الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد بوضياف -المسيلة

كلية: العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
قسم: علوم التسيير
رقم: .....

ميدان: علوم اقتصادية تجارية وعلوم التسيير
فرع: علوم التسيير
تخصص: تسيير عمومي

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر الأكاديمـــي

إعداد الطلبة:
بلال شكيب بن يونس
بهاء الدين بن خليفة

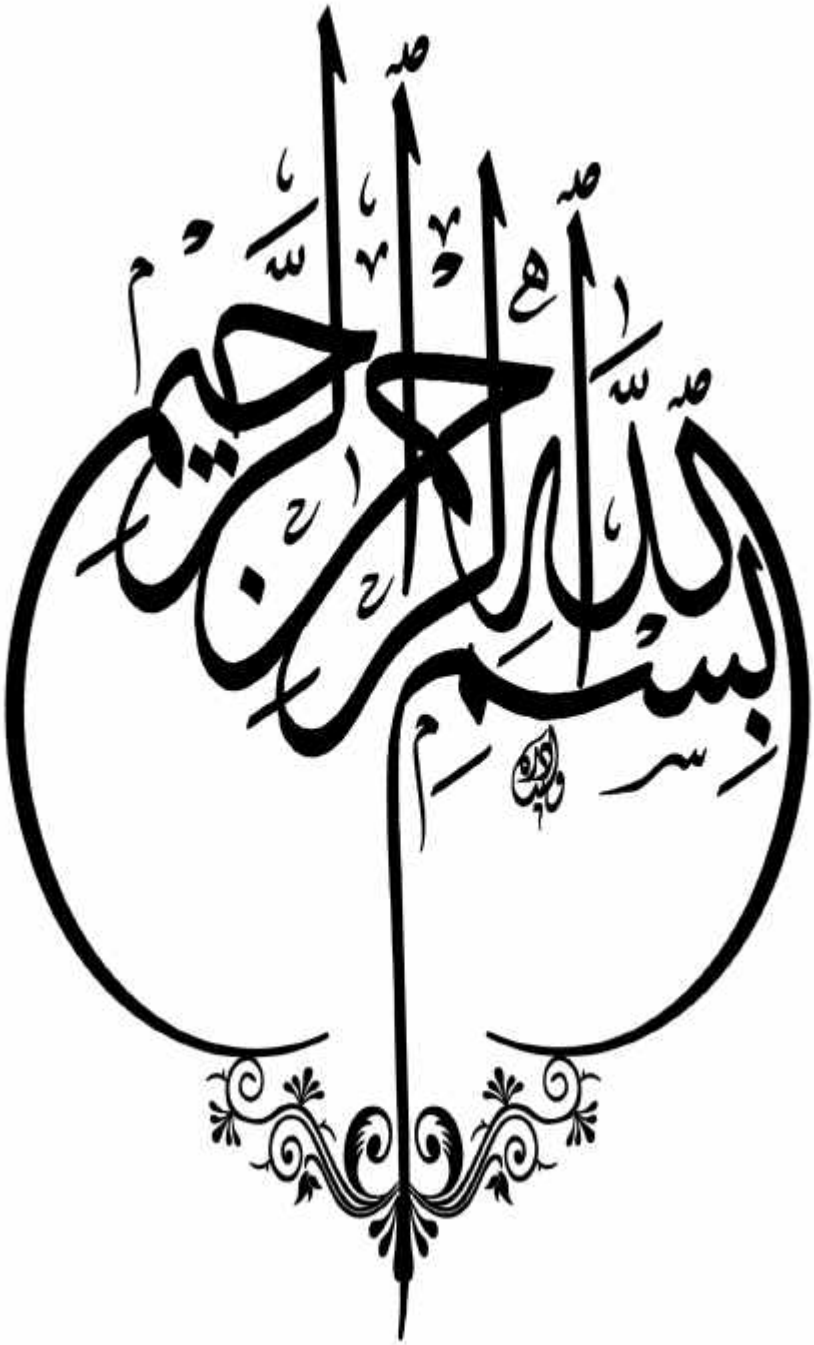
تحت عنوان:

موازنة البرامج والأداء كأسلوب لعصرنة الموازنة العامة في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

لجنة المناقشة:

د.	جامعة محمد بوضياف المسيلة	رئيســا
د.	جامعة محمد بوضياف المسيلة	مشرفا ومقررا
د.	جامعة محمد بوضياف المسيلة	مناقشا

السنة الجامعية: 2022/2021


بسم الله الرحمن الرحيم

نحمد الله عز وجل الذي وفقنا في إتمام هذا البحث العلمي والذي ألهمني الصحة والعافية والعزيمة، فالحمد الله حمدا كثيرا، نتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى من ساهم في تلقيني ولو بحرف في حياتي الدراسية ونشكر الدكتور ميمون طاهر على كل ما قدمه لنا من توجيهات ومعلومات قيمة ساهمت في إثراء موضوع دراستنا في جوانبها المختلفة ولما منحه لنا من الوقت، الجهد وتوجيه وإرشاد وتشجيع، تمنياتي له بالصحة والعافية وطول العمر يا رب.

الملخص

الملخص

هدف هذا البحث هو التعرف على المقومات الأساسية اللازمة لعصرنة نظام الموازنة العامة وفق موازنة البرامج والأداء في الوحدات الحكومية الجزائرية والمساهمة في تطويرها، ولأن موازنة البرامج والأداء تم تطبيقها في العديد من دول العالم وأثبتت نجاحها مع المراعات للبيئة المالية العامة في الجزائر.

وقد استخدم البحث المنهج الوصفي حيث تم وصف عصرنة الموازنة العامة في الجزائر ودورها في اصلاح سياستها المالية والاقتصادية وتحقيق الأهداف الاستراتيجية بكفاءة وفاعلية.

وقد توصلت هذا البحث الى جملة من النتائج أهمها:

ضرورة ضبط الجوانب التصويرية لمعالم ومحاور مشروع عصرنة الموازنة العامة في ظل القانون العضوي 15-18 بما يتوافق ممارسات الموازنة الدولية.

ضرورة التحول من الأساس النقدي المستخدم في موازنة البنود الى أساس الاستحقاق والذي يعد أحد متطلبات تطبيق موازنة البرامج والأداء.

وضع مؤشرات أداء لكل نشاط من أنشطة البرامج لكي يتم قياس الكفاءة والفاعلية والجودة في أداء البرامج وبالتالي الوحدة الحكومية ككل وبذلك تتم الرقابة عليها.

الكلمات المفتاحية: عصرنة الموازنة، موازنة البرامج والأداء، القانون العضوي 15-18.

Abstract

The aim of this research is to identify the basic components needed to modernize the general budget system according to the budget of programs and performance in the Algerian government units, and to contribute to their development. And because balancing programs and performance has been applied in many countries of the world and has proven successful, taking into account the public financial environment in Algeria.

The research used the descriptive approach, where the modernization of the general budget in Algeria and its role in reforming its financial and economic policy and achieving strategic goals was described efficiently and effectively.

This research reached a number of results, the most important of which are:

The necessity of adjusting the pictorial aspects of the features and axes of the project to modernize the public budget under Organic Law 15-18 in line with international budget practices.

The need to shift from the cash basis used in balancing items to the accrual basis, which is one of the requirements for implementing program and performance budgeting.

Setting performance indicators for each of the program activities in order to measure the efficiency, effectiveness and quality in the performance of the programs and, consequently, the government unit as a whole, thus monitoring them.

Key words : Modernization of the general budget, program and perfomance budget, organic law 18-15.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

المحتوى	الصفحة
شكر وعرفان	
ملخص	VI
فهرس المحتويات	VI
فهرس الجداول	VI
فهرس الأشكال	VI
المقدمة	أ
الفصل الأول: عصرنة الموازنة العامة	1
تمهيد	2
المبحث الأول: مفهوم عصرنة الموازنة العامة	2
المطلب الأول: تعريف وأهمية عصرنة الموازنة العامة	2
المطلب الثاني: دوافع وأهداف عصرنة الموازنة العامة	4
المبحث الثاني: عناصر عصرنة الموازنة العامة	5
المطلب الأول: تسيير الموازنة على أساس النتائج	5
المطلب الثاني: أسس عصرنة نظام الميزانية العامة في الجزائر	11
خلاصة الفصل الأول	18
الفصل الثاني: موازنة البرامج والأداء	19
تمهيد	20
المبحث الأول: مفهوم البرامج والأداء	20
المطلب الأول: تعريف موازنة البرامج والأداء وخصائصها	21
المطلب الثاني: أسباب التحول الى موازنة البرامج والأداء وأهدافها	23
المبحث الثاني: أنماط التحول نحو موازنة البرامج والأداء وهيكل تبويبها	24
المطلب الأول: أنماط التحول نحو موازنة البرامج والأداء	24
المطلب الثاني: هيكل تبويب موازنة البرامج والأداء	25
المبحث الثالث: متطلبات تطبيق موازنة البرامج والأداء ومراحل إعدادها	26
المطلب الأول: متطلبات تطبيق موازنة البرامج والأداء	26
المطلب الثاني: مراحل إعداد موازنة البرامج والأداء	27
خلاصة الفصل الثاني	30

الفصل الثالث: عصرنة نظام الموازنة العامة في الجزائر وفقا للقانون 15-18 المتعلق بقوانين المالية	31
تمهيد	32
المبحث الأول: دوافع تبني عصرنة الموازنة العامة في الجزائر	32
المطلب الأول: اختلالات نظام الموازنة في الجزائر	32
المطلب الثاني: مشروع عصرنة نظام الموازنة العامة	38
المبحث الثاني: القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية	43
المطلب الأول: ماهية القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية	43
المطلب الثاني: قوانين المالية وفق إطار الموازنة الجديد	46
خلاصة الفصل الثالث	53
خاتمة	55
قائمة المراجع	61

قائمة الجداول:

الرقم	عنوان الجداول	الصفحة
02-01	قانون ضبط الموازنة 1978-1981	36
02-02	إطار الموازنة المتعدد السنوات	40

قائمة الأشكال:

الرقم	عنوان الأشكال	الصفحة
03	نظام تحضيري موازني مندمج	10
04	نظام تحضيري موازني مفصل	11
01	متطلبات إعداد موازنة البرامج والأداء وبيئتها	27
02	تصنيف النفقات حسب النشاط	41

مقدمة

المقدمة

تمهيد

تعتبر الموازنة العامة حجر الأساس في تحقيق الأهداف المخططة في الحياة، فمن خلالها تسعى الدولة إلى تحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة، والاستقرار الاقتصادي، وذلك بهدف استعادة التوازن في الاقتصاد الكلي، من خلال الرشادة في الإنفاق وزيادة الإيرادات العامة، كما تعتبر الموازنة مؤشر لتوجه الدولة وفلسفة النظام السياسي الحاكم؛ والموازنة العامة للدولة هي وثيقة تُعدها الحكومة سنويا وتعرض فيها توقعاتها لإيرادات الدولة خلال السنة المالية القادمة، فضلا عن برمجة نفقاتها، وتعد وفقا لقواعد وضوابط يحددها نص منظم لقوانين المالية، بهدف تحسين مقروئيتها وتعزيز شفافيتها ومصداقيتها في أعين المواطنين، ويعتمدها في العادة البرلمان بعد جلسة تصويت، تسبقها جلسات نقاش وتعديل، ولا يمكن للحكومات في البلدان الديمقراطية أن تتصرف في موارد الدولة خارج ما تنص عليه الموازنة العامة، التي تكون قد حظيت بثقة البرلمان بعد عرضها عليه للتصويت.

مرت الموازنة العامة بتطورات ومراحل كثيرة أفضت إلى أنماط مختلفة من الموازنات، وزادت من حسن إدارة الأموال العامة عن طريق إحداث تغييرات هيكلية متتالية شملت مكونات الموازنة العامة وطريقة تبويبها، كما أدت إلى تغيير الأساليب المتبعة في كل من مرحلة الإعداد والتنفيذ للموازنة العامة والرقابة عليها، وذلك من خلال تقييدها بجملة من الضوابط العلمية، ومؤشرات قياسية دقيقة، والواجب على العاملين في مجال الموازنة التقيد بها واحترامها.

إن إدارة الموازنة العامة بما تحتويه من إيرادات ونفقات جعلها بيئة خصبة للفساد المالي والإداري، الذي يؤدي إلى هدر موارد الدولة وعدم التخصيص الفعال للنفقات مما يضعف من إنتاجيتها، ويزيد من عجز الموازنة العامة.

لم تعد الموازنة العامة للدولة مجرد أداة أو وسيلة لإدارة العلاقة بين الموارد المتاحة للدولة والحاجات المتزايدة للمجتمع، بقدر ما أصبحت عملية متكاملة يمكن توظيفها كأداة، وكمؤشر في الوقت ذاته لقياس حجم التطور الديمقراطي لمجتمع ما، من خلال قياس حجم الشفافية التي تقتضي المشاركة والمسألة التي تتمتع بهم عملية صنع وتنفيذ تلك الموازنة من خلال ما اصطلح عليه ما يعرف بمؤشر الموازنة المفتوحة، والذي يساهم في مساعدة المؤسسات غير الحكومية والباحثين لجعل أنظمة الموازنة العامة أكثر استجابة لاحتياجات المجتمع، وبالتالي جعل هذه الأنظمة أكثر شفافية، وأكثر قابلية لمشاركة جميع الأطراف، وأيضا تخضع للمساءلة أمام المجتمع المدني، وبما أن إدارة الموازنة العامة للدولة في الجزائر تعتبر الحلقة المركزية في عملية

التنمية، كان ولا بد من إعادة النظر وتطوير الكثير مما هو متعلق بها، وبالأخص ما يتعلق بإدارتها وتسيير مواردها.

أولا: إشكالية البحث

تتمثل مشكلة البحث في أن عملية إعداد الموازنة العامة للدولة في الجزائر يجري منذ زمن بعيد وإلى الوقت الحالي وفق أسلوب موازنة البنود (التقليدية)، وهذا الأسلوب لا ينسجم مع التطورات الحاصلة في حجم الموارد والإنفاق المسؤولة عنها الوحدات الحكومية، اذ يتم وضع التقديرات وفق معايير غير علمية، وإن الاستمرار في اتباع هذا الأسلوب يؤدي الى عدم ربط عملية التخطيط بالموازنة مما يؤدي إلى ظهور مشاكل عديدة تتمثل في ضعف الرقابة على كفاءة الأداء المالي وسوء توزيع الموارد والإنفاق غير الرشيد.

كيف يمكن المساهمة في تطوير مشروع عصرنة نظام الموازنة العامة بالجزائر حسب القانون العضوي 15-18 وأسلوب موازنة البرامج والأداء؟

ثانيا: فرضيات البحث

للإجابة على إشكالية البحث والأسئلة الفرعية سيتم صياغة الفرضيات التالية:

- يؤدي استخدام موازنة البرامج والأداء الى زيادة الرقابة على الأداء، وتحسين عملية التخطيط وقياس الأداء والاستخدام الأمثل للموارد.
- تتعرض الحكومات في الدول لضغوطات مستمرة لإجراء مراجعة لسياستها المالية، عن طريق إصلاح موازنتها العامة.
- يعتبر مشروع إصلاح نضام الموازنة العامة في الجزائر، خطوة مهمة للتسيير الأمثل للموارد العامة.
- جاء مضمون القانون 15-18 المتعلق بقوانين المالية ليكرس المحاور الكبرى لمشروع عصرنة الموازنة العامة من خلال ترتيبات تقنية ومحاسبية أدرجت لهذا الغرض.

ثالثا: أهمية البحث

تأتي أهمية البحث من المكانة المهمة والرئيسية التي تحتلها الموازنة العامة للدولة بشكل عام، ودور موازنة البرامج والأداء بشكل خاص، إذ تعتبر الأداة الرئيسية لترجمة سياسات الدولة وتنفيذ أهدافها المعلنة.

رابعا: أهداف البحث

تتمحور أهداف الدراسة في:

إبراز ماهية الموازنة العامة، والاتجاهات الحديثة لإعدادها.

- التعرف على الاتجاهات في مجال إصلاح نظام الموازنة العامة ومتطلبات تحقيق هذا الإصلاح.

- التعرف على مشروع إصلاح نظام الموازنة العامة في الجزائر.
- التعرف على المتطلبات الأساسية لتجسيد الإصلاح نظام الموازنة العامة في الجزائر.
-عصرنة نضام الموازنة العامة في الجزائر وفقا للقانون 15-18 المتعلق بقوانين المالية.

خامسا: منهج البحث

يعتمد البحث على المنهج الوصفي الذي يتناسب مع موضوع هذا البحث، حيث سنعرض وصف عصرنة الموازنة العامة في الجزائر ودورها في إصلاح سياستها المالية، الاقتصادية، الاجتماعية، وتحقيق الأهداف الاستراتيجية التي تسعى الدولة لتحقيقها بفعالية وكفاءة.

سادسا: الدراسات السابقة

هناك عدة دراسات تطرقت إلى موضوع موازنة البرامج والأداء كأسلوب لعصرنة الموازنة العامة في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية لكنها من زاوية المختلفة حيث تنوعت بين مقالات وملتقيات ورسائل ماستر والمراجع وموقع أنترنت ومجلات وغيرها ذلك لكن نحن قمنا باختيار الأهم وقريب إلى بحثنا هذا وهي كما يلي:

الدراسة الأولى: دراسة مغني نادية ومليكة حفيظ شبايكي موازنة البرامج والأداء كمدخل لترشيد النفقات العامة في الجزائر، سنة 2016 والهدف من هذه الدراسة هو دراسة إشكالية مدى مساهمة أسلوب موازنة البرامج والأداء في ترشيد الإنفاق العام في الجزائر، وخلصت الدراسة أن هيكلة وتبويب النفقات وفق هذا الأسلوب يسمح بعرض المعلومات والبيانات المالية للنشاط الحكومي بشكل يساعد في التخطيط الاستراتيجي وتوزيع الموارد بكفاءة وفعالية والرقابة على الأداء في الوحدات الحكومية كما يقدم حلا جوهريا لبعض الاختلالات وأوجه القصور التي يعاني منها النظام الموازني المرتكز على موازنة البنود، على غرار مشكلة ارتباط نفقات التسيير ونفقات التجهيز، وبالتالي أسلوب موازنة البرامج والأداء يعطي الضمانات الأكبر لترشيد الإنفاق العام في الجزائر.

الدراسة الثانية: دراسة ولاء معين كاظم فخر الدين: أنموذج مقترح لتطبيق موازنة البرامج والأداء بحث تطبيقي في (مديرية بلدية النجف الأشرف)، سنة 2017: تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على المقومات الأساسية اللازمة لتطبيق موازنة البرامج والأداء في الوحدات الحكومية العراقية والمساهمة في تطويرها، من خلال تقديم أنموذج مقترح لتطبيق موازنة البرامج والأداء ثم تطبيقها في عديد من دول العالم وأثبتت نجاحها

ولها العديد من المزايا والايجابيات كان من الضروري الاستفادة منها من خلال تطبيقها على موازنة المديرية لبلدية النجف الأشرف لكي تكون لتطبيقها على باقي الوحدات الحكومية في العراق.

الدراسة الثالثة: حكيم بوجطو، الموازنة العامة وآفاق العصرنة –حالة الجزائر–، 2008، ظهرت موازنة البرامج إلى الوجود في أمريكا منذ الخمسينات، ورغم التطور الكبير الذي لحق بها من خلال التعديلات الناتجة عن فشل الأساليب المتتالية وخاصة نظام موازنة البرمجة والتخطيط، إلا أنهت لم تطبق من طرف الدول الأعضاء لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية إلا في العشريتين الأخيرتين، ولكن ظل تسييرها قائما على الوسائل، حيث لم تركز على النتائج إلا في السنوات الأخيرة، يعتبر البحث هن تحسين أداء الموازنة العامة للدولة أحد الاهتمامات القديمة والتي كانت الدافع إلى ربط مدخلات الموازنة بالأهداف من خلال المقارنة بالنتائج، باستعمال مؤشرات الأداء الدالة، والتي تسمح بقياس فعالية تحقيق الأهداف والكفاءة في تنفيذ عمليات الموازنة.

سابعا: تقسيم البحث

سيتم تقسيم البحث إلى ثلاثة فصول، يتضمن الفصل الأول عصرنة الموازنة العامة حيث نتناول في المبحث الأول مفهوم عصرنة الموازنة العامة أما في المبحث الثاني عناصر عصرنة الموازنة العامة.

أما في الفصل الثاني فيتضمن موازنة البرامج والأداء حيث نتناول في المبحث الأول مفهوم الموازنة العامة أما في المبحث الثاني أنماط التحول نحو موازنة البرامج والأداء وهيكل تبويبها أما في المبحث الثالث متطلبات تطبيق موازنة البرامج والأداء ومراحل إعدادها

أما في الفصل الثالث فيتضمن عصرنة نظام الموازنة العامة في الجزائر وفق القانون 15–18 المتعلق بالقوانين المالية، حيث نتناول في المبحث الأول دوافع تبني عصرنة الموازنة العامة في الجزائر أما في المبحث الثاني تناولنا القانون العضوي 15–18 المتعلق بقوانين المالية.

