

ميزانية البرامج أداة لضبط الإنفاق العمومي في الجزائر

The program budget is a tool for controlling public spending in Algeria

عبد الغني عكة¹، حجيلة بن وارث²
Okat Abdelghani , Hadjila Benouaret

okatabdelghani@gmail.com

جامعة الجزائر 1 كلية الحقوق

Hadjila.benouaret@univ-msila.dz

جامعة محمد بوضياف المسيلة

تاريخ النشر: 31 / 12 / 2020

تاريخ القبول: 06 / 11 / 2020

تاريخ الاستلام: 20 / 10 / 2020

الملخص:

بما أن ظاهرة تزايد النفقات العمومية أضحت مشكلة تمس جميع دول العالم بغض النظر عن النموذج الاقتصادي المتبع فيها، تطلب الأمر البحث عن أساليب حديثة للتحكم في الإنفاق العام من خلال تطوير وتحديث أساليب إعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة بالانتقال من ميزانية تركز على منطوق توفير الوسائل إلى ميزانية البرامج هادفة لتحقيق النتائج تماشياً والخطة الاقتصادية الوطنية المسطرة ويعد القانون العضوي 15-18 الخطوة الأولى في مسار الإصلاح من أجل إرساء المبادئ الهادفة إلى تعزيز قدرات الحكومة في ترشيد النفقات العمومية وإرساء قواعد النزاهة والشفافية في تسيير المال العام والتخلص من الأنماط القديمة في تسيير الميزانية العامة للدولة التي أثبتت فشلها بامتياز.

الكلمات المفتاحية: النفقات العمومية - الإنفاق - ضبط الإنفاق - الحوكمة - الميزانية - ميزانية البرامج

تصنيف JEL : E6 ، H6 ، O2.

Abstract :

Since the phenomenon of increasing public expenditures has become a problem that affects all countries of the world, regardless of the economic model used in them, it was required to search for modern methods to control public spending through developing and updating methods of preparing and implementing the State's general budget by moving from a budget based on the logic of providing means to a program budget are intended to achieve results in line with the ruled national economic plan. Organic law 18-15 is the first step in the reform process in order to establish principles aimed at strengthening the government's capabilities in rationalizing public expenditures, establishing integrity and transparency rules in the managing public funds, and getting rid of old patterns in the management of the State's general budget that have proven failure par excellence.

Keywords: Public expenditure, Spending, Adjust spending, Governance, Budget, Program Budget.

JEL Classification Codes: E6, H6, O2.

Résumé :

En tant que le phénomène de dépenses publiques est devenu un problème qui touche tous les pays du monde, quel que soit le model économique qui y est utilisé, il a fallu rechercher des méthodes de contrôle des dépenses publiques en développant et en actualisant les méthodes de préparation et d'exécution du budget de L'Etat en passant d'un budget basé sur la logique de la mise à disposition des moyens à un budget programme visant à obtenir des résultats conformes au plan économique national établi. La loi organique 15-18 est la première étape du processus de reformes visant à établir des principes dont le bute est de renforcer les capacités du gouvernement à rationaliser les dépenses publiques et à établir les règles d'intégrité et de la transparence dans la gestion du budget général de L'Etat qui ont prouvé leurs échec par excellence.

Mots clés : Dépenses publiques, Dépenses, Ajustement des dépenses, Gouvernance, Budget, Budget programme.

Classification JEL : E6, H6, O2.

المؤلف المرسل: عكة عبد الغني، الإيميل: okatabdelghani@gmail.com

1. مقدمة:

إن تنامي الندرة في الموارد العمومية والذي قابله التزايد في متطلبات المجتمعات المعاصرة أدى إلى حتمية إصلاح المالية العمومية تماشياً والتحولت الاقتصادية والاجتماعية الحالية وبالتالي فان اختيار النفقة العمومية أضحي من المشكلات

الرئيسية في المالية العمومية لأن الإدارة باتت تعاني في التخطيط لماليتها والاختيار الأمثل لأوجه الإنفاق التي تعود بالفائدة على المجتمع، لذا فإنه أصبح من الضرورة بما كان الاعتماد على أسس دقيقة يتم التخطيط لها من أجل اختيار النفقة بعناية لكي يكون لها انعكاس ايجابي على المواطن كنتيجة للأهداف المسطرة سلفا.

وعليه فإن الاختيار الأمثل للنفقة العمومية يفترض أن يتم تحديده بموضوعية وفقا لأهداف معلومة ومنهجية عمل واضحة مبنية على مخطط عمل متوسط وبعيد المدى مع دراسة انعكاساته على الاقتصاد الوطني وعلى المواطن وذلك من أجل تبين قدرة البرامج والمشاريع المسطرة في بلوغ الأهداف ذات الأولوية والنتائج المرجوة بالاعتماد على مجموعة من المؤشرات، الأمر الذي ولّد الحاجة إلى البحث عن وسائل جديدة لتحسين أداء الإدارة لتحقيق المنفعة العامة بشكل عادل في ظل الرشادة في الإنفاق وهذا بالارتكاز على السبل العلمية لاتخاذ قرار الإنفاق ولا يتحقق ذلك إلا بالرفع من كفاءة الأداء الإداري والذي سينعكس بالإيجاب على المواطن حالة ما تم تنفيذه كما سطر له.

إن الوضع الاقتصادي الذي تمر به الجزائر في السنوات الأخيرة دفع بالحكومة إلى التوجه نحو سياسة ترشيد النفقات العمومية محاولتا كبح الاستهلاك الوطني المتزايد وتوجيهه بالشكل الذي يضمن الحفاظ على المال العام وهذا من خلال إيجاد سبل حديثة لضبط الإنفاق العام ومراقبته وتجنب النفقات غير الضرورية كمحاولة للتقليص من الإسراف إلى حدوده الدنيا، مع العمل على الحصول على أقصى منفعة من الموارد الاقتصادية والبشرية المتاحة في المجتمع والاستثمار فيها ولمعالجة هذا الموضوع أقتراح الإشكالية أدناه:

2.1 الإشكالية:

هل تسهم ميزانية البرامج في ترشيد الإنفاق العمومي؟ وهل تتماشى الآليات المعتمدة من طرف الحكومة في إصلاح الميزانية ومفهوم ترشيد النفقات ؟

3.1 فرضيات الدراسة:

- ميزانية الوسائل أثبتت فشلها في مسايرة تنفيذ السياسات العمومية.
- ميزانية البرامج آلية تساهم في ضبط النفقات العمومية.
- ميزانية البرامج تضمن عقلة الإنفاق العمومي.
- الإطار الجديد للميزانية يعزز الشفافية ويحسن من أداء الرقابة على الميزانية.

4.1 أهداف الدراسة:

- إبراز أهمية الميزانية في تنفيذ السياسات العمومية.
- أخذ فكرة عن دوافع التوجه لاعتماد ميزانية البرامج
- تسليط الضوء على مضمون الإصلاح الميزانياتي في الجزائر.
- ربط العلاقة بين ميزانية البرامج وسياسة ترشيد الإنفاق العمومي.

5.1 المنهج المتبع في الدراسة:

للإحاطة بمختلف جوانب الدراسة تم الاعتماد على المنهج الوصفي عند عرض المفاهيم العامة في حين تم استعمال أدوات المنهج التحليلي عند عرض أسباب التوجه لاعتماد ميزانية البرامج إضافة لمناقشة عناصر التجديد في الأنماط المعتمدة في ظل ميزانية البرامج ودورها في ترشيد النفقات العمومية.

ولغرض التعمق في دراسة وتحليل الإشكالية العامة والإجابة على الفرضيات قسمت هذه الدراسة إلى مبحثين رئيسيين هما:

- الإطار المفاهيمي لترشيد النفقات العمومية

- التخطيط والبرمجة أداة لترشيد اختيارات الموازنة.

2. الإطار المفاهيمي لترشيد النفقات العمومية

إن التوجه العام لمختلف الحكومات على المستوى العالمي هو السعي نحو ضبط النفقات الحكومية كنتيجة لندرة الموارد العمومية وتوجيهها بشكل يضمن تحقيق أهداف الخطة الوطنية بما يتماشى والسياسات العمومية وقبل التعمق في هذا الموضوع لا بد من التطرق أولا للإطار المفاهيمي للنفقة العمومية ثم لمهية ترشيد النفقات العمومية كما هو مبين أدناه:

1.2 مفهوم النفقات العمومية

إن الدولة بغية إشباع الحاجات العامة تقوم بقدر من النفقات العمومية سواء كان ذلك لأجل إنتاج سلع أو تقديم خدمات أو عبر توزيع دخول تحويلية داخلية أو خارجية لتحقيق أهداف اجتماعية أو اقتصادية بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

1.1.2 تعريف النفقة العمومية:

تعرف النفقة العامة بأنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام قصد تحقيق منفعة عامة ومن خلال هذا التعريف يمكن تمييز ثلاثة عناصر للنفقة العمومية هي (محزري، 2003، صفحة 65-75):

1.1.1.2 النفقة العمومية مبلغ نقدي: يعتبر الإنفاق النقدي الوسيلة المثلى في الوقت الحالي، إذ تعتمد عليها الدولة للقيام بواجباتها اتجاه أفراد المجتمع من خلال استخدام مبلغ من النقود كقابل لما تحتاجه من منتجات سلع وخدمات تضمن بها السير الحسن للمرافق العامة من أجل تلبية وإشباع الحاجات العامة، حيث يندرج ضمن النفقات العمومية المساعدات والإعانات المختلفة الاقتصادية، اجتماعية وثقافية، كما لا يمكن اعتبار الإعفاء من الضرائب نفقات عمومية.

2.1.1.2 مصدر النفقة العمومية: لا يمكن اعتبار المبالغ النقدية التي تنفق لأداء خدمة معينة كنفقة عامة إلا إذا صدرت من شخص عام (الدولة الهيئات والمؤسسات العمومية، الجماعات الإقليمية) التي تتمتع بالشخصية المعنوية وعلى هذا الأساس النفقات التي ينفقها أشخاص خاصة طبيعية أو معنوية لا تعتبر نفقة عمومية حتى ولو كانت تهدف لتحقيق منفعة عامة.

3.1.1.2 الغرض من النفقة العمومية: لا بد أن يكون الهدف من النفقات العمومية هو تحقيق النفع العام من خلال إشباع الحاجات الاجتماعية وبالتالي تحقيق المصلحة العامة، لذا لا يمكن اعتبار أي نفقة بأنها نفقة عامة وهي تهدف إلى تلبية حاجة خاصة وتحقيق نفع خاص يعود على الأفراد بالفائدة وهذا مستمد من مبدأ العدالة والمساواة بين جميع أفراد المجتمع إذ أن الجميع متساوون في الأعباء العامة (الضرائب) ومتساوون كذلك في الاستفادة من النفقات العمومية.

2.1.2 محددات الإنفاق العام

لكي تتمكن السلطات العمومية من تحقيق الأهداف المنتظرة من سياسة الإنفاق العام، يجدر منها السعي إلى تحقيق أكبر حجم ممكن من المنفعة من خلال الارتكاز على مبدأ الاقتصاد في النفقات، مع التركيز على ضبط آليات الرقابة التي تضمن من خلالها الدولة توجيه النفقات العامة نحو المجالات التي يستفيد منها كافة فئات المجتمع وفقا للمحددات أدناه:

1.2.1.2 ضابط المنفعة العامة: تبيّن من تعريف النفقة أن هدفها هو تحقيق النفع العام في المجتمع بإشباع الحاجات العامة (حسين، 2016، صفحة 14) ويجب أن تهدف النفقة العمومية لتحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة للمجتمع، إذ لا يمكن تبرير أي نفقة عامة إلا إذا كان لها مقابل من الفوائد التي ينتفع بها أفراد المجتمع، بمعنى أن الدولة إذا قامت بالإنفاق في مجال معين دون الحصول على منفعة تعود على أفراد المجتمع بصفة عامة، هذا يعني أن ألا يتم تحويل وجهة النفقات العمومية لخدمة المصالح الشخصية لبعض الأفراد وللبعض شرائح المجتمع على حساب أخرى.

