

موازنة البرامج والأداء كمدخل لترشيد النفقات العامة في الجزائر

أ.د. مليكة حفيظ شبايكي
د.مغني نادية
جامعة الجزائر 3

ملخص:

منذ عدة سنوات، والحكومات تعمل على تغيير مقاربتها في التسيير الموازاني وإصلاح أطرها المتعلقة بالتسيير العمومي لتوجيهه نحو تحقيق النتائج والبحث عن الكفاءة. إن ترشيد سياسة الانفاق العام باتباع نموذج التسيير الموازاني المرتكز على الفعالية والنتائج (موازنة البرامج والأداء) يعتبر خطوة مهمة نحو تخصيص أمثل للموارد من أجل تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية المرغوب فيها في ظل شح مصادر التمويل وانخفاض عائدات النفط في الجزائر. الكلمات المفتاحية: ترشيد النفقات العمومية، موازنة البرامج والأداء، موازنة البنود، عصنة النظام الموازاني في الجزائر.

Resume :

Depuis plusieurs années, les gouvernements s'emploient à changer leur approche de gestion budgétaire et à réformer leur cadre de gestion publique pour l'orienter vers les résultats et la recherche de l'efficacité.

La rationalisation de la politique de dépenses publique suivant la gestion budgétaire axée sur la performance et les résultats est considérée comme une étape importante vers une allocation optimale des ressources pour réaliser les objectifs de la politique économique et sociale désirées, vu la rareté des ressources de financement et la chute des revenus pétroliers en Algérie .

Les mots clés : Rationalisation des dépenses publiques, Budget de programmes, Budget de moyens, Modernisation du système budgétaire en Algérie.

مقدمة:

إن التزايد المستمر، وأحيانا اللامبرر¹، للنفقات العامة في الجزائر أصبح يستدعي الوقوف بالدراسة والتحليل مدى نجاعة الأساليب والأطر الموازانية المنتهجة في تسيير المال العام، لاسيما في ظل الأوضاع الحالية التي يحكمها انكماش المداخيل الوطنية وعدم مرونة إيرادات الموازنة العامة تحت ضغط تراجع حجم انتاج

¹ كشف قانون تسوية الميزانية للسنة المالية 2013 المزمع مناقشته أمام نواب المجلس الشعبي الوطني في ديسمبر 2015 أن أكثر من 179,2 مليار دينار من الاعتمادات المخصصة لميزانية التسيير لم تستهلك، أي هناك فائض في تخصيص الاعتمادات بما يعادل نسبة 30 % في المتوسط من احتياجات مختلف القطاعات، هذه الظاهرة تتكرر في كل سنة مالية. (مقال صادر عن جريدة الخبر في 28 أكتوبر 2015).

المحروقات واختيار سعر النفط الجزائري في اتجاه 50 دولار¹ أو أقل للبرميل ومواصلة تسجيل العجز في رصيد الخزينة الإجمالي²، وأمام هذا الضغط الداخلي وتوصيات المؤسسات العالمية المختصة وعلى رأسها البنك العالمي وصندوق النقد الدولي والمنظمة العالمية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة "الأنتوساي" أصبح من الضروري والملح أن تقوم السلطات العليا الجزائرية بالتفكير جدياً واتخاذ القرارات والتدابير المناسبة لوضع مشروع إصلاح النظام الموازني الجزائري حيز التنفيذ، ابتداءً بتهيئة الأرضية الملائمة لذلك وترسيخ تعديلات جذرية على مفهوم "الغاية" من النفقات العامة، وإعادة مراجعة مراحل المسار الموازني، وطبيعة مهام أعوان التنفيذ وحدود صلاحياتهم، وكذا ضبط مفهوم المراقبة والغاية منها، وهذا بما يكفل الارتقاء بانفعالات أعوان التنفيذ والرقابة وجهودهم المنصبة حول ضمان "شرعية النفقة" إلى مستوى أعلى وأكثر نضجاً تنصب الجهود والاهتمام فيه على ضمان مدى فعالية "أداء النفقة" ومساهمتها في بلوغ الأهداف والنتائج المنتظرة من صرفها. كما ينبغي العمل على إضفاء المزيد من الشفافية في مجال تسيير الأموال العامة سعياً لتحقيق الرشادة في استغلال الموارد العامة المتاحة.

إن الأسلوب التقليدي في إعداد الموازنات العامة والمعروف بأسلوب موازنة البنود (وهو الأسلوب الذي تتبناه الجزائر حالياً) يمتاز بالجمود، ويؤدي إلى عدم دقة التقديرات وعدم شمول التخطيط المالي الحكومي لجميع الموارد الحكومية، وعدم دقة التنفيذ، وعدم ربط التنفيذ مع الأهداف أو مع النتائج المرجوة، وعدم وجود أساليب رقابة فعالة تتعدى الرقابة الحسابية والشكلية، جميع هذه الأسباب أدت إلى البحث عن وسائل أكثر جدوى وأكثر منفعة، من شأنها ترشيد قرار تخصيص الأموال العامة، وقرار تنفيذ البرامج الحكومية.

