

الإصلاح الميزانياتي في الجزائر: أهميته وصعوبات تطبيقه

Budgeting reform in Algeria: its importance and the difficulties of its implementation

محمد مسعي¹*

Mohammed Masai¹

¹ كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة (الجزائر)، medmessai@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2020/ 12/16؛ تاريخ القبول: 2020/12/26؛ تاريخ النشر: 2020/12/31

ملخص: تتناول هذه الدراسة بالتحليل واقع نظام التسيير الميزانياتي للدولة المستند إلى منطق الوسائل والذي ما زال قائما في الجزائر، ومحتوى إصلاحه الهادف إلى تحديثه من خلال الأخذ بنهج التسيير القائم على النتائج؛ ثم تتطرق إلى بعض الصعوبات الهامة التي من شأنها أن تواجه تطبيق هذا الإصلاح في الواقع (المقرر في 2023)، وذلك على ضوء تجربة فرنسا التي طبقت فعلا نفس الإصلاح، والتي استلهمت منها الجزائر برنامج إصلاحها الميزانياتي. وعليه، تهدف الدراسة أساسا إلى لفت انتباه السلطات المعنية إلى ضرورة أخذ هذه الصعوبات في الحسبان والسعي إلى تذليلها من الآن.

خلصت الدراسة إلى أن نجاح هذا الإصلاح سيقى مرهونا إلى حد كبير بمدى توفر الإرادة السياسية واقتناعها بجمتية التغيير، وبضرورة إصلاح الدولة ككل.

كلمات مفتاحية: إصلاح ميزانياتي في الجزائر، تسيير مستند إلى وسائل، تسيير قائم على نتائج.

تصنيف JEL: H8؛ H6؛ H5؛ E6

Abstract: This paper analyses the reality of the State budgeting management system based on logic of means still in force in Algeria, and the content of its reform which aims to modernize it by taking up the results-based management approach; it then deals with some important difficulties that may encounter the implementation of this reform in reality (planned in 2023), in the light of the experience of France that has actually applied the same reform, and from which Algeria has taken inspiration for its budgetary reform program. Therefore, the study aims essentially to draw attention of the relevant authorities of the necessity to take these difficulties into account and endeavor to overcome them by now.

The study concluded that the success of this reform will depend to a large extent on the political will and on its conviction of the inevitability of change, and the need of global State reform.

Keywords: budgeting reform in Algeria, means-based management, results-based management.

Jel Classification Codes : E6 ; H5 ; H6 ; H8

*-المؤلف المرسل: محمد مسعي، البريد الإلكتروني: medmessai@gmail.com

تمهيد

شهد نظام المالية العمومية¹ تطورات ملحوظة خلال القرن الماضي، كانت بدايتها بعد الحرب العالمية الأولى مع تراجع نموذج المالية العمومية الكلاسيكي (إعادة النظر في بعض المبادئ الكبرى لهذا النموذج، لاسيما مبدأ توازن الميزانية؛ بداية تدخل الدولة في الاقتصاد...)؛ ثم بعد الحرب العالمية الثانية مع شرعنة *légitimation* التدخل الاقتصادي للدولة (لضمان التوازن الاقتصادي بدلا من التوازن الميزانياتي²)؛ وأخيرا، خلال سنوات 1970 مع بروز نظريات اقتصادية معارضة لسياسة تدخل الدولة (بسبب عدم فعاليتها في مجابهة الأزمات الاقتصادية)، وأساليب جديدة في التسيير الميزانياتي، مثل طريقة "عقلنة الاختبارات الميزانياتية" في فرنسا (*Rationalisation des Choix Budgétaire*) (المستلهمة من "نظام ميزانية التخطيط والبرمجة" الأمريكي *Planning Programming Budget System*)، أو البحث عن الفعالية والكفاية³ في التسيير العمومي عبر إصلاحات ذات بعد مؤسسي. وتلتقي حاليا معظم الإصلاحات الميزانياتية في العالم في اختيار نظام "ميزانية البرامج والأداء" *Budget de Programmes et de Performance*. وهو ما قامت به الجزائر التي شرعت، منذ حوالي عقدين من الزمن، في التحضير لإصلاح شامل لنظام التسيير الميزانياتي للدولة (بما في ذلك النظام المحاسبي لهذه الأخيرة)، الذي أطلق عليه "عصرنة الأنظمة الميزانياتية" *Modernisation des systèmes budgétaires-MSB*، والذي يهدف أساسا إلى اعتماد نظام ميزانية البرامج والأداء (م.ب.أ).

لكن مع التسليم بأهميته في ترشيد نفقات الدولة والاستخدام الشفاف والأمثل للموارد العمومية، يُطرح السؤال حول سبب التأخير الهام في تفعيل هذا الإصلاح، وحول مدى الأخذ في الحسبان بعض الصعوبات الهامة المرتبطة بتنفيذه، أي بتطبيق نظام (م.ب.أ) في الميدان (على ضوء تجربة بعض الدول، لاسيما فرنسا التي استلهمت منها الجزائر برنامج إصلاحها الميزانياتي). ويؤدي ذلك إلى افتراض أن تحقيق الغاية من الإصلاح الميزانياتي في الجزائر يتوقف أساسا على وجود إرادة سياسية قوية ومقتنعة بجدية التغيير، وبضرورة إصلاح الدولة ككل، ومن ثمة تدفع للعمل من الآن على إرساء دعائم هذا الإصلاح، وتوفير شروط تطبيقه الناجح في الواقع.

تهدف هذه الدراسة إلى إبراز أهمية (م.ب.أ) التي يستند إليها الإصلاح الميزانياتي في الجزائر، من جهة؛ وإلى استعراض الانتباه إلى بعض الصعوبات الهامة التي من شأنها مواجهة تطبيق هذا الإصلاح في الواقع، وإلى ضرورة أخذها في الحسبان والعمل على تذليلها من الآن (أي السعي إلى توفير أفضل الشروط المسبقة لذلك التطبيق)، من جهة أخرى.

للإجابة عن السؤال المطروح والتحقق من الفرضية المتعلقة به، نعالج الموضوع، وفق المنهج التحليلي، في المحاور الرئيسية

التالية:

- تطور مفهوم ميزانية البرامج والأداء وأهميته؛
- الإصلاح الميزانياتي في الجزائر: مبرراته ومحتواه وسبب تأخير تفعيله؛
- بعض الصعوبات الهامة التي تواجه تطبيق نظام ميزانية البرامج والأداء.

I - تطور مفهوم ميزانية البرامج والأداء وأهميته

لم تتبلور أهمية (م.ب.أ) إلا بعد تطور مفهوم هذه الميزانية عبر الكثير من المحاولات والتجارب في العديد من البلدان لإصلاح ميزانية الوسائل التقليدية.

I-1 مفهوم ميزانية البرامج والأداء وتطوره

يعد تحديث التسيير الميزانياتي للدولة أساس تطورات المالية العمومية المشار إليها أعلاه باختصار شديد. لأن الميزانية بمعناها التقليدي المؤسس على منطق الوسائل، وعلى فكرة "الحد الأدنى" للدولة، أصبحت غير متوافقة مع التطور المطرد لدور هذه الأخيرة ومهامها (غياب الأهداف الواضحة، عدم قياس الأداء الفعلي للعمل الحكومي، مصدر تبذير للموارد...)، مما حث على الاعتماد التدريجي لـ (م.ب.أ) التي هي، في نهاية المطاف، محصلة للكثير من المحاولات لإصلاح الميزانية التقليدية، ونتيجة للعديد من التجارب الرامية إلى تحقيق درجة من الفعالية والكفاية في التسيير العمومي تضاهي أو تقترب على الأقل من تلك الملاحظة في المؤسسات (الشركات) الخاصة (وضوح الأهداف، أهمية المخرجات مقارنة بالمدخلات، قياس الأداء...).

يمكن تعريف نظام (م.ب.أ) بأنه تبويب لميزانية الدولة حسب برامج قطاعية ذات أولوية وتشمل المدى المتوسط، بحيث تكون الموارد مخصصة وفقا لأهداف معينة بوضوح، والنتائج مقيسة بواسطة مؤشرات أداء محددة سلفا ومقبولة. فمقابل الميزانية التقليدية (أو ما يعرف بميزانية البنود) التي تكون فيها الاعتمادات مخصصة حسب أبواب (فصول) crédits spécialisés en chapitres، ومجمّعة في أقسام وأجزاء وعناوين، والنفقات مقدّمة وفقا لطبيعتها خصوصا، أي حسب الوسائل المستعملة، تقدم (م.ب.أ) الاعتمادات حسب وجهة النفقات ضمن مهمات كبرى للدولة وبرامج، أي تكون موجهة نحو النتائج المنتظرة. وفقا لدليل الأمم المتحدة حول (م.ب.أ)، تُعرّف هذه الأخيرة أيضا بأنها مجموعة من الأساليب التي تسمح لمسؤولي البرامج بالتركيز على الإنجاز الكامل للأهداف المرتبطة بمسؤوليتهم، ومقارنة هذا الإنجاز بالنسبة إلى مؤشرات كمية ونوعية، مما يتيح الحصول على معلومات لا تسمح أساليب الميزانية التقليدية بالحصول عليها، وما يشكل أحسن عون لاتخاذ القرار. أما منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية فإنها تعرف (م.ب.أ) بكونها عملية ميزنة budgétisation تسمح بالربط بين الأموال المخصصة (للبرامج) والنتائج القابلة للقياس. وهي تفرق بين الميزنة التقديمية التي تعني ببساطة أن المعلومات حول الأداء مقدمة فقط في الوثائق الميزانياتية أو في وثائق أخرى رسمية، والميزنة الموضحة بالأداء التي تعني أن الموارد مرتبطة بصفة غير مباشرة باقتراحات الأداء المستقبلية أو الأداءات الماضية، والميزنة المرتكزة مباشرة على الأداء بحيث تكون الموارد مخصصة حسب النتائج المحققة (أو المنتظر تحقيقها).⁴

لـ (م.ب.أ) تاريخ طويل نسبيا؛ بما أن فكرة المرور من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج تعود إلى بداية القرن العشرين، وذلك مع محاولات إدخال أساليب الإدارة الحديثة في الإدارة العمومية لضمان التنفيذ الناجع للمهام الملقاة على عاتقها وفقا للخطة المعتمدة من طرف الحكومة (الموجهة لتحسين نوعية الخدمات العمومية)، والاهتمام بجعل الموظفين العموميين مسؤولين عن تصرفاتهم. وتمثل حركة رقابة أداء الحكومة أحدث تعبير عن ذلك الاهتمام، لاسيما في الولايات المتحدة الأمريكية التي تعد رائدة في هذا المجال. فعدم التحكم في الإنفاق الحكومي وزيادته الخارجة عن السيطرة دفع الجمهور إلى اتخاذ موقف عدائي من الحكومة (على المستويين الفيدرالي والولائي). وكرد فعل عن هذا الانشغال الجماهيري، قام الرئيس ويليام ه. تافت President William H. Taft، في 1909، بإنشاء اللجنة الخاصة بالاقتصاد والأداء Special Commission on Economy and Efficiency التي عرفت بـ "لجنة تافت" President Taft's Commission. وفي سنة 1912، قدمت هذه اللجنة تقريرها النهائي الذي أوصت فيه باستحداث عملية إصلاح ميزانياتي تحت إشراف الرئيس (تافت)، والقيام بتغييرات عميقة في الإجراءات المعمول بها والمتعلقة بالتقديرات الميزانياتية واتخاذ القرار⁵. إلا أنه وجب انتظار سنة 1934 لبداية تطبيق هذه التغييرات. بعد ذلك، وتبعاً للتحويلات التي أحدثتها الحرب العالمية الثانية، وعملا بتوصيات "لجنتي هوفر" commissions Hoover، لاسيما "لجنة هوفر الأولى" في سنة 1949، شُرع في تبويب ميزانية الولايات المتحدة على أساس البرامج والأنشطة التي تنفذها الحكومة، أو ما سمي بميزانية الأداء performance budget⁶. كما عزز قانون الإجراءات الميزانياتية والمحاسبية لسنة

