

إستراتيجية إرساء أسلوب الموازنة العامة حسب البرامج والأهداف في الجزائر ضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية رقم 18-15 -الدوافع والمنافع-

The strategy of establishing the public budget method according to the programs and objectives in Algeria- Motives and
benefits- Included in the Organic Law relating to Finance Laws No. 18-15.

الياس كشاوي*

جامعة الجزائر3- الجزائر

kechaoui.lies@univ-alger3.dz

تاريخ النشر: 2022/03/31

تاريخ القبول: 2022/03/29

تاريخ الإستلام: 2022/03/05

ملخص:

ظهرت فكرة تحديث نظام الموازنة (MSB) في سنة 2001، ضمن إطار إصلاحات موازنة ضرورية وحتمية. نتيجة قصور القانون العضوي رقم 17/84 على مسايرة التطورات الحاصلة في مجال تسيير المالية العمومية على اعتبار أن التوجه الاقتصادي المتبع هو الانتقال من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق، كما أن الهيئات المالية الدولية تطالب بمراجعة نظام الموازنة العامة في إطار توحيد أنظمة المحاسبة العمومية الدولية، لتحقيق الفعالية والشفافية في تسيير المال العام وذلك بإدراج مؤشرات تسمح بتقييم وتقويم النشاط العمومي، ومن هنا أصبح من الضروري إرساء إستراتيجية واضحة المعالم للانتقال من أسلوب الميزانية التقليدية إلى أسلوب الميزانية حسب البرامج والأهداف، وهذا عبر مراحل متناسقة انطلاقا من وضع الاطار التشريعي والقانوني الذي تجسد في القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية، والذي يدخل حيز التطبيق بحلول سنة 2023.

الكلمات المفتاحية: نظام الموازنة العامة، التصرف العمومي، الاصلاح الموازي.

تصنيف JEL: H61، H30، H11.

Abstract:

The idea of updating the budget system (MSB) in Algeria began in 2001, within the framework of necessary and inevitable budgetary reforms, as a result of the failure of organic law N°84/17. Keeping pace with developments in the management of public finance as the economic orientation is the transition from a directed economy to a market economy. International financial bodies are also calling for the revision of the general budget system within the framework of the standardization of international public accounting systems. To achieve efficiency and transparency in the management of public finance by including indicators that allow for the evaluation and rectification of public activity. It was therefore necessary to establish a well-defined strategy for moving from the traditional budget method to the budget method by programme and objective. This is through harmonized stages, starting with the development of the legislative and legal framework. Which is embodied in Organic Law No. 18/15 on financial laws, which will enter into force by 2023.

Key words: the general budget system, public management, budget reform.

Jel Classification Codes: H61; H30 ; H11.

* المؤلف المراسل.

1. مقدمة:

تتولى الدولة سنويا إعداد موازنتها عامة لتتماشى مع خططها وأهدافها، في إطار مشروع سنوي يجمع بين جانبيين أساسيين هما الإيرادات العامة والنفقات العامة، ويختلف أسلوب إعداد الموازنة العامة من دولة إلى أخرى، فالأسلوب التقليدي الذي يعتمد على جمع إيرادات الدولة ونفقاتها في وثيقة واحدة يعتبر أول الأساليب المستخدمة، ولا تزال الدول النامية تستخدمه في وقتنا الحالي، أما ميزانية البرمجة والتخطيط فتعتبر أداة لرسم السياسة الاقتصادية وهي تقوم أولا بتحديد جميع الأهداف الإستراتيجية الواجب تحقيقها أولا ثم تضبط البرامج اللازمة للوصول إلى هذه الأهداف مع تحديد التكاليف والمدة اللازمة لكل برنامج مسطر.

في حين أن أسلوب الميزانية الصفرية التي اعتمدت في الولايات المتحدة الأمريكية منذ سنة 1973، يتمثل في توفير الموارد اللازمة لتمويل البرامج دون الأخذ بعين الاعتبار ما سبق إنفاقه بشكل فعلي على تلك البرامج، أي أنها تبدأ من الصفر حيث تتحدد تكلفة كل ناتج في بداية السنة المالية حتى ولو كان البرنامج يحتاج لسنوات لأجل تنفيذه، ونصل إلى أسلوب ميزانية الأداء والبرامج التي بدأ العمل بها بعد الحرب العالمية الثانية، وتتمركز الفكرة بهذا النوع من الموازنة في معرفة حجم نتائج الأعمال الحكومية والجدول الاقتصادي ومقارنتها بالتكلفة المالية والمدة الزمنية اللازمة لها، أي أن هذه الميزانية تكون مبنية على أهداف مسبقة ومحددة من عمليات التحصيل والإنفاق، وعليه، فإن منظومة الميزانية الحالية المطبقة في الجزائر والتي تعتمد نمط تسيير النفقات العمومية حسب الوسائل وفقا للقانون رقم 84-17 المؤرخ في 17 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، لا تتواءم وتوجه الاقتصاد الجزائري ولا أهداف السياسة الاقتصادية المسطرة، ومتطلبات المؤسسات والهيئات الدولية، ومن هنا كان لزاما تكييف منظومة الموازنة العامة للدولة مع هذه المتطلبات وفقا للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية رقم 18-15، الذي يدخل حيز التنفيذ ابتداء من قانون المالية لسنة 2023. وهنا تظهر إشكالية توفر المناخ التشريعي والتنظيمي لتحقيق النتائج المسطرة في ظل المتغيرات الداخلية والخارجية التي تأثر على سلامة البرامج وفعالية النتائج المحققة، وهذا ما سنحاول معالجته من خلال هذه الدراسة.

1.1. إشكالية الدراسة: على ضوء ما سبق فالإشكالية المراد دراستها يمكن صياغتها على النحو التالي:

كيف يساهم إرساء أسلوب الميزانية حسب البرامج والأهداف وفقا للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية رقم

18-15 في تحقق الفعالية والشفافية والكفاءة في تسيير المال العام؟

2.1. الفرضيات: قصد معالجة الإشكالية المطروحة تمت صياغة الفرضيات التالية:

❖ الانتقال من أسلوب الميزانية وفق الوسائل إلى أسلوب ميزانية البرامج والأهداف ضرورة وحتمية تملها دوافع داخلية وأخرى خارجية:

❖ تحقيق الفعالية والشفافية والكفاءة في تسيير المال العام يتوقف على سلامة مسار إرساء منظومة الموازنة حسب البرامج والأهداف.

3.1. المنهج المستخدم: اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي.

4.1. هيكل الدراسة: قسمنا هذه الورقة البحثية إلى ثلاثة محاور على النحو التالي:

❖ المحور الأول: الأطار النظري والمفاهيمي للموازنة العامة حسب البرامج والأهداف.

❖ المحور الثاني: دوافع ومنافع إرساء أسلوب الموازنة العامة حسب البرامج والأهداف في الجزائر.

2. الإطار النظري والمفاهيمي للموازنة العامة حسب البرامج والأهداف:

2.1. الإطار المفاهيمي والتاريخي:

تعرف الميزانية حسب البرامج والأهداف بكونها توجه يبني على تقديم ميزانية الدولة في شكل مهمات وبرامج وعمليات، فاستخدام أسلوب موازنة البرنامج يركز على تقديم نوع وحجم مناسب من المخرجات والمساهمة في نتائج معينة والعمل على تعزيز دور الوحدات التنظيمية ضمن الجهة الحكومية في تقديم خدمات كفات وفاعلة وبأداء مقبول (الحسيني، 2016، صفحة 189)، أي أنها منظومة تهدف إلى توظيف الإمكانيات المادية والبشرية ورصد الاعتمادات بأكثر نجاعة وشفافية حسب برامج وأهداف في إطار برمجة متوسطة المدى، يتم على إثرها وفي كل سنة تقييم النتائج بالاعتماد على مؤشرات موضوعية لقياس الأداء، وهي بذلك تمكن من تحديد المسؤوليات والمساءلة حول استعمال الموارد وتحقيق الأهداف المتعهد بها. وبهذا فإن الميزانية حسب الأهداف تنقل التركيز من الوسائل للقيام بالعمل إلى العمل المنجز نفسه (الفزاع، 2016، صفحة 18).

وظهرت ميزانية البرامج والأهداف في بداية الخمسينات كبديل عن الأسلوب الكلاسيكي المبني على التصرف حسب الوسائل، وقد اعتمد في القطاع الخاص عندما قدم بيتر دركر Peter Druker هذا المفهوم في كتابه "الادارة في التطبيق" سنة 1954 (الهوري، 1986، صفحة 03) وهي طريقة يقوم بموجها كل من المدير ومروسيه معا بتحديد الأهداف العامة وتحديد مجالات المسؤولية في شكل نتائج متوقعة، وانتقل استخدام هذا الأسلوب إلى الموازنة العامة للدولة نتيجة الجهود التي بذلت في الولايات المتحدة الأمريكية، ففي الوقت الذي استخدمت فيه لجنة "هوفر الأولى" تعبير ميزانية الأداء، كانت لجنة أخرى مكلفة بدراسة إدارة مدينة نيويورك قد استخدمت تعبير موازنة البرامج بهدف تطوير الموازنة التقليدية، حيث أقرت هذه اللجنة أن ميزانية البرامج تركز على الأهداف وتحدد مسؤوليات التنفيذ التي يتم على أساسها قياس أداء ما تم انجازه من قبل الوحدات الإدارية. (خطاب، 2015، صفحة 58).