"لقد سعت دول عديدة في العالم إلى تطوير أسلوب إعداد الموازنة العامة فيها، واستفادت من تقدم العلوم المختلفة في مجالات الإدارة والإحصاء وبحوث العمليات والتحليل المالي وغيرها، وقد رسخت فكرة أن أسلوب موازنة البرامج والأداء هو أفضل نموذج أو أسلوب بديل يمكن تطبيقه لتحقيق قرارات مالية حكومية رشيدة سواء كان ذلك في الدول³ المتقدمة أو الدول النامية" (اسماعيل حسين، 2004، ص6).

فإلى أي مدى يمكن لأسلوب موازنة البرامج والأداء أن يساهم في ترشيد النفقات العامة في الجزائر؟

¹ حسب التقرير الصادر عن منظمة الدول المصدرة للنفط "أوبك" بتاريخ 15 مارس 2015 والذي حمل عنوان "تقييم الاقتصاد العالمي" فإن متوسط سعر النفط الجزائري بلغ 47,1 دولار للبرميل في جانفي 2015، و 52,92 دولار إلى غاية نهاية فيفري 2015 مقابل 110,22 دولار في نفس الفترة من 2014 مما يعني أن السعر قد انهار إلى النصف مقارنة بسنة 2014.

² استناداً إلى بيان رئاسة مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 6 أكتوبر 2015 فإنه من المنتظر أن يواصل رصيد الخزينة الإجمالي تسجيل عجز بقيمة 2452 مليار دينار (أي ما يقارب 30,65 مليار دولار) إلى غاية 2016.

³ حالياً، عدة دول في العالم تعتمد أسلوب موازنة البرامج والأداء، من بينها على سبيل المثال لا الحصر: استراليا، نيوزيلندا، سنغافورة، ماليزيا، بريطانيا، فرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية، كندا، الأردن... وغيرها.

في سبيل الإجابة على هذا السؤال، ارتأينا معالجة العناصر التالية :

- أوجه قصور نظام الموازنة العامة في الجزائر؛
- دوافع ومتطلبات ترشيد النفقات العامة في الجزائر؛
- مفهوم موازنة البرامج والأداء؛
- البيئة التي يتطلبها أسلوب موازنة البرامج والأداء؛
- التسيير الموازناقي المتمحور على النتائج والأداء؛
- ركائز تجسيد الإصلاح الموازناقي في الجزائر.

1- أوجه قصور نظام الموازنة العامة في الجزائر:

إن نظام المحاسبة العمومية الجزائري¹ الذي يعتمد على أسلوب موازنة البنود في اعداد الموازنة العامة للدولة يعاني من نقص شديد من ناحية إنتاج وتوفير البيانات والمعلومات الضرورية التي يمكن أن تساعد الإدارة العامة في مباشرة مهام التخطيط والرقابة واتخاذ القرار بكفاءة عالية وبناءا على معطيات تعكس الواقع.

فنتائج العمليات المالية في المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري لا تتعدى التقارير الدورية أو السنوية والحساب الإداري التي يعدها الأمر بالصرف، والتي لا تختلف عن التقارير الدورية وحساب التسيير التي يعدها المحاسب العمومي المكلف، دون أن تتضمن هذه التقارير والحسابات تحليلا للبيانات المحاسبية والمؤشرات ذات الأهمية الخاصة في حدود تطبيق الخطة المالية الموضوعة والانحرافات السلبية و/أو الإيجابية والاقتراحات التي تراها بشأنها. كما أن نتائج تنفيذ الموازنة العامة لا تظهر إلا بعد سنوات مما يمنع استناد القرار المالي على نتائج التنفيذ السابقة (شبايكي سعدان، 2007، ص38، 39).

إضافة إلى ذلك، فإن الخاصية الرئيسية لموازنة البنود هي أن توضع اختيارات السياسة بمعزل عن واقع الموارد. بمعنى أن السياسة غير مستديمة وأن أسلوب الصرف (الانفاق) لا يشكل انعكاسا للأولويات التي تسعى الحكومة إلى تحقيقها، وبناء على ذلك فإن التكاليف المباشرة تكون متعلقة ببنود الموازنة وليس بنشاطات البرامج (خلف عبد الله الوردات، 2009، ص274).

إن المسار الموازناقي الحالي، لا يسمح لأغلبية المؤسسات المعنية بالحصول على حصصها من الميزانية العامة للدولة إلا بعد انطلاق السنة المالية بشهرين أو أكثر وهو ما يعطل تسيير شؤون المؤسسة وبالتالي تعطيل مصالح المتعاملين، وهو ما يؤثر سلبا على أداء المؤسسة.

¹ يوطر نظام المحاسبة العمومية في الجزائر بمقتضى أحكام القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية (يوليو) 1984، المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم؛ والقانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت (غشت) 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، المعدل والمتمم.

