

موازنة البرامج في الجزائر: مقاربة نظرية

Program budgeting in Algeria: theoretical approach

بن قويدر حياة

BENKOUIDER Hayet

مخبر العولمة والسياسات الاقتصادية، جامعة الجزائر3(الجزائر)،

benkouider.hayet@univ-alger3.dz

تاريخ النشر: 2023/12/24

تاريخ القبول: 2023/12/09

تاريخ الاستلام: 2023/04/15

ملخص:

تهدف الدراسة إلى التعرف على موازنة البرامج والأداء كنظام لإعداد الموازنة العامة للدولة يهتم أساساً بقياس الأداء من أجل ضمان نجاعة الأموال العمومية والجزائر كغيرها من الدول العالم بدأت في إصلاحات النظام الموازنتي بالانتقال التدريجي نحو موازنة البرامج والأداء إضافة إلى تحليل أهم ما جاء به القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية في مجال تطبيق موازنة البرامج والأداء بشكل فعال يمكن من تحقيق الأهداف المرجوة من هذه الإصلاحات. وخلصت الدراسة إلى التوصل أن الجزائر رغم بداية الإصلاح من 2005 وإصدار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية سنة 2018 إلا أنها تعتبر متأخرة في تطبيق موازنة البرامج والأداء الذي سيبدأ العمل بها ابتداء من 2023 رغم السلبات التي تتصف بها موازنة البنود، وفي الأخير أوصت الدراسة بضرورة تدارك النقائص في آليات تطبيق موازنة البرامج والأداء سواء فيما تعلق بالجانب التشريعي أو الجانب الإجرائي وذلك بهدف تحقيق الإصلاح والوصول إلى رفع الأداء في القطاع العام.

كلمات مفتاحية: الموازنة العامة للدولة، موازنة البرامج، القانون العضوي 18-15، قانون المالية، إصلاح الميزانية

تصنيفات JEL: H61؛ H72

Abstract :

The study aims to identify the budgeting of programs and performance as a system for

المؤلف المرسل: بن قويدر حياة، الإيميل: benkouider.hayet@gmail.com

the preparation of the State's general budget, which is primarily concerned with measuring performance in order to ensure the effectiveness of public funds. Algeria, like other countries around the world, has begun to reform the budgetary system by gradually moving towards the budgeting of programs and performance, as well as analyzing the most important provisions of the 18-15 Organic Act on Financial Laws in order to effectively implement program budgeting and performance., the study recommended that deficiencies in program budgeting and performance mechanisms should be remedied in terms of both the legislative and the procedural aspects, with a view to achieving reform and achieving higher performance in the public sector.

Keywords: State budget, Program budget, organic law18-15, finance law, budgetary reform

JEL Classification Codes : H61 ; H72

1. مقدمة :

تعد الموازنة العامة للدولة برنامجا ماليا يعبر عن الخطة المالية للدولة فهي عبارة عن بيان تقديري مفصل يحتوي على الإيرادات العامة التي يتوقع أن تحصلها الدولة والنفقات التي يلزم إنفاقها، لهذا هي تعتبر أهم عمل اقتصادي حيث تمثل إستراتيجية الدولة الأساسية والرؤية للنشاط الاقتصادي والمالي فهي تؤثر على السياسة الاقتصادية بأكملها، كما أنها تعتبر أداة سياسية بامتياز سواء من جانب الوسائل المخصصة ومن جانب تحقيق الأهداف ذات الأثر الاجتماعي.

نظرا لأهمية الموازنة العامة للدولة قامت العديد من الدول المتقدمة في سبعينيات القرن الماضي بالعديد من الإصلاحات لآلياتها التسييرية للموازنة العامة وكان من ضمن هذه الإصلاحات استخدام طرق تسيير القطاع الخاص في القطاع العام أو ما عرف «المانجمنت العمومي الحديث New Public Management» و هذا يهدف تحسين كفاءة وفعالية القطاع العام من خلال ربط تمويل مؤسسات القطاع العام بالنتائج التي تحققها إضافة إلى التغييرات المؤسسية والرقابية لتعزيز المساءلة العامة عن الأداء و يتم تحقيق هذا باستخدام موازنة البرامج والأداء بدلا عن أنواع أخرى من الموازنات التقليدية التي لا تهتم بالنتائج المحققة من خلال الأنفاق العمومي، وذلك لأن موازنة البرامج والأداء تقوم على النتيجة النهائية، الإستراتيجية (الطرق المختلفة لتحقيق النتيجة النهائية)

والنشاط (ما يتم فعله بالفعل لتحقيق النتيجة النهائية) أي أن موازنة البرامج والأداء تعتبر شكل من أشكال الموازنة التي تؤسس التبعية بين الأموال المخصصة والنتائج القابلة للقياس.

والجزائر على غرار باقي دول العالم لم تبقى في منأى عن التغيير والاستجابة لمتطلبات التسيير الفعال للأموال العمومية خاصة مع التوصيات التي فرضتها الهيئات المالية الدولية صندوق النقد الدولي والبنك العالمي إضافة إلى التزايد المستمر في النفقات العمومية ونقص التحكم في الإيرادات جراء عدم استقرار أسعار النفط، حيث قامت بالعديد من الإصلاحات منذ نهاية التسعينيات لمواكبة التحولات العالمية في مجال تسيير المالية العمومية إلى غاية إصدار القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية الذي يعتبر تتويجا لمسار الإصلاح، حيث تسعى الجزائر من خلال هذا القانون إلى تحقيق إطار موازنتي يمكن من الوصول إلى الأهداف المسطرة والتحسين من مستوى الأداء ومسايرة الممارسات الدولية في تسيير المالية العمومية، ولعل من أهم محاور الإصلاح الخاص بالموازنة في الجزائر هو التخلي عن موازنة البنود والاعتماد على موازنة البرامج والأداء بهدف تحقيق نجاعة النفقات العمومية وحوكمة المالية العمومية الذي سيبدأ العمل به ابتداء من سنة 2023.

لذلك سنحاول من خلال هذه الورقة الإجابة على الإشكالية التالية:

1.1 إشكالية البحث:

على ضوء ما تقدم يمكن طرح الإشكالية التالية: كيف يمكن تحقيق الإصلاح الميزانياتي من خلال التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج؟

2.1 فرضيات البحث:

للإجابة على إشكالية الدراسة تمت صياغة الفرضية أو الفرضيات الآتية:

- موازنة البرامج اتجاه حديث في تسيير المالية العمومية من أجل التأثير على فعالية الإنفاق العام.
- القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية يعتبر إطار تنظيمي للمحاور الكبرى للإصلاح الميزانياتي.

3.1 أهداف البحث:

- يمكن تلخيص أهداف الدراسة فيما يلي: استعراض الإطار المفاهيمي لموازنة البرامج والأداء كنظام بديل فعال للأنظمة الأخرى المستخدمة في إعداد الموازنات.
- دراسة محاور الإصلاح الميزانياتي وفق ما جاء به القانون العضوي 15-18.

- تبيان مدى أهمية موازنة البرامج والأداء كنظام فعال لتسيير الأموال العمومية ضمن نجاعة الأموال العمومية من خلال التركيز على الأداء.