كما ساعد ازدياد أهمية التحليل الاقتصادي، وظهور الرغبة في إدخال أساليب علمية حديثة في اتخاذ القرارات تعتمد على نظم متطورة في جمع وتحليل المعلومات، لتحليل النظم، تحليل التكلفة-العائد، وتحليل التكلفة-الفعالية، في تبني هذه الموازنة (عصفور، 2011، صفحة 215).

2.2. مبادئ ومزايا موازنة البرامج والأهداف:

- ❖ مبادئ موازنة البرامج والأهداف: تتمحور فكرة هذا الأسلوب حول ترشيد التصرف في المال العام، أي كيفية توظيف الموارد العمومية بأقصى ما يمكن من النجاعة والفاعلية أي تحقيق أقصى ما يمكن من الأهداف والنتائج باستعمال أقل ما يمكن من الموارد المتاحة بشرية كانت أم مالية، ومن أهم مبادئها:
- الحوكمة أو التصرف الرشيد: تعرف الحوكمة في القطاع العام بأنها مجموعة التشريعات والسياسات والهيكل التنظيمية والإجراءات والضوابط التي تؤثر وتشكل الطريقة التي توجه وتدار فيها المؤسسة لتحقيق أهدافها بأسلوب مهني وأخلاقي بكل نزاهة وشفافية وفق آليات للمتابعة والتقييم ونظام مسائل لضمان كفاءة وفاعلية الأداء من جانب وتوفير الخدمات العمومية بعدالة من جانب آخر. (الفزاع، 2016، صفحة 12) ومن ثمة فإن الحوكمة ترتبط في الأساس بالإطار القانوني والتنظيمي المحدد للمناهج والطرق التي يتم وفقها تحقيق أهداف الميزانية العامة للدولة.
- الشفافية في التصرف العمومي ومقروئية الموازنة: الشفافية تنطوي على حرية تدفق المعلومات فهي تعني الإفصاح وكشف المعلومات والمصادقية ووضوح التشريعات وسهولة فهمها واستقرارها وانسجامها، وإطلاع المواطنين والمجتمع

المدني على تصور الدولة فيما يتعلق بإدارتها للموارد المالية، وتوفير المعلومات المالية الدقيقة والموثقة والآنية المتعلقة بالنشاطات والإجراءات والقرارات والسياسات المالية التي تتخذها الحكومة في الوقت المناسب.

- القدرة على الاداء: يتمثل في قدرة الهياكل على ترجمة الخطط وتحقيق الأهداف من خلال التخصيص الكفء للموارد وفق البرامج والأنشطة التي تقوم بها الدوائر التنفيذية والهيئات الحكومية، وذلك للحصول على مخرجات ونتائج تحقق قيمة مضافة للمجتمع بجودة عالية وتكاليف منخفضة(الحسيني، 2016، صفحة 152).

❖ **مزايا موازنة البرامج والأهداف:** تتجسد في مجال التخطيط والتنظيم والرقابة والأثر الاجتماعي والاقتصادي وكذا الجانب السلوكي للقائمين على تحضير الميزانية وتنفيذها، وتتلخص فيما يلي:

- يسمح نمط الميزانية حسب البرامج والأهداف بتحقيق فعالية التخطيط، لأنها تدمج جانب التخطيط في عمليات الموازنة وترتبط الأهداف قصيرة الأجل التي تحققها الموازنة السنوية بأهداف الخطة طويلة الأجل.(خطاب، 2015، صفحة 224)
- متابعة التنفيذ ومقارنة ما تم انجازه في صورة وحدات أداء تكون حسب الخطة وتمكن من ترشيد وتنفيذ البرامج والأنشطة.
- تمكن من الرقابة التقييمية بجانب الرقابة الحسابية. وهو ما يسمح بالتقييم الاقتصادي للبرامج والأنشطة التي تقوم بها الوحدات الإدارية، وتبرير التصرفات والانحرافات، حيث يؤدي ذلك إلى تحقيق رقابة فعالة على الإنفاق الحكومي.
- تقييم ما تحققه البرامج والأنشطة من عوائد اجتماعية واقتصادية على المستوى القومي.(خطاب، 2015، صفحة 131)وهو ما يتحقق من خلال تخفيض الأعباء الضريبية على المواطنين وترشيد الإنفاق الحكومي، تخفيض تكلفة البرامج والاستخدام الأمثل للموارد المالية.

3.2 أسس وهيكل الموازنة حسب البرامج والأهداف

❖ **أسس الموازنة العامة حسب البرامج والأهداف:** يمكن إيضاحها فيما يلي:

- **الإطار الموزناتي متوسط الأجل:** تبنى الموازنة حسب البرامج والأهداف على الأجل المتوسط لفترة تتراوح بين 03 أو 05 سنوات ويتم تحديثه لمواكب التغيرات المحتملة.(الحسيني، 2016، صفحة 133)، ويقصد به النتائج المستهدفة للسياسة المالية على المدى المتوسط والتي تنحصر في الاستقرار المالي، وتحسن تخصيص الموارد، وربط الموازنة السنوية بسياسات وأهداف وخطط الحكومة.
- **موازنة واضحة المقروئية بالنسبة لكل برنامج:** يقتضي ذلك أن تلحق بكل برنامج كل الاعتمادات الخاصة به بصفة مباشرة، بغض النظر عن طبيعتها والمستوى الذي ستوظف فيه هذه الاعتمادات، ويمكن هذا التوجه من إعطاء فكرة حول مجموع الإمكانيات التي تخصص للبرنامج، من ناحية، وتتيح للمسؤول عن البرنامج هامشاً للتحرك يمكنه من برمجة النشاطات والاستعمال الأمثل لهذه الإمكانيات.
- **تسقيف النفقات:** ويقصد به تحديد سقف إجمالي النفقات المتوقع تخصيصها سواء على مستوى البرامج أو النشاط وذلك على ضوء المؤشرات والمعايير التي يستند إليها وأهمها حجم الإيرادات ومصادر الإيرادات المتوقعة خلال السنة المقبلة والاحتياجات الفعلية للقطاعات والأهداف والأولويات.(الحسيني، 2016، صفحة 29)، ويسمح ذلك بتحقيق هدفين أساسيين هما:

- تحسين تقديرات الموازنة مقارنة بالسنة السابقة، وهو ما يسمح بوضع مقاربات أكثر مصداقية تتماشى والاحتياجات الفعلية حسب البرامج والبرامج الفرعية.

- التحكم في عجز الموازنة عن طريق تفادي تخصيص موارد مالية لا يتم استهلاكها إلا بنسب ضئيلة نظرا لعدم مراعاة الحجم الحقيقي للاحتياجات الفعلية.

• ميزانية مبنية على النتائج، ومرونة في التصرف: يسمح هذا الأسلوب بالانتقال من التوجه المبني على الطلبات المطردة للزيادة في الإعتمادات من سنة إلى أخرى، إلى توجه مبني على النتائج، وفي هذا السياق، تصبح القدرة على تحقيق النتائج المنتظرة بأقل ما يمكن من التكلفة، وهي محور المنطق الجديد للتصرف العمومي الذي يصاحب المنهجية الجديدة.

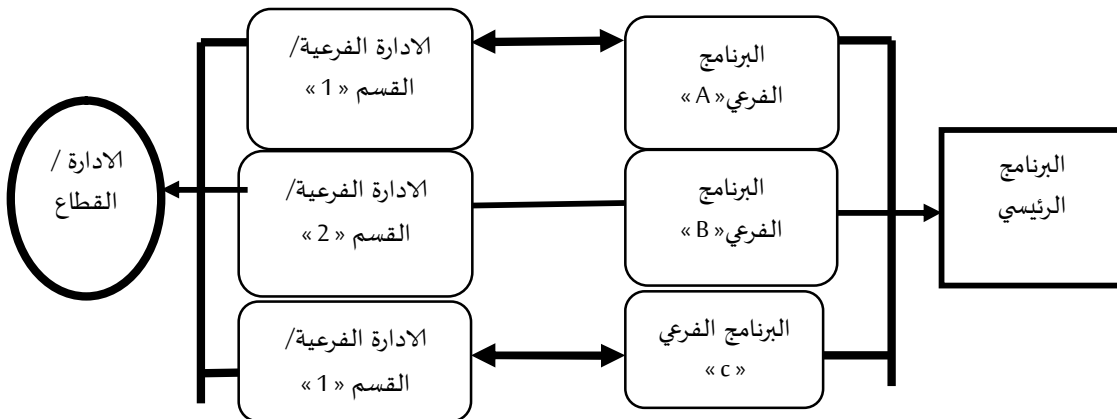
❖ **هيكل موازنة البرامج والأهداف:** تركز على التبيويب الهرمي المتدرج من الوظائف إلى البرامج إلى الأنشطة إلى وحدات الأداء، ويمثل البرنامج الحلقة الأساسية والمركزية في مجال التصرف المبني على الأهداف:

• البرنامج هو المكون الرئيسي لموازنة البرامج والأهداف: يمثل البرنامج مجموعة من العمليات المتناسقة ضمن وزارة من الوزارات، ويرمي إلى تحقيق غاية مشتركة، ويشتمل كل برنامج على أهداف محددة ومؤشرات لقياس الأداء، تخضع كل هذه العناصر إلى عمليات تقييم على مستوى الإنجاز، ويمكن أن يغطي البرنامج، من حيث هيكلته، عدة مصالح أو إدارات عامة، كما يمكن أن يقتصر على جزء من هذه الخلايا الإدارية، كما يعد البرنامج الواحد تقسيما فرعيا للوظائف الرئيسية للدولة ويضم الأعمال المتوقع تنفيذها في آجال معينة، باتخاذ إجراءات محددة، ويتم التعبير عنها في صورة نفقات تبرزها الموازنة العامة (خطاب، 2015، صفحة 220). ويقسم البرنامج الرئيسي إلى برامج فرعية منبثقة عنه وذلك بالنظر إلى حجم البرامج مما يساعد في سهولة تنفيذها.

