

تشريح الموازنة: مقارنة نقدية لمنظومات إدارة المالية
العامة وأثرها على السياسات في مصر والجزائر
وفرنسا

إعداد: د. محمد كمال عرفه الرخاوي

الباحث والمستشار القانوني والمحاضر الدولي في
القانون

فهرس الدراسة المقارنة

مقدمة: المال العام كمعيار لفعالية الدولة

المبحث الأول: الأطر التشريعية والمؤسسية: بين
المركزية واللامركزية

المطلب الأول: فرنسا.. استقلالية المؤسسات وقوة

البرلمان

المطلب الثاني: الجزائر.. هيمنة السلطة التنفيذية
ومحاولات الإصلاح

المطلب الثالث: مصر.. التحول من البيروقراطية إلى
الحكومة الرقمية

المبحث الثاني: منهجيات إعداد الموازنة وتأثيرها على
السياسات

المطلب الأول: النموذج الفرنسي: الموازنة البرامجية
الصارمة (LOLF)

المطلب الثاني: النموذج الجزائري: الانتقال الصعب
من الوسائل إلى النتائج

المطلب الثالث: النموذج المصري: موازنة البرامج
والأداء كتوجه استراتيجي

المبحث الثالث: الشفافية والرقابة: محركات تصحيح
المسار

المطلب الأول: دور البرلمان في الرقابة المالية
(مقارنة الصلاحيات)

المطلب الثاني: أجهزة الرقابة العليا: بين
الاستقلالية والتبعية

المطلب الثالث: انفتاح البيانات المالية ومشاركة
المواطن

المبحث الرابع: التكنولوجيا الحديثة وأثرها على كفاءة
الإنفاق

المطلب الأول: الرقمنة الشاملة في الإدارة
الفرنسية (Chorus)

المطلب الثاني: تحديات الميكنة في الجزائر ومصر

المطلب الثالث: الأثر المباشر للتكنولوجيا على جودة السياسات العامة

المبحث الخامس: دراسة حالة لتأثير المنظومة على سياسات محددة

المطلب الأول: سياسة الدعم والحماية الاجتماعية

المطلب الثاني: سياسة الاستثمار العام والبنية التحتية

المطلب الثالث: سياسة الاستجابة للأزمات (جائحة كورونا نموذجاً)

المبحث السادس: الدروس المستفادة ورؤية مستقبلية للتكامل العربي-الأوروبي

المطلب الأول: الفجوات الرئيسية بين النماذج الثلاثة

المطلب الثاني: توصيات لنقل التجربة الفرنسية
للواقعين المصري والجزائري

المطلب الثالث: خارطة طريق لتعزيز أداء السياسات
العامة عبر الإصلاح المالي

خاتمة: نحو عقد اجتماعي مالي جديد

مقدمة: المال العام كمعيار لفعالية الدولة

تُعد منظومة إدارة المالية العامة (PFM) المرآة
العاكسة لفعالية الدولة في تنفيذ سياساتها. فبينما
تضع الحكومات خططاً طموحة للتنمية والتعليم
والصحة، تظل قدرة هذه الخطط على التحول إلى واقع
ملموس مرهونة بكيفية إدارة الموارد المالية. وتقدم كل
من فرنسا، والجزائر، ومصر نماذج متباينة تعكس
مسارات تاريخية وسياسية مختلفة.

فرنسا، بوصفها رائدة الموازنة القائمة على النتائج في أوروبا عبر قانون 2001 (LOLF)، تمثل النموذج المتقدم الذي نجح في ربط كل يورو بإنجاز ملموس. الجزائر، التي ورثت النظام الفرنسي وعدلت عليه، تواجه تحدياً مزدوجاً بين الإرث البيروقراطي المركزي ومحاولات التحديث. أما مصر، فتشهد تحولاً جذرياً وسريعاً نحو الرقمنة والموازنة البرمجية كجزء من رؤية إصلاحية شاملة.