4.1 أهمية البحث:

تكمن أهمية هذه الدراسة في أهمية دور القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية كونه إطار تنظيمي وتشريعي للإصلاح الميزانياتي وعصرنة نظام الميزانية والتحاق الجزائر بالدول التي اعتمدت على موازنة البرامج كإحدى آليات تحديث التسيير العمومي، وتأتي هذه الدراسة لتوضيح الآليات التي تمكن من التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج ابتداء من قانون المالية لسنة 2023

5.1 منهج البحث والأدوات المستخدمة:

لمعالجة موضوع الدراسة تم الاعتماد على المنهج الوصفي وذلك للتعرف على الإطار النظري الذي يخص موازنة البرامج، كما استخدمنا المنهج التحليلي بغرض تحليل المستجدات التي جاء بها القانون العضوي والسياق العام للإصلاح الميزانياتي إضافة إلى دراسة متطلبات وكيفية تطبيق موازنة البرامج والأداء في الجزائر

6.1 هيكل البحث:

للإجابة على إشكالية البحث تم تقسيم البحث إلى محورين أساسيين: المحور الأول للمقارنة بين القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية والقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، بينما المحور الثاني لموازنة البرامج كأداة لنجاعة ترشيد النفقات العمومية

7.1 الدراسات السابقة:

هناك العديد من الدراسات التي تناولت الموضوع لا يسعنا ذكرها كلها إلا أننا سنركز على بعض منها:

- دراسة (حجيلة بن وارث، عبد الغني عكة): ميزانية البرامج أداة لضبط الإنفاق العمومي في الجزائر هدفت الدراسة إلى إيجاد علاقة بين ترشيد النفقات العمومية من خلال العمل بميزانية البرامج بدل ميزانية البنود وشرح أهم محاور الإصلاح وكيفية تطبيقه.
- دراسة (الياس كشاوي): استراتيجية إرساء أسلوب الموازنة العامة حسب البرامج والأهداف في الجزائر تناولت الدراسة أحكام القانون العضوي فيما يتعلق بموازنة البرامج.

2. مقارنة بين القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية والقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية

1.2 مشروع عصرنه الميزانية في الجزائر:

من أجل ضمان فعالية تسيير المال العام وترشيد النفقات وفق ما تقتضيه مبادئ الحوكمة، تبنت الجزائر مشروع عصرنه الميزانية ولتفعيل هذه العصرنه كان لزاما تشريع قانون يمكن من ذلك حيث أن أحكام القانون السابق 84-17 المتعلق بقانون المالية أصبحت لا تواكب متطلبات تحديث المالية و جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية حيث تضمنت أحكام هذا القانون العضوي الجديد تحولات جذرية في آليات تسيير الإدارات العمومية من خلال الانتقال من موازنة البنود التي تعتبر أداة للرقابة على الصرف فقط وتعتمد على ثقافة التسيير القائمة على الوسائل والإجراءات إلى موازنة البرامج والأداء التي تعتبر تبويب حديث للموازنة وتعطي الأهمية إلى تحسين كفاءة الإنفاق العام و أداء برامج و أعمال الدولة

1.1.2 نقائص القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية:

أثبت القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية محدوديته في تسيير المال العام حسب التطورات الحاصلة في المجال المالي والاقتصادي على المستويين الدولي والوطني، حيث سجل الاطار الميزانياتي في القانون 84-17 جملة من النقائص نلخصها فيما يلي:

- عدم تطابق قانون المالية مع النصوص الدستورية حسب أحكام المادة 141 من دستور 2016 " الذي يفرض طابع القانون العضوي نفسه على المستوى القانوني، اذ يفضل الدستور القانون العضوي الخاص بقوانين المالية عن القوانين العادية، و بالتالي سيصبح له من الناحية القانونية قيمة اكبر من تلك التي تتمتع بها القوانين المالية نفسها. حيث أن تبني القانون العضوي 18-15 ضرورة ملحة تطلبها المتطلبات الشكلية للدستور.
- عدم دمج ميزانيتي التسيير والتجهيز أو ما يعرف بازدواجية الميزانية حيث أدت هذه الازدواجية إلى سوء تخصيص النفقات فنفقات التسيير مهيكلة حسب الدوائر الوزارية في حين ان نفقات التجهيز مهيكلة حسب القطاع.
- ضعف التسيير العمومي المالي بحيث لا وجود لترشيد النفقات العمومية ولا تحسين لكفاءة او فعالية التدخلات العمومي، نظرا لضعف الربط بين المخطط التسيير و الآثار المترتبة عليه من الناحية الاقتصادية والاجتماعية.

- غياب إطار متعدد السنوات للنفقات: يعتبر مبدأ السنوية غير مناسب لنفقات المشاريع ذات المدى المتوسط والطويل أي غياب التخطيط متعدد السنوات
 - ضعف الشفافية في تقديم وثائق الميزانية: وثائق الميزانية المقدمة وخصوصا للبرلمان لا تقدم كل المعلومات وبالتالي لا يمكن الحصول على قراءة واضحة للوضعية المالية.
 - عدم فعالية نظام المعلومات: ويعود هذا الضعف إلى الاستخدام المحدود لأحدث وسائل الإعلام الألي وعدم دمج المعلومات في شبكة مركزية موحدة، وهذا ما يؤدي إلى عدم امكانية إعداد تقديرات اقتصادية دقيقة لكل من النفقات والايرادات.
 - عدم تحميل المسؤولية للمسؤولين: أي انعدام فكر المسؤول المسير فالقانونون 84-17 لا يحمل أي مسؤولية للمسؤولين مما يؤثر على النجاعة في الأداء وتطبيق مبادئ الحوكمة في التسيير.
- 2.1.2 القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية:

- يعتبر القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية LOLF نص تشريعي يحدد الإطار القانوني لقوانين المالية ويتميز بأنه قانون عضوي أي له قيمة أكبر من القانون العادي وهو يمثل " دستور مالي"، أي أن مهمة LOLF تتمثل في تنظيم وتوفير إطار قانوني لقوانين المالية من خلال تحديد محتوى قانون المالية، كيفية عرض قوانين المالية وإجراءات المراجعة والتصويت على قوانين المالية
- أهداف القانون العضوي: تمثلت الأهداف التي جاء بها هذا القانون العضوي فيما يلي (حاج جاب الله، 2021): ترسيخ ثقافة النتائج من خلال توجيه الميزانية نحو الأداء (تحديد الالتزامات والنتائج)، زيادة شفافية معلومات الموازنة من خلال تحسين تقديم الوثائق ذات الصلة، إضافة إلى تشجيع النقاش حول الخيارات الإستراتيجية في مسائل الميزانية.
 - إصدار القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية:
- الإعداد: القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية الصادر في 02 سبتمبر 2018 جاء كنتيجة لإصلاحات انتهجتها الحكومة لمدة 12 سنة حيث تم الشروع في إعداده في 2006 تزامنا مع البدء في مشروع عصرنة الميزانية في 2005 من خلال ابرام وزارة المالية (ممثلة في المديرية العامة للميزانية) عقد مع مكتب استشارات كندي SOGEMA CRC من أجل وضع تصور شامل لإصلاح المالية العمومية وذلك في إطار القرض المقدم من طرف البنك العالمي (Crédit AL-7047:n)، وقد نتج عن هذا العقد مجموعة من التقارير التي مكنت من صياغة أهم محاور هذا القانون وتركزت حول محورين (كشاوي، 2022):

