



كلية العلوم الإقتصادية و التسيير و العلوم التجارية



مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإقتصادية

تخصص: تسيير المالية العامة

بعنوان:

إختيار المشاريع العمومية

دراسة مشروع الطريق السيار "شرق غرب"

تحت إشراف الأستاذ الدكتور:

بوهنة علي

من إعداد الطالب :

لحول كمال

لجنة المناقشة

رئيسا	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	أ.د بن بوزيان محمد
مشرفا	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	أ.د بوهنة علي
ممتحنا	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	أ.د طاولي مصطفى
ممتحنا	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	أ.د بوثلجة عبد الناصر

السنة الجامعية: 2013 – 2014

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء و تشكرات

أحمد الله العلي القدير على توفيقه لإتمام هذا العمل راجيا منه المزيد من التوفيق و السداد، و بهذه المناسبة و عرفانا بالجميل أتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من:

- أ. الدكتور " **بوهنة علي** " المشرف و الموجه لنا في هذا البحث، و المشكور على المعلومات و التوجيهات الصائبة لنا و نصائحه و إرشاداته القيمة و تشجيعه المحفز لنا.

- السادة أعضاء " **لجنة المناقشة** " الذين خصوا جزءا من وقتهم لقراءة هذه المذكرة المتواضعة، و إعطائهم لملاحظات ستكون بلا شك مفيدة لنا في باقي مشوارنا العلمي.

- عمال مكتبة و أساتذة كلية العلوم الإقتصادية، علوم التسيير و العلوم التجارية بجامعة أبي بكر بلقايد تلمسان.

- زملائي موظفي و إدارات **الخزينة الولائية بتلمسان** على تفهمهم لي طيلة فترة إعداد هذا البحث من خلال منحي القدر و الوقت الكافي لإنجاز هذا العمل المتواضع خاصة قسم **ميزانية الولاية**.

- كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى كل يد كريمة ساهمت في إعداد هذا البحث سواء من قريب أو من بعيد بفضل الله.

*** **

- إلى كل طالب علم غيور على وطنه " **الجزائر**، **أرض الشهداء** "، محب لأمنته " **العربية الإسلامية** " أهدي هذا البحث.

- إلى من قال فيهما جل شأنه " **و بالوالدين، إحسانا** " أطال الله عمرها بكثير من الصحة و العافية، جدتي رحمها الله و أسكنها فسيح جنانه.

- إلى زملائي المفتشين المركزيين للخزينة، المحاسبة و التأمينات بالمدرسة الوطنية للضرائب بالقلعة دفعة "2010 - 2011"

- إلى أعز أصدقائي " بن عبد الله عبد السلام "، "لعيسوف سمير"، "بجلالي محمد"، "بلعروسي عبد الله" و "جدوي أحمد"

- دون أن ننسى الترحم و الدعاء لزملائنا في درب العلم **شهداء الواجب الوطني** من قسم العلوم التجارية جامعة تلمسان دفعة "2008" خلال التفجير الإرهابي الذي استهدف مدرسة ضباط الدرك الوطني بيسر بومرداس يوم إجراء المسابقة في الثامن عشر من شهر أوت 2008.

فهرس المحتويات

الصفحة	المحتويات
-	<u>الإهداء و التـشكرات</u>
-	<u>فهرس المحتويات</u>
-	<u>قائمة الجداول</u>
-	<u>قائمة الأشكال البيانية</u>
-	<u>قائمة الاختصارات و الرموز</u>
-	<u>قائمة الملاحق</u>
أ- د	<u>المقدمة العامة</u>
أ	1- مقدمة
ب	2- إشكالية البحث
ت	3- الأسئلة الفرعية للبحث
ث	4- فرضيات البحث
ث	5- أهداف و أهمية البحث
ج	6- مبررات و دوافع إختيار الموضوع
ج	7- حدود البحث
ح	8- صعوبات البحث
ح	9- المنهج و الأدوات المستعملة في البحث
ح	10- البحوث و الدراسات السابقة
د	11- محتويات البحث
73-1	<u>الفصل الأول : الإطار النظري لتقييم و إختيار المشاريع العمومية</u>
01	مقدمة الفصل
02	المبحث الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع و المنتجات العمومية
02	المطلب الأول: مفهوم الإستثمار و المشروع العمومي
02	الفرع الأول: تعريف الإستثمار و أهدافه

فهرس المحتويات

03	الفرع الثاني: المشروع العام و أشكاله
12	المطلب الثاني: مبررات الإنفاق العمومي على المشاريع العمومية
12	الفرع الأول: الإعتبارات و الدوافع الإجتماعية
13	الفرع الثاني: الإعتبارات و الدوافع الإستراتيجية و السياسية
13	الفرع الثالث: الإعتبارات و الدوافع التمويلية
13	الفرع الرابع: الإعتبارات و الدوافع الإقتصادية
18	المطلب الثالث: مفهوم المنتجات العامة
18	الفرع الأول: تعريف المنتجات العامة
18	الفرع الثاني: أنواع المنتجات العامة
21	المطلب الرابع: خصائص صناعة المنتجات العامة (المنافع العامة)
21	الفرع الأول: إرتفاع كثافة رأسمال
22	الفرع الثاني: تزايد الغلة أو تناقض التكاليف
24	الفرع الثالث: الإحتكار الطبيعي
25	المطلب الخامس: المفاضلة بين تسعير و مجانية المنتجات العامة
25	الفرع الأول: مجانية المنتجات العامة
26	الفرع الثاني: تسعير المنتجات العامة
27	المطلب السادس: الحجم الأمثل للإنفاق العمومي على مشاريع البنية التحتية
27	الفرع الأول: مستوى تكوين الرأسمال و النمو
28	الفرع الثاني: معامل رأسمال / الناتج
30	المبحث الثاني: تخطيط و دراسة جدوى المشاريع العمومية
30	المطلب الأول: تخطيط المشاريع العمومية
31	الفرع الأول: جمع البيانات و خلق الأفكار
33	الفرع الثاني: تحديد الإمكانيات القومية
36	الفرع الثالث: تحديد الأهداف القومية و طرح البدائل
38	المطلب الثاني: دراسة جدوى و تقييم المشاريع
38	الفرع الأول: دراسة جدوى المشاريع
40	الفرع الثاني: تقييم المشاريع
41	المطلب الثالث: معايير تقييم الربحية المالية

فهرس المحتويات

41	الفرع الأول: معيار فترة الإسترداد
42	الفرع الثاني: معيار صافي القيمة الحالية
44	الفرع الثالث: معيار المعدل الداخلي للمردودية
45	الفرع الرابع: مؤشر الربحية
46	المطلب الرابع: أسس و قواعد تقييم الربحية القومية (الوطنية)
46	الفرع الأول: أسعار تقييم المشاريع
49	الفرع الثاني: معدل الخصم الإجتماعي
50	الفرع الثالث: أهداف تقييم الربحية القومية
51	المطلب الخامس: الصيغ المختلفة لتمويل المشاريع العمومية
51	الفرع الأول: الضرائب
53	الفرع الثاني: التجارة الخارجية
54	الفرع الثالث: القروض العامة
55	الفرع الرابع: القروض الخارجية
56	الفرع الخامس: الإصدار النقدي
57	الفرع السادس: التمويل بصيغ "BOT"
61	المبحث الثالث: المعايير و المناهج الدولية في تقييم الربحية القومية للمشاريع
61	المطلب الأول: منهج المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي و التنمية "Little/Mirrless"
62	الفرع الأول: المبادئ العامة للمنهج
62	الفرع الثاني: تقييم المنهج
63	المطلب الثاني : منهج المنظمة العالمية للتنمية الصناعية للأمم المتحدة "UNIDO"
63	الفرع الأول: معيار القيمة المضافة
65	الفرع الثاني: معيار التوزيع
65	المطلب الثالث: منهج مركز التنمية الصناعية للدول العربية "IDICAS"
66	الفرع الأول: المبادئ العامة للمنهج
67	الفرع الثاني: تقييم المنهج
67	المطلب الرابع: منهج التحليل الاقتصادي و الاجتماعي على طريقة وكالة التنمية الأمريكية "USAID"
69	المطلب الخامس: الإنتقادات الموجهة لمنهج التقييم الدولية

فهرس المحتويات

70	المطلب السادس: دور مناهج إعداد الميزانية العامة في فعالية تجسيد المشاريع العمومية
70	الفرع الأول: المنهج التقليدي " ميزانية البنود و الإعتمادات "
71	الفرع الثاني: ميزانية الأداء و البرامج
71	الفرع الثالث: ميزانية التخطيط و البرمجة
72	الفرع الرابع: ميزانية الأساس الصفري
73	خاتمة الفصل الأول
156-74	الفصل الثاني: واقع تسيير إختيار و تنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر
74	مقدمة الفصل
75	المبحث الأول: تصنيف و تقييم المشاريع العمومية في الجزائر
75	المطلب الأول: نفقات التجهيز العمومي
75	الفرع الأول: تعريف نفقات التجهيز العمومي
76	الفرع الثاني: مميزات و خصائص نفقات التجهيز العمومي
78	المطلب الثاني: تصنيف المشاريع العمومية حسب تسييرها
78	الفرع الأول: البرامج العادية
80	الفرع الثاني: البرامج الغير عادية
87	المطلب الثالث: نظام تسيير نفقات التجهيز، الإستثمار العمومي
87	الفرع الأول: مدونة حسابات الخزينة و نظام تسييرها (المخطط المحاسبي للدولة)
88	الفرع الثاني: نظام رخص البرامج و إعتمادات الدفع
89	الفرع الثالث: مدونة الاستثمار و الترميز
93	المطلب الرابع: طرق إختيار المشاريع الإجتماعية في الجزائر
93	الفرع الأول: الإستعانة بمؤشرات التنمية البشرية
94	الفرع الثاني: القرارات السياسية و الإدارية
95	المطلب الخامس: المعايير الكمية المستخدمة في تقييم و إختيار المشاريع العمومية في الجزائر
96	الفرع الأول: معايير المردودية المالية
96	الفرع الثاني: معايير المردودية الإقتصادية
99	المبحث الثاني: تنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

فهرس المحتويات

99	المطلب الأول: إعداد و تحضير المشاريع العمومية
99	الفرع الأول: الأطراف المختصة بإختيار المشاريع العمومية
100	الفرع الثاني: الإجراءات تحديد و تقدير المشاريع العمومية
102	الفرع الثالث: تسجيل المشاريع العمومية
103	المطلب الثاني: إعتمااا المشاريع العمومية
103	الفرع الأول: مرحلة التحكيم و إعداد المشاريع العمومية
104	الفرع الثاني: مرحلة إعتمااا المشاريع العمومية.
105	المطلب الثالث: المراقب المالي و الأعوان المكلفون بتنفيذ المشاريع العمومية
106	الفرع الأول: المراقب المالي
108	الفرع الثاني: الأمرين بالصرف
109	الفرع الثالث: المحاسبين العموميين
110	الفرع الرابع: مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي
111	المطلب الرابع: الصفقات العمومية كأداة لانجاز المشاريع العمومية
112	الفرع الأول: تعريف الصفقات العمومية
112	الفرع الثاني: كيفية إبرام الصفقات العمومية
114	الفرع الثالث: مراحل إبرام الصفقات العمومية
119	الفرع الرابع: التنفيذ التقني للمشاريع العمومية
121	الفرع الخامس: التنفيذ المالي للمشاريع العمومية
125	المبحث الثالث: تقييم واقع تجسيد و تمويل مشاريع عمومية في الجزائر
125	المطلب الأول: تطور نفقات النفقات التجهيز و الاستثمار العمومي
125	الفرع الأول: تطور ميزانية التجهيز العمومي (المشاريع الإجتماعية)
128	الفرع الثاني: تطور المشاريع الإستثمارية العمومية (المشاريع الصناعية)
130	المطلب الثاني: محددات الإنفاق الحكومي على المشاريع العمومية في الجزائر
130	الفرع الأول: الدين الخارجي
131	الفرع الثاني: الدخل القومي
131	الفرع الثالث: الميزانية العامة لدولة
134	الفرع الرابع: معدل البطالة

فهرس المحتويات

136	المطلب الثالث: تقييم آثار المشاريع العمومية على مؤشرات الإقتصاد الكلي
137	الفرع الأول: مؤشر النمو
138	الفرع الثاني: معدل التضخم
139	الفرع الثالث: الكتلة النقدية
140	الفرع الرابع: مؤشر سياسة التوازن الداخلي
140	الفرع الخامس: معدل البطالة
141	المطلب الرابع: صعوبات و عراقيل إختيار و تنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر
141	الفرع الأول: ضعف دراسات جدوى المشاريع العمومية
143	الفرع الثاني: الفساد الإداري و المالي
146	الفرع الثالث: الابتعاد عن مناهج التقييم العلمية
146	الفرع الرابع: الاعتماد على منهج التقليدي في تبويب الميزانية
148	المطلب الخامس: الجهود المبذولة لتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر
148	الفرع الأول: إصلاح النظام الموازناتي "MSB" و المحاسبي "PCE" لتعزيز الشفافية
152	الفرع الثاني: تحسين كفاءة و فعالية الخيارات المالية
153	الفرع الثالث: الإعتماد على المعايير و المناهج العلمية في تقييم المشاريع العمومية
156	خاتمة الفصل الثاني
215-157	الفصل الثالث: دراسة مشروع الطريق السيار شرق غرب
157	مقدمة الفصل
159	المبحث الأول: واقع تسيير الطرقات في الجزائر و آفاقها
159	المطلب الأول: دراسة شبكة الطرقات في الجزائر
161	المطلب الثاني: تجسيد و تسيير شبكة الطرقات في الجزائر
162	الفرع الأول: الطرقات السريعة
162	الفرع الثاني: المسالك و طرق الجماعات المحلية
163	المطلب الثالث: نظرة عامة حول مشروع الطريق السيار شرق غرب
163	الفرع الأول: الإطار التاريخي للمشروع
164	الفرع الثاني: الإطار الهندسي للمشروع

فهرس المحتويات

167	الفرع الثالث: الإطار الجمالي و البيئي للمشروع
168	الفرع الرابع: المشاريع الملحقة بطريق السيار شرق غرب
171	المطلب الرابع: أسباب و دواعي انجاز المشروع
171	الفرع الأول: تطور الحظيرة الوطنية للسيارات و نمو الديموغرافي في الجزائر
177	الفرع الثاني: إرتفاع حوادث المرور
180	المبحث الثاني: دراسة الجدوى الإقتصادية و الإجتماعية للمشروع
180	المطلب الأول: تقييم تكاليف المشروع طريق السيار شرق غرب
180	الفرع الأول: تقييم تكاليف المباشرة للمشروع
181	الفرع الثاني: تكاليف الصيانة
182	الفرع الثالث: تكاليف نزع الملكية
183	الفرع الرابع: التكاليف البيئية
184	المطلب الثاني: تقييم المنافع العامة للمشروع
184	الفرع الأول: تقييم الوفرة في حركة و حوادث المرور
186	الفرع الثاني: تقييم ربحية الوقت و الجهد
186	الفرع الثالث: تقييم ربحية تكاليف استغلال المركبات
187	المطلب الثالث: تقييم المردودية الإقتصادية و المالية للمشروع
187	الفرع الأول: تقييم المردودية الإقتصادية للمشروع
189	الفرع الثاني: تقييم المردودية المالية للمشروع
190	المطلب الرابع: التحكم بين مجانية و تسعير إستغلال الطريق السيار شرق غرب
190	الفرع الأول: مجانية استغلال الطريق السيار
191	الفرع الثاني: تسعير إستغلال الطريق السيار شرق غرب
194	المبحث الثالث: تسيير انجاز المشروع
194	المطلب الأول: الأطراف المكلفة بتنفيذ المشروع
194	الفرع الأول: الجانب الإداري
195	الفرع الثاني: الجانب التقني و الهندسي
196	الفرع الثالث: الجانب المالي
197	المطلب الثاني: تكلفة المشروع و بداية الإنجاز

فهرس المحتويات

197	الفرع الأول: مناقصة الدورية وإعلان النتائج
197	الفرع الثاني: تسيير عملية انجاز المشروع
205	المطلب الثالث: الصعوبات و العراقيل التي واجهت انجاز المشروع
206	الفرع الأول: الصعوبات الطبيعية
207	الفرع الثاني: عدم إحترام المعايير التقنية
208	الفرع الثالث: الفساد الإداري و المالي
209	المطلب الرابع: آثار المشروع على القطاعات الإقتصادية
209	الفرع الأول: آثار المشروع على قطاع النقل
209	الفرع الثاني: آثار المشروع على قطاع الأشغال العمومية
211	الفرع الثالث: آثار المشروع على القطاع الصناعي
212	الفرع الرابع: آثار المشروع على القطاع السياحي
212	الفرع الخامس: آثار المشروع على القطاع التجاري
214	خاتمة الفصل الثالث
222-216	<u>الخاتمة العامة</u>
218	النتائج
221	التوصيات
238 -223	<u>قائمة المراجع و المصادر</u>
223	الكتب
232	الرسائل و المذكرات الجامعية
233	الملتقيات، الندوات، التقارير و المجلات
235	القوانين و التشريعات
237	المواقع الإلكترونية
241 -239	<u>الملاحق</u>

فهرس المحتويات

قائمة الجداول

الصفحة	الموضوع	رقم الجدول
جدوال الفصل الأول		
59	صيع مشروعات "BOT"	(1-1)
جدوال الفصل الثاني		
91	تصنيف بعض عمليات القطاع الخامس في ميزانية التجهيز و الإستثمار العمومي.	(1-2)
92	مثال توضيحي بعنوان البرنامج القطاعي المركز الأول لوزارة النقل في سنة 2014.	(2-2)
92	العملية الثالثة لمقرر البرنامج رقم "01" الصادر عن وزير المالية للجهة المعنية بتنفيذ البرنامج (وزير النقل).	(3-2)
93	مثال حول تشفير و ترميز مشروع عمومي.	(4-2)
111	مبررات و دوافع مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي.	(5-2)
116	مثال حول طريقة إختيار العرض الأمثل وفق معيار أقل عرض (أقل سعر).	(6-2)
117	مثال حول طريقة إختيار العرض الأمثل وفق معيار المنتج الوطني.	(7-2)
147	مثال حول طريقة إختيار العرض الأمثل وفق معيار التحكيم بين الجودة و السعر (التكنولوجيا و العرض المالي).	(8-2)
126	تطور النفقات العامة في الجزائر (بالآلاف دينار الجزائري).	(9-2)
159	تطور حجم المشاريع الإستثمارية في الجزائر (2002 - 2012)	(10-2)
133	تطور حجم الموارد العامة للمزانية (2000 - 2014).	(11 -2)
135	تطور معدلات البطالة خلال الفترة الممتدة (1989 - 2000).	(12 -2)
137	تطور معدلات نمو الناتج الإجمالي (2000 - 2013).	(13 -2)
138	تطور معدلات التضخم خلال الفترة (2000 - 2014).	(14 -2)
139	تطور كثلة النقدية في الجزائر خلال الفترة (2000 - 2011).	(15 -2)

فهرس المحتويات

141	تطور معدلات البطالة خلال الفترة (2001-2013)	(2-16)
جدوال الفصل الثالث		
172	تطور عدد السيارات و النمو الديموغرافي في الجزائر خلال الفترة (1970-2014)	(3-1)
177	عدد قتلى حوادث المرور في الجزائر (1970-2013)	(3-2)
189	نتائج معدل المردودية الداخلي لحصص مشروع الطريق السيار (ش-غ) قبل بداية الإنجاز	(3-3)
191	تسعيرة إستغلال الطريق السيار (ش-غ)	(3-4)
198	الولايات المعنية بمشروع الطريق السيار (ش-غ)	(3-5)
200	تقسيم حصص الطريق السيار (ش-غ)	(3-6)
203	إحتياجات المشروع من مختلف عناصر التكاليف	(3-7)
203	توزيع الإختصاصات بين العمال الجزائريين و عمال الأجانب	(3-8)
205	مشاريع الربط بطريق السيار (ش-غ) في آفاق سنة 2015	(3-9)

فهرس المحتويات

قائمة الأشكال و المنحنيات البيانية:

الصفحة	الموضوع	رقم الشكل
أشكال ومنحنيات البيانية الفصل الأول		
06	أشكال و نماذج المشروعات العامة	(1-1)
15	السياسة المالية التوسعية	(2-1)
34	العوامل المحددة للمقدرة المالية	(3-1)
35	منحى لافر	(4-1)
أشكال ومنحنيات البيانية الفصل الثاني		
86	تسيير أنواع المشاريع العمومية في الجزائر	(1 -2)
127	الأعمدة البيانية لتطور النفقات العامة (2000- 2014).	(2- 2)
129	رسم بياني لتطور حجم المشاريع الإستثمارية في الجزائر (2002- 2012).	(3 -2)
134	منحى بياني لتطور إيرادات المزانة للفترة الممتدة (2000- 2014).	(4 -2)
138	تطور معدل النمو خلال الفترة (2000- 2014).	(5 -2)
أشكال ومنحنيات البيانية الفصل الثالث		
160	خريطة توزيع شبكة الطرق في الجزائر	(1 -3)
164	خريطة توضيحية لمسار الطريق السيار شرق غرب	(2 -3)
165	صورة مقطع مسار الطريق السيار (ش-غ)	(3 -3)
166	صور بعض الجسور من مقاطع الطريق السيار (ش-غ)	(4 -3)
167	صور بعض أنفاق الطريق السيار (ش-غ)	(5 -3)
169	خريطة لمحطة الخدمات على مسار الطريق السيار (ش-غ) إلى غاية سنة 2012	(6 -3)
169	صور لبعض محطات الخدمة على الطريق السيار (ش-غ) التي دخلت حيز الإستغلال	(7 -3)
170	خريطة المراكز المؤقتة لدرك الوطني و الحماية المدنية على مسار الطريق السيار	(8 -3)

فهرس المحتويات

	(ش-غ)	
170	صور لأحد كاميرات المراقبة على الطريق السيار (ش-غ)	(9-3)
174	منحنى بياني لتطور الحظيرة الوطنية المركبات في الجزائر (1970-2011)	(10-3)
175	تطور النسبي لإمتلاك السيارات في الجزائر (1970-2011)	(11-3)
176	تطور النمو الديموغرافي في الجزائر خلال الفترة (1970-2014)	(12-3)
178	منحنى بياني لتطور عدد قتلى حوادث المرور في الجزائر (1970-2013)	(13-3)
193	أعمدة بيانية لتوزيع إيرادات إستغلال الطريق السيار (ش-غ) (2012-2021)	(14-3)
204	أعمدة بيانية لتوزيع الإختصاصات بين العمال الجزائريين و الأجانب	(15-3)
207	صور بعض الإنهيارات و تصدعات بعض مقاطع الطريق السيار (ش-غ)	(16-3)
211	صورة لأحد المصانع المؤقتة لتخزين المواد الأولية بالقرب من ورشة إنجاز أحد جسور الطريق السيار (ش-غ)	(17-3)
213	خريطة شبكة طرق للمنطقة الأورو متوسطية	(18-3)

فهرس المحتويات

قائمة المختصرات:

<u>المختصرات</u>	<u>اللغة الفرنسية</u>	<u>اللغة العربية</u>
PSC	Programme Sectoriel Centralisé.	البرنامج القطاعي المركز
PSD	Programme Sectoriel Déconcentré.	البرنامج القطاعي الغير مركز
PCD	Plan Communal de Développement.	المخطط البلدي للتنمية
PSRE	Programme de Soutien à Relance Economique	مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي
PCSCE	Programme Complémentaire de Soutien à la Croissance Economique .	البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي
PCCE	Programme de Consolidation de la Croissance économique.	برنامج توطيد النمو الاقتصادي
MSB	Modernisation du système budgétaire	عصرنة النظام الموازناي
PCE	Plan comptable de l' état	المخطط المحاسبي للدولة
CP	Crédits de paiement	إعتمادات الدفع
AB	Autorisation de programme	رخصة البرنامج

فهرس المحتويات

قائمة الملاحق

<u>الصفحة</u>	<u>عنوان الملحق</u>	<u>رقم الملحق</u>
239	الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة 2014 (الجدول أ)	(1-2)
240	توزيع الإعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2014 حسب كل دائرة وزارية (الجدول ب)	(2-2)
241	توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة 2014 حسب القطاعات (الجدول ج)	(3-2)

المقدمة العامة

1- مقدمة

2- إشكالية البحث

3- الأسئلة الفرعية للبحث

4- فرضيات البحث

5- أهداف و أهمية البحث

6- مبررات و دوافع إختيار الموضوع

7- حدود البحث

8- صعوبات البحث

9- المنهج و الأدوات المستعملة في البحث

10- البحوث و الدراسات السابقة

11- محتويات البحث

1- مقدمة:

إن قضية دور الدولة في الحياة الاقتصادية تعتبر من أهم القضايا التي شغلت الفكر الاقتصادي في مختلف مذاهبه، ومدارسه.

فقد إهتم الفكر الاقتصادي الكلاسيكي¹ بدراسة إقتصاديات القطاع الخاص دون أن يولي إهتماماً لنشاط القطاع العام، فأفكار النظرية الكلاسيكية قامت على أساس إعطاء دور ضيق للدولة ثم حصره في المهام، والأنشطة التقليدية التي يتجنب القطاع الخاص الإنفاق عليها.

وفي هذا المجال يرى آدم سميث (Adam Smith) أن الدولة يجب عليها الإهتمام فقط بالقضايا الدفاعية والقانونية دون أن تتخطى ذلك إلى المجالات الاقتصادية إلا في الحالات الإضطرارية²، ولعل أفضل ما يبين وجهة نظر الفكر الكلاسيكي عبارة أحد رواد المدرسة الكلاسيكية ساي³ "إن أفضل النفقات أقلها حجماً"³، وكل هذا حرصاً على مبدأ تحديد النفقات لضمان توازن الميزانية، والتي تمتاز بغياب النفقات الإستثمارية، وبالتالي ميزانية متوازنة، وغير منتجة لا تؤثر في الحياة الاقتصادية، فتدخل الدولة بحسبهم يؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة مما يحدث خللاً في توازن الميزانية وبالتالي لجوء الدولة إلى الإيرادات الغير العادية لتمويل عجز الميزانية، والمتمثلة في القروض أو الإصدار النقدي وهذا ما يؤدي إلى إضرابات في الحياة الاقتصادية والإجتماعية للدولة.

وعقب الأزمة العالمية 1929 أزمة الكساد العالمي الكبير وفشل أفكار النظرية الكلاسيكية في معالجة الأزمة، ظهرت أفكار النظرية الكينزية⁴ التي تعطي دوراً مهماً لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، والإجتماعية عن طريق نفقاتها ومشاريعها العامة في مختلف المجالات فتدخل الدولة يأخذ عدة أشكال سواء عن طريق الإنشاء المباشر للمؤسسات والمشاريع الإستثمارية العمومية، والتي كانت سابقاً حكراً على

¹ - إن إصطلاح النظرية التقليدية "أو الكلاسيكية" ينصرف إلى مجموعة الأفكار الاقتصادية التي وضع أسسها وساهم في تطويرها "آدم سميث". ويعتبر "كارل ماركس" أول من جمعهم على مستوى صعيد فكري واحد وأطلق عليهم إسم "المدرسة التقليدية" بالرغم من أنهم لم يكونوا على رأي واحد في المسائل التي تطرقوا إليها، ولكن تبقى مع ذلك بدايتهم وطريقتهم في تناول الأمور وفلسفتهم السياسية متفقة إلى حد كبير. وقد سيطرت على تاريخ الفكر الاقتصادي لمدة ثلاثة أرباع قرن، يعتبر آدم سميث مؤسسها بدون منازع ومن روادها، ويؤكد أنصار هذه المدرسة على حرية نشاط الأفراد والمؤسسات في الحياة الاقتصادية وعدم تدخل الدولة، إضافة إلى تبني قانون المنافذ لساي "العرض يخلق طلبه" أي أن التوازن مضمون، النقود حيادية (وسيلة تبادل فقط)، حتمية توازن السوق، البطالة الإختيارية، الإدخار يسبق الإستهلاك وهو صورة من صور الإنفاق المستقبلي.

² - حسين سلوم، المالية العامة القانون المالي والضريبي، بيروت، دار الفكر اللبناني، 1990، ص 289.

³ - حامد عبد المجيد، مبادئ المالية العامة، الإسكندرية، مركز الإسكندرية للكتاب، 2000، ص 387.

⁴ - النظرية الكينزية (Keynesian economics)، أسس هذه النظرية الاقتصادي البريطاني جون مينارد كينز (1883-1946)، حيث ظهرت خلال الأزمة العالمية "أزمة الكساد الكبير"، و فشل التحليل الكلاسيكي في معالجة الأزمة وتركز هذه النظرية على مجموعة من الأسس والمبادئ نذكر منها: الطلب يحدد العرض، النقود تلعب عدة أدوار (المضاربة، الإحتياط، المعاملات)، تتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والإجتماعي (السياسة المالية والنقدية)، الإقتصاد يمكن أن يتعدى لمدة طويلة عن مستوى الإستخدام التام، وجود بطالة إجبارية، الإستهلاك يسبق الإدخار لأن أغلبية الأفراد يجهلون معدل الفائدة.

المقدمة العامة

القطاع الخاص أو عن طريق امتلاك جزء من رأسمال الغير كالأسهل أو مختلف صيغ التحويلات الإجتماعية لإعادة توزيع المداخل، فننقات الدولة في الفكر الكينيزي يمكن أن تكون منتجة ومؤثرة في الإقتصاد ففي أوقات الركود الإقتصادي تستعمل كأداة رئيسية في السياسة المالية، فزيادة النفقات العامة في شكل إستهلاك أو إستثمارات عمومية من جهة، وتقليص حجم الضرائب من جهة أخرى يساهم في تقريب الإقتصاد من حالة التشغيل التام¹، وذلك عن طريق تحريك مستوى الطلب الكلي.

ومع مرور الوقت تزايد دور الدولة في النشاط الإقتصادي حيث أصبح القطاع العام يستحوذ على نسب هامة من الناتج الوطني الخام، فالمشروعات العامة أصبحت تحتل مكانة هامة ورئيسية في إقتصاديات الدول المتقدمة فقد أصبحت بعض الدول التي تتبنى النظام الإقتصادي الحر تعتمد على دور المشروعات العامة في تنمية إقتصادياتها من خلال توفير هيكل البنية التحتية لمختلف قطاعاتها الإقتصادية والإجتماعية، إضافة إلى المساهمة في العملية الإنتاجية من خلال المشاريع العمومية ذات الطابع الصناعي أو بالشراكة مع القطاع الخاص بالنسبة لإنتاج بعض السلع والخدمات التي يعجز السوق عن توفيرها كإنتاج الطاقة الكهربائية، وتوفير مياه الشرب أو شق الطرقات وبناء الجسور، وحتى مشاريع الصناعة. وعلى ضوء هذا بدأ الإمام بتفاصيل مختلف الدراسات التي تجري على أية فكرة إستثمارية لمعرفة مدى صلاحيتها والإمام بمختلف معايير التقييم التي يتم على أساسها المفاضلة بين المشروعات البديلة وفق أولويات المجتمع.

وقد إحتل موضوع تقييم المشروعات فرعا هاما من فروع الدراسات الإقتصادية منذ الستينات من القرن الماضي إذ إنشق عن نظريات الرفاهية الإقتصادية التي وضعت أسسها منذ الأربعينات حيث إستهدف تقييم المشاريع في صورته التقليدية تعظيم العائد الإقتصادي المحقق من المشروع والذي كان يقتصر على مفهوم الكفاءة الإقتصادية إذ كان الهدف الرئيسي لتقييم المشاريع هو إتخاذ القرارات بتخصيص الموارد للمشاريع التي تحقق أعلى عائد في ظل محدودية الموارد الطبيعية والمالية ليتطور مع مرور الزمن تقييم المشاريع من التقييم الإقتصادي والمالي للمشروع إلى التقييم الإجتماعي المبني على دراسة مختلف جوانب الربحية القومية للمجتمع من حيث التكاليف والمنافع الكلية العائدة من المشروع.

أما بالنسبة للدول المتخلفة أو النامية فهي تعاني من نقص وإفتقار للمشاريع العمومية خاصة فيما يخص الهياكل والبنى التحتية التي تعد القاطرة الأساسية لضمان التنمية الإقتصادية والإجتماعية حتى إن وجدنا هذه المشاريع فهي تفتقر لرؤية واضحة المعالم من حيث الأهداف حيث إن قيام مشاريع عمومية بالنسبة لهذه الدول لا يعبر في كثير من الأحيان عن سياسة تنمية مخططة لتحقيق أهداف قومية، وإنما إنشاء وإختيار هذه المشاريع غالبا ما يكون نتيجة قرارات سياسية وإدارية تفتقر لأسس ومعايير التخطيط والتقييم الإقتصادي والإجتماعي، وهذا انعكس سلبا على نوعية وفعالية هذه المشاريع ودورها في

¹ DaniaL Labarounne, Macroéconomie –les fonction économiques , édition seuil paris 1999 page 29.

المقدمة العامة

الإستجابة لحاجات أفراد المجتمع المتزايدة كون أن فعالية تحقيق المشاريع العمومية للتنمية الإقتصادية والإجتماعية لا تتم إلا عن طريق التخطيط المحكم، والدراسة المسبقة لحاجات المجتمع لضمان الإختيار الأمثل للمشاريع العمومية وفق الأولويات والبدائل المتاحة في ظل شح الموارد المالية التي تعاني منها معظم الدول النامية.

أما في الجزائر فإنشاء المشاريع العمومية يتم عن طريق مجموعة من المخططات التنموية والتي تمثل إستثمارات مباشرة للدولة وهذا وفق إستراتيجية بعث التنمية في مختلف القطاعات والمجالات، خاصة مشاريع البنية التحتية في ظل الوفرة المالية لمداخيل المحروقات وتراكم إحتياطي الصرف، وقد تم طرح هذه المشاريع العمومية ضمن سلسلة من المخططات والبرامج التنموية منذ سنة 2000 في إطار برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي للفترة 2001-2004، البرنامج التكميلي لدعم النمو 2005-2009 المرفق بالبرنامجين التكميليين لتنمية مناطق الجنوب والهضاب العليا سنة 2006-2009 حيث كلفت هذه المشاريع أكثر من 180 مليار دولار، بينما تم رصد للمخطط الخماسي 2010-2014 بحوالي 286 مليار دولار لإستكمال المشاريع السابقة، وإستحداث مشاريع إضافية جديدة.

