

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان -



كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير

تخصص: تسيير العمومية

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر عنوان

دراسة شرح الميزانية حسب الأهداف

تحت اشراف الأستاذ:

شعيب بغداد

من إعداد الطالبين:

بن عيسى عبد الكريم

بلختير محمد

نوقشت بتاريخ 22 جوان 2025 أمام لجنة المناقشة المكونة من :

رئيسا
مشرفا
ممتحنا

جامعة تلمسان
جامعة تلمسان
جامعة تلمسان

أستاذ تعليم العالي
أستاذ تعليم العالي
أستاذ محاضر

السيد / بومدين إحمد
السيد / شعيب بغداد
السيد / خالد فضيل

السنة الجامعية 2025/2024

شهدت المالية العامة تطوراً ملموساً في العقود الأخيرة، بفعل التغيرات المتسارعة التي مست البنى الاقتصادية والسياسية والاجتماعية على الصعيدين الوطني والدولي. وقد فرضت هذه التحولات تحديات جديدة أمام الحكومات، دفعتها إلى إعادة النظر في أنظمة إعداد وتنفيذ ومراقبة الميزانيات العامة، بما يحقق أقصى درجات الكفاءة والفعالية والشفافية في إدارة المال العام. ففي ظل محدودية الموارد المالية وتزايد الضغوط على الإنفاق العمومي، لم تعد الطرق التقليدية في تسيير الميزانية، التي تركز على الجوانب المحاسبية والمدخلات، كافية لضمان الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتحقيق الأهداف التنموية.

أمام هذه التحديات، برزت الحاجة إلى تبني نماذج تسيير حديثة تعتمد على النتائج والأهداف بدلاً من الوسائل والمدخلات، ويُعد نظام تسيير الميزانية حسب الأهداف (GBO) من أبرز هذه النماذج وأكثرها شمولاً. إذ يقوم هذا النظام على ربط الاعتمادات المالية بأهداف واضحة وقابلة للقياس، مع اعتماد مبادئ الشفافية، المحاسبة، والمسؤولية في التسيير، وذلك في إطار دورة ميزانية تركز على التخطيط الاستراتيجي والتقييم المرحلي.

وقد بات هذا النموذج من أبرز أدوات إصلاح المالية العمومية في العديد من الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، حيث أثبتت فعاليته في تحسين جودة الإنفاق، ورفع مستوى الأداء المؤسسي، وتوجيه الموارد نحو الأولويات الوطنية. وفي السياق الجزائري، تم اعتماد هذا التوجه في إطار إصلاحات المالية العامة، لا سيما بعد صدور القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية، والذي نصّ صراحة على الانتقال إلى نمط الميزانية حسب الأهداف، كأحد محاور تحديث إدارة المالية العمومية.

انطلاقاً من هذه الخلفية، تكتسي الدراسة الحالية أهمية بالغة، كونها تتناول أحد الركائز الحديثة لإصلاح النظام الميزانياتي في الجزائر، محاولةً تحليل أبعاده النظرية، واستعراض تجارب تطبيقه، وتقييم مدى استجابة الإطار المؤسسي والتشريعي الجزائري لمتطلباته، مع تسليط الضوء على أهم المعوقات التي تواجه تنفيذه الفعلي.

إشكالية الدراسة:

رغم إدراج الجزائر لنظام تسيير الميزانية حسب الأهداف ضمن خططها الإصلاحية، إلا أن هذا النموذج لا يزال يعاني من تحديات كبيرة على مستوى التطبيق، مما يطرح الإشكالية الآتية:

ما مدى فعالية تسيير الميزانية حسب الأهداف في تحسين أداء المالية العامة في الجزائر؟ وما هي المعوقات التي تحد من تطبيقه الفعلي؟

الأستلة الفرعية للدراسة:

1. ما المفهوم النظري والإطار العام لتسيير الميزانية حسب الأهداف؟
2. ما هي التجارب الدولية الرائدة في تطبيق هذا النظام، وما الدروس المستفادة منها؟
3. ما هو واقع تطبيق هذا النموذج في الجزائر؟
4. ما هي التحديات القانونية، التقنية، والإدارية التي تعيق تطبيق هذا النظام؟
5. كيف يمكن تفعيل هذا النموذج بطريقة فعالة في السياق الجزائري؟

فرضيات الدراسة:

1. إن تسيير الميزانية حسب الأهداف يمثل نقلة نوعية في إدارة المال العام من حيث الكفاءة والشفافية.
2. لا يزال تطبيق هذا النظام في الجزائر محدودًا بسبب معوقات تشريعية، مؤسسية، وتكوينية.
3. يمكن تفعيل هذا النموذج بشكل أكثر فعالية من خلال تطوير نظم التقييم، وبناء القدرات، وتحسين الحوكمة المالية.

دوافع اختيار الموضوع:

1. الحاجة الماسة إلى تحديث نظام تسيير الميزانية في الجزائر بما يتوافق مع المتغيرات الاقتصادية.
2. قلة الدراسات الميدانية المعمقة حول تطبيق نظام GBO في المؤسسات العمومية الجزائرية.
3. الرغبة في تقييم مدى جاهزية الإدارة العمومية الجزائرية لتبني هذا النمط الحديث من التسيير.
4. تسليط الضوء على التحديات الحقيقية التي تعيق التطبيق العملي لهذا النظام رغم النصوص القانونية.

منهج الدراسة:

اعتمدت الدراسة على **المنهج الوصفي التحليلي** لتأصيل المفاهيم المرتبطة بتسيير الميزانية حسب الأهداف، إضافة إلى **المنهج المقارن** من خلال تحليل تجارب دولية. كما تم توظيف **المنهج الاستقرائي** في تحليل واقع تطبيق هذا النموذج في الجزائر واستنتاج النتائج والتوصيات.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية هذه الدراسة في تسليط الضوء على أحد أهم مسارات الإصلاح الميزانياتي الحديث، والمتمثل في تسيير الميزانية حسب الأهداف، باعتباره أداة لتطوير كفاءة الإنفاق العمومي وتحسين الأداء الإداري. كما تهدف إلى إثراء الأدبيات العلمية في هذا المجال، خاصة في السياق الجزائري الذي لا يزال يشهد بطئا في تطبيق هذا النموذج رغم الإصلاحات القانونية المعتمدة.

أهداف الدراسة:

1. تحديد المفاهيم النظرية والمبادئ الأساسية لتسيير الميزانية حسب الأهداف.
2. استعراض التجارب الدولية في هذا المجال وتحليل نتائجها.
3. تقييم واقع تطبيق النموذج في الجزائر.
4. تشخيص الصعوبات التي تواجه تطبيق هذا النظام في السياق المحلي.
5. تقديم مقترحات علمية وعملية لتفعيل هذا النموذج في الجزائر.

خطة العمل:

تتكون هذه الدراسة من ثلاثة فصول رئيسية، يتناول **الفصل الأول** منها الإطار النظري من خلال عرض الأدبيات المتعلقة بموضوع الميزانية والميزانية حسب الأهداف. أما **الفصل الثاني** فيخصص لعرض ومناقشة مجموعة من الدراسات السابقة ذات الصلة، بهدف إبراز ما توصلت إليه من نتائج، وتحديد الفجوات البحثية التي تسعى هذه الدراسة إلى معالجتها. في حين يتناول **الفصل الثالث** الجانب التطبيقي، من خلال دراسة تطبيقية لتجربة الجزائر في مجال الميزانية حسب الأهداف.

الفصلا لأول:

مفاهيم حول ميزانية الدولة

تُعد الميزانية العامة للدولة إحدى أهم أدوات السياسة المالية التي تعتمد عليها الحكومات لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية . فهى لا تقتصر فقط على كونها تقدير للإيرادات والنفقات ، بل تمثل أيضاً ترجمة مالية للبرامج والسياسات العامة . ونظراً لأهميتها البالغة، حظيت الميزانية باهتمام واسع من قبل الفقهاء الاقتصاديين والمشرعين، لما لها من دور في ضبط التوازن الاقتصادي والاجتماعي، وتحقيق الاستقرار المالي للدولة . وعليه، سنعمد من خلال هذا الفصل إلى التطرق إلى الإطار المفاهيمي للميزانية العامة للدولة، من خلال تعريفها، إبراز خصائصها، بيان كيفية تحضيرها، استعراض قواعد تسييرها، وتوضيح أهدافها التي تسعى لتحقيقها.

1- تعريف الميزانية العامة:

تختلف تعريفات الميزانية العامة باختلاف الناحية أو الجانب الذي يريد الباحث أو الكاتب أن يؤكد، ولكن ما يميز الكتاب المعاصرون هو تركيزهم عند تعريفهم للميزانية العامة على النواحي الاقتصادية والاجتماعية للميزانية، وعلى ارتباط الميزانية بخطة التنمية للدولة، وعلى اعتبار الميزانية خطة قصيرة الأجل عادة تكون سنة واحدة، بينما ركز الكتاب في السابق عند تطرقهم إلى تعريف الميزانية على تأكيد الناحية القانونية، أو الصفة التشريعية للميزانية العامة.

ويمكن تعريف الميزانية العامة للدولة بأنها "الخطة المالية للدولة يتم على أساسها تقدير النفقات العامة والإيرادات العامة للسنة المقبلة، أي أنها تمثل برنامج مالي يتضمن السياسات المالية والأهداف التي تسعى الدولة لتحقيقها في السنة القادمة".¹

ويمكن أن نستنتج من التعريف السابق ما يلي:

- الميزانية خطة مالية للدولة.
- الصفة التقديرية للنفقات والإيرادات.
- سنوية الميزانية.

¹مجيد الكرخي، موازنة الأداء وآليات استخدامها في وضع وتقييم موازنة الدولة، دار المناهج الأردن، 2015. ص 22.

تُعد الميزانية العامة للدولة من أبرز الأدوات المالية التي تستخدمها السلطات العمومية لتجسيد سياساتها الاقتصادية والاجتماعية، حيث عرّفها **محمود المليجي** بأنها: "تقدير مفصل ومعتمد للنفقات والإيرادات العامة المتوقعة خلال فترة قادمة عادة ما تكون سنة، مع تحديد الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المزمع تحقيقها"، وهو تعريف يُبرز الجانب التخطيطي والإجرائي للميزانية، بالإضافة إلى وظيفتها في توجيه الإنفاق العام نحو أهداف تنموية. في السياق نفسه.¹

يُعرف **روني لاسير** الميزانية بأنها: "خطة مالية للدولة، تتمثل في جداول تقديرية لما سوف تجنيه وتنفقه خلال سنة مالية، وهي في ذات الوقت أداة لتنفيذ السياسات العامة"، مما يؤكد على الوظيفة الاستراتيجية للميزانية في تنفيذ البرامج الحكومية وتحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات. ومن خلال هذين التعريفين، يتضح أن الميزانية ليست مجرد وثيقة مالية، بل تمثل إطاراً شاملاً يربط بين الموارد المالية للدولة وأهدافها الاقتصادية والاجتماعية.²

وعرفها **رينيه ستورا**: "بيان تقديري ومفصل، يتضمن إيرادات الدولة ونفقاتها خلال سنة مقبلة، ويُعد ويُصادق عليه وفق إجراءات قانونية معينة"³، ضمن إيرادات الدولة ونفقاتها خلال سنة مقبلة، ويُعد ويُصادق عليه وفق إجراءات قانونية معينة"، مشيراً إلى خصائصها المزدوجة كأداة تخطيط ورقابة. في السياق ذاته.

كما عرفها **محمد عبده مبارك**: "الميزانية العامة تمثل الترجمة المالية للسياسات الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وهي وسيلة لتحديد أولويات الإنفاق وتوزيع الموارد المتاحة بشكل يضمن تحقيق التنمية المستدامة"⁴.

ومن خلال هذه التعريفات المتعددة، يمكن القول إن الميزانية العامة للدولة هي وثيقة ذات طابع مالي، قانوني، وتخطيطي، تُجسد من خلالها الدولة توجهاتها الاستراتيجية، وتُعد أداة رئيسية لتوجيه الاقتصاد وتحقيق أهداف العدالة الاجتماعية والتوازن المالي.

¹المليجي محمود، المالية العامة. القاهرة: دار الجامعة الجديدة، 2010، ص 45

² Lasserre, R., Les finances publiques. Paris: Éditions Nathan, 2008, p. 22

³Stourm, René, Traité de science des finances. Paris: Dalloz, 1998, p. 58.

⁴مبارك محمد عبده، المالية العامة: النظرية والتطبيق. الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2012، ص 77

أما تعريف الميزانية وفق الإطار القانوني في الجزائر حيث عرفت في القانونين المتعلقين بالمالية والمحاسبة العمومية وهما:
- يعرف القانون 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية الميزانية العامة في المادة 06 "تشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".¹

ويعرفها القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية في المادة 03 "الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها".²

ويعرفها القانون العضوي 18-15 الصادر في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية: "الميزانية هي الوثيقة التي تُقدر بموجبها الإيرادات وترخص النفقات الخاصة بسنة مالية معينة، وتُعد وتُنفذ وتُراقب وفقاً لأحكام هذا القانون العضوي".³

2- خصائص ومميزات الميزانية الدولة:

تتصف ميزانية الدولة بعدد من الخصائص و الصفات التي تلخص بكونها تقديرية و بكونها تتضمن الاجازة بالجباية و الإنفاق ، فضلا عن تحديدها الزمني و إيلائها الأولوية للنفقات على الإيرادات و هو ما يفصله فيما يلي :

أولا : الإيرادات النفقات

يمكن تقسيم السياسة العمومية من حيث التحكم في الإنفاق، في سياق تقلص الموارد، من خلال تقليص العجز من حيث القيمة و من حيث النسبة المئوية من الناتج الداخلي الخام¹، من المتوقع أن ترفع إيرادات الميزانية العامة

¹القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية. الجريدة الرسمية، العدد 30.

²القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية. الجريدة الرسمية، العدد 35.

³ القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، المادة 4، المؤرخ في 2 سبتمبر 201، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 53، 2018.

في الجزائر المقررة للفترة 2019-2021 بمعدل 2,6% و يتوقع أن يبلغ إجمالي نفقات الميزانية في سنة 2019 ما قيمته 8557,2 مليار دينار، ثم 7893 مليار دينار في سنة 2021 هذه المستويات من الإيرادات و النفقات ستؤدي إلى الناتج الداخلي الخام بمعدل (4,10%- في سنة 2019 ثم نسبة 65 سنة 2021 . في الجزائر ، يعد مجال تحضير الميزانية إلى وزير المالية تحت سلطة و إشراف الوزير الأول، مما يجعله مشابها للنظام الميزاني في بعض الدول الأخرى مثل فرنسا و بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية.²

هذه الدراسات و التحليلات تساهم في فهم أفضل للتحديات المالية و الإقتصادية التي تواجه الجزائر تساعد في تحديد السياسات الاقتصادية المستدامة³

وتتضمن ميزانية الدولة تقدير الإيرادات المتوقعة التي ستحصل عليها الحكومة خلال فترة زمنية محددة، كذلك تحديد للنفقات التي ستقوم بها الحكومة خلال نفس الفترة و تشمل هذه النفقات مجموعة واسعة من الأنشطة مثل الصحة و التعليم البنية التحتية و الدفاع.

ثانيا : التوازن أو العجز أو الفائض

أ- التوازن : عندما تكون الإيرادات المتوقعة متساوية تقريبا مع النفقات المتحررة في ميزانية الدولة، يكون هناك توازن في الميزانية.

ب-العجز: عندما تكون النفقات أكبر من الإيرادات في ميزانية الدولة، يكون هناك عجز في الميزانية، يمكن أن يؤدي العجز إلى زيادة الديون العامة إذ كانت الحكومة تلجأ إلى الإقتراض لتغطية هذا العجز.

¹العجال العمري من دراسة و تحليل تطور الميزانية العامة في الجزائر للفترة 2019-2021، ص 455.

²العجال لعمري مرجع السابق ص 456

³الأستاذ عبد الخالق عودة ملخص الدرس الثالثة قانون علاقات العمل لميزانية الدولة لقانون المالية.

ج- **الفائض:** عندما تكون الإيرادات أكبر من النفقات في ميزانية الدولة، يكون هناك فائض في الميزانية يمكن للفائض أن يساعد في تقليل الديون العامة إذا قررت الحكومة استخدامه لسداد الديون أو الإستثمار في مشاريع تنموية أخرى¹

ثالثا : التخطيط والتنفيذ

عموما، عملية تخطيط و تنفيذ ميزانية الدولة في الجزائر تتبع إجراءات محددة و تتضمن عدة خطوات:

أ- **التخطيط المالي:** تبدأ عملية تخطيط ميزانية الدولة بتقديم الإيرادات المتوقعة للحكومة خلال الفترة المالية القادمة تشمل الإيرادات المصادر الضريبية و الرسومو الاستثمارات العامة أية مصادر أخرللدخل الحكومي.

ب- **تحديد النفقات :** بعد ذلك، تقوم الحكومة بتحديد النفقات المقررة للفترة المالية القادمة، و التي تشمل المصروفات العامة مثل الرواتب والأجور للموظفين الحكوميين، و تكاليف البنية التحتية، و الخدمات الاجتماعية و الصحية و المشاريع التنموية الأخرى.²

ج- **ترتيب مشروع الميزانية :** يتم عرض مشروع الميزانية أمام الجهات المختصة في الحكومة و البرلمان لمناقشة واعتماده. قد يتم إجراء تعديلات على المشروع بناءً على الملاحظات و الإقتراحات المطروحة خلال عملية المناقشة.

د- **تنفيذ الميزانية:** بعد اعتمادها تبدأ الحكومة في تنفيذ ميزانية الدولة، حيث تقوم بتحصيل الإيرادات المخطط لها و صرف النفقات وفقا للميزانية المعتمدة.

هـ- **المتابعة و التقييم:** تقوم الحكومة بمتابعة تنفيذ الميزانية و تقييم الأداء المالي، و يمكن إجراء تعديلات على الميزانية إذا تطلبت الحاجة ذلك نتيجة لتغيرات في الظروف الإقتصادية أو السياسية. تلعب وزارة

¹ إبراهيم محمد الحمود النظام المالي للمؤسسات العامة ذات الميزانيات المستقلة في الكويت ط الأولى، مطابع الخط، الكويت، 1993، ص 81.

² إبراهيم محمد الحمود، المرجع السابق، ص 82

المالية دوراً رئيسياً في هذه العملية، حيث تقوم بإعداد مشروع الميزانية و إدارة تنفيذها بالتعاون مع

الجهات المختصة الأخرى في الحكومة.¹

رابعا : الشفافية و المساءلة

الشفافية والمساءلة هما جوهر أساسي في عملية تخطيط وتنفيذ ميزانية الدولة في أي بلد، بما في ذلك الجزائر .

هذان العنصران يلعبان دوراً حيويًا في ضمان استخدام الأموال العامة بشكل فعال وفقا للمصلحة العامة، و تحقيق التنمية المستدامة، وتعزيز الثقة بين الحكومة و المواطنين.

أ- الشفافية : تتعلق بالمبادلة بكشف المعلومات المالية و الإدارية ذات الصلة بميزانية الدولة بشكل علني و واضح.

يشمل ذلك نشر المعلومات المتعلقة بالإيرادات و النفقات الحكومية و آليات اتخاذ القرار في عملية التخطيط المالي، و آليات الرقابة و المراقبة على استخدام الأموال العامة.

ب- المساءلة : تتعلق بالمساءلة بمساعدة السلطات الحكومية عن أدائها في إدارة المال العام و تنفيذ ميزانية الدولة، يشمل ذلك الإجراء التدقيقات المالية المستقلة، وتقديم التقارير الدورية حول أداء الحكومة المالي و الميزانية، و فرض العقوبات عند الضرورة في حالة وجود تجاوزات أو فساد مالي.²

في سياق الجزائر ، يمكن تحقيق الشفافية و المساءلة من خلال عدة آليات، مثل:

- تطبيق قوانين النفاذ إلى المعلومات العامة التي تسمح للمواطنين بالوصول إلى المعلومات المالية و الإدارية ذات الصلة بالحكومية و ميزانيتها.