- محور متعلق بالميزانية: يهدف هذا المحور إلى وضع نظام جديد لتسيير النفقات يشمل كل من إعداد الميزانية، المحاسبة والرقابة على النفقات العمومية وتمت صياغته في أربع مقومات:
- أ إعداد الميزانية وفق نظام متعدد السنوات.
- ب تحسين عرض الميزانية العامة للدولة
- ت تطوير وظيفة الاستشارة لوزارة المالية
- ث إعادة هيكلة إجراءات تنفيذ النفقات العمومية
- محور متعلق بنظم المعلومات والإعلام الألي:
- أ إعداد وتطوير نظام مدمج لعملية التسيير الميزانياتي.
- ب تحسين الهياكل التكنولوجية من خلال إنشاء مديرية مركزية للإعلام الألي.
- ويعد المحور الأول المتعلق بالميزانية أكبر محور عملت عليه وزارة المالية، فقد تم تكليف المكتب الكندي CRC SOGEMA بإنجاز كل من:
- أ إعداد الميزانية وفق النظام المتعدد السنوات تم الشروع فيه من 2004 إلى 2007 وذلك من خلال تجربته على مستوى المديرية العامة للميزانية بالتنسيق مع 5 وزارات بهدف إعداد ميزانية 2010 ونظرا لعدة معوقات لم يتمكن من ذلك.
- ب تحسين عرض ونشر الميزانية العامة حيث أعد نظام الإعلام الألي يعرف بـ نظام التسيير الحكومي المدمج للميزانية *Système intégré gouvernemental du budgétisation*
- ت إعادة هيكلة إجراءات تنفيذ النفقات العمومية حيث تم تكليف مكتب استشارات فرنسي GIP-ADETEF من أجل الشروع في إعداد مخطط محاسبي جديد يتماشى مع المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العمومي.
- أ النفاذ: نظرا للتغيرات الجذرية التي ستطرأ على هيكله الموازنة العامة للدولة قد تم تأجيل دخول القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية حيز التنفيذ إلى غاية 2023، حيث اعتمدت وزارة المالية على التطبيق التدريجي لأحكام هذا القانون، وتم إدراج كتلة وظيفية وعملياتية كل سنة مالية ابتداء من تاريخ صدوره ليبلغ استيعاب آليات ميزانية البرامج والتسيير القائم على النتائج مستواه الكلي في 2023.
- 2.2 مقارنة بين القانون 84-17 والقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية:
- نظرا للأسباب التي فرضت إصدار القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية فإنه جاء باختلافات شكلية وجوهرية عن القانون السابق 84-17 سنلخصها فيما يلي:

أ من حيث التشريع (المعايير القانونية): يعتبر القانون 17-84 (القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، 10/جويلية/1984) مجرد قانون عادي حيث أن القوانين العادية أقل مرتبة من القانون العضوي. وتتعلق بإحدى المجالات و الميادين الواردة بالمادة 140 من دستور 2016 (29مجالا) حيث أن القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، جاء تنفيذا لأحكام المادة 151 من دستور 1976 والتي نصت على أن البرلمان يشرع بقانون في مجال التصويت على الميزانية، أما القانون 15-18 (القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية، 2018/09/02) فهو قانون عضوي حيث يخضع لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره.

ب من حيث التنظيم: حسب المادتين 02 و03 من القانون 17-84 فإنه يكتسي : يكتسي طابع قانون المالية قانون المالية وقوانين المالية التكميلية و المعدلة إضافة إلى قانون ضبط الميزانية كما يقر و يرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية، مجمل موارد الدولة و أعباءها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية كما يقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذا النفقات بالرأسمال. أما حسب القانون العضوي فإن طابع قانون المالية يكتسي قانون المالية للسنة، قوانين المالية التصحيحية والقانون المتضمن تسوية الميزانية كما يتم تأطير ميزانياتي متوسط المدى، كل سنة من طرف الحكومة، ويحدد للسنة المقبلة و السنتين الموالتين تقديرات الإيرادات و النفقات و رصيد ميزانية الدولة وكذا مديونية الدولة عند الاقتضاء و هذا حسب المادتين 04 و05 من القانون العضوي

ت من حيث الاعتمادات: حسب القانون 17-84 فإن الاعتمادات المفتوحة توضع بموجب قانون المالية تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير و كذا المتصرفين العموميين الذين لهم مسؤولية تنفيذ برامج التجهيزات الممولة بالمساهمات النهائية و كذا المستفيدين فيما يخص النفقات بالرأسمال كما تخصص خصص هذه الاعتمادات و توزع حسب الحالات على الفصول أو القطاعات التي تتضمن النفقات حسب طبيعتها أو أغراض استعمالها، وفقا لمدونات تحدد عن طريق التنظيم. أما في القانون العضوي فإن الاعتمادات المالية تفتح بموجب قوانين المالية لتغطية أعباء ميزانية الدولة، و تخصص الاعتمادات المالية حسب البرنامج كما يرفق مشروع قانون المالية للسنة بوثائق مجمعة في ثلاثة أحجام

وهي : مشروع ميزانية الدولة، تقرير عن الأولويات و التخطيط الذي يعده الوزير — أو مسؤول المؤسسة العمومية المكلف بتسيير محفظة البرامج، التوزيع الإقليمي لميزانية الدولة حسب البرنامج و المتمحورة حول النتائج، و تكتسي الميزانية حسب البرنامج طابعا سنويا او متعدد السنوات، أما فيما يتعلق بطبيعة الاعتمادات فهي إما تقييمية أو وقتية أو حصرية حسب القانون 84-17 في حين أنها حسب القانون العضوي 18-15 فهي حصرية أو تقييمية ، و كذلك يوجد اختلاف بين القانونين فيما يخص حركة هذه الاعتمادات فحسب المادة 34 من القانون 84-17 فإنه لا يجوز القيام بأي اقتطاع من الفصول التي تتضمن النفقات المخصصة للمستخدمين إلى فصول تتضمن أنواع أخرى من النفقات بالنسبة إلى ميزانية التسيير، في حين أنه حسب المادة 33 من القانون العضوي 18-15 فإنه يمكن إجراء نقل أو تحويل في الاعتمادات المالية خلال السنة المالية الجارية لتعديل التوزيع الأولي لاعتمادات البرنامج.

ث من حيث الإيرادات: لا يمكن تخصيص أي إيرادات لتغطية نفقة خاصة تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز حسب المادة 08 من القانون 84-17 في حين أنه يمكن أن ينص قانون المالية صراحة على تخصيص إيرادات لتغطية بعض النفقات المتعلقة بما يلي :الإجراءات الخاصة ضمن الميزانية للدولة التي تحكم الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات المالية والحسابات الخاصة للخزينة. وأضاف القانون العضوي أنه يمكن للدولة اللجوء لتمويل كلي أو جزئي لعمليات الاستثمار العمومي، في إطار تعاقدية أو شراكة مع شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص، مع مراعاة إطار النفقات المتوسط المدى وكذا البرامج المقررة في القطاع المعني.

