

## الإصلاح الميزانياتي في الجزائر: التوجه نحو مقاربة البرامج، الأهداف والأداء في تخصيص الاعتمادات المالية

### Budgetary Reform in Algeria: Towards a Modern Approach to the Allocation of Public Funds Through Programs, Goals and Performance

بن لحسن الهواري<sup>1\*</sup>، منصورى مراد<sup>2</sup>  
Benlahcene Lahouari<sup>1</sup>, Mansouri Mourad<sup>2</sup>

<sup>1</sup> جامعة وهران2، (الجزائر)، [benlahcene2001@yahoo.fr](mailto:benlahcene2001@yahoo.fr)  
<sup>2</sup> جامعة وهران2، (الجزائر)، [mansouri.mourad.univ@gmail.com](mailto:mansouri.mourad.univ@gmail.com)

تاريخ الاستلام: 2022/11/30؛ تاريخ القبول: 2022/12/11؛ تاريخ النشر: 2022/12/31

**ملخص:** تعد الموازنة العامة من أهم الآليات التي تستخدمها الحكومة في تحقيق الأهداف التنموية باعتبارها مرآة عاكسة لأهم التوجهات الاقتصادية والاجتماعية المنتهجة من قبل الدولة والتي تهدف في نهاية المطاف الى حسن تدبير الشأن العام وترشيد النفقات، ونظرا لأهميتها فقد بات من الضروري تطوير وعصرنة الموازنة العامة في الجزائر من خلال الانتقال من الرقابة المستندية الى الرقابة القائمة على النتائج وتحقيق الأهداف المسطرة في تخصيص وتقسيم الاعتمادات المالية تماشيا مع متطلبات الإفصاح المالي والمحاسبي الموصى به من قبل المنظمات والهيئات الدولية. تجسيدا لهذا الانتقال فقد سعت الجزائر الى تبني سلسلة من الإصلاحات الجذرية من خلال تحيين المنظومة القانونية، المالية والمحاسبية لتسيير المالية العمومية. تهدف هذه الدراسة الى توضيح الانتقال من التسيير التقليدي لتسيير الميزانية العامة الى التسيير الحديث القائم على البرامج والأداء والنتائج والذي تجلّى فعلا في صدور عدة قوانين ومراسيم تشريعية على رأسها القانون العضوي رقم 15-18 الصادر في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية الذي عوض القانون العضوي القديم 84-17.

**الكلمات المفتاحية:** الميزانية العامة للدولة، قانون 84-17، قانون 15-18، الإصلاح الميزانياتي، عصرنة النظام الميزانياتي.

**تصنيفات JEL :** H61 ؛ H6 ؛ H10

**Abstract :** The government budget is deemed one of the most crucial mechanisms used by the government to achieve developmental goals by virtue of the fact that it is a mirror reflecting clearly the most prominent economic and social trends pursued by the state, ultimately aiming at securing the most efficient management of public affairs and rationalizing current expenditure. Due to its undeniable importance, Algeria's government budget must necessarily be developed and modernized through the transition from document control procedures to outcomes-based performance control and the realization of the targets set out in budget allocations and government appropriations in line with financial and accounting disclosure requirements recommended by international organizations and bodies. To this end, Algeria has genuinely sought to embrace a set of radical reforms aimed at updating and modernizing the legal, financial and accounting systems dedicated to public financial management. This study intends to elucidate the transition from the conventional management of government budget to a modern one based on program goals, performance and outcomes and embodied in the issuance of several laws and legislative decrees, foremost among them is the Organic Law No.18-15 of September 02, 2018, relating to financial regulations, which replaced the old Organic Law No. 84-17 of Algeria's Public Finance Law.

**Keywords:** Government budget; the Organic Law No. 84-17; the Organic Law No.18-15; budgetary reform; budgetary system modernization.

**Jel Classification Codes :** H61 ؛ H6 ؛ H10

## تمهيد

ان المتتبع للإصلاحات الميزانياتية في العالم يجد أنها تلتقي في نقطة مشتركة تتمثل في اختيار نظام ميزانية البرامج والأداء، وهو ما تنتهجه الجزائر حاليا خاصة بعد صدور قانون المالية لسنة 2023، حيث يركز مشروع الإصلاح الميزانياتي في الجزائر على محاور ثلاث: أولها المحور الميزانياتي، ثانيها المحور المحاسباتي وآخرها المحور المعلوماتي، مع الإشارة الى أنه في الوقت الحالي برزت معالم الإصلاح الميزانياتي الذي سيشروع فيه بداية من 2023، أما المعالم الإصلاحية للمحورين الآخرين فلم تتضح الرؤية فيهما بعد ولا زالت تحتاج الى نصوص توضيحية ودورات تدريبية. هذه الإصلاحات جاءت في طيات مشروع إصلاح كبير موسوم ب"عصرنة الأنظمة الميزانياتية" (MSB) Modernisation des systèmes budgétaires، حيث تطلب هذا المشروع إعادة النظر في القانون العضوي 84-17 المتعلق بقانون المالية وتعويضه بقانون عضوي جديد 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، وذلك تماشيا مع التطورات الحاصلة على المستوى الدولي في هذا الاطار، و كرس هذا القانون الجديد مبدأ التسيير بالأهداف ومبدأ محاسبة الذمة، وكذا التأطير الميزانياتي المتعدد السنوات المتوسط المدى.

