واقع تمويل برامج الإستثمار العمومي في إطار ميزانية التجهيز القطاعية غير الممركزة ومدى إستجابته لإحتياجات الجماعات المحلية في الجزائر من خلال قانون المالية لسنة 2021

-دراسة حالة ولاية باتنة نموذجا-

The reality of financing public investment programs within the framework of the decentralized sectoral equipment budget and the extent of its response to the needs of local communities in Algeria by the Finance law of 2021

-Case study of the wilaya of Batna as a model-

د.إبراهيم بوعزيز [1*]، د.منير امقران [2]

Ibrahim BOUAZIZ [1], Mounir AMOKRANE [2]

[1] أستاذ محاضر، المركز الجامعي بريكة (الجزائر)، brahimdoc@gmail.com

[2] رئيس مكتب، وزارة المالية، مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية باتنة (الجزائر)، m.amokrane@univ-bouira.dz

تاريخ الاستلام 2022/04/29 ؛ **تاريخ القبول**: 2022/05/14 ؛ **تاريخ النشر**: 2022/06/01

ملخص: هدفنا من خلال هذه الدراسة تسليط الضوء على واقع الاستثمار العمومي من خلال البرامج القطاعية غير الممركزة –*PSD*–وبرامج المخططات البلدية للتنمية –*PCD*– الخاصة بولاية باتنة والمتعلقة بقانون المالية لسنة 2021، ومدى تحقيق تلك البرامج للتنمية المحلية، من خلال إستجابتها إلى إحتياجات الجماعات المحلية من المشاريع القطاعية ذات الأولوية، وذلك بالاستعانة بالمنهج الوصفي التحليلي. ولقد خلصت نتائج الدراسة إلى أن ضعف تمويل المشاريع الاستثمارية العمومية يعود إلى عدم إحترام المذكرة التوجيهية لوزارة المالية والخاصة بكيفية تحضير مشروع قانون المالية لسنة 2021 مع الترتيب الأمثل للأولويات من طرف المسؤولين التنفيذيين المحليين المعنيين، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، عدم إحترام الاجراءات المتعلقة بطلب تمويل المشاريع التنموية خاصة ما تعلق الأمر بنضج المشاريع المطلوبة. كما خلصت النتائج أيضا إلى عدم وجود توازن في منح الاعتمادات المالية في ما بين القطاعات في عملية تمويل البرامج الاستثمارية المحلية. وفي ظل النتائج السالف ذكرها تم اقتراح وجوب إعطاء أهمية أكبر من طرف الجماعات المحلية لنضج المشاريع قبل طلب تمويلها والتي تعتبر أحد أهم العوامل المحددة للأولوية في تمويل البرامج في إطار ميزانية الدولة أو قوانين المالية.

كلمات مفتاحية: البرنامج القطاعي غير الممركز –*PSD*–؛ المخططات البلدية للتنمية–*PCD*– ؛ ميزانية التجهيز؛ قانون المالية؛ ولاية باتنة.

تصنيفات JEL : H5؛ H54.

Abstract: Our goal, through this study, is to shed light on the reality of public investment through decentralized sectoral programs (*PSD*) and municipal schemes for development (*PCD*) for the state of Batna, and related to the Finance law of 2021, and the extent to which these programs achieve local development, through their response to the needs of local communities of priority sectoral projects, by using the descriptive and analytical method. The results of the study concluded that the weak financing of public investment projects is due to the lack of respect for the guidance note of the Ministry of Finance concerning how to prepare the Finance law for the year 2021, with the optimal arrangement of priorities on the part of the relevant local executives, on the one hand, on the other hand, the lack of respect for the procedures related to the request for financing development projects, especially when it comes to the maturity of the required projects. The results also concluded that there is no balance in granting financial credits between sectors in the process of financing local investment programs. In light of the aforementioned results, it was suggested that more importance should be given by local executives to the maturity of projects before requesting their financing which is considered one of the most important determinants of priority in financing programs within the framework of the state budget or finance laws.

Keywords: Decentralized sector program -*PSD*-; the communal development program -*PCD*-; Capital budget; finance laws; Wilaya of Batna.

JEL Classification Cdoes : H5; H54

*بوعزيز إبراهيم: brahim.bouaziz@cu-barika.dz

تمهيد

تعتبر برامج الاستثمار العمومي الأداة الأساسية لتحقيق أهداف التنمية على المستوى المحلي في الجزائر، حيث تهدف تلك البرامج إلى تلبية إحتياجات الجماعات المحلية ولتحقيق أبعاد أخرى منها إقتصادية، إجتماعية، وبيئية. فلقد عملت الجزائر منذ الاستقلال على وضع عديد المخططات والبرامج التنموية لدعم النمو الاقتصادي والاجتماعي، وذلك من خلال تمويلها لعديد المشاريع التنموية التي كانت لها تأثيرات مباشرة على سيرورة ورفاهية المجتمع ولو بدرجات متفاوتة، من خلال تحسينها لنوعية الخدمات اللوجيستيكية مثل الطرقات، النقل، السكن، الكهرباء والغاز، المياه ...إلخ، وخدمات أخرى متعلقة بالصحة والتربية، ...إلخ، هذا بالإضافة إلى دعم حركية الاستثمار في عديد القطاعات لتفعيل النشاط الإقتصادي للبلاد .

لقد عمدت الجزائر من خلال برامج الانفاق العمومي وفق بوابة البرنامج القطاعي الغير ممركز *PSD* وبرامج البلدية للتنمية *PCD* على إستحداث آليات لتحقيق أهداف التنمية على المستوى المحلي من خلال تمويلها لعديد المشاريع التنموية تحت مظلة هذه البرامج، وذلك بتخصيصها لإعتمادات مالية ضخمة في ميزانيتها للتجهيز والإستثمار على مستوى قوانينها المالية السنوية. كما عملت الحكومات الجزائرية ومسؤولي الجماعات المحلية المتعاقبة على السهر لتنفيذ مختلف تلك البرامج التنموية على المستوى المحلي، من خلال مصالحها غير الممركزة على المستوى المحلي (الوالي، المدراء التنفيذيون، أمناء الخزينة، المراقبون الماليون، رؤساء الدوائر والمجالس البلدية، ...إلخ).