2.2.1.2 ضابط الاقتصاد في النفقة: يقصد به إشباع الحاجات العامة بالاستخدام الأمثل للموارد (حسين، 2016، صفحة 14) وهو مرتبط بالتناسب مع موضوع النفقة ويعتبر شرطا ضروريا لتحقيق المنفعة العامة، بمعنى أن المنفعة الجماعية لا تتحقق إلا إذا كانت ناتجة عن استخدام أقل نفقة ممكنة وبالتالي يتم تحقيق أكبر عائد ومنفعة بأقل تكلفة ممكنة، بمعنى تجنب التبذير والإسراف، حيث يتم استخدام أقل نفقة ممكنة للوصول إلى نفس الخدمة وتتجلى مظاهر الإسراف مثلا في:

- الزيادة في العمال والموظفين.

- التسبب في مشتريات الحكومة، خاصة بالعملة الصعبة.

- استئجار المباني والسيارات بدلا من شرائها.

3.2.1.2 ضابط الترخيص: وفقا للقانون المتعلق بقوانين المالية يرخص لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة وأعبائها (المادة 02 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، الجزائر) وهو ما يعبر عن خضوع النفقة العمومية لإذن سابق من الجهات المختصة البرلمان على المستوى المركزي، المجالس المنتخبة على المستوى المحلي، لأن هذا الأمر يندرج في إطار تقنين النشاط المالي

للدولة من خلال وضع ضوابط وآليات للإنفاق العام والذي يجب أن يقترن مع تفعيل الرقابة لكي تحترم كل الهيئات العمومية مختلف الإجراءات القانونية السارية المفعول عند القيام بعملية الإنفاق.

2.2 ماهية ترشيد النفقات العمومية ومراحل تطورها

لقد أضحى ترشيد النفقات العمومية في وقتنا الحالي من أهم المفاهيم الاقتصادية المتداولة ووسيلة تعتمد عليها السلطات العمومية من أجل الحد من مختلف أوجه الإسراف في المال العام، إذ تحتكم مختلف الدول لسياسة الترشيد في الإنفاق عند حدوث أزمات مالية وهذا بغية توجيه استهلاك أفراد المجتمع بهدف التخفيض من فاتورة الإنفاق العمومي، وبالرغم من أن هناك اختلاف في مفهومه بين الباحثين في المجال، إلا أنهم متفقون عليه من حيث المبدأ وهذا ما سيتم التطرق له أدناه:

1.2.2 مفهوم ترشيد النفقات العمومية:

إن الواقع المعاش في أي بلد يفرض نفسه في الاختيار الأمثل للنفقات العمومية والتي يجب أن تحدد بدقة بالاعتماد على منهجية موضوعية مبنية على أساس الإمكانيات الاقتصادية والمالية المتاحة في المجتمع، وفق أهداف معلومة وموجهة على أساس مخطط عمل واضح المعالم، بالاعتماد على مؤشرات اقتصادية ومالية دقيقة من أجل بلوغ الأهداف المسطرة في البرامج والمشاريع المخطط لها وبالتالي تحقيق النتائج المرجوة من طرف الحكومة والمجتمع على حد سواء، ويكون ذلك من خلال حصر البرامج ذات الأولوية الوطنية والتخطيط لها على المدى المتوسط والبعيد مع محاولة القيام بعملية استشراف لدراسة انعكاساتها المالية وتوقع نتائجها على الاقتصاد الوطني.

1.1.2.2 ترشيد النفقات العمومية وعناصرها

إن الانخفاض السريع في الإيرادات العامة يمثل خطر كبير على بعض الدول خاصة إذا كانت تعتمد على موارد محدودة وهذا ما يؤدي إلى عدم تمكها من تغطية نفقاتها العامة وظهور ما يسمى بالعجز ولفاددي ذلك أخذ الخبراء والاقتصاديون يطالبون الحكومات بإتباع هذه السياسة التي تهدف إلى ضبط و ترشيد المال العام والحد من التبذير.

1.1.1.2.2 تعريف ترشيد النفقات العمومية:

إن التشابه في المصطلحات التي يقصد في معناها التحكم الجيد في المال العام ولعل أكثرها تداولاً ضبط النفقات أو كفاءة النفقات... الخ، الأمر الذي يدفع بي في التدقيق في مصطلح الترشيد الذي أراه الأكثر دقة وشمولية ولذلك سأتطرق له من حيث اللغة والمصطلح الاقتصادي حتى يتسنى لنا معرفة معناه.

أ/ الترشيد لغة :

إن معنى الترشيد لغة هو الهداية والاعتدال، حيث يقال أرشد أي أهدى، كما يقال أرشده أي أهداه ودله، ولقد أشار القران الكريم إلى هذا المدلول في أكثر من موضع كقوله تعالى: "فان أنستم منهم رشدا فادفعوا إليهم أموالهم..." (النساء/ الآية 6)، أي إذا اقتنعتم أن هؤلاء اليتامى قد توفرت لديهم إمكانيات الضبط، وحفظ الأموال وحسن التصرف فيها في أوجه الصلاح والسداد وحسن التصرف، وضبط السلوك إمنحهم أموالهم، ومن هذه التعاريف يمكن القول أن الترشيد من الوجهة اللغوية، يعني الاهتداء إلى الطريق الصواب والاعتدال فيه، وعليه فان بالنسبة للسياسة المالية، فان الترشيد يعني سلوك سبيل لا إسراف فيه ولا تبذير (فرج، 2011-2012، صفحة 87).

ب/ الترشيد في الاصطلاح الاقتصادي: يأخذ اصطلاح الترشيد معناه من مصطلح "الرشد" بمعناه الاقتصادي والذي يعبر عن التصرف بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد وطبقا لما يمي به العقل، ويتضمن الترشيد إحكام الرقابة والوصول بالتبذير والإسراف إلى أدنى حد ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية والطبيعية المتوفرة (عصفور، 2008، صفحة 399).

نظرا لما سبق ذكره، يلاحظ بأن مصطلح الترشيد هو من أحد المصطلحات الأكثر تداولاً واستعمالاً في التحليل الاقتصادي، إلا أنه ينطوي تحته عدة معاني، إذ يمكن إطلاقه على أي سلوك يتم القيام به في إطار مجموعة من المبادئ والمفاهيم المعروفة مسبقاً، لكن المشكلة تكمن في تحديد الإطار العام للمبادئ والمفاهيم والتي من خلال مدى التوافق والانسجام معها يمكن الحكم

على السلوك بالرشادة، وإن تحديد هذه المفاهيم والمبادئ عملية تخضع لمتغيرات وعوامل متعددة ذات أبعاد تاريخية وثقافية وأخلاقية، وهي تختلف من بلد إلى آخر تبعاً للنظام الاقتصادي المتبع.

ولقد نشأ مصطلح الرشادة الاقتصادية والعقلانية الاقتصادية مع المدرسة الحدية، التي أرادت من خلاله تفسير السلوك البشري، فبالنسبة لهذه المدرسة فإن الرشادة الاقتصادية تعني التزام السلوك الاقتصادي بنتائج حساسة ودقيقة، وهو في كل الحالات لا يخرج عن تحقيق الأهداف المحددة بأقل تكلفة ممكنة، سواء كان ذلك يتعلق بسلوك الأفراد أو الهيئات العامة. وإذا كان من الممكن حصر مفهوم ترشيد الإنفاق في الجوانب المالية، فإنه لا يمكن إهمال الوجه الآخر لهذه العملية الملازم لها، والذي يخص جانب التمويل، حيث أن الرشد الاقتصادي على حد تعبير الدكتور محمد دويدار يعني " حسن التعامل مع الأموال كسبا وإنفاقاً"، مما يوحي أن للمسألة شقين لا بد من مراعاتهما في نفس الوقت (فرج، 2011-2012، صفحة 87).

2.1.1.2.2 عناصر ترشيد النفقات العمومية:

تتطلب عملية ترشيد النفقات العمومية مجموعة من العناصر تركز عليها في ضبط الإنفاق الحكومي تلخص كالآتي:

أ/ التحديد الدقيق لحجم الإنفاق العام الأمثل: يتحقق هذا بتضييق المجال بين السقف الأعلى والحد الأدنى للإنفاق، ويتوقف حجم الإنفاق على القرار السياسي المعبر عن موقف الدولة إزاء الوظائف التي يمكن أن تتحملها الحكومة باتجاه المجتمع، وكل هذه الاعتبارات ضرورية لتحديد الحجم الأمثل للنفقات العامة.

ب/ توجيه النفقات العامة نحو النفع العام: ويقصد به ضرورة توجيه النفقة العامة لإشباع حاجات عامة، ويتطلب هذا عدم تخصيص النفقات العامة لتحقيق المصالح الخاصة ببعض الأفراد، أو الفئات لما يتمتعون به من نفوذ خاص (كنعان، بدون سنة النشر، صفحة 188)، بالتالي متى كان الإنفاق يستهدف حاجة خاصة كان هدر للمال العام وخروجاً عن سياسية الترشيد.

ج/ إتباع مبدأ الأولوية: يؤكد خبراء المالية العمومية على وجوب الالتزام بهذا المبدأ لأن تجاهله قد يؤدي إلى الإنفاق في مجالات ومشروعات أقل أهمية وحرمان أخرى أكثر أهمية، الأمر الذي يؤدي إلى عدم توازن في الاقتصاد الوطني، لذا يجب احترام هذا المبدأ لضمان الترشيد الأمثل للنفقات العمومية في الأوجه التي تعود على المجتمع بالفائدة.

د/ الحرص على ضمان الجودة والرفع من المردودية: ينبغي أن تعكس المردودية النتيجة التي تترتب على النفقة العامة وبالتالي لا بد أن تكون المردودية جيدة تعكس قيمة الاعتمادات التي تنفقها الدولة من أجل توفير السلع والخدمات لأن الحرص على جودة الخدمات والسلع يمكن من تجنب النفقات الإضافية التي تثقل كاهل الخزينة العمومية.

هـ/ التحديد الدقيق لوقت ومقدار النفقة: أي يجب أن تكون النفقة في حدود احتياجات المجتمع على أن يتم الإنفاق في الوقت المناسب دون تقديم أو تأخير، وكلاهما له تأثير معتبر في عملية ترشيد النفقات العامة، كمنح الإعانات لغير مستحقها، أو العزوف عن الإنفاق رغم توفر الاعتمادات والحاجة لذلك ما يدرج تصرف المسير في خانة سوء التسيير كما يعد تصرفه سلوكاً غير رشيد.

و/ توفر المعلومات المالية: إن توفر المعلومات اللازمة عن الإيرادات المالية المتوقعة، وعن أوجه الإنفاق المختلفة، من شأنه أن يساعد في دراسة تنبؤية أكثر واقعية لهذه المعلومات واستعمالها للتأكد من اتجاهات حركة الإيرادات والإنفاق مستقبلاً.

2.2.2 مبادئ ومقومات ترشيد النفقات العمومية

إن عملية ضبط الإنفاق الحكومي تركز على جملة من المبادئ والمقومات تهدف لتحقيق الشفافية في تسيير الشأن العام بغية الحفاظ على الخيرات العامة وتوجيهها بالشكل الذي يعود بالفائدة على المجتمع ككل كما هو موضح أدناه:

1.2.2.2 مبادئ الرشادة في النفقات العمومية

1.1.2.2.2 الاستقلالية: تركز عليها الحوكمة الحديثة ويقصد بها استقلالية الجهات الرقابية عن الإدارة التنفيذية، بحيث تعتبر الاستقلالية ضماناً للتأكد من مدى حيادية الأعضاء المستقلين عن الإدارة التنفيذية في القيام بدور الرقابة والمتابعة لأعمال الإدارة.

2.1.2.2.2 التشاركية: هي مجموع الآليات والأطر القانونية التي تمكن مختلف فعاليات المجتمع المدني من المشاركة في إثراء السياسات العمومية بالتأثير في برنامج الحكومة من خلال المشاركة والمساهمة في صياغة السياسة العامة وبالتالي يهدف من ورائها مساعدة المسؤولين الرسميين في اتخاذ القرارات المناسبة بصورة توافقية (https://ar.m.wikipedia.org/wiki/le_vu، 15 aout 2020).

3.1.2.2.2 الشفافية: هي ترجمة حرفية من الانجليزية لكلمة Transparency وهي خلق مشاركة يومية في العملية السياسية عن طريق الإعلام والجماهير (المحمود، 16 مارس 2015، أطلع عليه 10 سبتمبر 2020).

4.1.2.2.2 المحاسبة والمساءلة: لا يمكن تطبيق المساءلة ومحاسبة من يتلاعب بالمال العام إلا بوجود حكومة تمثيلية منتخبة بصورة شفافة وبرلمان ديمقراطي إضافة لقاعدة قانونية واضحة ومستقرة مرجعيتها القانون فوق الجميع وهو ما يفرض على المسيرين تقديم حساباتهم.