• تعريف البرنامج الرئيسي: يتمثل في المهام والمسؤوليات الأساسية للجهة الحكومية ويساهم بشكل مباشر في تحقيق أهدافها، وتكون إدارته والرقابة عليه من مسؤولية الوزارة أو الدائرة أو المؤسسة أو الوحدة المكلفة بالتنفيذ.

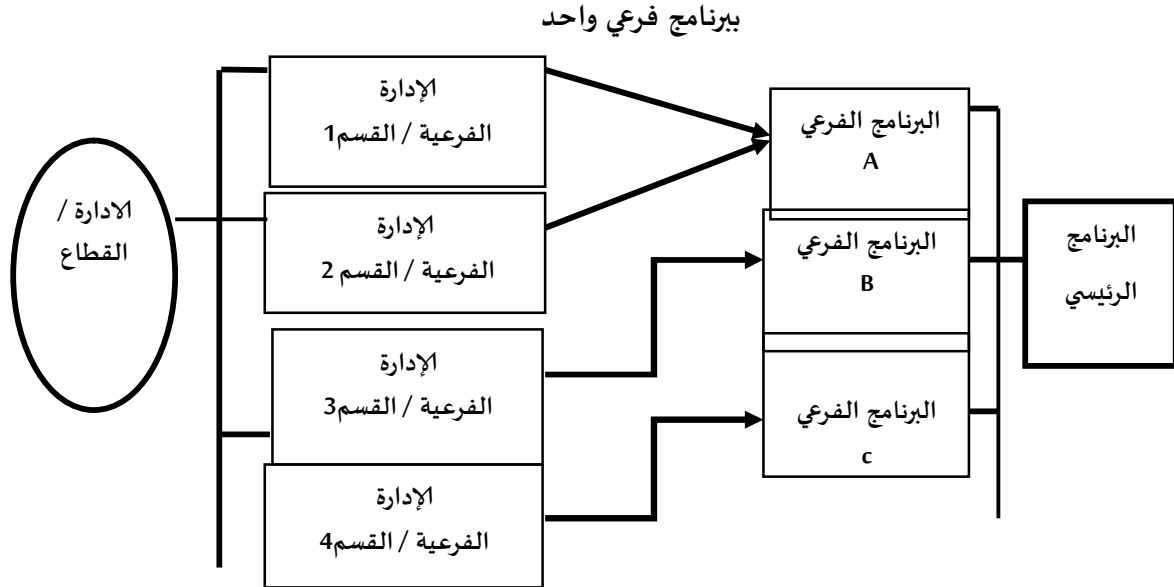
• تعريف البرنامج الفرعي: يعد فرع من البرنامج الرئيسي وتكون طبيعة الأعمال والأنشطة المندرجة ضمنه منسجمة مع أهداف ونتائج البرنامج الرئيسي، ويمكن توضيح كلا من البرنامج الرئيسي والفرعي وكيفية ارتباطها بالإدارة الرئيسية من خلال الأشكال التوضيحية التالية:

الشكل رقم 01: الحالة الأولى: البرنامج الرئيسي والبرامج الفرعية ترتبط بالإدارة الرئيسية والأقسام الفرعية مباشرة



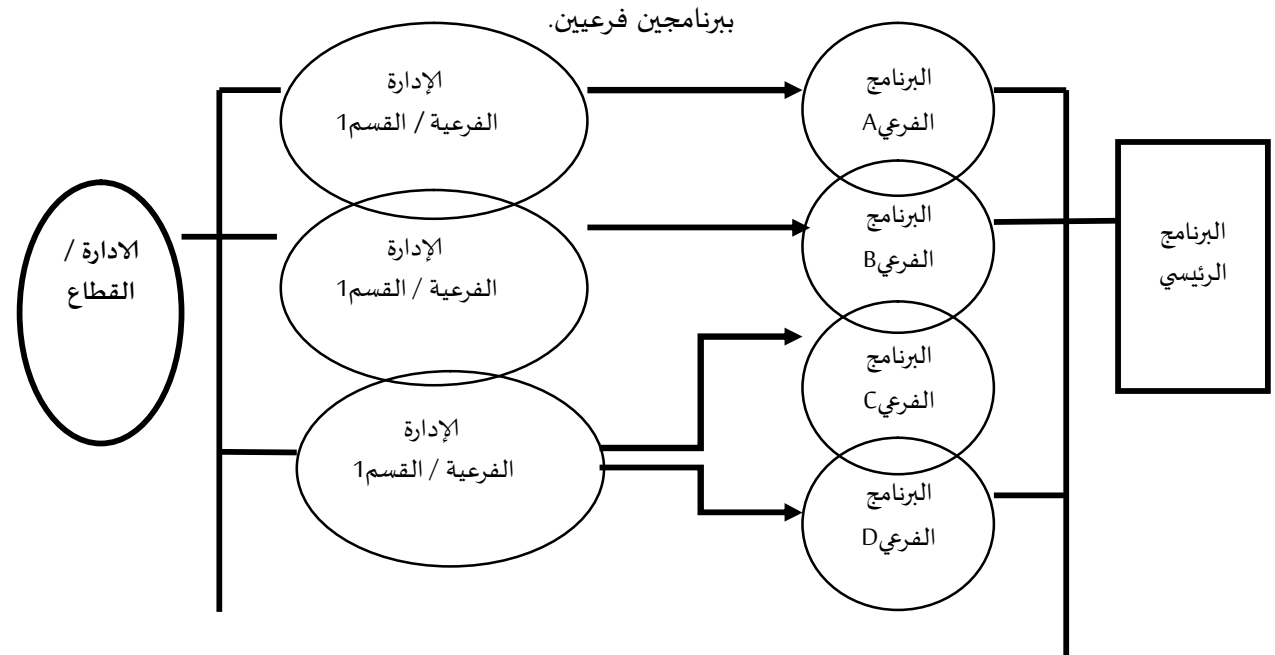
المصدر: فلاح حسن الحسيني (2016)، موازنة الأداء، منهج متكامل لإدارة الموارد المالية الحكومية، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان -الأردن- رام الله فلسطين، ص 203.

الشكل رقم 02: الحالة الثانية: البرنامج الرئيسي والبرامج الفرعية ترتبط بالإدارة الرئيسية مباشرة ويمكن ربط قسمين



المصدر: فلاح حسن الحسيني (2016)، موازنة الأداء، منهج متكامل لإدارة الموارد المالية الحكومية، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان -الأردن- رام الله فلسطين، ص 201.

الشكل رقم 03: الحالة الثالثة: البرنامج الرئيسي والبرامج الفرعية يربط بالإدارة الرئيسية مباشرة وربط قسم واحد



المصدر: فلاح حسن الحسيني (2016)، موازنة الأداء، منهج متكامل لإدارة الموارد المالية الحكومية، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان -الأردن- رام الله فلسطين، ص 202.

يتضح من الحالات السابقة ان ضمان فعالية البرنامج الرئيسي تنحصر في مجموعة من الضوابط الكمية والكيفية

وهي:

- ألا يكون للوزارة أو الدائرة برنامج واحد كبير يضم كل الموارد المالية وهو ما يصعب على متخذ القرار المركزي متابعة الأداء وتقييم النتائج؛

- ألا يستحدث عدد كبير من البرامج الفرعية من البرنامج الرئيسي والذي ينجر عنه صعوبة تحديد أولويات الإنفاق بحيث لا يزيد عدد البرامج عن ثلاثة أو أربعة برامج رئيسية، مما يسهل عملية التنفيذ والمتابعة وتحقيق الأهداف والرقابة على الأداء؛

- وضع قواعد الحوكمة والأسس الموضوعية للبرامج الرئيسية والفرعية في الوزارة أو الدائرة أو الهيئة العامة.

