

دور الإصلاح الميزانياتي في تحسين أداء النفقات العمومية في ظل ميزانية البرامج "دراسة حالة وزارة الفلاحة والتنمية المستدامة"

The role of budget reform in improving public expenditure performance under the program budget

"Case study of the Ministry of Agriculture and Sustainable Development"

لحول كمال¹، لحول محمد ياسين²

LAHOUEL KAMAL¹, LAHOUEL MOHAMMED YACINE²

¹ جامعة تلمسان (الجزائر)، kamel.lahouel@univ-tlemcen.dz

² جامعة معسكر (الجزائر)، yacinetlm350@gmail.com

تاريخ الاستلام : 2025/01/05 ؛ تاريخ القبول: 2025/02/22 ؛ تاريخ النشر: 2025/03/01

ملخص: يهدف هذا البحث إلى إبراز تطور نفقات الاستثمار العمومي في قطاع الفلاحة والري في الجزائر في ظل ميزانية الوسائل (قانون 84-17)، وفي ظل ميزانية البرامج (القانون العضوي 18-15) قمنا بتحليل الهيكل التنظيمي للنفقات العمومية لوزارة الفلاحة والتنمية الريفية وفق المراسيم التنفيذية والمناشير المتعلقة بتصنيف وترميز أعباء ميزانية الدولة، وقد توصلت الدراسة إلى عدة نتائج أهمها أن اعتماد ميزانية البرامج ساهم في تحديد أهداف الإنفاق الحكومي على لوزارة الفلاحة والتنمية الريفية بدقة انطلاقاً من تحديد الحاجيات والأولويات، وتعزيز معايير الحوكمة في ظل وجود مجموعة من مؤشرات الأداء القابلة للقياس الكمي بما يضمن تقييم مخرجات الإنفاق الحكومي حسب درجة بلوغ النتائج المحققة للأهداف إلا أن هذا يبقى مجرد تحليل استشرافي في انتظار صدور أول قانون تسوية الميزانية العامة ما بعد الإصلاح خلال سنة 2026.

كلمات مفتاحية: قطاع الفلاحة والري، وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، مؤشرات قياس الأداء.

تصنيفات JEL : E62، H11، H61، H83.

Abstract: Here's the revised version with improved grammar, clarity, and flow while maintaining the original meaning. This research aims to highlight the development of public investment expenditures in Algeria's agriculture and irrigation sector under the means budget framework (Law 84-17). It also examines the organizational structure of public expenditures for the Ministry of Agriculture and Rural Development under the program budget framework (Organic Law 18-15), based on executive decrees and circulars governing the classification and coding of state budget obligations. The study concluded that adopting the program budget has significantly enhanced the precision in setting government spending objectives for the Ministry of Agriculture and Rural Development. This improvement is achieved by identifying needs and priorities and by promoting governance standards through the use of quantifiable performance indicators. These indicators facilitate the evaluation of government spending outcomes by assessing the degree of achievement of targeted objectives. However, this remains a preliminary analysis, as the first general budget settlement law reflecting these reforms is anticipated to be issued in 2026.

Keywords: Agriculture and Irrigation Sector, Ministry of Agriculture and Rural Development, Performance Measurement Indicators.

JEL Classification Codes : E62، H11، H61، H83.

*-لحول كمال: kamel.lahouel@univ-tlemcen.dz

تمهيد

على رغم من سلسلة الإصلاحات والتغيرات الجذرية التي مرت بها الجزائر في مجال الاقتصاد والمالية إلا أن النظام الميزانياتي والمحاسبي لمختلف المؤسسات الهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ظل محصورا في الأنظمة التقليدية في مجال تسيير المالية العمومية إلى غاية سنة 2023 والتي تعد نقطة تحول وانطلاق هامة في مجال تسيير المالية العمومية من خلال تبني ميزانية البرامج بالأهداف وفق القانون العضوي الجديد رقم 18-15 والذي عوض القانون السابق رقم 84-17 حيث كان الاعتماد على ميزانية الوسائل نتيجة لمجموعة النقائص التي تتميز بها ميزانية والوسائل ومحدودية بعض التشريعات والمراسيم التنظيمية في مساهمة تطورات المناهج الحديثة في تسيير وإدارة الأموال بهدف ترشيد وعقلنة تسيير المال العام وكذا إعطاء صورة واضحة ومتكاملة للنشاط المالي من خلال تحسين جودة البيانات المالية بما يتماشى ومعايير الحوكمة الرشيدة في القطاع العام الغير ربحية، بالإضافة إلى توفير قوائم مالية نوعية تساعد في رسم وتخطيط السياسات العمومية للدولة واتخاذ القرار الأمثل، وهو ما تجل كذلك في صدور مؤخرا عدة قوانين ومراسيم والمشاريع أهمها كالقانون المحاسبة العمومية الجديدة رقم 23-07، بالإضافة إلى تبني مشروع محاسبة أساس الاستحقاق سنة 2025.

ويعد قطاع الفلاحة والري من القطاعات الاستراتيجية التي تولي لها الحكومة في الجزائر أهمية كبيرة في تحقيق الأمن الغذائي وتقليص فاتورة الاستيراد وتعزيز الاقتصاد الوطني وتحقيق التنمية المستدامة، وهو ما يجعل هذا القطاع محورا أساسيا في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، وتتجلى علاقة قطاع الفلاحة والري بميزانية البرامج من خلال عدة جوانب أهمها:

- تخصيص الموارد المالية بشكل أكثر فعالية نحو المشاريع الزراعية المستهدفة مما يعزز الانتاجية ويحقق الأهداف.
- تحقيق الأهداف الاستراتيجية من خلال تحديد وحصر مجموعة من الاهداف الواضحة المعالم للقطاع لتحسين الجودة، وتعزيز الإنتاجية، وتنمية الغطاء النباتي مثلا.

- بالإضافة إلى التخطيط المبني على الأداء وتعزيز الرقابة والمساءلة.

وبناء على ما سبق نحاول معالجة الإشكالية التالية:

ما مدى فعالية الإصلاح الميزانياتي في زيادة كفاءة وتحسين أداء الإنفاق الحكومي لوزارة الفلاحة والتنمية المستدامة في ظل تبني ميزانية البرامج (القانون العضوي 18-15)؟

محتويات البحث: من أجل معالجة إشكالية البحث والإلمام ببعض المفاهيم النظرية البحث كما يلي:

﴿ مقدمة ﴾

﴿ أولا: تحليل الإنفاق الحكومي لقطاع الفلاحة والري في ظل ميزانية الوسائل ﴾

﴿ ثانيا: تحليل الإنفاق الحكومي لوزارة الفلاحة والتنمية المستدامة في ظل ميزانية البرامج ﴾

﴿ ثالثا: دراسة مؤشرات الأداء لوزارة الفلاحة والتنمية المستدامة في ظل ميزانية البرامج ﴾

﴿ خاتمة، نتائج وتوصيات. ﴾

1 - تحليل الإنفاق الحكومي لقطاع الفلاحة والري في ظل ميزانية الوسائل:

يتكون هذا القطاع من عدة قطاعات فرعية وفصول متعلقة أساسا بالمواضيع ذات العلاقة بالزراعة والثروة الحيوانية، ومختلف البحوث الجيولوجية وتهيئة المناطق الحضرية بالمياه الصالحة للشرب والصرف الصحي والتنمية الريفية والمستدامة وحماية البيئة، والصيد البحري، وتهيئة الإقليم، وبناء وتسيير السدود... الخ.