ج من حيث وثائق الميزانية: هناك العديد من الفروقات و الإضافات التي جاء بها القانون العضوي 18 – 15 نلخصها كما يلي : القانون 84-17 كان يحتوي على جزئين الجزء الأول مخصص للأحكام التي تتعلق بتحصيل الموارد العمومية والجزء الثاني مخصص للاعتمادات المطبقة بصدد الميزانية كما يرفق قانون المالية بتقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي والمالي إضافة إلى ملحقات تفسيرية أخرى في حين أن القانون العضوي 18-15 يعتبر أكثر تفصيلا إذ يحتوي على أربعة أجزاء و يتعلق الجزء الأول منه ب: الأحكام المتعلقة بالترخيص السنوي لتحصيل الموارد العمومية وتخصيصها، وكذا مبلغ الموارد المتوقعة من طرف الدولة التي من شأنها أن تسمح بتغطية العمليات الميزانية والمالية للدولة، كما يحدد الجزء الثاني الميزانية

العامية حسب كل وزارة ومؤسسة عمومية، مبلغ رخص الالتزام و اعتمادات الدفع، مبلغ اعتمادات الدفع و عند الاقتضاء رخص الالتزام لكل حساب من حسابات التخصيص الخاص والسقف المكشوف المطبق على الحسابات التجارية. ويتعلق الجزء الثالث بـ رخصة منح ضمانات الدولة و تحديد نظامها، رخصة التكفل بديون الغير و تحديد نظامها، الأحكام المتعلقة بوعاء و نسبة و كفاءات تحصيل الإخضاعات مهما كانت طبيعتها. و يتضمن الجزء الرابع ثمانية جداول تفصل كل من الاعتمادات الأيرادات التوازنات المالية والاقتصادية للدولة قائمة الضرائب و الاخضاعات وغيرها.

ح من حيث الإضافات التي جاء بها القانون العضوي 15-18: وقد أضاف هذا القانون مجموعة من العمليات المالية لم تكون موجودة في سابقه مثل:

- حسابات الدولة حيث: تمسك الدولة محاسبة ميزانية تنقسم إلى:
- محاسبة الالتزامات ومحاسبة الإيرادات ونفقات الميزانية قائمة على مبدأ محاسبة الصندوق.
- محاسبة عامة.
- محاسبة تحليل التكاليف.
- مؤشرات الأداء: حيث يرفق قانون المالية المتضمن تسوية الميزانية تقرير وزاري للمردودية، يوضح الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية وكذا مدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها، والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بفوارق المعايير.
- التصديق على الحسابات: التصديق على حسابات الدولة من طرف مجلس المحاسبة، الذي يعتبر محافظ حسابات الدولة والمكلف بالتدقيق وإبداء الرأي حول مصداقية ومطابقة الحسابات.

3. موازنة البرامج أداة لنجاعة ترشيد النفقات العمومية

اتجهت أغلب الدول في العالم إلى إصلاح وتغيير طريقة تسيير القطاع العمومي حيث وجد أن مشكلة القطاع العمومي تعتبر مشكلة في الأداء وليست مشكلة ندرة الموارد، ومن أجل إحداث هذه الإصلاحات اتبعت الدول أسلوب حوكمة تسيير المال العام من أجل ضمان تحقيق شفافية وفعالية المالية العمومية ومن أهم الأدوات التي استخدمت من أجل تحقيق هذا الهدف موازنة لبرامج والأداء.

1.3 مقارنة نظرية لموازنة البرامج:

1.1.3 تعريف موازنة البرامج:

انتهاج موازنة البنود أدى إلى جملة من المشاكل منها التركيز على الجانب الرقابي والاهتمام بالمدخلات دون المخرجات والحد من إمكانية إبداع المسؤولين الإداريين وحسب تعريف الدليل الدولي للإدارة المالية العامة تعتبر موازنة البرامج هي أكثر أشكال موازنة الأداء انتشارا وهي النموذج الأكثر تطبيقا على الصعيد الحكومي حاليا فهي موازنة تحدد أولويات الإنفاق الحكومي وتتميز بجملة من الميزات:

أ تخصص الاعتمادات المالية في موازنة البرامج.

ب تحديد الضوابط على البنود.

ت جمع المعلومات عن الأداء.

عرفت على أنها تلك الميزانية التي تضمن توفير البيانات والمعلومات اللازمة لاتخاذ القرار المناسب انطلاقا من تحليل النتائج والبحث عن البدائل الكفيلة بانتقاء البرامج التي تتسم بالفعالية بغية الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة ترشيحا للنفقات العمومية (بن وارث و عكة، 2020، صفحة 623) كما اعتبرت موازنة البرامج تبويب حديث لحسابات الموازنة يعطي الأهمية و التركيز على البرامج الحكومية وما تقوم به الحكومة من برامج وأعمال وليس ما تشتريه من سلع وخدمات أي أنها تركز على الهدف ذاته وليس على وسائل تحقيق الهدف إضافة إلى هذا عرفتها لجنة التنمية الاقتصادية في الولايات المتحدة الأمريكية على أنها مجموع الأساليب التي تستخدم من طرف مدراء البرامج وتمكنهم من التركيز على الأهداف التي تقع على مسؤولياتهم بصورة حقيقية (كراز و عبد الرحمان، 2015، صفحة 92) و تعتبر موازنة البرامج أداة رقابية التي يمكن من خلالها متابعة تحقيق الأهداف التي تطمح الإدارات الحكومية في تحقيقها من خلال ما تم تنفيذه من البرامج والأنشطة الموضوعة حسب الخطة المسبقة وتقديم تقارير نهائية للمسؤولين عن المستوى المتحقق وتقييم الأداء الفعلي للوحدات الحكومية (العامري، العطار، و الخزعلي، 2018، صفحة 193) من كل هذا يمكن القول أن موازنة البرامج والأداء هي أسلوب يهدف إلى زيادة كفاءة وفعالية الإنفاق العام من خلال تحديد النتائج المراد تحقيقها وربطها بالاعتمادات المخصصة لذلك أي أنها أداة تسعى إلى ملاءمة التخطيط مع الموازنة وقياس النتائج، تسعى الدول من خلال تطبيق موازنة البرامج والأداء إلى تحقيق عدة أهداف أهمها:

- الاستغلال الأمثل للإيرادات العامة المتاحة.
- ترشيد تكاليف إنجاز البرامج وتكاليف المشروعات الاستثمارية واختيار أفضل بدائل التنفيذ الأقل كلفة و الأعلى فاعلية (سالم، 2002، صفحة 125)
- تقييم مدى ملاءمة البرنامج للظروف السائدة والتأكد من أن نتائج البرنامج تحقق الأهداف المعلن عنها إضافة إلى بحث إمكانية وجود طرق أخرى لتحقيق أهداف البرنامج مع دراسة إمكانية التوسع فيه أو حتى استحداث برامج جديدة (احمرو، 2004، صفحة 85)
- فإن أهم الأهداف التي تسعى الدول إلى تحقيقها من خلال موازنة البرامج و الأداء هي: الكفاءة باعتبارها البعد الأول للأداء والقدرة على تحقيق النتائج باستخدام أقل شيء من الموارد الممكنة و الفعالية كبعد ثاني ويتعلق هذا البعد بالقدرة على تحقيق نتائج تتماشى مع الأهداف المسطرة في البداية حسب (NILS, 2008)
- وتتميز موازنة البرامج والأداء بجملة من المميزات تجعلها فعالة أكثر في تحقيق الأهداف الاقتصادية للدولة نذكرها فيما يلي:

