

حتمية تطوير نظام الميزانية العامة¹ في الجزائر على ضوء المقاربات الدولية الحديثة... التوجه نحو "ميزانية البرامج والأداء" "Performance Programming Budget".

مقدمة:

إن البحث حول مواضيع المالية العامة (الإيرادات العامة، النفقات العامة، الميزانية العامة) يتميز بالتداخل والتداخل، حيث لا يمكن تناول أي من هذه العناصر بمعزل عن العناصر الأخرى أو بعيدا عنها، فالإيرادات العامة للدولة تمثل الغطاء الذي يتم في إطاره تنفيذ سياسة الإنفاق العام، وهذه الأخيرة تتحدد طبيعتها وتوجهاتها وأهدافها بناء على مدى وفرة أو محدودية حجم الموارد المالية من مختلف المصادر المتاحة والممكنة²، وتكون نقطة الالتقاء بين الإيرادات والنفقات وإحداث التوازن بينهما ضمن وثيقة الميزانية العامة للدولة التي تضم هذين العنصرين وتسعى لتحقيق التطابق والتوافق بينهما في النهاية.

من هذا المنطلق، ومن وجهة نظرنا، فإن البحث حول "آليات تفعيل مصادر التمويل التقليدية للإنفاق الحكومي" يقتضي منا البحث أيضا حول ذلك الوعاء الذي يضم بداخله كل من الإيرادات والنفقات العامة، والمتمثل في الميزانية العامة للدولة، باعتبارها تمثل وتعكس آليات وطرق تسيير وتوجيه تلك الموارد وكيفيات إدارتها واستغلالها، إذ لا يكفي في هذا الصدد البحث حول الجوانب الكمية فقط، كتعظيم حجم الموارد المالية العامة الواجب توفيرها وتوجيهها نحو مختلف أوجه الإنفاق، بل يجب أيضا البحث حول الجوانب النوعية، كالبحث عن كيفية تحقيق فعالية التوجيه والتخصيص الأمثل لتلك الموارد واستغلالها بكفاءة عالية. وبالتالي فإن موضوع الإيرادات أو النفقات العامة والمشكلات والظواهر المتعلقة بهما يقودنا بالضرورة إلى دراسة وتحليل الميزانية العامة للدولة من جوانبها المختلفة.

فالميزانية العامة للدولة هي المرآة العاكسة لمدى نجاعة الأداء المالي للأجهزة الحكومية، هذا الأخير الذي يعتبر واحدا من أهم المؤشرات التي تقيس مدى فعالية الدور الذي تقوم به الدولة في مجال التنمية، حيث يتعلق الأمر بمصادر الحصول على الموارد وكيفية توجيهها نحو الاستخدامات المختلفة، مع الأخذ بعين الاعتبار ظاهرة تزايد حجم النشاط الحكومي في المجتمع، والذي يمكن قياسه من خلال تزايد حجم الإنفاق العام في مختلف دول العالم عبر السنوات بشكل مستمر وبوتيرة متسارعة.

في هذا الإطار فإن التحدي الذي أصبحت تواجهه الدول المعاصرة يكمن في البحث عن كيفية تحقيق وضمان معادلة ناجعة بين الوسائل والإمكانيات المالية المتوفرة والمحدودة بطبيعة الحال، والنتائج المراد تحقيقها والأهداف المراد الوصول إليها من خلال مختلف أوجه الإنفاق العام.

¹ فضلنا في هذا البحث استخدام مصطلح "الميزانية العامة" وليس "الموازنة العامة" رغم أن هذا الأخير يعتبر لغويا هو الأصح، واستخدامنا لمصطلح "الميزانية" يرجع لاعتبارات عدة وهي أنها التسمية التي شاع استخدامها في الجزائر على المستوى الرسمي وذلك ضمن التشريعات والقوانين وأيضا على المستوى العلمي الأكاديمي ضمن الدراسات والبحوث والمؤلفات بل حتى لدى عامة المواطنين.

² رغم أن النظريات الخاصة بالمالية العامة تقر بمبدأ أساسي، وهو أن يتم تحديد حجم الاحتياجات من الموارد المالية اللازمة لتمويل الإنفاق في المرحلة الأولى ثم البحث عن المصادر الكفيلة بتمويل هذا الإنفاق في المرحلة الثانية، وهذا على عكس المالية الخاصة، حيث يتم التقيد في الإنفاق بحجم الموارد المتوفرة والمتاحة، رغم ذلك، إلا أنه على المستوى الميداني لا يمكن إخفاء أن السلطات العامة عند إعدادها لمشروع الميزانية السنوية تتقيد ضمنا بمدى إمكانية توفير التمويل اللازم لذلك، وذلك بالأخذ بعين الاعتبار الظروف الاقتصادية والاجتماعية، حجم الوعاء الضريبي، مستوى الضغط الضريبي،... الخ.

من هنا تأتي أهمية دراسة الميزانية العامة كأداة لها أهميتها في التأثير على مختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في المجتمعات المعاصرة، إذ يمكن القول أن تأثيرها امتد إلى حدود المصير الاقتصادي والاجتماعي للشعوب والأمم.

فيما يتعلق بالميزانية العامة للدولة الجزائرية، فقد اجتازت منذ تأسيس النظام المالي العمومي بعد الاستقلال عدة مراحل متعلقة أساسا بالمهام والوظائف التي وضعت على عاتق الدولة والأنظمة والقوانين التي تم اعتمادها والعمل بها، وذلك تبعا لمختلف الخيارات الاقتصادية والاجتماعية التي طبعت الدولة الجزائرية في مختلف المراحل.

لقد ارتأينا من خلال هذه الورقة دراسة وتحليل نظام الميزانية العامة المعتمد حاليا في الجزائر، وذلك بشكل مختصر من خلال نقد هذا النظام والمتمثل في ميزانية البنود، هذه الأخيرة التي لم تعد قادرة على الاستجابة لمتطلبات التسيير والإدارة المالية الحكومية بمفهومها الحديث، حيث تراجعت صلاحية هذا النمط وظهرت توجهات أخرى في العديد من دول العالم تمثلت في ظهور نماذج أخرى تستجيب لمتطلبات تحقيق فعالية وكفاءة الأداء في الإدارة المالية الحكومية بالإضافة إلى تحقيق بعض الأهداف الأخرى كالشفافية والنزاهة والتي ارتبط ظهورها أساسا مع ظهور مفهوم الحوكمة.

فالهدف من هذه الدراسة هو توضيح أهمية إعادة النظر في نظام الميزانية العامة المعتمد حاليا في الجزائر والأخذ بعين الاعتبار المستجدات والتطورات التي عرفتتها الإدارة المالية العامة في العالم، وذلك من خلال محاكاة مختلف التوجهات المعاصرة في هذا المجال والتي تسعى إلى البحث حول أنجع الطرق والوسائل لتحقيق الفعالية والكفاءة، وبالتالي النجاعة الاقتصادية في توجيه واستخدام الموارد المالية العامة للدولة، وذلك باعتماد نموذج من النماذج الحديثة للميزانية والمتمثلة في ميزانية البرامج والأداء¹، نظرا لما يتميز به هذا النموذج من مزايا وما يحققه من أهداف على صعيد الفعالية والكفاءة في الأداء.

من هنا فقد تناولنا هذا الموضوع من خلال التطرق لمجموعة من العناصر متسلسلة من حيث الترتيب المنهجي، متكاملة من حيث الأهداف ومتوازنة من حيث الأهمية، وذلك ضمن محورين رئيسيين كما يلي:

✓ المحور الأول: نقد نظام الميزانية العامة المعتمد حاليا في الجزائر (ميزانية البنود).

✓ المحور الثاني: ضرورة اعتماد نموذج ميزانية البرامج والأداء كأسلوب لتحقيق الفعالية والكفاءة.

المحور الأول: نقد نظام الميزانية المعتمد حاليا في الجزائر (ميزانية البنود).

يسجل التاريخ المعاصر للدولة الجزائرية مرورها بمراحل مختلفة، لها طابعها التشريعي وآثارها على النظام المالي بصفة عامة وعلى الميزانية العامة للدولة بصفة خاصة، فقد ساد النظام المالي الإسلامي لفترة طويلة من الزمن، كما تأثر بالوجود العثماني وبالإستعمار الفرنسي من بعده، ثم الظروف السياسية والاقتصادية للجزائر المستقلة، وقد انعكس كل ذلك على تطور الميزانية العامة من حيث مفهومها وأساليب إدارتها وتنظيمها ودورها في مختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمجتمع الجزائري.

¹هناك نماذج أخرى تم ابتكارها في هذا المجال من بين أكثرها شيوعا واستخداما في العديد من الدول: ميزانية التخطيط والبرمجة، ميزانية الأساس الصفري الميزانية التعاقدية.

أما خلال المراحل المختلفة من مسيرة الجزائر المستقلة، فقد عرفت الميزانية العامة للدولة تطورات عديدة ميزها الدور الأساسي الذي لعبته في دفع البرامج والمخططات التنموية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، من خلال الاعتماد على الإيرادات العامة المتحققة من الجباية البترولية بشكل رئيسي، واستخدامها في الاستجابة لمطالبات حجم الإنفاق المتزايد لتمويل تلك البرامج، هذا الدور الذي تميز بضعف النجاعة والفعالية من حيث تحقيق الأهداف المرجوة، يطرح اليوم العديد من التساؤلات عن الأسباب التي حالت دون ذلك.

فدراسة واقع أداء المالية العامة في الجزائر يوضح أن الإشكالية ليست متعلقة بوفرة أو ندرة الموارد المطلوبة لتمويل الإنفاق، حيث أن هناك مراحل كثيرة مرت بها الجزائر تميزت بارتفاع حجم الإيرادات العامة نتيجة لارتفاع أسعار البترول في الأسواق العالمية، لكن هذه الوفرة لم تساهم في تحقيق نتائج ايجابية على مستوى الاقتصاد والمجتمع، حيث أن ما يتم تحقيقه من نتائج لم يكن متوافقا مع الأهداف التي تم التخطيط له.

بالتالي فإن البحث حول مدى صلاحية آليات وطرق التسيير المالي العمومي المعتمدة في الجزائر يعتبر ضروري من أجل تحديد الأسباب التي حالت دون تحقيق الأهداف والنتائج المطلوبة من خلال برامج الإنفاق العام، حيث أنه من وجهة نظرنا فإن تلك الأسباب ترتبط بالأساليب الإدارية والمالية والمحاسبية المتعلقة بكيفية التحكم في تلك الموارد وتوجيهها واستخدامها والرقابة عليها، خاصة في ظل التطورات والمستجدات التي يعرفها العالم في هذا المجال، حيث تم ابتكار وتطوير نماذج وأساليب جديدة أحدثت تغييرات جذرية في مجال الميزانية العامة، وذلك بغرض البحث عن الفعالية والكفاءة المطلوبة في النشاط المالي الحكومي.