ان هذه التحولات تجعنا نطرح التساؤلات التالية:

1. ماذا نقصد بمفهوم "ميزانية البرامج والأداء" وما هي دلالاته الاقتصادية؟
2. ما هي نقائص النظام الحالي لتسيير الميزانية العامة في الجزائر وما هي مبررات ودوافع الإصلاح الميزانياتي؟
3. ما هي أهم التعديلات التي مست الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية المخصصة لتغطية نفقات وأعباء الدولة؟

للإجابة على مختلف هذه التساؤلات، ارتأينا أن يكون هيكل هذه الورقة مبني على محاور ثلاث :

1. مفهوم "ميزانية البرامج والأداء" ودلالاته المختلفة.
2. نقائص النظام الحالي لتسيير الميزانية العامة في الجزائر باعتبارها مبررات كافية دفعت الجزائر الى تبني الإصلاح الميزانياتي.
3. أهم التعديلات التي مست الاعتمادات المالية في ظل مشروع الإصلاح الميزانياتي

## I - مفهوم ميزانية البرامج والأداء

تعد ميزانية البرامج والأداء نتاج تجارب مختلفة ومتعددة ومحاولات متكررة لإصلاح الميزانية التقليدية، التي خلصت في الأخير الى طرح نموذج قائم على البرامج والأداء بدلا من منطق الوسائل، فالموازنة بالطريقة التقليدية كانت تعتمد وتهتم بالجانب الرقابي أكثر من اهتمامها بالخدمات نفسها التي تم انشاء الانفاق لأجلها، وعلى هذا الأساس فان التبوب فيها يقوم على نوع النفقة ولا يوضح هل أدت هذه النفقات أهدافها أم لا، وقد أدت هذه المقاربة التقليدية الى تفشي حالات التبذير والاسراف في النفقات العمومية في غياب رؤية تتابع مدى تحقيق الأهداف المسطرة زيادة على ضعف نظام الرقابة على صرف النفقات العامة. الموازنة القائمة على الأداء تركز على العلاقة التي يجب أن تكون بين مستويات تمويل البرامج والنتائج المتوقعة، وبهذه الطريقة تصبح عملية اعداد الميزانية على أساس الأداء وسيلة فعالة ومتاحة لمسؤولي البرامج لتمكينهم من ترشيد النفقات، وهكذا يتم الجمع بين التكلفة الرشيدة والفعالية المطلوبة، وفكرة التركيز على البرامج والأداء انبثقت من فكرة الإدارة بالأهداف أو النتائج التي ظهرت في الكتابات الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية<sup>1</sup> OCDE، وقد تطور هذا الأسلوب في القطاع الحكومي سنة 1993 في الولايات المتحدة الأمريكية من خلال القانون الحكومي والنتائج، وفي فرنسا من خلال القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية<sup>2</sup>.

والمتتبع لفكرة موازنة البرامج والأداء سيجد أن تاريخ تطبيقها يرجع الى الولايات المتحدة الأمريكية حيث في سنة 1946 تم تكوين لجنة أطلق عليها اسم "لجنة هوفر Hoover commission" حيث كان من توصيات هذه اللجنة إعادة

صياغة موازنة الحكومة الفيدرالية وتبويب نفقاتها وفق منطق البرامج والأنشطة والمشروعات، بعد ذلك تم تطوير أعمال هذه اللجنة في نفس السياق ونفس الرؤية، ليتم في سنة 1955 تشكيل لجنة هوفر الثانية التي أصدرت ما يسمى بـ "موازنة البرامج والأداء" ليطبق هذا الأسلوب سنة 1956 في الموازنة الفيدرالية للولايات المتحدة<sup>3</sup>، ومن هذا التاريخ بدأ هذا النموذج في الانتشار في العديد من الدول النامية والمتقدمة، بل أصبح وأضحى من توصيات الأمم المتحدة<sup>4</sup>.

ومن بين العوامل التي ساعدت انتشار هذا النوع من الميزانية نذكر :

- ازدياد الاهتمام بالتحليل الاقتصادي والرغبة في ادخال أساليب علمية حديثة من شأنها المساعدة على اتخاذ القرار.
- ضخامة حجم النفقات العامة في موازنة الدولة والتفكير في ربط الخطط الحكومية والسياسات العمومية بالموازنة العامة<sup>5</sup>.

## I - 1 تعريف ميزانية البرامج والأداء

تعرف ميزانية البرامج والأداء بأنها الميزانية التي تعتمد على الربط بين الانفاق على نشاطات الأجهزة الحكومية، ونتائج هذا الانفاق من خلال وضع منظومة مؤشرات لقياس الأداء لكافة المستويات، لتحقيق كفاءة وفعالية الانفاق وصولاً الى الأهداف والأولويات الوطنية<sup>6</sup>.

تعرف موازنة البرامج والأداء بأنها مجموعة من الأهداف التي من أجل تحقيقها ترصد أو تحدد الاعتمادات بعد تفصيلها حسب البرامج والأنشطة وتحدد التكلفة المقدرة لتنفيذ كل برنامج أو نشاط وتحديد معايير ومؤشرات لقياس الإنجاز وفعالية الأداء<sup>7</sup> ميزانية البرامج والأداء عبارة عن تبويب لميزانية الدولة حسب برامج قطاعية ذات أولوية وتشمل المدى المتوسط، بحيث تكون الموارد مخصصة وفقاً لأهداف معينة بوضوح ومعروفة مسبقاً، والنتائج بدورها تكون قابلة للقياس وفق مؤشرات أداء محددة ومعروفة سلفاً، وعليه فإن الاعتمادات في هذا النوع من الميزانية تقدم حسب وجهة النفقات ضمن محفظة برامج وأنشطة فرعية، يتم توجيهها نحو النتائج والأهداف المنتظرة القابلة للتكميم والقياس. في هذا الإطار سيتمكن مسؤولي البرامج بتقييم الإنجاز المنوط بهم بالاعتماد على مؤشرات كمية ونوعية. هذه المزايا لم تكن متاحة ولا موجودة في الميزانية التقليدية، أو ما يصطلح عليها بميزانية البنود التي تكون فيها الاعتمادات مبوبة حسب فصول، ومجمعة في أقسام وأجزاء وعناوين، وتكون النفقات مقدمة حسب الوسائل المستعملة، ولا يوجد أي مؤشرات لقياس الأداء سوى معدل استهلاك هذه النفقات بغض النظر عن مدى تحقيقها للهدف الذي أنشأت من أجله.

