

سياسة ترشيد الإنفاق العام في الجزائر
من خلال البرامج التنموية لولاية بشار (2001-2014)

الطالبة/ سعيدة نعيمة * & أ. د. / بوشنافة أحمد **

Abstract:

L'économie de l'Algérie traverse une situation de crise financière difficile avec l'abaissement des prix de carburant sur les marchés mondiaux, le fait que l'économie est principalement basée sur les hydrocarbures dans sa quasi-totalité, de façon à être exposée aux risques affectant considérablement la stabilité et l'équilibre financier. Et pour faire face à cette crise, l'administration se dirige vers l'optimisation des dépenses publiques.

Mots clés: Dépenses publiques, Programme de développement, Rationalisation des dépenses en Algérie, Wilaya de Béchar.

ملخص:

تعيش الجزائر أوضاع اقتصادية ومالية صعبة مع تراجع أسعار المحروقات في الأسواق العالمية، لكون اقتصادها يعتمد أساساً على إيرادات قطاع المحروقات بشكل كبير يؤثر على الاستقرار المالي والقدرة في التحكم في توازنه، مما جعل ظهور الأزمة الاقتصادية والمالية وعجز الميزانية في تغطية مستلزمات التنمية. وللتغلب على هذه الحالة استدعى الأمر مواجهة ذلك من خلال تحسين طرق إدارتها المالية من أجل مراجعة وضبط إنفاقها العام ووضع له سياسة ترشيديّة.

الكلمات المفتاحية: إنفاق عام، برامج تنموية، ترشيد النفقات في الجزائر، ولاية بشار.

* طالبة دكتوراه علوم - جامعة بشار

** أستاذ - جامعة بشار

1233

«سياسة ترشيد الإنفاق العام في الجزائر من خلال البرامج التنموية لولاية بشار (2001-2014)»

الطالبة/ سعيدة نعيمة * & أ. د. / بوشنافة أحمد

مخطط المقال:

مقدمة

- 1) السياسة الإنفاقية العامة في الجزائر وطرق ترشيدها
 - 1-1) النفقات العامة وتصنيفها في الجزائر
 - 2-1) ماهية ترشيد الإنفاق العمومي
 - 2) ترشيد البرامج التنموية بولاية بشار (2001-2014)
 - 1-2) برنامج الولاية وترشيد الإنفاق العمومي
 - 2-2) آليات الإنفاق العمومي لميزانية التجهيز لقطاعي التربية والتعليم العالي
- خاتمة

مقدمة:

أضحت سياسة الإنفاق العام أداة الدولة التي تستخدمها في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات، فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة، وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام واعتمادات تخصص لكل جانب منها تلبية للحاجات العامة للأفراد وسعياً وراء تحقيق أقصى نفع جماعي ممكن لهم، لذلك يعتبر موضوع ترشيد الإنفاق الحكومي من المواضيع التي لاقت اهتماماً كبيراً في السنوات الأخيرة وذلك بسبب الانخفاض الحاد في الإيرادات العامة لتلك الدول وبسبب حصول عجوزات كبيرة في موازنتها العامة، ولذا أصبحت هناك حاجة ماسة إلى ترشيد الإنفاق الحكومي واتخاذ الإجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك وأخذ الخبراء الاقتصاديين والماليين يطالبون الحكومات بإتباع سياسات مالية متوازنة، تدعو إلى ضبط الإنفاق وترشيده، ومحاربة التبذير والإقلال منه والعمل على توزيع الموارد المالية المتاحة، على وجوه الإنفاق المختلفة بشكل يحقق أكبر استفادة ممكنة من تلك الموارد.

وبناء على ما سبق، يمكن بلورة إشكالية الدراسة في السؤال الرئيسي التالي: ما هي السياسة الإنفاقية والبرامج التنموية التي اتبعتها الجزائر والتي تتم من خلالها محاولة ترشيد النفقات العمومية؟

1) السياسة الإنفاقية العامة في الجزائر وطرق ترشيدها:

تعتمد السياسات الحكومية على السياسة المالية أو ما يعرف بسياسة الإنفاق من أجل إشباع الحاجات العامة وتحقيق النمو الاقتصادي، حيث أن السياسة المالية هي أداة الدولة من أجل التأثير في النشاط الاقتصادي بغية تحقيق الأهداف التي تسعى إليها، وذلك برسم برنامج عمل مالي تتبعه الدولة باستخدام الإيرادات والنفقات العمومية لتحقيق متطلبات التقدم الاقتصادي ودفع عجلة التنمية وكذلك توفير الاستقرار الاقتصادي¹، ويتم استعمال سياسة الإنفاق العمومي في الجزائر بصورة ملفتة للانتباه من حيث ارتباطها الوثيق بتغيرات أسعار المحروقات وتمويلها من المداخل المحققة من هذه الأخيرة وهو ما يضيف نوعاً من الخصوصية عليها.

1-1) النفقات العامة وتصنيفها في الجزائر:

تعتبر سياسة الإنفاق العام من بين أهم سياسات الدولة الرامية إلى تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية منها، لذا وجب توجيهها الوجهة الصحيحة لتحقيق هذه الأهداف. وعليه يمكن تعريف النفقات العمومية على أنها²:

- مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة، فهي بذلك تمثل الصورة التي تعكس نشاط الدولة وأداة تحقيق أهدافها وتوجيه اقتصادها وضمان الاستقرار الاقتصادي في البلاد؛
- المبالغ المالية التي تصرفها الدولة إشباعاً للحاجات العامة وتحقيقاً لتدخلها الاقتصادي والاجتماعي في إدارة مجتمعنا الإنساني، ويتضح من خلال هذا التعريف أن أركان النفقة أو عناصرها ثلاثة هي كالآتي:
 1. استعمال مبلغ نقدي؛
 2. صدور النفقة من شخص معنوي عام؛
 3. وتحقيق مصلحة عامة أو نفع عام.