إشكالية الدراسة: من خلال ما سبق، حاولنا في هذه الدراسة العمل على تقييم واقع البرامج القطاعية غير الممركزة في ولاية باتنة كدراسة حالة، وتحليل مدى إستجابتها لاحتياجات مختلف القطاعات على مستوى الولاية من خلال عديد المشاريع التنموية التي تم طلبها في إطار التحضير لمشاريع قانون المالية لسنة 2021. في هذا الإطار تظهر لنا جليا الإشكالية التالية:

ما مدى إستجابة برامج الإستثمار العمومي في إطار ميزانية التجهيز القطاعية غير الممركزة لإحتياجات الجماعات المحلية بولاية باتنة خلال السنة المالية 2021؟.

إنطلاقا من إشكالية الدراسة، عملنا على الاجابة على السؤالين الفرعيين التاليين:

-ما هو واقع ومعوقات تمويل برامج الإستثمار العمومي في إطار ميزانية التجهيز القطاعي غير الممركز في ولاية باتنة؟.

-ما مدى تغطية برامج الإستثمار العمومي في إطار ميزانية التجهيز القطاعية غير الممركزة الخاصة بقانون المالية لسنة 2021، مقارنة مع ما تم طلبه من الجماعات المحلية على مستوى الولاية؟.

فرضيات الدراسة: لتحقيق أهداف الدراسة قمنا بوضع الفرضيات التالية:

-يتم تمويل الاستثمارات على المستوى المحلي في إطار برنامج التجهيز العمومي من طرف وزارة المالية بالنظر إلى تحديد الأولوية في عملية الإنجاز وتأثيراتها المباشرة على الحياة اليومية للمواطن؛

-يتم تمويل الاستثمارات على المستوى المحلي في إطار برنامج التجهيز العمومي من طرف وزارة المالية بالنظر إلى نضج المشاريع الإستثمارية المراد تسجيلها وتوفر الإعتمادات المالية اللازمة لذلك؛

-عدم تلبية الإحتياجات من المشاريع التنموية من طرف وزارة المالية يعود إلى وجود خلل في عملية التقدير الخاصة بالمشاريع من طرف مسؤولي الجماعات المحلية (مرحلة نضج المشروع)، وعدم إحترام الاجراءات الواجب اتخاذها والمذكورة في المذكرة التوجيهية لوزارة المالية المتعلقة بكيفية التحضير لمشروع قانون المالية لسنة 2021.

أهمية الدراسة: تكمن أهمية الدراسة في كونها تتناول موضوعا حيويا بالنسبة لتحقيق متطلبات التنمية على المستوى المحلي وحوكمة التسيير المتعلق بالإنفاق العام للدولة، وذلك من خلال قيامنا بعمل مقارنة بين مرحلتين مهمتين في إعداد ميزانية الدولة للتجهيز لسنة 2021 الخاصة بالبرنامج التجهيز القطاعي غير الممركز *PSD* والبرامج البلدية للتنمية *PCD* والمتمثلتين في مرحلة التحكيم (تحضير مشروع قانون المالية) والتي تأتي قبل إعداد ميزانية الدولة وصدور قانون المالية، ومرحلة التبليغ والتنفيذ على المستوى المحلي والتي تأتي بعد صدور قانون المالية، ومدى إلتزام الجماعات المحلية بتنفيذه والإسراع بعملية إنجازها.

أهداف الدراسة: هدفت هذه الدراسة لمحاولة تحليل واقع ومعوقات تمويل برامج الإستثمار العمومي في إطار ميزانية التجهيز القطاعي غير الممركز والبرامج البلدية للتنمية في ولاية باتنة الخاصة بقانون المالية لسنة 2021 ومدى تغطية تلك برامج الإستثمار لما تم طلبه من طرف مسؤولي الجماعات المحلية على مستوى الولاية.

منهجية الدراسة: اقتضت طبيعة الدراسة وخصوصية الموضوع الذي يدخل تحت إطار الدراسات الإقتصادية الكلية بصفة عامة والمالية العامة بصفة خاصة الإعتماد على المنهج الوصفي التحليلي، بحيث ساعدنا في تحليل وتفسير المحاور المكونة للدراسة والتي ركزنا فيها على نفقات التجهيز من خلال البرنامج القطاعي الممركز وبرامج البلدية للتنمية.

I- برامج الإستثمار العمومي غير الممركز ودوره في تحقيق التنمية المحلية

يعود مفهوم التنمية المحلية إلى بداية ثمانينات القرن الماضي خاصة في أوروبا وبعض من الدول المتقدمة، حيث استهدفت حكومات تلك الدول تحقيق التنمية من خلال مساعدتها لأقاليمها المحلية التي لا تحتوي على مداخيل أو موارد مالية من أجل النهوض بها من خلال إنشاء إستثمارات كبيرة في عديد القطاعات والتي أدت إلى حدوث تنمية محلية شاملة بها. وتعمل الجزائر حاليا على غرار تلك الدول إلى تحقيق التنمية المحلية على إعتبارها آلية لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي بين أقاليمها، بتسخير سنوي لإمكانيات مالية هائلة، من خلال خلقها لبرامج تنموية محلية خاصة في مناطق الظل أو المناطق التي ليست لديها عوائد مالية من أجل خلق الاستثمارات وتحقيق التنمية. ويمكن تصنيف برامج التنمية المحلية في الجزائر إلى عديد البرامج والتي تلعب فيها البرنامج القطاعي غير الممركز-*PSD*- والبرامج البلدية للتنمية -*PCD*- دور رئيسي في ذلك، هذا بالإضافة الى برامج أخرى مركزية، ...إلخ، إذ أن كل تلك البرامج عملت على تحقيق عديد الاهداف التنموية منذ إستقلال البلاد، والتي سهلت على المواطن تلبية متطلباته وحاجياته .

تنظم إجراءات تنفيذ ميزانية التجهيز بواسطة المرسوم التنفيذي المؤرخ في 2009/05/02. والمعدل للمرسوم رقم 98 - 227 المؤرخ في 1998/07/13 والمتعلق بنفقات التجهيز، وكذا التعليمة الوزارية رقم 98/01 المؤرخة في 1998/01/21 عن وزارة المالية المتعلقة بتنفيذ نفقات التجهيز العمومي متضمنة لمدونة الاستثمارات المعمول بها. كما تنظم المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 جويلية 1998 المتعلقة بتسيير وتنفيذ نفقات التجهيز الخاصة بالبرنامج القطاعي غير الممركز باسم الوالي. هذا بالإضافة الى برنامج التجهيز التابع لمخططات البلدية للتنمية يتمحور حول المشاريع ذات الأولوية في تحقيق التنمية المحلية من خلال تأثيراتها المباشرة بحاجيات المواطن المحلي، والذي يعد من طرف المصالح الولائية المختصة على غرار مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية بالتنسيق مع المصالح التقنية والجماعات المحلية خاصة منها مصالح الولاية والمتمثلة في شخص السيد الوالي، فتأخذ بعين الاعتبار البلديات التي ليست لديها مداخيل ومناطق الضل، خاصة في قطاعي الموارد المائية والصحة والتربية

والطرقات لفك العزلة عن المناطق المعزولة محليا. كما يجب من جهة اخرى أن لا تستعمل المشاريع المسجلة في اطار مخططات البلدية للتنمية إستعمالا مزدوجا مع البرامج القطاعية الممركزة أو البرامج القطاعية غير الممركزة.