إضافة إلى ذلك، تعتمد الجهات الوصية على نسبة استهلاك الاعتمادات المالية المخصصة للمؤسسة كأداة لقياس أداؤها، وهذا دون الأخذ بعين الاعتبار ما تم إنجازه من وراء انفاق تلك الاعتمادات، هذا الوضع يعتبر كارثة حقيقية، لأنه يؤدي بهذه المؤسسات إلى التساقط على الإنفاق من أجل الإنفاق لإثبات حسن الأداء، وبالتالي فتح المجال أمامها للمطالبة بالزيادة في الاعتمادات المخصصة لها في السنة المالية القادمة. (الأوسد الصادق، 2011، ص207).

إن الاستهلاك الجيد والعقلاني والتدرجي والفعال للاعتمادات يصطدم بتقل إجراءات تنفيذ الميزانية بحيث إن عدم استهلاك اعتماد فصل ما (للسنة ن) لا يعني بالضرورة إلغاؤه أو الانتقاص منه في السنة (ن+1). بحيث يعتبر معيار استهلاك الاعتمادات معيارا إيجابيا بصفة مجردة وهذا يتناقض من الأساس مع مبدأ العقلانية والتشفير والاستخدام الأمثل للاعتمادات.

كما أن جمود وتقل تقنيات المحاسبة العمومية بالإضافة إلى ضيق أفق النصوص التنظيمية للقواعد العامة يجعل المؤسسة العمومية الادارية وذات الطابع غير الربحي تعاني كثيرا من عدم القدرة على التكيف مع معطيات المحيط الاقتصادي والمالي الذي يتطلب السرعة في اتخاذ القرار ويلفظ الروتين الرسمي الممل (شبايكي سعدان، 2007، ص40، 41).

2- دوافع ومتطلبات ترشيد النفقات العامة في الجزائر:

استنادا إلى بيان مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 24 ماي 2010 تمت دراسة والموافقة على برنامج الاستثمارات العمومية للفترة الممتدة ما بين 2010 و2014 بغلاف مالي قدر بـ 286 مليار دولار، يضاف إلى مبلغ 150 مليار دولار الذي تم تخصيصه لبرنامج الاستثمار الخماسي الذي سبقه (أي للفترة الممتدة ما بين 2004 و2009)، وخلال اجتماع مجلس الوزراء الذي انعقد بتاريخ 6 أكتوبر 2015 كلف رئيس الجمهورية الحكومة باستكمال مشروع البرنامج الخماسي للاستثمارات العمومية 2015 إلى 2019 بغلاف مالي حددت مسودته في حدود 262,4 مليار دولار قصد عرضه على مجلس الوزراء قبل نهاية السنة الجارية.

إن النتائج المحققة من خلال مختلف برامج الاستثمار العمومية التي تم إطلاقها منذ بداية الألفية الثالثة في الجزائر لا تعكس ولا تتناسب أبدا مع ضخامة حجم الأغلفة المالية المخصصة لها، ولا ترقى أبدا لحجم الموارد والطاقات المادية والبشرية التي تتمتع بها الجزائر، وتجدر الإشارة هنا إلى ما جاء على لسان الخبير الاقتصادي الدولي بشير مصيطفي في حوار له صدر على صفحات جريدة الجزائر بتاريخ 17 سبتمبر 2014، حيث قال: "لدينا اليوم 60 ألف بين عالم وخبير وباحث خارج الوطن، ولدينا أكثر من 260 مليار دولار كمشزون للعملة الصعبة، ونملك 173 طن مؤكدة من الذهب ما يجعلنا في الرتبة الأولى إفريقيا، ونملك 50 مليون هكتار من الأراضي القابلة للاستغلال الفلاحي، ونملك أكثر من ألفي (2000) ساعة شمس سنويا على التراب الوطني، ولدينا

قدرة نشطة تتجاوز 60% من عدد السكان. لو قارنا هذه المعطيات المادية والمالية والبشرية بمؤشرات مقابلة في الدول الناشئة لتأكدنا بأن الجزائر يفترض بأنها دولة صاعدة منذ أكثر من عشر سنوات على الأقل".

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فقد تم تسجيل لجوء الحكومة المستمر إلى نقل أجزاء معتبرة من المشاريع المبرجة في المخططات الخماسية إلى سنوات مالية لاحقة مما يدل على عجز الحكومة وعدم تحكمتها وتمكنها من احترام آجال الانجاز، هذا ناهيك عن عمليات إعادة تقييم تكاليف المشاريع المتكررة والتي تصل أحيانا إلى نسب تفوق 100% من التكلفة الأصلية للمشروع، فعلى سبيل المثال نذكر بأنه، من بين 286 مليار دولار التي تم رصدها في إطار المخطط الخماسي 2010-2014 فإن 130 مليار دولار قد خصصت لإتمام انجاز المشاريع التي شرع في تنفيذها في إطار المخطط الخماسي 2004-2009 (بيان اجتماع مجلس الوزراء، 24 ماي 2010). نفس الملاحظة تم تسجيلها أيضا بالنسبة لإعادة تقييم تكاليف جزء معتبر من مشاريع الخماسي 2010-2014 وترحيلها إلى الخماسي اللاحق.