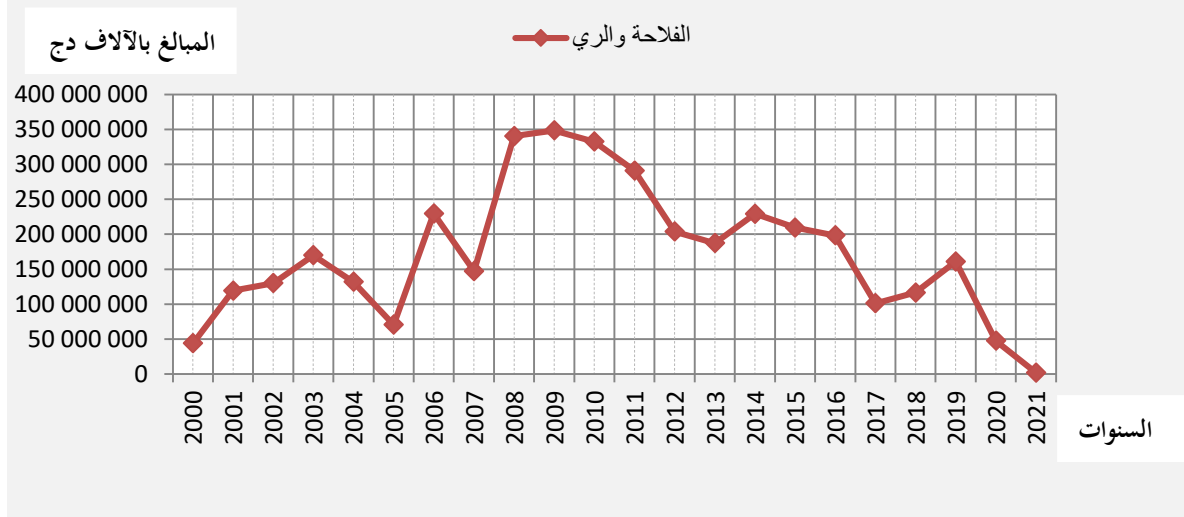
يعد القطاع الفلاحي ثاني أكبر قطاع في الجزائر بعد قطاع المحروقات، حيث يمثل تساهم ب 13% من الناتج المحلي الخام بقيمة 25 مليار دولار سنويا، وتسعى السلطات العمومية إلى إحداث ثورة في هذا القطاع لتحقيق الأمن الغذائي كون الجزائر

ضمن المراتب الأولى في قائمة الدول المستوردة للمواد الغذائية والفلاحية بفاتورة استيراد تقدر بـ 2,5 مليار دولار، وفي سنة 2021، وصلت اليد العاملة بالقطاع الزراعي في البلاد حوالي 2,6 مليون عامل، يعملون في 1,26 مليون مشروع استثماري فلاحى وهو ما ساهم في تغطية الاحتياجات الغذائية للبلاد بنسبة 73% (موقع الجزيرة، 2022)، وقد عرف قطاع الفلاحة وضعية صعبة وتدهورا ملحوظا خلال فترة التسعينات من القرن الماضي بفعل الأزمة الأمنية وما نتج عنه من هجرة الفلاحين نحو المدن مما كان له أثر مباشر على الإنتاج والوضعية الاقتصادية للبلاد وهو ما لم يمكن الدولة من وضع سياسات فعالة لتحفيز القطاع، ومع بداية الألفية الثالثة واستقرار الأوضاع الأمنية في البلاد والتحسين التدريجي للعوائد النفطية عملت الدولة على فك العزلة عن الأرياف وتقديم الإعانات المالية في إطار الدعم الريفي وتوفير مختلف الشروط وضروريات الحياة لتشجيع الفلاحين على العودة إلى أراضيهم وإعادة تحفيز النشاط الفلاحى لتحقيق المساهمة الفعالة في الناتج الوطني الخام وتحقيق الأمن الغذائي.

ويعتبر بناء السدود من أهم المشاريع الإستراتيجية التي تساهم في تحقيق الأمن المائي للبلد والتي تعطي دفعا قويا للقطاع الفلاحى في ظل تدبب التساقط المطري حيث تمتلك الجزائر حوالي 84 سدا من الحجم المتوسط والكبير بقدرة استيعاب وتخزين تقدر بحوالي 9.8 مليار متر مكعب من المياه إلى غاية نهاية سنة 2023 وتسعى لبلوغ 130 سد مع مطلع سنة 2023، ومن أهم المشاكل والتحديات التي تعاني منها السدود في الجزائر ظاهرة التحول والظمي خاصة في المن (زراقة، 2021، صفحة 292)، وهو ما يزيد من التكاليف المتعلقة بمشروعات تنقية وتطهير السدود للحفاظ على قدرتها الاستيعابية، كما تسعى الجزائر إلى زيادة محطات تحلية المياه بالاستعانة بخبراء أجانب في ظل زيادة النمو السكاني والطلب على الماء لتعويض قلة التساقط والحفاظ حيث أطلقت الجزائر عدة مشاريع تحلية مياه البحر خلال البرامج التنموية، كما تسعى الجزائر إلى الحفاظ على الاستغلال العقلاني للموارد المائية الجوفية ولعل أهم المشاريع المتعلقة باستغلال المياه الجوفية مشروع نقل المياه من ولاية عين صالح إلى ولاية تمنراست على مسافة 700 كلم.

أما في مجال الغابات والمحافظة على الغطاء النباتي، تغطي الغابات الجزائرية حوالي 4,1 مليون هكتار، منها 44% في الشرق و 27% في الوسط و 29% في الجهة الغربية من الوطن (Délégation Nationale aux Risques Majeurs DNRM، 2023، صفحة 20)، وتواجه هذه الغابات تحديات عدة مثل الحرائق، الرعي الجائر، وتغير المناخ والتصحر، والتي تساهم في إزالة الغابات وتدهورها بمرور الوقت، حيث وتلتهم الحرائق ما معدله 20 ألف هكتار من أراضي الغابات في الجزائر كل عام (موقع البنك الدولي، 2023) بهدف الحفاظ على الغابات والثروة الغابية خاصة في ظل انتشار الحرائق في السنوات الأخيرة أطلقت الجزائر عدة مشاريع متعلقة بالتشجير للحفاظ على الثروة الغابية والحد من مخاطر التصحر وفق إستراتيجية وطنية منظمة ومهيكله قانونا (القانون 21-23، المؤرخ في 23 ديسمبر 2023)، واشتغل قطاع الغابات حيزا هاما ضمن المخطط الوطني للتنمية الريفية والزراعية (2002-2008)، والمخطط الخاص لتدعيم وإعادة تأهيل السد الأخضر (2010-2014) (وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، صفحة 03) للحد من زحف الرمال من الجنوب نحو الشمال.