ولكن ما يلاحظ على أرض الواقع أنه رغم حجم الإنفاق العمومي المتزايد على المشاريع العمومية إلا أنه لم يحقق معدلات النمو المنتظرة منه خاصة خارج قطاع المحروقات، إضافة إلى وجود العديد من العقبات والعراقيل التي تعرقل أداء المشاريع العمومية لأهدافها خاصة عدم إحترام آجال التسليم وشروط الإنجاز، وهذا ما يعرض تكلفة المشروع لخطر التضخم فغالبا ما يتم مراجعة أسعار الإنجاز عند كل مرحلة من مراحل تنفيذ المشروع إضافة إلى ضعف الدراسة المسبقة للمشروع، سواء الدراسة الهندسية أو دراسة التكاليف الإقتصادية والإجتماعية وحتى البيئية التي تؤثر على عملية إختيار المشاريع العمومية بين البدائل، كما أن عدم إشراك المجتمع المحلي في نقل إنشغالاته لمنتخبيه تؤثر على عملية إختيار المشروعات العمومية وفق الأولويات كون أن أفراد المنطقة أدري بحاجاتهم أكثر من المسؤولين والمنتخبين على المستوى المركزي، وبالتالي عملية إختيار المشاريع العمومية تحتاج إلى دراسات تفصيلية وطرق علمية تسمح بتوضيح جميع الجوانب الإقتصادية والإجتماعية والفنية لحاجات المجتمع لإستغلالها في عملية إختيار وتجسيد المشاريع العمومية، والتي تتوافق مع تزايد حاجات أفراد المجتمع للخدمات العامة.

2- إشكالية البحث:

بناء على ما ورد في المقدمة يمكننا طرح الإشكالية التالية:

كيف يمكن تفعيل إختيار وتجسيد المشاريع العمومية في الجزائر؟

3- أسئلة الفرعية للبحث:

وللإجابة على هذه الإشكالية نطرح التساؤلات الفرعية التالية:

المقدمة العامة

- ✓ ما المقصود بالمشروع العام ؟ وما هي مبررات وجوده ؟
- ✓ ما هي طرق وأساليب تقييم واختيار المشاريع العمومية ؟
- ✓ كيف يتم إختيار وتجسيد المشاريع العمومية في الجزائر ؟
- ✓ ما هو واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر ؟
- ✓ ما هي الأفاق والجهود المبذولة لتحسين عملية إختيار وتجسيد هذه المشاريع لضمان خدمة عمومية لائقة ؟
- ✓ ما هي مختلف الدراسات الإقتصادية والمالية المسبقة لمشروع الطريق السيار شرق غرب ؟
- ✓ كيف تم تسيير إنجاز الطريق السيار شرق غرب من طرف الجهات المعنية بالمشروع ؟

4- فرضيات البحث:

لمعالجة إشكالية البحث انطلقنا من الفرضيات التالية:

- ✓ تخضع عملية تقييم واختيار المشاريع العمومية في الجزائر لمختلف المعايير و الأساليب العلمية الحديثة مع الأخذ بعين الإعتبار حاجات وأولويات أفراد المجتمع في ظل تعدد البدائل، ومحدودية الموارد المالية.
- ✓ تقتصر عملية تقييم واختيار المشاريع العمومية في الجزائر على بعض معايير التحليل الربحي بالنسبة للمشاريع العمومية ذات الطابع الإستثماري، أما بالنسبة للمشاريع الإجتماعية فالإختيار يكون نتيجة للقرارات الإدارية والسياسية التي تفتقر لأسس ومعايير التقييم العالمية المعروفة.

5- أهمية وأهداف البحث:

تتجلى أهمية البحث في كونه يعالج موضوعا يحتل مكانة مهمة ومتميزة في إقتصاديات مختلف الدول خاصة الدول النامية ذات الموارد المالية المحدودة، وهو إختيار وتجسيد المشاريع العمومية، وقد أثار هذا الموضوع الكثير من الخبر في الجزائر خاصة مع إنتهاج الجزائر لسلسلة ضخمة من المخططات التنموية قابلها إنتقاد واسع حول ظروف إختيار هذه المشاريع ونوعية الدراسات السابقة في ظل الإرتفاع المتزايد لتكاليف هذه المشاريع والتأخر في الإنجاز كما تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية:

- ✓ إبراز مختلف أنواع المشاريع العمومية ومنتجاتها.
- ✓ التعرف على المناهج الدولية المستعملة في تقييم المشاريع.
- ✓ التعرف على مختلف المشاريع العمومية في الجزائر.
- ✓ محاولة الوقوف على واقع إختيار وتجسيد المشاريع العمومية في الجزائر إضافة إلى التطرق إلى الأعوان المكلفون بتنفيذها.

المقدمة العامة

- ✓ الوقوف على أهم العوامل المحددة للإيفاق الحكومي على المشاريع العمومية في الجزائر.
- ✓ التعرف على مختلف الجهود المبذولة لتنفيذ وإختيار وتجسيد المشاريع العمومية في الجزائر.
- ✓ التطرق في الفصل التطبيقي إلى مختلف الدراسات القبلية لمشروع الطريق السيار شرق غرب ومقارنتها بالواقع الميداني للمشروع.

6- مبررات ودوافع إختيار الموضوع:

يعود إختيارنا لهذا الموضوع لعدة أسباب نذكر منها:

- ✓ المكانة التي تحتلها المشاريع العمومية في الميزانية العامة للدولة والتي تعد المحور الأساسي والرئيسي في علم المالية العامة، والتي بدورها هي مجال بحثنا وتخصصنا.
- ✓ نقص الدراسات والبحوث التي تتناول موضوع إختيار وتجسيد المشاريع العمومية من حيث تحقيق المنفعة العامة والربحية القومية، فأغلب الدراسات تدور حول المشاريع التي تحقق ربح ومردود مالي (أي مشاريع القطاع الخاص).
- ✓ إزدياد حجم الإيفاق العمومي على المشاريع العمومية في ظل زيادة المطالب والحركات الشعبية المطالبة بتحسين الأوضاع الإجتماعية والإقتصادية، وما يرافقه من جدل سياسي وإعلامي حول مدى نجاح الدولة في إختيار وتجسيد المشاريع العمومية، والتي تتناسب مع تطلعات وحاجات الأفراد وما مدى إنعكاساتها على مؤشرات التنمية الإجتماعية والإقتصادية.

7- حدود البحث:

إهتمنا من خلال هذا البحث بدراسة إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية والمدرجة في ميزانية التجهيز والإستثمار العمومي بالإضافة إلى مشاريع حسابات التخصيص الخاص التي تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة (مشاريع البنية التحتية) كهدف رئيسي واستراتيجي أي تحقيق الربحية القومية على عكس المشاريع الإستثمارية التي تهدف أساسا إلى تحقيق عوائد وتدفقات مالية (ربح) كهدف رئيسي، لكن هذا لم يمنعنا إلى التطرق إلى بعض الأساليب والمناهج العلمية المستعملة في تقييم وإختيار المشاريع ذات الطابع الإستثماري.

أما من حيث المجال التاريخي فقد إختارنا السنوات الأولى للإستقلال كون الجذور الأولى لدراسة مشروع الطريق السيار شرق غرب تعود لسنة 1968، إضافة إلى إنتهاج الجزائر خلال فترة السبعينات لسياسة التصنيع وفق أسس المنهج الإشتراكي القائم على الملكية العامة لوسائل الإنتاج (إستثمارات القطاع العمومي)، لكن تجدر الإشارة أنه خلال الفصلين النظريين تم التركيز على الفترة الممتدة من سنة 2000 إلى يومنا كون هذه السنة تميزت بظهور بوادر الإستقرار السياسي والأمني للبلاد، وصب السلطات

المقدمة العامة

العمومية جل إهتمامها إلى المجال الإقتصادي والإجتماعي بدل المجال الأمني من خلال مختلف المخططات، والبرامج التنموية، إضافة إلى توفر البيانات الإحصائية لهذه الفترة.

8- صعوبات البحث:

أهم الصعوبات التي واجهت الدراسة في البداية كانت متعلقة بقلّة وندرة المراجع التي تتناول أسس ومعايير إختيار المشاريع العمومية، خاصة المتعلقة منها بالجزائر إضافة إلى صعوبة الحصول على الإحصائيات والبيانات من مصادرها الرسمية، وتناقضها من مصدر لآخر.

9- منهج وأدوات المستعملة في البحث:

من أجل الإجابة على الإشكالية السابقة الذكر والإلمام بكل الجوانب والأسس النظرية للموضوع، إضافة إلى دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب إعمدنا على المنهج الوصفي التحليلي.

✓ **المنهج الوصفي:** من خلال إستعراض الإطار النظري للدراسة، والمتمثل في كل ما يخص الإنفاق العمومي على المشاريع العمومية من حيث المفاهيم، طرق ومنهج التقييم، إضافة إلى التطرق لواقع تقييم وتجسيد المشاريع العمومية.

✓ **أما المنهج التحليلي:** فتم إستغلاله في تحليل وتقييم حجم المشاريع العمومية في الجزائر، وأيضا تحليل إنعكاساتها على مختلف مؤشرات النمو الإقتصادي لمختلف القطاعات الإقتصادية بالإعتماد على أدوات التحليل الإقتصادي من إحصائيات، وأرقام كحجم الإنفاق العمومي على المشاريع، معدلات النمو، معدلات البطالة... وغيرها إضافة إلى تحليل الكمي لتكاليف ومزايا مشروع الطريق السيار شرق غرب.

✓ **أدوات الدراسة:** نظرا لنقص وندرة المراجع التي تعالج موضوع إختيار وتجسيد المشاريع العمومية خاصة الكتب منها تم الإعتماد على عدة مصادر ومراجع للبيانات، وذلك من خلال المواقع الرسمية لمؤسسات الدولة كوزارة المالية، وزارة الأشغال العمومية، والديوان الوطني للإحصائيات، إضافة إلى مختلف التقارير السنوية لبنك الجزائر والمجلس الإقتصادي والإجتماعي وكذلك المؤسسات المالية الدولية، ومختلف الدوريات والملتقيات ذات الصلة بالموضوع، بالإضافة إلى بعض الوثائق والملفات المتعلقة بالمشاريع العمومية على مستوى الخزينة العمومية بتلمسان.

10- البحوث والدراسات السابقة:

على الرغم من أهمية موضوع إختيار المشاريع العمومية، إلا أن الدراسات والبحوث السابقة في هذا الموضوع لم تأخذ القدر الكافي من البحث، فالمكتبات تفتقر للدراسات والبحوث التي تتناول أسس ومعايير إختيار المشاريع العمومية، على عكس مواضيع تقييم وإختيار مشاريع القطاع الخاص والتي كان لها

المقدمة العامة

نصيب حصة الأسد من البحوث والدراسات السابقة، ولكن على الرغم من ذلك هناك بعض دراسات الحديثة التي تناولت موضوع المشاريع العمومية ومختلف المناهج الدولية في التقييم. ومن هذه الدراسات والبحوث نذكر على سبيل المثال:

✓ **أولا:** دراسة (بن عارية حسين) بعنوان "تقييم المشاريع الإجتماعية، دراسة حالة جامعة أدرار"، أعدت لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان سنة 2012-2013، فقد سعت هذه الدراسة إلى التعريف بالطرق والأساليب التي يتم بموجبها تقييم المشاريع الإجتماعية وبالأخص مشاريع النقل، وكذلك مشاريع الصحة والتعليم، فتمحورت إشكالية الدراسة على الشكل التالي:

❖ **كيف يتم تقييم المشاريع الإجتماعية من وجهة نظر المجتمع مع التطبيق على مشاريع التعليم الجامعي؟.** و عليه لخصت الدراسة إلى أن الطريقة المناسبة لتقييم المشاريع الإجتماعية هي طريقة تحليل التكاليف والعوائد الإجتماعية وفق مناهج التحليل العالمية، مع إمكانية حصرها كليا في ظل صعوبة التحليل الكمي لهذا النوع من المشاريع العمومية.

✓ **ثانيا:** دراسة (باشوش حميد) بعنوان "المشاريع الكبرى في الجزائر ودورها في التنمية الاقتصادية مع التطرق إلى دراسة حالة الطريق السيار شرق غرب"، سنة 2010-2011، أعدت هذه الدراسة في إطار نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع تحليل اقتصادي، حيث إهتمت الدراسة بتحليل مختلف البرامج التنموية، وتكاليفها خلال فترة الممتدة من سنة 2000 إلى 2010، كما تلخصت أهداف هذه الدراسة في متابعة ودراسة آثار هذه المشاريع العمومية على مؤشرات التنمية الاقتصادية كما تطرقت كذلك إلى الجانب التقني لأشغال مشروع الطريق السيار شرق غرب مع ذكر أهميته وآثاره الاقتصادية، دون أن تتطرق إلى طرق وأسس إختيار المشاريع العمومية، فتمحورت إشكالية الدراسة في التساؤل التالي:

❖ **إلى أي مدى تم النجاح في إنجاز المشاريع الكبرى ودور هذه المشاريع في التنمية الاقتصادية؟** وعليه توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج لعل أهمها الضعف الكبير الذي يميز تسيير المشاريع الكبرى، والذي لا يتناسب مع حجمها وتكاليفها، وهذا ما يتسبب في إعادة رفع المخصصات المالية لها عن طريق عمليات إعادة التقييم المتكررة إضافة إلى التأخر في الإنجاز، كما أن زيادة تجسيد المشاريع العمومية يتماشى طرديا مع زيادة الإيرادات النفطية وهو ما يبين غياب شبه تام للتخطيط على المدى المتوسط والبعيد لهذه المشاريع.

كما ركزت الدراسة في الجانب التطبيقي على الإنعكاسات الإيجابية لمشروع الطريق السيار شرق غرب على التنمية الاقتصادية في جميع القطاعات، إضافة الخبرة المكتسبة للشركات الوطنية جراء الإحتكاك بالشركات الأجنبية المكلفة بإنجاز المشروع دون أن تتطرق إلى مختلف الدراسات القبلية للمشروع، وهذا ما سنحاول التطرق إليه خلال بحثنا هذا.

✓ **ثالثا : دراسة (ظاهر الطيب توفيق) بعنوان "تمويل واستغلال الطريق السيار شرق غرب بين المردودية الاقتصادية والمردودية المالية"**، سنة 2005-2006، أعدت هذه الدراسة في إطار تربص ميداني عن المدرسة الوطنية للإدارة بجريدة الجزائر العاصمة، وكان مكان التربص الوكالة الوطنية للطرق السريعة بالجزائر العاصمة، إضافة إلى مديرية الأشغال العمومية بولاية البليدة، حيث تعد هذه الدراسة النموذج الأقرب إلى دراستنا كونها تطرقت إلى مختلف الأسس والمعايير المستخدمة في إختيار المشروع العمومي، كمعيار المنفعة العامة مثلا، إلا أن هذه الدراسة ركزت على طريقة تمويل واستغلال المشروع من ناحية المردودية والربحية المالية في ظل الحديث عن استغلال الطريق بمقابل نقدي قبيل بداية عملية إنجاز المشروع، كما أنها أعدت بناء على مختلف التقارير والدراسات المسبقة للمشروع سواء الدراسات التقنية الهندسية أو الدراسات الاقتصادية والمالية أي قبل بداية أشغال الإنجاز في نهاية 2006، وهذا ما جعل الدراسة تقوم على أساس التكاليف المعيارية، وليس على أساس التكاليف الحقيقية للمشروع، والتي عرفت إنحرافا متزايد بالارتفاع عن التكاليف المعيارية المعدة سابقا، وهذا نتيجة العديد من العراقيل والصعوبات التي واجهت المشروع خلال عملية إنجازه، وعلى ضوء هذا ستقوم دراستنا لمشروع الطريق السيار شرق غرب على أساس التكاليف الحقيقية، مع دراسات أهم الصعوبات والعراقيل التي واجهت المشروع، كما أن هذه الدراسة اقتصرت على جانب واحد من المشاريع العمومية، وهي الطرقات السريعة دون أن تتطرق إلى أسس ومعايير إختيار المشاريع العمومية الأخرى، ولو أنها تتشارك في العديد من المعايير كمعيار المنفعة العامة أو الربحية الإجتماعية.

11- محتويات البحث:

إنطلاقا من طبيعة الموضوع وأهدافه تضمن البحث مقدمة عامة إحتوت على الإطار العام للدراسة وبعض الدراسات التي تم الإستفادة منها، يتبعها فصلين خصصا للجانب النظري لموضوع البحث، ثم فصل ثالث تطبيقي، وفي الأخير خاتمة عامة وذلك على النحو التالي:

✓ **الفصل الأول:** هو عبارة عن مدخل نظري لتقييم وإختيار المشاريع العمومية، وسوف نتطرق إليه من خلال ثلاثة مباحث:

- المبحث الأول: سنتناول فيه مختلف المفاهيم العامة المتعلقة بالمشاريع والمنتجات العمومية من خلال إعطاء تعاريف ومفاهيم لكل من الإستثمار والمشروع العمومي، مع ذكر مبررات ودوافع الإنفاق الحكومي على هذه المشاريع، إضافة إلى التطرق لمفهوم المنتجات العامة وخصائصها مع ذكر إشكالية المفاضلة بين تسعير ومجانبة هذه المنتجات، وأخيرا سنتطرق إلى دراسة سبل تحديد الحجم الأمثل للإنفاق العمومي على مشاريع البنية التحتية.

المقدمة العامة

- المبحث الثاني: سنعالج في هذا المبحث مختلف مراحل تخطيط ودراسة جدوى المشاريع العمومية بدأ بتخطيط المشاريع واقتراحها ثم تقييم ودراسة الجدوى وفق مختلف المعايير والأساليب المعتمدة في عملية التقييم سواء معايير الربحية المالية أو معايير الربحية القومية وفي الأخير تم عرض مختلف صيغ وطرق تمويل المشاريع العمومية.

- أما في المبحث الثالث فسنعرض إلى مختلف المناهج والأساليب الدولية في تقييم التكاليف والمنافع الخاصة بالمشاريع العمومية مع ذكر أهم الأسس والمبادئ التي تتركز عليها هذه المناهج والإنتقادات الموجهة لها، كما سنستعرض دور مختلف مناهج إعداد الميزانية العامة في فعالية تخطيط وتجسيد المشاريع العمومية.

✓ **الفصل الثاني:** سنخصصه لدراسة واقع تسيير إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر وذلك من خلال المباحث التالية:

- المبحث الأول: نستعرض فيه مختلف أنواع وتصنيفات المشاريع العمومية في الجزائر وطرق تبويبها ونظام تسييرها من خلال مدونة ميزانية التجهيز والإستثمار وصولا إلى مختلف الطرق والأنماط التي يتم بموجبها إختيار المشاريع العمومية سواء المشاريع الإستثمارية أو المشاريع الإجتماعية.

- المبحث الثاني: سنخصصه لشرح مختلف مراحل تحضير وتنفيذ المشاريع العمومية بداية من عملية إعداد وإقتراح المشاريع من طرف السلطة التنفيذية وتسجيلها للمناقشة من طرف البرلمان لغرض المصادقة عليها، كما نستعرض من خلال هذا المبحث مختلف الأعوان المكلفون بتنفيذ هذه المشاريع والرقابة على حسن تسييرها، وأخيرا سوف نتطرق إلى أحد أهم مرحلة من مراحل تنفيذ المشاريع العمومية، وهي مرحلة إبرام الصفقات العمومية مرورا عبر مختلف مراحل إبرام عقد الصفقة.

- أما المبحث الثالث فسيكون عبارة تقييم واقع تجسيد وتمويل المشاريع العمومية في الجزائر وذلك من خلال التطرق إلى مختلف المشاريع والبرامج التنموية التي عرفتها الجزائر مع مطلع الألفية الثالثة، والعوامل المحددة للإتفاق العمومي على هذه المشاريع، وطرق تمويلها، وكأحد أهم العناصر الجوهرية في بحثنا هذا سنتطرق بنوع من التفصيل إلى مختلف الصعوبات والعراقيل التي تحول دون فعالية عملية إختيار وتجسيد المشاريع العمومية مع ذكر مختلف الجهود والأفاق المستقبلية لتجاوز هذه الصعوبات وتحسين وتفعيل طريق وأساليب إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر.

✓ **الفصل الثالث:** سيتضمن تحليلا وصفيا لمختلف تكاليف ومنافع مشروع الطريق السيار شرق غرب بإستعمال الطرق العلمية المستعملة في تقييم المشاريع الإستثمارية، وذلك ضمن ثلاثة مباحث:

المقدمة العامة

- المبحث الأول عبارة عن نظرة عامة لشبكة الطرقات في الجزائر ومشروع الطريق السيار شرق غرب مع إبراز مختلف جوانبه الفنية، كما سنتعرض إلى أهم الأسباب والدوافع التي كانت وراء التفكير في إنجاز المشروع.

- أما المبحث الثاني فسنخصصه بنوع من التحليل لدراسة الجدوى الاقتصادية والاجتماعية للمشروع من خلال دراسة تقييم مختلف تكاليف المشروع ومقارنتها بالمنافع المباشرة والغير مباشرة للمشروع، وهذا بالإضافة إلى دراسة الربحية المالية والاقتصادية في ظل الحديث عن إستغلال المشروع مستقبلا بمقابل.

- وأخيرا في المبحث الثالث سنتطرق إلى مختلف مراحل تنفيذ وإنجاز المشروع منذ بداية إعلان وزارة الأشغال العمومية المناقصة الدولية لإنجاز المشروع إلى غاية الآن مع التعرض للأطراف المكلفة بمتابعة إنجاز المشروع، وأيضا الصعوبات والعراقيل التي كانت وراء تأخر تسليم المشروع لحد الآن، وأخيرا التطرق إلى الآثار المباشرة والغير مباشرة للمشروع على مختلف القطاعات الاقتصادية. وفي ختام عرضنا سنلخص أهم نتائج البحث مع إبداء بعض الإقتراحات و التوصيات التي نراها مناسبة لتفعيل وتحسين أساليب وطرق إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر.

الفصل الأول

الإطار النظري لتقييم و إختيار المشاريع العمومية

المبحث الأول

مفاهيم عامة حول المشاريع و المنتجات العمومية

المبحث الثاني

تخطيط و دراسة جدوى المشاريع العمومي

المبحث الثالث

المعايير و المناهج الدولية في تقييم الربحية القومية للمشاريع

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع والمنتجات العمومية

مقدمة الفصل:

تخلى المشاريع العمومية بأهمية كبيرة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في أي دولة، حيث تلعب دورا هاما في رفع المستوى المعيشي للأفراد، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وتقليص نسب البطالة، إضافة إلى توفير الهياكل والبنى القاعدية التي تساعد على جلب الإستثمار الخاص... إلخ، وهذا ما يشكل مسألة اقتصادية هامة تتطلب التخطيط المحكم والعقلانية والرشادة في إتخاذ قرارات الإنفاق العمومي على المشاريع، والتي تعتبر جزء مهم في عملية التنمية في مختلف المجالات، وهذا ما يدعو إلى ضرورة توجيهها بما يحقق تلك الأهداف خاصة في ظل محدودية الموارد الاقتصادية والمالية، حيث أن نجاح خطط التنمية يعتمد أساسا على نجاح المشاريع المسطرة مسبقا، وهذا ما يضع معظم الدول خاصة النامية منها في مشكلة تحديد المجالات والقطاعات التي توجه لها هذه الإستثمارات الجديدة، فإختيار المشاريع العمومية يعتبر مشكلة معقدة نوعا لكونه يجمع بين النظريتين الجزئية والكلية، فالنظرية الجزئية تعتمد على الربحية المالية للمشروع، بينما النظرية الكلية تعتمد على الربحية القومية (الوطنية) للمشروع تحت مبدأ المنفعة العامة .

وعلى هذا السياق إنصب إهتمام المحللين الإقتصاديين والسياسيين والمنظمات الدولية حول موضوع تقييم وإختيار المشاريع بأنواعها سواء مشاريع القطاع الخاص أو مشاريع القطاع العام، وهذا ما تبلور في إصدار مجموعة من المعايير والمناهج العلمية التي يمكن إتباعها في عملية تقييم وإختيار المشاريع،

و قد تم تقسيم هذا الفصل من الدراسة إلى ثلاثة مباحث كما يلي:

- المبحث الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع والمنتجات العمومية.
- المبحث الثاني: تخطيط ودراسة جدوى المشاريع العمومية.
- المبحث الثالث: المعايير والمناهج الدولية في تقييم المشاريع العمومية.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع والمنتجات العمومية

المبحث الأول

مفاهيم عامة حول الإستثمار والمشروع العمومي

يعد الإستثمار العمومي أحد أهم الوسائل الرئيسية لتحقيق التنمية في مختلف المجالات والقطاعات خاصة بالنسبة للأنشطة التي يحجم القطاع الخاص الإستثمار فيها وعليه سنتطرق في هذا المبحث إلى كل من مفهوم الإستثمار والمشروع العمومي (المطلب الأول)، مبررات الإنفاق العمومي على المشاريع العمومية (المطلب الثاني)، المنتجات العامة (المطلب الثالث)، خصائص صناعة المنتجات العامة (المطلب الرابع)، المفاضلة بين مجانية وتسعير المنتجات العامة (المطلب الخامس)، وأخيرا في (المطلب السادس) الحجم الأمثل للإنفاق العمومي على مشاريع البنية التحتية.

المطلب الأول

مفهوم الإستثمار والمشروع العمومي

يعتبر الإستثمار سواءا الذي يقوم به القطاع الخاص أو القطاع العمومي حجر الزاوية في التنمية الإقتصادية والإجتماعية، باعتباره الدافع الأساسي للنمو من خلال زيادة الناتج الداخلي الخام وتوفير مختلف الهياكل القاعدية والبنى التحتية.

الفرع الأول: تعريف الإستثمار وأهدافه

تعددت التعاريف المحددة لمفهوم الإستثمار وذلك لإختلاف وجهات النظر إنطلاقا من تعدد المجالات والميادين التي توجه إليها هذه الأموال، إضافة إلى الجهة التي تقوم بالإستثمار فمثلا القطاع الخاص لا ينفق إلا على الميادين والمجالات التي تحقق له عائد ومردود مالي على عكس القطاع العام والذي غالبا ما يهدف إلى تحقيق المنفعة العامة لتلبية حاجات الأفراد، وفيما يلي نتعرض إلى بعض تعريف الإستثمار:

التعريف الأول: "المقصود بالإستثمار هو إستخدام للأصول في إقامة مشروعات جديدة أو منشآت قائمة يدر من ورائه عائدا أو فائدة إضافية لها، فهو إذن أي نشاط إستثماري ينطوي على ممارسة أعمال يترتب عليها إنفاق، وينجم عنه تكوين أصول إستثمارية يمكن تشغيلها والإستفادة منها لفترات زمنية مقبلة"¹.

التعريف الثاني: "الإستثمار هو التخلي عن إستخدام أموال حالية ولفترة زمنية معينة من أجل الحصول على مزيد من التدفقات النقدية في المستقبل تكون بمثابة تعويض عن القيمة الحالية للأموال

¹ محمد أمين عبد اللطيف عشوش، الأصول العلمية لدراسة جدوى مشاريع الإستثمار، الطبعة الثانية، القاهرة، 2000، ص13

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع والمنتجات العمومية

المستثمرة، وكذلك تعويض عن الإنخفاض المتوقع في القوة الشرائية للأموال المستثمرة بسبب التضخم مع إمكانية الحصول على عائد معقول مقابل تحمل عنصر المخاطرة"¹.

التعريف الثالث: "الإستثمار هو عملية إنفاق أو تمويل أو توظيف للأموال بغرض إنتاج سلعة أو خدمة ينتج عن تسويقها عائد أو منفعة أكبر من الإنفاق على الأصول الأساسية المستثمرة في المدى المستقبلي"².

وبصفة عامة يمكن لنا القول أن الإستثمار هو "عملية يتم بموجبها التضحية بمنفعة حالية يمكن تحقيقها من إشباع إستهلاكي حالي، من أجل الحصول على منفعة مستقبلية يمكن الحصول عليها من إستهلاك مستقبلي أكبر"³، وبغض النظر عن الجهة التي تقوم بالإستثمار.

وتهدف العملية الإستثمارية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف نذكر منها⁴:

- الهدف العام من الإستثمار هو تحقيق العائد.
- تكوين الثروة وتميتها.
- تأمين الحاجات المتوقعة، وتوفير السيولة لمواجهة تلك الحاجات.
- الزيادة أو المحافظة على قدرات المؤسسة في مجابهة المنافسة.
- توسيع نشاط المؤسسة.
- الإبقاء والتحسين المستمر للقدرات الإنتاجية للمؤسسة، وذلك عن طريق تجديد الآلات والمعدات الإنتاجية تماشياً مع مقتضيات التكنولوجيا والعصرنة.
- خلق المنفعة الإجتماعية والمساهمة في القضاء على البطالة.

الفرع الثاني: المشروع العام وأشكاله

يعتبر تحقيق المنفعة العامة هو الهدف الأساسي للمشروع العام سواء تحقق ربح من وراء ذلك أم لا، إلا أن هذا لا يعني أن المشروعات العامة لا تهدف إطلاقاً إلى الربح بل يجب أن لا يتم ذلك على حساب الأهداف التي أنشئ المشروع العام من أجلها. سواء كانت هذه الأهداف إقتصادية أو إجتماعية

¹ - عبد الغفار حنفي، رسمية قرياقص، أساسيات الإستثمار والتمويل، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 241

² - J.Gorden, Alexander, William F Sharpe, Jeffery V Bailey, Fundamentals of Investiments , Secound Edition, Prentice, Hall International Edition, 1993, p1.

³ - كاظم جاسم العيساوي، دراسات الجدوى الإقتصادية وتقييم المشروعات، دار النماذج للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2002، ص 20-23.

⁴ - Carso Patrice, Méthode D'évaluation des Politiques Rôles de formation en France, Université de France - Comtè , 2001, p11.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع والمنتجات العمومية

أو غيرها، على عكس المشروعات الخاصة التي ترتبط برغبة الأفراد في الإستثمار من منطلق تحقيق الربح كهدف جوهري.

1 - تعريف المشروع العام

هناك عدة تعريفات للمشروع نذكر منها:

- 1- المشروع هو هدف يراد تحقيقه بتدخل عدة أطراف في إطار معين خلال مدة زمنية، بإستعمال وسائل محددة وإتباع منهج وأدوات محددة¹.
- 2- هو عبارة عن مجموعة من الأنشطة المترابطة والتي تهدف إلى إستغلال موارد معينة للحصول على منافع معينة².

من خلال التعريفين السابقين نلاحظ أنّهما لم يتطرقا إلى الطرف الذي يقوم بالمشروع وعلى ضوء هذا يمكن القول أنّ المشاريع الإستثمارية قد يقوم بها القطاع الخاص أو قد تقوم بها الدولة وعليه يمكن تعريف المشروع العام على أنه:

"وحدة إنتقالية تملكها الدولة إما كليا أو جزئيا مستقلة عن الجهاز الإداري للدولة تتولى إنتاج السلع والخدمات التي قد تكون خاصة أو جديرة بالإشباع أو العمل في نطاق الأهداف الإقتصادية والإجتماعية التي تسعى الدولة لتحقيقها"³.

ومن هذا التعريف يتضح لنا ما يلي:

يجب أن تكون ملكية المشروع العام للدولة سواء ملكية تامة لرأسمال أو ملكية جزئية، ففي حالة الملكية الجزئية يشترط أن تكون ملكية الدولة في رأسمال المشروع هي الغالبية أي لا تقل عن 51% من مجموع رأسمال كضمانة قانونية ومالية حتى تتمكن الدولة من إدارة المشروع وفق السياسة الإقتصادية المتبعة، والتي تتماشى مع الأهداف المسطرة، أما إذا كانت ملكية الدولة للمشروع أقل من 51% فلا يمكن القول أنّ المشروع عام، وإنما شركة مساهمة (مختلطة) أو مشروع خاص إذا كان رأسمال المشروع لفرد ينتمي للقطاع الخاص.

- قد تكون الأنشطة التي يمارسها المشروع العام قد تكون تجارية أو صناعية أو زراعية... إلخ، وقد يكون المشروع العام منافسا للمشروع الخاص أو محتكرا للنشاط، ولكن في غالب الأحيان فإن المشروع العام يقوم بإنتاج سلع لها نفع إجتماعي إضافة إلى النفع الخاص، ولهذا فإن مفهوم المشروع العام يمتد ليشمل ما يسمى بالمشروع العام الإستثماري حيث تنفصل الملكية تماما عن الإدارة الأمر الذي يجعله يتمتع بقدر كبير من المرونة في إدارة عملياته إلا أنّه يظل يعمل في نطاق السياسة العامة للدولة بل أنّها تعتبر أحد

¹ - Henri Pierre Maderes et Etienne Clet, Comment Manger Un Projet, Edition d'organisation 2^{eme} triage, 2003, p 08.

² - عزمي مصطفى علي، دليل دراسة الجدوى الفنية والإقتصادية، بهكو للنشر والتوزيع، مصر، 1990، ص 14.

³ - سعيد عبد العزيز عثمان، إقتصاديات الخدمات والمشاريع العامة، دراسة نظرية - تطبيقية، البار الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص 22.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع والمنتجات العمومية

الأدوات التي تستخدمها الدولة لتحقيق أهدافها الإقتصادية والإجتماعية والسياسية، وبالإضافة إلى ذلك فإن منتجات المشروعات العامة تكون قابلة للتجزئة، وقابلة لمبدأ الإستبعاد، ومن ثم يمكن تركها للسوق لإشباعها كلياً أو جزئياً.

- المشروع العام الإستثماري يتمتع بشخصية مستقلة عن شخصية الوحدات الإدارية والحكومية، وهذا ما يسمح للمشروع العام الإستثماري بإدارة نشاطه وفق الأسس والمبادئ الإقتصادية التي يدار بها القطاع الخاص، (الإستقلال المالي أي له ميزانية مستقلة عن الميزانية العامة)¹.