الفصل الأول

عصرنة

الموازنة العامة

الفصل الأول: عصرنة الموازنة العامة

تمهيد

تعد عصرنة الموازنة العامة إحدى أدوات السياسة المالية التي تساعد الحكومة على تنفيذ سياستها الاقتصادية والاجتماعية، ولكي تحقق الموازنة العامة الأهداف الاستراتيجية التي تسعى الدولة لتحقيقها بفعالية وكفاءة لابد من إصلاحها لتتماشى مع التطورات الراهنة.

المبحث الأول: مفهوم عصرنة الموازنة العامة

إن البحث عن كفاءة تسيير الموازنة العامة، أدى إلى انتقال بعض الدول نحو التسيير العام القائم على النتائج، حيث كثر الحديث حول العصرنة، وتطبيق موازنة عصرية ترتكز على النتائج.

المطلب الأول: تعريف وأهمية عصرنة الموازنة العامة

ارتبط مفهوم العصرنة بمفهوم التحديث ومواكبة آفاق البنى الدولية العصرية، وقد اكتسب هذا المفهوم معني التغيير، التجديد، التطوير والارتقاء. وبذلك أصبح عبارة عن أداة منهجية لتمرير مشروع من مستوى إلى مستوى أعلى منه؛ فالعصرنة بالمفهوم الاقتصادي الغربي تندرج ضمن مستويات الاستراتيجية العامة للتنمية.

العصرنة في رأي **ووكر** "هي دراسة شاملة للتغيرات الاقتصادية مع وضع التعديلات والطرق الواجب اعتمادها لمسايرة هذا التغيير"؛ أما بالنسبة لـ**مارشال** "فالعصرنة هي نظرية ديناميكية"؛ كما يقول **بيرد** "إن إصلاح نظام الموازنة يعكس طابع العصر الذي يتم فيه ذلك الإصلاح".

يرتبط هذا المفهوم بمضمون تأثر كل الحكومات من خلال الاتجاهات الكلية، ويرتبط أيضا بالتاريخ، الثقافة، ودرجة التطوير التي تعطي الحكومة مميزات وأولويات مختلفة.

واكتسب هذا المفهوم إلى حد ما معنى الثورة، لارتباطه بفلسفة الثورة الصناعية، كما تعتبر العصرنة عاملا فعالا للصراع ضد التخلف وفتح المؤسسات نحو العالم.

مما سبق، يمكن إبراز مواضيع العصرنة على أنها تعالج وتبحث في المسائل الاتية[1]:

- التغيرات الاقتصادية والمالية التي طرأت والتي ستطرأ.
- التعديلات الواجب القيام بها لاستيعاب هذه التغيرات.
- التنبؤ بالتطور الذي يطرأ في المستقبل.

[1]- حكيم بوجطو، الموازنة العامة وآفاق العصرنة –حالة الجزائر–، مذكرة ماجستير غير منشورة، مالية ومحاسبة، جامعة المدية، الجزائر، 2008، ص ص 41- 42.

– رقابة السلطة العامة لتطور كل قطاع، بالتأثير على مجرى تطوره في المستقبل، في ضوء ما تحصل عليه السلطات من المعرفة العلمية حول تغيرات هذا القطاع.

– كيفية التعلم للقيام بالعمل بشكل أفضل على مستوى النظام الديناميكي، وأيضا مستوى الأدوات والخبرات الخاصة، والبحث عن التكييف من خلال الاستعانة بالدول ذات الأنظمة الشبيهة بالفعل.

وتشمل العصرنة الأساليب الآتية[1]:

– **تحسين الإدارة:** ويتم ذلك من خلال تكوين وتأهيل الموظفين لخلق إدارة رشيدة ومسؤولة، تتمتع بأكبر ثقة من طرف المعنيين (البرلمانيين، المسيرين، المكلفين...)، وكذلك التشديد على القوانين والتنظيمات والرقابة لكشف الأخطاء والتجاوزات، بالإضافة الى تحديث المعدات.

– **حسن التسيير:** ويتم من خلال تطوير الإجراءات والخطوات والمراحل التي يتعين أن تمر بها الموازنة، من أجل دعم فعالية تقديم الخدمات العامة، وإعطاء صبغة الشفافية حول تسيير الأموال العامة.

– **تحديث عمليات الموازنة:** من خلال إصلاحها واعتماد موازنة توضح العلاقة بين الموارد من جهة، والنتائج والأهداف من جهة أخرى، والتي تعكس المسؤولية، بحثا عن تحسين الأداء وتسهيل عملية المتابعة.

إذن تتم عصرنة نظام الموازنة من خلال القيام بإصلاحات عميقة في سيرورة عمليات الموازنة بمختلف مراحلها: التحضير، الاعتماد، التنفيذ، وكيفية تسييرها، مع تكييف جوانب الإدارة العامة، حتى تواكب مختلف مميزات الموازنة العصرية، الموجهة من طرف الهيئات الدولية القائمة على أساس النتائج.

تستمد أهمية استراتيجية عصرنة نظام الموازنة والإدارة المالية ككل، من الترابط الوثيق بين أداء قطاع المالية العامة ومختلف قطاعات الاقتصاد الوطني، وتعزيز تنافسية هذا الأخير في ظل مظاهر الانفتاح والعولمة التي أصبحت تسود الاقتصاد العالمي في هذه الأيام، كما تنبع من مواكبة الإدارة المالية لأفضل المعايير المالية المطبقة دوليا، والاستفادة من التقدم المتسارع في مجال الاتصالات وتكنولوجيا المعرفة.

[1]– حكيم بوجطو، المرجع السابق، ص 42.

المطلب الثاني: دوافع وأهداف عصرنة الموازنة العامة

تختلف دوافع العصرنة لدى الدول في اعتماد تقنيات إعداد الموازنة والتسيير القائم على النتائج، وتشمل دوافع الدول الأعضاء في (OCDE) ما يلي[1]:

– توجيه مخرجات القطاع العام من خلال الفعالية والكفاءة.

– توفير المعلومة الواضحة حول النشاطات العامة، وتعزيز مسؤولية المسيرين على النتائج.

– إعادة تخصيص الموارد باستعمال أحسن المعلومات حول النتائج، مع تحديد التكاليف، وتوزيعها على أساس المعاينة والمقارنة بين البدائل المتوفرة من جانب القدرات ودرجة تحقيق النتائج.

– تغيير العقليات الإدارية للمسيرين من خلال تعزيز التنسيق والتعاون ما بين مختلف الوزارات والإدارات، نحو تحقيق أحسن الأهداف والنتائج المشتركة.

تختلف أهداف عصرنة نظام الموازنة من دولة الى أخرى، ويمكن تلخيص أهمها فيما يلي[2]:

– ترشيد الاختيارات الاستراتيجية للموازنة على أساس المعلومة الواضحة.

– تحسين شفافية الموازنة.

– تعزيز متابعة تنفيذ الموازنة وتفعيل تنفيذ السياسات.

– لتحقيق هذه الأهداف، لابد من وضع الوسائل والإجراءات التي تسمح بتحسين تقديم وعرض الموازنة، أمام السلطات التشريعية والجمهور الكبير، لتحفيز المناقشة المفتوحة أكثر وأحسن استعلاما للحكومة، حول الاختيارات التي تم عرضها.

[1]- Jens Kromann Kristensen, Walter S. Groszyk et Bernd Bühler, L'élaboration et la gestion des budgets centrées sur les résultats, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Gouvernance, Volume 1– N° 4, 2002, pp:12-13.disponible sur: http://www.oecd.org/dataoecd/12/35///33657617.pdf, consulter : 7/4/2022.

[2]- Ibidt, p 13.

المبحث الثاني: عناصر عصرنة الموازنة العامة

تختلف عناصر العصرنة من دولة لأخرى، حسب هيكل نظام الموازنة القائم بها، بالإضافة إلى مختلف الهياكل الإدارية، ودرجة تنظيمها ولذلك سنتطرق إلى مختلف العناصر التي قد تم تحديثها وإصلاحها في مختلف الدول الأعضاء في (OCDE)؛ حيث نجد في التقرير الذي أعده وقدمه مؤسسة الخبرة الاستشارية الكندية CRC Sogema لوزارة المالية في الجزائر سنة 2005، في دراسة حول عصرنة أنظمة الموازنة في مختلف الدول، عدة محاور يمكن أن نلخصها في الآتي.

المطلب الأول: تسيير الموازنة على أساس النتائج

يتعلق هذا الجانب من العصرنة بكل ما يرتبط بسيرورة وهيكل الموازنة العامة للدولة في حد ذاتها، والتي تتضمن عدة عناصر يمكن التطرق إليها من خلال ما يلي:

أولا-إعداد موازنة البرامج القائمة على أساس النتائج

إعداد الموازنة بالبرامج هو الأسلوب الذي يتضمن إنشاء الموازنات من خلال تجميع الموارد المخصصة لأي وزارة حسب المهام "النشاطات" (البرامج، البرامج الفرعية، الأنشطة)، من خلال أغلفة الموازنة المحددة مسبقا حسب اتجاهات.

ثانيا-إطار الموازنة على عدة سنوات

يوضح ضبط الموازنة على عدد من السنوات الاتجاهات الكبرى، الأولويات، والتنبؤات الخاصة بإيرادات ونفقات الدولة على أفق يتجاوز اثنا عشر شهرا.

إن وضع إطار الموازنة يتطلب الآتي:

- تحضير وتحليل الافتراضات الاقتصادية الكلية على أساس عدة سنوات، ويجب أن تكون هذه الافتراضات متخذة بدقة في إعداد إطار الموازنة على عدة سنوات إجمالا أو حسب القطاع.
- إنشاء الأغلفة (السقوف) حسب الوزارة، حسب الأولويات والاتجاهات الكبرى للدولة.
- إعداد موازنات الوزارات على قاعدة عدة سنوات من خلال أغلفة الموازنة المحددة مسبقا.

إن تقديم إطار موازني على عدة سنوات لا يعتبر عقبة أو مقابل لمبدأ سنوية الموازنة، وإنما يعتبر هذا المبدأ إجباري في تحضير الموازنة وعرضها أمام البرلمان كل سنة لإقرارها، كما يقدم هذا الإطار نفس مستوى التفصيل كموازنة الدولة السنوية وتحمل الإسقاطات للسنتين اللاحقتين (n+1 n+2).

كما أن معظم الدول الأوربية تطبق مبدأ تعدد السنوات من خلال التصويت للموازنة على أساس عدد من السنوات، ثم يعاد مراجعتها سنويا[1]، وتظهر توصيات الهيئات الدولية في هذا الإطار، حسب قانون

[1]- Alain Lombert et Didier Megaude, Rapport au gouvernement: la mise en œuvre de loi organique relative aux lois de finances, 2006, p 25, disponible sur

مراجعة أحسن التطبيقات في إطار شفافية المالية العامة، الصادر من طرف صندوق النقد الدولي في المادة 2-1-2 يحدد ما يلي: "المعلومات المحاسبية التي تظهر من خلال الموازنة للسنة الجارية، يجب أن تكون متوفرة من خلال تنفيذ الموازنة للسنتين السابقتين، كما أن هذه المعلومات يجب أن توفر كقاعدة للتنبؤات الرئيسية لمجموع الموازنات المتعلقة بأعمال السنتين اللاحقتين لموازنة السنة الجارية"، هذا الإعلان يشير بوضوح إلى الحث على تطبيق ضبط موازني يتجاوز أفق اثنا عشر شهرا.

ثالثا تطوير تقنيات تقدير الموازنة

وهي تقنيات تستعمل لتقييم تكلفة تقريبية لمجموع نفقات الموازنة المتعلقة بمختلف نشاطات الوزارة لفترة زمنية معينة حسب الموارد المتوفرة، لقد اعتمدت معظم الدول التي طبقت مقاربة متعددة السنوات على أساس النتائج تقنيات تقدير موازنة تسمح لهم بتحديد التكاليف بالنظر إلى الأولويات والأهداف المحددة، والتي تحقق الأهداف التالية[1]:

- رقابة النفقات الإجمالية.
- ضمان توزيع الموارد التي تكون مطابقة للأولويات الحكومية.
- تحسين فعالية الإدراك وتنفيذ البرامج.

ومن أهم هذه التقنيات التي طبقت في مختلف الدول[2]:

- الموازنة بقاعدة الصفر.
- ترشيد اختيارات الموازنة، وهذه التقنية مستعملة في فرنسا.
- نظام الموازنة القائم على أساس الأداة.
- تقنية تقدير الموازنة على أساس البرنامج القائم على أساس النتائج.
- تقنية تقدير الموازنة بتحليل مقارن، حيث تسمح هذه التقنية بتقدير وتبرير تكلفة الموارد بمرجعية النتائج المنتظرة.
- تقنية تقدير الموازنة على أساس تحليل الانحرافات بين نفقات الموازنة وتحقيق الأهداف.

كما ظهر مفهوم تسيير الخطر المالي العمومي، وهذه التقنية برزت خلال السنوات القليلة الماضية في الدول الأعضاء، بتكامل مفهوم الخطر مع التسيير المالي العمومي، من خلال تقييم الخطر الذي يشوب عدم التأكد حول الأحداث والنتائج المستقبلية، وقد استعملت هذه الطريقة الجديدة لدعم اتخاذ القرار، في كل من أستراليا ونيوزيلندا في سنة 1999، والمملكة المتحدة سنة 2002، وكندا في 2001.

---

http://www.performancepublique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/rapports/rapport2006_lolf.pdf, consulter : 12/04/2022.

[1]- CRC Sogema, Rapport sur les option de budgétisation, -projet de modernisation des systèmes budgétaires (MSB) Algérie, Sous-composante 1.1- budgétisation pluriannuelle, Ministère des finances, Alger, 2005.

[2]- Code révisé de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques, FMI, 2001. Disponible sur :http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm, Consulter : 24/4/2022

رابعا–تقديم وعرض الموازنة

تقديم الموازنة يعني التوثيق أو الوثائق المقدمة والموفرة لكل من البرلمان، الجمهور والمسيرين. ويقوم ضمن الديمقراطيات العصرية على عدة مبادئ أهمها[1]:

– واجب الحكومة تقديم الحسابات بقاعدة تنظيمية (مضبوطة) لمستعملي معلومات الموازنة.

– الشفافية والوضوح، أي يسمح بمعرفة تامة لمجموع لمعلومات الموازنة في الوقت المناسب.

– عرض الحكومة لمحتوى الموازنة وتقديمها يجب أن يترجم الأهداف الكبرى لسياسات الدولة.

– تسهيل وتحفيز المناقشة المفتوحة حول اختيارات الموازنات لتحديد العلاقة بين الوسائل والأهداف.

كما أننا نجد العديد من الدول الأعضاء في (OCDE)، قد ركزت في هذا المجال من العصرنة على تقديم قوانين المالية المعتمدة حسب الوزارة، وحسب نوع الموازنة، ونذكر من بينها: كندا، وأيضا كحالة الكيبيك حسب برنامج وزاري.

كما أن القانون الصادر من طرف صندوق النقد الدولي المتعلق بشفافية المالية العامة قد حث في المادة 3–1 على ما يلي[2]: "لا بد أن يبين التوثيق الموازنة بدقة، أهداف المالية العامة، الإطار الاقتصادي الكلي، السياسات المتخذة لإعادة المكانة الأصلية للموازنة، والتوقعات الرئيسية للموازنة القابلة للتحقيق. كما يجب أن تكون معلومات الموازنة مقدمة بأسلوب يشبع احتياجات تحليل السياسات ووضوح الحسابات، وكذلك يجب أن تكون التقارير حول الموازنة خاضعة تنظيميا للسلطات التشريعية".

خامسا– إعادة هيكلة سيرورة تنفيذ النفقة العامة

يعتبر هيكل النفقة العامة إحدى الأدوات الأساسية في عصرنة نظام الموازنة العامة، والذي يرتبط إلى حد بعيد بتحسين الرؤية والقراءة لمختلف مدونات النفقات، وتبسيط إجراءاتها بغرض وضوح العلاقة بينها وبين مختلف أهدافها الاقتصادية والاجتماعية وتتضمن ما يلي[3]:

1– تصنيف نفقات الموازنة: يسمح نظام تصنيف نفقات الموازنة للوزارة بتلقي المعلومات المالية الملائمة لاحتياجات مستعملي وثائق الموازنة (البرلمانيين، الجمهور، المسيرين)، ويجب أن تظهر مدونة الموازنة بوضوح مركز المسؤولية، ويتخذ التصنيف عموما ثلاثة أصناف كما يلي:

– **حسب الأنشطة:** تترجم النشاطات في محفظة تحتوي على: برامج، برامج فرعية، وأنشطة.

[1]- Ministère de finances, DGTPE, mission économique : budget et politique budgétaire au canada, ambassade de France au canada, Novembre 2004, p : 3. Disponible sur: www.minefi.gouv.fr/performance/pdf/pol_budget_canada.pdf, Consulter : 24/4/2022

[2]- FMI, Manuel sur la transparence des finances publiques, [on line], Couverture : Sanaa Larousse réduction : Albert Mauger, Correction: Annette, Berthail-Costa , Washington, 2001, p : 42. disponible sur: http://www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/manualf.pdf, consulte le 19/04/2022.

[3]- Ibid, pp : 50-51

– **حسب مراكز المسؤولية(الإدارية):** يسمح هذا التصنيف بمعرفة مستوى مراكز مسؤولية إنفاق المجاميع المرخصة من طرف البرلمان، الذي يحدد البنية التنظيمية للوزارة (الإدارة) من أعلى سلم التسلسل إلى أسفل.

– **حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة:** يسمح هذا التصنيف بمعرفة الطبيعة الاقتصادية للتكاليف الملتزم بها تجميع اعتمادات الموازنة المخصصة حسب نوع التكلفة من طرف الإدارة العامة.

ويسمح نظام التصنيف الوظيفي للإدارات العامة (Classification of function of government) لهيئة الأمم المتحدة، المطور من طرف صندوق النقد الدولي، بتجميع نفقات موازنة الحكومة حسب الأصناف الاقتصادية أو الوظيفية لمختلف برامج الإنفاق والتنظيمات المشرفة، ويطبق على مستوى واسع من طرف معظم الدول الأعضاء في (OCDE) وخاصة دول الاتحاد الأوروبي[1]؛ كما يسمح أيضا، بوضع قاعدة شكلية للتحليل، تشترك مع كل الدول التي تطبق نفس التصنيف، حيث حث صندوق النقد الدولي مختلف الدول بإدماج هذا التصنيف في نظامها المعلوماتي، لكي تكون مقياسا لإنتاج المعلومات اللازمة على أساس شكل نموذجي.

يستعمل هذا التصنيف لتسهيل المتابعة الآنية لتطور النفقات المنفذة، عن طريق الإدارات العامة، لمختلف الأهداف المحددة والوظائف الخاصة، ويستعمل أيضا للمقارنة على الساحة الدولية، وخاصة درجة مشاركة الإدارات العامة في الوظائف الاقتصادية والاجتماعية وغيرها، وقد تضمن القانون السابق ذكره، الصادر من طرف صندوق النقد الدولي في هذا المجال، ما يلي:

يجب أن تكون معطيات الموازنة مقدمة على أساس قاعدة خامة، وتكون الإيرادات منفصلة عن النفقات، مع تقسيم اقتصادي، وظيفي وإداري للنفقات، كما يجب أن تقدم المعطيات المتعلقة بالنشاطات خارج الموازنة بنفس الطريقة.

كما نجد حسب وثائق أحسن تطبيقات (OCDE) في إطار شفافية الموازنة قد تضمنت على أن النفقات يجب أن تصنف حسب الوحدات الإدارية الكبرى (الوزارة، الهيئة)، وأن تكون المعلومات التكميلية لتصنيف النفقات حسب الطبيعة الاقتصادية والوظيفية مقدمة.

2– التسيير المتكامل لنفقات التسيير والتجهيز (المدمج للنفقات): التسيير المتكامل لموازنة التسيير والاستثمار هو نوع من التسيير المتخذ بهدف تسهيل اتخاذ القرارات، برؤية تسيير الأموال العامة بمنظور كلي وحساباتها التكميلية للنفقات التسييرية والاستثمارية، ويسمى أيضا بنظام مدمج لتسيير المالية العامة الذي يشمل[2]:

[1]-Yves Bertoncini , Lisa Steinacher, Le budget de l'Union européenne: quelques enjeux centraux de la révision de 2008-2009, [on line], centre d'analyse stratégique, République française, 9 juillet 2007, p: 6. Disponible sur: http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/MisedejeuLisbonne4-final.pdf. Consulter : 10/4/2022.

[2]-Philippe Egoumé, Procédure d'exécution de la dépense publique et transparence, Présentation à l'ONG PUBLISHWHATYOUPAY, FMI, 26 avril 2007, Abidjan, p: 13. disponible sur : http://imf.org/external/country/civ/rr/2007/042607.pdf . consulter : 16/04/2022.

– برنامج برمجي يشمل دائرة النفقة العامة.

– المتدخلين وهم المدير العام للموازنة، المدراء الأمرين بالصرف، المراقبين الماليين والمحاسبين العموميين.

– كل المشرفين عن النفقة مرتبطين بالبرمجية (SIGFIP) في إطار شبكة معلوماتية محصنة، ويتم هذا النظام في إطار التحضير كما في إطار تنفيذ الموازنة العامة.

لقد وضعت العديد من الدول تسيير مالي متكامل ذو فعالية في إطار تفويض السلطة والمسؤولية، يوفر أكثر حرية في ترحيل الاعتمادات غير المنفذة وألية الالتزام المسبق للاعتمادات للسنة اللاحقة، بصفة عامة تمول نفقات الوزارات باعتماد موازني إجمالي، ويعطى لمسيري الوزارات المسؤولية الحقيقية على كل نشاطاتها في حين من المهم مراعاة النفقات التحويلية والنفقات الاستثمارية الهامة.

