار أو الترخيص من السلطة المختصة وهي السلطة التشريعية التي توافق على توقعات الحكومة، والترخيص هو العنصر المميز للميزانية العامة عن الميزانية الخاصة، ولا تستطيع الحكومة أن تقوم بتنفيذ الميزانية إلا إذا تم ترخيصها من قبل السلطة التشريعية وهذا ما تعتمده غالبية دول العالم وهي من أهم الوسائل التي تملكها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية تمكها حتى من إسقاط الحكومة برفض الميزانيات التي تقدمها.
- من مميزاتها أيضا أنها وثيقة قانونية فالميزانية عبارة عن مجموعة حسابات تعدها السلطة التنفيذية بخصوص النفقات والإيرادات وقانون المالية هو الذي يرخص بإنجاز هذه النفقات والإيرادات وبالتالي فهو الذي يحول الميزانية من مجرد وثيقة حكومية إلى قانون ملزم التطبيق حيث ينص دستور 1996 المعدل بالقانون 01-16 في المادة 78 "كل مواطنين متساوون في أداء الضريبة".
- التوازن بين النفقات العامة والإيرادات العامة لم يعد هدفا، بل أصبح الهدف هو تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ولو على حساب التوازن المالي أو الحسابي في الميزانية العامة.
- الإيرادات العامة والنفقات العامة جزءا من الكميات الاقتصادية الكلية، تستعملها الدولة من أجل التدخل والمساهمة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الجديدة.
- إمكانية أخذ الدولة بالميزانية العامة لمعالجة الدورات والتقلبات الاقتصادية، وذلك بتخصيص فائض الإيرادات المتحقق في سنوات الازدهار لتغطية العجز في سنوات الانكماش والكساد الاقتصادي.

3: أهمية قانون المالية العامة

1.3: من الجانب القانوني

تظهر أهمية الميزانية العامة من الناحية السياسية حيث يشكل إعدادها واعتمادها مجالا حساسا من الناحية السياسية إذ تعد وسيلة في يد السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية مثلما سبق القول، أما من الناحية الاقتصادية تعكس الميزانية العامة في

دول كثيرة الحياة الاقتصادية والاجتماعية في مجتمعات هذه الدول فهي أداة تساعد في توجيه الاقتصاد الوطني فهناك علاقة وثيقة بين النشاط المالي للدولة (الميزانية) والأوضاع الاقتصادية بكل ظواهرها من تضخم وانكماش وانتعاش.

2.3: من الجانب الاقتصادي والاجتماعي

إعادة توزيع الدخل القومي بشكل يحقق العدالة العامة والتوازن الاجتماعي من خلال تنفيذ خطط السياسات الاقتصادية وتشجيع الاستثمار، وكذلك توفير الأمان والحياة الكريمة لجميع المواطنين وتوفير الرفاهية للدولة وزيادة إيراداتها.

تحقيق الاستقرار الاقتصادي ومحاربة المشكلات الاقتصادية ومن أهمها محاربة الفقر والبطالة، أي أنها أداة لسياسة الإصلاح.

التطوير والتنمية الشاملة، حيث تسعى إلى تحقيق أهداف مختلفة في مختلف الجوانب المادية والمعنوية.

المالية العامة أداة لتوجه حركة الاقتصاد الوطني، وتحقيق العدالة الاجتماعية وذلك بإعادة توزيعها للثروات.

تخضع الميزانية العامة لمجموعة من القواعد والمبادئ العامة من بينها:

أولاً- مبدأ سنوية الميزانية: يقصد بهذا المبدأ أن يحدث توقع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة بصفة دورية منتظمة كل عام، ويعني هذا المبدأ أيضا أن الميزانية يجب أن تقرر باعتماد سنوي من السلطة التشريعية، ومبدأ سنوية الميزانية ليس مطلقا بل ترد عليها استثناءات من بينها الميزانيات المخصصة للبرامج والمخططات الاقتصادية والاجتماعية التي يستغرق تنفيذها في الميدان عدة سنوات وتختلف بداية السنة المالية من دولة لأخرى فبعض الدول كالجائز تجعل بداية السنة المالية لميزانية الدولة في أول جانفي (من 1 جانفي إلى 31 ديسمبر) ودول أخرى تجعلها في أول جويلية على أن تنتهي في آخر جوان من السنة التالية كالولايات المتحدة الأمريكية ومصر (ناشد، 2000، صفحة 283).

ثانيا- مبدأ العمومية: يستلزم تحصيل الإيرادات العامة القيام ببعض النفقات، كما أن كثيرا من وحدات القطاع العام تتمتع بإيرادات ضخمة، ولهذا توجد طريقتان لإدراج الإيرادات والنفقات في الميزانية العامة (عباس، 2010، صفحة 338، 339).