5.1.2.2.2 النجاعة: هي القدرة على إحداث تأثير ويختلف مفهومها حسب مجال الدراسة، أما بخصوص موضوعنا فهي القدرة على التأثير الذي يمكن أن تحدثه حوكمة التسيير في ترشيد النفقات العمومية.

2.2.2.2 مراحل ترشيد النفقات العامة:

تمر عملية ترشيد النفقات العمومية بعدة مراحل تهدف إلى حصر الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها بصورة دقيقة وصفة مستمرة مع ترتيب الأهداف وفقا لأهميتها النسبية مع الأخذ بعين الاعتبار المتغيرات الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية لكل مرحلة يمر بها المجتمع ويكون ذلك على النحو الآتي:

1.2.2.2.2 الترشيد المالي: تتطلب هذه المرحلة وضع آلية رقابة فعالة للحفاظ على المال العام من خلال خلق نظام مترابط للرقابة على الإنفاق العام لتتبع مسار النفقة والتأكد من صرفها في الأوجه المخصصة لها دون تحايل أو تبذير للأموال العمومية، وبالتالي فإن الترشيد في هذه المرحلة يتم التركيز فيه على الجانب المالي بمراقبة أوجه الصرف مع التأكد من عدم تجاوز الاعتمادات المخصصة في الميزانية العامة للدولة من خلال الفحص والتدقيق في الحسابات والوثائق المتعلقة بالإنفاق والتحصيل لأن توفر نظام رقابي فعال أمر ضروري لضمان توافق التنفيذ مع ما كان مخطط له مسبقا، على أن تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الانجاز.

علاوة على ذلك، يمكن القول بأن ترشيد النفقات في هذه المرحلة لا يولي الاهتمام لتكاليف الخدمات التي تقدمها الإدارة ولا حتى الجدوى الاقتصادية من النفقة، بل يهدف للتأكد من أن النفقة قد تم صرفها في حدود الاعتمادات المخصصة في الميزانية لذا سميت هذه المرحلة بالترشيد المالي.

2.2.2.2.2 ترشيد الأداء: في هذه المرحلة يعتمد على التدقيق في تكاليف الخدمات المؤداة مقارنة بالعوائد المترتبة عنها بالتالي التركيز على تحقيق النتائج من عملية الإنفاق العمومي وهذا من خلال:

أ/ دراسة ما تم تحقيقه على أرض الواقع من البرامج المخططة والخاصة بالسنة المالية السابقة ومقارنة النتائج بالتكاليف.

ب/ تحديد المسؤوليات في تنفيذ الميزانية وقياس مدى القدرة على المساهمة في تنفيذ ما خطط له، وهذا لا يتم إلا بتخصيص الموارد اللازمة مع وجوب إعادة النظر في تنظيم الهيكل الإداري للدولة بما يتماشى ومتطلبات هذا التوجه الذي يتطلب التفصيل في البرامج إلى برامج فرعية وأنشطة ومهام، الأمر الذي يمكن من تحديد مراكز المسؤولية في تحقيق أهداف البرنامج، الأمر الذي يساعد في تحسين الأداء.

ج/ استخدام أساليب التحليل الممكنة لاختيار أفضل البرامج قدرة على تحقيق أهداف المجتمع بالاعتماد على معدلات لقياس تكلفة العمل المؤداة لتحقيق أهداف هذه البرامج.

3.2.2.2.2 الترشيد عن طريق التخطيط والبرمجة: في ظل ميزانية البرامج يتم الاهتمام بالأهداف المراد تحقيقها وتعتبر البرامج والأنشطة وسيلة لتحقيق تلك الأهداف، بمعنى أن الميزانية التي يعتمد فيها على التخطيط والبرمجة تنفذ انطلاقا من الأهداف المراد تحقيقها بغض النظر عن مبدأ سنوية الميزانية.

وبالتالي إن اعتماد التخطيط والبرمجة في إعداد الميزانية هي ترجمة لبيانات الميزانية من بيانات تخطيطية إلى بيانات إدارية على امتداد الفترة المحددة لتحقيق الأهداف المسطرة دون الالتزام بمبدأ سنوية الميزانية على النحو المعتمد حالياً، بحيث يستخدم في هذه المرحلة مختلف نظم التحليل المالي كحساب التفاضل والتكامل والتنبؤ... الخ، بهدف تحقيق النجاح في تسيير وتنفيذ الميزانية العامة للدولة، مع ضرورة وضع إطار تنفيذي ملزم ودقيق يضمن كفاءة تنفيذ البرامج المختارة وتحديد مدى زمني للتنفيذ يمكّن من الوقوف على مدى التقدم في إنجاز الأعمال، على أن يتم ذلك في إطار اللامركزية تماشياً والتقسيمات الجديدة للميزانية العامة للدولة بما يجعل هذه التقسيمات قادرة على الوفاء بمتطلبات الوظيفة التخطيطية، على المستوى الكلي بتخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص وعلى المستوى الجزئي تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة المركزية واللامركزية تكون قادرة على الوفاء بمتطلبات الرقابة على الأداء، الرقابة التقييمية والرقابة المستندية بما يضمن فاعلية تخصيص وكفاءة استخدام الموارد ومن ثم تعظيم دور الحكومة في تحقيق أهداف المجتمع.

لذا، أعتبر في الوقت الحالي الترشيد في النفقات العمومية المبني على التخطيط هو الحل الأنسب للتقليص من الإسراف في المال العام والمحافظة عليه بفضل ما يتضمنه هذا النظام من أساليب تساعد في الرفع من كفاءة الجهاز الإداري الذي تونط له مهمة تنفيذ الميزانية عبر ما يضمنه هذا النظام من ربط للنفقات مع مختلف البرامج والمشروعات وآليات دراسة النتائج المحققة لتثمينها أو تقويمها مستقبلاً عند إعداد الميزانية.

3.2.2.2 مقومات الرشادة في النفقات العمومية:

1.3.2.2.2 مقومات قانونية: إن سياسة ترشيد النفقات العمومية في أي بلد تعد من أهم الخيارات الاستراتيجية للحكومة لندرة الموارد الاقتصادية المتاحة، الأمر الذي يتطلب الحفاظ عليها خدمتها للصالح العام ولا يكون ذلك إلا بتواجد إطار قانوني يتماشى وهذه التوجهات والتي يجب أن تركز فيه النصوص القانونية على ما يلي:

أ/ التوجه نحو إقرار العمل بميزانية البرامج والأهداف: تعد ميزانية البرامج المبنية على تحقيق الأهداف من أهم الخطوات التي يجب إدراجها في النصوص القانونية لأي بلد بهدف الوصول إلى أعلى درجات ترشيد النفقات العمومية لأنها تهدف في جانبها الشكلي إلى التوجه نحو إرساء دعائم التعاقدية في البرامج (عقود البرامج) والتي تركز على التخطيط والبرمجة على المدى القريب والمتوسط ومتابعة وتقييم المشاريع المسطرة بناء على الأهداف المخطط لها وهذا كله يمر عبر دراسة وتحليل مؤشرات النجاح.

ب/ إضفاء نوع من الاستقلالية المالية والإدارية: يكون ذلك عبر محاولة التخلص التدريجي من مركزية القرار بسن قوانين هدفها إضفاء المزيد من المرونة في التسيير وفقاً للأهداف العامة المخطط لها ولا يتحقق ذلك إلا بإقرار صلاحيات أوسع للمسيرين تضمن لهم صلاحية القرار والإنفاق والمرونة في تحصيل الموارد على أن يتحملوا مسؤوليتهم القانونية والمالية وحتى الأخلاقية في الحفاظ على المال العام.

ج/ تفعيل الرقابة: تعد الرقابة النقطة الفارقة في أي منظومة مالية فغياها أو تجاهلها يؤدي لا محالة إلى إهدار المال العام بشتى الطرق كالفساد بشتى أشكاله أو الإهمال والتبذير والبذخ... الخ، لذا يجب تعزيز وتفعيل النصوص القانونية الخاصة بالرقابة على كافة المستويات بإلغاء الرقابة القبليّة والرقابة الداخلية لأنها تحد من الاستقلالية الإدارية والمالية للمسير وقد تعرقله في أغلب الأحيان والتوجه نحو تركيز آليات الرقابة على النجاح في تحقيق الأهداف المسطرة بأقل تكلفة ممكنة.

د/ تفعيل التقييم والتدقيق كآلية للتقويم: إن التقييم يعد من أهم المعايير التي تعتمد عليها الإدارات الحديثة في تقدير مدى نجاح خططها ويتم ذلك عبر التدقيق في مختلف مراحل النشاط من أجل تثمين الجيد منها وتقويم ما تراه لا يتماشى مع أهدافها وهو ما يتلائم والرشادة في الإنفاق العمومي للحفاظ على ثروات المجتمع ويكون ذلك من خلال:

- التقييم الدوري للأداء: وهو أمر في غاية البساطة ويتم ذلك باعتماد هيكلية تنظيمية يتم فيها الفصل بين هيئات التنفيذ وهيئات التقييم وهذا بالانتهاج مخطط يحدد كيفية التدخل من أجل تقييم الأداء مع تحديد الجهات المتدخلة بكل شفافية ونزاهة لكي نضمن تحقيق الأهداف المتوخاة من البرامج المسطرة وإدارتها بالشكل الذي يعود بالإيجاب على المجتمع.

- التدقيق حول الأداء: إن التدقيق في المشروعات الحكومية أضحي من أهم العوامل المساعدة في نجاح إدارة ما في الوقت الحالي لأن آليات التدقيق والمراقبة الحديثة تساهم بشكل كبير في إيجاد مواطن الخلل في تنفيذ المشاريع ومدى جودها وقياس المخاطر

التي قد يواجهها المسير في إتمام نشاطه ونتائج التدقيق تضيف بطبيعة الحال مزيدا من المشروعية على الإجراءات المتخذة من طرف المسيرين والتي تتبعها قرارات قد تساهم في تقويم مسار المشاريع إلى الأفضل ويكون ذلك من خلال:

*إعتماد خطة لمراقبة إنفاق المال العام.

*إعتماد خطة لمراقبة التصرف في المال العام.

- التقويم والتصحيح: إن اعتماد آليات التدقيق كمنهج وثقافة في التسيير من شأنه مساعدة المسير التحكم إلى أبعد حد في المخاطر وتقييم الفوارق بين ما خطط له وما تم تجسيده على أرض الواقع ما يمكنه من اتخاذ جملة من التدابير لتصحيح مسار تنفيذ المشاريع من خلال إجراءات تعديليه جزئية أو شاملة عن كيفية تنفيذ المشاريع الحكومية بناء على نتائج التدقيق والمراجعة.

2.3.2.2.2 مقومات تنظيمية: إن التنظيم الهيكلي الإداري التقليدي أضحي يعرقل بشكل كبير سياسة الإنفاق العمومي وعامل من أهم العوامل المساهمة في تبذير المال العام، لذا فإن الأمر يتطلب إعادة النظر في مسار النفقة العمومية من خلال إقرار هيكل تنظيمية جديدة وفعالة تهدف إلى ما يلي:

أ/ تحديد الأدوار والمسؤوليات: إن توضيح دور المسؤولين المسيرين للمال العام ذا أهمية بالغة في تنفيذ السياسات العامة وبالتالي فإن اختيار المسؤول ذاته يجب أن يخضع لمقاييس ومعايير تمكنه من تولي هذه المسؤولية وتجنب الطرق التقليدية المبنية على الزمالة والمحابة والجهوية... الخ، بل التوجه نحو مقاييس الكفاءة والخبرة والفعالية من خلال إعداد بطاقة وطنية للكفاءات وتقييم أدائها في مختلف مراحل نشاطها ومكافئة الجادين وتحييد الفاشلين مما قد يساهم في تحسين مردودية المسيرين وتحفيزهم إلى الأفضل بما يخدم الصالح العام للحفاظ على القدرات الوطنية وترشيد النفقات العمومية.

ب/ الحد من التداخل في الصلاحيات بين مختلف الهياكل الإدارية: يعد التوزيع والتنظيم المحكم للمهام بين مختلف الإدارات نقطة تحول كبيرة في ترشيد النفقات العمومية إن تم تحقيقها على أرض الواقع ولا يكون ذلك إلا بحصر المسؤوليات من خلال منح استقلالية تامة للمسير في تنفيذ البرامج مع حصر الإشراف في المصادقة وتقييم المشاريع على جهة واحدة بهدف إضفاء المزيد من النجاعة في تنفيذ البرامج.