3–نظام المعلوماتية لتحضير الموازنة.

يتطلب تصميم نظام حكومي عصري لتحضير الموازنة، أن يكون منسجما مع نظام تنفيذ النفقات (نظام متكامل لتسيير الموازنة) ، لأجل السماح بالمتابعة الآنية للموازنة المقرر إنجازها.

إن استعمال نظام تنفيذ النفقة –نظام محاسبي متطور في كل الوزارات محدود في الدول النامية، وأيضا في الدول المتقدمة، هذه الأخيرة تمتلك ثلاث او أربعة تطبيقات محاسبية نموذجية في وزاراتهم، ويقوم مستوى التكامل على نظامين:

– نظام تحضير الموازنة مندمج مع التنفيذ.

– نظام متميز للتحضير منفصل يصب في نظام التنفيذ.

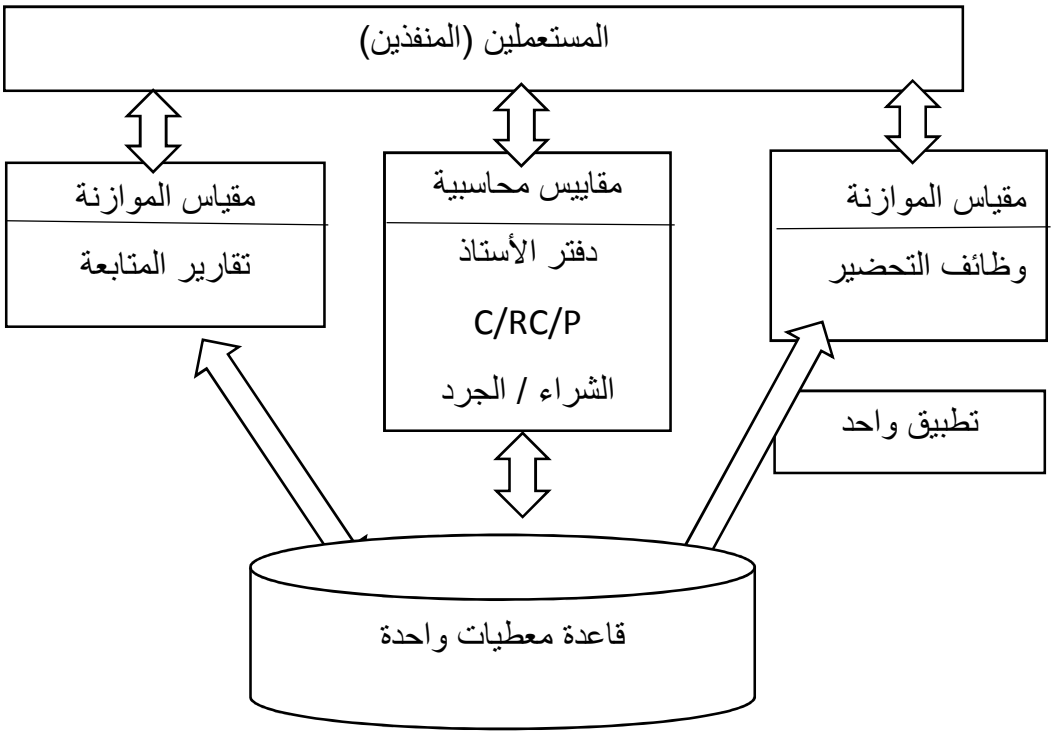
وهذا كما يظهر في المخططين التاليين[1]:

1–نظام تحضير الموازنة المندمج

يمثل نظام تحضير وتنفيذ الموازنة المندمج في إطار التحضير وفي إطار التنفيذ بنفس النظام، حيث يضمن توفير التقارير من خلال تحديد الانحرافات بين التقديري في الموازنة والمحقق في إطار استعمال قاعدة معطيات واحدة، وهذا كما يظهر في الشكل رقم(03).

[1]- CRC Sogema, Référence précédente, p114.

الشكل رقم (03): نظام تحضيري موازني مندمج



يبين هذا المخطط هندسة نموذج لتحضير الموازنة المندمج مع المقاييس المالية الأخرى " دفتر الأستاذ، حساب الدفع، المشتريات، الجرد"، مؤسس في نظام محاسبي معلوماتي متكامل.

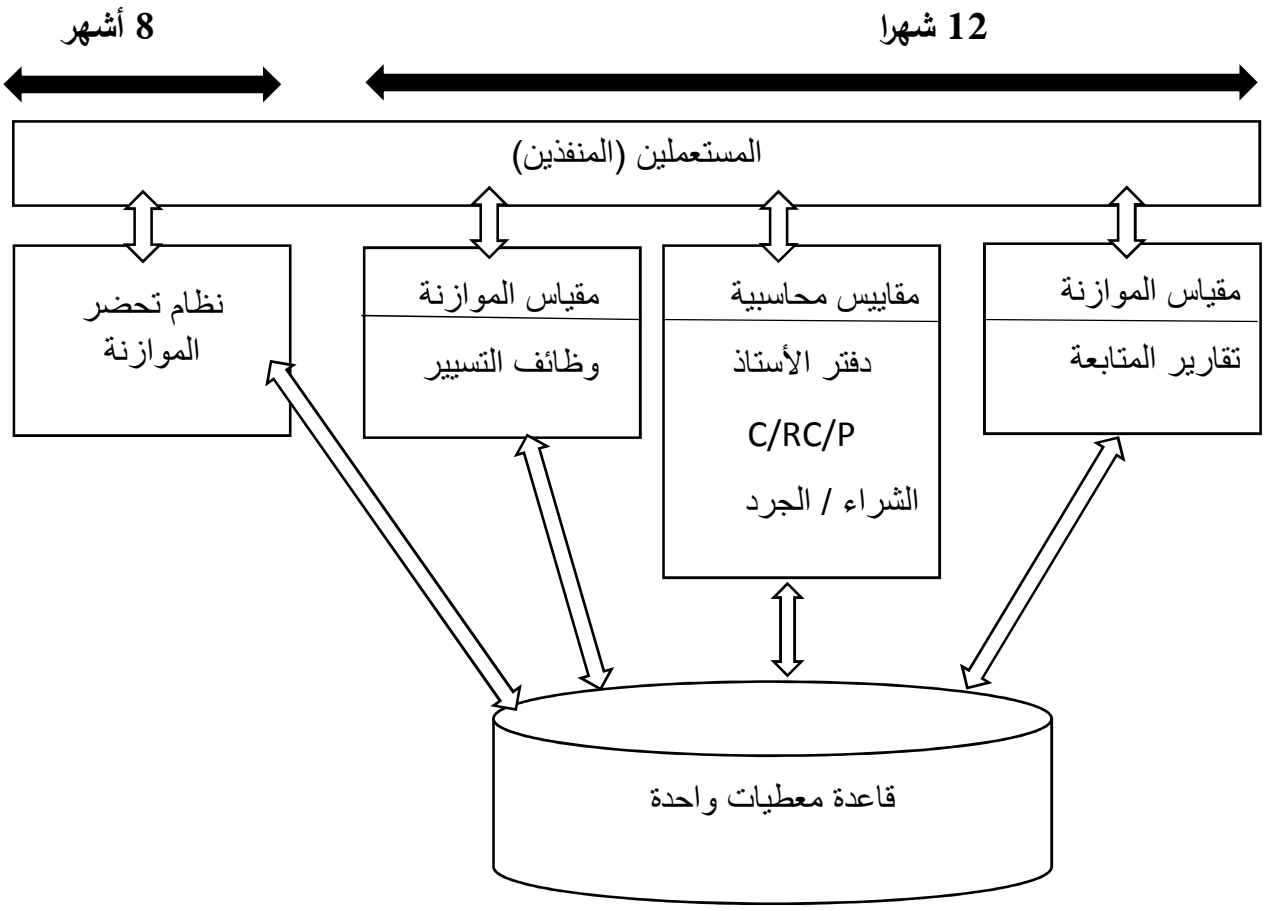
ويعد نموذج الموازنة مرتين، لتحضير الموازنة ثم تنفيذها، حيث يستعمل هذا المقياس لإنتاج تقارير الانحراف بين الموازنة والنفقات الحقيقية، وقد حدد المتخصصين في هذا الميدان كيفية التطبيق المطورة من النموذج الإنجليزي "FMIS" لنظام معلومات الإدارة المالية، أو النموذج المعروف بدرجة أقل في فرنسا "SIGF"، وتشمل اختيارات نظام معلوماتي متكامل لتسيير المالية العامة عدة أنظمة للقيام بتشخيص التسيير الموازني والمحاسبي[1].

2-نظام الموازنة المفصل

يمثل نظام تسيير الموازنة المفصل نظامين، يستعمل الأول للتحضير والثاني للتنفيذ، حيث تستعمل قاعدة بيانات للتحضير تصب في قاعدة المعطيات الرئيسية لتنفيذ الموازنة العامة، وهذا كما يظهر في الشكل رقم (4).

[1]- CRC Sogema, Référence précédente, p115.

الشكل رقم (04): نظام تحضيري موازني مفصل



يبين الشكل رقم (4) هندسة نموذج تحضير الموازنة بنظام متميز، منفصل عن نظام تنفيذ النفقة، يمسك النظام المحاسبي بنفس نموذج الموازنة في مختلف انعكاسات عمليات تحضير الموازنة التي ستطبق رسميا، كما يمكن أن تتم متابعة تنفيذ النفقات عن طريق نظام محاسبي مركزي، نظام تحضير الموازنة يستعمل خلال 08 أشهر من السنة (N−1) ونظام التنفيذ يستعمل خلال الاثنا عشر شهرا اللاحقة.

المطلب الثاني: أسس عصرنة نظام الميزانية العامة في الجزائر

الكل يتفق على ضرورة إصلاح دور البرلمان في مجال الموازنة العامة، عبر تعميق الرقابية البرلمانية باعتماد سياسة لتقييم النفقات العمومية، من خلال إعادة تهيئة وتكييف البيئة الملائمة بمختلف مكوناتها القانونية، المحاسبية، الإدارية، السياسية والمالية، والتي تعتبر من أسس عصرنة نظام الموازنة وذلك مع التطبيق التدريجي لهذه المحاور، حيث يمكن أن نسوق مثالا على ذلك من خلال عصرنة نظام الموازنة في فرنسا، حيث تم اعتماد القانون العضوي المتعلق بالقوانين المالية (LOLF) في سنة 2001 ولم يطبق إلا

بعد عملية تكييف مختلف العوامل المحاسبية والإدارية والمالية، وهو ما يتطلب المعرفة الكاملة بالأوضاع المالية والثقافية المطلقة في عرض بنود الموازنة من أجل المزيد من المساءلة السن السلطات الرقابية والتشريعية والشعبية.

أولا-إصلاح المنظومة القانونية

تعتبر التغييرات التشريعية أساسية في أي عملية تغيير أو تحديث، لأنها تبين الغرض والقصد من التعبيرات، وعلى ضوء هذا بات من الضروري الحصول على سن القوانين لأي إصلاحات جوهرية في الموازنة والنظام المحاسبي التي يجب أن توضع موضع التنفيذ، وعليه فإن إصلاح نظام الموازنة يحتاج إلى الدعم من قبل التشريع القانوني الملائم من خلال إصلاح المنظومة التشريعية اللازمة لإعادة تعريف العلاقة بين مساءلة الوزراء التنفيذيين والمديرين لتوفير المرونة اللازمة في تسيير وتنفيذ الموازنة، وتقديم التوجيه والدعم لتمكين المدراء من ممارسة صلاحياتهم بكفاءة وفعالية، مما يشكل صورة لدى الإدارة أن الحكومة جادة في تنفيذ التغييرات.

إن أهمية الانتقال من قانون رقم 84/17 الذي يمثل الإطار العام للقوانين المالية إلى القانون العضوي المنظم للقوانين المالية بات مطلبا أساسيا وأصبح أكثر من ضروري، وبالرغم من إفصاح الحكومة بنيتها على سن قانون عضوي للمالية منذ عام 2008 وإدخال تعديلات عليه في نهاية 2012 إلا أنه ظل حبيس الأدراج، والرأي عندنا أن الحكومة تخشى على نفسها فقدان امتيازاتها بتحولها إلى القانون العضوي خاصة أن هامش الحرية يتقلص، وهذا عند تنفيذ قانون المالية السنوي، ومراجعة الاعتمادات المالية بواسطة قوانين المالية التعديلية، حيث يرتبط القانون العضوي بقوانين المالية بتحديث وعصرنة التسيير العمومي من جهة، وبتقوية دور البرلمان في جانب الموازنة العامة من جهة ثانية، حيث يميز النظام الجديد للموازنة تعزيز الأداء والتحول من منطق الوسائل إلى منطق النتائج من خلال تكثيف إجراءات الموازنة والمحاسبة، لذلك يطرح تطبيق القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية بعض التساؤلات، لاسيما حول مسؤولية المسيرين العموميين الجدد، والزيادة الفعلية لسلطات البرلمان على الموازنة، وكذلك تطوير دور مجلس المحاسبة[1]، يعتبر القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية مثابة دستور الموازنة العامة للدولة ويتضمن تحقيق الأهداف التالية:

-تحقيق أفضل قرار بشأن المخصصات لمجمل السياسات العامة، ويقع على عاتق الدولة أن تحدد مهماتها وأهدافها، ثم تقرر اتفاق الأموال.

[1]- François Ecalle, Maitriser les finances publiques pourquoi, comment ? Edition Economica, Paris, France 2005, P 259.

–نتائج البحث والأداء في عمل الدولة هو المتابعة والتعليم مع وضع مؤشرات محددة وإعادة تقرير الأداء السنوي.

–توفير قدر أكبر من الوضوح والشماعية في مناقشة مشروع الموازنة العامة

–توفير المعلومات التي تتعلق بمالية الدولة وصلاحيات أوسع خاصة في مجال الرقابة والتحقيق[1].

كما تكمن أهمية القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية أن الاعتمادات في المالية العامة الحديثة توزع حسب الناتج وتعتمد على قياس الأداء الحكومي وما تتضمنه من مكونات العصرنة المالية الحدية من كفاءة وفعالية، زيادة الإنتاجية، شفافية ومساءلة، وهذا يتطلب تحديث نظام التسيير العمومي وتحديث أدوات قياس الأداء الحكومي، الذي بدوره يتطلب إعادة النظر في الفنون المتعلق بقوانين المالية.

تتجلى أهمية الإصلاح المحاسبي أن تكون معلومات المحاسبة المتعلقة بالموازنة العامة مفيدة للمختصين في تحديد الأهداف الاستراتيجية من ناحية، ومن ناحية أخرى مفيدة للمديرين لوضع استراتيجية من أجل تحقيق هذه الأهداف، وبذلك مهمة المحاسبة تتمثل في التجميع التاريخي للبيانات المتعلقة بالنشاط الحكومي باستخدام دفاتر إحصائية تتلاءم مع طبيعة النشاط الحكومي، وإثبات حقوق الحكومة وموجوداتها في حسابات وتفتر خاصة، وإتباع قواعد المراقبة الداخلية، ومراجعة التقارير الدورية التي تعدها الوحدات الإدارية على فترات منتظمة بهدف التحقق من قانونية التصرفات المالية للوحدات الحكومية، مع توفير البيانات اللازمة لاتحاد القرار المناسب في الوقت المناسب في إعداد الموازنات العامة للسنوات المقبلة[2].

يوفر النظام المحاسبي الحديث أبعاد لا يوفرها النظام التقليدي، تتمثل هذه الأبعاد فيما يلي:

–مؤشرات أداء موثوقة يعتمد عليها، تختم تقارير التخصصات المالية وترشيد النفقات.

–نتائج تنفيذ البرامج ومقارنة النتائج المستهدفة مع المتحققة وبيان مدى تحقيق الكفاءة والفعالية في الأداء.

– الرقابة الدائمة على استخدام الموارد المادية والمالية.

– بيان الموقف المالي و الموقف النقدي لقطاعات الخدمات الحكومية ونتائج عملياتها بعدالة وموثوقية[3].

تتزايد أهمية الحديث عن ضرورات الإصلاح المؤسسي والهيكلي إلى تحقيق التحول المرجو منه بالانتقال من وضع سائد ضعيف إلى وضع جيد قوي، مع التسليم بأن الإصلاح المؤسسي يرتكز على أهمية وجود

[1]- Raymond Muzellec, finances publiques, 14éme édition, Dalloz, Paris 2006, P 68.

[2]- خالد شحادة الخطيب، ومحمد خالد المهيني، المحاسبة الحكومية، ط ،01 دار وائل للنشر، عمان الأردن،2008، ص49.

[3]- إسماعيل حسين، المحاسبة الحكومية من التقليد إلى الحداثة، ط01، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان الأردن 2003، ص229.

مؤسسات سياسية واقتصادية تتميز بالنزاهة والكفاءة، وتكون قادرة على توفير المناخ الذي يحفز النشاط الاقتصادي الإنتاجي والمشاركة السياسية الإيجابية، ومن أجل إنجاح الإصلاح المؤسسي أن يتسم بالتدرج في ظل رؤية استراتيجية واضحة من تبنى تحديث الإدارة في أبعادها المختلفة، وتتمثل في:

تحديث الهيكلة الإدارية بما يمكنها من لتخلص من القيود التي تعيق انطلاق قوى الإنتاج الوطنية وتبني الأساليب المتطورة التي تكفل ترشيد اتخاذ القرارات وتأكيد حسن الاستفادة من الموارد الإنتاجية المتاحة، أخذا في الاعتبار النفقات والايرادات العمومية، ويرى البعض أن الإصلاح المؤسسي والهيكلي يتوقف على مجموعة من الأسس[1]، أهمها أن تتولى الخطوات والإجراءات الإصلاحية بشكل متناسق ومنطقي، فلا تتناقض مع بعضها البعض ولا تتعارض مع المتغيرات التي قد تظهر على الساحة المحلية أو الخارجية التي قد تحدث عرضا أثناء عملية التنفيذ، كذلك ينبغي أن تندرج خطط الإصلاح في اطار نظرة كلية شاملة ولا تخضع لتأثير الاعتبارات الجزئية أو العارضة وحدها.

تعميق سياسية اللامركزية الإدارية عن طريق تفويض الصلاحيات لكل مسؤول اداري، بما يتناسب وطبيعة النشاط الذي يمارسه وحجم المسؤوليات الملقاة على كاهله، بحيث تتركز سلطة اتخاذ القرارات عند المستوى التنظيمي المناسب وليس بالضرورة عند قمة الهرم الإداري فقط وكذلك تكريس مبدأ المساءلة والمحاسبة على أساس النتائج المحققة، كما تعمل اللامركزية على الحد من البيروقراطية والفساد الإداري وتحقيق الاستقرار الاقتصادي ورفع مستوى معيشة الأفراد وتقوية الدور التنموي للمحليات، مما ينشئ حالة ن التنسيق والإبداع على مستوى وحدات الدولة، وفي هذا السياق فإن النظام اللامركزي بما يوفره من فرص للتدريب والمشاركة يشكل أحد المنافذ الهامة التي يعول عليها، أهمها الحق في المشاركة السياسية وصولا الى مستوى أفضل من مستويات الحكم الجيد، ذلك أن الهدف الأساسي للامركزية يتمثل في نقل سلطة صناعة القرار من الحكومة إلى المجتمع، ليصبح المواطن محور اتخاذ القرار، فاللامركزية إنما تعني في مضمونها سلطات حقيقية تقابلها مسؤوليات[2].

منح الاستقلال المالي والإداري للأجهزة الخدماتية وإدارتها وفقا للأساليب الاقتصادية وتمكينها من الاعتماد على قراتها الاتية ومواردها الخاصة في تمويل نشاطاتها، بعيدا عن الاتكال على سلطة الدولة ورعايتها المطلقة، وتكريس قواعد موضوعية في التخطيط والمتابعة وتعزيز مبادئ المساءلة والمحاسبة للموظفين العموميين على قاعدة الثواب والعقاب[3].

[1]- عبد اللطيف الرفاعي جيهان، الرقابة على الموازنة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا 2010، ص527.
[2]- الرشيدي أحمد، الإطار القانوني لسياسات اللامركزية في مصر، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة 2006، ص 26.
[3]- مرجع نفسه، ص 27.

