

تحديات التسيير المالي العمومي للتنمية الجهوية*

Challenges of public financial management for regional development

سايق فريد، أستاذ محاضر، جامعة الجزائر3، الجزائر.

تاريخ الاستلام: 2021/06/09؛ تاريخ القبول: 2021/09/12

مستخلص:

استهدفت هذه الدراسة إبراز التحديات التي تواجه التسيير العمومي لنفقات التجهيز وأثره على التنمية الجهوية؛ خاصة وأن تمويل التنمية خلال سنة 2019 لم يتجاوز 35% من ميزانية التجهيز العمومي، وقد توصلت الدراسة إلى أن سياسة الإنفاق العمومي تركز على نفقات التسيير أكثر من نفقات التجهيز وهو ما يساهم في عدم كفاية تمويل التنمية. كما عرف تسيير وتنفيذ نفقات التجهيز العمومي عدة صعوبات وتحديات أدت للتأثير سلبا على حركية التنمية الجهوية، ارتبطت أحيانا ببعض الإجراءات القانونية وأحيانا بجوانب تقنية؛ كما خلصت الدراسة لضرورة العمل على التقليل التدريجي من نفقات التسيير بإعادة النظر في طرق التسيير المالي والميزانياتي لمختلف الهياكل العمومية؛ صياغة نظم وتشريعات تأطر مالية الجماعات المحلية بشكل أكثر دقة خاصة من حيث كفاءات خلق مصادر تمويل ذاتي ومستمر مستقل عن ميزانية الدولة، وتعزيز الاهتمام بالمناطق التي تعاني من فوارق معتبرة في التنمية، إضافة لتعزيز الإجراءات الرقابية القانونية والتقنية من مختلف الهيئات المكلفة بها على تنفيذ مشاريع التنمية.

الكلمات المفتاحية: نفقات التجهيز؛ ميزانية الدولة؛ التنمية الجهوية.

تصنيف JEL: H54؛ H69؛ O20.

Abstract:

This study aimed to clarify the challenges facing the public management of equipment expenditures and their impact on regional development, particularly since the financing for development during the year 2019 did not exceed 35% of the public equipment budget, which contributes to insufficient financing for development. The management and implementation of public equipment expenditures identified several difficulties and challenges that negatively affected the movement of regional

* سايق فريد: sayah.farid@univ-alger3.dz

development. The study also concluded that it is necessary to work towards a gradual reduction of operating expenditures by reviewing the financial and budgetary management methods of the various public structures. Drafting more precise financial systems and legislation framing local groups' finances, especially in terms of how to create continuous and self-financing sources independent of the state budget, in addition to strengthening legal and technical oversight measures from the various bodies entrusted with them to implement development projects.

Keywords: Processing expenses; Government Budget; Regional development.

Jel Classification Codes: H54; H69; O20.

مقدمة:

تتمتع الجماعات المحلية بميزة اللامركزية التي تتيح لها صلاحيات واسعة في مجال إدارة شؤونها ضمن إطار اختصاصها الإقليمي، إلا أن ضعف الموارد المالية بأغلب الجماعات المحلية، يستوجب تدخلات تمويلية من ميزانية الدولة كمحاولات للتخفيف من حدة اختلالات فرص التنمية. تعرف التنمية الجهوية بمختلف الجماعات المحلية مستويات متفاوتة، هذا التفاوت يعود لعدة اعتبارات وعوامل منها ما يتعلق بشروط وفرص التنمية ومنها ما يتعلق بظروف التسيير والتنظيم؛ في هذا الصدد، نطرح إشكالية بحثنا على النحو التالي:

كيف ساهمت تحديات التسيير المالي العمومي في التأثير على التنمية الجهوية بالجزائر؟

حيث نعمل على دراسة وتحليل هاته الإشكالية من خلال الأسئلة الفرعية التالية:

- ما هو واقع التنمية الجهوية بالجزائر؟
- كيف تأثر نظم تسيير نفقات التجهيز العمومي على التنمية الجهوية؟

أهداف البحث: نسعى من خلال هذا البحث لبلوغ الأهداف التالية:

- توضيح حجم مساهمات ميزانية الدولة في تمويل التنمية الجهوية.
- تحديد أبرز تحديات وعقبات التسيير المالي التي تعرقل التنمية الجهوية.
- السعي نحو إيجاد حلول لتحسين التسيير المالي لنفقات التجهيز العمومي.

أهمية البحث: تواجه عديد الجماعات المحلية بالجزائر صعوبات وعراقيل منها ما يرتبط بالجوانب التمويلية ومنها ما يرتبط بجوانب التنظيم والتسيير، إلا أن مختلف هذه الجوانب

تتسبب عادة في تأخر أو توقف مشاريع التنمية وارتفاع تكاليفها، وهذا ما يدفعنا للبحث عن أهم العوامل المتسببة في هذه الوضعية ومحاولة اقتراح سبل للحد منها.