1950 النزوع الرئاسي للرقابة بالنص صراحة على منح الرئيس سلطة الرقابة على "شكل وتفصيل" وثيقة الميزانية. وفي 1955، صادقت "لجنة هوفر الثانية" على تعزيز سلطة الرئيس في مجال الميزانية كوسيلة لإعادة "الرقابة الكاملة على الخزينة الوطنية للكونغرس"، حيث رأت أن الرئيس الذي تكون له كامل الرقابة على الإدارة يمكن جعله محل مساءلة من طرف الكونغرس عن عمل هذه الإدارة.⁷ وكانت المحاولة التالية، المقترنة أكثر بالإصلاحات التي اعتمدها الولايات المتحدة في سنوات 1950، هي تطوير معلومات عن الميزنة budgeting وإعادة توجيه نظام الميزانية الفيدرالية المرتكز على المدخلات inputs إلى نظام آخر يأخذ بعين الاعتبار المخرجات أيضا outputs. وفي سنة 1961، قامت وزارة الدفاع الأمريكية باعتماد (م.ب.أ)، قبل أن تتبعها لاحقا الحكومة الفيدرالية ثم الحكومات المحلية⁸. ومنذ ذلك الحين، لم تتوقف الولايات المتحدة عن توطيد ممارساتها ل (م.ب.أ)، لاسيما عبر إصدار نصوص تشريعية وإرساء إجراءات (خلال سنوات 1990 خاصة) متعلقة أساسا برقابة الأداء وتحديد مؤشراتهما، وكذا قياس النتائج في المدينين القريب والمتوسط (للتأكيد على الارتباط الوثيق بين التخطيط والبرمجة من جهة، والرقابة والتقييم من جهة أخرى).

تجدر الإشارة إلى أن أحد الأهداف الهامة المعلن عنها من طرف حركة الإصلاح في الولايات المتحدة تمثل في نقل الممارسات المالية السليمة في مجال التجارة والأعمال (في القطاع الخاص) إلى القطاع العمومي الذي كانت تسوده الفوضى على الأرجح؛ وهو الهدف الذي طالما أعرب عنه دعاة الإصلاح في الوقت الراهن. لكن هناك أدلة تشير إلى أن ممارسات التجارة والأعمال لم تكن مثالية بشكل خاص في مطلع القرن العشرين، ما يوحي بأنه تم إلى حد كبير ابتداء هذه الإصلاحات في القطاع العمومي وليس نقلها إليه من الخارج. وما زالت الدعوة إلى نقل ممارسات التجارة والأعمال الجيدة إلى الحكومة تحظى بالشعبية، لكن الفضائح المحاسبية للشركات التي كشفت عن تصريجات كاذبة للدخل من طرف عمالقة مثل انرون Enron (وسيط الطاقة الأمريكي الذي أفلس في سنة 2001 بعد فضيحة الاحتيال والتلاعب المالي التي تورط فيها هو وشركة المراجعة المحاسبية والمالية آرثير أندرسن Arthur Andersen)، وممارسات كبرى مؤسسات السوق المالية المتعلقة بالاستثمار في القروض العقارية عالية المخاطر subprime mortgage investment توهي بأن ممارسات القطاع الخاص ما زالت غير مثالية.⁹

I - 2- أهمية ميزانية البرامج والأداء

يمكن إعطاء فكرة أولية عن أهمية (م.ب.أ) عبر التركيز على أهم عيوب ميزانية الوسائل التقليدية. فكونها محدودة بالإطار السنوي، لا تسمح هذه الميزانية بالبرمجة متعددة السنوات، ومنه عدم ارتباطها دائما بالخطط التنموية للدولة، مما يؤدي في الغالب إلى تخطيط تقني غير واقعي من طرف الوزارات القطاعية. كما يؤدي ذلك إلى عدم وضوح الأهداف التي ترصد لها الاعتمادات، ومن ثمة عدم التخصيص الأمثل للموارد. وبما أن الأعباء تجتمع حسب طبيعتها (الميزنة وفقا لبنود الميزانية)، وليس حسب وجهتها، أي ليس وفقا لبرامج مسطرة ونتائج منتظرة، فإنه لا يمكن تحديد مؤشرات لقياس الفعالية والكفاية، ومنه عدم القدرة على قياس الأداء الفعلي للأجهزة الحكومية. كذلك، لا تسمح الإجراءات الميزانياتية غير المرنة للوزارات القطاعية بإعادة التخصيص بسهولة للموارد بين النشاطات أو بين البرامج خلال السنة المالية، عند الاقتضاء. أما أنظمة الرقابة والتقييم فإنها غالبا ما تتميز بتعدد الإجراءات وعدم الفعالية، ومنه غياب المساءلة الفعلية عن التسيير العمومي.¹⁰

على النقيض من ذلك، تركز (م.ب.أ) على رقابة الأداء وتقييمه المستمرين، وذلك باستعمال مقاييس normes لتحديد العلاقة بين الأموال المستخدمة والنتائج المحققة. وتتمثل مقاييس الأداء، بصفة عامة، في الفعالية efficacité (درجة النتائج المحققة والمعبر عنها بالمخرجات أو الآثار)، والكفاية efficience (النسبة بين كمية الموارد المستخدمة أو المدخلات،

والنتائج/ الآثار المتحصل عليها أو المخرجات، أي مدى تحقيق الفعالية بأقل كلفة)، والفعالية *effectivité* (مدى الاستجابة لما تنتظره الأطراف المعنية: المواطنون عامة، المرتفقون المعنويون، المكلفون بالضريبة...).¹¹

بصفة عامة، يمكن القول إن أهمية (م.ب.أ) تكمن في تدارك العيوب والآثار السلبية المرتبطة بميزانية الوسائل التقليدية، وذلك بالتحول من الاهتمام بالمدخلات أو الوسائل المستخدمة (ستتصرف في كم مبالغ من الاعتمادات؟) إلى الاهتمام بالمخرجات أو النتائج (ماذا نستطيع أن نفعل بهذه المبالغ؟). ومن ثمة، تحاول (م.ب.أ) الإجابة عن الأسئلة التالية: ما هي الأهداف الرئيسية التي ننوي تحقيقها؟ وكيف يمكن تحديد هذه الأهداف وبرمجتها؟ وما هي مكانتها وعلاقتها بالسياسة العليا للدولة؟¹²

وهكذا، تبرز أهمية (م.ب.أ) من خلال وضوح الأهداف من العمل الحكومي وأولوياته، وتقسيم هذه الأهداف على مجموعة من الوزارات والوحدات الإدارية الأخرى، وتقسيمها في كل وحدة إدارية إلى مجموعة من البرامج وتحديد الأنشطة اللازمة لتنفيذها، مما يوفر مرونة أكبر في إعداد الميزانية العامة للدولة (عدم التقيد بنود الميزانية لتوزيع الموارد بين البرامج ونواحي الإنفاق الأخرى)، ومما يسهل التحكم في النفقات، ويضمن التخصيص الأمثل للموارد العمومية. وبما أن وسائل قياس الأداء (لاسيما محاسبة التكاليف ومؤشرات الأداء) محددة سلفاً، فإن استغلال المعلومات عن الأداء (بعد تنفيذ البرامج) يتيح إيلاء اهتمام أكبر للتخطيط (في المدى المتوسط خاصة). وعبر أنظمة رقابة وتقييم ناجعة، تسمح (م.ب.أ) بتجسيد مبدأ المساءلة عن التسيير العمومي، ومنه تحسين الشفافية تجاه الشعب وممثليه.¹³

تكون (م.ب.أ) إذاً عبارة عن محاولة لربط المعلومات المتوفرة عن برامج العمل المختلفة لحكومة ما مع قرارات الميزانية، أي أن تخصيص الاعتمادات المالية لأي برنامج يتم بناء على معلومات متوفرة عن أهداف هذا البرنامج، وأهمية هذه الأهداف بالنسبة للدولة، وكمية ونوعية النتائج المنتظرة، وكل ما يوفر معرفة حقيقية عن البرنامج وكلفته وأهميته.¹⁴ ويعني ذلك، باختصار، جعل الإدارات العمومية تهتم أكثر فأكثر بعقلنة اختياراتها. ومن ثمة، يجب عليها أن تقتدي بالمؤسسات الاقتصادية، مع الأخذ بعين الاعتبار الفوارق الدقيقة (والمهمة أحياناً) في الطرائق المتبعة من طرف تلك الإدارات والتي يقتضيها العمل الذي يستهدف المصلحة العامة (وليس الربح المالي).¹⁵

لكن الأمر ليس بهذه البساطة على أرض الواقع. صحيح أن المعلومات عن الأداء مفهوم بسيط ولا يطرح إشكالات كبيرة: تقديم معلومات من شأنها السماح بمعرفة إذا كان مسؤولو البرامج ومقدمو الخدمة العمومية يقومون بما هو منتظر منهم بفعالية وكفاية. إلا أنه لا يمكن الحديث عن ميزنة قائمة على الأداء بمجرد وجود معلومات عن الأداء في الوثائق الميزانية. فإذا أرادت السلطات العمومية استعمال المعلومات عن الأداء عند إعداد الميزانية، يجب عليها أن تعمل على إدماج الأداء في سيرورة قراراتها المالية، وليس إبراز أوجهه الإدارية فقط.¹⁶ وما يجعل الأمر معقداً أكثر هو غياب تعريف عام للميزنة حسب الأداء، وعدم وجود اتفاق حول نوع المعلومات التي يجب أن تدمجها هذه الميزنة، وحول منهجيات موثوقة لقياس الأداء. كما أنه لا يوجد نموذج موحد للميزنة حسب الأداء. وحتى في الحالات التي تأخذ فيها بعض البلدان بنماذج متماثلة، يلاحظ أنها تعتمد أساليب مختلفة لتنفيذها، وفقاً لقدراتها وثقافتها وأولوياتها الوطنية الخاصة بها.¹⁷ ومع ذلك، ما زالت المحاولات جادة لتطوير (م.ب.أ) في الكثير من دول العالم.

من ناحية أخرى، ولتفادي الصعوبات التي تطرحها التغييرات المفاجئة والعميقة في الثقافة الإدارية، وفي العلاقات المالية بين الدوائر التي تقوم بالإفناق والدوائر المركزية عند تطبيق نظام (م.ب.أ)، يمكن في البداية عدم السعي إلى خلق أسلوب موحد لتطبيقه في جميع الدوائر الحكومية، بحيث تترك لكل دائرة الحرية في تطوير أسلوبها الإداري، والنظام الذي يناسبها ويتفق مع ظروفها، ويراعي خصوصيات نشاطها، لكن ضمن الخطوط العريضة للنظام ككل، وعلى أن يكون هناك إصرار على تفويض مسؤوليات الميزانية إلى المستوى الذي يتولى مسؤوليات صرف الموارد وتنفيذ العمليات، وأن تعطى الحوافز والمرونة الكافية لتحقيق القيمة المعادلة للأموال المنفقة. في بريطانيا، مثلا، كانت الفرضية الأساسية لما سمي بـ"مبادرات الإدارة المالية" *mangement financial initiatives* هي أن الميزانية عبارة عن "عقد للأداء" *contract for performance* تتعهد بموجبه الدوائر الحكومية بتحقيق أهداف محددة مقابل الموارد المالية المتفق عليها، أي تأدية نشاطات وفعاليات معادلة في قيمتها للموارد المالية المخصصة. وبذا تم الربط الوثيق في دائرة المالية بين نتائج العمليات الإدارية والنفقات المصروفة.¹⁸ وهي الترجمة في الواقع لمفهوم "معادل القيمة النقدية *value for money*"، الذي أصبح أحد الأسس المعتمدة لإعداد الميزانية والتقارير في المملكة المتحدة (في إطار التسيير العمومي الجديد).