ثانيا–حسن إعداد الميزانية العامة وإدارتها: يعتمد نجاح الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة على دقة وصدق إعدادها وتقديراتها وتحديد أهدافها بوضوح، بحيث يفهمه العاملين في الأجهزة الرقابية والتنفيذية بوعي ودراية ذلك أن الأهداف المعنية بحب أن تكون قد تم تحديدها في عمليات إعداد الميزانية وبدون تحديد هذه الأهداف التي سوف يقارن بها الأداء في عملية الرقابة والمتابعة ستكون غير دقيقة وتخمينية ودون جدوى ولتحقيق فعالية الرقابة لا بد من مشاركة أجهزة الرقابة المستقلة في إعداد الموازنة العامة التي تدور بين الوزارة المالية والأجهزة الحكومية، حيث يقدم خبرته الناشئة من نشاطاته الرقابية السابقة، كما يقدم تقارير كتابية وشفافية إلى البرلمان خلال اجتماع لجنة المالية والموازنة[1]، مع إشراك البرلمان في اتخاذ القرار المالي في ثلاث مهام ضرورية وأساسية تتمثل في الانضباط العالي، تحسين تخصيص الموارد، والفعالية العملية، غير أنه ما يهم النشاط المالي البرلمان هو المساهمة في إعداد السياسات ومراقبة العمل الحكومي معا، مما يقضي فحصا دقيقا للموازنة، لذا اهمت بعض البرلمانات في بعض الدول الحفاظ على وظيفة المراقبة بالتحلي على المراقبة السابقة للنفقات لصلح مراقبة لاحقة بالنسبة للنفقات في النتائج، غير أنه لا يمكن التأكد ما إذا كان البرلمان مستعدا للقيام بهذه المهمة الجديدة نظرا لأن المعلومات حول الأداء تبقى ضعيفة، ذلك أن إشراك البرلمان في إعداد السياسات يجب أن يساهم في الحفاظ على الانضباط المالي بإعطاء الأولوية في قراراته لمبلغ الموازنة الإجمالي قبل فحص الأجزاء الأخرى[2]، ومثال ذلك فقد أنشأت السويد وجمهورية التشيك عملية مالية بمرحلتين تضم قرارات الحكومة والبرلمان، ففي المرحلة الأولى تتخذ القرارات المتعلقة بالمبالغ الإجمالية إذ يتم إعداد المبالغ الإجمالية من طرف الحكومة وتحال على البرلمان لفحصها من أجل التصديق عليها، وبعد نهاية المرحلة الأولى بضعة أشهر، تأتي المرحلة الثانية وفيها تقدم الحكومة توقع النفقات ويتم التصويت عليها باحترام القاعدة التي مفادها أن مجموع كل المبالغ المرخصة، لا يمكن أن تتجاوز المبالغ الإجمالية المعتمدة خلال المرحلة الأولى، ويفترض احترام المبلغ الإجمالي معلومات دقيقة تهتم بتكلفة البرامج والتأثير المحتمل للتعديلات المدخلة على السياسات، وهذا يتطلب أيضا مراقبين داخل الجهاز التنفيذي والبرلمان للحفاظ على الانضباط أمام الضغوطات لصالح النفقات[3].

وللمساهمة في تحسين تخصيص الموارد العمومية يجب أن يتبنى البرلمان منظورا يتمحور حول البرامج وأن يكون مستعدا لتحويل مخصصات الأنشطة ذات الأولوية الضعيفة، والاقل فعالية إلى انشطة ذات الأولوية

[1]- مثال ذلك مجلس المحاسبات الفيدرالي في ألمانيا، ومكتب الرقابة الوطني في إنجلترا، الأمر الذي يجعل من إعداد الميزانية دقة في التقديرات وعدم المبالغة فيها وسلامة اعداد الميزانية بصفة عامة.

[2]- الهيئات التشريعية وعملية الموازنة، أبحاث ودراسات دولية، سلسلة الأبحاث التشريعية، إعداد المعهد الديمقراطي للشؤون الدولية و. م. أ، 2003، ص40.

[3]- المرجع نفسه، ص41.

المرتفعة المنتجة، إلا أنه بالنظر إلى أن العديد من الدول تحرص على تقليص أو تحقيق استقرار النفقات العمومية، فإن الطريقة الوحيدة لإيجاد موارد الأولويات الجديدة في اعتبارها كأنشطة قديمة[1].

ولتفعيل دور البرلمان توجد تداس تهدف إلى توسيع دور اللجان الدائمة التي تهتم بالموازنة، فهذه اللجان يرخص لها لفحص توقعات النفقات وجمع عناصر التقرير وطلب معلومات حول الموازنة وتقديم توصيات إلى البرلمان للقيام بعمل ما، ففي الدول التي يمكن فيها البرلمان أن يعمل الموازنة توصي هذه اللجان أيضا بتعديلات في المخططات المالية المقدمة من طرف الحكومة، ومع ذلك توجد اختلافات مهمة فيما يخص الطريقة التي تتشكل بها هذه اللجان لفحص الموازنة[2].

لكي تتحقق الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة أهدافها بكفاية واقتصاد، لا بد من حسن تنظيم الإدارات العالية في المصالح الحكومية وتطويرها علميا وتقنيا مما يمكنها من حسن تنفيد الموازنة وكفايتها، وتقديمها التعاون المطلق مع أجهزة الرقابة من خلال الرد على ملاحظاتها وتصحيح قراراتها والاستفادة من تحريرها في رفع أدائه وحماية الأموال العامة مما يسهل عملية الرقابة وتمكينها من كشف مواطن المال في الأخيرة الحكومية المكلفة بصرف النفقات العامة، ولذلك فان توفير العام التدفق وجمع وتحليل المعلومات والبيانات والاحصاءات الأعراض الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة بعشر أمرا ملحاء ويعتمد تحقيق ذلك على درجة كبيرة من الأهمية بمدى قدرة كل من النظام المالي ونظام المحاسبة الحكومية على توفير تلك البيانات اللازمة، ذات الدلالة تحت تصرف أجهزة الرقابة وبالسرعة الممكنة لاستخدامها في إجراء المقارنة والتعليق اللازم للوصول إلى نتائج جيدة، الأمر الذي يحقق الرقابة الفعالة، ومن أجل إنجاح الرقية التشريعية على تفيد الموازنة العامة فلا بد من الاهتمام أكثر في الإسراع بإعداد الحساب الختامي للموازنة العامة في السنة المالية المنتهية، والتحقق من مدى مطابقته للأهداف المرسومة لها، وتحقيقه لأقصى قدر من المنافع العامة[3]، وتجدر الإشارة هنا إلى أهمية فيلم النظام المالي في الدولة الفصل بين الوظائف الإدارية والمحلية في تنفيذ الموازنة العامة بهدف إحكام الرقابة على عمليات التنمية وتقليل فرص التلاعب في ذلك لعمليات تنفيد الموازنة العامة سواء كان ذلك في جانب النفقات أو الإيرادات، تتشكل في مرحلتين أساسيتين الأولى إدارية وهي اتخاذ القرار اللازم لتستفيد، والثانية تنفيذية محاسبية وهي تصحيح القرار الإداري والقيام تشفع النفقة أو تحصيل الإيراد، ويحقق هذا الفصل بين الوقف الإدارية والمحاسبة في تنفيذ الموازنة العامة مزايا عدة أهمها

[1]- VatentineHermaan et Françoise Mendel, les parlementa dans le monde recueil de données comparatives, P 690.

[2]- Ibis, P 691.

[3]- محمد عقلم باهر، المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي، ط02، مطبعة المعرفة، دمشق، دون تاريخ النشر، ص 204.

تفعيل الرقابة على حسن تنفيذ الموازنة العامة وحماية الأموال العامة، لما يوفره من رقابة متبادلة بين الموظفين الإداريين والمحامين، ويدعم رقية وزارة المالية على عمليات الصرف والتحصيل الفعلية.

ثالثا-النهوض بالأسس التنمية البشرية: إن مفهوم التنمية البشرية مركب يشمل مجموعة من المكونات والمضامين تتداخل وتتفاعل في عملياته ونتاجه جملة من العوامل واهمها مقومات التنظيم السياسي ومجالاته السياسية، الاقتصادية والمالية وعلاقات التركيب الاجتماعي بين مختلف شرائحه، القيم الثقافية المرتبطة بالبعد الأخلاقي والاقتصادي والقيم المحفزة للعمل والإنماء والوعي بضرورة التطوير وتجديد أداء العصرنة والتنمية، ومن هنا يمكن القول أن للتنمية البشرية لها بعدين، أولهما يهتم بمستوى النمو الإنساني في مختلف مراحل الحياة لتنمية قدرات الإنسان، طاقاته البدنية والعقلية، النفسية، الاجتماعية، والمهارة، وغيرها، أما البعد الثاني فيتغير لأن التنمية البشرية هي عملية تتصل بتنمية القدرات البشرية عن طريق الاهتمام بتطوير الهياكل والبنى المؤسسية التي تتيح المشاركة والانتفاع بمختلف القدرات لدى مختلف فئات المجتمع[1].

[1]- يوسف بومدين، التعليم العالي وعلاقة مخرجاته بسوق العمل والتنمية في الجزائر بين الواقع والمأمول، ملتقى دولي حول "الجامعة والتشغيل"، الاستشراف، الرهانات والمحك، كلية العلوم الاقتصادية والتجارة علوم التسيير، جامعة المدية، يومي 04 و05 ديسمبر 2013، ص 05.

خلاصة الفصل

يمكن تلخيص الفصل في الآتي:

- العصرنة تعالج وتبحث في التغيرات الاقتصادية والمالية التي طرأت والتي ستطرأ، كما تبحث في التعديلات الواجب القيام بها لاستيعاب هذه التغيرات، والتنبؤ بالتطور الذي يطرأ في المستقبل.
- تتم عصرنة نظام الموازنة من خلال القيام بإصلاحات عميقة في سيرورة عمليات الموازنة بمختلف مراحلها: التحضير، الاعتماد، التنفيذ، وكيفية تسييرها، مع تكييف جوانب الإدارة العامة، حتى تواكب مختلف مميزات الموازنة العصرية، الموجهة من طرف الهيئات الدولية القائمة على أساس النتائج.
- تهدف مختلف الدول من خلال عصرنة نظام الموازنة العامة إلى تعزيز متابعة تنفيذ الموازنة وتفعيل تنفيذ السياسات، وتحسين شفافية الموازنة، ترشيد الاختيارات الاستراتيجية للموازنة على أساس المعلومة الواضحة.
- يتطلب تكوين الكفاءات لتسيير الموازنة ولتكييف المكونات الجديدة وخاصة المتعلقة بالنهضة التكنولوجية في إطار المعلوماتية ونظام المعلومات.
- العمل على إعادة تنقيح شامل لنظام تحضير وتنفيذ الموازنة، لكي يسمح بتحسين الأداء في إطار التقيد بالموازنة، توزيع موارد القطاعات المشتركة، الفعالية والكفاءة في تنفيذ برامج الإنفاق الوزارية.
- يسمح تطوير نظام الموازنة بتعزيز قدرات وزارة المالية لأداء وظائفها عبر تحديد الأهداف والاتجاهات لاستراتيجية على أساس الخدمات العامة المقدمة وليس على أساس الموارد المتاحة.

الفصل الثاني

موازنة البرامج والأداء

الفصل الثاني: موازنة البرامج والأداء

تمهيد

بعد أن فقدت الموازنة العامة أهميتها كأداة للرقابة نتيجة استقرار نظم المحاسبة الحكومية والرقابة الداخلية؛ ظهرت محاولات مستمرة في العديد من الدول تهدف إلى زيادة الاستفادة من الموازنة العامة والتحول إلى خدمة وظيفية جديدة، تركز على إصلاح الإدارة الحكومية عن طريق التركيز على النواحي الإدارية دون المالية.

المبحث الأول: مفهوم موازنة البرامج والأداء

ظهرت موازنة البرامج والأداء كنتيجة لتطورات كثيرة؛ إذ ترجع أول محاولة لتطبيق موازنة البرامج والأداء إلى سنة 1906 في ولاية نيويورك، وكانت تسمى (موازنة الأداء)؛ ثم وسعوا إطارها وأضافوا عليها عنصر البرمجة، وأصبح يطلق عليها موازنة البرامج والأداء[1].

في عام 1912 تم تشكيل لجنة سميت (لجنة تافت) لتقييم الموازنة المطبقة، وركزت هذه اللجنة على أهمية تبويب الموازنة العامة وفق الهدف من النشاط، وفي عام 1949 تم تشكيل لجنة سميت (لجنة هوفر)، ودعت هذه اللجنة إلى تبويب موازنة الولايات المتحدة على أساس البرامج والأنشطة التي تنفذها الحكومة، وعند تطبيقها واجهت مشاكل عديدة، مما دفع الولايات المتحدة الأمريكية إلى تشكيل لجنة لمعالجة هذه المشاكل وسميت (لجنة هوفر الثانية) عام 1955، وقد حددت هذه اللجنة ملامح موازنة البرامج والأداء واعتبرتهما أنهما يعنيان الشيء نفسه. إلا أن نقطة التحول في أهداف الموازنة العامة من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء، بدأت حين ظهر من ينادي بضرورة إدخال أساليب الإدارة العلمية الحديثة في مجال الإدارة الحكومية، للتأكد من قيامها بتنفيذ ما يعهد إليها من واجبات بكفاءة وفاعلية، ووفق الخطط المعتمدة من قبل الحكومة[2].

[1]– محمد الزاملي، بهاء الدين فريد ماضي، عبد المهدي عباس، مدى إمكانية استخدام موازنة البرامج والأداء في المشاريع الاستثمارية للحكومة المحلية في محافظة البصرة، مجلة العلوم الاقتصادية، المجلد 9، العدد 35، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة البصرة، 2014، ص139.

[2]– عبد المنعم صالح مصطفى المحمود، واقع تطبيقات الموازنات التخطيطية في المؤسسات غير هادفة للربح في الأردن، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الرابع الريادة والإبداع، كلية العلوم الإدارية والمالية، جامعة فيلاديلفيا، الأردن، 2005، ص12.

المطلب الأول: تعريف موازنة البرامج والأداء وخصائصها

تعددت تعاريف موازنة البرامج والأداء وتنوعت، ولكن العامل المشترك بين هذه التعاريف هو أنها ترتكز على الأعمال والأنشطة التي تقوم بها الوحدات الإدارية الحكومية، وليس على الوسائل التي يتم من خلالها أو بواسطتها تنفيذ الأعمال والأنشطة كما هو الحال في موازنة البنود (التقليدية).

تعرف موازنة البرامج والأداء بأنها: "خطة تهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف سواء طويلة الأجل أم قصيرة الأجل، من خلال ربط تلك الأهداف بالهيكل التنظيمي للوحدة التنظيمية؛ إذ يتم تقسيمها على اختصاصات وبرامج وأنشطة ومشروعات، في ضوء التحديد الدقيق للتكاليف والعوائد المتوقعة، بهدف تحقيق أقصى كفاءة ممكنة لتخصيص الموارد المتاحة[1].

وعرفها جون ويلي بأنها: "تبويب الذي يركز على الأعمال التي تقوم بها الحكومة وليس على الأشياء التي تشتريها، أي إنها تركز على العمل الدي أنجز وليس على وسائل القيام بالعمل"[2].

كما عرفها مكتب الموازنة في الولايات المتحدة الأمريكية بأنها: "تلك الموازنة التي تبين الأغراض والأهداف التي تطلب لها الاعتمادات المالية، وتكاليف البرامج المزمعة لبلوغ تلك الأهداف، وكل ما أنجز من الأنشطة المدرجة تحت كل برنامج والبيانات الكمية التي تقيس الإنجازات[3].

وتعرف أيضا بأنها: "الموازنة التي تبين الأسباب والأهداف التي تطلب من أجلها الاعتمادات وتكاليف البرامج المقترحة بهدف تحقيق تلك الأهداف وبيانات لقياس مدى تقدم لعمل لكل البرامج"[4].

تمتاز موازنة البرامج والأداء بخصائص معينة تميزها عن غيرها من الموازنات، وهذه الخصائص هي على النحو الاتي[5]:

– تهتم بالبرامج والأنشطة التي يعهد إلى الوحدات الإدارية الحكومية مهمة تنفيذها، وبناء على هذا فإنه يتحدد نطاق القياس المالي بمجموعة من البرامج، مقسمة على أنشطة ومشاريع فرعية، ويهدف القياس

[1]– يمن الحماقي وآخرون، موازنة البرامج والأداء كأحد أدوات التخطيط لنوع الاجتماعي، محاضرة بكلية التجارة، جامعة عين شمس، مصر، 2012، ص 2.

[2]– سندس ماجد رضا، موازنة البرامج والأداء وإمكانية تطبيقها في العراق، دراسة تطبيقية في مدينة صدام الطبية، رسالة ماجيستر غير منشورة، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 1990، ص35.

[3]- Jess Burkhead, Government Accounting, John Wiley & Sons Inc, New York, USA, 1967, p 142.

[4]–عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، الموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها دراسة مقارنة، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص77.

[5]– ولاء معين كاظم فخر الدين، أنموذج مقترح لتطبيق موازنة البرامج والأداء بحث تطبيقي في مديرية بلدية النجف الأشرف، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد 19، العدد 1، 2017، ص ص187–188.

المالي إلى تحديد تكلفة كل برنامج على حدة، كما أن عملية إعداد الموازنة في صورتها النهائية تمثل حجم الإنفاق عن سنة مالية في شكل برامج.

– تصنف الموازنة تصنيفا وظيفيا طبقا للبرامج التي تزمع الحكومة القيام بها، فيتم إعداد الموازنة في شكل مجموعة من البرامج بما في ذلك تكاليف تنفيذها، كما صادقت عليها وأقرتها السلطة التشريعية، ويعكس هذا التصنيف اختصاصات الحكومة والوظائف التي تحاول القيام بها عن طريق الإنفاق، ومن ثم يعاد تقسيم هذه البرامج على أنشطة وأعمال ومشروعات فرعية، وتحدد الوحدات الإدارية الحكومية المسؤولة عن تنفيذ كل نشاط أو مشروع على حدة، ونظرا لأن تبويب الموازنة العامة حسب الوظائف الحكومية، وحسب الوحدات التنظيمية يتم بمعرفة دائرة الموازنة العامة (الجهاز المركزي للموازنة)، فسوف يمكن من وضع دليل موحد للموازنة تلتزم به الوحدات التنفيذية.

– تنطبق قاعدة سنوية الموازنة على موازنة البرامج والأداء مع ربطها بفترة البرامج والأنشطة لكل وحدة إدارية وحكومية على حدة، فهذا النوع من الموازنات يهتم أساسا بتكاليف التنفيذ المطلوب تمويلها خلال سنة مالية واحدة.

– يجب أن يكون العاملون في أجهزة الموازنة من المتخصصين في العلوم الإدارية الحديثة، مثل محاسبة التكاليف والمحاسبة الإدارية وأساليب التحليل المالي.

– تخصص الأموال في موازنة البرامج والأداء لكل برنامج، على سبيل المثال توفر موازنة وزارة التربية والتعليم أموال مخصصة لبرنامج التعليم الابتدائي، وبرنامج التعليم الثانوي، وبرنامج التعليم العالي، في حين أن وزارة البيئة تخصص أموال الموازنة لبرنامج المحافظة على الطبيعة وبرنامج مكافحة التلوث.

– تجمع المعلومات عن الأداء الجيد في كل برنامج، ويتم استخدام هذه المعلومات في عملية إعداد الموازنة، لمساعدة صناع القرار لتحديد المقدار الأموال المخصصة لكل برنامج.

المطلب الثاني: أسباب التحول الى موازنة البرامج والأداء وأهدافها

تتمثل فلسفة موازنة البرامج والأداء في أن إنفاق المزيد من الأموال بصورة فعالة وكفؤة أفضل من الالتزام بما هو محدد بصورة غير فعالة، فهي تعالج العديد من نواحي القصور في موازنة البنود أهمها[1]:

– عدم قدرة موازنة البنود على قياس الأداء الفعلي للحكومة.

– عدم وضوح الأهداف التي ترصد لها الاعتمادات.

[1]– عبد الحافظ غنام فريد أحمد، إطار مقترح لإعداد وتطبيق موازنة البرامج والأداء في فلسطين، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية غزة، 2006، ص57.

– قلة المرونة، إذ نجد عند التنفيذ بأنه وفقا لموازنة البنود، الاعتمادات مرصودة لبنود محددة مسبقا، ولا يجوز تحويل هذه الموارد من بند إلى آخر إلا وفق إجراءات وأساليب طويلة ومعقدة.

– تعمل موازنة البنود على ضغط الإنفاق دون ترشيده، فموازنة البنود لا تهتم بالكفاءة والفعالية، وإنما تهتم دائما بتخفيض المخصصات المرصودة للبنود، وبالتالي لا يوجد ربط بين المدخلات والمخرجات.

– حصر مسؤولية متخذي القرار بدرجة الالتزام بالقوانين واللوائح المالية، وعدم التركيز على الجودة أو حجم الخدمات المقدمة.

– عدم القدرة على ربط الموازنة العامة بخطة التنمية؛ حيث أن موازنة البنود لا تحقق الربط بين مصروفات الموازنة والبرامج والأنشطة التي يتم الإنفاق عليها.

أولا–أسباب التحول الى موازنة البرامج والأداء

لقد أظهرت الدراسات أن هناك عدد من الأسباب التي حولت اهتمام الحكومات من التركيز على الرقابة المالية إلى خدمة الإدارة الحكومية، ورفع كفاءتها تمثلت في[1]:

– إدخال أساليب الإدارة العلمية إلى المجال الحكومي.

– ظهور أنظمة وأجهزة رقابة مالية منفصلة عن جهاز الموازنة في كثير من دول العالم.

– معالجة كثير من مواطن الضعف والعيوب الإدارية التي تتطلب ظهور موازنة الرقابة المالية، من خلال القوانين والنظم واللوائح الحكومية.

– الاهتمام بنوعية الخدمات المدنية والارتقاء بها وتدريب العاملين المستمر.

– تطبيق نظم محاسبية تحقق رقابة داخلية في المجال الحكومي.

– تطور قوانين التوظيف والمشتريات والمخازن الحكومية، بحيث أمكن إحكام الرقابة على عمليات الشراء والبيع الحكومية، وكذلك الأجور والمرتبات وتنظيم المخازن دون الحاجة الى الموازنة.

