

موازنة البرامج والأداء كأسلوب لعصرنة الموازنة العامة للدولة بالجزائر في ظل القانون العضوي 15-18
Program and performance budgeting as a method for modernizing the state budget in Algeria under the organic law 18-15

د. حيرش فايزة¹، د. طرشي محمد²

¹ جامعة حسيبة بن بوعلي - الشلف (الجزائر)، f.hirech@univ-chlef.dz

² جامعة حسيبة بن بوعلي - الشلف (الجزائر)، m.torchi@univ-chlef.dz

تاريخ الإرسال: 2020/08/01

تاريخ القبول: 2020/09/02

تاريخ النشر: 2020/09/30

ملخص:

تهدف الدراسة إلى البحث عن إمكانية تطوير مشروع عصرنة الموازنة العامة بالجزائر ضمن القانون 15-18 المتعلق بقوانين المالية بالانتقال التدريجي لتطبيق موازنة البرامج والأداء، وذلك باعتماد مقاربة تقوم على صياغة جملة من الاقتراحات تشكل في مجملها إطار لتطوير هذا المشروع للإستجابة لما تملّيه الاتجاهات الدولية، مع مراعاة خصوصية بيئة المالية العامة بالجزائر. وخلصت الدراسة إلى جملة من النتائج والتوصيات أهمها: ضرورة ضبط الجوانب التصورية لمعالم ومحاور مشروع عصرنة الموازنة العامة في ظل القانون 15-18 بما يتوافق مع الممارسات الموازناتية الدولية، ما يحتم دراسة مدى إمكانية إصدار تشريع يلزم اعتماد أساس الاستحقاق كأساس للقياس المحاسبي وبإعداد الموازنة في ضوء تطبيق موازنة البرامج والأداء؛ وإلزامية تطوير أسلوب إعداد التقارير المالية.

كلمات مفتاحية: عصرنة الموازنة العامة، القانون العضوي 15-18، موازنة البرامج والأداء.

تصنيفات JEL : H6, H7

Abstract:

The study aims to search for the possibility of developing the project of modernizing the general budget in Algeria within Law 18-15 related to financial laws by the gradual transition to implement the program and performance budgeting, by adopting an approach based on the formulation of a set of proposals that together constitute a framework for the development of this project to respond to what is dictated by international trends, taking into account Privacy of the public financial environment in Algeria.

The study concluded with a number of results and recommendations, the most important of which are: The need to control the conceptual aspects of the features and axes of project of modernizing the general budget under Law 15-18 in line with international budgetary practices. which necessitates studying the extent of the possibility of issuing legislation that requires the adoption of the accrual basis as a basis for accounting measurement and preparing the budget in light of application of program and performance budget; It is mandatory to develop a financial reporting method.

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

JEL Classification Cods : H6, H7.

المؤلف المرسِل: د. حيرش فايزة، الإيميل: f.hirech@univ-chlef.dz

المقدمة:

يشهد العالم تغيرات كبيرة على مستوى مختلف آليات تسيير المالية العامة في ظل التطور السريع في شتى المجالات، حيث تسعى الحكومات إلى الأخذ بأسباب التقدم للاستفادة من إمكانياتها ومواردها المالية المتاحة لتحقيق أهدافها، وأمام هذا الوضع، تزايد الاهتمام الدولي نحو تحديث النظام الموازناقي والمحاسبي، لذا نجد عديد الدول منها النامية والمتقدمة على حد سواء، تعمل على وضع إجراءات تسمح من خلالها بمحاولة تكييف أنظمتها الموازناقية مع الممارسات الدولية، غير أن وجه الخصوصية الذي يجعل حالة الدول النامية محط أنظار واهتمام الدارسين والباحثين، يَكْمُنُ في أنها تمتلك خزائن ضخمة من الموارد الطبيعية والبشرية، لكنها في المقابل تعاني من اختلالات جوهرية في أنظمتها وممارساتها المحاسبية، ما حَدَّثَ من الإستعمال والتخصيص الأمثل للموارد العامة، هذا ما يفرض وجوب دراسة وتمحيص الأطر السليمة، التي تضمن الإستغلال الأمثل للموارد المتاحة.

والجزائر لم تبقى في منأى عن هذا الوضع، فكانت من بين الدول التي تَطَلَّبَ نظامها الموازناقي بذل المزيد من الجهد للإستجابة لمتطلبات التسيير السليم للأموال والموارد العامة، لاسيما في ظل التوصيات التي فرضتها المنظمات المالية الدولية وعلى رأسها صندوق النقد الدولي والبنك العالمي، ومع التزايد المستمر واللامبرر أحيانا للإنفاق الحكومي في الجزائر، أصبحت ضرورة الوقوف على مدى نجاعة الأساليب والأطر الموازناقية المنتهجة في تسيير المال العام، لا سيما في ظل الأوضاع الحالية التي تعثرها محدودية المداخل، وعدم مرونة الإيرادات العامة جراء إنخفاض سعر النفط، وكذا تراجع حجم إنتاج المحروقات، أصبح من الضروري والملح أن تخطو الجزائر نحو وضع مشروع عصرنه نظام الموازنة العامة حيز التنفيذ، حيث سعت الجزائر من خلال هذا المشروع وخصوصا بعد صدور القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، إلى تبني الممارسات الدولية الحديثة من أجل توفير بيانات ومعلومات مالية موثوقة، وتوفير الشفافية المطلوبة من أجل ترشيد الموارد المستخدمة، ويقى الإنتقال لتجسيد إطار موازناقي يمنح الأولوية لتحقيق الأهداف، ويحسن مستوى أداء الأجهزة الحكومية، ويقترب من الممارسات والمعايير الدولية، مرهون في المقام الأول بمدى جدية الإدارة السياسية للسلطات العمومية في تنفيذ هذا الإصلاح.

بناء على ماسبق تبرز إشكالية البحث من خلال السؤال الرئيسي الآتي:

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

من أجل الإجابة عن السؤال الرئيسي تم تقسيمه إلى الأسئلة الفرعية الآتية:

- ما هي أهم الركائز المعتمدة لتجسيد مشروع عصرنه الموازنة العامة في الجزائر الذي جاء ليتماشى مع الممارسات الدولية الحديثة؟

- كيف يساهم القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية في تكريس مشروع عصرنه الموازنة؟

- ما هي أهم المتطلبات التي يمكن من خلالها اعتماد موازنة البرامج والأداء ضمن مشروع عصرنه الموازنة؟

وللإجابة عن الأسئلة المطروحة تم صياغة الفرضيات الآتية:

- تجسيد مشروع عصرنة الموازنة العامة في الجزائر يتطلب توفير ركائز أهمها اعتماد موازنة البرامج المتمحور على النتائج والإطار الموازني متوسط المدى؛
- جاء مضمون القانون 15-18 المتعلق بقوانين المالية ليكرس المحاور الكبرى لمشروع عصرنة الموازنة العامة من خلال ترتيبات تقنية ومحاسبية أدرجت لهذا الغرض؛
- إحداث تطوير في جوانب أساسية مرافقة للموازنة العامة تتمثل بالجانب التشريعي والجانب الإجرائي والجانب المحاسبي يساهم في التحول التدريجي نحو تطبيق موازنة البرامج والأداء ضمن مشروع عصرنة الموازنة العامة في الجزائر في ظل القانون 15-18.

تبرز أهمية هذه الدراسة من خلال العناصر الآتية:

- الإصلاحات التي قامت بها الجزائر لتحديث نظام المحاسبة العمومية الرامي إلى تطبيق معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام الذي يعتبر مشروع عصرنة الموازنة العامة جزءا هاما من هذا التحديث؛
 - توصيات المؤسسات الدولية المختصة خاصة صندوق النقد الدولي والبنك العالمي ومنظمة الأنتوساي بتبني الأساليب الحديثة في الإدارة العامة ، وأسلوب موازنة البرامج والأداء من بينها؛
 - صدور القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية الرامي إلى تفعيل دور المالية العامة الجزائر.
- تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف أهمها:
- دراسة مشروع عصرنة الموازنة العامة في الجزائر ضمن القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية؛
 - تبيان مدى فعالية اعتماد موازنة البرامج والأداء كأسلوب لإعداد الموازنة لضمان تقريب مشروع عصرنة نظام الموازنة العامة في الجزائر مع الممارسات الموازناتية الدولية.

ولمعالجة هذا الموضوع والإجابة على الأسئلة تم الاعتماد على منهج للدراسة:

وذلك باستخدام المنهج الاستنباطي بأداتيه الوصف والتحليل، لإبراز المعالم والوقائع المتعلقة بمشروع عصرنة الموازنة العامة في الجزائر، وتحليل مدى تكريس المحاور الكبرى للمشروع ضمن القانون العضوي 15-18 ، تمهيدا لإقتراح مقاربة حديثة تعمل على تطوير مشروع العصرنة بما يتوافق مع اعتماد موازنة البرامج والأداء كأسلوب يعمل على التقريب من الممارسات الدولية.

ومن الدراسات والبحوث السابقة التي لها علاقة بموضوع البحث:

- 1-دراسة مغني نادية و مليكة حفيظ شبايكي(2016): موازنة البرامج والأداء كمدخل لترشيد النفقات العامة في الجزائر، دراسة منشورة بمجلة الإدارة والتنمية المحلية والدراسات ، العدد 09، الجزائر، والهدف من هذه الدراسة هو دراسة اشكالية مدى مساهمة أسلوب موازنة البرامج والأداء في ترشيد الانفاق العام في الجزائر، وخلصت الدراسة أن هيكلية وتبويب النفقات وفق هذا الأسلوب يسمح بعرض المعلومات والبيانات المالية للنشاط الحكومي بشكل يساعد في التخطيط الاستراتيجي وتوزيع الموارد بكفاءة وفعالية والرقابة على الأداء في الوحدات الحكومية، كما يقدم حولا جوهريا لبعض الإختلالات وأوجه القصور

التي يعاني منها النظام الموازنا في المرتكز على موازنة البنود، على غرار مشكلة ارتباط نفقات التسيير ونفقات التجهيز، وبالتالي أسلوب موازنة البرامج والأداء يعطي الضمانات الأكبر لترشيد الانفاق العام في الجزائر.