ج/ إعادة التنظيم الداخلي للإدارة: لقد أصبح من الضرورة بما كان إعادة الهيكلة التنظيمية الداخلية لمختلف الإدارات من خلال إعادة ترتيب وتوزيع المهام فيما بينها بما يتماشى ومقتضيات الحوكمة والتي هدفها الرئيسي ترشيد النفقات العمومية، حتى يتواءم التنظيم الإداري لكل إدارة والبرامج المنوطة بها مع تفعيل عمل مجالس الإدارة التي يكاد يكون دورها في الوقت الحالي صوري وآلي وروتيني إلى حد بعيد تفتقد للمبادرة واقتصر دورها على المصادقة أو الرفض فقط.

2.3.2.2.2 مقومات مادية وبشرية: إن حوكمة المالية العمومية تتطلب التغيير في ذهنيات المسيرين في التصرف في المال العام، لذا فإن السلطات العمومية ملزمة بوضع منظومة قانونية تدفع نحو تغيير مقاربات التسيير الحالية نحو أخرى أكثر نجاعة وفعالية تدفع بالمسير نحو تفكير جديد في إدارة المشاريع والبرامج ومتابعتها بالاعتماد على مؤشرات قياس النجاعة والمتابعة من خلال جداول القيادة التي تساعد في التصرف في المال العام وفقا للخطط والأهداف المبرمجة وتوفير الامكانيات اللازمة لذلك سواء كانت بشرية أو مادية ويكون ذلك بـ:

أ/ التوجه نحو رقمنة النشاط الإداري: إن رقمنة الإدارة من شأنها مساعدة المسير على اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب بما يساهم في الحفاظ على المال العام ويكون ذلك بطبيعة الحال بتعميم وتقنين التطبيقات المندمجة التي تهدف إلى تسهيل مهمة المسير وريح الوقت والجهد والمال وتكون فعاليتها أكثر في المساعدة على توجيه قرارات المسيرين إلى ما هو أفضل.

ب/ التركيز على النجاعة في تطوير الأداء: إن الحكومات التي تتبنى سياسات تهدف للوصول إلى أكبر قدر من النجاعة والفعالية في تسيير المال العام هي التي تكون لها القدرة على إحداث تغيير في الأنماط التقليدية للتسيير ويكون لها تأثير واضح ومفيد في مختلف المجالات يعبر عن حسن تدبير المسيرين وكفاءتهم لتمكينهم من إحداث التأثير المراد نتيجة لرجاحة تدخلاتهم وهذا لا يمكن أن يحدث إلا باعتماد على ما يلي:

- اعتماد مقارنة بالكفاءات: الرجل المناسب في المكان المناسب من خلال اعتماد مقاييس علمية وموضوعية في تولي المناصب الحكومية باعتماد الكفاءة كأول المعايير لتقلد مختلف المناصب من الأشخاص الذين اثبتوا جدارتهم كل في تخصصه وتجنب المحاباة والجهوية... الخ من الممارسات التي من شأنها تمييع العمل الحكومي.

- التكوين: إن تطوير أداء الميسيرين بشكل عام وعلى كافة المستويات يجب أن يمر لا محالة عبر التكوين والتكوين المستمر والاحتكاك بمن لهم خبرة وحنكة في تسيير المشاريع العامة على المستوى المحلي والدولي وهذا من خلال رسم خطة تكوين محكمة تمس كافة المتدخلين في تنفيذ المشاريع الحكومية وربطها ببرنامج الحكومة.

- تثمين الأداء: لكل موظف أو مسير مردود يختلف عن الآخر حسب قدرته وعلمه ولضمان فعالية في التصرف في المال العام يجب ربط تقلد المناصب والتدرج فيها والترقية إلى رتب أعلى بالأداء الذي من شأنه تثمين مجهود كل موظف حسب قدرته وكفاءته لا حسب أقدميته التي تقتل روح الاجتهاد والمبادرة لدى الكثيرين.

4.3.2.2.2 مقومات جماعية: إن المجتمعات الناجحة هي تلك التي تتمكن من غرس المبادئ التي تعزز روح الضمير الجماعي في مواطنها منذ الصغر من خلال البرامج التعليمية والتكوينية التي تنمي روح المواطنة والانتماء للوطن والتي تنتج بطبيعة الحال أجيال ولوعة بخدمة مجتمعاتها تكون نابعة من الشعور بروح المسؤولية التي تكبر مع الطفل المواطن في كل مراحل نموه إلى أن يصبح مسؤولا مسيرا على كافة المستويات وهذا يتطلب مايلي:

أ/ تعزيز روح المسؤولية: غرس روح المسؤولية للطفل المواطن منذ الصغر بحيث تكبر معه وتتطور مع تطوره وتطور طموحاته، لذا فإنه يجب خلق ثقافة المواطن الحريص على مقدرات بلده في المناهج التربوية والتي يجب أن تنبع من إيمانه الراسخ بالله ومن حبه للوطن وهذا قد يساعد في نشأة شخصية سليمة ويتم ذلك من خلال:

- سياسة وطنية تشاركية: تهدف لحث المواطنين بكل توجهاتهم وأطيافهم بالانخراط في السياسة الحكومية بتبني مقارنة تشاركية في ضبط الاستراتيجيات العامة وتحديد الأهداف والأولويات التي يصبوا إليها المجتمع.

- التوجه نحو التشاركية في اتخاذ القرار: يعني ذلك التوجه نحو التخلي على مقارنة المسير القائد الأحادية الاتجاه نحو مقارنة تشاركية تمثيلية في مختلف الهياكل لاتخاذ القرار وتحمل تبعاته الايجابية والسلبية جماعيا ولا يكون ذلك إلا بتطوير الاتصال الداخلي في الهيكل الإداري والعمل على إتاحة المعلومات والمعطيات للجميع بشكل يضمن الشفافية للمساعدة على اتخاذ القرار الأنسب.

ب/ تعزيز ثقافة المواطنة: وهذا لا يكون إلا بتسيخ مبادئ الإدارة المواطنة في مختلف شرائح المجتمع من خلال الحكم بمبادئ الأخلاق والعدل بين الناس، الأمر الذي يضيء لا محالة للخدمات التي يقدمها المرفق العام مصداقية ترد الثقة بين الحاكم والمحكوم بما يعود على الصالح العام بالفائدة والتي من شأنها خلق ثقافة في الأجيال تقدر المال العام وتحرم المساس به.

ج/ تقاسم الانجازات والإخفاقات: إن نجاحات العمل التي يستأثر بها المسؤول لوحده تولد نوعا من الإحباط لدى الفريق العامل معه وترجع في المستقبل بالسلب على المجتمع، لذا يجب العمل على تطوير ثقافة الفريق والعمل الجماعي المتضامن لأن نجاح العمل هو نجاح فريق وليس نجاح المسؤول الأول فقط وتقاسم النجاحات والعثرات من شأنه خلق عائلة متضامنة قد تسهم في تطوير البلد كل في مجاله.

3. التخطيط والبرمجة أداة لترشيد اختيارات الموازنة

إن القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، هو مجرد قانون عادي لم يعد يتماشى مع الوضع الحالي في الجزائر نظرا للإصلاحات السياسية والاقتصادية التي انتهجتها الحكومة في السنوات الأخيرة، إذ لا يمكن لهذا النص الاستمرار في تنظيم المالية العمومية في الجزائر وهو ما دفع بالسلطات العمومية لإعادة النظر فيه للحد من النقائص المسجلة في إعداد وتنفيذ الميزانية والتي أصبحت تؤثر بشكل مباشر في تسيير المال العام وهذا بهدف إرساء قواعد النزاهة والشفافية ومن هذا المنطلق صدر القانون العضوي رقم 18-15 كنتيجة حتمية لإعادة هيكلة تنظيم المالية العمومية في الجزائر في ظل التحديات الراهنة بهدف تحديث أنظمة الميزانية ومسيرة التحولات والتطورات في جميع المجالات وكذلك احتراماً

لأحكام الدستور الذي ينص في المادة 141 منه يصدر في شكل قانون عضوي القانون المتعلق بقوانين المالية وبالتالي فان قيمته القانونية تعلق عن القانون العادي.

1.3 الاعتماد على ميزانية البرامج كخطوة لترشيد الإنفاق العمومي

توجهت أغلب دول العالم إلى إصلاحات هيكلية لتسيير ماليها العمومية بالانتقال من الميزانية التي تعتمد على مبدأ توفير الوسائل إلى ميزانية منطلقها البرامج وتهدف لتحقيق النتائج كوسيلة لتطبيق أمثل وأرشد لبرامج الإنفاق العمومي التي تتضمنها السياسات الحكومية وهذا بغية الوصول إلى أفضل النتائج تماشيا والموارد المتاحة في المجتمع وهو ما تجسد في القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية الذي يضمن الانتقال التدريجي من ميزانية الوسائل إلى ميزانية البرامج.

1.1.3 الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية البرامج

في ظل الإصلاح الميزانياتي الذي إنتهجه الجزائر يعتبر البرنامج وحدة تنفيذ الاعتمادات المالية (المادة 79 من القانون رقم 15-18، المتعلق بقوانين المالية، الجزائر)، وبالتالي يلاحظ بأن هذا القانون وضع مناقشة الميزانية في صميم العمل البرلماني بعدما كان شبه شكلي مما يجعل لحظة مناقشة مضمون مشروع قانون المالية السنوي والسياسات العمومية تحت مجهر الرقابة النيابية لاسيما فيما يخص المراقبة على محاسبة الدولة ومحاسبة الشركات وبالتالي فهو يمثل خطوة نوعية وتحولا مهما في التعاطي مع تسيير الشأن العام الذي كان يمثل لقواعد وإجراءات تقليدية في التسيير والتحول إلى توجه جديد ذو بعد اقتصادي في تحديد السياسات العمومية ومناقشة مدى فعاليتها في المجتمع بالتخلي عن المركزية في التسيير، خاصة وأن من أهم ما جاء به هذا النص هو تعزيز حرية المسؤولين المسيّرين في تسيير المؤسسات والإدارات العمومية وفق ضوابط وآليات مسطرة سلفا.

1.1.1.3 دوافع تحديث أنظمة الميزانية

إن إصلاحات أنظمة الميزانية والمالية التي انطلقت فيها الجزائر سنة 2001 تدخل في إطار النسق العام لإصلاح وتحديث هيكل الدولة بما يتماشى مع الرهانات الوطنية والدولية بغية وضع قاعدة صلبة ومتينة لبناء إستراتيجية تنموية شاملة، خاصة وأن التجربة أثبتت فشل كل المحاولات والسياسات السابقة الرامية إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك راجع لأنها لم تول الاهتمام الأكبر لإصلاح الإدارة وطرق التسيير والمراقبة على الأموال العمومية، لذا فإن تحديث الأنظمة المالية في الجزائر هو بالغ الأهمية لأن المنظومة المالية الحالية كانت نتاجا طبيعيا للظروف التي مرت بها البلاد منذ الاستقلال والتي تميزت بالانتقال من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق، إلا أن أنماط التسيير المعتمدة أثبتت عدم جدواها وتجاوزتها الأحداث لعجزها في تنفيذ السياسات المخططة والحفاظ على المال العام، نظرا لاحتوائها على قواعد معقدة وإجراءات صعبة أصبحت تشكل بحكم التجربة الميدانية عائقا للقائمين على تسيير المال العام (عكة، 2008، صفحة 53)، لأن الطريقة التقليدية في إعداد وتنفيذ الميزانية عاجزة عن الإجابة عن تساؤلات المكلفين بدفع الضريبة حول مصير الضرائب التي يدفعونها للإدارة الضريبية فالغموض الذي يكتنف عملية تقدير النفقات وصرفها يجعلها تفقد عامل الشفافية، خاصة عندما تنتفي مؤشرات تقييم الأداء والفعالية في التنفيذ (صدوقي، 2015، صفحة 37) وبما أن الهدف الرئيسي لهذا الإصلاح هو الاستعمال العقلاني للموارد العمومية التي تتميز بالندرة وهي في تراجع مستمر، تم إصدار القانون العضوي رقم 15-18 لإضفاء الصرامة والفعالية في تسيير المال العام وهذا بهدف:

- دعم التوازن الهيكلي للميزانية بضمان الانتقال من ميزانية تركز على منطلق توفير الوسائل إلى ميزانية البرامج تهدف إلى تحقيق النتائج.
- تطبيق مقارنة متعددة السنوات لإيرادات ونفقات الدولة من أجل تعزيز القدرات في مجال التقدير وعقلنة اختيارات الميزانية لترشيد الإنفاق العمومي.
- إضفاء نوع من الليونة والمرونة في التسيير مع التوجه نحو مراقبة الأداء.
- توحيد مدونة الميزانية والتخلص من ازدواجيتها (الاستثمار والتسيير).