¹ حسين مصطفى حسين ، المالية العامة ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السابعة 2016 أعاد علي حمود، موجز في المالية والتشريع المالي، مطبعة

جامعة الموصل، مديرية دار الكتاب، 1989، ص 43

² حسين مصطفى حسين ، المرجع السابق ، ص 44

- تشكيل هيئات التفتيش المالي المستقلة تقوم بتدقيق ومراقبة استخدام الأموال العامة و تقديم التقارير عن الإكتشافاتو التوصيات.
- إقامة آليات للرقابة البرلمانية و المحاسبة عن طريق لجان برلمانية مختصة بمتابعة ميزانية الدولة و التحقيق في أي مخالفات.
- تعزيز دور المنظمات المجتمعية و وسائل الإعلام في مراقبة استخدام الأموال العامة و الإبلاغ عن أية تجاوزات أو فساد.
- تحقيق الثقافية و المساءلة يساهم في بناء نظام حكم فعال و ديمقراطي يعكس تطلعات المجتمع و تحقيق التنمية المستدامة.¹

خامسا: المرونة

المرونة في ميزانية الدولة تعني القدرة على التكيف مع التغيرات في الظروف الإقتصادية و الإجتماعية و السياسية بشكل فعال، و ذلك من خلال تصميم ميزانية تسمح بضبط النفقات و الإيرادات بمرونة لتلبية الإحتياجات للحكومة، فيما يلي بعض الطرق التي يمكن من خلالها تحقيق المرونة في ميزانية الدولة للجزائر .

- أ- تنوع مصادر الإيرادات: من خلال تنوع مصادر الإيرادات بعيداً عن الإعتماد الكبير على مصادر الدخل الطبيعية مثل النفط و الغاز، تعزيز الإقتصاد القائم على الصناعة الخدمات، و وتحسينجياية الضرائب على الدخل والمبيعات و تطوير السياسات لجذب الإستثمارات الأجنبية المباشرة.
- ب- تحسين إدارة النفقات: يمكن تحقيق المرونة من خلال تحسين إدارة النفقات العامة. بما في ذلك تقليل التكاليف غير الضرورية، و تحسين كفاءة الإنفاق العام، و ترشيد الإنفاق من خلال تقييم دورات الإنفاق و تحديد الأولويات.¹

¹ حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 45.

ج- استخدام آليات التحفيز الإقتصادي: يمكن استخدام السياسات الضريبية و المالية لتعزيز المرونة في

ميزانية الدولة، مثل تخفيض الضرائب في الفترات الصعبة لتحفيز النمو الإقتصادي، أو زيادة الضرائب في الفترات التي تشهد ارتفاعا في الإيرادات لتحقيق توازن المالية.

د- التخطيط للطوارئ و الاحتياطات المالية: يمكن أن تزيد الجهود الرامية إلى بناء صندوق طوارئ

مالي من مرونة الميزانية، حيث يمكن استخدام هذه الإحتياطات لتغطية النفقات غير المتوقعة أو للتعامل مع الأزمات الإقتصادية.

هـ- تحسين الإدارة المالية و التخطيط الإقتصادي: من خلال تعزيز القدرات الإدارية المالية و التنفيذية في

الحكومة، وتطوير النظم والآليات المالية و المحاسبية، يمكن تعزيز المرونة في التخطيط و التنفيذ المالي للدولة.

من خلال تنفيذ هذه الإجراءات و غيرها يمكن للجزائر تحقيق ميزانية دولة مرنة تستجيب بفعالية للتحديات الإقتصادية و الإجتماعية المتغيرة.²

¹ عماد داتوسعيد ، محاضرات في المالية العامة موجهة لطلبة السانة الثانية ل م د ، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة جيلالي اليابس ، سيدي

بلعباس ، ص 80

² عماد داتو سعيد، المرجع السابق، ص 81.

تحقيق التوازن بين القطاعات في ميزانية الدولة في الجزائر يعتبر أمراً حيوياً لضمان تحقيق التنمية المستدامة و توزيع الثروة بشكل عادل و فعال، القطاعات ذات الأولوية والتي تبلي احتياجات المواطنين وتعزيز النمو الاقتصادي، فيما يلي بعض النقاط التي يمكن أخذها في الاعتبار لتحقيق التوازن بين القطاعات في ميزانية الدولة في الجزائر.

أ- تنوع الإقتصاد : يجب توجيه الإستثمارات الحكومية نحو تنوع الإقتصادو تعزيز قطاعات متعددة مثل الزراعة، و الصناعة، و الخدمات. هذا يساعد في تعزيز استقرار الإقتصاد وتقليل الإعتماد علالقطاع الواحد.

ب- تحسين البنية التحتية: يجب أن تتلقى البنية التحتية الإستثمارات اللازمة لتعزيز التنمية الإقتصادية في جميع المناطق، بما في ذلك الطرق والسكك الحديدية، و الموانئ، و المطارات.

ج- تعزيز القطاعات الإجتماعية: ينبغي أن تلتقي القطاعات الإجتماعية مثل التعليم و الصحة و الرعاية الإجتماعية و اهتماما خاصا في ميزانية الدولة، لضمان توفير الخدمات الأساسية للمواطنين.

د - دعم القطاع الخاص و ريادة الأعمال : ينبغي تعزيز البيئة الإقتصادية لدعم القطاع الخاص وريادة الأعمال من خلال توفير التسهيلات و الدعم المالي و التنظيمي.¹

هـ - توجيه الإستثمارات العامة نحو القطاعات الحيوية: يجب أن تتم مراعاة الأوليات الوطنية و التنمية عند توجيه الإستثمارات العامة نحو القطاعات الحيوية مثل الطاقة والمياه و النقل.

و - التحفيز الإقتصادي للمناطق النائية: يمكن استخدام السياسات الاقتصادية لتشجيع التنمية في المناطق النائية و المهمشة، بما في ذلك منح الحوافز للإستثمارو توفير البنية التحتية اللازمة.

- تحقيق التوازن بين القطاعات في ميزانية الدولة يتطلب التنسيق بين الحكومة و القطاع الخاص و المجتمع المدني واتخاذ القرارات الإستراتيجية تعكس احتياجات المجتمع وتعزيز التنمية المستدامة.

¹زواج زهير ، محاضرات في المالية العامة كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة قسنطينة 2، 2019 ، ص 45

يتطلب إعداد الميزانية العمومية اتباع أسس ومعايير إجرائية دقيقة تمر عبر مراحل مختلفة، حيث تتولى كل هيئة أو مؤسسة عامة إعداد تقديراتها فيما تحتاج إليه من اعتمادات وترسلها إلى الوزارة المكلفة بتحضير الميزانية التي تقوم بمراجعتها، كما تتمثل هذه المرحلة كذلك في طرق تقدير النفقات العامة والإيرادات العامة، وهو ما سنتناوله من خلال كل من المرحلة الإدارية والمرحلة التقنية لتحضير الميزانية العمومية.

3-1- المرحلة الإدارية لإعداد مشروع الميزانية العمومية:

تتطلب عملية تحضير الميزانية العمومية وضع ترتيبات على مستووزارات لسنة مالية قادمة، تكون في مدة زمنية معينة يحددها وزير المالية، ومنخلالها تقوم كل وزارة على حدى بتحديد الاعتمادات المتعلقة بقطاعها وترسلها إلى وزير المالية وهذا ما نتناوله في مرحلة وضع الأبعاد والطموحات والموافقة على طلبات الاعتماد.

1. مرحلة وضع الطموحات والأبعاد

تم هذه المرحلة خلال الفترة الممتدة بين شهري جانفي وفيفري، حيث تجري هذه المرحلة في وزارة المالية ويشترك فيها مكتب الوزير، المديرية العامة للميزانية بالإضافة إلى مديرية التقديرات والتوقعات.

يؤخذ في وضع التقديرات بعين الاعتبار، كافة المعايير التالية:¹

- طلبات الاعتماد المقدمة من طرف مختلف الوزارات. تطور مستوى أداء الاقتصاد على المدى المتوسط.
- نتائج تنفيذ الميزانية العمومية السابقة بناء على مستوى إقفالالحساب الختامي
- الضرورات السياسية.

بناء على هذه المعطيات تحضر مديرية الميزانية العامة مسودة الميزانية في أقل من سنة مالية وترسلها إلى وزير المالية، الذي يقوم بدوره بترتيب أولويات الميزانية وفق التعليمات الحكومية ويتأكد من موافقتها للأهدافالمدروجة في البرنامج

الاقتصادي²

¹لعامة جمال ، منهجية الميزانية العامة في الجزائر ، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 200، ص 158.

²أوكيل محمد أمين، محاضرات في قانون الميزانية العامة كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017، ص 36.

2. الموافقة على طلبات الاعتماد:

تم هذه المرحلة أثناء شهر مارس حيث يشرع في دراسة مشروع قانون المالية وفيه تتم الموافقة على طلبات الاعتماد المقدمة من طرف مختلف الوزارات، وذلك بناء على جدية مبررات الإنفاق، بالإضافة إلى التوصية التي تقدمها المديرية العامة للميزانية في ذلك، وعقب التأكد من تحقق هذين الشرطين يرسل مجلس الحكومة رسائل الموافقة بشأن طلبات الاعتماد إلى الوزارات المعنية¹

3-2- المرحلة التقنية لإعداد مشروع الميزانية العامة:

اعتباراً أن الميزانية العمومية تتكون من قسمين وهما النفقات العامة والإيرادات العامة تختلف الطرق والأساليب المتبعة لتقدير كل منها، إذ السلطة التنفيذية في أن تكون تقديراتها مطابقة للواقع من دون حدوث أي اضطرابات في زيادة النفقات العامة أو نقص الإيرادات العامة كما هو متوقع، وهو ما يتطلب تحديد طرق تقدير النفقات العامة وتقدير الإيرادات العامة.

1. تقدير النفقات العامة:

تسعى الحكومة حين إعداد وتحضير الميزانية العمومية في أن تكون تقديراتها مطابقة للواقع بقدر الإمكان حتى تتمكن من تنفيذ السياسة المالية للدولة من دون حدوث أي اضطرابات متعلقة بزيادة النفقات العامة ونقص الإيرادات العامة كما هو متوقع، ولأجل ذلك لا بد من التمييز في تقدير النفقات العامة بين النفقات الثابتة والنفقات المتغيرة.

أ. النفقات العامة الثابتة:

تعرف بأنها مجموعة النفقات العامة التي يغلب عليها طابع الثبات والاستمرارية وهي تخص في الغالب النفقات الدائمة والإجبارية، ويمكن تقديرها بكل سهولة على وجه التحديد حيث تتميز بالثبات وعدم التغير خلال السنة

¹أوكليل محمد أمين، المرجع السابق، ص 37.

المالية، كرواتب وأجور الموظفين ومعاشات التقاعد وأقساط الدين العام وتعتبر من النفقات ذات الصفة الإلزامية التي تتكرر كل عام¹

ب. النفقات العامة المتغيرة:

تتمثل في النفقات العامة التي لا يمكن تقديرها إلا على وجه التقريب لصعوبة تحديدها بدقة، خلافاً للنفقات الثابتة، لأن تكاليفها لم تستقر بعد بشكل دقيق، وهي تتعلق غالباً بالمشاريع الكبرى التي يتم إنجازها خلال عدة سنوات، وقد تتأثر بالتقلبات المالية في الأسواق الدولية والأزمات الاقتصادية التي لا يمكن التنبؤ أو التحكم فيها. تكون الاعتمادات المالية وفقاً للمادة 31 من القانون العضوي رقم 18 15 السالف الذكر، إما اعتمادات تقييمية أو حصرية، كما أن هناك طريقة أخرى لدير النفقات العامة تعرف باعتمادات المشاريع التي يتطلب إنجازها مدة طويلة.²

• الاعتمادات التقييمية:

تسمى كذلك بالاعتمادات التقديرية، ويقصد بها النفقات التي يتم تحديدها على وجه التقريب وتلك المخصصة للمرافق والمشروعات التي لم تستقر تكاليفها بعد، حيث تنصب موافقة البرلمان على هدف النفقة وليس على حجمها، وهذا يعني أن باستطاعة الحكومة تجاوز الاعتماد المقدر بشرط الحصول على موافقة البرلمان بعدئذ.³

• الاعتمادات الحصرية

تعرف كذلك بالاعتمادات المحددة، وتتمثل في الاعتمادات التي يشكل الرقم الوارد بها الحد الأقصى لما تستطيع الحكومة إنفاقه من دون الرجوع إلى البرلمان،⁴ وتطبق في تقدير نفقات التسيير الخاصة بالمرافق القائمة التي اكتسبت خبرة في تقدير نفقاتها المستقبلية مثل دفع الأجور، بحيث لا تتجاوز الاعتمادات المخصصة لتغطية هذه النفقات.⁵

¹ عبد الصديق شيخ، الوجيز في المالية العامة وفقاً للتشريع الجزائري، دار هومة، 2020، ص 123.

² الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 124.

³ طاهر الجنابي، علم المالية والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، ص 118.

⁴ سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية 2003، ص 319.

⁵ عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 125.

• اعتمادات المشاريع التي تتطلب مدة طويلة لإنجازها:

تتعلق هذه الطريقة ببعض المشاريع التي تتطلب مدة طويلة لتجسيدها، ويستغرق تنفيذها عدة سنوات، إذ لا يمكن متابعتها وإنجازها إلا من خلال توزيعها على عدة سنوات، إذ يستدعي الأمر اتباع أسلوبين اثنين وهما اعتمادات الالتزام واعتمادات البرامج¹ وهذا على النحو التالي:

- اعتمادات الالتزام:

يتم في هذه الاعتمادات إدراج المبلغ كله في ميزانية السنة الأولى ولكن في شكل اعتمادات تقديرية، وهو ما يسمح بتقدير النفقات في الوجهة القانونية والارتباط في الوجهة الفنية دون دفعها فعلا، ويسجل في ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة الجزء الذي ينتظر دفعه فعلا من النفقات².

- اعتمادات البرامج:

يقتضي أسلوب اعتمادات البرامج في إعداد قانون خاص مستقل في الميزانية يسمى بقانون البرنامج الذي يتعين أن يوافق عليه البرلمان، وبموجب هذا القانون يتم وضع برنامج مالي على أن يتم تنفيذه على عدة سنوات بعد أن يوافق على الاعتمادات اللازمة له، ويقسم هذا القانون ذاته البرامج على عدة سنوات ويقرر لكل جزء منها الاعتمادات الخاصة بها³.

2. تقدير الإيرادات العامة:

يثير تقدير الإيرادات العامة صعوبات تقنية ترتبط أساسا بالتوقع فيما يتعلق بالظروف والمتغيرات الاقتصادية التي قد تطرأ على الاقتصاد الوطني، من أجل تحديد مصادر الإيرادات العامة المختلفة للسنة المالية المقبلة وخاصة الضرائب.

¹ محمد بصديق، النفقات العامة في الجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية، مذكرة ماجستير كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر،

2003، ص 25

² سوزي عدلي ناشد، المرجع سابق، ص 319

³ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السادسة، 2005، ص 320.

أ. أساليب تقدير الإيرادات العامة : هناك ثلاثة أساليب أساسية، وهي تتمثل في كل من أسلوب التقدير

القياسي والأسلوب الوسطي بالإضافة إلى أسلوب التقدير المباشر:

● أسلوب التقدير القياسي: تتمثل هذه الطريقة في تقدير الإيرادات المقبلة على أساس آلي، لا يترك

للقائمين بتحضير الميزانية أي سلطة تقديرية في تقدير الإيرادات المتوقع الحصول عليها.

تستند هذه الطريقة أساساً على قاعدة السنة ما قبل الأخيرة، إذ يتم تقدير الإيرادات على أساس الاسترشاد بنتائج

آخر ميزانية نفذت أثناء تحضير مشروع الميزانية الجديدة.¹

● طريقة التقدير الوسطي

وفقاً لهذه الطريقة التي يتم بموجبها إضافة نسبة مئوية على آخر ميزانية نفذت، تحدد على أساس الزيادة التي

حدثت في الإيرادات العامة خلال الخمس سنوات السابقة، وتتميز هذه الطريقة بأن تحديد حجم الإيرادات

والنفقات يتم بصورة تحفظية.²

إلا أنه يعاب على هذه الطريقة أن الحياة الاقتصادية لا تسير في اتجاه ثابت، فغالبا ما تتأرجح بين الكساد

والانتعاش من فترة إلى أخرى، 31 كما أن انتشار التضخم وارتفاع الأسعار وانخفاض القدرة الشرائية في الكثير من

البلدان في العصر الحديث يجعل من الصعب استخدام هذه الطريقة في تحديد حجم الإيرادات العامة³

● أسلوب التقدير المباشر:

تستند هذه الطريقة أساساً على التوقع أو التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حدة

وتقدير الحصيلة المتوقعة بناء على هذه الدراسة مباشرة.

¹حسن عوضه، المالية العامة، دار الن هضة، الطبعة السادسة، ص 133.

²فوزي عطوي، المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 379.

³محمد عباس محرز، المرجع السابق، ص 361.

تطلب السلطة المختصة من كل مؤسسة في القطاع العام بتوقعاتها لحجم مبيعاتها وإيراداتها العامة للسنة المالية المقبلة، على أن يكون لكل وزارة أو هيئة حكومية تقدير ما تتوقع الحصول عليه من إيرادات في شكل رسوم أو ضرائب على نفس السنة المالية موضوع الميزانية الجديدة.

إذا كانت طريقة التقدير المباشر تمثل أفضل الطرق لتقدير الإيرادات، فإن اللجان المتخصصة يجب عليها الاسترشاد بعدة أمور لكي تصل إلى تقديرات قريبة جدا من الواقع، تتمثل في مبلغ الإيرادات الفعلية السابق تحصيلها ومستوى النشاط الاقتصادي المتوقع والتغيرات المنتظرة في التشريع الضريبي (باعتباره أهم مصادر الإيرادات العامة على الإطلاق، مع مراعاة عدم المغالاة في التقدير حتى يكون أقرب ما يكون إلى الواقع).¹

تعتمد الدولة في تقديرها للإيرادات العامة على التقدير المباشر، الذي يسمح بتقدير الإيراد المحتمل لكل ضريبة انطلاقا من أحدث المعلومات الاقتصادية وبالاعتماد على حصيلة الإيرادات للسنوات السابقة مع إدخال أثر التقلبات الاقتصادية المتوقعة، وتواجه الجزائر صعوبة كبيرة في تقديرها للإيرادات العامة، إذ أنها تعتمد بشكل كبير على الجباية البترولية، والتي تتأثر بالمتغيرات السياسية والاقتصادية الخارجية التي لا يمكن التنبؤ بها.

ب. كيفية تقدير الإيرادات العامة:

تقدير الإيرادات العامة للسنة المقبلة من الناحية العملية يكون ابتداء من شهر أوت من السنة الجارية، وذلك على النحو التالي:

حساب نتائج التحصيل ابتداء من شهر جانفي إلى غاية شهر جويلية للسنة المعتبرة (7) أشهر الأولى التي تكون نتائجها معروفة. . يتم تقدير نتائج التحصيل المتوقعة للأشهر الخمسة المتبقية من شهر أوت إلى شهر ديسمبر من السنة المعتبرة.

إضافة الفارق الحاصل بين نتائج تحصيل السبعة أشهر الأولى (جانفي، جويلية) للسنة المعتبرة، وتقديرات تحصيل نفس الفترة من السنة الماضية، أي سبعة أشهر الأولى (جانفي، جويلية) من السنة الماضية.

¹ محمد عباس محرز، المرجع السابق، ص 362.

لذلك فإن عملية تقدير الإيرادات العامة تتم بناء على نتائج 7 أشهر الأول من السنة الجارية، مصححة بواسطة الفارق بينها وبين تقديرات ونتائج الأشهر السبعة الأولى من السنة الماضية، وتوقعات 5 أشهر المتبقية من السنة الجارية.¹

4- تسيير ميزانية الدولة:

تسيير ميزانية الدولة هو أحد أهم محاور المالية العامة، ويُقصد به تنظيم كيفية صرف الأموال العامة وتوزيع الموارد المالية وفقاً لأولويات الدولة، بناءً على قانون الميزانية الذي يُصادق عليه البرلمان. ويتحقق ذلك من خلال مجموعة من القوانين والأنظمة التي تنظم تسيير الميزانية وتنفيذها، وتسمى هذه بقوانين تسيير الميزانية.