وطبقاً للترقية بين طبيعة النفقات، تقسم النفقات العامة في ميزانية الجزائر إلى قسمين: نفقات التسيير، نفقات التجهيز، وهذا استناداً إلى القانون 84-17 الخاص بقوانين المالية المعدل والمتمم³، حيث تجمع النفقات المتشابهة والمتجانسة من حيث طبيعتها والدور الذي تقوم به والأثر الذي يحدثه والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها الدولة حسب كل نوع من أنواع النفقات، كما تخضع النفقات لمبدأ التخصيص، بمعنى أنه تخصص الاعتمادات وتوزع حسب المؤرخ في الحالات على الفصول (بالنسبة لنفقات التسيير) أو القطاعات (بالنسبة لنفقات التجهيز) التي تتضمن النفقات حسب طبيعتها أو الغرض من استعمالها، وفقاً لمدونات تحدد عن طريق التنظيم.

- نفقات التسيير:

هي تلك النفقات الموجهة لإمداد هيكل الدولة بما تحتاجه من أموال، حتى تتمكن من تسيير المرافق العامة الإدارية. ومثال ذلك: أجور الموظفين، مصاريف صيانة البنايات الحكومية، معدات المكاتب... الخ. وتوزع حسب الدوائر الوزارية في الميزانية العامة للدولة؛ وتجمع هذه النفقات إلى أربعة أبواب هي:

1. الباب الأول: أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات وهي أعباء ممنوحة لتغطية أعباء الدين المالي والمعاشات وكذلك مختلف الأعباء المحسومة من الإيرادات؛
2. الباب الثاني: تخصيصات السلطات العمومية: وهي عبارة عن الاعتمادات الضرورية واللازمة لتسيير مصالح الوزارات من ناحية المستخدمين والأجهزة والمعدات والعتاد؛
3. الباب الثالث: النفقات الخاصة بوسائل المصالح: تشمل كل الاعتمادات التي توفر لجميع المصالح وسائل التسيير المتعلقة بالموظفين والمعدات؛
4. الباب الرابع: التدخلات العمومية: تتعلق بنفقات التحويل التي بدورها تنقسم بين مختلف أصناف التحويلات حسب الأهداف المختلفة لعملياتها كالنشاط الثقافي والاجتماعي والاقتصادي.

- نفقات التجهيز:

ويقصد بنفقات التجهيز (الاستثمار) على أنها الأموال التي تخصصها الدولة للقيام بمشاريع استثمارية تدخل في إطار تنفيذ برنامج الحكومة وسياستها، حيث تهدف هذه النفقات إلى الزيادة في حجم الإنتاج الوطني، ويطلق على نفقات التجهيز اسم ميزانية التجهيز أو ميزانية الاستثمار وتكون هذه النفقات من الاستثمارات الهيكلية الاقتصادية الاجتماعية والإدارية، والتي تعتبر مباشرة باستثمارات منتجة ويضيف لهذه الاستثمارات إعانات التجهيز المقدمة لبعض المؤسسات العمومية. وبصفة عامة، تخصص نفقات التجهيز للقطاعات الاقتصادية للدولة (القطاع الصناعي، الفلاحي...) من أجل تجهيزها بوسائل للوصول إلى تحقيق تنمية شاملة في الوطن. وتمثل نفقات الاستثمار المخطط الوطني السنوي الذي يتم إعداده في القانون كوسيلة تنفيذية لميزانية البرامج الاقتصادية، حيث أن هذه النفقات توزع على شكل مشاريع اقتصادية توزع على كافة القطاعات.

إن تمويل نفقات التجهيز يتم من قبل الخزينة العمومية للدولة بنفقات نهائية كما قد يتم تمويلها بنفقات مؤقتة في شكل قروض وتسبيقات الخزينة أو من البنك أي من خلال رخص التمويل. وتقسيم نفقات التجهيز: هي الأموال التي تخصصها الدولة للقيام بمشاريع استثمارية تدخل في إطار تنفيذ برنامج الحكومة وسياستها، حيث تهدف هذه النفقات إلى الزيادة في حجم الإنتاج الوطني، ويطلق على نفقات التجهيز اسم ميزانية التجهيز أو ميزانية الاستثمار وتكون هذه النفقات من الاستثمارات الهيكلية الاقتصادية الاجتماعية والإدارية، والتي تعتبر مباشرة

باستثمارات منتجة ويضيف لهذه الاستثمارات إعانات التجهيز المقدمة لبعض المؤسسات العمومية.

وبصفة عامة تخصص نفقات التجهيز للقطاعات الاقتصادية للدولة (القطاع الصناعي، الفلاحي...) من أجل تجهيزها بوسائل للوصول إلى تحقيق تنمية شاملة في الوطن. ونفقات الاستثمار تمثل المخطط الوطني السنوي الذي يتم إعداده في القانون كوسيلة تنفيذية لميزانية البرامج الاقتصادية، حيث أن هذه النفقات توزع على شكل مشاريع اقتصادية توزع على كافة القطاعات.

إن تمويل نفقات التجهيز يتم من قبل الخزينة العمومية للدولة بنفقات نهائية كما قد يتم تمويلها بنفقات مؤقتة في شكل قروض وتسبيقات الخزينة أو من البنك أي من خلال رخص التمويل. يتم تقسيم نفقات التجهيز حسب المخطط الإنمائي السنوي وتظهر في الجدول ج- من الميزانية العامة للدولة كل سنة، وتكون موزعة حسب مختلف القطاعات في شكل رخص البرامج، واعتمادات الدفع، وتصنف إلى ثلاثة أبواب: استثمارات منفذة من طرف الحكومة، دعم استثماري نفقات رأسمالية أخرى، والتصنيف الذي تعتمد عليه التصنيف الوظيفي الذي يسمح لها بإعطاء وضوحا أكثر تأثير لنشاط الدولة الاستثماري وعليه تدون نفقات التجهيز وفق ما يلي :

ونقسم نفقات التجهيز إلى ثلاثة عناوين (أبواب) وهي:

1. الاستثمارات التي تنفذ من طرف الدولة وتتمثل في النفقات التي تستند إما إلى أملاك الدولة أو إلى المنظمات العمومية؛
2. إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة؛
3. والنفقات الأخرى برأس مال.