أولا- نشأة وتطور نظام الميزانية العامة للدولة في الجزائر.

يمكن عرض فكرة حول نشأة وتطور الميزانية العامة للدولة في الجزائر من خلال التطرق للجوانب التشريعية والقانونية، باعتبارها نصوص يمكن من خلالها معرفة مفهوم وطبيعة نظام الميزانية المعتمد، بالإضافة إلى بعض الجوانب التنظيمية والفنية والمتعلقة بالمبادئ التي تقوم عليها وطرق التبويب المنتهجة ومراحل دورة الميزانية وإجراءاتها والجهات المتدخلة فيها.

1-الجوانب التشريعية والقانونية:

نشأت الميزانية العامة للدولة في الجزائر المستقلة مباشرة بعد الاستقلال، وهو أمر حتمي وضروري، لأن قيام الدولة بأداء وظائفها الأساسية في المجتمع مرتبط ارتباطا وثيقا بالمالية العامة، رغم ذلك، إلا أن المرحلة التي سبقت صدور القانون 84-17 في 7 جويلية 1984 عرفت غياب قانون مرجعي عضوي للمالية، يمكن الاعتماد عليه في تحديد ملامح النظام المالي للدولة ويضبط المبادئ والقواعد والأسس التي يقوم عليها. حيث مرت بمرحلة انتقالية تم خلالها الاعتماد على التشريع الفرنسي الذي كان معمولا به.

وبعد صدور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المشار إليه والعديد من النصوص الأخرى المتعلقة بتسيير المالية العامة¹، فقد تبلورت ملامح النظام المالي العمومي في الجزائر وتم تحديد طبيعة ومعالم نظام الميزانية العامة للدولة، فقد تم تعريف الميزانية العامة في ظل القانون 84-17 بأنها " تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة، المحددة سنويا بموجب

¹من بين أهم القوانين الأخرى: قانون 1988 المتعلق بالتخطيط، قانون 1990 المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة، قانون 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

قانون المالية وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها¹. كما يبين أن قانون المالية للسنة "يقرر ويرخص بالنسبة لكل سنة مدنية بمحمل موارد الدولة وأعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي"².

كما تم تعريف قانون المالية والميزانية العامة للدولة وفقا للقوانين المعدلة والمتممة للقانون 84-17 كما يلي :

- "قانون المالية يقرر ويرخص بالنسبة لكل سنة مدنية، بمحمل موارد الدولة وأعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى لتسيير المرافق العمومية، كما يقرر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات بالرأسمال"³.

- الميزانية العامة للدولة "هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها"⁴.

بصدور هذا القانون تحددت بعض معالم المالية العامة للدولة الجزائرية الحديثة، حيث أورد تعريفا محددا للميزانية العامة وقوانين المالية، وعمليات الميزانية العامة للدولة، وخاصة ما يتعلق منها بالإيرادات العامة والنفقات العامة، والميزانيات الملحقية وعمليات الخزينة، وتحضير قوانين المالية والتصويت عليها وتنفيذها، وقانون ضبط الميزانية، بالإضافة إلى الأحكام الأخرى الخاصة بقوانين نظام الميزانية.

فابتداء من قانون سنة 1984 المتعلق بقوانين المالية ودستور فيفري 1989 ودستور نوفمبر 1996، صدرت نصوص أخرى ذات طابع تشريعي وتنظيمي، بغية استكمال منظومة المالية العامة، لاسيما وأن الجزائر في هذه المرحلة عرفت تحولات سياسية واقتصادية هامة، تمثلت في مختلف مبادرات الإصلاح التي تبنتها للتحويل الاقتصادي نحو الانفتاح⁵.

2- الجوانب الفنية والتنظيمية:

تماشيا مع صدور العديد من القوانين والمراسيم التي أعطت نوع من الاستقلالية للنظام المالي الجزائري من حيث التشريع والتنظيم، عرفت الميزانية العامة للدولة تطورات من حيث مختلف المبادئ التي تستند إليها، والجوانب التنظيمية والفنية والإدارية التي تحكمها والمتمثلة في طرق تبويب كل من الإيرادات والنفقات، بالإضافة إلى المراحل التي تمر بها من الإعداد إلى الرقابة، ويمكن توضيح ذلك باختصار فيما يلي :

أ- مبادئ الميزانية العامة للدولة في الجزائر واستثناءاتها: لقد تقرر المبادئ التي تقوم عليها الميزانية العامة للدولة في الجزائر في كل من القانون رقم 84-17 والقانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية وتتمثل في تلك القواعد التي تضبط الناحية الشكلية للميزانية ومدتها، وهي مبدأ الوحدة، والعمومية، ومبدأ السنوية، بالإضافة إلى مبادئ أخرى تتعلق

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الاقتصاد، قانون رقم 84-17 مؤرخ في 08 شوال 1404 هـ الموافق لـ 07 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية (الجريدة الرسمية) العدد 28 المؤرخة في 10 يوليو 1984، المادة 06.

² نفس المرجع، المادة 03.

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، بدون وزارة، قانون رقم 88-05 مؤرخ في 22 جمادى الأولى 1408 هـ الموافق لـ 12 يناير 1988 يعدل ويتم القانون 84-17 (الجريدة الرسمية) العدد 02 المؤرخة في 13 يناير 1988، المادة 03.

⁴ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الاقتصاد، قانون رقم 90-21 مؤرخ في 24 محرم 1411 هـ الموافق لـ 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية (الجريدة الرسمية) العدد 35 المؤرخة في 15 أوت 1990، المادة 03.

⁵ جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ط1، 2004، ص 30.

بالناحية الموضوعية، وتتمثل في كل من مبدأ عدم تخصيص الإيرادات، ومبدأ التوازن، وهذه المبادئ التي لا يمكن إغفالها والاستغناء عنها، نظرا لاعتبارها كتلة واحدة مترابطة ومتكاملة، تهدف إلى تمكين الجهات المختصة من القيام بممارسة عمليات الرقابة، ومع ذلك، إلا أنه في حالات معينة ترد عليها بعض الاستثناءات¹.

وبالتالي فإن المبادئ التي تقوم عليها الميزانية العامة في الجزائر تتمثل في كل من :

● **مبدأ سنوية الميزانية العامة:** حيث تتم كل عمليات الميزانية العامة للدولة في الجزائر في سنة مالية واحدة، وهي السنة المدنية، فالبرلمان يصادق على الميزانية العامة ويجيزها لمدة سنة واحدة، ليتم تنفيذ بنودها بما تضمنته من إيرادات ونفقات عامة خلال تلك السنة فقط، وقد ورد مبدأ السنوية ضمنا من خلال التعريفات القانونية التي تم تقديمها ضمن النصوص القانونية السابق الإشارة إليها. وترد بعض الاستثناءات على مبدأ السنوية نتيجة لاعتبارين اثنين:

- من جهة، لاعتبارات فنية وتطبيقية تتعلق بتصحيح آثار مبدأ سنوية الميزانية العامة للدولة.
- ومن جهة أخرى، لاعتبارات سياسية واقتصادية متعلقة بمشاكل الاستثمارات المخططة والبرامج التنموية، بحيث يسمح بإعطاء الترخيص المالي أثر يتعدى الإطار الضيق للسنة.

● **مبدأ وحدة الميزانية العامة:** يشترط القانون للقيام بتقدير المبالغ اللازمة لتسيير مختلف الدوائر الوزارية خلال فترة سنة، أن يدرج ذلك في وثيقة واحدة، مما يعني احترام مبدأ الوحدة، بمعنى أن كل الإيرادات العامة والنفقات العامة تدرج في وثيقة واحدة عند تقديمها للسلطة التشريعية قصد الموافقة عليها. كما أن تطبيق مبدأ الوحدة في الجزائر يواجه اعتراضين أساسيين هما²:

- حاجة بعض المصالح والمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري إلى أن توضح محاسبتها في ميزانيات خاصة.
- عدم إمكانية جمع النفقات النهائية مع النفقات ذات الطابع المؤقت.

● **مبدأ عدم التخصيص في الميزانية العامة:** يعتبر مبدأ عدم التخصيص مكمل لمبدأ الوحدة، بحيث ينص القانون المتعلق بقوانين المالية على أنه "لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة، بحيث تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز"³.

فالميزانية العامة للدولة في الجزائر تتضمن ثلاثة جداول⁴:

الجدول "أ" يتضمن تقييم الإيرادات النهائية المطبقة على النفقات النهائية للميزانية العامة للدولة.

الجدول "ب" يتضمن التوزيع حسب كل قطاع وزاري الاعتمادات المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير.

الجدول "ج" يتضمن توزيع، حسب كل قطاع، لنفقات التجهيز ذات الطابع النهائي بعنوان ميزانية التجهيز.

وبالتالي فإن مبدأ عدم التخصيص يظهر من خلال هيكل الميزانية في حد ذاتها. وفيما يخص الاستثناءات التي وردت على مبدأ عدم التخصيص في الجزائر، فهناك استثناءات واردة بصفة قانونية وأخرى واردة نتيجة للممارسات العملية⁵.

¹وزارة المالية، "وزارة المالية خمسون سنة من الانجاز"، منشورات وزارة المالية، مديرية الاتصال، الجزائر، 2012، ص16.

²لعمارة جمال، مرجع سابق، ص ص97-98.

³القانون رقم 84-17، مرجع سابق، المادة08.

⁴وزارة المالية خمسون سنة من الإنجاز، مرجع سابق، ص30.

⁵لعمارة جمال، مرجع سابق، ص125.

● **مبدأ توازن الميزانية العامة في الجزائر¹**: خلال مختلف المراحل السابقة وإلى غاية اليوم، تعرف الميزانية العامة للدولة في الجزائر عجزا هيكليا ناتج عن الزيادة المستمرة في الإنفاق العام في مقابلة الإيرادات العامة التي تخضع لتقلبات السوق، فحتى وإن ظهر فائض في الميزانية فهو حالة مؤقتة ترتبط بارتفاع أسعار النفط، أما في حالة انخفاض هذه الأخيرة تعود الميزانية إلى حالتها الطبيعية وهي حالة العجز.