- التخطيط: ويتم خلاله تحديد الأهداف المتوقع تحقيقها خلال السنة المالية سواء كانت الأهداف متعلقة بتقديم خدمات أو إنجاز مشروعات فإنها تكون في إطار الأهداف العامة للدولة (ALLEN, 2002, p. 24) إضافة إلى هذا في عملية التخطيط يتم التنسيق بين العمليات التي تقوم بها كل الأقسام في المؤسسة الإدارية حيث تنفق جميعها على إنجاز البرامج الموضوعية من أجل تحقيق الأهداف.
- تقدير تكاليف الإنجاز: تعنى هذه الخطوة بدراسة كيفية تحسين مستوى الخدمة وتخفيض تكلفة أداءها مما يمكن للوصول إلى التكاليف التقديرية لكل من العمليات التي تؤديها المؤسسة الإدارية أي أنه من خلال هذه الخطوة يتم تحديد تكلفة كل البرامج التي يتعين إنجازها خلال السنة المالية وربط التكلفة بمختلف العمليات التي يتكون منها البرنامج.
- المراجعة: هذه الخطوة تعتبر كتوليف للخطوتين السابقتين حيث يتم فيها عرض النتائج على الهيئات الخاصة بإعداد الموازنة من أجل التحقق من مطابقة الأهداف الموضوعية للأهداف العامة للدولة إضافة إلى مراجعة التكاليف المخصصة لكل برنامج والتأكد من أن الاعتمادات المالية المطلوبة لتنفيذها تكون في حدود الإيرادات المالية المتاحة خلال السنة المالية للموازنة (الجديلي، 2005)

● التنفيذ: بعد الاعتماد على الخطوات السابقة تصبح الموازنة بمثابة برنامج عملي له أهداف محددة يسعى إلى تحقيقها من خلال تحديد مسؤولية كل وحدات النشاط وما يقابلها من تكاليف.

● الرقابة: تعتبر وظيفة الرقابة على مختلف أنشطة الوحدات الحكومية من أهم الوظائف حيث تقوم على التحقق من أن هذه الوحدات الإدارية تعمل حسب ما خطط له مسبقاً، فموازنة البرامج والأداء تمثل نموذجاً رقابياً فعالاً وعملية الرقابة فيها تقوم على قياس الأداء الفعلي ومقارنته بالمعايير المخططة لتحديد الانحرافات ومعالجتها وتصحيحها (النجار، 2005، صفحة 62)، ويمكن القول أن موازنة البرامج والأداء تعد أداة رقابية من خلال استخدامها كأساس لمقارنة الأنشطة الفعلية وتقييم أدائها.

2.1.3 التطبيق العملي لموازنة البرامج:

للتمكن من تطبيق موازنة البرامج والأداء بشكل فعال من أجل الوصول إلى الأهداف المرجوة يجب أن تتوفر عدة ركائز نلخصها في النقاط التالية (STAN & MANOLA, 2018, p. 502):

أ وجود توفر مستوى عالي من المعرفة التقنية لإعداد موازنة البرامج والأداء مع التركيز على وجود خبراء لتطبيقها بصورة صحيحة.

ب توفر هياكل إدارية متطورة.

ت وجود أنظمة تكنولوجيا معلومات حديثة وبرمجيات متخصصة خصوصاً فيما يتعلق بقياس النتائج والأداء.

ث ضرورة جودة هيكلية الوحدات الإدارية إضافة إلى توفر منظومة قانونية متكاملة.

ج نظام محاسبي متطور وإدارة مالية حديثة إضافة إلى نظام تدقيق فعال

ثم إن خطوات تطبيق موازنة البرامج: يتطلب تنفيذ موازنة البرامج والأداء مجموعة من الخطوات تكون على النحو التالي (الفهد، نوفل، و العشموي، 2017، صفحة 446)

● قيام الوحدات الإدارية بتحديد البرامج التي تحقق أهدافها الاستراتيجية من خلال:

- تحديد اسم البرنامج والهدف منه،

- تقدير النتائج المرغوبة (المخرجات المتوقعة)

- تحديد الأنشطة اللازمة لتنفيذ البرنامج (متطلبات التنفيذ)

- تحديد المدة الزمنية الكلية اللازمة لتنفيذ البرنامج من خلال تحديد تاريخ البدء وتاريخ الانتهاء للبرنامج ولكل نشاط من أنشطته.
- تحديد الجهات المسؤولة عن تنفيذ الأنشطة (داخلية وخارجية).
- تحديد الموارد المالية والبشرية اللازمة لتنفيذ البرنامج.
- توزيع التكلفة وفقا لتوقيت الأنشطة.
- إعداد قائمة التدفقات النقدية للبرنامج.
- تحديد معايير قياس الأداء (معايير الأداء المالي، الفني والزميني).
- قيام الوحدات الإدارية بتحديد ما يجب تنفيذه من البرنامج خلال العام الأول لتطبيق موازنة البرامج والأداء والمخصصات المالية اللازمة للتنفيذ (اعتماد البرامج).
- قيام الوحدات الإدارية بإعداد موازنتها السنوية وفقا لأسلوب موازنة البرامج والأداء.
- اعتماد وإقرار الموازنة العامة.
- قيام الوحدات الإدارية في تنفيذ البرامج المعتمدة.
- متابعة التنفيذ وتقييم حجم ونوعية الإنجاز.
- رفع التقارير الدورية وتقديم التوصيات.
- كما عرف تطبيق موازنة البرامج والأداء العديد من العراقيل أو الصعوبات نحاول حصرها فيما يلي:

- صعوبة تحديد الأهداف لجميع الأجهزة الحكومية تحديدا دقيقا.
- ارتفاع تكاليف تطبيق نظام موازنة البرامج والأداء.
- تداخل البرامج والأنشطة بين عدد كبير من الوحدات.
- قلة أو انعدام وجود مقاييس مادية لقياس الأداء للعديد من القطاعات مثل الأمن، العدالة، الدفاع.

2.3 موازنة البرامج في الجزائر:

قد عرف القانون الجزائري في المادة 6 من القانون رقم 84-17 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية الموازنة العامة بـ" الميزانية تشمل الإيرادات او المصروفات النهائية للدولة التي يحددها قانون المالية سنويا ويتم توزيعها وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية النافذة" و مع الاصلاح الميزانياتي الذي اعتمده الحكومة تم إعادة تعريف الموازنة في المادة 14 من القانون العضوي 18-

15 المتعلق بقوانين المالية بـ تقدر موارد ميزانية الدولة وأعباؤها وتبين في الميزانية على شكل إيرادات ونفقات وتحدد هذه الموارد والأعباء ويرخص بها سنويا بموجب قانون المالية وتوزع حسب الأحكام المنصوص عليها في هذا القانون.