3-دراسة فؤاد سليمان الفسفوس، رائد جميل جبر (2018): تقييم آليات تطبيق موازنة البرامج والأداء في الأردن -دراسة تطبيقية على وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في الأردن، دراسة منشورة بمجلة البحوث الاقتصادية والمالية، المجلد 05، العدد 01، جامعة أم البواقي، الجزائر، تهدف الدراسة إلى التعرف على أسلوب موازنة البرامج والأداء في الأردن بشكل عام، وفي وزارة التعليم العالي الأردنية بشكل خاص، كما تهدف إلى تحديد الصعوبات التي واجهت عملية التطبيق، وتحديد متطلبات نجاح موازنة البرامج والأداء في الوزارة، وتوصلت الدراسة إلى أن تطبيق هذا الأسلوب يساهم في تحقيق الرقابة على الأداء في الوزارة بدرجة مقبولة، ويواجه تطبيقه صعوبات متعددة وبدرجة مرتفعة، بالإضافة إلى وجود متطلبات ضرورية لإنجاح عملية تطبيقه في الوزارة.

إن الدراسات السابقة تناولت في غالبيتها ضرورة التوجه نحو اعتماد أسلوب موازنة البرامج والأداء من أجل تطوير الموازنة العامة للدولة لتخدم أغراض الرقابة على المال العام وتقييم الأداء، وكذا ترشيد الانفاق الحكومي، لذا نحاول ومن خلال هذه الدراسة البحث عن مدى إمكانية اعتماد أسلوب موازنة البرامج والأداء كأسلوب لعصرنة نظام الموازنة العامة في الجزائر ضمن القانون العضوي الجديد 18-15 المتعلق بقوانين المالية، وذلك من خلال اقتراح مقارنة تضمن الانتقال التدريجي لاعتماد هذا الأسلوب وجعله يتوافق مع الممارسات الموازناتية الدولية الموصى بتبنيها من طرف الهيئات الدولية المختصة.

1- مشروع عصرنة نظام الموازنة العامة في الجزائر.

ركز مشروع عصرنة نظام الموازنة على إعادة تنقيح شامل لنظام تحضير وتنفيذ الموازنة يسمح بتحسين الأداء في إطار التقيد بالموازنة العامة، وتوزيع موارد القطاعات المشتركة، وتحقيق الفعالية والكفاءة في تنفيذ البرامج الحكومية.

1-1- دوافع عصرنة نظام الموازنة العامة في الجزائر:

دوافع عصرنة الموازنة العامة في الجزائر تعددت ونجدها في عدة جوانب نذكر أهمها:

1-1-1- دوافع مرتبطة بالمجتمع الدولي: وتتمثل أهمها في: (Zemouri, 2006, p :06).

- وضع أدوات إقتصاد السوق.

- القيام بالإستثمار الإنتاجي لرفع حركة النمو.

- إعادة تركيز نشاطات الدولة على مهمتها الأساسية.

- إقرار الحكم الراشد، وتحسين فعالية تدخل الدولة.

1-1-2- دوافع مرتبطة بالنظام الموازنا في حد ذاته: تتمثل أهمها في نقائص مرتبطة بالموازنة العامة، ونقصد بها القواعد

والمبادئ التي تحضر على أساسها والتي تتخللها بعض العيوب نذكر منها: (حنيش، 2016، ص: 205-206، بالتصرف)

1-1-2-1- مبدأ السنوية غير مناسب لإتخاذ القرارات الكبرى:

- إن تحديد الإطار الزمني بسنة واحدة يبعد الموازنة عن الإهتمام بالإستثمارات طويلة المدى، وعن تحليل المؤشرات المستقبلية في مجال الإنفاق أو الإيراد إلا بشكل مبسط.

- إن إقرار الإعتمادات يتم عادة بناء على المعلومات التاريخية أي على أساس الإعتمادات المفتوحة للسنوات السابقة، ولا توجد أي عوامل أو معايير موضوعية تدخل في التقدير.

- عدم تماشي مدونة نفقات التسيير مع مدونة نفقات التجهيز؛ لأن مدونة نفقات التسيير تقسم النفقات حسب الوزارات، أما مدونة التجهيز تقسم النفقات حسب القطاعات (صناعة، زراعة،...)، فعدم التناسق بين المدونتين أدى إلى وجود نفقات مسجلة في جانب نفقات التجهيز ولكنها من المفروض أن تسجل في جانب نفقات التسيير.

- الإختلالات في نظام الرقابة؛ حيث يشكل قانون ضبط الميزانية فرصة بالنسبة للبرلمان لمتابعة الكيفيات التي تم بها تنفيذ الميزانية ولتقييم النتائج المترتبة على قانون المالية وظروف تطبيقه، غير أنه إذا كان هذا النوع من الرقابة يحظى من الناحية النظرية بأهمية بالغة إلا أن فعاليته من الناحية العملية تبقى جد متواضعة، وهذا راجع إلى أن التصويت يتخذ طابعا شكليا محضا .

1-2-1-2- ضرورة تحيين القانون العضوي 84-17 : المؤرخ في 07 جويلية 1984 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين

المالية لم يعد يتماشى مع الإصلاحات التي طرأت منذ تسعينيات القرن الماضي، فهو يعجز عن المواصلة في تسيير المالية العامة التي تشهد إصلاح موازني هام، خاصة وأن هذا القانون لا يمكنه مسايرة المبادئ القانونية الجديدة، وخاصة الأحكام التي جاء بها دستور 28 نوفمبر 1996 في مادته 123 والتي تشير بأن تشريع البرلمان يكون بقوانين عضوية فيما يخص القوانين المتعلقة بالمالية، فالقانون العضوي يؤكد على الأولوية التي توليها الدولة لإعداد وتطبيق القواعد المتعلقة بقوانين المالية، وتقديم خدمات نوعية كما أنه يساهم في إطار الموازنة القائمة على النتائج بما يلي: (Ministère de finance, 2008, p : 01.)

- تحقيق النتائج على أساس أهداف محددة مسبقا؛

- منح مزيد من المرونة في تسيير الموازنة بالنسبة للوزارات والهيئات؛

- معرفة دور الأمرين بالصرف في تسيير اعتمادات الموازنة القائمة على النتائج؛

- تقديم الحسابات التي تتضمن الأداء في تقييم النتائج.

1-2-2- أهداف عصرنة الموازنة العامة:

تمثل أهداف مشروع العصرنة حسب أهداف وأولويات السلطات القائمة على إعداد وتنفيذ القوانين مع متطلبات

العصرنة، وتحدد أهداف كل سلطة كما يلي: (Ministère de finance, 2005 , p :02.)

1-2-1- بالنسبة للسلطة التنفيذية:

-ضمان وسيلة تشجع على التنفيذ الفعال والعقلاني للموازنة؛

- البحث عن طرق تسيير جديدة لقياس مدى تحقيق أهداف السياسات العامة، وتطبيق الإجراءات الضرورية لتحقيق التسيير

العمومي، حسب الأهداف المسطرة عند التحضير والتي تقاس حسب فعاليتها في تحقيق النتائج؛

-دعم المؤسسات والهيئات المالية التي تشجع النمو في مناخ اقتصاد السوق .

1-2-2- بالنسبة للسلطة التشريعية:

- تسهيل دراسة الموازنة العامة بالنسبة للبرلمان، إذ أنها تعكس التوجهات السياسية للحكومة، وتمكنه من محاسبة الحكومة بناء

على مدى تحقيق هذه السياسات؛

- عصرنة وتوسيع قدرات وزارة المالية وخاصة في مجال تسيير النفقات العمومية؛
- معرفة طريقة استخدام الموارد، وتحديث دورة الموازنة بإتباع نظام توزيع للموارد يتماشى مع الأولويات؛
- استراتيجية الاعتماد على مبدأ تعدد السنوات من أجل توضيح الاختبارات اللازمة في جانب النفقات العمومية؛
- تدخل أكثر للبرلمان في مجال الترخيص ومراقبة النفقات لتوفير الشفافية؛
- زيادة الفعالية بإعطاء حرية أكبر للمسؤولين الإداريين .

1-3- ركائز تجسيد عصرنة نظام الموازنة العامة للدولة في الجزائر:

إن تجسيد مشروع عصرنة نظام الموازنة العامة في الجزائر يتطلب تكريس أو توفر الركائز الكبرى التالية:

1-3-1- الإطار القانوني: ويتضمن التدخلات الواجب القيام بها لتكييف الإطار القانوني التشريعي مع الإجراءات المتضمنة في الإصلاح الموازي المرتقب. فعملاً بأحكام الدستور، لاسيما المادة 123 منه وكذا مبادئ الحكم الراشد، فإنه من الضروري إعادة النظر في القانون 84-17 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية الذي لم يعد يتلاءم مع المستجدات الحديثة ومتطلبات الإصلاحات السياسية والاقتصادية التي ينبغي إجرائها، وذلك بهدف تحديث وعصرنة المالية العامة بما يتلاءم مع متطلبات التخصيص الأمثل للإيرادات العامة لتحقيق الأهداف المسطرة، وهذا بإعداد قانون عضوي تكون له قيمة قانونية سامية مقارنة بقوانين المالية العادية. (مغني ، حفيظ شبايكي، 2016، ص: 408).

1-3-2- موازنة البرامج والأداء المرتكزة على النتائج: إن الموازنة وفق البرامج والأداء والتي يكون التسيير فيها متمحورا حول النتائج، تتطلب من الميسرين المسؤولين وضع البرامج على مستوى الوزارات والأجهزة الحكومية مراعاة تحديد: الأهداف؛ النتائج المتوقعة؛ مؤشرات النجاح والأداء؛ تكلفة الموارد اللازمة لبلوغ الأهداف المسطرة، وعلى هؤلاء المسؤولين وبصفة دورية، تقديم عرض بالنتائج المحققة ليسمح للمعنيين إعادة تقييم دقة البرامج والتأكد من بلوغ الأهداف المرجوة. إن الأعمال المنجزة في إطار الموازنة وفق البرامج والأداء والمتمحورة حول النتائج تهدف بالأساس إلى تقديم الدعم اللازم لمختلف الهيكل الموضوعة لضمان توجيه عصرنة الموازنة العامة.

1-3-3- إطار النفقات المتوسط الأجل: ويمثل إطار النفقات المتوسط الأجل مجموعة متجانسة من الأهداف الاستراتيجية وبرامج النفقات العامة، والتي تحدد الإطار الذي من خلاله يمكن للوزراء إتخاذ قرارات استخدام الموارد المالية. وبالتالي يساعد في توزيع هذه الموارد على أهم القطاعات وفقا للأولويات العامة. (Mare , Boris, 2006, p: 106.)

1-3-4- تقييم الأداء: يتضمن التدخلات الواجب إنجازها لمساعدة الميسرين على وضع آليات لتقييم الأداء تهدف هذه التدخلات المنتظر إنجازها إلى وضع تصور لوسائل التقييم ولتكوين الموظفين. وتجدر الإشارة إلى ضرورة التمييز بين أنواع مؤشرات الأداء التي قد تتعلق باستخدام الموارد أو بالعملية التي من خلالها يتم استخدام الموارد أو انتاج المخرجات أو بالسلع والخدمات نفسها، أو قد يكون لها علاقة بالنتائج التي تحققت من خلال تقديم تلك السلع والخدمات وأثر أداء السياسة العامة على المجتمع.