منذ ظهور الميزانية العامة للدولة اعتبرت هذه المبادئ أساسية في إعداد الميزانية العامة وتنفيذها والرقابة عليها، وهي تخص الميزانية العامة في شكلها التقليدي (ميزانية البنود). كما أن نظام الميزانية العامة في الجزائر يأخذ بعين الاعتبار تلك المبادئ، والتي يمكن استخلاصها من خلال النصوص القانونية المتعلقة بالميزانية أو من خلال الممارسات العملية، مع الأخذ بعين الاعتبار الاستثناءات الواردة عليها في حالات معينة.

ب- تبويب الميزانية العامة للدولة في الجزائر: يبنى هيكل الميزانية العامة للدولة في الجزائر على أربع مكونات أساسية وهي: الموارد العادية والجباية البترولية في جانب الإيرادات العامة، نفقات التسيير ونفقات الاستثمار (التجهيز) في جانب النفقات العامة².

● **تبويب الإيرادات العامة**: تمثل الإيرادات العامة جميع الموارد المالية المختلفة التي يتم تحصيلها خلال السنة لصالح الخزينة العمومية وبمختلف الطرق القانونية المعتمدة، وبالتالي فإن عملية التبويب القانوني للإيرادات العامة تتم على أساس طريقة أو أسلوب التحصيل المعتمد، كما أن هناك التبويب المالي والتبويب الاقتصادي.

يستند معيار التبويب القانوني للإيرادات العامة على أساس استخدام الهيئات العمومية للقوة العمومية (الإجبار) من عدمها خلال عملية تحصيل الإيرادات العامة. فقد تم تصنيف الإيرادات العامة وفقا لهذا المعيار كما يلي³:

- 1- الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات. 2- مداخيل الأملاك التابعة للدولة.
 - 3- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والأتاوى. 4- الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهبات.
 - 5- التسديد بالرأسمال لقروض والتسبيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة، وكذا الفوائد المترتبة عنها.
 - 6- مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها. 7- مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونا.
 - 8- المدفوعات التي تقوم بها صناديق المساهمة بصدد تسيير حافضة الأسهم التي تسندها لها الدولة.
- أما من وجهة نظر التبويب المالي يمكن التمييز عند تبويب الإيرادات العامة للدولة بين نوعين، إيرادات نهائية وإيرادات مؤقتة⁴:

- فالإيرادات العامة النهائية هي تلك الأموال التي تدخل خزانة الدولة بصفة نهائية، ولا تتبعها أي تكلفة ما يجعلها خالية من أي التزام بالتعويض.

¹ فيما يتعلق بمبدأ التوازن في الميزانية العامة للدولة، فإن هناك العديد من الدول المتقدمة اقتصاديا لا تلتزم بهذا المبدأ، حيث تعتمد الحكومة وجود العجز أو الفائض في الميزانية، ويرجع ذلك للعديد من الأطروحات (الكينزية مثلا...) المتعلقة باستخدام السياسة المالية للدولة كواحدة من الآليات الفعالة في التأثير على الدورة الاقتصادية.

² وزارة المالية خمسون سنة من الإنجاز، مرجع سابق، ص 30.

³ القانون رقم 84-17، مرجع سابق، المادة 11.

⁴ العمارة جمال، مرجع سابق، ص 43.

- أما الإيرادات العامة المؤقتة فهي تلك الأموال ذات الطبيعة المؤقتة والتي ينتج عنها تكاليف، وفي غالب الأحيان إجبارية ردها أو تعويضها، وتسمى موارد الخزينة، وتعتبر موارد حقيقية لأن للدولة إمكانية استعمالها بكل حرية وتحكم.

ومن الأمثلة على الإيرادات النهائية نجد الضرائب والرسوم، أما الإيرادات المؤقتة نجد القروض التي تحصل عليها الدولة. وفيما يخص التبويب الاقتصادي فهو يرتبط بطبيعة الثروة التي تم الاقتطاع منها، ومن هذا المنطلق يفرق الاقتصاديين في مجال الجباية بين الضرائب على الدخل، الضرائب على رأس المال أو الثروة، والضرائب على الاستهلاك أو الإنفاق، ويظهر التبويب الاقتصادي في الميزانية العامة في الجزائر من خلال قراءة الجدول "أ" الملحق بقانون المالية والخاص بالإيرادات العامة للدولة، حيث يتضمن هذا الجدول (الموارد العادية وتضم الإيرادات الجبائية، الإيرادات العادية والإيرادات الأخرى، بالإضافة إلى الجباية البترولية)¹ وما يلاحظ من هذا التبويب أنه يصنف الإيرادات العامة إلى صنفين، الموارد العادية والجباية البترولية، وهو تصنيف اقتصادي له مدلول واسع.

● **تبويب النفقات العامة:** يؤدي تبويب النفقات العامة للدولة دورا أساسيا في تحديد ملامح الميزانية العامة للدولة، بل ملامح التوجهات السياسية والاقتصادية للدولة بصفة عامة، حيث أن تبويب النفقات يعتبر ذو أهمية أكثر من تبويب الإيرادات، لأنه يتعلق بكيفية استخدام تلك الإيرادات في مختلف أوجه النشاط المالي للدولة، فالتبويب المعمول به في الجزائر يأخذ بعين الاعتبار العديد من المعايير الإدارية، الوظيفية، الاقتصادية والمالية.

يعتبر التبويب الإداري هو الأبرز في الميزانية العامة للدولة في الجزائر، ويتجسد من خلال التبويب حسب الوزارات ويمكن ملاحظة التبويب الإداري مباشرة ضمن الجدول "ب" الملحق بالميزانية العامة للدولة والخاص بنفقات التسيير.

كما يظهر التبويب الاقتصادي للنفقات العامة في الجزائر من خلال تبويبها إلى ميزانية التسيير وميزانية التجهيز، وهو تبويب له مدلول اقتصادي كبير، ويعطي صورة واضحة حول كيفية استخدام الموارد المالية المتاحة في الأوجه المختلفة (جارية أو استثمارية)، ويظهر كذلك التبويب الاقتصادي للنفقات في الميزانية العامة من خلال تبويب نفقات التجهيز حسب القطاعات ضمن الجدول "ج" الملحق بقانون المالية.

ج- مراحل دورة الميزانية العامة للدولة في الجزائر: تخضع عمليات الميزانية العامة للدولة عموما إلى تنظيمات خاصة، تتعلق بالمراحل التي تمر بها خلال السنة المالية، والمتمثلة في أربع مراحل أساسية (الإعداد، الاعتماد، التنفيذ والرقابة) تمثل دورة الميزانية، بحيث تعرف دورة الميزانية العامة بأنها تلك المراحل المتعاقبة التي تمر بها ميزانية الدولة من التحضير إلى الرقابة، وهي متتالية بالنسبة لميزانية السنة الواحدة ومتداخلة بالنسبة للميزانيات المختلفة، حيث أننا نجد خلال السنة المالية الواحدة تنفيذ ميزانية السنة الحالية وإعداد ميزانية السنة القادمة والرقابة على ميزانية السنة السابقة، وهذه المراحل متباعدة في مختلف دول العالم مع بعض الاختلافات في تحديد الجهات المتدخلة في كل مرحلة من المراحل، ويمكن توضيح مراحل دورة الميزانية العامة في الجزائر فيما يلي:

¹ ج د ش، القانون رقم 09-09 المؤرخ في 13 محرم 1431 الموافق لـ 30 ديسمبر 2009 يتضمن قانون المالية لسنة 2010، (الجريدة الرسمية)، العدد 78، صادرة بتاريخ 14 محرم 1431 الموافق لـ 31 ديسمبر 2009، الملاحق، الجدول "أ".

● **مرحلة إعداد وتحضير الميزانية العامة:** تتم عملية تحضير وإعداد مشروع الميزانية العامة للدولة في الجزائر من طرف السلطة التنفيذية حيث أن الميزانية العامة للدولة في الأخير هي انعكاس للتوجهات السياسية والاقتصادية للجهاز التنفيذي، وتتم عملية الإعداد بالعديد من المراحل وتتدخل فيها العديد من المصالح، حيث تقوم وزارة المالية بتجميع كل التقديرات والمشاريع الصادرة عن مختلف الوزارات، وبعد ذلك يتم إعداد المشروع الأولي للميزانية العامة من طرف وزارة المالية، ومن الناحية العملية تتكفل الإدارة المركزية للمديرية العامة للميزانية بإعداد الميزانية بشقيها الإيرادات والنفقات بما فيها نفقات التسيير ونفقات التجهيز¹. كما أن هناك إمكانية لتدخل السلطات الأخرى في مرحلة الإعداد كرئيس الجمهورية أو الوزير الأول².

فيما يخص الإجراءات المتبعة في إعداد مشروع الميزانية العامة، فهي تركز على تقدير مجمل أعباء وموارد الدولة للسنة المدنية، وتتم بمرحلتين أساسيتين وهما³:

- تقدير الميزانية العامة وتتضمن تقدير النفقات العامة وتقدير الإيرادات العامة:
 - إعداد الخطوط الرئيسية للميزانية العامة: ويقصد بالخطوط الرئيسية للميزانية العامة تقديرات مختلف عناوين وبنود الميزانية العامة، التي يتم إعدادها على مستوى المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية.
- وبعد المناقشة وإجراء التعديلات المحتملة على مشروع الميزانية في مجلس الحكومة، يحول إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليه، ثم يدمج في مشروع قانون المالية، ويودع في مكتب المجلس الشعبي الوطني.

● **مرحلة اعتماد الميزانية العامة:** بعد إعدادها من السلطة التنفيذية حسب الإجراءات السابقة، يتم إيداع مشروع قانون المالية والميزانية لدى السلطة التشريعية (المجلس الشعبي الوطني) بغرض اعتماده تطبيقاً لقاعدة (أسبقية الاعتماد على التنفيذ) وذلك حسب المراحل الأساسية التالية:

- المناقشة على مستوى البرلمان
- التصويت خلال الجلسة العلنية للمجلس الشعبي الوطني
- التصويت على مستوى مجلس الأمة

● **مرحلة تنفيذ الميزانية العامة:** بعد مرور قانون المالية والميزانية بالمراحل السابقة، وبعد نشره في الجريدة الرسمية، تقوم الجهات والهيئات الإدارية المعنية بتنفيذها في الميدان، أي الانتقال من مجال التقدير والتوقع للسنة المقبلة إلى مجال الواقع الملموس في وقت حاضر، وذلك من حيث تحصيل الإيرادات وصرف النفقات، ويمكن توضيح ذلك فيما يلي⁴:

- **تحصيل إيرادات الميزانية:** إن نظام تنفيذ الإيرادات يختلف تماماً على نظام تنفيذ النفقات، حيث يلزم قانون المالية الحكومة أن تقوم بتحصيل كل الإيرادات المدرجة في الميزانية العامة، وتخضع عملية التحصيل لمجموعة من الشروط أهمها تحديد أصل الدين ووجود رخصة الميزانية. كما تمر بمجموعة من الإجراءات أهمها الإثبات، الإحالة على التحصيل وأخيراً التحصيل.