إن قفز تكاليف المخطط الخماسي 2004-2009 من 150 مليار دولار إلى 280 مليار دولار، أي بنسبة تقارب 87%، ينعكس سلبا ودون أدنى شك على تنفيذ مشاريع المخطط الخماسي 2010-2014، ويدل على وجود تباين واضح بين التخطيط الموازني والأهداف المنتظر تحقيقها، كما يدل أيضا على التسرع في اطلاق المشاريع دون أن تبلغ مستوى النضج المطلوب من حيث الدراسات الأولية والأساسية لجدوى وتكاليف تلك المشاريع. إن ما سبق ذكره يؤكد عدم فعالية وسائل وآليات التنفيذ المعمول بها في إطار النظام الموازني الحالي.

في نفس السياق، وحسب ما ورد في بيان المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي الصادر في 11 ديسمبر 2014 بمناسبة اختتام مشاورات المادة الرابعة مع الجزائر لعام 2014، فإن مستوى النمو في الجزائر بطيء وغير شامل، وأن الاستثمار العام يفتقر إلى الكفاءة، ونمو القطاع الخاص تكبجه المعوقات الناجمة عن مناخ الأعمال المتقل بالقيود والقطاع المالي غير المتطور، كما أن النمو الاقتصادي لا يحقق الأثر المطلوب في خلق فرص العمل نظرا لأوجه الجمود في سوق العمل وعدم ملاءمة المهارات المتوفرة مع احتياجات السوق¹. وأشار المديرون

¹ لقد أكد السيد شعلال محمد الطاهر المدير العام للوكالة الوطنية للتشغيل في المحاضرة التي ألقاها بتاريخ 21 أكتوبر 2015 بجامعة الجزائر 3 تحت عنوان "آليات ترقية التشغيل في الجزائر" حقيقة وجود فجوة كبيرة بين احتياجات سوق العمل والمهارات المتوفرة، وذكر في هذا الشأن أن هناك عدد من عروض العمل المقدمة من بعض الشركات الخاصة لم يتم تلبيةها (إلى غاية تاريخ إلقائه المحاضرة المشار إليها) بسبب عدم توفر المهارات اللازمة في المتقدمين لشغل الوظائف، وهذا بالرغم من العدد الهائل من طلبات العمل التي استقبلتها الوكالة من 1 جانفي إلى 30 سبتمبر 2015 والتي بلغت 974 992 طلب عمل، في حين بلغ عدد التصفيات في القطاع

التنفيذيون للصندوق إلى تزايد مواطن الضعف على خلفية تراجع أسعار النفط، من جراء التدهور في حسابات المالية العامة والحسابات الجارية وانخفاض وفيات المالية العامة واحتياطات النقد الأجنبي، ودعوا إلى اتخاذ اجراء عاجل للحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي تكمله اصلاحات واسعة النطاق لتنويع الاقتصاد وتشجيع النمو الشامل لجميع شرائح السكان وخلق فرص العمل.

كما أكدت كريستين لاغارد، المدير العام لصندوق النقد الدولي، في تقرير لها تم نشره على الموقع الرسمي للصندوق في مارس 2013، عقب زيارة قادتها للجزائر، على أنه لا ينبغي الاستهانة بمهدف الاستقرار الاقتصادي المستدام، وأن درجة اعتماد الجزائر على قطاع النفط تكاد تكون منقطعة النظير، فقطاع النفط (حسب ما ورد في تقرير المديرية العامة للصندوق) يمثل حوالي 40% من مجموع اجمالي الناتج المحلي في الجزائر، و98% من صادراتها ونحو ثلثي إيرادات موازنتها العامة، لكن هذا القطاع لا يوفر فرص عمل إلا لنسبة 2% تقريبا من القوى العاملة، ولا يمكن لهذا الوضع أن يكون أساسا دائما لتوفير فرص العمل أو رفع مستويات المعيشة للسكان بشكل عام، ومن ثم (حسب نفس المتحدثة دائما) فإن القضية الأساسية هي إيجاد أفضل السبل لاستخدام ما لدى الجزائر من موارد طبيعية وفيرة في اطلاق شرارة النمو الدائم والشامل الذي يوفر فرص عمل جيدة لكل الجزائريين.

3- مفهوم موازنة البرامج والأداء:

هناك تعريفات متعددة لموازنة البرامج والأداء، نذكر منها ما يلي:

"هي نظام إداري لاتخاذ القرارات، يربط التخطيط الاستراتيجي البعيد المدى بالموازنة، ويركز على التحليل، لكي تستطيع المنظمات توزيع الإمكانيات المتوفرة لديها بفعالية، لتحقيق أهدافها القريبة والبعيدة المدى". (محمد شاكر عصفور، 2014، ص216)

وتعرف أيضا على أنها "نظام إداري، يهدف إلى توفير المعلومات والبيانات الضرورية لمتخذي القرار، لمساعدتهم على اتخاذ القرارات المناسبة، والتي تسعى إلى تحقيق الهدف الأساسي وهو استخدام الموارد الاقتصادية بكفاءة

وفعالية لإشباع أكبر قدر ممكن من حاجات المواطنين" (محمد شاكر عصفور، 2014، ص216)