تهدف هذه الدراسة المقارنة إلى تشريح هذه المنظومات الثلاث، ليس فقط من الناحية الفنية المحاسبية، بل من زاوية تأثيرها المباشر على جودة السياسات العامة. كيف تؤثر طريقة صياغة الموازنة في باريس أو القاهرة أو الجزائر على حياة المواطن؟ وأين تكمن نقاط القوة والضعف التي تحدد نجاح أو فشل المشاريع الوطنية؟

المبحث الأول: الأطر التشريعية والمؤسسية: بين المركزية واللامركزية

المطلب الأول: فرنسا.. استقلالية المؤسسات وقوة البرلمان

تعتمد فرنسا على إطار تشريعي متين يتجسد في القانون العضوي لقوانين المالية (LOLF) الصادر عام 2001، والذي حل محل قانون 1959. يتميز هذا الإطار بمنح البرلمان سلطة رقابية وتشريعية واسعة؛ فلا تُقر الموازنة إلا بعد نقاش عميق حول المهام والبرامج وليس مجرد بنود إنفاق.

الميزة الأبرز في النموذج الفرنسي هي استقلالية الأجهزة الرقابية مثل محكمة الحسابات (Cour des Comptes) التي تتمتع بصلاحيات قضائية وإدارية واسعة، وتقاريرها ملزمة وتتبع علناً. هذا التوازن المؤسسي يضمن أن تكون السياسات العامة خاضعة

لمساءلة مستمرة، مما يقلل من الهدر ويرفع الكفاءة.

المطلب الثاني: الجزائر.. هيمنة السلطة التنفيذية
ومحاولات الإصلاح

في الجزائر، ينظم المجال المالي القانون العضوي لقوانين المالية (تعديلات 2012 و2021). ورغم النصوص المتقدمة التي تتبنى مفاهيم الأداء والنتائج، إلا أن الواقع المؤسسي لا يزال يغلب فيه دور السلطة التنفيذية (وزارة المالية) في صياغة وتنفيذ الموازنة.

دور البرلمان الجزائري في التعديل والرقابة المالية، رغم توسعه النظري، يواجه تحديات عملية تتعلق بالوقت المحدد للمناقشة وتعقد الوثائق المالية. كما أن أجهزة الرقابة تعمل ضمن منظومة إدارية مركزية قوية، مما قد يؤثر أحياناً على حدة النقد الموجه للسياسات الفاشلة مقارنة بالنموذج الفرنسي.

المطلب الثالث: مصر.. التحول من البيروقراطية إلى الحكومة الرقمية

تعتمد مصر حالياً على قانون الموازنة العامة للدولة ولائحته التنفيذية، مع توجه قوي نحو تحديث الإطار التشريعي ليتواءم مع معايير الموازنة القائمة على النتائج. شهدت السنوات الأخيرة تعزيزاً لدور الجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية، لكن التحدي الأكبر كان في كسر الجمود البيروقراطي التاريخي.

تميزت مصر مؤخراً بدمج مفاهيم الحكومة في صلب القوانين المنظمة للمالية العامة، ومنحت البرلمان سلطات أكبر في مناقشة البنود، غير أن الثقافة المؤسسية لا تزال في طور الانتقال من تنفيذ البنود إلى تحقيق الأهداف.

المبحث الثاني: منهجيات إعداد الموازنة وتأثيرها على السياسات

المطلب الأول: النموذج الفرنسي: الموازنة البرامجية الصارمة (LOLF)

يُعد تطبيق فرنسا لقانون LOLF ثورة حقيقية. فالموازنة لم تعد مقسمة حسب الوزارات، بل حسب مهام استراتيجية وبرامج.

كل برنامج له مدير مسؤول ومؤشرات أداء دقيقة. إذا لم تحقق السياسة التعليمية مثلاً مؤشرات النجاح المحددة، يتم مراجعة التمويل في السنة التالية. هذا الربط الآلي بين النتيجة والمال أجبر الوزراء ومديري الإدارات على تصميم سياسات واقعية وقابلة للقياس، مما قلل بشكل كبير من المشاريع الشكلية.