II- الإصلاح الميزانياتي في الجزائر: مبرراته ومحتواه وتأخير تفعيله

قبل التطرق (باختصار) إلى محتوى إصلاحه ومدى جاهزته للتطبيق (في سنة 2023)، لا بد من إلقاء نظرة عن النظام الميزانياتي المطبق حاليا في الجزائر لإبراز أهم النقائص والاختلالات المتعلقة به والتي تبرر ضرورة هذا الإصلاح.

II-1 نقائص النظام الميزانياتي الحالي كمبررات للإصلاح

بعد استقلالها، ورثت الجزائر عن فرنسا نظام ميزانية الوسائل (ضمن نظام المالية العمومية ككل) واستمرت في تطبيقه كما هو تقريبا؛ بما أنها لم تحاول حتى تكييفه مع خصوصيات النظام الاقتصادي الذي كانت تأخذ به وقتئذ (الاشتراكية)، ولم تشرع في "جزأته" عبر إرساء أسسه التشريعية والتنظيمية إلا في سنة 1984، أي بعد صدور القانون المتعلق بقوانين المالية (ثم قانون المحاسبة العمومية في سنة 1990).

إضافة إلى عيوبه العامة (المشار إلى أهمها أعلاه)، تميز نظام ميزانية الوسائل المطبق في الجزائر (الخاص بالدولة) بجموده شبه التام من جهة، وانحرافه المستمر عن المبادئ الأساسية التي تحكمه من جهة أخرى. فقد لوحظ أنه لم يتم فقط تجاهل مختلف التغييرات (التقنية خاصة) التي أدخلت تباعا على نظام الميزانية التقليدية خلال النصف الأخير من القرن العشرين، في محاولة لتكييفه مع التطورات الحاصلة في العالم (لاسيما في مجال التسيير العمومي)، بل كثيرا ما تعمد السلطات المعنية إلى المس بالمبادئ الأساسية التي تحكم سيره (مثل تجاوز مبدأ سنوية الميزانية عبر الإسراف في استعمال الحسابات الخاصة للخزينة، لاسيما منها حسابات التخصيص الخاص *comptes d'affectation spéciale*، أو الإفراط في اللجوء إلى التنظيم *réglementation* خلال السنة المالية للالتفاف حول الترخيصات الميزانياتية الممنوحة للحكومة من طرف البرلمان).

وتعد تجزئة الميزانية العامة للدولة إلى ميزانيتين منفصلتين عن بعضهما (ولو أنهما مدرجتان شكليا في وثيقة واحدة) من أهم النقائص الملاحظة على النظام الميزانياتي الحالي. فوجود ميزانية للتسيير تبوب فيها النفقات بطبيعتها من جهة، وميزانية للتجهيز تبوب فيها النفقات حسب قطاعات اقتصادية (الاستثمار) وفصول نوعية (النفقات برأس المال) من جهة أخرى، يمنع البرمجة الناجعة والمشاركة لنفقات التسيير ونفقات التجهيز، ومن ثمة يعيق تخصيص الجيد للموارد (إضافة إلى تعقد إجراءات تنفيذ الميزانية وبطئها الشديد).¹⁹ كما يلاحظ أن تحضير الميزانية يقتصر في الغالب على "تجديد" الميزانيات السابقة (مبدأ الاعتمادات المصادق عليها سابقا *principe des services votés*، لاسيما بالنسبة للنفقات الجارية) عبر إدخال بعض التعديلات على

تقديرات هذه الميزانيات، بنسب مئوية تراعي التقديرات المتعلقة بتطور المجاميع الاقتصادية الكلية والمالية الكبرى (تحديد النطاق الاقتصادي الكلي *cadrage macroéconomique*).²⁰ أما غياب إطار ميزانياتي متعدد السنوات (حقيقي) فإنه يعيق رسم خطة إستراتيجية تحدد فيها أولويات النفقات العمومية (لاسيما تلك الخاصة بالاستثمار)، وتوزيع أفضل للموارد بين القطاعات وداخل القطاعات، واستخدام أكثر عقلانية للموارد العمومية. من جانب آخر، يؤدي استعمال وسائل إعلام آلي محدودة وغير متكاملة إلى صعوبة (وإلا استحالة) الحصول على الوثائق المتعلقة بالتسيير الميزانياتي وإلى عدم شفافتها.²¹ وعلاوة على الغياب شبه التام لتقييم الأداء، هناك عدم فعالية لنظام الرقابة ككل، المتمثل خاصة في رقابة قبلية تتميز ببيروقراطيتها ومحدودية أهميتها (تكتفي بفحص انتظام النفقة عند الالتزام بها *régularité de la dépense engagée*)، ورقابة بعدية متأخرة أو غائبة تماما، ومنه غياب مساءلة المسييرين عن نتائج تسييرهم في الغالب.

لكن إلى جانب هذه النقائص العامة والمتعلقة أساسا بالقصور "الذاتي" للنظام الميزانياتي المطبق حاليا، هناك ما أخذ أكثر أهمية على التسيير الميزانياتي في الجزائر والمرتبطة أساسا بالممارسات الفعلية للسلطات العمومية والمسؤولين الإداريين والماليين، والتي كانت مثار انتقاد من طرف بعض المؤسسات الدولية في تقييماتها لذلك التسيير، لاسيما البنك العالمي وهيئة "شراكة الموازنة الدولية" (المسح حول الميزانية المفتوحة).

1- تقييم البنك العالمي

انطلاقا من الأسئلة التالية: "هل تعزز الممارسات الميزانياتية الحالية الانضباط الميزانياتي أم أنها تهدد دوامه؟ وهل تسهّل هذه الممارسات التخصيص الملائم للموارد بين القطاعات وداخل القطاعات أم أنها تسمح بتوزيع الموارد بدون تحديد دقيق للأولويات؟ وهل يتم استخدام الموارد العمومية بفعالية وعقلانية أم أن هذه الموارد معرضة كثيرا للتبذير والفساد على المستويين المركزي وغير المركزي؟"، قام البنك العالمي²²، في سنة 2007، بإجراء تقييم للتسيير الميزانياتي في الجزائر مقارنة بالمعايير الدولية المعمول بها. وباستعمال أداة استقصاء مشتركة بينه وبين صندوق النقد الدولي متعلقة بتقييم ممارسات التسيير الميزانياتي عبر العالم تسمى "تقييم وخطة عمل" (بما أن الجزائر ليس لها أي أداة تقييم من هذا النوع)، أجرى البنك العالمي تقييمه مستعملا مجموعة من 16 مؤشرا تشمل المراحل المختلفة للتسيير الميزانياتي: 7 للصياغة *formulation*، 4 للتنفيذ، 2 حول تبليغ التقارير، 2 حول فحص الحسابات، 1 حول إبرام الصفقات العمومية.

أظهر هذا التقييم (التميز بطابعه الحالي الذي يفسر بكون جل الملاحظات الواردة فيه ما زالت قائمة) أن الجزائر لا تطبق سوى خمسة من تلك المؤشرات (الرئيسية المرجعية)، مع التأكيد على أن أداء الجزائر كان سيئا خصوصا في كل مراحل الصياغة، وتنفيذ الميزانية، وإعداد التقارير، وإبرام الصفقات. والحال أن البنك العالمي وصندوق النقد الدولي يعتبران أن نظام التسيير الميزانياتي لبلد ما في حاجة ماسة للتحسين إذا كان لا يفي بأقل من سبعة من المؤشرات الأساسية. وفيما يلي باختصار شديد أهم الملاحظات المسجلة:²³

صياغة الميزانية: ما يميز هذه الصياغة هو استعمال نظام تبويب بال *obsoleté*، وفرضيات غير صحيحة لصياغة الميزانيات الأولية، وإعادة تخصيصات هامة أثناء السنة. أما طريقة التدرج في تخصيص الموارد في الميزانية العادية وإلى حد ما في ميزانية الاستثمار (زيادة المخصصات في كل مرحلة من التنفيذ) تعتبر أساسا كتعديلات شبه آلية لمخصصات ميزانية السنة المالية السابقة، وهو ما يجعل من صياغة الميزانية عملية بسيطة. كما تتميز هذه الصياغة بالعدد الكبير للحسابات الخاصة للخزينة قصد تجاوز الدورة الميزانياتية السنوية. يلاحظ أيضا غياب ميزانية تركز على النتائج، وكذا إطار ميزانياتي متوسط المدى.

التنفيذ: لا يفسر البطء في التنفيذ بتقنين الخزينة *rationnement de trésorerie* ولكن ببطء الإجراءات التي تمنع الحتم السريع للفترة الإضافية للسنة المالية المنتهية (المعروفة باسم "اليوم الإضافي" *journee supplémentaire*)، ومنه توقيف ميزانية هذه السنة وفتح السنة المالية الجديدة، ما يؤخر التخصيص الأولي للموارد لأكثر من ثلاثة أشهر أحيانا.

إعداد التقارير: يؤدي غياب التجميع *consolidation* السريع والافتراضي للميزانية بعد تنفيذها، إضافة إلى عجز الرقابة المالية (بمعناها الواسع)، إلى النتائج السيئة المسجلة. فمع أن هناك مبادرات جارية ترمي إلى تحديث التسيير الميزانياتي، إلا أن الميزانية ما زالت تُسيّر على أساس قواعد بيانات متعددة ومنفصلة. وتؤدي هذه الوضعية إلى اختلال بين مختلف أنظمة قواعد البيانات المؤسساتية، وإلى صعوبات في تجميع معطيات موثوق بها في قاعدة البيانات المركزية الموجودة في وكالة الميزانية. ولا تخضع حسابات الميزانية الداخلية والخارجية إلى رقابة حقيقية. وهناك تدخلات سياسية هائلة *interférences politiques énormes* على مستوى عال في متابعة نتائج الرقابات، ما يمنع الكشف عن الحالات التي تثير مسائل هامة أو تفرض تطبيق عقوبات.

إبرام الصفقات: تدعو أهمية الاستثمارات والارتفاع المعتبر لعدد الصفقات المنفذة (في إطار برامج الإنعاش) إلى تدعيم الهيئات المعنية، وتحسين نظام إبرام الصفقات وتسييرها قصد تحسين فعاليتها وشفافيتها، وكذا ضمان تنفيذ الاستثمارات في شروط ملائمة من ناحية التناسب بين الكلف والمزايا، لاسيما فيما يتعلق بالمشاريع الكبرى.

وخلص تقييم البنك العالمي إلى أن الأداء السيئ لنفقات الاستثمار في الجزائر مرتبط بشدة بالنقائص في مجال تسيير النفقات العمومية؛ وأن الأداء الضعيف في هذا المجال يضع عراقيل خطيرة أمام تحقيق أهداف الاستثمارات العمومية، حيث أن الاختلالات الملاحظة في النظام الميزانياتي، والعوائق المؤسساتية أدت بانتظام إلى التنفيذ السيئ لبرامج الاستثمار؛ وأن كل النقائص الملاحظة تؤدي إلى الاختلال بين التخطيط الميزانياتي والأولويات القطاعية، والبرمجة السيئة، والتقدير المبالغ فيه للنفقات، والتأخر الكبير، والتكاليف الإضافية أثناء تنفيذ المشاريع.