المحور الأول: ميزانية الدولة ونظم تسيير نفقات التجهيز

منذ سنة 2000، خصصت الدولة مشاريع تنموية كبيرة مدعومة بعائدات الجباية البترولية، من خلال البرامج الخماسية المختلفة وهو ما تسبب في تطور متزايد للميزانية، إلا أنه ومنذ سنة 2011 انخفضت إيرادات الجباية البترولية متسببة في تباطؤ تسجيل المشاريع الاستثمارية الجديدة، ومع هذا فقد عرفت اعتمادات الدفع نوعا من الاستقرار، بإعطاء الأولوية لإتمام إنجاز البرامج الجارية. ونظرا لتأثير تقلبات أسعار النفط على إيرادات الميزانية العامة فقد تقرر تسقيف النفقات العمومية لكل من ميزانية التسيير وميزانية التجهيز في إطار ترشيد النفقات العمومية، ابتداء من سنة 2018 على النحو التالي:

الجدول رقم (01): سقف نفقات الميزانية العمومية للجزائر خلال الفترة 2018-2022

الوحدة: مليار دج

السنوات	سقف نفقات الميزانية العمومية		مجموع نفقات الميزانية
	نفقات التسيير	نفقات التجهيز	
2018	4.500	2.300	6.800
2019	4.788,98	2.772,8	7.561,78
2020	4.863,85	2.940,19	7.804,04
2021	5.011,315	3.153,523	8.164,838
2022	5.148,27	3.129,338	8.277,608

Source: (Ministère des finances, 2021).

من خلال تطور سقف نفقات الميزانية العمومية للجزائر للفترة الممتدة ما بين سنتي 2018-2022 يظهر أن سياسة الإنفاق العمومي تركز على نفقات التسيير أكثر من نفقات التجهيز بمقدار يكاد يقترب من الضعف، نظرا لكثرة الهياكل العمومية وما تحتاجه من نفقات لتسييرها؛ إلا أن التأثير ينعكس سلبا على حجم نفقات التجهيز التي تبقى غير كافية لتعزيز التنمية المستدامة. تسهم نفقات التجهيز في تفعيل دور الدولة في تحقيق التنمية من مختلف أبعادها خاصة الاجتماعية والاقتصادية منها عبر مختلف مخططات وبرامج التنمية الممركزة واللامركزية، مع السعي نحو التخفيف ولو جزئيا من فوارق التنمية الجهوية بالتركيز على الأعمال ذات الأولوية في

التنمية مثل التزويد بماء الشرب والتطهير والطرق والشبكات وفك العزلة خاصة بالبلديات المحرومة والواجب ترقيتها (مرسوم تنفيذي 98-227، 1998، صفحة المادة 21).

يتم العمل على توزيع الاعتمادات المالية بعد المصادقة على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان بصفته السلطة التشريعية المكلفة بالرقابة، يقوم وزير المالية بتسليم مقررات الاعتمادات على الدوائر الوزارية ومقررات رخص البرامج على المعنيين بالتسيير القطاعي، وبدورها تقوم الدوائر الوزارية بتوزيع مقررات الاعتمادات المخصصة على مصالحها المحلية والجهوية ومصالحها الخارجية، وذلك ببرمجة لقاءات وفق جدول زمني مناسب وموافق للشروع في التنفيذ الفعلي لعمليات صرف الاعتمادات. (بوعمران، 2017، صفحة 54).

يمر تسيير وتنفيذ نفقات التجهيز العمومي بعدة نظم وتقنيات مترابطة فيما بينها تحكمها قواعد المحاسبة العمومية، أبرز هذه النظم ما يلي:

1. نظام البرامج المتعددة السنوات: عرف تسيير ميزانية التجهيز العمومي منذ سنة 2001 اعتماد نظام البرامج المتعددة السنوات وذلك من خلال أربعة برامج تنموية عامة وهي: برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي (2001-2004) البرنامج التكميلي لدعم النمو (2005-2009) برنامج تعزيز النمو الاقتصادي (2010-2014) وبرنامج توطيد النمو الاقتصادي (2015-2019).

إلا أنه تم التحول من أسلوب البرنامج المتعدد السنوات بالتوجه نحو الإطار الميزانياتي متوسط المدى خاصة بعد الصعوبات والتراكمات التي تميزت بها البرامج التنموية المتعددة وفق هذا الأسلوب، من جهة وللصعوبات التي عرفت الميزانية العامة بداية من سنة 2014 بسبب التدهور الحاد لأسعار النفط من جهة أخرى؛ فقد أصبح التوجه الميزانياتي قائم على عصريّة نظام الميزانية العمومية في الجزائر بالتوجه نحو الإطار الميزانياتي متوسط المدى بهدف المساهمة في تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج، انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة وفقا لغايات المصلحة العامة. (قانون عضوي 18-15، 2018، صفحة المادة 2)

وفي هذا الصدد يتم تأطير ميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة، بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية في بداية إجراء إعداد قوانين المالية، ويحدد للسنة المقبلة والسنتين الموالتين تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد ميزانية الدولة وكذا مديونية الدولة؛ وفي هذا الصدد فقد أكد المشرع الجزائري على ضرورة أن يندرج إعداد

ميزانية الدولة والمصادقة عليها وتنفيذها ضمن هدف تغطية مالية دائمة تتماشى مع الإطار الميزانياتي المتوسط المدى (قانون عضوي 18-15، 2018، صفحة المادة 5).
تأخذ برامج ومشاريع التنمية الممولة من ميزانية التجهيز العمومي عدة صيغ هي (مرسوم تنفيذي 98-227، 1998، صفحة المواد 5، 16، 21):

- البرامج القطاعية الممركزة (PSC): هي برامج تخص تجهيزات عمومية ممركرة تتمثل أساسا في تجهيزات الإدارات المركزية والمؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات التي تتمتع بالاستقلال المالي والإدارات المتخصصة، وتسجل باسم هذه الإدارات والمؤسسات والهيئات.
- البرامج القطاعية غير الممركزة (PSD): هي برامج تجهيز عمومي تهدف لتحقيق التوازن الجهوي ما بين الولايات.
- المخططات البلدية للتنمية (PCD): هي مخططات خاصة بالتجهيز العمومي المحلي، أنشئت بهدف تحقيق التوازن الجهوي ما بين البلديات وهي تتمحور حول أعمال ذات أولوية في التنمية.