¹وزارة المالية خمسون سنة من الانتاج، مرجع سابق، ص 17.

²لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص 161-162.

³ نفس المرجع، ص من 163 إلى 169.

⁴ نفس المرجع، ص من 215 إلى 217.

- **تنفيذ النفقات العامة:** إن تنفيذ النفقات أيضا يخضع لمجموعة من الشروط ويتم وفقا لمجموعة من الإجراءات، فتنفيذ النفقات يتطلب توفر شرطين أساسيين هما ترخيص الميزانية العامة ووجود أصل الدين العمومي. كما تمر عملية تنفيذ النفقات ببعض الإجراءات والمتمثلة في الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، والمرحلة الإدارية ثم المرحلة المحاسبية لتنفيذ النفقة.

● **مرحلة الرقابة على الميزانية العامة في الجزائر:** على غرار باقي دول العالم، هناك مجموعة من الهيئات الرقابية التي تعمل على متابعة ومراقبة النشاط المالي للأجهزة والهيئات والمؤسسات الحكومية، وتميزت تلك الأنظمة بالتنوع والتعدد، فمنظومة الرقابة على الميزانية العامة للدولة تميزت بوجود ثلاثة أنظمة رقابية، ويتمثل النظام الأول في الرقابة المالية الداخلية الممارسة من طرف الأجهزة التنفيذية على نفسها، وتضم رقابة سابقة للتنفيذ ومتزامنة ولاحقة له ويقوم بها كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي بالإضافة إلى المفتشية العامة للمالية، ويتمثل النظام الثاني في الرقابة المستقلة العليا، متمثلة في رقابة مجلس المحاسبة باعتباره الجهاز الأعلى للرقابة على المال العام في الجزائر، بالإضافة إلى الرقابة السياسية ممثلة في الرقابة البرلمانية، باعتبار أن النظام السياسي في الجزائر ديمقراطي، وهذا الأخير يتطلب قيام السلطة التشريعية بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية.

ثانيا- تراجع صلاحية نظام ميزانية البنود المعتمد حاليا في الجزائر.

وفقا لما تم توضيحه حول الميزانية العامة في الجزائر من خلال النصوص القانونية والتشريعية التي تحكمها والجوانب التنظيمية والفنية وشكل وثيقة الميزانية التي يتم تقديمها سنويا ضمن قانون المالية السنوي بالإضافة إلى المبادئ التي تقوم عليها، فإن نموذج الميزانية العامة المعتمد حاليا في الجزائر يتمثل في ميزانية البنود.

تمثل ميزانية البنود النموذج التقليدي للميزانية العامة للدولة، حيث أنه تاريخيا نشأت في إنجلترا وفرنسا وانتقلت إلى باقي دول العالم، بدأ تطبيقها في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1921، بموجبها يتم تصنيف النفقة تبعا لنوعيتها وليس وفقا للغرض منها، بمعنى أن يتم حصر النفقات ذات الطبيعة الواحدة في مجموعات متجانسة رئيسية وفرعية بغض النظر عن الإدارة الحكومية التي تقدمها، ثم بعد ذلك يتم تقسيم النفقات إلى فئات رئيسية تسمى (أبواب) كما يتم تقسيم هذه الأبواب الرئيسية إلى بنود فرعية¹.

إن الميزانية العامة للدولة في الجزائر لم تواكب التطورات والتوجهات الحديثة في هذا المجال في العالم، حيث لا زالت تطبعها الممارسات التقليدية في جوانب عديدة، فمن حيث تبويب الميزانية العامة للدولة لا تزال ميزانية البنود هي النمط المعتمد في الجزائر، رغم السلبات التي يتميز بها هذا النموذج، حيث لم يتم تطوير نظام الميزانية من خلال تبني نماذج أخرى، بما يتوافق مع متطلبات الكفاءة والفعالية في إدارة الموارد المالية العامة، كنموذج ميزانية البرامج والأداء.

تحقق ميزانية البنود العديد من الإيجابيات والمزايا التي ساعدت على استمرار تطبيقها في مختلف دول العالم لفترات طويلة لازالت مستمرة إلى الوقت الحاضر، إلا أنها تتميز أيضا بالعديد من العيوب والنقائص التي تزداد مع زيادة متطلبات تحقيق الكفاءة والفعالية للأجهزة الحكومية، وتطور الأساليب الإدارية والمحاسبية والفنية في تقييم الأداء والرقابة على الأنشطة

¹ديوان المحاسبة للجمهورية اللبنانية بالتعاون مع المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، دليل اللقاء التدريبي حول "أهمية التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء ودور الجهاز الأعلى للرقابة في ذلك"، بيروت، لبنان، الفترة من 2009/09/28 إلى 2009/10/02، ص01.

الحكومية، وهو ما لم يتحقق في ظل ميزانية البنود، الأمر الذي أدى إلى ظهور أنظمة ونماذج أخرى في إدارة الميزانية العامة للدولة، وفيما يلي العيوب التي تميز ميزانية البنود¹:

- عدم وضوح الأهداف التي ترصد لها الاعتمادات.
 - عدم ارتباطها بشكل دائم بالخطط والبرامج التنموية للدولة.
 - عدم القدرة على قياس الأداء الفعلي للأجهزة الحكومية.
 - قلة المرونة عند التنفيذ، لأن الاعتمادات مرصودة لبنود محددة فقط.
- بالإضافة إلى ذلك فإن تحديد الإطار الزمني لميزانية البنود بسنة واحدة، يبعد الميزانية عن الاهتمام بالاستثمارات الطويلة المدى، وعن تحليل المؤشرات المستقبلية في مجال الإنفاق أو الإيراد إلا بشكل مبسط، بالإضافة إلى ضعف الانسجام مع تطور وظيفة الدولة، نتيجة عدم وضوح العلاقة بين هذا الأسلوب من تبويب الميزانية وبين التخطيط المتوسط والطويل المدى مما يتعذر معه ربط الميزانية مع أهداف الحكومة².

في ظل الميزانية التقليدية أو ما يسمى ميزانية البنود يتم أيضا التركيز على الاعتمادات، فتدرج الاعتمادات في الميزانية العامة ويتم التأكد من أن الصرف في حدود الاعتمادات المدرجة وفي الأغراض المخصصة لها، وأن إجراءات الصرف كانت سليمة وتمت في ظل اللوائح والقوانين السارية، إلا أن الرأي يتجه حديثا إلى التركيز بجانب ذلك على المقابل الذي يعود من هذا الإنفاق، فإذا كان الإنفاق لأداء عمل ما أو خدمة ما، فإن المطلوب بجانب سلامة الصرف من الاعتمادات على النحو السابق، أن يسلط الضوء على العمل الذي أنجز أو الخدمة التي أنجزت، فهل كمية العمل أو الخدمة التي أدت توازي الإنفاق الذي تم أم كان من الممكن أداء كميات أكبر وبكفاءة أعلى، وهل تكاليف العمل أو الخدمة مناسبة أم أنها مرتفعة ؟

من هنا فإن التقدم الذي حدث في مختلف مجالات العلوم الإدارية والمحاسبية والإحصائية والأساليب الكمية، كان له دور في إحداث تطور في مجال الميزانية العامة للدولة، والذي اتخذ اتجاهات عديدة أهمها³:

- التركيز على الجوانب التخطيطية التي تسبق عملية إعداد الميزانية واعتبار التخطيط جزءا من عملية الميزانية العامة للدولة.
- التركيز على جوانب المسؤولية وتحديداتها والتقرير عنها في المراحل المختلفة للميزانية، بحيث تتمحور عملية إعداد الميزانية حول وحدة قرار معينة أو برنامج أو نشاط معين.
- تطوير النظام المحاسبي الحكومي، بحيث يوفر البيانات والمعلومات التحليلية عن الإيرادات والنفقات التي تمكن من تقييم أداء الوحدات والبرامج والأنشطة التي تقوم بها، وتمكنه أيضا من تقديم المعلومات والبيانات اللازمة.
- تطوير أساليب القياس وأسس إعداد الميزانية ووسائل المتابعة والرقابة على تنفيذها.
- تطوير التقارير من حيث الشكل والموضوع والتوقيت والمعلومات التي تحتويها، بحيث تكون أكثر فائدة لمستخدميها.

¹ديوان المحاسبة للجمهورية اللبنانية بالتعاون مع المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، مرجع سابق، ص 01.

²لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، المفاهيم والقواعد والمراحل والاتجاهات الحديثة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ط1، 2004، ص183.

³قاسم إبراهيم الحسيني، المحاسبة الحكومية والميزانية العامة للدولة، مؤسسة الوراق، عمان، الأردن، 1999، ص 109-110.

فبعد أن كثرت عيوب الميزانية التقليدية (ميزانية البنود) ولم تصبح تتوافق مع متطلبات الأداء الحكومي، وتفاديا لذلك، ظهرت نماذج أخرى مثل ميزانية البرامج والأداء و ميزانية التخطيط والبرمجة والميزانية الصفرية، وأخيرا مع نهاية التسعينيات من القرن العشرين ظهرت الميزانية التعاقدية.

بالإضافة إلى تراجع صلاحية ميزانية البنود وإمكانية الاعتماد عليها في تحقيق الفعالية والكفاءة المطلوبة نتيجة للتحويلات والتطورات التي عرفها النشاط المالي العمومي والمتطلبات التي أملتتها البيئة المعاصرة، فإن نظام الميزانية العامة في الجزائر لازال بعيدا عن العديد من الممارسات والتطبيقات الأخرى التي أصبحت معتمدة في العديد من دول العالم، هذه الممارسات التي تعتبر من متطلبات الحوكمة، كالشفافية في إدارة الميزانية العامة، حيث أن نظام الميزانية في الجزائر يعتبر من أضعف الأنظمة في العالم من حيث الشفافية والوضوح وإمكانية المساءلة.