شكل (3-4): تطور نفقات التجهيز والاستثمار العمومي (رخص البرامج) لقطاع الفلاحة والري (2000-2021)



المصدر: من إعداد الطالب بناء على معطيات الملحق رقم (1)

ومن خلال الشكل البياني السابق نلاحظ تزايد حجم المخصصات المالية الموجهة لقطاع الفلاحة والري مستفيدا من مخصصات البرامج التنموية لدعم القطاع فنلاحظ تزايد حجم رخص البرامج المخصصة بداية من الألفية الثالثة نتيجة لتحسن الوضعية المالية البلاد ودخول الجزائر في سياسة مالية توسعية تركز على القطاعات البديلة لقطاع المحروقات حيث بلغت سنة 2000 رخص البرامج حوالي 43,907 مليار دج لتزداد بنسبة إلى غاية سنة 2003 قرابة ثلاثة أضعاف أي بنسبة 2,87%، أما خلال فترة 2007-2003 فقد عرفت رخص البرامج تدبدا مابين الارتفاع والانخفاض وهذا بحسب وتيرة تنفيذ المشاريع العمومية، لتصل إلى أقصاها في سنة 2010 بمقدار 348,368 مليار دج وهي الفترة الموالية للبرنامج التكميلي لدعم النمو (2005-2009)، وبداية تنفيذ برنامج توطيد النمو (2010-2014) لتعرف بعد هذا الفترة انخفاضا محسوسا في حجم رخص البرامج المخصصة للقطاع نتيجة لتراكم المخصصات المالية السابقة وتجميد العديد من المشاريع نتيجة لسياسة التقشف المتبعة بعد التراجع الحاد في مداخيل الدولة من المحروقات لتصل إلى أدناها خلال الفترة التي أعقبت وباء كوفيد 19 حيث بلغت سنة 2021 حوالي 1,820 مليار دج نتيجة لتراكم المخصصات السابقة وبداية رفع التجميد عن العديد من المشاريع المجمدة خلال فترة التقشف وهو وجود موارد ومخصصات مالية معطلة لترجع للبرامج السابقة وبالتالي تخصيص أقل.

2 - تحليل الإنفاق الحكومي لوزارة الفلاحة والتنمية المستدامة في ظل ميزانية البرامج:

سوف نعتد في هذا المحور على تقرير الأولويات والتخطيط "RPP"، لسنة 2021.

يعد الوزير هو المسير المسئول على محفظة وزارة الفلاحة والتنمية المستدامة، فالمحفظة (Portefeuille) هنا تشير إلى مجموعة من البرامج والمشاريع التي تديرها الوزارة وتتضمن هذه المحفظة غالباً مشاريع متنوعة تسعى وزارة الفلاحة والتنمية الريفية الجزائرية من خلالها إلى تحقيق الأمن الغذائي والتنمية المستدامة من خلال دعم وتطوير القطاع الفلاحي وتعزيز الإنتاج الوطني، كما تهدف الوزارة إلى زيادة كفاءة استغلال الموارد الطبيعية، وتشجيع الاستثمار في القطاع الزراعي والصناعات الغذائية، كما تركز على تقديم إعانات دعم للفلاحين، والإنفاق على تطوير البنية التحتية في المناطق الريفية، وتنويع المنتجات الفلاحية

دور الإصلاح الميزانياتي في تحسين أداء النفقات العمومية في ظل ميزانية البرامج
"دراسة حالة وزارة الفلاحة والتنمية المستدامة"

والزراعية لتلبية احتياجات السوق المحلية والتوجه نحو التصدير، بما يساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية وتوفير فرص العمل، بالإضافة إلى العمل على زيادة والتنوع الغطاء النباتي خاصة في ما يتعلق بالغابات والتشجير.

ملاحظة: يمكن خلق أو حذف برنامج من خلال قانون المالية بما يتماشى وأهداف السياسات العمومية (لحلول كمال، أكتوبر 2024، صفحة 08)، والجدول التالي يبين لنا توزيع محفظة وزارة الفلاحة والتنمية المستدامة، كما سوف تقتصر دراستنا في هذا الجانب على القطاع الفلاحي والزراعي دون التعرض لقطاع الري التابع لوزارة الري، واعتماد سنة 2020 كسنة أساس من خلال تقرير التخطيط والأولويات (Rapport، RPP 2020). لسنة 2020.

1-2 توزيع نفقات وزارة الفلاحة والتنمية الريفية حسب البرامج وخص الالتزام واعتمادات الدفع:

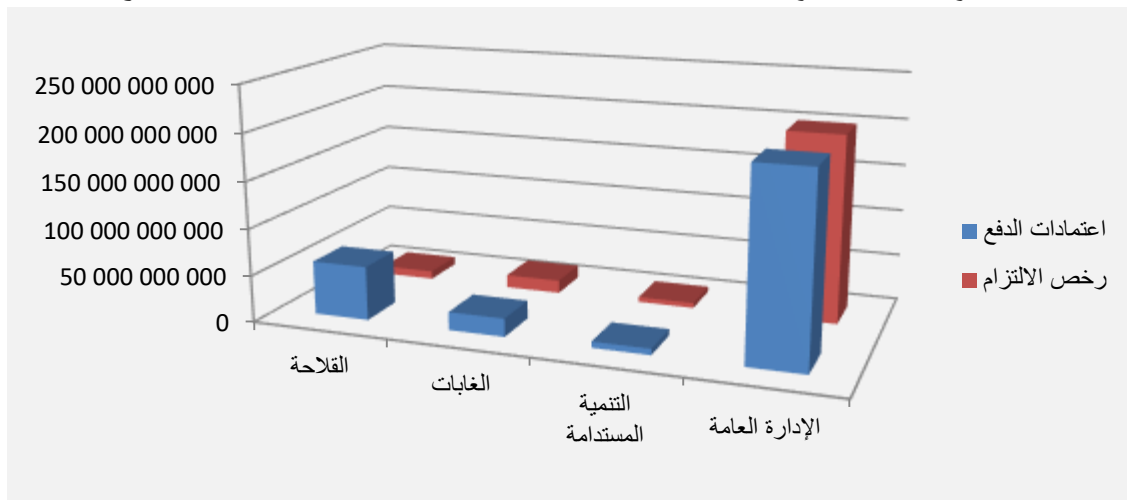
تعتبر اعتمادات الدفع عن المبالغ والمخصصات المالية السنوية المرخص بتنفيذها بينما تمثل رخص الالتزام المبالغ والمخصصات الكلية التي يتم الالتزام بها والمتعددة السنوات على أن يتم تنفيذها في حدود اعتمادات الدفع السنوية، كما تجدر الإشارة إلى أن البرامج يعبر عن توجهات السياسات العمومية وينقسم إلى برامج فرعية وأنشطة وتمثل هذه الأخيرة المستوى العملي.

جدول (1): توزيع اعتمادات الدفع وخص الالتزام لمحفظة وزارة الفلاحة والتنمية المستدامة حسب البرامج

Programmes البرامج	Crédits de paiement اعتمادات الدفع	Autorisations d'engagement رخص الالتزام
Agriculture الفلاحة	57 580 609 761	8 584 536 353
Forêts الغابات	19 429 138 000	13 985 441 000
Développement rural التنمية المستدامة	6 594 956 654	5 394 956 654
Administration Générale الإدارة العامة	200 050 813 993	200 060 813 993
Total des dépenses مجموع النفقات	283 655 518 408	228 025 748 000

La source : République Algérienne Démocratique et Populaire, Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, Rapport sur les priorités et la planification "RPP", Année 2021, Volume 2, Novembre 2020

شكل (1): توزيع اعتمادات الدفع وخص الالتزام لمحفظة وزارة الفلاحة والتنمية المستدامة حسب البرامج



المصدر: من إعداد الباحثين بناء على معطيات الجدول السابق

ومن خلال الجدول والمنحنى البياني السابقين نلاحظ أن من خلال توزيع الاعتمادات وخص الالتزام على البرامج ما يلي:

❖ برنامج الإدارة العامة:

- حصلت الإدارة العامة على أعلى نسبة من اعتمادات الدفع (200.050.813.993 دينار) ورخص الالتزام (200.060.813.993 دينار)، مما يمثل 70,53% من إجمالي اعتمادات الدفع و87,72% من إجمالي رخص الالتزام. يشير هذا التركيز الكبير إلى أن الإدارة العامة تستحوذ على الحصة الأكبر من الموارد المخصصة، وهو ما قد يُفسر كون هذا البرنامج يمكن أن يشمل بعض الأعباء المشتركة لباقي البرامج كنفقات التكوين والتدريب والتأطير للموارد البشرية المتعلقة بجميع برامج محافظة وزارة الفلاحة والتنمية الريفية.