2. نظام الحسابات الخاصة للخزينة: تبين الحسابات الخاصة للخزينة العمليات التي تدخل في مجالات خاصة مبررة بالمرونة في التسيير، وتتعلق هذه الحسابات بعمليات وليس بخدمات أو هيئات؛ يتم فتح أو غلق هذه الحسابات بموجب قانون المالية، وهي تضم 6 أنواع من الحسابات من بينها "حسابات التخصيص الخاص" (قانون عضوي 18-15، 2018، صفحة المواد 41، 42، 50)، التي تبين العمليات الممولة إثر حكم في قانون المالية بواسطة الموارد الخاصة التي تكون بطبيعتها ذات علاقة مباشرة بالنفقات المعنية؛ تكون هذه الحسابات ذات موضوع برنامج عمل يعد من طرف الأمرين بالصرف المعنيين، موضحا لكل حساب الأهداف المرجوة وكذا آجال تحقيقها.

3. نظام رخص الميزانية: يتم وفق هذا النظام فتح الاعتمادات المالية التي تتكون من رخص الالتزام واعتمادات الدفع، بحيث تمثل "رخص الالتزام" (رخص البرامج) الحد الأقصى للنفقات التي يمكن الالتزام بها، ويمكن أن ينتج عن الالتزام أثر على سنة مالية واحدة أو أكثر، وتبقى رخص الالتزام التي تم تبليغها للسنة المعنية، سارية للسنة الموالية عند الاقتضاء فيما يخص نفقات الاستثمار؛ في حين تمثل "اعتمادات الدفع" الحد الأقصى للنفقات الممكن الأمر بصرفها أو تحرير الحوالات الخاصة بها أو دفعها خلال السنة

لتغطية الالتزامات الناشئة في إطار رخص الالتزام (قانون عضوي 15-18، 2018، صفحة المادة 30).

تفتح الاعتمادات المالية بموجب قوانين المالية لتغطية أعباء ميزانية الدولة وتوضع تحت تصرف الوزراء والمسؤولين عن المؤسسات العمومية، كما يمكن الوزراء تكليف الهيئات الإقليمية والمؤسسات العمومية تحت الوصاية بتنفيذ كل أو جزء من برنامج خاص بقطاعهم (قانون عضوي 15-18، 2018، صفحة المادة 23).

من جهة أخرى، يعد مبدأ عدم التخصيص من أبرز مبادئ الميزانية (Bausch, 2019, p. 16)، بحيث لا يمكن تخصيص أي إيراد لنفقة خاصة، إذ يستعمل مجموع الإيرادات لتغطية جميع نفقات الميزانية العامة للدولة وتعتبر إيرادات المبلغ الكلي للحواصل وذلك دون التقليل بين الإيرادات والنفقات. تعتبر هذه القاعدة عامة في التسيير المالي لميزانية الدولة، إلا أنها تخضع لاستثناء خاص بإمكانية تخصيص إيرادات لتغطية بعض النفقات بعنوان العمليات التالية (قانون عضوي 15-18، 2018، صفحة المادة 38):

- الإجراءات الخاصة ضمن الميزانية العامة للدولة التي تحكم الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات المالية؛
- الحسابات الخاصة للخزينة.

كما يمكن إجراء نقل أو تحويل في الاعتمادات المالية خلال السنة المالية الجارية لتعديل التوزيع الأولي لاعتمادات البرامج.

إلا أنه لا يمكن أن تتجاوز مبالغ الاعتمادات المالية المتراكمة التي كانت موضوع نقل أو تحويل بموجب مرسوم، خلال نفس السنة حدود 20% (قانون عضوي 15-18، 2018، صفحة المادة 33) من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة بالنسبة لكل برنامج من البرامج المعنية.

المحور الثاني: التنمية الجهوية خلال سنة 2019

يهدف تعزيز التنمية على المستوى الوطني وكضرورة لمحاولة تخفيف حدة التفاوت التنموي ما بين مختلف الجماعات المحلية، تم العمل على وضع إجراءات خاصة من قبل السلطات العمومية سيما من خلال إنشاء صندوقين مخصصين لتنمية المناطق التي شهدت ضعف في التنمية بالتركيز

على منطقتين جهويتين تضمان 19 ولاية وعدة بلديات من ولايات أخرى، تمثلت هذه المناطق في الجماعات المحلية لمناطق الهضاب العليا والجماعات المحلية لمناطق الجنوب.