ثانيا–أهداف موازنة البرامج والأداء

تعمل موازنة البرامج والأداء إلى تحقيق جملة من الأهداف الرئيسية والفرعية ومنها[2]:

– ربط تقديرات الإنفاق بأهداف الدائرة من خلال برامج مخططة لتحقيقها.

– ربط الإنفاق الفعلي بالمستويات الإدارية المسؤولة عن مراكز الإنفاق طبقا للصلاحيات.

[1]– دون مؤلف، موازنة البرامج والأداء، أخبار المالية، 04 يونيو 2017، ص 07.

[2]– حسام أحمد علي الهاشمي، علاقة أسلوب إعداد وتنفيذ الموازنة في المحافظة على المال العام، مجلة الاقتصاد الخليجي، العدد 22، 2012، ص ص 183–184.

– زيادة دقة تقديرات الموازنة من خلال تفصيل عناصر الاتفاق، وتقديرات الاحتياجات للبرامج بدلا من التقدير الإجمالي للبنود، وهذا يجعلها أكثر أو أقل من الاحتياجات الحقيقية.

– خلق شعور لدى المستويات الإدارية بأهمية الإنفاق العام، واستغلال الموارد المخصصة بطريقة جيدة ومتابعة الإنفاق وتقييمه، وتوفير مقاييس أداء تساعد في الحكم على فعالية وكفاءة الأداء.

المبحث الثاني: أنماط التحول نحو موازنة البرامج والأداء وهيكل تبويبها.

عرفت موازنة البرامج والأداء عدة أنماط تحول ساهمت في تطويرها، فيمكن ان يكون التطبيق كليا أو فوريا أو قد يأخذ تحديث الاتجاه التنازلي، فيما يعتبر هيكل تبويب الموازنة أحد المقومات الأساسية لإعدادها حيث يعمل على توثيق العلاقة بين الخطط طويلة الأجل وقصيرة الأجل.

المطلب الأول: أنماط التحول نحو موازنة البرامج والأداء

يمكن أن يأخذ التحول نحو أسلوب البرامج والأداء عدة أنماط منها[1]:

أولا–من حيث نطاق التطبيق: التطبيق قد يكون كليا ليشمل موازنات الدوائر الحكومية كافة، أو جزئيا يستثني بعض الدوائر والمؤسسات من التطبيق، كما قد يكون الاستثناء مؤقتا للتأكد من نجاح تجربة تحديث في الدوائر الأخرى.

ثانيا–من حيث أسلوب التحول: فقد يكون فوريا بإيقاف العمل بأسلوب تقليدي، والبدء بأسلوب موازنة البرامج والأداء، أو تدريجيا بمعنى أن يتداخل الأسلوبان في التطبيق أثناء مرحلة التحديث، فيبقى الأساس التقليدي بشكل متوازن مع أساس موازنة البرامج والأداء.

ثالثا–من حيث اتجاه التحديث: فقد يأخذ التحديث الاتجاه التنازلي، بمعنى يبدأ من الإدارة المالية المركزية (وزارة المالية)، أو قد يأخذ الاتجاه التصاعدي أي يبدأ من دوائر ومؤسسات الدولة.

المطلب الثاني: هيكل تبويب موازنة البرامج والأداء

يمثل هيكل تبويب موازنة البرامج والأداء أحد المقومات الأساسية لإعداد الموازنة، ويوفر أيضا أساليب الرقابة والإدارة اللازمة لتحقيق أهداف الموازنة، كما يعمل هذا التبويب على توثيق العلاقة بين الخطط طويلة الأجل وقصيرة الأجل، وذلك من خلال خطط الموازنات السنوية.

[1]– إياد شاكر سلطان، إمكانية تطبيق موازنة البرامج والأداء ودورها في ترشيد الإنفاق الحكومي، دراسة ميدانية في عينة من الدوائر الحكومية في إقليم كوردستان، جامعة السليمانية، كلية الإدارة والاقتصاد، قسم المحاسبة، ص378.

يمكن تلخيص الأسس التي يرتكز عليها تبويب موازنة البرامج والأداء كما يلي[1]:

-تحديد البرامج والنشاطات، وتحديد أهداف كل منها وتصنيفها وفقا لذلك.

- ربط نظام الحسابات بتصنيف البرامج والنشاطات.

- تجزئة البرامج إلى وحدات أصغر كلها أمكن ذلك، واستخدام وسائل القياس للبرامج والأعمال وتقييم الأداء.

يحتوي هيكل موازنة البرامج والأداء على المستويات التالية [2]:

أولا-التبويب الوظيفي

هذا التبويب يبين نوع الخدمة أو الوظيفة، أي نوع العمل الذي تؤديه الوحدات الحكومية، مثل الدفاع والعدل.

ثانيا-التبويب البرامجي

هنا يتم تقسيم كل وظيفة إلى عدد من البرامج؛ بحيث يؤدي تنفيذ تلك البرامج إلى إنجاز تلك الوظيفة، مثل برامج وزارة الصحة التي تشمل الإدارة، البحوث، المستشفيات، المراكز الصحية والعيادات الخارجية.

ثالثا-التبويب حسب المشاريع والأنشطة

هذا النوع يقسم كل برنامج إلى عدد من المشاريع والأنشطة، وكل نشاط أو مشروع يمثل جزءً من العمل الذي يتضمنه المشروع نفسه.

رابعا-التبويب حسب الفعالية

يتم تقسيم كل مشروع إلى عدد من الفعاليات وكل فعالية تشير إلى عمل معين يمكن تمييزه عن الأعمال الأخرى ضمن المشروع نفسه.

خامسا-تبويب حسب بنود الإنفاق

يتم عرض النفقات العامة التي تكون تكاليف المشروع أو النشاط ضمن برنامج معين.

[1]- فؤاد سليمان الفسفوس ورائد جميل جبر، تقييم آليات تطبيق موازنة البرامج والأداء في الأردن: دراسة تطبيقية على وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في الأردن، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، المجلد 5، العدد 1، جامعة أم البواقي، الجزائر، جوان 2018، ص 452.

[2]- مجيد عبد جعفر الكرخي، موازنة الأداء وآليات استخدامها في وضع وتقييم موازنة الدولة، دار المناهج، الأردن، 2015، ص ص 152- 154.

سادسا-التبويب المحاسبي

يتم تبويب عمليات الدولة حسب طبيعتها إلى جارية ورأسمالية، فالعمليات الجارية هي التي تتكرر باستمرار، وتشمل الإيرادات والنفقات الدورية والمتكررة، وتعمل على ضمان سير العمليات الحكومية، ولكن هذه العمليات لا تؤدي إلى زيادة رأس المال، وفيما يخص العمليات الرأسمالية فإنها تكون غير متكررة بجانبها الإيرادات الرأسمالية، كالقروض والضريبة على رأس المال، والنفقات التي تستمر لأكثر من مدة واحدة.

المبحث الثالث: متطلبات تطبيق موازنة البرامج والأداء ومراحل إعدادها

تمثل موازنة البرامج والأداء نظاما لأعداد موازنة مالية تتضمن جميع النفقات التي يتعين أن تخصص لكل سنة مالية جديدة، تبدأ الموازنة من كل وظيفة داخل الوحدة الحكومية تحلل وفقا لاحتياجاتها وتكاليفها. ثم يتم إعداد الموازنة على أساس متطلبات المرحلة القادمة دون النظر إلى زيادة الموازنة أو نقصانها عن سابقتها.

المطلب الأول: متطلبات تطبيق موازنة البرامج والأداء

يتطلب تطبيق موازنة البرامج والأداء الأخذ بعين الاعتبار الآتي[1]:

أولا-العمليات الحكومية: تحديد العمليات التي يقع تنفيذها ضمن صلاحيات الأجهزة الحكومية عن تلك التي تقع خارج صلاحيات هذه الأجهزة.

ثانيا-الوظائف: يتم تقسيم العمليات الحكومية التي تم حصرها في وظائف، وقد جرت العادة أن تصنف العمليات الحكومية إلى المجموعات الوظيفية الآتية: الخدمات العامة، الدفاع، الصحة...إلخ.

ثالثا-البرامج: وتقسم الوظائف الحكومية إلى عدد من البرامج تعبر عن أهداف الوظائف الحكومية.

رابعا-الأنشطة: ثم يقسم كل برنامج إلى مجموعة أنشطة تكون كفيلة بتحقيق هدف البرنامج.

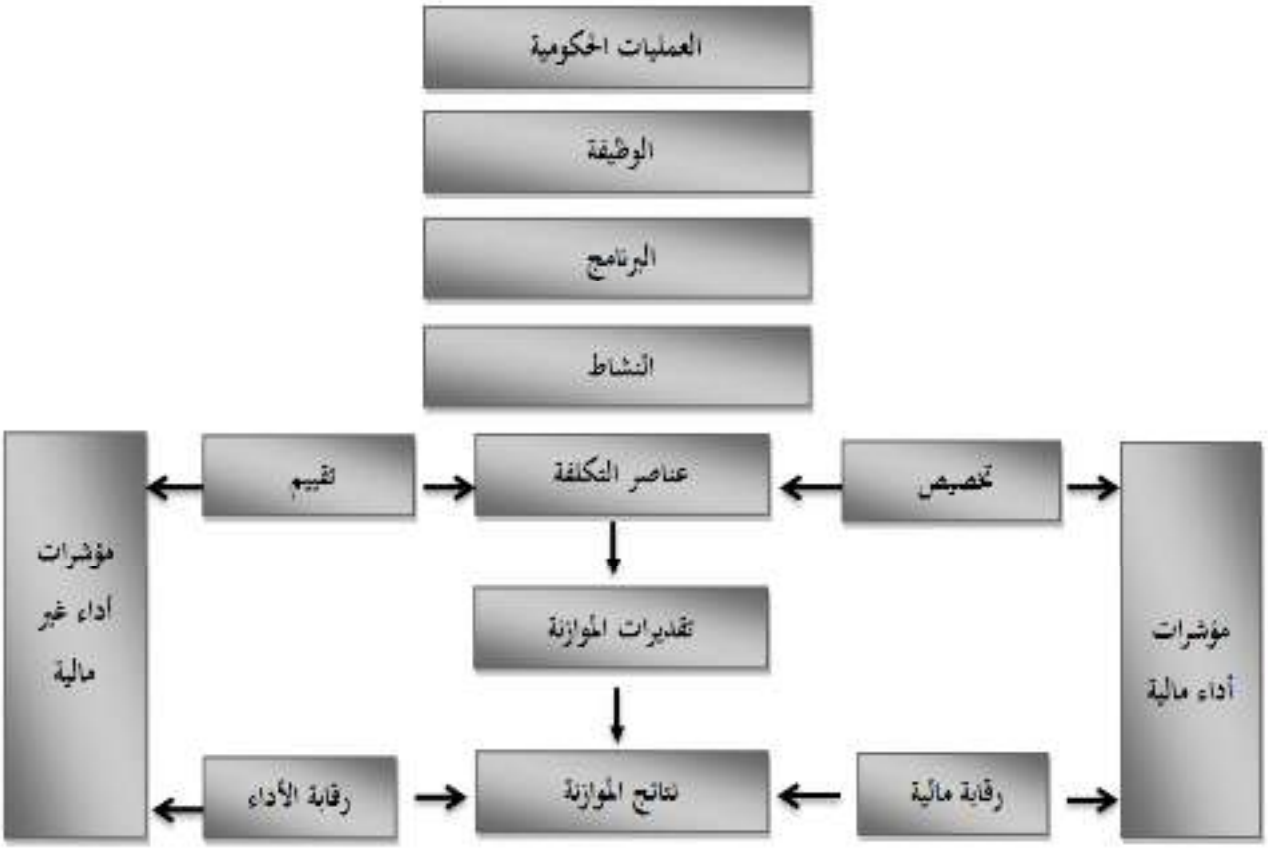
خامسا-عناصر التكلفة: حتى يتم تقدير نفقات كل نشاط يجب تحديد عناصر تكلفته، ثم تجميع عناصر التكلفة للنشاط ثم للبرنامج ثم للوظيفة وهكذا لجميع الوظائف، فنصل إلى تقديرات الموازنة العامة.

سادسا-ختاما تتم مقارنة نتائج تنفيذ الموازنة بتقديراتها، من خلال الرقابة المالية والرقابة على الأداء، فنحصل على مؤشرات أداء تفيد في قرارات التخصيص وقرارات التقييم.

لمزيد من التوضيح يمكن عرض المتطلبات الأساسية المذكورة أعلاه وفقا للشكل الاتي:

[1]- إسماعيل حسين أحمرو، المحاسبة الحكومية من التقليدية إلى الحداثة، دار المسيرة، الأردن، بدون سنة النشر، ص 110.

الشكل (01): متطلبات إعداد موازنة البرامج والأداء وبيئتها



المصدر: إسماعيل حسين أحمرو، المحاسبة الحكومية من التقليدية إلى الحداثة، دار المسيرة، الأردن، بدون سنة النشر، ص 110.

المطلب الثاني: مراحل إعداد موازنة البرامج والأداء

يمكن تلخيص مراحل إعداد موازنة البرامج والأداء في الآتي[1]:

أولا-المرحلة الأولى: تحديد الأهداف والبرامج

يتم في هذه المرحلة تحديد الأهداف التي تتوقع الوحدة الحكومية تحقيقها خلال السنة المالية، سواء كانت هذه الأهداف تتعلق بتأدية خدمات أو بإنجاز مشروعات، وذلك في حدود إطار الخدمة العامة للدولة، ومن ثم تحديد الأهداف، ثم تقسيم وتبويب هذه الموازنة بحسب البرامج الحكومية، التي تنوي السلطة التنفيذية إنجازها خلال سنة الموازنة، ومن ثم تقسم هذه البرامج إلى مجموعتين، جارية واستثمارية، وذلك بحسب طبيعة البرامج، وبعد ذلك تقسم جميع البرامج -جارية واستثمارية- إلى مجموعة مشروعات وأنشطة، وهي نقطة الارتكاز للموازنة التي تبنى عليها تقديرات الاعتمادات، وكذلك المحاسبة والتقارير.

[1]- محمد حسين أحمد الحسيني، أسلوب موازنة البرامج والأداء في إعداد الموازنة العامة للدولة بالتطبيق في الجمهورية اليمنية، رسالة الماجستير غير منشورة، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، العراق، 2003، ص189.

ثانيا–المرحلة الثانية: تحديد الأنشطة

من المعروف أن أعمال الوحدات الحكومية تقوم على إنجاز وأداء خدمات وسلع معينة للمواطنين، وهذه الخدمات يجب أن توضع ضمن مشروع أو نشاط معين، وهذا النشاط أو المشروع يجب أن يكون في إطار برنامج رئيسي يسند تنفيذه إلى وزارة معينة أو هيئة، إذ تتعلق هذه المرحلة بتحديد وحدات القياس التي تتفق وطبيعة العمليات التي يؤديها كل قسم من أقسام النشاط، كما تتناول دراسة الوسائل التي تكفل رفع هذه المعدلات، مما يؤدي إلى تحسين مستوى الخدمة وتخفيض تكلفة أدائها، ومن ثم يمكن الوصول إلى تكاليف تقديرية لكل من العمليات التي تؤديها وحدات النشاط.

ثالثا–المرحلة الثالثة: تحديد وحدات الأداء

في هذه المرحلة تقوم كل وحدة حكومية بتقسيم نصيبها من المشروعات والأنشطة إلى وحدات أداء، وهي تمثل وحدات الخدمات أو السلع التي ستقدمها للجمهور، وهذه المرحلة تعتبر من أصعب المراحل؛ إذ يتطلب من كل وحدة حكومية تحديد وحدات الأداء التي ستقوم بها، وهي تفصيل الخدمات التي ستؤديها، أي أن هذه المرحلة تتطلب ضرورة توافر معدلات الأداء والنشاط والمشروع، وإعداد هذه المعدلات يتم بناء على طرق فنية.

رابعا–المرحلة الرابعة: تحديد التكاليف

تعد هذه المرحلة تحديدا شاملا لموازنة الدولة؛ إذ تقوم باستخدام قواعد المحاسبة عن التكاليف في حساب تكلفة وحدة الأداء في شكل يكاد يكون معياريا، وهي مرحلة متقدمة محاسبيا، ويلاحظ أنه في الموازنة الرقابية

(موازنة البنود) كان الأسلوب المستخدم هو المحاسبة المالية الحكومية، أما استخدام التكاليف فهو إجراء متقدم من الناحية الإدارية، إذ يتم حساب تكلفة وحدة الأداء باستخدام أساليب المحاسبة عن التكاليف، وبضرب عدد الوحدات الواجب إنجازها في الموازنة في متوسط تكلفة الوحدة، ينتج إجمالي قيمة الاعتمادات التي ستقدم للوحدة الإدارية الحكومية، بحيث تكون ملزمة بتنفيذ عدد وحدات الأداء دون نقص في حدود الاعتمادات المحددة لها ودون زيادة. وبذلك تفرض رقابة على كفاءة الأداء عند كل تكلفة معيارية، وبالتالي تكون الرقابة مزدوجة فهي رقابة على تنفيذ وإنجاز وحدات أداء وفق مستويات قياسية، أي رقابة كمية وكيفية، ومن ناحية أخرى فهي رقابة على إنجاز وحدات الأداء وفق معدلات تكاليف قياسية، بما يضمن عدم حدوث إسراف أو ضياع غير حتمي.

خامسا-المرحلة الخامسة: متابعة تنفيذ الموازنة

تتم في هذه المرحلة متابعة تنفيذ الأعمال والبرامج والمشروعات وتكلفتها، وتجري في نهاية السنة المالية وفيها يتم مقارنة الفعاليات التي تم إنجازها بالتقديرات، والتأكد من كفاءة السلطة التنفيذية، ومن أن العمل يسير وفق الحدود المرسومة، ويتم في الموعد المحدد، وهي تناظر مرحلة (الحساب الختامي) في موازنة البنود، وتعتبر هذه المرحلة تقييما لأداء الوحدات الحكومية ومحاسبة المسؤولين عن إنجازاتهم خلال السنة وفق أسلوب عملي.

خلاصة الفصل

يمكن تلخيص الفصل في الآتي:

– ظهرت موازنة البرامج والأداء كنتيجة لتطورات كثيرة، إلا أن نقطة التحول هي حين ظهر من ينادي بضرورة إدخال أساليب الإدارة العلمية الحديثة في مجال الإدارة الحكومية للتأكد من قيامها بتنفيذ ما يعهد إليها وفق الخطط لمعتمدة.

– موازنة البرامج والأداء هي الموازنة التي تبين الأسباب والأهداف التي تطلب من أجلها الاعتمادات وتكاليف البرامج المقترحة، بهدف تحقيق تلك الأهداف وبيانات لقياس مدى تقدم لعمل لكل البرامج.

– من أبرز العوامل التي ساعدت على انتشار موازنة البرامج والأداء، الندرة المتزايد للموارد المالية، وكلما أصبحت هذه الموارد نادرة صار هناك ضرورة ماسة لمعرفة سبل إنفاق هذه الموارد، وكيف لنا أن نزيد المردودية الاقتصادية والاجتماعية في هذا الإنفاق.

– تهدف موازنة البرامج والأداء إلى إستغلال الموارد المخصصة بطريقة جيدة، ومتابعة الإنفاق وتقييمه وتوفير مقاييس أداء تساعد في الحكم على فعالية وكفاءة الأداء.

– يوفر هيكل تبويب موازنة البرامج والأداء أساليب الرقابة والإدارة اللازمة بتحقيق أهداف الموازنة وتوثيق الخطط طويلة الأجل وقصيرة الأجل.

– لتطبيق موازنة البرامج والأداء يجب توفر المقومات التكنولوجية في المؤسسات الحكومية.

– ضرورة تصميم وتطوير أنظمة معلومات وبرمجيات مالية تساعد عمل المؤسسات إلى برامج وأنشطة.

الفصل الثالث:

عصرنة نضام الموازنة العامة في الجزائر وفقا للقانون 15-18 المتعلق بقوانين المالية

الفصل الثالث: عصرنة نضام الموازنة العامة في الجزائر وفقا للقانون 15-18 المتعلق بقوانين المالية

أصبح من الضروري أن تخطو الجزائر نحو وضع مشروع عصرنة الموازنة العامة حيز التنفيذ حيث تسعى من خلال القانون العضوي الجديد رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية، إلى تبني الممارسات الدولية الحديثة من أجل توفير بيانات ومعلومات مالية موثوقة.

المبحث الأول: دوافع تبني عصرنة الموازنة العامة في الجزائر

يعتبر تحسين صورة تسيير القطاع العام لدى مختلف المنظمات الدولية صندوق النقد الدولي، البنك الدولي، منظمة الشفافية الدولية إضافة إلى عدم كفاءة وفعالية استخدام الموارد العامة أهم الأسباب الرئيسية لعصرنة نظام الموازنة العامة في الجزائر.