- تحسين مضمون وعرض مشاريع قوانين المالية بتفعيل طرق حديثة مرتكزة على مؤشرات اقتصادية ومالية في التحضير لها بصورة تجعلها تعبر بشفافية عن اختيارات الحكومة وتمكنها من تنفيذها على أحسن وجه.

2.1.1.3 مفهوم ميزانية البرامج

إن الاعتماد على ميزانية البرامج يرتكز بالأساس على مبدأ التخطيط للموازنة العامة بتحديد تكلفة كل برنامج على حدى وتبيان أهدافه وإبراز أولويته من بين البرامج الأخرى عبر تحليل كل البيانات المتوفرة عم تم انجازه مقابل ما أنفق من اعتمادات مالية وهذا بهدف تحليل النتائج بغية إيجاد بدائل عملية لتحقيق الأهداف المسطرة بأعلى قدر من الدقة والكفاءة والفعالية وهو ما يتبين من التعريف أدناه.

1.2.1.1.3 تعريف ميزانية البرامج: هي تلك الميزانية التي تضمن توفير البيانات والمعلومات اللازمة لاتخاذ القرار المناسب انطلاقا من تحليل النتائج والبحث عن البدائل الكفيلة بانتقاء البرامج التي تتسم بالفعالية بغية الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة ترشيدا للنفقات العمومية.

وعليه فان ميزانية البرامج يتم الاعتماد عليها في اتخاذ القرارات التي تمكن المصالح المختصة بوزارة المالية من المفاضلة بين مختلف المخططات بإقرار برامج بديلة بهدف التخلص من طرق التسيير التقليدية التي تتمثل في اتخاذ قرارات طبيعتها تخطيطية لتتحول مهمتها لوظيفة التخطيط بعيدة كل البعد عن وظيفتها التقليدية.

2.2.1.1.3 أسس ميزانية البرامج: إضافة للمبادئ والقواعد التقليدية للميزانية فان هناك تصور جديد يضيف على هذه المبادئ نوع من التحديث تماشيا والتطورات الحالية، دون المساس بطبيعة الحال بمضمون ومفهوم المبادئ العامة المتعارف عليها كما يلي :

أ/ الإطار المتعدد السنوات: لقد كان للنيوكلاسيكيين دور كبير في اعتماد ميزانية متعددة السنوات، كنتيجة للأدوار الجديدة للدولة وتوسع مجال تدخلها في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، لذا احتكم واضعو الدساتير المالية إلى سن قواعد قانونية صريحة تكفل حجم الدور الجديد للدولة وذلك بالتنصيص على قواعد واضحة تتيح للساهرين على تنفيذ الميزانية الاعتماد على مقارنة متوسطة المدى بهدف الحد من تعقيد الإجراءات أثناء تنفيذ الميزانية (اضريف، 2016، صفحة 54) لكن دون الإخلال بمبدأ سنوية الميزانية يتم الاعتماد على قاعدة الميزانية المتعددة السنوات مقسمة لثلاث سنوات السنة المرخصة ن، موضوع النفقة الفعلية والسنتين، ن+1 و ن+2، كتقدير للنفقات والإيرادات المتوقعة لتلك السنوات (بوجطو، 2007-2008، صفحة 54).

ب/ التسيير بواسطة البرامج: يهدف من وراء هذا المبدأ تخصيص الاعتمادات حسب البرامج المسطرة، بمعنى أن البرلمان يصوت على البرامج بدلا من الفصول والقطاعات في النظام الحالي، وهنا يمكن القول بأن البرنامج أصبح بمثابة الوحدة العملية لتنفيذ الميزانية، بحيث يقسم لبرامج وبرامج فرعية ولكل برنامج مسؤول مسير له صلاحيات تنفيذ البرنامج والتصرف في الاعتمادات المخصصة وفقا لما سطر له وفي حدود الاعتمادات المفتوحة.

ج/ الاعتماد على مؤشرات الأداء: يسمح مؤشر الأداء بالتعبير الرقمي عن حالة تحقيق أهداف برنامج ما وذلك بقياس النتائج المحققة مقارنة مع النتائج المنتظرة والموارد المتاحة (فاطمة، 2010-2011، صفحة 114) وتنقسم لثلاث مؤشرات هي:

- مؤشرات النجاعة (الكفاءة): يعتمد هذا المؤشر في قياس النسبة بين المدخلات والمخرجات، أي بين النتائج المحصل عليها والوسائل المخصصة للبرامج.

- مؤشرات الفعالية: تعنى بقياس مدى تحقيق الأهداف مقارنة والنتائج المحصل عليها، بمعنى قياس مدى تحقيق الأهداف المسطرة.

- مؤشرات النتائج النهائية: تعبر عن الفعالية الاقتصادية والاجتماعية للنشاط العمومي وهي نوعان:

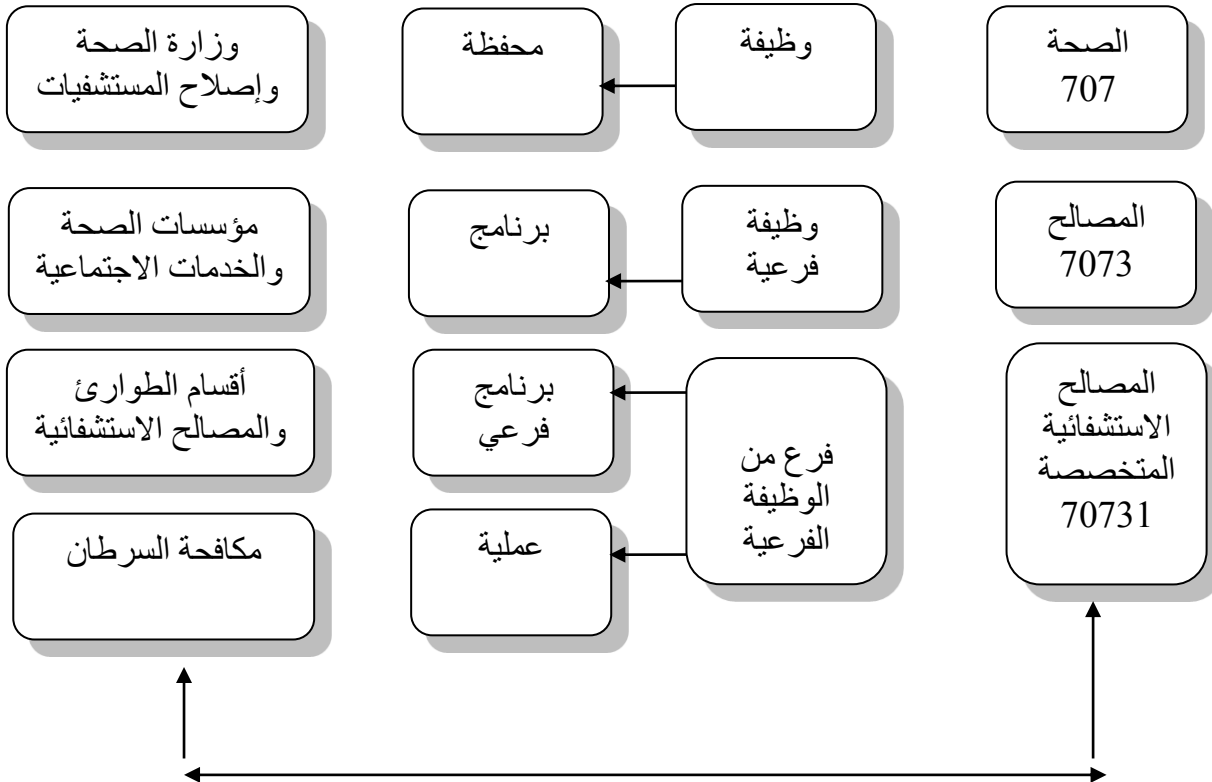
* مؤشرات التأثير: تعبر عن التغيرات التي يمكن ملاحظتها في المحيط كانعكاس لنتيجة تنفيذ برنامج ما من طرف الجهة الكلفة.

* مؤشرات الآثار: تعبر عن التأثيرات الجانبية للبرنامج المنفذ على المحيط.

3.2.1.1.3 هيكل ميزانية البرامج: إن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية دمج ميزانية التسيير والاستثمار تحت حساب واحد والتي تأخذ شكل عناوين وليس ميزانيات أساسية متفرقة، بحيث يسمح بتجميع نفقات الميزانية العامة حسب المهام الكبرى للدولة، والتي يندرج تحتها مختلف النفقات العامة والتي توزع لبرامج و برامج فرعية وعمليات فرعية وفقا للأولويات والتوجهات العامة المسطرة من طرف الدولة، بحيث تسمح الهيكل الجديدة احترام المعايير الدولية لتصنيف وظائف الدولة (Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires en Algérie (MSB), Tunis, p 21) وهو ما يتطابق مع التصنيف المقترح من طرف صندوق النقد الدولي لتصنيف الوظيفي للإدارات العمومية والذي يقسم الميزانية بالتدرج إلى:

محفظة ← برامج ← برامج فرعية ← عمليات ← عمليات فرعية، التي يتم تفصيلها في الشكل الأتي:

الشكل(01): تصنيف وظيفة قطاع الصحة حسب تصنيف صندوق النقد الدولي



La source : Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires, « Rapport sur les options de budgétisation : sous composante 1. 1- budgétisation pluriannuelle », Ministère des finances, Avril 2005 page 3.

2.1.3 ترشيد النفقات العمومية في ظل ميزانية البرامج

لقد توجهت العديد من الدول في السنوات الأخيرة لسياسات الإصلاح الهيكلي في مجال الميزانية المدعوم من طرف الهيئات الدولية وهذا لمساعدتها للانتقال من الاعتماد على ميزانية تسيير بمنطق توفير الوسائل إلى ميزانية البرامج منطلقها دراسة النتائج والتوقع لها.

إن تبني منهج تسيير الميزانية بالاعتماد على تحقيق النتائج يساعد على تطبيق برامج الإنفاق العمومي التي تتضمنها السياسات الحكومية إذ يمكننا من خلالها تحقيق أفضل النتائج بما يتماشى والموارد المتاحة لتحقيق الانتقال التدريجي من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج، لأن هذا النوع من الميزانيات يضمن الحفاظ على المال العام لاعتماده على التوقع للنتائج وهذا ما يمكن من توجيه الإنفاق العمومي للمجالات التي تعود بالفائدة على المجتمع ككل للتخلص من كل مظاهر الإسراف التي نلاحظها في ميزانية الوسائل وهذا ما يساعد في ترشيد النفقات العمومية بالاعتبار أن هذا النظام يوفر مجموعة من الشروط تساهم بشكل كبير في الحد والتقليص من تبذير المال العام والتي يمكن تلخيصها فيما يلي:

1.2.1.3 تعزيز الرقابة والمحاسبة: يتطلب تطبيق الميزانية القائمة على أساس النتائج تقسيم النشاط في كل مصلحة أو إدارة عامة إلى مراكز مسؤولة عن النشاط الرئيسي ومراكز خدمات مساعدة مع تحديد أسلوبها وقياسها من خلال تطبيق نظام

معلوماتي إلى جانب تحديد أسس توزيع النفقات فيما بين مراكز النشاط الرئيسي ومراكز الخدمات المساعدة وإنشاء وحدات محاسبية مختصة في مراقبة التسيير والمحاسبة التحليلية كفرع من فروع الوحدات الحسابية التابعة لوزارة المالية، هذا من شأنه تعزيز الرقابة على المال العام في عدة مستويات من الإنفاق مما يقلل من مختلف أوجه الإسراف والفساد المالي وبالتالي ترشيد المال العام والحفاظ عليه.