أولاً: التنمية بمناطق الهضاب العليا

منذ سنة 2007، شرعت السلطات العمومية بالجزائر في وضع برامج تنموية تتماشى مع الاحتياجات الجهوية لمختلف مناطق الوطن، فبالنسبة لمناطق الهضاب العليا تم إنشاء "البرنامج الخاص بالتنمية الاقتصادية لمناطق الهضاب العليا"، وهو أحد برامج التجهيز العمومي ذات الطابع الخاص التي تتناسب وخصوصيات الجماعات المحلية، حيث تتمثل خصوصيته في كونه موجها نحو دعم النمو الاقتصادي والاجتماعي في مناطق الهضاب العليا، وقد خصص هذا البرنامج لتسعة (09) ولايات تشكل في مجموعها مناطق الهضاب العليا وهي: البيض، النعامة، سعيدة، تيارت، الجلفة، المسيلة، باتنة، خنشلة وتبسة، وكذا عدة بلديات من ولايات أخرى، قد استفادت من هذا البرنامج؛ كما وضع صندوق خاص لتمويل برامج التنمية المحلية ذات الطابع الخاص التي تتناسب وخصوصيات الهضاب العليا، بعنوان: "الصندوق الخاص لتطوير مناطق الجنوب"، وهو عبارة عن حساب تخصيص خاص يحمل الرقم 116-302 والذي تشكل إيراداته من ما يلي (مرسوم تنفيذي 06-486، 2006، صفحة المواد 4، 5):

- تخصيصات ميزانية الدولة في حدود 3% من إيرادات الجباية البترولية؛
- كل الموارد الأخرى أو المساهمات أو الإعانات المحتملة؛
- تخصيصات الميزانية الممنوحة سنوياً في إطار البرنامج التكميلي لتنمية الهضاب العليا.

كما يتم استغلال إيرادات هذا الصندوق في تغطية النفقات التالية:

- التمويل الكلي أو الجزئي لبرامج ومشاريع البنى التحتية لتنمية مناطق الهضاب العليا؛
- دعم الاستثمارات الإنتاجية في المنطقة؛
- التمويل المؤقت للبرنامج التكميلي لتنمية الهضاب العليا.

وقد بلغت الكلفة الإجمالية للبرنامج الخاص بالتنمية الاقتصادية لمناطق الهضاب العليا إلى غاية سنة 2019، التوزيع التالي:

الجدول رقم (02): الكلفة الإجمالية للبرنامج الخاص بالتنمية الاقتصادية
لمناطق الهضاب العليا حسب الولايات
الوحدة: 10⁶ دج

الولايات	الكلفة الإجمالية	%
أم البواقي	580.000	3,06
باتنة	2.270.000	12
البويرة	296.000	1,56
تبسة	1.960.000	10,36
تلمسان	291.000	1,54
تيارت	2.014.800	10,65
الجلوفة	2.032.000	10,74
سطيف	762.000	4,03
سعيدة	833.065	4,41
سيدي بلعباس	460.000	2,43
المدية	575.000	3,04
مسيلة	2.373.000	12,54
البيض	829.400	4,38
برج بوعريج	702.000	3,71
تيسمسيلت	561.000	2,96
خنشلة	1.204.000	6,36
سوق أهراس	237.710	1,26
ميلة	368.000	1,95
النعام	571.384	3,02
المجموع العام	18.920.359	100

Source: (Ministère des Finances, 2020).

ثانيا: التنمية بمناطق الجنوب

في إطار قيام السلطات العمومية بالجزائر بوضع برامج تنمية تتماشى مع الاحتياجات الجهوية لمختلف مناطق الوطن، تم في مناطق الصحراء إنشاء "البرنامج الخاص بتنمية مناطق الجنوب"، وهو أحد برامج التجهيز العمومي ذات الطابع الخاص التي تتناسب وخصوصيات الجماعات المحلية، حيث تتمثل خصوصيته في كونه موجها نحو دعم النمو الاقتصادي والاجتماعي في مناطق الجنوب؛ فقد خص هذا البرنامج عشرة (10) ولايات من الجنوب الجزائري وهي: أدرار، بشار،

تندوف، بسكرة، الوادي، ورقلة، غرداية، الأغواط، إليزي وتمنراست، كما وضع صندوق خاص لتمويل برامج التنمية المحلية ذات الطابع الخاص التي تتناسب وخصوصيات البيئة التي تجمع هذه الولايات، بعنوان "الصندوق الخاص لتطوير مناطق الجنوب"، وهو عبارة عن حساب تخصيص خاص يحمل الرقم 302-089، تشكل إيراداته من ما يلي (مرسوم تنفيذي 06-485، 2006، صفحة المواد 3، 5):

- تخصيصات ميزانية الدولة في حدود 2% من إيرادات الجباية البترولية؛
- كل الموارد الأخرى أو المساهمات أو الإعانات المحتملة؛
- تخصيصات الميزانية الممنوحة سنويا في إطار البرنامج الخاص لتطوير ولايات الجنوب.

كما يتم استغلال إيرادات هذا الصندوق في تغطية النفقات التالية:

- تمويل عمليات تطوير مناطق الجنوب بمنح الأولوية للمشاريع المهيكلية؛
- التمويل المؤقت للبرنامج الخاص بتطوير ولايات الجنوب.