تجمع نفقات التجهيز في عناوين حسب القطاعات (عشرة قطاعات) هي: المحروقات، الصناعة التحويلية، الطاقة والمناجم، الفلاحة والري، الخدمات المنتجة، المنشآت الأساسية الاقتصادية الاجتماعية، التربية والتكوين، المنشآت الأساسية الاجتماعية والثقافية، المباني ووسائل التجهيز، المخططات البلدية للتنمية. مع الإشارة إلى أن القطاع قد يضم عدد معين من الوزارات.

تقسم القطاعات إلى قطاعات فرعية وفصول ومواد حيث نتصور بطريقة أكثر وضوح ودقة وذلك حسب مختلف النشاطات الاقتصادية التي تمثل هدف برنامج الاستثمار، حيث أن كل عملية تكون مركبة من قطاع، وقطاع فرعي، وقصل، ومادة.

1-2) ماهية ترشيد الإنفاق العمومي:

واجهت معظم دول العالم في منتصف وأواخر الثمانينيات من القرن الماضي أزمات ومشكلات اقتصادية ومالية عديدة، تمثلت في انخفاض الإيرادات، وعدم قدرتها على تغطية

النفقات، وظهور حالات عجز في موازنات الدول ونتيجة لذلك أصبح الاهتمام مركز على موضوع ترشيد الإنفاق وأخذ الخبراء الاقتصاديون والماليون يطالبون الحكومات بإتباع سياسات متوازنة، تدعو إلى ضبط الإنفاق وترشيده، ومحاربة التبذير والهدر. ويعرف الترشيح على أنه "تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة هذا الإنفاق إلى أعلى درجة ممكنة والقضاء على أوجه الإسراف والتبذير ومحاوله تحقيق التوازن بين النفقات العامة وأقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادية للدولة"⁴.

- ترشيد الإنفاق العمومي وضوابطه:

إن ترشيد الإنفاق العام يعني التزام "الفعالية" في تخصيص الموارد و"الكفاءة" في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع، ويقصد بالفعالية توجيه الموارد العامة إلى الاستخدامات التي ينشأ عنها مزيج من المخرجات تتفق مع تفصيلات أفراد المجتمع، فالفعالية تتصرف إلى مرحلة دراسة الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها، ترتيب هذه الأهداف وفقا لأهميتها النسبية بما يتفق والمرحلة التي يمر بها المجتمع وبما يمكن الدولة من تخصيص الموارد في اتجاه تحقيق هذه الأهداف⁵.

والواقع أن ترشيد النفقات العامة يتطلب الالتزام بالضوابط التالية⁶:

- تحديد حجم أمثل للنفقات العامة: أنه ليست من المصلحة تتجه النفقات العامة نحو التزايد بلا حدود، وإنما تقتضي المصلحة بأن تصل النفقات إلى حجم معين لا تزيد عنه وهو ما يطلق عليه (الحجم الأمثل للنفقات العامة) وهذا الأخير هو ذلك الحجم الذي يسمح بتحقيق أكبر قدر من الرفاهية لأكبر عدد من المواطنين، وذلك في حدود أقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادية للدولة؛
- إعداد دراسات الجدوى للمشروعات: تتضمن دراسة الجدوى لأي مشروع على العناصر التالية: التكاليف الاستثمارية، الدراسة التسويقية، خطة التمويل المقترحة، اقتصاديات تشغيل المشروع الآثار المحتملة للمشروع على البيئة واتساقه مع المجتمع فرص العمالة التي يخلقها المشروع وأثاره على الادخار وإعادة توزيع الدخل كذلك الآثار الاجتماعية للمشروع؛
- الترخيص المسبق من السلطة التشريعية: تقضي قواعد المالية العامة بأن إنفاق أي مبلغ من الأموال العامة أو الارتباط بإنفاقه، يجب أن يكون مسبقا بترخيص من السلطة التشريعية، ضمانا لتوجيهه بالشكل الذي يضمن تحقيق المصلحة العامة، كما أن هذا الترخيص يساعد على ترشيد النفقات، لأن أعضاء البرلمان أثناء مناقشتهم لمشروع الموازنة قد يطالبون الحكومة بإلغاء بعض النفقات أو استبدالها؛
- وتجنب الإسراف والتبذير: هناك صور عديدة للإسراف والتبذير في النفقات العامة في كثير من الدول النامية:

- ✓ تحديد أولويات الإنفاق العام حسب الأهمية النسبية للخدمات المراد تقديمها، توفير مياه الشرب أفضل من بناء مركبات رياضية ضخمة وبناء مستشفى أفضل من بناء ملعب التنس؛
- ✓ ضرورة فرض رقابة فعالة على كل عمليات الإنفاق العام وذلك للتأكد من صرفه في المجالات المخصص لها وفي حدود القوانين وفي غياب كل إسراف أو تبذير أو اختلاسه وما تبع ذلك من ضرورة معاقبة المخالفين؛
- ✓ وأن تكون الغاية من نفقات الدولة هو تحقيق النفع العام.

- متطلبات ترشيد الإنفاق العمومي:

إن سلامة عملية الترشيد وتكامل عناصرها هي خطوة أولى لوجود الإنفاق الرشيد، لكنها بمفردها غير كافية فهي بحاجة إلى توافر ضمانات ومتطلبات كي يتمكن إنجاز هذه العملية على الوجه المطلوب ونشير فيما يلي إلى أهم هذه المتطلبات⁷:

- ضرورة توافر بيئة سليمة للحكم؛
- كفاءة أجهزة الجماعات المحلية وحسن إدارتها؛
- التطبيق الجاد للمعرفة العلمية المكتسبة؛
- توفر نظام محاسبة ورقابة فعالة؛
- والابتعاد عن مزاحمة القطاع الخاص.