● الطريقة الأولى: وتسمى بطريقة الناتج الصافي، ومؤداها إجراء مقاصة بين إيرادات كل وحدة ونفقاتها بحيث لا يظهر في الميزانية إلا نتيجة المقاصة، أي صافي الإيرادات أو صافي النفقات.

● - الطريقة الثانية: وتسمى بطريقة الموازنة الشاملة، ومؤداها أن تدرج في الميزانية كل نفقة وكل إيراد مهما كان مقداره ودون إجراء أي مقاصة بينهما. والطريقة الثانية، وهي المتبعة كمبدأ أي مبدأ العمومية والشمول، وذلك لاعتبارات معينة بعضها سياسي والآخر مالي.

● ثالثا- مبدأ التوازن: يعني هذا المبدأ، في المفهوم التقليدي، تساوي جملة نفقات الدولة مع إيراداتها المستمدة من المصادر العادية دون زيادة أو نقصان (ناشد، 2000، صفحة 302)، وفي هذا الصدد تنص المادة 139 من الدستور الجزائري " لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية أو زيادة النفقات العمومية ، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها ".

رابعا- مبدأ وحدة الميزانية: ويقصد به أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي وتتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف المحددة والاعتمادات الواردة في الميزانية كما وافقت عليها السلطة التشريعية ويترتب على مبدأ وحدة الميزانية قاعدة أخرى هي عدم تخصيص الإيرادات أي عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة نفقة معينة.

وهناك استثناءات واردة على مبدأ وحدة الميزانية من بينها:

— الميزانيات الملحقة: إذ تجيز المادة 44 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية اللجوء للميزانيات الملحقة لكن بنفس القواعد المقررة لإقرار الميزانية -موافقة البرلمان.

— الميزانيات غير العادية (الاستثنائية): لمواجهة نفقات مرتبطة بظروف استثنائية والميزانية الاستثنائية غالبا ما تمول بمصادر استثنائية كالقروض .

— الميزانية المستقلة: إذ أن الكثير من الدول تضع ميزانيات مستقلة للأشخاص المعنوية المتمتع بالاستقلال الإداري سواء كانت تجارية أم إدارية أم إقليمية إذ أن الاستقلال

الإداري لتلك الأشخاص لا فائدة منه إذا لم يتوج باستقلال مالي بإعداد ميزانياتها وتحديد نفقاتها دون إشراف من قبل وزير المالية وأن المصادقة على التقديرات المتعلقة بنفقاتها ومداخلها لا يتم من قبل البرلمان بل من قبل الأجهزة المحددة في القانون المنظم لهذه الهيئات وهذه الهيئات تتحمل العجز في الميزانية دون أن يؤثر ذلك على ميزانية الدولة.

— حسابات الخزينة: تتمثل وظيفة الخزينة في جمع إيرادات وصرف النفقات المسجلة في قانون المالية ، والتنسيق بين هاتين العمليتين غير أن التنسيق ليس أمرا سهلا ذلك أن الخزينة قد تتحصل على مبالغ نقدية لا يمكن اعتبارها إيرادات وتقوم بصرف نفقات تعود إليها لاحقا كإقراض الموظفين أموال لإنجاز سكنات أو شراء سيارات على أن يتم إرجاعها على دفعات، أو أن تقوم الدولة بشراء سلعة لتقوم ببيعها بسعر أعلى وهذه العمليات لا يمكن اعتبارها إيرادات ولا نفقات.

ولما كانت المبالغ المذكورة لا تشكل إيرادات ولا نفقات فإن الدولة تسجل تلك المبالغ في حسابات خاصة تعرف بحسابات الخزينة وهذه الحسابات لا تفتح إلا بقانون وتتضمن تسجيل العمليات النقدية التي تخرج عن الإيرادات والنفقات المسجلة في الميزانية العامة للدولة (عباس، 2010 ، صفحة 329).

4. مصادر قانون المالية العامة

1.4: المصادر الدستورية

يضع الدستور المبادئ الأساسية للمالية العامة، فعلى سبيل المثال في الجزائر ينص الدستور في المادة 78: كلّ المواطنين متساوون في أداء الضريبة.

ويجب على كلّ واحد أن يشارك في تمويل التكاليف العمومية، حسب قدرته الضريبية. لا يجوز أن تُحدّث أيّة ضريبة إلاّ بمقتضى القانون.

ولا يجوز أن تُحدّث بأثر رجعي أيّة ضريبة، أو جباية، أو رسم، أو أيّ حقّ كيفما كان نوعه.

كل عمل يهدف إلى التحايل في المساواة بين المواطنين والأشخاص المعنويين في أداء الضريبة يعتبر مساسا بمصالح المجموعة الوطنية ويقمعه القانون.