وقد بلغت الكلفة الإجمالية للبرنامج الخاص بتنمية مناطق الجنوب إلى غاية سنة 2019، التوزيع التالي:

الجدول رقم (03): الكلفة الإجمالية للبرنامج الخاص بتنمية

مناطق الجنوب حسب الولايات

الوحدة: 10⁶ دج

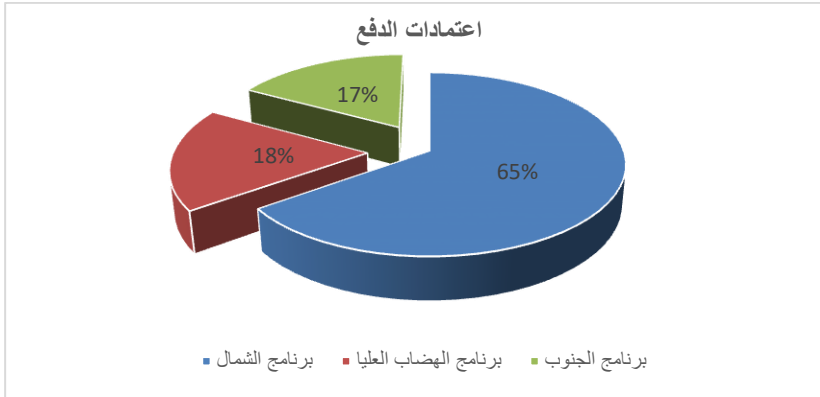
الولايات	الكلفة الإجمالية	%
أدرار	1.891.000	9,1
الأغواط	2.180.400	10,49
بسكرة	3.834.000	18,45
بشار	1.714.400	8,26
تمنراست	1.013.600	4,88
ورقلة	3.251.200	15,65
إليزي	648.000	3,12
تيندوف	617.000	2,97
الوادي	3.886.600	18,7
غرداية	1.742.400	8,38
المجموع العام	20.778.600	100

Source: (Ministère des Finances, 2020).

ثالثا: البرنامج القطاعي غير الممركز في إطار التنمية الجهوية خلال سنة 2019 شهد البرنامج القطاعي غير الممركز خلال سنة 2019، توزيع مشاريع التنمية بين مختلف الولايات حسب التوزيع الموضح في الملحق رقم (01) مع تمييز المناطق ما بين مناطق الشمال ومناطق الهضاب العليا ومناطق الجنوب. فقد بلغت القيمة الإجمالية لرخص البرنامج 434.022.160.000 دج بنسبة 29٪ من ميزانية التجهيز، أما القيمة الإجمالية لاعتمادات الدفع فقد بلغت 590.770.468.000 دج تصل إلى 31٪ من ميزانية التجهيز.

من خلال معطيات الملحق رقم (01) يظهر أن المخصصات المالية (اعتمادات الدفع) المبرمجة للتنمية الجهوية بمناطق الهضاب العليا (18٪) والمناطق الصحراوية (17٪)، كما هو موضح في الشكل رقم (01)، وهي مخصصات متواضعة مقارنة باحتياجات التنمية بهذه المناطق والتي تحتاج لمزيد من الاهتمام بها.

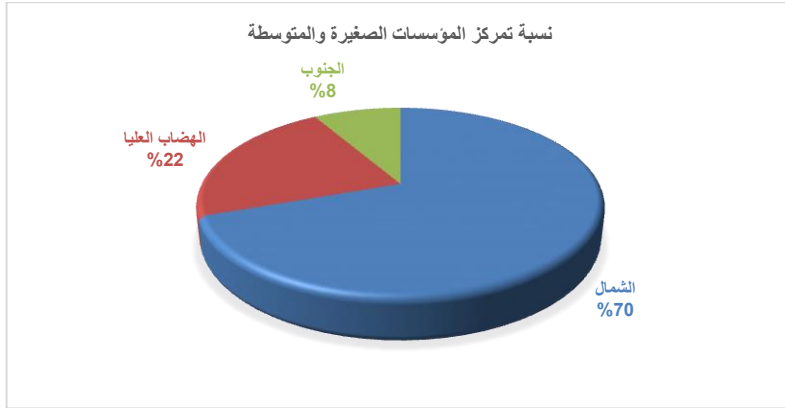
الشكل رقم (01): توزيع البرنامج القطاعي غير الممركز (PSD) حسب المناطق خلال سنة 2019



المصدر: من إعداد الباحث بناء على معطيات الملحق رقم 01.

فقد أدى ضعف حجم برامج التجهيز بالمناطق الجهوية (مناطق الهضاب العليا والمناطق الصحراوية) إلى التأثير سلبا على توزيع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، بحيث لم يتجاوز عددها بهذه المناطق نسبة 30٪ كما هو موضح في الشكل الموالي:

الشكل رقم (02): توزيع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة حسب المناطق خلال سنة 2019



Source: (Ministère de l'industrie et des mines, 2020, p. 11)
(https://www.industrie.gov.dz/IMG/pdf/bulletin_PME_36_VFF.pdf).

حيث اشتملت مناطق الهضاب العليا على 262.340 مؤسسة مقابل 100.561 مؤسسة في مناطق الجنوب من أصل 1.193.339 مؤسسة في حين استحوذت المناطق الشمالية على 830.438 مؤسسة.