2.2.1.3 وضع حيز التطبيق نظام معلومات متكامل: إن الاعتماد على نظام معلومات حديث ومتطور يعد من أهم الأدوات التي يعتمد عليها في ترشيد الإنفاق العمومي لأن هذه الشبكة من المعلومات تمكن من إعداد تقارير دورية تبين حجم الإنفاق العمومي بالمقارنة مع الأهداف المسطرة والنتائج المتوقعة من خلال برنامج النشاط والتأكد من التكاليف الفعلية للخدمات المؤداة مع التكلفة التي تم تقديرها في مختلف برامج الميزانية وهذا ما يضمن التحكم في النفقات العمومية.

3.2.1.3 تحديد المسؤوليات: يضمن تحديد المسؤوليات في ظل ميزانية البرامج تبيان إسهامات كل متدخل في كل مرحلة من مراحل دورة الميزانية ومستوى سلطته في ذلك لأن الانتقال لميزانية البرامج المبنية على النتائج يدفع للتوجه للامركزية وبالتالي إعادة النظر في أدوار ومسؤوليات مختلف الجهات الفاعلة في مختلف مراحل دورة الميزانية العامة للدولة يتطلب إتخاذ قرارات على عدة مستويات مما يؤدي إلى نظام تسيير متعدد الطبقات وبالتالي توزيع وتقاسم المسؤوليات، لذا يجب على كافة الأطراف التأقلم مع الواقع الجديد، الأمر الذي يستوجب إعداد إطار قانوني فعال يضمن تطبيق هذا التوجه وهو ما تم فعلا حينما أقر المشرع بوضع الاعتمادات المالية لفائدة المسيرين المسؤولين، التي توزع مسبقا حسب الوزارة أو المؤسسة العمومية وحسب البرنامج والبرنامج الفرعي وحسب التخصيص بالنسبة للاعتمادات غير المخصصة (المادة 79 من القانون العضوي رقم 18-15، سبق ذكره)، كما أكد المشرع على ضرورة توزيع المسؤوليات يكون عن طريق القانون بالنسبة للأعوان المكلفين بتنفيذ الميزانية (المادة 81 من القانون العضوي رقم 18-15، المذكور أعلاه)، لذا فان تقسيم وتحديد المسؤوليات يتطلب من المسير المسؤول بالإضافة لالتزامه بالعمل المسطر له إعداد تقارير دورية ومراجعة الحسابات وتسليمها للجهات المختصة بما يضمن الشفافية في تسيير الميزانية ويمنح صورة واضحة عن أوجه الإنفاق المختلفة حفاظا على المال العام.

4.2.1.3 التكوين المستمر: يتطلب الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية البرامج تمكين المسؤولين المسيرين للميزانية من الحصول على تكوين متخصص في المجال لتعزيز كفاءاتهم وخبراتهم بأنماط التسيير الحديثة وتكوينهم على كيفية إعداد برامج الميزانية، لأن التكوين الجيد سيمكن من التحكم في مختلف آليات تنفيذ الميزانية والذي من شأنه المساهمة في ترشيد النفقات العمومية.

2.3 تحديث صياغة وتنفيذ الميزانية لغرض ترشيد الإنفاق العمومي

في ظل نظام تحديث وعصرنة أنماط تسيير ميزانية الدولة الذي دفع بالتوجه نحو ميزانية مبنية على تحقيق النتائج والذي تغيرت فيه النظرة للموازنة العامة للدولة بأنها مجرد تبويب للإيرادات والنفقات العامة فقط، بل تعدى ذلك إلى اعتبارها برنامج متكامل لتحقيق الأهداف العامة ورفع مستوى أداء الإدارة العامة في التخصيص الأمثل للموارد المتاحة، من خلال تحديث منظومتها وتطوير جوانب الأداء فيها وهو ما يتناسق مع أهداف الحكومة في سياسة ترشيد الإنفاق العمومي والهادفة للحد من مختلف أوجه الإسراف.

1.2.3 إعادة هيكلة الميزانية آلية مستحدثة لترشيد النفقات العمومية

تماشيا والتحولت العميقة التي شهدتها أنماط إعداد وتنفيذ الميزانية العامة في مختلف دول العالم بالتوجه نحو الاعتماد على ميزانية البرامج نتيجة لقصور ميزانية الوسائل في تحقيق الأهداف العمومية المسطرة نجد أن الجزائر قد تبنت هذا المسار من خلال التوجه نحو إعادة هيكلة الميزانية العامة للدولة بما يضمن ترشيد النفقات العمومية خدمتا للمصالح العام وهو ما سيتم تفصيله أدناه:

1.1.2.3 مراجعة مدونة الميزانية أداة لترشيد الإنفاق العمومي

لقد أحدث القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية تعديلات تخص شكل مدونة الميزانية وهذا للحد من الإسراف في الإنفاق من خلال الاعتماد على طبيعة النفقة كمعيار لتقسيم الميزانية وهو ما سيتم التطرق له أدناه:

1.1.1.2.3 إقتراح تصنيف جديد للميزانية: إن هذا التصنيف يهدف لسد الثغرات الموجودة في النموذج الحالي والذي يمكننا من جمع المعلومات بصورة دقيقة وواضحة، الأمر الذي يسهل عرضها بشكل مبسط وموحد على كافة المستويات، كما يسهل على أجهزة الرقابة مهامهم كنتيجة لتوحيد مستويات الإنفاق حسب طبيعتها وهو ما يساعدهم في التدقيق في نفقات الميزانية بما يضمن تقديم الحسابات بدقة ومقارنتها بالتكاليف الفعلية وبالأهداف والنتائج المتوقعة مما يجعل الترشيح في الإنفاق في صميم النموذج الجديد للميزانية (المادة 28 من القانون العضوي رقم 18-15، السالف الذكر)، وهذا على النحو الآتي:

2.1.1.2.3 تصنيف النفقات وفقا للوظائف الكبرى للدولة: يتكون هذا التصنيف من خلال تعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة وهو ما يسمح بتجميع نفقات الميزانية العامة وفقا للمهام الكبرى للدولة والتي تتجسد في شكل قطاعات وزارية، بمعنى دمج القطاعات الوزارية التي تعتبر نفقاتها من نفس الطبيعة مثل قطاع التعليم الذي يضم حاليا (التعليم العالي، التربية الوطنية والتكوين المهني)، لذا فإنه وفقا لهذا النمط في تسيير الميزانية فإنه يتطلب دمج هذه الوزارات في وزارة واحدة، لأن نفقاتها لها نفس الطبيعة وهي التكوين وهذا ما يضمن التحكم في نفقات الميزانية وترشيح النفقات العمومية بالشكل الذي يضمن فاعليتها دون إسراف.

3.1.1.2.3 تصنيف حسب مراكز المسؤولية: تخص الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها، بحيث يعتمد هذا التصنيف على توزيع الاعتمادات المالية على الوزارات والمؤسسات العمومية أي أصبح للمسير المسؤول دورا جديدا والذي أضى مسؤولا عن تحضير وتنفيذ الميزانية (المادة 81 من القانون العضوي رقم 18-15، المذكور أعلاه)، كل حسب مركزه في الهيكل التنظيمي، بمعنى أن كل برنامج أو برنامج فرعي أو مهمة تتطلب تحديد المسؤول عنها لأن كل طرف مسؤول عن النتائج التي سطرها والتي يفترض تحقيقها لذلك يعتبر مسؤولا عنها.

4.1.1.2.3 تصنيف النفقات حسب النشاط: يتكون من البرنامج وتقسيماته (المادة 28 من القانون العضوي رقم 18-15، سبق ذكره)، أي يضم النفقات حسب البرامج والبرامج الفرعية وفقا للأولويات والتوجيهات العامة المسطرة من طرف الدولة بحيث تسمح هذه البنية الجديدة احترام المعايير الدولية لتصنيف وظائف الدولة بحيث يتطابق التصنيف الجديد حسب النشاط مع التصنيف المقترح من طرف صندوق النقد الدولي للتصنيف الوظيفي للإدارات العامة (CFAP) (Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaire, op-cit, p 21).

5.1.1.2.3 التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة: يتكون من أبواب النفقات وأقسامها ويعتبر هذا التصنيف لب الإصلاح لأنه يسمح بتجميع النفقات المالية بطريقة تمكن من معرفة دقيقة لوجهة المال العام، مما يسهل عملية مراقبته (عكة، 2008، صفحة 59) وهي تتضمن العناوين الآتية: نفقات المستخدمين، نفقات تسيير المصالح، نفقات الاستثمار، التحويلات، الدين العمومي، نفقات العمليات المالية والنفقات غير المتوقعة (Projet de Modernisation des systèmes Budgétaires en Algérie, phase 95, 2009, p 39).

نظرا لما سبق ذكره أعلاه، يلاحظ بأن هذا التقسيم سيساهم في تجنب تكرار النفقات ذات الطبيعة الواحدة في عدة أبواب في الميزانية مما يشجع على الإسراف في الإنفاق دون جدوى في الواقع الملموس، كما يساعد هذا التقسيم أجهزة الرقابة في مهامهم، لأن أوجه الإنفاق محصورة حسب طبيعة النفقة وليست متفرقة ومشتمة كما هو الحال عليه في مدونة الميزانية المعتمدة حاليا.

2.1.2.3 تفعيل مبدأ وحدة الميزانية: وهذا من خلال إعداد ميزانية موحدة تضم كافة نفقات الدولة في وثيقة واحدة وهذا تماشيا مع مبدأ وحدة الميزانية من خلال إعداد وثيقة واحدة تضم إجمالي نفقات الدولة (المادة 29 من القانون العضوي رقم 18-15، سبق ذكره) وهو ما يضمن للمسيرين حرية أكبر في تسيير البرامج والاعتمادات المالية المخصصة لها، بما يضمن حركة للاعتمادات وفقا لإجراء محدد في تنفيذ عملية نقل وتحويل الاعتمادات، بما لا يؤثر على البرامج المسطرة.

وبما أن البرنامج كنمط جديد أدرج في صميم الإصلاح الميزانياتي والذي حل محل القطاع والفصل في مدونة الميزانية المعتمدة حاليا، بحيث يشمل البرنامج الاعتمادات المخصصة لتنفيذ نشاط أو مجموعة من الأنشطة التي تنتهي لنفس القطاع الوزاري وترتبط بأهداف محددة سلفا بما يتماشى والمصلحة العامة، والهادفة لتحقيق نتائج تكون محل تقييم، يمكن القول من

خلال ما سبق، بأن تفعيل مبدأ وحدة الميزانية بالشكل الذي جاء به القانون الجديد وتوافقه مع البرنامج كمنظ جديد في تسيير الميزانية، سيكون لا محالة المسيرين من استغلال كل الاعتمادات المتاحة في مختلف أوجه الإنفاق المسطرة وتسهيل نقلها وتحولها بين البرامج والبرامج الفرعية، بالشكل الذي سيجنب بقاء اعتمادات غير مستهلكة في نهاية التسيير كما هو حاليا نظرا لصعوبة وتقييد الإجراءات المعتمدة في ذلك، على ألا تتجاوز 20 % من الاعتمادات المفتوحة خلال السنة المالية (المادة 33 من القانون العضوي رقم 18-15، المذكور أعلاه).

2.2.3 مراجعة دورة الميزانية بهدف تقدير أفضل للنفقات العامة

لقد أحدث القانون العضوي 18-15 نقلة نوعية في تحضير وتنفيذ الميزانية بما يسمح بتحسين تنفيذ أداء وفعالية وكفاءة برامج الإنفاق العمومي، بحيث تكمن أهم عناصر التجديد في الانتقال من ميزانية قائمة على منطلق توفير الوسائل إلى ميزانية هدفها تحقيق النتائج، هذا ما ترتب عنه تبني سياسة التخطيط المتوسط المدى للنفقات كأداة لحصر وترشيد الإنفاق العمومي وهذا على النحو الآتي:

1.2.2.3 الميزانية متعددة السنوات: تعتبر الميزانية المتعددة السنوات أداة للترشيد في تسيير الميزانية العمومية وهذا ما يعبر عن التوجهات الكبرى للدولة في حوكمة الإنفاق العمومي بالاعتماد على التخطيط المتوسط المدى للتوقع للإيرادات والنفقات العمومية إلى ما يفوق السنة (Ministère des Finances DGB, projet de modernisation des systèmes budgétaires, 2006, p 1-3) بمعنى أن السلطة التشريعية تصوت على ميزانية السنة المعنية، وسنتين بصفة إرشادية (المادة 05 من القانون العضوي رقم 18-15، سبق ذكره)، وهذا ما يمكن البرلمان بغرفتيه من مناقشة التقرير المتوسط المدى لأعباء وموارد الدولة مما يسمح للمسيرين على مستوى القطاعات الوزارية من التحكم في مسار البرمجة والتحضير للميزانية في إطار متعدد السنوات وهو ما يساهم في تعديل البرامج تماشيا والاعتمادات المتاحة (عكة، 2008، صفحة 58)، إلا أن التخطيط المتوسط المدى لسياسة الإنفاق العمومية لا يعني التخلي عن مبدأ سنوية الميزانية لأنه يبقى على سنوية الرخصة الممنوحة من طرف البرلمان في تنفيذ الميزانية هذا ما يعزز إدراج الحوكمة في تسيير المال العام، الأمر الذي يتطلب ما يلي (Rapport sur les options de budgétisation, 2005, p 3-19):

- تحضير وتحليل فرضيات الاقتصاد الكلي على أساس قاعدة تعدد السنوات.
- إنشاء أظرفة وأسقف للميزانية لكل وزارة على حدة وذلك حسب الأولويات والتوجهات الكبرى للدولة والوزارة المعنية وعلى أساس تعدد السنوات.
- إعداد ميزانية لكل وزارة، حسب الأظرفة والأسقف المحددة مسبقا والمعلنة من قبل وزارة المالية.