يعاقب القانون على التهرب الجبائي وتهريب رؤوس الأموال. (الجريدة الرسمية، 2016)

"كما تنص المادة 140 الفقرة 11 من الدستور أن التصويت على الميزانية الدولة من

اختصاص البرلمان. (الجريدة الرسمية، 2016)

2.4: المصادر التشريعية

تمثل قوانين المالية المصدر الأكبر، إذ تفصل الإيرادات والنفقات بما يشبع الحاجات العامة للمجتمع في كل المجالات ومادامت الحاجات العامة تتغير في فترات قصيرة، يصدر قانون المالية كل سنة على أن يليه قانون مالية تكميلي لمواجهة الظروف المستجدة، فعلى سبيل المثال الجزائر تعتمد أساسا على قانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بالتمويل (الجريدة الرسمية، المالية، وقانون 90/21 المؤرخ في 17/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية). (الجريدة الرسمية،

قانون رقم 90-21 المحاسبة العمومية، 1990)

5: انعكاسات تأثير سعر النفط على قانون المالية

يتجلى تأثير سعر النفط على قانون المالية من خلال مسعى الحكومة في إعادة التوازنات للمالية العمومية، ليشمل التحكم في النفقات العمومية وتحسين ورفع عملية التحصيل الجبائي واللجوء إلى التمويل الغير التقليدي لسد العجز في الميزانية.

1.5: عقلنة النفقات العمومية

تشمل النفقات العمومية كل من نفقات التسيير و نفقات التجهيز، وعقلنة النفقات العمومية ليس بالضرورة خفض هذه النفقات كما تفعل الحكومة، وإنما حوكمة المال العام.

1.1.5: تقليص نفقات التسيير

يقصد بنفقات التسيير تلك النفقات الضرورية لسير أجهزة الدولة الإدارية والمكونة من: أجور الموظفين ومصاريف صيانة العتاد، المعدات والادوات... الخ وهي عبارة عن النفقات التي تدفع من أجل المصالح العمومية والإدارة كجزء من النفقات الفعلية (الرويلي، 1992، صفحة 32). وتظهر ميزانية التسيير في قانون المالية بالجدول ب، بحيث تظهر الدوائر الوزارية والاعتمادات المخصصة لها بالمقابل، أما التكاليف المشتركة فهي نفقات مشتركة ما بين الوزارات (الجريدة الرسمية، قانون 18-15، 2016، صفحة 37).

ويتم تبويب نفقات التسيير إلى أربعة أبواب وهي محددة في المادة 24 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المتمثلة في: أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات؛ تخصيصات السلطات العمومية؛ النفقات الخاصة بوسائل المصالح؛ التدخلات العمومية (الجريدة الرسمية، المادة رقم 24 من القانون 84-17، 1984، صفحة 1042). هذا، وتتكون النفقات العادية من نفقات التسيير والنفقات التحويلية، وتضم نفقات التسيير العنوان الثاني

أي تخصيصات السلطات العمومية والعنوان الثالث أي النفقات الخاصة بوسائل المصالح، بينما النفقات التحويلية تضم العنوان الأول أي أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات والعنوان الرابع أي التدخلات العمومية. وكل عنوان من هذه العناوين يتم تقسيمه إلى أقسام ولكنها ليست ثابتة في كل الوزارات بل متغيرة حسب كل وزارة (جمال، 2004، صفحة 53).

المتعارف عليه أن ميزانية التسيير تكون في ارتفاع مستمر، وهو أمر منطقي نتيجة زيادة عدد السكان والذي ينعكس بدوره على زيادة في نفقة المستخدمين والتعويضات والتحويلات لفائدة العائلات ومشاريع استثمارية ذات أولوية، وهذا يندرج في إطار النفقات الغير قابلة للتقليص محافظة على مصالح الدولة واستمرارية الخدمة العمومية.

إلا أن الملاحظ من خلال توزيع الاعتمادات حسب كل دائرة وزارية، في تراجع مستمر بعد أن بلغ ذروته في ميزانية التسيير لسنة 2015 (الجريدة الرسمية، القانون رقم 10-14 المتضمن قانون المالية لسنة 2015 العدد 78، 2014، الصفحات 01-48) بمبلغ إجمالي قدر بـ (4.972.278.494.000) حيث وصلت الاعتمادات المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2018 (الجريدة الرسمية، القانون رقم 11-17 المتضمن قانون المالية لسنة 2018 العدد 76، 2017، الصفحات 01-67) بمبلغ قدر بحوالي (4.584.462.233.000) وهو ما يمثل تقليص ما نسبته 12% من ميزانية التسيير. وهنا تتجلى تداعيات انهيار أسعار النفط وتأثيرها على قانون المالية، خاصة وأن ما بين سنة 2011 و2015 سجلت ميزانية التسيير ارتفاعا كبيرا قدر بـ حوالي 45% (3.434.306.634.000) سنة 2011 (الجريدة الرسمية، القانون رقم 10-13 المتضمن قانون المالية لسنة 2011 العدد 80، 2010، الصفحات 01-27) في مقابل 4.972.278.494.000 سنة 2015) وهذا راجع مرة أخرى في تأثير سعر الذهب الأسود في السياسة المالية للبلاد أثناء تلك الفترة.