المحور الثالث: تحديات تنفيذ عمليات التجهيز العمومي

تميز تسيير عمليات التجهيز العمومي لبرامج التنمية بالعديد من التحديات والنقائص سواء فيما تعلق ببرمجة المشاريع أو بإدارتها وتنفيذها، وهذا بمراعات النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحكم سير هذه العمليات، رغم التدخل المستمر لتمويل التنمية من مساهمات ميزانية الدولة، من أبرز هذه التحديات والنقائص ما يلي:

أولاً. التحديات القانونية: يعرف تنفيذ عمليات التجهيز العمومي عدة تحديات ذات طابع قانوني، نتجت أغلبها جراء عدم الالتزام الكامل بالإجراءات القانونية التي تحكم سير عمليات التجهيز العمومي، من أبرزها:

أ. ضعف المنافسة: اللجوء المفرط لصيغة التراضي في إبرام الصفقات العمومية على خلاف شروط إبرام الصفقات خاصة لمبدأ حرية الوصول للطلب العمومي والمساواة في معاملة المترشحين وشفافية الإجراءات (مرسوم رئاسي 15-247، 2015، صفحة المادة 5) المنصوص عليها ضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

ب. اللجوء المفرط للملاحق: يعد الملحق وثيقة تعاقدية تابعة للصفقة، ويرمى في جميع الحالات إذا كان هدفه زيادة الخدمات أو تقليلها و/أو تعديل بند أو عدة بنود تعاقدية في

الصفقة، ويمكن أن تغطي الخدمات موضوع الملاحق عمليات جديدة تدخل في موضوع الصفقة الإجمالي. ورغم نص قانون الصفقات العمومية على ضرورة عدم تأثير الملحق بصورة أساسية على توازن الصفقة ما عدا في حالة ما إذا طرأت تبعات تقنية لم تكن متوقعة وخارجة عن إدارة الأطراف (مرسوم رئاسي 15-247، 2015، صفحة المادة 136)؛ إلا أن المتابعة الميدانية تبرز عن اللجوء المتكرر لمصالح صاحب المشروع للملاحق التعديلية إلى حد المساس بالتوازنات الاقتصادية للصفقة، جراء الاعتماد على مواصفات غير واقعية أو غير عملية للأشغال الممنوحة تؤدي لتعديلات جوهرية في خصائص المشاريع الجاري إنجازها.

ت. تخصيص عمليات التجهيز وتأثير ذلك على تفاوت الأسعار المطبقة: قد يلجأ أحيانا بعض أصحاب المشاريع إلى تخصيص عمليات التجهيز العمومي من خلال مقررات التفريد الخاصة بها، والتي لا تنص على إنجازها في شكل حصص، وهو ما يتسبب في تفاوت في الأسعار المطبقة على أشغال من نفس الطبيعة (تقرير مجلس المحاسبة 2، 2020، صفحة 31).

ث. تأخيرات في انطلاق تنفيذ عمليات التجهيز: إن أغلب الدوائر الوزارية افتقرت إلى الإسراع في وضع حيز التنفيذ عمليات التجهيز المسجلة بعنوانها، حيث أن عددا معتبرا من عمليات التجهيز لم يشرع فيها، على الرغم من أهميتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للقطاعات المعنية، كما تم تسجيل تأخر كبير في الانطلاق مقارنة بالأجال المحددة في قرارات التفريد (تقرير مجلس المحاسبة 2، 2016، صفحة 110) وهو ما يخالف أحكام المرسوم التنفيذي رقم 98-227.

ثانيا. التحديات التقنية: من أبرز التحديات التقنية التي تواجه تنفيذ عمليات التجهيز العمومي، ما يلي: (تقرير مجلس المحاسبة 2، 2020، الصفحات 21-30)

أ. اختلافات في برمجة عمليات التجهيز: غياب برمجة متجانسة تستجيب لاحتياجات محددة بشكل كاف وأهداف مضبوطة كميا وكذلك تحديد آجال إنجازها؛ مع عدم بلوغ بعض المشاريع النضج الكافي خاصة لعدم اكتمال دراساتها والتي ترتبط عادة بإجراءات الاستعجال الملح.

ب. قصور في متابعة المشاريع: بعض مكاتب الدراسات لا تحافظ على التزاماتها التعاقدية المتعلقة بالانتهاء من الدراسات الضرورية لإنجاز الأشغال؛ والتي تؤدي عادة لفسخ العقود بعد مرور سنوات من انطلاق الأشغال ثم إهمالها.

كما قد تكتشف المؤسسة المستلمة وجود نقائص في عملية الإنجاز جراء عدم الالتزام الكافي من طرف مؤسسات الإنجاز بالأشغال والتي لا تكون عادة محل تحفظات ضمن محضر المعاينة عند الاستلام المؤقت للمشروع.

ت. تجميد مشاريع عرفت انطلاق في التنفيذ: طبقا لتعليمية الوزير الأول رقم 279 المؤرخة في 12 سبتمبر 2015 المتعلقة بترشيد النفقات العمومية، فإن تجميد مشاريع التجهيز العمومي لا يجب أن يخص إلا تلك التي لم تعرف انطلاقا في التنفيذ، غير أنه لوحظ في العديد من الحالات، أن إجراءات التجميد خصت مشاريع عرفت تقدما ملموسا، وهو ما لا يتماشى مع الممارسات الجيدة التي تستهدف ترشيد النفقات العمومية إضافة إلى ذلك فإن هذا النهج قد يتولد عنه مصاريف إضافية أثناء استئناف الأشغال ذات الصلة.