وكانت الدرجات المتحصل عليها من طرف الجزائر في مجال التسيير الميزانياتي، على إثر هذا التقييم، أقل من تلك المتحصل عليها من طرف "بلد متوسط ينتمي إلى البلدان الفقيرة والمدينة بشدة" (*PPTTE (pays pauvres très endettés)*، ما جعل الجزائر مصنفة في المجموعة "س" ضمن هذه البلدان والتي لها أنظمة تسيير ميزانياتية غير متطورة. غير أن البنك العالمي يرى أنه "إذا استمرت الجزائر في بذل جهود كبيرة في إطار الإصلاحات الميزانياتية الجارية، سوف يتقلص الفارق الذي يفصلها عن البلدان الفقيرة والمدينة بشدة الأكثر تطورا خلال السنوات الثلاث القادمة."

كما أشار تقرير البنك العالمي إلى أن المتابعة والتقييم في الجزائر ينحصران في الرقابة المالية من طرف وزارة المالية؛ وأن المتابعة التقنية (أو المادية) من طرف هيئات التنفيذ المختلفة غير معروفة أو غير كافية في أحسن الأحوال؛ وأن هناك انعداما لأي تقييم بعدي يسمح بإجراء مقارنة بين ما تم تقديره وما تم إنجازه، و من باب أولى مقارنة الكلفة-الميزة (التكاليف الوحودية لنتائج أو مخرجات المشروع) أو الفعالية (الأثر الإجمالي للنتائج المحققة على الهدف الاقتصادي والاجتماعي للمشروع أو البرنامج) مع الوضعية الحقيقية؛ وأنه مع توسع الاستثمارات العمومية، فقد حان الوقت لتأسيس تقييم منتظم للنتائج.

من ناحية أخرى، اعتبر البنك العالمي موثوقية الميزانية (بالنسبة لنفقات التسيير) جيدة جدا (المبالغ الكلية للنفقات الفعلية تمثل 103% من النفقات المسجلة في الميزانية). كما أشار إلى أن الإصلاح الميزانياتي الجاري في الجزائر يسير في الاتجاه الصحيح، وأن دعم إجراءات إعداد ميزانية التجهيز يمثل أحد المكونات الأساسية لهذا الإصلاح.

ب- نتائج مسح "شراكة الموازنة الدولية" حول الميزانية المفتوحة

إثر المسح حول الميزانية المفتوحة²⁴ Open Budget Survey- OBS لسنة 2019 (المعتمد على البيانات المستقاة حتى نهاية 2018) الذي قامت به "شراكة الموازنة الدولية" International Budget Partnership-IBP²⁵، نالت الجزائر في مؤشر الميزانية المفتوحة Open Budget Index - OBI الدرجة 100/2 (الرتبة 112 من 117 دولة)، أي بانخفاض قدره درجة واحدة مقارنة بمسح 2017 (3 درجات)، و 17 درجة مقارنة بمسح 2015 (19 درجة)، و 11 درجة مقارنة بمسح 2012 (13 درجة). وتعد هذه النتيجة متدنية جدا مقارنة بالنتيجة المتوسطة الإجمالية التي هي 45 درجة (معدل درجات المتوسط العالمي للشفافية). ويعني ذلك، حسب IBP، أن الحكومة الجزائرية وفرت خلال الفترة التي شملها المسح الأخير (وكذا مسح سنة 2017) معلومات أقل عن كيفية جمع الأموال العمومية وإنفاقها، مقارنة بالفترتين المتعلقتين بمسح سنتي 2015 و 2012؛ وأن تلك الحكومة توفر للجمهور معلومات ضئيلة عن الميزانية العامة للدولة وعن أنشطتها المالية خلال سنة الميزانية، مما يعد تحديا للمواطنين في محاسبتها عن إدارة الأموال العمومية.

وبشيء من التفصيل، يلاحظ في البداية أن نتيجة الجزائر بالنسبة لمؤشر الميزانية المفتوحة لم تخرج من فئة "الاشيء أو ضئيل" المنحصرة بين الدرجتين 0 و 20، وذلك خلال كل الفترة المشمولة بالمسوحات، أي من 2008 إلى 2019. أما التحسن في هذه النتيجة الملاحظ في سنة 2012 فيمكن تفسيره خاصة بنشر مشروع الميزانية من طرف الحكومة خلال السنة المعنية، أي كانت هناك زيادة في كمية المعلومات المتاحة، بعد حصول الجزائر على الدرجة واحد فقط في مسح 2010. ويمكن أيضا تفسير نتيجة المسح لسنة 2015، وهي 19 درجة (التي تبقى أعلى درجة تحصل عليها الجزائر لحد الآن)، بالزيادة في كمية المعلومات الموضوعية تحت تصرف الجمهور، مقارنة بالمسح السابق (2012)، حيث أن نشر التقارير الشهرية أو الفصلية لأول (وآخر) مرة (بعد أن كانت تعد للاستعمال الداخلي فقط)، ساهم بقوة في تحسين تلك النتيجة. وبصفة إجمالية، يفسر التحسن (النسبي جدا) في نتيجة السنتين 2012 و 2015 بمحاولة السلطات بذل بعض الجهد لتوسيع الشفافية في الميزانية، بعد النتيجتين المخيبتين جدا اللتين حصلت عليهما الجزائر في 2008 (الدرجة 2) و 2010 (الدرجة 1). إلا أن هذا الجهد سرعان ما خفي؛ إذ أن نتيجة المسح لسنتي 2017 (الدرجة 3) و 2019 (الدرجة 2) كانت أيضا مؤسفة جدا.

مقارنة ببلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي شملها المسح، تصنف الجزائر ضمن مجموعة البلدان التي تقدم معلومات غير كافية أو معدومة، وهي العربية السعودية (الدرجة 18)، والعراق (الدرجة 9)، ولبنان (الدرجة 6)، والسودان (الدرجة 2)، وقطر (الدرجة 1)، أو التي لا تقدم أي معلومات عن ميزانيتها والمتمثلة في اليمن (الدرجة 0). وهي بذلك بعيدة جدا عن الأردن الذي يدخل في فئة البلدان التي تتيح للجمهور مستويات كافية من المعلومات (الدرجة 61)، وعن المغرب ومصر أيضا اللذين يصنفان ضمن البلدان التي تقدم معلومات محدودة (الدرجة 43 لكليهما)، وكذا عن تونس المصنفة في فئة البلدان التي تقدم الحد الأدنى من المعلومات (الدرجة 35). ويعني ذلك، بصفة عامة، أن الجزائر لا تزال تعاني من نقص كبير في الشفافية الميزانية.

أما فيما يخص شمولية المعلومات المقدمة في الوثائق الميزانية الثماني الرئيسية [البيان التمهيدي (التقرير السابق) للميزانية، مقترح الميزانية للسلطة التنفيذية (مشروع الميزانية الحكومي)، الميزانية المقررة (المصادق عليها)، ميزانية المواطنين، التقارير السنوية أو أثناء السنة (تقارير شهرية أو فصلية)، المراجعة نصف السنوية، تقرير نهاية السنة، تقرير التدقيق] ووضعها تحت تصرف الجمهور،

أظهر المسح أن الجزائر لم تعد بيانا تمهيدا للميزانية، ولا ميزانية المواطنين²⁶، ولا تقارير نهاية السنة. أما إعداد مقترح الميزانية، والتقارير السنوية، وتقرير المراجعة نصف السنوية، وتقرير التدقيق، فقد كان للاستعمال الداخلي فقط. إذًا باستثناء الميزانية المقررة (التي يتضمنها قانون المالية المنشور في الجريدة الرسمية)، لا توضع الوثائق الميزانياتية المعدة من طرف الحكومة والمشار إليها أعلاه تحت تصرف الجمهور (غير منشورة في الإنترنت أو في أي وسيلة إعلامية أخرى).

بما أن الشفافية وحدها غير كافية لبلوغ الحكم الرشيد؛ وأن مشاركة الجمهور في الميزنة حيوية لبلوغ نتائج إيجابية مرتبطة بأحسن شفافية ميزانياتية، ولقياس تلك المشاركة، يقيّم المسح حول الميزانية المفتوحة مدى توفير الحكومة لإمكانيات تسمح للجمهور بالمشاركة في عملية إعداد الميزانية *processus budgétaire*؛ إذ يجب أن تُقترح عليه فرص المشاركة طيلة الدورة الميزانياتية من طرف الهيئتين التنفيذية والتشريعية، وكذا المؤسسة العليا للرقابة. وتعني الدرجة 100/0 التي حصلت عليها الجزائر في هذا المؤشر انعدام أي إمكانية ممنوحة للجمهور للقيام بتلك المشاركة.

فيما يتعلق بمؤشر الرقابة على الميزانية، يفحص المسح حول الميزانية المفتوحة الدور الذي تؤديه المجالس التشريعية، والمؤسسات العليا للرقابة المالية، والمؤسسات المالية المستقلة في عملية إعداد الميزانية، ومدى ضمان قيامها برقابة فعالة على الميزانية. فهذه المؤسسات تؤدي دورا أساسيا في تخطيط الميزانيات والإشراف على تنفيذها. ويشير المسح إلى أن حصول الجزائر على الدرجة 100/35 في هذا المؤشر يعني أنها توفر رقابة ضعيفة على الميزانية. لأن الهيئة التشريعية تضمن القيام برقابة غير كافية أثناء الدورة الميزانياتية (الدرجة 39)، حيث أنها تقوم برقابة محدودة خلال مرحلة التخطيط وضعيفة أثناء مرحلة التنفيذ. أما فيما يخص المؤسسة العليا للرقابة المالية في الجزائر (مجلس المحاسبة)، بين المسح أن هذه المؤسسة تقوم برقابة ميزانياتية ضعيفة (الدرجة 28)، مع أنها تملك، طبقا للقانون، حرية العمل لإجراء التدقيقات التي تراها مناسبة؛ وأن رئيسها غير معين من طرف الهيئة التشريعية أو النظام القضائي (معين من طرف رئيس الجمهورية)، مما يطعن في استقلاليته (ومنه استقلالية المؤسسة)؛ وأن عمليات تدقيقها لا تراجع أو تقيم من طرف وكالة مستقلة.

وكما ورد في تقرير المسح السابق (لسنة 2017)²⁷، إن الجمع بين الميزانيات غير الشفافة، والإشراف المحدود، وعمليات الميزانية المغلقة يضعف من الإدارة المالية العامة؛ وأنه يضعف أيضا، وهو الأهم، من الديمقراطية، وكذا من الرابطة بين أولويات المواطنين وأداء الحكومة؛ وأن توفير الفرص لمشاركة الجمهور في عمليات الميزانية يعد أساسيا لإنشاء ديمقراطية شاملة؛ وأنه بدون مشاركة المواطنين الفعالة (وخاصة المواطنين من المجموعات الضعيفة والمهمشة) تبقى أنظمة الميزانية في خدمة مصالح النخبة القوية فقط.