1-3-5- التصنيف الجديد للنفقات العامة: وتتضمن التدخلات الواجب القيام بها، لتحديد طرق إعادة تصنيف النفقات العامة، في إطار أسلوب موازنة البرامج والأداء، ويتحقق ذلك بتغيير مدونة حسابات الموازنة العامة، بتصنيف جديد يسمح بإظهارها بشكل مجموعات متجانسة، بحيث تصنف الحسابات بشكل تفصيلي يضمن تناسق المحاسبة ويجعل المقارنة الزمنية والمكانية ممكنة في أية لحظة وكذا إعداد تقديرات الميزانية سهلا، ويضمن بالدرجة الأولى رقابة مالية فعالة وهو يتطلب توحيد نفقات التسيير والتجهيز .

1-3-6- البرنامج المعلوماتي لنظام التسيير الموازي: يتمثل في توفير عتاد وأنظمة حديثة وملائمة تسمح بتعزيز إمكانيات عمل وزارة المالية، ويهدف إلى وضع نظام يتعلق بالنفقات التي تغطي الحاجيات المحاسبية والتسيير الموازي. ويعمل على إعداد مخطط توجيهي للإعلام الآلي بغرض تعزيز استعماله على مستوى كل من مركز الإعلام الآلي وتكنولوجيا المعلومات المالية وكذا المديرية العامة للضرائب، وكذا وضع نظام معتمد لتسيير الموازنة؛ ويشمل على دورة النفقات والمحاسبة الواجب توفرها عند كل من الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، وكذا لدى المصالح المسؤولة عن تنفيذ الموازنة على مستوى وزارة المالية.

1-4-4- تكريس المحاور الكبرى لعصرنة الموازنة ضمن القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية:

قبل تحليل مضمون القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية لغرض تجسيد وتكريس محاور الكبرى عصرنة الموازنة العامة في الجزائر، لابد من ذكر الأسباب التي جعلت اصلاح وتحيين القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ليتلاءم مع مختلف الإصلاحات والتوجهات الحديثة التي تبنتها الجزائر لتحديث المالي العامة في القطاع العام.

1-4-1- عرض أسباب الأخذ بالقانون العضوي الجديد 15-18 المتعلق بقوانين المالية:

إن القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المعدل والمتمم، المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم، الذي يملك طابع مجرد قانون عادي، لم يعد يتماشى اليوم مع الوضع الحالي، نظرا للإصلاحات السياسية والاقتصادية الحاصلة منذ حوالي عشرين.

من جهة أخرى، لا يمكن لهذا القانون، وبسبب الحدود التي يواجهها، المواصلة في تنظيم المالية العمومية، التي تعرف اليوم عدة تغيرات هامة، من خلال الإصلاح الميزاني الساري، والرامي إلى تحديث الأنظمة الميزانية. أخيرا، فإنه لا يمكن للقانون رقم 84-17 مسايرة المبادئ القانونية الأساسية الجديدة.

1-4-1-1- الزامية التطابق مع الدستور ومبادئ الحكم الرشيد:

وفقا لأحكام المادة 141 من الدستور، يفرض طابع القانون العضوي نفسه على المستوى القانوني، إذ يعد الدستور من بين قوانينه العضوية، القانون العضوي الخاص بقوانين المالية. لذلك، سيكون لهذا القانون العضوي، من الناحية القانونية، قيمة أكبر من تلك التي تتمتع بها قوانين المالية نفسها. يحدد نص القانون، الإطار العام الذي تسجل فيه قوانين المالية وكذا الكيفيات المتعلقة بتحضيرها، والمصادقة عليها وتنفيذها.

إن هذا القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية مؤسس على مبدأ الميزانية وليس على طبيعة النفقات كما هو حاليا، حيث يوجه نحو تحقيق النتائج انطلاقا من أهداف محددة، وكما يؤول إلى تحقيق هدفين أساسيين:

- إصلاح إطار التسيير العمومي وتوجيهه نحو النتائج بالإضافة إلى البحث عن الفعالية.

- تعزيز شفافية المعلومات الميزانية.

1-4-1-2- العناصر الأساسية للقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية:

- وضع مناقشة الميزانية في صميم المناقشة البرلمانية، مما يجعلها لحظة مناقشة المضمون وكذا السياسات العمومية، مع تنظيم آليات المعلومات والمراقبة، لاسيما عن طريق المقاربة من محاسبة الدولة إلى محاسبة الشركات.
- بالإضافة إلى ذلك؛ يقترح هذا القانون تعديل مفهوم المقرر بتغييره، إلى ما يتجاوز مقرر قانونيا (الامتثال للقواعد والإجراءات)، نحو مقرر اقتصادي (تحديد السياسات العمومية وفعاليتها).
- أخيرا؛ يضع هذا القانون مبادئ الحرية ومسؤولية المسيرين، في صميم سير المؤسسات والإدارات العمومية.

1-4-1-3- تكريس المحاور الكبرى للإصلاح الميزاني:

- تتضمن أحكام مشروع هذا القانون العضوي المحاور الرئيسية لإصلاح نظم الميزانية من خلال ما يلي:
- دعم التوازن الهيكلي للميزانية؛
- مقارنة متعدد السنوات لإيرادات ونفقات الدولة؛
- إصلاح متركز حول أكثر مرونة وليونة للمسيرين والتوجيه نحو مراقبة الأداء؛
- وضع مدونات الميزانية؛
- تحسين مضمون وتقديم مشاريع قوانين المالية.

1-4-2- دراسة تحليلية للترتيبات التي أدرجت ضمن القانون 18-15 لتكريس محاور العصرية:

إلى جانب التوضيحات التي يوفرها مشروع النص من حيث المفاهيم المناسبة للمالية العمومية، ينبغي ذكر الجوانب التقنية التالية، التي ستساهم بالتأكيد في التطور نحو تسيير الميزانية بالبرامج والمتمحور حول النتائج.

1-4-2-1- دعم التوازن الهيكلي للميزانية: التزمّت الدولة في إطار إصلاحها بمجموعة من الأعمال تهدف إلى ترشيد النفقات العمومية لاسيما تلك المرتبطة بالتسيير، ومن هذا المنظور فإن القانون العضوي لقوانين المالية يهدف إلى تمويل ميزانية التسيير كاملة بواسطة العائدات العادية بغرض ضمان تحقيق الاستدامة والاستمرارية الميزانية، ووعيا من الحكومة بهذا المسعى قررت إدراج قوانين البرمجة وكذا برامج عمل الحكومة التي سيتم تغطيتها من ميزانية الدولة ضمن الإطار الموازي متعدد السنوات والتي يمكن تنفيذها لكن دون تجاوز سقف الأغلفة المالية الكلية المسموح بها في قوانين المالية. حسب المادة 03 "

يحدد قانون المالية، بالنسبة لسنة مالية، طبيعة ومبلغ وتخصيص موارد وأعباء الدولة، وكذا التوازن الميزاني والمالي الناتج عنه، مع مراعاة توان اقتصادي محدد. تمتد السنة المالية لسنة مدنية، تعمل الدولة، في إطار تسيير المالية العمومية على تفضيل تغطية نفقات تسييرها بواسطة موارد عادية، وتحدد نسبة التغطية عن طريق قانون المالية. " (القانون رقم 18-15، 2018، المادة 03).

1-4-2-2- المقاربة الميزانية على المدى المتوسط: تعتبر هذه المقاربة كأسلوب جديد وفعال في تسيير الموارد العمومية بوصفها تعبر بصورة واضحة عن المحاور الكبرى والالتزامات المستقبلية للدولة فيما يخص تقديرات الإيرادات ونفقات الدولة هلى مدى يتجاوز السنة، وبالتالي يقدم الإطار المتعدد السنوات نفس التفصيل المستوى من التفصيل للميزانية السنوية إضافة إلى أنه يشمل تقدير سقف الإيرادات والنفقات الكلية للثلاث السنوات القادمة. وقد كرس القانون العضوي 18-15 المقاربة

الميزانية على المدى المتوسط، حيث نص المادة 05 منه على أنه: " يتم تأطير ميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة، بناء على إقتراح من الوزير المكلف بالمالية، في بداية إجراء إعداد قوانين المالية. ويحدد، للسنة المقبلة والسنتين الموالتين، تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد ميزانية الدولة وكذا مديونية الدولة عن الاقتضاء... ". (القانون رقم 15-18، المادة 05).

1-4-2-3- إعداد الميزانية وفقا لبرامج تركز على تحقيق النتائج: إن الجديد الذي جاء به القانون العضوي لقوانين المالية فيما يتعلق بتنظيم الميزانية تمثل في مجموعة من المحاور هي إعداد الميزانية وفقا لبرامج تقوم على منطق النتائج، وهذا يعني أنه بدلا من الاعتماد على النظام الميزاني الحالي الذي يعمل على تقسيم الاعتمادات حسب الأبواب والقطاعات أو الفصول فإنه تم الاعتماد صيغة جديدة تركز على توزيع الإعتمادات على أساس البرنامج، وستسمح هذه الصيغة لمختلف الدوائر الوزارية والمصالح الحكومية ببرمجة كل العمليات التي تدخل في نطاق مسؤوليتها، حيث أن البرنامج يشمل مجموع الإعتمادات المالية الموجهة لتنفيذ نشاط معين أو مجموعة متناسقة من الأنشطة لنفس الوزارة والتي تربط بأهداف محددة ودقيقة طبقا للنتائج المنتظرة والتي تكون موضوع التقييم. (القانون رقم 15-18، 2018، المادة 06).

1-4-2-4- تحديد المسؤوليات وتطبيق محاسبة المسؤولية: من خلال مشروع عصرنة الموازنة العامة بالجزائر يكون من الضروري لكل وزارة القيام بالتحديد المسبق لمهمتها وأهداف هذه المهمة، وفي هذا الإطار الوزارة تعد بالتتابع برامجها والبرامج الفرعية والأنشطة التي تساعد على الوصول إلى الأهداف. يوضح هذا الأسلوب مركز المسؤولية لكل برنامج وزاري، وبالتالي تحديد المسير المسؤول لتحضير الموازنة، وتقديم الحسابات حول النتائج المحققة، ونجد هذه النقاط التالية تطبق على كل وزارة

نموذجية: (Ministère de finance, Projet de MSB , 2005, p :1-3.)