مما يجدر الإشارة إليه أن ميزانية البرامج والأداء تحاول أن تخلق أنظمة لتسيير المال العام بشكل يتشابه مع القطاع الخاص المعروف بنوع من الكفاءة والصرامة والفعالية في ترشيد نفقاته وتحصيل إيراداته.

تبعاً لما تم الإشارة إليه فإن موازنة البرامج والأداء تنقل التركيز والاهتمام من وسائل القيام بالعمل الى العمل المنجز بنفسه، وتصبح الأشياء التي تقوم بها الحكومة هي محل اهتمام وليس الأشياء التي تشتريها<sup>8</sup>.

في هذا الاطار، فإن المسيرين المسؤولين عن وضع البرامج على مستوى الوزارات والأجهزة الحكومية مراعاة تحديد :

- الأهداف المنتظرة.
- النتائج المتوقعة
- مؤشرات النجاح والأداء
- تكلفة الموارد اللازمة لبلوغ الأهداف المسطرة

وبهذه العناصر سيتمكن من لهم صفة الرقابة على المال العام، كمثلثي الشعب وفاعلي المجتمع المدني من تقييم مدى بلوغ الأهداف المرجوة<sup>9</sup>، وهذا ما يجعل المسؤولين والمسيرين والوزراء قبل الحصول على الاعتمادات المالية اللازمة القيام بدراسات نجاعة من أجل تبرير الموارد المالية المطلوبة من قبلهم<sup>10</sup>

## I - 2 متطلبات التحول الى ميزانية البرامج والأداء

- من أجل التحول نحو ميزانية البرامج والأداء لا بد من توفر العديد من المتطلبات التي يمكن تلخيصها في النقاط التالية:
- ضرورة أن يكون التبويب حسب البرامج والنشاط مرتبط بالتبويب حسب تكاليف الأداء وتصبح الاعتمادات الموزعة تقدر حسب تكلفة الأداء المتوقع، وبهذه الطريقة يتم الانتقال من التبويب الإداري الى تبويب تكاليف الأداء<sup>11</sup>،
- استخدام مؤشرات إحصائية من خلالها يمكن تحديد معدلات الأداء، على أن تكون هذه المؤشرات مرتبطة بالمرجات والنتائج.
- انشاء قاعدة بيانات قوية وشبكة للمعلومات دقيقة ومنتشرة تشمل كل الجهات الإدارية المعنية بالبرامج والأنشطة، وهو مجال يتطلب استعمال تكنولوجيات الذكاء الاصطناعي.
- تكوين وتأهيل الموارد البشرية باعتبارها العامل المحوري لنجاح أي اصلاح، فالموارد البشرية هي التي يجب أن تكون عنصرا فعلا وفاعلا في صناعة نجاح الإصلاح وفقا للمقاربة التشاركية، وكل اصلاح يقصي الموارد البشرية سيكون مآله الإخفاق والفشل، وعليه لا بد من تكوين الموارد البشرية على مكونات هذا الإصلاح واشراكهم في الرؤية وجعلهم يتبنون هذه الرؤية ويجتهدون لتطبيقها بكفاءة تسمح بتحقيق أهداف هذا الإصلاح.
- وضع آليات متابعة الأداء ومعالجة أي انحراف في الوقت المناسب، تفاديا لأي انحراف عما هو متوقع، فنجاح الإصلاح قائم على متابعة الأداء، وهي مسؤولية ليست بالسهلة على مسؤولي البرامج الذين يجب أن يتحلوا باليقظة والمتابعة.
- مما يجب الإشارة اليه في هذا السياق أن التحول الى ميزانية البرامج والأداء هي عملية تعتلئها العديد من الصعوبات والعقبات على غرار:

- تغيير نظام المحاسبة مما يستدعي توظيف عدد كبير وهائل من المحاسبين، الأمر الذي يرفع تكلفة تطبيق هذا النوع من الموازنة.
- تدفق كم كبير من المعلومات على مكتب الميزانية ووزارة المالية، تتعلق بمحفظات البرامج والبرامج والنشاطات والأنشطة الفرعية، وتتلحق كذلك بتقييم وتقدير الأداء وهي معلومات تحتاج الى العديد من الدراسات ينتج عنها تراكم هائل للبيانات التي تحتاج الى معالجة دقيقة وسريعة وعلمية لاستخلاص المعلومات الضرورية التي عليها يبنى تحديد مبالغ الاعتمادات.
- صعوبة تحديد الأهداف بطريقة علمية ودقيقة تتسم بالوضوح والتحديد وقابلية القياس والمتابعة، بعيدة عن الشعارات التي لا تسمن ولا تغني من جوع.
- صعوبة التفرقة بين البرامج والبرامج الفرعية والأنشطة لكل وزارة، خاصة أن عناك العديد من البرامج والأنشطة تجمع بين العديد من الوزارات والإدارات.

## II - 2. نقائص النظام الحالي لتسيير الميزانية العامة في الجزائر باعتبارها مبررات كافية دفعت الجزائر الى تبني

### الإصلاح الميزانياتي.

ما يجدر الإشارة اليه هو أن النظام الميزانياتي الجزائري السابق ، هو امتداد لنظام ميزانية الوسائل الفرنسي ضمن نظام المالية العمومية الذي تم إرساء أسسه التشريعية والتنظيمية في سنة<sup>12</sup> من خلال صدور القانون المتعلق بقوانين المالية 84-17 ثم قانون المحاسبة العمومية 90-21.<sup>13</sup>

نظام الموازنة التقليدي أو كما يسمى بموازنة البنود القائم على أحكام القانون العضوي لقانون المالية 84-17 والذي كان متبعا الى غاية صدور قانون المالية 2023، يحمل في طياته العديد من النفاص والاختلالات، وهي مبررات كافية للتوجه نحو المقاربة الجديدة القائمة على الأداء، ويمكن سرد هذه النفاص في النقاط التالية :

- كثرة اجراء التعديل في الاعتمادات المخصصة مما يوحي بسوء وفشل آلية التقدير
- اللجوء الى قوانين المالية التكميلية بصفة متكررة بالرغم من أنها استثنائية حسب ما تنص عليه المادة 04 من القانون السالف الذكر، وهو أمر يدل على عدم التحكم في النفقات وسوء تقديرها.