II - 2 ملحة عامة عن محتوى الإصلاح الميزانياتي

في مطلع سنوات ألفين، شرعت وزارة المالية في إعداد مشروع "عصرنة الأنظمة الميزانياتية"، خاصة عبر العقدين المبرمين مع: الشركة الكندية للخدمات والاستشارات CRC-Sogema "من أجل وضع نظام مبادئ متماسك يوجه إعداد ميزانية الدولة (ميزنة حسب النشاط، ميزنة قائمة على النتائج...)"، ومجمع النفع العام الفرنسي GIP-Adetef الذي أوكلت له مهمة "إعادة هيكلة دورة النفقة" *restructuration du circuit de la dépense*، كونها أحد المحاور الرئيسية لذلك المشروع والذي يشمل تغيير إجراءات تنفيذ النفقة الميزانياتية. ويهدف المشروع، بصفة عامة، إلى إعادة نظر كلية في نظام تحضير الميزانية وتنفيذها، مما يسمح بتحسين الأداء في مجال الانضباط الميزانياتي، وتخصيص الموارد بين القطاعات، والفعالية والكفاية في تنفيذ البرامج،

والمرونة في الرقابات القبلية المركزية، وتدعيم التدقيق ورقابات التسيير البعيدة، ومنه التحميل الأفضل لمسؤولية الميسيرين. ويشمل المشروع جزئين رئيسيين: الجزء الميزانياتي المتعلق أساسا بإقامة النظام الجديد لتسيير النفقات، وجزء الإعلام الآلي ونظام المعلومات. يتمحور إذا مشروع الإصلاح، في جزئه الميزانياتي، حول العناصر الرئيسية التالية:²⁸

- **ميزنة حسب البرامج وتتركز على النتائج:** تمكن من تجميع الاعتمادات المخصصة لكل وزارة حسب البرامج. يشمل البرنامج مجموعة من النشاطات المقابلة لأهداف وتوجيهات الحكومة والوزارة المعنية، ويسمح بربط الوسائل بالنشاطات وفقا للنتائج المنتظرة. تكون البرامج محددة بالأهداف، وتقاس بالنتائج، وتقيّم بمؤشرات أداء. تترجم البرامج أولويات السياسات العمومية، وتمثل وحدات تحميل المسؤولية. وعليه، يصبح البرنامج وحدة تخصص الاعتمادات، حيث يُصادق على الاعتمادات بالبرنامج عوض الفصول والقطاعات. كما يصبح البرنامج أيضا الوحدة العملية لتنفيذ الميزانية؛ إذ تسمح قواعد جديدة لاستعمال الاعتمادات بمرونة أكبر في تسيير النفقات، بعد مراجعة القواعد الحالية المتعلقة بإعادة التخصيص الميزانياتي (تحويل ونقل الاعتمادات).

- **إطار ميزانياتي متعدد السنوات:** يعد وسيلة تسيير للموارد العمومية التي تعبر عن التوجهات الكبرى للدولة، وكذا لتقدير الإيرادات والنفقات في أفق يمتد إلى ثلاث سنوات؛ لكن التصويت على الميزانية يبقى على أساس سنوي. وتتمثل أهداف الإطار متعدد السنوات في: تحسين عمليات التخطيط المالي وتحضير الميزانية؛ تخصيص الموارد حسب الأولويات الحكومية؛ تحديد أهداف متعددة السنوات في مجال النفقات؛ تعديل البرامج حسب القيود المالية؛ فرض انضباط ميزانياتي صارم.

- **إعادة تصنيف النفقات الميزانياتية الذي يشمل:** تصنيف حسب النشاطات: يجمع النفقات لكل برنامج وبرنامج فرعي؛ تصنيف إداري: يسمح بتجميع النفقات لكل إدارة معنية (الوزارات والمؤسسات العمومية)؛ تصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات: يجمع النفقات حسب نوع الأعباء، ويدمج بين ميزانيتي التسيير والتجهيز (أو الاستثمار)؛ تصنيف حسب وظائف الدولة: يمكن من تجميع النفقات حسب الوظائف الكبرى للدولة (الصحة، التربية...)، وتعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة. تكون هذه التصنيفات مستقلة عن بعضها، وتشكل نظاما متكاملًا يسمح في نفس الوقت بمعرفة: الوحدة الإدارية المسؤولة عن النفقة، النتائج المنتظرة من هذه النفقة مقارنة بالأهداف المتوخاة، الطبيعة الاقتصادية لهذه النفقة، ربطها بوظيفة كبرى للدولة. كما يتم، تبعا لذلك، إعداد مدونة ميزانياتية جديدة (التي من المفروض أن تكون متوافقة مع المعايير الدولية المحددة في الدليل الإحصائي للمالية العمومية المعد من قبل صندوق النقد الدولي).

- **إعداد ميزانية وحيدة:** تجمع النفقات الحالية للتسيير والتجهيز، وإضافة مفهوم "نفقات التحويل" التي هي إعانات مقدمة لمستفيدين مختلفين (أشخاص، مؤسسات، جماعات محلية...) بغرض تسهيل تحقيق أهداف برنامج ما.

يتضمن مشروع الإصلاح أيضا شقا متعلقا بإعادة النظر في الإطار المحاسبي للدولة لجعله يركز على نظام معلومات متكامل، حيث يصبح مصدرا للبيانات الضرورية لإعلام مختلف المتدخلين في سلسلة النفقة العمومية. وقد أوكلت مهمة إعداد الدراسات المتعلقة بإصلاح المخطط المحاسبي للدولة إلى **GIP- Adetef** الذي قام بدراسة تشخيصية وتحليلية للواقع المحاسبي الحالي من مختلف جوانبه التنظيمية (شبكة المحاسبين العموميين، هيكلية الخزينة العمومية...) والتقنية (لاسيما مدونة حسابات الخزينة)، إلى جانب دراسة أسباب فشل مشروع المخطط المحاسبي لسنة 2002 (الذي شرع في إعداده في سنة 1995 وفقا للنموذج الفرنسي، في إطار مشروع إصلاح نظام المحاسبة العمومية ككل، والذي تقرر التخلي عنه بعد أن تبين أنه لا يتماشى مع المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العمومي (IPSAS)²⁹.

بصفة عامة، يهدف إصلاح محاسبة الدولة (الذي يأتي في مصب الإصلاح الميزانياتي) أساسا إلى المرور تدريجيا من محاسبة الصندوق *comptabilité de caisse*، المؤسسة على القبض والدفع الفعليين للإيرادات والنفقات على التوالي (المعمول بها حاليا)، إلى المحاسبة بالاستحقاق *comptabilité en droits constatés*، المؤسسة على مبدأ معاينة الحقوق والالتزامات، أي التكفل محاسبيا بكل حقوق الدولة والتزاماتها *créances et obligations de l'Etat*، وكذا تثبيتها *immobilisations* (أو ما يسمى بمحاسبة الذمة المالية الحقيقية *comptabilité patrimoniale*)، مما يسمح (نظريا على الأقل) بإعطاء صورة إجمالية وكاملة عن ممتلكات الدولة في أي لحظة. إضافة إلى الأخذ في الحسبان مختلف التحولات الاقتصادية التي عرفتها الجزائر منذ بداية التسعينيات من القرن الماضي، يتوخى هذا النظام المحاسبي اعتماد المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العمومي المعروفة بـ *International Public Sector Accounting Standards- IPSAS*، والتي تهدف إلى تحسين الشفافية والفعالية في التسيير العمومي، عبر تطبيق قواعد تقترب من تلك المطبقة في المؤسسات الاقتصادية (كون *IPSAS* مستوحاة من نفس المبادئ المتعلقة بمعايير *IFRS*)، وتوحيد مناهج العمل بين الهيئات العمومية. وسوف يسمح التطبيق الفعلي لهذا النظام بقياس الأداء للنشاط العمومي، وتقديم معلومات شفافة للبرلمان وللمواطنين حول المالية العمومية وممتلكات الدولة.³⁰

لكن يجب ملاحظة أن هذا النظام المحاسبي الجديد لا يتعلق سوى بالمحاسبة العامة *comptabilité générale* للدولة (المسوكة من طرف المحاسبين العموميين). أما ما يسمى بالمحاسبة الإدارية أو المحاسبة الميزانياتية (محاسبة الالتزامات ومحاسبة إيرادات الميزانية ونفقاتها) فإنها تبقى قائمة على مبدأ محاسبة الصندوق.

الجدير بالملاحظة أن معظم المبادئ والقواعد التي استند إليها مشروع الإصلاح هذا (في شقيه الميزانياتي والمحاسبي خاصة) قد تم اعتمادها من طرف القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية³¹، الذي سيشكل (عند تطبيقه) الإطار القانوني الذي تتم ضمنه، بصفة عامة، مختلف إجراءات إعداد قوانين المالية والمصادقة عليها وتنفيذها ومراقبة هذا التنفيذ، وكذا تحديد مبادئ وقواعد المالية العمومية ومحاسبة الدولة.³²

أما الجزء المتعلق بالإعلام الآلي ونظام المعلومات فإنه يشتمل على إعداد مخطط توجيهي *schéma directeur* للإعلام الآلي خاص بوزارة المالية، وإعداد "نظام ميزنة حكومي مدمج" *Système intégré gouvernemental de budgétisation -SIGBUD* وتطويره، وتحسين الهياكل التكنولوجية من خلال إنشاء مديرية مركزية للإعلام الآلي. وبعد إعداد تطبيق إعلام آلي متعلق بهذا النظام، شُرع خلال الفترة من 2004 إلى 2007 في تجربته على مستوى المديرية العامة للميزانية (وزارة المالية)، بالتنسيق مع خمس وزارات نموذجية. وسوف يضمن العمل بنظام *SIGBUD* التنسيق بين الإطار المحاسبي والإطار الميزانياتي في مشروع الإصلاح (بعد تفعيله النهائي)، مما يتيح الإطلاع على الوضعية المالية للدولة في أي وقت، دون انتظار مختلف الإجراءات المتعلقة بوضع الميزانية حيز التنفيذ، وكذا بتعزيز (تجميع) *centralisation* حسابات المحاسبين العموميين.³³ كما يتيح هذا النظام التسجيل المحاسبي على أساس الاستحقاق للنفقات مباشرة بعد الالتزام بها (في الوقت الحقيقي)، مما يجعل الأمر بالصرف طرفا في الوظيفة المحاسبية.

II - 3- التأخير في تفعيل الإصلاح وسببه المعلن

تجدر الإشارة أولا إلى أن هذا الإصلاح الميزانياتي الطموح في الجزائر لا يختلف كثيرا عن ذلك المطبق حاليا في فرنسا (منذ 2006). لكن المقارنة بين البلدين تنتهي هنا. لأن النهج الذي اعتمده فرنسا لإصلاح ميزانية الدولة يختلف تماما عن ذلك الذي اتبعته الجزائر. في الواقع، أتت مبادرة الإصلاح في فرنسا من البرلمان (في سنة 2000) الذي عمل، منذ البداية، على

تجسيدها من خلال اقتراح مشروع قانون عضوي يعرض الأمر الصادر في 1959 والمتعلق بقوانين المالية، وتعيين لجنة برلمانية عملت حوالي سنتين على إعداد هذا المشروع الذي أصبح القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية (ق.ع.م.ق.م) Loi organique relative aux lois de finances- LOLF، بعد التصويت عليه في سنة 2001. وقد أمكن إعداد هذا القانون بفضل وجود إجماع سياسي استثنائي على ضرورة إصلاح أمر 1959. وارتكز هذا الإجماع أولاً على أشغال محكمة الحسابات Cour des comptes والبرلمان المتعلقة باستخدام الأموال العمومية والشفافية في مجال الميزانية.³⁴ ولأن مسؤولي الإدارات المنفقة، لاسيما الوزراء، لم يكونوا راغبين في توفير وسائل تسمح بالحكم على مدى فعالية أداؤهم، فقد استمرت مقاومة السلطة التنفيذية للقيام بإصلاح ميزانياتي شامل حوالي أربعين سنة. لكن عندما أصبح الوقت مناسباً لتحديد توازن جديد للسلطات، بادر البرلمان الفرنسي بـ"ثورته" في مجال التسيير الميزانياتي للدولة، تاركاً للحكومة مسؤولية القيام بالأعمال اللازمة لتطبيق الإصلاح.³⁵ أما في الجزائر، وكالعادة، أتت المبادرة من طرف الحكومة وحدها التي أعدت، وحدها أيضاً، مشروع الإصلاح. لكن الأداة الأساسية لهذا الإصلاح والمتمثلة في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية (المصوص عليه في دستور 1996) بقيت غير موجودة إلى غاية 02 سبتمبر 2018، تاريخ صدور القانون رقم 18-15 السابق الذكر (الذي أصبح بمثابة "الوعاء القانوني" المستوعب لمحتوى الإصلاح المعروض أعلاه بإيجاز)، والذي لن يصبح نافذاً إلا في سنة 2023. وتكمن المفارقة هنا في أن التأخر في صدور هذا القانون اعتبر من طرف وزارة المالية كأحد الأسباب الرئيسية لتأخير تفعيل مشروع الإصلاح.³⁶ لكن هذه الوزارة لم تذكر قط سبب هذا التأخر الهام في إعداد مشروع القانون المعني وعرضه على البرلمان، ومن باب أولى تبريره (مع أن مصالح نفس الوزارة أعلنت في سنة 2007 عن الانتهاء من تحضير المشروع التمهيدي لهذا القانون ليحل محل القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 يوليو 1984، المعدل والمتمم، المتعلق بقوانين المالية، والذي لا يزال ساري المفعول).