فيما يلي عرض لأهم الجوانب المرتبطة بقوانين تسيير ميزانية الدولة:

أولاً: تعريف تسيير الميزانية

تعتبر الرقابة البرلمانية الممارسة على الميزانية العامة بالمفهوم الواسع من أوسع أنواع الرقابات نطاقاً، ذلك أنها تتولى مهمة المصادقة على قانون المالية قبل بداية السنة المالية حتى يدخل حيز النفاذ، كما مكنها المؤسس الدستوري من آليات للرقابة الآنية على تنفيذ الميزانية العامة، على غرار الاستجواب والسؤال وانشاء لجان التحقيق...، وأخيراً تبسط السلطة التشريعية رقابتها حتى مرحلة ما بعد تنفيذ الميزانية العامة من خلال المصادقة على قانون ضبط الميزانية العامة، بغية التأكد من احترام الاجازة التي أعطاهها البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات وصرف النفقات²

ثانياً: القوانين المنظمة لتسيير الميزانية

¹محمد أمين وأوكيل، المرجع السابق، ص 39.

²حسين، 2001، ص 98.

نص المؤسس الدستوري الجزائري ضمن تعديل 2020¹ على أنه : تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية ، مما يستشف منه أن المشرع قد ربط بين إقفال السنة المالية وبين تسوية الميزانية بصفة إلزامية وهو ما جاء به أيضا القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية و الذي جاء فيه ضمن المادة 86فقرة 02: يعاين القانون المتضمن تسوية الميزانية و يضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها و النفقات التي تم تنفيذها خلال سنة. تي وعليه يمكن مبدئيا تعريف القانون المتضمن تسوية الميزانية بأنه : نص بمثابة تقرير يبين المبالغ التي تم تنفيذها فعلا خلال سنة مالية معينة فيظهر في باب الإيرادات التحصيل الذي تم تحقيقه فعليا ، وفي باب النفقات تظهر المبالغ التي تم صرفها²

وبالتالي يمكن تعريفه بأنه : تلك الوثيقة المالية و التي تعرض بصفة دورية على البرلمان ، لتمكنه من ممارسة الرقابة اللاحقة على الاعتمادات المالية المرصودة لكل وجه من أوجه الإنفاق العام ، وكذا مدى إتمام عملية جباية الإيرادات العامة وفقا لما تم التخطيط له.

ومنه فقانون تسوية الميزانية و الذي يلتزم البرلمان بالمصادقة عليه سنويا يشكل وثيقة عملية واقعية لا تقوم على عنصر التكهن و التقدير على خلاف مشروع الميزانية العامة للدولة ، وعلى هذا الأساس فان مسألة دراسة قانون تسوية الميزانية أمام البرلمان تعد فرصة سانحة لمعرفة مشروعية الإجراءات المتبعة في تنفيذ الميزانية ، و تشكل لذلك الأسلوب الأمثل لتقييم النتائج المترتبة على تبني قانون المالية³.

ثالثا: مضامين قانون تسيير الميزانية الدولة:

يتمتع البرلمان بزيادة على سلطته في وضع و سن القوانين باختصاص لا يقل أهمية ألا و هو مراقبة الحكومة ، من حيث مدى التزامها بتطبيق برنامج الحكومة الذي كان قد وافق عليه من قبل، فانطلاقا من السلطة التي يمتلكها

¹مرسوم رئاسي رقم 20-442 المؤرخ في: 30 ديسمبر ، 2020 والمتعلق بإصدار التعديل الدستوري، و المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر ،

2020 الجريدة الرسمية المؤرخة في: 30 : ديسمبر ، 2020 عدد 82 لسنة 2020.

²مراد بوعيشاوي ، عماد غزاري ، 2020 حوكمة الميزانية العامة في الجزائر على ضوء أحكام القانون العضوي 15-18 الجديد المتعلق بقوانين المالية ،

المجلة الجزائرية للمالية العامة ، المجلد 10، العدد 01، ص 235.

³محمد بعلي الصغير ، يسرى أبو العلا، المالية العامة ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر، 2003 ص 114

البرلمان إزاء الحكومة في المجال المالي¹، على اعتبار أنها المكلفة قانوناً بمنحها الترخيص لتنفيذ الميزانية العامة، و تي استكمالاً لهذه السلطة يستوجب على البرلمان فحص و رقابة صحة و دقة عمليات التنفيذ ال يباشرها بعد إقفال السنة المالية المتعلقة بسنة مدنية واحدة بعد التنفيذ الفعلي و النهائي لكل العمليات المالية و المرخصة سنوياً.² إذ يعاين القانون المتضمن تسوية الميزانية و يضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها و النفقات التي تم تنفيذها خلال سنة ، و يقدم القانون المتضمن تسوية الميزانية حساب السنة المالية الذي يتضمن:³

- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الصافي بين إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة.
- الأرباح و الخسائر المسجلة في تنفيذ عمليات الحسابات الخاصة للخزينة.
- الأرباح و الخسائر التي قد تترتب على تسيير عمليات الخزينة.
- كما يضبط القانون المتضمن تسوية المبلغ النهائي لموارد و أعباء الخزينة التي ساهمت في تحقيق التوازن المالي للسنة الموافقة المقدم في جدول تمويل ، و يصادق على حساب نتائج السنة المالية الذي يعد على أساس الموارد و الأعباء المسجلة ، كما يخصص في الحصيلة نتيجة محاسبة السنة المالية و يصادق على الحصيلة بعد هذا التخصيص و كذا ملحقاتها.

وأيضا فان أهم مشتملات قانون تسوية الميزانية هي مايلي:⁴

— يصادق على التعديلات التي تم إدخالها بموجب مرسوم وتسييق على الاعتمادات المالية المفتوحة المتعلقة بالسنة المعنية.

— يغطي لكل برنامج معني الاعتمادات المالية الضرورية لتسوية التجاوزات المعايبة الناتجة عن حالة القوة القاهرة المبررة قانوناً، كما يلغي الاعتمادات المالية غير المستعملة أو غير المنقولة.

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

¹محمد بعلي الصغير، المرجع السابق، 115.

²دواعر عفاف، واقع وفاق الرقابة البرلمانية على تنفيذ المالية العامة ، مجلة الدراسات القانونية و السياسية ، العدد 2016 ص 216.

³المادة 86 من القانون 15-18.

⁴ المادة 86 من القانون 15-18.

- يضبط أرصدة الحسابات الخاصة غير المنقولة للسنة المالية الموالية.

- يصفي الأرباح و الخسائر الحاصلة في كل حساب خاص.

- ويمكن أن يشمل القانون المتضمن تسوية الميزانية كذلك أحكاما تتعلق بإعلام و رقابة البرلمان لتسيير مالية

الدولة وكذا بمحاسبة الدولة و نظام المسؤولية لأعوان المصالح العمومية

رابعاً: قانون تسوية الميزانية:

يعتبر إصدار القانون 15-18 بمثابة إقرار صريح لتوجه الجزائر لاعتماد تشريع نوعي يهدف الى تعميق مسار بناء

و متابعة الميزانية العامة ، مع إعطاء صلاحيات أكثر للبرلمان في متابعة ومراقبة تسييرها.

وعليه فالقانون 15-18 المتعلق بقوانين المالية هو الإطار الجديد لتسيير مالية الدولة الذي يهدف إلى إصلاح

الإطار ألموازنتيو المحاسبيو إحداث تحول عميق في كيفية تسيير المال العام بارتكازه على الموازنة الموجهة لتحقيق

النتائج انطلاقاً من أهداف محددة ، وليس على أساس طبيعة النفقات المعمول بها في الوقت الحاضر¹ فبعد أن

نصت المادة 04 على أنه يكتمس ي طابع قانون المالية ، كل من قانون المالية للسنة ، و قوانين المالية التصحيحية ، و

القانون المتضمن تسوية الميزانية.

تم التأكيد على المبدأ السابق ضمن المادة 02 من نفس القانون و التي جاء فيها : يعد قانون المالية بالرجوع الى

تأطير و برمجة الميزانية كما هو محدد في المادة 05 من هذا القانون ، ويساهم في تجسيد السياسات العمومية التي

يكون تنفيذها مؤسساً على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج انطلاقاً من أهداف واضحة و محددة وفقاً لغايات

المصلحة العامة و التي تكون موضوع تقييم.

1. مؤشرات إصلاح نظام الرقابة البرلمانية اللاحقة في ظل القانون 15-18:

يعتبر الإصلاح الذي جاء به القانون العضوي 15-18 و الذي أرجى تنفيذه و دخوله حيز النفاذ إلى سنة

2023 من شأنه أن يحقق نقلة نوعية في مجال الأخذ بمبادئ الحوكمة ، خاصة ضمن آلية الرقابة على الميزانية

¹مراد بوعيشاوي، عماد غزاري، حوكمة الميزانية العامة في الجزائر على ضوء أحكام القانون العضوي 15-18 الجديد المتعلق بقوانين المالية، المجلة

العامّة، و أيضا اعتماد مبدأ الشفافية و مصداقية المعلومات التي تعرض في الوضعية المالية الحقيقية للدولة ، وهو ما من شأنه أن يساهم في زيادة كفاءة وفاعلية الأداء القطاع العام¹

فمن أساسيات نظام الحوكمة ضمان الانفتاح و إتاحة الوصول الى المعلومة والوثائق المتعلقة بالميزانية العامة للدولة ، حيث تعتبر هذه الأخيرة إضافة إلى مختلف التقارير المرتبطة بها الألية الأساسية للإبلاغ عن المراحل الأساسية و الرئيسية المتبعة عند صياغة السياسات العامة و مراجعتها و مناقشتها.

و هو ما أكدت عليه المادة 07 من نفس القانون و التي نصت على أنه تقدم قوانين المالية مجموع الموارد و أعباء الدولة بصفة صريحة، و تقييم هذه الصراحة من خلال المعلومات المتوفرة و التقديرات التي يمكن أن تنتج عنها.

كما أكدت أحكام القانون 15-18 على أهمية نشر تقارير الميزانية و الوثائق المرتبطة بها بشكل يسهل على المواطنين و منظمات المجتمع المدني و أصحاب المصالح الوصول لها ، كما نص على إلزامية مرافقة قانون تسوية الميزانية المودع على مستوى البرلمان بمجموعة من الوثائق على غرار الملاحق التفسيرية المتعلقة بنتائج العمليات الميزانية والمحاسبية المتعلقة بالخزينة العمومية ، الحساب العام للدولة ، و تقرير وزاري للمردودية توضح من خلاله الظروف التي نفذت فيها البرامج المسطرة و مدى بلوغ الأهداف المعلن عنها سابقا².

وإضافة للمرفقات السابقة ، ألزمت أحكام القانون العضوي 15-18 الحكومة بضرورة إرفاق مشروع قانون تسوية الميزانية المودع على مستوى غرفتي البرلمان بتقريرين صادرين عن مجلس المحاسبة ، يتضمن الأول بيانا بمدى تنفيذ قانون المالية للسنة المعنية على ضوء البرامج المنفذة فعلا، و يتعلق الثاني بالتصديق على حسابات الدولة حسب مبادئ النظامية و الصدق و الوفاء.

وتعتبر التقارير الصادرة عن مجلس المحاسبة في اطار اختصاصاته الاستشارية ذات أهمية كبرى ، باعتباره المؤسسة الأكثر صرامة و اختصاصا في تقييم طريقة استعمال الأموال العامة ، و على أساس أنه ذو دراية واسعة بكيفية

¹إيمان عبدوس، أليات حوكمة الميزانية العامة و اتجاهات تطبيقها وفق الاصلاح الميزانياتي في الجزائر ، مجلة معهد العلوم الاقتصادية ، المجلد 24، العدد

01، 2021، ص 347.

²المادة 87-88، من القانون: 15-18.

تنفيذ الميزانية العامة ، والتي اكتسبها عن طريق المهتمات الرقابية التي يقوم بها ، لاسيما فيما يخص رقابة حسابات المحاسبين العموميين الموكلة لهم القيام بدفع النفقات التي تم الأمر بصرفها أو الإيرادات التي تم الأمر بتحصيلها. كما أنه يسهر على استقبال جميع الحسابات الإدارية و حسابات التسيير في إطار إيداع الحسابات التي يلتزم بها الامرون بالصرف و المحاسبون العموميون¹

ومن أهم النقاط التي تناولتها أحكام القانون 18-15 أيضا النص على ميعاد زمني في ظله تلتزم الحكومة كأصل عام بإيداع مشروع قانون تسوية الميزانية على مستوى البرلمان ، وفي ذلك نصت المادة 87-فقرة 04 على أنه يتم إيداع مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية و الوثائق الملحقة به لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل أول غشت من السنة ، و بالربط مع نص المادة 71 من نفس في بي القانون و التي تنص على أنه يودع مشروع قانون المالية للسنة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني تاريخ 07 أكتوبر كحد أقصى من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية ، نلاحظ أن المشرع أقر صراحة أن تاريخ إيداع مشروع قانون تسوية الميزانية مستقبلا لا بد أن يسبق تاريخ إيداع مشروع قانون المالية للسنة التي تليه ، و هو ما من شأنه أن يمكن أعضاء السلطة التشريعية من مناقشة مشروع قانون المالية استنادا إلى تقييم فعلي و عملي لحصيلة السنة الماضية²

و ضمنا للانتقال السلس لسريان القانون العضوي 18-15 الجديد³ خاصة فيما يتعلق بالأحكام المطبقة على إعداد و المصادقة على قوانين تسوية الميزانية العامة ، و ضمنا لتنفيذ الإصلاح تدريجيا نص القانون السابق ضمن أحكامه الانتقالية على أنه تحضر و تناقش على أساس انتقالي مشاريع القوانين المتضمنة تسوية الميزانية المتعلقة بالسنوات ، 2023 و ، 2024 و 2025 و يصادق عليها بالرجوع الى السنة المالية -2، و اعتبر قانون تسوية الميزانية لسنة 2026 أول قانون يحضر و يناقش قبل قانون المالية لسنة 2027.

¹ أحمد سويقات، مجلس المحاسبة كآلية أساسية دستورية للرقابة المالية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية و السياسية، عدد 01، 2016، ص 177-

² زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011، ص 36.

³ المادة 89 من القانون 18-15.

2. معوقات إصلاح نظام الرقابة البرلمانية اللاحقة بموجب القانون 15-18

على الرغم من الإصلاحات الجوهرية التي حملتها أحكام القانون 15-18 في سبيل تبني آليات حوكمة نظام إعداد و المصادقة و الرقابة على الميزانية العامة ، وخاصة ما تعلق منها بمراجعة أحكام إعداد و المصادقة على قانون تسوية الميزانية العامة للدولة ، عن طريق تعريفه و بيان مشتملاته و مرفقاته تقييد الحكومة بأجال محددة لإيداعه على مستوى البرلمان بغرفتيه ، إضافة إلى تنظيماً لأحكام الانتقالية المتعلقة به، ألا أن تطبيق الأحكام السابقة يبقى مرهون بضرو ضمان و تأكيد بعض الأحكام خاصة منها:

- فعلى الرغم من النص صراحة على ضرورة إرفاق مشروع قانون تسوية الميزانية بمجموعة من الوثائق التوضيحية على غرار التقارير الصادرة عن مجلس المحاسبة إلا أن هذه الوثائق تبقى في نظر عامة المواطنين وثيقة تحمل أرقام و مبالغ مبهمة ، لا تتيح للعامة الوقوف على آثارها و انعكاساتها و الوقوف على حقيقة الوضعية المالية و الاقتصادية للدولة.

- إن ممارسة الرقابة البرلمانية اللاحقة على مشروع قانون تسوية الميزانية و الذي يمارس كأصل عام بهدف التأكد من استعمال الموارد و الاعتمادات المالية فيما خصصت له ، يطرح أشكال إمكانية وجود خلل أو ثغرات مالية أو مخالفة مالية في تنفيذ الميزانية ، فبالرجوع إلى النصوص الدستورية أو إلى القانون 15-18 لا نجد إقرار صريحاً للجزء المترتب على إثبات عدم سلامة الموقف المالي للحكومة ، حيث نصت المادة 157 من التعديل الدستوري لسنة 2021 على أنه تحتتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية، مما قد يفهم منه أن عملية التصويت تتم بطريقة آلية.

غير أن البرلمان يمتلك من الناحية القانونية سلطة رفض التصويت على قانون ضبط الميزانية ، ومنه عدم المصادقة على اعتمادات قد صرفت فعلاً ، غير أن هذا الرفض يبقى من دون جدوى من الناحية العملية على اعتبار أنه يستحيل على البرلمان التراجع عن عمليات مالية سبق تنفيذها ، ولذلك تبقى سلطة البرلمان في مواجهة الحكومة ضعيفة لا تتعدى مجرد توجيه اللوم إليها¹

¹ البشير بلس شاوش، المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 298.

الأهـو على الرغم من استحالة تراجع البرلمان عن العمليات التي قامت الحكومة بتنفيذها الا أنه يمكن تحريك المسؤولية السياسية و اجبار الحكومة على الاستقالة جماعيا ،أو استقالة أحد أفرادها كما يستطيع البرلمان كذلك ادخال تعديلات جوهرية في قانون المالية للسنة القادمة بناء على ثبت خلال مناقشة قانون تسوية الميزانية¹

-ترتبط جدوى و فاعلية الرقابة البرلمانية اللاحقة على الميزانية العامة بدرجة كفاءة و خبرة و اطلاع أعضاء السلطة التشريعية في المجال المحاسبي و المالي ، حيث ثبت سابقا عدم تحكم أغلبهم و إلمامهم بمعطيات الميزانية العامة ، مما قد يشكل عائقا في الوقوف على أبعاد و آثار المبالغ و الأرقام المصادق عليها.

أضف الى ذلك الأعباء و المهام السياسية الخطيرة التي يثقل بها أعضاء السلطة التشريعية ، مما قد يجعل الرقابة التشريعية اللاحقة غير كلفية بمفردها على تتبع سير و مراقبة حسن تنفيذ مضمون الميزانية العامة للدولة

5- أهداف الميزانية:

تعدّ ميزانية الدولة من أهم الأدوات التي تعتمد عليها الحكومات لتجسيد سياساتها الاقتصادية والاجتماعية، فهي ليست مجرد وثيقة محاسبية لتقدير الإيرادات والنفقات، بل وسيلة استراتيجية تهدف إلى تحقيق جملة من الأهداف التنموية والاستقرار المالي والاجتماعي. ومن خلال الميزانية، تعمل الدولة على توجيه الموارد الاقتصادية، وتحقيق العدالة في توزيع الدخل، وضبط التوازنات الاقتصادية الكبرى، إلى جانب تعزيز الرقابة على المال العام. وتتعدد هذه الأهداف بحسب طبيعة المرحلة الاقتصادية والسياسات المعتمدة، مما يجعل من دراسة أهداف ميزانية الدولة مسألة محورية لفهم أدوار الدولة الحديثة.

1. تخصيص الموارد Allocation of Resources

سعى الدولة من خلال الميزانية العامة إلى تحقيق التخصيص الأمثل للموارد المالية المتاحة، وذلك بما يضمن تعزيز الكفاءة الاقتصادية والاستغلال الرشيد للإمكانات المتوفرة. ويتم ذلك من خلال توجيه الإنفاق العمومي نحو

¹مراد بوعيشاوي ، المرجع السابق، ص 240.

القطاعات الحيوية ذات الأولوية، على غرار التعليم، والصحة، والبنية التحتية، بما يسهم في دعم التنمية المستدامة وتحقيق التوازن الاجتماعي.¹

2. إعادة توزيع الدخل Redistribution of Income

تهدف الميزانية أيضًا إلى إعادة توزيع الدخل بين مختلف فئات المجتمع، من خلال اعتماد سياسات ضريبية تصاعدية وإنفاق اجتماعي موجّه إلى الفئات ذات الدخل المحدود. وتسعى الدولة بذلك إلى تقليص الفوارق الاجتماعية وتحقيق قدر من العدالة الاجتماعية، بما يعزز الاستقرار المجتمعي ويحد من التهميش والإقصاء.²

3. تحقيق الاستقرار الاقتصادي Economic Stability

تلعب الميزانية دورًا محوريًا في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، من خلال التحكم في مستويات التضخم، ومعالجة اختلالات سوق العمل، وضمان استقرار الأسعار. وتُستخدم أدوات الميزانية (الإنفاق العام والضرائب) في إطار السياسات المالية الكلية كوسيلة فعالة لضبط الدورة الاقتصادية وتفادي الأزمات.³

4. تحفيز النمو الاقتصادي Economic Growth

تُسهم الميزانية في دعم النمو الاقتصادي من خلال تعبئة الموارد المالية وتوجيهها نحو الاستثمار في المشاريع الإنتاجية والبنية التحتية الكبرى. كما تعمل على تشجيع المبادرات الاقتصادية الخاصة وتعزيز الابتكار، مما يؤدي إلى خلق فرص عمل وتحقيق القيمة المضافة للاقتصاد الوطني.⁴

¹ عبد القادر عبد الله، المالية العامة، دار الهدى، 2018، ص. 102.