- طريقة تبويب الموازنة التقليدية الى أبواب وأبواب فرعية ومواد، وصعوبة قراءتها بطريقة موحدة من قبل محاسب العمومي والمراقب المالي، وهو أمر نتج عنه رفض العديد من العمليات المالية لعدم تصنيفها وقراءتها بنفس الكيفية من قبل كل من المحاسب العمومي والمراقب المالي، فعطلت العديد من المصالح بهذه الحجة<sup>14</sup>.

- الموازنة التقليدية قائمة على النظرة السنوية وهي غير كافية للإمام بكل العوامل المتداخلة الممتدة الى المدى المتوسط والبعيد، والنظرة السنوية تتنافى مع النظرة الاستراتيجية القائمة على ترتيب النفقات حسب الأولوية في اطار السياسة العامة للدولة، حيث أن برمجة الميزانية بطريقة سنوية ستجعل علاقتها بالخطط التنموية غير واضحة وغير واقعية، وهذا ما سيؤثر سلبا على كل القطاعات، وإذا انفصلت الاعتمادات عن الأهداف المرصودة لأجلها فان ذلك حتما سيؤدي الى اختلالات في أمثلية تخصيص الموارد المالية، ما يفتح المجال واسعا أمام التبذير والهدر وضياع الفرص.

- ازدواجية الميزانية الى ميزانية التسيير وميزانية التجهيز إضافة الى ضبابية تقسيم النفقات الى نفقات التسيير ونفقات التجهيز، حيث أن هناك نوع من اللاتجانس في تصنيف النفقات فنفاقات التسيير مهيكلت حسب الدوائر الوزارية، الفصل، المادة والفقرة، في حين أن نفقات الاستثمار مهيكلت حسب القطاع، القطاع الفرعي، الفصل والمادة، وهو ما أثر سلبا على نجاعة البرمجة المشتركة للنفقات نظرا لتجزئتها ناهيك عن تعقد إجراءات صرفها وبطئها بما لا يتوافق مع حركية النمو والتنمية والتخصيص الأمثل للموارد.

■ الأعباء والمصروفات تجمع حسب طبيعتها (مبدأ البنود) وليس حسب البرامج المسطرة والنتائج المنتظرة والأهداف المنشودة، مما لا يخلق مجالا لاستعمال مؤشرات لقياس الفعالية والكفاية ومدى تقدم الأداء الفعلي للحكومة وأجهزتها.

- ضعف آلية الرقابة في الموازنة التقليدية من خلال قانون ضبط الميزانية الذي اعتمد متأخرا وهو يحد ذاته قائم على N-3، بحيث لم يتمكن نواب الأمة في البرلمان من الرقابة على المال العام وفق هذه الآليات وفي كل مرة يقدمون شكاوى بهذا الخصوص ويعتقدون أن مناقشتهم لضبط الميزانية وفق الرزنامة المتأخرة بثلاث سنوات أمر لا فائدة منه ولا جدوى له.

- غياب تسيير ميزانياتي قائم على النتائج والأداء، فالرقابة على تنفيذ النفقات في الموازنة التقليدية قائمة على مدى استهلاك كل الاعتمادات المخصصة وعلى المؤشر المالي والفيزيائي وتطهير المدونة، بغض النظر عن ما تم تحقيقه من إنجازات وأهداف وبغض النظر عن مستوى الأداء، حيث أصبح الشغل الشاغل للمسؤول في الدولة الذي له صفة الأمر بالصرف توضيح ما تم استهلاكه وما تبقى من الاعتمادات، والمراقب المالي يراقب مدى تطابق النفقة مع مختلف اللوائح والقوانين دون معرفة مستوى الأداء، وهو ما أثر سلبا على تخصيص الموارد المالية وضعف الكفاءة الاقتصادية، بل أصبح عدم استهلاك كل الاعتمادات مرادفا لسوء التسيير، وأصبحنا نسجل تأخر فادح للمشاريع ينجم عنه إعادة تقييم بفارق ضخم ورهيب يثقل عاتق الميزانية، وهذا كله راجع الى عدم مراقبة الأداء حسب الأهداف المسطرة للنفقة.

• الموازنة التقليدية تعتمد على الرقابة السابقة للنفقات العمومية من قبل الموظفين التابعون لوزارة المالية وهو ما يجد من المسؤولية التي يجب أن يتحلى بها المسؤول على الرقابة على المال العام، حيث يشعر بأنه غير مسؤول على المال العام مادام هناك موظفي وزارة المالية مهمتهم الترخيص لصرف النفقات.

• تكرار عملية الرقابة بين المحاسب العمومي والمراقب المالي ما نتج عنه طول وصعوبة الإجراءات، إضافة الى عدم مرونة الإجراءات الميزانياتية لمختلف القطاعات الوزارية، حيث لا يمكن إعادة تخصيص الموارد بين النشاطات وبين الفصول خلال نفس السنة المالية عند الحاجة.