وعليه فإن الإطار الإجمالي للإنفاق المتوسط المدى يتمثل في وثيقة للتوقع على مدى متعدد السنوات يتضمن التناسق بين الإيرادات والنفقات وهو ما ترتب عنه ظهور مصطلح جديد ألا وهو "سقف الإنفاق" والذي يعبر عن تبني سياسة رشيدة في الإنفاق العمومي في إطار مخطط استراتيجي يشمل خمسة سنوات ويتضمن تحليل الوضعية الحالية من خلال تحليل أهداف محددة من طرف كل قطاع وزاري وكذا المقاييس الضرورية لتحقيقها والتكاليف المتوقعة لها (Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires en Algérie phase 88, 2009, p 37) والتي يرجى منها: قيود الاقتصادية الكلية التي تعتمد في التحضير للميزانية المتعددة السنوات المتوقعة للعمليات المالية للدولة.

- إعداد مخطط إستراتيجي سنوي وتحديد أولويات الدولة.
- تحديد التخصيصات المالية فيما بين الوزارات على المدى المتوسط، مع الأخذ بعين الاعتبار الحد الإجمالي للموارد والمخطط الاستراتيجي الوطني (Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires en Algérie phase 87, 2009, p 36).

نظرا لما سبق ذكره، نجد أن التخطيط المتعدد السنوات يسمح بإعطاء نظرة أوسع حول التأثير المستقبلي للقرارات الحكومية المتخذة في الميزانية السنوية، بالإضافة إلى تعزيز الشفافية في اختيارات الحكومة مع الحفاظ على مزايا التسيير الفعال للموارد العمومية بما يضمن الإنفاق الرشيد للخيرات العمومية.

2.2.2.3 مراحل دورة الميزانية: تتكون دورة الميزانية من عدة مراحل يتم من خلالها التخطيط، بهدف الوصول للنتائج، الأمر الذي يضمن الاستغلال الأمثل للموارد العمومية وترشيدها، بفضل الإنفاق حسب الأولويات وتتلخص دورة الميزانية في أربعة مراحل هي:

1.2.2.2.3 مرحلة إعداد الميزانية: يمر إعداد ميزانية البرامج والأداء بمرحلتين رئيسيتين هما التخطيط المتوسط الأجل وصياغة الموازنة.

أ/ التخطيط المتوسط الأجل: هو بمثابة عمل دائم ومستمر لمصالح الميزانية في مختلف القطاعات الوزارية، يتمثل في جمع المعلومات بصفة دورية ومنتظمة حول الاحتياجات المالية لقطاعاتهم خاصة أن القطاع هو بمثابة برنامج من البرامج الكبرى للدولة ويكون ذلك بالتخطيط الأولي للاحتياجات وتقييم التكاليف والتي تجمع حسب القطاعات في شكل مبادرات جديدة والتي قد تأخذ شكل مشاريع للدولة بعد مناقشتها، إلا أن هذه المشاريع يجب أن تستند على مؤشرات الاقتصاد الكلي لتقييم إمكانية المبادرة بها أو تأجيلها لحين توفر الإمكانيات المالية اللازمة.

وعلى أساس هذه المعطيات تناقش الحكومة خطتها وتقرر التدابير الرئيسية وتحدد الخطوات والإجراءات التي يجب إتباعها والتي تأخذ شكل توجهات من طرف أعلى جهاز في السلطة التنفيذية والتي تعد كمنطلق للقطاعات الوزارية في تحضير خططهم الإستراتيجية في إطار الإنفاق المتوسط الأجل.

ب/ مرحلة صياغة الميزانية: إن إعداد مسودة الميزانية من قبل السلطة التنفيذية يمر بمرحلتين أساسيتين هما: - تحديد مخصصات الميزانية: خلال شهر أكتوبر من السنة ن-2 كأقصى تقدير يعرض وزير المالية بيان الميزانية ن-1 الذي يعتبر بمثابة انطلاق عملية إعداد ميزانية السنة ن والذي يضبط فيه السياسات الاقتصادية الجبائية وتوقعات الإيرادات والنفقات لعدة سنوات بما فيها السنة ن والذي يتطلب.

* تحديد إطار النفقات المتوسطة الأجل انطلاقا من السنة ن-2.

* التحكم في الميزانيات القطاعية ابتداء من مارس من السنة ن-1 من أجل تخصيص الأغلفة المالية التي تعكس أهداف وتوجهات الحكومة والتي تعرض على مجلس الوزراء في شكل مذكرة للمصادقة (يحياوي، 2011 - 2012، صفحة 113).

2.2.2.2.3 تحديد الأغلفة النهائية: تعد وزارة المالية مذكرة توجيهية في أفريل من السنة ن-1 ترسل للوزارات للتعبير عن توقعاتهم بخصوص ميزانية السنة ن والتي من خلالها يتم دراسة وتعديل إطار النفقات المتوسط الأجل الوزارية من أجل تحقيق التوازنات المالية والتي تكون دراستها في الفترة بين 15 و 30 جوان من السنة ن-1 وتختتم بمراجعة التوقعات القطاعية وإعداد الميزانيات المفصلة.

3.2.2.2.3 مرحلة الموافقة على الميزانية: تمر هذه المرحلة بعدة خطوات حتى تعرض في اجتماع الحكومة ومجلس الوزراء للموافقة لعرضها على البرلمان والتي تختتم بإقرارها من طرف السلطة التشريعية.

4.2.2.2.3 مرحلة التنفيذ: بمجرد صدور قانون المالية للسنة يرخص للمسيرين المسؤولين بتنفيذ الميزانية من جانفي إلى 31 ديسمبر من السنة ن. إلا أنه يمكن أن يكون هناك قانون مالية تكميلي إن اقتضت الضرورة ذلك (يحياوي، 2011-2012، صفحة 139).

5.2.2.2.3 مرحلة تقييم وتدقيق الميزانية: يتم ذلك من خلال تقديم الحسابات الإدارية من طرف المسيرين وحسابات التسيير من طرف المراقبين الماليين والتي تأخذ ثلاثة أشكال:

- محاسبة الخزينة.
- محاسبة التنفيذ.
- والمحاسبة التحليلية.

3.2.3 إعادة هيكلة مسار الإنفاق العام وسيلة لضبط الإنفاق العمومي

تنطوي تحت فكرة إحداث هيكل جديد لمسار الإنفاق العمومي نية التحكم في النفقات العمومية بإلقاء المسؤولية على جميع الأطراف الفاعلة في عملية الإنفاق كما يسمح الإطار المتعدد السنوات للميزانية من تحسين عرضها الذي يضمن اقتراح

الخيارات الأفضل تقنيا فيما يتعلق بمسار الإنفاق، هذا ما يؤدي إلى تبسيط الإجراءات وتجنب المراحل التي لا جدوى منها ربعا للوقت وترشيدا للنفقات العمومية، خاصة وأن لوحدة الميزانية التسيير والتجهيز في ظل ميزانية البرامج دور في تحسين نوعية الرقابة من خلال تحديد نطاق الرقابة المسبقة واللاحقة بغية التحكم في وظيفة التسيير والرقابة على الميزانية، وما يساعدها في ذلك هو دمج العمل الميزانياتي والمحاسبي من خلال تطبيق للإعلام الآلي يتضمن كل مسار الإنفاق وهذا ما يؤدي إلى :

1.3.2.3 التقليل في التباين بين الإنفاق التقديري والإنفاق — الفعلي

إن الهدف الرئيسي من إعادة صياغة الميزانية العامة للدولة هو تقليل التباين بين النفقات المتوقعة والنفقات الفعلية والذي يتطلب نوعا من الدقة في التنبؤ بالنفقات إلى جانب القدرة على تنفيذ الميزانية كما صادقت عليها السلطة التشريعية وهي من أهم العوامل التي تساعد الحكومة على ضبط نفقاتها وترشيد الإنفاق العمومي وعلى أساسها تضمن تلبية مختلف احتياجات المجتمع على أحسن وجه وهذا لا يكون إلا بالاعتماد على مؤشر قياس المجموع الفعلي للإنفاق ومقارنته بمجموع النفقات المقدرة في الميزانية العامة وتحديد نسبة الانحراف فيه، إذ كلما كان الانحراف كبيرا فهذا يدل على سوء التقدير إلا أن هذا المؤشر يستبعد فئتين من فئات الإنفاق ليس للحكومة سيطرة عليها وهي:

1/ مدفوعات خدمة الدين التي لا يمكن للحكومة من حيث المبدأ تعديلها خلال السنة المعنية بينما تتغير نتيجة تقلبات أسعار الفائدة وأسعار الصرف.

2/ الإنفاق على المشروعات التي تمويلها الجهات المانحة تكون إدارته ومراقبته خاضعة في أغلب الأحيان للجهات المانحة.

2.3.2.3 تعزيز مبدأ الشفافية بهدف ترشيد النفقات العمومية

إن من أهم أهداف تحديث أنظمة الميزانية هو تعزيز الشفافية في تسيير الميزانية العامة للدولة والتي يكون لها دور كبير في ترشيد النفقات العمومية وعليه فإن الصياغة الجديدة للميزانية والتي تركز بالأساس على تبويبها وفق طبيعة النفقة بمعنى توحيد النفقات المتجانسة في باب واحد لإعطاء قراءة واضحة لمحلي الميزانية وكذلك أجهزة الرقابة ما يعطي المصادقية للمسيرين في ممارسة مهامهم لأن الشفافية من أهم القواعد التي تبني عليها الميزانيات المعاصرة والتي يهدف من وراءها إلى تعميم المعلومات المتعلقة بحقوق المواطنين والخدمات التي يحق لهم الحصول عليها وهو ما يسمح للحكومة بإدارة مواردها وتنفيذ سياساتها دون شك أو ريبة من طرف أفراد المجتمع حيث يجب أن تتجلى الشفافية خلال دورة الميزانية لكي تضمن مصداقيتها وهو ما يمكن تلخيصه فيما يلي:

1.2.3.2.3 مرحلة صياغة الميزانية: هذه المرحلة تتطلب إعداد تقرير مفصل من طرف السلطة التنفيذية وتقديمه للسلطة التشريعية في الأجل المحددة قانونا، إذ يجب أن يوضح هذا التقرير كل المؤشرات التي أعتمد عليها في إعداد مشروع الميزانية وتبيان الإيرادات والنفقات المتوقعة للسنة المقبلة مع تحديد مستويات المديونية والعجز في الميزانية إن كان وتوضيح أسبابه، إضافة إلى رصد الاعتمادات حسب القطاعات لتمكين السلطة التشريعية من دراستها على أكمل وجه.

وبما أن الميزانية العامة للدولة هي مشروع الحكومة حسب المادة 138 من الدستور وبالتالي فإن هذه الوثيقة يجب أن تعرض بالتفصيل سياسة السلطة التنفيذية وأولوياتها المراد تحقيقها في السنة الموالية حسب القطاعات والتي تقدم للبرلمان في أجال كافية تكون عادة قبل 90 يوم من بداية السنة المالية الجديدة لإتاحة الوقت اللازم للسلطة التشريعية التمحيص في الميزانية واقتراح التعديلات قبل المصادقة عليها.