² عبد الملك قندوز، المالية العامة والميزانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2016، ص. 147.

³ محمد دويدار، المالية العامة، مكتبة القاهرة، 2015، ص. 118.

⁴ د. حسين مصطفى، المالية العامة والسياسة المالية، دار الفكر العربي، 2019، ص. 89.

5. تحقيق الرقابة على الإنفاق العام

تُعد الميزانية العامة إحدى الآليات الأساسية التي تعتمد عليها الدولة لممارسة الرقابة على الإنفاق العمومي، إذ تُمكن من تتبّع كيفية تخصيص وصرف الأموال العامة، وضمان استخدامها في الأوجه التي صودق عليها قانونيًا. وتُمارس هذه الرقابة عبر عدة مستويات، تشمل الرقابة البرلمانية المتمثلة في مناقشة واعتماد قوانين المالية، إضافة إلى رقابة الأجهزة المتخصصة كأجهزة التفتيش المالي ومجالس المحاسبة، التي تتولى التدقيق في العمليات المالية والتأكد من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها...¹

4- الميزانية حسب الأهداف:

4-1- مفهوم الميزانية حسب الأهداف

لقد شهد القانون الأساسي للميزانية في العديد من البلدان تحولًا ملحوظًا، حيث انتقلت الإدارات العمومية التابعة للدولة من نهج يعتمد على التصرف وفق الوسائل إلى نهج جديد يركز على التصرف وفق النتائج والأهداف، بالإضافة إلى قياس مردودية وفاعلية الاستثمارات العمومية. وفي هذا السياق، تزداد حرية التصرف والإدارة الممنوحة للمتصرفين العموميين، وخاصة المسؤولين عن البرامج العمومية، الذين أصبحوا مطالبين بالمساءلة عن نتائج تصرفاتهم، حيث تعهدوا بتحقيق نتائج محددة مسبقًا².

يتلخص المبدأ الأساسي للميزانية المعتمدة على الأهداف في ارتباطها بالمهام الموكلة إلى الوزارات، وخاصة تلك المشتركة بينها، بالإضافة إلى البرامج التي تُترجم إلى أنشطة فعلية. في هذا السياق، ترتبط كل مهمة بمجموعة من الأنشطة التي تهدف إلى تحقيق سياسة معينة. تُعتبر البرامج تجميعًا للاعتمادات المالية المخصصة لتنفيذ نشاط أو مجموعة من الأنشطة المتكاملة التي تعود إلى وزارة واحدة، وترتبط بأهداف واضحة ونتائج متوقعة محددة، حيث

¹العربي قندوز، محاضرات في المالية العامة، منشورات جامعة الجزائر، 2020، ص. 132.

²الجنابي محمد سلمان، التحول نحو موازنة البرامج والأداء كمدخل للإصلاح المالي. مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة بغداد، المجلد 21، العدد 83، 2015، ص 25.

تخضع هذه الأنشطة للمتابعة والتقييم. تتيح الأنشطة المحددة توصيف محتوى البرامج، حيث تجمع جميع الاعتمادات المخصصة لنفس الغرض، مما يلبي الحاجة إلى تحديد دقيق لمضمون السياسة العامة وطرق تنفيذها، ويظهر المهام التي يقوم بها مختلف المعنيين¹.

إن التحول الثقافي الجذري الذي أحدثته تطبيق الميزانية وفق الأهداف يتطلب تطوراً ماثلاً في أساليب وطرق الإدارة العامة. يستلزم هذا التحول اعتماد مفاهيم ومعايير جديدة، مثل شمولية الاعتمادات والتخلي عن إدارة الوسائل، والعمل بشكل طبيعي وفق أسلوب التصرف حسب النتائج. يجب أن يترافق ذلك مع تغيير عميق في ثقافة الإدارة والتصرف، بالإضافة إلى تعاون بناء بين جميع الأطراف المعنية في هذا التغيير. وهذا يعني أن هناك ضرورة لتحول جذري في مسؤوليات مختلف الفاعلين في مجال الميزانية..

4-2- مسؤولية الأطراف الفاعلة في الميزانية

كما أشرنا في البداية، تتدخل الأطراف المختلفة في عملية ضبط الميزانية وتنفيذها ومراقبتها. لذا، سنقوم بتفصيل مهام كل طرف على حدة، بهدف فهم التحديات التي يواجهها كل منهم، والشروط التي قد تساعدهم في أداء مهامهم بشكل أفضل².

1 .مسؤولية ضبط الميزانية وفق الأهداف ****

يشهد مجال إعداد الميزانية تحولاً مشيراً يتمثل في اعتماد ميزانية قائمة على الأهداف، وهو ما يتطلب إعادة النظر في مجموعة من العناصر الأساسية التي كانت تحكم المفاهيم التقليدية السابقة. مع هذا النهج الجديد، أصبح إعداد الميزانية يعتمد على مفاهيم مبتكرة، مما أدى إلى ظهور نمط جديد من المسؤوليات تقع على عاتق المكلفين بضبط الميزانية وتحديد بنودها المختلفة. وتتمثل أبرز هذه المفاهيم الجديدة فيما يلي :

¹بوزوجة سهيل، إصلاح الميزانية العمومية في الجزائر في إطار الانتقال نحو موازنة الأداء. مجلة رؤى اقتصادية، جامعة ورقلة، العدد 13، 2019، ص 15.

²بوزوجة سهيل، مرجع سابق، ص 16.

-تحديد السياسات العامة وفق المهام

تساهم الأنشطة المختلفة المكونة للبرامج في توضيح محتواها وتقديم شروحات حول الاستخدام المتوقع للاعتمادات المالية. ويسمح النهج الجديد في مجال الميزانية بعرض أكثر توافقًا للاعتمادات، حيث يتم تنفيذ الميزانية وتقييمها استنادًا إلى مؤشرات الأداء التي توجه التصرف الحكومي نحو تحقيق النتائج المرجوة. لذلك، عند التصويت البرلماني على الميزانية والاقتراع بشأن المسائل المتعلقة بأي سياسة حكومية، يتم إبلاغ البرلمان بأهداف الأداء الحكومي المحددة لكل برنامج، بالإضافة إلى المؤشرات التي تقيس مدى جودة التنفيذ¹.

يتطلب التصرف في الميزانية وفقًا للسياسات العامة الكبرى للدولة تنظيمها في شكل مهمات. وبفضل هذا النهج، يتلشى التجديد التلقائي للاعتمادات الميزانية من قبل مجلس النواب. في إطار الشكل الجديد للميزانية، يركز البرلمان مناقشاته على جميع السياسات العامة للدولة والتوجه الاستراتيجي الذي سيعزز عمل الدولة وبرامجها وأنشطتها. وبالتالي، فإن جميع الاعتمادات التي سيوافق عليها البرلمان ستخضع للتصويت بناءً على كل مهمة، مما يستدعي مناقشة البرامج المرتبطة بكل مهمة من قبل البرلمانين .

علاوة على ذلك، إذا أخذنا في الاعتبار وجود عدد من المهمات المشتركة بين عدة وزارات، والتي تشمل مجموعة من البرامج المرتبطة بوزارات مختلفة، فإن ذلك سيمكن البرلمان من مناقشة والتصويت على الاعتمادات المخصصة لمجموعة من الوزارات التي تهدف إلى تنفيذ سياسة عمومية واحدة. لذا، يتطلب التوجه الجديد تقسيم النشاط العمومي إلى مهمات، مع تحديد عدد المهمات المشتركة بين الوزارات، بالإضافة إلى توزيع كل مهمة إلى مجموعة من البرامج، وتوزيع هذه البرامج إلى أنشطة متنوعة².

¹OECD (2008). *Performance Budgeting: A Users' Guide*. OECD Journal on Budgeting, Vol.

²زغينة عبد الرزاق، موازنة الأداء كآلية لترشيد النفقات وتحقيق الفعالية في تسيير المالية العمومية. مجلة الدراسات المالية والمحاسبية، جامعة الجزائر 3، العدد 10، 2020، ص 125.

البرنامج هو إطار يحدد المسؤوليات، حيث يتم تخصيص الاعتمادات بناءً على الأنشطة. يجمع البرنامج الاعتمادات المخصصة لتنفيذ نشاط أو مجموعة من الأنشطة المتكاملة. يرتبط البرنامج بوزارة واحدة، مما يسهل إدارة أنشطة الدوائر الإدارية لتحقيق الأهداف المحددة لكل سياسة عامة. تشمل البرامج جميع الموارد المخصصة لسياسة معينة، بما في ذلك الموارد البشرية الضرورية. ويتم تحديد الأنشطة المرتبطة بكل برنامج وتخصيص الاعتمادات وفقاً لتلك الأنشطة.

2.**مسؤولية تنفيذ الميزانية حسب الأهداف**

من المهم أن نبدأ بالإشارة إلى الطبيعة الشمولية للأداء في مجال الميزانية وفقاً للأهداف. فالنموذج الجديد لا يقتصر فقط على جمع مجموعة من المؤشرات الحسابية أو المحاسبية أو الفنية، بل يتجلى في كل برنامج من خلال تحديد استراتيجية وأهداف يتم صياغتها عبر مؤشرات دقيقة وفعالة¹.

من خلال اعتماد النهج الجديد في إدارة الميزانية، يتم تنفيذ الميزانية وفق أهداف محددة تستند إلى مؤشرات كمية لكل برنامج. إذا اعتبرنا أن المؤشر هو الأداة الأساسية لقياس التقدم في كفاءة مختلف المصالح العامة، فإن غياب القياس الكمي يجعل مفهوم الكفاءة غامضاً وغير ذي معنى، مما يعيق قدرة المسؤولين على إدارة برامجهم بفعالية. لذا، يصبح من الضروري والحيوي تحديد مؤشرات كمية. من الأفضل اختيار عدد محدود من المؤشرات، تكون عميقة في دلالاتها وتعبّر بوضوح عن حقيقة كل مشروع وأهدافه الرئيسية. ومن المهم التنبيه إلى ضرورة تجنب استخدام هذه المؤشرات كوسيلة لتجميل الواقع القائم، وذلك فقط لتحقيق توافق شكلي، بدلاً من أن تكون جزءاً من تحول استراتيجي حقيقي في إعداد الميزانية وتنفيذها.

تتمثل مسؤولية منفذي الميزانية في البداية في تحديد مؤشرات ذات دلالة ترتبط بشكل منطقي بالأهداف المحددة. من الضروري أن تكون هذه المؤشرات مرتبطة بعناصر أساسية للنشاط الحكومي، مما يسهل تقييم مدى التحسن

¹OECD (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*. OECD Publishing, P 20.

في الأوضاع الحالية، بالتوازي مع قياس الأداء الفعلي للإدارة. يجب أن تكون المؤشرات المعتمدة دقيقة وقابلة للقياس والمراقبة، بالإضافة إلى كونها منتجة بتكاليف معقولة ومتاحة بشكل منتظم. هذا يتيح للإدارة المعنية استخلاص الدروس والاستنتاجات الضرورية في الوقت المناسب¹.

تتطلب الكفاءة في تنفيذ الميزانية تقليل عدد المؤشرات المعتمدة إلى الحد الأدنى، وضمان وجود تدرج وترابط بين الأهداف والمؤشرات الكمية. كما يجب أن تتم مراجعة هذه الأهداف والمؤشرات بشكل دوري، خاصة من قبل الهيئة العليا للمراقبة مثل دائرة المحاسبات. في هذا السياق، ينبغي أن تلعب دائرة المحاسبات دورًا حيويًا في دعم مختلف الوزارات والإدارات العامة، ومساعدتها على تطوير مؤشرات تعكس الأهداف التي وضعتها هذه الهيكل لنفسها..

من المهم الإشارة إلى التحديات التي قد تواجه بعض الوزارات في ضبط المؤشرات المتعلقة بقياس الآثار الاقتصادية للسياسات العامة للدولة. قد يكون من المفيد التوصل إلى توافق مسبق حول المجالات والأنشطة التي يمكن قياس فعاليتها باستخدام مؤشرات كمية، وكذلك تحديد المجالات التي لا يمكن قياس نتائجها بدقة رقمية، مما يستدعي تقييمها بشكل عام وشامل. لضمان أقصى درجات الفعالية في قياس أداء النشاط الحكومي، ينبغي تقليص عدد الأهداف المحددة بحيث لا يتجاوز خمسة أهداف لكل برنامج.²

ويجب أن يتم تحديد مؤشرين أو ثلاثة كحد أقصى لكل هدف، حيث يتم تحديد عدد المؤشرات المعتمدة بناءً على حجم وتنوع البرنامج. بشكل عام، يجب أن تعكس الأهداف المحددة لكل برنامج الأولويات المعتمدة بشكل دقيق، وأن تعبر بفعالية وتوازن عن مختلف جوانب الأداء.

¹OECD, *Performance Budgeting: A Users' Guide*. OECD Journal on Budgeting, Volume 8, No. 1., 2020, P 17.

²Robinson Marc ,*Performance Budgeting: Linking Funding and Results*. International Monetary Fund. 2007, P 40-41.

تتجلى مسؤولية المنفذين في ضرورة أن تتيح المؤشرات المعتمدة إمكانية إجراء مقارنات زمنية ومكانية. وتكتسب هذه المقارنات أهمية كبيرة في تحديد مدى التحسن أو التدهور في الأداء الحكومي، سواء من عام إلى آخر، أو بين القطاعات المتشابهة داخل الدولة الواحدة، أو حتى بين دول مختلفة¹.

3.**مسؤولية الرقابة على الميزانية حسب الأهداف**

لا يختلف اثنان على أهمية الرقابة في تنفيذ الأداء، حيث يعتبرها البعض جزءًا أساسيًا من الإدارة والتصرف. سواء كانت هذه الرقابة داخلية أو خارجية، تظل واحدة من أبرز الضمانات لجودة وسلامة العمل الحكومي. سنركز في هذا السياق على مسؤولية الرقابة الخارجية، نظرًا لأهميتها في مراقبة الأموال العامة ودعم العمل الحكومي، بالإضافة إلى تحديد مواطن الخلل والمشكلات. كما تلعب الرقابة الخارجية دورًا حيويًا في التعرف على القضايا والتحديات التي تهم السلطات العامة، من خلال إبلاغ هذه السلطات، سواء كانت تشريعية أو تنفيذية، بالحالة الحقيقية للتصرف العمومي من حيث كفاءته أو اختلالاته².

تتسم إجراءات الرقابة على مختلف جوانب التصرف الإداري والمالي للميزانية وفق الأهداف بسمات مشابهة للإجراءات الحالية المعتمدة في مراقبة مشروعات الأعمال وصحة النفقات وتأديتها. ومع ذلك، فإن هذه الرقابة تتميز ببعض الخصائص الخاصة المتعلقة بالأسلوب المتبع في تحديد الأهداف، وطرق الإنجاز، ورصد الموارد البشرية والمادية اللازمة لتحقيق هذه الأهداف. كما تتطلب توفير نظام معلومات مناسب يتيح تقييم الأداء والنتائج في مختلف مراحل التنفيذ. وفي هذا السياق، يمكن أن تشمل الإجراءات الرقابية ما يلي:

-فيما يتعلق بتحديد الأهداف، يجب التأكد من النقاط التالية:

-وجود أهداف واضحة ومحددة للإدارة أو الهيئة المعنية بالرقابة.

¹Robinson Marc, OP Cit, P 42.

²INTOSAI (2001). *Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*. International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), P 3.

-وجود أهداف تفصيلية لكل قسم من أقسام الإدارة أو الهيئة.

-الاعتماد على بيانات وإحصاءات دقيقة لتحديد مدى تحقيق الأهداف.

-التأكد من تناسق الأهداف وعدم وجود أي تناقض أو تعارض بينها، وفي حال وجود تعارض، يجب تحديد أوجهه.

-مدى مشاركة الأفراد المكلفين بالتنفيذ في وضع الأهداف، حيث أن إشراكهم يسهم في تقبلهم للأهداف والعمل على تحقيقها.

-متابعة أي تغييرات تطرأ على الأهداف خلال مراحل الإنجاز، وتحديد الفوارق عند الاقتضاء.

-التأكد من وجود خطة واضحة للإنجاز توضح الأهداف المراد تحقيقها، بالإضافة إلى دقة تحديد الفترة الزمنية اللازمة لذلك والجهة المسؤولة عن التنفيذ¹.

فيما يتعلق بتوفر الموارد والتنظيم:

-التأكد من كفاية الاعتمادات المالية المخصصة في مختلف بنود الميزانية لتحقيق الأهداف المحددة.

-ضمان توافر الموارد البشرية اللازمة، من حيث العدد والكفاءة والخبرة في المجال المختص.

-دراسة النموذج التنظيمي المعتمد وتقييم مدى توافقه مع أسلوب الإدارة القائم على الأهداف.

-تحليل الصيغ المستخدمة في وضع خطة التنفيذ لتحديد مدى مصداقيتها وإمكانية الاعتماد عليها لتحقيق الأهداف¹.

¹Bouckaert, G. & Halligan, J. *Managing Performance: International Comparisons*. Routledge., 2008, P 97.

-التأكد من وجود إجراءات للرقابة الداخلية تضمن سلامة العمليات المنفذة لتحقيق الأهداف المرجوة.

-التحقق من وجود دليل للإجراءات ومدى تحديثه.

-التأكد من استخدام تطبيقات تكنولوجية مناسبة تضمن تنفيذ العمليات بكفاءة ودقة.

-التأكد من وجود تقسيم واضح للعمل ومراجعة الأسس التي تم على أساسها توزيع المهام؛

-التحقق من توافق الهيكل التنظيمي المعتمد مع التقسيم الفعلي للعمل، وتحليل الوظائف من حيث عددها ومؤهلات شاغليها.

-التأكد من وجود وصف وظيفي لمهام مختلف الأفراد المعنيين، ومدى التزامهم به أثناء أداء أعمالهم، بالإضافة إلى إمكانية تداخل وظائفهم أو الجمع بينها².

-تقييم مدى احتواء خطة الإنجاز على إجراءات تنظم سير العمل، ومعايير واضحة لقياس فعالية التنظيم.

فيما يتعلق بنظام المعلومات وتقييم الأداء:

-التأكد من تحديد قنوات الاتصال بين الموظفين ومدى معرفتهم بها.

-التعرف على مصادر المعلومات وسهولة انسيابها، وقياس سرعة وصولها إلى المعنيين.

-التأكد من وجود مؤشرات تسمح بقياس الأعمال المنجزة في مختلف مراحل التنفيذ³.

-التحقق من وجود معايير محددة وواضحة لقياس النتائج، ومدى مشاركة الأفراد في وضع هذه المعايير وتحديثها.

¹Bouckaert, G. & Halligan, J, Op Cit, P 98.

²Bouckaert, G. & Halligan, J, Op Cit, P 98.

³Hatry, H.P. (2006). *Performance Measurement: Getting Results* (2nd ed.). Urban Institute Press, P 112.

-دراسة الطرق المتبعة في الكشف عن الأخطاء والانحرافات عن الأهداف، وتقييم التدابير والإجراءات التصحيحية.

-تحليل تأثير بيئة العمل على تحقيق الأهداف.

خلاصة:

في ختام هذا الفصل، يتضح أن ميزانية الدولة تمثل أحد الركائز الأساسية للسياسات الاقتصادية والمالية الحديثة، حيث تُجسد الإطار القانوني والتنفيذي الذي تُعبر من خلاله الدولة عن أهدافها الاقتصادية والاجتماعية.