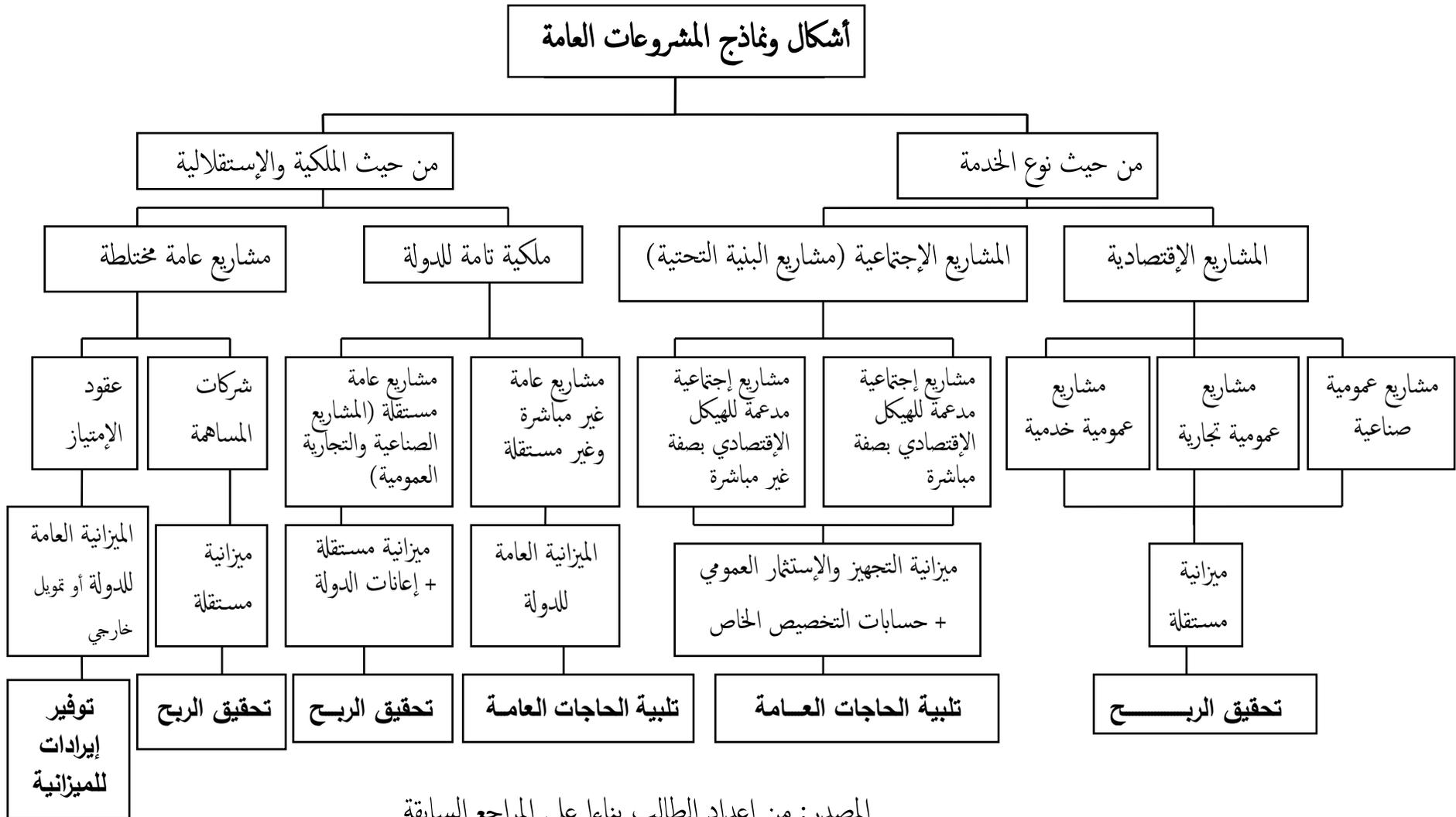
2 - أشكال المشروع العام

يمكن تصنيف أنواع وأشكال المشاريع العمومية إلى عدة تصنيفات وتقسيمات وهذا ما يبينه الشكل التالي:

¹ - المرسي السيد حمادي، إقتصاديات المشروعات العامة، النظرية والتطبيق، جدوى المشروعات وتسعير منتجاتها وخصخصتها، دار الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 26.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع والمنتجات العمومية

شكل رقم (1-1): أشكال ونماذج المشروعات العامة



المصدر: من إعداد الطالب بناء على المراجع السابقة

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

2-1 تصنيف المشاريع العمومية وفق معيار نوع الخدمات والسلع المقدمة:

تصنف المشاريع العمومية وفق هذا المعيار إلى مشاريع عمومية ذات مردود قابل للقياس الكمي (المشاريع الاقتصادية)، ومشاريع عمومية غير قابلة للقياس الكمي (المشاريع الاجتماعية).

2-1-1 المشاريع العمومية الاقتصادية (الإستثمار العمومي): هي تلك المشاريع التي يتم تقييمها على شكل أهداف رقمية أو مبالغ كما هو الحال بالنسبة للمشاريع الإستثمارية التي تنشئها الدولة لغرض إنتاج سلع وخدمات معينة، وتمنحها إستقلال قانوني عن الإدارة المركزية إضافة إلى الإستقلال المالي عن الموازنة العامة للدولة حيث ترد لها ميزانية ملحقة (مزانة مستقلة) حتى تتمكن هذه المشاريع من إدارة شؤونها بأسلوب إقتصادي، فهي مشاريع ذات مردود قابل للقياس الكمي كالمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، ومن هذه المشاريع نذكر¹:

* مشاريع الصناعات الإستخراجية، مثل صناعة النفط والغاز والتعدين... إلخ
* مشاريع الصناعات التحويلية مثل الصناعات الغذائية، النسيجية، الكيماوية ومختلف الصناعات التحويلية الأخرى.

* مشاريع محطات توليد الطاقة الكهربائية، وشبكات النقل والتوزيع المرتبطة بها، مشاريع الطاقة الشمسية، ومشاريع الري والصرف الصحي وغيرها...
* مشاريع الفنادق والسياحة، النقل والملاحة.

2-1-2 المشاريع العمومية الاجتماعية: هي تلك المشاريع التي يتم تقييمها وفق أسس وخطط تنموية مسطرة بالشكل الذي يضمن الترابط والتفاعل بين مختلف القطاعات والمجالات، وليس على أسس كمية رقمية، وهذا ما يتجلى في المشاريع التنموية ذات المردود الغير قابل للقياس الكمي، والتي لا تهدف إلى تحقيق أهداف إقتصادية، فالمشاريع الاجتماعية تقوم قصد تحقيق حاجة أو رغبة حيوية للمجتمع دون قصد تحقيق ربح فمنتجاتها غالبا ما تكون مجانا أو بمقابل لا يعكس تكلفتها الحقيقية ونظرا لصعوبة تسعير هذه المنتجات فهي غير قابلة للمتاجرة الدولية (التصدير والإستيراد) وهناك تسميات عديدة لهذه المشروعات منها مشروعات الخدمات العامة أو الهياكل الأساسية، ويمكن تقسيم المشاريع العمومية الاجتماعية بدورها إلى قسمين²:

¹ - قاسم ناجي حمداني، أسس إعداد دراسات الجدوى وتقييم المشروعات، مدخل نظري وتطبيقي، الجزء الأول، دار المناهج للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص 36.

² - بن عارية حسين، تقييم المشاريع الاجتماعية "دراسة حالة جامعة أدرار"، أطروحة دكتوراه في العلوم الإقتصادية، جامعة تلمسان، 2012-2013، ص 53.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

* مشاريع إجتماعية تنصب على الإستثمار البشري: وهي المشاريع التي تدعم الهيكل الإقتصادي بشكل غير مباشر، تتميز هذه المشاريع بأنها تنصب على الفرد مباشرة، وتهدف إلى رفع مستواه الفكري والمعنوي مثل مشاريع التعليم والتنمية الإجتماعية والثقافية والدينية.

* مشاريع إجتماعية تنصب على الإستثمار المادي: وهي المشاريع التي تدعم الهيكل الإقتصادي للدولة بشكل مباشر كالمرافق العامة والأمن والعدالة والإسكان والمواصلات وهذه المشاريع تتميز بأنها بقدر تقديمها يمكن لبقية الهيئات الإنتاجية أن تحسن أداء وظائفها، والتي تعد كهيكل قاعدية ضرورية في المجتمع.

وبغض النظر عن مختلف التقسيمات والتصنيفات للمشاريع العمومية سواء كانت مشاريع عمومية ذات طابع إقتصادي أو مشاريع عمومية ذات طابع اجتماعي، فإن هذه الأصناف من المشاريع تشتمل على العديد من المشاريع ذات طابع وبعد إستراتيجي هام وهو ما يعرف " بمشاريع البنية التحتية".

❖ مشاريع البنية التحتية:

تعددت تعريفات مشروعات البنية التحتية، بحسب طبيعتها والغرض منها، والهدف الذي تساهم في تحقيقه، فإما أن تكون ذات طبيعة إقتصادية أو إجتماعية أو تجمع بين الإثنين معاً، ومن هذه التعريفات نذكر ما يلي:

تعرف البنية التحتية بالمفهوم الواسع بأنها: "مجموع الخدمات التي تتولى الدولة تقديمها والمنشآت التي تتولى تشييدها وتشغيلها، إضافة إلى الخدمات التي تعتمد على العمالة الكثيفة، كجمع النفايات، وتقديم خدمات النقل العامة، وتشكل البنية التحتية من المطارات والطرق والموانئ والسكك الحديدية ومحطات مياه الشرب وشبكاتنا، ومحطات توليد الكهرباء وشبكاتنا، وشبكات الغاز الطبيعي والصرف الصحي والاتصالات ومرافقها إضافة إلى الخدمات الصحية.¹

كما يمكن تعريف البنية التحتية حسب تقرير البنك الدولي بأنها "رأس المال العيني المستثمر في المرافق والخدمات العامة في مجالات الطرق والنقل والاتصالات والمياه والصرف الصحي ومحطات توليد الطاقة الكهربائية والسكك الحديدية والموانئ والمطارات، بهدف خدمة القطاع الخاص بشقيه العائلي وقطاع الأعمال"، أما بنسب إلى هيريك وكندلبرغر (Kendelberger, Herrick) فقد أضاف إلى هذا التعريف الخدمات الصحية والإسكان والتعليم.²

¹ - محمود محمد داغر، علي محمد علي، الإنفاق العام على مشروعات البنية التحتية وأثره في النمو الإقتصادي في ليبيا، مجلة البحوث الإقتصادية العربية، العدد 51، 2004، ص 115.

² - <http://data.albankaldawli.org/topic/infrastructure>, Date de téléchargement: 12/05/2013

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

يتضح من خلال إستعراض مختلف هذه المفاهيم أنها في مجملها تعني توفر الخدمات والتسهيلات لكافة أوجه النشاط الإقتصادي والإجتماعي عن طريق تدعيم الترابط بين مختلف الأسواق داخل البلد الواحد أو خارجه، وهذا ما يتجلى في مشاريع النقل والمواصلات، إضافة إلى تلبية حاجات العامة الأفراد لأهم الخدمات الأساسية كالصحة، التعليم والتي يكون لها تأثيراً في زيادة إنتاجية الفرد العامل. فوجود هذا النوع من المشاريع يعد شرطاً جوهرياً لنجاح المشروعات الإقتصادية في رفع مستوى إنتاجها، وما يترتب على إنشاء هذه المشروعات من تحقيق وفورات إقتصادية تنفع بها المشروعات القائمة سواء كانت هذه المشروعات عامة أو مشروعات خاصة، مما يحفز الإقتصاد على إنشاء المزيد من هذه المشروعات.

2-2 تصنيف المشاريع العمومية وفق معيار الملكية والإستقلالية القانونية:

2-2-1 الملكية التامة للدولة: يجب أن تمتلك الدولة بصفة مطلقة وتامة لرأس المال المشروع حتى ولو تم إنجاز المشروع من قبل الخواص في إطار عقد أشغال أو في إطار صفقة عمومية للقيام بعملية إنجاز المشروع مقابل سعر متفق عليه، ليصبح المشروع فور نهاية الأشغال تحت التصرف المطلق للدولة (القطاع العام).

* **مشاريع عامة مباشرة:** وتشمل كافة المشاريع التي تقوم بها الدولة، والتي لا تتمتع بإستقلالية قانونية فهذه المشروعات شأنها شأن الأوضاع السائدة في بقية الدوائر الحكومية، فهي تمول من خزينة الدولة، حيث تدرج إيرادات ونفقات هذا النوع من المشاريع في ميزانية الدولة، وهذا التنظيم يبقي المشروعات العامة عرضة إلى سيطرة الأنظمة والإجراءات الطويلة والمعقدة التي تتميز بها البيروقراطية الحكومية فغالباً ما نجد يطلق على هذا النوع من المشاريع لفظ **المرفق العام** أكثر من لفظ المشروع العام لارتباطها بالحياة الإدارية للدولة أكثر من الحياة الإقتصادية، الأمر الذي يقلل من المبادرات الشخصية والمرونة في العمل، ومثال ذلك مقرات الأمن والدفاع، والصناعات الحربية، وهذا مظهرها من مظاهر سيادة الدولة لضمان الأمن القومي، فهي من الأشخاص الإدارية المرفقية والمتخصصة في إشباع حاجات عامة معينة¹.

* **مشاريع عامة مستقلة:** هي المشاريع التي تمتلكها الدولة، ولكنها تتمتع بوجود قانوني مستقل إضافة إلى الإستقلال الإداري والمالي عن الدولة، وقد تقوم بإنشائها مباشرة كالمؤسسات الإقتصادية العمومية، كما تقوم الدولة بإنشائها عن طريق تأميم بعض المشاريع الخاصة². ومن مزايا المشاريع العامة المستقلة ما يلي³:

¹ - إعادعي حمود قيسي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، سنة 1998، ص 18.

² - المرسي السيد حمادي، مرجع سبق ذكره، ص 32.

³ - حميد قبيلات، القانون الإداري، الجزء الأول، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، سنة 2008، ص 322.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

- تخفيف العبء عن كاهل الإدارة العامة المركزية نظرا لاستقلالية المؤسسات العامة وإدارة شؤونها بنفسها.
- إبعاد المشاريع العامة عن التأثيرات السياسية من قبل السلطات العليا.
- تخصص المؤسسات العامة في أنشطة محددة وتوظيف المتخصصين والتقنيين فيها تساعد على رفع كفاءة المشاريع العامة.
- يساعد الإستقلال المالي للمؤسسة العامة على توظيف أموالها بشكل أمثل يتناسب مع أهدافها، ويشجع على التميز بالأداء.
- يساعد الإستقلال الإداري للمؤسسات العامة على تحررها من الروتين الحكومي والإجراءات المعقدة، وتجعلها تنوع أساليب وإجراءات مماثلة لتلك المتبعة في القطاع الخاص.
- المبادرة على التوسع الإستثماري، ومحاولة مسايرة التطورات الإقتصادية والتكنولوجية لضمان البقاء في ظل المنافسة.
- المساهمة في الناتج الوطني الخام ورفع الدخل القومي بالنسبة للمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري.

لكن رغم كل هذه المزايا والإيجابيات إلا أنها لا تسلم من بعض الإنتقادات أهمها:

- الإستقلال المالي والإداري للمشاريع العامة وبعدها عن رقابة السلطة التشريعية يؤدي إلى وجود صعوبة في الرقابة على موازنتها ومعرفة أوضاعها المالية، وهو ما قد يجعلها موطنا للفساد والتبذير، ومثال ذلك شركة سونطراك الجزائرية وفضائح صفقاتها مع الشركات الأجنبية، إلا أن هذا النوع من المؤسسات يخضع لرقابة هيئة مستقلة كمجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية في الجزائر.

2-2-2 المشروعات العامة المختلطة: هي المشاريع التي يتداخل فيها القطاع الخاص مع القطاع العام، أو القطاع العام لدولة مع مؤسسة عمومية لدولة أخرى سواء من حيث رأسمال عن طريق الشراكة (شركات المساهمة)، أو من حيث تسيير النشاط كعقود الإمتياز، وعقود الإدارة نذكرها فيما يلي:

* الشراكة¹ (المساهمة): هي اتفاقية يلتزم بمقتضاها شخصان طبيعيان أو معنويان أو أكثر على المساهمة في مشروع مشترك بتقديم حصة من عمل أو مال بهدف إقتسام الربح الذي ينتج عنها أو بلوغ هدف إقتصادي ذي منفعة مشتركة كإحتكار السوق أو رفع مستوى المبيعات، ومن خلال هذا التعريف نستطيع استخلاص عناصر الشراكة كما يلي:

- الشراكة عبارة عن عقد يستلزم اشتراك شريكين على الأقل سواء كان الشريك طبيعيا أو معنوياً.

¹ - بن حبيب عبد الرزاق، حوالم حليلة، الملتقى الوطني حول الإقتصاد الجزائري في الألفية الثالثة، الشراكة ودورها في جلب الإستثمارات الأجنبية، جامعة سعد دحلب البليلة، الجزائر، ماي 2002، ص 4 و 5.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

- تتطلب الشراكة المساهمة بحصة من مال أو عمل حسب ما يتفق عليه الشريكين عند كتابة العقد.

- كذلك عنصر المساهمة في نتائج المشروع من أرباح أو خسائر حسب ما يتفق عليه الطرفين الشريكين.

- وينتج عن "الشراكة" مخلوق قانوني يسمى بالشخص المعنوي يعيش حياة قانونية (مستقلة) يكتسبها الإسم والموطن، وتعتبر "الشراكة" عقداً فهو الذي ينشئها ويبيعها إلى الحياة القانونية ويحدد شروطها وإدارتها والأجهزة التسييرية، لهذا المشروع الجديد، ويمكن أن تكون المواضيع أو المشاريع المنفق عليها مالية، تقنية أو تجارية وحتى مشاريع علمية (البحث والتطوير)، كما يمكن أن تكون هذه المشاريع طويلة أو متوسطة الأجل، وللشركاء الحق في المشاركة في أجهزة التسيير وإتخاذ القرارات حول تقسيم الأرباح وتحديد قيمة رأسمال، وكل هذا يكون في برتوكول الشراكة.

❖ برتوكول الشراكة (عقد الشراكة):

هو مجموعة القواعد التي يتفق عليها من طرف الشركاء عند إبرام اتفاقية الشراكة أو عقد الشراكة (Accord de partenariat)، وهو ما يضمه العقد من التزامات الطرفين، وهي مواد تبين التزامات كل طرف فيما يخص حصص المساهمة، عدد العمال، أنواع وكمية المنتجات، كيفية تحويل الأعمال الإدارية والمسيرين، كيفية تقسيم الأرباح والخسائر، وفي بعض الأحيان الإسم الجديد للشركة. ففي الجزائر تتخذ الشراكة بين المؤسسات الوطنية والشركاء المحليين أو الشركاء الأجانب صورة شركة المساهمة، وتخضع للقانون الجزائري¹.

* عقود الإمتياز (الإلتزام):² تعطي الدولة في هذا النوع من المشاريع إلى فرد أو شركة حق إمتياز إستغلال مرفق أو مشروع عام ذي طبيعة إقتصادية لفترة معينة تقوم خلالها الشركة الملتزمة بإدارة المشروع أو المرفق العام تحت إشراف ورقابة الدولة، كمشروعات البحث والتنقيب عن النفط في هذه الحالة تتعهد الدولة عادة بتقديم بعض الخدمات للشركة الملتزمة أو تضمن لها حد أدنى من الربح، أو تؤمنها ضد المخاطر الغير عادية، كما قد تشاركها في الربح، وفي المقابل تتدخل الدولة عادة في تحديد تعريفات الأسعار، ووضع التشريعات لحماية العاملين، ويعاب على هذا الشكل من المشاريع ما يلي:

- تعذر وصعوبة رقابة السلطة العامة لمدى إحترام الشركة الملتزمة بشروط العقد.

- يؤدي تحديد الإلتزام بفترة محددة إلى تراخي الشركة الملتزمة عن تحسين وصيانة المشروع العام وخصوصا عند قرب نهاية العقد.

¹ - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 96-118، المؤرخ في 06 أبريل 1996، المعدل والمتمم للمرسوم 87-159، والمتعلق بتدخل الشركات الأجنبية في مجال التنقيب.

² - المرسوم السيد مجازي، مرجع سبق ذكره، ص 33.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

ومن مميزات أسلوب الإمتياز:

- في هذا الشكل من إدارة المشاريع العامة الدولة لا تتولى إدارة المرفق أو المشروع العمومي بل تمنح حق إدارته وإستغلاله لأحد الأشخاص، أما العمال في إدارة وإستغلال المشروع فلا يتسمون بصفات الموظف العمومي بل عمال أجراء يحكمهم تشريع العمل وليس قانون الوظيفة العمومية، ويتالي لا يدخلون في ميزانية التسيير للدولة بل يتقاضون أجورهم من الجهة المستفيدة من حق إمتياز إستغلال المرفق.

المطلب الثاني

مبررات الإنفاق العمومي على المشاريع العامة

يعتبر العديد من الإقتصاديين أن الإنفاق العمومي على المشاريع العمومية في مختلف القطاعات والمجالات ضرورة حتمية، خاصة في القطاعات والمجالات التي يتفادي القطاع الخاص الإستثمار فيها سواء لضعف مردوديتها أو لكونها تحتاج مدة طويلة لإسترجاع تكاليفها كالهياكل القاعدية مثلا، إضافة إلى أن هذا النوع من المشاريع يحتاج إلى رؤوس أموال ضخمة قد لا يقدر عليها القطاع الخاص الذي هدفه الوحيد هو تحقيق أقصى ربح بأقل تكلفة ممكنة هذا من الناحية التمويلية، أما من الناحية التاريخية فتطور وظيفة الدولة من دولة حارسة لها نفقات سيادية محدودة كالأمن، الدفاع والقضاء إلى دولة متدخلة تتعهد بتقديم الخدمات الأساسية للمواطنين كالصحة والتعليم مثلا، وأخيرا دولة الرفاهية الحديثة التي إقتحمت كافة المجالات التي كانت حكرًا على القطاع الخاص سابقا.

أما من الناحية الإقتصادية فدعت النظرية الكينزية إلى إستهداف رفع الطلب الكلي وبالتالي تحريك العرض الكلي وتحفيز التشغيل عن طريق زيادة النفقات الإستثمارية العمومية (المشاريع العامة)¹، وبناء على هذه المعطيات سنتطرق إلى أهم المبررات والدوافع لإنشاء المشاريع العامة.

الفرع الأول: الإعتبارات والدوافع الإجتماعية

تترتب عن رغبة الحكومات في أن تعيد توزيع جزء من دخولها على شكل خدمات ومنافع عامة، وبأسعار منخفضة في مختلف القطاعات والمجالات، ولكل شرائح المجتمع كتوفير الطاقة الكهربائية والماء، الصحة والتعليم...إلخ، إضافة إلى زيادة المطالب الشعبية بتوفير خدمات ذات نوعية وحديثة في ظل الوفرة المالية خاصة للدول ذات المداخيل المرتفعة كالعديد من الدول العربية (مداخيل النفط والغاز)².

¹ - لبيب شقير، تاريخ الفكر الإقتصادي، مطابع نهضة مصر، القاهرة، سنة 1988، ص 166

² - علي خليفة الكوري، دور المشروعات العامة في التنمية الإقتصادية، مدخل إلى دراسة كفاءة المشروعات العامة في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط، سلسلة عالم المعرفة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، العدد 42، سنة 1990، ص 20.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

الفرع الثاني: الإعتبارات والدوافع الإستراتيجية والسياسية

تقوم الدولة بالسيطرة على الصناعات الإستراتيجية الضرورية للحفاظ على الأمن القومي وسيادة الدولة كالصناعات الحربية مثلا وذلك للحفاظ على سرية المعلومات حول كمية ونوع الأسلحة المتوفرة لديها إضافة إلى الأنشطة الاقتصادية الإستراتيجية التي تجعل الحكومات تديرها ولا ترغب في تركها للأفراد خوفا من إستغلالها من الخواص كما هو الحال في قطاع الإتمان الزراعي في الولايات المتحدة الأمريكية المملوكة للدولة، والتي تتولى إقراض المزارعين بشروط مناسبة من حيث معدلات الفائدة ومواعيد السداد، كما تظهر هذه الإعتبارات في إنشاء الحكومات للبنوك المركزية للإشراف على البنوك التجارية من أجل حماية النظام المصرفي الذي هو عصب الإقتصاد القومي، ولنفس الغاية تقوم بعض الدول بإمتلاك شركات التأمين، وبعض البنوك التجارية¹.

الفرع الثالث: الإعتبارات التمويلية

تحتاج خزينة الدولة إلى موارد متنوعة سواء من حيث الضرائب والرسوم المحصلة، إضافة إلى مداخيل مختلف العوائد والأرباح الناتجة عن مشروعات الشركة أو مختلف رؤوس الأموال الموظفة في البنوك والمؤسسات المالية المختلفة لكي تقوم بالإنفاق على إشباع الحاجات العامة للأفراد، والأعباء المتزايدة، وعلى ضوء هذا نجد بعض الدول تقوم باحتكار سلعة أو خدمة معينة، كذلك كما هو الحال بالنسبة للعديد من الدول التي تقوم بإنشاء وإدارة المطارات والموانئ والتي تحقق إيرادات معتبرة من خلال تأجير شركات الطيران والملاحة والسياحة وغيرها.

فمثلا بالنسبة للجزائر نفس الشيء حيث تحتكر الدولة عوائد الموانئ والمطارات إضافة إلى خدمات توفير الكهرباء والماء والغاز من طرف شركة سونلغاز العمومية، والتي هي مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري لها ميزانية مستقلة عن الميزانية العامة للدولة، ترتبط بها فقط عن طريق الفائض السنوي المعتبر الذي تحققه هذه المؤسسة لصالح الميزانية العامة للدولة، وهذا ما يبرر إحتكار الدولة لهذا النوع من الخدمات فهي تساهم بنسبة معتبرة في تحقيق عوائد للخزينة العمومية.

الفرع الرابع: الإعتبارات والدوافع الإقتصادية

تسعى جميع الدول إلى تحقيق تنمية إقتصادية من خلال إستثماراتها في مختلف المجالات، وإعادة التخصيص الأمثل للموارد الإقتصادية، كما يعد الإنفاق العمومي بشقيه الإستثماري والإستهلاكي أداة من أدوات السياسة المالية لتحقيق الإستقرار الإقتصادي من خلال محاربة الضغوط التضخمية والإنكماشية، وهذا ماجعل مختلف النظريات تتفق على أهمية الإنفاق العمومي خاصة منه الإستثماري في عملية تحقيق

¹- المرسي السيد مجازي، مرجع سبق ذكره، ص 36.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

النمو الإقتصادي على إعتبار أنه محدد رئيسي من محدد الطلب الكلي، ومن بين هذه النظريات النظرية الكينزية، ونظرية الدفعة القوية.

1- النظرية الكينزية:

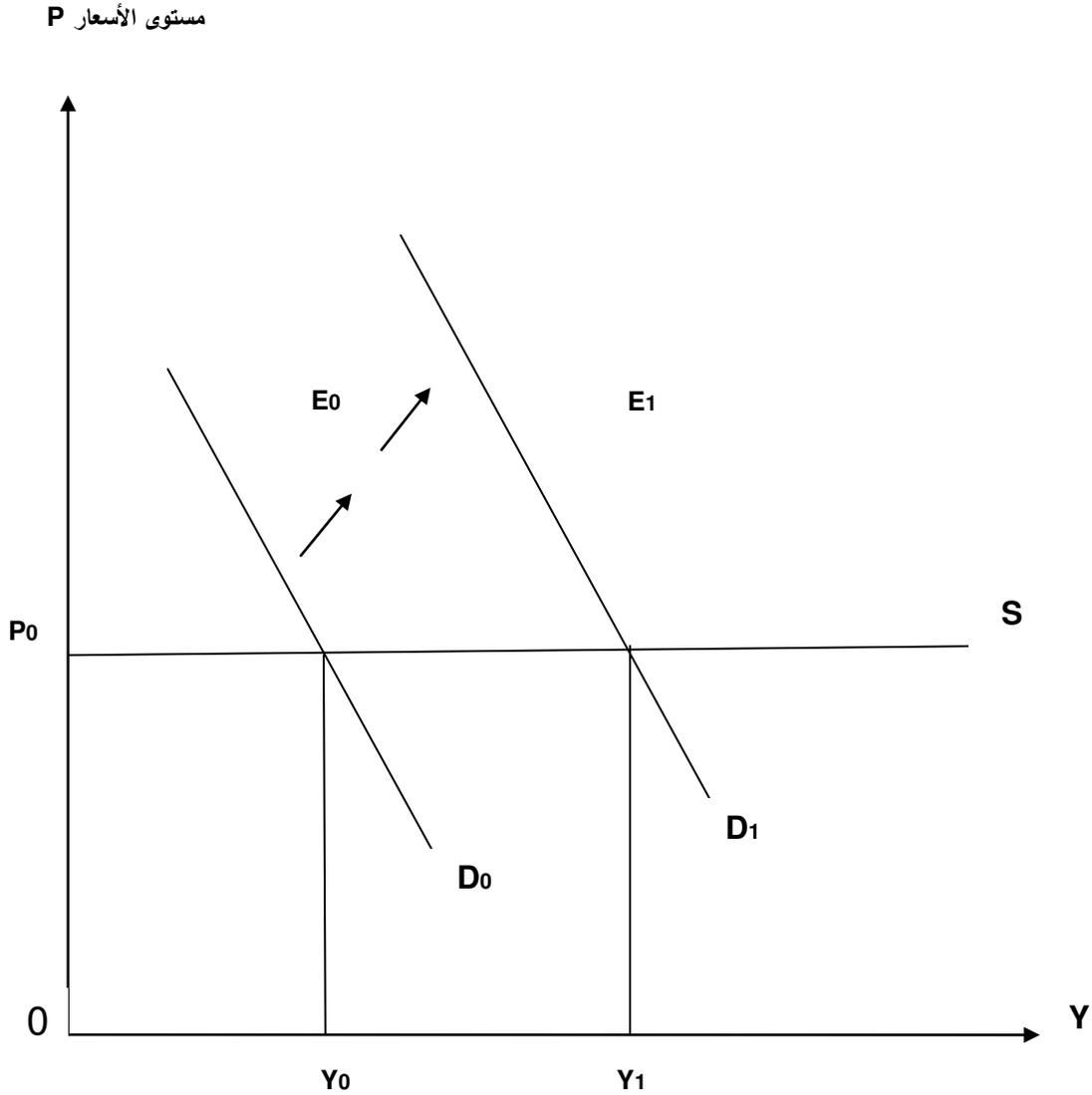
يعد الإنفاق العمومي في الفكر الكينزي وسيلة مهمة من وسائل توزيع الثروة، وتحويل القوة الشرائية من فئة لأخرى داخل المجتمع، والأهم من هذا أن زيادة الإنفاق الإستثماري بشكل مباشر تؤدي إلى زيادة التوظيف، ومن ثم زيادة الدخل وهذا ما يؤدي إلى تحقيق الأهداف الإقتصادية¹، ففي حالة الكساد الإقتصادي حيث يعاني الإقتصاد الوطني من حالة إنخفاض مستوى الطلب الكلي، والمقترن بعجز تصريف المنتجات، وإنعدام فرص العمل وانتشار البطالة أي أن النشاط الإقتصادي يمر بمرحلة تباطؤ، يرى كينز أن التوازن لا يمكن أن يحدث تلقائياً وإنما لابد من تدخل الدولة بإستخدام سياسة مالية توسعية لعلاج الفجوة الإنكماشية بهدف الوصول إلى حالة التشغيل الكامل وتحقيق التوازن الكامل للحفاظ على الإستقرار الإقتصادي في ظل عجز النظام الرأسمالي عن تحقيق التوازن الكامل، وفي ضوء هذا لا بد للدولة أن تتدخل عن طريق سياستها الإنفاقية تحت مظلة السياسة المالية، وتعرف السياسة المالية بأنها: "إستخدام أدوات المالية العامة من برامج الإنفاق والإيرادات العامة لتحريك متغيرات الإقتصاد الكلي مثل الناتج القومي، العمالة، الإدخار، الإستثمار، وذلك من أجل تحقيق الآثار المرغوبة وتجنب الآثار غير المرغوبة على كل من الدخل والناتج القومي ومستوى العمالة وغيرها من المتغيرات الإقتصادية"²، والشكل التالي يوضح لنا ذلك:

¹ - فاروق صالح الخطيب، الإنفاق العمومي على البنية الأساسية وعلاقته بالتنمية الإقتصادية في المملكة العربية السعودية، المجلة العلمية للإقتصاد والتجارة، القاهرة، مصر، العدد 1، 1998، ص 71.

² - محمود حسين الوادي، زكرياء أحمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2000، ص 182.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

شكل رقم (1-2): السياسة المالية التوسعية



المصدر: سامي خليل، الإقتصاد الكلي المفاهيم والنظريات الأساسية، مطابع الأهرام، القاهرة،

1994، ص 624.

من خلال الشكل (1-2):

يفترض كينز أن منحى العرض الكلي (s) يتخذ الشكل الأفقي نظرا لوجود بطالة، حيث تستطيع منشآت الأعمال الحصول على احتياجاتها من اليد العاملة عند الأجر السائد، أي أنه يفترض ثبات متوسط تكاليف الإنتاج، وبالتالي هذه المنشآت علي إستعداد لعرض منتجاتها عند المستوى العام للأسعار السائدة.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

نلاحظ أن زيادة الإنفاق الحكومي خاصة الإنفاق الإستثماري تؤدي إلى إنتقال منحى الطلب الكلي إلى أعلى باتجاه اليمين أي من المنحنى (D0) إلى المنحنى (D1)، وتلك نقطة التوازن من النقطة (E0) إلى النقطة (E1)، حيث يزداد الناتج وينتقل من القيمة (Y0) إلى القيمة (Y1).

وبما أن منشآت الأعمال على استعداد لعرض أي كميات من الناتج عند نفس مستوى الأسعار (P0) فلن تتأثر الأسعار، والتأثير الوحيد الذي سيحصل نتيجة زيادة الإنفاق الحكومي هو زيادة الناتج والعمالة.

2- نظرية الدفعة القوية:

تعد نظرية الدفعة القوية (The Big Push) التي تنسب إلى الإقتصادي البولوني "بول روزنتشتين رودان" (Paul Rosenstien Rodan) أحد أهم النظريات التي إهتمت بدراسة آليات ومتطلبات التنمية، حيث يرى أن معالجة التخلف الإقتصادي في الدول النامية، لا يمكن أن يتحقق إلا عن طريق دفعة قوية من الإستثمارات وربما سلسلة من الدفعات القوية من رؤوس الأموال المستثمرة، ومن إستغلال للموارد المتاحة، ومن التنظيم حتى تجتاز مرحلة الإنطلاق¹.

ويتحدد حجم الدفعة القوية بمقدار الإنفاق العمومي الإستثماري اللازم لإنجازه بانتظام من أجل تحقيق هذا الإنطلاق نحو النمو ولتوضيح الفكرة شبه أصحاب هذه النظرية وضع الدول النامية بالطائرة التي تقلع من سطح الأرض، فهي تحتاج إلى حد أدنى من السرعة الأرضية حتى تستطيع التحليق في الجو، حيث يحتاج الإقتصاد المتخلف إلى حد أدنى من الإستثمارات ليتجاوز العوامل التي تعرقل نمو وتوسع الأنشطة في الأنشطة الإقتصادية، ويرى صاحب النظرية أن الدول المتخلفة يجب أن تخصص ما بين 30% و40% من مجموع نفقاتها الإستثمارية لمشاريع الهياكل القاعدية.

وفي هذا المجال يرى كذلك روستو (rostow) في نظريته عن مراحل النمو كي تصل الدول النامية إلى مرحلة الإنطلاق لابد عليها أن ترفع معدل تكوين رأسمال لكي تزيد من نسبة الإستثمارات المنتجة إلى 10% من ناتجها القومي، وبالتالي نجاح عملية التنمية يتوقف على تحقيق زيادة كبيرة في التراكم الرأسمالي. كما يستند أصحاب النظرية على مجموعتين من الإعتبارات مجموعة ترجع إلى عدم القابلية للتجزئة، ومجموعة ترجع إلى ظاهرة الانفجار السكاني².

2-1 عدم القابلية للتجزئة³:

¹ - محمد سلهمان هدى، دراسات الجدوى وتقييم المشروعات الإستثمارية، القاهرة، دار الجامعات المصرية، 1982، ص 30.

² - عبد الهادي سويبي، أساسيات التنمية والتخطيط الإقتصادي، القاهرة، مصر 2008، ص 164 و 165.