ويعرف "البرنامج" على أنه خليط أو مزيج من النشاطات الحكومية والذي ينتج عنه ناتج ملحوظ قابل للتمييز والوصف. وبذلك فإن موازنة البرامج والأداء هي عبارة عن نظام إدارة النفقات الحكومية من خلال محاولة المقارنة بين مقترحات البرامج لكل الوكالات والهيئات الحكومية المخولة بتنفيذ الأهداف المماثلة. (غازي عبد الرزاق النقاش، 2010، ص122)

الاقتصادي لنفس الفترة 513 280 تصيب، أي بعجز قدره 461 712 طلب غير ملبى أي ما يقارب نسبة 72% من مجموع الطلبات المقدمة لنفس الفترة.

تهدف موازنة البرامج والأداء إلى الربط بين الاعتمادات وبين تحقيق الأهداف المخططة، كما أنها تعتبر وسيلة لاتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة والمتنافسة لتحقيق أهداف معينة. وهكذا تعطي لوظيفة التخطيط الأولوية على كل من وظيفة الرقابة على الصرف أو إدارة النشاط الحكومي من خلال البرامج. وبذلك فهي تجمع بين الأبعاد الثلاثة للموازنة (تخطيط، تنفيذ، رقابة) (ديوان المحاسبة للجمهورية اللبنانية بالتعاون مع الأرابوساي، لقاء تدريبي، 2009).

4- البيئة التي يتطلبها أسلوب موازنة البرامج والأداء:

يتطلب أسلوب موازنة البرامج والأداء توفر البيئة الخاصة به، وسوف نركز في وضع هذا الإطار على البيئة التي يتطلبها تطبيق الأسلوب على مستوى الحكومة ككل، والبيئة التي يتطلبها على مستوى الوحدات (الأجهزة) الحكومية.

4-1 البيئة على مستوى الحكومة ككل: ضمن دراسة صدرت عن صندوق النقد الدولي حول موضوع الشفافية والمساءلة والمخاطر المتعلقة بالمالية العامة، أجرى الصندوق مراجعة لوضع شفافية المالية العامة عبر عدد من دول العالم، ورغم التقدم الكبير المحرز منذ أواخر التسعينات في توسيع نطاق الإبلاغ ببيانات المالية العامة وتحسين جودة هذه البيانات وزيادة درجة حدتها، فقد خلصت المراجعة إلى وجود جوانب ضعف مستمرة في مدى تفهم الحكومات لطبيعة أوضاعها المالية الأساسية. ويرجع هذا القصور في مستويات الشفافية، إلى الثغرات وأوجه عدم الاتساق في المعايير القائمة للإبلاغ ببيانات المالية العامة؛ والتأخر في التزام البلدان بتلك المعايير وتفاوت مستويات التزامها.

وتظهر آثار تلك الاختلالات في ممارسات مثل أطر سياسة المالية العامة وقواعد المالية العامة، أو ترتيبات الإدارة المالية العامة، أو إدارة إيرادات الموارد الطبيعية، أو تقييم مخاطر المالية العامة والإفصاح عنها، أو ادخال الشركات العامة ضمن حسابات المالية العامة. (صندوق النقد الدولي، 2014)

إن تبني أسلوب موازنة البرامج والأداء يتطلب من الدولة بذل المزيد من الجهد لمعالجة أوجه القصور المشار إليها أعلاه سعياً لتحقيق الرشادة في التسيير، والتي تقوم أساساً على المبادئ الثلاث: المشاركة، الشفافية، والمساءلة، وهذا بغية الوصول إلى بيئة سليمة وصحية¹ يمكنها احتضان مثل هذا الأسلوب الحديث في تسيير الموازنات العامة.

¹ استناداً إلى دليل شفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي، فإن الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة تقتضي من الدولة مراعاة:

- وضوح الأدوار والمسؤوليات؛
- علانية عمليات الموازنة؛

2-4 على مستوى الوحدة الحكومية: تتطلب بيئة أسلوب موازنة البرامج والأداء من الوحدات (الأجهزة)

الحكومية ما يلي: (إسماعيل حسين، 2004، ص9)

- فصل العمليات التي يتوجب على الوحدات الحكومية القيام بها عن تلك التي تخرج عن نطاق صلاحيتها، ويكون هذا الفصل عن طريق تحديد أهداف الوحدة الحكومية، وبالتالي يخرج عن نطاق عملياتها كل ما لا يتفق مع أهدافها؛
- تقسيم نشاط الوحدة إلى برامج، بحيث يسعى كل برنامج منها إلى تحقيق هدف أو أهداف جزئية تتفق مع الأهداف العليا لها؛
- تقسيم كل برنامج إلى برامج فرعية (أو مشاريع) باعتبارها الآلية أو الوسيلة التي تتحقق بها الأهداف المسطرة؛
- تقسيم كل برنامج فرعي إلى عدد من الأنشطة أو وحدات الأداء الدنيا التي تعتبر أصغر وحدات تمثل الأداء أو التنفيذ في كل برنامج فرعي؛
- تقسيم كل نشاط إلى عناصر تكلفته، وتتضمن هذه العناصر بيان مفصل بتكاليف الموارد المالية والمادية والبشرية اللازمة لكل نشاط.