❖ برنامج الفلاحة:

بلغت اعتمادات الدفع للفلاحة 57.580.609.761 دينار، أي 20.29% من إجمالي اعتمادات الدفع، بينما كانت رخص الالتزام 8.584.536.353 دينار، ما يمثل 3,76% فقط من إجمالي رخص الالتزام. يُلاحظ أن اعتمادات الدفع في قطاع الفلاحة مرتفعة نسبياً مقارنة برخص الالتزام، مما يعكس توجه الإنفاق نحو العمليات الجارية أو المشاريع قصيرة الأجل أو كنتيجة لتراكم اعتمادات الدفع السابقة.

❖ برنامج الغابات:

يعرف هذا البرنامج اهتماما خاصا من الحكومة نظرا للبعد البيئي المتعلق به خاصة في يتعلق بالحد من التصحر حيث تسعى الوزارة المعنية إلى تنمية الغطاء النباتي والغابي خاصة بعد الحرائق الغابية وما نتج من تدهور الغطاء الغابات حيث تم تخصيص 19.429.138.000 دينار كاعتمادات دفع أي ما نسبته (6,85%) من مجموع اعتمادات الدفع المخصصة لمحافظة وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، و13.985.441.000 دينار كرخص التزام (6,13%) من مجموع رخص الالتزام المخصصة لمحافظة الوزارة المعنية.

❖ برنامج التنمية الريفية:

-حصلت التنمية الريفية على أقل حصة من اعتمادات الدفع (6.594.956.654 دينار) ورخص الالتزام (5.394.956.654 دينار)، ما يمثل 2,32% من إجمالي اعتمادات الدفع و2,37% من إجمالي رخص الالتزام، يمكن أن يعكس هذا التخصيص المحدود ضعف الأولوية الممنوحة لهذا القطاع مقارنة بباقي البرامج.

2-2 توزيع نفقات وزارة الفلاحة والتنمية الريفية حسب البرامج ومراكز المسؤولية:

يقصد بمراكز المسؤولية تحديد الاختصاصات أو الجهة المكلفة بالتسيير والتنفيذ (المصالح المركزية، المصالح الغير مركزية،... الخ).

جدول (2): توزيع نفقات محافظة وزارة الفلاحة والتنمية المستدامة حسب مراكز المسؤولية

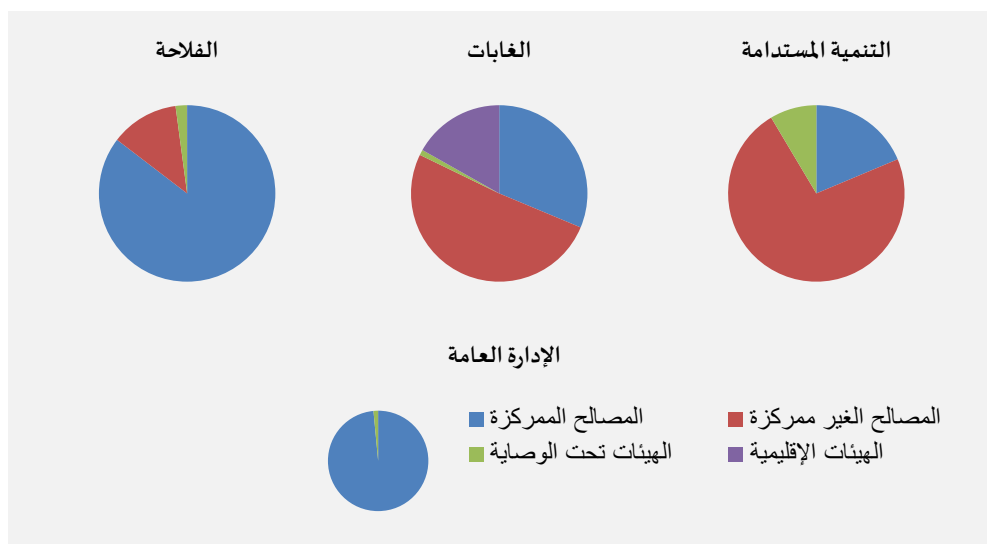
Programmes البرنامج	Services centraux المركزية	Services déconcentrés المصالح الغير مركزية	Organismes sous tutelle الهيئات تحت الوصاية	Organes territoriaux الهيئات الإقليمية	Total المجموع
Agriculture الفلاحة	49 167 922 561	7 199 104 200	1 194 000 000	19 583 000	57 580 609 761
Forêts الغابات	6 080 666 000	9 888 950 000	192 785 000	3 266 737 000	19 429 138 000
Développement rural التنمية المستدامة	1 231 553 854	4 799 402 800	564 000 000	-	6 594 956 654
Administration générale الإدارة العامة	197 073 155 993	-	2 932 058 000	45 600 000	200 050 813 993

دور الإصلاح الميزانياتي في تحسين أداء النفقات العمومية في ظل ميزانية البرامج
"دراسة حالة وزارة الفلاحة والتنمية المستدامة"

283 655 518 408	3 331 920 000	4 882 843 000	21 887 457 000	253 553 298 408	Total des dépenses مجموع النفقات
-----------------	---------------	---------------	----------------	-----------------	-------------------------------------

La source : République Algérienne Démocratique et Populaire, Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, Op, Cit.

شكل (2): توزيع نفقات محافظة وزارة الفلاحة والتنمية المستدامة حسب مراكز المسؤولية



المصدر: من إعداد الباحثين بناء على معطيات الجدول السابق

يتوزع مجموع النفقات المخصصة لمحافظة وزارة الفلاحة والتنمية المستدامة (283,655,518,408 دينار) على المصالح

المركزية، المصالح غير المركزية، الهيئات تحت الوصاية، والهيئات الإقليمية كالتالي:

❖ المصالح المركزية (Services centraux):

حصلت المصالح المركزية على 253.553.298.408 دينار، أي ما نسبته 89,39% من مجموع النفقات، هذا يشير إلى تركيز الإنفاق على العمليات الإدارية المركزية مما يعكس مركزية القرارات المالية، وقد استحوذ برنامج الإدارة العامة على الحصة الأكبر من هذه النفقات (197.073.155.993 دينار، أو 77,71% من النفقات المركزية).

❖ المصالح الغير المركزية (Services déconcentrés):

وتتمثل في الدوائر والمصالح الوزارية الغير مركزية كالمديريات على المستوى المحلي، وقد تم تخصيص ما قيمته 21.887.457.000 دينار، أي ما يمثل نسبة 7,72% من مجموع النفقات الكلية للوزارة، ويعد برنامج الغابات والتنمية المستدامة الأكثر استفادة من المخصصات المالية وذلك على النحو التالي:

- الغابات: 9.888.950.000 دينار (45,19% من نفقات المصالح غير المركزية).

- التنمية المستدامة: 4.799.402.800 دينار (21,93% من النفقات).