وهكذا، يلاحظ أن البرلمان في الجزائر لم يتم لحد الآن بأي دور يذكر في هذا الإصلاح [ولو بمساءلة الحكومة عن سبب التأخير الهام في تفعيله، خاصة قبل أن يعرض عليه مشروع (ق.ع.م.ق.م) للتصويت عليه]، مع أن أدبيات "عصرنة الأنظمة الميزانياتية" في الجزائر تؤكد بالخصوص على الدور الفعال للبرلمان (في النظام الميزانياتي الجديد) من خلال تعزيز سلطاته الميزانياتية، لاسيما في مجال متابعة ورقابة تنفيذ ميزانية الدولة، وتقييم النتائج المحققة من طرف مسيري البرامج، ما من شأنه أن يسمح له في النهاية بممارسة رقابة أداء فعلية على السياسات العمومية المطبقة من طرف الدولة (مقارنة بالرقابة الميزانياتية البعدية والشكلية البحتة المجرى على ممارستها حالياً، عن طريق قانون تسوية الميزانية خاصة).

وفقاً لبرنامج العمل المعلن عنه من قبل وزارة المالية، كان مقرراً أن يتم التطبيق الشامل للإصلاح الميزانياتي في سنة 2009 (تعميمه على مجمل الحكومة، بعد تطبيقه النموذجي من طرف بعض الدوائر الوزارية ابتداءً من سنة 2005). لكن يجب انتظار سنة 2013 ليعلم الوزير المكلف بالمالية أنه "سيقام نظام جديد لتسيير ميزانياتي متكامل في السنة المقبلة (أي 2014)؛ وأن "إعداد أول قانون مالية وفقاً لقواعد النظام الجديد سيتم في 2015، والذي سيكون بمثابة اختبار". وحسب نفس الوزير، تكون مصالحه قد تقدمت في كل الجوانب المتعلقة بإقامة هذا النظام، لاسيما فيما يخص تكوين الإطارات، وإنشاء أنظمة الإعلام الآلي، وتحديد المؤشرات المتعلقة بنشر المعلومات.³⁷ وعليه، يصبح من المشروع التساؤل حول الأسباب الحقيقية لهذا التأخير الهام في تفعيل الإصلاح الميزانياتي، وحول مدى وجود إرادة سياسية حقيقية للتخلص من تسيير بالميزانية الدولة.

من جانب آخر، تجدر الإشارة إلى بعض الصعوبات التقنية المتعلقة بتطبيق المخطط المحاسبي للدولة الجديد والتي لا ندري حتى الآن (عدم التمكن من الحصول على معلومات في هذا المجال من المصالح المعنية لوزارة المالية) مدى التكفل بما قبل بداية تطبيق الإصلاح ككل، المتمثلة خاصة في:

- عملية الإحصاء الشامل لمختلف التثبيتات العينية للدولة (من طرف المديرية العامة لأموال الدولة) لإدراجها في محاسبة هذه الأخيرة، طبقا للمعيار IPSAS 17 المتعلق ب"التثبيتات العينية"، ومن ثمة التكفل بالمسائل الخاصة التي تطرحها هذه الأصول أثناء معالجتها محاسبيا (تحديد قيمتها المحاسبية، تسجيل أقساط اهتلاكها...);

- التكفل محاسبيا بالحقوق الثابتة (المستحقة) في مجال الإيرادات (بالتنسيق مع المديرية العامة للضرائب)، وفقا للإجراءات المقررة بموجب المعيار IPSAS 23 المتعلق ب"نواتج العمليات بدون مقابل مباشر (الضرائب والتحويلات)"، التي تشكل معظم النواتج لميزانية الدولة.

وكما أشير إلى ذلك من قبل، يتكامل الإصلاح المحاسبي مع الإصلاح الميزانياتي، ومن ثمة فهو وثيق الصلة بهذا الأخير، مما يفرض، قبل تطبيق المخطط المحاسبي للدولة الجديد، التفعيل النهائي لمشروع "إعادة هيكلة دورة النفقة".

صحيح أن إصلاحا بهذه الأهمية يتطلب الكثير من العناية في تحضيره وعدم التسرع في تطبيقه. لكن لإظهار جديتها واقتناعها بضرورة الإصلاح الميزانياتي، كان على السلطات المعنية أن تعتمد، مثلا، خطة عمل من ثلاث أو أربع مراحل متسلسلة (التي يمكن اعتبارها بمثابة تطبيق تمهيدي لمشروع الإصلاح) وتتابع تنفيذها بصرامة، الأمر الذي كان من شأنه أن يجعل اهتمام كل الفاعلين المعنيين بتنفيذ ذلك الإصلاح وعلى جميع المستويات يتزايد يوما بعد يوم، ومما كان سيؤدي إلى اقتناعهم هم أيضا بجديته، وأنه لا مفر من التغيير، الذي تبقى مقاومته (من طرف المسؤولين أصحاب القرار خاصة)، في اعتقادنا، أحد الأسباب الحقيقية للتأخير الهام في تحسيده على أرض الواقع.

في هذا الصدد، يجب التذكير أنه من بين الدعائم الأساسية التي يقوم عليها تصور نظام (م.ب.أ) ونجاح تطبيقه، ضرورة صياغة استراتيجيات واضحة، ووجود نظام متابعة ورقابة وتقييم فعال يضطلع بتطبيقه البرلمان (قبليا وبعديا)، والدوائر الوزارية ومختلف المصالح المعنية بتنفيذ البرامج والأنشطة (قبليا وأثناء التنفيذ وبعديا)، والمؤسسات الرقابية للدولة (بعديا خاصة)، مع ضرورة الشفافية التامة لنتائج مختلف الرقابات والتقييمات (لاسيما تجاه المواطنين)، مما يعني التطبيق الصارم لمبدأ المساءلة عن كل استخدام للأموال العمومية (النتيجة المنطقية لدورة التسيير). لكن بمعرفتنا لميل السلطة السياسية في الجزائر إلى المركزية الشديدة [لمستلهمه من المركزية الباريسية (الفرنسية) ذات الجذور يعقوبية، والبالية إدا]، وإذا علمنا أن المسيرين العموميين لا يزالون غير متشبعين بثقافة التسيير بالأهداف والنتائج، مما يجعلهم حساسين تجاه كل ما هو رقابة وتقييم فعليين (للأداء خاصة)، ومن ثمة غير مجبولين كثيرا على الخضوع للمحاسبة واحترام مبدأ المساءلة عن تسييرهم، يمكن من الآن أخذ فكرة عن الصعوبات الهامة التي يرجح أن تواجه تطبيق الإصلاح في الواقع عموما، والنجاح في تحقيق أهدافه خصوصا.

III- صعوبات تطبيق ميزانية البرامج والأداء

عديدة ومتنوعة هي الصعوبات التي تواجه تطبيق (م.ب.أ) بصفة عامة. لكن بما أن المجال هنا لا يسمح بدراسة كل هذه الصعوبات، سنكتفي بالإشارة أولا (باختصار شديد) إلى أهم الصعوبات التي واجهت الولايات المتحدة الأمريكية باعتبارها الرائدة في تطبيق (م.ب.أ)، قبل التطرق (بإيجاز) إلى التجربة الفرنسية التي استلهمت منها الجزائر مشروع إصلاحها.

III-1 أهم الصعوبات التي واجهتها الولايات المتحدة أثناء تطبيق ميزانية البرامج والأداء

بعد دراسته الحديثة³⁸ لخرات الولايات States في تطبيق (م.ب.أ)، شخص مكتب المحاسبة العام General Accounting Office (GAO)، وهو الجهاز الأعلى للرقابة في الولايات المتحدة الأمريكية، عدة صعوبات ومشاكل في ذلك التطبيق، ما سمح له بإبداء مجموعة من الملاحظات نوجز فيما يلي أهمها.

على الرغم من إدخال مقاييس الأداء في ميزانيات بعض الولايات منذ سنوات عديدة، إلا أنها لم تنجح في إيجاد روابط أوثق بين الأداء والموارد المخصصة. وبدأ يعم شعور بعدم الاكتفاء بهذه المقاييس التي لم تكن سوى إضافات إلى الميزانية التقليدية، التي يظهر أنها لا زالت الهيكل الأساسي المعتمد في حكومات الولايات، وكذا في معظم الحكومات المحلية. وقد تبين أن مقترحات إدخال معايير الأداء وتطبيقها في ميزانيات الدوائر (الإدارية) لم تكن مبنية على دراسة وتفكير، ولم تحظ بموافقة جميع المشاركين في العمليات، وبتفهمهم المشترك لهذه التغييرات. ويظهر أن قبول هذه المقترحات واعتمادها كان مجرد عمل شبه عفوي وروتيني، ومن ثم لم تخلق الأثر المتوخى. وبما أن تطبيق (م.ب.أ) يشكل تغييرات أساسية (قياس الأداء، التركيز على النتائج...)، مقارنة بالأساليب التقليدية للميزانية، كان يجب أن تصحب هذه التغييرات الجوهرية تعديلات في نظام المحاسبة، كي يصبح أكثر انطباقا وتناسبا مع نصوص (م.ب.أ)، وتصنيف الفعاليات بحسب البرامج. ولا يتم ذلك بسهولة.

من ناحية أخرى، أبدى صانعو القرارات السياسية، من وزراء ومشرعين وموظفيهم، ترددا كبيرا في "اعتناق" أساليب ومفاهيم (م.ب.أ)، بالرغم من الإدعاءات الظاهرة بالتأييد. لذا، لم تتل (م.ب.أ) دعما سياسيا كاملا في بعض الولايات. وكان الإداريون، في الغالب، هم الذين يؤيدون التغيير، ويدركون منافع (م.ب.أ) في إدارة برامجهم.

وخلصت دراسة مكتب المحاسبة العام الأمريكي إلى أن تطبيق (م.ب.أ) لن ينجح في محيط إداري غير متقبل للمعايير الحديثة (للتسيير الميزانياتي)، لما يتطلبه من تأييد وتنظيم ومهارات ومعلومات. ومن ثمة، يبقى الإصلاح الميزانياتي متأثرا جذريا بالإصلاح الإداري العام.

III-2 عرض موجز للتجربة الفرنسية في مجال الإصلاح الميزانياتي

بما أن الإصلاح الميزانياتي في الجزائر مستلهم إلى حد كبير من مثيله الفرنسي، وأن هذا الأخير مضى على تطبيقه الفعلي أكثر من عقد من الزمن، وخضع للكثير من التقييمات، وكان موضوعا للعديد من الدراسات، ما مكن من إبراز بعض الصعوبات الهامة التي واجهت الإدارات العمومية المعنية للالتزام بمبادئه وتجسيد أهدافه على أرض الواقع، وساعد على استخلاص الدروس التي من شأنها التمكين من تدارك الاختلالات والنقائص الملاحظة، ارتأينا هنا التركيز على التجربة الفرنسية للفت الانتباه إلى مدى أهمية الصعوبات التي تواجه التطبيق الفعلي لنظام (م.ب.أ)، والتي يمكن الاستهداء بها (التجربة) لاختصار الطريق فيما يخص الكشف عن أسباب تلك الاختلالات والنقائص، لاسيما المتعلقة منها بمرحلة التحضير لتنفيذ برنامج الإصلاح، والسعي من الآن إلى إيجاد السبل والوسائل الكفيلة بتفاديها، أي توقع أهم الصعوبات المتعلقة بهذا التنفيذ واستباق الحلول المناسبة لها، ما قد يمثل عاملا نجاحا للإصلاح بعد تطبيقه في الواقع.