فالميزانية ليست مجرد أداة محاسبية لتقدير الإيرادات والنفقات، بل تُعد وسيلة استراتيجية لتخصيص الموارد، وتحقيق العدالة في توزيع الدخل، وضمان الاستقرار الاقتصادي، فضلاً عن دورها المحوري في دعم النمو وممارسة الرقابة على المال العام. كما أن القوانين المنظمة للميزانية، كمثل قوانين المالية والمحاسبة العمومية وقوانين ضبط الميزانية، تضمن الشفافية والفعالية في التسيير المالي للدولة، بما يعكس التوجهات العامة للحكومة ويعزز الثقة في المؤسسات. وعليه، فإن فهم المفاهيم الأساسية المرتبطة بالميزانية يُعد خطوة ضرورية لفهم أعمق للسياسات العمومية وأثرها على الاقتصاد الوطني.

الفصل الثاني:

الدراسات السابقة

شهدت المالية العامة في السنوات الأخيرة تحولات جوهرية، تمثلت في الانتقال من الموازنة التقليدية إلى اعتماد آليات حديثة تستند إلى مفاهيم الكفاءة والفعالية والنتائج، ومن أبرز هذه الآليات: موازنة الأداء وتسيير الميزانية حسب الأهداف. وقد حظي هذا التوجه باهتمام واسع من قبل الباحثين والأكاديميين في مختلف الدول، لاسيما في ظل الضغوط المتزايدة لترشيد النفقات وتحقيق الشفافية والمساءلة في استخدام المال العام.

وفي هذا الفصل، سيتم عرض وتحليل مجموعة من الدراسات السابقة ذات الصلة، منها أطروحات دكتوراه محلية وعربية، بالإضافة إلى دراسات ومقالات أجنبية، بهدف الإحاطة بمختلف الزوايا النظرية والتطبيقية التي تناولت موضوع تسيير الميزانية حسب الأهداف، واستخلاص النتائج التي قد تساهم في إثراء الجانب النظري والتطبيقي لهذا البحث.

المطلب الأول: الرسائل العلمية:

1- أطروحة دكتوراه بعنوان: الاستفادة من الاتجاهات العالمية في مجال الميزانية العامة للدولة في إصلاح

النظام الموازي بالجزائر، فتيحة الجوزي، جامعة الجزائر، السنة 2014.

هدفت هذه الأطروحة إلى تسليط الضوء على الاتجاهات الحديثة المعتمدة عالمياً في إعداد الموازنة العامة للدولة، وعلى رأسها موازنة الأداء وموازنة البرامج، وذلك من خلال تحليل المبادئ النظرية لتلك النماذج الموازية وتقييم مدى إمكانية استلهاها في السياق الجزائري.

تناولت الباحثة دراسة مقارنة لتجارب عدد من الدول مثل أستراليا، فرنسا، والمغرب، بهدف الوقوف على الدروس المستفادة من تطبيق هذه النماذج في تحسين كفاءة تخصيص الموارد العمومية وترشيد النفقات. خلصت الدراسة إلى أن الجزائر ما تزال تواجه عدة تحديات على مستوى الإطار القانوني والمؤسسي والقدرات البشرية، مما يعيق الانتقال الفعلي نحو نموذج "الميزانية حسب الأهداف" بالرغم من الاعتراف بأهميته في عصرنة المالية العامة.

إشكالية الدراسة

تمحورت إشكالية الدراسة حول التساؤل الرئيس التالي:

إلى أي مدى يمكن للجزائر الاستفادة من التجارب الدولية في إصلاح نظامها الموازي، خاصة من خلال تبني موازنة البرامج والأداء، في ظل التحولات الاقتصادية والمالية التي تشهدها؟

وانبثقت عنها مجموعة من التساؤلات الفرعية، منها:

- ما هي أبرز النماذج الدولية في إعداد الموازنة وفق مقارنة الأداء؟
- ما مدى توافق الإطار القانوني والمؤسسي في الجزائر مع متطلبات هذا النموذج؟

- ما هي العوائق التي تحول دون تفعيل هذا النمط في الواقع الجزائري؟

المنهجية المتبعة

اعتمدت الباحثة على المنهج المقارن والمنهج الوصفي التحليلي، حيث تم:

- عرض الإطار المفاهيمي والتطوري لمفهوم موازنة الأداء وموازنة البرامج.
- مقارنة تطبيق هذا النموذج في كل من: فرنسا، أستراليا، المغرب.
- دراسة واقع النظام الموازي الجزائري، خاصة من حيث النصوص القانونية، هياكل تنفيذ الميزانية، ونظام الرقابة.
- تحليل الفجوات بين النموذج المطبق في الجزائر والنماذج الدولية المستهدفة.

النتائج التي توصلت إليها

خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج الهامة، من أبرزها:

1. وجود فجوة كبيرة بين ما هو معمول به في الجزائر من أنظمة تقليدية (موازنة الوسائل) وبين موازنة البرامج والأداء التي تتطلب تحديدًا دقيقًا للأهداف والمؤشرات.
2. ضعف البنية التحتية المعلوماتية ونقص الكفاءات البشرية يمثلان عائقًا أساسيًا أمام تفعيل هذا النموذج.
3. عدم انسجام الإطار القانوني الجزائري مع متطلبات الموازنة حسب الأهداف، إذ أن الكثير من القوانين الحالية لا تدعم فكرة التخطيط بالنتائج.
4. التجارب الدولية أبرزت نجاح هذا النموذج في رفع كفاءة الإنفاق وتحقيق الشفافية والمساءلة المالية، خصوصًا في فرنسا وأستراليا.

5. ضرورة اعتماد مقارنة تدريجية تأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات الإدارية والاقتصادية الجزائرية، لتجنب

الفشل أو الفجوات التطبيقية

2- أطروحة دكتوراه بعنوان: دراسة تحليلية نقدية للسياسة الميزانية في الجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية

منذ سنة 1990، خالد منه، جامعة الجزائر 3، 2015.

تناولت هذه الأطروحة تحليلاً نقدياً معمقاً للسياسة الميزانية في الجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية التي شرعت فيها الدولة منذ بداية التسعينيات، خاصة مع تطبيق سياسات التعديل الهيكلي والانتقال نحو اقتصاد السوق.

رَكَّز الباحث على دراسة مدى ملاءمة التوجهات الموازية مع أهداف النمو والاستقرار الاقتصادي، وتقييم قدرة السياسة الميزانية على تحقيق الكفاءة والفعالية في استخدام الموارد العمومية، مع عرض لمظاهر الخلل البنوي في التخطيط والتنفيذ والرقابة على الإنفاق العام.

إشكالية الدراسة

تتمثل الإشكالية المركزية للأطروحة في:

إلى أي مدى استطاعت السياسة الميزانية في الجزائر، منذ بداية الإصلاحات الاقتصادية في 1990، أن تحقق الأهداف الاقتصادية الكبرى (النمو، التوازن المالي، العدالة الاجتماعية)، وما هي حدودها البنوية والوظيفية؟

وانبثقت عنها تساؤلات فرعية أهمها:

- ما هي السمات المميزة للسياسة الميزانية الجزائرية بعد 1990؟
- هل واكبت الموازنة العامة التحولات الاقتصادية الجديدة؟
- ما أسباب الفجوة بين أهداف السياسة الميزانية ونتائجها المحققة؟

اعتمد الباحث على المنهج التحليلي النقدي والمنهج التاريخي، وذلك من خلال:

- تتبع تطور السياسة الميزانية في الجزائر خلال مراحل زمنية متعاقبة (ما قبل الإصلاحات وما بعدها).
- تحليل التشريعات والنصوص القانونية المتعلقة بالموازنة العامة.
- دراسة بيانات الإنفاق والإيرادات العامة، ومقارنتها بالمؤشرات الاقتصادية الكلية.
- تقييم مدى انسجام السياسة الميزانية مع أهداف الإصلاح الاقتصادي.

النتائج التي توصلت إليها

توصلت الأطروحة إلى مجموعة من النتائج المهمة، منها:

1. السياسة الميزانية في الجزائر خلال الفترة المدروسة ظلت تعتمد على نمط تقليدي قائم على موازنة الوسائل، دون انتقال فعلي نحو موازنة البرامج أو الأداء.
2. ضعف التنسيق بين السياسة الميزانية والسياسات الاقتصادية الأخرى (النقدية، الجبائية)، ما أضعف من فعاليتها في تحقيق التوازن الاقتصادي.
3. استمرار الطابع الريعي للمالية العامة، بسبب الاعتماد الكبير على عائدات المحروقات، ما أدى إلى هشاشة في الاستقرار الميزانياتي.
4. الإصلاحات بقيت شكلية في الكثير من الجوانب، ولم تُحدث التغيير البنوي المطلوب في آليات إعداد الميزانية وتنفيذها وتقييمها.
5. أوصى الباحث بضرورة تبني نموذج موازنة حسب الأهداف والنتائج، وتحقيق استقلالية أكبر لأجهزة الرقابة وتحديث النظام القانوني والوظيفي للمالية العامة

3- أطروحة دكتوراه بعنوان: عصرنة الميزانية العامة للدولة وأهميتها في المالية العامة - حالة الجزائر، أحمد

بوجلال، جامعة عمر الثليجي الأغواط، السنة 2017.

تهدف هذه الأطروحة إلى دراسة جهود الجزائر في مجال عصرنة الميزانية العامة للدولة، والبحث في مدى تأثير هذه العملية على كفاءة وشفافية المالية العامة. تناول الباحث الخلفيات النظرية لمفاهيم إصلاح النظام الميزانياتي، خاصة من خلال الانتقال من موازنة الوسائل إلى موازنة البرامج والأداء، واستعرض التجارب المقارنة (فرنسا، كندا) من أجل استخلاص الدروس ذات الصلة بالتطبيق المحلي في الجزائر.

ركزت الدراسة على تحليل التعديلات القانونية والتنظيمية والهيكلية التي مست النظام الميزانياتي الجزائري، خصوصًا بعد صدور القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية.

إشكالية الدراسة

الإشكالية الرئيسية التي طرحتها الأطروحة كانت:

ما مدى نجاح سياسة عصرنة الميزانية العامة للدولة في الجزائر في تحقيق الكفاءة والشفافية في المالية العامة، وما هي أهم التحديات التي تعوق تنفيذها؟

وتفرعت عنها الأسئلة التالية:

- ما هي دوافع وأهداف سياسة العصرنة الميزانياتية في الجزائر؟
- كيف تم تجسيد هذه السياسة على مستوى التشريع والتنفيذ؟
- ما هو أثر هذه العصرنة على مؤشرات الأداء المالي في الدولة؟

المنهجية المعتمدة

اعتمد الباحث المنهج التحليلي الوصفي والمنهج المقارن، من خلال ما يلي:

- تحليل النصوص القانونية والتنظيمية الخاصة بقوانين المالية.
 - دراسة التقارير الرسمية المتعلقة بالمالية العامة الجزائرية.
 - المقارنة بين النموذج التقليدي والنموذج العصري في إعداد الميزانية.
 - تحليل مؤشرات الأداء المالي والشفافية قبل وبعد الإصلاحات.
- كما استندت الدراسة إلى بيانات الفترة 2005-2016 لمتابعة تطور الإنفاق العام.

النتائج المتوصل إليها

توصلت الأطروحة إلى عدد من النتائج الهامة، أبرزها:

1. **عصرنة الميزانية في الجزائر لا تزال جزئية وغير مكتملة، رغم تبني الدولة لقوانين متقدمة مثل القانون العضوي 15-18.**
2. **التطبيق الميداني للعصرنة يعاني من ضعف في الكفاءة الإدارية والهيكلية، وعدم تكوين كافٍ للموارد البشرية.**
3. **غياب التنسيق بين مختلف الفاعلين في المنظومة المالية يُعيق التنفيذ الفعلي لمبادئ الموازنة حسب الأهداف.**
4. **ما زالت الميزانية الجزائرية تركز على الجوانب الشكلية أكثر من المضمون التقني للأداء والنتائج.**
5. **أوصى الباحث بضرورة:**

- تعزيز القدرات التقنية والبشرية.
- تفعيل نظام الرقابة القبلية والبعدية.
- تطبيق تجربي على بعض القطاعات قبل التعميم.

○ تطوير أدوات تقييم الأداء وربط الإنفاق بالنتائج الفعلية

4- أطروحة بعنوان: برمجة النفقات في قطاع التعليم العالي والبحث العلمي ومكانتها في سياسة الميزانية، محمد الشريف صابة، جامعة الجزائر 3، السنة 2007.

تهدف هذه الأطروحة إلى دراسة آليات برمجة النفقات في قطاع التعليم العالي والبحث العلمي في الجزائر، من خلال التركيز على كيفية إعداد وتوزيع الاعتمادات المالية لهذا القطاع، وتقييم مدى توافقها مع سياسة الميزانية العامة للدولة، مع التركيز على مدى مساهمة هذه البرمجة في تحقيق الكفاءة والفعالية في استخدام الموارد المالية.

الإشكالية:

إلى أي مدى تسمح برمجة النفقات في قطاع التعليم العالي والبحث العلمي بتحقيق أهداف سياسة الميزانية العامة في الجزائر، وبأي فعالية تُستخدم الموارد المخصصة لهذا القطاع في ظل التحولات الاقتصادية؟

المنهجية:

- اعتماد المنهج الوصفي التحليلي لتحديد خصائص النظام الميزانياتي الخاص بقطاع التعليم العالي.
- تحليل الوثائق الرسمية والبيانات الإحصائية المتعلقة بالنفقات العمومية للقطاع.
- مقارنة تقييمية لمدى مواءمة التوزيع الفعلي للموارد مع الحاجات الفعلية والمؤشرات التنموية.

النتائج:

1. ضعف فعالية البرمجة المالية بسبب غياب أدوات تقييم دقيقة تربط الإنفاق بالنتائج.
2. هيمنة النفقات التسييرية على حساب نفقات التجهيز، ما يحد من التطوير البنوي للقطاع.
3. وجود فجوة بين التخطيط الاستراتيجي القطاعي والميزانية السنوية.
4. افتقار المؤسسات الجامعية إلى الاستقلال المالي ما يعيق ديناميكيته.

5. الحاجة إلى تبني مقارنة الميزانية حسب البرامج والأداء لضمان كفاءة التخصيص وتحقيق الأهداف

التنموية.

5-أطروحة بعنوان: الأجهزة الرقابية على الميزانية: الدور والفعالية، خالد سكوتي، جامعة أبو بكر بلقايد

تلمسان، 2018

تناقش هذه الأطروحة دور الأجهزة الرقابية في متابعة وتنفيذ الميزانية العامة في الجزائر، حيث تركز على

تقييم مدى فعالية هذه الأجهزة، مثل مجلس المحاسبة، في ضمان الاستخدام الرشيد والشفاف للموارد المالية،

ومدى استجابتها لمتطلبات الإصلاحات الميزانية الحديثة الهادفة إلى ترشيد النفقات وتحقيق الكفاءة في

الأداء.

الإشكالية:

ما مدى فعالية الأجهزة الرقابية في الجزائر في مراقبة تنفيذ الميزانية العامة وضمان التسيير الشفاف والفعال

للموارد العمومية في ظل التحولات الاقتصادية والإصلاحات الجبائية والميزانية؟

المنهجية:

• استخدام المنهج الوصفي التحليلي لدراسة الإطار القانوني والمؤسسي للرقابة المالية في الجزائر.

• تحليل دراسات حالة وتقارير رقابية صادرة عن الهيئات المختصة (مثل مجلس المحاسبة).

• الاعتماد على مقارنة مرجعية مع بعض التجارب الدولية في ميدان الرقابة المالية.

النتائج:

1. ضعف استقلالية الأجهزة الرقابية رغم وضوح أدوارها في النصوص القانونية.

2. نقص التنسيق بين الأجهزة المختلفة مما يضعف فعالية الرقابة.

3. غياب ربط بين الرقابة والنتائج المحققة، مما يحول دون تقييم الأداء الحقيقي للمصالح المسيرة.
4. الأجهزة الرقابية تعتمد أكثر على الرقابة البعدية، في حين تغيب الرقابة القبلية أو المصاحبة.
5. الحاجة إلى تطوير أدوات الرقابة وتبني الرقابة على أساس الأداء عوض التركيز فقط على مدى مطابقة الإنفاق.

المطلب الثاني: الدراسات العربية:

1- دراسة بعنوان: تكييف أسلوب إعداد الموازنة العامة في العراق مع موازنة البرامج والأداء، جعفر

جواد جاسم، العراق، الجامعة المستنصرية، 2022.

تناولت هذه الأطروحة واقع إعداد الموازنات العراقية ضمن إطار المداخل التقليدية، وبيان نقاط القوة والضعف في تطبيق موازنة البرامج والأداء .

• الإشكالية :كيف يمكن تكييف أسلوب إعداد الموازنة العامة في العراق مع متطلبات موازنة البرامج والأداء؟

• المنهجية :استخدم الباحث المنهج التحليلي لدراسة واقع الموازنات العراقية، مع تحليل الفجوات بين الممارسات الحالية ومتطلبات موازنة البرامج والأداء.

• النتائج :أوصت الدراسة بضرورة تطوير النظام المحاسبي الحكومي ليتوافق مع متطلبات موازنة البرامج والأداء، وتدريب الكوادر على تطبيق هذا النوع من الموازنات.

2- دراسة بعنوان: موازنة البرامج بين النظرية والتطبيق في فلسطين، عدنان العبد، الجامعة العربية

الأمريكية، 2019

• تناولت هذه الأطروحة موازنة البرامج بين النظرية والتطبيق في فلسطين، مع التركيز على ضرورة الانتقال من أسلوب البنود التقليدي إلى موازنة البرامج والأداء .

- الإشكالية: ما مدى إمكانية تطبيق موازنة البرامج والأداء في فلسطين، وما هي التحديات التي تواجه هذا التطبيق؟

- المنهجية: اعتمدت الدراسة على تحليل السياسات المالية الحالية في فلسطين، مع تقديم توصيات لتطبيق موازنة البرامج والأداء.

- النتائج: أوصت الدراسة بضرورة الانتقال إلى موازنة البرامج والأداء في فلسطين، مع التركيز على بناء القدرات وتحديث الأنظمة المالية.

3- دراسة بعنوان: إصلاح الميزانية العامة في المغرب، طارق اللباخ، جامعة محمد الخامس - الرباط،

2007

تتناول الأطروحة إصلاح الميزانية العامة في المغرب، مع التركيز على التحديات والفرص المرتبطة بتطبيق موازنة البرامج والأداء.

- الإشكالية: ما هي التحديات التي تواجه تطبيق موازنة البرامج والأداء في المغرب، وكيف يمكن التغلب عليها؟

- المنهجية: اعتمدت الدراسة على تحليل السياسات المالية الحالية في المغرب، مع تقديم توصيات لتطبيق موازنة البرامج والأداء.

- النتائج: أوصت الدراسة بضرورة الانتقال إلى موازنة البرامج والأداء في المغرب، مع التركيز على بناء القدرات وتحديث الأنظمة المالية

4- أطروحة دكتوراه بعنوان: "إدارة المالية العامة وسيناريوهات إصلاح الموازنة في العراق"، عدي

سالم علي الطائي، الجامعة: جامعة البصرة، كلية الإدارة والاقتصاد، السنة 2021.

• تهدف الأطروحة إلى قياس نتائج الموازنة الثلاث: الانضباط المالي، الكفاءة التخصيصية، والكفاءة التشغيلية في العراق خلال الفترة (2005-2019)، وتحديد آلية إصلاحية لكل نتيجة تتوافق مع نتائج الموازنة.

• الإشكالية: كيف يمكن إصلاح إدارة المالية العامة في العراق لتحقيق الانضباط المالي والكفاءة التخصيصية والتشغيلية؟

• المنهجية: اعتمدت الدراسة على تحليل البيانات المالية للفترة المذكورة، واستخدام نماذج قياسية لقياس أثر تطبيق موازنة البرامج والأداء على الكفاءة التشغيلية.

• النتائج: أوصت الأطروحة بضرورة إصلاح إدارة المالية العامة في العراق من خلال إدخال القواعد المالية لضمان الانضباط المالي، وتطبيق أطر الموازنة متوسطة الأجل لتعزيز الكفاءة التخصيصية، والتحول نحو موازنة البرامج والأداء لتحقيق الكفاءة التشغيلية.

5- أطروحة دكتوراه بعنوان: "مبادئ إعداد الموازنة العامة بين النصوص والتطبيق في لبنان (دراسة مقارنة)"، بولين جرجس ديب، الجامعة الإسلامية في لبنان، 2024.