المطلب الأول: اختلالات النظام الموازنة في الجزائر

سوف نتطرق هنا إلى توضيح مدى الحاجة إلى تطوير وتحديث نظام الموازنة في الجزائر، وذلك من خلال عرض أهم أوجه القصور التي تدعو لإجراء إصلاح موازني، حيث يعاني نظام الموازنة حاليا في الجزائر من عدة نقائص واختلالات يمكن توضيح أهمها كالتالي:

أولا-اختلالات مرتبطة بعمليات الموازنة

عمليات الموازنة هي التقنيات والمبادئ والقواعد التي تحضر على أساسها الموازنة، والتي تتخللها جملة من العيوب من أهمها:

1-عدم مرونة مبدأ السنوية بالنسبة إلى بعض قيود النشاط العام: أدى تطور وظيفة الدولة بعد الحرب العالمية الثانية إلى ضرورة التخلي عن هذا المبدأ؛ حيث أصبحت الدولة تتدخل في النواحي الاقتصادية والاجتماعية، وقد أدى هذا إلى الخروج عن القاعدة لكنه لم يؤدي إلى إلغاء القاعدة كلية، إذ أصبح مبدأ السنوية غير مناسب من أجل اتخاذ القرارات الكبرى والحاسمة والتي تخص السياسة العامة للحكومة، ويمكن عرض الانتقادات الأساسية الموجهة لمبدأ السنوية فيما يلي[1]:

- إن الاقتصار على النظرة السنوية وغير متعددة السنوات صار يشكل عيبا يشوب نظام الموازنة الحالي، إذ أن التوقع المنحصر في سنة لا أكثر، غير كاف للإلمام بكامل العوامل التي تدخل على مستوى الأول المتوسط أو الطويل.

[1]- عاطف وليم أندوراس، الاقتصاد المالي العام في ظل التحولات الاقتصادية المعاصرة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014، ص 536.

– إن تحديد الإطار الزمني بسنة واحدة، لا يكفي لإنجاز الاستثمارات الكبرى والبرامج التنموية المتعددة السنوات التي أصبحت أمورا مفروغ منها في أغلب دول العالم، ويحد من النظرة الاستشرافية في مجال الإنفاق والإيراد، بالإضافة إلى ضعف الانسجام مع تطور دور الدولة، نتيجة عدم وضوح العلاقة بين هذا الأسلوب من تبويب الموازنة وبين الخطة أو البرنامج التنموي، مما يجعل ربط هذه الموازنة بأهداف الحكومة أمرا بالغ الصعوبة.

– إن تقدير الاعتمادات يتم عادة بناء على المعلومات التاريخية، أي على أساس الاعتمادات المفتوحة للسنوات السابقة وهو معيار تقليدي، وهناك العديد من المعايير الحديثة التي يمكن توظيفها في هذا المجال، ولا توجد أي عوامل موضوعية تدخل في التقدير (مثل طبيعة نشاط الإدارة العمومية، وضعية الاقتصاد الوطني أو أهداف محددة يجب تحقيقها...).

2-**حسابات التخصيص الخاص:** رغم أن قانون المالية لسنة 2000 منح تعريف جديد لحسابات التخصيص الخاص والذي يجسد مفهوم البرامج والتسيير عن طريق الأهداف؛ حيث نصت المادة 89 منه أن "حسابات التخصيص الخاص" تمثل برنامج عمل معد من طرف الآمرين بالصرف المعنيين، حيث يحدد لكل حساب الأهداف المسطرة وكذا آجال الانجاز " مع وجوب المتابعة ومراقبة تنفيذ البرنامج من طرف المسيرين المعنيين.

وبهذا اقترب المفهوم الجديد لحسابات التخصيص الخاص كثيرا من عناصر الإصلاحات المرجوة من نظام الموازنة، إلا أن هذه الحسابات لا تزال تسجل نقائص وتجاوزات لعل أهمها:

– إن بعض الحسابات تفتح في قوانين المالية دون أن يتبعها إصدار نصوص تنظيمية توضح كيفية تنفيذها واستعمالها، إلا بعد مرور فترة طويلة مما يؤدي إلى عدم تنفيذها.

– في ظل غياب حدود وشروط فتحها أصبح معظم الوزراء يلجؤون إليها كوسيلة مفضلة لتسيير قطاعاتهم، وهذا ما يؤدي إلى أن تكون هذه الحسابات يشوبها بعض الغموض في برامجها وأهدافها.

– يسجل غياب المرونة المطلوبة في إجراءات تنفيذ نفقات الميزانية العامة للدولة وتلك المستخدمة في تنفيذ هذه الحسابات، وكذلك الأمر بالنسبة للرقابة إذ لا توجد إجراءات خاصة تسمح بمتابعة ورقابة تسييرها.

– أيضا إن تحديد الأهداف الكمية والكيفية يتم بشكل غير دقيق، وكمثال على ذلك برنامج البحث العلمي والتطوير التكنولوجي، حيث من بين الأهداف المسطرة ضمنه هو زيادة نسبة حصة الناتج الداخل المخصص للبحث العلمي من 0.2% إلى 1%، وهكذا نلاحظ أن الأهداف تكون عامة في معظم الأحيان، وهذا يحد من تقييم فعالية البرنامج الذي يبقى مقترن بقياس كمي لا نوعي.

– انعدام الدراسات الشاملة والدقيقة قبل فتح حسابات التخصيص الخاص، كما أن التقييم المعمول به هو قياس ما تم إنفاقه واستهلاكه دون الاهتمام بالنتائج المحققة، وهي ما يتوقف عليه زيادة اعتمادات إضافية.

ثانيا-اختلالات بمدونة الموازنة

-**عدم تفصيل النفقات:** يعتبر النظام الحالي لتصنيف النفقات غير فعال إذ تشوبه مجموعة من العيوب تحول دون فهم واستيعاب العناوين المتضمنة في الموازنة، لعل أهمها ما يلي:

-من حيث طريقة التقديم نلاحظ عدم وضوح عناوين النفقات بشكل لا يمكن من تحديد أوجه الإنفاق المختلفة، إذ هناك نوع من تشتت النفقات وهذا ما سنحاول توضيحه من خلال المثالين التاليين:

المثال الأول:

العنوان الثالث: وسائل المصالح

القسم الأول: الموظفون – مرتبات العمل.

31 -02: التعويضات والمنح المختلفة.

القسم الثالث: التكاليف الاجتماعية.

33 -01: المنح العائلية.

33 -02: المنح الاختيارية.

نلاحظ تشتت وتفرع النفقات الخاصة بالمنح بين القسمين الأول والثالث بشكل لا يمكن من فهم واستيعاب محتوى الاعتمادات المخصصة لجانب المنح.

المثال الثاني:

العنوان الثالث: وسائل المصالح القسم الأول: الموظفون – مرتبات العمل.

31 -01: الإدارة المركزية – الأجور الرئيسية.

31 -02: التعويضات والمنح المختلفة.

31 -03: الموظفون المناوبون والمداومون – الأجور ولواحقها.

العنوان الرابع: التدخلات العمومية.

القسم الثالث: النشاط التربوي والثقافي.

43 -01: الإدارة المركزية – المنح -تعويضات التدريب -الرواتب المسبقة – نفقات التكوين.

تظهر هنا صعوبة التحديد الواضح والدقيق لمحتوى وحجم النفقات المتعلقة بالموظفين، نظرا لتشتتها بين عدة أقسام تنتمي لعناوين مختلفة. كما تحب الإشارة إلى أن طريقة التقديم والتصنيف الحالية لا تعكس بوضوح

تقسيم المهام بين القطاعات الوزارية، إذ نجد من بين النفقات الخاصة بوزارة ما نفقات متعلقة بنشاطات تندرج ضمن مهام وزارات أخرى.

المثال الثالث: تحد من بين النفقات الخاصة بوزارة العدل نفقات متعلقة بالنشاط الثقافي، الذي يندرج مبدئيا ضمن المهام الخاصة بوزارة الثقافة.

- **عدم تماشي مدونة نفقات التسيير مع نفقات التجهيز:** وهذا لأن مدونة نفقات التسيير تقسم النفقات حسب الوزارات، أما مدونة نفقات التجهيز تقسم على شكل قطاعات الصناعة، الزراعة، الري....)، إن عدم التناسق بين المدونتين أدى إلى وجود نفقات مسجلة في موازنة التجهيز ولكنها من المفروض أن تسجل في ميزانية التسيير.

المثال الرابع: اقتناء السيارات يسجل في موازنة التسيير الوزارة معينة وفي موازنة التجهيز في وزارة أخرى.

- **مدونة لا توفر المعلومات المطلوبة:** إن التقنين الحالي للموازنة العامة للدولة في مجالي التسيير والتجهيز لا يبدوا مطابقا للحاجات الضرورية لاستعمال المعلوماتية، لذلك يكون من المستحسن إعادة النظر في المدونة تبعا لمقتضيات تناسق التصنيفات الإدارية الاقتصادية والوظيفية بما يسمح باستعمال سهل للمعلوماتية. وعليه فنظام الموازنة الحالي يعاني من عدم كفاية وصعوبة ونقص المعلومة في مجال عمليات الموازنة.

-**مدونة الإيرادات:** بالنسبة لمدونة الإيرادات فإن المشاكل المطروحة للإصلاح تعتبر جد محدودة في الحالة التي يسمح فيها التصنيف المستعمل بمعرفة طبيعة هذه الإيرادات بدون مشكل، ومع ذلك يكون من المناسب تعديل تقنين الإيرادات، في إطار المعالجة الآلية للمعلومات[1].

ثالثا-اختلالات في الرقابة

- **واقع قانون ضبط الموازنة:** يشكل قانون ضبط الموازنة فرصة بالنسبة للبرلمان لمتابعة الكيفيات التي تم بها تنفيذ الموازنة والتقييم النتائج المترتبة على قانون المالية وتحليل شروط تطبيقه، غير أنه إذا كان هذا النوع من الرقابة يحظى من الناحية النظرية بأهمية بالغة إلا أن فعاليته من الناحية العملية تبقى جد متواضعة وهذا راجع إلى[2]:

أولا-التصويت يتخذ طابعا شكليا محضا، يرجع ذلك إلى التأخر الذي يحصل في إيداعه لدى المجلس، إذ أنه من غير المعقول أن تقوم المناقشة بشأن موازنات نفذت منذ وقت طويل أي بعد تغير الحكومة والوزراء عادة، حيث لم يعرض قانون ضبط الموازنة قبل 2008 إلا أربعة مرات منذ الاستقلال والجدول التالي يبين تأخر إعداد قوانين ضبط الموازنة.

[1]- جمال لعمارة، "منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة،2004، ص ص 43-45.
[2]- Yahia Denideni, La Pratique Du Système Budgétaire De L'état En Algérie, OPU, 2002, p 367.

الجدول رقم 02-01: قانون ضبط الموازنة 1978-1981

الدورة	قانون ضبط الموازنة	الفارق الزمني
1978	رقم 80-02 سنة 1980 الجريدة الرسمية 07	سنتان
1979	رقم84 -04 1984/02/07 الجريدة الرسمية 02	05 سنوات
1980	رقم 85-10 1985/12/26 الجريدة الرسمية 57	05 سنوات
1981	رقم 87-02 الجريدة الرسمية 04	07 سنوات

من إعداد: كمال مسعودي، أهمية الحوكمة في الميزانية العامة للدولة-حالة الجزائر-

ولكن منذ سنة 2011 تم الالتزام بإصدار قانون ضبط الموازنة حيث كل سنة يصدر القانون المتعلق بالسنة (ن-3).

ثانيا-أن نواب المجلس الشعبي الوطني يعطون أهمية كبيرة لمناقشة قانون المالية أكثر منه في قانون ضبط الموازنة هذا ما يضعف تأثيره ويقلل من جدواه وفعاليته.

- **عدم فعالية الرقابة:** رغم توفر أجهزة رقابية كثيرة إلا أن الدور الذي تؤديه يبقى بعيدا عن المستوى المطلوب فتقارير هذه الهيئات عديمة الفعالية، فمثلا وعلى الرغم من أن المادة 16 من الأمر 16 /95 الصادر في 17/07/1995.

تشير إلى أن مجلس المحاسبة يعد تقريرا حول التحقيقات وأعمال الرقابة التي يقوم بها وترسل نسخة منه إلى رئيس الجمهورية وأن النص ينشر جزئيا أو كليا في الجريدة الرسمية، وأن نسخة منه تسلم إلى الهيئة التشريعية إلا أن كل ذلك غير موجود في الواقع، هذا الأمر يستدعي إعادة النظر في أهمية ودور الرقابة، وفي نصوصها التشريعية من أجل دعمها وتفعيل دورها في الكشف عن الخروقات والتجاوزات والمشاركة في تعديلها.

إن النظام الحالي للموازنة لا يمكن من ممارسة وتفعيل الرقابة على الأداء وفعالية النفقة لأن نوع الرقابة التي يوفرها تعد مراقبة حسابات والتي تستهدف الإجابة على السؤال التالي: هل صرفت النفقة في مجالها ومبلغها المحدد؟ دون التطرق إلى فعالية هذه النفقة، ومدى وملاءمتها لتحقيق الهدف منها والخيارات المتاحة الأخرى التي يمكن أن تحقق الهدف بطريقة أفضل.

- غياب مفهوم مسؤولية المسيرين: هذا راجع بالأساس لكونه لا توجد أهداف محددة مسبقا يجب على الأمر بالصرف بلوغها من خلال تنفيذ الموازنة، إذ يلزم في استهلاك الاعتمادات بشروط قانونية وتنظيمية لكنه لا يلتزم بأهداف معينة، مما يجعله غير مسؤول عن فعالية تسيير المصالح العمومية التي تقع تحت سلطته، وعدم تحديد الأهداف بشكل واضح مسبقا لا يمكن من محاسبة الأمر بالصرف.

الفرع الرابع: نقص الشفافية في الموازنة

-**وثائق الموازنة:** يشير ميثاق صندوق النقد الدولي FMI المتعلق بإرساء الشفافية في تسيير المالية العامة ضرورة شمول الوثائق المساندة للموازنة كشوفا مختلفة (مثل كشوف الصناديق الممولة من خارج الموازنة والهيئات المستقلة، وأنشطة شبه المالية العامة، ومخاطر المالية العامة)، ووثائق مرجعية (مثل الوثائق الخاصة بتوقعات المالية العامة والتوقعات الاقتصادية).

وفي الجزائر مسألة الوثائق المرفقة بالموازنة تطرح عديد الإشكالات، فالوثائق الموازنة المذكورة في المادة 68 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية الحصول عيها صعب جدا، خاصة فيما يتعلق بالملحقات التفسيرية والتقدير المالي والاقتصادي. وفي هذا الشأن نشير إلى أن الوثائق المالية في الجزائر غير متداولة تماما في مجال الإعلام القانوني وبالتالي فإن الصحافة تشكل المنفذ الوحيد للاطلاع على وثائق موازنة الدولة، ويمكن القول بأن هذا النوع من الوثائق (وإن وجدت فعلا) فإنها تبقى محتكرة لدى أعضاء السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فقط. إذ أن الوثائق المتضمنة لمجمعات الموازنة لا تكون محل نشر، وليست متاحة للجمهور بل أكثر من ذلك تعد ريما من أسرار الدولة التي لا يجب نشرها، الأمر الذي يدل على ثقافة عدم الثقة التي تتميز بها أغلب بلدان العالم الثالث ومن بينها الجزائر، وهنا تجدر الإشارة إلى أن المؤسسات الدولية تعترف بسر الدولة في حالات محدودة جدا كالأمن والدفاع.

-غموض الأعباء المشتركة: بشكل عام فإن مبالغ الأعباء المشتركة تظهر عادة في موازنة الدولة بشكل غامض وغير واضح الوجهة والتقسيمات، إن موازنة الأعباء المشتركة لسنة 2007 سجلت زيادة تقدر ب: 22.24% مقارنة من الاعتمادات المفتوحة في الموازنة التكميلية لسنة 2006، ويفسر هذا الارتفاع بالزيادات المسجلة على مستوى الوظيف العمومي فيما يخص الأجور والمنح الخاصة بالتقاعد من جهة، والنفقات المخصصة من أجل التحضير للتشريعات المحلية من جهة أخرى.

إن استراتيجية تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد في الجزائر تستلزم مداومة الإصلاح التشريعي والمؤسسي لكيفية إدارة الأموال وممتلكات الدولة بهدف تنظيم العمل في العديد من القطاعات ووضع نظم رقابية وجوانب تنظيمية تتميز بالوضوح والبساطة الملائمة وخلق بيئة جيدة للحد من مظاهر الفساد ومسبباته، وسوف نستعرض فيما يلي أهم الجهود الوطنية لتحقيق الأغراض سابقة الذكر.

المطلب الثاني: مشروع عصرنة نظام الموازنة العامة

إن الهدف من هذا القانون هو تطوير نظام الموازنة الجزائري بشكل يسمح بتعزيز قدرات وزارة المالية على أداء وظائفها، كما يقدم موازنة شاملة تستوعب كافة العمليات المالية للحكومة بتقديرات دقيقة وواضحة في الوقت المناسب ، مما يسمح بإضفاء الشفافية في عمليات الموازنة ورفع فعالية النظام في تحقيق الأهداف الاقتصادية والمالية والسياسية والاجتماعية، وهذا من أجل معالجة الخلل والقصور الموجود في نظام الموازنة وتماشيا مع موجة الإصلاح في هذا المجال التي يشهدها القطاع العام بإيعاز من المنظمات الدولية والإقليمية وبعض الدول المتقدمة.

أولا-إجراءات المتخذة من أجل تنفيذ المشروع

من أجل تجسيد هذا القانون العضوي تم التعاقد مع بعض الهيئات الدولية وتكليف هيئات وطنية بالمتابعة ولعل أهمها الهيئات التالية:

- **إبرام اتفاقية مع البنك الدولي:** انطلق الحديث عن تحديث نظام الموازنة العامة وذلك بعد الاتفاقية لقرض رقم AL-7047 الموقعة مع البنك الدولي في 18 أفريل 2001[1] المتعلقة بتمويل مشروع تحديث أنظمة الموازنة، لكن تنفيذ هذه الاتفاقية عرفت تأخرا حتى 2004[2].

-التعاقد مع مؤسسة1: CRC SOGEMA

تعاقدت الجزائر مع المؤسسة في مشروعين:

المشروع الأول (2004-2007): سمي بنظام تحديث نظام الموازنة، وكان بتمويل من البنك الدولي وركز على المحاور التالية[3]:

- الإطار متعدد السنوات الإعداد الموازنة وعرضها.
- التكامل بين رأس المال والنفقات المتكررة.

[1] - World Bank, Conformed Copy - L7047 - Budget Systems Modernization Project - Loan.Agreement, 2001. http://documents.albankaldawli.org/curated/ar‹757691468001496108.(2022/05/14)

[2]- World Bank, Algeria - Budget Systern Monetization. Washington, DC: World Bank Group http://documn ents.worldbank.org/curated/en/556101474839202l8/Algeria-Budget-Systein- Modernization 2010(2022/05/14).

[3]- CRCSOGEMA, Algeria-Budget System Modernization Project, du site: http://ccsogetna.com/fiches/65/476/Algeria ---Budget- System - Modemisation -Project.html. (2022/04/14).

– تنفيذ التصنيف الجديد للموازنة (الإداري والوظيفي، والاقتصادي).

– مسائلة مديري الموازنة.

– دعم وزارة المالية في أداء المهام والإجراءات الأساسية.

– بناء قدرات وزارة المالية في مجال نظم المعلومات الإدارية.

– تصميم وتطوير وتنفيذ نظم المعلومات الإدارية.

– تعزيز البنية التحتية لتكنولوجيا الإدارات في وزارة المالية التي تشارك في هذا المشروع.

– تصميم وتنفيذ نظام لإعداد الموازنة الحكومية المتكاملة (SIGBUD) لدعم الموظفين المعنيين المشاركين في عملية إعداد الموازنة وتمكين المديرين لتعزيز ميزانيات الأنشطة على مستوى أدنى.

المشروع الثاني (2008-2012)[1]: يواصل مسار المشروع الأول ويوجه أساسا إلى ما يلي:

–الدعم القانوني، إطار النفقات على المدى المتوسط والتعاقد مع ADETEF لتحديث سيرورة النفقات العامة.

– المساعدة التقنية من أجل تعزيز قدرات وزارة المالية في مجال نظم المعلومات الإدارية.

– تركيب أنظمة الموازنة التي تتكامل مع الموازنة الحكومية، ونظام (SIGBUD) وذلك بعد التعاقد مع مؤسسة INEUM الفرنسية.

– برنامج تدريبي واسع النطاق موجه إلى جميع الموظفين العاملين في الموازنة.

– خطة الاتصالات ترتبط مع الإصلاح.

– **الهيئات المكلفة بمتابعة المشروع:** يعتمد المشروع على ثلاث هياكل تنظيمية مكملة لبعضها وتتمثل في[2]:

– هيكل تنظيمي وظيفي وعملي داخلي على مستوى وزارة المالية.

– هيكل تنظيمي وظيفي وعملي داخلي على مستوى كل وزارة أو هيئة عمومية.

– هيكل مؤسساتي على المستوى الحكومي من أجل اتخاذ القرارات الكبرى والتوجهات ذات الطبيعة الاستراتيجية وتعزيز التبادل والتشاور بين الهيئات الوزارية والمؤسسات العمومية الأخرى في المجالات المتعلقة بالإصلاح الموازني.

[1]- CRCSOGEMA, Alegria - Budget System Modernisation II, du site http://cresogetna.conn/fiches66/355/ Algeria---Budget-Systein-Modemisation-II.html (2022/04/14).
[2]- Projet MSB, feuille de route 18/09/2009, ministère des finances, P 07.