إن الآليات الكفيلة بتحقيق فعالية الإنفاق العام وضمن تحقيق لأهدافه، هي مستقاة من ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة لسنة 1998، والذي تم تحديثه سنة 2007 ضمن مساهمات صندوق النقد الدولي في مبادرة المعايير والمواثيق وهي مجموعة من المبادئ التوجيهية في مجال الحوكمة تهدف إلى دعم الجهود الرامية إلى إدخال تحسينات على النظام المالي العالمي. ويقدم الميثاق مجموعة من المبادئ والممارسات للمساعدة على تقديم الحكومات صورة واضحة عن هيكلها ومواردها المالية. ويستند الميثاق إلى المبادئ الأربعة التالية⁸:

1. وضوح الأدوار والمسؤوليات: يجب التمييز بين أنشطة القطاع الحكومي وباقي القطاع العام وبين قطاعات الاقتصاد الخاصة، مع ضرورة توخي العلانية في إدارة علاقات الحكومة مع القطاع الخاص وفقا لإجراءات وقواعد واضحة ومعلنة للجمهور بمعنى وجوب أن تكون اختصاصات السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية في الحكومة في مجال المالية العامة محددة بوضوح؛
2. علانية عمليات الموازنة: ينبغي أن تتقيد عملية إعداد الموازنة بجدول زمني ثابت وأن تسترشد بالأهداف المحددة في مجال الاقتصاد الكلي وسياسة المالية العامة، ومن جهة أخرى ينبغي توفير إجراءات واضحة لتنفيذ الموازنة ومتابعتها والإبلاغ بنتائجها؛ إتاحة المعلومات للإطلاع العام ينبغي تزويد الجمهور بمعلومات شاملة عن الأنشطة المالية

السابقة والحالية والمستقبلية وعن أهم المخاطر فيما يتصل بالمالية العامة. كما يجب توفير معلومات عن المالية العامة للهيئات المختصة في الوقت المناسب وبشكل يتيسر معه تحليل السياسات ويعزز المساءلة؛

3. وضمانات موضوعية: بحيث يجب أن تستوفي البيانات المعلنة المرتبطة بالمالية العامة معايير جودة البيانات المتعارف عليها. كما ينبغي إخضاع أنشطة المالية العامة للرقابة الداخلية الفعالة وأن تتوفر لها الضمانات الوقائية إضافة على الرقابة الخارجية.

- مراحل ترشيد قرارات الإنفاق العمومي:

- تمر عملية ترشيد القرارات الإنفاق العمومي في شكل قرارات مالية بخمسة مراحل⁹:
1. تحليل المشكلة بداية بأول صياغة للمشكلة والاحتمالات الناتجة عنها ومن ثم البدا بصياغة الأهداف وحشد الإمكانيات والآليات الممكنة لتحقيقها في شكل برامج عمل مقيدة بتكلفة ومدة زمنية محددة ونتائج منتظر تحقيقها (عن طريق استخدام مؤشرات مختلفة)؛
 2. تقييم البرامج عملية التقييم تركز على تشخيص النتائج الممكنة لكل بديل بالنظر إلى الأهداف المحددة مسبقاً، كل بديل يضم مجموعة من البرامج متعددة السنوات ومتكاملة فيما بينها، والاختيار بين هذه البدائل يكون من خلال معايير اختيار المشاريع؛
 3. ترجمة القرار بالتنفيذ التعبير عن القرار على مستويات متعددة يأخذ أشكالاً مختلفة من خلال قانون المالية والميزانية العامة والبرامج المعدة لهذا الغرض، والتي توضح مسؤولية كل طرف في تحقيق الأهداف المحددة مسبقاً، والموارد المستعملة في ذلك (موارد مادية وبشرية ومالية)، وبالتالي قرارات البرامج هذه تعهد إلى الهيئة المنفذة للتجسيد على الواقع؛
 4. التنفيذ من خلال هذه المرحلة وأثناء تنفيذ القرارات المنبثقة عن الميزانية العامة تكون للمسيرين الحرية في استعمال الموارد مع التقيد بضرورة رفع كفاءة استخدام الموارد والفعالية أثناء التنفيذ والأخذ بنهج الإدارة بالأهداف وهي الطريقة التي توضح مسؤوليات كل طرف وأهدافه ومراقبته والنتائج المنتظرة منه أي أن الكل يعلم ما هو منتظر منه وهو محاسب حول فعالية عمله بالنظر إلى الأهداف المحددة مسبقاً؛
 5. ومراقبة النتائج وإعادة التقييم يتم مراقبة النتائج المحققة بالنظر إلى ما هو مخطط له في البرامج في ضوء المؤشرات المحققة وطريقة التسيير والقرارات المالية المتخذة، وإعداد تقييم شامل لكل المنجزات.

(2) ترشيد البرامج التنموية بولاية بشار (2001-2014)*:

تعتبر سياسة الإنفاق العام من أهم السياسات الاقتصادية التي لها آثار واضحة على الاقتصاد وخاصة بالنسبة للدول النامية كالجائر، حيث وضعت هذه الأخيرة بالخصوص منذ مباشرة الإصلاحات الاقتصادية مخططات تنموية تهدف في مجملها إلى إنعاش الاقتصاد الوطني، وإعادة وتيرة التنمية والنمو الاقتصادي إلى المعدلات المقبولة، وفق سياسة إنفاقية توسعية ذات طابع كينزي¹⁰، وذلك لإيجاد حلول مرضية للمشكلات الاقتصادية والاجتماعية الحادة التي عرفت الجزائر منذ انهيار أسعار النفط واختلال التوازنات الاقتصادية العامة للبلاد. وفي ظل تحسن الوضعية المالية نتيجة الارتفاع المتواصل لأسعار البترول منذ بداية الألفية الثالثة، انتهجت الجزائر سياسات توسعية في الإنفاق العام من خلال برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي خلال الفترة 2000-2004، وبرنامج دعم النمو خلال الفترة 2005-2009، وتلاهها برنامج توظيف النمو الاقتصادي من 2010-2014. وفي مطلع هذه الفترة تم إنشاء صندوق ضبط الموارد والذي خصص كملجأ للفوائض النفطية، بحيث عرفت معدلات نمو جيدة، حيث عمدت السلطات إلى التسديد المسبق للديون ابتداء من سنة 2006، بالتفاوض مع كل من نادي باريس ونادي لندن وجل الدول التي لها ديون مع الجزائر. وبالتالي استطاعت الجزائر استغلال الراحة المالية من أجل التخلص من شبح المديونية.