I–1 التنمية المحلية

يعتبر مفهوم التنمية، من المفاهيم التي زاد الاهتمام بها بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، حيث انحصر التركيز سابقا على النمو، الإنتاجية والتقدم الاقتصادي، وظهر هذا المصطلح لأول مرة في المجال الاقتصادي، والذي يعني التخطيط من أجل رفع الإنتاجية، وتجسيد النوعية، وأكبر قدر ممكن من الأرباح، والعمل على تحقيق كل ذلك بأقل التكاليف، وفي أقل وقت ممكن، ثم توسع استعمال هذا المصطلح ليشمل جميع المجالات. وتعتبر التنمية على أنها "العمليات التي توحد بين جهود الأهالي وجهود السلطات الحكومية لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية، وتحقيقا لتكامل هذه المجتمعات في إطار حياة الأمة و مساعدتها على المساهمة التامة في التقدم القومي"[1].

وتعرف التنمية المحلية على أنها "تلك العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية، وهذا للارتقاء بمستويات المجتمعات والوحدات المحلية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية ، من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك التجمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة"[2].

I–2 ماهية الجماعات المحلية

تعتبر الجماعات المحلية وسيلة للتنظيم المحلي ومشاركة المواطن في إدارة شؤونه في مختلف الميادين عبر مجالس شعبية محلية منتخبة. ويمكن تعريف الجماعات المحلية على أنها "تعبير جغرافي محدد إقليميا ومحدد عدديا ووحدة مصغرة عن الدولة، أوكلت لها جملة من الصلاحيات تأخذ بعين الاعتبار اتساع مهام السلطة المركزية على المستوى المحلي، لذا أوكلت مهمة التسيير المحلي بواسطة اللامركزية تكون مستقلة لكن تعمل تحت وصاية السلطة المركزية". كما عرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أنها مجموعة من المؤسسات والآليات والعمليات التي تسمح لمواطنيها ومجموعتهم بتبيان مصالحهم واحتياجاتهم، وتسوية اختلافاتهم وممارسة حقوقهم وواجباتهم على المستوى المحلي. وتتمثل الجماعات المحلية في الجزائر في البلدية والولاية وذلك حسب أحكام المادتين 15و 16من دستور 1990، حيث تعتبر الولاية والبلدية هي جماعات عمومية إقليمية تعد وحدة إدارية من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون الإداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. كما يتكون التقسيم الإداري للبلاد من 48ولاية سابقا (58 ولاية حاليا، التقسيم الجديد لسنة2021) تحدد عن طريق تنظيم الحدود الإقليمية ومن 1541 بلدية وهو العدد الحالي، وتتكون الولاية من الوالي والمجلس الشعبي الولائي وتشتمل على: الكتابة العامة، المفتشية العامة، الديوان، الأمانة العامة، مصاح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية، رئيس الدائرة[3].

I–3 الأهداف الاقتصادية والاجتماعية لبرامج التنمية المحلية

التنمية المحلية الناجحة هي التي تبنى وتعد برامجها على أساس التخطيط العلمي الواعي الهادف إلى إشباع الاحتياجات الأساسية للسكان ذات المنفعة العامة، وتحسين ظروفهم وإطار معيشتهم. ولهذا يجب أن تكون أهدافها بالضرورة ذات أبعاد مختلفة منها:

- حشد وتثمين الموارد البشرية والطبيعية والأملاك المحلية وترشيد استعمالها؛
- دعم الأنشطة الاقتصادية المنتجة للثروة، وتشجيع إنشاء المقاولات الصغيرة والمتوسطة الإنتاجية؛
- التخفيف من الفوارق التنموية بين الأقاليم والولايات داخل الإقليم الواحد، وترقية الأنشطة الاقتصادية الملائمة لكل إقليم؛
- تنمية التهيئة الحضرية عن طريق تشجيع الاستثمار العمومي والخاص، الوطني والأجنبي؛

- تحسين ظروف وإطار حياة المواطنين، ومحاربة الفقر والإقصاء من خلال العدالة، ومحاربة الآفات الاجتماعية[4].

I-4 أهمية وأهداف الإستثمار المحلي

يهدف الإستثمار إلى رفع مستويات الإنتاج المحلي، وبالتالي خلق الحركية الإقتصادية المحلية من توزيع وشحن ونقل وتحقيق الرفاهية للأفراد ورفع مستوى معيشتهم وتقديم ما يحتاجه المواطن والمستثمر من خدمات أساسية، هذا إضافة إلى فتح الآفاق أمام العاطلين عن العمل للانخراط في سوق العمل وبالتالي تخفيض مستويات البطالة، وإمداد سوق العمل باليد العاملة الماهرة والفنيين والإداريين من شتى التخصصات، كما يعمل على إشباع حاجات المواطنين من خلال وضع السلع والخدمات المنتجة محليا التي تتماشى مع رغباتهم، ومن الممكن فتح أبواب تصدير السلع إلى الخارج وبالتالي توفير عملات أجنبية ضرورية لاستغلالها في شراء الآلات والمعدات[5].

I-5 أبعاد التنمية المحلية في الجزائر، برامج قطاعية وغير منسجمة

ظهر مفهوم التنمية المحلية في أوروبا وبعض الدول المتقدمة خلال الثمانينات من القرن الماضي، ويهدف إلى مساعدة الأقاليم التي لم تستفد من المخططات الوطنية القطاعية وهذا بتثمين مؤهلاتها المحلية. وتعد الجزائر من بين دول العالم التي أدركت أهمية سياسة التنمية المحلية كوسيلة للتخلص من ظاهرة التباين المجالي بين أقاليمها، حيث سخرت إمكانيات مالية هامة عن طريق برامج تنموية، خاصة لفائدة المناطق المحرومة. ويمكن تصنيف برامج التنمية المحلية في الجزائر إلى ثالث فئات. تهدف الفئة الأولى إلى تنمية التجهيزات العمومية، وتهدف المجموعة الثانية إلى ترقية النشاطات الاقتصادية، بينما ترمي الثالثة إلى تحقيق تنمية مدمجة، حيث تقوم مشاريعها حول إشكالية دقيقة وبمشاركة كل الفاعلين المحليين بما فيهم ممثلو المجتمع المدني[6].