• عدم شفافية الموازنة التقليدية ومن أمثلة ذلك ما يسمى ببند الأعباء المشتركة او ميزانية التكاليف المشتركة الذي يتم الاقتطاع منه للتحويل الى قطاعات أخرى دون أي توضيح أو شفافية، وتحدث هذه التحويلات تبعا لمراسيم رئاسية بعيدة عن مراقبة البرلمان، ويتم نشر فقط مبلغ الاعتماد والمستفيد دون توضيح وجهة النفقات بشكل مفصل، كما نسجل كذلك شح الوثائق المتعلقة بالميزانية المقدمة الى ممثلي الشعب، وهو ما يعيق عملية الرقابة والمساءلة، ذلك أن النظام الحالي للميزانية لا يمنح أي سلطة حقيقة ولا صلاحيات واسعة للبرلمان فيما يخص حرية الولوج والوصول الى المعلومات المالية الحقيقية والبيانات المحاسبية لموازنة الدولة من أجل ممارسة وظيفتهم الرقابية<sup>15</sup>، مع عدم اعتماد الموازنة التقليدية في الجزائر على الشفافية من خلال نشر كل التقارير المتعلقة بالموازنة سواء قبل أو بعد اعتماد الموازنة، وعدم اعتمادها على المقاربة التشاركية مع المواطن والدليل عدم نشر التقارير أو نشرها متأخرة وعدم اتاحتها للجمهور، وهنا نشير ونؤكد على غياب نظام معلوماتي فعال يتيح معلومات ذات مصداقية وفي الوقت المناسب، ولعل السبب في ذلك عدم نجاعة أنظمة الاعلام الآلي المنتجة للبيانات على مستوى الهيئات المركزية.

• قصور إجراءات ترشيد النفقات العمومية في ظل آليات الموازنة التقليدية والدليل على ذلك المنحني التصاعدي للنفقات رغم تبني إجراءات التقشف.

• نظام محاسبي يعتمد على محاسبة الأساس النقدي بدلا من محاسبة الاستحقاق

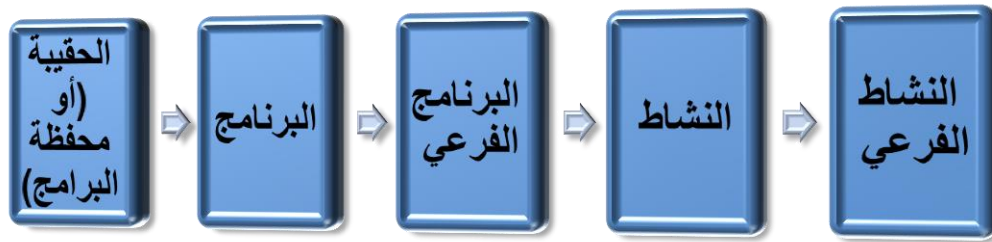
• بالإضافة الى أن هنالك هيئات علمية منها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي من خلال متابعتهم للاقتصاد الجزائري لوحظ وجود غموض وصعوبة في قياس المؤشرات وغياب الشفافية فيما يتعلق بمتابعة عمليات الميزانية العامة، وهي عوامل ممارساتية تتعلق بالأداء الضعيف للعديد من المسؤولين القائمين على الميزانية العامة، فالبنك الدولي في سنة 2007، وبالاعتماد على 16 مؤشر (مست كل الجوانب الميزانياتية كالصياغة والتنفيذ وتبليغ التقارير وفحص الحسابات وابرام الصفقات العمومية) خلص الى أن أداء الجزائر كان سيئا في كل المراحل ولم تستوف الجزائر الا 05 مؤشرات من بين 16 مؤشر، فصياغة الميزانية حسب التقرير السالف الذكر تفتقر الى مبدأ التركيز على النتائج وكذلك الى الاطار المتوسط المدى، كما لوحظ احتوائها على العديد من الحسابات الخاصة بالميزانية، أما بخصوص ابرام الصفقات فقد سجل البنك الدولي العديد من الاختلالات والانحرافات على غرار البرمجة السيئة والتقدير المبالغ فيه للنفقات والتأخر الكبير في المشاريع الناتجة عن العراقيل المؤسساتية، إضافة الى التكاليف الإضافية المتكررة للمشاريع، وكل هذه العوائق المؤسساتية أدت الى تنفيذ سيء وضعيف لبرامج الاستثمار أثر سلبا على سيورة النمو والتنمية، لكن مما يجب الإشارة اليه هو تهمين البنك الدولي للإصلاحات المنتهجة من قبل الجزائر بهذا الخصوص<sup>16</sup>.

كل هذه النقائص والاختلالات جعلت الجزائر تتبنى ما يسمى بمشروع عصرنة الميزانية من خلال اعتماد القانون العضوي 15-18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 في مكان القانون 84-17، والذي كرس لفلسفة جديدة سمحت بالانتقال من التسيير القائم على الموارد واستهلاكها الى تسيير قائم على الأهداف والأداء، وتبعا لذلك فقد مست الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية العديد من التعديلات، ستكون محل توضيح وشرح في العنصر الموالي.

### III - 3. أهم التعديلات التي مست الاعتمادات المالية في ظل مشروع الإصلاح الميزانياتي

يعد نظام ميزانية البرامج والأداء تحولا حتميا وضروريا لمواكبة ما يحدث من تطور عالمي، أين شرعت الجزائر في تبنيه لاسيما وزارة المالية بمعية المديرية العامة للميزانية منذ عقدين من الزمن (منذ سنة 2001)، هذا المشروع الذي أخذ مسمى "عصرنة الأنظمة الميزانياتية"، الذي كرس الانتقال من ميزانية مرتكزة على الوسائل الى ميزانية مرتكزة على الأهداف في المدى المتوسط بالاعتماد على تسيير متمحور على النتائج، بتصنيفات جديدة قائمة على مفهوم جديد: حقيبة البرامج، البرنامج الفرعي، النشاط والنشاط الفرعي.

الشكل (1): الهيكلة الجديدة للميزانية وفق مفهوم برنامج-نشاط



المصدر: المؤلف انطلاقا من قراءة القانون العضوي 18-15 المتعلق بقانون المالية الصادر في 02 سبتمبر 2018.