- تحديد مهمة وحافطة وبرامج الوزارة.
- تحديد لكل برنامج البرامج الفرعية الضرورية لتحقيق أهداف هذا البرنامج.
- إنشاء برنامج الإدارة العامة.
- إثبات الأنشطة والهياكل التنظيمية تحت المسؤولية الحالية للوزارة التي لا تكون مرتبطة بأي برنامج.
- إثبات مراكز المسؤولية المكلفة بالبرامج والبرامج الفرعية.
- تحديد الأهداف لكل برنامج والبرنامج الفرعي.
- تحديد النتائج المنتظرة ومؤشرات الأداء لقياس أهداف كل برنامج وبرنامج فرعي.
- تجميع الموارد لكل برنامج فرعي لتحديد الغلاف المالي الأولي.
- تحديد الإحتياجات من الموارد لكل برنامج فرعي لتحقيق نتائجه.

1-4-2-5- حرية اتخاذ القرار للمسؤولين: إن تطبيق هذا القانون سيعطي دورا جديدا للمسير أين سيتمتع كل من الأمرين بالصرف ومسؤولي البرامج بقدر واسع من الحرية في التسيير واتخاذ القرار لكن مقابل تحملهم مسؤولية أكبر في تحقيق الأهداف الموضوعة تحت تصرفهم. مع إلزامية إعداد تقارير أكثر دقة عن تسيير أدائهم والتي تكون مرفقة بمؤشرات الأداء وهذا ما سيضفي المرونة في التعامل، وتحقق كذلك هذه الحرية من خلال عملية نقل الاعتمادات حيث يصبح النقل من قبل المسيرين

المسؤولين يمكننا من برنامج إلى آخر على مستوى نفس الوزارة أو المؤسسة العمومية. بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعني، وفيما يخص تحويل الاعتمادات المالية ما بين برامج وزارات أو مؤسسات عمومية مختلفة. بموجب رئاسي يتخذ بناء على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية ووزراء القطاعات أو مسؤولي المؤسسات العمومية المعنيين، ويتم إبلاغ البرلمان، وتجدر الإشارة هنا أن نسبة التحويل والنقل المخصص بها قانونا لا بد أن لا تتعدى نسبة 20 % من الاعتماد الأصلي. (القانون رقم 15-18، 2018، المادة 33).

1-4-2-6- سهولة القراءة والوضوح من خلال توحيد الميزانية: إن الإصلاح المباشر فيه من أجل تحديث الممارسات المالية يستدعي دمج ميزانياتي التسيير والاستثمار في وثيقة واحدة وهذا احتراماً لمبدأ وحدة الميزانية، وسيتحقق هذا الدمج عن طريق وضع هيكلية جديدة للميزانية في القطاعات وتقسيمها نحو البرامج التي تعكس السياسات العامة. جاء هذا التصنيف الجديد المنصوص عليه في القانون العضوي لقوانين المالية لتصحيح مجموعة من الإختلالات التي يشوبها التصنيف الحالي، وبغية تسهيل قراءة الوثائق المتعلقة بميزانية الدولة لنواب البرلمان، وكذا تسهيل لهم عملية تقييم الأهداف المسطرة من هذه العملية مقارنة بطبيعتها الاقتصادية صوب النتائج المعلنة. وفي نفس السياق سيتم التوزيع المفصل للأغلفة المالية بموجب مرسوم طبقاً للمدونة الجديدة وبالاعتماد على التصنيفات المنصوص عليها في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية رقم 15-18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 الذي من شأنه تسهيل معرفة المركز المالي في قانون المالية حيث يغدو أكثر وضوحاً وشفافية ومقروئية، وعليه التصنيف الذي جاء به القانون 15-18: (القانون رقم 15-18، 2018، المادة 28).

- التصنيف حسب النشاط والذي يتكون من البرامج وتقسيماته؛
- التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات والذي يتكون من أبواب النفقات وأقسامها؛
- التصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة والذي يكون من خلال تعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة؛
- التصنيف حسب الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها والذي يعتمد على توزيع الاعتمادات المالية على الوزارات والمؤسسات العمومية.

يعد التصنيف حسب النشاط وحسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات التصنيفات الرئيسية لميزانية الدولة، والتصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة وحسب الهيئات الإدارية مهمان أيضاً، لاسيما في جال التحليل والإحصاءات وأسس المقارنة. إذ تجدر الإشارة هنا أن التصنيف الرئيسي المعتمد عليه في ميزانية الدولة حسب القانون العضوي لقوانين المالية هو التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية.

1-4-2-7- إضفاء شفافية أكبر: بغية تحديث أنظمة الميزانية أدخل القانون العضوي عدة تعديلات جوهرية تمثلت في إعادة هيكلة شاملة في قانون المالية، وعليه ستصبح هيكلية أقسام قانون المالية مصنفة إلى أربعة أقسام بدلا من قسمين، كما سيتم فصل الحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة التي تمثل القسم الثالث لضمان مقروئية أحسن بينما القسم الرابع فسيخصص لإدخال جداول لضمان تقديم أقصى كم ممكن من المؤشرات حول مكونات الميزانية ومن المؤشرات السائدة نجد قائمة موحدة تشمل جميع الضرائب والرسوم الموزعة ما بين الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الحسابات الخاصة للخزينة مع

الإشارة إلى توازن الميزانية. (القانون رقم 15-18، 2018، المادة 73). ومن أجل تحسين شفافية التسيير الموزاني تم تطوير طرق تقديم الميزانية، حيث يرفق مشروع قانون المالية بوثائق مجمعة في ثلاثة أحجام وهي: (القانون رقم 15-18، 2018، المادة 75).

- مشروع ميزانية الدولة؛

- تقرير عن الأولويات والتخطيط الذي يعده الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المكلف بتسيير محفظة البرامج؛

- التوزيع الإقليمي لميزانية الدولة حسب كل برنامج والمتمحورة حول النتائج، وتكتسي الميزانية ح طابعا سنويا ومتعدد السنوات.

1-4-2-8- تأكيد المعنى الحقيقي لحسابات التخصيص الخاصة: بمفهوم النص القانون 15-18، " يتم فتح الحسابات الخاصة للخزينة أو غلقها بموجب قانون المالية. وتشمل الحسابات الخاصة للخزينة الفئات الآتية: الحسابات التجارية، حسابات التخصيص الخاصة، حسابات القروض والتسيقات، حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية، حسابات المساهمة والالتزامات، حسابات العمليات النقدية." (القانون رقم 15-18، 2018، المادة 42). في هذا المجال، تأطر الحسابات التخصيص الخاص وجوبا بوجود صلة مباشرة بين الإيرادات المخصصة والنفقات، الأمر الذي سيؤدي إلى حذف عدة حسابات موجودة بموجب القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية. (القانون رقم 15-18، 2018، المادتين 50 و 51).

1-4-2-9- أخذ الحالات الاستعجالية بعين الاعتبار: لا ينص القانون 84-17 على آليات رد الفعل للحالات الاستعجالية (الطوارئ) التي يمكن تسويتها بشكل فوري دون اللجوء مسبقا إلى قانون مالية تصحيحي الذي يحتاج عملية تحضيره وخاصة المصادقة عليه من قبل البرلمان إلى وقت طويل (بين 60 و 75 يوما). واستنادا إلى تجربة بلدان أخرى، نص القانون 15-18 الجديد على آلية مراسيم التسييق. (القانون رقم 15-18، 2018، المادة 27).

1-4-2-10- توضيح أصناف المحاسبة: إن المحاسبة المطبقة على ميزانية الدولة تتشكل حسب القانون 15-18 من ثلاث فئات (المحاسبة الميزانيةية والمحاسبة العامة، وأخيرا المحاسبة الخاصة بتحليل التكاليف) حسب ما نصت المادة 65: "تمسك الدولة محاسبة ميزانيةية تنقسم إلى محاسبة الالتزامات ومحاسبة إيرادات ونفقات الميزانية قائمة على مبدأ محاسبة الصندوق (الأساس النقدي). كما تملك الدولة محاسبة عامة لجميع عملياتها، قائمة على مبدأ معاينة الحقوق والواجبات (أساس الاستحقاق). تنفذ الدولة محاسبة تحليل للتكاليف تهدف إلى تحليل تكاليف مختلف الأنشطة الملتزم بها في إطار البرامج (محاسبة التكاليف)، يجب أن تكون حسابات الدولة منتظمة وصادقة وتعكس بصفة مخلصه ممتلكاتها ووضعيتها." (القانون رقم 15-18، 2018، المادة 65).

1-4-2-11- إصلاح نظام المحاسبة العمومية واستخدام أساس الاستحقاق: إصلاح نظام المحاسبة العمومية في الجزائر جاء من خلال التوجه نحو استخدام أساس الاستحقاق الذي يتوافق وأسلوب موازنة البرامج والأداء، حيث يتم باعتماده تسجيل المعاملات المالية والأحداث الإقتصادية عند حدوثها بغض النظر عن وقت الإستلام أو الدفع، فهو يعترف بالنفقات عند دفعها، وبالإيرادات عند تحصيلها، أي يأخذ بالاعتبار المستحقات والمقدمات من الإيرادات والنفقات، ويعطي صورة واضحة وشاملة لتنفيذ البرامج والأنشطة الحكومية وتحديد تكلفة أداؤها، وكرس القانون 15-18 استخدام أساس الاستحقاق من خلال المادتين 66 و 86. (القانون رقم 15-18، 2018، المادتين 66 و 86).

2- متطلبات تطبيق موازنة البرامج والأداء في الجزائر.

تعتبر موازنة البرامج والأداء المحصلة الأولى لمحاولات عصنة نظام الموازنة في الدول المتطورة، وترتكز بشكل خاص على تحقيق الكفاءة الإدارية وتقليل النفقات، وتحاول قياس مدى كفاءة الأجهزة الحكومية في إنجاز الأهداف المسطرة. وتعرف موازنة البرامج والأداء بأنها: "مجموعة الأهداف المقررة على الأجهزة الحكومية ووحداتها المختلفة لتحقيقها خلال فترة زمنية مقبلة، بعد تفصيلها تبعا للبرامج والأنشطة والجهود اللازمة لهذا التحقيق، مع تحديد التكلفة المقدرة لتنفيذ كل برنامج أو نشاط، وتحديد معايير الإنجاز، وقياس الكفاءة." (الجوزي، ص: 53)

2-1- المقومات الأساسية لاعتماد أسلوب موازنة البرامج والأداء في الجزائر:

موازنة البرامج والأداء تمثل نظام إداري يهدف إلى توفير المعلومات الضرورية لمتخذي القرار لمساعدتهم على اتخاذ القرارات المناسبة، والتي تسعى إلى الهدف الأساسي وهو استخدام الموارد الاقتصادية بكفاءة وفعالية لإشباع أكبر قدر ممكن من حاجات المواطنين. (مغني، حفيظ شبايك، ص: 404).