II- إستراتيجية الحكومة في مجال دعم تمويل برامج الاستثمار العمومي على المستوى المحلي في الجزائر

II-1 الاطار العام لتحضير مشروع قانون المالية وميزانية الدولة

تندرج أشغال تحضير المشروع التمهيدي لقانون المالية وميزانية الدولة لسنة 2021 خاصة منها المتعلقة ببرامج التجهيز العمومي على المستوى المحلي في ظرف استثنائي من التوترات الميزانياتية الناجمة عن تقلب المداخيل الخاصة بالتبادلات الخارجية، وذلك من خلال الركود العالمي الناشئ عن الازمة الصحية السائدة منذ بداية سنة 2020. هذا الوضع الذي لا يزال حتى اليوم يتميز بعدم اليقين بشأن المعايير الاقتصادية والمالية الرئيسية التي ترهن المجهودات العمومية وبالتالي فإنه يملي الالتزام بالحيطة والصرامة في إستشراف إلتزامات الميزانية. وبالتالي فإن التحديات الرئيسية التي يجب مواجهتها تبقى جد مرهونة وتتطلب حتمية المراجعة حتى النظر في التعامل مع الاهداف المحددة بما يتوافق مع مستوى المتوفرات المالية الممكنة لتغطية الاحتياجات المعبر عنها على المستوى المحلي. في ظل كل المعطيات السالف الذكر يفضل تخصيص الموارد المتاحة على أساس برمجة واضحة متعددة السنوات للأنشطة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، بإعتماد ترتيب تسلسلي لها حسب الأولوية كالتالي[7]:

-النفقات الغير قابلة للتقليص منها مشاريع الاستثمار ذات الاولوية؛

-النفقات الموجهة للمحافظة على مصالح الدولة والخدمة العمومية منها إعادة تقييم المشاريع؛

-النفقات الناجمة عن الاجراءات الجديدة و/أو النشاطات حسب هامش المناورة المتاح وفي حدود الغلاف المالي المرخص.

II-2 مراحـل تقديـر الميزانية

إن التقدير الميزاني يتحقق من طرف مصالح وزارة المالية على أساس أربعة مراحل أساسية هي:

–المرحلة الأولى: تثبت للتعريف بالسياسة الميزانية للسنة المقبلة، مع الاخذ في الحسبان تزايد الإيرادات والنفقات، ولهذا فان وزير المالية يعتمد على المعلومات الاقتصادية والإحصائية (توقعات النمو أو التزايد في عديد القطاعات، معدل التضخم المتوقع، التوقعات المنتظرة للايرادات والنفقات ...الخ).

–المرحلة الثانية: في هذه المرحلة كل وزير يقدم طلبات اعتماداته المالية الى وزير المالية فتنطلق نقاشات بين مختلف ممثلي الوزارات وموظف المديرية العامة للميزانية وهذا بغرض التوصل الى تحديد الكتل الكبيرة للنفقات التي تخص كل قسم وزاري (نفقات التسيير) وكل قطاع (نفقات الاستثمار والنفقات المجملة).

–المرحلة الثالثة: هذه المرحلة تثبت لفحص ولتشكيل عرض حال تقييم عن الإيرادات والنفقات المحتمل تدوينها في مشروع قانون المالية، كما يتم تقييم الاعتمادات الموجهة الى نفقات التسيير، وهي ترتكز على طبيعة الاعتمادات سواء كانت إعتمادات تقييمية او اعتمادات تموينية او اعتمادات تحديدية. كما يتم تقييم الاعتمادات الموجهة الى عمليات الاستثمار والمفصلة إلى رخص البرنامج واعتمادات الدفع.

–المرحلة الرابعة: بعد نهاية المرحلة الثالثة، فإن وزير المالية يعد مشروع قانون المالية طبقا للتصميم التوفيقي، بحيث بعد اعداد هذا المشروع يصبح محلا للفحص من طرف مجلس الحكومة ثم يعرض أمام مجلس الوزراء ليصير برنامجا للحكومة ثم يحال على البرلمان بغرفتيه للتبني.

بعد المصادقة على مشروع قانون المالية فيما يخص برنامج التجهيز أو الاستثمار، يتم تبليغه للقطاعات المعنية في شكل برنامج في بداية السنة المالية، حيث يتم تفصيله حسب الوزارات والقطاعات والقطاعات الفرعية، كما يتم تحديد العمليات أو المشاريع التي شملها برنامج التجهيز العمومي وتكاليف انجازها في شكل رخص برامج في جداول مفصلة (المضمون المادي والمالي).

II–3 المراحل الأساسية في تقدير ميزانية الاستثمار على المستوى المحلي

تمر نفقات التجهيز من التسجيل (اعتماد المشاريع الاستثمارية) إلى التنفيذ بالمراحل الاساسية التالية: مرحلة نضج المشاريع المقترحة (الاحتياجات المعبر عنها)؛ مرحلة التحكيم الخاصة بتلك المشاريع مع مراعاة الاولوية في الانجاز ونضجها؛ مرحلة التسجيل الخاصة بالمشاريع المصادق عليها والمعبر عنها في رخص برنامج التجهيز العمومي؛ مرحلة التفريد؛ مرحلة التعديل.

من أجل تحقيق إشكالية الدراسة ومن اجل التدقيق أكثر في العوامل الاساسية في تبني تمويل المشاريع الاستثمارية على المستوى المحلي من طرف وزارة المالية، ارتأينا التركيز في تحليلنا على مرحلة مهمة في اعداد ميزانية التجهيز، ألا وهي مرحلة نضج المشروع.

II–4 مرحلة النضج الخاصة بالمشاريع الاستثمارية العمومية المقترحة

يقصد بدارسات النضج لمشروع أو برنامج تجهيز عمومي، مجموع الدراسات التي تسمح بالتأكد من أنه من شأن المشروع المساهمة في التطور الاقتصادي والاجتماع على المستوى الوطني أو الجهوي أو المحلي وبان اشغال إنجاز المشروع مهيأة للانطلاق في

الظروف المثلى المتعلقة بالكلفة والآجال. كما لا يمكن أن تعرض للتسجيل بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز إلا برامج التجهيز ومشاريعه التي بلغت فيها الدراسات مرحلة النضـج بحيث يسمح اكتمالها الكافي بالانطلاق في إنجازها خلال السنة المالية[8].