(1-2) برنامج الولاية وترشيد الإنفاق العمومي:

يعني التعريف الاصطلاحي للبرنامج وضع مجموعة من الأهداف بغية تحقيقها في خلال فترة محددة. وفيما يخص تقديم الميزانية في شكل برامج فالتعريف الاصطلاحي للبرنامج هو أنه "توليفة بين الوسائل والأهداف وتقييم تأثير كل منها على الآخر وكذا التكاليف المباشرة وغير المباشرة والآثار المترتبة عنها، وقياس البرامج يكون من خلال قياس النتائج والأهداف المسطرة مسبقاً". إن نفقات التجهيز النهائية هي مشكلة من نفقات غير قابلة للاسترجاع تتحملها الدولة ضمن إطار تنفيذ البرنامج السنوي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للأمة، هذه النفقات تسجل بالميزانية العامة للدولة بشكل تراخيص برامج وتنفذ من خلال قروض الدفع.

* المعلومات مستقاة من نشرة داخلية لمديريات ولاية بشار: البرمجة ومتابعة الميزانية، التربية، والتجهيزات العمومية، نشرة داخلية، بشار، 2017.

إن توزيع القطاعات، تراخيص البرامج وقروض الدفع تظهر ضمن الحالة الملحة لقانون المالية، كما أن تنفيذ تراخيص البرنامج وقروض الدفع تختلف حسب طبيعة البرنامج: البرامج القطاعية الممركزة PSC، البرامج القطاعية غير الممركزة PSD، البرامج المتعلقة بمخططات البلدية للتنمية PCD.

تصنف نفقات التجهيز العمومي للدولة ضمن الإطار المحلي على أساس فئتين هما (البرامج القطاعية غير الممركزة PSD ومخططات البلدية للتنمية PCD):

- النفقات المتعلقة بالتجهيزات العمومية الممركزة:
تسمى هذه النفقات بـ "البرنامج القطاعي الممركز" وهي تخص المشاريع الكبرى كالمطارات، الموانئ والسدود، المشاريع التي لها أهمية أمنية وتسير من طرف الوزير المعني لهذا القطاع والتي لا يمكن للولاية إنجازها وذلك لمحدودية إمكانياتها.

- النفقات المتعلقة بالتجهيزات العمومية غير الممركزة:
والتي تتكون من برامج قطاعية غير ممركزة ومخططات التنمية البلدية (تخضع لرخصة برنامج شاملة حسب الولاية)، تهدف البرامج القطاعية غير الممركزة تحقيق غايات تتعلق بالسكان والنشاط الاقتصادي والاجتماعي والمحيط، وتخص البرامج القطاعية غير الممركزة برامج التجهيز المسجلة باسم الوالي، وفق قطاعات وقطاعات فرعية، مقسمة إلى فصول وبنود، هناك أنواع من البرامج القطاعية غير الممركزة منها برنامج تطوير مناطق الجنوب، برنامج تمويل مشاريع الصندوق الخاص بتنمية مناطق الجنوب، البرنامج العادي، البرنامج التكميلي لدعم النمو، برنامج دعم النمو الاقتصادي.

- كيفية إعداد وتنفيذ مشروع استثماري للبرامج القطاعية غير الممركزة:
تعتبر مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية العمود الفقري لميلاد المشروع، فهي من خلال نشاطها الإداري توضح دورة حياة المشروع الاستثماري، انطلاقاً من الخطوات التالية: التسجيل، إعادة التقييم، تغيير مواصفات عملية، إعادة تغيير هيكله كلفة عملية، الغلق*. ويتم

- * من نشرة داخلية لمديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية بشار، 2017:
- تسجيل المشروع وفق دراسة لإنجاز المشروع الاستثماري، وهو يوضح اسم القطاع والرمز الخاص به، الكلفة ومدة الانجاز، يكون ممضي من طرف السيد الوالي؛
 - إعادة التقييم: يلجأ الأمر بالصرف إلى هذا الإجراء في حالة عدم كفاية في رخصة البرنامج (أي المبلغ المخصص للمشروع الاستثماري)؛
 - تغيير المواصفات: يأتي بعد تسجيل المشروع الاستثماري وفي كل مرة يحتاج فيه الأمر بالصرف إلى إضافة حصة أو حصص في المشروع الاستثماري (جدول زمني، أشغال إضافية... الخ)؛
 - تغيير إعادة هيكله كلفة عملية: ينشأ في حالة تحويل مبالغ من بند إلى آخر دون التأثير على الرخصة الإجمالية للبرنامج؛
 - والغلق: يتم بعد الانتهاء من إنجاز المشروع الاستثماري.

- متابعة تقييم المشاريع الاستثمارية العمومية على مستوى مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية للولاية عبر المراحل التالية¹¹:
- ✓ دراسة الملائمة: يتبين من خلالها أهمية المشروع وأهدافه سواء منها الاجتماعية أو غيرها، ومدى توفر المعطيات الإحصائية والمؤشرات الاقتصادية والاجتماعية، التي توضح الاحتياج الفعلي لهذا المشروع والأهمية أو الهدف من تجسيده تأتي بعد ذلك تأتي؛
 - ✓ دراسة الفعالية: والتي توضح بدورها مدى إمكانية تجسيد هذا المشروع آخذة بالاعتبار كل العراقيل التي تحول دون تجسيده والتي من خلالها يتم معرفة مدى إمكانية إنجازه من عدمه؛
 - ✓ ودراسة الجدوى التقنية للمشروع الاستثماري: تتضمن دراسة التأثير، حيث أن دراسة التأثير تكون من طرف خبراء البيئة العامة بكافة أنواعها (السياسية، الاجتماعية، القانونية، الاقتصادية...) ثم تأتي الدراسة الجيولوجية للأرضية المراد إنجاز المشروع الاستثماري عليها، بعد ذلك تأتي دراسة الأخطار (التمويل، الكلفة، مدة الانجاز... الخ).