3. إرساء أسلوب الموازنة العامة حسب البرامج والأهداف في الجزائر

ظهرت فكرة إصلاح أنظمة الميزانية في الجزائر ابتداء من سنة 2001، وذلك ضمن إطار إصلاح هيكل الدولة بصفة عامة، ووضع حيز التنفيذ مشروع إصلاح الميزانية، غير أن مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية قد أجلت الحكومة عرضه على البرلمان إلى غاية سنة 2018.

1.3. دوافع عصنة نظام الميزانية العامة: يمكن حصر الدوافع التي أدت إلى مراجعة نظام الميزانية في المسائل الآتية:

❖ **النقائص التي تشوب النظام الميزاني ومدونته:** إن المنظومة المالية الحالية كانت نتاجا للظروف السياسية والاقتصادية التي مرت بها الجزائر في بداية التسعينات والتي تميزت بالانتقال من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق، لكن هذا النمط أثبت عدم جدواه ومسايرته لمقتضيات تسيير الموارد المالية بسبب ما يحتويه من قواعد معقدة وإجراءات صعبة التنفيذ (ديدان، 2010، صفحة 84). وقد أصبحت تمثل عائقا للقائمين على تسيير المال العام وكذا غياب الاستعمال العقلاني للموارد المالية، وهو الأمر الذي أصبح يتطلب إصلاح جذري للمنظومة المالية نتيجة نقائص ترتبط بتقنيات الميزانية التي يمكن حصرها فيما يلي:

- النظرة السنوية وغير المتعددة السنوات شكلت خلافا في نظام الميزانية الحالي، حيث أن البعد التوقعي لسنة واحدة غير كاف للإمام بكامل العوامل التي تتدخل على مستوى الأمد المتوسط (فاطمة، 2011، صفحة 73) لذلك يتعين الأخذ بالإطار متعدد السنوات في وضع تقديرات الميزانية العامة والتي يجب أن تكون بالنسبة للسنة المالية المعنية بقانون المالية والسنتين التاليتين.

- عدم الانسجام بين مدونة نفقات التسيير والتجهيز، حيث تقسم نفقات التسيير حسب الوزارات في حين تقسم نفقات التجهيز حسب القطاعات مما أدى إلى نوع من التداخل نتيجة وجود نفقات مسجلة ضمن ميزانية التجهيز ويفترض أن تسجل ضمن ميزانية التسيير.

- هيكل الميزانية قائمة على الازدواجية بالنسبة لنفقات التسيير والاستثمار، حيث تأتي النفقات الجارية في صدارة نفقات الميزانية وهو ما أثر سلبا على تمويل برامج الاستثمار التي تم تجميد العديد منها بسبب قلة الموارد المالية.

- الارتكاز على الوسائل في تسيير الإنفاق العمومي وعدم إيلاء العناية للنتائج المحققة أدى إلى اللجوء المتكرر إلى قانون المالية التكميلي كل سنة جراء عدم فعالية نظام التقديرات والسياسات مما تسبب في إعادة تقييم المشاريع باستمرار.

- إن النظام الميزاني الحالي يعاني من عدم كفاية وصعوبة ونقص المعلومة في مجال عمليات الميزانية، ويرجع ذلك إلى غياب الشفافية على اعتبار أن الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية والمتعلقة بالميزانية لا تقدم قراءة واضحة وصحيحة للوضع المالية.

- ❖ **اختلالات ونقائص في الرقابة:** إن عدم فعالية الرقابة على الميزانية العامة للدولة سواء كانت قبلية أو بعدية، كانت بسبب النقائص الآتية:

- منظومة الميزانية الحالية لا تمكن من ممارسة الرقابة على أداء وفعالية النفقة العامة على اعتبار أن أطر الرقابة تقوم على رقابة حسابات وبالتالي لا تتصل الرقابة بمدى ملائمة النفقة لتحقيق أهداف محددة.
- الرقابة القبلية على الميزانية العامة تعتمد على مدى مطابقة النفقات العامة للقوانين والتنظيمات السارية المفعول دون النظر في مدى فاعليتها والنتائج المراد تحقيقها.
- غياب تطبيق أحكام القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية في مجال الرقابة اللاحقة المتمثلة في رقابة البرلمان على تنفيذ الميزانية العامة للدولة، ونشير في هذا السياق إلى أن عودة العمل بألية قانون تسوية الميزانية، تمت في سنة 2011 حيث تمت المصادقة على الحساب الختامي للسنة المالية 2008، بعد غياب دام أكثر من 27 سنة، حيث أن أخر قانون لضبط الميزانية يتعلق بالسنة المالية 1981.
- آلية تسوية الميزانية تعتبر فرصة بالنسبة للبرلمان لمتابعة الكيفيات التي تم بها تنفيذ الميزانية وتقييم النتائج المترتبة على تنفيذ قانون المالية (فاطمة، 2011، صفحة 77). إلا أن فعاليتها في الواقع جد محدودة على اعتبار أن الرقابة في هذا المجال تتصل بالسنة المالية ن-3، وهو ما يجعل هذه الرقابة بدون جدوى. بالإضافة إلى ذلك، فإن افتراض عدم مصادقة البرلمان على قانون تسوية الميزانية لا يرتب على الحكومة أية مسؤولية طبقاً للتشريع ذي الصلة بهذه الآلية.
- غياب مفهوم مسؤولية المسير ضمن الإطار التشريعي المتعلق بقوانين المالية، حيث أن الأمر بالصرف يخضع فيصير النفقات لشروط قانونية وتنظيمية ولا يلتزم بتحقيق أهداف محددة مسبقاً، وهذا لا يجعله مسئولاً عن فعالية تسيير المصالح العمومية التي تقع تحت سلطته. وبالتالي فإنه لا يمكن محاسبة الأمر بالصرف نتيجة غياب تحديد مسبق للأهداف الواجب تحقيقها عند تنفيذ النفقات العامة.
- ❖ **استدراك مواطن الضعف الاقتصادي:** إن الاعتماد على نمط سياسة مالية قائمة على ميزانية الوسائل لفترات طويلة أدى إلى شل قدرات التصدي للتحديات الاقتصادية التي تواجه الاقتصاد الجزائري، لذلك فإن الهدف الرئيسي من عصرنة نظام الميزانية في الجزائر هو البحث عن الآليات الناجعة الكفيلة بدفع عجلة التنمية إلى الأمام وتحقيق الرفاهية والازدهار (ديدان، 2010، صفحة 84).
- ❖ **مطالبة الهيئات المالية الدولية بشفافية أنظمة الموازنة:** توصيات هذه الهيئات لا تدخل ضمن سياق المرافقة كما كان الأمر عليه على إثر إعادة جدولة الجزائر لديونها والدخول في برامج التعديل الهيكلي، بل يشار إليها ضمن التقارير التي تصدرها هذه الهيئات عن كل دول العالم، ويمكن توضيح ذلك فيما يلي:
- **البنك الدولي:** عمل منذ سنة 2007 على مشاركة الدول في تحسين نظام الإدارة العامة ومكافحة الفساد وتشمل المساندة التي يقدمها البنك لمؤسسات القطاع العام الرئيسية، المساعدة في تحسين أداء هذه المؤسسات وكفاءتها والمساءلة فيها، وتمكينها من تنفيذ وظائف رئيسية على نحو أفضل، مثل وضع الميزانية وتطبيقها وكذلك الرصد والمراقبة وإدارة الأداء وإصلاح نظام التوريدات (فاطمة، 2011، صفحة 82). فضلاً عن ذلك تهدف استراتيجية نظام الإدارة العامة ومكافحة الفساد إلى استهداف الجهات خارج السلطة التنفيذية كالبرلمان والقضاء وهيئات الرقابة والمجتمع المدني لأجل ممارسة دورهم الرقابي على تنفيذ الميزانية العامة بفعالية.
- **صندوق النقد الدولي:** إن مساهمة هذه الهيئة المالية الدولية في تحديث أنظمة الميزانية عبر العالم تتمثل في العديد من المنشورات التي يقوم ممثلو صندوق النقد الدولي على توزيعها، وهذه المنشورات عبارة عن دليل يتضمن أساليب وكيفيات وطرق تحضير الميزانية وتنفيذها والرقابة عليها مع توضيح دور كل جهة متدخلة في المراحل التي تمر بها الميزانية

العامّة للدولة، وكل ذلك يقدم في شكل نظام ميزانية نموذجي، ومن بينها: مدونة الممارسات الجيدة، دليل حول الشفافية في المالية العامة، ودليل الشفافية في إيرادات الموارد الطبيعية.

ونذكر من المبادئ التي تتضمنها منشورات صندوق النقد الدولي ما يلي:

- الشفافية في الإجراءات المتعلقة بالميزانية؛
- تمكين الشعب من الوصول إلى المعلومات؛
- ضرورة أن تستوفي المعلومات في مجال الميزانية معايير الجودة؛
- تحديد واضح للأدوار والمسؤوليات.