³ - بابوش حميد، مرجع سبق ذكره، ص 84 و 85.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

وتشمل عدم قابلية دوال الإنتاج للتجزئة، وعدم قابلية الطلب للتجزئة، وعدم قابلية الإدخار للتجزئة.

2-1-1 عدم قابلية دوال الإنتاج للتجزئة:

يوضح أصحاب هذه الفكرة بأن عملية الإنتاج تحتاج في المراحل الأولى إلى إستثمارات ضخمة لإقامة الهياكل الأساسية التي يتحتم البدئ بها حتى تستفيد منها الوحدات الإنتاجية مستقبلا، ونظرا لحجم مشاريع الهياكل الأساسية فإنها تحتاج إلى أموال كبيرة لأنه لا يمكن تجزئة هذه المشاريع وإقامتها تدريجيا كون ذلك سيعطل الإستفادة منها وسيبدد الموارد، ولأن الإستفادة من مشاريع البنية الأساسية يستوجب مراعاة التلازم الزمني بين هذه المشاريع، فمثلا عند إنجاز الطرق يجب أيضا توصيل الكهرباء وإنجاز شبكات صرف المياه وغيرها من المشاريع المتلازمة.

2-1-2 عدم قابلية الطلب للتجزئة:

أما فيما يتعلق بعدم قابلية الطلب للتجزئة، فتدور الفكرة حول ضيق حجم السوق وتأثيره السلبي على الأنشطة الإنتاجية، ولذلك فإن إقامة عدد كبير من المشاريع المتنوعة في آن واحد سيجعل المشاريع تساند بعضها البعض، ويزيد الحافز على الإنفاق الإستثماري حيث أن كل مشروع سيشغل عمال إضافيين والأجور التي سوف يتقاضونها ستمثل دخلا إضافيا يمكن أن يساهم في تصريف منتجات مشاريع أخرى وهذا ما يعني تكامل الطلب أي عدم قابليته للتجزئة، وواضح أن إنشاء عدد كبير من المشاريع المحفزة للطلب سوف يتطلب أن ينجز مسبقا حد أدنى من المشاريع البنية الأساسية، وهذا ما يعني أن هناك إرتباط بين فكري عدم قابلية دوال الإنتاج للتجزئة وعدم قابلية الطلب للتجزئة.

2-1-3 عدم قابلية الإدخار للتجزئة:

وفي هذه الحالة لا يمكن أن تكون هناك تنمية إقتصادية شاملة في ظل إنخفاض مستوى الإدخار وبالتالي فإن الإنطلاق في مجموعة من الإستثمارات الضخمة سيكون له انعكاسات إيجابية على المدخرات المحلية وهذا ما سيضمن التمويل للأنشطة الإقتصادية الناشئة.

2-2 إعتبارات تزايد النمو السكاني:

إن مشكلة تزايد عدد السكان تقتضي إعتبار الدفعة القوية شرطا للإنطلاق في مرحلة النمو اللاحق، لأن التنمية الإقتصادية مرتبطة بالزيادة في متوسط الدخل الفردي وليس فقط الزيادة في معدل النمو الإقتصادي، ولذلك فإن الإرتفاع المتواصل لعدد السكان يستوجب رفع الإستثمارات بوتيرة أكبر. كما أن هناك بعض الإقتصاديين يؤكدون على أن مواجهة الإنعكاسات السلبية للإنفجار السكاني على المستوى المعيشي تستوجب زيادة الإنفاق العام بوتيرة كبيرة تسمح برفع الطلب الكلي، وبالتالي التأثير في حجم الإنتاج والتشغيل ورفع القدرة الشرائية للسكان.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

فحسب فاغنر wagner الطلب على السلع والخدمات ينمو مع زيادة معدلات التحضر (الزيادة السكانية في المدن)، وارتفاع معدلات التحضر تؤدي إلى زيادة الطلب على البنية التحتية الاجتماعية، كما أن نمو التصنيع سيؤدي إلى إيجاد نمو إقتصادي وعلاقات تعاقدية أكثر تطورا توجب مراقبة وإدارة أكبر من الدولة ومن ثم توسع القطاع العام¹.

المطلب الثالث

مفهوم المنتجات العامة

تستهدف المنتجات العامة من سلع وخدمات إشباع الحاجات العامة للأفراد، والتي يفشل نظام السوق في توفيرها إما كلياً أو جزئياً.

الفرع الأول: تعريف المنتجات العامة

يعرف سامولسون (SAMULESON) المنتجات والحاجات العامة بأنها: "تلك السلع والخدمات التي تنسم بوجود آثار جانبية في الإستهلاك أو ظاهرة تزايد غلة الحجم في الإنتاج، أو تنسم بوجود الظاهرتين معاً، ويتم توفير المنتجات العامة لإشباع الحاجات العامة والتي تنقسم بدورها إلى نوعين رئيسيين من الحاجات: حاجات إجتماعية وحاجات جديرة بالإشباع²، إضافة إلى الحاجات أو السلع الخاصة.

الفرع الثاني: أنواع المنتجات العامة

1- الحاجات (المنتجات) الإجتماعية وخصائصها³

هي تلك الحاجات التي لا يستطيع أو يفشل نظام السوق في توفيرها كالحاجة إلى الأمن، الدفاع والعدالة، كما تسمى أيضاً بالمنتجات العامة الصافية، وتنسم هذه المنتجات بخاصية رئيسية تميزها عن غيرها من المنتجات وهي خاصية عدم القدرة على الإستبعاد، ووجود هذه الخاصية تؤدي إلى فشل نظام السوق كلية في إشباعها، ومن ثم لا مناص من تدخل الدولة لتوفير إحتياجات الأفراد والمجتمع. كما أن إستهلاك فرد منها لا يترتب عنها التقليل في الكمية المتاحة لباقي الأفراد، فهي توفر نفس المستوى من المنفعة لكل شخص بغض النظر عن عدد المستخدمين لها، وبالتالي يترتب على إستهلاك

¹ - محمود محمد داغر، علي محمد علي، مرجع سبق ذكره، ص 114.

² - المرسي السيد حمادي، مرجع سبق ذكره، ص 38.

³ - سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سبق ذكره، ص 28.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

المنتجات العامة المطلقة فوائد خارجية لكل لعامة الأفراد، ولكن ذلك لا يعني أنه لا يمكن أن تتسبب في آثار خارجية سلبية تؤثر على عموم السكان، فمن الممكن أن يترتب على إنتاج وتوفير هذه السلع آثار خارجية ضارة مثل التلوث.

ويمكن القول أن للمنتجات الإجتماعية (السلع العامة المطلقة) مجموعة من الخصائص نذكر منها:

1-1 وجود الآثار الخارجية:

تتسم المنتجات الإجتماعية رفقة المنتجات الجديرة بالإشباع بظاهرة وجود الآثار الخارجية سواء في جانب الإنتاج أو في جانب الإستهلاك، وقد تكون هذه الآثار موجبة في صورة منافع تعود على المجتمع، أو سالبة في صورة تكاليف إضافية يتحملها المجتمع (كالتلوث) بجانب التكاليف الخاصة والمنافع والتكاليف الإضافية أو الخارجية لا يستطيع نظام السوق إظهارها، ومن ثم فإن السعر السوقي لا يعكس مثل هذه الآثار¹.

1-2 مبدأ عدم الإستهعاد:

هي المنتجات التي لا يمكن حرمان طائفة ما من المستهلكين من إستهلاكها، بسبب إستحالة ذلك أو إرتفاع تكلفته على نحو كبير، حيث يتم إستهلاك هذه المنتجات بشكل جماعي كالأمن والدفاع يستفيد منه كافة أفراد الناس داخل الوطن الواحد.

1-3 الإستهلاك اللاتنافسي:

أي أن إستهلاك أي فرد من هذه السلعة أو الخدمة لا يؤثر على الكم المتاح منها للآخرين، وبالتالي فإن زيادة عدد السكان لا يؤدي إلى نقص الكمية المتاحة منها للآخرين.

1-4 الإنتفاع المجاني:

إن تكلفة توزيع المنتجات العامة لأي مستهلك هي صفر، كما أن تكلفة السماح لأشخاص إضافيين لإستهلاك هذه السلعة أو الخدمة هي صفر أيضا.

- كما أن السلع العامة المطلقة لا يمكن تقسيمها إلى وحدات لتوزيع تلك الوحدات على المستهلكين كل على حده، بعكس السلع الخاصة المطلقة التي يمكن قصر إستهلاكها على مستهلك بعينه، وكلما إزداد إستهلاك شخص ما منها، قل المتاح منها للباقي.

- إن المنتجات العامة لا يمكن بيعها في السوق مثل أي سلعة أو خدمة أخرى.

- إلغاء دوافع الربح في نشاط المنتجات الإجتماعية، كما أن هذه المنتجات ليس لها قيمة سوقية مما يصعب إخضاعها للقياس الكمي.

¹ - بن عارية حسين مرجع سبق ذكره، ص 56.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

- إن تحديد مدى عمومية السلعة هي مسألة نسبية، ففي حال عدم القدرة على منع إستهلاك السلعة من قبل من لا يدفعون مقابلها، تصبح السلع سلعة عامة بشكل مطلق، أما في حال إمكانية منع إستهلاك السلعة لفرد أو مجموعة معينة فأنها لا تصبح سلعة عامة خالصة.

2- الحاجات الجديرة بالإشباع أو المستحقة وخصائصها

وتدعى كذلك بالمنتجات الشبه عامة، وتتسم هذه المنتجات بخاصية وجود الآثار الخارجية (منافع وتكاليف)، وأنها تخضع لمبدأ الإستبعاد، وبالتالي فإن نظام السوق الحر يستطيع إشباع إحتياجات أفراد المجتمع من هذه المنتجات ولكن بكميات أكبر أو أقل من الإحتياجات الحقيقية التي تتماشى مع إعتبرات الكفاءة في إستخدام الموارد، فهي المنتجات التي تتناقض فيها المنفعة المحصل عليها من طرف الشخص مع تزايد عدد المنتفعين منها، وذلك بسبب ما يسمى بآثار التزاحم Congestion effects، حيث يبدأ تناقص منفعة المستهلك منها مع تزايد أعداد المنتفعين بها، مثل المستشفيات العامة، أو وسائل النقل العام، أو المواقف العامة للسيارات، ففي مثل هذه الحالة يمكن قصر تقديم هذه الخدمات على من يدفعون رسوما لها، ومن ثم يفتح الباب لتقديم هذه الخدمات إما من خلال الحكومة أو من خلال القطاع الخاص، مثل هذه الآثار للمزاحمة لا نجدها في السلع أو المنتجات العامة الصافية.

وتتسم المنتجات أو السلع الجديرة بالإشباع بالخصائص التالية:

1-2 وجود الآثار الخارجية:

تمتاز كذلك المنتجات الجديرة بالإشباع بوجود الآثار الخارجية الموجبة والسلبية.

2-2 القدرة على الإستبعاد:

يمكن إستبعاد الأفراد الذين لا يدفعون في حالة إقتصار الخدمة على من يدفعون الرسوم.

3-2 الإنتفاع منها بالمقابل:

عن طريق دفع رسم أو مبلغ معين على عكس مجانية المنتجات العامة المطلقة، يمكن الإستفادة من الخدمات الجديرة بالإشباع عن طريق دفع رسوم أو مبالغ رمزية أو محددة في بعض الدول من قبل الحكومات.

3- السلع الخاصة المطلقة وخصائصها:

هي السلع التي يقوم المستهلك بالحصول عليها مقابل ثمن يدفعه وتوفر له منفعة خاصة، فهي السلع التي يترتب على إستهلاك أي شخص منها تناقص الكميات المتاحة للآخرين، ففي مثل هذا النوع من السلع يلعب السعر الذي يدفعه المستهلك دورا مهما في عملية تخصيص الكميات المتاحة من هذه السلعة بين المستهلكين لها.

وتمتاز هذا النوع من السلع بالخصائص التالية:

3-1 القدرة على الإستبعاد:

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

ويقصد بها إمكانية إستبعاد كل من لا يدفع الثمن من الحصول على الخدمة.

3-2 مبدأ عدم التنافس في الإستهلاك:

ويقصد بهذا المبدأ حرمان الآخرين من الحصول على السلعة عن طريق شراء أكبر قدر ممكن من السلعة.

3-3 الإستفادة منها بالمقابل:

الإستفادة من السلع الخاصة كالملبس والأكل يكون بمقابل السعر السائد في السوق حتى ولو تدخلت الدولة في تدعيم بعض الأسعار.

المطلب الرابع

خصائص صناعة المنتجات العامة (المنافع العامة)

تتميز صناعة المنتجات العامة أو ما يعرف بالمنافع العامة بمجموعة من الخصائص نذكرها في الفروع التالية كما يلي:

الفرع الأول: إرتفاع كثافة رأس المال المستثمر

تتميز صناعة المنتجات العامة بأنها تتطلب رؤوس أموال ضخمة لتنفيذها، ويتحقق عائدها على مدار فترات زمنية طويلة نسبياً، الأمر الذي يجعل درجة المخاطرة التي تحيط بها مرتفعة نسبياً، وجميع هذه الصناعات يترتب عنها منفعة عامة بالإضافة إلى المنفعة الخاصة، وتعرف درجة كثافة رأس المال المستثمر في صناعة ما، أو معامل كثافة رأس المال بأنه نسبة النفقات الثابتة إلى إجمالي تكاليف الكلية، ومن المعروف أنه كلما إرتفعت كثافة رأس المال المستثمر قل معامل دوران رأس المال المستثمر، ويقاس هذا المعدل بنسبة الإيراد الكلي في السنة إلى قيمة رأس المال الثابت، وكلما قل معدل دوران رأس المال طالت فترة الإسترجاع، فمثلاً عند دراسة إتخاذ قرار لإنشاء محطة كهرباء جديدة في مدينة ما، لا يتم تحديد حجم الطاقة الإنتاجية للمحطة في ظل الإحتياجات الحالية للسكان، والحجم الحالي للمدينة بل يتعين النظر الى المستقبل في ضوء الزيادة المتوقعة للسكان، وزيادة الإستهلاك المصاحب لزيادة دخولهم بالإضافة إلى الإمتداد العمراني للمدينة وغير ذلك، وسوف يترتب على أخذ هذه العوامل في الحسبان عند صناعة المنتجات العامة وجود ما يسمى "بالطاقات الإنتاجية الفائضة".

ويرجع سبب وجود الطاقات الإنتاجية الفائضة في صناعة المنتجات العامة إلى عدة أسباب نذكر منها:

1- أن الطاقات الإنتاجية التي يتم تخطيطها عند إنشاء المشروعات العامة، لا تأخذ في الحسبان الطلب الحالي فقط بل تأخذ الطلب المتوقع في الأجل المتوسط والأجل الطويل معاً.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

2- عدم إنتظام الطلب على المنتجات العامة من فترة زمنية لآخرى مما يؤدي إلى ضرورة تصميم الطاقات الإنتاجية على أساس الحد الأقصى في فترة الذروة للطلب، فمثلا عند تحديد الطاقة الإنتاجية لمحطة كهرباء لمدينة معينة يجب أن يأخذ بعين الإعتبار الطلب المتوقع في فترة الذروة، والتي تكون في فصل الصيف حيث يزداد الطلب على الكهرباء بزيادة معتبرة¹.

الفرع الثاني: تزايد الغلة أو تناقص التكاليف

تنقسم صناعة المنتجات العامة سواءا تعلق الأمر بالمنتجات الإجتماعية أو الجديرة بالإشباع بأنها تخضع لظاهرة تزايد غلة الحجم أو تناقص التكاليف، وتعني هذه الظاهرة أن زيادة حجم المشروع ومن ثم حجم الإنتاج يصاحبه تحقيق العديد من الوفورات الداخلية والخارجية، أما الوفورات الداخلية فإن المشروع يحصل عليه من داخله، فمع كبر حجم المشروع ومن ثم حجم الإنتاج من المتوقع أن تزداد فرص المشروع في إتباع التخصص وتقسيم العمل مما يؤدي إلى توفير الجهد والوقت والحصول على كفاءة أعلى، وسوف تنعكس هذه الوفورات في صورة إنخفاض تكلفة الإنتاج وبالتالي زيادة الأرباح أو المرفق العام أو على الأقل إنخفاض خسائره.

أما عن الوفورات الخارجية فإن المشروع أو المرفق العام سوف يحصل عليها من البيئة المحيطة التي يعمل في نطاقها، فمثلا وجود المشروع في بيئة صناعية متكاملة سوف يؤدي إلى إنخفاض العديد من التكاليف مثل تكاليف النقل والشحن وغيرها، وعليه يمكن القول أن هذه الوفورات هي السبب الرئيسي في إنخفاض متوسط التكلفة المتوسطة للإنتاج².

وتقاس ظاهرة غلة الحجم عن طريق نسبة تغير النفقات الكلية ومعامل مرونة النفقات الكلية كما يلي:

1- نسبة تغير النفقات الكلية:

نفترض مثلا أن نسبة النفقات المتغيرة هي 100% من النفقات الكلية، في هذه الحال تنعدم النفقات الثابتة، وتصبح جميع عناصر النفقات هي نفقات متغيرة، لا يمكننا أن نحصل على غلة متزايدة وإنما نحصل على ثابتة، فإذا افترضنا أن جميع عناصر النفقات تتغير بنفس نسبة تغير حجم الإنتاج فإن النفقة الحدية لا بد أن تعادل وتظل تعادل النفقة المتوسطة للوحدة.

أما إذا كان نصيب النفقات الثابتة 50% من إجمالي النفقات الكلية، ففي قطاع السكة الحديدية مثلا لنقل 1 مليون راكب تعادل النفقات 1 مليون \$، فإن النفقات الكلية لنقل 5 مليون راكب لن تساوي

¹ - سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سبق ذكره، ص 49 و 50.

² - نفس المرجع السابق، ص 52.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

5 ملايين \$، وإنما تساوي $(3 \times 1/2 + 1/2)$ مليون \$ = 3 مليون \$، فإن ذلك يعني أن زيادة الإنتاج بمقدار 400% تؤدي إلى زيادة النفقات الكلية ب 200%.

$$50\% = \frac{\text{التغير النسبي في النفقات الكلية}}{\text{التغير النسبي في حجم الإنتاج}} \text{ أي أن:}$$

3- معامل مرونة النفقات الكلية:

يعرف هذا المعامل بأنه يتساوى مع التغير النسبي في النفقة الكلية على التغير النسبي في الإنتاج، فإذا كانت هذه المرونة تقل عن الوحدة دل ذلك على وجود غلة متزايدة، وتوضح هذه الصورة إذا ما حللنا معامل المرونة هذا:

$$\text{Elasticity (معامل المرونة)} = \frac{\frac{\Delta C}{C}}{\frac{\Delta Q}{Q}} \dots \dots \dots (1)$$

حيث أن: $\frac{\Delta C}{C}$ هو التغير النسبي في التكاليف الكلية.

$\frac{\Delta Q}{Q}$ هو التغير النسبي في حجم الإنتاج.

ويمكن كتابة المعادلة (1) على الشكل التالي:

$$\text{Elasticity (معامل المرونة)} = \frac{\Delta C}{\Delta Q} * \frac{Q}{C} \dots \dots \dots (2)$$

و المعادلة رقم (2) يمثل الجزء الأول منها التكاليف الحدية أو: $MC = \frac{\Delta C}{\Delta Q}$

بينما يمثل $\frac{Q}{C}$ مقلوب $\frac{1}{AC}$ متوسط التكاليف للوحدة، وعليه فإن المعادلة تساوي:

$$\frac{MC}{AC} \text{ أي : } \frac{\text{التكلفة الحدية}}{\text{التكلفة المتوسطة}}$$

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

فإذا كانت هذه النسبة تساوي 50% فإن النفقة الحدية تكون دائما أقل من النفقة المتوسطة، وهذه الحالة لا تتحقق إلا في حالة الغلة المتزايدة، وتكون درجة الغلة المتزايدة كبيرة أو صغيرة تبعا لحجم معامل مرونة المذكور.¹

الفرع الثالث: الإحتكار الطبيعي

الإحتكار هو عكس المنافسة، فالإحتكار يتميز بوجود بائع واحد مقابل العديد من المشترين ولا يمكن لأي منهم فرض سيطرته على السوق يكون البائع في حالة غلبة فيسيطر على السوق ويحدد السعر والكمية حسب مصلحته²، فالمحتكر هو المنتج الوحيد للسلعة أو الخدمة التي لا يوجد لها بدائل قريبة في السوق وبعبارة أخرى فإن مرونة الإحلال بين هذه السلعة أو الخدمة مع السلع أو الخدمات الأخرى تكون منخفضة، كما تقاس أيضا قوة المحتكر بدرجة مرونة الإحلال هذه وتقاس درجة الإحتكار كما يلي:

$$\text{قوة المحتكر} = \frac{\text{السعر} - \text{النفقة الحدية}}{\text{السعر}} * 100\%$$

وتصل قوة المحتكر إلى الصفر عندما يتعادل السعر مع التكاليف الحدية، وهذه بالطبع حالة المنافسة الكاملة وكلما إزداد الفارق بين السعر والتكلفة الحدية إزدادت قوة المحتكر والعكس صحيح، فعندما يكون الفرق مساويا للصفر تنعدم قوة المنتج تماما على التحكم في السعر، ويتحقق ذلك في ظروف المنافسة الكاملة حيث يكون السعر معادلا للتكلفة الحدية.

ومما يساعد على وجود الإحتكار الطبيعي في صناعة المنتجات التامة هو عدم قابلية هذه المنتجات للتجزئة إضافة إلى الكثافة الرأسالية المرتفعة.

إن الهدف الجوهرى من الإنفاق العمومي على المشاريع والمرافق العامة هو تعظيم رفاهية الأفراد عن طريق التخصيص الأمثل للموارد الإقتصادية المتاحة بين مختلف القطاعات الإقتصادية، وطالما أنه لا يمكن إشباع كافة حاجات المجتمع فإنه لابد من وضع الأولويات للإختيار بين تلك الحاجات التي يجب إشباعها، خاصة بالنسبة للحاجات التي يتفادى القطاع الخاص الإنفاق عليها كالأمن والدفاع ومختلف الهياكل القاعدية.

¹ - المرسي السيد حمادي، مرجع سبق ذكره، ص 57 و58.

² - عبد الناصر رويسات، مبادئ الإقتصاد الجزئي، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 153.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

المطلب الخامس

المفاضلة بين مجانية وتسعير المنتجات العامة

تعتبر السياسة التسعيرية والقرارات المتعلقة بها من أصعب القرارات التي يجب أن تأخذ بعين الاعتبار، حيث يواجه القائمون على إدارة المشاريع العمومية مشكلة الاختيار بين إتاحة المنتج مجاناً أو تقاضي سعر مقابل تقديم المشروع العام للمنتجات العامة من السلع والخدمات بنفس أسعار السوق أو تقديمه بأسعار رمزية في شكل رسوم.

الفرع الأول: مجانية المنتجات العامة

إذا تم إختيار مجانية تقديم المنتج العام مجاناً فلا بد من استخدام وسائل أخرى غير السعر لتغطية تكاليف المنتجات، وتشمل هذه التكاليف الجبائية بأنواعها أو تمويل المنتج عن طريق ضريبة خاصة تخصص لذلك الغرض مثلاً فرض ضريبة على البنزين وتخص حصيلتها على إنشاء وصيانة الطرق السريعة التي تربط بين أطراف الدولة كما يمكن أن تستخدم القروض العامة كأداة لتحقيق نفس هذا الغرض، ومن بين الحالات التي يفضل فيها تقديم المنتج مجاناً هي:

- عندما تكون التكلفة الحدية للمنتج صفراً أو قريبة منه، وهذا يعني أن إنتاج وحدة إضافية من السلعة أو الخدمة لا يترتب عليه سوى زيادة ضئيلة في التكاليف الكلية (وقد لا تزيد التكلفة الكلية على الإطلاق في حالة ما إذا كانت التكلفة الحدية للمنتج تساوي الصفر)، وعلى ذلك فإن تسعير المنتج في هذه الحالة يترتب عليه قصور في الإستهلاك عن الحجم المرغوب فيه¹.

- عندما يكون الطلب على السلعة أو الخدمة غير مرن، ففي حالة إنخفاض الطلب على السلعة أو الخدمة فإنه تنخفض إمكانية استخدام السعر لترشيد الإستهلاك.

- عندما يكون للمنتج نفع عام ففي حالة تسعير المنتج سوف يجد من الطلب على هذا المنتج عن ذلك الحجم الأمثل للإنتاج، وبالتالي ينبغي إتاحة المنتج مجاناً بهدف زيادة الرفاهية لافراد المجتمع.

رغم أن مجانية المنتجات العمومية تلقى ترحيباً واسعاً من مختلف طبقات المجتمع خاصة منها الطبقة الضعيفة الدخل فهو نوع من أنواع إعادة توزيع الدخل في شكل منافع عامة، إلا أنه يلقي بعض الإنتقادات من أنصار تسعير المنتجات العمومية نذكر منها:

- مجانية المنتجات العمومية قد يساهم في خلق طلب زائد عن حاجات الأفراد لهذا المنتج، نتيجة الإستهلاك المفرط مما يؤدي إلى التبذير وإستهلاك طاقات إنتاجية دون فائدة للمجتمع، وفي هذه الحالة يفضل ترشيد الإستهلاك عن طريق تسعير هذه المنتجات.

¹- المرسي السيد مجازي، مرجع سبق ذكره، ص 214 و216.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

- مجانية المنتجات العمومية تعني غياب الإيرادات للمشروع أو المرفق العام، مما يجعله مرتبط بالميزانية العامة للدولة لتمويل تكاليف الإنتاج نتيجة العجز الدائم في ميزانية المرفق أو المشروع العمومي، وهو ما من شأنه أن يشكل عبئاً على خزينة الدولة في حالة ضعف الحصيلة الجبائية.

الفرع الثاني: تسعير المنتجات العامة

يعرف السعر على أنه: "القيمة المحددة للمنافع التي يحصل عليها الفرد من السلع أو الخدمات"¹. يمكن للمشروع العام تقديم منتجاته العامة وفق السعر السائد في السوق أو بسعر التكلفة أو أقل من ذلك في حالة دعم الدولة عوض تقديم المنتج مجاناً، وذلك من خلال وضع سياسة تسعيرية تستهدف تحقيق العديد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية من بينها:²

- ترشيد استخدام الخدمات العامة، حيث يمكن عن طريق السياسة التسعيرية التأثير على الكميات المستهلكة من تلك الخدمات من قبل كافة طبقات المجتمع، دون الإفراط أو التبذير في الاستهلاك.

- العمل على زيادة معدل النمو الاقتصادي وتعجيله وذلك بالتأثير على تخصيص الموارد الاقتصادية في المجتمع وعلى حجم الإنتاج القومي ومكوناته، فالسعر العام يمكن أن يؤثر على الإستثمار والإستهلاك بتأثيره في قرارات القطاعات الاقتصادية المستخدمة بخدمات المرافق الاقتصادية وتوجيهها لتحقيق الأهداف المرغوبة.

- المساهمة في إجراء تعديلات معينة في نمط توزيع الدخل القومي وتحقيق بعض الأهداف الاجتماعية الأخرى، إذ قد يسمح بتخفيضات في السعر العام لفئات أو هيئات معينة، وقد تهدف سياسة التسعير إلى التمييز في السعر بين بعض القطاعات أو بعض المناطق بهدف تحقيق إعانات ذاتية متداخلة بين المنتفعين.

- تحصيل إيرادات لتحقيق فائض يمكن استخدامه في تحسين الخدمة العامة. وبصفة عامة يكون تقديم الخدمة مجاناً مقبولاً من وجهة النظر الاجتماعية إذا ترتب عليه رفع الدخل الحقيقية للطبقات الفقيرة في المجتمع وتم تمويل تلك الخدمة عن طريق الحصيلة العامة الضريبية خاصة إذا كانت هذه الضرائب تصاعدية، أي تزداد نسبة الجزء المقطوع من الدخل في شكل ضرائب يزداد مستويات هذه الدخل.³

¹ - بيان هاني حرب، مبادئ التسويق، الطبعة الأولى، دار الوراثة للنشر، الأردن 1999، ص 162.

² - سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سبق ذكره، ص 106.

³ - المرسي السيد حجازي، مرجع سبق ذكره، ص 218.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

المطلب السادس

الحجم الأمثل للإنفاق العمومي على مشاريع البنية التحتية

نظرا لندرة الموارد المالية تسعى الدولة إلى تحقيق أقصى المنافع العامة وأعلى معدلات النمو في ظل الإمكانيات المالية المتوفرة، ويمكن شرح هذا من خلال مايلي:

الفرع الأول: مستوى تكوين رأسمال والنمو:

يعتقد سميث (Smith) أن التراكم الرأسمالي يعد شرطا أساسيا لتحقيق التنمية الاقتصادية وعلى ذلك فإن التنمية الاقتصادية تتوقف على مدى قدرة الأفراد على الإدخار، وبالتالي على الإستثمار، ونظرا إلى أن سلوك المجتمع يسير في اتجاه سلوك الأفراد وفقا للقانون الطبيعي، فإن تزايد حجم التراكم الرأسمالي في المجتمع يتوقف على تزايد حجم الجزء المدخر من الدخل¹.

لقد زادت التطورات الاقتصادية والاجتماعية من أهمية الدور الذي تقوم به الدولة في سعيها إلى النمو الاقتصادي، حيث تجمع غالبية آراء الباحثين الاقتصاديين على إلزام الدول بمتطلبات النمو الاقتصادي لتحقيق التنمية، هذا الإلتزام من قبل الدولة إستوجب عليها وضع معايير اقتصادية للتكوين الرأسمالي الثابت فيها، فيما يتفق ومواردها الاقتصادية المتاحة، حيث تواجه الدول مشكلة تحديد مستوى تكوين الرأسمالي الثابت، الذي يحقق النمو فيها، إن أساس هذه المشكلة يكمن في عدة نقاط، منها:

1- تحديد أولوية الإنفاق على التكوين الرأسمالي الثابت، من حيث أهمية مساهمة القطاعات الاقتصادية في الناتج المحلي الإجمالي.

2- التوزيع الجغرافي للإستثمارات الهيكلية الذي يتوقف على توزيع الموارد الاقتصادية وإنتشارها في الدولة، فضلا على الكثافة السكانية داخل الدولة.

3- إستراتيجية تقدير الطلب على خدمات التكوين الرأسمالي الثابت الذي يركز على الأهداف التنموية التي تسعى الدولة إلى تحقيقها، ومواجهة الإختناقات التي تحدث نتيجة للقصور في تلبية هذا الطلب².

ولتوضيح أهمية التراكم الرأسمالي ودوره في النمو الاقتصادي الذي يعتمد أساسا على الإدخار، فقد وردت في الأدب الاقتصادي العديد من النماذج الاقتصادية، منها نموذج هارود- دومار (Harrod-)

¹ - محمد مدحت مصطفى وسهير عبد الرحمن الظاهر أحمد، النماذج الرياضية للتخطيط والتنمية الاقتصادية، الإسكندرية، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية، سنة 1999، ص 61.

² - محمود محمد داغر، علي محمد علي، مرجع سبق ذكره، ص 120.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

(Domar Model)، والفرضية الأساسية في هذا النموذج هي أن ناتج أية وحدة إقتصادية - منشأة أكانت أم قطاعا صناعيا أو حتى من الإقتصاد ككل، تعتمد على مقدار رأس المال في تلك الوحدة¹.

ويرى جونسو (Johnson) أن تكوين رأسمال بمفهومه الواسع هو المرحلة المميزة لعملية التنمية، وأن حالة النمو تتجسد في عملية شاملة من تكوين رأسمال وإقامة حركة إقتصادية وإجتماعية لإدامة وزيادة التراكم رأسمال للفرد الواحد بأشكاله المختلفة، وفي المقابل فإن حالة التخلف مرتبطة بإمتلاك تراكم ضئيل نسبيا من الأنماط المختلفة لرأس المال.

إن أهمية التكوين الرأسمالي الثابت تكمن في الدور الذي يقوم به في تعزيز الطاقة الإنتاجية في الدولة، وهو ما يمكن من تحقيق معدلات عالية من النمو الإقتصادي، سواء كانت هذه الإستثمارات في صورة آلات ومبان أو في صورة إستثمارات البنية التحتية.

كما أن أهمية التراكم الرأسمالي تتجلى كونها وسيلة رئيسية للتقدم التكنولوجي ومحددا رئيسيا لنمو الإنتاجية، وهو ما يتطلب من الدول النامية التركيز أكثر على توفير الحجم الأمثل من التكوين الرأسمالي الثابت لتحقيق التنمية الإقتصادية².

الفرع الثاني: معدل معامل رأسمال / الناتج

من أكبر التحديات التي تواجه الدولة عند رسم سياستها التنموية هي توزيع نفقاتها الإستثمارية على قطاعات الإقتصاد المختلفة، التوزيع الأمثل الذي يضمن تحقيق النمو الإقتصادي، ولما كانت مشاريع البنية الأساسية هي الدعامة الرئيسية لهذه القطاعات، فإن تحديد الحجم الأمثل للإفاق على هذه المشروعات ذو أهمية بالغة بالنظر إلى ما يتطلبه الإفاق على هذه المشروعات من مبالغ ضخمة، خاصة في الدول النامية التي تعاني قصورا شديدا في تلبية الإحتياجات الأساسية للسكان.

وقد أستخدم نموذج هارود- دومار في تقدير حجم الإفاق الإستثماري اللازم لتحقيق النمو الإقتصادي معامل رأس المال / الناتج، وتشير الدراسات الإقتصادية في هذا المجال إلى أن قيمة المعامل ترتفع في حالة زيادة الإستثمارات الموجهة إلى قطاعات تتميز بإرتفاع قيمة معامل رأس المال فيها، كالصناعات الثقيلة والطاقة وقطاعات البنية التحتية

كما تختلف قيمة معامل رأس المال بين المشروعات المختلفة داخل القطاع الواحد تبعا لحجم الإستثمارات إلى كل مشروع.

¹ - مالكوم جيلز (و آخرون)، إقتصاديات التنمية، ترجمة طه عبد الله منصور وعبد العظيم محمد مصطفى، مراجعة محمد ابراهيم منصور تقديم سلطان محمد السلطان، الرياض، دار المريخ للنشر، 1995، ص 218.

² - محمود محمد داغر، علي محمد علي، مرجع سبق ذكره، ص 121.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

بالنسبة إلى مشروعات البنية التحتية، فإن معامل رأس المال يكون كبيرا عند بداية عملية التنمية، نظرا إلى الإنفاق الكبير على هذه المشروعات، ثم يبدأ المعامل في الإنخفاض، حيث تبدأ الإنعكاسات الإيجابية لهذا الإنفاق الأولي على مجمل المشروعات فيتم إستيعاب الأساليب الفنية الجديدة، ويرتفع مستوى إدارة المشروعات، ويتم تقليص الفاقد في الموارد المستخدمة¹.