1.2.3 أسس موازنة البرامج والأداء :

تقوم موازنة البرامج والأداء على مجموعة من الأسس تمكنها من الوصول إلى الغاية المرجوة منها وتتمثل هذه الأسس فيما يلي:

أ- الإطار المتعدد السنوات CDMT:

يعتبر الإطار المتعدد السنوات للنفقات أداة فعالة لسد الفجوة بين السياسات التنموية والإمكانات المالية حيث تعتمد هذه الأداة لإدارة الضغط بين الأهداف المسطرة و قيود الميزانية كما ان وضع هذا الإطار يجب أن يكون بالتدرج وذلك حسب قدرات الدولة، والتعريف الشائع لهذا الإطار مأخوذ من دليل إدارة النفقات العامة للبنك الدولي حيث عرف على أنه " غلاف مالي إجمالي مثبت من طرف المصالح المركزية من أجل تقدير النفقات الحالية و المتوسطة الأجل لخيارات السياسة العامة كما أنه يقدم عملية تعديل للنفقات والموارد المتاحة" ويعتبر CDMT آلية لصنع القرار تمكن من تحديد أهم مؤشرات الكلية المستهدفة و التخطيط للسياسات القطاعية كما عرف كذلك بأنه " مجموعة من الأهداف الإستراتيجية المرتبطة ببرامج النفقات العمومية التي تحدد الأساس الذي تعتمده الوزارات من أجل توزيع مواردها" وحسب التشريع الجزائري فإن "الإطار الميزانياتي المتعدد السنوات هو عبارة عن تحديد تقديرات الإيرادات و النفقات، رصيد الميزانية ومديونية الدولة للسنة المقبلة و السنتين الموالتين" (بوعيشاوي و غزالي، 2021) وهو ما نصت عليه المادة 5 من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية وأضاف ان تصميم و إعداد الإطار الميزانياتي متعدد السنوات يكون عن طريق التنظيم و هو ما جاء به المرسوم التنفيذي 20-335 الذي يحدد كيفية التصميم و الاعداد و قد جاء هذا المرسوم بتعريف للإطار الميزانياتي المتوسط المدى على أنه " أداة تسمح بتعزيز توازن الاقتصاد الكلي والانضباط الميزانياتي فهو عبارة عن برمجة مالية متزقة لمدة ثلاث سنوات للإيرادات و النفقات وصيد الميزانية و مديونية الدولة عند الاقتضاء حسب نفس المرسوم فإن هذا الإطار يهدف إلى ما يلي:

- تعزيز توازن الاقتصاد الكلي والانضباط الميزانياتي .
- تحسين تخصيص الموارد المحتملة حسب أولوية النفقات على أساس الخيارات الاستراتيجية.

- ترشيد النفقات العمومية.
- التغطية المالية الدائمة وتقييم الاحتمالات الميزانية.
- كما حددت المادة 5 من القانون العضوي الوزير المكلف بالمالية هو المسؤول عن تصميم وإعداد الإطار الميزناتي متعدد السنوات ويعتمد في ذلك على مجموعة من المعايير نذكرها فيما يلي:
- تطور التحصيل بعنوان الجباية العادية
- تطور التحصيل بعنوان جباية المحروقات ذات الصلة بمتوسط سعر برميل النفط
- سعر صرف الدينار الجزائري
- استراتيجيات القطاعات الرئيسية المنتجة لقيمة مضافة
- التطور العام للأسعار
- تطور الناتج الداخلي الخام
- تطور النفقات العمومية
- تطور الوضعية المالية للخزينة
- ب- التسيير بواسطة البرامج:

ويقصد به تخصيص الاعتمادات حسب البرامج المسطرة أي أن البرلمان يصوت على البرامج بدلا من الفصول والقطاعات أي أن البرنامج هو الوحدة العملية لتنفيذ الموازنة، وحسب المذكرة المنهجية الصادرة عن المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية تتعلق بتحضير موازنة البرامج لسنة 2022 بغرض تجريبي فإن التسيير بواسطة البرامج يتم كالتالي:

- الحافظة: توزع موازنة الدولة حسب الدوائر الوزارية وهيئات الدولة أي أن التوزيع يمنح لكل وزير أو مسؤول هيئة عمومية حافظة مالية ويعتبر هو الأمر بالصرف المسؤول على تنفيذ موازنة الدائرة الوزارية أو الهيئة التابعة له.
- البرنامج: هو مجموعة من التوجهات المقررة من طرف السلطات العمومية والمتكفل بها من طرف الهيئة التنفيذية المكلفة بإنجازه، وحسب المادة 23 من القانون العضوي 18-15 الفقرة 4 فإن البرنامج هو مجموع الاعتمادات المالية التي تساهم في إنجاز مهمة خاصة تابعة لمصلحة أو عدة مصالح لوزارة واحدة أو عدة وزارات أو مؤسسة عمومية ومحددة حسب مجموعة من الأهداف الواضحة والمتناسقة. إضافة إلى هذا فالمادة 79 من نفس القانون نصت على أن

البرنامج هو وحدة تنفيذ الاعتمادات المالية أي أن البرنامج يعرف بالاعتمادات المالية الممنوحة له ويتم وضع هذه الاعتمادات لفائدة مسيري البرامج المسؤولين، وتكون خصائص البرنامج كما يلي:

- يؤسس لإطار جديد للمسؤولية ولتنفيذ السياسات العمومية
- يعتبر قاعدة للمناقشات أثناء ندوات الميزانية
- يشكل معيار تخصيص الموارد وإطار رسمي لتقديم الميزانية
- يعتبر الوحدة التنفيذية للميزانية
- البرنامج الفرعي: حسب ما نص عليه المادة 4 من المرسوم التنفيذي 20-404 فإن البرنامج الفرعي هو "الاعتمادات المالية المسجلة بعنوان البرنامج موزعة على برنامج فرعي واحد أو عدة برامج فرعية وحسب الأبواب ويعد البرنامج الفرعي تقسيم وظيفي للبرنامج"، ويمثل كل برنامج فرعي مجموعة عمليات متجانسة بغية الوصول إلى هدف محدد في إطار الهدف العام في الأجل المحدد وفي حدود الاعتماد المالي المسخر (هميسي و صابة، 2020)
- النشاط: يعتبر هو القاعدة الأساسية لأي عملية أو مشروع ويعتبر غير قابل للتجزئة ويعكس بداية التنفيذ الفعلي للأهداف المحددة، وتجدر الإشارة إلى أن التقييم يتم على البرامج عموما غير أن النشاط هو المعنى الأول بالتقييم.
- ت- هيكلية موازنة البرامج: من أهم ما جاء به القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية هو دمج ميزانيتي التسيير والتجهيز في حساب واحد بحيث يتم تجميع نفقات الميزانية العامة للدولة حسب المهام والأهداف المراد تحقيقها وحسب مشروع عصرنة الميزانية (Projet de modernisation des systèmes budgétaire) فقد تم هيكلية الموازنة بما يتوافق مع التصنيف الوظيفي للإدارات العمومية المقترح من قبل صندوق النقد الدولي.
- وقد حددت وزارة المالية أهم شروط أو خصائص هيكل البرامج لأي دائرة وزارية أو هيئة عمومية بما يلي:
- يجب أن يعبر عن السياسات العامة للدولة
- يحدد المديرين المسؤولين عن البرامج.
- يكون شامل
- يحدد المدة الزمنية