2-1-1- المقومات البيئية التي يتطلبها اعتماد موازنة البرامج والأداء على مستوى الوحدة الحكومية:

تتطلب بيئة أسلوب موازنة البرامج والأداء من الوحدات الإدارية الحكومية في الجزائر ما يلي: (إسماعيل، 2004، ص: 09).

- فصل العمليات التي يتوجب على الوحدات الحكومية القيام بها عن تلك التي تخرج عن نطاق صلاحيتها، ويكون الفصل عن طريق تحديد أهداف الوحدة، وبالتالي يخرج عن نطاق عملياتها كل ما لا يتفق مع أهدافها؛
- ترتيب أهداف الوحدة الحكومية ضمن سلم الأولويات؛
- تقسيم نشاط الوحدة إلى برامج، بحيث يسعى كل برنامج إلى تحقيق أهداف جزئية تتفق مع الأهداف العليا لها؛
- تقسيم كل برنامج إلى برامج فرعية باعتبارها الآلية أو الوسيلة التي تتحقق بها الأهداف المسطرة؛
- تقسيم كل برنامج فرعي إلى عدد من الأنشطة أو وحدات الأداء التي تعتبر أصغر وحدات تمثل الأداء في كل برنامج فرعي؛
- تقسيم كل نشاط إلى عناصر تكلفته، وتتضمن هذه العناصر بيان مفصل بتكاليف الموارد المالية والمادية والبشرية اللازمة لكل نشاط؛ واختيار وحدة ملائمة لقياس وتقييم الأداء لكل خدمة أو نشاط؛
- وجود نظام لحاسبة التكاليف ومحاسبة المسؤولية؛
- وجود نظام متابعة لمعرفة ما تم إنجازه ومقارنته بما هو مخطط لتحقيقه خلال السنة المالية.

2-1-2- هيكل تبويب موازنة البرامج والأداء:

يمثل هيكل تبويب موازنة البرامج والأداء أحد المقومات الأساسية لإعداد الموازنة، لأنه يوفر القاعدة التي يتم على أساسها اتخاذ القرار في إطار عملية الموازنة، ويوفر أيضا أساليب الرقابة والإدارة اللازمة لتحقيق أهداف الموازنة، كما يعمل هذا التبويب على توثيق العلاقة بين الخطط طويلة الأجل قصيرة الأجل، وذلك من خلال خطط الموازنات السنوية، وبناء على ذلك يحتوي على المستويات التالية: (الفسفوس، جبر، 2018، ص: 452. بالتصرف)

2-1-2-1- الوظائف: يقوم على أساس الوظائف الرئيسية التي تتولى الحكومة القيام بها، حيث يشير هذا التبويب إلى

الخدمات أو الإنجازات العريضة، التي تقوم بها الحكومة من خلال تنفيذ موازنتها السنوية؛

2-1-2-1- البرامج: حيث تحتوي كل وظيفة من الوظائف الرئيسية للدولة على مجموعة من البرامج، التي تعمل كل منها على تحقيق غاية محددة من الإنجاز العريض للدولة، ولهذا فإن البرنامج تعد جزءاً جوهرياً من الوظيفة. ويتكون البرنامج من مجموعة من الأنشطة التي تحقق الأهداف، إلا أنه لما يكون حجم البرامج وأنشطته كبير يتم تجزئته إلى برامج فرعية لتسهيل الإنجاز والمتابعة.

2-1-2-1- الأنشطة: يعتبر النشاط جزءاً رئيسياً من البرنامج، حيث يتفرع من كل برنامج أو من كل فرع من فروعها إلى عدد من الأنشطة يمثل كل منها مجهوداً من العمل المبذول في إطار مكونات البرنامج أو أحد فروعها، ويتسم النشاط الواحد بتجانس نوعيه العمل المبذول فيه وبوحدة أداء ناتجة عنه.

2-1-2-3- خطوات إعداد موازنة البرامج والأداء في الوحدات الحكومية: يرتبط نظام موازنة البرامج والأداء بمتخذي القرار وخصوصاً أن المصادر المتوفرة لوحدات القطاع العام هي محدودة ومرتبطة بمقدار الطلب عليها من قبل الجمهور، ولهذا لا بد لمتخذي القرار في القطاع أن يأخذوا بعين الاعتبار الكفاءة والفاعلية في صرف واستهلاك هذه المصادر بشكل يحقق الأهداف الموضوعية من خلال اتباع الخطوات الآتية:

- يتم احتساب تكلفة كل برنامج لمعرفة العلاقة بين التكلفة والمنفعة لمختلف البرامج التي تم تحديدها سابقاً وذلك حتى يتم توزيع مخصصات الموازنة العامة بناءً على هذه العلاقة بين التكلفة والمنفعة.

- تبدأ عملية إعداد موازنة البرامج والأداء بتحديد الأهداف العامة للوحدة الحكومية، ثم يتم وضع البرامج المختلفة والتي يجب تنفيذها لتحقيق هذه الأهداف، وهنا لا بد من تقييم هذه البرامج لمعرفة تأثير كل برنامج ومدى مساهمته في تحقيق الأهداف. ؛

2-2- متطلبات التحول إلى موازنة البرامج والأداء:

التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء يجب توفر مجموعة المتطلبات يمكن إنجازها فيما يلي: (مشكور وآخرون، 2018، ص: 175).

2-2-1- ضرورة الانتقال من التبويب الإداري إلى تبويب تكاليف الأداء: وذلك حتى يمكن ربط التبويب حسب البرامج والنشاط بتبويب تكاليف الأداء وذلك طبقاً للمعادلة الآتية:

مجموع تكلفة الأداء المتوقع = الاعتمادات الموزعة حسب الغرض

ويمكن إجراء الربط المذكور بالنسبة للنفقات الخاصة بالخدمات الجارية وكذلك بالنسبة للاستخدامات الاستثمارية مع مراعاة توافر المرونة الكافية حتى يمكن إدخال أنشطة أخرى في سنوات تالية، دون أن يربك التنظيم أو يعدل.

2-2-2- التحول إلى التكاليف لتحقيق الأهداف الإدارية المطلوبة من موازنة البرامج والأداء باتباع أساس الاستحقاق: أي ضرورة التحول من الأساس النقدي إلى أساس الاستحقاق، حيث تتطلب محاسبة التكاليف ضرورة أخذ جميع التكاليف في الحسبان عند استخراج تكلفة وحدة الأداء ويتطلب أساس الاستحقاق إجراء التسويات الجردية آخر المدة ومن بينها: حصر السلع غير المستنفذة، تحديد الإيرادات والمصروفات المقدمة والمستحقة، أخذ عنصر الإهلاك في الحسبان.

وقد يطبق الأساس النقدي المعدل، أي تسير المحاسبة طول العام على الأساس النقدي في آخر العام يطبق أساس الاستحقاق على المصروفات فقط، حيث إنه يمكن من المقارنة الدقيقة بين المصروفات الفعلية والمصروفات المقررة لإدارة الحكومية تهتم

بالرقابة على المصروفات حتى تحقيق الكفاية القصوى. وبالنسبة للمخزون السلعي، يتم حصر الوارد والمنصرف للمخازن وفقا لتعليمات اللوائح المعمول بها. ويمسك دفترا إضافيا لتحليل المنصرف موزعا على البرامج والأنشطة والإدارة المنفذة لها. ويتطلب استخدام أساس الاستحقاق ضرورة التفرقة بين المصروفات الرأسمالية والإيرادية ومن ثم حساب إهلاك الأصول الثابتة كعنصر للتكاليف.

أما حساب الإهلاك فترجع أهميته إلى أن:

- موازنة البرامج والأداء تتطلب تتبع التكاليف ومقارنتها بين وحدة إدارية وأخرى، وقد تكون وحدة إدارية تملك المباني التي تشغلها بينما وحدة أخرى تستأجرها.
- فلكي تكون مقارنة الأداء فيما بينهم سليمة، يجب على الوحدة التي تمتلك مبانيها أن تحسب الإهلاك اللازم حتى تكون المقارنة على أسس موحدة وبالتالي تكون حسابات تكاليفها كاملة.
- يتطلب التحليل الإداري السليم ضرورة حساب عنصر الإهلاك وحل مشكلة إدخال عنصر الإهلاك عند حساب التكاليف يمكن إتباع أحد الحليين:

أن يحسب الإهلاك ضمن عناصر التكاليف ويدرج في مجموعة المصروفات التحويلية مقابل تعليماتها كذلك ضمن الإيرادات التحويلية، ولا تعتبر هذه المبالغ المتحولة مصروفات أو إيرادات فعلية ولكنها تمثل عملية دفترية نظامية، وحساب الإهلاك لا يكون الهدف منه تمويل استبدال تلك الأصول، ولكن باعتباره عنصر تكلفي لا بد أن يؤخذ في الاعتبار، فالإستخدامات الإستثمارية تخصم قيمتها بالكامل على مصروفات الموازنة. وتعتبر المباني أهم الأصول التي يجب حساب إهلاكها نظرا لأنها تمثل جزء كبير من المصروفات الإستثمارية لمعظم الوزارات والمصالح وتحاسبها على إيجار سنوي يسدد دفعة واحدة بشيك في أول كل عام مالي.

2-2-3- تحضير الموازنة في صورة برامج وأنشطة وتكاليف تنفذها حتى يمكن مقابلة الخدمات المؤداة بالمبالغ المنفقة:

تكون الخدمات المؤداة في صورة وحدات أداء تتمثل في (منتج نهائي أو وجه نشاط) أما المبالغ المنفقة فتتمثل عناصر التكاليف موزعة على أبواب الموازنة. وبذلك يمكن تحقيق الرقابة عليها والتعرف على مدى الكفاية في أداء الخدمات، فزيادة وحدات الخدمات المؤداة مع إثبات نوعها وثبات التكاليف على حالها يعني زيادة الكفاية الإنتاجية للمراكز الإدارية.

2-2-4- التغلب على المشاكل الميدانية بطريقة عملية وعلمية: مع مراعاة أنه ليس من الضروري تحقيق الأهداف المشار

إليها مرة واحدة وفي وقت واحد وفي جميع الوزارات أو حتى في جميع الوحدات في نفس الوزارة الواحدة، نظرا لاختلاف ظروف أعمال الوزارات المختلفة بل والإدارات التابعة لها، وقد يأخذ تحقيق الأهداف فترة طويلة ولكن ما يجب مراعاته هو إتباع الأسلوب السليم في تحقيقها. كما يجب وضع موازنة البرامج والأداء تدريجيا فتوضع أولا في الإدارات التي يسهل منها اختيار وحدات الأداء ومقاييس تكاليفها ثم تمتد بعد ذلك تدريجيا.