تتم الدراسات الخاصة بنضج مشاريع التجهيز العمومي على المستوى المحلي على ثلاث مراحل متتالية:

-الدراسات التحديدية: متعلقة بصحن الإنجاز، الجانب الاداري أو القانوني لإنجاز المشروع؛

-الدراسات الخاصة بإمكانية تنفيذ المشروع: من حيث تواجد الشبكات المختلفة، معطيات إحصائية أخرى؛

-الدراسات الخاصة بتحضير انجاز المشروع وطريقة استغلاله: وهي دراسات التنفيذ، ودراسات تأثير المشروع على البيئة (بعض المشاريع ذات تأثير مباشر على البيئة).

إن تسجيل برامج ومشاريع التجهيز في ميزانية الدولة مرهون (مشروط) بانتهاج مسار نضج كاف، بحيث يعتبر عن النضج بأنه كاف إذا أمكن إستنتاج أن البرامج و المشاريع التي تسجل في ميزانية التجهيز يحتمل أن تعرف بداية انجاز خلال نفس السنة المالية. أما بالنسبة لملف النضج الكافي، فإن المسئولون المختصون يقترحون على وزير المالية تمويل أو تسجيل البرامج والمشاريع التي ستنجز، وذلك تحت عنوان ميزانية التجهيز العمومي من خلال ملف يتشكل من العناصر الاساسية والمتعلقة بدراسة الامكانية مع تحديد كيفية توقع الانجاز، كما يتم تحديد العناصر المثبتة للملائمة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

II-5 مرحلة التحكيم الخاصة بالتمويل العمومي للمشاريع الاستثمارية

يتم فيه تعديل المضمون المادي والمقاييس والمؤشرات لمقرر رخص البرنامج بمناسبة أشغال التحكيم المقامة على مستوى وزارة المالية بشأن قوانين المالية، وتعرض الاقتراحات فيما يخص الحالت الخاصة بإعادة هيكلة برامج السنة، لتحكيم الحكومة[9].

II-6 مرحلة تبليغ برنامج التجهيز أو الاستثمار العمومي على المستوى المحلي

بعد إعداد قانون المالية وميزانية الدولة يبلغ وزير المالية مع إنطلاق السنة المالية الجديدة إلى الوزراء المختصين بموجب مقرر يبين رخصة البرنامج الموزعة حسب كل قطاع فرع من القائمة التي تغطي البرنامج الجديد للسنة وكذا تصحيحات كلفة البرامج الجاري إنجازها[10].

أما بخصوص تسجيل العمليات أو المشاريع الاستثمارية العمومية بما يأتي نصه: تسجل العمليات بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز مرهون بالنتائج الايجابية لدراسات تحضير إنجاز المشروع او البرنامج وكذا بالتسجيل المسبق للمشروع في البرنامج المتعدد السنوات للتجهيز العمومي[11].

III- تحليل ومناقشة النتائج

III-1 دراسة تحليلية إقتصادية لمدى إستجابة تمويل برامج الإستثمار العمومي في إطار ميزانية التجهيز القطاعي غير الممركز والبرامج البلدية للتنمية لإحتياجات الجماعات المحلية على مستوى ولاية باتنة

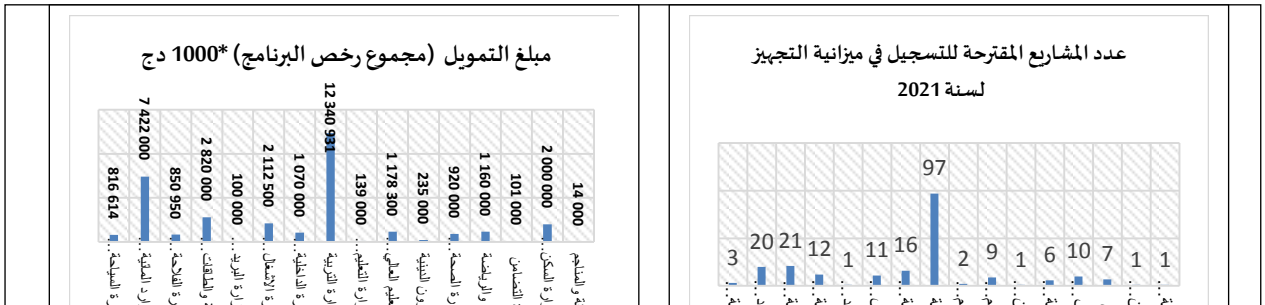
في ظل التفاوت الكبير التي تعرفه عديد ولايات الجزائر خاصة ما بين البلديات في توفرها على الامكانيات المالية فمنها بلديات غنية تستطيع أن تأخذ على عاتقها مبادرات التنمية من خلال إنشاء مشاريع إستثمارية عمومية تحقق منها أهداف التنمية ومنها مناطق أو بلديات فقيرة لا يمكنها الأخذ على عاتقها تمويل برامج استثمارية، من هنا فقد عملت الحكومات الجزائرية المتعاقبة على وضع آليات فعالة لدعم الاستثمارات العمومية بتلك المناطق خاصة منها التي ليست لديها موارد، ولهذا الغرض تم إنشاء البرنامج القطاعي غير الممركز والذي يندرج ضمن قوانين المالية من خلال بوابة ميزانية التجهيز والذي يوزع في كل بداية من السنة المالية على جميع ولايات البلاد، هذا بالإضافة إلى البرامج التنموية البلدية والتي توزع في كل سنة مالية على جميع بلديات البلاد بحيث يلعب فيه السيد والي كل ولاية دور رئيسي في عملية تنفيذ ومتابعة تلك البرامج التنموية على مستوى جماعاته المحلية.

III-1-1 إحتياجات المشاريع القطاعية في إطار التحضير لمشروع قانون المالية لسنة 2021 الخاصة بولاية باتنة:

خلال كل سنة مالية يتم القيام في منتصف السنة التي قبلها بعمليات التحكيم، والتي تقوم بها مصالح وزارة المالية بالتنسيق مع المصالح الأخرى المعنية على المستويين المركزي والمحلي بتحديد الاحتياجات الخاصة بكل قطاع والتي تستهدف من خلالها تلبية حاجيات المواطنين وتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي. بحيث يقوم كل قطاع من خلال مديرياته التنفيذية ومسؤولي الجماعات المحلية على المستوى المحلي بتحديد احتياجاته من المشاريع الاستثمارية مع تحديد الاولويات في انجاز المشاريع وإحترام تعليمة وزارة المالية الخاصة بالتحضير لمشروع قانون المالية لكل سنة. والجدول التالي يوضح المطالب الخاصة باحتياجات القطاعات المختلفة على مستوى ولاية باتنة في إطار التحضير لمشروع قانون المالية لسنة 2021.