### III - 1 تقسيم، تخصيص وهيكله الاعتمادات وفق مقارنة البرامج والأهداف

ان مشروع عصرنة أنظمة الميزانية يحمل في معانيه عدة أهداف من شأنها إضفاء المرونة والشفافية في تخصيص الاعتمادات المالية، إضافة الى إضفاء أكثر مسؤولية لمسيرى البرامج المسؤولين عن الإدارات والهيئات والمؤسسات العمومية الذين تربطهم علاقة تعاقدية أو اتفاقية مع الدولة، مما يوحي أن الأدوار والمسؤوليات مقسمة تقسيما واضحا ومرنا يحدد المسؤوليات بشكل يتيح المساءلة فيما بعد من الجانب المالي والجانب التسييري.

يتم فتح الاعتمادات المالية بموجب قوانين المالية، وذلك من أجل تغطية أعباء موازنة الدولة وتوضع تحت تصرف مسيرى البرامج من وزراء ومسؤولي مؤسسات عمومية حسب البرامج التي تمثل وحدة تنفيذ هذه الاعتمادات<sup>17</sup>.

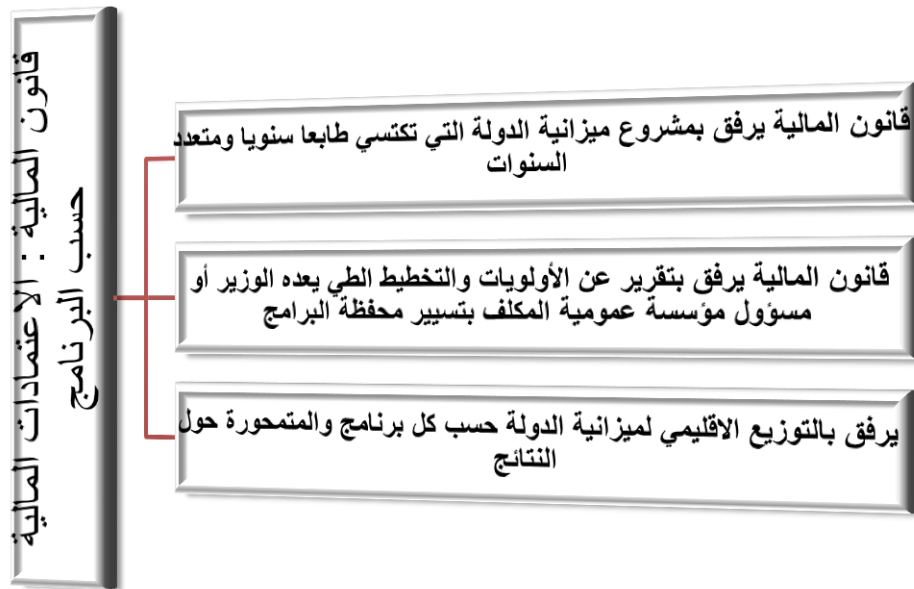
أما بخصوص تقسيم الاعتمادات فإنه تم تقسيمها في ظل المشروع الإصلاحى الى اعتمادات مالية حصرية Limitatifs أو تقييمية Evaluatifs وتم التخلي عن الاعتمادات الوقتية Provisionnels التي كانت معتمدة في القانون القديم رقم 84-17<sup>18</sup>، حيث تشير الاعتمادات الحصرية في ظل القانون رقم 18-15 الى تلك الاعتمادات التي تعبر عن كل النفقات التي لا تندرج ضمن النفقات التقييمية بحيث لا يسمح بالتجاوز فيها الا بموجب الالتزام بتسبيق يؤخذ بعين الاعتبار في ميزانية السنة الموالية، أما الاعتمادات التقييمية فهي تلك التي تفتح بموجب قانون المالية ويمكن تجاوزها عند الحاجة عن طريق تحويل أو نقل الاعتمادات المالية المتوفرة في الموازنة العامة للدولة، أو بتقييدها في حساب النتائج على أن يتم تبرير ذلك أمام البرلمان بعد الإبلاغ الفوري للجهات المختصة، وكمثال على هذه الاعتمادات:

■ أعباء الدين العمومي

- رد المبالغ المحصلة من غير حق
- التخفيضات والاسترداد
- الأعباء المتعلقة بالاتفاقيات الدولية
- الأعباء المتعلقة بسريان مفعول ضمانات ممنوحة من الدولة<sup>19</sup>

أما فيما يتعلق بتخصيص الاعتمادات المالية فقد تم تخصيصها وفق منطق البرامج أو ما يسمى بمحفظة البرامج التي تتفرع منها برامج فرعية وأنشطة، حيث توضع تحت مسؤولية وزير أو مسؤول مؤسسة عمومية الذي يطلق عليه مسير البرنامج الذي يتحمل مسؤولية الجانب المالي والتسييري لهذا البرنامج، وكما أسلفنا الذكر والتوضيح أن حقيبة البرامج والأنشطة الفرعية قد تكون تابعة لوزارة واحدة أو عدة وزارات ومؤسسات عمومية.<sup>20</sup>

### الشكل (2): الاعتمادات المالية في ظل القانون 15-18



المصدر: المؤلف انطلاقا من المادتين 23 و75 للقانون العضوي 15-18 المتعلق بقانون المالية الصادر في 02 سبتمبر 2018.

إضافة الى الاعتمادات المالية المرصودة وفق البرنامج، هناك ما يسمى بالأعباء غير المتوقعة أو التخصيصات الاجمالية، وهي عبارة عن أعباء مالية مجمعة تظهر بالموازنة العامة تسيير من قبل وزير المالية تحت عنوان الأعباء غير المتوقعة، يتم تخصيصها لوزارات أو مؤسسات عمومية الا أنها لا توزع في البداية عند المصادقة على قانون المالية بحكم أنها تعبر عما هو غير متوقع وغير معروف ابتداء خلال السنة المالية، وهي مخصصة لتغطية نفقات لها طابع غير متوقع، لصالح وزارة معينة أو مؤسسة عمومية<sup>21</sup> أما بخصوص تصنيف أعباء الميزانية، فنشير الى أن القانون الجديد اعتمد على ما يسمى بالتقسيم البراجمي للنفقات وهو من أهم ما يميز هذا القانون، لأن التقسيم الجديد للنفقات هو الذي يوضح الانتقال الى ميزانية البرامج والأداء.