2-2-5- مراعاة جودة الخدمة المؤداة: عند قياس تكاليف وحدة الخدمة بين وحدتين حكوميتين يجب مراعاة جودة الخدمة

المؤداة. وكذلك عند مقارنة بين تكاليف الوحدة الحكومية بين مدتين أو أكثر يجب أن يؤخذ في الاعتبار مدى جودة الخدمة المؤداة، والمساحة التي تخدمها الوحدة ونوعية السكان ومستوى الأجور السائدة ومهارة العمل وكفاءته.

2-3- مزايا تطبيق موازنة البرامج والأداء:

تزداد مسؤولية الإدارة في ظل تطبيق موازنة البرامج والأداء، وكذلك تزداد الرقابة المحاسبية عليها، ويعمل التقسيم الإداري على تحسين عملية تنفيذ البرامج والمشاريع الحكومية، وتحقق أيضا العديد من المزايا، أهمها: (الفسفوس، جبر، ص ص 450-451).

- تهتم موازنة البرامج والأداء بالتخطيط: حيث تقوم بتحديد برامج ومشاريع الأجهزة الحكومية لعدد من السنوات المقبلة، والنفقات المتوقعة لها، وليس لسنة واحدة كما تفعل موازنة البنود التي تبين نفقات سنة مالية واحدة، ولا ترتبط في أغلب الأحيان بتخطيط طويل الأجل؛

- تهتم موازنة البرامج والأداء ببيان البرامج والمشاريع التي ستنفذها الأجهزة الحكومية: حيث تتضمن وصفا للبرامج الحكومية التي تقوم الدولة بتنفيذها، والأهداف المرجوة من تنفيذها، وتكاليف تلك البرامج والمشاريع ووحدات الأداء؛

- ترشد عملية اتخاذ القرارات في الأجهزة الحكومية: حيث يتم تحديد البدائل المختلفة لتحقيق الأهداف العامة للأجهزة الحكومية، ثم تجري الدراسة التحليلية المعمقة لهذه البدائل، بهدف تحديد التكاليف والعوائد لكل منها، وعلى ضوء نتائج المفاضلة بين الطرق البديلة يتم اتخاذ القرارات؛

- يساعد تقييم البرامج الحكومية على تحسين عملية تنفيذها: حيث أن الحصول على تقارير عن كيفية سير الأعمال في البرامج والمشاريع تحت التنفيذ، من شأنه أن يكشف عن المشاكل التي تواجه عملية التنفيذ، وعن نقاط الضعف في الخطط والبرامج.

- تمتاز باللامركزية، والمرونة في التطبيق والواقعية: حيث تمنح المسؤولين عن التنفيذ مرونة كافية لتنفيذ البرامج، وبالتكاليف المحددة لكل برنامج، كما يوفر هذا الأسلوب أدوات ومعدلات الأداء، التي يمكن من خلالها قياس كفاءة الوحدات الحكومية، وتمتاز موازنة البرامج والأداء بالواقعية في تقديراتها.

3- إطار مقترح لتعديل نموذج الموازنة المدرج ضمن مشروع العصرنة بما يحقق التقارب اللازم مع الممارسات الدولية:

ومن أجل جعل مشروع عصرنة الموازنة العامة في الجزائر أكثر ملاءمة مع الممارسات والمعايير الدولية، نحاول ومن خلال النقاط التالية وضع إطار مقترح لتطويره نحو التوجه التدريجي لتطبيق موازنة البرامج والأداء، ويمكننا بلورته بإقتراح إجراء لتطوير الجوانب الآتية، والتي تمثل الإطار المقترح لتطوير مشروع عصرنة الموازنة العامة:

3-1- الجانب التشريعي: إن التشريعات المنظمة للموازنة العامة سواء في مرحلة إعدادها أو تنفيذها إذا كانت تصلح في الوضع الحالي، فإنها قد لا تتلاءم مع تطبيق موازنة البرامج والأداء، الأمر الذي يتطلب إعادة النظر فيها وتطويرها في المجالات الآتية:

- إجراء تعديلات على قانون العضوي الجديد 15-18 المتعلق بقوانين المالية، الذي بوصفه التشريع الأساسي المنظم للموازنة العامة من ناحية إعدادها وتنفيذها الرقابة عليها لغرض:

- إضفاء صفة الإلزام في تطبيق موازنة البرامج والأداء، لتوفير الغطاء القانوني اللازم للتوجه نحو هذا الأسلوب؛
- تأكيد التحول نحو تطبيق أساس الاستحقاق بشكل أساسي، والذي يمكن من تدوير التخصيصات المعتمدة المتبقية والمتعلقة ببرنامج معين من سنة إلى سنة أخرى، في حال كون البرنامج يتطلب تنفيذه أكثر من سنة مالية واحدة، لاسيما وأن القانون العضوي 15-18 قد أكد على اتباع معايير المحاسبة الدولية التي تتطلب اعتماد أساس الاستحقاق، وتطبيقه

يساهم في توفير معلومات تساعد على إجراء مقارنة بين نفقات أنشطة أو برامج مماثلة خلال المدة الزمنية نفسها، أو إجراء مقارنة بين نفقات الأنشطة أو البرامج نفسها خلال مدد زمنية مختلفة.

- قيام وزارة المالية بنشر تعليمات حول موازنة البرامج والأداء وتوزيعها على الأجهزة الحكومية ووحداتها، تتضمن هذه التعليمات توضيحا كافيا لمفهوم هذا الأسلوب ومبررات اعتماده، وكذلك توضيح المصطلحات التي تستخدم في ظل موازنة البرامج والأداء وإرشادات تستفيد منها الأجهزة الحكومية عند التطبيق، لكي لا يحدث غموض يؤثر بشكل سلبي على تطبيقها، وهذه التعليمات تكون بصيغة دليل إرشادي للموظفين في الوحدات والأجهزة الحكومية كافة تساعد في فهم هذا الأسلوب، وينعكس بشكل إيجابي على إنجاز مختلف مراحل الموازنة.

- نظرا لأن برامج كل جهاز حكومي والأنشطة التي تنجز من قبل الوحدات التابعة للجهاز الحكومي، تمتاز بخصوصيتها واختلافها من جهاز لآخر، لذا لابد من إصدار تعليمات على مستوى كل جهاز حكومي تكون بمثابة إطار عمل للوحدات الحكومية التابعة للجهاز للعمل بموجب موازنة البرامج والأداء، تتضمن الآتي:

- التعريف بالبرامج الأساسية للجهاز الحكومي وتحديد أولوياته؛
- تحليل الأنشطة والبرامج الأساسية للجهاز والوحدات الحكومية ضمن كل جهاز للوصول إلى هيكل البرامج؛
- وضع مقاييس للأداء ضمن كل برنامج ونشاط مع شرح لكيفية حسابها على مستوى كل برنامج ونشاط، والعمل على تحديثها باستمرار لتطوير بعض الجوانب التي تكون بحاجة إلى تطوير؛

3-2- الجانب الإجرائي: اتخاذ مجموعة من الإجراءات التي لا غنى عنها لتطبيق موازنة البرامج والأداء، تتضمن الآتي:

- تعيين لجنة الخبراء الممارسين المهنيين من ذوي الكفاءات العالية على مستوى كل جهاز حكومي لتصميم مؤشرات الأداء والنجاعة المناسبة بتقييم مستوى التسيير المالي ومدى كفاءة وفعالية النفقة العامة في تحقيق أهداف البرنامج الذي رُصدت من أجله، وهذا بالنسبة للجهاز المعني وكذلك للوحدات الإدارية الحكومية التابعة لها، مع ضرورة دمج المؤشرات المتوصل إليها ضمن البيانات والجداول المالية المرفقة بالموازنة العامة للدولة وموازنات الوحدات الحكومية كل فيما يخص نشاطه وبرامجه؛
- نخط التحول من الوضع الحالي إلى الوضع المقترح، إذ لا يوجد نمط محدد ينبغي إتباعه للتحول نحو موازنة البرامج والأداء، ويمكن أن يكون إما:

- من ناحية نطاق التطبيق؛ يمكن أن يكون التطبيق كليا ليشمل موازنات جميع الوحدات الحكومية، أو قد يكون التطبيق جزئيا من خلال التطبيق وحدات معينة، وبعد التأكد من نجاح تجربة التطوير يمكن تعميم التجربة؛
- من ناحية أسلوب التحول؛ إما أن يكون التحول فوريا وذلك بإيقاف العمل بالأسلوب الحالي والبدء بإعداد الموازنة وفق أسلوب موازنة البرامج والأداء، أو قد يكون التحول تدريجيا. بمعنى أن يتداخل الأسلوبان في التطبيق أثناء مرحلة العسرة. ولكي لا يكون التطوير القائم على مبدأ التجربة والخطأ والصواب، لذا نقتراح التحويل أن يكون تدريجيا لكي يكون هناك متسع من الوقت للوحدات والأجهزة الحكومية كافة لإستيعاب جميع متطلبات التطبيق، وبشكل تدريجي لتجنب سلبيات الفشل في ظل اتباع التحول الفوري.

- إعداد الوثائق والتقارير الثمائية المشار إليها في تقرير مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2017 الصادر عن منظمة الشراكة الدولية للموازنات خلال مختلف مراحل المسار الموازنا، وإتاحتها إضافة إلى بقية الوثائق الأخرى المرافقة للميزانية للجمهور، حيث يتضمن الإمتثال لمتطلبات هذا المعيار بأن تؤدي الدولة التزامات المساءلة الخاصة بها، وأن تعزز شفافية بياناتها المالية؛

- منح المزيد من الحريات والصلاحيات للآمرين بالصرف بغرض تحرير روح المبادرة لديهم لإتخاذ القرارات التي يرونها مناسبة في ظل ظروف محددة لضمان السير الحسن للهيئات التي يشرفون عليها، والتي قد تنطوي على مخاطر مدروسة يمكن أن يكون لها أثر مالي، وفي هذا الإطار تجدر الإشارة أنه لا يمكن إخضاع المسؤول المكلف بإنجاز برنامج معين للمساءلة ما لم تمنح له الوسائل والصلاحيات الكافية لإتخاذ القرارات اللازمة في الوقت المناسب؛

- الحرص على توفير كل الظروف المناسبة لعرض مشروع قانون تسوية الميزانية للسنة (ن-1) خلال السنة (ن)، مع إجراء التعديلات اللازمة على الجداول والبيانات المالية المتضمنة فيه لاسيما ما تعلق بتقديم معلومات تعبر بشكل أكثر مصداقية عن الذمة المالية للدولة وعن مستوى أدائها المالي في تحقيق النتائج المقدرة بالنسبة لمختلف البرامج، كما تسمح بإجراء التحليلات والمقارنات اللازمة بين المبالغ المقدرة والمبالغ الفعلية الناجمة عن تنفيذ الميزانية خدمة لأغراض المساءلة وتعزيز الشفافية والتخطيط واتخاذ القرار؛