إن عقلنة النفقات العمومية من خلال تقليص نفقات التسيير له تأثير مباشر على قطاع التوظيف العمومي في ظل انعدام التوظيف العام، إلا ما أستثنى بقدر الحاجة فيما يخص بعض القطاعات على غرار وزارة التربية الوطنية، وهذا بالتأكيد ساهم في رفع نسبة البطالة. وهذا ما أكدته تعليمات الوزير الأول رقم 348 سنة 2014 مباشرة بعد انهيار أسعار النفط، وتنص على (الوزير الأول، 2014):

- تعليق كل توظيف جديد ماعدا في حدود المناصب المالية المتوفرة من خلال اللجوء، وبعد موافقة الوزير الأول، إلى تنظيم المسابقات والاختبارات المتعلقة بذلك، مع تفضيل اللجوء إلى إعادة نشر المناصب المالية الموجودة.
 - الحد من التنقلات الرسمية إلى الخارج.
 - تقليص التكفل بالوفود الأجنبية و التظاهرات و الندوات و غيرها.
 - الحد من إنشاء المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مع استثناء المنشآت الاجتماعية التربوية وترشيد تنظيمها وتسييرها.
- وكذلك أكدت مراسلة المديرية العامة للميزانية رقم 1156 سنة 2017 (المديرية العامة للميزانية، 2017) الموجهة لكل الوزارات و الولاية على ضرورة عقلنة النفقات العامة.

2.1.5: خفض نفقات التجهيز

يتم توزيع هذه النفقات حسب الخطة الإنمائية السنوية للدولة، وتظهر في الجدول ج الملحق بقانون المالية من كل سنة حسب القطاعات. وإن ميزانية التجهيز أو الاستثمار هي الميزانية التي تفتح الاعتمادات المالية في قانون المالية السنوي، وتخصص للقطاعات الاقتصادية للدولة، من أجل تجهيز القطاعات بوسائل الإنتاج للوصول الى تحقيق تنمية شاملة. وتنقسم نفقات التجهيز بحسب العناوين والقطاعات الفرعية والفصول والمواد (جمال، 2004، صفحة 58).

ومن خلال نفس السياق المنتهج من الحكومة في إطار عقلنة النفقات العمومية بخفضها لنفقات التجهيز، والتي بلغت ذروتها في سنة 2015 بمبلغ إجمالي قدر بحوالي (4.079.671.730) متعلق برخص البرنامج و مبلغ (3.885.784.930) متعلق باعتمادات الدفع، في مقابل انخفاض ملحوظ في سنة 2017 حيث سجل مبلغ إجمالي متعلق برخص البرنامج بـ (1.386.673.120) بانخفاض 195%، و مبلغ (2.291.373.620) متعلق باعتمادات الدفع أي بانخفاض 70%.

كما أكدت ذلك تعليمة الوزير الأول رقم 348 سنة 2014 في مجال خفض نفقات التجهيز، ونظرا لتقهقر ملحوظ لأسعار المحروقات وتأثيرها على التوازنات الداخلية و الخارجية، على أنه يجب:

- إتمام المشاريع التي انطلقت في الآجال المحددة وضمن التكاليف المقررة.
- ترتيب الأولويات في إطلاق المشاريع.
- اعتماد أصحاب المشاريع تلقائيا وإجباريا على المواد المصنعة وطنيا.
- إشراك المؤسسات العمومية و الخاصة الوطنية في انجاز المشاريع و استثناء المؤسسات الأجنبية في حالة الضرورة.

ومع كل هذه التدابير الرامية للتقليل من النفقات، سجلت ميزانية التجهيز لسنة 2018 قفزة في المبالغ الممنوحة خاصة اعتمادات الدفع بمبلغ (4.043.316.025) في مقابل (2.270.506.936) لرخص البرنامج (الجريدة الرسمية، القانون رقم 17-11 المتضمن قانون المالية لسنة 2018 العدد 76، 2017، صفحة 67)، وقد تأت هذه الزيادات نتيجة دعم النشاط الاقتصادي (تخصيصات لحسابات التخصيص الخاص وخفض نسب الفوائد، وكذلك تسوية الديون المستحقة على الدولة، ومساهمة الدولة في ميزانية الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية). ولكن يبقى التساؤل عن مصدر تمويل ميزانية التجهيز مطروح، والإجابة عنه تقودنا إلى دراسة المطلب الثالث المعنون ب التمويل الغير التقليدي.