- بسيط ويحتوي من 4 إلى 8 برامج بما في ذلك برنامج الإدارة العامة.
- ث- قياس الأداء: من أجل قياس مدى الوصول إلى النتائج المستهدفة من أي برنامج تستخدم مؤشرات الأداء، ويجب أن تتصف بكونها قابلة للقياس وفق قواعد صارمة (طريقة الحساب، مصدر المعطيات....) إضافة إلى هذا يجب أن تكون مؤشرات الأداء كما يلي:
 - عددها محدود، عملية ودقيقة
 - مناسبة لضمان صلة متينة مع الهدف
 - قابلة للتحقيق وموثوقة
 - ويهدف حساب مؤشرات الأداء من الوصول إلى ما يلي:
 - قياس الفروقات بين النتائج الفعلية والنتائج المتوقعة،
 - تقييم النتائج التي تم الوصول إليها فيما يتعلق بالنتائج المحققة والموارد المستخدمة،
 - القيام بتصحيحات أو تعديلات على النشاط المُقاس.
- لهذا يعتبر مؤشر الأداء وسيلة يستخدمها المكلفون بالتقييم من أجل تحديد النتائج كمياً وقياس نوعية الإنجازات مقارنة مع الموارد المتاحة وتنقسم المؤشرات إلى: مؤشرات الفعالية وتعنى بقياس نسبة بلوغ الأهداف المحددة، ومؤشرات الكفاءة التي تقيس علاقة الموارد المخصصة مع النتائج المحصل عليها ويسمح بمعرفة مدى نجاح المسير في تعظيم علاقة الوسائل بالنتائج. إضافة إلى مؤشرات التأثير: تعنى هذه المؤشرات بتقديم آثار النتائج على المحيطين الاقتصادي والاجتماعي في الأجل القصير، المتوسط والبعيد
- ويتطلب تنفيذ موازنة البرامج والأداء تبني مفهوم رقابة الأداء التي تكون معتمدة على معايير الاقتصاد في النفقات و الكفاءة والفعالية والتي تهدف بالأساس إلى التحقق من مدى تسيير الموارد وفقاً للأهداف المحددة والتأكد أن متطلبات المساءلة قد تم الاستجابة لها، وحسب القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية فإن التسيير المتمحور حول النتائج يفعل رقابة الأداء من خلال تقارير تقدمها الحكومة عند تنفيذها لقانون المالية، حيث يتمثل جوهر إصلاح تسيير المالية العمومية في تبني مفهوم رقابة التسيير والتحقق من الأداء والانتقال من رقابة التسيير المعني برقابة الانتظام إلى نوع آخر و هو رقابة الأداء من خلال استخدام مؤشرات الأداء (اكحل و مختاري، 2021)

ج- الرقابة على موازنة البرامج والأداء:

إن الهدف الرئيسي من تبني موازنة البرامج والأداء كشكل للموازنة العامة للدولة هو تقليص التباين بين النفقات المقدرة و النفقات الفعلية الأمر الذي يتطلب دقة عالية في تقديرات النفقات والقدرة على تنفيذ الموازنة كما صادقت عليها السلطة التشريعية أي أن موازنة البرامج والأداء تقوم على مبدأ رقابة الأداء من أجل تحقيق فعالية أكبر للإتفاق العمومي ونصت المادة 85 من القانون العضوي 18-15 على أن عمليات تنفيذ ميزانية الدولة تخضع إلى الرقابة الإدارية والقضائية والبرلمانية حسب الشروط التي يحددها الدستور وهذا القانون.

4. تحليل النتائج

موازنة البرامج في الجزائر تعتبر ضرورة ملحة فرضتها العديد من العوامل نذكر منها الإصلاح الميزانياتي إضافة إلى عدم فعالية النفقات العمومية حيث أنه رغم تزايد نفقات الدولة من سنة إلى أخرى في السنوات الأخيرة إلا أنه لا يلمس فعليا لهذه النفقات نتائج تقابلها وقد جاء القانون العضوي 18-15 ليكون إطارا تشريعيا وتنظيميا لموازنة البرامج و تكريس مبدأ قياس الأداء من أجل تحقيق كفاءة النفقة العمومية ومن أجل مناقشة النتائج لابد من مناقشة أهم المتطلبات الواجب توفرها من أجل تطبيق موازنة البرامج حيث أن توفر هذه المتطلبات يضمن تمكين جميع الفاعلين من استيعاب الإجراءات وأدوات التسيير الجديدة و تتمثل هذه المتطلبات فيما يلي:

- التحول من الأساس النقدي إلى أساس الاستحقاق: تتطلب موازنة البرامج والأداء الاعتماد على محاسبة التكاليف حيث تأخذ جميع التكاليف بالحسبان عند استخراج تكلفة وحدة الأداء بناء على هذا يجب أن يتم إجراء التسويات الجردية التي تتمثل في حصر السلع غير المستنفذة وتحديد الإيرادات والمصروفات المقدمة والمستحقة إضافة إلى اخذ عنصر الإهلاك بالحسبان (حيرش و طرشي، 2020، صفحة 135)، العمل على أساس الاستحقاق أو استخدام محاسبة التكاليف في القطاع العام بالجزائر سيسمح بمعرفة أفضل لتكاليف الخدمات العامة كما أنها تمثل أداة ذات صلة في تقييم أداء الخيارات الاستراتيجية كما أنها تلعب دورا في الامتثال لمبادئ الحوكمة القائمة على الأداء من خلال شفافية التكلفة ومساءلة المسؤولين عن الأموال العمومية (daddi-ddoun & oudai, 2013, p. 210)
- الانتقال من التبويب الإداري إلى التبويب الوظيفي: حسب المذكرة المنهجية الصادرة عن وزارة المالية والمتعلقة بتحضير موازنة البرامج والأداء لسنة 2022 فإن كل وزير أو مسؤول

هيئة عمومية هو المسؤول عن إعداد الأولويات والتخطيط والتوزيع حسب الأبواب للنفقات والأهداف المحددة و النتائج المنتظرة وكذا تقييمها، حيث تبوب النفقات العامة وفق أساس التبويب الوظيفي حسب الوظائف التي تمارسها الحكومة مثل نفقات الصحة، نفقات التعليم وغيره، ويمكن التبويب الوظيفي من تطبيق موازنة البرامج والاداء لما يتميز به من نجاعة اقتصادية إضافة إلى أنه يمكن من :

أ تبيان تكاليف أداء كل وظيفة حكومية الأمر الذي يمكن من معرفة مدى الأهمية التي توليها الدولة لكل قطاع.

ب تحليل تطور الإنفاق على كل قطاع بين فترة زمنية وأخرى وما بين منطقة ومنطقة مما يمكن من تدارك التباين وتحقيق تناسب بين المناطق.

ت التمكن من معرفة الكفاءة الاقتصادية لكل قطاع من خلال حجم الإنفاق عليه وما يحققه من نتائج.

- تحديد مسؤولي البرامج وحرية اتخاذ القرارات للمسؤولين: حسب المادة 23 من المرسوم التنفيذي 20-404 يجب أن يعين لكل برنامج مسؤول من طرف الوزير أو مسؤول الهيئة العمومية وتمثل وظائف المسؤول عن البرنامج فيما يلي:

أ يقوم بتحضير تقرير عن الأولويات والتخطيط ويقدم في هذا التقرير التوجهات الاستراتيجية وأهداف البرنامج ويبرر الاعتمادات المالية المطلوبة.

ب يعد وثيقة البرمجة الأولية للاعتمادات المالية.

ت يقوم بالتعديلات المحتملة لتخصيصات الاعتمادات المالية.

ث يقسم أهداف الأداء على مستوى الأنشطة.

ج يدرس مع مسؤولي الأنشطة التقارير المتعلقة بالتنفيذ التي يقدمونها.

ح يحضر التقرير الوزاري للمردودية فيما يخص البرامج.