إن المبادئ التي يدعو صندوق النقد الدولي لتجسيدها تعتبر في واقع الحال دوافع لمراجعة أنظمة الميزانية العامة التي أصبحت تقوم على معايير عالمية تتمحور حول فعالية الأداء ووضوح الأهداف ودقتها وتحديد المسؤوليات وشفافية الرقابة وبالنظر للعلاقات التي ترتبط كل دول العالم بهذه الهيئة المالية الدولية، أصبح الحرص على تكييف أنظمة الميزانية في حكم الواجب وربما يصبح ذلك فيحكم الإلزام عندما تصبح أية دولة بحاجة ماسة إلى الاستدانة الخارجية إذ يؤدي ذلك إلى الربط الاستفادة من القروض بضرورة التكيف مع معايير صندوق النقد الدولي في مجال تسيير الميزانية.

- دور منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية: OCDE عملت هذه المنظمة على تصميم نموذج للممارسات النموذجية في مجال تصريف الميزانية العامة، وهو بمثابة أداة نموذجية للدول الأعضاء وغير الأعضاء بهدف زيادة درجة شفافية الموازنة في هذه الدول، وللإشارة فإن النموذج اعد على أساس تجارب الدول الأعضاء، ويشمل تقارير رئيسية عن الموازنة التي يجب أن تقدمها الحكومات ومعلومات عن الأداء المالي لكل دولة، ومن ثمة تتمكن المنظمة من جمع كم هائل من المعلومات المتعلقة بالممارسات الجيدة في مجال تحضير وتنفيذ الميزانية العامة قصد تعميم الاستفادة منها من خلال وثائق تتضمن ممارسات نموذجية توضع في متناول الدول قصد تطبيقها من منظور اختياري.
- ونشير ف هذا السياق إلى مبادرة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (MENA) للحكومة والقدرة التنافسية من أجل التنمية ودعم الإصلاحات من خلال نهج شامل ومنسق وحوار مؤسسي متبكر لأجل بناء القدرات، وتعتبر الجزائر من بين الدول المعنية بهذه المبادرة.

4. مسار تجسيد منظومة الميزانية حسب البرامج والأهداف.

عملت الجزائر منذ سنوات لأجل تحديث وتطوير نظام الميزانية بدء من تحضيرها إلى تنفيذها ثم الرقابة عليها، وذلك من خلال إقامة شراكة مع مؤسسات وهيئات دولية لتمويل وتقديم الاستشارة، ونشير في هذا الصدد إلى مشروع تحديث نظام الميزانية (MSB) الذي يركز أساسا حول الانتقال من تسيير النفقات العامة القائم وفق الوسائل إلى التسيير القائم على النتائج.

1.4 التعاقد مع الهيئات الدولية: لجأت الجزائر إلى تفعيل اتفاقيات وعقود مع هيئات ومكاتب دراسات متخصصة.

- ❖ اتفاقية البنك الدولي: أبرمت هذه الاتفاقية بتاريخ 18 افريل 2001، والمتعلقة بتمويل برنامج الإصلاح الميزاني، غير أن تنفيذها لم يتم إلا في شهر اكتوبر 2004. حيث تم توقيع عقدين، الأول يتعلق بإطار الميزانية المتعدد السنوات بمبلغ 1.586.000 اورو وعقد ثاني لتحسين تقديم الميزانية بمبلغ 435.000 اورو، وأبرمت كذلك عقد في سنة 2005 لتحديد دورة النفقة العمومية بمبلغ 2,2 مليون اورو (فاطمة، 2011، صفحة 98) وهي الاتفاقية التي نفذت في إطار عقود

الاستشارة مع مكتب الدراسات الكندي المتخصص في مشاريع مساعدة الهيئات العمومية في مجال التنمية والتعاون الدولي.

❖ عقود الاستشارة مع مكتب الدراسات الكندي (SOGEMA-CRC-CANADA): أبرمت الجزائر عقدين مع مكتب الاستشارة الكندي، وشمل ذلك تمويل مشروعين:

- المشروع الأول خلال الفترة 2004-2007: يحمل تسمية تحديث نظام الميزانية بتمويل من البنك الدولي ويتعلق بمشروع إصلاح نظام تسيير النفقة العمومية والمسجل ضمن مشروع إصلاح نظام الميزانية (MSB) ويشمل ثلاثة محاور أساسية لإصلاح قطاع المالية تتعلق ب:
 - إطار الميزانية المتعدد السنوات؛
 - تحسين عرض ونشر الميزانية؛
 - تعزيز وظيفة الاستشارة لوزارة المالية.

- المشروع الثاني خلال الفترة 2008-2012: ويتعلق بتحسين إدارة الإنفاق العام وتحسين تقديم الخدمات للمواطنين حيث يواصل تنفيذ المشروع الأول من خلال الدعم المؤسسي وتدريب الأعوان المكلفين بتنفيذ الميزانية وفق نظام الميزانية على أساس البرامج والعمل على تطبيق النظام الجديد وتأهيل القدرات لتحضير ميزانية سنة 2012، ويشتمل على البرامج الآتية (فاطمة، 2011، صفحة 99):

- الدعم القانوني، إطار النفقات على المدى المتوسط (CDMT): الذي يعتبر وسيلة للبرمجة الثلاثية تسمح بتسيير الميزانية في أفق متعددة السنوات ضمن رؤية تسمح بتقوية استدامة السياسات العامة وفعالية توزيع الموارد المالية بين القطاعات وتحسين فعالية وأداء المرافق العامة؛
- نشر نظام المعلومات (SIGBUD): وهو نظام ألي يسمح بتحضير وعرض الميزانيات المختلفة، ويدرج في النظام المدمج لتسيير الميزانية، ويتواجد على مستوى المديرية العامة للضرائب والوزارات والمصالح اللامركزية للولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري؛
- تحديد برامج التكوين الملائم لتطبيق المنظومة الجديدة؛
- وضع برمجيات تسمح بتسيير الاتصال بين مختلف الهيئات المعنية بالمنظومة الجديدة.

2.4 تقدم الأعمال التحضيرية لتجسيد المنظومة الجديدة للميزانية:

عرف مسار إرساء المنظومة الجديدة للميزانية حسب البرامج والأهداف في الجزائر فتح العديد من الورشات الوزارية التي تندرج في إطار الأعمال التحضيرية لتجسيد مشروع إصلاح نظام الميزانية وتكييفه مع المعايير المعمول بها عالميا في مجال تحضير وتنفيذ ميزانية الدولة وممارسة اطار الرقابة بكل شفافية ووضوح ويتضح ذلك من خلال البيانات المشمولة ضمن الجدول الموالي.

الجدول رقم 01: تقدم الأعمال لتجسيد منظومة الميزانية حسب البرامج والأهداف في الجزائر

الأعمال	تحديد الفترة
انطلاق أشغال الورشات والمصادقة على عناصر إصلاح النظام الميزاني.	سبتمبر 2004-أفريل 2005
وضع مدونة الميزانية، وبرنامج ألي لتحضير الميزانية، برنامج تكوين الموارد البشرية، وضبط نماذج ووثائق ميزانية.	جانفي-أفريل 2005
انطلاق تطبيق المشروع النموذجي للميزانية حسب البرامج والأهداف والذي شمل (03) وزارات يرتكز على: إعداد هيكل البرامج، وتحضير ميزانية سني 2005 2006، باعتماد المدونة الجديدة للنفقات حسب الطبيعة، وإعداد تقارير تحديد الأولويات بالنسبة للسنة المالية 2006.	ماي-ديسمبر 2005
توسيع المشروع النموذجي للميزانية حسب المقاربة الجديدة إلى (5) وزارات.	جانفي-أوت 2006
انجاز هيكل البرامج الميزانية على مستوى الوزارات.	سبتمبر-ديسمبر 2006

المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة المالية <https://www.mfdgi.gov.dz> (مشروع عصنة أنظمة الميزانية (MSB).

بناء على ما سبق، يمكن القول أنه على الرغم من الجهود التي بذلت لأجل إرساء إصلاح نظام الميزانية، وتجسيد المنظومة الجديدة للميزانية حسب البرامج والأهداف، إلا أن وضع الإطار التشريعي المتعلق بعملية الإصلاح لم يتم إلا في سنة 2018، من خلال إصدار القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018، المتعلق بقوانين المالية، الذي يندرج ضمن تكييف التشريع المتعلق بقوانين المالية مع الدستور، وعصنة الإطار القانوني المتعلق بميزانية الدولة، وهو ما يحقق إرساء سياسة استشراف أكثر فعالية في التسيير، ويسمح بتحديد الاحتياجات من القروض على أساس البرامج وحسب تقدير حقيقي للنفقات.

5. أسس منظومة ميزانية البرامج والأهداف ضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية:

❖ تكييف القانون الإطار للميزانية مع أحكام الدستور: إن الإطار التشريعي المتعلق بقوانين المالية جاء لأجل الانسجام مع أحكام الدستور لاسيما المادة 141 منه، التي تنص على الطابع العضوي للقانون المتعلق بقوانين المالية، أي أن طبيعته القانونية تكون في شكل تشريع عضوي، كما يشك الموضوع إحدى توصيات المؤسسات المالية الدولية المتخصصة لأجل تبني نظام ميزانياتي يندرج ضمن ما يسمى بالحوكمة في المجال المالي.