هذا التوزيع للموارد المالي يعكس اهتماماً بتعزيز البعد البيئي والتنموي المستدام على المستوى المحلي.

❖ الهيئات تحت الوصاية (Organismes sous tutelle):

وتتمثل في المدارس ومراكز التكوين، ومختلف المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة للوزارة والتي تتميز بالتسيير المركزي على الرغم من تمتعها بميزانية مستقلة من خلال الإعانات المقدمة لها من الوزارة الوصية.

- مخصصات الهيئات تحت الوصاية 4.882.843.000 دينار، أي مانسته 1,72% من مجموع النفقات.

- برنامج الإدارة العامة هو الأبرز بـ 2.932.058.000 دينار (60,02% من هذه الفئة).

❖ الهيئات الإقليمية (Organes territoriaux):

خصصت لها أقل حصة من المخصصات المالية المقدرة بـ 3.331.920.000 دينار، أي ما نسبته 1,17% من مجموع النفقات، الحصة الأكبر من هذه المخصصات المالية وجهت لبرنامج الغابات بـ 3.266.737.000 دينار أي بنسبة (98.04% من نفقات المخصصة للهيئات الإقليمية).

وبناء على هذا التصنيف نلاحظ سيطرة المصالح الممركزة على غالبية النفقات، مما يشير إلى مركزية التسيير المالي للوزارة مما قد يحد من فعالية تنفيذ المشاريع على المستوى المحلي، أما بالنسبة لبرنامجي الغابات والتنمية المستدامة فيركز على المصالح غير الممركزة والهيئات الإقليمية، مما يعكس طبيعتهما الميدانية وأهميتهما على المستوى المحلي.

2-3 توزيع نفقات وزارة الفلاحة والتنمية الريفية حسب طبيعة النفقة:

يعد هذا التداخل بين مختلف أنواع التصنيفات للنفقات العمومية بمثابة نظام منهجي لتنظيم وتبويب النفقات العمومية بهدف تحسين الشفافية والرقابة وتوفير قوائم مالية ذات جودة من حيث الكم والنوع.

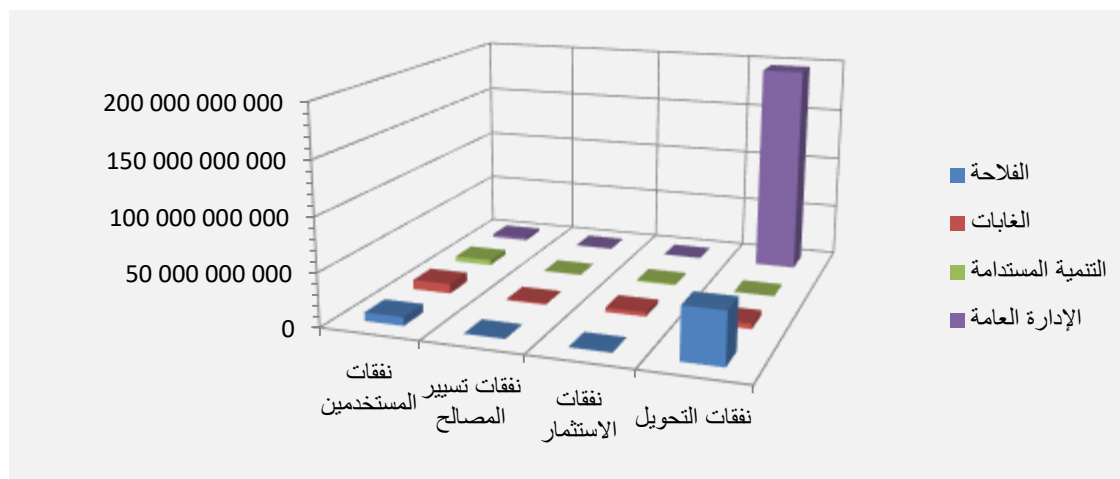
جدول (3): توزيع نفقات محافظة وزارة الفلاحة والتنمية المستدامة حسب طبيعة النفقات للبرامج

البرنامج	Titre1 Dépenses du Personnel نفقات المستخدمين	Titre 2 Dépenses de Fonctionnement des services نفقات تسيير المصالح	Titre3 Dépenses d'Investissement نفقات الاستثمار	Titre4 Dépenses de Transfert نفقات التحويل	مجموع النفقات
الفلاحة	8 095 100 459	472 235 894	573 783 000	48 439 490 408	57 580 609 761
الغابات	9 125 776 000	1 336 625 000	3 931 737 000	5 035 000 000	19 429 138 000
التنمية المستدامة	5 133 160 626	261 796 028	1 200 000 000	-	6 594 956 654
الإدارة العامة	2 833 715 314	627 898 678	55 600 000	196 533 600 000	200 050 813 993
مجموع النفقات	25 187 752 400	2 698 555 600	5 761 120 000	250 008 090 408	283 655 518 408

La source : République Algérienne Démocratique et Populaire, Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, Op, Cit..

شكل (3): توزيع نفقات محافظة وزارة الفلاحة والتنمية المستدامة حسب طبيعة النفقات للبرامج

دور الإصلاح الميزانياتي في تحسين أداء النفقات العمومية في ظل ميزانية البرامج
"دراسة حالة وزارة الفلاحة والتنمية المستدامة"



المصدر: من إعداد الباحثين بناء على معطيات الجدول السابق

يبرز الجدول والمنحني السابقين توزيع النفقات لمحفظة وزارة الفلاحة والتنمية المستدامة وفقاً لطبيعة النفقة إلى أربع فئات رئيسية: نفقات المستخدمين، نفقات تسيير المصالح، نفقات الاستثمار، ونفقات التحويل، بينما الفئات الثلاث المتبقية والغير مدرجة ضمن وزارة الفلاحة والتنمية الريفية فهي تخص وزارة المالية والمتمثلة في كل من أعباء الدين العمومي، نفقات العمليات المالية، والنفقات الغير متوقعة.

❖ النفقات الاجمالية وتوزيعها حسب الطبيعة الاقتصادية:

كان توزيع النفقات الإجمالية حسب الطبيعة كما يلي:

- نفقات المستخدمين قدرت بـ 25.187.752.400 دينار (8,88% من إجمالي النفقات المخصصة للوزارة).
 - نفقات تسيير المصالح قدرت بـ 2.698.555.600 دينار (0,95% من إجمالي النفقات).
 - نفقات الاستثمار قدرت بـ 5.761.120.000 دينار (2,03% من إجمالي النفقات).
 - نفقات التحويل قدرت بـ 250.008.090.408 دينار (88,14% من إجمالي النفقات).
- والملاحظ هيمنة نفقات التحويل حيث تشكل غالبية النفقات الاجمالية بنسبة غالبية النفقات الإجمالية (88,14%)، وهو ما يعكس التركيز الكبير على التحويلات المالية المقدمة في شكل إعانات مالية لمختلف الهيئات تحت الوصاية للوزارة وكل ما من شأنه تعزيز الأهداف الاستراتيجية لقطاع الفلاحة والتنمية الريفية.