2.5: زيادة التحصيل الجبائي

لاشك أن تدابير عقلنة النفقات العمومية غير كافية لتصحيح الخلل في الميزانية العامة للدولة، حيث رسمت الحكومة زيادات في التحصيل الجبائي خاصة الضرائب التي تحصلها خارج المحروقات، و مختلف الرسوم مع رفع قيمة الرسم على القيمة المضافة. وعليه نتطرق في هذا المطلب لأهم الإيرادات الجبائية في الفرع الأول ثم البحث عن أهمية تامين مداخل أملاك الدولة كإيرادات عادية في الفرع الثاني.

1.2.5: الإيرادات الجبائية

نتطرق في هذا الفرع لأهم الإيرادات الجبائية من ضرائب ورسوم و الرسم على القيمة المضافة

1.1.2.5: الضرائب

- تعريف الضريبة:

واجه الفقهاء الكثير من الصعوبات نتيجة لتطور مفهوم الضريبة الذي اختلف من وقت لآخر في سبيل تعريف الضريبة، فنجد الأستاذ تروتابس الذي اقتصر في تعريفها على

الجانب القانوني بوصفها:" وسيلة لتوزيع الأعباء بين الأفراد توزيعاً قانونياً ودستورياً طبقاً لقدراتهم التكلفية" (البطريق، 1972، صفحة 26).

ويرى الأستاذ جاستون جيز والذي اعتبرها " أداء نقدي تفرضه السلطة على الأفراد بطريقة نهائية وبلا مقابل بقصد تغطية الأعباء العامة".

كما عرفها PIERRE BELTRAME أنها " حصة مالية محصلة من المكلفين من خلال صفتهم الإسهامية والتي تقبض عن طريق السلطة بتحويل ذمة مالية نهائياً بدون مقابل محدد، من أجل تحقيق أهداف ثابتة عن طريق السلطة العامة" (BELTRAME, 2014, p. 12).

فهما يكن من تباين في الاتجاهات بشأن تحديد مفهوم معاصر للضريبة يعطى التعريف التالي:" الضريبة اقتطاع نقدي جبري نهائي يحتمله الممول ويقوم بدفعه بلا مقابل وفقاً لمقدرته التكلفية، مساهمة في الأعباء العامة وقيام السلطة بتحقيق أهداف معينة" (بركات، 1976، صفحة 17).

وقد لحق بالضريبة خلال مراحل التاريخ تطوراً كبيراً سواء بالنسبة لطبيعتها أو الأسس التي تستند إليها أو بالنسبة لأهدافها، فمن مساعدة اختيارية للحاكم كلما تعرضوا للغزو إلى فريضة إجبارية تلجأ إليها الدولة لضمان استمرارها، وصارت وسيلة لتوزيع أعباء الخدمات العامة على الأفراد توزيعاً عادلاً (منسي أسعد ، 1970، صفحة 143).

- أنواع الضرائب:

تفرض الضرائب على الثروة في النظم المالية المعاصرة باختيار طريقتين لتتبع الثروة وهما الطريقة المباشرة والطريقة غير المباشرة، وهو يعني الخيار بين الضريبة المباشرة والضريبة غير المباشرة.

يمكن أن نعلم إلى تحديد عناصر ثروة الخاضع عند منبعاها، ونفرض عليها الضريبة المباشرة وفي هذه الحالة تكون قد فرضنا الضريبة على ذات وجود الثروة تحت يد الخاضع.

كما يمكن أيضاً وبدلاً من تتبع الثروة وهي تحت يد الخاضع، أن نتبعها في تداولها أو في استعمالها، وذلك بفرض الضريبة على التصرفات وعلى المعاملات إذ تزداد عدداً وقيمةً بازدياد الثروة، ويشكل فرض الضريبة على تداول الثروة وعلى استعمالها الطريقة غير المباشرة لتتبع الثروة (طارق ، 2008، الصفحات 9-10)

2.1.2.5: الرسوم

– تعريف الرسم

يمكن تعريف الرسم أنه " مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبرا إلى الدولة، أو إلى إحدى هيئاتها العامة، مقابل نفع خاص يحصل عليه الفرد بجانب نفع عام يعود على المجتمع ككل " (ناشد، 2000، صفحة 102). إذن هي مبالغ تحصلها الدولة من بعض الأفراد مقابل خدمات تؤدي لهم أو مزايا تمنحها لهم مثل الرسوم القضائية ورسوم استخراج شهادات الميلاد، ورسوم الملكية العقارية ورسوم استخراج رخص القيادة.