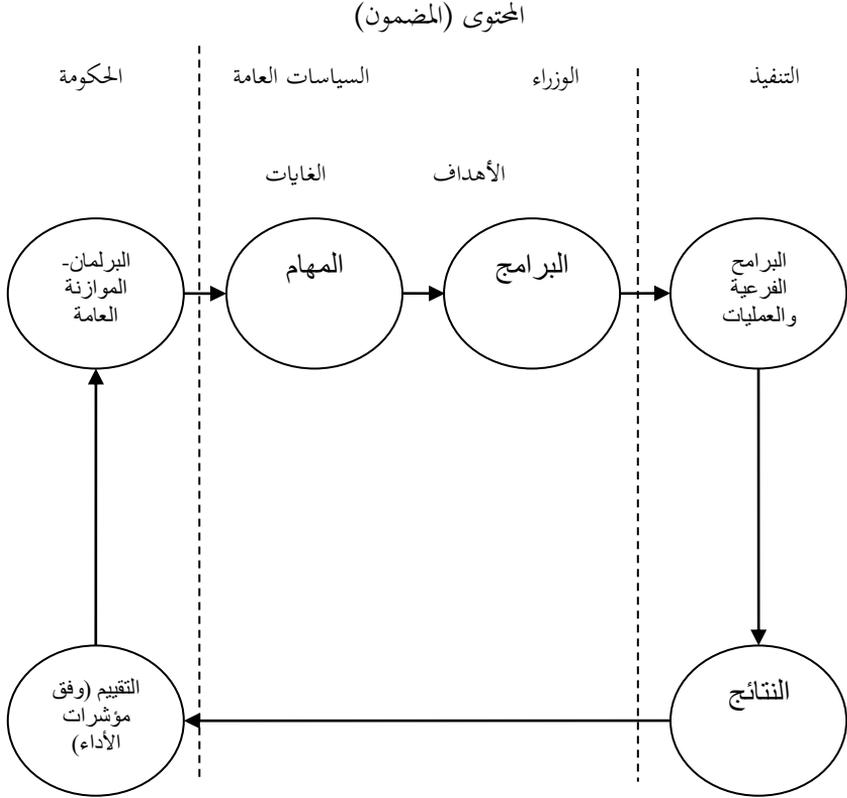
5-التسيير الموزناتي المتمحور على النتائج والأداء:

يعتمد التسيير المتمحور على النتائج، على مبدأ تخصيص موازنة لكل برنامج يهدف إلى تحقيق هدف محدد ودقيق، وقابل للقياس باستعمال مؤشرات النجاح. ويرتكز التسيير المتمحور على النتائج على العناصر التالية: الرؤية الاستراتيجية، الأهداف، النتائج المرجوة، ومؤشرات النجاح والأداء. (أنظر الشكل رقم 1)

- إتاحة المعلومة للإطلاع العام؛

- تقديم ضمانات موضوعية.

الشكل رقم 1: مخطط بياني للإدارة الإستراتيجية للموازنة العامة المتمحورة على النتائج



المصدر: (Claud Rochet, 2003, p55)

بالنسبة لمؤشرات النجاح والأداء فهي كل قياس معبر، مستعمل لتقدير النتائج المنجزة ميدانيا، مقارنة بالنتائج المرجوة أو لتحديد مستوى تقدم الأشغال. وتعد مؤشرات النجاح والأداء الوسيلة المفضلة للتعبير عن القياس الموضوعي (سواء كمياً أو نوعياً) للنتائج المنجزة، أو المنتظر إنجازها وعادة ما يكون هذا القياس مرتبطاً بهدف معين، على أن يتم القياس بتريديدات منتظمة، بمقارنة ما تم إنجازه مقابل ما هو منتظر إنجازها. وللتأكد من أن

مؤشر النجاح والأداء متناسب مع الهدف أم لا؟ يجب الإجابة على الأسئلة التالية: (الصادق الأسود، 2011، ص160)

- ✓ هل المؤشر قادر على قياس النتائج؟
- ✓ هل هو ملائم مع الزمن؟
- ✓ هل يسهل عملية جمع وتحليل المعلومات؟
- ✓ هل المعلومات التي يوفرها، تسمح للمعنيين باتخاذ القرارات المناسبة، وفي الوقت المناسب؟

6- ركائز تجسيد الإصلاح الموازني في الجزائر:

إن تجسيد الإصلاح الموازني في الجزائر يتطلب توفر الركائز الستة التالية:

6-1 الإطار القانوني:

ويتضمن التدخلات الواجب القيام بها لتكييف الإطار القانوني التشريعي مع الإجراءات المتضمنة في الإصلاح الموازني المرتقب. فعلا بأحكام الدستور، لاسيما المادة 123 منه وكذا مبادئ الحكم الراشد، فإنه من الضروري إعادة النظر في القانون 84-17 المؤرخ في 17/07/1984 المتعلق بقوانين المالية الذي لم يعد يتلاءم مع المستجدات الحديثة ومتطلبات الإصلاحات السياسية والاقتصادية التي ينبغي اجراءها، وذلك بهدف تحديث وعصرنة المالية العامة بما يتلاءم مع متطلبات تخصيص الأمتل للإيرادات العامة لتحقيق الأهداف المسطرة، وهذا بإعداد قانون عضوي تكون له قيمة قانونية سامية مقارنة بقوانين المالية العادية، حيث يصبح بمثابة دستور للمالية العامة.