وعليه، يعد القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية أداة تشريعية لإصلاح الإطار الميزاني والمحاسبي، وأن موضوعه لا ينصب على تحديد السياسة الميزانية، بل يعد وسيلة لعصنة المالية العمومية، ويتطلع إلى إدخال تحولات عميقة في كفاءات تسيير المال العام، حيث يتأسس على مبدأ الموازنة (Budgétisation) وليس على أساس طبيعة النفقات كما هو الوضع حاليا، بل يوجه نحو تحقيق النتائج انطلاقا من أهداف محددة، ويؤول إلى تحقيق هدفين هما (العضوي، أفريل 2018، صفحة 2):

- إصلاح إطار التسيير العمومي وتوجيهه نحو النتائج بالإضافة إلى البحث عن الفعالية.
- تعزيز شفافية المعلومات الميزانية.

❖ محتوى القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية:

- تكريس المحاور الكبرى للإصلاح الميزاني: يتضمن القانون العضوي المحاور الرئيسية لإصلاح نظام الميزانية من خلال ما يلي (العضوي، أفريل 2018، صفحة 3):

- دعم التوازن الهيكلي للميزانية العامة؛
 - مقارنة متعددة السنوات لإيرادات ونفقات الدولة؛
 - إصلاح متمركز أكثر حول على المرونة للمسيرين مع التوجه نحو مراقبة الأداء؛
 - وضع مدونة للميزانية؛
 - تحسين مضمون وتقديم مشاريع قوانين المالية.
- إن الإطار التشريعي المتعلق بقوانين المالية، يعتبر اذن بمثابة كسب رهان حقيقي فيما يخص إصلاح تسيير الميزانية العامة للدولة، وفق ما تتطلبه المعايير الدولية في المجال، حيث أن اعتماد ميزانية البرامج والأهداف، من شأنه تحقيق ما يلي:
- الشفافية في تسيير المال العام وحسن توظيف موارد الميزانية؛
 - تحديد تقديرات الميزانية وفقا للاحتياجات الحقيقية حسب البرامج؛
 - سهولة تتبع تنفيذ الميزانية من خلال رصد الأهداف المحددة مسبقا ومدى تحقيقها في الواقع؛
 - تقليص عجز الميزانية من خلال تفادي عملية إعادة تقييم البرامج بجعل التقديرات حسب الاحتياجات الحقيقية.
- ❖ الترتيبات التقنية والقانونية: تتمثل هذه الترتيبات فيما يلي:

- المقاربة متوسطة المدى: ترتبط هذه المقاربة بتقنية الميزانية حسب البرنامج، وتعتبر ضرورية ليس فقط على المدى المتوسط بل أيضا من ناحية اتخاذ القرار على أساس يتجاوز السنة، وهذا لا يعني التخلي على مبدأ سنوية الميزانية، بل على العكس من ذلك، فهو يجمع بين المبدأين السنوي والمتوسط المدى بما يستجيب لمراقبة السياسات العمومية والبرامج الحكومية.

إن برمجة الميزانية المتعددة السنوات تكون من خلال تحديد الإطار الميزاني المتوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة، عند تحضير مشروع قانون المالية للسنة ن+1، ويحدد لمدة 03 سنوات، تقديرات الإيرادات والنفقات وكذا رصيد ميزانية الدولة، وإذا اقتضى الأمر مديونية الدولة، وهو ما نصت عليه المادة 5(المالية ق.، 2018)، من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية مع الإبقاء على مبدأ سنوية الميزانية وهو ما نصت عليه المادة 6(المالية ق.، 2018) منه، حيث يقر قانون المالية للسنة ويرخص لكل سنة مدنية، مجموع موارد الدولة وأعبائها الموجهة لإنجاز برامج الدولة طبقا للأهداف المحددة والنتائج المنتظرة التي تكون موضوع تقييم.

وللتذكير فإن مقاربة الميزانية على المدى المتوسط المرتكزة على أساس يحدد للسنة القادمة والسنتين التاليتين تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد ميزانية الدولة وكذا مديونية الدولة، تم اعتمادها بداية من قانون المالية لسنة 2017 تطبيقا لنص المادة 50 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015، وهي الآلية المندرجة في إطار إجراءات مواجهة أثار الأزمة المالية لسنة 2014 .

الجدول رقم 2: تقديرات الميزانية متوسطة المدى (الوحدة: مليار دج).

(بالآلاف دج)			
2019	2018	2017	
4.500.000.000	4.500.000.000	4 591 841 961	نفقات التسيير
2.300.000.000	2.300.000.000	2 291 373 620	نفقات التجهيز
6.800.000.000	6.800.000.000	6 883 215 581	إجمالي النفقات

المصدر: القانون رقم 14-16 مؤرخ في 28 ديسمبر 2016، المتضمن قانون المالية لسنة 2017.

(بآلاف دج)			
2019	2018	2017	
2.643.600.000	2.359.700.000	2 200 120 000	الجباية البترولية
3.780.800.000	3.438.400.000	3 435 394 000	الموارد العادية
6.424.400.000	5.798.100.000	5 635 514 000	إجمالي موارد الميزانية

المصدر: القانون رقم 14-16 مؤرخ في 28 ديسمبر 2016، المتضمن قانون المالية لسنة 2017.

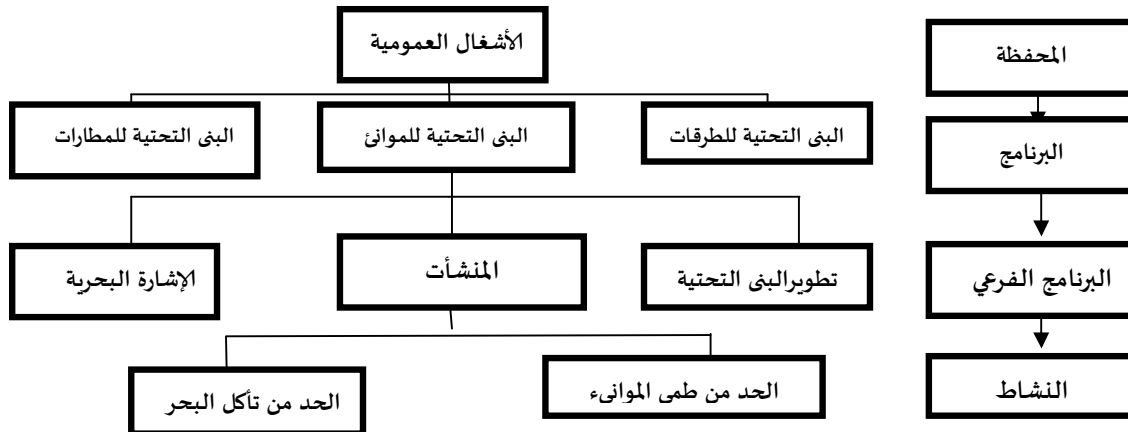
فضلا عن ذلك، فقد نصت المادة 10 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية على أن تتوافق قوانين التوجيه القطاعية وقوانين البرمجة القطاعية المقرر تمويلها من ميزانية الدولة مع الإطار الميزانياتي متوسط المدى، ونصت أيضا المادة 11 من ذات القانون العضوي، على أن يتوافق مع الإطار متوسط المدى كل مشروع نص قانوني أو تنظيمي من شأنه أن يكون له اثر مباشر أو غير مباشر على ميزانية الدولة، وذلك بهدف الانسجام في المنظومة التشريعية.

إن القانون العضوي لم يستغن على مبدأ السنوية في مجال المالية العمومية، إلا أن البرامج الحكومية على اعتبار أنها تتعدى الإطار السنوي، خاصة عندما يتعلق الأمر بتنفيذ سياساتها العمومية. لذلك وطبقا للمادة 36 من القانون العضوي وكاستثناء لمبدأ السنوية تم إدراج فترة إضافية والتي تمتد إلى غاية 31 جانفي من السنة الموالية، يمكن خلالها الاستمرار في تنفيذ اعتمادات الدفع بالنسبة لبرنامج ما، ويهدف ذلك إلى التكفل بحالات الدفع (أي دفع النفقات) والسماح بالبت النهائي في السنة المالية من الناحية المحاسبية.

يمكن أن تنقل اعتمادات الدفع بالنسبة لنفقات الاستثمار التي تتعلق ببرنامج ما، إلى نفس البرنامج خلال السنة الموالية في حدود لا تفوق نسبة 5% من الاعتماد الأولي، وتجدر الإشارة أن تمديد تنفيذ الاعتمادات وإمكانية نقل الاعتمادات لا يجب أن يؤدي بأي شكل من الأشكال إلى تدهور التوازنات الميزانية والمالية.

- تخصيص الاعتمادات على أساس البرامج: طبقا لأحكام القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، لاسيما المادتين 23 و 79 منه، تخصص الاعتمادات المالية حسب البرنامج الذي يمثل وحدة تنفيذ الاعتمادات المالية، وتوضع محافظ برامج (Portefeuilles de Programmes) لفائدة الوزارات والمؤسسات العمومية، التي تتفرع إلى برامج وبرامج فرعية وأعمال من خلال دمج ميزانيتي التسيير والاستثمار تحت حساب وحيد، يتم هذا التوحيد عبر التخصيص الجديد للاعتمادات حيث يسمح التقديم المتقاطع (La Présentation croisée)، بالنسبة لكل برنامج أو أحد فروعها، بمعرفة الاعتمادات المفتوحة لتغطية نفقات التسيير والاستثمار وكذا نقل الاعتمادات.