2-4 توزيع نفقات وزارة الفلاحة والتنمية الريفية حسب طبيعة النفقة ومراكز المسؤولية:

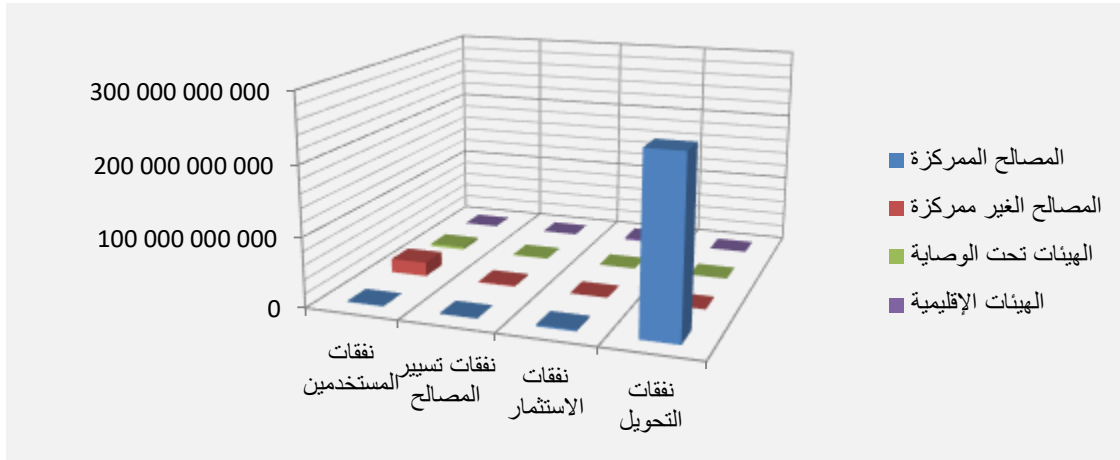
تصنيف النفقات العمومية حسب الطبيعة الاقتصادية يقصد بها التصنيف والتبويب حسب الهدف أو الوظيفة التي من أجلها الترخيص بالنفقة، فهذا التصنيف يساهم في تقديم رؤية واضحة حول كيفية توزيع الأموال على مختلف القطاعات والمجالات.

جدول (4): توزيع نفقات محفظة وزارة الفلاحة والتنمية المستدامة حسب مراكز المسؤولية والطبيعة الاقتصادية

نوع ومركز المسؤولية	العنوان 1: نفقات المستخدمين	العنوان 2: نفقات تسيير المصالح	العنوان 3: نفقات الاستثمار	العنوان 4: نفقات التحويل	مجموع النفقات
المصالح الممركزة	936 733 000	179 275 000	2429200000	250 008 090 408	253 553 298 408
المصالح الغير ممركة	20 344 745 000	1 542 712 000	-	-	21 887 457 000
الهيئات تحت الوصاية	3 906 274 400	976 568 600	-	-	4 882 843 000
الهيئات الإقليمية	-	-	3331920000	-	3 331 920 000
مجموع النفقات	25 187 752 400	2 698 555 600	5 761 120 000	250 008 090 408	283 655 518 408

La source : République Algérienne Démocratique et Populaire, Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, Op, Cit.

شكل (4): توزيع نفقات محافظة وزارة الفلاحة والتنمية المستدامة حسب مراكز المسؤولية والطبيعة الاقتصادية



المصدر: من إعداد الباحثين بناء على معطيات الجدول السابق

بناءً على البيانات الواردة في الجدول المتعلق بتوزيع نفقات محافظة وزارة الفلاحة والتنمية المستدامة حسب مراكز المسؤولية والطبيعة الاقتصادية والشكل البياني أعلاه، يظهر أن النفقات الإجمالية قد بلغت 283.655.518.408 دينار موزعة بين المصالح الممركزة وغير الممركزة، الهيئات تحت الوصاية، والهيئات الإقليمية تستحوذ المصالح الممركزة على الحصة الأكبر بنسبة تقارب 89,4% من إجمالي النفقات، والتي تبلغ 253.553.298.408 دينار، حيث تم تخصيص معظمها لنفقات التحويل بقيمة 250.008.090.408 دينار، مما يبرز دورها الكبير في تمويل البرامج التحويلية عن طريق الإعانات والمنح الممنوحة، وفي المقابل تسجل المصالح غير الممركزة نسبة 7,7% من إجمالي النفقات بقيمة 21.887.457.000 دينار حيث يتركز الإنفاق فيها بشكل رئيسي على نفقات المستخدمين بنسبة كبيرة جداً.

أما الهيئات تحت الوصاية، فقد سجلت نفقات بقيمة 4.882.843.000 دينار، أي ما يمثل 1,7% من إجمالي النفقات مع توزيع متوازن بين نفقات المستخدمين ونفقات تسيير المصالح، من جانبها تبلغ حصة الهيئات الإقليمية بنسبة 1,2% فقط من إجمالي النفقات بقيمة 3.331.920.000 دينار مخصصة بالكامل لنفقات الاستثمار ما يعكس تركيزها على المشروعات التنموية.

من ناحية التوزيع حسب الطبيعة الاقتصادية، نجد أن نفقات المستخدمين تشكل 8,9% من مجموع النفقات، بينما تمثل نفقات تسيير المصالح نسبة صغيرة تبلغ 0,95% فقط، وفي ما يتعلق بنفقات الاستثمار فقد شكلت 2% من إجمالي النفقات المخصصة للوزارة، بينما استحوذت نفقات التحويل على النصيب الأكبر بنسبة 88,15%.

هذا التوزيع يشير إلى هيمنة النفقات التحويلية على الميزانية مع اهتمام متواضع بالنفقات التنموية لذلك قد يكون من المفيد إعادة توزيع الموارد لتعزيز التنمية المحلية وزيادة كفاءة الإنفاق العام، خاصة في المصالح غير الممركزة والهيئات الإقليمية لتحقيق توازن أكبر في التنمية.

5-2 توزيع ميزانية وزارة الفلاحة والتنمية الريفية حسب الإطار المتوسط للنفقات العمومية (03 سنوات):

من أهم سمات ميزانية البرامج، التأطير المتعدد السنوات لتحقيق الأهداف الاستراتيجية على المدى المتوسط والبعيد على أن يكون التنفيذ سنوي، والجدول التالي بين لنا الإطار المتعدد السنوات لوزارة الفلاحة والتنمية المستدامة على اعتبار سنة 2020 سنة الأساس N.

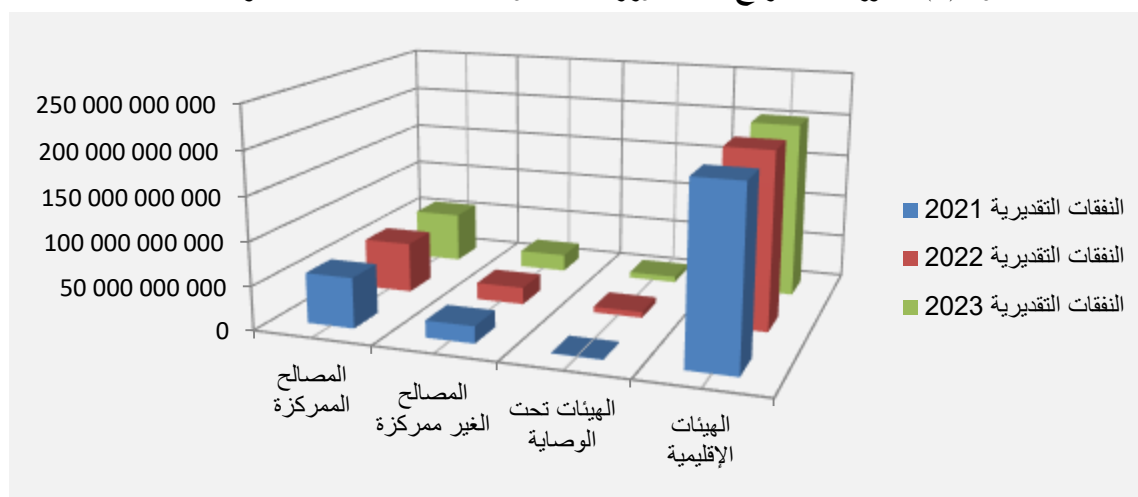
جدول (5): تطور نفقات برامج محافظة وزارة الفلاحة والتنمية المستدامة لثلاث سنوات القادمة