إن خلفية المناقشة السابقة حول تحديد الحد الأمثل للإنفاق على مشروعات البنية التحتية تدعو الدول إلى تحديد مستوى تكويناتها الرأسمالية الثابتة التي تركز على المفاضلة بين خياراتها الإقتصادية، بناء على مواردها الإقتصادية المتاحة، وهنا لا بد من الإشارة إلى أنه على الرغم من ضخامة الإنفاق على مشروعات البنية التحتية، فإن فترة التأخير للإنفاق الإستثماري في هذه المشروعات، وهي ما يعرف **بمعامل رأس المال / الناتج** الذي سبقت الإشارة إليه، حيث يتوقف طول هذه الفترة على مستوى تقدم الدولة والسياسة التنموية المتبعة فيها، كما أن الحديث عن تحديد المستوى المناسب من تكوين الرأسمالي لا بد من أن يتطرق إلى آلية التمويل لهذه الإستثمارات وفي هذا المجال، فإن الدول تتفاوت في مستويات إنفاقها على إستثمارات البنية التحتية كل حسب مواردها وسياستها المالية المتبعة، وبالتالي فإن حجم هذه الموارد يفرض على كل دولة حدودا للإنفاق وقد تنبته بعض الدول إلى هذه المشكلة، مما أضطرها إلى إيجاد آليات بديلة تمثل في مساهمة القطاع الخاص، إما بالتخصيص أو بالمشاركة في هذه المشروعات للتخفيف من الأعباء التي تواجهها الدولة في إنفاقها على هذه الإستثمارات، أو للتقليل من الآثار السلبية التي قد تتركها في بقية القطاعات الإقتصادية الأخرى.

وعلى هذا الأساس يمكن القول إن تحديد حجم المناسب من البنية التحتية في الدولة يجب أن يحقق الأهداف التالية:

- 1- الحد من تدني كفاءة التشغيل والإستخدام غير الفعال لعنصر العمل.
- 2- مواجهة الطلب الحالي والمتوقع على خدمات البنية الأساسية في المستقبل.
- 3- الوصول إلى الكثافة الرأسمالية التي تحقق النمو وتحافظ على موارد الدولة وهو يقلل من إنتاجية عنصر العمل رأس المال في عملية الإنتاج.

¹ - محمد مدحت مصطفى وسهير عبد الرحمان الظاهر أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 157.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

المبحث الثاني

تخطيط ودراسة جدوى المشاريع العمومية

لقد شكل موضوع التخطيط في الماضي إهتماماً متزايداً على الصعيد الإقتصادي والإجتماعي، وكان ذلك بارزاً خصوصاً في البلدان الإشتراكية، وقد إعتد فيما بعد من قبل العديد من الدول الرأسمالية. فقد أستخدم التخطيط كأسلوب لحل المشكلة الإقتصادية في الإتحاد السوفياتي عام 1928، وانتشر منهج التخطيط الشامل بعد ذلك في الدول الإشتراكية في أوروبا الشرقية، وأعتبر التخطيط آنذاك كنظام بديل وقيض لليد الخفية في النظام الرأسمالي الذي إعتد آلية السوق وجهاز الأسعار. وقد طبق التخطيط عملياً في العديد من الدول على إختلاف أنظمتها السياسية والإقتصادية بإعتباره منهجاً علمياً لإدارة الأنشطة الإقتصادية والإجتماعية على كافة المستويات، فقد طبقت الدول المتخلفة، بما فيها دول التي تنتهج مبدأ الحرية الإقتصادية والإجتماعية على كافة المستويات، فقد طبقت الدول عجز السوق عن توفير بعض الخدمات الأساسية، تغير دور الدولة في النشاط الإقتصادي والإجتماعي حيث أصبح للتخطيط الدور الأساسي في صياغة وإقتراح المشاريع والبرامج العمومية التي تتماشى مع حاجات الأفراد المتزايدة لضمان التوزيع الأمثل للموارد المالية وفق أولويات المجتمع بعيداً عن القرارات العشوائية في إعداد المشاريع العمومية.

المطلب الأول

تخطيط المشاريع العمومية

أستخدم لفظ التخطيط الإقتصادي لأول مرة من قبل الإقتصادي النمساوي كريستان شويندر (Christain Schonheyder) في مقال له عن النشاط الإقتصادي نشر سنة 1910¹. وبالرغم من أن الإقتصاديين لم يتفقوا على تعريف واحد للتخطيط، فإن تباين آرائهم تعكس إتفاقاً على إعتباره أسلوباً إقتصادياً عاماً، أي كان النظام الإقتصادي أو الإجتماعي السائد، أي عزل التخطيط الإقتصادي عن طبيعة النظام الإقتصادي والإجتماعي السائد، وإذا ما سلمنا بهذا المعنى فإن فكرة الربط بين التخطيط والإشتراكية تصبح غير ذات معنى فالإقتصادي الأمريكي جورج كالوي (GEORGE.K) يرى في التخطيط الحياد من الوجهة السياسية شأنه شأن التكنولوجيا.

¹ - محمود يونس محمد، عبد النعيم محمد مبارك، إقتصاديات التنمية والتخطيط، دار النهضة العربية، بيروت، 1985، ص 219.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

ويعرف الإقتصادي جيمس ميد (J.MEADE) التخطيط، "بأنه العملية التي تقوم الدولة بمقتضاها بوضع قطاعات الإقتصاد الوطني في صورة متكاملة لفترة زمنية مستقبلية بصرف النظر عما إذا قامت بتنفيذ هذه العملية بذاتها أو أوكلتها إلى القطاع الخاص"¹.
وضمن هذا المنظور يمكن القول بأن التخطيط هو: "الإختيار الواعي المقصود من جانب سلطة عامة، للأمر ذات الأولوية من الناحية الإقتصادية"²

يتضح مما سبق أن التخطيط وفقا لهذا المفهوم لا يمس البنية الأساسية للنظام الإجتماعي السائد، كالملكية الخاصة، وإن كان يسند مهمة إتخاذ القرار في بعض الأمور للدولة أو لسلطة مركزية إلا أن التدخل من قبل الدولة يكون بالنسبة للمجالات التي يفشل نظام السوق فيها.

و يمكن الحديث عن التخطيط بالمعنى الواسع في حالة وجود أهداف تنموية مسطرة من طرف الهيئات المسؤولة عن تحضير الخطط والبرامج التنموية بإستخدام أدوات السياسة الإقتصادية المتاحة من أجل الوصول إلى تحقيق الأهداف المسطرة على صعيد قطاع الدولة أو على صعيد مجموعة من المؤسسات، أو حتى داخل المؤسسة نفسها فلامح التخطيط الشامل يمكن أن نلاحظ وجودها في الواقع عندما تتركز الجهود بالدرجة الأولى على تعبئة وتطوير موارد المجتمع المادية والبشرية والمالية من أجل الوصول إلى تحقيق التنمية في مختلف المجالات، ومثل هذه المحاولات ترتبط بالتخطيط على المستوى البعيد كمشاريع الخدمات الأساسية (البنية التحتية)³.

فالتخطيط يعد شرطا أساسيا من شروط نجاح الإدارة الإقتصادية، فكلما حدث تقدم تكنولوجي إستلزم هذا تخطيطا أبعد وأبعد للمستقبل⁴، فعند إقامة أي مشروع في ظل تعدد البدائل لا بد من القيام بعدة دراسات أولية لضمان الإختيار الأمثل للمشروع قبل بداية إنجازه من أجل توفير الوقت والمال.

الفرع الأول: جمع البيانات وخلق الأفكار

إن تخطيط المشاريع العمومية خاصة منها مشاريع البنية التحتية يركز على دراسة ومعرفة مجموعة من البيانات الإحصائية وتبويبها من خلال تحليل شامل للتوزيع السكاني وأماكن تركز نشاطاتهم، بالإضافة إلى تحليل شامل للأوضاع الإقتصادية والإجتماعية السائدة وإستطلاع آراء الخبراء في مختلف المجالات والميادين، ومن هذه البيانات والتي تعد مصدرا رئيسيا في خلق الأفكار الأولية للمشاريع نذكر:

¹ - محمود يونس محمد، نفس المرجع، ص 220 .

² - حسين عمر، مبادئ التخطيط الإقتصادي والتخطيط التأسيري في نظام الإقتصاد الحر، دار الفكر العربي، القاهرة 1998، ص 19.

³ - مجيد مسعود، التخطيط للتقدم الإقتصادي والإجتماعي، سلسلة عالم المعرفة، الكويت، 1978، ص 12.

⁴ - جلال أمين، مستقبل التخطيط في الأقطار العربية، منشورات المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 1993، ص 150.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

1- تحليل قطاعات الإقتصاد القومي: تحليل كل القطاعات الإقتصادية، الصناعة، الزراعة، الثروة الحيوانية، السياحة، التجارة...، والتعرف على أوجه النقص في إنتاج أو عمل هذه القطاعات، وفيما إذا كانت هنالك الحاجة إلى مشروعات جديدة¹.

2- قوائم وكشوفات التجارة الخارجية: سواءا تعلق الأمر بالإستيراد أو التصدير، حيث تساهم عملية تفحص وتحليل قوائم الواردات والصادرات من السلع في إكتشاف أفكار لمشروعات تنتج سلع معينة، تكون الكميات المستوردة أو المصدرة منها لمواجهة الطلب المحلي أو الخارجي حاليا، يكفي لإقامة وحدات إنتاجية تتولى إنتاج هذه السلع والخدمات لغرض سد حاجات السوق المحلي أو الأسواق الخارجية، وعادة ما يكون التوجه نحو إنتاج سلع تحل محل الواردات، أمرا مرغوبا فيه لعدة أسباب منها:

- خلق العمالة الجديدة.
 - إحتجاز الأموال داخل حدود الوطن وبالتالي تحسين ميزان المدفوعات.
 - خلق أسواق لسلع وخدمات معأونة ومتكاملة.
 - زيادة حجم القاعدة الصناعية المحلية.
 - بالإضافة إلى هذا، فإن تكلفة إنتاج السلع المستوردة محليا وخصوصا في حالة توافر الخامات، تكون أقل من تكلفة السلع المستوردة بسبب إنخفاض تكاليف النقل والرسوم الجمركية².
- 3- دراسة الموارد الطبيعية المتاحة: يعتبر مخزون الموارد المحلية، أفضل نقطة في بداية البحث عن أفكار السلع الجديدة، فالدول التي تقوم بتصدير الموارد في شكلها الخام مقابل عائد بسيط، تخسر مكاسب كان من الممكن أن تعود عليها، نظير قيام مشروعات لتصنيع هذه المواد وإستغلالها.
- 4- مطالعة التطورات التكنولوجية المستمرة: توجد أفكار لمشروعات كان من غير الممكن في الماضي تجسيدها رغم حاجة إليها، وأصبحت ممكنة في الوقت الحاضر بفضل التطورات والمستجدات التكنولوجية الحديثة، فالاطلاع على التطورات والمستجدات يوحي دائما بأفكار لمشروعات جديدة.
- 5- دراسة مهارات العمال المتاحة محليا: تسمح دراسة مهارات العمال المتاحة في المجتمع بخلق أفكار لإقامة مشروعات، تستغل هذه المهارات المتوافرة في إنتاج سلعة أو خدمة بتكلفة منخفضة.
- 6- إستطلاع آراء الخبراء: "يفضل في كثير من الحالات إستشارة الخبراء في مجالات الإدارية، الصناعة، الزراعة، السياحة، البنوك والتجارة، في خلق أفكار جديدة لمشروعات إستثمارية³.

¹ - نبيل عبد السلام شاكر، إعدادات دراسة الجدوى وتقييم المشروعات الإستثمارية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1993، ص 23.

² - محمد صالح الجنأوي، دراسة جدوى المشروع، أساسيات ومفاهيم، الدار الجامعي الإسكندرية، مصر، 2005، ص 25.

³ - صلاح الدين حسن السيسي، دراسة الجدوى وتقييم المشروعات لبن النظرية والتطبيق، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، 2003، ص 8.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

7- دراسة بعض الجوانب السياسية والإستراتيجية، تقدم دراسة الأهداف والمطامح السياسية والإستراتيجية البعيدة الأمد العديد من الأفكار الصالحة للإستثمار الجديد، ومنها مشروعات التكامل الإقليمي العربي، والبحث عن إمكانية تنشيط التجارة البينية العربية ومتطلبات البنية التحتية لها، إضافة إلى إيجاد وتنشيط مناطق التجارة الحرة في المنطقة العربية.

8- إنتاج تقارير تحليلية على مستوى المديرية والمحافظات توضح واقع الخدمات الأساسية، والإمكانات المتوفرة مع العمل على تحديث مختلف المؤشرات بشكل مستمر لمعرفة النقائص.

وتكمل أهمية تحديث ودراسة البيانات والمعلومات الجغرافية في إعداد قاعدة بيانات شاملة ودقيقة تعمل على توفير الإحصائيات والبيانات الأساسية للدولة لمعرفة واقع الخدمات الأساسية لتخطيط المشاريع العمومية للمستقبل.¹

الفرع الثاني: تحديد الإمكانيات القومية:

عند التفكير في وضع خطة الإقتصادية فلا بد من القيام بتقدير دقيق للإمكانات القومية التي تتمثل في كل ما يتاح من موارد في المجتمع والمقصود بالإمكانات القومية هو ما يتوفر من موارد مادية وبشرية ومالية سواء من الداخل المجتمع أو من خارجه ويدخل في تقدير الإمكانيات القومية، القوى العاملة، المواد الأولية، رؤوس أموال، المستلزمات الفنية الأخرى للخطة إلخ... ويتم ذلك عن طريق ما يدعى بالحسابات القومية.

كما ينبغي عند تخطيط المشاريع العمومية أن تتوافق هذه الأخيرة مع ما يتاح من موارد، فغالبا ما يتم تجنب إقتراح المشاريع التي تحتاج إلى إمكانات أكبر من إمكانيات القومية المتاحة²، وذلك تحت مبدأ "تحقيق أقصى منفعة عامة بأقل التكاليف الممكنة"، وتعد الإمكانيات المالية للدولة العنصر الرئيسي والأهم في حجم الإنفاق الحكومي على المشاريع العمومية.

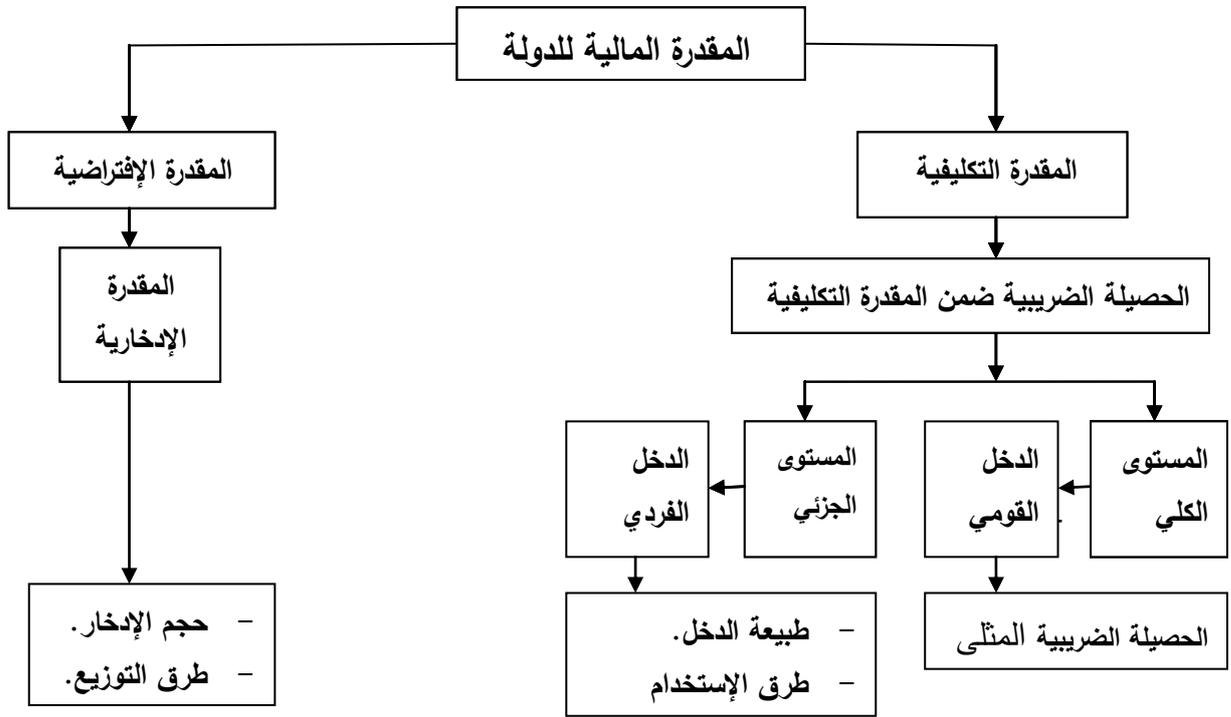
فالمقدرة المالية للدولة هي بمثابة السيولة المالية المتاحة التي تحدد مبالغ الإعتمادات الواجب تخصيصها للإنفاق العام خلال الفترة المقبلة، وتتشكل المقدرة المالية للدولة من المقدرة التكلفة (الضريبية) والمقدرة الإقتراضية (الإدخارية)، والشكل التالي يوضح لنا العوامل المحددة للمقدرة المالية للدولة:

¹ - خلف حسين على الدليمي، تخطيط الخدمات المجتمعية والبنية التحتية، أسس، معايير، تقنيات، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2009، ص 81.

² - جمال داود سليمان، طاهر فاضل حسون، التخطيط الإقتصادي، بيت الحكمة، بغداد، ص 40.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

شكل (1-3): العوامل المحددة للمقدرة المالية



المصدر: نوزاد عبد الرحمان، المدخل الحديث في إقتصاديات المالية العامة، دار المناهج، عمان، 2006،

3- المقدرة التكليفية (الضريبية):

يقصد بالمقدرة الضريبية للدولة قدرة الإقتصاد القومي على تحمل الأعباء المالية للنفقات العامة دون الإضرار بمستوى معيشة الأفراد أو المقدرة الإنتاجية القومية (على المستوى الكلي)، أما المقدرة التكليفية للفرد فتعني قدرة الفرد على تحمل العبء الضريبي (المستوى الجزئي)، ويتحدد وفق مستوى الدخل وإستخداماته¹، لكن الإقتصادي الليبرالي "لافر" إعتبر أن الإرتفاع السريع لمعدلات الضغط الضريبي تدفع قطاع العائلات، وقطاع الأعمال (المؤسسات) إلى الإنقاص من وقت العمل على حساب الوقت المخصص للراحة.

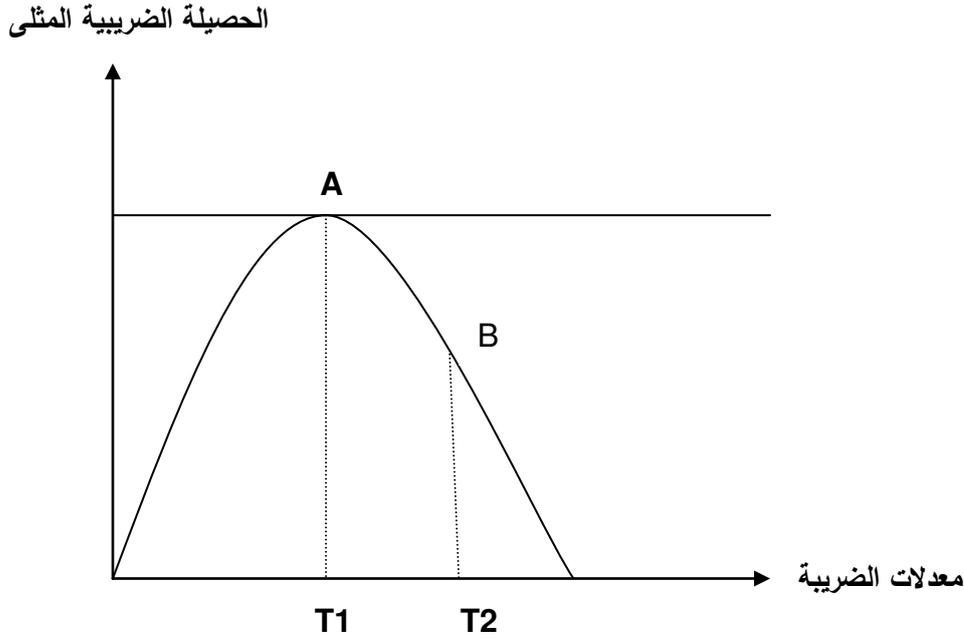
إذن فمنحنى لافر يثبت في الحقيقة بأن كل زيادة في معدلات الضريبة تؤدي إلى زيادة الحصيلة الضريبية للدولة، ولكن فقط إلى غاية نقطة تسمى نقطة العتبة والتي بعدها أي زيادة في معدلات الضريبة

¹ - ناصر مراد، فعالية النظام الضريبي بين النظرية والتطبيق، دار هومة للنشر، 2033، ص 147.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

تؤدي إلى إنخفاض في الحصيلة¹، ولهذا ما يعبر عنه بالجملة "كثرة الضريبة يقتل الضريبة" (Trop d'impôt tue l'impôt) وهذا ما يوضحه الشكل التالي:

شكل رقم (1-4): منحنى لافر



المصدر: عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، دراسة تحليلية وتقييمية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 100

المنحنى السابق يوضح لنا علاقة معدلات الضريبة بالحصيلة الضريبية عندما يكون معدل الضريبة في المستوى (T1)، كما في الشكل، فإن الحصيلة الضريبية تكون عند أعظم قيمة لها (A). أما إذا تم تجاوز هذا المعدل وانتقلنا من المعدل (T1) إلى المعدل الأكبر (T2)، فإن الحصيلة الضريبية تنخفض من (A) إلى (B).

ففي مواجهة زيادة الإقتطاعات الإجبارية (الضرائب والمخصصات الإجتماعية)، فإن المستثمرين يتخلون عن الإستثمار وذلك لأن الجزء الأكبر من الأرباح المحققة سيتم إقتطاعه على شكل ضرائب، وهنا يبدأ النشاط بالتراجع وكذلك الحال بالنسبة للأعمال (عمل أقل، دخول أقل) إلى الحد الذي يجعل الدولة

¹ - Philippe le Bolloch & Y von Le Fiblec, Economie Générale, Bertrand- La Cost Paris, 1994, P50.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

تجني ضرائب أقل مما كانت عليه قبل الزيادة في معدلات الضرائب، وهو ما قد يوقعها في صعوبات أخرى لضمان الخدمات العامة إذا ما استثنينا زيادة العجز.

2- المقدرة الافتراضية للدولة

نعني بالمقدرة الافتراضية للدولة قدرة الدولة على الحصول على الإيرادات المالية من الأفراد أو الشركات من خلال الإقتراض منهم بواسطة طرح سندات الحكومة، ويعد الإدخار لأهم وسيلة لتدعيم المقدرة المالية للدولة كما أن المعدل المرتفع للإدخار يسمح بتخصيص قدر أكبر من الناتج القومي للتكوين الرأسمالي¹.

الفرع الثالث: تحديد الأهداف القومية وطرح البدائل

عندما يتم تقدير الإمكانيات القومية في القطر تبدأ مرحلة تحديد الأهداف القومية، وهذا يقتضي دراسة المشكلات التي يعاني منها الإقتصاد القومي حيث تكون أهداف الخطة تعبير عن وسائل علاج هذه المشكلات وتختلف هذه المشكلات من نظام إقتصادي لآخر ومن مجتمع لآخر إذ أن مشاكل الإقتصاديات الرأسمالية تختلف عن مشاكل الإقتصاديات الإشتراكية ومشاكل الأقطار المتقدمة تختلف عن مشاكل الأقطار النامية والمتخلفة...إلخ

لقد استخدمت الدول الغربية ما يعرف ب (التخطيط ذو الهدف الواحد) ففي الولايات المتحدة كان الهدف هو زيادة الدخل القومي، وفي المملكة المتحدة تحقيق التوظيف الكامل، أما في أمريكا اللاتينية فهو التصنيع السريع، أما في الدول المتخلفة فيجب أن تكون الأهداف متعددة مع عدم المغالاة في عددها لأنها تؤدي إلى حدوث إضراب في إقتصاد تلك الدول، كما ينبغي أن يتبع نظام الأولوية في إختيار الأهداف وبالأخص عند تعارض الأهداف.

إن مهمة تحديد الأهداف هو من مسؤولية السلطة السياسية العليا فقط، ولا تستطيع أي هيئة أن تتخذ قرار النهائي فيما يتعلق بتحديد أهداف المرحلة المقبلة، والسبب في ذلك يعود إلى أن أهداف الخطة هي ذات طبيعة سياسية بالدرجة الأولى ومن ثم فالقرار المتخذ بشأنها هو قرار سياسي مثال ذلك أن تحديد معدل المرتفع لنمو الدخل القومي في الفترة المقبلة يتطلب تحديد معدل مرتفع للإستثمار ومن ثم تخفيض لمعدل الإستهلاك، وهذا القرار هو قرار سياسي لا تستطيع أية جهة أو هيئة أن تتخذه سوى السلطة السياسية العليا.

وقد يحصل تعارض في الأهداف مما يحتم على السلطة السياسية الإستعانة بهيئة التخطيط التي تتولى مسؤولية تحديد أولويتها عن طريق إعطاء أوزان نسبية لها فلا يمكن مثلا الوصول إلى أعلى معدل

¹ - وليد عبد الحميد العايب، الآثار الإقتصادية الكلية لسياسة الإنفاق الحكومي - دراسة تطبيقية قياسية لنماذج التنمية الإقتصادية، مكتبة الحسين العصرية للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2010، ص 122.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

لنمو الدخل القومي وأعلى مستوى للإستهلاك أو رفع معدل النمو وتحقيق توازن في ميزان المدفوعات، فإن ارتفاع الإستثمار قد يؤدي إلى إرتفاع في الواردات مما يؤدي إلى زيادة حجم العجز في ميزان المدفوعات، ولهذا السبب يجب على السلطة إعطاء أولويات تحقيق الأهداف في حدود الموارد المتاحة.

وعليه يمكن التمييز ووطرح المشاريع حسب أهميتها للاقتصاد القومي من خلال الزوايا التالية¹:

1- أهمية المشروع في عملية التنمية الاقتصادية:

إن أهمية أي مشروع وعلاقته وتأثيره في عملية التنمية الاقتصادية تختلف باختلاف طبيعة وأهداف وأحجام تلك المشاريع، فالمشاريع الصناعية تكون عادة أكثر تأثيراً على التنمية الاقتصادية من المشاريع الفلاحية (المشاريع الصناعية الضخمة)، كما أن الصناعات في حد ذاتها تختلف في أهميتها وتأثيرها على عملية التنمية (الصناعات الثقيلة أكثر أهمية من الصناعات الغذائية والنسيجية)، على الرغم من أهمية كل هذه الصناعات في زيادة الدخل القومي وتوفير فرص الإستخدام وزيادة الإنتاجية.

2- أهمية المشروع بالنسبة للأمن القومي:

قد يتم في بعض الأحيان تجاوز المعايير الاقتصادية والفنية ومبدأ الربح والخسارة عند المفاضلة بين المشاريع، بل يتم إعطاء أولوية للجانب الأمني بغض النظر عن تكاليف إقامتها، مثلاً كإعطاء أولوية وأهمية لإقامة مشروع زراعي وتخصيصه لإنتاج القمح، نظراً لكون القمح من المحاصيل الإستراتيجية التي تمثل جزءاً من الأمن الغذائي، والذي يعتبر ركناً أساسياً من أركان الأمن القومي.

3- أهمية المشروع في الإستخدام²:

إذا كان خلق فرص جديدة للعمل يعد أحد الأهداف الرئيسية للتنمية، فإن الجهات المسؤولة عن التخطيط تسعى إلى خلق أكبر عدد ممكن الوظائف الجديدة بإستخدام قدر معين من رأس المال، أي أنها تحاول أن تستثمر أقل قدر ممكن من رأس المال اللازم لتوفير كل فرصة عمل جديدة.

4- أهمية المشروع بالنسبة لميزان المدفوعات:

من المسائل الأخرى التي لا بد من أخذها بعين الإعتبار عند المفاضلة بين المشاريع العامة، هو تحديد مدى تأثيرها على ميزان المدفوعات، من معرفة مدى إعتداد المشروع المقترح على المواد الأولية المحلية، أم على مواد مستوردة، فإذا كان من سياسة الدولة تقليص العجز في ميزان المدفوعات، يمكن إعطاء أولوية للمشاريع التي تعتمد على خدمات محلية، أو المشاريع التي تنتج سلعا كانت تستورد من الخارج، أو إعطاء الأولوية للمشاريع المعدة للتصدير مقابل الحصول على العملات الأجنبية.

¹- كاظم جاسم العيساوي، دراسات الجدوى الاقتصادية وتقييم المشروعات، دار المناهج للنشر والتوزيع، الأردن، 2001، ص 67.

²- سمير محمد عبد العزيز، دراسات الجدوى الاقتصادية وتقييم المشروعات، مكتبة الإشعاع للطباعة والنشر، الإسكندرية، مصر، 1997، ص 283.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

المطلب الثاني

دراسة الجدوى وتقييم المشاريع

إن نجاح عملية التنمية وتحقيق الأهداف المسطرة تعتمد على سلامة الدراسات المسبقة للمشاريع وفق الأسس والأساليب العلمية الحديثة المبينة على الإحصائيات الدقيقة، والتي تمثل المتغيرات المستقبلية للمشروع وتحظى هذه الدراسات بأهمية بالغة في الدول النامية التي تعاني من ندرة الموارد المالية ونقص فادح في الهياكل والبني التحتية، الأمر الذي يستوجب الإهتمام بالدراسات القبلية للمشاريع لضمان الإختيار الأمثل.

الفرع الأول: دراسة جدوى المشاريع

وتمتد جذور دراسات الجدوى إلى تحليل المنافع والتكاليف عام 1936 عندما صدر ما يسمى بقانون التحكيم في الفيضان بالولايات المتحدة الأمريكية، ولقد كان هذا القانون يجيز إقامة مشروعات مقاومة للفيضان فقط إذا تفوقت منافعتها على تكاليفها، ولم يحتوي هذا القانون بالطبع على القواعد الأساسية التي تعين إتباعها عند تقييم المشروعات، وظهر أول عمل يحتوي على المبادئ الأساسية لتحليل المنافع - التكاليف عام 1950م في صورة كتاب عنوانه "الممارسات المقترحة للتحليل الإقتصادي لمشروعات حوض النهر"، وقامت بإعداد هذا الكتاب لجنة الفدرالية بالولايات المتحدة الأمريكية كلفت بذلك وعرف هذا العمل آنذاك بالكتاب الأخضر¹.

1- تعريف دراسة جدوى المشاريع:

هناك عدة تعاريف لدراسة الجدوى، نذكر منها:

- هي منهجية لإتخاذ القرارات الإستثمارية تعتمد على مجموعة من الأساليب والأدوات والإختبارات والأسس العلمية التي تعمل على المعرفة الدقيقة لإحتمالات نجاح أو فشل المشروع، وإختبار مدى قدرة هذا المشروع على تحقيق أهداف محددة تتمحور حول الحصول إلى أعلى عائد ومنفعة للمستثمر الخاص أو الإقتصاد الوطني أو لكليهما على مدى عمره الإفتراضي².

كما تعرف دراسة جدوى المشاريع على أنها: "سلسلة من الدراسات التي تقوم على إفتراضات معينة وأهداف محددة، تؤذي إلى إتخاذ الموقف النهائي بقبول المشروع أو برفضه وذلك إعتادا على مجموعة

¹ - عبد القادر محمد عبد القادر عطية، دراسات الجدوى التجارية والإقتصادية والإجتماعية مع مشروعات BOT، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006، ص3.

² - عبد المطلب عبد الحميد، دراسات الجدوى الإقتصادية وإتخاذ قرارات الإستثمارات، الدار الجامعية الإسكندرية، 2000، ص24.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

من المعايير التي تنطلق من مبدأ التكلفة بغية التعرف على قدرة المشروع في بلوغ الأهداف المنشئ من أجلها"¹.

ومن خلال هذه التعاريف نستنتج الخصائص التالية:

دراسة الجدوى ضرورية لكل المشروعات، بإختلاف أنواعها سواء مشاريع القطاع الخاص أو مشاريع القطاع العام أو بالشراكة، كما أن تحليل هذه التعاريف تكشف لنا أن جوهر دراسة الجدوى تركز على تقدير جميع التدفقات والعوائد النقدية الداخلة المتوقعة في صورة منافع مباشرة وغير مباشرة وكذلك جميع النفقات الخارجة في صورة تكاليف وأعباء مباشرة وغير مباشرة لتحديد صافي العائد على الإستثمار خلال عمر المشروع الإفتراضي.

كما أن دراسة الجدوى ما هي إلا عملية تنبؤ بإستعمال الأساليب والطرق الرياضية والإحصائية، وبالتالي لا بد من الأخذ في الحسبان كافة المخاطر المتوقعة وغير متوقعة لتقليل هامش الخطأ، وهذا ما جعل دراسة الجدوى تنسم بالإرتفاع النسبي في تكاليفها نظرا للحاجة إلى جمع العديد من المعلومات المتنوعة، والقيام بدراسات متخصصة لعناصر ومكونات المشروع.

2- مراحل دراسة الجدوى:

تبدأ دراسات الجدوى بوجود فرصة إستثمارية في أحد الأنشطة الإقتصادية المتنوعة التي يضمنها النشاط الإقتصادي، وعندما يجد المستثمر أن هناك جدوى من هذه الفرصة فإنه يتحول إلى **المرحلة الثانية** لتضع هذه الفرصة للتفكير فتتحول إلى فكرة جديرة بالبحث والدراسة ومن خلال تحليل المعلومات التي يتم تجميعها يتحدد الهدف من المشروع، ويتحول المستثمر إلى **المرحلة الثالثة** ليبدأ في إجراء دراسة الجدوى المبدئية فإذا كانت النتيجة إيجابية دون وجود أي عقبات أو موانع فإنه يتحول إلى **المرحلة الرابعة** وهي الدخول في إجراء دراسات الجدوى التفصيلية التي تنقسم إلى دراسات الجدوى البيئية، القانونية، التسويقية، الفنية، المالية والإجتماعية وفي هذه المرحلة لا يتم الانتقال من الدراسات التفصيلية إلا إذا ثبت جدوى النوع الذي قبله².

وتجدر الإشارة أن هذه المراحل في دراسة الجدوى تشمل جميع المشاريع الإستثمارية التي يقوم بها القطاع الخاص أو القطاع العام على حد السواء، لكن بالنسبة لمشاريع البنية التحتية التي يقوم بها القطاع العمومي فهي غالبا تركز على دراسة الجدوى الإجتماعية والإقتصادية للمشروع وطرق تمويله تحت مبدأ المنفعة العامة كهدف أساسي بغض النظر عن تحقيق الربح.

¹ - يحيى أبو الفتوح، دراسات جدوى المشروعات، طباعة كلية التجارة، الإسكندرية، مصر، 1999، ص 10.