الشكل رقم 4: الميزانية حسب البرامج والأهداف لقطاع الأشغال العمومية.



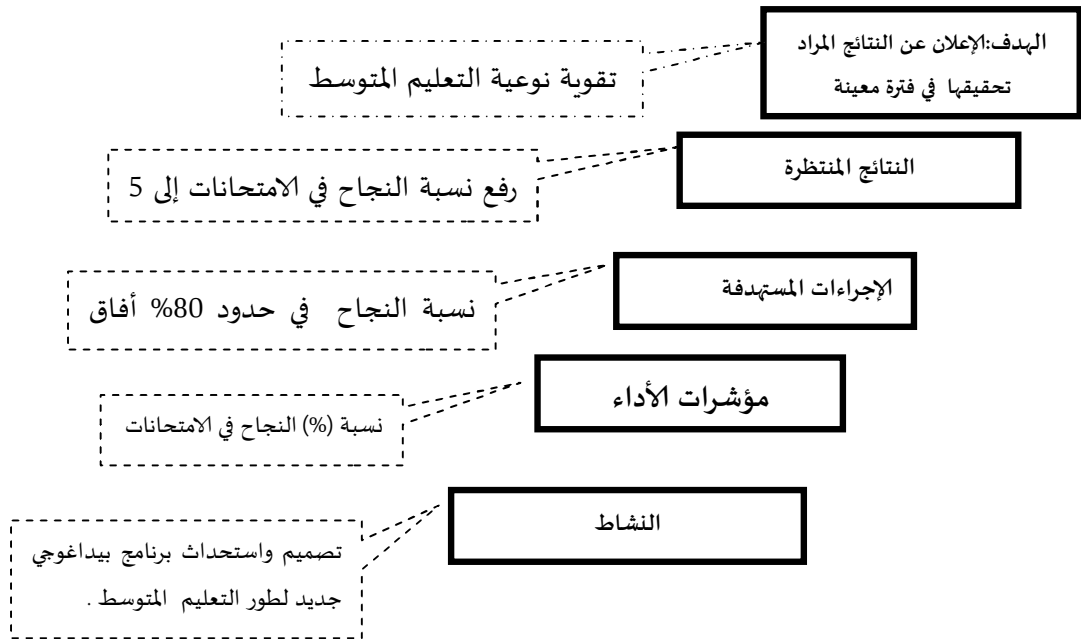
المصدر: وزارة المالية، مشروع عصرنه أنظمة الميزانية (MSB).

يتضح من الشكل السابق، أن مفهوم وحدة البرنامج يعد أساس ضروري لإصلاح الميزانية، ويحل محل القطاع والفصل حسب المدونة الميزانية المعمول بها حاليا ويشمل هذا البرنامج الاعتمادات المخصصة لتنفيذ نشاط أو مجموعة متناسقة من الأنشطة التي تنتمي إلى نفس الوزارة وترتبط بأهداف واضحة ومحددة وفقا لأهداف المصلحة العامة، فضلا عن النتائج المرجوة التي تكون موضوع تقييم.

- تسيير الميزانية على أساس النتائج: يتجسد ذلك طبقا لأحكام المادة 2 من القانون العضوي. ويساهم في تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير حسب النتائج، انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة وفقا للمصلحة العامة والتي تكون موضوع تقييم، وهو ما يعني وضع مؤشرات للأداء التي من خلالها يمكن التأكد من مدى تحقيق النتائج.

الشكل رقم 5: الميزانية حسب البرامج انطلاقا من النتائج

مسار عملية الاداء (قطاع التربية)



المصدر: وزارة المالية، مشروع عصرنه أنظمة الميزانية (MSB).

- اعتماد المرونة في التسيير: يمنح القانون العضوي الحرية في تسيير البرامج والاعتمادات المالية ويسمح ذلك بتكريس حركة الاعتمادات، وفقا لإجراء محدد، بتنفيذ عمليات نقل وتحويل الاعتمادات، بحيث لا تتعرض الأهداف المتوخاة من البرامج لأية اختلالات، بالتالي فإن إطار التسيير يمنح استقلالية أكبر للمسيرين، وما يقتضي ذلك من مسؤولية أكبر على عاتق هؤلاء، بما يكرس مبادئ التقييم ومراقبة الأداء.

لذا فالمسير وفقا للقانون العضوي، هو ذلك الشخص الذي منحت له سلطة تسيير الموارد العمومية ودراسة الاحتياجات المالية ومراقبة التكاليف مقارنة بالنتائج العملية، كما تمنح له سلطة الإنفاق وبالتالي هو المسؤول عن إعداد الميزانية الخاصة بهيئته كما أنه مجبر على متابعتها وتقديم الحسابات دوريا حيث يمكن أن يكون المسؤول المسير على مستوى الإدارة المركزية أو الغير ممرزة وهي تلك المصالح الخارجية للوزارات كالمديريات الولائية. (ديدان، 2010، صفحة 91)

يتضح مما سبق يتضح أن القانون العضوي، جاء بفكرة جديدة لم تعتمد في الجزائر من قبل وتتمثل في إدخال مفهوم جديد وهو المسير المسؤول والذي يعتبر العنصر الأساسي في عملية القيادة التي تعتمد على تحقيق النتائج.

وعليه، ووفقا للآليات الجديدة التي جاء بها الإطار التشريعي الجديد المتعلق بمنظومة الميزانية حسب البرامج والأهداف، سيتمتع المسيرون بحرية أكبر مقابل زيادة مسؤولياتهم وإلزامهم بتقديم تقارير أكثر دقة عن تسييرهم وأدائهم، مما يفرض إرساء منطق شمولي ومرونة في تحضير الميزانية العامة وتنفيذها.

● **مراجعة طبيعة حسابات التخصيص الخاص:** لقد كرس القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الإبقاء على ست(06) فئات من الحسابات الخاصة للخبزنة، طبقا للمادة 42 منه وتمثل فيما يلي:

- الحسابات التجارية؛
- حسابات التخصيص الخاص للخبزنة؛
- حسابات القروض والتسبيقات؛
- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية؛
- حسابات المساهمة والالتزامات؛
- حسابات العمليات النقدية.

في هذا المجال، فإن تأطير حسابات التخصيص الخاص يكون وجوبا نظرا لوجود صلة مباشرة بين الإيرادات المخصصة والنفقات العامة، الأمر الذي أدى إلى حذف عدة حسابات تخصيص خاص مكرسة بموجب القانون رقم 17-84 المؤرخ في 07 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية.

● **التكفل بالحالات الاستعجالية:** لقد اعتمد القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية طبقا للمادة 27 آلية مراسيم التسبيق التي تسمح بالتكفل بالحالات الاستعجالية كحالة الطوارئ التي يمكن تسويتها بشكل فوري دون اللجوء إلى قانون مالية تصحيحي الذي تحتاج عملية تحضيره والمصادقة عليه من قبل البرلمان وقت طويل.

❖ **اتخاذ مراسيم التسوية:** طبقا للمادة 26، يمكن إلغاء أي اعتماد يصبح غير ذي موضوع خلال السنة المالية بموجب مرسوم بناء على تقرير مشترك من الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية ووزير المالية، كما يمكن اتخاذ مراسيم التسوية (décrets d'annulation et d'ajustement) خلال السنة المالية بناء على تقرير من وزير المالية، عن طريق تجميد أو إلغاء الاعتمادات الموجهة لتغطية النفقات في حالة حدوث خلل في التوازنات العامة، على أن يقدم وزير المالية عرضا عن عمليات التسوية أمام الجهات المختصة في البرلمان.

❖ **أصناف المحاسبة:** إن المحاسبة المطبقة على ميزانية الدولة هي من ثلاث فئات، تتشكل من المحاسبة الميزانية والمحاسبة العامة وأخيرا المحاسبة الخاصة بتحليل التكاليف، وعليه يتم مسك محاسبة بشكل رباعي الأبعاد تتمثل في محاسبة الالتزامات ومحاسبة الصندوق وكذا المحاسبة العامة إضافة إلى محاسبة تحليل التكاليف.

❖ **القدرة على التكيف في الميزانية:** يكرس القانون العضوي، إمكانية التكيف مع المستوى الميزاني في حالة إجراء تعديل وزارى خلال السنة المالية، طبقا للمادة 80 منه، يمكن مراجعة توزيع البرامج والاعتمادات المالية المتعلقة بها، بموجب مرسوم، بدون رفع المبلغ الإجمالي المحدد في قانون المالية للسنة أو في قانون المالية التصحيحي .

❖ **المنع الصريح للأحكام الدخيلة بالميزانية:** تعتبر الأحكام غير المالية أو غير الجبائية و/أو التي لا تدخل ضمن نطاق قانون المالية أحكام دخيلة بالميزانية (Cavalier Budgétaire)، لذلك نصت المادة 9 من القانون العضوي، أنه لا يمكن إدراج أي حكم ضمن قوانين المالية ما لم يتعلق الأمر بموضوع هذه القوانين.