المطلب الثاني: النموذج الجزائري: الانتقال الصعب من الوسائل إلى النتائج

تبنت الجزائر رسمياً الموازنة القائمة على النتائج في نصوصها القانونية، وحاولت تطبيق منهجية التصنيف البرنامجي. ومع ذلك، لا يزال التطبيق العملي يعاني من هيمنة منطق الوسائل (شراء معدات، دفع رواتب) على منطق النتائج.

كثيراً ما تُعد السياسات العامة بمعزل عن القيود المالية الدقيقة، أو تُصرف الاعتمادات لاستهلاك الميزانية دون تحقيق الأثر المطلوب. الفجوة بين النص القانوني الداعم للأداء والواقع التنفيذي تجعل تأثير المالية العامة على تحسين السياسات أقل حدة مقارنة بفرنسا.

المطلب الثالث: النموذج المصري: موازنة البرامج والأداء كتوجه استراتيجي

تشهد مصر قفزة نوعية في تطبيق الموازنة القائمة على البرامج والأداء. بدأت الحكومة بتصنيف الموازنة حسب البرامج في قطاعات رائدة (مثل الصحة والتعليم)، وربطت اعتمادات الوزارات بمؤشرات أداء واضحة في وثيقة الموازنة.

هذا التحول بدأ يفرز سياسات عامة أكثر تركيزاً؛ فبدلاً من توزيع الأموال بشكل عشوائي، يتم توجيه الاستثمارات نحو مشاريع ذات عائد تنموي واضح. ومع ذلك، لا يزال التحدي قائماً في تعميم هذا النموذج على كافة الوحدات الحكومية وضبط دقة بيانات مؤشرات الأداء.

المبحث الثالث: الشفافية والرقابة: محركات تصحيح المسار

المطلب الأول: دور البرلمان في الرقابة المالية (مقارنة الصلاحيات)

في فرنسا، يتمتع البرلمان بوقت كافٍ (أشهر) لمناقشة مشروع الموازنة، ولجان متخصصة تفحص كل برنامج بدقة، ولها حق تعديل توزيع الاعتمادات داخل المهام. هذا يجعل الموازنة نتاج تفاوض سياسي حقيقي يعكس أولويات المجتمع.

في الجزائر ومصر، رغم التطور الملحوظ في أدوار اللجان المالية بالبرلمان، إلا أن الوقت المخصص للمناقشة غالباً ما يكون ضاعطاً، وتعديل البنود يخضع لقيود إجرائية صارمة تحمي التوازن المالي الكلي الذي ترسمه الحكومة. هذا يحد أحياناً من قدرة المشرعين على تصحيح مسار السياسات العامة قبل إقرارها.

المطلب الثاني: أجهزة الرقابة العليا: بين الاستقلالية والتبعية

تتمتع محكمة الحسابات الفرنسية باستقلال كامل وتنشر تقارير سنوية مفصلة تنتقد فيها بوضوح فشل سياسات معينة، مما يضغط على الحكومة للإصلاح.

في المقابل، تعمل الأجهزة المماثلة في الجزائر (غرفة المحاسبة) ومصر (الجهاز المركزي للمحاسبات) كأذرع رقابية قوية، لكن طبيعة تقاريرها وآليات متابعة تنفيذ توصياتها تختلف. في مصر، هناك تعاون وثيق بين الجهاز وهيئات الرقابة الأخرى لضمان التنفيذ، بينما في الجزائر تسعى الغرفة لتعزيز دورها الاستشاري والرقابي في ظل الإصلاحات الجديدة.

المطلب الثالث: انفتاح البيانات المالية ومشاركة المواطن

تصدر فرنسا العالم في الموازنة المفتوحة، حيث تتوفر

بيانات الموازنة لكل مواطن بشكل مبسط وتفاعلي على الإنترنت، مما يسمح للمجتمع المدني بتحليل السياسات.

بدأت مصر والجزائر خطوات جادة نحو بوابة البيانات المفتوحة ونشر وثائق الموازنة للمواطنين، لكن مستوى التفصيل وسهولة الفهم للعامة لا يزال بحاجة لتطوير لتمكين المواطن من المشاركة الفعالة في مراقبة السياسات العامة.