6-2 إطار النفقات المتوسطة الأجل:

تتضمن هذه الركيزة مجموع التدخلات الواجب إنجازها لوضع إطار نفقات متوسط الأجل في إطار عملية تسيير النفقات العامة في الجزائر. ويمثل "إطار النفقات المتوسطة الأجل" مجموعة متجانسة من الأهداف الإستراتيجية وبرامج النفقات العامة، والتي تحدد الإطار الذي، يمكن الوزراء الميدانيين، اتخاذ قرارات توزيع واستعمال مواردهم المالية. من شأن إطار النفقات متوسطة الأجل (المدى) السماح للحكومة بحسن توزيع الموارد العامة على أهم قطاعات النفقات العامة، كالأشغال العمومية والسكن والتعليم والصحة والنقل، وغيرها من القطاعات، وذلك وفق أولويات السياسة العامة للدولة. (الصادق الأسود، 2011، ص165)

6-3 الموازنة وفق البرامج والأداء والمتمحورة على النتائج:

إن الموازنة وفق البرامج والأداء، والتي يكون التسيير فيها متمحورا حول النتائج، تتطلب من المسيرين المسؤولين عن 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 ليتسنى للمعنيين، من برلمانيين ومسيرين وجمهور، إعادة تقييم دقة البرامج والتأكد من بلوغ الأهداف المرجوة. إن الأعمال المنجزة في إطار الموازنة وفق البرامج والأداء، والمتمحصرة حول النتائج، تهدف بالأساس إلى تقديم الدعم اللازم لمختلف الهياكل (صاحبة القرارات والأشغال الميدانية) الموضوعة لضمان توجيه الإصلاح الموازني. (الصادق الأسود، 2011، ص167)

6-4 تصنيف النفقات العامة:

وتتضمن التدخلات الواجب القيام بها، لتحديد كفاءات إعادة تصنيف النفقات العامة، في إطار نظام (أسلوب) موازنة البرامج والأداء. ويتحقق ذلك من خلال تغيير المدونة الحالية لحسابات الموازنة العامة، بنظام تصنيف 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 ميزانية التسيير والتجهيز تحت حساب واحد. (عبد الحميد صايب وآخرون، 2009، ص17)

6-5 تقييم الأداء:

يتضمن التدخلات الواجب إنجازها لمساعدة المسيرين على وضع آليات لتقييم الأداء (بنك مؤشرات، تقرير وزاري حول المردودية،... إلخ). تهدف هذه التدخلات المنتظر إنجازها، إلى وضع تصور لوسائل التقييم من جهة، ولتكوين الموظفين المعنيين من جهة أخرى. وتجدر الإشارة إلى ضرورة التمييز بين أنواع مؤشرات الأداء التي قد تتعلق باستخدام الموارد (مؤشرات المدخل) أو بالعملية التي من خلالها يتم استخدام الموارد أو إنتاج المخرجات (مؤشرات العملية) أو بالسلع والخدمات نفسها (مؤشرات المخرجات) أو قد يكون لها علاقة بالنتائج التي تحققت من خلال تقديم تلك السلع والخدمات وأثر أداء السياسة العامة على المجتمع (مؤشرات المردود). (خلف عبد الله الوردات، 2009، ص277)

6-6 البرنامج المعلوماتي لنظام التسيير الموازني:

يتمثل في وضع عتاد وأنظمة حديثة وناجعة وملائمة، بطريقة تسمح بتعزيز إمكانيات عمل وزارة المالية، وكذا يهدف إلى وضع نظام يتعلق بالنفقات التي تغطي الحاجيات المحاسبية والتسيير الموازني الذي يعرف بـ "النظام المدمج للتسيير الموازني"، والذي يتكون من مادة المحاسبة العمومية التي يجمع من خلالها أوجه التسيير المالي

للنفقات والإيرادات العامة، ومادة الموازنة للتأكد من وظيفة التسيير والمراقبة. (عبد الحميد صايب وآخرون، 2009، ص13)

وتنقسم هذه الركيزة إلى فرعين:

- إعداد مخطط توجيهي للإعلام الآلي: يهدف إلى تعزيز استعمال الإعلام الآلي على مستوى كل من مركز الإعلام الآلي وتكنولوجيا المعلومات المالية وكذا المديرية العامة للضرائب.
- وضع نظام معتمد لتسيير الموازنة: يشمل هذا النظام على دورة النفقات والمحاسبة الواجب توفرها عند كل من الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، وكذا لدى المصالح المسؤولة عن تنفيذ الموازنة على مستوى وزارة المالية.