المحور الثاني: ضرورة اعتماد نموذج "ميزانية البرامج والأداء" كأسلوب لتحقيق الفعالية والكفاءة.

لقد اتجهت العديد من دول العالم إلى تبني نماذج وأساليب أخرى في إدارة الميزانية العامة، أهمها ميزانية البرامج والأداء، هذه الأخيرة التي تبعث على الاهتمام أولا بالأهداف والنتائج المستهدفة من الأنشطة المالية العامة، ثم البحث عن الموارد المالية اللازمة لتحقيق تلك الأهداف ثانيا، وبالتالي فهي تشكل أسلوبا فريدا في تحقيق الفعالية والنجاعة الاقتصادية للأداء المالي للحكومات.

كما أن هناك العديد من المبادرات الدولية والتوجهات التي تسعى إلى تكييف أنظمة الميزانية العامة مع متطلبات الحوكمة، ومن بين أهم الاتجاهات في هذا المجال، عمليات التحديث والإصلاح التي تدعو إليها مختلف الأطراف المحلية والمنظمات الدولية، والمتعلقة بإرساء قواعد الشفافية في المالية العامة، من أجل تحقيق إمكانية مساءلة الحكومات وكل الأطراف ذات العلاقة بالتصرف في الموارد المالية العامة، بالإضافة إلى تحقيق أساليب رقابية فعالة نظرا لأهميتها في إدارة الموارد المالية العامة والتحكم فيها، باعتبار أن الرقابة تعد ركنا رئيسيا من أركان الإدارة الحكومية الحديثة، وأحد الأذرع الفاعلة للإدارة في المحافظة على سلامة الموارد المالية العامة وحسن استغلالها، كما تساعدها في اتخاذ القرارات والتخطيط وتقويم الأداء وحسن الاستغلال والتوجيه الأمثل للموارد المتاحة، خاصة في ظل التحديات المعاصرة التي أصبحت تواجهها، كالفساد وغيره من المظاهر، والتي أصبحت تعمل في اتجاه معاكس لرغبات وتطلعات الشعوب والحكومات على حد سواء، وتحد من قدرتها على تحقيق التنمية المنشودة، حيث أنه في هذا الإطار ظهر أيضا مفهوم "الرقابة على الأداء".

فيما يلي سنقوم بعرض بعض أهم المقاربات الدولية في مجال الميزانية العامة للدولة، والتي نرى أنه من الضروري بالنسبة لحالة الجزائر تبنيها والعمل على تطبيقها وإرسائها من أجل تحقيق مستويات أفضل من الفعالية والكفاءة في إدارة واستغلال الموارد المالية العامة.

أولا- مفاهيم أساسية حول نموذج ميزانية البرامج والأداء

إن التطورات التي عرفتتها الميزانية العامة للدولة وتعدد اتجاهاتها في الأنظمة الحديثة، لم تتم خارج أسس وقواعد الشكل التقليدي للميزانية، بل تم تحديث وتطوير وظائفها واستخداماتها وفقا لتوجهات فكرية وممارسات تطبيقية تطلبتها تطورات مختلف العوامل الإدارية والاقتصادية والسياسية في الدولة. بحيث أن تطور الميزانية العامة في مختلف المراحل تستمر في المرحلة التي تليها، مع التركيز على إحدى وظائف الميزانية دون الأخرى.

وقد أدت هذه التطورات، إلى إجراء تغييرات بنوية متتابعة طالت مكونات الميزانية ومحتوياتها وطريقة تبويبها، ونقلتها من ميزانية بنود قائمة على رصد الإعتمادات بصورة تقليدية جامدة، إلى ميزانية قائمة على وظائف ومهام محددة وواضحة، يجري تنفيذها عبر المشاريع والأنشطة الحكومية المختلفة، كما أنها أدت من ناحية أخرى إلى تغيير الأساليب المعتمدة فنيا في إعداد الميزانية وتنفيذها والرقابة عليها، وذلك من خلال ربطها بعدد من الضوابط العلمية ومؤشرات القياس الدقيقة والصارمة التي يتم الالتزام بها.

إن الهدف من تسليط الضوء على الأداء وكفايته هو رفع مستوى الأداء وترشيد الإنفاق العام وتجنب الإسراف، خصوصا وأن بعض دافعي الضرائب في العالم وجدوا أن الخدمات التي تؤدي لهم وتمول من الضرائب التي يدفعونها مرتفعة التكاليف، وأن من أسباب الارتفاع الإسراف الذي يميز أداء الخدمات، والإسراف معناه ضياع المال العام الذي يدفعونه، ولذلك طالبوا بوضع النظم الكفيلة باستخدام الأموال العامة الاستخدام الأمثل¹. من هنا فقد ظهر نموذج يسمى ميزانية البرامج والأداء يعمل على تحقيق الأداء الكفاء والفعال في استخدام المال العام.

1- ظهور فكرة ميزانية البرامج والأداء: تعتبر ميزانية البرامج والأداء محصلة للمحاولات الأولى لإصلاح نظام ميزانية البنود بهدف التركيز على قياس الكفاءة الإدارية وتقليل النفقات عند إنجاز المشاريع.

لقد ظهرت فكرة ميزانية البرامج والأداء² في الولايات المتحدة الأمريكية نتيجة للدراسات التي قامت بها "لجنة تافت" سنة 1913، حيث أشار تقرير هذه اللجنة إلى أهمية تبويب الميزانية العامة وفقا لهدف النشاط، إلا أن هذه الفكرة لم تجد قبولا في ذلك الوقت، ولم تنفذ إلا في سنة 1934، وذلك عندما بدأت وزارة الزراعة الأمريكية بإعداد "مشروع حوض نهر تنسي" على أساس البرامج والأداء، وقد تعمقت هذه الفكرة أيضا في سنة 1949 نتيجة توصيات "لجنة هوفر" التي تكونت على مستوى الكونجرس الأمريكي، والتي دعت إلى تبويب الميزانية العامة للولايات المتحدة الأمريكية على أساس البرامج والأنشطة التي تنفذها الحكومة. فنقطة التحول في الميزانية العامة للدولة من ميزانية البنود إلى ميزانية البرامج والأداء بدأت حين ظهر من ينادي بضرورة إدخال أساليب الإدارة العلمية الحديثة في مجال الإدارة الحكومية للتأكد من قيامها بتنفيذ ما يعهد إليها من مهام ووظائف بكفاءة وفعالية وفق الخطة المعتمدة من قبل الحكومة³.

2- مفهوم ميزانية البرامج والأداء:

تعد ميزانية البرامج والأداء إحدى الأدوات التي تمكن الدولة من حسن إدارة المالية العامة، وخاصة فيما يتعلق بالكفاءة والفاعلية والتخصيص الأمثل للموارد، والمساءلة والشفافية، فهي تركز أساسا على تحقيق الأهداف والعوائد الاقتصادية والاجتماعية، وتعتبر طريقة لتنظيم وإدارة البرامج الحكومية، وتشجع على التخطيط والحصول على المعلومات الدقيقة وترشيد الموارد الحكومية، وتبنى ميزانية الأداء على فرضيات ومنطلقات مغايرة تماما لميزانية البنود، فهي تركز على الأهداف والنتائج والمخرجات، وهي تسعى للإجابة على الأسئلة التالية: ما هي الأهداف الرئيسية التي تنوي الحكومة إنجازها؟

¹سوسن الشمراني، موازنة البرامج والأداء، المفاهيم والتطبيق، برنامج الماجستير في مادة الميزانية، محاضرات غير منشورة، جامعة الملك سعود، المملكة العربية السعودية، 1431 هـ - 2010م.

²تشير هنا إلى أن استخدام مصطلح موازنة البرامج والأداء قد تم بتسميات عديدة تعبر جميعها عن مضمون واحد، فأحيانا يستخدم مصطلح موازنة الأداء وأحيانا يستخدم مصطلح موازنة البرامج وغالبا يستخدم المصطلح الذي يجمع بين الاثنين وهو ميزانية البرامج والأداء.

³خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ط3، 2007، ص345.

كيف يمكن تحديد هذه الأهداف وقياسها وعلاقتها بالسياسة العليا للدولة؟ وهي ليست مجرد إدارة تخطيطية ولكنها أداة رقابية إيجابية يمكن عن طريقها بيان مدى الكفاءة في تحقيق الإنجازات خلال الفترات المختلفة¹.

وتعرف بأنها ذلك التصنيف في الميزانية الذي ينقل التركيز من وسائل القيام بالعمل إلى العمل المنجز نفسه، إذ أن الميزانية تعتمد لتحقيق أهداف معينة وليس مجرد شراء سلع وخدمات، ومن ثم فميزانية البرامج والأداء تلقي الضوء على العمل الذي تم أو الخدمة التي أنجزت للتأكد من أن النتائج التي تحققت توازي ما كان مخططا لها².

ولقد عرفت لجنة التنمية الاقتصادية في الولايات المتحدة الأمريكية ميزانية البرامج والأداء كما يلي: "هي مجموعة الأساليب التي بواسطتها يتمكن مدراء البرامج من التركيز على تنفيذ الأهداف التي تقع ضمن مسؤولياتهم بصورة دقيقة، ومقارنة تنفيذ هذه الأهداف حسب الوقت، ساعات العمل والموارد، إن هذا النظام يزود من يستخدمه بمعلومات لا يمكن الحصول عليها من خلال طرق الميزانية التقليدية، إذ يساعد في الحصول على نتائج أساسية ويهيئ قاعدة أفضل لاتخاذ القرارات"³.

كما حددت اللجنة الاستشارية القومية لميزانيات الولايات والميزانيات المحلية في الولايات المتحدة الأمريكية عددا من العناصر التي يجب توافرها بالميزانية العامة لكي توصف هذه الميزانية بالكفاءة والفعالية والاستجابة، وتتمثل هذه العناصر فيما يلي⁴: - تحديد اتجاه سياسات الحكومة.

- ترجمة الضرائب والإيرادات التي تحصل إلى مستوى محدد من الخدمات العامة المؤداة.

- تشرح وتوضح الميزانية لجميع الفئات المعنية أسباب ونتائج ارتفاع أو تدني مستوى الخدمات العامة المؤداة.

- أن تسهل الميزانية عملية ضبط الإنفاق.

- تقوم بتحفيز العاملين وتقويم أدائهم وأداء المنظمات الحكومية وعمل التعديلات المطلوبة.