² - أوسير منور، بن حاج الجيلالي مغراوي فتيحة، دراسات الجدوى البيئية للمشاريع الإستثمارية، مجلة شمال افريقيا، العدد السابع، 2009، ص 333.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

والمهم إذا ثبتت جدوى المشروع خلال هذه المرحلة يتم الإنتقال إلى المرحلة الخامسة التي تنطوي على تطبيق مجموعة من المعايير يطلق عليها معايير تقييم المشاريع وعند الإنتهاء من التقييمات بصورة إيجابية يمكن الوصول إلى مرحلة تحليل الحساسية للمشاريع بعد هذا التحليل يتم الإنتقال إلى المرحلة ما قبل الأخيرة وهي إتخاذ القرار الإستثماري بإختيار المشروع الأمثل تم بدء المرحلة السابعة وهي البدء في التنفيذ وإتخاذ إجراءات الإنشاء والتأسيس والتشغيل.

3- أهمية وأهداف دراسة الجدوى: تتمثل فيما يلي¹:

- تعظيم الثروة من خلال تعظيم الربح، وهذا الأمر يحقق تعظيم القيمة السوقية والعائد الإجتماعي.
- المساعدة للوصول إلى أفضل تخصيص للموارد المتاحة المادية أو الطبيعية والتي تتصف بالندرة النسبية خاصة في الدول النامية، مما يؤدي ترشيد القرار الإستثماري.
- وضع خطط وبرامج لتنفيذ المشروع وتحديد أسلوب إدارة المشروع، والتفاعل بين عناصر التشغيل والتمويل والتسويق.
- إختيار المشاريع التي تحقق للمجتمع ولصاحب المشروع ولدولة أعلى منفعة.
- إتاحة الفرص لإختيار المشاريع التي تعمل على زيادة العدالة في توزيع الدخل.
- إختيار المشاريع التي تساعد على حل المشاكل الإقتصادية والبيئية.

الفرع الثاني: تقييم المشاريع:

كما تطرقنا سابقا فإن مرحلة تقييم المشاريع تعد أحد مراحل دراسة الجدوى، ويمكن تعريف عملية تقييم المشاريع بأنها عبارة عن: " عملية وضع المعايير اللازمة التي يمكن من خلالها التوصل إلى البديل أو المشروع المناسب من بين عدة بدائل مقترحة الذي يضمن تحقيق الأهداف وإستنادا إلى أسس علمية"². كما يمكن تعريف عملية تقييم المشاريع كذلك على أنها: "الكفاءة (أو الكفاية) من إستثمار مخطط يجري تعيينها بناء على أسس تحليلية للبدائل المتاحة، بغرض تبني القرار الأفضل"³. وبعبارة أخرى فهي الدراسة نظرية وعلمية تبحث في مدى الفوائد التي يمكن تحقيقها من مشروع ما على أسس تحليلية للبدائل المتاحة، بغرض تبني القرار السليم⁴. حيث يتضح من التعريف أعلاه أن عملية تقييم المشاريع، ما هي إلا وسيلة يمكن من خلالها المفاضلة بين عدة مشروعات مقترحة وصولا إلى إختيار البديل الأفضل الذي يضمن تحقيق الأهداف المحددة.

¹- أوسير منور، بن حاج الجلالي مغراوي فتيحة، مرجع سبق ذكره، ص 332.

²- Abdellah Boughaba, Analyse et Evaluation de Projets, Berti Edition, Alger, 2005, p 15.

³- هوشيار معروف، دراسات الجدوى الإقتصادية وتقييم المشروعات، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004، ص 15.

⁴- محمد أمين الزويل، دراسة الجدوى وإدارة المشروعات الصغيرة، دار الوفاء للطباعة والنشر، الإسكندرية، مصر، 2007، ص 38.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

وعلى هذا الأساس يمكن القول بأن جوهر عملية تقييم المشاريع تتمثل في المفاضلة بين المشاريع المقترحة لإختيار البديل الأفضل، تلك المفاضلة التي تتمثل بما يلي¹:

- المفاضلة بين توسيع المشاريع القائمة أو إقامة مشاريع جديدة.
 - المفاضلة بين إنتاج أنواع معينة من السلع.
 - المفاضلة بين أساليب الإنتاج للوصول لإختيار الأسلوب المناسب.
 - المفاضلة بين المشاريع إستنادا إلى الأهداف المحددة لكل مشروع.
 - المفاضلة بين المواقع البديلة للمشروع المقترح.
 - مفاضلة بين الأحكام المختلفة للمشاريع المقترحة.
 - المفاضلة بين البدائل التكنولوجية.
- من الناحية أخرى، يمكن القول أن عملية تقييم المشاريع والتي تعتبر جزءا من عملية التخطيط سواء كانت على مستوى المشروع أو على مستوى الإقتصاد الوطني، ماهي إلا مرحلة لاحقة لدراسات الجدوى الإقتصادية والفنية للمشروع ومرحلة السابقة لمرحلة تنفيذ المشروع، تلك المرحلة التي يترتب عليها إتخاذ قرار أما بتنفيذه أو تأجيله إلى فترة أخرى².

المطلب الثالث

المعايير المستخدمة في تقييم الربحية المالية

تعتبر المعايير الكمية لدراسة وتحليل الربحية المالية للمشاريع ذات أهمية كبيرة في معرفة فرص نجاح المشاريع الإستثمارية، والتعرف على مدى المخاطرة، وإحتمالات تعرض المشروع للخسارة، وعلى هذا الأساس سوف نقوم بالتطرق إلى بعض المعايير التي تستعمل في التحليل الكمي لدراسة المردودية المالية للمشاريع الإستثمارية نذكر منها:

الفرع الأول: معيار فترة الإسترداد (Délai de récupération)

تعتبر من أبسط معايير التقييم وأكثرها إستخداما للمفاضلة والمقارنة بين عدة بدائل للمشروع الإستثماري، والمقصود بها تلك الفترة التي يسترد فيها رأسمال المستثمر وهذا على أساس عائدات المشروع، وتحدد هذه الفترة بالسنوات والأشهر ويتم المفاضلة بين هذه المشاريع بالإعتماد على هذه الطريقة من

¹ - عبد الغفار حنفي، الإدارة المالية مدخل إتخاذ القرارات، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية، مصر، 2002، ص265.

² - Abdellah Boughaba, op cit, p 106.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

خلال إختيار المشروع الذي يتميز بأقصر فترة إسترداد¹، وبالتالي يتم إختيار المشاريع صاحبة اقصر فترة إسترداد وفق الطريقة التالية:

$$T = \frac{I}{R}$$

حيث: **T**: فترة الإسترداد.

I: قيمة الإستثمار الأصلي.

R: صافي التدفق السنوي.

وتتميز هذه الطريقة بالبساطة وسهولة الحساب لأن المستثمر يرغب في إسترداد أمواله في أقل فترة ممكنة خاصة في حالة عدم إطمئنائه على الظروف الإقتصادية والساسية القائمة، كما أن هذه الطريقة تعطي مؤشرا مبدئيا وسريعا عما إذا كان المشروع يستحق المزيد من الدراسة والبحث أم لا²، ولكن ما يأخذ على هذه الطريقة أنها:

- تتجاهل القيمة الزمنية للنقود، وهذا الأمر لا يمكن تجاهله فقرار الإستثمار يعني توظيف مبالغ مالية في فترة زمنية حاضرة ولمدة معينة مقابل الحصول على إيرادات في المستقبل مع الأخذ بعين الإعتبار القيمة الزمنية للنقود³، كما أنها تتجاهل كذلك التدفقات النقدية المحققة ما بعد فترة الإسترداد والتي قد تكون مهمة، فإذا كانت المقترحات الإستثمارية ذات تدفقات نقدية عالية في السنوات ما بعد فترة الإسترداد فإن هذه الطريقة لا تأخذها بعين الإعتبار، وبالتالي فإن العمل بهذه الطريقة يعتبر قرار غير سليم.

الفرع الثاني: معيار صافي القيمة الحالية (la valeur actuelle net)

على غرار معيار فترة الإسترداد ظهرت معايير التقييم التي تأخذ في الحسبان القيمة الزمنية للنقود والتي تدعى الطرق الديناميكية لأنها تأخذ بعين الإعتبار التغيرات التي تطرأ على التدفقات النقدية عبر الزمن وترتكز على فكرة الخصم أو التحيين⁴، كمعيار القيمة الصافية التي تركز على تحيين التدفقات النقدية، ويعرف التحيين على أنه: " أداة تسمح بمقارنة مبلغ مالي في لحظة زمنية آتية بقيمته في لحظة زمنية مستقبلية وبالتالي فأساس التحيين هو تحيين الزمن أي تحديد أثر التغير في الزمن على القيمة النقدية

¹ - محمد سعيد عبد الهادي، الإدارة المالية، دار النشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2008، ص 195.

² - عبد الحميد عبد المطلب، دراسة الجدوى الإقتصادية لاتخاذ القرارات الإستثمارية، الدار الجامعية، مصر، 2003، ص 97.

³ - محمد مطر، إدارة الإستثمارات- الإبطار النظري والتطبيقات الكمية، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، عمان الأردن، 1999، ص 302.

⁴ - D.Banbuseouse, Décision d'investissement et calculi économique dans l'entreprise, Edition economica, Paris, 1990, p 91.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

للأصل المالي المعين ¹، فالتحيين هو القيمة الحالية لمبلغ مستقبلي، فالقيمة الحالية (*valeur actuelle*) هي التي تعبر عن مجموع التدفقات النقدية المحينة إلى الزمن صفر أي زمن بداية المشروع ²، ويعبر رياضيا عن القيمة الحالية بالعلاقة التالية:

• في حالة التدفق النقدي الوحيد:

$$V1 = V0(1 + i)^1 \quad \Leftrightarrow \quad V0 = V1(1 + i)^{-1}$$

• في حالة التدفقات النقدية المتعددة نستعمل العلاقة التالية

$$VA = V1(1 + i)^{-1} + V2(1 + i)^{-2} + V3(1 + i)^{-3} + \dots + Vt(1 + i)^{-t} + \dots + Vn(1 + i)^{-n}$$

$$VA = \sum_{t=1}^n Vt/(1 + i)^{-t} \quad \text{وعليه نحصل على:}$$

حيث أن:

$$(1 + i)^{-t} : \text{معامل التحيين، } i : \text{معدل التحيين، } n : \text{الفترة الزمنية للقيمة المحينة}$$

أما القيمة الحالية الصافية فتعرف على بأنها: "صافي التدفقات النقدية التي يحققها المشروع الإستثماري خلال فترة من الزمن محصومة بمعدل خصم يعبر عن معدل الدخل الخالي من المخاطرة، بالإضافة إلى معدل المخاطرة التي يقبلها المستثمر" ³، أي أنها الفرق الصافي المحين للأرباح المحققة وتكاليف الإستثمار، ويمكن صياغتها رياضيا وفق العلاقة التالية:

$$CF = Rt - Dt$$

$$VAN = \sum_{t=1}^n \left(\frac{Cft}{(1+i)} + \frac{VR}{(1+i)^n} \right) - I \quad \text{مع}$$

حيث أن:

VAN : القيمة الحالية الصافية للأرباح،

¹ - إلياس بن سامي، يوسف قريشي، التسيير المالي، دار النشر والتوزيع للمطبوعات الجامعية الجزائرية، الطبعة الأولى 2006، ص 316.

² - أمين السيد أحمد لطفي، دراسة جدوى المشروعات، دار الجامعة الإسكندرية، مصر، 2005، ص 223.

³ - D.Sapel D, Finance d'entreprise, Edition d'organisation, Paris, 1997, P 291.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

Cft : التدفق النقدي للسنة t ،

i : معدل التحيين أو معدل حساب القيمة الحالية كما يسمى كذلك بالعائد على الإستثمار أو معدل المردودية الأنى المطلوب تحقيقه من الإستثمار الذي يمثل عادة معدل تكلفة الإستثمار.

VR : تعبر عن القيمة المتبقية من للمشروع في نهاية عمره الإقتصادي،

I : رأسمال المستثمر،

n : العمر الإقتصادي المفترض للمشروع،

R : الإيراد السنوي المحصل عليه في الفترة t ،

D : تكاليف التشغيل للسنة t .

وبصفة عامة يكون قرار الإستثمار وفق معيار القيمة الحالية الصافية كالتالي:

- في حالة المفاضلة بين عدة مشاريع يتم إختيار المشروع الذي يحقق أعلى صافي قيمة حالية.
- أما في حالة وجود مشروع واحد يتم قبول المشروع إذا كانت صافي القيمة الحالية أكبر من الصفر¹.

- أما في حالة ما إذا كانت القيمة الصافية الحالية أصغر من الصفر، فهذا يعني أن المشروع سيحقق خسارة وبالتالي قرار الإستثمار في المشروع سيكون بالرفض.

الفرع الثالث: معيار المعدل الداخلي للمردودية

يعرف معدل العائد الداخلي بأنه: "معدل التحيين الذي يحقق التعادل بين تكلفة الإستثمار ومجموع التدفقات المحيئة أي هو معدل المردودية عند مستوى قيمة الحالية صافية المعدوم"².

وعلى أساس هذا التعريف يمكن القول أن المعدل الداخلي للمردودية هو ذلك المعدل يجعل القيمة الحالية الصافية " VAN " قيمة معدومة، ويمكن التعبير عن هذا رياضياً كما يلي³:

¹ - حسين محمد سمحان، نحو إستخدام مؤشرات مالية إسلامية في تقييم المشروعات الإقتصادية، مجلة شمال إفريقيا، العدد السابع، سنة 2009، ص 105.

² - إلياس بن ساسي، مرجع سبق ذكره، ص 322.

³ - قاسم ناجي حمدي، دراسات الجدوى وتقييم المشروعات - الجوانب المالية والإقتصادية والإجتماعية، الجزء الثاني، دار المناهج، الأردن، طبعة 2000، ص 215.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

$$VAN = \sum_{t=1}^n \frac{Fnt}{(1+K)^t} - I = 0 \Rightarrow I = \sum_{t=1}^n \frac{Fnt}{(1+K)^t}$$
$$\Rightarrow VAN = 0$$

يعوض (k) بالرمز (r) وهو معدل المردودية الداخلي (TRI) وتصبح العلاقة:

$$I = \sum_{t=1}^n \frac{Fnt}{(1+K)^t}$$

إذا كان (r) أكبر من معدل الفائدة السائد في السوق، يعتبر المشروع مربحاً والعكس، أما في حالة وجود بدائل استثمارية فيفضل البديل الذي يكون فيه معدل المردودية الداخلي أكبر. ومن الملاحظ أن معدل الخصم في هذه الحالة يكون مجهولاً بخلاف طريقة صافي القيمة الحالية، كما يتم حساب معدل العائد الداخلي عن طريق التجربة والخطأ، بحيث يتم التوصل بالتدريج إلى المعدل الذي يجعل صافي القيمة الحالية متساوياً للصفر، ويمكن حساب معدل المردودية وفق العلاقة التالية¹:

$$TRI = \text{معدل الخصم الأصغر} + \frac{\text{الفرق بين سعر الخصم الأكبر والأصغر} * \text{القيمة الموجبة لصافي القيمة الحالية}}{\text{صافي القيمة الحالية عند سعر الخصم الأصغر} + \text{صافي القيمة الحالية عند سعر الخصم الأكبر}}$$

الفرع الرابع: مؤشر الربحية

يمكن تعريف مؤشر الربحية على أنه: " النسبة المئوية الناتجة عن حاصل قسمة مجموع صافي التدفقات النقدية على قيمة الإستثمار المبدئي"²، كذلك تمثل نسبة العوائد على التكاليف³. ومن التعاريف السابقة يمكن القول أن هذا المؤشر يعكس العلاقة بين إجمالي القيمة الحالية للتدفقات النقدية الداخلة، وإجمالي القيمة الحالية للتدفقات النقدية الخارجة، وهذه العلاقة تكون كالتالي⁴:

¹ - قاسم ناجي حمدي، مرجع سابق، ص 216.

² - نور الدين خبابة، الإدارة المالية، دار النهضة العربية، بيروت، 1997، ص 386.

³ - محمد سعيد عبد الهادي، الإدارة المالية، دار النشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص 205.

⁴ - عبد الستار محمد علي، محسن حرفش السيد، تقييم المشاريع الصناعية، ديوان الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1987، ص 447.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

$$\text{مؤشر الربحية} = \frac{\text{القيمة الحالية للمنافع}}{\text{القيمة الحالية للتكاليف}}$$

تقبل المشاريع الإستثمارية عندما يكون مؤشر الربحية مساويا للواحد الصحيح أو أكبر منه. وعندما تكون تكلفة الإستثمار مختلفة بين المشاريع قيد الدراسة يصبح من الصعب الحكم بجدوى الإستثمار إستنادا إلى معيار صافي القيمة الحالية، وخصوصا عندما لا يكون هناك تناسب بين صافي القيمة الحالية وحجم الإستثمار المطلوب، فإذا كان المشروع (A) مثلا يحقق قيمة صافية 200 دينار بينما يحقق المشروع (B) قيمة صافية 250 دينار، فإن المشروع (B) وفق معيار الصافي القيمة الحالية هو الأفضل، بينما قد لا يكون ذلك صحيحا في الواقع إذا علم أن حجم الإستثمار اللازم للمشروع (A) هو 1000 دينار، بينما يحتاج المشروع (B) إلى إستثمار قدره 2000 دينار، وقاعدة القرار هي إختيار المشروع ذي المؤشر الأعلى¹، وتفاديا لمثل هذه المشكلة فإن مؤشر الربحية يستعمل ككميل لمعيار القيمة الحالية الصافية أو معدل المدودية الداخلي.

وما يلاحظ أن جميع هذه المعايير تستخدم لدراسة وتقييم المشاريع الإستثمارية التي تهدف إلى تحقيق المدودية المالية (الأرباح)، وهذا ما يتجلى في مشاريع القطاع الخاص وبعض الإستثمارات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وهذا بالإضافة إلى تحقيق أهداف أخرى كتتحقيق الربحية القومية كذلك، على عكس المشاريع الإجتماعية العمومية كمشاريع الصحة والتعليم والتي تهدف أساسا إلى تحقيق المنفعة العامة كهدف لاغنى عنه بالإضافة إلى تحقيق الربحية القومية.

المطلب الرابع

أسس ومعايير تقييم الربحية القومية (الوطنية)

الفرع الأول: أسعار تقييم المشاريع

يعتبر التسعير عنصرا جوهريا في عملية تقييم وتحليل عوائد وتكاليف المشروع، وبالتالي إتخاذ قرار إختيار أو رفض المشروع، لكن السؤال المطروح الآن هو ماهي مختلف أنواع الأسعار المستخدمة في عملية تقييم المشاريع؟، وهذا ما سوف نتعرف عليه الآن من خلال مايلي:

1- أسعار السوق:

تعتبر أسعار السوق هي الأسعار التي تنتج عن تقاطع منحنى العرض مع الطلب فهي تعكس القيمة الحقيقية لمدخلات ومخرجات المشروع في حالة التوظيف الكامل لعناصر الإنتاج في ظل سوق المنافسة

¹ - حسين محمد سمحان، مرجع سبق ذكره، ص 106.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

الكاملة، وهذا ما يجعل الأسعار التي يعتمد عليها في حساب الربحية التجارية هي الأسعار السوقية، إلا أنه في معظم الدول النامية لا يعكس السوق القيمة الحقيقية للأسعار من وجهة نظر المجتمع لأن التقييم في هذه الحالة يتطلب تصحيح الأسعار السوقية بما يعكس الندرة النسبية للموارد من وجهة نظر الربحية القومية ومن بين أسباب عدم صلاحية أسعار السوق لتقييم الربحية القومية نذكر:

- التدخل الحكومي الذي يؤثر على تكلفة عناصر الإنتاج من خلال مختلف الإعانات والتشريعات القانونية المتعلقة بتحديد أجور العمال وسياسة تدعيم الأسعار.

- التضخم يعرف التضخم بأنه: "الإرتفاع المستمر والمحسوس في في المستوى العام للأسعار أو معدل الأسعار"¹، فبالرغم من كون التضخم ظاهرة إقتصادية عالمية، فإن إقتصادات الدول النامية تتميز بالتضخم المتزايد والمستمر، نظرا للرغبة الملحة في الإسراع في عملية التنمية وما ينجم عنها من زيادة الطلب على العرض، في ظل محدودية العرض خاصة بالنسبة لبعض القطاعات التي تتميز بالجمود النسبي كالقطاع الزراعي وقطاع الخدمات والذي يترتب عنه زيادة في الأسعار يؤثر مداها على أسعار القطاعات الأخرى بالإقتصاد، كما أن ضخامة حجم المشروع تمكنه من التأثير على أسعار السوق بسبب إحتياجاته من المواد الخام، وكذلك كميات الإنتاج التي يطرحها بالأسواق، مما يجعل هذه الأسعار لا تعكس القيم الحقيقية للسلع والخدمات من وجهة نظر المجتمع.²

2- الأسعار الظلية (المحاسبية):

تعرف أسعار الظل على أنها: "تلك الأسعار التي تسود الإقتصاد إذا وصل إلى حالة التوازن عندما تتوفر شروط المنافسة الكاملة التي تحقق التوزيع الأمثل للموارد"³، كما يعرف كذلك سعر الظل لمورد بأنه: "مقدار الزيادة أو النقصان في دالة الهدف التي تحدث زيادة أو نقص في الكمية المتاحة من ذلك المورد بمقدار وحدة واحدة"، أو بمعنى آخر أنه عند زيادة ما مقداره وحدة واحدة من الكمية المتاحة من أحد الموارد النادرة فإن ذلك يؤدي إلى زيادة الأرباح بمقدر معين يدعى "بسعر ظل المورد"⁴، فأسعار الظل تعكس تكلفة الفرصة البديلة للموارد المستخدمة بالنسبة للمجتمع، فتكلفة الفرصة البديلة تقوم على التضحية أو التنازل عن إنتاج سلعة ما مقابل إنتاج سلعة أكثر أهمية، وتقاس هذه التكلفة بمقدار ما يجب

¹ - ضياء مجيد الموسوي، الإقتصاد النقدي: قواعد- نظم نظريات- سياسات- مؤسسات نقدية، مطبعة النخلة، دار الفكر، الجزائر، ص

214.

² - سيد محمد الهواري، الإستثمار والتمويل طويل الأجل، مكتبة عين الشمس، القاهرة، 1978، ص 136.

³ - عبد القادر دياب، تقييم المشروعات الزراعية، معهد التخطيط القومي، القاهرة، مذكرة داخلية رقم 617، يونيو 1978، ص 23.

⁴ - حسين مصطفي هلال، الجدوى الإقتصادية للمشروعات الإستثمارية، مكتبة جامعة عين الشمس، القاهرة، مصر، 1997، ص 345.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

أن يضحى به المجتمع من سلعة ما مقابل الحصول على سلعة أخرى، غير أنه بالإمكان إجراء بعض التعديلات على الأسعار السائدة في السوق بهدف تقدير الأسعار الظلية وهي كالتالي¹:

2-1 النقد الأجنبي:

نظرا لاختلال موازين المدفوعات في معظم الدول النامية، فإن أسعار الصرف تكون مقومة بأعلى من قيمتها الحقيقية لذا تتمتع المشاريع التي تعتمد على العملة الأجنبية بميزة أكبر عن باقي المشاريع، ونظرا لنذرة النقد الأجنبي بالنسبة هذه للدول يتم استخدام سعر صرف ظلي وهنا يقترح (أدler) أن سعر الصرف المناسب هو 1,75 مرة قدر سعر الصرف الرسمي مثلا تكلفة احد المشاريع بالعملة الأجنبية تقدر ب 1.000.000 وحدة نقدية بسعر الصرف النقدي، فيجب احتسابها 1.750.000 وحدة نقدية.

2-2 الأجور:

تفرض قوانين العمل حد أدنى للأجور الإسمية يزيد عن الحد في حالة غياب هذه القوانين، وهذا ينطبق عادة بالنسبة للعمال غير ماهرين في الدول ذات الكثافة السكانية العالية كما أن أجور العمال الماهرين تكون أقل من تكلفتها الحقيقية لذا يجب استخدام قيم للأجور أقل بالنسبة للشريحة الأولى مقارنة بالثانية، وأخرى أعلى بالنسبة للفئة الثانية، ومثال ذلك حدد (أدler) معيارا لتصحيح الأسعار تأخذ بعين الاعتبار عند تقييم التكاليف والمنافع لبعض الدول كباكستان مثلا بنسبة 50% أقل بالنسبة للعمال الغير ماهرين و25% أعلى بالنسبة للعمال الماهرين.

لكن نظرا لصعوبة توفر ظروف المنافسة الكاملة في البلدان النامية وعدم توفرها على البيانات المطلوبة لتحديد أسعار الظل بالقدر والنوعية اللازمة، زيادة على عدم وجود أسلوب عملي وسهل متفق عليه لحساب تلك الأسعار فإن محاولة استخدام أسعار الظل في تقييم بعض المشاريع لا يؤدي إلى تقييم دقيق لتكاليف ومنافع المشروع، وهذا ما يجعل أسعار الظل غير صالحة للتقييم في معظم الدول النامية.

3- الأسعار الفعلية (الحقيقية):

الأسعار الفعلية الحقيقية هي عبارة عن الأسعار الجارية والأسعار المتوقعة مستقبلا في الأسواق المحلية والعالمية التي يتم فيها شراء وتسويق المدخات والمخرجات²، وتهدف هذه الأسعار إلى التغلب والحد من الانحرافات السائدة في الأسعار المستعملة في عملية تقييم تكاليف ومنافع المشاريع وبالتالي الأسعار الحقيقية هي عبارة عن أسعار مقدرة تستخدم في حساب المستخدمات والإنتاج بحيث تعبر عن تكلفة الفرصة البديلة للموارد المستخدمة بالنسبة للمجتمع، ومن أجل تقدير النذرة المتوقعة في الإقتصاد الوطني

¹ - عبد العزيز مصطفى عبد الكريم، دراسة الجدوى وتقييم المشروعات، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى 2004، ص 154 و155.

² - عبد العزيز مصطفى عبد الكريم، مرجع سبق ذكره، 158.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

على ضوء الأحداث المعدة لخطة التنمية الوطنية¹، ومن هذا المنطلق يتم تقييم المدخلات والمخرجات التي يتم الحصول عليها من الأسواق الخارجية أو إرسالها إلى هناك على أساس سعر التكلفة الفعلية الحقيقية عبر مختلف موانئ التصدير والإستيراد أو بما يعرف في عالم التجارة الدولية بأسعار "فوب" وأسعار "سيف"، على أن تحول هذه الأسعار من العملة الأجنبية إلى العملة المحلية باستخدام سعر الصرف المرجعي في حالة المدخلات (الإستيراد)، والعكس بالنسبة للمخرجات في حالة التصدير للأسواق الخارجية، ويمكن تعريف أسعار "FOB" و "CIF" كما يلي²:

3-1 سعر فوب "FOB" (Free On Board) (خالص على ظهر السفينة):

هو السعر الذي يتضمن كافة تكاليف السلعة حتى تصل إلى ظهر السفينة في ميناء التصدير، ويشتمل هذا السعر على مايلي:

سعر السلعة عند باب المشروع + تكاليف النقل والتسويق في بلد التصدير + خدمات ميناء التصدير ممثلة في الطرائب + التخزين + التحميل + التجهيز (التعقيم) + العمولة + تعريفية التصدير + غيرها إن وجد.

3-2 سعر سيف "CIF" (Carriage, Insurance and Freight):

ويشمل السعر "FOB" في ميناء التصدير + تكلفة الشحن إلى ميناء الإستيراد + التأمين على السلعة + تكلفة التفريغ من السفينة إلى أرض ميناء الإستيراد.

الفرع الثاني: معدل الخصم الإجتماعي

يعرف معدل الخصم الإجتماعي بأنه: "التقدير الكمي الذي يعطيه المجتمع للمنافع والتكاليف المستقبلية أو بعبارة أخرى هو المعدل الذي تتناقص به على مر الزمن القيمة التي يعطيها المجتمع للمنافع والتكاليف المستقبلية"³. من حيث المبدأ من المفروض أن يكون معدل الخصم الإجتماعي واحد في البلد الواحد وثابت نسبياً، فمعدل الخصم الإجتماعي يساعد على تخصيص النفقات الحكومية على وجه أحسن بشكل يؤدي إلى إحداث توازن بين العرض والطلب على المشاريع، فإذا كان هذا المعدل منخفض فهو يعني قبول عدد كبير من المشاريع وقد تكون ضمن هذه المشروعات مشاريع قليلة الكفاءة أو غير صالحة للمجتمع، أما في حالة تبني سعر خصم مرتفع فسيتم إختيار عدد قليل من المشاريع إلا أنها تتسم بالكفاءة العالية مما يؤدي إلى إنخفاض معدل النمو الإقتصادي وهذا ما يجعل معدل الخصم يلعب دوراً مهماً في إتخاذ قرار الإستثمار على المستوى الوطني على إعتبار أنه يحدد حجم المشاريع المقبولة والمفروضة بإختيار معدل

¹ - محمد أزهري سعيد السهاك، إقتصاديات المواقع الصناعية وتقييم المشروعات ودراسات الجدوى، دار زهران، عمان، 1998، ص 324.

² - زهية حوري، تقييم المشروعات في البلدان النامية باستخدام طريقة الآثار، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة قسنطينة، 2005، ص 203.

³ - سمير محمد عبد العزيز، دراسات الجدوى الإقتصادية وتقييم المشروعات، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1994، ص 269.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

الحصم المناسب يتطلب الدقة والأخذ بعين الإعتبار كافة المتغيرات الإقتصادية كسعر الفائدة والتضخم وعوامل الإنتاج.

الفرع الثالث: أهداف تقييم الربحية القومية

تنشأ دراسة ربحية المشروع على مستوى الإقتصاد الكلي من حيث الشكل والمضمون مع دراسة الربحية المالية للمشروع الإستثماري فكلاهما يسعى إلى تحديد للمنافع والتكاليف الإجمالية، بل إن البعض يذهب إلى القول بأن "تحليل الربحية المالية ما هو إلا خطوة لتحليل الربحية القومية، وفي حقيقة الأمر فإن تحليل الربحية المالية والربحية القومية تختلفان في عدة أمور، فالهدف من تحليل الربحية المالية هو تقدير صافي النتائج المالية للمشروع في حين يهدف تحليل الربحية القومية إلى تقدير مساهمة المشروع في تحقيق أهداف التنمية الإقتصادية والإجتماعية، من جهة أخرى فإنه يجب ملاحظة أن تحليل الربحية التجارية (المالية) يأخذ في الإعتبار فقط الآثار التي يمكن التعبير عنها بقيمة نقدية مباشرة في حين يدخل في تحليل الربحية القومية الآثار المباشرة وأيضاً غير المباشرة (القابلة وغير القابلة للقياس النقدي).

وترتكز دراسة الربحية القومية لأي مشروع على معرفة تأثيرات المشروع على القطاع الذي يعمل فيه وعلى القطاعات الأخرى، وذلك من خلال التأثيرات المباشرة وغير المباشرة، فالتأثيرات المباشرة هي تأثير المشروع على القطاع الذي يعمل فيه بصفة مباشرة، سواء كان قطاع زراعي، صناعي أو خدماتي، وعليه فالتأثيرات التي سيحدثها المشروع في قطاعه يمكن أن تظهر فيما يلي¹:

- الزيادة في دخل القطاع عن طريق إيرادات المشروع.

- زيادة عدد العاملين الموظفين في ذلك القطاع.

- الزيادة في ادخار ذلك القطاع نتيجة زيادة دخله.

أما التأثيرات الغير مباشرة فتتمثل في التأثيرات المتوقع أن يحدثها المشروع في القطاعات الأخرى، وذلك نتيجة للإرتباطات والعلاقة الموجودة بين القطاعات، كدخول مادة زراعية كمادة أولية في إنتاج سلعة صناعية، وعليه نجد أن المشروع قد أثر على القطاع الزراعي وقطاع النقل وعليه يمكن لنا تلخيص هذه التأثيرات الغير مباشرة لهذا المشروع فيما يلي:

- الزيادة في دخل القطاعات المتعامل معه.

- الزيادة في عدد العمال الموظفين في القطاعات التي تتعامل مع هذا المشروع.

- التوفير في أرصدة التحويل الخارجي، نتيجة زيادة الإنتاج.

ولهذا نجد أن تحليل الربحية التجارية يعتمد على أسعار السوق والتي هي محصلة لنتيجة قانون العرض والطلب في حين تقوم دراسة تحليل الربحية القومية على أساس استخدام أسعار الظل أو الأسعار

¹ - عقيل جاسم عبد الله، تقييم المشروعات إبطار نظري وتطبيقي، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2002، ص 289.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

الحاسبية وهي التي تعكس التكلفة الإجتماعية بما فيها النذرة النسبية للموارد التي يتحملها الإقتصاد القومي، غير أن صعوبة جمع البيانات والمعلومات الخاصة بالجوانب الإجتماعية حتى وإن تم الحصول عليها فهي غير دقيقة وهذا ما يجعل عملية التقييم الإجتماعي للمشاريع يتم وفق الإجتهد الشخصي في غالب الأحيان¹.

المطلب الخامس

الصيغ المختلفة لتمويل المشاريع العمومية

إن ظاهرة تزايد الإنفاق العمومي تجبر الدولة على البحث عن إيرادات أخرى لتمويل هذه النفقات، وبغض النظر عن الإيرادات المتأتية من أملاك الدولة، والتي من الصعب زيادتها والتأثير فيها، تلجأ الدولة إلى ثلاثة طرق رئيسية لتمويل نفقاتها المتزايدة باستمرار، وتتمثل هذه الطرق في الضرائب، والقروض العامة، والإصدار النقدي (التمويل بالعجز)، ولكل طريقة من هذه الطرق آثارها الخاصة بها على الإقتصاد سواء كانت آثارا إيجابية أو سلبية²، كما أن أعباء التنمية في عالمنا المعاصر ليست مقتصرة على الدولة بل إن للقطاع الخاص دور هام في تنفيذ وتمويل هذه المشاريع، وقد أصبح من الضروري فتح المجال أمام القطاع الخاص للإستثمار في القطاعات الإنتاجية وإقامة البنية الأساسية، والتي تعتبر الدافع الرئيسي في تحسين ظروف المعيشة وتحفيز النشاط الإقتصادي.

الفرع الأول: الضرائب

تعددت التعاريف حول مفهوم الضريبة نظرا للأهداف التي تقوم بها من أهداف مالية وإقتصادية إجتماعية وسياسية. ويمكن تعريف الضريبة على أنها "إقتطاع مالي تأخذه الدولة جبرا من الأفراد والمؤسسات ودون مقابل بهدف تحقيق المصلحة العامة"³. وتعتبر الضرائب أحد أهم أنواع الإيرادات العامة في أي مجتمع، حيث تعتمد عليها الحكومات المختلفة بصفة أساسية في تغطية جانب كبير من الإنفاق العام، كما أنها الأسلوب العملي الوحيد لتعبئة الإيرادات الحكومية اللازمة لتمويل النفقات العمومية سواء نفقات التسيير أو نفقات التجهيز والإستثمار التي يحتاجها الأفراد في المجتمع.

¹ - سعد زكي نصار، التقييم المالي والإقتصادي والإجتماعي للمشروعات، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1995، ص 83.

² - Gilbert Koenig, Macroeconomie internationale, economica, Paris, 1997, P 34.