المبحث الرابع: التكنولوجيا الحديثة وأثرها على كفاءة الإنفاق

المطلب الأول: الرقمنة الشاملة في الإدارة الفرنسية (Chorus)

تعتمد فرنسا على نظام معلوماتي موحد ومتطور جداً

يسمى Chorus يربط بين جميع الوزارات والخزينة العامة. هذا النظام يتيح تتبع الالتزام المالي منذ لحظة صدور القرار السياسي حتى صرف العملة الأخيرة. النتيجة هي شفافية قصوى، منع للازدواجية، وقدرة فورية على قياس تكلفة أي سياسة عامة بدقة متناهية.

المطلب الثاني: تحديات الميكنة في الجزائر ومصر

في الجزائر، توجد أنظمة معلوماتية (مثل GID)، لكنها تعاني أحياناً من عدم التكامل الكامل بين القطاعات أو بطء التحديث، مما يخلق فجوات في البيانات تؤثر على دقة صنع القرار.

أما مصر، فقد حققت طفرة هائلة عبر نظام المعلومات المالية الموحد وربطه بمنظومة الفاتورة الإلكترونية والتحصيل الإلكتروني. هذا التكامل بدأ يقلص الفساد، ويسرع تدفق السيولة للمشاريع، ويوفر لوحة قيادة

لصناع القرار لرصد أداء السياسات لحظياً.

المطلب الثالث: الأثر المباشر للتكنولوجيا على جودة السياسات العامة

التكنولوجيا ليست رفاهية، بل هي أداة لتصحيح السياسات. في فرنسا، سمحت البيانات الدقيقة بإلغاء برامج دعم غير فعالة وإعادة توجيه ميزانياتها فوراً. في مصر والجزائر، كلما زاد عمق الرقمنة، زادت القدرة على استهداف الفئات المستحقة في شبكات الحماية الاجتماعية بدقة، مما يحول السياسات الاجتماعية من شمولية مكلفة إلى استهداف ذكي وفعال.

المبحث الخامس: دراسة حالة لتأثير المنظومة على سياسات محددة

المطلب الأول: سياسة الدعم والحماية الاجتماعية

فرنسا: بفضل دقة البيانات المالية والاجتماعية،
تستطيع توجيه الدعم النقدي والمشروط بدقة عالية،
مع تقييم دوري لأثره على الفقر.

مصر: نجحت الإصلاحات المالية الأخيرة في تحويل
الدعم العيني (السلع) إلى دعم نقدي ذكي (مثل
برنامج تكافل وكرامة)، مدعوماً بقاعدة بيانات موحدة،
مما رفع كفاءة السياسة الاجتماعية بشكل ملحوظ.

الجزائر: لا تزال تعتمد بنسبة كبيرة على الدعم العام
للسلع والطاقة، مما يستنزف الموازنة ويقلل الموارد
المتاحة لسياسات تنموية أخرى، رغم وجود اتجاه
للإصلاح.

المطلب الثاني: سياسة الاستثمار العام والبنية
التحتية

فرنسا: تخضع مشاريع البنية التحتية لتقييم تحليل التكلفة والعائد صارم قبل إدراجها في الموازنة، ويتم وقف التمويل تلقائياً عند تأخر الجداول الزمنية.

مصر والجزائر: تشهدان طفرة في المشروعات القومية الكبرى. الفرق يكمن في آليات التمويل والمتابعة؛ فمصر تعتمد بشكل متزايد على الشراكات مع القطاع الخاص والرقابة اللحظية عبر الأنظمة الرقمية لضمان سرعة التنفيذ، بينما تعتمد الجزائر بشكل أكبر على التمويل الذاتي الحكومي مع جهود لتحسين إدارة المشاريع.

المطلب الثالث: سياسة الاستجابة للأزمات (جائحة كورونا نموذجاً)

أثبتت الأزمة اختباراً حقيقياً للمنظومات:

فرنسا: سمحت مرونة قانون LOLF بتحويل اعتمادات بين البرامج بسرعة لدعم الشركات والمستشفيات دون الحاجة لقوانين موازنة تكميلية معقدة.