خلال سنوات 1990، أطلقت الوزارة الفرنسية المكلفة بالميزانية تجارب في الميدان الميزانياتي مؤسسة حول توازن جديد

بين محتويين:

- شمولية الميزانيات globalisation des budgets، أي جعل الوسائل قابلة للاستهلاك فيما بينها ضمن أغلفة مالية أكثر فأكثر اتساعا، وبطريقة تسمح بإعطاء المزيد من الحرية للمسييرين؛
- ربط الميزانيات بتوجيهه (قيادة) pilotage للنتائج المرجوة، مما يسمح بتحميل المسؤولية للفاعلين (المسييرين).

وقد تم تمييز النجاحات عبر طريقة عمل متدرجة وطموح متزايد، كما يلي³⁹:

في 1990، أُوصي بشمولية ميزانيات التسيير الجاري، حيث اعتادت المصالح على القيام بتقديرات ميزانياتية ضمن إطار صغير من الاعتمادات المالية، وحرية تصرف نسبية.

في 1996، وضمن "عقود المصلحة"، أضيفت نفقات المستخدمين إلى اعتمادات التسيير الجاري. كما أصبح تحديد النتائج المنتظرة إجباريا.

في 1999، أبرمت الوزارة المكلفة بالميزانية أول عقد مع إدارة كاملة، هي إدارة الضرائب. وتدعمت الشمولية: ضمان الرجوع إلى إدارة الضرائب للاعتمادات المقتصدة خلال السنة (المالية) نفسها.

من جانب آخر، وخلال سنوات 1990 دائما، أرادت وزارة التجهيز والمديرية العامة للضرائب مراجعة العلاقات بين الإدارة المركزية والمصالح التنفيذية. أقنعت وزارة التجهيز كل مديرية من مديرياتها الإقليمية بضرورة إضفاء الطابع الرسمي formalisation على أهدافها ذات الأولوية ومخططات العمل المرتبطة بها، ثم إعداد ميزانية لأفق ثلاث سنوات لتقدير تطور وسائلها المنسجمة مع إستراتيجيتها. في المقابل، تلتزم الإدارة المركزية بإعطاء تلك المديرية رؤية عن الوسائل المخصصة لها تشمل نفس الأفق الزمني، وحرية أكبر في تسييرها. أما المديرية العامة للضرائب، التي هي أكثر تركيزا، فقد أعدت إستراتيجية وطنية في شكل أهداف تنفيذية objectifs opérationnels لكل فرع مهني (حوالي أربعين هدفا) وطلبت من كل مديرية من مديرياتها المحلية تشكيل مخططات عمل حول هذه الأهداف. تبعا لذلك، لاحظت كل من وزارة التجهيز والمديرية العامة للضرائب أن الحصول على مكاسب في الأداء يعتمد بالدرجة الأولى على تفهم الموظفين المعنيين للعمليات الجاري تنفيذها، وعلى حرية العمل المعطاة لهم. وفي كلتا الإدارتين تم البحث عن كل الإمكانيات والسبل لتخفيف الضغوطات في استخدام الوسائل؛ إذ كان الأمر يتعلق أساسا بتحرير مبادرات المصالح، يجعلها تركز على النتائج المستهدفة.⁴⁰

وهكذا، مع دخول "ق.ع.م.ق.م" LOLF حيز التنفيذ في 2006، كانت كل الدولة الفرنسية (بما في ذلك المؤسسات الإدارية والهياكل الإقليمية التابعة لها) جاهزة لاعتماد النموذج الميزانياتي الجديد (أي ميزانية البرامج والأداء)، حيث استبدلت ميزانيات الوسائل بحوالي مائة برنامج مزودة بغلاف مالي إجمالي، مع تحديد الأهداف ومؤشرات قياس النتائج المنتظرة: في المتوسط، تختار بين 4 و6 أهداف لكل برنامج، وبين 8 إلى 12 مؤشرا لقياس النتائج. ويخلق الملتقى الميزانياتي السنوي مع البرلمان التزاما بالشفافية حول قياس النتائج.⁴¹

III-3 الدروس المستفادة من التجربة الفرنسية

تبين التجربة الفرنسية (في مجال الإصلاح الميزانياتي المتدرج) أنه لم يتم الحصول على بعض النتائج إلا بعد مدة زمنية طويلة نسبيا، وبفضل بعض التجارب expérimentations التي سبقت الإصلاح الشامل (التي شملت أساسا مجالين اثنين: قيادة شبكات المصالح غير المركزة، والممارسات الميزانياتية، المشار إلى أهمها أعلاه باختصار شديد).

كانت مسلمة الإصلاح الميزانياتي في فرنسا هي توضيح ملاءمة أهداف الإدارات، والحصول على أحسن فعالية بالنسبة للتكلفة. لكن بعد مضي أكثر من عقد من الزمن على تطبيق LOLF، وتكريس العديد من الدراسات لهذا الإصلاح، ما زال

السؤال التالي يطرح: هل أدى هذا الإصلاح إلى التقدم أم، على العكس من ذلك، إلى بعض التراجع؟ لا تعد الفرضية الأخيرة من هذا السؤال سخيفة؛ إذ يشعر بعض الموظفين السامين أحيانا، لاسيما العاملين منهم في المصالح غير المرمزة، أن حريات تصرفهم أصبحت أقل مما كانت قبل تطبيق LOLF، وذلك بسبب تزايد البرامج و"توتيد الاعتمادات" *fléchage des crédits* (الذي يتعارض مع روح LOLF: بدلا من تجميع الاعتمادات الذي يعطي للمسييرين قدرات اختيار في التنفيذ مقابل عرض حال صارم عن النتائج، يخصص التوتيد خطوط اعتمادات لطرق عمل محددة بإحكام)، وكذا الإفراط في التقارير.⁴²

أما تقرير محكمة الحسابات (حول تطبيق LOLF) فإنه يعزز الملاحظات المعبر عنها في بعض الدراسات والمتمثلة باختصار في التطبيق الميزانياتي والمحاسبي، وليس التسييري، ل"ق.ع.م.ق.م." *mise en œuvre budgétaire et comptable, et non pas managériale, de la LOLF*، إضافة إلى ملاحظة عدم قيام البرلمان حتى الآن بدور ذي تأثير سابق فيما يخص تحديد البرامج. كما يشير نفس التقرير إلى تغيير هام لم يكن الشعور به موجودا عند التصويت على LOLF، يتمثل في كون السياسات العمومية أصبحت موزعة أكثر فأكثر بين الدولة والضمان الاجتماعي والجماعات المحلية، مما يطرح تحديا أكبر، ويفرض تسييرا جديدا من طرف الدولة لنتائج السياسات العمومية. ويتعلق الأمر بمعرفة كيف يمكن للدولة أداء دور نشيط في هذا التعقد. والحال أنه لا توجد محاسبة مجمعة، ولا قيادة مشتركة للمؤشرات والنتائج بين الدولة، والجماعات المحلية، والهيئات المدعومة، والمتعاملين⁴³ (مع العلم أن الجماعات المحلية وهيئات الضمان الاجتماعي مستقلة عن الدولة، ولها أنظمة ميزانية ومحاسبية خاصة بها).

بناء على ذلك، ما هي الدروس التي يمكن استخلاصها من التجربة الفرنسية؟ يمكن التأكيد على اثنين منها: من جهة، التركيز على الدور الأساسي للتجارب في إيصال فهم التغييرات المطلوبة، وتوضيح مبرراتها، وإقناع الفاعلين بضرورتها؛ ومن جهة أخرى، ليست الميزانية هي المؤثر *levier* الوحيد والأبسط لاعتماد طريقة الأداء. فما دام من غير الممكن أن تُربط بميزانية الوسائل أهداف ونتائج بشكل واضح، كان لابد من محاولة تكوين الميزانية بالأهداف. لكن ذلك كان سيفضي إلى ميزانية تحليلية لا يمكن أن تعوض ميزانية رخص النفقات *budget des autorisations de dépenses* (من طرف البرلمان)، لأنه لا يمكن جعل تفصيل الأهداف *découpage des objectifs* متوافقا مع تفصيل المصالح. وعليه، كان لابد من اللجوء إلى مفهوم البرنامج، الذي يعكس مجموعة كبيرة نسبيا من النشاطات والأهداف، مما يسمح بربط هذا البرنامج بالوسائل الميزانية المعطاة لمسؤول البرنامج من ناحية، وبمجموع الأهداف المتعلقة بمجموع النشاطات من ناحية أخرى. لكن في الواقع ليس واضحا الارتباط بين الأهداف/النتائج والوسائل الميزانية. فإذا لم تكن النتائج جيدة، هل يجب تخفيض الميزانية أو، على العكس من ذلك، يجب رفعها؟ لذا، يجب أن يكون توزيع الوسائل بين المصالح مؤسسا على معايير نشاط مكممة أو على مرجعيات *référentiels* مستخلصة من التجربة فيما يخص المشاريع الجديدة. أما قراءة النتائج فإنها تستخدم لمراجعة التوجهات البعيدة *orientations du fond* للسياسات العمومية وتنفيذها: هل هي فعالة؟ وهل أساليب العمل *modes d'action* المعتمدة هي الأحسن؟ كما تؤخذ النتائج في الحسبان لإعادة توجيه قرارات السياسات العمومية وإجراءات العمل *modes opératoires*، مما ينعكس بعد ذلك على الميزانية. يبدو الأمر إذاً معقدا بما فيه الكفاية، حسب ب. أبات *B. Abate* الذي يرى أن التجربة الفرنسية [في مجال تطبيق (م.ب.أ)] لم تنجح إلا جزئيا.⁴⁴

الخلاصة

إن النقص الهامة التي تميز النظام الميزانياتي للدولة في الجزائر (المستمر العمل به)، وآثارها السلبية على نجاعة وشفافية استخدام الموارد العمومية بصفة عامة، فرضت الشروع (منذ عقدين من الزمن) في التحضير لإصلاح هذا النظام المستند إلى منطق التسيير حسب الوسائل، وذلك قصد اعتماد نظام التسيير القائم على النتائج، أي الميزنة حسب البرامج والأداء.

وعلى الرغم من أن التأخير الكبير في تفعيل هذا الإصلاح يبقى غير مبرر موضوعيا (خاصة بالنسبة للتأخر لأكثر من عشر سنوات في توفير الأساس القانوني له والمتمثل في القانون العضوي المتعلق بقوانين)، إلا أنه يمكن اعتباره فرصة للسلطات المعنية لإدراك الصعوبات الهامة التي من شأنها أن تواجه تطبيق الإصلاح في الميدان وأخذها في الحسبان من الآن، والتصدي لها والعمل على تذليلها قدر الإمكان، وذلك على ضوء تجربة بعض الدول التي تطبق فعلا (م.ب.أ)، لاسيما فرنسا التي استلهمت منها الجزائر مشروع إصلاحها الميزانياتي.