³ - محمد الصغير بعل، يسرى أبو العلى، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2003، ص 58.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

وقد بدأ تاريخياً الإعتماد على الضرائب لتمويل نفقات الخدمات غير القابلة للتجزئة كالدفاع والأمن، ثم تطورت وظيفة الضرائب حديثاً إلى أن تستخدم أيضاً في تمويل كل التدخلات المالية للدولة، كما تعد الضرائب إلى جانب الإنفاق الحكومي أحد أهم أدوات تحقيق أهداف السياسة المالية والمتمثلة فيما يلي¹:

- العمل على التوظيف الكامل لعناصر الإنتاج.

- إستقرار المستوى العام للأسعار.

- إعادة توزيع الدخل والثروات.

- تحقيق النمو الإقتصادي.

فالسياسة المالية ضرورية للحفاظ على الإستقرار الإقتصادي، حيث لا يمكن تحقيق العمالة الكاملة والحفاظ على مستوى إستقرار الأسعار تلقائياً في اقتصاد السوق، بل يتطلب ذلك توجيه السياسة العامة لتجنب التقلبات الإقتصادية والتي قد تكون لفترات طويلة كالبطالة والتضخم²، وعلى هذا النحو تستخدم أدوات السياسة المالية إما لمعالجة وجود فجوة ركودية أو فجوة تضخمية للإقتصاد.

1- حالة الكساد الإقتصادي:

حيث يعاني الإقتصاد في هذه الحالة من إنخفاض مستوى الطلب الكلي والمقترن بعجز تصريف المنتجات كما يعاني أيضاً من عدم وجود فرص عمل كافية أي أن النشاط الإقتصادي يمر بمرحلة تباطؤ فإن السياسة المالية تستخدم على النحو التالي:

1-1 زيادة الإنفاق الحكومي العام:

في هذه الحالة تعمل الدولة على زيادة الإنفاق العمومي، فإنفاق الدولة هو بمثابة دخول للأفراد وهذا ما ينجم عنه إرتفاع مستوى الطلب الكلي فعندها ستلجأ المؤسسات إلى زيادة إنتاجها لمواكبة الطلب المتزايد، وبالتالي توظيف عمال جدد وتقليل معدلات البطالة.

1-2 تغيير مستوى الضرائب:

قد تقوم الدولة أيضاً بتخفيض الضرائب أو بإعطاء إعفاءات ضريبية وهنا تزداد الدخول مما يزيد من ميل الأفراد والمؤسسات نحو الإستثمار، وبالتالي زيادة فرص العمل وتقليل حجم البطالة مما يساهم في تحريك النشاط الإقتصادي للتخلص من حالة الكساد.

¹ طارق الحاج، علم الإقتصاد ونظرياته، دار صنعاء، عمان، 1998، ص 166.

² ريتشارد موسجريرف وبيجي موسجريرف، ترجمة محمد حمدي السباخي، مراجعة كامل سلمان العاني، تقديم سلطان محمد السلطان، المالية العامة في النظرية والتطبيق، دار المريخ للنشر، المملكة العربية السعودية، ص 32.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

وقد تستخدم الدولة مزيج يجمع بين الإنفاق الحكومي والضرائب لخدمة النشاط الإقتصادي الكلي عن طريق رفع مستوى الإنفاق العمومي وتخفيض معدلات الضرائب لمعالجة الكساد عن طريق ما يعرف " بالسياسة المالية التوسعية".

2- حالة التضخم:

بسبب إرتفاع المستوى العام للأسعار فإن دور السياسة المالية هنا هي محاولة تكميش مستوى الطلب وخفض قدرة الشرائية في المجتمع عن طريق إتباع ما يسمى "بالسياسة المالية الإنكماشية" تتخلص هذه السياسة الإنكماشية في ثلاث نقاط:

2-1 تخفيف مستوى الإنفاق العام:

تقوم الدولة بتخفيض حجم الإنفاق العام، مما يؤدي إلى تخفيض حجم الإستهلاك وبالتالي حدوث إنخفاض في الطلب الكلي مما يعالج الزيادة في المستوى العام للأسعار.

2-2 رفع مستويات الضرائب:

كما قد تزيد الدولة من معدلات الضرائب مما يخفض القدرة الشرائية للأفراد نتيجة إقتطاع جزء أكبر مما كان عليه سابقا من دخولهم لصالح الدولة في شكل ضرائب، وبالتالي إنخفاض الطلب الكلي وعلاج الزيادة في مستوى الأسعار، ولكن تجدر الإشارة إلى أن زيادة الضرائب يجب أن لا تؤدي إلى زيادة العبئ الضريبي على الأفراد والمؤسسات حتى لا يحدث التهريب والغش الضريبي كما سبق ذكره مع منحي لافر.

كما يمكن للدولة أن تجمع بين كل من الإنفاق العمومي بالتخفيض وزيادة معدلات الضرائب في نفس الوقت.

الفرع الثاني: التجارة الخارجية

تعد حصيلة الصادرات (المنظورة وغير المنظورة) مصدرا رئيسيا للموارد المالية المتدفقة (النقد الأجنبي) إلى أي دولة، مما يؤدي إلى إرتفاع الدخل الوطني وبالتالي زيادة قدرة الدولة على الإنفاق العام، كما يزداد الطلب على السلع والخدمات، مما يؤدي إلى تحفيز المستثمرين على زيادة إستثماراتهم ومنه يتحقق إنتعاش الإقتصاد الوطني من خلال تولد الإنتاج والإستخدام والدخول¹.

تشكل التجارة الخارجية مصدرا مهما في عملية التنمية، نتيجة لدورها الفعال والكبير في تمويل مشاريعها العمومية، بمعنى أن حصيلة التجارة الخارجية تلعب دورا كبيرا في تحديد قدرة البلد على الإنفاق الداخلي والخارجي.

¹ - عرفان تقي الحسيني، التمويل الدولي، دار مجدلاوي للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 1999، ص 41.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

فمفهوم التجارة الخارجية هو النشاط الإقتصادي الذي يتم بين المقيمين في الدولة والمقيمين خارج الدولة، ويتحرك النشاط الإقتصادي في هذه الحالة إما بواسطة الأشخاص الذين يؤدون معاملاتهم التجارية أو بواسطة حركة المعاملات الإقتصادية والتي تمثل السلع والخدمات التي يتم تصديرها أو أنها تمثل رؤوس الأموال، أما الميزان التجاري فيقصد به هنا رصيد العمليات التجارية، أي المشتريات والمبيعات من السلع والخدمات وهذا هو المعنى الواسع للميزان التجاري المؤلف إستخدامه حالياً¹. كما أنه من أهم بنود ميزان المدفوعات، أما هذا الأخير فهو بيان يسجل جميع العمليات التي تمت بين المقيمين في تلك الدولة وغير المقيمين بها خلال فترة معينة من الزمن².

ويتوقف دور التجارة الخارجية كمصدر للتمويل في أي بلد على الإعتماد وبدرجة كبيرة على حجم وتكوين صادراته وشروط تجارته، فكلما كان حجم صادراته كبيراً وذات مواصفات تنافسية زاد من قدرة الدولة على إكتساح الأسواق الخارجية وزيادة الحصول على النقد الأجنبي.

الفرع الثالث: القروض العامة

تعتبر القروض العامة مصدراً من المصادر الغير عادية لإيرادات الميزانية العامة للدولة، وهو من الإيرادات الائتمانية التي تلجأ إليها الدولة بعد إستنفاد كافة إيراداتها العادية، وتعتبر القروض العامة مورداً من موارد الدولة التي لا تتصف بالدورية، فالقروض العامة ليست فقط أداة تمويلية بل كذلك أداة من أدوات السياسة المالية والإقتصادية في كثير من الأحيان، لذا ينبغي علي الدولة إستخدامها بحذر شديد لخدمة الأغراض الإقتصادية نظراً لثقل عبئها على الإقتصاد القومي.

وتعرف القروض العامة على أنها: "المبالغ المالية التي تحصل عليها الدولة من الغير، مع التعهد بردها إليهم مرة أخرى عند حلول ميعاد إستحقاقها وبدفع فوائد مدة القرض بشروطه"³، كما تعرف كذلك بأنها: "مبلغ نقدي تستوفيه الدولة أو أي شخص معنوي من الغير سواء كان هذا الغير في عداد الأفراد أو البنوك أو الهيئات الخاصة أو الدولية أو كان من الدول الأخرى وتتعهد الدولة برده وبدفع الفائدة عنه وفقاً لشروط محددة"⁴.

لا يمكن للدولة إقتراض مبالغ كبيرة دون دراسة مدى تأثير هذا الإقتراض على الإقتصاد الوطني وعلى ميزانيتها، لأن هذه القروض ستتحول إلى نفقات عند تاريخ إستحقاقها مما يساهم في عجز الميزانية، كما

¹ - عبد المنعم محمد مبارك ود. محمود يونس، إقتصاديات النقود والصيرفة والتجارة الدولية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص 139-140.

² - عادل أحمد حشيش وأساسه محمد الفولي، أساسيات الإقتصاد الدولي، دار الجامعة الجديدة للطباعة والنشر، الإسكندرية، 1998، ص 120.

³ - حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1995، ص 61.

⁴ - فوزي عطوي، المالية العامة (النظم النظرية، موازنة الدولة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص 132.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

أن زيادة طلب الدولة على القروض يؤدي إلى إرتفاع معدلات الفائدة، مما يضعف الإستثمار الخاص، وهذا ما يعرف **بأثر المزاحمة** حيث أن زيادة القروض العامة يوجه معظم المدخرات إلى الإستثمار المالي على حساب الإستثمار الإنتاجي.

أما بالنسبة للدول النامية فهي تواجه عدة مشاكل وعراقيل تحول دون قدرتها على تعبئة القروض العامة نذكر منها¹:

- إرتفاع الميل الحدي للإستهلاك للأفراد مما يضعق قدرتهم على الإدخار وبالتالي عدم قدرتهم على شراء سندات الخزينة التي تصدرها الدولة.
- إزدیاد مخاطر القروض والتي كانت تتم في غالب الأحيان عن قرارات سياسية بعيدة كل البعد عن التحليل الإقتصادي.
- إرتفاع معدل التضخم عن معدل الفائدة السائد في السوق مما يجعل معدل الفائدة الحقيقي سالباً وبالتالي ضعف القدرة الشرائية للنقود عند أجل سدادها.

الفرع الرابع: القروض الخارجية

القرض الخارجي هو الذي تحصل عليه الدولة من الحكومات الأجنبية أو من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المقيمين في الخارج، كذلك القروض التي تحصل عليها الدولة من الهيئات الدولية مثل البنك الدولي للتنمية والتعمير، صندوق النقد الدولي والهيئة الدولية للتنمية، وقد تلجأ الدولة إلى الإقتراض من الخارج لسببين إما لعدم كفاية المدخرات الوطنية لتمويل النفقات العامة أو لحاجتها إلى العملات الأجنبية كما يتسنى لها استيراد ما تحتاج إليه من مختلف التجهيزات والمستلزمات الخاصة بالمشاريع، فالإقتراض الخارجي إذن يمكن الدولة المقترضة من زيادة مواردها الإقتصادية².

يعتبر إنسياب رؤوس الأموال الأجنبية إضافة إلى الموارد المحلية المتاحة للإستخدام نتيجة للخلل الذي يحدث بين العرض والطلب في هذه الدول، ويساعد إنسياب رؤوس الأموال على إعادة التوازن إلى السوق المحلي، وتحقيق التوازن الخارجي نتيجة لزيادة الواردات على الصادرات وتحقيق الإستقرار الإقتصادي.

ويثير إنسياب رؤوس الأموال مشاكل، وذلك من وجهة نظر الدول المصدرة لرؤوس الأموال أو المتلقية لها، لكن بدرجات مختلفة فمن وجهة نظر الدول المصدرة لرؤوس الأموال فإن خروج رؤوس الأموال إلى الخارج يعني أن جزءاً من الموارد قد تم سحبه من الإستخدامات الداخلية إلى الخارج³.

¹ - مجدي محمود شهاب، الإقتصاد المالي (نظرية مالية الدولة، السياسات المالية للنظام الرأسمالي)، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 1999 ص 223.

² - حامد عبد المجيد دراز والمرسي السيد مجازي، مبادئ الإقتصاد العام، النار الجامعية، الإسكندرية، 1998، ص 59.

³ - عمرو محي الدين، التخلف والتنمية، دار النهضة العربية، بيروت، 1970، ص 492-493.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

أما فيما يتعلق بالدولة النامية، فإن القروض الخارجية تمثل إضافة حقيقية إلى مواردها المتاحة للإستخدام، لكن هذا لا يعني خلوها من المشاكل خاصة منها أعباء السداد خاصة في حالة ما إذا أستخدمت هذه القروض في مجال الإستهلاك أو في المشاريع التي تتصف بإنخفاض كفاءتها الإنتاجية.

الفرع الخامس: الإصدار النقدي

يعتبر الإصدار النقدي من الموارد الإستثنائية لتمويل الإنفاق العمومي وكذلك لسد العجز في الميزانية، فإن لم تستطع الدولة أن تسد عجز موازنتها الناتج عن زيادة النفقات العامة سواء نفقات التسيير أو نفقات الإستثمار عن طريق مواردها العادية، فإنها تلجأ إلى الإصدار النقدي الذي يدعى لدى العامة (بطبع العملة)، أي إصدار كمية جديدة من النقود تضاف إلى الكتلة النقدية المتوفرة في البلاد، وهذا ما قد يؤدي إلى التضخم إذا لم يصاحبه زيادة في الإنتاج بمقدار كمية النقود المصدر.

وقد تلجأ بعض الدول وخاصة دول العالم الثالث إلى الإصدار النقدي كوسيلة من وسائل تمويل نفقاتها العامة المتزايدة باستمرار، نظرا للصعوبات التي تواجهها هذه الدول من فرض ضرائب جديدة من جهة أو الإعتماد على الأسواق المالية من جهة أخرى، ومن هنا نجد أنه توجد علاقة وثيقة بين العجز في الميزانية العامة للدولة نتيجة زيادة النفقات العامة والإختلال النقدي في هذه الدول، إذ غالبا ما يكون لتمويل عجز الميزانية نمو كبير في عرض النقود وهو أمر ينجم عنه إرتفاع المستوى العام للأسعار، كما أن التمويل التضخمي لعجز الموازنة العامة من خلال إصدار النقدي في الدول النامية سوف يولد ضغوطا قوية وأعباء أكبر على الإقتصاد الوطني كزيادة معدل التضخم، وذلك لأن الزيادة في المعروض النقدي لا يكون له مقابل حقيقي، وهذا ما يتطلب عند القيام بعملية الإصدار النقدي تنظيم كمية النقود المتوفرة في المجتمع بغرض تحقيق أهداف السياسة الإقتصادية¹.

ولقد اختلفت النظريات الإقتصادية حول هذا النوع من التمويل، فيرى أصحاب النظرية الكلاسيكية بأن زيادة الإصدار النقدي لا تؤدي إلى إنعاش وزيادة الطلب الكلي، وإنما يؤدي إلى إرتفاع في الأسعار فقط واستفحال ظاهرة التضخم، وذلك لإفتراسهم مبدأ حيادية النقود، حيث أن النقود مجرد وسيلة مبادلة للسلع أو أكثر وبذلك لا تؤثر في الإقتصاد، أما أصحاب المدرسة الكنزوية فإنهم يرون بأن النقود لها أثر كبير على الحياة الإقتصادية، فهم يرون بأن زيادة الكتلة النقدية في حالات الكساد يؤدي إلى إنعاش الطلب الكلي، وبذلك القضاء على حالة الإنكماش والبطالة، فلقد أستخدمت هذه الوسيلة في حالة الكساد العظيم، حيث توقفت الآلة الإنتاجية وتكدست السلع، فكان لزاما على الدول المتضررة من

¹ - جمال بن دعاس، تقديم جمال بن عمارة، السياسة النقدية في النظامين الإسلامي والوضعي، دار الخلدونية، الطبعة الأولى، 2007، ص

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

هذه الأزمة بأن تزيد من الطلب الكلي، حتى يتساوى العرض الكلي مع الطلب الكلي، فانتجت سياسة مالية ونقدية توسعية، وبذلك تحركت الآلة الإنتاجية من جديد.

حدود التمويل بالتضخم (الإصدار النقدي):

يتوقف على حالة الإقتصاد وكذا نوع النفقات الممولة بهذا الإصدار، فمثلا إذا كان الإقتصاد يشهد تضخما مرتفعا فلا يمكن الإعتماد على هذه الوسيلة في التمويل، لأن ذلك سوف يزيد من حدة التضخم ومنه نجد بأنه يمكن الإعتماد على هذه الوسيلة في حالة الكساد والذي يكون فيه معدل التضخم منخفض، كما تتطلب هذه الوسيلة من التمويل أن يكون الجهاز الإنتاجي للاقتصاد مرنا، بحيث إن زيادة هذه النفقات يؤدي إلى زيادة الإنتاج وإحداث تنمية إقتصادية، هذا بالنسبة إلى حالة الإقتصاد، أما فيما يخص نوع النفقات الممولة بهذا الإصدار فإنه يستوجب أن تكون هذه النفقات موجهة للإستثمار حتى تجدد هذه الزيادة في الكتلة النقدية مقابلا لها في الزيادة السريعة في الإنتاج، وبذلك لا تحدث أي آثار تضخمية لأن العرض بإمكانه أن يستجيب لزيادة الطلب الناتج عن زيادة كمية النقد المتداولة، وبالتالي في هذه الحالة يكون التمويل بالإصدار النقدي مرغوبا فيه¹.

الفرع السادس: التمويل بصيغ "BOT"

تأخذ مشاركة القطاع الخاص في تقديم خدمات البنية الأساسية أو التحتية أشكالا مختلفة وبدرجات متباينة تبعا لمدى تحويل ملكية الأصول والإدارة من القطاع العام إلى القطاع الخاص وما يرتبط بذلك من نقل للمخاطر المالية والفنية والتجارية من عاتق القطاع العام إلى عاتق القطاع الخاص.

1- تعريف مشاريع صيغ "BOT"

ويمكن تعريف تمويل المشاريع العمومية بصيغ "BOT" إلى ذلك النوع من الإستثمار الذي يتولى فيه القطاع الخاص إقامة وتشغيل المشروع العام الذي كان من المعتاد أن يتولى بناءه وإدارته القطاع العام أو الحكومي، على أن يتم تحويله مرة أخرى للحكومة بعد فترة كافية يتم فيها إسترداد رأسمال المستثمر وتحقيق معدل عائد القبول².

ومن هذا التعريف نستنتج أن الخصائص التالية لمشروعات BOT:

- مشروعات BOT هي مشروعات عمومية إعتاد القطاع العام إقامتها وتشغيلها في الماضي.

¹ عبد المجيد قدي، مدخل للسياسات الإقتصادية الكلية " دراسة تحليلية وتقييمية"، ديوان المطبوعات الجامعية، 2003، ص 228.

² عبد القادر محمد عبد القادر عطية، دراسات الجدوى الإقتصادية والإجتماعية مع مشروعات BOT، البار الجامعية الإسكندرية، 2006، ص 632.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

- تمنح الدولة امتياز لشركة القطاع الخاص لتولي تمويل وإنشاء وتشغيل المشروع لفترة معينة تعرف بفترة الإمتياز على أن تتقاضى مقابلًا للخدمة طيلة فترة الإمتياز.
- يقوم القطاع الخاص بتحويل ملكية المشروع إلى الحكومة المضيفة خلال نهاية فترة الإمتياز، ويجب أن تكون فترة الإمتياز كافية لإسترداد رأسمال المستثمر وتحقيق عائد.
- ومن أمثلة مشاريع صيغ "BOT" نذكر:
 - الطرق السريعة في مدينة ملبورن

ساعد مشروع الطرق السريعة في مدينة ملبورن الأسترالية، والذي كلف حوالي 2 مليار دولار أسترالي على تخفيض حجم الإزدحام في تلك المدينة وربطها بطرق سريعة قديمة وحديثة بمدن أخرى، كما ربط المدينة بعدة جسور، وتعتبر هذه الطرق السريعة الأولى من نوعها في العالم وذلك لأن التعامل مع تحصيل الرسوم إستخدام هذه الطرق يكون الكترونيا من خلال وضع بطاقات الكترونية في السيارة التي تعتبر الطريق وتتناقص قيمة البطاقة بعدد مرات العبور.

ولقد كان الإتفاق بين ولاية فيكتوريا الأسترالية وشركة Transurben للطرق المحدودة الأسترالية على بناء وتشغيل المرفق من قبل الشركة لمدة 34 سنة ثم إعادته للولاية عند إنتهاء الفترة.

- شبكة المياه في الأرجنتين

إن تجربة الشبكة المياه والصرف الصحي في مدينة بيونيس آيرس الأرجنتينية تعتبر من الأمثلة الواقعية الناجحة والمثالية في مشاريع ال BOT علميا، حيث كانت هذه الشبكة حتى عام 1993 ملك للدولة تعاني من مشاكل كثيرة أهمها العجز الواضح في توفير المياه بالإضافة إلى كلفة المرتفعة للتسعيرة، وبعد أن تحولت تلك الشبكة بالكامل للقطاع الخاص وفق نظام (ROT - نظام التحديث، التشغيل، نقل الملكية) لمدة 30 سنة تعهدت الشركة الفائزة بالمناقصة بخفض نسبة تسعيرة المياه إلى 27% وقامت الشركة بتوسيع شبكة المياه لتصل إلى 600 ألف مواطن جديد كما أزال العجز في توفير المياه للمواطنين، وهنا نجد أن المنفعة عمت جميع الأطراف الدولة بعدم تحملها عبئ الإنفاق على الشبكة المواطن بتوفر جميع الخدمة مع إنخفاض التسعيرة الشركة بزيادة إيراداتها خلال سنة مالية كاملة.

2- صيغ مشروعات "BOT":

تتعد أنواع مشروعات صيغ "BOT" إلا أن المبدأ يبقى واحد وهو أن هذه المشاريع هي مشاريع عمومية يقوم بتمويلها القطاع الخاص وفق شروط متفق عليها، وهذه الأنواع نوجزها في الجدول التالي:

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

جدول رقم (1-1): صيغ مشروعات BOT

الصيغة	إختصار الصيغة	مضمون الصيغة
Build Operate and Transfer	BOT	بناء - تشغيل - تحويل
Build Own and Trasfer	BOT	بناء - تملك - تحويل (يتضمن التشغيل).
Build Own and Operate	BOO	بناء - تملك - تشغيل (لا يوجد هنا ضرورة لتحويل الملكية)
Builld Operate and Renew	BOR	بناء - تشغيل - تجديد (تتضمن هذه الصيغة تجديد الإمتياز في نهاية فترة الإمتياز الأولى دون حاجة لتحويل الملكية للحكومة)
Builld Rent and Trasfer	BRT	بناء - تأجير - تحويل (قد تأجر شركة القطاع الخاص صاحبة الإمتياز المشروع لطرف ثالث أو للحكومة نفسها)
Builld Lesse Transfer	BLT	بناء - تأجير - تحويل (نفس معنى الصيغة السابقة)
Builld and Transfer	BT	بناء - تحويل (لا تتضمن هذه الصيغة تشغيل مشروع من قبل الشركة صاحبة الإمتياز وإنما تقوم بتحويل الملكية لصالح الحكومة مباشرة بعد الاتفاق على كيفية تسديد القيمة، ويعتبر هذا بمثابة مشروع تسليم المفتاح).
Builld Trasfer and Operate	BTO	بناء - تحويل - تشغيل (و تتضمن هذه الصيغة بناء ثم تحويل الملكية المشروع للحكومة مع التقسيط بطريقة أو أخرى ثم تتولى نفس الشركة تشغيل المشروع لحساب الحكومة)
Modernize Operate and Transfer	MOT	تحديث - تشغيل - تحويل (تضمن تحديث مشروع القديم مع تملكه ثم تشغيله وتحويله)
Modernize Own and Transfer	MOT	تحديث - تملك - تحويل (تضمن نفس معنى الصيغة السابقة)
Rehadilitat Own and Transfer	ROO	إعادة التهيئة - تملك - تشغيل (لا تتضمن هذه الصيغة تحويل الملكية للحكومة)
Rehadilitat Own and Transfer	ROT	إعادة التهيئة - تملك - تحويل (تتضمن هذه الصيغة تشغيل المشروع من قبل الشركة صاحبة الإمتياز)

المصدر: نفس المرجع السابق ص 634.

3- مميزات مشروعات "BOT"

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

- نقل عبئ التمويل من الدولة إلى القطاع الخاص مما يؤدي إلى عدم تحميل ميزانية الدول أعباء مالية إضافية أو اللجوء إلى القروض الداخلية أو الخارجية لتمويل المشاريع العمومية.
- التنمية السريعة للمشاريع التي قد تنتظر طويلا لإيجاد التمويل اللازم.
- تحسين مستوى الخدمات التي تقدمها هذه المشاريع نظرا لما يتمتع به القطاع الخاص من خبرات واسعة تفوق مثيلاتها في القطاع العام.
- إن دراسة الجدوى الاقتصادية من قبل الدولة والقطاع الخاص تساعد خفض نسبة فشل المشروع.
- نقل التكنولوجيا المتطورة من قبل القطاع الخاص له الأثر الإيجابي على المشروع .
- سرعة البناء والتشغيل وتحسين الأداء العام.
- إسترجاع ملكية المشروع من خلال نظام "BOT" على عكس الخوصصة الكاملة للمشروع.
- تحسين أداء القطاع العام نتيجة الإحتكاك بالقطاع الخاص
- تأهيل العمالة الوطنية في الشركة صاحبة الإمتياز واكتسابهم خبرة كبيرة تفيد الدولة بعد تسلمها المشروع نهاية فترة الإمتياز.
- تحسين أداء السوق المالي حيث يلجأ القطاع الخاص أحيانا إلى مصادر تمويل متعددة من خلال طرح سندات أو فتح رأسماله في شكل أسهم مما ينشط حركة السوق المالي للدولة.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

المبحث الثالث

المعايير والمناهج الدولية في تقييم الربحية القومية للمشاريع

تهدف مناهج التقييم الدولية إلى إيجاد الحلول للمشاكل الفكرية والعملية لعملية تقييم المشاريع في الدول النامية من خلال تحليل ومقارنة جميع المنافع مع التكاليف الإجمالية للمشروع وبالتالي إستخلاص الربحية القومية للمشروع، كما أن هذه المناهج تسعى إلى تقييم المشروعات الإقتصادية من منظور مدى مساهمتها في الإستخدام الكفء للموارد في الإقتصاد الوطني، إضافة إلى تقييمها من منطلق مساهمتها كذلك في تحقيق العدالة في توزيع الدخل وهو ما يطلق عليه بمنافع عدالة المشروع، ومن بين مناهج التقييم العالمية التي سنتطرق إليها خلال هذا المبحث ما يلي:

- منهج المنظمة الأوروبية للتعاون الإقتصادي والتنمية "Little/Mirrless".
- منهج المنظمة العالمية للتنمية الصناعية للأمم المتحدة "UNIDO".
- منهج مركز التنمية الصناعية للدول العربية "IDICAS".
- منهج التحليل الإقتصادي والإجتماعي على طريقة وكالة التنمية الأمريكية "USAID".
- مناهج إعداد الموازنات العامة للدولة.

المطلب الأول

منهج المنظمة الأوروبية للتعاون الإقتصادي والتنمية (Little/Mirrless)

في عام 1969 قامت منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية "OECD"¹ بنشر دليل لتقييم المشاريع الصناعية بالدول النامية بعنوان:

« Manual of Industrial Project Analysis in Developing Countries, volume II: Social Cost- Benfit- Analysis ».

وقد حأول هذا الدليل التركيز على تقدير الأسعار المحاسبية مع إهمال معايير التحليل الأخرى مثل كيفية وطرق توزيع المنافع بين مختلف فئات المجتمع وأقاليم تمرركزهم، وفي عام 1974 قام نفس الباحثين "ليتل وميرليس" بإعادة صياغة الدليل وإدخال عليه مجموعة من التعديلات مما جعله منهجا منافسا لمنهج "اليونيدو"، ونشر هذا الدليل الجديد بعنوان " التقييم الإقتصادي السابق للمشروعات والتخطيط للدول

¹ - Organisation For Economic Co- operation and Development.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

النامية¹، كما إهتم هذا الدليل بدور التخطيط على مستوى الإقتصاد الكلي خاصة بالنسبة للمشاريع الزراعية ومشاريع البنية التحتية على العكس الدليل السابق الذي إهتم بالمشاريع الصناعية فقط.

الفرع الأول: المبادئ العامة للمنهج

تعتبر عملية تحليل منافع وتكاليف المشروع من وجهة نظر الربحية الإجتماعية أساس التقييم وفق هذا الأسلوب، حيث يرى رواد هذا المنهج أن الربحية القومية هي السبيل الوحيد لتحقيق الرفاهية الإقتصادية وزيادة معدلات التنمية دون إغفال الربحية التجارية بالنسبة للمشاريع الصناعية والتي تتسم بالبساطة النسبية فيما يخص قياس النواتج مقارنة بمشاريع البنية التحتية الغير قابلة للقياس الكمي.

كما قدم هذا المنهج بعض التوصيات للدول النامية فيما يخص أسعار تقييم المشاريع، حيث يرى أنصار هذا المنهج أن التجارة الدولية تعكس الأسعار الحقيقية فهو يعتبر أن الأسعار العالمية تعتبر المقياس الملائم لقيمة السلع، ولأن بعض السلع القابلة للمتاجرة الدولية تختلف باختلاف حجم التصدير والإستيراد، دون أن يغفل المنهج السلع والخدمات التي ليست لها قيمة حقيقة في الأسواق الدولية كالكهرباء والعمالة الغير ماهرة...إلخ، فقد قام الدليل بتقسيم مكونات أي مشروع إلى ثلاث مجموعات وهي²:

- سلع وخدمات قابلة للمتاجرة الدولية.

- سلع وخدمات غير قابلة للمتاجرة الدولية.

- عمالة غير ماهرة.

ويتم تقييم المشاريع وفق معيار صافي القيمة الحالية من خلال مدخلات ومخرجات المشروع بإستخدام الأسعار التي تعكس القيمة الحقيقية للسلع والخدمات بالإضافة إلى السعر المرجعي (المحاسبي) لأجور العمال الغير ماهرة بمعدل الخصم الإجتماعي للوصول إلى صافي القيمة الحالية، والتي تمثل مجموع إسهامات المشروع في تحقيق الأهداف العامة، مع الأخذ بعين الإعتبار المتغيرات الإقتصادية كالتضخم وتقلبات أسعار الصرف، أما بالنسبة للسلع الغير قابلة للمتاجرة الدولية فيتم تقييمها على أساس تكلفتها الإجتماعية الحدية بتحويل الأسعار إلى ما يساويها بالنقد الأجنبي³.

الفرع الثاني: تقييم المنهج

- يرى أنصار هذا المنهج "ليتل- ميرليس" عدم ملائمة الأسعار السائدة في الدول النامية لتقييم وتحليل المشاريع من وجهة نظر الربحية الوطنية كون الأسواق في هذه البلدان تعاني من اختلالات كبيرة

¹- L.Little and J.A.Mirrless, Project Appraisal and Planning for Development Countries, Publishing by Heinemann Education Books, Ltd, London, 1974.

²- سيد الهواري، الإستثمار- الموسوعة العلمية والعملية للبنوك الإسلامية، ج6، مؤسسة الملك الخيرية، 1986، ص 383.

³- سعد طه علام، دراسات الجدوى وتقييم المشروعات، دار طيبة، القاهرة، 2003، ص 288.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

نتيجة التدخل الحكومي من خلال الإعانات وسياسة التدعيم ووجود قوى احتكارية التي تؤدي إلى إنحراف الأسعار السوقية وعدم استقرارها.

- إن الهدف من المشاريع الإستثمارية وفق هذا المنهج هو تحقيق أهداف السياسة العامة للدولة والمتمثلة في زيادة التحصيل من النقد الأجنبي، ورفع مستوى معيشة الأفراد من خلال زيادة حجم الإستهلاك لتحريك الطلب الكلي وبالتالي ضرورة إستجابة العرض ورفع مستوى العمالة مع تحقيق عدالة في توزيع الموارد الإقتصادي سواء بين مختلف فئات المجتمع، أو بين مختلف المناطق والأقاليم.
- كما يركز هذا المنهج على ضرورة حصر كافة البدائل للمشاريع عند إجراء عملية التقييم لتجنب الوصول إلى حلول غير مثلى مما يعني هدر موارد المجتمع.

المطلب الثاني

منهج المنظمة العالمية الصناعية للامم المتحدة " UNIDO¹ "

هو أحد المناهج العالمية الأساسية في التقييم الإقتصادي للمشروعات، حيث يركز هذا المنهج على ضرورة تحليل التكاليف والمنافع من وجهة نظر المجتمع، وتعود الخطوات الأولى لهذا المنهج إلى سنة 1966 حين نشرت المنظمة دليل "الخطوط الإرشادية للتقييم الإقتصادي للمشاريع"² تستغل عند تقييم واختيار المشاريع الصناعية، ومن خلال هذا سنستعرض الملامح العامة لتقييم واختيار المشاريع وفق هذا المنهج من خلال مايلي:

الفرع الأول: معيار صافي القيمة الوطنية المضافة

تعرف القيمة المضافة لمشروع ما على أنها³: " مقدار المساهمة أو الإضافة لمشروع في الدخل القومي للمجتمع، ويمكن في هذا الصدد التفرقة بين القيمة المضافة الإجمالية والقيمة المضافة الصافية من خلال العلاقة التالية:

القيمة المضافة الإجمالية = قيمة المخرجات - قيمة المدخلات الجارية المشتراة من منشأة أخرى

القيمة المضافة الصافية = القيمة المضافة الإجمالية - قيمة الإستهلاك الرأسمالي

¹ - UNIDO: United Nations Industrial Development Organization.

² - صدرت هذه الإرشادات في دليل بعنوان: " إخطوط الإرشادية لتقييم المشروعات الصناعية".

Partha dasgupta and amartyasen and Stephen marglin, guidelines for project evaluation, New York, United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), series N°2, 1972.

³ - عبد القادر محمد عطية، مرجع سبق ذكره، ص 598.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

ويتألف صافي القيمة المضافة من عنصرين: "الأجور والمرتبات" و"الفائض الإجتماعي"

- الأجور والمرتبات:

تعتبر عن مستوى العمالة ومتوسط أجور العاملين المستخدمين في المشروع خلال فترة الدراسة، فكلما زاد النصيب النسبي للمواطنين من القيمة المضافة الصافية لأي مشروع كان ذلك جيدا من وجهة نظر الربحية القومية.

- الفائض الإجتماعي:

يعبر عن قدرة المشروع على الكسب، ويتضمن الضرائب الغير مباشرة الأرباح الموزعة والغير موزعة والفوائد والتأمين وغيرها. ويرتكز معيار صافي القيمة المضافة على كل من رأسمال، النقد الأجنبي والعمالة الماهرة وذلك كمايلي¹:

1-1 معيار الكفاءة النسبية في حالة النذرة النسبية لرأسمال:

في حالة النذرة النسبية لرأسمال فإن المشروعات التي تحظى بالأولوية هي المشروعات التي تعظم القيمة المضافة لكل وحدة رأسمال المستثمرة وفق العلاقة التالية:

$$Ec = \frac{p(va)}{p(I)} = \frac{\text{القيمة الحالية للقيمة المضافة}}{\text{القيمة الحالية لتكاليف الإستثمار}}$$

كلما زادت النسبة Ec كلما دل ذلك على زيادة الكفاءة النسبية للمشروع من وجهة نظر معيار رأسمال.