أشارا القانون بأن أعباء الدولة تجمع حسب التصنيفات التالية:

1. **التصنيف حسب النشاط:** تصنف النفقات وفق هذا المعيار الى البرامج، البرامج الفرعية، الأنشطة و الأنشطة

الفرعية



2. التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية: للنفقة: حيث تتضمن الأعباء حسب الطبيعة الاقتصادية الأبواب التالية:

- نفقات المستخدمين
- نفقات تسيير المصالح
- نفقات الاستثمار
- نفقات التحويل
- أعباء الدين العمومي
- نفقات العمليات المالية
- النفقات غير المتوقعة

3. التصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة: يتم هذا التصنيف من خلال تحديد القطاعات الكبرى المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة وحسب المهام الكبرى للدولة التي تتمثل فيما يلي :

- المصالح العامة للإدارات العمومية
- الدفاع
- النظام والأمن العمومي
- الشؤون الاقتصادية
- حماية البيئة
- السكن والتجهيز الجماعي
- الصحة
- الترفيه والثقافة والعبادة
- التعليم
- الحماية الاجتماعية

هذا التصنيف يسمح بمعرفة حجم الانفاق للدولة في كل قطاع لكي يستعمل في عدة أغراض كالمقارنة.

4. التصنيف حسب الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها : كالوزارة والمؤسسة العمومية.

### III- 2 آلية التحكم في الاعتمادات المالية وضبطها في ظل القانون العضوي 18-15

على عكس القانون القديم 84-17، فان القانون الجديد وبخصوص حركة الاعتمادات فقد رخص بإمكانية نقل أو تحويل للاعتمادات المالية خلال السنة المالية الجارية بغية تعدد التوزيع الأولي لاعتمادات البرامج<sup>22</sup>.

نشير الى أن تقل الاعتمادات المالية من برنامج الى برنامج آخر على مستوى نفس الوزارة أو المؤسسة العمومية يتم بناء على تقرير مشترك بين وزير المالية ومسير البرنامج (الوزير أو مسؤول المؤسسة)، وذلك في حدود 20 بالمئة من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية لذلك البرنامج، أما بخصوص تحويل الاعتمادات المالية بين البرامج والوزارات والمؤسسات، فإنها كذلك تتم في حدود 20 بالمئة من الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة بالنسبة لكل برنامج، الا أنها يجب أن تتم بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير مشترك بين وزير المالية ووزراء القطاعات المعنية، على أن يتم ابلاغ البرلمان بذلك، كما تجدر الإشارة في هذا السياق الى أن هناك اعتمادات مالية غير قابلة لإجراء الحركة أو التحويل وذلك نظرا لحساسيتها والمتمثلة في الاعتمادات المالية المسجلة في باب تسيير نفقات المستخدمين، وكذلك الاعتمادات المالية التقييمية لفائدة الاعتمادات المالية الحصرية.

بالرغم من أن القانون واضح في عدم إمكانية تعديل مبالغ الاعتمادات المالية المفتوحة إلا بموجب قانون المالية إلا أن هناك بعض الاستثناءات نلخصها فيما يلي ذكره وسرده:

■ الاعتمادات المفتوحة بالتسبيق : يمكن فتح اعتمادات في شكل تسبيقات خلال السنة بمبادرة من الحكومة بغية تغطية نفقات أو أعباء غير منصوص عليها تكتسي الطابع الاستعجالي الأقصى، ولكن يجب مراعاة الشروط التالية :

1. يجب اثبات إيرادات إضافية أو إلغاء أعباء أخرى
2. يتم توزيعها بمرسوم
3. ألا تتجاوز سقف 03 بالمئة من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية
4. ابلاغ الجهات المختصة في البرلمان، من أجل الموافقة عليها في قانون المالية التصحيحي القادم

■ إلغاء الاعتمادات : يمكن إلغاء الاعتمادات المالية، حيث نص القانون على إمكانية ذلك بموجب مرسوم بناء على تقرير مشترك بين الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية ووزير المالية.

## الخلاصة

ان الإصلاح الميزانياتي المنتهج من قبل الجزائر ابتداء من صدور قانون المالية لسنة 2023 بجوانبه الثلاثة ( الميزانياتي، المحاسبي والمعلوماتي) يهدف أساسا الى تحقيق الحوكمة الرشيدة في القطاع العام والمال العام والميزانية العامة، وهو هدف سياسي واقتصادي يندرج كأولوية ضمن أولويات الحكومة، ولعل القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 15-18، انما جاء ليجسد هذه الرؤية ويمكننا تلخيص الأهداف الوسيطة لهذا المشروع في :

- شفافية ووضوح المعلومات
- تكريس مبدأ المساءلة وتحمل المسؤولية
- الانتقال الى مقارنة النتائج والأداء القائمة على تحقيق الأهداف
- تحسين طرق التنبؤ والتقدير
- محاربة الاسراف والتبذير في المال العام
- التخصيص الأمثل للموارد المالية
- التماشي مع التطورات العالمية في هذا المجال

ويعد هذا الإصلاح بمثابة نقطة تحول في الشأن الميزانياتي في الجزائر شكل قطيعة نهائية مع النمط التقليدي لتسيير الميزانية الذي أثبت عدة نقائص واختلالات لا بد من تجاوزها عبر هذا الإصلاح.