خاتمة

من خلال هذا البحث، حاولنا دراسة اشكالية مدى مساهمة نموذج (أو أسلوب) موازنة البرامج والأداء في ترشيد النفقات العامة في الجزائر، وقد خلصنا من خلال دراستنا التحليلية للإشكالية الرئيسية للبحث إلى الوقوف على النتائج التالية:

- إن مفهوم الموازنة العامة قد تطور بتطور دور الدولة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ونتيجة لذلك فقد انتقل هذا المفهوم من التركيز على النواحي القانونية أو الصفة التشريعية للموازنة العامة إلى التركيز على ربطها بخطة التنمية للدولة؛
- تهدف موازنة البرامج والأداء إلى ربط رسالة وأهداف الجهة الحكومية بالنتائج المتوقعة من جهة، وربط الاعتمادات بالأهداف المخططة من جهة ثانية، مما يجعلها أداة مثلى لترجمة السياسات العامة للدولة في شكل برامج، ووسيلة لاتخاذ القرارات المتعلقة بالمفاضلة بين البرامج البديلة والمتنافسة على تحقيق أهداف معينة؛
- يتطلب تقييم البرامج، وفق الفلسفة التي تقوم عليها موازنة البرامج والأداء، الاستعانة بمجموعة من مؤشرات الأداء التي تقيس النشاط (أداء الإدارة) وأخرى تقيس الأثر على المجتمع (أداء السياسة العامة)، غير أنه تم تسجيل بعض الصعوبات في إيجاد المؤشرات المناسبة التي تقيس عوائد بعض البرامج والمشاريع بشكل دقيق وملمس؛
- إن هيكلية وتبويب النفقات وفق أسلوب موازنة البرامج والأداء يسمح بعرض المعلومات والبيانات المالية للنشاط الحكومي بشكل يساعد في التخطيط الاستراتيجي وتوزيع الموارد بكفاءة وفعالية والرقابة على العمليات؛

• يقدم أسلوب موازنة البرامج والأداء حلولاً جوهرية لبعض الاختلالات وأوجه القصور التي يعاني منها النظام الموازني الجاري العمل به في الجزائر المبني وفق أسلوب موازنة البنود، على غرار مشكلة عدم ارتباط نفقات التسيير بنفقات التجهيز مما يفتح الباب أمام أشكال هدر المال العام، ومشكل اعتماد الجهات الوصية على نسبة استهلاك الاعتمادات المالية المخصصة للمؤسسة كمؤشر لقياس أدائها وعدم الأخذ بعين الاعتبار ما تم إنجازه من وراء انفاق هذه الاعتمادات.

المراجع المستعملة:

- 1- اسماعيل حسين، موازنة البرامج والأداء: المفهوم، الفلسفة والأهداف، ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية، دمشق، سوريا، 2004؛
- 2- الصادق الأسود، مساهمة المحاسبة العمومية في ترشيد النفقات العامة-حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر3، 2011؛
- 3- خلف عبد الله الوردات وسهيل بسيم الدباس، المحاسبة الحكومية وإعداد موازنة البرامج والأداء، مؤسسة الورق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009؛
- 4- سعدان شبايكي، "نحو إدارة أعمال عمومية (محاولة لتطبيق التحليل المالي على بيانات المحاسبة العمومية"، مجلة جديد الاقتصاد، ع1، الجزائر، 2007؛
- 5- عبد الحميد صايب وآخرون، "تقرير يتعلق بتقييم نظام عصنة أنظمة الموازنة"، العرقة الأولى، مجلس المحاسبة، الجزائر، 2009؛
- 6- غازي عبد الرزاق النقاش، "المالية العامة- تحليل أسس الاقتصاديات المالية"، دار وائل للنشر والتوزيع، ط04، عمان، الأردن، 2010؛
- 7- محمد شاكر عصفور، "أصول الموازنة العامة"، دار المسيرة، ط06، عمان- الأردن، 2014؛
- 8- كريستين لاغارد، "تقرير المدير العام لصندوق النقد الدولي عقب زيارة عمل قادتها للجزائر"، 22 مارس 2013.
- 9- ديوان المحاسبة للجمهورية اللبنانية بالتعاون مع المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، "أهمية التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء، ودور الجهاز الأعلى للرقابة في ذلك"، دليل اللقاء التدريبي، لبنان، 2009؛
- 10- صندوق النقد الدولي، "كيف يشجع الصندوق زيادة شفافية المالية العامة؟"، صحيفة وقائع، 2014؛
- 11- بيان المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي بمناسبة اختتام مشاورات المادة الرابعة مع الجزائر لعام 2014، واشنطن، الولايات المتحدة الأمريكية، 11 ديسمبر 2014؛
- 12- بيان اجتماع مجلس الوزراء، الجزائر، 24 ماي 2010؛
- 13- بيان رئاسة مجلس الوزراء، الجزائر، 6 أكتوبر 2015؛
- 14- Claude Rocher, "Résultats", Village Monial, Paris, 2003.