في إطار تحضير مشروع قانون المالية لسنة 2021، في الثلاثي الثاني من السنة المالية 2020، قام مسؤولي جميع القطاعات الوزارية على مستوى الولاية بتحديد إحتياجاتهم من المشاريع الاستثمارية ذات العلاقة المباشرة بتحسين يوميات المواطن وذات الاولوية في الانجاز، بحيث يوضح الجدول أعلاه قائمة المشاريع مع تكاليف إنجازها المقترحة للتسجيل في مشروع قانون المالية لسنة 2021. حيث ومن خلال معطيات الجدول، وجدنا بأن أكبر القطاعات التي تم فيها طلب تسجيل عمليات جديدة لتلبية الإحتياجات قطاع التربية، حيث شكل العدد الاكبر من خلال طلبهم لـ 97 مشروع بمبلغ تمويل قدره 12,3 مليار دج والذي يمثل نسبة 33,60% من المبلغ الاجمالي لمبالغ التمويل المطلوبة، بعد ذلك يأتي قطاع الموارد المائية بنسبة قدرها 20,2 % (20 مشروع/7,4 مليار دج)، كما شكل تطوير قطاع الطاقات المتجددة أحد الاهداف المهمة الذي أراد مسؤولوها تحقيقها بحيث تم طلب 12 مشروع بتكلفة قدرها 2,8 مليار دج أي بنسبة 7,70%. أما بالنسبة لباقي القطاعات فكانت إحتياجاتها بنسب متفاوتة ولكن بدرجة أقل من القطاعات الثلاثة الاولى التي كانت إحتياجاتها كبيرة جدا، حيث يعتبر قطاع الصناعة والمناجم الأضعف من ناحية الاحتياجات التي تم طلبها إذ لم تتعدى نسبة طلباته نسبة الـ 0,1%. أما فيما يخص البرامج البلدية للتنمية والتي تخص المشاريع الخاصة بتنمية البلديات التي ليست لديها مداخيل فقد تم طلب تسجيل حوالي 450 مشروع بمبلغ اجمالي قدره 3,5مليار دج بنسبة 9,50% من المبلغ الاجمالي المطلوب.

الشكل (1): إحتياجات المشاريع الاستثمارية القطاعية غير الممركزة في إطار التحضير لمشروع قانون المالية لسنة 2021



المصدر: من إعداد الباحثين، إنطلاقا من معطيات وزارة المالية–مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية باتنة، 2021.

يحدد الشكل رقم 01 توزيع المشاريع المطلوبة حسب القطاعات الوزارية على مستوى ولاية باتنة وكذلك توزيع تكاليف تمويل تلك المشاريع المطلوبة تسجيلها في إطار ميزانية الدولة للتجهيز في قانون المالية لسنة 2021، بحيث خضعت تلك الاحتياجات الى الاعتماد على مقاييس الاولوية في الانجاز ومدى تحقيقها لمتطلبات التنمية وعلاقتها المباشرة بتغطية وتسهيل عمل المواطنين على مستوى الولاية.

III–1–2 البرامج الاستثمارية الممنوحة لفائدة ولاية باتنة للسنة المالية 2021 الخاصة بولاية باتنة:

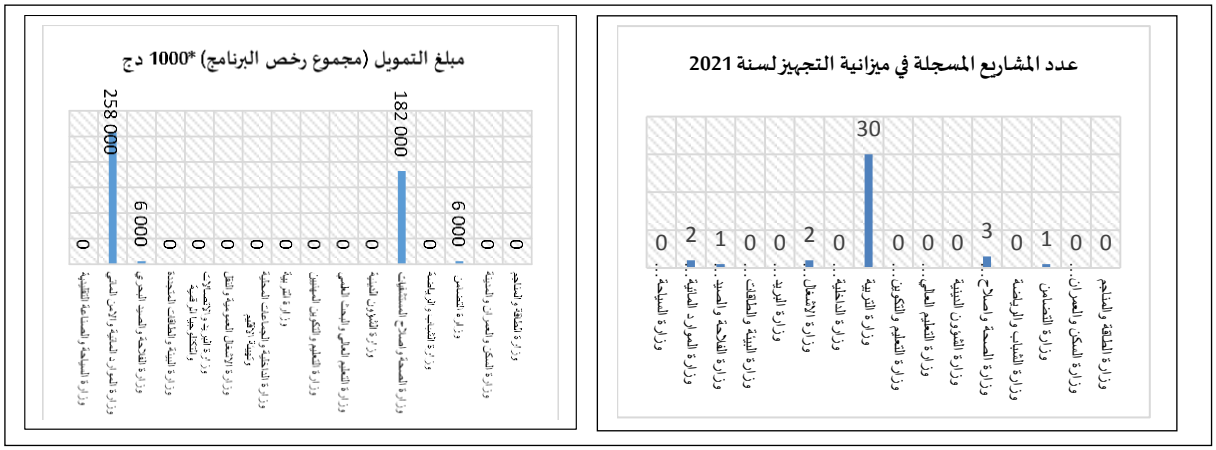
في بداية كل سنة مالية جديدة، تقوم وزارة المالية الجزائرية بتبليغ ميزانية التجهيز للقطاعات الوزارية المعنية على المستويين المركزي والمحلي، بحيث وفي هذا الإطار يتم تبليغ برنامج التجهيز الخاص بولاية باتنة والذي يمكن تلخيصه في الجدول التالي:

في بداية السنة المالية لسنة 2021 تم تبليغ مصالح وزارة المالية المتمثلة في مديريات البرمجة ومتابعة الميزانية على مستوى جميع الولايات الجزائرية بالمشاريع التي تمت الموافقة عليها في إطار قانون المالية لسنة 2021، وذلك بغرض تنفيذها، بحيث يمثل الجدول رقم 02 ملخص شامل للمشاريع التي تم تمويلها على مستوى ولاية باتنة أين تم فيه الترخيص لتمويل 39 مشروع فقط مقابل 218 مشروع يمثل إحتياجات الجماعات المحلية في الولاية أي بنسبة 18%. من خلال الجدول أعلاه نلاحظ بأن قطاع التربية أخد الحصة الاكبر من المشاريع الممولة في ميزانية الدولة وذلك برخصة برنامج لـ 30 مشروع قدرها 1,363 مليار دج بنسبة قدرت بـ 25,65% من المبلغ الاجمالي الممنوح، يليها بعد ذلك قطاع الاشغال العمومية والموارد المائية بمشروعين لكل منهما بتكلفة قدرت بـ 1,258 مليار دج بنسبة إجمالية 23,66% من المبلغ الممنوح، يليها بعد ذلك قطاع الصحة بـ 3 مشاريع ممولة بنسبة 3,42%، كما أن قطاع التضامن حضي كذلك بتمويل مشروع واحد، أما باقي القطاعات فلم تستفد من أي تمويل للمشاريع التي تم طلبها لتلبية إحتياجات الولاية. أما فيما يخص برنامج المخططات البلدية للتنمية فقد تم منحها مبلغ 2,500 مليار دج والذي يمثل نسبة 47,04% من المبلغ الاجمالي المسجل في ميزانية التجهيز الخاصة بولاية باتنة، والذي من خلالها تم تمويل 338 مشروع على مستوى 61 بلدية.