ث. التطبيق الخاطئ لمعدل الرسم على القيمة المضافة: تتميز بعض المشاريع بخضوعها للنسبة المخفضة للرسم على القيمة المضافة، إلى أن بعض التطبيقات العملية الخاطئة ولضعف الرقابة أحيانا تؤدي إلى تطبيق المعدل الكامل للرسم، مما يتسبب في زيادة العبء المالي.

ج. تأخر إصدار وتبليغ أوامر الخدمة لانطلاق مختلف الخدمات: في حالات عديدة لم تقم المصالح غير المركزية (أصحاب المشاريع) بتحرير وتبليغ أوامر الخدمة للشروع في مختلف الخدمات والأشغال مباشرة بعد إصدار الوالي لمقررات الترخيص التي تسمح لهم باللجوء إلى هذا النوع من الإجراءات الاستثنائية (تقرير مجلس المحاسبة م.، 2019، صفحة 219).

ح. إعادة هيكلة وتقييم عمليات التجهيز: عدم كفاية نضج عمليات التجهيز العمومي والتأخيرات في وضع حيز التنفيذ انعكستا على هيكلة تكاليف عمليات التجهيز ومواصفات المشاريع المتوقفة من طرف الوزارات؛ في الواقع فإن أغلبية رخص البرامج تعرضت لتعديلات مهمة ومتكررة خلال مراحل إنجاز المشروع وأحيانا قبل الانطلاق في التنفيذ، (تقرير مجلس المحاسبة 2، 2016، صفحة 115) هذه التعديلات أثرت على تكاليف الهيكلة المادية للأشغال، آجال الإنجاز وحتى بنية المشاريع.

خ. وجود نقائص متعلقة بعمليات إعداد دفاتر الشروط: إن النسبة الهامة المتعلقة بالحصص غير المجدية، حسب ما استخلصته اللجان الفرعية لتقييم العروض التقنية

ترتبط بعدم مطابقة خصائص العروض المقدمة من طرف المتعهدين مع تلك الواردة في البطاقة التقنية للتجهيزات المحددة في دفاتر الشروط. تتضمن هذه البطاقات التقنية تفاصيل هيكلية وحلولاً تقنية لا تتماشى مع الحالة الواقعية ومقيدة كذلك للمنافسة من حيث أنها نصت على مواصفات تقنية مرتبطة بأنظمة صناعية لبعض الشركات المصنعة على حساب المعايير القائمة على الأداء وتحقيق الأهداف أو تحديد للمواصفات الواجب احترامها كما هو منصوص عليه في قانون الصفقات العمومية (تقرير مجلس المحاسبة م.، 2019، صفحة 21).

خلاصة:

تسخر السلطات العمومية سنوياً اعتمادات مالية لتعزيز التنمية الجهوية بمختلف الجماعات المحلية عبر التراب الوطني تندرج هذه الاعتمادات ضمن نفقات التجهيز العمومي من ميزانية الدولة وتأخذ عدة صيغ تتوزع عموماً ما بين صيغ مركزية وصيغ غير مركزية تخضع في تسييرها لإجراءات المحاسبة العمومية بموجب عدة نظم وإجراءات مترابطة فيما بينها؛ إلا أن عمليات تسيير وتنفيذ مشاريع التنمية تواجهها صعوبات وتحديات، تستوجب ضرورة اتخاذ بعض الإجراءات التصحيحية في هذا الصدد. أبرز النتائج التي توصلنا إليها من خلال هذه الدراسة ما يلي:

- سياسة الإنفاق العمومي تركز على نفقات التسيير أكثر من نفقات التجهيز وهو ما يساهم في عدم كفاية تمويل التنمية.
- عرف تسيير وتنفيذ نفقات التجهيز العمومي بالجزائر عدة صعوبات وتحديات أدت للتأثير سلباً على حركية التنمية الجهوية، حيث اتضح وجود نقائص في الالتزام ببعض الإجراءات القانونية التي من شأنها ضمان السير الحسن لمشاريع التنمية.
- يعد الاهتمام بالتنمية الجهوية غير كافياً نظراً للاحتياجات المعتبرة لمختلف الجماعات المحلية، حيث لم يتجاوز حجم الاعتمادات المالية المخصصة لمختلف المناطق المعنية بالتنمية الجهوية نسبة 35% من مجموع الاعتمادات المالية المعنية بالتجهيز العمومي خلال سنة 2019.
- شهدت عمليات تنفيذ ومتابعة مشاريع وبرامج التنمية الجهوية تحديات ذات طابع تقني ارتبطت بعدة جوانب من حيث البرمجة والتنظيم والهيكلية ساهمت بدورها في التأثير سلباً على وتيرة التنمية الجهوية.

- من بين المقترحات التي ندرجها للمساهمة في حسن تسيير التنمية الجهوية ما يلي:
- العمل على التقليل التدريجي من نفقات التسيير بإعادة النظر في طرق التسيير المالي والميزانياتي لمختلف الهياكل العمومية.
 - صياغة نظم وتشريعات تأطر مالية الجماعات المحلية بشكل أكثر دقة خاصة من حيث كفاءات خلق مصادر تمويل ذاتي ومستمر مستقل عن ميزانية الدولة.
 - زيادة الاهتمام بالمناطق التي تعاني من فوارق معتبرة في التنمية ومنحها تمويل أعلى من باقي المناطق الأخرى كضرورة لتخفيف عدم التوازن الجهوي من حيث ظروف التنمية.
 - تعزيز الإجراءات الرقابية القانونية والتقنية من مختلف الهيئات المكلفة بها على تنفيذ مشاريع التنمية.