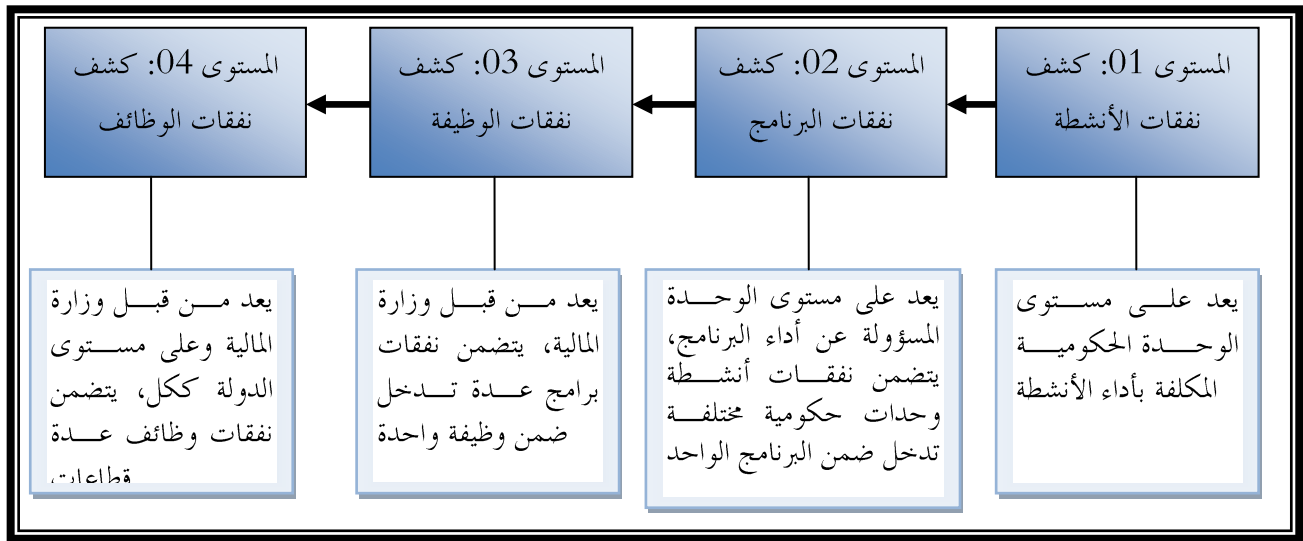
- تفعيل وظيفة التخطيط فيما يتعلق بتسيير المالية العامة للدولة، حيث أن كثرة اللجوء لقوانين المالية التكميلية وحجم المبالغ المرحلة من وإلى ميزانية التكاليف المشتركة والإنخفاض الكبير جدا في نسبة استهلاك الإعتمادات المخصصة لبرامج التجهيز العمومي تعكس بوضوح ضعف جانب التخطيط لدى الدولة.

3-3- الجانب المحاسبي: تعد الموازنة العامة العمود الفقري الذي يستند إليه نظام المحاسبة العمومية، لذا فإن أي تطوير في إعداد الموازنة لا بد أن يرافقه تطوير نظام المحاسبة العمومية، وبالشكل الذي يتلاءم مع ما جاء في الموازنة. وعلى هذا الأساس، فإن التطوير المقترح للجانب المحاسبي والذي ينسجم مع موازنة البرامج والأداء، سيركز على جانب النفقات العامة:

3-3-1- تطوير السجلات المحاسبية: بأن أسلوب التحول المقترح لإعتماد موازنة البرامج والأداء هو التحول التدريجي، فإن المرحلة الأولى لتطوير الجاني المحاسبي ستتضمن الإبقاء على السجلات المحاسبية المعتمدة حاليا، مع إقتراح مسك سجل لنفقات الأنشطة، يسمح من تجميع النفقات التي تخص النشاط الواحد، وبالتالي يسهل توفير معلومات مالية عن كل نشاط يجري الإفصاح عنها من خلال التقارير المالية؛

3-3-2- تطوير التقارير المالية: في ظل موازنة البرامج والأداء فإن التقارير المالية التي يجري إعدادها من قبل الوحدات الحكومية على مختلف المستويات الإدارية (سواء كانت مسؤولة عن تنفيذ نشاط أو برنامج معين)، تعد من الجوانب المهمة التي تكون بحاجة إلى تطوير لتوفير معلومات مفصلة عن البرامج والأنشطة التي تنفذها الوحدات الحكومية المختلفة، والنفقات الفعلية والاعتمادات المخصصة المحددة لكل منها، وبالتالي يتمكن من تقييم وقياس الأداء الحكومي ككل فيما لو تم تجميعها. ولتوضيح الإطار المقترح لتطوير التقارير المالية في ظل هذا الأسلوب، نركز على إعداد كشوفات مالية ملحقه توضح النفقات الفعلية والاعتمادات المخصصة لمستويات عدة بدءا من أدنى مستوى، يتمثل بكشف نفقات الأنشطة انتهاء بكشف نفقات الوظائف،

الشكل (01): مستويات إعداد كشف النفقات العامة في ظل موازنة البرامج والأداء



المصدر: من إعداد الباحثان بالإعتماد على توييب موازنة البرامج والأداء.

أما نموذج كشف النفقات المقترح ضمن كل مستوى من المستويات الأربعة، يمكن تناولها كما يلي:

3-2-1- المستوى 01: كشف نفقات الأنشطة: يعد على مستوى الوحدة الحكومية المكلفة بأداء عدد من الأنشطة،

يكون وفق النموذج الآتي:

الجدول رقم (01): نموذج مقترح لكشف نفقات الأنشطة لوحدة حكومية

الوحدة الحكومية

كشف نفقات الأنشطة للسنة المنتهية في 12/31/ن (نفقات أنشطة وحدة معينة)									
السنة المالية ن				السنة المالية ن-1				رقم الدليل المحاسبي	
نسبة الأداء لكل نشاط	نسبة التنفيذ لكل نشاط	الاعتمادات المخصصة	النفقات الفعلية	نسبة الأداء لكل نشاط	نسبة التنفيذ لكل نشاط	الاعتمادات المخصصة	النفقات الفعلية	البيان	رقم التسم
								نشاط 01	
								مختلف النفقات	
								مجموع نفقات نشاط 01	
								نشاط 02	
								مختلف النفقات	
								مجموع نفقات نشاط 02	
								إجمالي نفقات أنشطة الوحدة (01+02)	

المصدر: من إعداد الباحثان بالإعتماد على توييب موازنة البرامج والأداء.

يلاحظ من أن كشف نفقات الأنشطة سيمكن من توفير معلومات مالية وغير مالية تتعلق بأنشطة الوحدة الحكومية،

وبشكل مقارن بين سنتين لبيان مدى التقدم الحاصل في أداء الأنشطة على مدى سنة كاملة، فضلا عن ذلك فإن هذا الكشف

موازنة البرامج والأداء كأسلوب لعصرنة الموازنة العامة للدولة بالجزائر في ظل القانون العضوي 15-18

سيكون الأساس لإعداد تقديرات الموازنة بشكل قريب من الواقع، بما يضيف إلى عملية إعداد الموازنة أسس موضوعية، تسهم في الابتعاد عن مبدأ المساومات التي تحصل أثناء مناقشة الموازنة.

3-3-2-2- المستوى 02: كشف نفقات البرنامج: بعد تجميع المعلومات الوارد في كشف نفقات الأنشطة لوحدة حكومية مختلفة، تدخل ضمن برنامج معين يصبح بالإمكان إعداد كشف نفقات البرنامج الذي يعد من قبل الجهة المسؤولة عن تنفيذ البرنامج سواء كانت وزارة (جهاز حكومي) أو وحدات على حسب النموذج المبين في الجدول التالي:

الجدول (02): نموذج مقترح لكشف نفقات البرنامج لجهاز حكومي (وزارة)

الجهاز الحكومي

كشف نفقات الأنشطة للسنة المنتهية في 12/31 ن (نفقات برنامج معين)									
السنة المالية ن				السنة المالية ن-1				البيان	
نسبة الأداء لكل برنامج	نسبة التنفيذ لكل برنامج	الاعتمادات المخصصة	النفقات الفعلية	نسبة الأداء لكل برنامج	نسبة التنفيذ لكل برنامج	الاعتمادات المخصصة	النفقات الفعلية	رقم الدليل المحاسبي	
								الحساب	القسم
								نشاط 01	
								مختلف النفقات	
								مجموع نفقات نشاط 01	
								نشاط 02	
								مختلف النفقات	
								مجموع نفقات نشاط 02	
								إجمالي نفقات برنامج معين (02+01)	

المصدر: من إعداد الباحثان بالإعتماد على توبيخ موازنة البرامج والأداء.

من خلال إعداد كشف نفقات البرنامج سيصبح بالإمكان توفير معلومات تفصيلية عن الأنشطة المختلفة الداخلة ضمن البرنامج الواحد، من ثم يُسهم في قياس وتقييم أداء الأنشطة مقارنة بالأنشطة المماثلة داخل كل برنامج من ناحية النفقات اللازمة لكل نشاط ومستوى مخرجات كل نشاط ومخرجات البرنامج ككل، ومدى التقدم الحاصل في تنفيذ البرنامج بشكل مقارنة بين سنتين، ومن ثم قياس مدى كفاءة وفعالية أداء البرامج.

3-3-2-3- المستوى 03: كشف نفقات الوظيفة: ويعد من قبل وزارة المالية، ليتضمن نفقات عدة برامج تدخل ضمن وظيفة واحدة، ويكون وفق النموذج الآتي:

الجدول (03): نموذج مقترح لكشف نفقات الوظيفة -وزارة المالية

وزارة المالية

كشف نفقات الأنشطة للسنة المنتهية في 12/31/ن (نفقات وظيفة معينة)									
السنة المالية ن				السنة المالية ن-1				البيان	
نسبة الأداء لكل برنامج	نسبة التنفيذ لكل برنامج	الاعتمادات المخصصة	النفقات الفعلية	نسبة الأداء لكل برنامج	نسبة التنفيذ لكل برنامج	الاعتمادات المخصصة	النفقات الفعلية	رقم الدليل المحاسبي	
								الحساب	نوع النفقة
								01 برنامج	
								مختلف النفقات	
								مجموع نفقات برنامج 01	
								02 برنامج	
								مختلف النفقات	
								مجموع نفقات برنامج 02	
								إجمالي نفقات وظيفة معينة (02+01)	

المصدر: من إعداد الباحثان بالإعتماد على توبيخ موازنة البرامج والأداء.