دور الإصلاح الميزانياتي في تحسين أداء النفقات العمومية في ظل ميزانية البرامج
"دراسة حالة وزارة الفلاحة والتنمية المستدامة"

Dépenses prévues année 2023 النفقات التقديرية	Dépenses prévues année 2022 النفقات التقديرية	Dépenses prévues année 2021 النفقات التقديرية	Estimation des dépenses année (N-1) النفقات المتوقعة	Dépenses réelles année (N-2) النفقات الحقيقية	Programme البرنامج
58 085 352 805	58 032 574 144	57 580 609 761	/	/	المصالح الممركزة
19 599 450 928	19 581 642 088	19 429 138 000	/	/	المصالح الغير ممركرة
6 652 767 061	6 646 722 093	594 956 654	/	/	الهيئات تحت الوصاية
201 804 429 617	201 621 062 087	200 050 813 993	/	/	الهيئات الإقليمية
286 142 000 412	285 882 000 411	283 655 518 408	/	/	مجموع النفقات

La source : République Algérienne Démocratique et Populaire, Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, Op, Cit.

جدول (5): تطور نفقات برامج محافظة وزارة الفلاحة والتنمية المستدامة لثلاث سنوات القادمة



المصدر: من إعداد الباحثين بناء على معطيات الجدول السابق

بناءً على البيانات الواردة في الجدول والشكل البياني السابقين، يمكن تحليل تطور النفقات العمومية لمحافظة وزارة الفلاحة والتنمية المستدامة على مدى ثلاث سنوات (2021-2023) كما يلي:

قدرت النفقات العمومية لوزارة الفلاحة والتنمية الريفية سنة 2021 حوالي 283,66 مليار دينار لترتفع في السنة الموالية النفقات المتوقعة لسنة 2022 إلى ما مقداره 285,88 مليار دينار أي بمعدل نمو 0,78% لتستمر في الارتفاع خلال سنة 2023 بزيادة طفيفة لتصل إلى 286,14 مليار دينار، بمعدل نمو مقداره 0,09%، وعلى الرغم من متوسط النمو الطفيف في النفقات الإجمالية (0,87% خلال ثلاث سنوات)، إلا أن التركيز الواضح كان على دعم الهيئات تحت الوصاية بنسبة نمو بارزة تفوق 1000% (10 أضعاف خلال 03 سنوات فقط) مما يشير إلى تغييرات استراتيجية في الأولويات أو زيادة عدد المؤسسات العمومية الخاضعة للوصاية من طرف وزارة الفلاحة والتنمية المستدامة. بينما شهدت المصالح الممركزة وغير الممركزة والهيئات الإقليمية شهدت استقرارًا نسبيًا، مع زيادات طفيفة تعكس الحفاظ على التوازن بين التسيير المركزي والتنمية المحلية.

3 - دراسة مؤشرات الأداء لوزارة الفلاحة والتنمية المستدامة في ظل ميزانية البرامج:

تبنى القانون العضوي 15-18 ميزانية البرامج بالأهداف كمنهج أسلوب جديد في الإصلاح الميزانياتي حيث يركز هذا النوع من المناهج على تحقيق أهداف محددة وواضحة المعالم من خلال تخصيص الموارد المالية المتاحة للبرامج والمشاريع التي ترتبط بهذه الأهداف فقط، وتعرف ميزانية البرامج على أنها: "مجموعة من الأساليب والمناهج التي عن طريقها يتمكن مسئولو البرامج من التركيز على تنفيذ الأهداف المسطرة التي تقع ضمن نطاق مسؤولياتهم بصورة دقيقة، ومتابعة تنفيذ هذه الأهداف حسب الوقت والموارد المتاحة، إضافة إلى توفير المعلومات التي تساعد على اتخاذ القرار الأمثل (عطية، 2005، صفحة 20)"، ويعتبر التحليل الاقتصادي والمالي كدراسة أثر النفقات العمومية على الاقتصاد الوطني أهم عامل لزيادة انتشار هذا النوع من الميزانيات، ومن هنا يمكن القول أن ميزانية البرامج بالأهداف لا تهتم بتحديد العناصر المستخدمة في الإنتاج بل تهتم بتحديد المنتج النهائي كإنشاء المدارس، المستشفيات، الجامعات... الخ، فهذا المنهج يهتم بتحقيق أهداف محددة (لحول، 2014، صفحة 88) مع مراعاة مؤشرات القياس.

تتكون من 04 برامج، لكل برنامج هدف واحد على الأقل، ومؤشر قياس الأداء واحد على الأقل، وهي كالتالي (Rapport،

(.RPP 2020):

3 - 1 البرنامج الأول الزراعة (Agriculture):

يسعى هذا البرنامج إلى:

- زيادة حصة الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي؛
- زيادة الإنتاج الزراعي والمنتجات الأساسية الاستراتيجية.
- حماية الأراضي الزراعية واستصلاح التربة؛
- دعم الاستثمار الزراعي.
- تطوير القطاعات.

ولهذا البرنامج ثلاثة أهداف رئيسية لكل هدف مؤشر قياس أداء قابل للقياس الكمي، وهي كالتالي:

• الهدف الأول: زيادة استغلال المساحات الزراعية

مؤشر الأداء: مساحة الأراضي الزراعية المستغلة

• الهدف الثاني: تشجيع إنشاء مصانع معالجة وتحويل المنتجات الزراعية في مناطق الإنتاج

مؤشر الأداء: عدد المخالفات المثبتة بعد الرقابة الصحية

• الهدف الثالث: توسيع المساحة الزراعية المروية أو المسقية

مؤشر الأداء: حجم المساحة المروية أو المسقية

3 - 2 البرنامج الثاني الغابات (Forêts):

يعد مدير الغابات المسؤول عن هذا البرنامج حيث يسعى إلى تحقيق عدة أغراض منها:

- تطوير وتنفيذ استراتيجية تنمية الغابات
- تطوير وتنفيذ برامج تنمية الحياة البرية والنباتية
- حماية الحيوانات والنباتات

- الإدارة المستدامة للغابات.
 - مكافحة التصحر واستصلاح الأراضي.
- ولهذا البرنامج كذلك ثلاثة أهداف رئيسية لكل هدف مؤشر قياس أداء قابل للقياس الكمي، وهي كالتالي:
- **الهدف الأول:** حماية واسترجاع المساحات الغابية
 - مؤشر الأداء:** مساحة الغابات
 - **الهدف الثاني:** تعزيز المناطق المحمية
 - مؤشر الأداء:** معدل اخماد الحرائق
 - **هدف الثالث:** زيادة معدل التشجير
 - مؤشر الأداء:** معدل التشجير.