3- تبويب ميزانية البرامج والأداء، مراحلها وخصائصها

أ- تبويب ميزانية البرامج والأداء: إن ميزانية البرامج والأداء ما هي إلا تبويب حديث لحسابات الميزانية يعطي الأهمية والتركيز 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، لأن التبويب التقليدي للميزانية يظهر ما تشتريه الحكومة ولكن لا يظهر البرامج التي من أجلها تم الشراء ولا مدى الإنجاز الذي يتحقق من هذه البرامج⁵.

ويعتبر هيكل تبويبها أسلوب متقدم من أساليب الميزانية العامة إذا ما قورن بميزانية البنود، وواحدا من الركائز الأساسية للإدارة الحكومية الحديثة، ذلك أن الهيكل الأساسي لهذا التبويب يوفر قاعدة لاتخاذ القرارات من خلال عملية الميزانية العامة، كما يسهل هذا التبويب عملية ربط الميزانية بالأهداف الأساسية التي تتولى الحكومة القيام بها، ويوفر طرق الرقابة

¹ طارق نوير، نحو تطبيق موازنة الأداء لتحقيق الإدارة الرشيدة في الدول العربية، أوراق ندوة ورشة عمل الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة المنعقد بالقاهرة في سبتمبر 2006، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2007، ص 07.

² ديوان المحاسبة للجمهورية اللبنانية بالتعاون مع المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، مرجع سابق، ص 02.

³ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سابق، ص 346.

⁴ يحيى عبد الغني أبو الفتوح، الجوانب الاقتصادية والمالية في الميزانية العامة للدولة، مركز البحوث بمعهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، 1435 هـ-2014 م، ص 186.

⁵ سوسن الشمراني، مرجع سابق، ص 06.

الإدارية على مدى تحقيق الميزانية لأهدافها التي أقرتها السلطة التشريعية، كما يوجه الاهتمام أيضا من خلال عملية اتخاذ القرارات إلى طبيعة العمل المقصود وعلاقته بأهداف السياسة والأداء المخطط سلفا وتكلفته، مما يتطلب إيجاد علاقة مناسبة بين الخطط الطويلة والقصيرة المدى، وذلك من خلال مخطط عمليات الميزانية السنوية، وبالتالي يتعين على التبويب أن يخدم جميع هذه الأغراض في نفس الوقت¹.

يمكن إيجاز الأسس التي يركز عليها تبويب أسلوب ميزانية البرامج والأداء فيما يلي²:

- تحديد البرامج والنشاطات وتحديد أهداف كل منها وتصنيفها وفقا لذلك.

- ربط نظام الحسابات بتصنيف البرامج والنشاطات.

- تجزئة البرامج إلى وحدات أصغر كلما كان ذلك ممكنا واستخدام وسائل القياس للبرامج والأعمال وتقييم الأداء.

من الناحية العملية يحتوي هيكل ميزانية البرامج والأداء على المستويات التبويبية التالية:

● **التبويب الوظيفي:** حيث يتم تقسيم عام للعمليات موجه نحو تحقيق غرض رئيسي للدولة، وتمثل كل وظيفة خدمات مميزة قائمة بذاتها تقدمها الدولة للمواطنين كالتعليم والصناعة والزراعة والصحة والدفاع الوطني.... الخ، ويساعد التبويب على أساس الوظائف بتوضيح الجزء الذي تسهم فيه النفقات العامة في كل خدمة من الخدمات العامة، ويكون ذلك ذو جدوى كبيرة في إعداد وتنفيذ الأهداف السياسية العريضة والأساسية حسب أهميتها عند عرضها على المستويات العليا التشريعية والتنفيذية بشكل يسهل إجراءات الرقابة³.

ويستهدف هذا التبويب استخدام الفئات الوظيفية والفئات الوظيفية الفرعية لتجميع النفقات الحكومية طبقا للأغراض التي تخدمها في المدى القصير والمتوسط، وبصفة عامة فإنه يمكن حصر الخدمات العامة التي تؤديها الدولة في أربعة مجموعات كبيرة من الخدمات وهي: الخدمات العامة وهي تلك المتعلقة بسيادة الدولة والتي لا بد منها كالعدالة والأمن، الخدمات الجماعية وهي الضرورية للمعيشة المشتركة للسكان كتوصيل الكهرباء وشق الطرقات، الخدمات الاجتماعية وهي تتعلق بتقديم الخدمات الأساسية لأفراد المجتمع كالصحة والتعليم، والخدمات الاقتصادية وهي تتعلق بقطاع الأعمال والتي تقدم على أساس تجاري كخدمات الدولة في مجال الزراعة أو المناجم... الخ⁴.

● **التبويب حسب البرامج:** تحتوي كل وظيفة من الوظائف الرئيسية للدولة على مجموعة من البرامج، ولهذا يعتبر البرنامج الواحد تقسيما فرعيا من الوظائف الرئيسية للدولة وأحد مكوناتها. ويضم البرنامج الأعمال المتوقع تنفيذها في آجال معينة، باتخاذ إجراءات محددة، ويتم التعبير عنها في صورة نفقات تبرزها الميزانية العامة، ويتضمن البرنامج عادة بيانات عامة تتناول موضوع البرنامج وجهة تنفيذه وأهدافه وتمويله ووحدات أدائه وإيراداته، ومدى ارتباطه بالبرامج الأخرى، وأية بيانات أخرى ضرورية لتوضيح خصائص البرنامج، ويمكن لإدارة واحدة أن تنفذ أكثر من برنامج، كما يمكن لأكثر من إدارة أن تشترك في برنامج واحد. وتقسم البرامج حسب طبيعتها إلى ثلاثة أنواع هي⁵:

¹لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 196.

²سوسن الشمراني، مرجع سابق، ص 12.

³مؤيد عبد الرحمن الدوري، طاهر موسى الجناحي، إدارة الموازنات العامة، دار زهران، عمان، الأردن، 1999، ص 193.

⁴لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص ص 197-198.

⁵نفس المرجع، ص 200.

- برامج جارية وتختص بتنفيذ عمل جار كإدارة أقسام دراسية أو مستشفيات قائمة أو مشاريع تحت الإنتاج أو صيانة مرافق موجودة.

- برامج استثمارية وتختص بتنفيذ مشاريع استثمارية خلال مدة البرنامج كإقامة جامعة أو بناء إدارة عمومية أو بناء مجمع سكني.

- برامج تحويلات رأسمالية وتعلق بسداد أقساط القروض طويلة الأجل والدفعات المقدمة المتعلقة بالاستثمار والتي سترد بعد انتهاء السنة المالية والالتزامات الواجبة الأداء خلال السنة المالية موضوع التقدير.

كما تقسم البرامج تبعا لطبيعة الإنفاق، بحيث يتم توزيع الاعتمادات داخل البرنامج الواحد حسب طبيعة النفقة، فتظهر اعتمادات المرتبات والأجور والمصاريف الجارية والمصاريف الاستثمارية والتحويلات الرأسمالية وغيرها.

● **التبويب حسب الأنشطة:** يتفرع من كل برنامج أو من كل فرع من فروع عدد من الأنشطة التي يمثل كل نشاط منها مجهود من العمل المبذول في إطار مكونات البرنامج أو أحد فروعها، فالنشاط هو مجموعة من الأعمال التي ينقسم إليها البرنامج، ويفيد تبويب الأنشطة في داخل الإدارة في تحديد أساس لعمل الميزانية والرقابة على العمل، ويجب أن يعكس النشاط على قدر الإمكان مسؤولية محددة لقسم من أقسام الإدارة، وأن يكون أساسا للحسابات التي تسجلها الإدارة، ويتميز النشاط بمجموعة من المواصفات منها¹:

- تجانس نوعية العمل المبذول في النشاط ووحدة أداء إنتاجه.

- إمكانية قياس عبء العمل الذي يتضمنه النشاط، وفقا لمعايير قياسية تخص النشاط ذاته.

- توافق النشاط مع الهيكل التنظيمي للإدارة العامة.

والأنشطة في ميزانية البرامج والأداء هي نقطة التركيز بالنسبة للإدارة، حيث تشكل الأساس الأول في إعداد وتقديم الميزانية والحسابات ومتابعة التنفيذ، والخاصية المميزة للنشاط أنه يمثل تجمعا للعمليات أو الواجبات التي تعتبر ذات فائدة للمسؤولين بالهيئة لدى اتخاذ القرارات الإدارية وتحليل الأداء، ولكي تفي الأنشطة بهذه الأغراض على وجهها الأكمل يستحسن أن تزود ببعض أدوات القياس الإحصائية عن عبء العمل والاستفادة من الأفراد وتكاليف الوحدة... الخ².

يتضح مما سبق أن هيكل ميزانية البرامج والأداء يخضع أساسا إلى مبدأ البرمجة، الذي يعتمد على التسلسل المنطقي لمستويات الوظائف والبرامج والأنشطة، ثم الأعمال الفرعية التي تتضمن تنفيذ هذه المستويات المتتالية.

ب- مراحل ميزانية البرامج والأداء: تختلف ميزانية البرامج والأداء عن ميزانية البنود اختلافا جوهريا من حيث المراحل التي تمر بها، حيث تمر خلال السنة المالية بخمسة مراحل على التوالي نوردتها فيما يلي³:

*** المرحلة الأولى:** وتضم مجموعة من الإجراءات كما يلي:

- تقسم الميزانية العامة وتبويب وفقا لبرامج حكومية ترغب الحكومة في تنفيذها خلال السنة القادمة.

¹لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص ص200-201.

²نفس المرجع، ص201.

³حكومة دبي، دائرة المالية، سلسلة دراسات التطوير المالي في القطاع الحكومي، تطوير الموازنة العامة والتحول لموازنة البرامج والأداء في إمارة دبي، 2008، ص25.

- تقسم البرامج حسب طبيعتها إلى برامج استثمارية وبرامج جارية.
- تقسم البرامج إلى مجموعة من المشاريع والأنشطة وهي التي تبنى عليها تقديرات الاعتمادات.

* المرحلة الثانية: وتتضمن ما يلي:

- وضع جميع أعمال الوحدات الحكومية تحت بند مشروع أو نشاط محدد.
- إدراج النشاط أو المشروع ضمن برنامج رئيسي يتبع وحدة حكومية معينة.
- تحديد نصيب كل وحدة حكومية من الاعتمادات وفقا للتقسيم الوظيفي (مشاريع وأنشطة)

* المرحلة الثالثة: وتضم هذه المرحلة ما يلي:

- ترجمة أنشطة ومشاريع الوحدات الحكومية إلى وحدات أداء (متعلقة بالسلع أو الخدمات المقدمة)
- الاعتماد على طرق فنية محددة لوضع وحدات الأداء (ساعات عمل، تكلفة الوحدة ...)