في هذا الصدد، أتاح لنا عرض تجربة فرنسا (باختصار) الكشف عن بعض الصعوبات الهامة التي أدت إلى اعتبار أن الإصلاح الميزانياتي في هذا البلد لم ينجح إلا جزئيا (تباين شديد في النتائج المحققة)، مع أن تطبيق هذا الإصلاح سبقته عدة تجارب ومحاولات للعمل بطريقة الأداء (خلال سنوات 1990 خاصة)، علاوة على كل التجارب والأعمال التحضيرية المنجزة خلال الفترة من 2001 (التصويت على "ق.ع.م.ق.م" LOLF) إلى 2006 (بداية التنفيذ الرسمي لبرنامج الإصلاح). ويمكن اعتبار النقص في استيعاب التغييرات العميقة التي فرضها الإصلاح، وعدم الاقتناع كثيرا بضرورتها من طرف أغلب المسيرين العموميين (لاسيما بسبب النقص في تكوينهم المسبق وتهيئتهم للاضطلاع بالمهام الجديدة) من جهة، والتركيز على الجوانب الشكلية والتقنية، أي إيلاء أهمية أكبر للإجراءات الميزانياتية والقواعد المحاسبية الجديدة، على حساب جوهر الإصلاح المتمثل في تفعيل حقيقي للتسيير القائم على النتائج (لاسيما التخفيف من الإجراءات البيروقراطية، وتحرير مبادرات مسؤولي البرامج، ثم محاسبتهم أساسا عن مدى تحقيق الأهداف المسطرة بفعالية وكفاية) من جهة أخرى، من أهم الصعوبات التي واجهها تطبيق الإصلاح في فرنسا.

بالنسبة للجزائر، التي يبدو أنها لم تول لحد الآن اهتماما كبيرا بالتجارب الميدانية، وبتوفير بعض الشروط الأولية اللازمة قبل البدء في التطبيق الفعلي للإصلاح (لاسيما فيما يتعلق بتكوين المسيرين المعنيين لمختلف المصالح غير الممركزة للدولة والمكلفين بتنفيذ معظم برامج التجهيز والاستثمار لهذه الأخيرة)، يجب التشديد خصوصا على أن الإصلاح الميزانياتي وحده لا يكفي إذا لم يكن متكاملا مع إصلاح الدولة ككل والذي يشمل خاصة تحديث تسيير الموارد البشرية، أي الأعوان العموميين الذين سيضطلعون بتطبيق هذا الإصلاح على أرض الواقع، مع التركيز على التكوين المتكيف مع طبيعة المهام الجديدة التي ستلقى على عاتقهم. ولا بد من أن يشمل هذا التكوين تهيئة عقول هؤلاء الأعوان لاستيعاب التغييرات الجوهرية الناتجة عن الإصلاح (الذي يمكن أن يتبدى كثورة في مجال التسيير العمومي)، والاقتناع بضرورتها. كما يجب التأكيد على أن هذا الإصلاح الشامل سيبقى مرهونا إلى حد بعيد بوجود إرادة سياسية قوية لدعمه المستمر، ومتابعة وتقييم إنجازاته بكل موضوعية، ومنه بمدى كسب الثقة في التسيير القائم على النتائج.

من جانب آخر، يجب التذكير بأن الميزانية ما هي إلا التعبير المقيّم لإستراتيجيات وتعبئة وسائل. وعليه، فإن إغفال صياغة إستراتيجيات واضحة من شأنه أن يؤدي إلى طريق مسدود، حيث تصبح الميزنة حسب البرامج مفرغة من محتواها، وتفضي إلى تعقيد عمليات الميزانية بدون طائل، ولا تقدم سوى فائدة هامشية مقارنة بالميزنة حسب الوسائل التقليدية.

على ضوء كل ما سبق، نقترح التوصيات التالية:

- البدء من الآن في إصلاح شامل للدولة، لاسيما إرساء نظام تسيير حديث للموارد البشرية (عدم الاكتفاء بمجرد إدارتها، أي تطبيق القوانين والتنظيمات التي تحكمها، كما هو معمول به حاليا)، لأن تأجيل هذا الإصلاح سوف يرهن نجاح أي إصلاح ميزانياتي حقيقي؛

- إرجاع ميزانية الدولة إلى إطارها المناسب، أي اعتبارها الترجمة المالية لإستراتيجيات معدة سابقا ومحضرة بعناية (تشمل المدى المتوسط أو البعيد وتتضمن أهدافا واضحة وقابلة للتحقيق، مع الأخذ في الحسبان الوسائل المعبأة أو القابلة فعلا للتعبئة)، وليس اعتبار الميزانية (أو قانون المالية عموما) هي الإستراتيجية؛

- الإطلاع على تجارب بعض الدول للإلمام بالأخطاء التي ارتكبتها والصعوبات التي واجهتها أثناء تطبيقها الفعلي لنظام ميزانية البرامج والأداء، وذلك لأخذها في الحسبان والعمل (قدر الإمكان) على تفاديها قبل حلول موعد تفعيل الإصلاح الميزانياتي.

الإحالات والمراجع :

1 نفضل هنا استخدم الوصف "عمومي" كمقابل للفظ الفرنسي public، بدلا من الوصف "عام" الذي نخصه كمقابل للفظ الفرنسي général (مثل محاسبة عمومية comptabilité publique ومحاسبة عامة comptabilité générale).

2 بدلا من "ميزاني"، نفضل استعمال الوصف "ميزانياتي" budgétaire المشتق من لفظ "ميزانية" budget (الذي شاع استعماله في الجزائر منذ الاستقلال، المقابل للفظ "موازنة" المستعمل خاصة في بلدان المشرق العربي)، مع العلم أن المشرع الجزائري كرس هذا الوصف في القانون العضوي رقم 15-18 المؤرخ في 2018/09/02، والمتعلق بقوانين المالية (المادة 5 منه، مثلا).

3 بدلا من لفظ "كفاءة" (المقابل خاصة للألفاظ الفرنسية... aptitude, qualification, efficacité)، نستعمل لفظ "كفاية" كمقابل للفظ الفرنسي efficence أو الإنجليزي efficiency؛ إذ أنه معتمد من طرف العديد من المؤسسات والمنظمات الإقليمية (البنك الإفريقي للتنمية، البنك الإسلامي للتنمية، المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة...) من جهة، وأنه وارد في "معجم المصطلحات الأساسية في التقييم والإدارة القائمة على النتائج"، الصادر عن OECD-DAC Network on Development Evaluation من جهة أخرى. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/45810943.pdf>

4 L'Observateur OCDE (2008), **Guide de l'utilisateur**, p.2. En ligne : <http://www.oecd.org/dataoecd/33/18/40691087.pdf> (consultée le 14/12/2013).

5 Robert D. Lee, Jr., Ronald W. Johnson and Philip G. Joyce (2013), **Public budgeting systems**, Ninth edition, Jones and Bartlett Learning, LLC, an ascend learning company (USA), p.9&10.

6 جميل جريسات (1995)، موازنة الأداء بين النظرية والتطبيق، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ص . 31.

7 Robert D. Lee, Jr., Ronald W. Johnson and Philip G. Joyce (2013), Op. cit. p.10.

8 جميل جريسات (1995)، مرجع سابق.

9 Robert D. Lee, Jr., Ronald W. Johnson and Philip G. Joyce (2013), Op. cit.

10 محمد مسعي (2014)، سياسة الميزانية في الجزائر خلال الفترة 2001-2010 : دراسة تحليلية لأهم آثارها الاقتصادية الكلية، أطروحة دكتوراه (علوم) في العلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة (الجزائر)، ص. 82.

11 Roula Masou (2011), **ANALYSE DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE DANS LE CADRE DE LA REFORME BUDGETAIRE DE L'ETAT : LE CAS DE L'EXPERIENCE FRANÇAISE : LA LOLF**, Thèse de doctorat en sciences économiques et de gestion, Université Paris-Est Marne La Vallée, pp. 23-24. En ligne : www.theses.fr/2011PEST0063 (consultée le 16/12/2013).

12 جميل جريسات (1995)، مرجع سابق، ص ص. 37 - 39.

13 المرجع السابق.

14 المرجع السابق.

15 H. Lévy-Lambert et H. Guillaume (1971), **La rationalisation des choix budgétaires**, PUF, Paris, p. 6.

16 L'observateur OCDE (2008), Op. cit., pp. 2 et suivantes.

17 Ibid.

18 جميل جريسات (1995)، مرجع سابق، ص. 39.

19 Ministère des finances algérien et Banque mondiale (2006), **Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires en Algérie (MSB)**, Tunis, 26 et 27 juin 2006. En ligne : <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/frenchadmin/Pr%20E9sentationAlg%20E9rie.pdf> (consultée le 30/01/2014)

20 محمد مسعي (2014)، مرجع سابق، ص 85.

21 Ministère des finances algérien et Banque mondiale (2006), Op. cit.

22 Banque mondial (2007), **Algérie - Une revue des dépenses publiques**, Rapport n°36270 – DZ, volume 1, pp. 45 – 65. En ligne : <http://siteresources.worldbank.org/INTALGERIAINFRENCH/Resources/ALGERIA.PER.French.VolumeII> (consultée le 20/07/2011).

23 Ibid.

24 مسح الموازنة المفتوحة هو التقييم المستقل والمقارن الوحيد في العالم للشفافية المالية والرقابة والمشاركة على المستوى القومي.

25 <https://www.internationalbudget.org/ar/open-budget-survey/country-results/2019/aljzayr> (visited 10/10/2020).

26 ميزانية المواطنين: إصدار مبسط وأقل فنية لمقترح الميزانية الحكومي أو الميزانية المقررة، مصمم خصيصا لنقل المعلومات الرئيسية إلى الجمهور.

27 <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-arabic.pdf> (visited 21/04/2019).

28 محمد مسعي (2014)، مرجع سابق، ص ص. 89-90.

29 آمال حاج جاب الله (2014)، واقع نظام المحاسبة العمومية في الجزائر وآليات التطوير، مداخلة في الملتقى الدولي حول "دور معايير المحاسبة الدولية (IAS-IFRS-IPSAS) في تفعيل أداء المؤسسات والحكومات – اتجاهات النظام المحاسبي الجزائري (المالي والعمومي) على ضوء التجارب الدولية، المنعقد بجامعة ورقلة (الجزائر)، يومي 24 و 25 نوفمبر 2014.

30 محمد مسعي (2014)، مرجع سابق، ص. 91.

31 قانون عضوي رقم 18-15 مؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018، معدل ومتمم، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية/العدد 53.

32 كما هو واضح من النهج المعتمد لمعالجة هذا الموضوع والمتمثل في نوع من التحليل الارتجاعي (خلفيات الإصلاح ومبرراته) والاستشرافي في الوقت ذاته (توقع بعض الصعوبات الهامة التي من شأنها أن تواجه تطبيق الإصلاح في الواقع)، لا يتعلق الأمر هنا بدراسة محتوى القانون العضوي رقم 18-15، الذي حظي لحد الآن بالعديد من الدراسات، ومن المتوقع أن ينال المزيد من الاهتمام من طرف الدارسين والمحللين بمختلف تخصصاتهم وتوجهاتهم (لاسيما القانونيين منهم المتخصصين في مجال المالية العمومية).

33 آمال حاج جاب الله (2014)، مرجع سابق.

34 E. Arkwright et autres (2007), **Les finances publiques et la réforme budgétaire**, La documentation française, Paris, p.9.

35 مجد مسعي (2014)، مرجع سابق، ص. 92.

36 Ministère des finances algérien (2015). En ligne : <http://www.mf.gov.dz/article/2/A-la-Une/448/Un-nouveau-syst%C3%A8me-de-gestion-budg%C3%A9taire-op%C3%A9rationnel-d%C3%A8s-2014-.html> (consultée le 28/05/2015).

37 Ibid.

38 جميل جريسات (1995)، مرجع سابق، ص ص. 114-115.

39 Bernard Abate (2016), **L'expérience française : les points clefs**, Séminaire sur « La Nouvelle Gestion Publique », Cour des comptes (algérienne), Hôtel El-Aurassi-Alger, 24 octobre 2016.

40 Ibid.

41 Ibid.

42 Sulvie TROSA (2013), **La LOLF, les RGPP et l'évaluation des politiques publiques : bilan et perspectives**, Revue française de finances publiques n° 121, L.G.D.G-L'extenso éditions, Paris, pp. 243-259.

43 Bernard Abate (2016), op.cit.

44 Ibid.