الفرع الثاني: المحاور الأساسية لمشروع تحديث الموازنة ومشروع القانون العضوي:

جاء مشروع نظام الموازنة الجديد بتعديلات تمس طريقة تقديم الموازنة ومدونتها والوثائق المكونة لها حيث يتم مراجعة للقانون الأساسي بقوانين المالية 17-84 بوضع مشروع تمهيدي للقانون العضوي لقوانين المالية أهم المحاور التي شملها المشروع:

- **التخطيط المتوسط المدي:**

ويقصد به التعبير عن الأولويات والأهداف والتوقعات للإيرادات والنفقات على مدى يفوق السنة، إن هذا لا يتعارض مع مبدأ السنوية بحيث يقدم نفس مستوى التفصيل للموازنة السنوية كما أن البرلمان يعني بالمصادقة على هذه الأخيرة دون التوقعات التي تشمل السنتين المواليتين للسنة المالية المعنية والتي تقدم للاسترشاد بها، حيث تبني توقعات النفقات للسنة المعنية على أساس توقعات للسنتين السابقتين إضافة إلى السنتين المواليتين، وبهذا يمنح رؤية على مدى متوسط قدره خمس سنوات هذا ما جاء في المادة 02 من مشروع القانون العضوي ويمكن توضيح ذلك كما يلي:

الجدول رقم 02-02: إطار الموازنة المتعدد السنوات

النفقات الحقيقة	توقعات النفقات	توقعات السنة	توقعات السنة	توقعات السنة
ن-2	ت-1	المعنية ن	ن+1	ن+2

من إعداد: كمال مسعودي، أهمية الحوكمة في الميزانية العامة للدولة-حالة الجزائر-.

إن الإطار المتعدد السنوات يضفي مزيدا من الشفافية على الموازنة العامة ويعطي صورة أفضل للوضعية المالية العامة في تخصيص للموارد مع الحفاظ على مزايا التسيير الفعال للموارد العامة، كما يمكن من تكييف البرامج مع الظروف المالية[1]، هذا ما يتطلب تحضير و تحليل فرضيات الاقتصاد الكلي على أساس تعدد السنوات وبناء توقعات على افتراضات وتطور المؤشرات الاقتصادية الكلية وكذا تحديد الأسقف المحددة لكل وزارة في التوجهات الكبرى للدولة، كما أن التوقعات متعددة السنوات تتم على أساس افتراضات واتجاهات تطور المجاميع الكبرى للاقتصاد الوطني (سعر الصرف، التضخم، سعر برميل النفط ...)[2].

حيث يرتكز هذا التسيير على المحاور التالية:

- **التسيير وفق البرامج:** يعتمد هذا الأسلوب على ترجمة الخطط والنشاطات الحكومية في شكل برامج تسعى من خلالها الحكومة إلى تحقيق أهدافها، ثم قياس مدى تحقق هذه الأهداف باستعمال مؤشرات الأداء

[1]- تقرير حول تقرير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، نقطة الارتكاز الوطنية الجزائر :2012، ص 111.

[2]- Pierre demangel , la refome budgétaire, dans les pays Algérie Maroc, Tunisie, a partire du site: http://www.worldbank.org/publicsector/civilservice/fen chadmin/Lareform ebudgetaire.pdf (2022/04/14).

ويستوجب أن تحدد كل وزارة مسبقا مهمتها والهدف من هذه المهمة، ثم تقسمها بالتدرج إلى برامج وبرامج فرعية وعمليات مما يسهل تحقيق الأهداف المرجوة من المهمة، قد تشترك أكثر من وزارة في حافظة أو برنامج من أجل تنفيذ البرامج المشتركة وقد تمتلك الوزارة أكثر من حافظة.

- **قياس الأداء:** لا بد أن تكون الأهداف المسطرة دقيقة وقابلة للمراجعة والتحقق في الوقت المحدد وبالوسائل المتاحة وقابلة لقياس النتائج المحققة مقارنة مع النتائج المنتظرة والوسائل المخصصة للبرامج، مما يساعد على تنمية مسؤولية المسيرين وتعزيز شفافية الموازنة، وبالتالي ضمان أفضل تسيير للموارد العامة لفائدة الشعب.

- **تصنيف النفقات:** المادة 27 من مشروع القانون يصنف النفقات في ثلاث أنواع من التصنيفات يتماشى مع تسيير الموازنة بالبرامج.

- **التصنيف حسب النشاط:** يسمح هذا التصنيف بتوضيح النشاطات بحيث يقسمها إلى مهام واضحة تتجسد كل مهمة في حافظة، بحيث تجمع كل حافظة مجموعة من البرامج تتفرع بدورها إلى برامج فرعية ثم النشاط، وذلك في سبيل تحقيق الأهداف المرجوة من هذه المهام، ويمكن توضيح هذا التصنيف في الشكل التالي:

الشكل رقم (02-02): تصنيف النفقات حسب النشاط

- **التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة (المدونة)**

ويسمى أيضا تصنيف المدونة ويتكون من العناوين التالية[1]:

- مرتبات الموظفين
- توظيف
- استثمارات
- تحويلات
- دين عمومي
- نفقات العمليات المالية
- النفقات غير المتوقعة

يمكن هذا التصنيف معرفة طريقة تخصيص الأموال العمومية في شكل أعباء، ما يسمح بمتابعة النفقة ويسر للمسيرين تحليل وتسيير الأوضاع حسب نوع النفقة.

- **التصنيف وفق مركز المسؤولية:** إن اعتماد موازنة البرامج يتطلب في إدارته تصنيفا واضحا لمركز المسؤولية المسؤولة عن الحسابات، حيث أن ربط النشاطات بأهداف معينة يتطلب تحميل عبء تحقيقها إلى مسؤول معين والذي يكون مسؤولا عن النتائج المحققة.

- **التقديم الجديد للموازنة:**

يجب أن يحتوي على المجلدات الثلاث التالية:

- المجلد 01: مشروع موازنة الدولة.
- المجلد 02: تقارير حول الأولويات والتخطيط.
- المجلد 03: التوزيع الإقليمي للموازنة.

الفرع الثالث: حالة المشروع

لقد أقر القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية بتاريخ 02 سبتمبر سنة 2018 بعد تأجيلات متعددة وسوف يبدأ التطبيق سنة 2023 ويكون تطبيق تدريجي سنة 2021 وسنة 2022، سوف يتم عرض هذا القانون العضوي في آخر الفصل[2].

[1]- Projet de Modernisation des System Budgétaires Phase 02, (B01_1_1- Aperçu densemble de la modernisation des systèmes Budgétaires en Algerie,P39 du site www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/fenchadmin/Pr%E9sent (2022/04/14).

[2]- malik Seddiki, investissements publics et gouvernance en Algérie : Quelle relation, colloque interational : évaluation des effets des programmes d'investissements publics 2001-2014 et leurs retombées sur lemploi l'investissement et la croissance économique, setif, 2013.

وتماشيا مع التحديث كرس قانون المالية 2017 لأول مرة مبدأ التأطير في الميزانية على المدى المتوسط بإدراج توقعات الثلاث سنوات، وهي عملية تسمح بوضوح أفضل للسياسة المالية، وفي هذا الإطار، تنص المادة 95 من قانون المالية على إنشاء إطار للميزانية على المدى المتوسط يحدد سنويا من أجل أكثر وضوح في سياسة الميزانية؛ ولهذا فقد تم إرفاق قانون المالية ل 2017 لسنوات 2018 و2019 بتوقعات التي يمكن أن تكون محل تعديل من أجل تثبيتها النهائي في إطار قانون المالية للسنة المعنية. في المادة 109 الإيرادات العامة والمادة 110 النفقات العامة، وكذلك قانون المالية لسنة 2018 كرس إطار الموازنة متوسطة الأجل، حيث تم إرفاق توقعات سنة 2019 و2020.

إن هذا الإجراء سيسمح بالوضوح وبتحكم أحسن في النفقات، قد أخذ بعين الاعتبار عند إعداد الموازنة: الأولويات الحكومية، النفقات الاجتماعية والخاصة بالأجور وأخيرا نفقات التسيير والتجهيز.

المبحث الثاني: القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية

بعد شروع الجزائر في تحديث نظام الموازنة والعمل على الإصلاحات اللازمة كان الموعد المحدد للتنفيذ هو سنة 2010 ولكن لم يتم الالتزام بهذا الموعد نتيجة لعدة صعوبات تواجه المشروع، منها وجود نظام محاسبي تقليدي قلة الخبراء في هذا المجال، عدم إدراك أهمية الموازنة، قلة الوسائل التكنولوجية الحديثة، ولكن تم في سبتمبر 2018 صدور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية.

المطلب الأول: ماهية القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر سنة 2018 المتعلق بقوانين المالية

إن هذا القانون العضوي مشروع طموح وخطوة لإصلاح المنظومة المالية فهو يمثل الدستور المالي للدولة، إن الهدف منه هو تعريف إطار تسيير مالية الدولة الذي يحكم إعداد قوانين المالية وكذا مضمونها وكيفية تقديمها والمصادقة عليها من قبل البرلمان، كما يحدد مبادئ وقواعد المالية العمومية وحسابات الدولة وكذا تنفيذ قوانين المالية ومراقبة تنفيذها[1].

أولا-يضم هذا القانون العضوي ستة أبواب يمكن عرضها كالتالي:

الباب الأول: أحكام عامة والذي يعرف قوانين المالية وأنواعها وهيكلتها.

الباب الثاني: موارد الدولة وأعباءها وحساباتها تطرق إلى موارد الموازنة وتصنيفها وتخصيصها، وأعباء الموازنة ورخصها، وتصنيفها، وموارد الخزينة وأعباؤها، وحساباتها.

الباب الثالث: تحضير مشاريع قوانين المالية وتقديمها والمصادقة عليها تناول تحضير مشاريع القوانين وتقديمها وإيداعها، وبنيتها.

[1]- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 53، الصادرة بتاريخ 02 سبتمبر 2018، ص 09.

الباب الرابع: تنفيذ قوانين المالية، ويبين وحدة تنفيذ الاعتمادات.

الباب الخامس: القانون المتضمن تسوية الميزانية والذي يتم من خلاله التعريف بهذا القانون ومحتوياته والوثائق المرفقة.

الباب السادس: أحكام انتقالية وختامية ويتعلق بتاريخ التنفيذ والتقادم الرباعي، وإنشاء بيانات تنفيذية لتحصيل المستحقات غير تلك المتعلقة بالضريبة والأملاك المحدثة لفائدة مصالح الدولة وغير المدرجة في هذا القانون.

ثانيا-تأطير الموازنة

حسب المادة 5 من القانون العضوي يعد قانون المالية وفق تأطير موازني متوسط المدى، كل سنة، حيث يحدد للسنة المقبلة والسنتين الماليتين، تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد ميزانية الدولة، ومديونية الدولة عند الاقتضاء. ويمكن مراجعة لتأطير الموازنة المتوسط المدى خلال إعداد مشروع قانون المالية للسنة. ولا بد أن يندرج إعداد ميزانية الدولة والمصادقة عليها وتنفيذها، وفقا لهدف تحقيق استدامة مالية، تواكب الإطار المتوسط المدى.

ثالثا-مبدأ تسيير السياسات العمومية:

وفقا للمادة 02 و06 من القانون العضوي، يؤسس تنفيذ السياسات العمومية على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج، وذلك انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة، والنتائج المنتظرة وفقا لغايات المصلحة والتي تكون موضوع تقييم[1].

الفرع الثاني: موارد الدولة وأعباؤها

تتضمن موارد الدولة وأعباؤها كل من موارد الموازنة وأعباؤها وموارد الخزينة وأعبائها.

أولا-موارد الموازنة وأعباؤها:

وتتضمن ما يلي:

- الإيرادات المتحصل عليها من الإخضاعات مهما كانت طبيعتها وكذا من حاصل الغرامات.
- مداخيل الأملاك التابعة للدولة.
- مداخيل المساهمات المالية للدولة وكذا أصولها الأخرى.
- المبالغ المدفوعة مقابل الخدمات المقدمة من قبل الدولة وكذا الأتاوى.
- مختلف حواصل الميزانية.

[1]- نفس المرجع السابق، ص 09.

- الحواصل الاستثنائية المتنوعة.
- الأموال المخصصة للمساهمات والهبات والوصايا.
- الفوائد والحواصل المتحصل عليها من القروض والتسبيقات وتوظيف أموال الدولة.

أعباء الميزانية: وتتضمن حسب الطبيعة الاقتصادية ووفقا للمادة 29 الأبواب التالية[1]:

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

بالإضافة إلى هذا التصنيف نصت المادة 29 من هذا القانون العضوي على التصنيفات الآتية:

- **النشاط:** يتكون هذا التصنيف من البرنامج وتقسيماته.
- **الطبيعة الاقتصادية:** يتكون هذا التصنيف من أبواب النفقات وأقسامها.
- **الوظائف الكبرى للدولة:** يتكون هذا التصنيف من خلال تعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة.
- **الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها:** يتكون هذا التصنيف من توزيع الاعتمادات المالية على الوزارات والمؤسسات العمومية.

وتحدد العناصر المكونة للتصنيفات المذكورة أعلاه عن طريق التنظيم، الذي لم يتم إصداره بعد.

ثانيا-موارد الخزينة وأعباؤها:

حسب المادة 59 من القانون العضوي تنتج موارد الخزينة وأعبائها من العمليات التالية:

- توظيف المتوفرات المالية.
- إصدار وتحويل وتسديد الإقتراضات.

[1]- نفس المرجع السابق، ص 12.

- تسيير الأموال المودعة من قبل المكونين لدى الخزينة.

- خصم وقبض السندات مهما كانت طبيعتها، الصادرة لصالح الدولة.

الفرع الثالث: المحاسبة الممسوكة من طرف الدولة

حسب المادة 65 من القانون العضوي تمسك الدولة محاسبة الموازنة تنقسم إلى:

- **محاسبة قائمة على مبدأ محاسبة الصندوق:** وتتعلق بمحاسبة الالتزامات ومحاسبة إيرادات ونفقات الموازنة العامة.

-**محاسبة قائمة على مبدأ معاينة الحقوق والواجبات:** وتتعلق بجميع عمليات الدولة.

- **محاسبة تحليل التكاليف:** تهدف إلى تحليل تكاليف مختلف الأنشطة الملتزم بها في إطار البرامج. يجب أن تكون حسابات الدولة منتظمة وصادقة وتعكس بصفة مخلصة ممتلكاتها ووضعيتها المالية.

الفرع الرابع: آجال تطبيق القانون العضوي

أول قانون مالية سوف يتم يحضر وينفذ وفقا للتشريع الجديد هو قانون المالية المتعلق بسنة 2023، كذلك قانون تسوية الموازنة لسنة 2023، وسوف يتم تطبيقه تدريجيا فيما يخص قوانين المالية لسنتي 2021 و2022 حيث تبقى خاضعة للقانون 84-17، لكن يتم إدراج كتلة عملياتية ووظيفية منصوص عليها بموجب القانون العضوي؛ تحضر وتناقش على أساس انتقالي مشاريع القوانين المتضمنة تسوية الموازنة المتعلقة بالسنوات 2023، 2024، 2025 ويصادق عليها بالرجوع إلى السنة المالية (ن-2).

المطلب الثاني: قوانين المالية وفق الإطار الموازنة الجديد

يكتسي طابع قانون المالية كل من قانون المالية للسنة، وقوانين المالية التكميلية، والقانون المتضمن تسوية الميزانية، وهو ما سنتطرف إليه في هذا المطلب.

الفرع الأول: قوانين المالية للسنة وقوانين المالية التصحيحية يقر قانون المالية للسنة ويرخص لكل سنة مدنية مجموع موارد الدولة وأعباءها الموجهة لإنجاز برامج الدولة طبقا لأهداف محددة والنتائج المنتظرة، التي تكون موضوع تقييم. أما قانون المالية التصحيحي يكون بهدف تعديل أو تتميم أحكام قانون المالية للسنة خلال السنة الجارية.

أولا-مرحلة تحضير مشاريع قوانين المالية للسنة

-**الجهة المكلفة بالإعداد:** حسب المادة 70 من القانون العضوي فإن قوانين المالية تقدم مجموع موارد وأعباء الدولة بصفة صريحة وتقيم هذه الصراحة من خلال المعلومات المتوفرة والتقديرات التي يمكن أن تنتج

عنها، وتحضر مشاريع قوانين المالية حسب المادة 69 من القانون العضوي من قبل وزير المالية تحت سلطة الوزير الأول[1].

- البيان التمهيدي لقانون المالية (التقرير):

حسب المادة 72 من قانون المالية تعرض الحكومة أمام البرلمان قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية في إطار إعداد مشروع قانون المالية تقريرا حول وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية يحتوي على:

- عرض التوجيهات الكبرى لسياستها الاقتصادية.

- تقييم على المدى المتوسط الموارد وأعباء الدولة.

يمكن أن يكون هذا التقرير محل مناقشة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

- تاريخ إيداع وبنية مشروع قانون المالية للسنة:

حسب المادة 71 من القانون العضوي، يودع مشروع قانون المالية للسنة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ 07 أكتوبر كأقصى حد من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية، ويودع قانون المالية التصحيحي خلال السنة، وحسب المادة 73 من القانون العضوي يتضمن مشروع قانون المالية للسنة أربعة أجزاء متباينة والتي يمكن أن يحتويها قانون المالية التصحيحي وهي[2]:

- الجزء الأول يحتوي علي:

-الأحكام المتعلقة بالترخيص السنوي لتحصيل الموارد العمومية وتخصيصها.

- مبلغ الموارد المتوقعة من طرف الدولة التي من شأنها أن تسمح بتغطية لعمليات الموازنة والمالية للدولة.

- الجزء الثاني ومن خلاله يتم تحديد:

- بالنسبة للموازنة العامة، حسب كل وزارة ومؤسسة عمومية، مبلغ رخص الالتزام واعتمادات الدفع.

- بالنسبة لحسابات التخصيص الخاص، مبلغ اعتمادات الدفع وعند الاقتضاء رخص الالتزام.

- بالنسبة للحسابات التجارية، سقف المكشوف المطبق عليها.

الجزء الثالث ويتضمن:

- رخصة منح ضمانات الدولة وتحديد نظامها.

- رخصة التكفل بديون الغير وتحديد نظامها.

[1]- نفس المرجع السابق، ص 17.
[2]- نفس المرجع السابق، ص 17.

– الأحكام المتعلقة بوعاء ونسبة وكيفيات تحصيل الاخضاعات مهما كانت طبيعتها. ويجب ألا تؤثر هذه الأحكام على توازن الموازنة.

– كل حكم يتعلق بالمحاسبة العمومية وتنفيذ ورقابة الإيرادات والنفقات العمومية.

– **الجزء الرابع ويحوي ثمانية جداول كالآتي:**

–**الجدول أ:** يتعلق بالإيرادات مقسمة إيراد بإيراد.

– **الجدول ب:** ويتعلق بالاعتمادات المفتوحة للسنة والموزعة حسب كل وزارة أو مؤسسة عمومية وحسب البرامج وحسب التخصيص، ويبين رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوحة.

–**الجدول ج:** يبين قائمة الحسابات الخاصة للخزينة ومحتواها حسب كل صنف.

– **الجدول د:** ويبين توازنات الموازنة المالية والاقتصادية.

– **الجدول هـ:** ويبين قائمة الضرائب والاخضاعات الأخرى وحواصلها، المخصصة للدولة وللجماعات الإقليمية وكذا تلك المخصصة بطريقة غير مباشرة لهذه الأخيرة.

– **الجدول و:** يتعلق بالرسوم شبه الجبائية.

– **الجدول ز:** ويتعلق بالاقتطاعات الإجبارية غير الجبائية الموجهة لتمويل هيئات الضمان الاجتماعي.

– **الجدول ح:** ويبين تقديرات النفقات الجبائية.

ثانيا–الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية للسنة ومشروع قانون المالية التصحيحي:

حسب المادة 75 من القانون العضوي ترفق جملة من الوثائق بقانون المالية وهي كالتالي[1]:

1–تقرير عن الوضعية والآفاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط ويبرز على الخصوص التوازنات الاقتصادية والمالية التقديرية.

2–ملاحق تفسيرية يبين فيها لاسيما التطور حسب صنف الضرائب بما فيها تلك المتعلقة بالتدابير الجديد وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن الموارد الأخرى.

3–وثائق مجمعة في ثلاثة أحجام تتعلق بما يأتي:

– **الحجم 1:** مشروع موازنة الدولة.

– **الحجم 2:** تقرير عن الأولويات والتخطيط يعده كل وزير وكل مسؤول مؤسسة عمومية مكلف بتسيير محفظة البرامج الموزعة حسب الإدارة المركزية، حسب المصالح غير الممركزة، وكذا حسب الهيئات العمومية تحت الوصاية والهيئات الإقليمية عندما تكلف هذه الهيئات العمومية بتنفيذ كل البرنامج أو جزء منه.

[1]- نفس المرجع السابق، ص 17.

ويتضمن كل برنامج من هذه البرامج، لاسيما التوزيع بحسب الأبواب للنفقات والأهداف المحددة والنتائج المنتظرة وكذا تقييمها مع الإشارة لاسيما لقائمة المشاريع الكبرى.

- **الحجم 3:** التوزيع الإقليمي لموازنة الدولة يتم إعداد هذه الوثائق وفقا للموازنة حسب كل برنامج والمتمحور حول النتائج وتكتسي الموازنة حسب البرنامج طابعا سنويا ومتعدد السنوات.