* المرحلة الرابعة: وتتطلب ما يلي:

- تحديد تكلفة وحدة الأداء لكل وحدة حكومية (تكون معيارية) لتحديد الاعتماد المطلوب للوحدة الحكومية.
- التزام الوحدة الحكومية بتنفيذ عدد وحدات الأداء (تكون رقابة الأداء كمية ونوعية)

* **المرحلة الخامسة:** هي الأخيرة وتكون في نهاية السنة المالية، يتم خلالها القيام بمقارنة ما تم إنجازه فعلا بالتقديرات التي تم وضعها في البداية، وهي مرحلة متعلقة بتقييم الأداء للوحدات الحكومية ومحاسبة ومسائلة المسؤولين عن الإنجاز.

ج- خصائص ميزانية البرامج والأداء: إن أهم الخصائص التي تميز ميزانية البرامج والأداء تتمثل فيما يلي¹:

- تهتم بالبرامج والأنشطة التي يعهد إلى الوحدات الإدارية الحكومية مهمة تنفيذها أو القيام بها، وبناء على هذا فإنه يتحدد نطاق القياس المالي بمجموعة من البرامج مقسمة إلى أنشطة ومشاريع فرعية، ويهدف القياس المالي إلى تحديد تكلفة كل برنامج على حدة، كما أن عملية الميزانية في صورتها النهائية تمثل حجم الإنفاق عن سنة مالية في شكل برامج.

- تصنيف الميزانية تصنيفا وظيفيا طبقا للبرامج التي تسعى الحكومة إلى القيام بها، فيتم إعداد الميزانية في شكل مجموعة من البرامج بما في ذلك تكاليف تنفيذها كما صادقت عليها السلطة التشريعية.

- تنطبق قاعدة سنوية الميزانية على ميزانية البرامج والأداء مع ربطها بفترة البرامج والأنشطة لكل وحدة إدارية وحكومية على حدة، فهذا النوع من الميزانيات يهتم أساسا بتكاليف التنفيذ المطلوب تمويلها خلال سنة مالية واحدة.

- تتطلب ميزانية البرامج والأداء أن يكون العاملون في أجهزة الميزانية من المتخصصين في العلوم الإدارية الحديثة مثل محاسبة التكاليف والمحاسبة الإدارية والتحليل المالي.

¹خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سابق، ص ص 324-325.

ثانياً-أهداف ومزايا ميزانية البرامج والأداء على صعيد الفعالية والكفاءة في إدارة الميزانية العامة

من خلال ما تقدّم حول ميزانية البرامج والأداء، نلاحظ أن هذا النموذج يعتبر بالفعل ثورة حقيقية في مجال المالية العامة، أحدثت تغييرات جذرية في شكل وطبيعة الميزانية العامة وطرق إعدادها وتبويبها ومراحلها، حيث أن فلسفة هذا النموذج تنطلق من مبدأ أساسي وهو الاهتمام بالأهداف والنتائج المراد الوصول إليها من خلال أي برنامج للإنفاق العام ثم البحث عن الموارد المالية اللازمة لذلك، أي أنها تهتم بالمرجعات (النتائج والأهداف) أكثر من الاهتمام بالمدخلات (الموارد المالية). رغم ذلك إلا أنه من الناحية العملية هناك العديد من المشاكل والعراقيل التي تواجه محاولات تطبيقها.

فميزانية البرامج والأداء تعتبر النموذج الأكثر فعالية من بين النماذج الأخرى التي تم استحداثها في هذا المجال، فهي تهدف إلى إرساء قواعد حديثة في تسيير الموارد المالية العامة للدولة بما يضمن تحقيق الفعالية والكفاءة المطلوبة في ذلك، وفيما يلي سنقوم بتوضيح الأهداف والمزايا التي تتحقق من خلال تطبيق هذا النموذج.

1- أهداف ميزانية البرامج والأداء: يمكن تلخيص الأهداف الرئيسية لميزانية البرامج والأداء فيما يلي¹:

- تحديد الأهداف الكبرى لكل جهة أو هيئة حكومية طبقاً لاختصاصاتها والقرارات الصادرة بشأنها.
- رسم الوسائل اللازمة لتحقيق كل هدف، أي اقتراح برامج محددة مع بيان النتيجة المرجوة من كل واحد منها ضمن إطار الأهداف الرئيسية التي تسعى الدولة إلى تحقيقها.
- تحليل كل برنامج وتحديد عناصر كلفته وتجميعها وبيان الإدارة والموظفين المسؤولين عن التنفيذ.
- وضع معايير لقياس العمل بالنسبة لكل برنامج وفروعه أثناء التنفيذ.
- تقييم الأداء الفعلي وتحديد انحرافاته ومبرراته في ضوء معايير القياس المعتمدة.
- كما أن هناك أهداف تتحقق على مستوى الإدارة المالية العامة التي تتميز بالكفاءة والفعالية من منظور اقتصادي كلي تتمثل فيما يلي²:

- المساعدة في تحقيق التوازن الاقتصادي الكلي من خلال دراسة واقعية لكل من الموارد المالية المتاحة والمستقبلية.
- تحسين عملية تخصيص الموارد المالية نحو أولويات إستراتيجية موضوعة لقطاعات معينة بهدف دعمها لقيادة النمو.
- دعم الالتزام المالي المحدد مسبقاً بالموارد المالية العامة (الاعتمادات) من خلال التركيز على البرامج الرئيسية والفرعية.
- وضع قواعد مالية مستقرة تعتمد على استقلالية الدوائر الحكومية وزيادة الحافز لاستخدام أفضل فعال للموارد المالية.

والهدف الرئيسي لميزانية البرامج والأداء هو أنها تسمح بقياس الانجازات وفعالية الأداء على الصعيدين المالي والمادي، ويتضمن قياس الأداء عدة جوانب أهمها³:

- وضع مجموعة وحدات للعمل أو مؤشرات.

¹ مؤيد عبد الرحمن الدوري، طاهر موسى الجنابي، مرجع سابق، ص 190.

² حكومة دبي، مرجع سابق، ص 31.

³ مؤيد عبد الرحمن الدوري، طاهر موسى الجنابي، مرجع سابق، ص 190-191.

- تحديد الأعمال والأنشطة المقترح قياسها.
 - تجميع المعلومات لتحديد التكلفة الإجمالية.
 - وضع مؤشرات لقياس الفعالية.
 - إمكانية قياس الأداء الفعلي من خلال التحليل والمقارنة في ظل وجود مؤشرات القياس.
- 2- مزايا تطبيق ميزانية البرامج والأداء:** هناك مزايا كثيرة تتحقق على مستوى الإدارة المالية العامة نتيجة لتطبيق ميزانية البرامج والأداء، يمكننا توضيح أهم المزايا التي تتحقق كما يلي¹:
- تساعد على ربط النتائج المتوقعة برسالة وأهداف الجهة الحكومية.
 - المساعدة على توفير البيانات التي تحدد طبيعة وماهية المخرجات وتكلفتها المالية وربطها بالمنافع (الآثار) التي تسعى إليها الحكومة، وبالتالي تكون قرارات توزيع الموارد مدعّمة بالبيانات والمعلومات اللازمة لذلك.
 - المساعدة على تقوية وتعزيز مبادئ الإدارة المالية في القطاع الحكومي وبالتالي تطوير كيفية توزيع الموارد المالية المتاحة وإدارتها وتحسين أداء الخدمات الحكومية المقدمة.
 - توضيح ماذا تم من أعمال أو خدمات خلال السنة المالية السابقة وتكلفة كل برنامج أو مشروع.
 - إقرار مبدأ المساءلة والمسؤولية حيث تحدد المسؤول عن أداء الأعمال.
 - التركيز على المخرجات (الخدمات) بدلاً من التركيز على المدخلات (الموارد المالية والبشرية).
 - رفع مستوى الجودة المتعلقة ببيانات الأداء المتاحة للحكومة والمسؤولين في المؤسسات بما يساعد ذلك في التخطيط الاستراتيجي وتوزيع الموارد والرقابة على العمليات.
 - كما تتحقق مزايا أخرى على صعيد المالية العامة للدولة في المدين المتوسط والطويل نتيجة لتطبيق ميزانية البرامج والأداء، يمكن أيضاً توضيحها فيما يلي²:
 - تحسين عملية اتخاذ القرارات الخاصة بتوزيع الاعتمادات المالية حيث ينصب التركيز على برامج رئيسية وفرعية لها مخرجات يمكن قياسها.
 - تحسين جودة المعلومات المستخدمة في التخطيط الاستراتيجي لدى مدراء الدوائر الحكومية نظراً لامتلاك كل دائرة مجموعة من الأهداف المحددة والقابلة للقياس.
 - زيادة جودة الخدمات العامة واستجابتها لاحتياجات العملاء حيث أن كل برنامج رئيسي أو فرعي لكل دائرة حكومية مرتبط بوحدة أداء محددة.
 - استخدام أفضل للموارد المالية العامة في تقديم الخدمات العامة ومنح مسؤولي الدوائر الحكومية صلاحية أكبر لتحقيق الأهداف المتفق عليها.

¹ديوان المحاسبة للجمهورية اللبنانية بالتعاون مع المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، مرجع سابق، ص 04.

²حكومة دبي، مرجع سابق، ص 31-32.

الخلاصة:

من خلال التطرق لمختلف المفاهيم الأساسية للميزانية العامة للدولة والجوانب التطبيقية لها، نستنتج أن محاولات تطوير أساليب التحكم في الموارد المالية العامة من خلال استحداث النماذج الحديثة المعتمدة في إدارة الميزانية العامة في العديد من دول العالم، جاءت كاستجابة لمتطلبات تحقيق كفاءة وفعالية الأداء المالي والاقتصادي للأجهزة الحكومية.

في هذا الإطار، اتجهت العديد من دول العالم إلى تبني نماذج وأساليب أخرى في إدارة الميزانية العامة، أهمها ميزانية البرامج والأداء، هذه الأخيرة التي تبعث على الاهتمام أولاً بالأهداف والنتائج المستهدفة من الأنشطة المالية العامة، ثم البحث عن الموارد المالية اللازمة لتحقيق تلك الأهداف ثانياً، وبالتالي فهي تشكل أسلوباً فريداً في تحقيق الفعالية والنجاعة الاقتصادية للأداء المالي للحكومات.