– خصائص الرسم:

هي جميع المميزات التي تتميز بها الرسوم، وهي:

الميزة النقدية: هي اشتراط دفع قيمة الرسم بشكلٍ نقديّ؛ إذ ليس من المقبول أن تتخذ الرسوم صورة عينية بدلاً من دفعها نقداً، ويرتبط شرط الدفع النقديّ مع طبيعة التطورات الماليّة الحديثة والمؤثرة على الدول من حيث دفعها لمصروفاتها وحصولها على إيراداتها بشكلٍ نقديّ.

الميزة الجبرية: هي التزام دفع الأشخاص لقيمة الرسوم مقابل حصولهم على خدمةٍ ما، وجاءت هذه الميزة الجبرية للمحافظة على استقرار المؤسسات العامة والدول.

تقديم خدمات خاصة: هي من المميزات الأساسية التي تُساهم في تحديد طبيعة الرسوم الماليّة؛ حيث يُطبق الرسم عندما يتقدم شخص ما بطلبٍ للحصول على خدمة خاصة فيه من إحدى هيئات الدولة، وتُعتبر هذه الخدمة عبارةً عن المقابل الناتج عن دفع ثمن الرسم

– الرسم على القيمة المضافة:

القيمة المضافة هي الفرق بين قيمة السلع المنتجة وقيمة المواد التي دخلت في إنتاجها وهو ما يعرف بالاستهلاك الوسيط في عملية الإنتاج، فالقيمة المضافة تعبر في الواقع عن الثروة التي يضيفها الفرد أو المؤسسة إلى سلعة أو خدمة جراء مزاولة نشاط اقتصادي معين بحيث تصبح قيمة السلعة أو الخدمة الجديدة مختلفة عن سابقتها

وفعلا قد تحركت الآلة التشريعية للحكومة تحت تأثير سلطة النفط، مباشرة بعد صيف 2014، من خلال صدور أمر رقم 01-15 المتضمن لقانون المالية التكميلي (الجريدة الرسمية، أمر رقم 01-15 المتضمن لقانون المالية التكميلي العدد 40، 2015،

الصفحات 27-06)، والذي جاء في بالخصوص في مادته الثانية المعدلة لأحكام المادة 150 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة بتحديد معدل الضريبة على أرباح الشركات كما يأتي:

- 19% بالنسبة لأنشطة إنتاج السلع
- 23% بالنسبة لأنشطة البناء والأشغال العمومية والري، وكذا الأنشطة السياحية والحمامات باستثناء وكالات السفر.
- 26% بالنسبة للأنشطة الأخرى.

2.2.5: الإيرادات العادية (تامين مداخيل أملاك الدولة).

تنقسم إيرادات الدولة من أملاكها إلى عدد من الإيرادات منها (عزام، و الوادي، 2007، صفحة 51):

1.2.2.5: إيرادات الدومين

معنى كلمة الدومين ممتلكات الدولة أي الأموال العقارية والمنقولة التي تملكها الدولة والمؤسسات والهيئات العامة ملكية عامة أو خاصة ومنها ما يخضع لأحكام القانون العام كالترع والشوارع والميادين ومنها ما يخضع لأحكام القانون الخاص شأنه شأن الممتلكات الخاصة مثل الأراضي التي تتولى الحكومة بيعها أو تأجيرها.

فالدومين هو كل ملك تمتلكه الدولة سواء كانت ملكية عامة أو خاصة و سواء كانت أموالا منقولة أو عقارية و يمكن تقسيم الدومين وفقا لمعيار النفع إلى الدومين العام و الدومين الخاص

2.2.2.5: إيرادات الدولة من الدومين المالي

وهو أحدث أنواع الدومين الخاص ظهورا ويقصد بالدومين المالي محفظة الدولة من الأوراق المالية كالأسهم والسندات المملوكة لها والتي تحصل منها على أرباح وفوائد تمثل إيرادا ماليا يدخل ضمن دخل أملاك الدولة ،ولقد ازدادت أهمية الدومين المالي في الوقت الحاضر بالإضافة إلى حدوث تطور في مضمونه، فلم يعد قاصرا على الإيرادات الناتجة عن حق الدولة في إصدار النقود بل أصبح يتضمن أساسا، الأسهم التي تمثل مساهمة الدولة في مشروعات ذات الاقتصاد المختلف (التي تجمع بين الملكية العامة والملكية الخاصة) كما تسيطر الدولة على