قائمة المراجع:

- بوعمران، محمد العربي، 2017، المحاسبة العمومية، إصدار الصفحات الزرقاء، الجزائر.
- المرسوم التنفيذي رقم 98-227، المؤرخ في 13 جويلية 1998، يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية، العدد 51، الجزائر.
- القانون العضوي رقم 18-15، المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 53، الجزائر.
- المرسوم التنفيذي رقم 06-486، المؤرخ في 23 ديسمبر 2006، يحدد كفاءات تسيير حساب التخصيص رقم 116-302 الذي عنوانه الصندوق الخاص بالتنمية الاقتصادية للهضاب العليا، الجريدة الرسمية، العدد 84، الجزائر.
- المرسوم التنفيذي رقم 06-485 المؤرخ في 23 ديسمبر 2006، يحدد كفاءات تسيير حساب التخصيص رقم 089-302 الذي عنوانه الصندوق الخاص لتطويع مناطق الجنوب، الجريدة الرسمية، العدد 84، الجزائر.
- المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 50، الجزائر.
- مجلس المحاسبة، 2016، تقرير سنوي، مجلس المحاسبة، الجزائر.
- مجلس المحاسبة، 2019، تقرير سنوي، مجلس المحاسبة، الجزائر.
- مجلس المحاسبة، 2020، تقرير سنوي، مجلس المحاسبة، الجزائر.
- Bausch, Raymound, 2019, Inspection Générale des Finances, Formation Générale, Luxembourg, (<https://igf.gouvernement.lu/>).
- Ministère des Finances, 2020, DGB, Alger.
- Ministère des Finances, 2021, DGPP, Alger.

- Ministère de l'industrie et des mines, 2020, Bulletin d'information statistique de l'entreprise, Direction générale de la ville stratégique, des études et des systèmes d'information, Alger.

الملاحق:

الملحق رقم (01): توزيع ميزانية التجهيز العمومي (البرنامج القطاعي اللامركزي) خلال سنة 2019 حسب الولايات

الوحدة: 10^3 دج

الولايات	نوع البرنامج	رخص البرنامج	اعتمادات الدفع	الولايات	نوع البرنامج	رخص البرنامج	اعتمادات الدفع
أدرار	جنوب	6.365.624	14.771.743	قسنطينة	شمال	16.178.099	20.514.051
الشلف	شمال	7.919.134	12.857.266	مدينة	شمال	9.522.763	12.289.033
الأغواط	هضاب عليا	4.469.681	10.653.736	مستغانم	شمال	7.339.482	12.185.175
أم البواقي	هضاب عليا	6.429.900	9.734.568	مسيلة	هضاب عليا	9.791.900	10.686.616
باتنة	شمال	14.978.113	13.701.128	معسكر	شمال	6.582.427	7.989.139
بجاية	شمال	19.644.982	14.221.508	ورقلة	جنوب	10.613.062	14.960.989
بسكرة	جنوب	6.085.161	8.342.800	وهران	شمال	13.886.208	28.114.448
بشار	جنوب	10.057.100	12.239.374	البيض	هضاب عليا	6.079.789	9.082.892
بليدة	شمال	6.632.699	8.357.089	إلزي	شمال	3.557.400	10.110.893
بويرة	شمال	6.821.283	7.937.789	برج بوعريرج	هضاب عليا	6.629.250	15.109.561
تامنغست	جنوب	5.919.882	10.977.900	بومرداس	شمال	8.391.070	9.805.538
تبسة	شمال	6.416.088	4.803.397	الطارف	شمال	4.034.477	9.178.985
تلمسان	شمال	17.012.500	18.871.152	تيندوف	جنوب	2.839.014	9.318.791
تيارت	هضاب عليا	7.401.653	15.752.271	تيسمسيلت	هضاب عليا	6.648.079	7.844.918
تيزي وزو	شمال	20.803.252	15.662.440	الوادي	جنوب	3.991.124	8.392.910
الجزائر	شمال	35.064.420	42.858.948	خنشلة	شمال	9.365.070	7.946.192
الجلفة	هضاب عليا	24.723.031	9.223.184	سوق أهراس	شمال	5.989.458	7.664.319
جيجل	شمال	5.421.823	11.415.966	تيزازة	شمال	4.643.482	10.101.779
سطيف	شمال	7.051.700	19.397.100	ميلة	شمال	5.122.869	12.516.656
سعيدة	هضاب عليا	5.467.316	9.999.190	عين الدفلى	شمال	5.493.187	10.667.255
سكيكدة	شمال	7.248.478	12.347.583	النعامة	هضاب عليا	4.102.590	6.614.077
سيدي بلعباس	شمال	9.146.400	9.217.560	عين تيموشنت	شمال	3.977.693	7.972.702
عنابة	شمال	17.391.514	15.401.766	غرداية	جنوب	4.626.500	9.188.504
قائمة	شمال	10.310.119	10.659.527	غليزان	شمال	5.835.314	13.110.060
المجموع		434.022.160	590.770.468				

Source: (Ministère des Finances, 2020).