بالرجوع إلى حالة الجزائر، فإن دور الدولة في مجال التنمية من خلال النفقات العامة يعرف تزايداً من فترة لأخرى، سواء في مرحلة التخطيط المركزي عندما تبنت الجزائر المنهج الاشتراكي، أو في مرحلة الإصلاحات الاقتصادية والتحول نحو اقتصاد السوق، ويرجع ذلك أساساً إلى أن الدولة كعون اقتصادي تمتلك الموارد المالية اللازمة للقيام بهذا الدور، وذلك من خلال محاولة استغلال الموارد المالية التي تحققها الخزينة العمومية من الجباية البترولية على وجه الخصوص، الأمر الذي يدعونا للقول بأن تطوير وتحديث نظام الميزانية العامة يشكل ضرورة قصوى في الوقت الراهن .

وقد جاء اهتمام السلطات العمومية بتنظيم وضبط تسيير الميزانية العامة كإحدى الأدوات الرئيسية التي تملكها الدولة للتأثير على مختلف المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، متزامناً مع إطلاق العديد من المخططات والبرامج التنموية، وذلك منذ فترة الستينات من القرن الماضي، حيث لعبت الدولة ومن خلالها الميزانية العامة دوراً رئيسياً في تمويل تلك البرامج. أما على مستوى تطور أسلوب وطريقة إدارة الميزانية العامة للدولة في الجزائر، ومن خلال ما تناولناه حول التطورات التي عرفتها، فقد مرت بالعديد من المراحل من حيث إصدار العديد من النصوص التشريعية والأنظمة، حيث أدت تلك التطورات إلى تكوين وبلورة نظام الميزانية العامة للدولة الجزائرية وتحديد ملامحها من الاستقلال إلى غاية اليوم، والتي تميزت بكونها مراعية لمختلف المبادئ والقواعد والمراحل المتعارف عليها في إدارة وتسيير الميزانية العامة للدولة في العالم.

رغم ذلك إلا أن نظام الميزانية العامة في الجزائر لازال بعيداً عن العديد من الممارسات والتطبيقات الأخرى التي أصبحت معتمدة في العديد من دول العالم، هذه الممارسات التي تعتبر من متطلبات الحوكمة، كالشفافية في إدارة الميزانية العامة، حيث أن نظام الميزانية في الجزائر يعتبر من أضعف الأنظمة في العالم من حيث الشفافية والوضوح وإمكانية المساءلة.

في هذا الإطار، فإن الميزانية العامة للدولة في الجزائر لم تواكب التطورات والتوجهات الحديثة في هذا المجال في العالم، حيث لا زالت تطبعها الممارسات التقليدية في جوانب عديدة، فمن حيث تبويب الميزانية العامة للدولة لا تزال ميزانية البنود هي النمط المعتمد في الجزائر، رغم السلبات التي يتميز بها هذا النموذج، حيث لم يتم تطوير نظام الميزانية من خلال تبني نماذج أخرى، بما يتوافق مع متطلبات الكفاءة والفعالية في إدارة الموارد المالية العامة، كنموذج ميزانية البرامج والأداء. من هنا، ومن وجهة نظرنا، فإنه من الضروري في الوقت الراهن العمل على تبني ميزانية البرامج والأداء كنموذج حديث في الإدارة المالية العامة، وذلك بغرض تحقيق المزايا التي يمتاز بها، والتي سبق ذكرها.

فالمشاكل والعراقيل التي تواجهها الحكومات الجزائرية في تحقيق فعالية وكفاءة برامج الإنفاق العام، سواء بالنسبة لنفقات التسيير أو نفقات التجهيز والاستثمار، ليست ذات طبيعة كمية بل هي مشاكل تتعلق بكيفية توجيه وإدارة عملية الإنفاق، وبالتالي فإن هناك ضرورة لتطوير نظام الميزانية العامة المعتمد حاليا والتوجه نحو نموذج ميزانية البرامج والأداء كأحد أهم النماذج التي تم ابتكارها وتطويرها ويجري تطبيقها في العديد من دول العام.

فالمقاربات الدولية المعاصرة تتجه نحو البحث عن أساليب ونماذج تدعم وتحقق الفعالية والكفاءة في إدارة الشؤون المالية العامة، من أجل تحقيق الرشادة الاقتصادية في الإنفاق العام وحسن استخدام الموارد المالية العامة المتاحة، وبالتالي تحسين أداء الأجهزة الحكومية وتفعيل دور الدولة في القيام بوظائفها بما يخدم عملية دفع التنمية والمساهمة الإيجابية في الرقي بالاقتصاد والمجتمع. في الأخير يمكن القول بأن تطبيق نموذج ميزانية البرامج والأداء في الجزائر يتطلب تهيئة المناخ اللازم لذلك وتوفير الشروط والمستلزمات الضرورية، ويكون ذلك من خلال:

- الاهتمام بالجانب القانوني والتنظيمي، وذلك بإصدار النصوص الكفيلة بإعادة النظر في نظام المحاسبة العمومية ومهام ووظائف الأطراف الفاعلة في هذا المجال بما يتوافق مع متطلبات تطبيق ميزانية البرامج والأداء.
- العمل على تكوين ورسكلة العنصر البشري، من خلال القيام بدورات تكوينية حول آليات وأساليب العمل في ظل تطبيق ميزانية البرامج والأداء، ويعتبر ذلك من المحددات الرئيسية لنجاح أو فشل تطبيق هذا النموذج، خاصة وأن أساليب وطرق العمل تختلف تماما عنها في ظل النظام المعمول به حاليا.
- العمل على وضع مؤشرات ومعايير محددة لقياس الأداء في مختلف الإدارات والمؤسسات العمومية، والتخلي عن الأساليب والطرق المعمول بها حاليا والتي تهم بمدى مشروعية الإنفاق فقط دون الاهتمام بالمرحلات أو النتائج المحققة من عملية الإنفاق.
- نشر الوعي لدى مختلف الأطراف الفاعلة في مجال المالية العامة (الأمر بالصرف، المحاسب العمومي، المراقب المالي...) بضرورة وأهمية تغيير طرق وأساليب العمل والانتقال من الاهتمام بالاعتمادات المالية المتوفرة وكيفية صرفها إلى الاهتمام أكثر بمدى تحقيق النتائج والأهداف من وراء عملية الإنفاق.
- توفير أنظمة معلومات دقيقة متعلقة بالمعطيات الاقتصادية والاجتماعية وذلك بغرض التمكن من الحصول على البيانات الدقيقة والضرورية حول حجم الإيرادات والنفقات المقدرة في المدى المتوسط والطويل، بما يساعد على التخطيط للبرامج وقياس أدائها في المدى المتوسط واستباق التغيرات التي يمكن أن تحول دون تحقيق الفعالية والكفاءة، وفي هذا الإطار هناك ضرورة لاستخدام التكنولوجيات الحديثة في هذا المجال.
- التطبيق التدريجي لميزانية البرامج والأداء، ويكون ذلك من خلال القيام بإصلاحات وتغييرات تدريجية وتطبيقه في قطاعات أو دوائر وزارية معينة كمرحلة تجريبية أولية ثم تعميمه لاحقا، حيث أن الدول التي نجحت في تطبيق هذا النموذج هي الدول التي اعتمدت أسلوب الإصلاح التدريجي لنظام الميزانية.

قائمة المراجع:

الكتب:

- 1- جمال لعمارة، أساسيات الموازنة العامة للدولة، المفاهيم والقواعد والمراحل والاتجاهات الحديثة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ط1، 2004.
- 2- جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ط1، 2004.
- 3- خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ط3، 2007.
- 4- قاسم إبراهيم الحسيني، المحاسبة الحكومية والميزانية العامة للدولة، مؤسسة الوراق، عمان، الأردن، 1999.
- 5- مؤيد عبد الرحمن الدوري، طاهر موسى الجنابي، إدارة الموازنات العامة، دار زهران، عمان، الأردن، 1999.
- 6- يحيى عبد الغني أبو الفتوح، الجوانب الاقتصادية والمالية في الميزانية العامة للدولة، مركز البحوث بمعهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، 1435 هـ-2014 م.

المقالات:

- 1- سوسن الشمراي، موازنة البرامج والأداء، المفاهيم والتطبيق، برنامج الماجستير في مادة الميزانية، محاضرات غير منشورة، جامعة الملك سعود، المملكة العربية السعودية، 1431 هـ-2010 م.
- 2- طارق نوير، نحو تطبيق موازنة الأداء لتحقيق الإدارة الرشيدة في الدول العربية، أوراق ندوة وورشة عمل الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة المنعقد بالقاهرة في سبتمبر 2006، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2007.

التقارير والمنشورات:

- 1- حكومة دبي، دائرة المالية، سلسلة دراسات التطوير المالي في القطاع الحكومي، تطوير الموازنة العامة والتحول لموازنة البرامج والأداء في إمارة دبي، 2008.
- 2- ديوان المحاسبة للجمهورية اللبنانية بالتعاون مع المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، دليل اللقاء التدريبي حول "أهمية التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء ودور الجهاز الأعلى للرقابة في ذلك"، بيروت، لبنان، الفترة من 2009/09/28 إلى 2009/10/02.
- 3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، "وزارة المالية خمسون سنة من الانجاز"، منشورات وزارة المالية، مديرية الاتصال، الجزائر، 2012.

القوانين:

- 1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 09-09 المؤرخ في 13 محرم 1431 الموافق لـ 30 ديسمبر 2009 يتضمن قانون المالية لسنة 2010، (الجريدة الرسمية)، العدد 78، صادرة بتاريخ 14 محرم 1431 الموافق لـ 31 ديسمبر 2009، الملاحق، الجدول "أ".
- 2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الاقتصاد، قانون رقم 90-21 مؤرخ في 24 محرم 1411 هـ الموافق لـ 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية (الجريدة الرسمية) العدد 35 المؤرخة في 15 أوت 1990.
- 3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، بدون وزارة، قانون رقم 88-05 مؤرخ في 22 جمادى الأولى 1408 هـ الموافق لـ 12 يناير 1988 يعدل ويتم القانون 84-17 (الجريدة الرسمية) العدد 02 المؤرخة في 13 يناير 1988.
- 4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الاقتصاد، قانون رقم 84-17 مؤرخ في 08 شوال 1404 هـ الموافق لـ 07 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية (الجريدة الرسمية) العدد 28 المؤرخة في 10 يوليو 1984.