2.2.3.2.3 مرحلة المصادقة على الميزانية: تبدأ هذه المرحلة عندما تقدم السلطة التنفيذية رسميا مشروعها للبرلمان ومناقشته على مستوى اللجان المختصة وكذلك الجلسات العلنية في كل دول العالم إلا أن بعض الدول تمكن نصوصها القانونية من استشارة مختصين أو حتى الأخذ برأي ممثلي المجتمع المدني قبل المصادقة النهائية على هذا المشروع الذي سيتحول إلى نص قانوني كامل وواجب التطبيق، حيث أعتبر شخصا أن هذه الخطوة نوعا من الديمقراطية التشاركية التي يجب تعزيزها وتدعيمها والتي يمكن اعتبارها كذلك خطة دفاعية مسبقة من طرف الحكومة والبرلمان لتفادي انتقادات المجتمع من خلال إشراكه بشكل غير مباشرة في اتخاذ القرارات التي تخصه بتوسيع مناقشات الموازنة العامة لمختلف فئات المجتمع تفاديا للرفض

المحتمل لسياسة الحكومة، لننتقل بعدها لمرحلة التطبيق الفعلي لمحتواها من خلال إصدارها ونشرها لاطلاع على مختلف حيثياتها من عامة الناس في شكل مبسط وملخص بعيدا عن العرض التقني الذي يفهمه إلا الخبراء في المجال وهذا لأنها الوثيقة القانونية التي تخول للسلطة التنفيذية تطبيق ما جاء في الموازنة، الأمر الذي يتطلب إعلام كافة أطراف المجتمع بمضمونها.

3.2.3.2.3 مرحلة تنفيذ الميزانية: هي المرحلة التي يبدأ فيها الإنفاق الفعلي للاعتمادات المخصصة في الميزانية لتطبيق السياسات والمشاريع والبرامج التي تضمنتها، إلا أن الممارسة أثبتت أنه نادرا ما يتم التطبيق الفعلي لما صودق عليه في الميزانية لأن الواقع يفرض نفسه في بعض الحالات إذ قد يوجد هناك اختلال بين النفقات المخطط لها وتلك الفعلية لأسباب مبررة بطبيعة الحال، كتغير ظرفي في السياسات المخططة تملأها الضرورات الاقتصادية، كما يمكن أن تحدث هذه الاختلالات للضعف في التقدير والتوقع لانعدام الكفاءة وغياب الشفافية، لذا فإن توفر المعلومات بشكل واضح ودقيق وعلى كافة المستويات خلال مرحلة تنفيذ الميزانية سيعزز من قدرات أجهزة المتابعة وأجهزة الرقابة والزيادة من يقظتها في توجيه المسيرين وحثهم على تقويم عملية تنفيذ الميزانية في أوجه الإنفاق التي تعود بالفائدة على المجتمع ككل والتي تضمن تنفيذ برنامج الحكومة على أحسن وجه وهو ما يزيد من الثقة بين أفراد المجتمع والسلطات العمومية ويكون ذلك بإتباع الخطوات التالية:

أ/ تعزيزا للشفافية في إنفاق المال العام، يجدر من الحكومة إصدار تقارير دورية تتضمن توضيح مختلف الإيرادات المتحصل عليها ومقارنتها بما تم تقديره وأوجه إنفاقها إضافة إلى تقديم تقرير عن حجم المديونية الداخلية والخارجية وإستراتيجية التخلص من عبئها، بحيث تكون هذه المعلومات متاحة لعموم الناس لنضمن بها رقابة شعبية تمكثهم من معرفة أوجه إنفاق وهل أنها فعلا تصل لمستحقيها وأنها تنفق فيما خطط له.

ب/ يجب إعداد تقارير تخص مراجعة نصف السنة من التحصيل والإنفاق من أجل مناقشة أي تعديلات قد تطرأ على الإيرادات وحتى النفقات تماشيا والتغيرات الاقتصادية الظرفية التي تحصل في أي وقت بهدف إحداث تعديل في الميزانية والتي تفضي إلى تقويم سياسة الإنفاق العمومي بالشكل الذي تتطلبه المرحلة والتي قد تأثر بالإيجاب أو بالسلب على سياسة الإنفاق الحكومي.

ج/ إصدار تقرير نهاية السنة الذي يقدم فيه ملخص الوضع المالي للبلاد في نهاية السنة المالية والذي يتضمن إجمالي الإيرادات والنفقات وأوجه صرفها ومدى تحقيق الأهداف المسطرة مع شرح للوضع الاقتصادي العام.

3.2.3.2.3 تقييم ومراجعة الميزانية: تأتي هذه المرحلة عند اختتام السنة المالية من خلال تقييم نشاط الحكومة انطلاقا من التقرير السنوي المعد من طرفها ومن التقارير المعدة من مختلف أجهزة الرقابة والتدقيق الخارجية وقانون ضبط الميزانية ومناقشته على مستوى البرلمان لمحاسبة المقصرين في تنفيذ البرامج الحكومية ومعرفة مواطن الخلل مع وجوب إتاحة هذه المعلومات للجمهور لتمكين الباحثين والمختصين من المساهمة في اقتراح أنظمة أفضل في تسيير المال العام كمحاولة للتقليص من العبث التي يواجهها المسيرون في الميدان بالإضافة لمعاقبة الفاسدين وناهبي المال العام والذي لا تخلو منه دولة من دول العالم.

4. الخاتمة:

لقد أضحى هناك اهتمام متزايد في مختلف الدول بالبحث عن أفضل الطرق والأساليب لإعداد وتنفيذ الميزانية وذلك من أجل الارتقاء لأعلى درجات الكفاءة والفعالية والرشادة في تسيير المال العام والجزائر ليست بمنأى عن هذه التوجهات الحديثة، حيث تبنت مشروع عصريّة النظام الموازني بهدف تعزيز قدرات الحكومة في ترشيد النفقات العمومية تنفيذًا للخطة الاقتصادية الوطنية وقد كان هذا التوجه كنتيجة حتمية لفشل الأنماط التقليدية في تسيير الميزانية العامة لما تحتويه من قواعد معقدة وإجراءات صعبة أثبتت فشلها ميدانيا، لذا تم إصدار القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية والذي يهدف من وراءه إرساء قواعد النزاهة والشفافية في تسيير المال العام خاصة وأنه يرتكز على:

- الانتقال من ميزانية ترتكز على منطق توفير الوسائل إلى ميزانية هادفة لتحقيق النتائج.

- الاعتماد على التخطيط متوسط المدى.

- الاعتماد على إطار متعدد السنوات في إعداد الميزانية.

- إعداد ميزانية واحدة تضم كافة نفقات الدولة.

- تعزيز القدرات في مجال التقدير وعقلنة اختيارات الميزانية في تسيير المال العام.
- تحسين عرض الميزانية وتفعيل طرق حديثة في تحضير وتنفيذ الميزانية تجعلها تعبر بشفافية عن اختيارات الحكومة.
- يشجع على تطوير قدرات التحليل لمصالح وزارة المالية وهيئات الرقابة المختلفة، من خلال نظام معلوماتي متعلق بمسار الإنفاق مما يخلق جو من النزاهة والشفافية في الرقابة على المال العام.

1.4 نتائج الدراسة:

- تمكّن ميزانية البرامج السلطات العمومية من تطوير الأداء الرقابي لمختلف الأجهزة المختصة، نظرا لاعتماد على نموذج جديد مدونة الميزانية يجمع بين ميزانية التسيير والتجهيز، مقسمة ومفصلة على أساس طبيعة النفقة وبالتالي تجاوز التكرار في النفقات المتجانسة والمتشابهة كما هو عليه في المدونة الحالية، الأمر الذي سيساعد في التقليل من هدر المال العام.
- الشكل الجديد لمدونة الميزانية يمنح قراءة واضحة لصانعي السياسات العمومية عن مدى جدوى السياسات المتبعة من خلال نتائج مؤشرات القياس، مما يساعد في تقييم الأخطاء والاختلالات المحتملة.
- يلاحظ أن هناك تأخير كبير في تطبيق مشروع ميزانية البرامج في الجزائر والتي ترجع بوادها الأولى إلى بداية الألفية، الأمر الذي يتطلب البحث في أسباب هذا التأخير من طرف السلطات العمومية.
- وجود نوع من العرقلة البيروقراطية غير المعلنة من طرف بعض المسيرين على مختلف المستويات في المضي في تطبيق مشروع ميزانية البرامج، لذا يجب تكثيف الدورات التكوينية والتحسيسية لهذه الفئة لتوضيح وشرح أهم محاور الإصلاح وكيفية تطبيقه وتوضيح المسؤوليات لدرأ الغموض واللبس في بعض المفاهيم التي تلقى تحفظا من طرف المسيرين الحاليين.

5. التوصيات:

- ضرورة الإسراع في إصدار النصوص التنظيمية التي من شأنها المساهمة بشكل عملي وفعال في تطبيق مضمون القانون العضوي 15-18 وتوضيح الرؤية لمختلف الفاعلين من أجل التعجيل في تطبيق ميزانية البرامج ميدانيا في مختلف القطاعات الوزارية والهيئات تحت الوصاية.
- تمكين المورد البشري المؤهل والمكون تكويننا عاليا من الوصول إلى المناصب القيادية على كل المستويات المركزية واللامركزية، الأمر الذي يساعد في التعجيل في تطبيق هذا الإصلاح عمليا.
- العمل على التحديد الدقيق لمفهوم المسير المسؤول، تجنبنا للغموض والالتباس في المهام الموكلة للمسيرين في مختلف درجات التسلسل السلمي للمسؤولية بغية توضيح حدود مسؤولية كل طرف تجنبنا للتداخل في الصلاحيات وعرقلة مسار تنفيذ ميزانية البرامج ولكي يتحمل كل طرف نتائج عمله.
- ضرورة الاعتماد على مؤشرات أداء عالية الفعالية للتمكن من قياس حقيقي وفعلي للنتائج المترتبة عن نشاط مختلف القطاعات الوزارية، أملا في معرفة مراكز الاختلال لتقويمها بهدف ضبط الإنفاق العمومي.

6. المراجع باللغة العربية:

- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة السابعة، سنة 2016.
- عبد النبي اضريف، قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي المالي 13-13 ونصوصه التطبيقية، سلسلة النصوص القانونية العدد 9، منشورات EMALIV، الطبعة الرابعة، سنة 2016.
- علي كنعان، اقتصاديات المال والسياسات المالية والنقدية، دار المعارف، الجمهورية العربية السورية، بدون سنة نشر.
- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، لبنان، الطبعة الأولى، 2008.
- محمد عباس محرز، إقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، الطبعة الأولى، سنة 2003.
- حكيم بوجطو، الموازنة العامة وآفاق العصرية- حالة الجزائر- مذكرة ماجستير، المركز الجامعي الدكتور يحي فارس المدينة، 2007-2008.
- شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر، دراسة حالة الجزائر (2000-2010)، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2011/2012.
- مفتاح فاطمة، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، مذكرة ماجستير، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011.

- يحيياوي أحمد، إصلاح الميزانية العامة للدولة وأثاره على تسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري في الجزائر 1995-2009، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع إقتصاديات المالية والبنوك، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس 20112012.

- عكة عبد الغني، نحو عصرنه أنظمة الميزانية في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، العدد 2 سنة 2008.

- محمد صدوقي، إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية العامة مدخل لإصلاح السياسات العمومية، مجلة دفاتر الحكامة، المملكة المغربية، العدد 02، ديسمبر 2015.

- القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية.

- القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم.

5.6 المراجع باللغة الأجنبية:

- Ministère des Finances DGB, projet de modernisation des systèmes budgétaires « Rapport sur la mise en œuvre du processus de préparation du budget » Février 2006.

- Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires en Algérie (MSB), Tunis 26/27/juin 2006.

- Projet de Modernisation des systèmes Budgétaires en Algérie, phase 87-88-95, « B01_1_- aperçu d'ensemble de la modernisation des systèmes budgétaires en Algérie, MINISTERE DES FINANCES , par crc sogema , février 2009.

- Projet de Modernisation des systèmes budgétaires, “Rapport sur les options de budgétisation, Ministère des Finance, Avril 2005.

- <https://ar.m.wikipedia.org/wiki/> vu le 15 aout 2020.

- عبد الله عبد العزيز المحمود، مفهوم الاستقلالية في حوكمة الشركات، موقع ألفا بيتا، <https://alphabet.argaam.com/article/deta>، 16 مارس 2015، أطلع عليه يوم 10 سبتمبر 2020.