يظهر الكشف السابق نفقات البرامج المختلفة الداخلة ضمن الوظيفة الواحدة، وبالتالي يمكن فرض رقابة على البرامج، وتوفير معلومات عن البرامج التي تم تنفيذها خلال السنة المنتهية، وتلك التي لم تنفذ وتكلفة كل منها، ومن ثم مساءلة الجهات المسؤولة عن إنجاز البرامج ومصير الاعتمادات المخصصة لكل برنامج ومدى استخدامها، فضلا عن توفير معلومات غير مالية تتعلق بمقاييس الأداء لكل برنامج ضمن الوظيفة الواحدة.

3-3-4- المستوى 04: كشف نفقات الوظائف: ويعد من قبل وزارة المالية، ليتضمن نفقات وظائف الدولة ككل، والتي نفذت خلال السنة المالية المنتهية، ويكون وفق النموذج الآتي:

الجدول رقم (04): نموذج مقترح لكشف نفقات الوظائف -وزارة المالية

وزارة المالية

كشف نفقات الأنشطة للسنة المنتهية في 12/31/ن (نفقات وظائف الدولة)									
السنة المالية ن-1				السنة المالية ن				البيان	
نسبة الأداء لكل وظيفة	نسبة التنفيذ لكل وظيفة	الاعتمادات المخصصة	النفقات الفعلية	نسبة الأداء لكل وظيفة	نسبة التنفيذ لكل وظيفة	الاعتمادات المخصصة	النفقات الفعلية	رقم الدليل المحاسبي	
								الحساب	نوع النفقة
								وظيفة 01	
								مختلف النفقات	
								مجموع نفقات برنامج 01	
								وظيفة 02	

موازنة البرامج والأداء كأسلوب لعصرنة الموازنة العامة للدولة بالجزائر في ظل القانون العضوي 15-18

								مختلف النفقات			
								مجموع نفقات برنامج 02			
								إجمالي نفقات وظائف الدولة (02+01)			

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على توبيب موازنة البرامج والأداء.

يمثل كشف نفقات الوظائف آخر كشف لمستويات توبيب موازنة البرامج والأداء خلال السنة المالية المنتهية، لكونه يعد بشكل إجمالي على مستوى الدولة ككل، ليعكس النفقات اللازمة لكل وظيفة من وظائف الدولة، وكذا إجمالي النفقات التي تم صرفها مقابل تقديم الخدمات التي تعهدت الدولة بأدائها مسبقا. ومن خلال هذا الإطار يتضح أن تطوير كل من الجانب التشريعي والإجرائي والمحاسبي التي تعد كلها متداخلة ومتراصة ومكملة لبعضها البعض، يمكن أن يساهم في تسهيل اعتماد أسلوب موازنة البرامج والأداء ضمن مشروع عصرنة الموازنة العامة في الجزائر.

3-4- إشكالات الانتقال التدريجي لأسلوب موازنة البرامج والأداء وفق الممارسات الدولية:

تواجه الجهود والمسعى المبذولة من طرف الخبراء والأكاديميين والممارسين المهنيين في سبيل تطوير نظام الموازنة العامة في الجزائر، بشكل يستجيب لمتطلبات المعايير والممارسات المحاسبية والموازناتية الدولية ويراعي طبيعة وخصائص البيئة المحلية، مجموعة من القيود والعراقيل التي يمكن صياغتها:

- غياب الطابع الطوعي في تبني مختلف مشاريع إصلاحات الأنظمة المحاسبية والمالية التي تم إطلاقها في الجزائر، وهذا نظرا لتوجه الدولة نحو هذه الإصلاحات تحت ضغوط الهيئات المالية الدولية على غرار صندوق النقد الدولي والبنك العالمي، مما يدفع بالسلطات إلى إتخاذ العديد من الإجراءات المتسارعة دون إجراء الدراسات اللازمة لبناء تصور شامل حول مختلف الجوانب التي يجب العمل عليها لإنجاح مشروع الإصلاح؛
- ضبابية المهام الجديدة لمختلف الأعوان المكلفين بتنفيذ المسار الموازناتي للعمليات المالية، لاسيما بالنسبة للمراقب المالي والمحاسب العمومي و كذا الأجهزة المكلفة بالرقابة على المال العام؛
- نقص الدوات التدريبية للعاملين في القطاع العام، ووجود نظام للأجور غير محفز ويعاني من عدة إختلالات وفوارق غير مبررة وغير منطقية، كما أنه لا يربط قيمة الأجر بحجم الجهد المبذول أو المسؤولية المتحملة أو القيمة المضافة التي يقدمها العامل؛

الخاتمة:

تناولت هذه الدراسة عصرنة نظام الموازنة العامة للدولة في الجزائر ضمن القانون العضوي الجديد 15-18 المتعلق بقوانين المالية بما يتوافق والاتجاهات الحديثة في هذا المجال، والذي قدم موازنة البرامج والأداء كأسلوب لإعداد الموازنة، و يعطي صورة واضحة حول كيفية التصرف بالمال العام كما يساهم في دعم شفافية موازنة والمساءلة .

يمكن استخلاص أهم النتائج المتوصل إليها فيما يلي:

- مشروع عصرنه الموازنة العامة في الجزائر شمل إصلاح هيكل الموازنة العامة حسب الأولويات التي ترغب الحكومة تحقيقها في شكل برامج تحدد لها أهداف واضحة، بالاعتماد على التخطيط المتوسط المدى.
- مشروع العصرنه وبالرغم من الجوانب الإيجابية التي يتضمنها، إلا أنه ركز كثيرا على المسيرين المسؤولين المكلفين بإعداد وإنجاز البرامج والبرامج الفرعية، في حين لم يول المحاسبين العموميين والمراقبين الاهتمام الذي يليق بدورهم في حلقة تنفيذ النفقات العامة.
- توجه الجزائر نحو تبني مشروع العصرنه الذي يستجيب للاتجاهات العالمية، غير أن تنفيذه يتطلب توفر شروط لها علاقة بالموازنة العامة كتطوير نظام الرقابة، وتحديث نظام المحاسبة العمومية بما يتوافق والمعايير الدولية IPSAS.
- تبني مشروع العصرنه لموازنة البرامج والأداء والمتمحور على النتائج، يسمح للموازنة العامة أن تكون فعالة لتحقيق الأهداف المرجوة، وأكثر كفاءة لضبط الأداء المالي والإداري، وترشيد الإنفاق الحكومي.
- من خلال النتائج المتوصل إليها يمكن إقتراح التوصيات التالية:
- إعداد الوثائق وتقارير المالية المشار إليها في تقرير مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2017 الصادر عن منظمة الشراكة الدولية للموازنات خلال مختلف مراحل الموازنة وبالتالي تعزيز شفافية البيانات المالية .
- توفير شفافية أكثر فيما يتعلق بإجراءات تخطيط الموازنة ، وعمليات إعدادها وتحضيرها وتنفيذها والرقابة عليها.
- وضع قانون أساسي للمحاسبين العموميين، يحدد المسؤوليات الموضوعية على عاتقهم ، ويضمن لهم حقوقهم من جهة أخرى.
- تطهير حسابات التخصيص الخاصة لاسيما تلك التي تعرف أرصدتها أي حركة منذ سنوات.
- يجب أن يكون هناك دعم سياسي من طرف الأطراف السياسية الفاعلة، والمشاركة في متابعة وتنفيذ مشروع عصرنه الموازنة العامة ، حتى يتم نجاحه ليخدم أغراض رقابة الأداء في الوحدات الحكومية.
- ضرورة دراسة مدى إمكانية إصدار تشريع يلزم الوحدات الحكومية باعتماد أساس الاستحقاق كأساس للقياس المحاسبي وكذلك يلزم الوحدات بإعداد الموازنة في ضوء تطبيق موازنة البرامج والأداء؛
- ضرورة إنشاء مراكز لتدقيق البرامج المقدمة قبل أن تقدم للمصادقة عليها من طرف السلطة التشريعية؛
- تطوير أسلوب إعداد التقارير المالية بحيث يتم الربط بين الإنفاق والأداء، على غرار ما تم المقاربة المقترحة ضمن الورقة البحثية، وبذلك يساعد في التركيز على رقابة الأداء بدل رقابة قانونية الإنفاق.

المصادر والمراجع:

1. إسماعيل حسين، 2004، موازنة البرامج والأداء- المفهوم، الفلسفة والأداء، ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، دمشق.
2. حنيش أحمد، 2016، دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العمومي -دراسة حالة الجزائر (2000-2014)، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، جامعة الجزائر 03.

3. سعود جايده مشكور، حيدر عباس عيد، حيدر لايد متعب، 2018، استخدام موازنة البرامج والأداء أداة للتخطيط والرقابة في الوحدات الحكومية، بحث تطبيقي في جامعة المثنى-العراق، مجلة المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية، جامعة المثنى، العراق، المجلد 8، العدد 3.
4. فؤاد سليمان الفسفوس، رائد جميل جبر، جوان 2018، تقييم آليات تطبيق موازنة البرامج والأداء في الأردن -دراسة تطبيقية على وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في الأردن، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، المجلد 05، العدد 01، جامعة أم البواقي، الجزائر.
5. القانون رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 53،
6. مغني نادية، مليكة حفيظ شبايكي، 2016، موازنة البرامج والأداء كمدخل لترشيد النفقات العامة في الجزائر، مجلة الإدارة والتنمية المحلية والدراسات ، العدد 09، الجزائر.
7. يونس عليان الشوبكي، أحمد محمد أبو شمالة، 2012، المحاسبة الحكومية، الطبعة 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
8. الجوزي فتيحة، 2014، الاستفادة من الاتجاهات العالمية في مجال الميزانية العامة للدولة في إصلاح النظام الموازي بالجزائر، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، جامعة الجزائر 3.
9. Mare raffinot et Boris samuel, Les cadres de dépenses à moyen terme, Instrument utile pour les pays à faible revenu ? STATECO N :100,2006.
10. Ministère de finance, L'avant-projet de la loi organique relative à la loi des finances, Direction générale de budget, 2008,
11. Ministère de finance, Projet de MSB , avril 2005 Rapport sur les options de budgétisation, sous composante 1-1- budgétisation pluriannuelle, alger,
12. Ministère de finance, Rapport sur l'état des lieux démarrage, direction générale de la comptabilité, 24 Mai 2005
13. Zemouri mohamed, Projet de modernisation des systemes Budgétaires algérie (MSB), Tunis organisé par le ministère des finances avec l'appui de la banque mondiale et de la GTZ, Nouvelle approche bugétaire basée sur les : Développement du budget par objectifs, 26-27 Juin 2006,