في ظل هذه المعطيات والتي تتباين بشكل كبير بين عدد المشاريع التي تم طلبها بغرض تمويلها في إطار ميزانية الدولة لسنة 2021 والتي تعبر عن إحتياجات الجماعات المحلية والتي تعتبر أحد الاسس في تحقيق التنمية على المستوى المحلي وبين عدد المشاريع التي تم تسجيلها في قانون المالية والتي لا تتعدى نسبة القبول 18%، بحيث يمكن إرجاعها لعديد العوامل منها ما هي متعلقة بتوفر الاعتمادات المالية وأخرى متعلقة بعدم نضج المشاريع التي تم طلبها من طرف المسؤولين المحليين والتي ارتأت الوزارة الوصية المتمثلة في وزارة المالية ان المشاريع المطلوبة لا تستوفي شروط التمويل وهو الأمر الذي انعكس على قبول 39 مشروع فقط

من 218 مشروع. أما فيما يخص المخططات التنموية البلدية فتمويلها يأتي في شكل مبلغ إجمالي يقوم السيد الوالي بتوزيعه حسب إحتياجات كل بلدية، وبالتالي هامش الخطأ في عملية التقدير وتحديد الاحتياجات على مستوى البلديات يكون بنسبة ضئيلة.

الشكل (2): المشاريع الاستثمارية القاطعية غير الممركزة المسجلة قانون المالية لسنة 2021 الخاصة بولاية باتنة



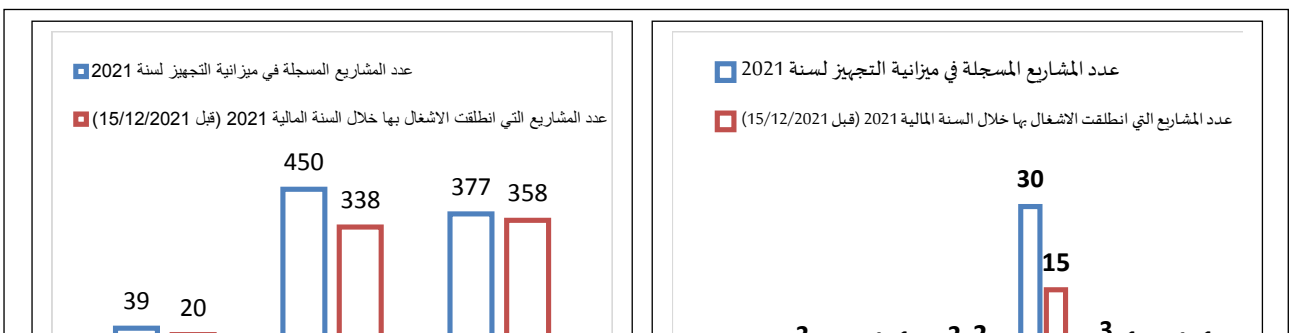
المصدر: من إعداد الباحثين، إنطلاقا من معطيات وزارة المالية–مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية باتنة، 2021.

يمكننا من خلال الشكل رقم 02 أيضا ملاحظة بأن عديد القطاعات المهمة التي تعتبر أحد الاسس في عمليات دعم وتحقيق التنمية المحلية لم تستفد من عمليات التمويل في إطار ميزانية الدولة لسنة 2021، والذي يفسر بضعف نسبي في التسيير الخاص بتلك القطاعات على المستوى المحلي (القطاعات غير الممركزة) والذي أثر بشكل كلي على قبول طلبات التمويل الخاصة بمشاريعهم على المستوى المركزي، وهو الامر الذي يخص على سبيل المثال قطاعات الصناعة والمناجم، الطاقات المتجددة، السكن، السياحة، ...إلخ، كما ان تلك القطاعات لم تحترم تعليمات وزارة المالية اثناء عمليات التحكيم الخاصة لتحضير مشروع قانون المالية لسنة 2021.

III–2 البرامج الاستثمارية التي تم تنفيذها خلال السنة المالية 2021

بعد تبليغ المشاريع الممولة على مستوى الولاية، يتم تنفيذ تلك المشاريع من طرف المسؤولين التنفيذيين مباشرة بالنظر لاحتياجات تلك الجماعات المحلية لتلك المنشآت. بحيث تلعب سرعة تنفيذ المشاريع الاستثمارية العمومية دور كبير في تسهيل الخدمات ومتطلبات التي يعتمد عليها المواطنون القاطنون على مستوى إقليم الولاية. في مقابل كل ذلك نجد من خلال ملاحظتنا للشكل 3 بأن حوالي 50 % (39/20 مشروع) من المشاريع التي تم منحها خلال السنة المالية 2021 لم تنطلق بعد، وهو الامر الذي يعزز من فرضية عدم نضج المشاريع قبل عملية طلب تسجيها وتمويلها من الخزينة العمومية للدولة في إطار ميزانية التجهيز.

الشكل (3): المشاريع الاستثمارية القاطعية غير الممركزة المسجلة قانون المالية لسنة 2021 الخاصة بولاية باتنة



المصدر: من إعداد الباحثين، إنطلاقا من معطيات وزارة المالية–مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية باتنة، 2021.

أما بالنسبة لبرامج البلدية للتنمية، فمن خلال عملية المقارنة بين الاحتياجات وعمليات التسجيل (450/388) بنسبة وصلت الى 72%، فإن أغلب المشاريع الاستثمارية العمومية التي كانت مقترحة فقد تم تسجيلها خلال السنة المالية 2021، بحيث تلعب خصائص هذا النوع من البرامج والتي تعتبر أسهل وأقل تكلفة من البرامج الاخرى التي تطول إجراءاتها من أجل الانطلاق في الاشغال.