-جدول استحقاق الاعتمادات المتعلقة برخص الالتزام.

-قائمة كاملة للحسابات الخاصة للخزينة تبرز على الخصوص مبلغ الإيرادات والنفقات المتوقعة لحساب التخصيص الخاص.

-جدول التعداد يبين فيه تطوراته ويبرز التغيرات السنوية، ويعد حسب كيفيات محددة عن طريق التنظيم.

يتم تقديم البيانات والمعلومات المرتبطة بالمحافظة على المصالح الرئيسية للدولة وبالدفاع الوطني في وثائق على شكل ملائم، ويجب أن يتم نشرها مع مراعاة حساسيتها.

الوثائق التي ترفق بقانون المالية التصحيحي: حسب المادة 76 من القانون العضوي يمكن حصرها في الآتي[1]:

- تقرير تفسيري للتعديلات المدرجة في قانون المالية للسنة.

- أي وثيقة من شأنها تقديم معلومات ضرورية ومفيدة.

ثالثا-مرحلة المصادقة على قوانين المالية

- **كيفية المصادقة:** حسب المادة 77 من القانون العضوي تكون كالتالي:

-**المصادقة على إيرادات الميزانية:** تكون إيرادات الميزانية العامة للدولة موضوع تصويت إجمالي.

المصادقة على النفقات: تكون موضوع تصويت إجمالي مهما كانت طبعتها، بما فيها المتعلقة بالحسابات الخاصة للخزينة.

- في حال التأخر على المصادقة على قوانين المالية للسنة والقوانين التصحيحية:

حسب المادة 78 من القانون العضوي في حال تاريخ المصادقة على قانون المالية لا يسمح بتطبيق أحكامه بحلول تاريخ أول جانفي من السنة المعنية.

-يستمر تنفيذ إيرادات ونفقات الموازنة العامة للدولة بصفة مؤقتة حسب الشروط الآتية:

- بالنسبة للإيرادات، وفقا لنسب وكيفيات التحصيل السارية تطبيقا لقانون المالية السابق.

[1]- نفس المرجع السابق، ص 18.

– بالنسبة لنفقات المستخدمين ونفقات سير المصالح وأعباء ديون الدولة ونفقات التحويل، في حدود جزء من اثني عشرة شهريا ولمدة ثلاثة أشهر، من مبلغ الاعتمادات المالية المفتوحة بعنوان السنة المالية السابقة.

– بالنسبة لنفقات الاستثمار ونفقات العمليات المالية، في حدود ربع الاعتمادات المالية المفتوحة حسب كل وزارة وحسب كل آمر بالصرف كما تم توزيعها في السنة المالية السابقة.

– يستمر تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكمها قبل بداية السنة المالية الجديدة.

رابعا–مرحلة تنفيذ قوانين المالية على قوانين المالية للسنة والقوانين التصحيحية

–**وحدة تنفيذ الاعتمادات:** حسب المادة 79 من القانون العضوي وحدة تنفيذ الاعتمادات المالية هو البرنامج، ويتم التوزيع المفصل للاعتمادات المالية المصوت عليها بموجب مرسوم فور صدور قانون المالية.

يتم هذا التوزيع حسب التدرج التالي[1]:

– الوزارة أو المؤسسة العمومية.

– البرنامج.

– البرنامج الفرعي.

– الأبواب.

ويتم حسب التخصيص بالنسبة للاعتمادات غير المخصصة.

يتم وضع هذه الاعتمادات المالية لفائدة مسيري البرامج المسؤولين عن:

– المصالح المركزية والمصالح غير الممركزة.

– المؤسسات والهيئات العمومية تحت الوصاية المكلفة بتنفيذ كل أو جزء من برنامج.

– الهيئات الإقليمية عندما تكلف بتنفيذ كل أو جزء من برنامج.

خامسا–الرقابة على تنفيذ الميزانية:

تخضع عمليات تنفيذ الميزانية العامة للدولة إلى ثلاث أنواع من الرقابة حسب الشروط التي يحددها الدستور وهذا القانون والأحكام التشريعية والتنظيمية الخاصة وهي:

– الرقابة الإدارية

– الرقابة القضائية.

[1]- نفس المرجع السابق، ص 19.

-الرقابة البرلمانية.

سادسا-القانون المتضمن تسوية الميزانية

حسب المادة 86 من القانون العضوي فإن القانون المتضمن تسوية الموازنة يعاين ويضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها والنفقات التي تم تنفيذها خلال السنة، وتم إيداع مشروع القانون المتعلق بتسوية الموازنة للسنة (ن-1) قبل أول عشر من السنة وتتمثل أهدافه في:

أولا-المعطيات والمعلومات التي يتضمنها قانون تسوية الموازنة

-**تقديم حساب السنة المالية:** والذي يتضمن ما يلي:

- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الصافي بين إيرادات ونفقات الموازنة العامة للدولة.

- الأرباح والخسائر المسجلة في تنفيذ عمليات الحسابات الخاصة للخزينة.

- الأرباح والخسائر التي قد تترتب على تسيير عمليات الخزينة

- **ضبط المبلغ النهائي لموارد وأعباء الخزينة:** التي ساهمت في تحقيق التوازن المالي للسنة الموافقة، المقدم في جدول تمويل.

- **المصادقة على حسابات نتائج السنة المالية:** الذي يعد على أساس الموارد والأعباء المسجلة، كما يخصص في الحصيلة نتيجة محاسبة السنة المالية، ويصادق على الحصيلة بعد هذا التخصيص وكذا ملحقاتها

- **المصادقة على التعديلات:** التي تم إدخالها بموجب مرسوم تسبيق على الاعتمادات المالية المفتوحة المتعلقة بالسنة المالية.

- **تغطية التجاوزات:** يغطي لكل برنامج معني الاعتمادات المالية الضرورية لتسوية التجاوزات المعاينة الناتجة عن حالة القوة القاهرة المبررة قانونا كما يلغي الاعتمادات المالية غير المستعملة أو غير المنقولة.

- يرفع لكل حساب خاص معني مبلغ المكشوف المرخص إلى مستوى المكشوف المعاين.

- يضبط أرصدة الحسابات الخاصة غير المنقولة للسنة المالية.

- يصفي الأرباح والخسائر الحاصلة في كل حساب خاص.

- يمكن أن يشمل أحكاما تتعلق بإعلام ورقابة البرلمان لتسيير مالية الدولة وكذا بمحاسبة الدولة، ونظام المسؤولية الأعوان المصالح العمومية.

سابعا-الوثائق المرفقة بمشروع قانون تسوية الموازنة

تتمثل الوثائق المرفقة بقانون تسوية الموازنة فيما يلي:

-ملاحق تفسيرية تتعلق بنتائج عمليات الموازنة والحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة.

- حساب عام للدولة ويتضمن:

- الميزان العام للحسابات.

- حساب النتائج والحصيلة.

- الملحق أو الملاحق.

- تقييم التزامات الدولة الخارجة عن الحصيلة.

- تقرير عرض يوضح على الخصوص، التغيرات في الطرق والقواعد المحاسبية المطبقة خلال السنة.

- **تقرير وزاري للمردودية يتم فيه توضيح:**

-الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الموازنة.

- مدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم تتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعاينة.

- **تقريرين لمجلس المحاسبة يتضمنان ما يلي:**

- تقرير يتعلق بنتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المالية المعنية وبتسيير الاعتمادات المالية التي تمت دراستها، بالأخص على ضوء البرامج المنفذة.

- تقرير يتعلق بتصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية والصدق والوفاء، ويدعم هذا التصديق بتقرير بين التحقيقات التي أجريت لهذا الغرض.

خلاصة الفصل

يمكن تلخيص الفصل في الآتي:

- هنالك عدة اختلالات في نظام الموازنة الجزائري مرتبطة بعمليات الموازنة وأخرى بالمدونة، واختلالات في الرقابة.
- إن الهدف من مشروع عصرنة نظام الموازنة العامة هو تطوير نظام الموازنة الجزائري بشكل يسمح بتعزيز قدرات وزارة المالية على أداء وظائفها، كما يقدم موازنة شاملة تستوعب كافة العمليات المالية للحكومة بتقديرات دقيقة وواضحة في الوقت المناسب.
- اتخذت الجزائر عدة إجراءات من أجل تنفيذ مشروع عصرنة الموازنة العامة حيث تعاقدت مع بعض الهيئات الدولية وتكليف هيئات وطنية بالمتابعة.
- إن هذا القانون العضوي 15-18 مشروع طموح وخطوة لإصلاح المنظومة المالية فهو يمثل الدستور المالي للدولة، إن الهدف منه هو تعريف إطار تسيير مالية الدولة الذي يحكم إعداد قوانين المالية وكذا مضمونها وكيفية تقديمها والمصادقة عليها من قبل البرلمان.

خـــاتمة

الخاتمة

كما تناول هذا البحث عصرنة نظام الموازنة العامة للدولة في الجزائر صمن القانون العضوي الجديد 18-15 المتعلق بقوانين المالية بما يتوافق والاتجاهات الحديثة في هذا المجال والذي قدم موازنة البرامج والأداء كأسلوب لإعداد الموازنة ويعطي حول كيفية التصرف بالمال العام كما يساهم في دعم شفافية موازنة العامة.

بناءاً على ما تقديمه في فصول البحث تم التوصل إلى أن عملية إعداد الموازنة العامة في الجزائر تتم وفق أسلوب موازنة البنود (التقليدية)، والتي بموجبها يتم مراقبة الوحدات الحكومية في عدم تجاوزها للتخصيصات الموضوعة لها وان يتم صرفها في الإراض المخصصة لها، دون أن تعير اهتمام لتقييم مدى تحقيق الأهداف التي صرفت من أجلها الاعتمادات، وبذلك يمكن القول بأن الأسلوب المتبع لأعداد الموازنة في الجزائر يهدف إلى تحقيق الرقابة المالية فقط.

إن موازنة البرامج والأداء تؤدي إلى ترشيد وضغط النفقات العامة من خلال التخطيط الدقيق للتكاليف الخاصة بكل نشاط ومن ثم تقدير تكاليف البرامج وبالتالي فإن هذه التكاليف المقدرة سوف تكون قريبة إلى حد ما من التكاليف الفعلية الأمر الذي يؤدي إلى الحد من الإسراف في الموارد العامة.

إن موازنة البرامج والأداء توفر معلومات محاسبية تفصيلية عن الأداء للجهات المعنية لكل نشاط من نشاطات البرامج وبالتالي تسهل من عملية الرقابة الإدارية.

يتطلب تطبيق أسلوب موازنة البرامج والأداء تغير الأسلوب المتبع لتبويب النفقات كما هو في الموازنة التقليدية بشكل يتوافق مع الموازنة الجديدة.

توصيات البحث

- تحسين اليات إعداد، إقرار وتنفيذ الموازنة العامة بما يواكب أفضل الممارسات في تجسيد العصرنة من خلال توضيح لتفاعلها مع عمليات الموازنة العامة وتأثيرها الإيجابي في مختلف المجالات.

- تحقيق النزاهة والأداء السليم في الوظائف العامة من خلال وضع وتطبيق مدونات ومعايير سلوك الوظيفة العامة وإقرار اليات لفرض ذلك.
- الاستمرارية في تحقيق المكاسب والإثراء والتحديث للبنية التشريعية لتصبح أكثر صراحة على توفير وإتاحة معلومات مفصلة ومبسطة عن مراحل إعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة، حيث يعتبر القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية خطوة مهمة في طريق الإصلاح.

آفاق البحث

على ضوء هذا البحث وجد ان موضوع عصرنة الموازنة العامة لايزال جديرا بالاهتمام والبحث، حيث هنالك العديد من النقاط يمكن أن تشكل نواة دراسات مستقبلية نذكر منها:

- دور منظمات المجتمع المدني في عصرنة الموازنة العامة للدولة.
- ميزانية البرامج والأداء ودورها في عصرنة الموازنة العامة.
- دور المحاسبة العمومية في تجسيد عصرنة الموازنة العامة للدولة.
- وفي الختام نأمل أن نكون قد وفقنا في معالجة موضوع الدراسة بالشكل الذي يحقق الاستفادة القصوى منه، بطبيعة الحال ربما هناك بعض الهفوات والقصور، التي تكون في كل جهد بشري فالكمال لله وحده.

الملاحق

تصريح شرفي

بالالتزام بمعايير الأمانة و النزاهة العلمية في إعداد مذكرة الماستر

أنا الممضي اسفله:

الطالب (ة): بن بونس بلال شعيب المولود(ة) بتاريخ: 1999.02.23 ب: المسيلة

الحامل لبطاقة التعريف الوطنية (أو ر.س.) رقم: 207537648 الصادرة بتاريخ: 2022.03.06 عن: بلدية المسيلة

المسجل بالسنة الثانية ماستر شعبة: علوم التسيير تخصص: تسيير عمومي خلال السنة الجامعية: 2022

والمعد لمذكرة الماستر التي تحمل عنوان: "موازنة البرامج والأداء كأسلوب لعصرنة الموازنة العامة في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية"

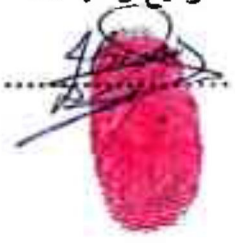
.....

.....

أصرح بشرفي أني إلتزمت بمراعاة معايير الأمانة والنزاهة العلمية المطلوبة في إنجاز مذكرة الماستر المذكور أعلاه.

حرر بتاريخ: 2022./06.../21

التوقيع و البصمة



*يحرر كل طالب (ة) تصريحا فرديا في حالة إعداد المذكرة من طرف أكثر من طالب(ة) واحد.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Université Mohamed Boudiaf a M'sila

Faculté des Sciences Économiques, Commerciales et des Sciences de Gestion

Département: .....

جامعة محمد بوضياف بالمسيلة

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

قسم: .....

تصريح شرفي

بالالتزام بمعايير الأمانة و النزاهة العلمية في إعداد مذكرة الماستر

أنا الممضي اسفله:

الطالب (ة): بن خليفة بهاء الدين المولود(ة) بتاريخ: 20/08/1998 ب: أولاد دراج

الحامل لبطاقة التعريف الوطنية (أو ر.س.) رقم L006003024 الصادرة بتاريخ 20.02.2022 عن: بلدية المسيلة

المسجل بالسنة الثانية ماستر شعبة: علوم التسيير تخصص: تسيير حضري خلال السنة الجامعية: 2022

والمعد لمذكرة الماستر التي تحمل عنوان: مواءمة البرامج والأداء كأسلوب لعصرنة الموازنة العامة في ظل القانون العضوي 18 - 15 المتعلق بقوانين المالية

.....

.....

أصرح بشرفي أني إلتزمت بمراعاة معايير الأمانة والنزاهة العلمية المطلوبة في إنجاز مذكرة الماستر المذكور أعلاه.

حرر بتاريخ: 21/06/2022

التوقيع و البصمة

.....

*يحرر كل طالب (ة) تصريحا فرديا في حالة إعداد المذكرة من طرف أكثر من طالب(ة) واحد

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

المراجع باللغة العربية

أولا–الرسائل الجامعية

1.بوجطو حكيم، الموازنة العامة وآفاق العصرنة –حالة الجزائر–، مذكرة ماجستير غير منشورة، مالية ومحاسبة، جامعة المدية، الجزائر، 2008.

2.صالح مصطفى المحمود عبد المنعم، واقع تطبيقات الموازنات التخطيطية في المؤسسات غير هادفة للربح في الأردن، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الرابع الريادة والإبداع، كلية العلوم الإدارية والمالية، جامعة فيلاديلفيا، الأردن، 2005.

3.الحماقي يمن وآخرون، موازنة البرامج والأداء كأحد أدوات التخطيط لنوع الاجتماعي، محاضرة بكلية التجارة، جامعة عين شمس، مصر، 2012.

4. ماجد رضا سندس، موازنة البرامج والأداء وامكانية تطبيقها في العراق، دراسة تطبيقية في مدينة صدام الطبية، رسالة ماجيستر غير منشورة، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 1990.

5. غنام فريد أحمد عبد الحافظ، إطار مقترح لإعداد وتطبيق موازنة البرامج والأداء في فلسطين، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية غزة، 2006.

6. سلطان إياد شاكر، إمكانية تطبيق موازنة البرامج والأداء ودورها في ترشيد الإنفاق الحكومي، دراسة ميدانية في عينة من الدوائر الحكومية في إقليم كوردستان، جامعة السليمانية، كلية الإدارة والاقتصاد، قسم المحاسبة.

7. أحمد الحسيني محمد حسين، أسلوب موازنة البرامج والأداء في إعداد الموازنة العامة للدولة بالتطبيق في الجمهورية اليمنية، رسالة الماجستير غير منشورة، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، العراق، 2003.

8. عبد اللطيف الرفاعي جيهان، الرقابة على الموازنة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا 2010.

9. الرشيدي أحمد، الإطار القانوني لسياسات اللامركزية في مصر، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة 2006.

10. يوسف بومدين، التعليم العالي وعلاقة مخرجاته بسوق العمل والتنمية في الجزائر بين الواقع والمأمول، ملتقى دولي حول "الجامعة والتشغيل"، الاستشراف، الرهانات والمحك، كلية العلوم الاقتصادية والتجارة علوم التسيير، جامعة المدية، يومي 04 و05 ديسمبر 2013.

ثانيا–المجلات

1. مجلة العلوم الاقتصادية، المجلد 9، العدد 35، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة البصرة، 2014.

2. مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد 19، العدد 1، 2017.

3. مجلة الاقتصاد الخليجي، العدد 22، 2012.

4. مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، المجلد 5، العدد 1، جامعة أم البواقي، الجزائر، جوان 2018.

ثالثا–الكتب

1. علي جاسم الزبيدي عبد الباسط، الموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها دراسة مقارنة، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، 2014.

2. الكرخي مجيد عبد جعفر، موازنة الأداء وآليات استخدامها في وضع وتقييم موازنة الدولة، دار المناهج، الأردن،2015.

3. أحمرو إسماعيل حسين، المحاسبة الحكومية من التقليدية إلى الحداثة، دار المسيرة، الأردن، بدون سنة النشر.

4. أندوراس عاطف وليم، الاقتصاد المالي العام، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون تاريخ نشر.

5. لعمارة جمال، "منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة،2004.

6. خالد شحادة الخطيب، ومحمد خالد المهيني، المحاسبة الحكومية، ط **01**، دار وائل للنشر، عمان الأردن،**2008**.

7. إسماعيل حسين، المحاسبة الحكومية من التقليد إلى الحداثة، ط01، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان الأردن 2003.

8. محمد عقلم باهر، المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي، ط02، مطبعة المعرفة، دمشق، دون تاريخ النشر.

رابعا–التقارير

1. تقرير حول تقرير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، نقطة الارتكاز الوطنية الجزائر 2012:.

2. الهيئات التشريعية وعملية الموازنة، أبحاث ودراسات دولية، سلسلة الأبحاث التشريعية، إعداد المعهد الديمقراطي للشؤون الدولية و. م. أ، 2003.

3. دون مؤلف، موازنة البرامج والأداء، أخبار المالية، 04 يونيو 2017.

خامسا–القرارات والمراسيم

1. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 53، الصادرة بتاريخ 02 سبتمبر 2018.

المراجع باللغة الأجنبية

- Jens Kromann Kristensen, Walter S. Groszyk et Bernd Bühler, L'élaboration et la gestion des budgets centrées sur les résultats, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Gouvernance, Volume 1– N° 4, 2002
- Alain Lombert et Didier Megaude, Rapport au gouvernement: la mise en œuvre de loi organique relative aux lois de finances, 2006.
- CRC Sogema, Rapport sur les option de budgétisation, -projet de modernisation des systèmes budgétaires (MSB) Algérie, Sous-composante 1.1- budgétisation pluriannuelle, Ministère des finances, Alger, 2005.
- Code révisé de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques, FMI, 2001.
- Ministère de finances, DGTPE, mission économique : budget et politique budgétaire au canada, [on line], ambassade de France au canada, Novembre 2004
- FMI, Manuel sur la transparence des finances publiques, [on line], Couverture : Sanaa Larousse réduction : - Albert Mauger, Correction: Annette, Berthail-Costa , Washington, 2001

- Yves Bertoncini , Lisa Steinacher, Le budget de l'Union européenne: quelques enjeux centraux de la révision de 2008-2009, [on line], centre d'analyse stratégique, République française, 9 juillet 2007
- Philippe Egoumé, Procédure d'exécution de la dépense publique et transparence, Présentation à l'ONG PUBLISHWHATYOUPAY, FMI, 26 avril 2007.
- François Ecalle, Maitriser les finances publiques pourquoi, comment ? Edition Economica, Paris, France 2005.
- Raymond Muzellec, finances publiques, 14éme édition, Dalloz, Paris 2006.
- VatentineHermaan et Françoise Mendel, les parlementa dans le monde recueil de données comparatives.
- Jess Burkhead, Government Accounting, John Wiley & Sons Inc, New York, USA, 1967.
- World Bank, Conformed Copy - L7047 - Budget Systems Modernization Project - Loan.Agreement, 2001.
- malik Seddiki, investissements publics et gouvernance en Algérie : Quelle relation, colloque interational : évaluation des effets des programmes d'investissements publics 2001-2014 et leurs retombées sur lemploi l'investissement et la croissance économique, setif, 2013.