• تناولت الدراسة المبادئ التقليدية المتبعة عند إعداد الموازنة العامة، مثل مبدأ الوحدة، السنوية، التوازن، الشمول، والشيوع، بالإضافة إلى الأساس القانوني لمبدأ تخصيص النفقات العامة، وانتقلت إلى المبادئ المتعلقة بتكريس موازنة البرامج والأداء.

• الإشكالية: ما مدى تطبيق مبادئ إعداد الموازنة العامة في لبنان، وكيف يمكن الانتقال إلى موازنة البرامج والأداء؟

• المنهجية: اعتمدت الدراسة على تحليل النصوص القانونية المتعلقة بالموازنة العامة في لبنان، ومقارنتها بالتطبيق العملي، بالإضافة إلى دراسة مقارنة مع تجارب دول أخرى في تطبيق موازنة البرامج والأداء.

- **النتائج:** أوصت الدراسة بضرورة تحديث الإطار القانوني للموازنة العامة في لبنان، وتبني موازنة البرامج والأداء لتعزيز الشفافية والكفاءة في إدارة المالية العامة

المطلب الثالث: المجالات العلمية:

1- دراسة بعنوان: استخدام موازنة البرامج والأداء كمدخل لترشيد النفقات العامة في الجزائر،

بوشامة أحمد، مجلة الباحث، جامعة ورقلة، العدد 15، 2017.

- **الملخص:** تتناول الدراسة مدى إمكانية استخدام موازنة البرامج والأداء كأداة لتقليص النفقات العامة وتحسين الكفاءة في الإنفاق الحكومي.

- **النتائج:** أوصت الدراسة بتطوير الإطار القانوني والمؤسسي لاعتماد هذه الموازنة، والبدء بتطبيقها تدريجياً في القطاعات ذات الإنفاق المرتفع.

2- دراسة بعنوان: "الإصلاح الميزانياتي في الجزائر: أهميته وصعوبات تطبيقه"، محمد مسعي، المجلة

الجزائرية للمالية العامة، العدد والسنة: المجلد 10، العدد 2، سنة 2020

- **الملخص:** تناقش الدراسة دوافع الإصلاح الميزانياتي في الجزائر، مع التركيز على موازنة البرامج والأداء كأحد الأدوات الرئيسية.

- **النتائج:** بينت الدراسة أن غياب الإطار التشريعي الملائم ونقص الكفاءات يمثلان أبرز العراقيل.

3- دراسة بعنوان: دراسة بعنوان: "موازنة الأداء بين النظرية والتطبيق في الدول النامية"، د. نبيل

العيساوي، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، جامعة قسنطينة 2، العدد والسنة: العدد 10،

2018

- تستعرض الدراسة المفاهيم النظرية لموازنة الأداء وتناقش التحديات التي تواجهها في دول العالم الثالث.
- **النتائج:** خلصت إلى أن نجاح هذه الموازنة مرهون بالإصلاح المؤسسي والرقابة الفعالة.

4- دراسة بعنوان: "موازنة البرامج والأداء كآلية لتفعيل كفاءة الإنفاق العمومي في ظل الحوكمة

المالية"، بن داود فوزية، مجلة رؤى اقتصادية، جامعة تبسة، العدد 6، 2021

- تهدف الدراسة إلى بيان دور موازنة البرامج والأداء في تحسين كفاءة تخصيص الموارد ومكافحة الفساد المالي.

- النتائج: دعت إلى إدراج مبدأ التتبع والنتائج في تنفيذ الميزانية.

5- دراسة بعنوان: "دور موازنة البرامج والأداء في تعزيز الشفافية والمساءلة في المالية العامة"، سنوسي

عبد القادر، مجلة دراسات اقتصادية للجهة الناشرة: جامعة عنابة، العدد 22، 2019

- تناولت الدراسة كيف يمكن لموازنة البرامج والأداء تحسين عملية المتابعة والتقييم في المؤسسات الحكومية.
- النتائج: أكدت أهمية وجود نظام معلومات محاسبي حديث لتسهيل تطبيق هذا النموذج الميزانياتي.

المطلب الرابع: الدراسات الأجنبية

1. Performance Budgeting: Linking Funding and Results, Marc Robinson (2007)

تستعرض هذه الدراسة مفهوم موازنة الأداء، حيث يتم ربط تمويل البرامج الحكومية بالنتائج المحققة فعلياً. يركز المؤلف على تجارب دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)، ويبين أن نجاح هذا النظام يتطلب مؤشرات أداء دقيقة، وتخطيطاً استراتيجياً طويل الأجل، بالإضافة إلى قدرة مؤسسية قوية لتتبع الأداء.

2. Public Sector Budgeting, David G. McKinney (2004)

يقدم هذا الكتاب تحليلاً شاملاً لتطور الموازنات الحكومية القائمة على الأداء في الولايات المتحدة. يؤكد على أن موازنة الأداء تحسن من الشفافية والمساءلة المالية، لكنها تواجه تحديات تتعلق بجمع البيانات الدقيقة، والمقاومة السياسية الداخلية التي قد تعيق عملية الإصلاح.

3. La gestion budgétaire axée sur les résultats : principes et mise en œuvre, Pierre Cliche (2009)

يعرض المؤلف المبادئ النظرية لتسيير الميزانية وفق النتائج، مع التركيز على التجربة الكندية. تبين الدراسة أن تطبيق هذه المنهجية يتطلب تغييراً في الثقافة الإدارية، واعتماد نظام متابعة وتقييم دقيق. كما يشير إلى أهمية دعم القيادات السياسية لهذا النوع من الإصلاح.

4. Performance-Based Budgeting in the Public Sector, Janet M. Kelly & William C. Rivenbark (2014)

تركز هذه الدراسة على تطبيق موازنة الأداء في الحكومات المحلية بالولايات المتحدة. تشير النتائج إلى أن هذا النظام يساعد في تحسين تخصيص الموارد العامة، ويرفع من كفاءة تقديم الخدمات، بشرط أن يصاحبه تحديث إداري شامل ومشاركة فعالة من الأطراف المعنية.

5. La gestion par les résultats dans les organisations publiques : de l'idée aux défis de la réalisation, Yves Emery (2005)

تناقش هذه الدراسة كيفية تحويل مبدأ التسيير حسب النتائج إلى تطبيق فعلي داخل المنظمات العامة. ويؤكد الباحث على ضرورة وجود إرادة سياسية واضحة، ونظام معلومات فعال لمراقبة الأداء. كما يُبرز التحديات المتعلقة بتغيير عقليات الموظفين والتنسيق بين مختلف المستويات الإدارية.

المبحث الثاني: مناقشة الدراسات السابقة

تهدف مناقشة الدراسات السابقة إلى تعميق الفهم للموضوع محل الدراسة، وتحديد موقع الدراسة الحالية في السياق العلمي العام، وذلك من خلال تحليل وتقويم ما توصلت إليه البحوث السابقة من نتائج، والتعليق على مناهجها وأساليبها، ومدى توافقها أو اختلافها مع ما تسعى إليه هذه الدراسة. كما تهدف إلى إبراز مواطن القوة والقصور في تلك الدراسات، مما يسمح بتوضيح الإضافة العلمية المنتظرة من البحث الحالي. ولهذا الغرض، تم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب رئيسية، هي: التعقيب على الدراسات السابقة، مجالات الاستفادة منها، وأخيراً الفجوة العلمية التي تسعى الدراسة الحالية إلى معالجتها.

المطلب الأول: التعقيب على الدراسات السابقة

أظهرت الدراسات السابقة اهتماماً ملحوظاً بموضوعات إصلاح الموازنة العامة، وتطبيقات موازنة الأداء، وآليات تسيير الميزانية حسب الأهداف، خاصة في الدول النامية التي تسعى إلى تحسين كفاءة الإنفاق العام. غير أن معظم هذه الدراسات ركزت إما على الجوانب النظرية للموازنة الحديثة، أو على تقييم التجارب الدولية دون التعمق في تحليل البيئة المؤسسية والعملية لتطبيق هذه الأدوات في السياق الجزائري أو العربي.

- من حيث المنهج: تبنت معظم الدراسات مناهج وصفية تحليلية، وبعضها اعتمد على دراسات حالة أو المقارنة، لكن عدداً قليلاً منها وظف أدوات كمية أو دراسات ميدانية لتقييم التطبيق العملي.
- من حيث النتائج: بينت معظم الأطروحات وجود فجوة بين الإطار النظري لتسيير الميزانية حسب الأهداف وبين الممارسة الفعلية، بسبب غياب ثقافة الأداء، ضعف التأهيل، وعدم ملاءمة البنية القانونية والمؤسسية.
- من حيث التغطية: ركزت بعض الدراسات على قطاعات محددة مثل التعليم أو الصحة، بينما تناول البعض الآخر الموازنة من منظور شامل، لكن قلماً تم التطرق إلى العلاقة بين الأهداف الإستراتيجية والسياسات الميزانية بشكل تطبيقي متكامل.

وبالتالي، فإن التعقيب العام يكشف عن تنوع في زوايا المعالجة، إلا أن هناك قصورًا في الربط بين النظرية والتطبيق، وفي اعتماد دراسات ميدانية معمّقة تستند إلى بيانات واقعية حديثة.

المطلب الثاني: مجال الاستفادة من الدراسات السابقة

تشكل الدراسات السابقة أساسًا معرفيًا مهمًا للدراسة الحالية، حيث يمكن الاستفادة منها في عدة أبعاد:

1. تأطير المفاهيم والمصطلحات: ساهمت تلك الدراسات في توضيح مفاهيم مثل "موازنة الأداء"، و"البرمجة

حسب الأهداف"، و"تسيير الميزانية المرتكز على النتائج".

2. بناء الإطار النظري: قدمت الأسس النظرية التي بنيت عليها سياسات الإصلاح الميزانياتي، خصوصًا ما

يتعلق بمبادئ الشفافية، الفعالية، والمساءلة.

3. تحديد المحددات والتحديات: كشفت عن العراقيل التي تواجه تنفيذ موازنة الأهداف في الدول النامية

ومنها الجزائر، مما يساعد الباحث في تحديد محاور التحليل والتركيز.

4. استخلاص الفرضيات: مكنت النتائج المستخلصة من بناء فرضيات واقعية تستند إلى ملاحظات موثقة

ومعالجة أكاديمية.

5. دعم أهمية الدراسة: عززت من أهمية الدراسة الحالية، خاصة في ضوء الحاجة إلى تجاوز الطابع النظري

وتقديم مقارنة تطبيقية تحليلية شاملة للبيئة الجزائرية.

المطلب الثالث: الفجوة العلمية التي تعالجها الدراسة الحالية

رغم الجهود العلمية المبذولة في الدراسات السابقة، إلا أنها تركت فجوات معرفية تستدعي البحث والتعمق، من

بينها:

1. ضعف المعالجة التطبيقية في السياق الجزائري: فمعظم الدراسات ركزت على الطرح النظري أو التجارب

المقارنة، بينما تغيب التحليل المعمقة للواقع المحلي الجزائري.

2. القصور في تناول البعد الاستراتيجي لتسيير الميزانية: لم تتوسع الدراسات في تحليل كيفية ربط الميزانية

بالأهداف الإستراتيجية طويلة المدى.

3. غياب الدراسات الميدانية الحديثة: هناك نقص واضح في الاعتماد على بيانات كمية حديثة، أو

استبيانات تقيس مدى تفاعل الفاعلين العموميين مع منطق الأداء.

4. عدم الربط الكافي بين الإصلاح الميزانياتي وأداء المؤسسات العمومية: في حين ركزت أغلب الدراسات

على الجوانب التقنية، فإن العلاقة بين الإصلاح المالي والأداء التنظيمي لم تأخذ حيزًا كافيًا من التحليل.

وعليه، فإن الدراسة الحالية تسعى إلى سد هذه الفجوة عبر تقديم تحليل تطبيقي معمق لمدى تبني وتفعيل تسيير

الميزانية حسب الأهداف في الجزائر، مع ربطه بالأداء المؤسسي العام، من خلال دراسة ميدانية تعتمد على أدوات

تحليل كمية ونوعية.

تُعد تجربة الجزائر في تسيير الميزانية حسب الأهداف - (La gestion budgétaire par objectifs - GBO) من المحاولات الحديثة لإصلاح النظام الميزانياتي، ضمن مسعى لعصرنة التسيير العمومي وتحقيق الفعالية في تخصيص الموارد المالية. وقد جاءت هذه التجربة في سياق الإصلاحات التي باشرتها الدولة منذ بداية الألفية الجديدة، خصوصًا بعد صدور القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية سنة 2018، الذي شكّل نقطة تحول نحو اعتماد نموذج الميزانية حسب البرامج والأهداف.

1- تسيير الميزانية حسب الأهداف في الجزائر:

فيما يلي عرض لتجربة الجزائر في تسيير الميزانية حسب الأهداف:¹

1-1- السياق العام لتبني الميزانية حسب الأهداف في الجزائر

جاء تبني الجزائر لنظام الميزانية حسب الأهداف في إطار مسار شامل لإصلاح المالية العمومية، تماشيًا مع التحولات الاقتصادية والسياسية والإدارية التي شهدتها البلاد، خاصة منذ بداية الألفية الثالثة. فقد أملت الضرورات الاقتصادية، كالتوجه نحو اقتصاد السوق، وتراجع الإيرادات البترولية، والحاجة إلى ترشيد النفقات العمومية، ضرورة إعادة النظر في طريقة إعداد الميزانية العمومية وأساليب تنفيذها، بما يضمن الاستخدام الأمثل للموارد وتحقيق النتائج المرجوة بكفاءة وفعالية².

وقد كشفت التجربة العملية لسنوات طويلة عن مجموعة من النقائص التي يعاني منها النظام التقليدي القائم على ميزانية الوسائل، من أبرزها ضعف العلاقة بين الموارد المالية المرصودة والنتائج المحققة، وغياب مؤشرات موضوعية لتقييم الأداء، الأمر الذي انعكس سلبيًا على الشفافية والمساءلة في تسيير الأموال العمومية. وهو ما دفع السلطات

¹ Yves Emery. (2005). *La gestion par les résultats dans les organisations Publiques : de l'idée aux défis de la réalisation*. Revue Télescope, vol. 12, n°03, p. 22.

² منشور رسمي صادر عن المديرية العامة للميزانية، وزارة المالية الجزائرية، دليل إعداد الميزانية حسب البرامج، الطبعة الأولى، 2021

العمومية إلى البحث عن نماذج بديلة، أكثر حداثة وفعالية، تستجيب لمتطلبات الحوكمة الجيدة وتحسين جودة الخدمة العمومية.

في هذا السياق، تأثرت الجزائر بعدد من التجارب الدولية الرائدة التي حققت نتائج معتبرة في هذا المجال، لا سيما تجربة فرنسا التي تعد نموذجًا مرجعيًا في تطبيق الميزانية حسب البرامج، وكذلك تجارب كل من كندا والمغرب، التي تبنت هذه المقاربة في إطار إصلاحات مالية وإدارية شاملة. وقد شكّل ذلك دافعًا قويًا للجزائر لاعتماد نفس التوجه، عبر إصدار القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018،¹ المتعلق بقوانين المالية، والذي كرس رسميًا الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج، من خلال اعتماد مبدأ إعداد الميزانية حسب الأهداف والبرامج.

ويمثل هذا التحول خطوة استراتيجية نحو تحسين أداء المؤسسات العمومية، وتفعيل الرقابة على نتائج السياسات العمومية، وتعزيز الثقة بين الإدارة والمواطن من جهة، وبين الحكومة والبرلمان من جهة أخرى، من خلال تقديم معلومات مالية ونتائج قابلة للقياس والتقييم

1-2- مراحل تطبيق الميزانية حسب الأهداف في الجزائر

شهدت الجزائر خلال السنوات الأخيرة توجهًا واضحًا نحو إصلاح منظومة إعداد الميزانية العامة، من خلال الانتقال التدريجي من النموذج التقليدي القائم على الوسائل، إلى نموذج حديث يركز على النتائج. وقد تجسّد هذا التوجه في تبني نظام الميزانية حسب الأهداف، الذي مرّ عبر عدة مراحل متكاملة، شملت التأسيس التشريعي، ثم التجريب الميداني، وصولًا إلى التعميم التدريجي على مستوى مختلف القطاعات الوزارية.

الإطار التشريعي

○ شكّل القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018، والمتعلق بقوانين المالية، الإطار القانوني الأساسي الذي أسّس لعملية إصلاح عميقة لنظام الميزانية في الجزائر. فقد

¹ القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 53، 2018

تضمّن هذا القانون مجموعة من المبادئ الجديدة التي تهدف إلى تحديث طرق إعداد الميزانية،

أهمها:

- الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج؛
- إعداد الميزانية على أساس البرامج والأهداف بدلاً من الفصول التقليدية؛
- الاعتماد على مؤشرات أداء واضحة وقابلة للقياس؛
- تقييم السياسات العمومية بصفة دورية لتحديد مدى فعاليتها.
- ويُعد هذا التحول التشريعي نقطة انطلاق أساسية نحو إرساء مبادئ الحوكمة والشفافية والفعالية في تسيير الموارد المالية العمومية¹.

المرحلة التجريبية (2020 – 2023)

- بغرض ضمان الانتقال السلس والفعال إلى النظام الجديد، اعتمدت السلطات العمومية في الجزائر مقارنة تجريبية تدريجية، تمثلت في إطلاق تطبيق نموذجي للميزانية حسب الأهداف على مستوى عدد محدود من القطاعات الوزارية، أبرزها: وزارة التربية الوطنية، وزارة الصحة، ووزارة الفلاحة والتنمية الريفية.
- وقد تضمنت هذه المرحلة إعداد برامج تفصيلية وأهداف محددة ومؤشرات أداء كمية ونوعية لقياس مدى تحقق النتائج المرسومة لكل قطاع.
- ورغم أهمية هذه الخطوة، إلا أن هذه المرحلة واجهت عدة تحديات، من بينها نقص الكفاءات المؤهلة في إعداد ومتابعة البرامج، وضعف التكوين لدى الإدارات الإدارية، فضلاً عن الحاجة إلى تأطير تقني ومرافقة مؤسسية مستمرة¹.

¹ ابن ميرة، أمينة، إصلاح النظام الميزانياتي في الجزائر: من الميزانية التقليدية إلى الميزانية حسب الأهداف"، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة سطيف، 2022، المجلد 18، العدد2، ص 172.

○ انطلاقاً من نتائج المرحلة التجريبية، باشرت وزارة المالية عملية تعميم الميزانية حسب الأهداف على مستوى كافة القطاعات الوزارية، ضمن خطة تمتد من سنة 2023 إلى غاية 2027. وقد تم تعزيز هذه المرحلة بدعم فني وتقني من مؤسسات دولية كالاتحاد الأوروبي وصندوق النقد الدولي، من أجل تأطير عملية الإصلاح ومرافقتها.

○ كما قامت وزارة المالية بإعداد "دليل إعداد الميزانية حسب البرامج"، الذي يعد مرجعاً إدارياً ومنهجياً للفاعلين العموميين، يهدف إلى توحيد المعايير وتوضيح المنهجية الخاصة بتحديد البرامج والأهداف ومؤشرات الأداء، وهو ما من شأنه تحسين قدرة الإدارات العمومية على الالتزام بالمعايير الجديدة وإرساء ثقافة قائمة على النتائج

1-3- ملامح التجربة الجزائرية

تميزت تجربة الجزائر في تطبيق نظام الميزانية حسب الأهداف بجملة من الخصائص التي تعكس خصوصية السياق الوطني من جهة، ومدى تأثيره بالتوجهات الدولية في إصلاح المالية العمومية من جهة أخرى. وفيما يلي أبرز ملامح هذه التجربة:

الركائز الأساسية

قامت التجربة الجزائرية على مجموعة من المرتكزات الجوهرية التي تشكل الأساس الفلسفي والمنهجي للنظام الجديد، وتمثل في:

- إعداد الميزانية حسب البرامج: أي الانتقال من التصنيف الوظيفي أو الإداري إلى تصنيف يركز على النتائج المنتظرة لكل برنامج قطاعي؛

¹برنامج دعم الحكومة المالية في الجزائر (PAGF)، تقرير مرحلي، 2022، الاتحاد الأوروبي بالتعاون مع وزارة المالية الجزائرية، ص 12.