بعض المشروعات ذات النفع العام حتى تتمكن من توجيهها إلى ما يحقق الصالح العام ، وقد يوجه النقد إلى توجه الدولة لاستثمار أموالها في شراء الأسهم والسندات نظرا للتقلبات الاقتصادية الكبيرة التي تتعرض لها سوق الأوراق المالية في بعض الأحيان مما يؤثر على إيرادات الدولة ويصبح غير ثابت أو مضمون (الصغير، 1999، صفحة 53). إلا أن الدولة قد تجد نفسها مدفوعة إلى ممارسة مثل هذا النشاط المالي لتحقيق هدف سياسي أو مصلحة اقتصادية يكون من شأنه اطمئنان الأفراد إلى شراء الأسهم والسندات الخاصة بالمشروعات التي تشارك فيها مما ينتج عليه إنجاح حركة التنمية الاقتصادية التي تحتاج إليها البلاد، هذا فضلا عن فوائد القروض التي تمنحها الدولة إلى الهيئات العامة المحلية وللمؤسسات والمشروعات العامة. (حسين، 2001، صفحة 35)

6- التمويل غير التقليدي

التمويل غير التقليدي هو تمويل مباشر لخزينة الدولة من طرف بنك الجزائر عن طريق عملية طباعة النقود، ومبرراته تمويل عجز الميزانية ودفع عجلة الاستثمار.

1.6: تمويل عجز الميزانية

صدر القانون الجديد للنقد والقرض الذي صادق عليه البرلمان مؤخرا في العدد 57 للجريدة الرسمية. ويعدل ويتم هذا القانون الأمر الصادر في 2003 المتعلق بالنقد والقرض، (الجريدة الرسمية، قانون رقم 10-17 عدد 57 تمم الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1424 الموافق 26 غشت سنة 2003 والمتعلق بالنقد والقرض، 2017) من خلال إدراج المادة 45 مكرر والتي تنص على أنه "بغض النظر عن كل حكم مخالف، يقوم بنك الجزائر ابتداء من دخول هذا الحكم حيز التنفيذ بشكل استثنائي، ولمدة خمس سنوات، بشراء مباشر عن الخزينة، للسندات المالية التي تصدرها هذه الأخيرة من أجل المساهمة على وجه الخصوص في تغطية احتياجات تمويل الخزينة وتمويل الدين العمومي الداخلي وتمويل الصندوق الوطني للاستثمار".

ووفقا لهذه المادة الجديدة، "تأتي هذه الآلية مرافقة تنفيذ برنامج الإصلاحات الهيكلية الاقتصادية والميزانية والتي ينبغي أن تفضي في نهاية الفترة المحددة كأقصى حد إلى توازنات خزينة الدولة وتوازن ميزان المدفوعات".

"وتحدد آلية متابعة تنفيذ هذا التمويل من طرف الخزينة وبنك الجزائر عن طريق التنظيم"، حسب ذات المادة من نص القانون.

2.6: تمويل الاستثمار

كما يسمح التمويل غير التقليدي للخبزينة بتزويد الصندوق الوطني للاستثمار عند الحاجة، بموارد في إطار مساهمات الدولة في الاستثمارات أو التمويلات طويلة المدى لبرامج الاستثمار العمومي.

وتكتسي هذه الأداة غير التقليدية التي تهدف إلى تعبئة وحشد موارد مالية استثنائية للخبزينة، طابعا انتقاليا حيث تم تحديد فترة تطبيقها بخمس سنوات.

ويترافق اللجوء إلى هذه الآلية مع برنامج إصلاحات اقتصادية و موازناتية هيكلية ستكفل عند نهاية فترة تطبيقها باستعادة التوازنات الاقتصادية والمالية الكلية (توازن خبزينة الدولة وميزان المدفوعات) وذلك بفضل ترشيد النفقات العمومية وتحسين مستوى المداخل الجبائية. (وكالة الأنباء الجزائرية، 2017)

وعلى هذا الأساس فإن لجوء الحكومة إلى خيار طبع النقود يكشف عمق الأزمة المالية وتأثير سلطة النفط على سلطة التشريع المالي من خلال التعجيل في إصدار تعديل جديد لقانون النقد والقرض، يواكب تطورات الأزمة الحالية.

7. خاتمة

في الأخير يمكن القول أن آلة التشريع المالي في الجزائر مرتبطة أساسا بإملاءات أسعار السوق النفطية، حيث أصبح من الصعب التحكم في أدوات السياسة المالية خاصة قانون المالية الذي يعتمد بشكل كبير على سعر النفط.