2-2) آليات الإنفاق العمومي لميزانية التجهيز لقطاعي التربية والتعليم العالي:

إن النمو الاقتصادي كان إيجابيا على مدار ثمان سنوات بفضل السياسة التنموية الجديدة والممتدة من 2001 إلى 2010، وهذا بفضل سياسة الاستثمار العمومي وتشجيع الاستثمار الخاص الوطني والأجنبي وتراجع في نسب التضخم وتخفيض حجم المديونية وتراجع نسبة البطالة كلها عوامل ساعدت البلاد على تحقيق الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي، وهذا من خلال البرنامجين التاليين.

- إنجازات برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي (2001-2004):

هدف هذا البرنامج إلى إعادة تنشيط الطلب الكلي من خلال تحفيز الاستثمارات العمومية الكبرى، بعد التجربة المريرة التي مر بها خلال فترة التعديل الهيكلي، التنمية المحلية، إنشاء مناصب الشغل، وبهذا فإن نطاق الإصلاحات اتسعت لتشمل جميع الجوانب الاقتصادية والاجتماعية¹²، وقد استفادت ولاية بشار في إطار هذا البرنامج من رخصة إجمالية تقدر بـ 670.140.00 دينار خاصة بالقطاع الفرعي "التعليم العالي" سمحت بتسجيل ست عمليات ورخصة برنامج إجمالية تقدر بـ 1.328.829.00 دينار خاصة بالقطاع الفرعي "التربية" سمحت بتسجيل ثلاثة وأربعون عملية والجدولين التاليين:

الجدول 01 - القطاع الفرعي 62 "قطاع التريبة"

القيمة بـ 10³ دينار

النسب المئوية	رخصة البرنامج	عدد العمليات	السنوات
13%	170000	8	2000
12%	155400	6	2001
11%	140604	7	2002
31%	412225	13	2003
34%	450600	9	2004
100%	1328829	43	المجموع

المصدر: معطيات مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية، بشار، 2017.

الجدول 02 - القطاع الفرعي 64 "قطاع التعليم العالي"

القيمة بـ 10³ دينار

النسب المئوية	رخصة البرنامج	عدد العمليات	السنوات
0%	0	0	2000
1%	9000	1	2001
0	0	0	2002
46%	311140	3	2003
52%	350000	2	2004
100%	670140	6	المجموع

المصدر: معطيات مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية، بشار، 2017.

من خلال الشكل 01، نلاحظ أن الإنفاق على القطاع الفرعي "62" سنة 2000 سجل ارتفاع بنسبة 52% سمحت بتسجيل ثمانية عمليات، لكن بعد هذه السنة سجل انخفاض شديد بنسبة 36% سنة 2004 من رخصة البرنامج الإجمالية للقطاع الفرعي وهي نسبة لا بأس بها مقارنة بالقطاع الفرعي "64". ومن خلال الشكل 02، نلاحظ أن الإنفاق على القطاع الفرعي "64" في سنة 2000 منعدم لكن بعد هذه السنة سجل ارتفاع مستمر، حيث بلغت نسبته 28% من رخصة البرنامج الإجمالية للقطاع الفرعي وهي نسبة قليلة مقارنة بالقطاع الفرعي "62"، كما سمح بتسجيل عمليتين فقط.

- إنجازات برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي (2005-2009):

هدف هذا البرنامج إلى دعم النمو حسب القطاعات الحساسة للاقتصاد الوطني إلى تحسين مناخ الاستثمار وسهر الحكومة على جلب المستثمرين الأجانب في إطار الشراكة، مكافحة الاقتصاد غير الرسمي، حيث أصبح يعرض المؤسسات العمومية والخاصة إلى المنافسة غير المشروعة، عصرنة المنظومة المالية من خلال التركيز على التطوير المؤسس للقطاع المالي وقد استفادت ولاية بشار في إطار هذا البرنامج من رخصة إجمالية تقدر بـ 1.720.000.00 دينار خاصة بالقطاع الفرعي "التعليم العالي" سمحت بتسجيل ست عمليات ورخصة برنامج إجمالية تقدر 3.137.334.00 دينار خاصة بالقطاع الفرعي "التربية" سمحت بتسجيل أربعة وخمسون عملية والجدولين التاليين يبينان لنا نسبة رخصة البرنامج¹³ من خلال الشكل 03، نلاحظ أن الإنفاق على القطاع الفرعي "62" سنة 2005 سجل انخفاض نسبة 11% سمحت بتسجيل 12 عملية، لكن بعد هذه السنة سجل ارتفاع شديد بنسبة 38% سنة 2009 من رخصة البرنامج الإجمالية للقطاع الفرعي وهي نسبة لا بأس بها مقارنة بالقطاع الفرعي "64". ومن خلال الشكل 04، نلاحظ أن الإنفاق على القطاع الفرعي "64" سنة 2005 سجل ارتفاع بنسبة 38% لكن بعد هذه السنة سجل انخفاض شديد في سنة 2009، حيث بلغت نسبته إلى 9% من رخصة البرنامج الإجمالية للقطاع الفرعي وهي نسبة قليلة مقارنة بالقطاع الفرعي "62"، كما سمح بتسجيل عملية فقط.