- كما أن تطبيق القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية سوف يعطي هامش حرية أكبر لمسؤولي البرامج والامرين بالصرف من خلال تحملهم مسؤولية أكبر في تحقيق الأهداف المسطرة وإعداد التقارير حول تسيير البرامج والتي يجب أن تكون مرفقة بمؤشرات الأداء إضافة إلى هذا وحسب المادة 33 من القانون 18-15 تظهر هذه الحرية من خلال عملية نقل الاعتمادات حيث يصبح النقل ممكنا من برنامج إلى اخر على مستوى نفس الوزارة أو الهيئة

العمومية بموجب مرسوم رئاسي يكون بناء على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المعني ، وفيما يخص نقل الاعتمادات بين القطاعات يتم بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير مشترك بين الوزارات المعنية والوزير المكلف بالمالية وبإبلاغ البرلمان على أن لا يتجاوز نسبة التحويل 20% من الاعتماد الأصلي.

5. خاتمة

اعتماد الجزائر بشكل شبه مطلق على الجباية البترولية في إيراداتها العامة جعلها تواجه تحديات كبيرة لتحقيق استدامة مالية خاصة مع التزايد المستمر للنفقات العامة لتجاوز هذا الإشكال، هذا ما دفع الحكومة لتبني نظام إصلاح ميزانياتي من بين أهم محاوره موازنة البرامج والأداء التي تعد من الممارسات الدولية الحديثة في مجال التسيير العمومي وتم إصدار القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية كإطار تشريعي و تنظيمي لهذه الإصلاحات إضافة إلى أنه يفصل في آليات تطبيق موازنة البرامج والأداء والأسس التي تقوم عليها إضافة إلى إصدار مراسيم تنفيذية تفصل أكثر في طريقة و إجراءات تنفيذ هذه الموازنة وخاصة فيما يتعلق بمؤشرات قياس الأداء الذي يعتبر هو الأساس في هذا النوع من الموازنة والهدف منها على عكس موازنة البنود التي أثبتت فشلها ميدانها لأنها لا تركز على قياس النتائج و الأهداف المسطرة ويمكن حصر أهم النتائج المتوصل إليها في هذه الورقة فيما يلي:

- إطلاق الجزائر مشروع الإصلاح الميزانياتي منذ 2005 لكن تم ترسيمه واعتماده من خلال إصدار القانون العضوي 15-18 والذي سيحل محل القانون 84-17 ابتداء من 2023 ويهدف هذا الإصلاح إلى تفعيل التسيير المرتكز على النتائج من خلال اعتماد موازنة البرامج والأداء والتخطيط المتوسط المدى والتركيز على مؤشرات الأداء لقياس النتائج.
- نظام موازنة البرامج يسمح بأن تكون الموازنة ذات فعالية في تحقيق الأهداف وكفاءة في ضبط الإنفاق.
- من إيجابيات موازنة البرامج أنها تركز على الأولويات التي ترغب الحكومة في تحقيقها من خلال برامج لها أهداف واضحة.
- من سلبيات التشريعات التي توظف موازنة البرامج والأداء أنها ركزت على البرامج والأنشطة ومسؤولي البرامج ولم تهتم بالجانب الإجرائي خصوصا فيما يتعلق بالمحاسبين العموميين.
- من خلال النتائج المتوصل إليها يمكن تقديم الاقتراحات التالية:
 - التسريع بالتطبيق الكلي والشامل لنظام موازنة البرامج والأداء.

- رقمنة قطاع المالية وتزويده بأنظمة معلومات إضافة إلى إيجاد آليات للتنسيق بين مختلف الوزارات والهيئات العمومية من أجل توفير المعطيات المالية والاقتصادية التي تسمح بتحديد التقديرات بشكل فعال.
- تحديث النظام المحاسبي في القطاع العام بالشكل الذي يسمح بتقدير دقيق لتكاليف كل برنامج.
- تطوير نظام قياس الأداء بحيث يقدم مجموعة المؤشرات المفصلة حتى تسهل تنفيذ موازنة البرامج والأداء.
- إصدار قوانين تنظيمية تنظم دور المحاسبين العموميين في تنفيذ موازنة البرامج والأداء

6. قائمة المراجع

1.6 المراجع باللغة العربية:

- احمرى، ا. ح. (2004). موازنة البرامج والأداء المفهوم الفلسفة والأهداف. دمشق: ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية، جامعة دمشق.
- اكحل، م. & مختاري، م. (2021). مستجدات تنفيذ و رقابة قانون المالية في ظل القانون العضوي 15-18 مجلة أفاق للعلوم. 491-512،
- الجديلي، م. (2005). دور الموازنة كأداة لتخطيط مالي في المنظمات غير الحكومية. غزة: الجامعة الإسلامية.
- العامري، س. ج.، العطار، ح. ع. & الخزعلي، ح. م. (2018). استخدام موازنة البرامج والأداء أداة للتخطيط والرقابة في الوحدات الحكومية. مجلة المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية، 171-203.
- (10/جويلية. 1984/القانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم. الجزائر: الجريدة الرسمية العدد. 28.
- (02/09/2018) القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية. الجزائر: الجريدة الرسمية العدد. 53.
- النجار، م. م. (2005). العوامل المؤثرة على كفاءة استخدام الموازنات التقديرية كأداة للتخطيط والرقابة. غزة: الجامعة الإسلامية.

- أمال حاج جاب الله. (2021). الإطار القانوني لقوانين المالية دراسة تحليلية للقانون العضوي 15-18. مجلة الباحث للدراسات القانونية والسياسية ، 111-129.
- بن وارث, ح & عكة, ع. ا. (2020). ميزانية البرامج أداة لضبط الإنفاق العمومي في الجزائر. مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية. 611-630 ,
- حيرش, ف & طرشي, م. (2020). موازنة البرامج والأداء كأسلوب لعصرنة الموازنة العامة للدولة بالجزائر في ظل القانون . 15-18 مجلة التكامل الاقتصادي. 126-148 ,
- سالم, أ. (2002). التجربة المصرية في التحول إلى موازنات الأداء مؤتمر تحديث نظم الموازنة والرقابة على الأداء. القاهرة: الجمعية العربية للتكاليف والمعهد المصري للمحاسبين والمراجعين.
- عائلة محمد الفهد، مدحت عبد الرشيد نوفل، و محمد عبد الفتاح العشماوي. (2017). أهمية التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء. journal of environmental studies and researches ، 438-451.
- كراز, ح & عبد الرحمان, ي. (2015). نموذج مقترح لتطبيق نظام الموازنة على أساس الأنشطة (ABB) في البنك الإسلامي. غزة: الجامعة الإسلامية.
- كشاوي, ا. (2022). استراتيجية إرساء أسلوب الموازنة العامة حسب البرامج والأهداف في الجزائر ضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية. مجلة اقتصاد المال والأعمال -427 , 444.
- هميسي, ع & صابة, م. ا. (2020). دليل مرجعي للإصلاح الميزانياتي في المؤسسات التابعة لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي. الجزائر: وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

2.6 المراجع باللغات الأجنبية:

- ALLEN, L. (2002). Public accountability and government financial reporting. OECD journal on budgeting volume2,supplement1 , 11-37.
- daddi-ddoun, n., & oudai, m. (2013). réforme budgétaire en Algérie vers une gouvernance axée sur la performance. réformes économiques et intégration en économie mondial , 201-225.

- NILS, C. (2008). La budgétisation au service de la performance avant et apres la nouvelle performance. SUISSE: IDHEAP.
- STAN, A., & MANOLA, T. (2018). Program and performance based budgting wayto wards consolidating local financial autonomy. management theory and studies for rural business and infrastructure development , 490-510.