الخلاصة

من خلال المعطيات الميدانية المتحصل عليها الخاصة بالبرامج الاستثمارية العمومية القطاعية غير الممركزة، توصلنا الى تحديد إشكالية تمويل الاحتياجات من المشاريع التنموية الخاصة بالجماعات المحلية بالجزائر، من خلال دراستنا لحالة ولاية باتنة نموذجا، هذا بالاضافة إلى تحقيق الفرضيات الثلاثة المشكلة لهذه الدراسة، ويمكننا التطرق إلى المخرجات التالية:

بالنسبة لنتائج الدراسة

–تعتمد وزارة المالية الجزائرية على ثلاثة عناصر أساسية مهمة في تمويل البرامج الغير ممركزة، وهي: إحترام تعليمة الوزارة الخاصة بالتحضير لقوانين المالية والتي تأتي قبل مرحلة التحكيم خلال الثلاثي الثاني من السنة التي تسبقها، بحيث تشمل تلك التعليمة بيان السياسة العامة للبلاد؛مرحلة النضج الخاصة بالمشاريع القابلة للتجسيد؛ تحديد الاولويات في عمليات الانجاز خاصة تلك التي لها علاقة بتسيير شؤون المواطنين على المستوى المحلي.

–عدم منح الاعتمادات المالية اللازمة للمشاريع التي تم طلبها من طرف الجماعات المحلية يرجع لعدم إحترام تعليمة وزارة المالية من طرف المسؤولين التنفيذيين على مستوى الجماعات المحلية في القطاعات المعنية بتلك الطلبات؛ وعدم نضج المشاريع التي تم طلبها، وهو الامر الذي يعيق تجسيدها خلال الاجل القصير وبالتالي عدم إستفادة المواطن منها.

–ضعف التكوين الخاص بالموارد البشرية على المستوى المحلي في مجال التسيير المالي والميزانياتي والذي اثر بالسلب في الحصول على تمويل البرامج على المستوى المحلي بالنظر لمتطلبات الحوكمة في التسيير المالي على مستوى وزارة المالية.

–غياب الحوكمة في تسيير نفقات التجهيز (البرامج الاستثمارية العمومية) على المستوى المحلي.

–تمويل غير متوازن للقطاعات خاصة الإستراتجية منها، فأغلب القطاعات المنتجة لا يتم تمويلها، إذ ان تلك القطاعات يمكنها ان توفر القواعد الاساسية واللوجيستيكية لتطوير الاستثمار على المستوى المحلي.

بالنسبة للاقتراحات والحلول

-تكوين الموارد البشرية اللازمة على المستوى الجماعات المحلية وممثلي القطاعات الوزارية على المستوى المحلي في مجال التسيير الميزانياتي وآليات تنفيذها والرقابة عليها.

-الاسراع في تفعيل قانون المالية الجديد والذي يعتمد على تطبيق مبدأ الميزانية بالاهداف، والذي يتماشى مع المعايير الدولية لحوكمة وتسيير الانفاق العام وتنظيم أطر المحاسبة العمومية للدول، منها معايير IPSAS.

-الاسراع في إنشاء القوانين المنظمة لتسيير البلدية والولاية بما يتماشى مع الاطر المنظمة لقوانين المحاسبة الجديدة والتي تعتبر احد الاليات المفعلة للحوكمة وترشيد الانفاق العام للدولة.

-خلق توازن في تمويل المشاريع القطاعية على المستوى المحلي خاصة منها القطاعات المنتجة، منها قطاع الصناعة والفلاحة والذين يعتبرون القاطرة الأساسية لخلق تنمية محلية دائمة على المستوى المحلي.

-الإسراع في تطبيق القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقانون المالية الجديد الذي يهدف من خلاله الى إعداد الميزانية بالاهداف على المدى المتوسط والمحتمل تطبيقها خلال السنة المالية 2023-2025.

الإحالات والمراجع

[1] حجاب عبدالله، التنمية المحلية... النظريات الاستراتيجيات والأطراف الفاعلة لتحقيقها، مجلة الدراسات القانونية و السياسية، العدد 6، جوان 2017، الجزائر، ص354 (353-366).

[2] أمينة قهواجي ووهيبة مقدود، دور البلدية في تحقيق ودعم التنمية المحلية-حالة بلدية تيجلابين ولاية بومرداس خلال الفترة 2010-2019، مجلة التنظيم والعمل، العدد2، المجلد10، 2021، ص 90 (89-105).

[3] صادق زوين، الجماعات المحلية كدعامة أساسية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة دراسة حالة بلدية وادي العثمانية خلال الفترة 2002-2020، مجلة الادارة والتنمية للبحوث والدراسات، العدد1، المجلد9، 2020، الجزائر، ص149 (146-164).

[4] بهلولي فيصل وخويلد عفاف، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر – دراسة في برامج التنمية المحلية للبلديات ومصادر تمويلها، مجلة المنهل الاقتصادي، العدد1 المجلد2، الجزائر، ص49 (56–43).

[5] عبدالسلام عبداللاوي وأمال بوبكر، دور الجماعات المحلية في دعم الاستثمار المحلي وخلق الثرة وتفعيل التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الاقتصاد والمالية، العدد1، المجلد6، 2020، الجزائر، ص94 (92-102).

[6] لمياء دباش، البعد المجالي للتنمية المحلية في ولاية ميلة بين البرامج القطاعية والديناميكية الاقتصادية الجديدة، مجلة علوم وتكنولوجيا، العدد 45 جوان 2017، ص 36 (31-40)، الجزائر.

[7] وزارة المالية الجزائرية، ملخص لمذكرة التوجيه الخاصة بوزارة المالية رقم1274/و م/2020 المؤرخة في 13 ماي 2020 والمتعلقة بتحضير مشروع قانون المالية وميزانية الدولة لسنة 2021، 2022، الجزائر، بتصرف.

[8] الجريدة الرسمية الجزائرية، المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 09-148 المؤرخ في 2 ماي 2009 المعدل والمكمل للمرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13جولية1998 والمتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، 2022، الجزائر.

[9] الجريدة الرسمية الجزائرية، المادة 07 من المرسوم تنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 جويلية 1998 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، 2022، الجزائر.

[10] الجريدة الرسمية الجزائرية، المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13جويلية 1998والمتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، 2022، الجزائر.

[11] الجريدة الرسمية الجزائرية، المادة 04مكرر من المرسوم التنفيذي رقم 09-148 المؤرخ في2 ماي2009 والمعدل والمكمل للمرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 جويلية 1998، 2022، الجزائر.