- تحديد أهداف واضحة: تُرسم لكل برنامج أهداف دقيقة ومحددة مسبقًا تعكس الأولويات الوطنية والقطاعية؛

- اعتماد مؤشرات أداء قابلة للقياس: تُستخدم لقياس مدى تحقق الأهداف وتقييم نجاعة الإنفاق العمومي.

القطاعات النموذجية

تم تنفيذ النظام الجديد بشكل تجريبي في عدد من القطاعات الوزارية الحيوية، لما لها من أثر مباشر على المواطن والمجتمع، ومن أبرز هذه القطاعات¹:

- قطاع الصحة؛
- قطاع التربية الوطنية؛
- قطاع الفلاحة والتنمية الريفية؛
- وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

وقد شكلت هذه القطاعات أرضية أولية لاختبار فعالية النظام الجديد وتحديد التحديات الميدانية المرتبطة بتطبيقه.

الصعوبات والتحديات

واجهت التجربة الجزائرية عدة صعوبات في مرحلة التنفيذ، بعضها تقني وإداري، والبعض الآخر يتعلق بالجوانب التنظيمية والثقافية داخل الإدارة العمومية، وأبرزها:

- ضعف التكوين لدى الإطارات والمكلفين بإعداد الميزانية؛
- مقاومة التغيير داخل الإدارة العمومية نتيجة الثقافة الإدارية التقليدية؛

¹القانون العضوي 15-18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 53 لسنة 2018

• صعوبة تحديد مؤشرات أداء دقيقة وموضوعية لقياس النتائج؛

• ضعف أنظمة المعلومات وتباينها بين القطاعات، مما أعاق عملية جمع البيانات وتحليلها بشكل فعال.

الدعم الفني والمؤسسي

لقيت عملية الإصلاح الميزانياتي في الجزائر دعمًا فنيًا ومؤسسيًا هامًا، خصوصًا من طرف شركاء دوليين، حيث تم التعاون مع:

• الاتحاد الأوروبي، من خلال تقديم الخبرة والمرافقة التقنية؛¹

• برامج دعم الإصلاح الميزانياتي، مثل برنامج تحسين الحوكمة المالية العامة (PAGF) وبرنامج دعم الديمقراطية المحلية (CAPDEL)، واللذان ساهما في بناء القدرات الإدارية وتوفير أدوات عملية لتطبيق الميزانية حسب الأهداف.

1-4- التقييم الأولي للتجربة الجزائرية في تطبيق الميزانية حسب الأهداف

بعد مرور عدة سنوات على بداية تطبيق الميزانية حسب الأهداف في الجزائر، يمكن تقديم تقييم أولي للتجربة يبين النجاحات المحققة من جهة، والصعوبات التي ما تزال قائمة من جهة أخرى. ويُعد هذا التقييم خطوة ضرورية لتوجيه عملية الإصلاح وتحسين فعاليتها في المستقبل.

المكاسب المحققة

• نشر ثقافة التخطيط القائم على النتائج: ساهمت التجربة في تغيير نمط التفكير داخل بعض القطاعات، من التركيز على الوسائل إلى الاهتمام بالنتائج والمخرجات؛

¹محمد مسعي، الإصلاح الميزانياتي في الجزائر: أهميته وصعوبات تطبيقه، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 10، العدد 02، ص. 64.

- **تحسين التنسيق القطاعي:** بفضل إعداد البرامج والأهداف، بدأت بعض القطاعات تتبنى رؤية أكثر تكاملاً في إعداد الميزانية، مما ساعد على التنسيق بين المديرات والإدارات الفرعية؛
- **دخول مؤشرات الأداء حيز الاستعمال:** بدأت الإدارات تستخدم مؤشرات كمية ونوعية لتتبع تقدم البرامج، وهو ما يمثل خطوة مهمة نحو تعزيز الشفافية والمسؤولية؛¹
- **توفير دعم مؤسسي وتقني خارجي:** ساعد التعاون مع شركاء دوليين في بناء قدرات الإطارات الإدارية وتوفير أدوات عمل مرجعية، مما دعم جهود الإصلاح.

النقائص والمشكلات المستمرة

- **ضعف الالتزام الكامل بمنهجية البرامج:** ما يزال إعداد الميزانية في العديد من القطاعات متأثراً بالأساليب التقليدية، مع استمرار الخلط بين منطق الوسائل ومنطق النتائج؛
- **نقص الكفاءات المؤهلة:** يظل نقص الموارد البشرية المؤهلة أحد أبرز معوقات تطبيق هذا النظام الجديد، خاصة على المستوى المحلي؛
- **قصور أنظمة المعلومات:** لم يتم بعد تطوير منظومة معلوماتية متكاملة تسمح بتجميع المعطيات الضرورية لتقييم الأداء بصورة دورية ودقيقة؛
- **ضعف الممارسات التقييمية:** رغم النص القانوني الذي ينص على التقييم الدوري للسياسات العمومية، فإن هذه الممارسة ما تزال ضعيفة في التطبيق العملي.²

الآفاق المستقبلية

يمثل التقييم الأولي منطلقاً لتطوير التجربة الجزائرية وتعميقها، وهو ما يتطلب:

¹ محمد مسعي، مرجع سابق، ص 65.

² سعود حايك مشكور وآخرون، استخدام موازنة البرامج والأداء أداة للتخطيط والرقابة في الوحدات الحكومية"، مجلة المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية، جامعة المثنى، العراق، المجلد 8، العدد 03، 2018، ص. 175

- تعزيز التكوين المستمر للإطارات العمومية في مجال إعداد الميزانية حسب الأهداف؛
- تحديث أنظمة المعلومات وربطها بمنظومة الميزانية؛
- إشراك البرلمان والمجتمع المدني في تقييم السياسات العمومية، لضمان شفافية أكبر؛
- تطوير آليات التحفيز داخل الإدارات لتشجيع ثقافة الأداء والمساءلة.

1-5- التحديات التي تواجه تجربة الميزانية حسب الأهداف في الجزائر

رغم الخطوات الإيجابية التي قطعتها الجزائر في سبيل الانتقال إلى نظام الميزانية حسب الأهداف، فإن هذه التجربة لا تزال تواجه عدة تحديات هيكلية ومؤسسية تعيق فعالية تطبيقها على أرض الواقع. وتُعد معالجة هذه التحديات أمراً أساسياً لضمان نجاح الإصلاح واستدامته.

ضعف الثقافة التسييرية في الإدارة العمومية

تُعد الثقافة الإدارية التقليدية القائمة على منطق الإجراءات والوسائل من أبرز العقبات أمام تبني المقاربة الجديدة. فغياب ثقافة التسيير القائم على النتائج داخل مختلف مستويات الإدارة يحد من قدرة الإطارات على تبني التفكير البراجمي والتحليلي المطلوب في هذا النظام.

نقص الكفاءات المؤهلة

لا تزال الإدارة الجزائرية تعاني من نقص حاد في الإطارات المؤهلة القادرة على إعداد برامج فعالة، وصياغة أهداف دقيقة، وتحديد مؤشرات أداء قابلة للقياس. ويرجع هذا إلى غياب التكوين المستمر وضعف محتوى البرامج التدريبية المتوفرة.¹

غياب نظام معلومات مندمج

¹سعود حايدي مشكور وآخرون، مرجع سابق، ص 176.

يمثل غياب نظام معلوماتي شامل ومندمج أحد العوائق الأساسية التي تعرقل تتبع تنفيذ البرامج وتقييم الأداء. حيث إن البيانات المتاحة غالبًا ما تكون مجزأة أو غير محدثة، مما يصعب عمليات التحليل وصنع القرار.

عدم وضوح الربط بين التمويل والنتائج

رغم الإقرار بمبدأ التمويل حسب الأهداف، إلا أن الربط الفعلي بين الاعتمادات المالية والنتائج المحققة لا يزال غير واضح في الممارسة العملية، وهو ما يقلل من فاعلية هذا النظام ويجعل التقييمات شكلية في بعض الأحيان.

البيروقراطية والمقاومة الداخلية للتغيير

تُعد البيروقراطية الإدارية والمقاومة المؤسسية من أبرز التحديات غير المعلنة التي تواجه عملية الإصلاح. حيث يُظهر بعض الموظفين والإدارات تحفظًا كبيرًا في التفاعل مع التغيير، إما خوفًا من المساءلة، أو بسبب عدم وضوح النظام الجديد ومستلزماته.

1-6- آفاق تسيير الميزانية حسب الأهداف في الجزائر

يشكل الانتقال إلى نظام الميزانية حسب الأهداف خطوة محورية في مسار الإصلاح المالي والإداري في الجزائر، لما يمله من إمكانيات واعدة لتحسين فعالية وشفافية الإنفاق العمومي. وفي ظل التحولات الاقتصادية والضغط الاجتماعي المتزايدة، تبرز جملة من الآفاق التي من شأنها أن تعزز من نجاعة هذا التوجه الإصلاحي، نوجزها فيما يلي¹:

تحسين فعالية الإنفاق العمومي

إن ربط الاعتمادات المالية بتحقيق نتائج فعلية من خلال البرامج والمؤشرات، من شأنه أن يُسهم في تحسين كفاءة استخدام الموارد العمومية، والحد من الهدر المالي، وتوجيه النفقات نحو الأولويات الوطنية ذات الأثر الأكبر.

رفع مستوى الشفافية والمساءلة

¹محمد مسعي، المرجع السابق، ص 68.

يتيح اعتماد مؤشرات الأداء وتقييم السياسات العمومية إمكانية محاسبة المسؤولين والإدارات على نتائج محددة، مما يعزز من ثقة المواطن في مؤسسات الدولة، ويُفَعِّل دور البرلمان كهيئة رقابية ذات سلطة على المال العام.

إعادة توجيه السياسات العمومية نحو المواطن

من خلال إدماج آلية تقييم الأثر الاجتماعي والاقتصادي للبرامج العمومية، يصبح المواطن محورًا للعمل العمومي، ويتم تحويل السياسات من منطق الإدارة إلى منطق الخدمة العامة، مما يسمح بقياس مدى الاستجابة لحاجات المجتمع وتوقعاته¹.

تحسين الحوكمة المالية والإدارة العمومية

يوفر نظام الميزانية حسب الأهداف إطارًا منهجيًا لتطوير الحوكمة الرشيدة، من خلال تعزيز التنسيق بين مختلف الفاعلين، وتوضيح الأدوار والمسؤوليات، وربط التخطيط الاستراتيجي بالموارد المتاحة، ما يساهم في تحديث الإدارة العمومية ورفع كفاءتها.

تُعد تجربة الجزائر في تسيير الميزانية حسب الأهداف تجربة ناشئة، ما تزال في مراحلها الأولى، وتتطلب دعمًا سياسيًا، إداريًا، وتقنيًا واسعًا لضمان نجاحها. ورغم التحديات، فإن الانتقال إلى ميزانية مبنية على النتائج يمثل خطوة جوهرية في إصلاح المالية العمومية وعصرنة الدولة.

2- تحليل تجربة الجزائر في قطاع الفلاحة ضمن ميزانية البرامج

يُعد قطاع الفلاحة من بين القطاعات النموذجية التي شملتها المرحلة التجريبية لتطبيق نظام الميزانية حسب الأهداف في الجزائر، بالنظر إلى دوره الاستراتيجي في تحقيق الأمن الغذائي، وتنويع مصادر الدخل الوطني، وتقليل التبعية لعائدات المحروقات. وقد أبرزت هذه التجربة مجموعة من الملامح الأساسية، والتحديات الميدانية، إلى جانب بعض الفرص التي يمكن استثمارها مستقبلاً.

¹محمد مسعي، مرجع سابق، ص 69.

1-2- مبررات اختيار قطاع الفلاحة كنموذج تجريبي

جاء اختيار قطاع الفلاحة ضمن القطاعات النموذجية المستهدفة في المرحلة التجريبية لتطبيق نظام الميزانية حسب الأهداف، استنادًا إلى مجموعة من الاعتبارات الاستراتيجية والفنية، من أبرزها:¹

- **الأهمية الاستراتيجية للقطاع:** يمثل قطاع الفلاحة أحد الركائز الجوهرية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الجزائر، باعتباره مساهمًا رئيسيًا في تحقيق الأمن الغذائي، وتوفير مناصب الشغل، واستقرار المناطق الريفية. كما يستحوذ على نسبة معتبرة من الإنفاق العمومي الموجه للقطاعات الإنتاجية.
- **قابلية النشاطات للقياس والتقييم:** تتميز العديد من البرامج الفلاحية بإمكانية صياغة أهداف كمية ونوعية قابلة للقياس، كالمردودية الفلاحية، توسيع المساحات المزروعة، تطوير الزراعات الإستراتيجية، أو عدد المزارعين المستفيدين من الدعم، ما يسهل إدماج مؤشرات أداء موضوعية ضمن الميزانية.
- **الارتباط المباشر بالمواطن:** نظرًا لتأثير القطاع المباشر على حياة المواطن اليومية، وعلى مستوى معيشته من حيث وفرة المنتجات الغذائية وأسعارها، يُعد قطاع الفلاحة ميدانًا مناسبًا لتجريب أدوات التقييم وربط السياسات العمومية بنتائج ملموسة يشعر بها المواطن.²

2-2- محاور تطبيق الميزانية حسب الأهداف في قطاع الفلاحة

عرف قطاع الفلاحة في الجزائر خلال المرحلة التجريبية من تطبيق نظام الميزانية حسب الأهداف انخراطًا تدريجيًا في آليات التخطيط والتنفيذ المبني على النتائج، من خلال مجموعة من المحاور الرئيسية التي شكلت الإطار العملي لتجسيد المقاربة الجديدة، ويمكن تلخيصها فيما يلي:

¹المرجع نفسه.

²سعود حايك مشكور وآخرون، مرجع سابق، ص. 175

- إعداد البرامج الفلاحية: تم تقسيم تدخلات الدولة إلى برامج فرعية تعكس أولويات السياسة الفلاحية، على غرار دعم الإنتاج الفلاحي، التنمية الريفية المستدامة، ترقية المنتجات المحلية ذات القيمة المضافة، ومرافقة الاستثمارات الفلاحية من خلال آليات التمويل والتحفيز.¹
- تحديد الأهداف: تم اعتماد أهداف واضحة ومحددة زمنياً، تتسم بالقابلية للقياس، من قبيل رفع الإنتاج الوطني من الحبوب، توسيع المساحات المسقية، تحسين تنافسية المنتجات الفلاحية في الأسواق، وزيادة عدد الفلاحين المستفيدين من برامج الدعم.
- اعتماد مؤشرات الأداء: عملت الجهات المختصة على تطوير مؤشرات كمية ونوعية لقياس مدى التقدم المحقق في تنفيذ البرامج، مثل: معدل تحقيق الأهداف الإنتاجية حسب النوع الزراعي، عدد المشاريع الممولة سنوياً، نسبة الأراضي المستصلحة، نسبة نجاح مشاريع التنمية الريفية، ومستوى رضا الفلاحين عن الخدمات العمومية.

2-3- أبرز النتائج والمؤشرات الأولية الخاصة بتطبيق التجربة:

- أسفر تطبيق نظام الميزانية حسب الأهداف في قطاع الفلاحة عن جملة من النتائج الأولية المشجعة، بالرغم من التحديات التي رافقت هذه التجربة النموذجية. ويمكن تلخيص أبرز المخرجات والدروس المستخلصة كما يلي:
- تحسين شفافية الإنفاق العمومي: ساهمت المقاربة الجديدة في تعزيز وضوح توزيع الاعتمادات المالية، حيث تم تخصيص الموارد حسب الأهداف المسطرة، مما أتاح إمكانية تتبع حجم الإنفاق على كل برنامج أو نشاط بدقة أكبر، وعزز من الشفافية والرقابة على تمويل المشاريع الفلاحية.
 - تعزيز آليات المتابعة والتقييم: أتاح إدماج مؤشرات الأداء إمكانية التتبع المرحلي لمستوى التقدم في تنفيذ البرامج، وتقييم مدى تحقيق الأهداف المسطرة. ورغم محدودية الوسائل الرقمية المتوفرة، إلا أن هذه الآليات شكلت خطوة مهمة نحو إرساء ثقافة تقييم النتائج.¹

¹سعود حايذ مشكور وآخرون، المرجع السابق، ص 82.

- **دروس مستخلصة للتطوير المؤسسي:** كشفت التجربة عن الحاجة إلى تكييف الإطار المؤسسي والتنظيمي المرافق لإصلاح الميزانية، من خلال تمكين المديرين والمصالح الخارجية للفلاحة من المشاركة الفعلية في صياغة الأهداف وتحديد المؤشرات، وتوفير التكوين والدعم الفني المناسب.

2-4- التحديات الخاصة بالقطاع

رغم الجهود المبذولة في إطار المرحلة التجريبية لتطبيق الميزانية حسب الأهداف في قطاع الفلاحة، إلا أنّ التجربة واجهت عددًا من التحديات البنيوية والتنظيمية، التي أعاققت الوصول إلى نتائج ملموسة بالقدر المتوقع، ومن أبرز هذه التحديات:

- **ضعف التنسيق بين الفاعلين المحليين والمركزيين:** لوحظ تباين في مستوى التفاعل والانسجام بين المصالح المركزية لوزارة الفلاحة والمصالح الخارجية على المستوى المحلي، ما أثر على فعالية تنفيذ البرامج وتقييمها.
- **قصور النظام الإحصائي الفلاحي:** عانت عملية التقييم من صعوبات كبيرة في جمع ومعالجة البيانات الدقيقة، نتيجة محدودية النظام الإحصائي الوطني في المجال الفلاحي، وغياب قواعد بيانات محدثة ومنسقة.
- **نقص الكفاءات في إعداد البرامج:** أظهرت التجربة وجود عجز في التكوين المتخصص لدى الإطارات التقنية، خصوصًا على مستوى المديرين الولائية، فيما يخص منهجيات إعداد البرامج وتحديد مؤشرات الأداء، وهو ما انعكس على جودة الوثائق الميزانية.
- **استمرار أنماط التسيير التقليدية:** لا تزال العديد من المديرين الولائية تعتمد على منطق التسيير بالوسائل بدل النتائج، مما يولّد مقاومة ضمنية للتغيير، ويحد من نجاعة الإصلاحات الميزانية.²

2-5- آفاق تطوير التجربة

¹ سعود حايّد مشكور وآخرون، المرجع السابق، ص 83.

² سعود حايّد مشكور وآخرون، المرجع السابق، ص 85.

تُشير المؤشرات الأولية لتجربة تطبيق الميزانية حسب الأهداف في قطاع الفلاحة إلى إمكانيات واعدة لتوسيع وتعميق هذا النموذج التسييري، شريطة تجاوز التحديات الحالية وتكثيف الجهود الإصلاحية. وفي هذا السياق، يمكن استشراف عدد من المحاور المستقبلية لتطوير وتعميم التجربة، أبرزها:

- **توسيع نطاق البرامج الفلاحية:** يتطلب الانتقال إلى مرحلة أكثر نضجًا إدماج مواضيع جديدة ذات أولوية، على غرار الأمن الغذائي، الزراعة الذكية، واقتصاد المياه، من خلال صياغة برامج تتماشى مع التحديات البيئية والاقتصادية المستجدة.
- **رقمنة أنظمة التتبع والتقييم:** تُعد رقمنة العمليات المرتبطة بجمع وتحليل البيانات من بين الأولويات، لما لها من دور في تحسين جودة المؤشرات وسرعة اتخاذ القرار، وتمكين مختلف المتدخلين من الوصول إلى قواعد بيانات موحدة وآنية.
- **تعزيز قدرات الموارد البشرية:** يُمثل التكوين المتخصص حجر الزاوية لنجاح الإصلاح، لاسيما من خلال تطوير برامج تكوين مستمر لفائدة الإطارات التقنية والإدارية، في مجالات إعداد البرامج، صياغة الأهداف، وبناء مؤشرات الأداء¹.
- **توسيع دائرة المشاركة:** يُعد إشراك الفاعلين المحليين والمجتمع المدني في تقييم أثر السياسات العمومية الفلاحية عنصرًا أساسيًا لترسيخ الشفافية والحوكمة التشاركية، وضمان توافق الأهداف مع احتياجات المواطنين

2-6- نتائج تطبيق هذه التجربة:

أبرز تطبيق نظام الميزانية حسب الأهداف في قطاع الفلاحة خلال المرحلة التجريبية (2020-2023) عددًا من النتائج الإيجابية، إلى جانب بعض النقائص التي أظهرت الحاجة إلى تطوير متواصل لهذا النموذج التسييري. ويمكن تلخيص أبرز النتائج فيما يلي¹:

¹المرجع نفسه.