الجدول 03 - القطاع الفرعي 62 "قطاع التربية"

القيمة بـ 10³ دينار

النسب المئوية	رخصة لبرنامج	عدد العمليات	السنوات
11%	345900	12	2005
38%	1201884	19	2006
2%	49150	3	2007
12%	362400	10	2008
38%	1178000	10	2009
100%	3137334	54	المجموع

المصدر: معطيات مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية، بشار، 2017.

الجدول 04 - القطاع الفرعي 64 "قطاع التعليم العالي"

القيمة بـ 10³ دينار

النسب المئوية	رخصة البرنامج	عدد العمليات	السنوات
38%	650000	2	2005
53%	920000	3	2006
0%	0	0	2007
0%	0	0	2008
9%	150000	1	2009
100%	1720000	6	المجموع

المصدر: معطيات مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية، بشار، 2017.

نلاحظ من خلال معطيات الجداول (01-02-03 و 04) أن هناك سياسة استثمارية نشطة تقوم على أساس برامج ضخمة للاستثمار العمومي، استعادت من خلالها الدولة دورها الاقتصادي الذي تجلى في تسارع معدلات نمو الإنفاق الاستثماري، لكن الدراسة تشير إلى محدودية ذلك، بسبب عدم ترشيد، وحوكمة النفقات، مع الارتفاع الرهيب للتكلفة الاستثمارية، والتي يمكن إيجازها من خلال الأسباب التالية: عدم الاستناد إلى دراسات ملائمة وتقنية في إعداد الإجراءات الإدارية للمشروع الاستثماري (التسجيل، إعادة التقييم). وهذا يدل على غياب أجهزة الرقابة المالية:

- عدم وضع إستراتيجية اقتصادية واجتماعية واضحة الأهداف وفق الأولويات؛
 - غياب الاستعمال العقلاني للموارد المالية كعدم تحديد الأولويات بالدقة المتناهية؛
 - ظهور مظاهر الإسراف والسلوكيات السلبية كتكرار المشاريع التي لها نفس الأثر وتتجز بنفس المنطقة؛
 - عدم الالتزام بتطبيق القوانين والتشريع المالي والمحاسبي؛
 - الخضوع للضغوطات غير الملائمة مع الإستراتيجية التنموية مثلا قرار مركزي لبناء مركب رياضي مثلا لا يتناسب مع المعطيات الإحصائية اللازمة لا يتوافق مع المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية الوطنية؛
 - غياب استعمال التكنولوجيا الحديثة للمعلومات والاتصال.
- أهم ما يلاحظ هو تباعد بين التخطيط الموازي والأولويات القطاعية، والتأخير في الانجاز مما يتسبب في زيادة التكاليف، هذا يدل على عدم فعالية وسائل التنفيذ لدى المؤسسات المكلفة في إطار الأنظمة الموازية المعمول بها.

- إنجازات برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي (2010-2015):

تعلق هذا البرنامج باستكمال المشاريع الكبرى الجاري إنجازها لاسيما في قطاعات التربية والتكوين والصحة، فقد استقادت ولاية بشار من رخصة إجمالية تقدر بـ 5.652.950.00 دينار خاصة بالقطاع الفرعي "التعليم العالي" سمحت بتسجيل 9 عمليات ورخصة برنامج إجمالية تقدر بـ 4.431.924.00 دينار خاصة بالقطاع الفرعي "التربية" سمحت بتسجيل 93 عملية.

من خلال الشكل 04، نلاحظ أن الإنفاق على القطاع الفرعي "62" سنة 2010 سجل انخفاض نسبة 16% سمحت بتسجيل 11 عملية، لكن بعد هذه السنة سجل ارتفاع طفيف بنسبة 29% سنة 2014 من رخصة البرنامج الإجمالية للقطاع الفرعي، وهي نسبة لا بأس بها مقارنة بالقطاع الفرعي "64". ومن خلال الشكل 05، نلاحظ أن الإنفاق على القطاع الفرعي "64" سنة 2010 سجل انخفاض بنسبة 8%، لكن بعد هذه السنة سجل انخفاض شديد سنة 2014، حيث بلغت نسبته إلى 2% من رخصة البرنامج الإجمالية للقطاع الفرعي، وهي نسبة قليلة مقارنة بالقطاع الفرعي "62"، كما سمح بتسجيل عملية فقط.

الجدول 05 - القطاع الفرعي 62 "قطاع التربية"

القيمة بـ 10³ دينار

السنوات	عدد العمليات	رخصة البرنامج	النسب المئوية
2010	11	695036	16%
2011	26	983913	22%
2012	17	764000	17%
2013	24	704975	16%
2014	15	1284000	29%
المجموع	93	4431924	100%

المصدر: معطيات مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية، بشار، 2017.

الجدول 06 - القطاع الفرعي 64 "قطاع التعليم العالي"

القيمة بـ 10³ دينار

السنوات	عدد العمليات	رخصة البرنامج	النسب المئوية
2010	3	479000	8%
2011	2	3732000	66%
2012	3	1311950	23%
2013	0	0	0%
2014	1	130000	2%
المجموع	9	5652950	100%

المصدر: معطيات مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية، بشار، 2017.

من خلال كل البرامج السابقة، يمكننا في هذا الصدد ذكر برنامج توطيد النمو الاقتصادي (2015-2019)، حيث اعتبر البرنامج مكمل للبرامج السابقة بداية من 2015، والذي جاء في ظرف اقتصادي صعب نتيجة لتراجع أسعار النفط، الأمر الذي أدى بالسلطات العمومية إلى تبني عدة إصلاحات في مجال المالية العمومية والمحاسبة العمومية، كان الهدف منها هو ترشيد النفقات العامة أهمها غلق جميع حسابات التخصيص الخاص التي شملت البرامج المذكورة سابقا وإدراجها في الحساب رقم 302-145 الذي عنوانه "حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز" بموجب قانون المالية لسنة 2017¹⁴، لذلك أقتصر هذا البرنامج فقط على سنة 2015 وسنة 2016، وقد تم تجميد كل العمليات التي لم تنطلق كما صاحب ذلك العديد من الإجراءات التي تدخل ضمن سياسة ترشيد النفقات العامة من خلال الالتزام بالعمليات الضرورية والتي تكتسي طابع الأولوية القصوى وهذا ما سيؤثر على الأهداف التي كانت تطمح لها البرامج.