ولاشك أن الإجراءات القانونية المتخذة من طرف الحكومة جريئة تخدم الاقتصاد الوطني على المدى المتوسط و البعيد، خاصة تلك التدابير الرامية لإعطاء الأولوية والأفضلية للمنتوج الجزائري في إطار الصفقات العمومية، تنفيذنا لنص المادة 83 من نظام الصفقات، (الجريدة الرسمية، المادة 83 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام العدد 50، 2015، صفحة 24) القاضي بمنح هامش للأفضلية بنسبة 25 % للمنتجات ذات المنشأ الجزائري و/أو المؤسسات الخاضعة للقانون الجزائري. ويبقى خيار اللجوء إلى التمويل الغير التقليدي ينطوي على مخاطر كبيرة خاصة إذا استخدم في غير وجهته، وهو تمويل الاستثمار المنتج فقط.

أما الاقتراحات فتتمثل فيما يلي:

- ✓ وقف تمويل عجز الميزانية عن طريق التمويل غير التقليدي.
- ✓ حوكمة سياسة الانفاق العام خاصة نفقات التجهيز.
- ✓ إعادة النظر في السياسة الضريبية بما يتوافق مع مبدأ الشفافية، ومحاربة التهرب الضريبي.
- ✓ بعث قطاعات أخرى منتجة للثروة كالزراعة والسياحة لفك ارتباط ميزانية الدولة بسعر النفط.

7. المراجع

المراجع باللغة العربية

- حسن محمد القاضي. (2014). الإدارة المالية العامة. عمان: دار الأكاديميون للنشر والتوزيع.
- حسين الصغير. (1999). دروس في المالية العامة و المحاسبة العمومية. الجزائر: المحمدية العامة.
- حسين مصطفى حسين. (2001). المالية العامة. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- خالد شحادة الخطيب، و زهير شامية أحمد . (2005). أسس المالية العامة (الإصدار الثانية). الأردن: وائل للنشر.
- زكرياء أحمد عزام، و محمود حسين الوادي. (2007). مبادئ المالية العامة. عمان، الأردن: المسيرة.
- سعيد علي محمد العبيدي. (2011). اقتصاديات المالية العامة (الإصدار الأولى). الأردن: دار دجلة.
- سوزى عدلى ناشد. (2000). الوجيز في المالية العامة. الإسكندرية، مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر.
- صادق عبد الكريم بركات. (1976). النظم الضريبية. بيروت: الدار الجامعية.
- صالح الرويلي. (1992). اقتصاديات المالية العامة. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- لعمارة جمال. (2004). منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر. الجزائر: الفجر للنشر والتوزيع.
- محرز محمد عباس. (2010). اقتصاديات المالية العامة (الإصدار الرابعة). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- وكالة الأنباء الجزائرية. (2017). (تصميم و تطوير واج م.ت.، المحرر) تاريخ الاسترداد 04 11 2018

- يونس أحمد البطريق. (1972). مقدمة في النظم الضريبية. الإسكندرية، مصر: المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر.
- أبو سنية طارق . (2008). العوامل المؤثرة في التهرب والتجنب الضريبي وعلاقتها بالشكل القانوني لمكتب التدقيق والمحاسبة والشكل القانوني للشركة الصناعية (دراسة). الأردن: جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا.
- عبد المالك منسي أسعد . (1970). اقتصاديات المالية العامة. رسالة ماجستير. مطبعة مخيم.
- الجريدة الرسمية. (7 يوليو، 1984). المادة رقم 24 من القانون 17-84.
- الجريدة الرسمية. (15 غشت، 1990). قانون رقم 21-90 المحاسبة العمومية.
- الجريدة الرسمية. (30 ديسمبر، 2010). القانون رقم 10-13 المتضمن قانون المالية لسنة 2011 العدد 80.
- الجريدة الرسمية. (31 ديسمبر، 2014). القانون رقم 14-10 المتضمن قانون المالية لسنة 2015 العدد 78.
- الجريدة الرسمية. (23 يوليو، 2015). أمر رقم 01-15 المتضمن لقانون المالية التكميلي العدد 40. الجزائر.
- الجريدة الرسمية. (28 ديسمبر، 2017). القانون رقم 17-11 المتضمن قانون المالية لسنة 2018 العدد 76.
- الجريدة الرسمية. (12 أكتوبر، 2017). قانون رقم 17-10 عدد 57 تم الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1424 الموافق 26 غشت سنة 2003 والمتعلق بالنقد والقروض.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الجديدة الرسمية. (06 مارس، 2016). المادة 78 المعدل و المتمم بالقانون رقم 16-01. الجزائر.
- المديرية العامة للميزانية. (19 فيفري، 2017). مراسلة رقم 1156 المؤرخة في حول توضيحات تخص عقلنة النفقات العمومية لسنة 2017.
- الوزير الأول. (25 ديسمبر، 2014). تعليمة رقم 348 المؤرخة في بخصوص تدابير تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد.

المراجع باللغة الأجنبية

- BELTRAME, P. (2014). *la fiscalité en France* (éd. 20). Paris, france: Hachette Livre Paris.