- **تحسين شفافية تخصيص الموارد**: ساهم تقسيم الاعتمادات وفق برامج وأهداف محددة في تعزيز وضوح توجيه الإنفاق العمومي داخل القطاع، مما سهّل عملية مراقبة مدى توافق التمويل مع الأولويات الوطنية.
 - **تعزيز ثقافة النتائج والمتابعة**: مكّن استخدام مؤشرات الأداء من تتبع تقدّم تنفيذ البرامج الفلاحية بشكل مرحلي، ما أتاح لمتخذي القرار إمكانية التقييم وإعادة التوجيه عند الحاجة.
 - **ظهور ديناميكية مؤسساتية جديدة**: شجّع تطبيق هذا النموذج على تحسين التنسيق بين المديرية المركزية والهيئات التنفيذية المحلية، وفتح المجال أمام تفكير جماعي حول جدوى السياسات الفلاحية ومردوديتها.
 - **تفعيل المساءلة والمحاسبة**: أتاح الربط بين الأهداف والاعتمادات إمكانيات أكبر لتقييم المسؤولين على ضوء النتائج المحققة، لا على أساس حجم الموارد المستهلكة فقط، مما يعزز مبدأ الفعالية والمساءلة في التسيير العمومي.
 - **بروز تحديات تقنية وتنظيمية**: كشفت التجربة عن وجود نقائص على مستوى التكوين، وصعوبات في تصميم مؤشرات دقيقة، ومحدودية النظم المعلوماتية، ما استوجب وضع خطة لتحسين الإطار التشغيلي والمؤسسي المصاحب
- تعتبر تجربة الجزائر في تطبيق نظام الميزانية حسب الأهداف في القطاع الفلاحي خطوة هامة نحو تحسين فعالية الإنفاق العمومي وتحقيق أهداف تنمية ملموسة. ورغم التحديات التي واجهتها التجربة، إلا أنها أظهرت إمكانية تحسين الأداء الحكومي، وزيادة الشفافية، وتعزيز الرقابة على استخدام الموارد العامة. تبقى مهمة العمل على تعزيز القدرات البشرية وتحسين نظم جمع البيانات أمرًا بالغ الأهمية لضمان نجاح هذا النظام في المستقبل.

3- نتائج تجربة تسيير الميزانية حسب الأهداف في الجزائر

تحسين الشفافية في تخصيص الموارد

ساهم اعتماد الميزانية حسب الأهداف في الجزائر في تحسين الشفافية في تخصيص الموارد العمومية، حيث أدى تقسيم الميزانية إلى برامج وأهداف محددة إلى توضيح كيفية صرف الأموال العمومية بشكل دقيق ومفصل. ولم يعد الإنفاق يتم وفق منطق إجمالي أو قطاعي تقليدي، بل وفق برامج واضحة ترتبط بأهداف قابلة للقياس، مما سمح بفهم أفضل لوجهة الاعتمادات المالية. كما أتاح هذا التحول إمكانية تتبع الإنفاق العام بناءً على النتائج المحققة، وهو ما عزز مبدأ الشفافية والمساءلة داخل الإدارة العمومية، وفتح المجال أمام المتابعة الدقيقة والتقييم المنتظم من قبل الهيئات الرقابية والبرلمان والمجتمع المدني.

ترسيخ ثقافة التسيير بالأداء

أسهم تطبيق الميزانية حسب الأهداف في الجزائر في ترسيخ ثقافة التسيير بالأداء داخل الإدارة العمومية، من خلال الانتقال التدريجي من منطق تسيير الوسائل القائم على المدخلات إلى منطق النتائج الذي يركز على المخرجات والآثار المحققة. لم يعد الاهتمام منصباً فقط على حجم الإنفاق أو توفير الوسائل، بل أصبح موجّهاً نحو ما تحقّقه المؤسسة من نتائج فعلية ومدى مساهمتها في تحقيق الأهداف المسطرة. هذا التحول المفاهيمي ساعد على تحسين فعالية الأداء الإداري، وتوجيه الجهود نحو تحقيق القيمة المضافة وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين.

تحسين عملية التخطيط

ساهم تطبيق نظام الميزانية حسب الأهداف (BPO) في تحسين عملية التخطيط داخل القطاعات العمومية، من خلال إدراج البعد البرنامجي كعنصر أساسي في صياغة السياسات القطاعية. فقد أصبح التخطيط لا يقتصر فقط على تحديد الاحتياجات وتقدير التكاليف، بل يشمل أيضاً تحديد برامج واضحة، وأهداف محددة زمنياً، ومؤشرات لقياس الأداء. وقد تجلّى هذا التحول بشكل خاص في قطاعات حيوية مثل الصحة، الفلاحة،

التعليم، والتكوين المهني، حيث ساعد هذا النظام في ربط التخطيط بالنتائج المنتظرة، وتحسين توجيه الموارد نحو الأولويات الوطنية الأكثر تأثيراً.

إمكانية تقييم فعالية السياسات العمومية

وَقَرَّ نظام الميزانية حسب الأهداف أدوات ومؤشرات تقييم فعالة مكّنت من تحليل أثر البرامج العمومية مقارنة بالأهداف التي تم تسطيرها مسبقاً. فبفضل هذه الأدوات، أصبح بالإمكان قياس مدى فعالية السياسات العمومية، وتحديد الفجوات بين ما تم التخطيط له وما تم تحقيقه فعلياً، مما ساعد في توجيه القرارات وتصحيح المسارات عند الحاجة. وقد مثل هذا التحول نقلة نوعية في أساليب التسيير العمومي، إذ ساعد على تعزيز المردودية وتحسين تخصيص الموارد بما يتماشى مع النتائج الفعلية المحققة.

تعزيز الرقابة البرلمانية والمحاسبة

أدى اعتماد نظام الميزانية حسب الأهداف إلى تمكين الإدارات العمومية من إعداد تقارير أداء سنوية توضح بشكل مفصل ما تم تحقيقه فعلياً من الأهداف المرسومة. وقد عززت هذه التقارير من شفافية العمل الحكومي، ووفرت للبرلمان أداة فعالة لممارسة دوره الرقابي، من خلال تقييم مدى التزام القطاعات المختلفة بتحقيق النتائج المرجوة مقابل الموارد المالية المخصصة لها. وبهذا، أصبح من الممكن الانتقال من مجرد مراقبة النفقات إلى مراقبة الأداء، وهو ما ساهم في ترسيخ مبدأ المساءلة وتحسين الحوكمة العمومية.

3-2- النتائج السلبية أو المحدودة

ضعف التطبيق الميداني

بالرغم من توفر الإطارين النظري والتوجيهي لتطبيق نظام الميزانية حسب الأهداف (BPO)، إلا أن التجربة العملية كشفت عن محدودية فعالية التطبيق في العديد من الإدارات والقطاعات. فقد اكتفى الكثير منها بإجراء تعديلات شكلية على هيكل الميزانية دون تبني جوهرية لمنطق النتائج أو اعتماد فعلي لمؤشرات الأداء. هذا القصور

يعود أساسًا إلى ضعف التكوين، والمقاومة البيروقراطية للتغيير، إضافة إلى غياب نظام معلوماتي مندمج يدعم التتبع والتقييم، ما حال دون تحقيق الأهداف المنشودة من هذا الإصلاح الهيكلي في التسيير العمومي.

محدودية القدرات البشرية

أدى غياب التكوين المتخصص في مجال التسيير حسب الأهداف لدى العديد من الإطارات الإدارية إلى ضعف فهم وتطبيق المفاهيم والتقنيات المرتبطة بهذا النظام الحديث. فبسبب النقص في التأهيل، تم تنفيذ بعض عناصر الميزانية حسب الأهداف بشكل سطحي أو غير دقيق، مما أثر سلبيًا على جودة البرامج ومؤشرات الأداء المعتمدة. كما حال هذا النقص دون تحقيق التكامل المطلوب بين التخطيط، التنفيذ، والتقييم، مما أضعف من فعالية الإصلاح وأخر نتائجه المرجوة. وبالتالي، يُعد تعزيز التكوين والمرافقة التقنية من الأولويات الأساسية لاستكمال هذا التحول في التسيير العمومي.

ضعف أنظمة المعلومات والبيانات

فشل النظام الإحصائي الوطني، لا سيما في القطاعات الإنتاجية مثل الفلاحة والصناعة، في توفير قواعد بيانات دقيقة ومحدثة، شكّل عقبة رئيسية أمام تقييم الأداء في إطار الميزانية حسب الأهداف. فغياب البيانات الكمية والكيفية الموثوقة حال دون قياس مدى التقدم نحو تحقيق الأهداف المسطرة، وأضعف من مصداقية مؤشرات الأداء المعتمدة. هذا القصور الإحصائي أدى إلى قرارات تخطيطية وتنفيذية غير مستندة إلى معطيات واقعية، ما أثر سلبيًا على فعالية السياسات العمومية، وقَلل من جدوى النظام الجديد في توجيه الإنفاق نحو الأولويات الوطنية الحقيقية.

ضعف التنسيق بين المصالح

لوحظ ضعف في التنسيق بين المصالح المركزية واللامركزية، خاصة بين الوزارات على المستوى الوطني ومديرياتها على مستوى الولايات، مما أضرّ بفعالية تنفيذ البرامج المحلية في إطار الميزانية حسب الأهداف. هذا الخلل في التنسيق أدى إلى ازدواجية في بعض المهام، وتباين في فهم الأهداف وتطبيق الإجراءات، كما أعاق تدفق المعلومات

والبيانات اللازمة لتتبع الأداء وتقييم النتائج. ونتيجة لذلك، تأثرت جودة التنفيذ الميداني للبرامج، ولم تُترجم السياسات العامة بشكل فعال على المستوى المحلي، وهو ما يقلل من أثر النظام الجديد في تحسين الخدمات العمومية وتحقيق التنمية المتوازنة.

استمرار منطق التسيير التقليدي

لا تزال العديد من الإدارات العمومية في الجزائر تعتمد على منطق صرف الاعتمادات المالية بناءً على الوسائل المتاحة، دون أن تراعي النتائج الفعلية المحققة على أرض الواقع. هذا السلوك التقليدي يعكس مقاومة ضمنية لتغيير نمط التسيير نحو منطق الأداء، ويُضعف الغاية الأساسية من اعتماد نظام الميزانية حسب الأهداف، الذي يقوم على ربط الإنفاق بتحقيق نتائج محددة وقابلة للقياس. واستمرار هذا النمط القديم في التسيير يُؤدي إلى هدر الموارد العمومية، ويحدّ من فعالية السياسات العمومية في تلبية احتياجات المواطنين وتحقيق التنمية المستدامة.

3-3- التقييم العام للتجربة

شكلت تجربة تسيير الميزانية حسب الأهداف (BPO) في الجزائر خطوة مهمة نحو تحديث الإدارة المالية للدولة، حيث أتاح هذا النظام أرضية مؤسسية وتقنية تساعد على تحقيق فعالية أكبر في الإنفاق العمومي، وتعزيز الشفافية وربط التمويل بالنتائج. من أبرز الإيجابيات التي برزت، قدرة النظام على توضيح كيفية صرف الأموال العمومية وتحسين آليات المتابعة والتقييم، خصوصًا في القطاعات النموذجية كالزراعة والصحة. ومع ذلك، بقي التطبيق العملي محدودًا، حيث واجهت التجربة فجوة ملموسة بين الإطار القانوني الطموح والتطبيق الميداني الفعلي، نتيجة غياب التكوين المتخصص، وضعف التنسيق، ومحدودية الأنظمة الرقمية. ويمكن القول إن التجربة الجزائرية في هذا المجال تُعد "واعدة" من حيث التوجه والمبادئ، لكنها لا تزال "غير مكتملة" على مستوى التنفيذ، وهو ما يتطلب إرادة سياسية جادة، ورقمنة شاملة للإدارة العمومية، وتأهيل الموارد البشرية لضمان تحقيق الأهداف المرجوة من هذا الإصلاح الميزانياتي.

3-4- التوصيات

لضمان نجاح تجربة تسيير الميزانية حسب الأهداف في الجزائر وتحقيق الانتقال الفعلي نحو إدارة مالية حديثة وفعالة، يقتضي الأمر اتخاذ مجموعة من الإجراءات التصحيحية والاستباقية:

أولاً، يجب التركيز على إعادة تأهيل الإطارات الإدارية والمالية عبر برامج تكوين مستمر في مجالات

التخطيط، البرمجة، والتقييم، لضمان فهم دقيق وتطبيق سليم لمفاهيم BPO

ثانياً، يتطلب الأمر تحسين أنظمة المعلومات من خلال بناء قواعد بيانات شاملة ومحدثة، توفر معطيات دقيقة لتقييم الأداء وتحليل الأثر الفعلي للبرامج العمومية.

ثالثاً، يجب اعتماد رقمنة شاملة في إعداد الميزانية، تقوم على التكامل بين مختلف القطاعات عبر منصات رقمية موحدة، تسمح بالربط المباشر بين التخطيط، التمويل، والتنفيذ.

رابعاً، لا بد من توسيع تطبيق الميزانية حسب الأهداف إلى جميع الوزارات، مع إلزامية إعداد تقارير دورية تُرفع إلى مجلس الحكومة والمجلس الشعبي الوطني من أجل تعزيز المتابعة والمساءلة.

وأخيراً، ينبغي إشراك المجتمع المدني والبرلمان في مراقبة تنفيذ البرامج وتقييم فعاليتها، بما يعزز الشفافية، ويُقرب السياسات العمومية من أولويات المواطنين.

نقائص النظام في الجزائر:

يعاني النظام الميزانياتي التقليدي المعتمد في الجزائر، والذي يستند إلى القانون العضوي 10/81 المؤرخ في 21-07-1981¹، من مجموعة من النقائص البنوية والوظيفية التي تجعله غير قادر على مواكبة التحولات المالية الدولية ومتطلبات الحوكمة الحديثة، ويمكن تلخيص أبرز هذه النقائص كما يلي:

1. الاعتماد على ميزانية البنود

¹ ابن لحسن الهواري ومنصوري مراد، الإصلاح الميزانياتي في الجزائر: التوجه نحو مقارنة البرامج، الأهداف والأداء في تخصيص الاعتمادات المالية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 10 العدد 2022، ص 40

يعتمد النظام الحالي على أسلوب ميزانية البنود (Budget par articles) التي تركز على تحديد الاعتمادات ومراقبة صرفها، دون اعتبار للنتائج المحققة أو الأهداف المسطرة، مما يضعف من فعالية وكفاءة تسيير المال العام.

2. نقص في مدونة الميزانية

تشكو المدونة الحالية من عدم التجانس بين تصنيفات التسيير والتجهيز، مما يؤدي إلى سوء تخصيص النفقات، وعدم القدرة على تحديد تكلفة الأقسام الوظيفية بدقة، وبالتالي ضعف المعلومات المتوفرة لاتخاذ القرار.

3. عدم توضيح مصدر تغطية العجز

لا تقدم الميزانية العامة توضيحًا شفافًا لمصادر تغطية العجز المالي، حيث تعتمد غالبًا على صندوق ضبط الإيرادات، مما يحجب الرؤية الحقيقية حول الوضع المالي للدولة.

4. ضعف الشفافية والمعلوماتية

يشوب النظام نقص حاد في الشفافية والمعلومات، إذ لا تُنشر الوثائق المالية بشكل كافٍ، وغالبًا ما تُحصر بين البرلمان والحكومة، مما يعيق النقاش العمومي والتقييم العلمي. ويعزز هذا القصور ترتيب الجزائر في مؤشر الميزانية المفتوحة لعام 2020 بدرجة صفر من 100.

5. قصور في التخطيط المالي

تعتمد الميزانية على تقديرات سابقة قصيرة الأجل، ما يجعلها غير منسجمة مع التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المستجدة¹.

6. ثقل الإجراءات الإدارية والتشريعية

تشكل القيود الإدارية والبيروقراطية والتشريعية عبئًا على تنفيذ الميزانية، حيث ينشغل المكلفون بالتنفيذ بالجوانب الشكلية القانونية، على حساب الفعالية الاقتصادية والنتائج المحققة.

¹ ابن لحسن الهواري ومنصوري مراد، المرجع السابق، ص 40.

7. ضعف الرقابة البرلمانية والمحاسبية

تعاني الرقابة البرلمانية من التأخر وبعديّة التدخّل، كما أنّ فعالية مجلس المحاسبة محدودة، نظرًا لتأخر التقارير الرقابية (تُصدر أحيانًا بعد أكثر من عامين)، ما يحول دون تصحيح الأخطاء أو الاستفادة منها في إعداد الميزانيات المستقبلية.

سعت الجزائر من خلال قانون المالية لسنة 2023 إلى تبني إصلاح شامل للمنظومة الميزانية يركز على ثلاثة محاور رئيسية: الإصلاح الميزانياتي، الإصلاح المحاسبي، والإصلاح المعلوماتي. ويهدف هذا التوجه إلى تحقيق الحوكمة الرشيدة في تسيير القطاع العام والمال العام، وهو ما يعكس الأولويات السياسية والاقتصادية التي وضعتها الحكومة الجزائرية. ويعد القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية بمثابة الإطار القانوني الذي يجسد هذه الرؤية الإصلاحية.

أولاً: الأهداف الوسيطة للإصلاح الميزانياتي

يمكن تلخيص الأهداف المرحلية لهذا الإصلاح فيما يلي:

- تعزيز شفافية ووضوح المعلومات المالية والمحاسبية.
- ترسيخ مبدأ المساءلة وتحمل المسؤولية.
- الانتقال إلى مقاربة قائمة على النتائج والأداء عوضاً عن النهج التقليدي القائم على الوسائل.
- تحسين أساليب التقدير والتنبؤ المالي.
- مكافحة الإسراف والتبذير في المال العام.
- تحقيق التخصيص الأمثل للموارد المالية.
- مواكبة التطورات الدولية في مجال إدارة المال العام.

ويمثل هذا الإصلاح قطيعة نوعية مع النمط التقليدي في إعداد وتنفيذ الميزانية، الذي أظهر العديد من الاختلالات التي وجب تداركها.

ثانياً: التوصيات المقترحة لنجاح الإصلاح الميزانياتي

خلصت الدراسة إلى جملة من التوصيات الجوهرية التي تُعد ضرورية لإنجاح المشروع الإصلاحي، نذكر منها ما يلي:

1. التركيز على الجانب المعلوماتي والتعريفي، من خلال تكييف المؤسسات المعنية مع متطلبات الإصلاح لضمان جاهزيتها للتعامل الفعال مع مستجداته.

2. الدقة في تحديد الأهداف على كافة المستويات، عبر تبني مؤشرات كمية دقيقة تسمح بالتقييم والمتابعة الموضوعية.

3. حث جميع القطاعات على إنشاء آليات دورية لتقييم تنفيذ البرامج، وإعداد تقارير نصف سنوية وسنوية حول صرف الاعتمادات المالية.

4. تكوين الموارد البشرية بشكل مكثف، من خلال تنظيم ورشات تدريبية ومحاكاة تطبيقية لفهم الأبعاد التقنية للإصلاح، مع دعم إنشاء مدرسة متخصصة في المالية العامة.

5. تمكين الهيئات الرقابية من ممارسة مهامها باستقلالية تامة، بما في ذلك البرلمان بغرفتيه.

6. إعطاء أهمية للإصلاح المحاسبي والمعلوماتي وعدم الاقتصار على الجانب الميزانياتي فقط، مع إصدار القوانين التطبيقية الخاصة بأنماط المحاسبة الجديدة.

7. تعزيز مكانة مجلس المحاسبة بمنحه الاستقلالية اللازمة وتمكينه من أداء دوره كمحافظ لحسابات الدولة.

8. رقمنة كافة القطاعات من خلال رؤية متوسطة المدى تسمح بإنتاج قواعد بيانات دقيقة تدعم اتخاذ قرارات مالية رشيدة.

9. إشراك الكفاءات الوطنية في تنفيذ الإصلاح لضمان ملاءمته للواقع المحلي، وتفادي استيراد نماذج إصلاحية أجنبية لا تراعي خصوصيات الإدارة الجزائرية.