3 - 3 البرنامج الثالث التنمية الريفية (Développement Rural):

- يسعى هذا البرنامج بصفة عامة إلى:
- زيادة الدخل الزراعي من خلال دعم الأنشطة الاقتصادية الزراعية.
 - تحسين الظروف المعيشية لأصحاب المصلحة في مجال الزراعة الريفية؛
 - دعم أنشطة التدريب والإرشاد الزراعي.
 - دعم الجمعيات الزراعية.
 - انفتاح وإدماج سكان الريف.
- ولهذا البرنامج هدفين رئيسيين لكل هدف مؤشر قياس أداء
- **الهدف الأول:** فك العزلة عن المناطق الريفية
 - مؤشر الأداء:** عدد المناطق الريفية المحققة
 - **الهدف الثاني:** إقامة علاقات جديدة بين الجهات العامة والخاصة
 - مؤشر الأداء:** معدل المشاركة السكانية

3 - 4 البرنامج الرابع الإدارة العامة (Administration générale):

ويعد الأمين العام للوزارة هو المسؤول عن هذا البرنامج، وبعد برنامج الإدارة العامة برنامج معياري، فبالرغم من ضرورة تسجيل الاعتمادات حسب كل برنامج يساهم في تنفيذ سياسة عمومية خاص بها، إلا أن هناك نفقات تساهم في تنفيذ جميع السياسات العمومية للوزارة، وبالتالي لا يمكن تسجيلها في أحد البرامج وفي هذا الإطار ستسجل هذه النفقات في برنامج الإدارة العامة وعليه يجب على كل قطاع وزاري أن يتوفر على برنامج خاص بالإدارة العامة.

وبالنسبة لوزارة الفلاحة والتنمية المستدامة يهدف هذا البرنامج إلى تجسيد هدفين رئيسيين لكل هدف مؤشر قياس أداء.

- **الهدف الأول:** تعزيز وتحسين القدرات البشرية والمالية والتنظيمية للوزارة.
- مؤشر الأداء:** كفاءة إدارة الموارد البشرية.
- **الهدف الثاني:** تقليص الوقت المستغرق لنشر نصوص إنفاذ القانون.
- مؤشر الأداء:** موعد نشر النصوص التطبيقية للقوانين.

الخلاصة

بعد تحليل الجوانب المختلفة لتبويب وتصنيف مختلف النفقات العامة في ظل ميزانية البرامج لوزارة الفلاحة والتنمية المستدامة، يتضح أن تبني منهجية ميزانية البرامج بالأهداف من خلال القانون العضوي 18-15 عوض ميزانية الوسائل السابقة المكرسة في قانون 84-17 تمثل خطوة جوهرية في زيادة فعالية وكفاءة إدارة المالية العمومية، ومن خلال البحث توصلنا إلى مجموعة من النتائج نذكر أهمها في ما يلي:

- تساهم ميزانية البرامج بالأهداف في تعزيز الكفاءة المالية من خلال التركيز على النتائج والأهداف المحددة الواضحة المعالم، مما يتيح توجيه الموارد المالية نحو الأولويات بالتدرج بفعالية وكفاءة أكبر، كما أن هذا المنهج يساهم في تكريس مبادئ الحوكمة كالشفافية والمساءلة من خلال ربط الإنفاق الحكومي بنتائج قابلة للقياس الكمي مما يسهل عملية التقييم والمراجعة وتحديد المسؤوليات.

- تحديد برامج وزارة الفلاحة والتنمية المستدامة بأهداف معينة ودقيقة وواضحة المعالم كترجمة للسياسات العمومية مع تحديد مؤشرات قياسها من شأنه توفير قوائم مالية ذات جودة تستغل في المقارنة، التخطيط والمساعدة على تحديد السياسات العمومية واتخاذ القرار الأمثل.

التوصيات:

- يحتاج تطبيق هذا المنهج إلى توفر مجموعة من الشروط والمقومات الأساسية، مثل تكوين الكفاءات الإدارية، ووجود نظام محاسبي ومعلوماتي فعال يتيح تتبع الإنفاق وتقييم الأداء بشكل دوري ومستمر لضمان نجاح الإصلاح.

- وفي الأخير يمكن القول أن عصرة النظام الميزانياتي للجزائر (Modernisation Système Budgétaire) يبقى لحد الآن مجرد استشراف في ظل غياب مقارنة النتائج بالأهداف نتيجة عدم صدور لحد أول قانون تسوية الميزانية (قانون ضبط الميزانية العامة) ما بعد الإصلاح (من المرتقب 2026) بهدف تحديد التقييم الكمي لأول ميزانية في ظل الإصلاح، بالإضافة إلى تبني محاسبة أساس الاستحقاق أو محاسبة الحقوق المثبتة كما تسمى (comptabilité des droits constaté) عوض محاسبة الأساس النقدي مع مطلع سنة 2025، بالإضافة إلى تحسين جودة النظام المعلوماتي واعتماد النظام المدمج لتسيير الميزانية العامة كتكملة للإصلاح بجميع جوانبه (le système intégré de gestions budgétaire).

الإحالات والمراجع :

- وزارة الفلاحة والتنمية الريفية. السد الأخضر من حزام أخضر إلى برنامج وطني للتنمية المحلية.. مداخلة الجزائر في اجتماع التشاوري حول الأبعاد البيئية لأجندة التنمية المستدامة، دور الحلول المستمدة من الطبيعة في حفظ التنوع البيولوجي ومكافحة التصحر وتعزيز المنطقة.

- Note sur les Forêt en Algérienne Délégation Nationale aux Risques Majeurs (DNRM). (2023) Gestion durable des forêt pour lutter contre le feux de forêt .Banque internationale pour la reconstruction et le développement.

- Rapport .RPP 2020 .(les priorités et la planification "RPP", Année 2021 .République Algérienne Démocratique et Populaire, Ministère de l'Education Nationale.

- الموقع الرسمي للبنك الدولي، (13, 11, 2023). تعزيز استدامة الغابات الجزائرية ومرونتها المناخية. تاريخ الاسترداد 01 10, 2024، من <https://www.albankaldawli.org>.

- المادة 18 القانون 21-23. (المؤرخ في 23 ديسمبر 2023). والمتعلق بالغابات والثروة الغابية.

دور الإصلاح الميزانياتي في تحسين أداء النفقات العمومية في ظل ميزانية البرامج "دراسة حالة وزارة الفلاحة والتنمية المستدامة"

- سعاد زرافقة. (2021). مشكل توحد سد غريب وأثره على المساحات المروية في محيط شلف الأعلى. مجلة هيودوت للعلوم الإنسانية والاجتماعية، مؤسسة هيودوت للبحث العلمي والتكوين، الجزائر، المجلد 05، العدد 02، 292.
- صلاح سلطان عطية. (2005). دور موازنة البرامج والأداء في دعم قرارات إدارة المالية العامة. مجلة ندوة الأساليب الحديثة في إدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، دمشق، سوريا. ، ص 80.
- كمال لحول. (2014). اختيار المشاريع العمومية "دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب". تلمسان: ملكرة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد.
- لحول محمد ياسين، لحول كمال. (أكتوبر 2024). مساهمة الإصلاح الموازناتي 15-18 (في: تحسين مؤشرات الأداء، تعزيز شفافية المالية العامة، تحقيق الكفاءة والفعالية، الترشيح والاستغلال الأمثل للموارد... وغيرها). ملتقى وطني بعنوان " مساهمة الإصلاح الميزانياتي 15-18 في ترشيح النفقات. المركز الجامعي ميلة.
- موقع الجزيرة نت، (08، 12، 2022). الزراعة في الجزائر "الشمال يعتمد على الآلات والجنوب يستثمر في اليد العاملة". تاريخ الاسترداد 05، 01، 2024، من <https://www.aljazeera.net/ebusiness>.