❖ وحدة التصويت والتوزيع المفصل: تكون الإيرادات والنفقات بما فيها تلك المتعلقة بالحسابات الخاصة للخرينة موضوع تصويت إجمالي طبقا للمادة 77 من القانون العضوي. ويحدد مرسوم توزيع تفاصيل الاعتمادات التي تم التصويت عليها حسب البرنامج والبرنامج الفرعي وحسب الأبواب، حسب التخصيص بالنسبة للاعتمادات غير المعينة. بمجرد نشر مرسوم التوزيع في الجريدة الرسمية.

❖ تعزيز إعلام البرلمان: ويتم ذلك من خلال اعتماد هيكلية جديدة لقانون المالية، من خلال إدراج ثمانية (08) جداول بدلا من 3 جداول المعمول بها حاليا، طبقا للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، حيث تتضح هيكلية قانون وفق القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية.

5. تحليل النتائج:

إن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، الذي يركز أساسا على مبدأ الميزانية الموجهة نحو النتائج بناء على أهداف محددة سلفا، من شأنه تحقيق نتائج فعلية وملموسة، مما يجعل مسؤولية الأمرين بالصرف والمسيرين ذات أهمية بالغة، وهو الأمر الذي يسهم هو الآخر في حسن تخصيص الموارد العمومية حسب الاحتياجات الحقيقية وكذا توظيف المال العام والعمل وبصرامة وفعالية لتحقيق نتائج واضحة.

وتجدر الإشارة إن القانون العضوي قد تضمن أحكاما أكثر مرونة في تسيير الميزانية، إلى جانب تعزيزه للجانب الإعلامي والرقابة البرلمانية، حيث تعرض الحكومة أمام البرلمان قبل نهاية الثلاثي الأول للسنة، تقريرا حول وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية والذي يتضمن التوجيهات الكبرى للسياسة الاقتصادية والميزانية إلى جانب تقييم موارد وأعباء الدولة على المدى المتوسط.

إن هذا التدبير نراه في غاية الأهمية باعتباره يضيف وسيلة قانونية جديدة تسمح بتقوية إطار إعلام البرلمان عند تحضير مشروع قانون المالية، وهنا تجدر الإشارة إن تحسين مضمون الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية الذي سيضفي مصداقية أكثر حول الميزانية العامة حيث يسمح بتقديم الوضعية المالية بشكل واضح وشفاف.

إن اعتماد مبدأ التدرج الذي تم اعتماده في القانون العضوي، فيما يتعلق بالسنة المرجعية المتعلقة بقانون تسوية الميزانية، حيث يتم تحضير ومناقشة مشاريع قوانين تسوية الميزانية بالنسبة للسنوات 2023، 2024 و2025 بالرجوع إلى السنة المالية المرجعية ن-2، وابتداء من سنة 2026، سيحضر مشروع قانون تسوية بالرجوع إلى السنة المرجعية ن-1، اعتقد في هذا السياق إن التقليص التدريجي لسنة المرجعية سيمكن إدارة المالية من توفير الظروف المادية والبشرية الكفيلة بتحقيق الفعالية في مجال الرقابة على تنفيذ ميزانية الدولة.

وبشأن الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة، تجدر الإشارة كذلك إلى أهمية تقارير مردودية الوزارات التي توضع تحت تصرف البرلمان بمناسبة مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية، والتي من شأنها تقوية آلية الرقابة البرلمانية.

إن إتباع أسلوب التدرج لتجسيد منظومة الميزانية حسب البرامج والأهداف في الجزائر، ورغم أهميته بحكم أنه يسمح بأخذ الوقت الكافي لاستيعاب آليات وتقنيات المنظومة الجديدة، وتهيئة ظروف تطبيقها إلا أن الفترة الزمنية التي استغرقتها مسار تجسيد هذه المنظومة يعد من ضمن السلبيات والنقائص التي لا تتلاءم والوضع المالي الصعب الذي يمر به البلد، لاسيما أن معالجة اختلالات الميزانية الناجمة عن الأسلوب الكلاسيكي تعد من الأهداف الأساسية للمنظومة الجديدة ولذلك كان من الأجدر الإسراع في تجسيد الآليات الجديدة.

1.6. النتائج: مما سبق يمكن حصر أهم النتائج المتوصل إليها من خلال هذه الورقة فيما يلي:

- ✓ أن نظام الميزانية القائم على الوسائل اثبت فشله ولم يؤد إلى تحقيق التوازن الاقتصادي والمالي في الجزائر؛
- ✓ أن سلسلة الإصلاحات التي عرفها نظام الميزانية لم تحقق النتائج المرغوبة على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي؛
- ✓ أن الإجراءات الترقيعية لمنظومة الميزانية العامة للدولة اتسمت بكونها ظرفية وتستهدف بالدرجة الأولى معالجة عجز الميزانية، وأن التطورات على الصعيد الدولي أملت على الجزائر ضرورة تكييف نظام موازنتها مع المعايير الدولية المتمثلة في الشفافية ونجاعة الأداء وفعالية الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة؛
- ✓ أن مسار تجسيد المنظومة الجديدة للميزانية القائمة على البرامج والأهداف في الجزائر استغرق من الوقت ما اعتبر نفويت لفرص الانتقال السريع إلى تحديث نظام الميزانية بما يكفل مواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية؛
- ✓ أن الأعمال التحضيرية لتطبيق المنظومة الجديدة لم تصاحبها نتائج ملموسة في مجال تحديث الإدارة وتكوين العنصر البشري وتعميم الرقمنة على المستوى الادارات العمومية والمصالح المركزية واللامركزية.

2.6. التوصيات والاقتراحات: من التوصيات والاقتراحات التي يمكن الخروج بها من خلال ما تقدم ما يلي:

- ✓ رقمنة القطاع المالي عن طريق انجاز النظام المعلوماتي المالي وإرساء آليات للتنسيق بين مختلف هيئات الدولة، بما يسمح باعتماد المعطيات الاقتصادية والمالية الصحيحة لتحديد التقديرات المعتمدة في مشاريع قوانين المالية؛
- ✓ تغيير نمط وأسلوب الإدارة التنظيمية من النمط التقليدي إلى الإدارة بالنتائج بما يكفل مساندة منظومة الميزانية حسب البرامج والأهداف، وهذا يعني انه لا يمكن ربط الميزانية بالنتائج ما لم تتبنى الدولة أسلوب الإدارة نحو النتائج؛
- ✓ تطوير نظام ملائم لقياس الأداء يقدم مجموعة متطورة ومتنوعة من بيانات ومؤشرات تسهل عملية التنفيذ الناجح لميزانية البرامج والأهداف؛
- ✓ العمل على تحديث النظام المحاسبي الذي يسمح بتقدير تكاليف كل برنامج ووضع ميزانيته، على اعتبار أن عملية تخصيص الموارد ليست عشوائية وإنما تعد في ضوء خطط وبرامج وأهداف ونتائج ومخرجات ومؤشرات الأداء؛
- ✓ تعزيز نظام الرقابة على مستوى كل المصالح والإدارات العمومية، ذلك أن الرقابة المالية تمثل إطارا متكاملًا يجمع كافة العناصر المالية والاقتصادية والاجتماعية والإستراتيجية، ويسعى للتأكد من مدى تحقيق الأهداف جراء الإنفاق العام؛
- ✓ إشراك الجامعات والمدارس المتخصصة في تجسيد منظومة الميزانية حسب البرامج والأهداف، من خلال إحداث مخابر في مجال إصلاح منظومة الميزانية العامة.

7. قائمة المراجع:

1. سيد الهواري. (الإصدار الطبعة الثانية). القاهرة، مصر: مكتبة عين الشمس (1986).
2. فلاح حسن الحسيني. (موازنة الاداء منهج متكامل لإدارة الموارد المالية الحكومية. عمان-الأردن:- دار الشروق للنشر والتوزيع. 2016)
3. محسن الفزاع. دورة تكوينية التصرف في الميزانية حسب الأهداف. وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، تونس، مديرية وحدة التصرف حسب الأهداف، تونس. (أفريل، 2016)
4. محمد جلال خطاب. (اقتصاديات النشاط الحكومي بين النظرية والتطبيق (الإصدار دار الجامعية الجديدة للنشر). الاسكندرية. 2015).
5. ملول ديدان. (ابحاث في الاصلاح المالي. الجزائر: دار بلقيس. 2010)
6. محمد شاكر عصفور. (اصول الموازنة العامة (الإصدار الطبعة الثانية). عمان، الاردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة. 2011).
7. مفتاح فاطمة. (تحديث النظام الميزاني في الجزائر. كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، الجزائر: جامعة ابوبكر بلقايد- تلمسان.- 2011)
8. مشروع القانون العضوي. (أفريل 2018). مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية. وزارة المالية.
9. قانون العضوي المنظم لقوانين المالية. (2018). القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018.