مصر: نجحت في إعادة هيكلة سريعة للموازنة، وتوفير سيولة طارئة للقطاعات الصحية والاقتصادية بفضل المركزية الفعالة في اتخاذ القرار المالي.

الجزائر: واجهت تحديات في سرعة صرف الاعتمادات الطارئة بسبب الإجراءات البيروقراطية، مما أظهر الحاجة لمزيد من المرونة في قوانين المالية لمواجهة الأزمات.

المبحث السادس: الدروس المستفادة ورؤية مستقبلية للتكامل العربي-الأوروبي

المطلب الأول: الفجوات الرئيسية بين النماذج الثلاثة

تكمن الفجوة الأساسية بين فرنسا من جهة، ومصر والجزائر من جهة أخرى، ليس في النصوص القانونية التي أصبحت متشابهة جداً، بل في الثقافة الإدارية وعمق التكامل التكنولوجي. فرنسا نجحت في جعل ثقافة النتائج جزءاً من حمض الموظفين الإداريين النووي، بينما لا تزال الدولتان العربيتان في مرحلة بناء هذه الثقافة. كما أن استقلالية وكفاءة أجهزة الرقابة والبرلمان في فرنسا تمنح المنظومة مصداقية أعلى في توجيه السياسات.

المطلب الثاني: توصيات لنقل التجربة الفرنسية للواقعين المصري والجزائري

أولاً: تعزيز استقلالية الرقابة: منح أجهزة الرقابة العليا وصلاحيات نشر تقاريرها ومتابعة توصياتها بشكل

إلزامي كما في فرنسا.

ثانياً: تعميم اللامركزية المالية: منح مديري البرامج (الوزراء ومدراء المديريات) مرونة أكبر في إدارة اعتماداتهم مقابل مساءلة صارمة عن النتائج.

ثالثاً: الاستثمار في رأس المال البشري: تدريب الكوادر المالية والإدارية ليس فقط على المحاسبة، بل على تحليل السياسات وتقييم الأثر.

المطلب الثالث: خارطة طريق لتعزيز أداء السياسات العامة

يجب أن تتجه مصر والجزائر نحو العقد المالي الاجتماعي، حيث يفهم المواطن العلاقة بين ضريبته والخدمات التي يحصل عليها. تحقيق ذلك يتطلب:

توحيد قواعد البيانات بين الوزارات.

تبني موازنات متعددة السنوات لربط السياسات طويلة الأمد بتمويل مستقر.

تفعيل دور المجتمع المدني والبرلمان في الرقابة المسبقة واللاحقة على السياسات.

خاتمة: نحو عقد اجتماعي مالي جديد

تؤكد هذه الدراسة المقارنة أن تطوير أداء السياسات العامة ليس مسألة تقنية بحتة، بل هو عملية سياسية وإدارية شاملة تبدأ من كيفية إدارة المال العام. النموذج الفرنسي يقدم دليلاً على أن الربط الصارم بين المال والنتائج، مدعوماً بشفافية ورقابة مستقلة، هو الطريق الأمثل لتحقيق الرفاهية.

أما مصر والجزائر، فتمتلكان الإرادة السياسية والنصوص القانونية اللازمة للتحول، وتقفان اليوم على مفترق طرق تاريخي. النجاح في استكمال الإصلاحات المالية، وخاصة في مجالات الرقمنة، وتعزيز دور البرلمان، وترسيخ ثقافة الأداء، سينقل البلدين من مرحلة إدارة النفقات إلى مرحلة صناعة الأثر التنموي.

إن المستقبل للدول التي تجعل من موازنتها وثيقة حية ديناميكية، وليست مجرد جدول جامد للأرقام، فالمال العام هو وسيلة الغاية منها الإنسان وكرامته وتنميته.

والله الموفق والمستعان، وهو الهادي إلى سواء السبيل.

د. محمد كمال عرفه الرخاوي