الا أننا نقترح بعض التوصيات التي خلصت اليها هذه الدراسة والتي نعتبرها مهمة جدا في إرساء مقومات نجاح هذا المشروع الإصلاحية :

- التركيز على الجانب المعرفي والمعلوماتي من خلال تكيف جميع المؤسسات المعنية بهذا المشروع مع متطلبات الإصلاح الميزانياتي حتى تكون على أتم الاستعداد للتعامل بطريقة إيجابية مع كل الجوانب الإصلاحية
- الدقة في تحديد الأهداف في كل المستويات، إذ أن الميزانية في ظل هذا الإصلاح قائمة على تحديد الأهداف بشكل واضح يقبل القياس والمتابعة بمؤشرات رقمية ذات دلالة تقييمية بدقة

- حث كل القطاعات على بعث آليات متابعة وتقييم لتنفيذ البرامج المسطرة واعداد تقارير نصف سنوية و سنوية حول صرف الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية
- تكوين الموارد البشرية على كافة المستويات بطريقة مكثفة عن طريق الورشات التكوينية والتربصات والملتقيات، ويجب أن تكون تدريبية عن طريق المحاكاة لتقريب المفاهيم الإجرائية والتطبيقية، وهنا نشجع الاقتراح الذي ينص على انشاء مدرسة متخصصة للتكوين في مجال المالية العامة والميزانية.
- تمكين الهيئات الرقابية من ممارسة مهامهم بكل استقلالية عن السلطة التنفيذية، وخاصة السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان بغرفتيه.
- التركيز على الجانب المحاسبي والمعلوماتي للإصلاح أيضا وعدم الاكتفاء بالجانب الميزانياتي فقط، وهنا نركز على ضرورة اصدار كل القوانين التي تنبثق من القانون العضوي المتعلقة بالأنماط الجديدة للمحاسبة التي ستعتمد في تسيير الميزانية العامة.
- إعادة الاعتبار لمجلس المحاسبة بتعزيز استقلاليته وجعله كمحافظ لحسابات الدولة وكذلك الأخذ بأرائه في الأمور المالية بحكم تخصصه.
- ضرورة رقمنة كل القطاعات برؤية متوسطة المدى تتيح انتاج كم معلوماتي يسهل عملية أخذ القرارات العقلانية والرشيده في مجال تسيير المال العام وحوكمة الميزانية العامة
- فتح المجال أمام الكفاءات الوطنية والخبرة الجزائرية في هذا المجال واعطائها حقها وجعل الإصلاح ذاتيا يصنع بسواعد أبناء الجزائر من الكفاءات العلمية وعدم استيراد كل الإصلاحات بطريقة تقصي المعنيين بهذا الإصلاح.

الاحالات المرجعية

- <sup>1</sup> Yves Emery (2005), La gestion par les résultats dans les organisations Publiques : de l'idée aux défis de la réalisation, revus Télescope, vol 12, n 03,p2
- <sup>2</sup> Denis Proulx (2006), Management des organisations publiques, Presses de l'Université du québec, Canada, 2006, p33.
- <sup>3</sup> جميل جريسات، (1995)، موازنة الأداء بين النظرية والتطبيق، منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة، ص 31.
- <sup>4</sup> عبد المطلب عبد الحميد(1995)، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، مصر ص 146.
- <sup>5</sup> عطية صلاح سلطان (2004)، دور موازنة البرامج والأداء في دعم قرارات إدارة المالية العامة، ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، دمشق، ص 80.
- <sup>6</sup> إسماعيل خليل ، عدس نائل حسن، (2010)، المحاسبة الحكومية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص 51.
- <sup>7</sup> عبد الرحمن وآخرون (2014)، استخدام موازنة البرامج والأداء، مجلة التقني -بغداد العراق-، المجلد 27، العدد 05، بغداد، ص 126.
- <sup>8</sup> فوزي عطية (2003)، المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص 387.
- <sup>9</sup> الصادق الأسود، (2013)، مساهمة المحاسبة العمومية في ترشيد النفقات العامة-حالة الجزائر-، قسم علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر-3-، ص 167
- <sup>10</sup> Pierre Cliche (2009), Gestion budgétaire et dépenses publiques, description comparée des processus évolutions et enjeux budgétaires du Québec, Presses de l'université du Québec, Canada, p152.
- <sup>11</sup> سعود حايـد مشكور، وآخرون (2018)، استخدام موازنة البرامج والأداء أداة للتخطيط والرقابة في الوحدات الحكومية، بحث تطبيقي في جامعة المثنى، العراق، مجلة المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية، جامعة المثنى، العراق، المجلد 8، العدد 03، ص 175
- <sup>12</sup> Denideni Yahia (2002), la pratique du système budgétaire de l'Etat, OPU,ALGER, P06.
- <sup>13</sup> القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 35 لسنة 1990.
- <sup>14</sup> مصطفى شيرة أمحمد، (2022)، أهمية اصلاح النظام الموازي في ترشيد الانفاق العام للجزائر، قسم علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر-3-، ص 167- 168
- <sup>15</sup> ahmed, S. (2017). les principaux éléments de la réforme budgétaire en algérie , p. 13. disponible sur le lien <https://www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/175/7/1/87240>
- <sup>16</sup> محمد مسعي(2020)، الإصلاح الميزانياتي في الجزائر: أهميته وصعوبات تطبيقه، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 10، العدد 02، ص 64-84 متاح على الرابط : <https://www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/175/10/2/140467>
- <sup>17</sup> انظر للمواد 23 و 79 من القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 02/09/2018 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 53 لسنة 2018
- <sup>18</sup> القانون العضوي 84-17 المؤرخ في 07/07/1984 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 28 لسنة 1984.
- <sup>19</sup> انظر المادة 32 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقانون المالية
- <sup>20</sup> انظر المادة 23 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقانون المالية
- <sup>21</sup> انظر المادة 24 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقانون المالية
- <sup>22</sup> انظر المادة 33 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقانون المالية