خاتمة:

إن رفع كفاءة وفعالية الإنفاق الحكومي تستدعي تحسين إدارة الإنفاق العام وليس التخفيض منه، فقد عانت عملية إعداد الميزانية أيضا من عدة نقائص مثل عدم كفاية التنسيق بين إعداد الميزانية الجارية التي تتولى وزارة المالية مسؤولية إعدادها، والميزانية الاستثمارية التي كانت لوزارة التخطيط المسؤولية عن إعدادها، بالإضافة إلى عدم وجود إطار متوسط الأجل للاسترشاد به في توزيع موارد الميزانية على الوزارات، كما أن آليات تنفيذ ومتابعة الميزانية ما زالت تجعل الامتثال للانتظام في إعداد الميزانية بدلا من الالتزام بمراقبة جودة الإنفاق العام.

ويمكن اتخاذ مجموعة من الإجراءات لإزالة أوجه الضعف هذه ومن بينها: تكليف وزارة المالية بالمسؤولية الكاملة عن صياغة وتنفيذ الميزانية الجارية وميزانية الاستثمار، توسيع نطاق قانون الميزانية ليغطي جميع عمليات حسابات الخزنة، تقسيم جميع النفقات الحكومية على أساس القطاعات والوزارات معاً، وتحسين مراقبة وتقييم الإنفاق العام.

- من خلال البحث، توصلنا إلى نتائج، يمكن اختصارها في:
- ما زال هيكل النفقات العامة منحاذا لنفقات التسيير على حساب نفقات التجهيز مؤخرا؛
 - تقسيم النفقات العامة وتصنيفها لا يخضع إلى معيار محدد، وإنما يكون حسب النظام الاقتصادي المتبع والأهداف المتوخاة من هذه النفقات؛
 - غياب كلي لمجلس الكفاءات على مستوى هاته المديرية الذين يقدمون استشارات واقتراحات لفائدة المصلحة العامة؛
 - ضرورة تخطيط النظام التربوي والتعلمي بشكل يؤدي إلى توافق بين عمله ومخرجاته أو بتعبير آخر التوافق بين عمله وبين احتياجات البلاد من الموارد البشرية المطلوبة توفيرها من حيث الكم والنوع وفي الزمان والمكان المناسبين؛
 - تعتبر برامج الإنفاق العام المسطرة ضمن ميزانية الدولة أداة مهمة في تنفيذ الدولة للاستثمارات العمومية، مع تحقيق مقومات التنمية الاجتماعية؛
 - والعجز في تنفيذ بعض من المشاريع يرجع إلى سوء تدبير الأجهزة الإدارية والتخطيط منها على وجه الخصوص.

- ومن اقتراحات البحث:
- تحديد إستراتيجية ذات معالم واضحة لترشيد النفقات، وإعداد برامج تكوينية في هذا المجال؛
 - إعادة هيكلة الإنفاق العام بما يتلاءم ومهام الإدارة؛
 - تكثيف المنتقيات والندوات والأيام الدراسية الخاصة بهذا الموضوع؛
 - والرقابة المالية لترشيد المال العام.

الهوامش والمراجع:

- 1 BRIGAUD Frédéric & UHER Vincent, «Finance publique», Armand Colin, Paris, 2015, p. 30.
- 2 يحيواوي أعمار، «مساهمة في دراسة المالية العامة النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة»، دار هومة، الجزائر، 2010، ص 27.
- 3 القانون 84-17 المؤرخ في 08 شوال 1404 هـ الموافق لـ 07 جويلية 1984م المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم (الجريدة الرسمية، العدد 28-1984م).
- 4 دراوسي مسعود، «السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي: حالة الجزائر 1990-2004»، أطروحة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2004، ص 171.
- 5 محمد شاكر عصفور، «أصول الموازنة العامة»، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2007، ص 367.
- 6 مجدي محمد شهاب، «الاقتصاد المالي»، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 1999، ص ص 73-82.
- 7 فرحي محمد، «النمذجة القياسية ترشيد السياسات الاقتصادية الكلية (دراسة خاصة لسياسة الإنفاق العام)»، أطروحة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 1998، ص 288.
- 8 صندوق النقد الدولي، «دليل شفافية المالية العامة 2007»، ص ص 4-8.
- 9 بن عزة محمد، «ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالاهداف، دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر»، أطروحة دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2015، ص ص 110-111.
- 10 BRIGAUD Frédéric & UHER Vincent, op. cit., pp. 27-28.
- 11 مديريات ولاية بشار: البرمجة ومتابعة الميزانية، التربية، والتجهيزات العمومية، نشرة داخلية، 2017.
- 12 صالح ناجية & مخناش فتيحة، «أثر برنامج دعم الانعاش الاقتصادي والبرنامج التكميلي لدعم النمو وبرنامج التنمية الخماسي على النمو الاقتصادي (2001-2014) نحو تحديات وأفاق النمو الاقتصادي الفعلي المستديم»، المؤتمر الدولي حول «تقييم أثار برامج الاستثمارات العامة وإنعكاساتها على التشغيل والنمو الاقتصادي خلال الفترة (2001-2014)»، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة سطيف 1، يومي 11 و12 مارس 2013 [كتاب الملتقى، ص 3].
- 13 مسعي محمد، «سياسة الانعاش الاقتصادي في الجزائر وأثرها على النمو»، مجلة الباحث، جامعة ورقلة، المجلد 10، العدد 10، جوان 2012، ص ص 147-160.
- 14 المادة 120 من القانون 14-16 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1438 هـ الموافق لـ 28 ديسمبر 2016م المتضمن قانون المالية لسنة 2017، (الجريدة الرسمية، العدد 77-2016م).