2-1 معيار الكفاءة النسبية في حالة نذرة النقد الأجنبي:

في حالة ما إذا كان المجتمع يعاني من نذرة نسبية في العملات الأجنبية فإنه يفضل المشروعات التي تعظم القيمة المضافة لكل وحدة عملة أجنبية من التكلفة وفق العلاقة التالية:

$$EF = \frac{p(va)}{p(E)} = \frac{\text{القيمة الحالية للقيمة المضافة}}{\text{القيمة الحالية لصافي تكلفة المشروع من العملات الأجنبية}}$$

حيث أن:

صافي تكلفة المشروع من العملات الأجنبية = المصروفات من العملة الأجنبية - الإيرادات من العملة الأجنبية

¹ - نفس المرجع السابق، ص 610 و611.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

فكلما زادت النسبة EF كلما دل ذلك على زيادة كفاءة المشروع من وجهة نظر معيار النقد الأجنبي.

2-1 معيار الكفاءة النسبية في حالة نذرة العمالة الماهرة:

في حالة نذرة العمالة الماهرة فإن المشروعات الأكثر تفضيلاً هي تلك التي تعظم القيمة المضافة لكل وحدة نقدية من أجر العمالة الماهرة وفق العلاقة التالية:

$$EL = \frac{p(va)}{p(LS)} = \frac{\text{القيمة الحالية للقيمة المضافة}}{\text{القيمة الحالية ولأجور مرتبات العمالة الماهرة}}$$

كلما زادت النسبة EL كلما كان المشروع أكثر كفاءة نسبياً من وجهة نظر العمالة الماهرة.

الفرع الثاني: معيار التوزيع

بقصد به توزيع القيمة المضافة المتولدة عن المشروع بين مختلف فئات المجتمع وعبر مختلف المناطق كالتوزيع بين أصحاب الدخل المنخفضة وأصحاب الدخل المرتفعة من القيمة المضافة، حيث أنه كلما زادت النسبة التي تحصل عليها المجموعة الأولى كلما كان ذلك أفضل من وجهة نظر الربحية الإجتماعية¹، إضافة إلى تركيز المشاريع العمومية في المناطق ذات التنمية المنخفضة لإقامة التوازن بين مختلف المناطق والأقاليم بغض النظر عن الإلتئام الديني أو العرقي لتجنب النزوح نحو المناطق الأكثر نمواً. كما يعطي هذا المنهج أهمية كبيرة للربحية المالية خاصة بالنسبة للمشاريع ذات الطابع الإستثماري على إعتبار الربحية التجارية تعد هدفاً رئيسياً للقطاع الخاص وحتى للمشاريع الصناعية العمومية بهدف زيادة مركزها المالي والمساهمة في تحقيق الفوائض المالية للدولة.

المطلب الثالث

منهج مركز التنمية الصناعية للدول العربية "IDICAS"

في سنة 1979 قام مركز التنمية الصناعية للدول العربية "IDICAS"² بالتعاون مع منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية "UNIDO" بإصدار كتاب لتقييم المشاريع بعنوان: "دليل التقييم والمفاضلة بين المشروعات الصناعية".

¹ - نفس المرجع السابق، ص 624.

² - IDCAS: Industrial Development Center for Arab States.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

الفرع الأول: المبادئ العامة للمنهج

يهدف منهج إيديكاس إلى العمل على تحقيق أكبر معدل نمو في الناتج الوطني بإعتباره من الأهداف الرئيسية للدول العربية، ويعد نموذج القيمة المضافة الوطنية النموذج الأساسي الذي يوصي به الدليل كون الدليل يهتم برمجية المشروع من وجهة نظر المشروع نفسه من جهة ومن وجهة نظر المجتمع ككل من جهة أخرى، كما يهتم هذا المنهج بدراسة وتحديد الآثار الاقتصادية وبعض الآثار الاجتماعية للمشاريع الإستثمارية، وهذا دون إغفال الجوانب الأخرى المؤثرة على مناخ الإستثمار في الدول العربية كالجوانب الأمنية والسياسية، وتجدر الإشارة إلى أن هذا المنهج لم يقتصر على تقييم المشاريع الصناعية فقط بل امتد إلى تحليله إلى مشاريع الخدمات والمرافق العامة ومشاريع البنية التحتية.

أما من ناحية أسعار التقييم فالمنهج يعتمد على أسعار السوق الفعلية مع الأخذ بعين الإعتبار التعديلات الجارية على الأسعار بالنسبة للصادرات والواردات، فمثلا السعر الحقيقي للمنتجات التي يتم تصديرها هو السعر الذي تعبر عنه أسعار "فوب" FOB مع التحفظ على هذه القيمة في حالة إتباع "سياسة الإغراق"¹، أما المنتجات التي تباع محليا والتي تكون منتجات بديلة للواردات فيتم تقدير أسعارها وفق الأسعار الفعلية "سيف"² CIF، فأسعار "فوب" و"سيف" تعتبر بمثابة الأسعار الاجتماعية الحقيقية للإقتصاد الوطني لذا لا بد من التأكد ما إذا كانت هناك عوامل تؤدي إلى إنحرافها، كما يوصي المنهج بإعتداد السعر الصرف المعدل في حالة عدم ملائمة سعر الصرف الرسمي للقيمة الحقيقية للعملة الأجنبية بهدف الوصول إلى صورة تقديرية أقرب للقيمة الحقيقية (الفعلية) لتكاليف ومنافع المشروع من النقد الأجنبي، واقترح منهج إيديكاس طريقة لحساب السعر المعدل للصرف الأجنبي من خلال العلاقة التالية³:

$$PCM = pc * \frac{D}{B}$$

حيث:

PMC: السعر المعدل للصرف الأجنبي،

pc: السعر الرسمي للصرف الأجنبي،

D: قيمة المدفوعات المنظورة والغير منظورة بالعملة المحلية،

B: قيمة المتحصلات المنظورة والغير منظورة بالعملة المحلية.

¹ - سياسة الإغراق: تعني بيع كميات كبيرة من سلع معينة بأسعار منخفضة عن الأسعار السائدة في السوق، بهدف إيجاد مكان لها في السوق مستقبلا وتعريف المستهلكين بها على أن ترتفع الأسعار فيما بعد، كما قد تستعمل سياسة الإغراق لتصرف الفائض من الإنتاج المحلي إلى الخارج في حالة الإنكماش الإقتصادي للدولة المصدرة.

² - محمد صالح الحناوي، قراءات في دراسات جدوى المشروع وسياسات الإستثمار، الطبعة الرابعة، مطبعة التقدم، الإسكندرية، مصر، 1983، ص 203.

³ - مركز التنمية الصناعية للدول العربية، دليل التقييم والإختيار المشروعات الصناعية في الدول العربية، ص 209.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

كما يوصي المنهج بضرورة أن يكون معدل الخصم الإجتماعي أقل من أسعار الفائدة على القروض الطويلة الأجل إذا كانت الدولة في حالة إقراض لرؤوس الأموال بهدف تشجيع الإستثمار المحلي.

الفرع الثاني: تقييم المنهج

إن الهدف من وضع هذا المنهج هو تقييم ودراسة جدوى المشاريع في الدول العربية مع مراعاة النظم الإقتصادية والإجتماعية والأهداف والأولويات والتي هي غالباً سمات مشتركة بين هذه الدول على المناهج التقييم السابقة والتي كانت عالمية دون أن تقتصر على مجموعة خصائص وسمات لدول معينة.

يعتبر منهج إديكاس منهجاً بسيطاً وسهلاً الفهم والتطبيق مقارنة بالمناهج السابقة، بحيث يمكن تطبيقه بسهولة في عملية تقييم وتحليل المشاريع بما يتناسب مع نقص الخبرة وعدم دقة البيانات في الدول النامية والعربية خاصة فيما يتعلق باستخدام أسعار التقييم حيث يتركز عند حساب منافع وتكاليف المشروع على الأسعار الحقيقية والمعدلة بالأساليب البسيطة بعيداً عن تعقيدات أسعار الظل وكيفية تحديدها، فتركيز المنهج على الأسعار الحقيقية يعود لعدة أسباب منها سياسة التدعيم والإعانات التي تنتهجها معظم الدول النامية والعربية، أضف إلى أن أجور العمال في هذه الدول تحددها الدولة بحد أدنى للأجور نتيجة الضغوطات التي تتعرض لها الدولة من طرف النقابات العمالية وبالتالي هي أجور أكبر من الأجور الحقيقية من وجهة نظر المجتمع، وهي بذلك تكون أعلى من الأجور التي تحقق الكفاءة الإقتصادية للموارد.

- إن معدل الفائدة السائدة في الدول النامية عادة ما يكون مدعماً من طرف الدولة لتشجيع الإستثمارات بالإضافة إلى بعض الإمتيازات الجمركية لبعض السلع المستوردة خاصة التجهيزات والمعدات مما يخفض من تكلفتها أقل من قيمتها الفعلية، وهذا ما يجعل الأرباح أو الخسائر المالية وفقاً لأسعار السوق لا تعكس الأرباح أو الخسائر المحققة من وجهة نظر المجتمع مما يتطلب إزالة آثار هذه التدخلات عن طريق مختلف التعديلات التي تدخل على الأسعار.

المطلب الرابع

منهج التحليل الإقتصادي والإجتماعي على طريقة وكالة التنمية الأمريكية "USAID"

أصدرت وكالة التنمية الأمريكية "USAID"¹ دليلين لتقييم المشاريع، حيث أصدرت الدليل الأول سنة 1974²، وهو مكون من جزئين يحتوي الجزء الأول على إرشادات عامة حول تحليل منافع وتكاليف

¹ - USAID: United States Agency for International Development.

² - عنوان الدليل الأول:

USAID: Appraisal Guidelines for Development ،Washington D.C ،1974.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

المشاريع، ويحتوي الجزء الثاني على توجيهات لتقييم وتحليل المشاريع في قطاعات معينة كالإتصالات والكهرباء والمياه، التصنيع، ومشاريع الصحة والتعليم.
أما الدليل الثاني فصدر عام 1976¹، ويتطرق إلى عملية دراسة جدوى المشروعات من الناحية الفنية، المالية، الإقتصادية والإجتماعية.

و يستخدم هذا الدليل معدل العائد الوطني الصافي الذي نتحصل عليه من خلال حساب معدل العائد الداخلي أو صافي القيمة الحالية، أو معدل العائد على التكلفة مع إستخدام معدل خصم مناسب، وإستخدام أسعار الظل الموحدة التي تنشرها الدولة في الحالات التالية:

1- معدل الفائدة:

يوصي المنهج بأن يكون معدل الفائدة بتكلفة الفرصة البديلة لرأس المال للتقييم ب 10% كحد أدنى لتكلفة الفرصة البديلة لرأس المال.

2- تقييم أجور العمال الغير مهرة:

يحسب سعر الظل لأجور هؤلاء العمال من خلال صافي تكلفة إستخدامهم في المشروع من وجهة نظر الإقتصاد الوطني، حيث تمثل التكلفة في قيمة إنتاج العامل في الفرصة البديلة، وكذلك الإستهلاك الإضافي والطلب الغضافي المرتبط بالإستخدام في المشروع محل الدراسة².

3- تقييم سعر الصرف:

يقترح الدليل طريقتين للتسعير بحيث تقتضي الطريقة الأولى بتقدير الأسعار المحاسبية للصرف الأجنبي من خلال إجراء مقارنات بين أسعار الجملة للسلع المستوردة والتي تشمل السعر العالمي "سيف" بالإضافة الي تكاليف النقل الداخلي بدون رسوم جمركية وبين أسعار السلع المنتجة محليا بدون رسوم الإنتاج، وذلك بالنسبة للسلع قيد التقييم بحيث يتخذ المعدل الناتج كعامل لتصحيح سعر المنتج لتقدير المعدل المحاسبي للصرف الأجنبي له.

أما الطريقة الثانية فتتطلب إستخدام المعدلات الفعالة للصرف الأجنبي للصادرات والواردات لتعكس السعر المحاسبي للصرف الأجنبي.

● ويحسب السعر المحاسبي للصادرات وفقا للعلاقة التالية:

حصيلة بيع الصادرات بالنقد الأجنبي + إعانات والمباشرة غير مباشرة

قيمة الصادرات (سعر فوب) بالعملة الأجنبية

¹ - عنوان الدليل الثاني:

USAID: Feasibility Procedures Manual, Washington D.C, 1976.

² - سيد الهواري، مرجع سبق ذكره، ص 397.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

• أما بالنسبة لسعر الصرف المحاسبي الفعال للواردات فيحسب كما يلي:

حصيلة بيع الصادرات بالنقد الأجنبي + إعانات والمباشرة غير مباشرة

قيمة الواردات بالسعر العالمي (سعر سيف) بالعملة الأجنبية

وينصح الدليل بأن تقييم مدخلات ومخرجات المشروع بأسعار ثابتة على مدى العمر الإنتاجي للمشروع، مع الأخذ في الحسبان إمكانية تغيير الأسعار في المستقبل، كما يوصي كذلك بأن تقييم مخرجات المشروع التي تنقسم إلى مخرجات قابلة للتبادل (حيث تباع في السوق) بالأسعار العالمية، وأخرى لا تدخل في نطاق التبادل (كـ بعض الخدمات التي تقدمها الحكومة كالحماية البوليسية، والحماية من الحرائق...) من خلال وضع قيم لها على شكل بدائل التكلفة والتي تتمثل في تكاليف التأمين الخاصة بها، أو النفقات الخاصة التي يتحملها الأفراد نظير تقديم الخدمات لهم.

أما بالنسبة للمشاريع ذات الطابع الاجتماعي كالصحة والتعليم، فينصح واضعو هذا الدليل بالإستعانة بالإنتاج الإضافي الناتج عن تخفيض الغياب بالنسبة لمشروعات الصحة إذ يتم تقييمها وفقا لطريقة أقل التكلفة، أو الإستعانة بالدخول الإضافية لمستويات التعليم الأعلى بالنسبة لمشروعات التعليم¹.

المطلب الخامس

الانتقادات الموجهة لمنهج التقييم الدولية

واجهت مناهج التقييم الدولية عدة إنتقادات من الدول النامية نذكر منها:

1- إعمدت هذه المناهج على إستخدام أسعار الظل لمختلف عناصر التقييم كالعمل، الموارد الطبيعية، وأسعار الصرف ورأسمال... إلخ كحل لمشكلة عدم تعبير أسعار السوق عن القيم الحقيقية للمدخلات والمخرجات، إلا أن هذه الأسعار المعتمدة تنسم بعدم سلامتها ومنطقية إفتراضاتها نظرا لتغير قيمتها يتغير العرض أو الطلب الكلي، كما أن تحديد أسعار الظل للمنافع والتكاليف يحتاج إلى توافر العديد من البيانات والمعلومات بالإضافة إلى الخبرات العالية القادرة على اشتقاق هذه الأسعار بدقة عالية، مما يزيد من تكلفة وصعوبة دراسات الجدوى المشروع.

2- ليس هناك أي منهج تبنى طريقة لتقييم المشاريع ذات الطابع الاجتماعي بشكل دقيق وواضح ما عدا بعض الإرشادات التي وردت في دليل الوكالة الأمريكية للتنمية "USAID" من خلال دراسة وتحليل المشروع بالنسبة للقطاع الذي ينتمي إليه.

¹ - زهية حوري، مرجع سبق ذكره، ص 378.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

- 3- إن كثيرا من الفروض التي تقوم عليها المناهج الدولية إشتقت من أوضاع الدول المتقدمة، وهي بالتالي لا تناسب الدول النامية، مما جعل هذه الأخيرة ترى بأن الأساليب المقترحة عليها لا تأخذ بالحسبان أهدافها المعلنة.
- 4- ترى بعض الدول النامية أن إستخدام المناهج المقترحة من طرف المنظمات العالمية للتقييم لا تساعد في إستخدام مواردها بقدر ما يساعد ويخدم مصلحة المستثمرين الأجانب.
- 5- إن مختلف الصعوبات والتعقيدات التي تميز تحليل تكاليف ومنافع المشاريع وفق مناهج التقييم الدولية أدى إلى ظهور منهج إيدكاس الذي يتميز بالبساطة الشديدة أدت إلى الإخلال بموضوع تقييم وتحليل المشاريع.
- 6- تقوم مناهج التقييم العالمية على إفتراض أساسي وهو أن الأسعار الدولية هي أسعار عادلة وملائمة، ومن ثم تحقق الكفاءة الإقتصادية في تخصيص الموارد بين الأنشطة الإقتصادية المختلفة، كما تفترض أن النظام السائد للتجارة الدولية هو نظام ملائم ومثالي، ولكن في الواقع التطبيقي نجد أن الإعتماد على هذه الأسعار في تحليل ودراسة المشاريع في الدول النامية قد لا يكون ملائما من وجهة نظر الكفاءة الإقتصادية، كما أن النظام السائد في العلاقات بين الدول النامية والدول المتقدمة يعكس إختلالا واضحا يميل لصالح هذه الأخيرة على حساب ثروات وموارد الدول النامية، وهذا يعني أن الإعتماد على الأسعار الدولية في تقييم وإختيار المشاريع ورسم السياسات الإقتصادية قد يعمق من حدة الإختلالات في العلاقات الإقتصادية الدولية والتي تحقق التخصيص الكفء للموارد الإقتصادية¹.

المطلب السادس

دور مناهج إعداد الميزانية العامة في فعالية تجسيد المشاريع العمومية

لقد تطور مفهوم الميزانية العامة ومناهج إعدادها بتطور دور الدولة في الحياة الإقتصادية والإجتماعية خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية لتعكس السياسة الإقتصادية والمالية التي تنوي الدولة إتباعها لتحقيق جملة من الأهداف الإقتصادية والإجتماعية، فمناهج إعداد الميزانية تعتبر أداة هامة في توجيه الموارد وتحقيق أقصى المنافع العامة من خلال ربط الأهداف المسطرة بالنتائج المحققة فعليا، وهذا ما سنعالجه الآن من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: المنهج التقليدي (ميزانية البنود والإعتمادات)

¹ - سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سبق ذكره، ص 501.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

ترجع الجذور الأولى لميزانية البنود والإ اعتمادات إلى سنة 1921 في الولايات المتحدة الأمريكية حيث تم إعداد موازنة شاملة وفق تصنيف وظيفي إداري وتصنيف إقتصادي للتفريق بين الإنفاق الجاري المتمثل في أجور ومرتببات الموظفين إضافة إلى نفقات الصيانة والتشغل من جهة، والإنفاق الرأسمالي من جهة أخرى والمتمثل في الإنفاق على المشروعات العامة ومختلف التجهيزات والمعدات... إلخ، وهذا ما يجعل ميزانية البنود والإ اعتمادات تتركز على التصنيفين التاليين¹:

- التصنيف على أساس الوزارات والمصالح الحكومية.

- التصنيف على أساس نوع الإنفاق.

وهذا ما يجعل هذا النوع من الميزانيات غير مرتبط بالخطط والبرامج التنموية حيث تغيب فيها المقاييس والقواعد العلمية في تحليل التكاليف والعوائد وهذا بالإضافة إلى عدم الإهتمام بالأهداف².

الفرع الثاني: ميزانية الأداء والبرامج

تعرف ميزانية الأداء والبرامج بأنها: " مجموعة من الأساليب التي بواسطتها يتمكن مدراء البرامج من التركيز على تنفيذ الأهداف التي تقع ضمن مسؤولياتهم بصورة دقيقة، ومقارنة تنفيذ هذه الأهداف حسب الوقت والموارد المتاحة، إضافة إلى توفير المعلومات التي تهيئ قاعدة أفضل لإتخاذ القرارات"³، ويعتبر التحليل الإقتصادي كدراسة أثر الإنفاق العمومي على الإقتصاد الوطني أهم عامل لزيادة انتشار هذا النوع من الميزانية، ومن هنا يمكن القول أن ميزانية الأداء لا تهتم بتحديد العناصر المستخدمة في الإنتاج بل تهتم بتحديد المنتج النهائي كإنشاء مستشفيات، مدارس، جامعات... إلخ، فهذا الأسلوب يهتم بتحقيق أهداف محددة.

الفرع الثالث: موازنة التخطيط والبرمجة

يعرف الإقتصادي (Musgrave 1980) ميزانية التخطيط والبرمجة بأنها: "منهج لإتخاذ القرارات التي تمكن من توضيح برامج الإنفاق وتكليفها، مما يؤدي إلى إختيار البدائل الأكثر رشداً، ويشجع على إستخدام هذه المعلومات بصورة منتظمة في صنع السياسات العامة"، كما يعرفها (C.Sandford 1984) على أنها: "مرحلة إنتقالية نحو تحليل المنافع والتكاليف لبرامج الإنفاق الحكومي، حيث تعتمد أساساً

¹ - بونس أحمد البطريق، المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، لبنان، 1984، ص 256.

² - طارق نوير، نحو تطبيق موازنة الأداء لتحقيق الإدارة الرشيدة في الدول العربية، مجلة الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، مصر، 2007، ص 5.

³ - عطية صلاح سلطان، دور موازنة البرامج والأداء في دعم قرارات إدارة المالية العامة، مجلة ندوة الأساليب الحديثة في إدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، دمشق، 2005، ص 80.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

على إعادة ترتيب المدخلات من حيث علاقتها بالمرجات بما يمكن من إتخاذ قرارات أفضل، وتحديد تكاليف إنجاز الأهداف المسطرة¹.

فالمكلفون بإعداد الميزانية وفق هذا الأسلوب يفترض بهم وضع كافة البدائل الممكنة للإفناق الحكومي والقيام بتحليل تكلفة ومنفعة كل بديل بهدف تحقيق الإستخدام الأمثل للموارد الإقتصادية والمالية لصالح النفع العام، وتقوم ميزانية التخطيط والبرمجة على الأسس التالية²:

- تحديد الأهداف القومية بدقة، وترتيب الأولويات.
- تحليل وتطوير البدائل المحققة للأهداف بأكبر قدر من الفعالية.
- إعطاء معلومات دقيقة عن التكاليف والمنافع المتوقعة لهذه البرامج على مدى السنوات المقبلة.
- رفع مستوى أداء الإدارات الحكومية بما يتماشى وحجم النفقات المخصصة لها.

الفرع الرابع: ميزانية الأساس الصفري

تعرف ميزانية الأساس الصفري على أنها: "العملية التي تحقق التكامل بين التخطيط والميزانية والرقابة، فهي تحدد البدائل وأكثر الطرق كفاءة لتعظيم قدر معين من الموارد في تحقيق أهداف معينة، أنها منهج إداري مرن يمكن من إعادة تخصيص الموارد بصورة رشيدة من خلال مراجعة إتمادات ومستوى أداء البرامج أو الأنشطة القائمة³"، فأساس هذا الأسلوب هو تحليل البيانات ودراسة الجدوى وتقييم كافة الأنشطة والبرامج سنويا على إعتبار أنها أنشطة وبرامج جديدة غير مرتبطة بالإتمادات السابقة، وهذا بغرض تحسين وتطوير هذه البرامج أو تخفيضها أو إلغائها بغض النظر عن النسبة التي وصلت إليها هذه البرامج، وبناء على هذا الأسلوب يتبين لنا أن البرامج يتم تقييمها كل سنة مالية كما أن إختيار البرامج لا يتم وفق تكاليفها المنخفضة بل يتم إنتقائها وفق كفاءتها وفعاليتها في تحقيق الأهداف القومية السطرة عن طريق ترشيد إستخدام الموارد العامة وحسن توزيعها عبر مختلف قطاعات النشاط الإقتصادي.

¹ - محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإفناق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006، ص 131 و132.

² - يونس أحمد بطريق، أصول المالية العامة، الإسكندرية، 2004، ص 349.

³ - محمد عمر أبو دوح، مرجع سبق ذكره، ص 145.

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول المشاريع العمومية

خاتمة الفصل الأول:

من خلال دراسة مختلف الجوانب النظرية لأسس وأساليب تخطيط وتقييم المشاريع العمومية في هذا الفصل نستخلص النقاط التالية:

✓ إن اقتراح المشاريع العمومية يمر وفق عدة مراحل تخطيطية بداية من دراسة مختلف خصائص المجتمع لتحديد وطرح البدائل في ظل الإمكانيات المتوفرة مع الأخذ بعين الاعتبار النقائص والأولويات .

✓ يتم تقييم واختيار المشاريع العمومية بحسب نوعية المشروع العمومي:

◆ المشاريع العمومية الإستثمارية: يتم إختيار وتقييم هذه المشاريع وفق معايير تحقيق الربحية المالية (التجارية) وفق الأسعار السائدة في السوق شأنها شأن مشاريع القطاع الخاص مع الأخذ بعين الاعتبار معايير تحقيق الربحية القومية.

◆ المشاريع الإجتماعية (مشاريع البنية التحتية): يتم تقييم واختيار هذه المشاريع وفق معيار تحقيق أقصى منفعة عامة بأقل التكاليف الممكنة بالإضافة إلى مختلف معايير تحليل الربحية القومية مع الأخذ بعين الاعتبار زيادة الطلب على الحاجات الأساسية مستقبلا، ووفق أسعار الظل التي يتم تحديدها وفق معايير معينة بحيث تعكس الكلفة الحقيقية والندرة النسبية لعناصر الإنتاج.

✓ تعتبر موارد الميزانية العادية من ظرائب ورسوم أحد أهم مصادر تمويل المشاريع العمومية، كما قد تلجأ الدولة في حالة عدم كفاية هذه الموارد إلى الإيرادات الغير عادية للميزانية كالقروض والإصدار النقدي بالإضافة إلى مختلف عقود الشراكة كصيغ BOT.

✓ على الرغم من إختلاف المناهج الحديثة في تقييم المشاريع وإعداد الموازنات العامة، إلا أنها تهدف جميعا إلى مقارنة المنافع والتكاليف الكلية للمشروع لإستخلاص الربحية القومية، حيث ترى هذه المناهج أن الربحية التجارية (المالية) لا يمكن أن تتخذ كمعيار لقياس الربحية القومية نظرا لتعارض الأهداف، كما أنها تهدف إلى ربط عملية تخطيط وإقتراح البرامج بالأهداف القومية المسطرة على المدى البعيد تحت مبدأ الإستخدام الأمثل للموارد العامة.

الفصل الثاني

واقع تسيير إختيار و تنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

المبحث الأول

تصنيف و تقييم المشاريع العمومية في الجزائر

المبحث الثاني

تنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

المبحث الثالث

تقييم واقع تجسيد و تمويل المشاريع العمومية في الجزائر

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

مقدمة:

في ظل محدودية إستثمارات القطاع الخاص في الجزائر خاصة في مجال البنية التحتية، نجد أن الدولة وضعت على عاتقها مسؤولية الإنفاق على مختلف المشاريع التنموية كالصحة والتعليم وشق الطرقات... وغيرها من الخدمات الأساسية من خلال مجموعة من البرامج التنموية المدرجة في الميزانية العامة للدولة أو أحد حسابات التخصيص الخاص أو عن طريق التمويل الذاتي بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإقتصادي أو التجاري كشركة سوناطراك على سبيل المثال، إلا أن تأثير هذه المشاريع على التنمية الإقتصادية لم يكن في مستوى حجم الأموال الضخمة المخصصة لها، والتي يرجعها المختصون إلى الفجوة المتباينة التي تفصل بين الجانب النظري والجانب التطبيقي لعملية تقييم وإختيار المشاريع العمومية وهو مانسج عنه إرتفاع غير حقيقي للتكاليف بالإضافة إلى البطء والتأخر في الإنجاز.

وبناء على هذا نهدف من خلال هذا الفصل إلى إعطاء صورة واضحة عن مختلف أنواع المشاريع العمومية في الجزائر، بالإضافة إلى التطرق إلى جميع المراحل التي تمر بها هذه المشاريع بداية من عملية الإقتراح والتقييم وصولاً إلى مرحلة التجسيد الفعلي لهذه المشاريع للوقوف على مختلف النقائص والمشاكل التي تعاني منها عملية تقييم وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر وذلك من خلال مايلي:

- المبحث الأول: تصنيف وإختيار المشاريع العمومية في الجزائر.
- المبحث الثاني: تحضير وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر.
- المبحث الثالث: تقييم واقع تجسيد وتمويل المشاريع العمومية في الجزائر.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

المبحث الأول

تصنيف وإختيار المشاريع العمومية في الجزائر

يرتكز النظام الموازناقي في الجزائر على ثلاث محاور أساسية شأنه شأن النظام الموازناقي الفرنسي، والمتمثل في كل من الميزانية العامة للدولة والتي تعتبر أساس النفقات والموارد العامة بأنواعها، ومحورين ثانويين يتعلقان بكل من الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة بالجزينة وهذا تحت إيطار قانون المالية الذي يحدد أوجه ومجالات الإنفاق العمومي، بالإضافة إلى الموارد والأعباء اللازمة لتغطية هذه النفقات في ظل توجهات السياسة الإقتصادية والمالية للدولة.

المطلب الأول

نفقات التجهيز العمومي

الفرع الأول: تعريف نفقات التجهيز العمومي:

تنص المادة السادسة (06) من القانون 90-21 والمتعلق بقانون المحاسبة العمومية على أنه: "تسجل نفقات التجهيزات، ونفقات الإستثمارات، والنفقات بالرأسمال في الميزانية العامة للدولة..." وهو ما يؤكد لنا أن المشرع أوجب تسجيل النفقات المتوقع إنجازها بالمبالغ الموجودة لها فيما يدعي بالميزانية، فالميزانية العامة: "وثيقة مصادق عليها من طرف السلطة التشريعية المختصة تحدد نفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة زمنية معينة"¹، فهي تعد من أهم أدوات التخطيط، بحيث تعد ترجمة لأهداف الهيئة أو الدولة وسياستها في شكل أعداد رقمية، كما تعتبر أحد أدوات التنسيق وتحديد المسؤوليات والسلطات، وأداة رقابية تساعد الإدارة على تحقيق وظيفة الرقابة والمتابعة لأنها تبين المطلوب تنفيذه وما تم تنفيذه وتحصيله فعلا من النفقات والإيرادات.

وعليه يمكن القول بأن نفقات التجهيز أو الإستثمار العمومي هي تلك النفقات المتعلقة بالتجهيزات الجماعية، وأشغال المنشآت الأساسية الكبرى الإقتصادية، الإدارية والإجتماعية، والتي تهدف من خلالها الدولة إلى تكوين رؤوس الأموال قصد تنمية الثروة الوطنية، وتوزع هذه النفقات وفق المخطط الإنمائي السنوي وترد في الجدول (ج) من الميزانية العامة للدولة كل سنة، وتكون موزعة حسب مختلف القطاعات الإقتصادية في شكل رخص البرامج، وإعتمادات الدفع، وتصنف إلى ثلاثة أبواب²:

- الإستثمارات المنفذة من قبل الدولة.

- إعانات الإستثمار الممنوحة من قبل الدولة- النفقات الأخرى برأسمال.

¹ - حسين مصطفي، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ساحة بن عكنون، الجزائر، ص 75.

² - المادة 35 من قانون 84-17، المؤرخ في 07 جويلية 1984، والمتعلق بقوانين المالية.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

الفرع الثاني: مميزات وخصائص نفقات التجهيز العمومي (نفقات الإستثمار)

تتميز نفقات التجهيز بأنها:

✓ نفقات إستثمارية وإنتاجية: يتسم هذا النوع من النفقات بإنتاجيتها الكبيرة، حيث يتولد عنها إنتاج مادي في القطاع الصناعي والزراعي الهدف منه تحقيق موارد مالية قيمتها الإجمالية تفوق نفقتها الإجمالية، أو إنتاج غير مادي كقطاع البحث العلمي، الصحة، التربية والتعليم...إلخ.

✓ نفقات نشيطة وحيوية مؤثرة في الإقتصاد: على عكس نفقات التسيير التي تعتبر محايدة، وتقليدية، فنفقات الإستثمار حديثة، ومؤثرة بفعالية في مسار التنمية، ظهرت مع ظهور فكرة تدخل الدولة في الإقتصاد من خلال تحاليل الإقتصادي "جون كينز".

أما الجانب الثاني من النفقات العامة للدولة فيتمثل في نفقات التسيير فهذه الأخيرة تعبر عن مجموع الأموال المخصصة لتغطية الأعباء المادية الضرورية لتسيير المصالح العمومية، كأجور الموظفين، ومصاريف الصيانة، ومعدات المكتب...إلخ، فهي النفقات التي تتعلق بالنشاط الطبيعي والعادي للدولة¹، والتي تسجل اعتمادا دائما في ميزانية الدولة، وهي تتكرر بصفة دورية في ميزانية الدولة، وترد في الجدول (ب) على أساس تصنيف إداري، وتنقسم نفقات التسيير إلى أربعة أبواب²:

❖ أعباء الدين العمومي ، والنفقات المحسومة من الإيرادات.

❖ تخصيصات السلطات العمومية.

❖ النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

❖ التدخلات العمومية.

يتعلق الباب الأول والثاني بالأعباء المشتركة في الميزانية العامة يتم تفصيلها وتوزيعها بمقتضى مرسوم رئاسي، أما الباب الثالث والرابع يتعلقان بالوزارات، ويتم توزيعهما عن طريق مراسم التوزيع، ويقسم الباب إلى أقسام ، ويتفرع القسم إلى فصول، ويمثل الفصل الوحدة الأساسية في توزيع اعتمادات الميزانية. وتنص المادة 35 من قانون 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية: " تجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة للميزانية العامة وفقا للمخطط الإنمائي السنوي لتغطية نفقات الإستثمار الواقعة على عاتق الدولة في ثلاثة أبواب وهي:

❖ إستثمارات منفذة من قبل الدولة.

❖ إعانات الإستثمار الممنوحة من قبل الدولة.

❖ النفقات الأخرى بالرأسمال.

¹ - B.Yeles chaouche، le budget de l'Etat et les collectivités locales، O.P.U، Alger، 1980 ،P 47.

² - المادة 24 من قانون 17-84.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

على أساس هذا التصنيف ترد نفقات التجهيز العمومي للدولة في الجدول (ج) من الميزانية العامة للدولة كما سبق ذكره لكل سنة ضمن قسمين، نفقات الإستثمار والنفقات بالرأسمال حيث تكون موزعة حسب مختلف القطاعات الإقتصادية، وتسجل على شكل رخص برامج وإعتمادات الدفع.

1- نفقات الإستثمار:

تتكون من مختلف المشاريع والهياكل التي تم التخطيط والمصادقة على إنجازها من طرف الدولة (الإستثمارات العمومية) في مختلف المجالات والقطاعات، تأتي هذه المشاريع موزعة على عشر قطاعات إقتصادية وإجتماعية وثقافية حسب الجدول (ج) من قانون المالية أو في شكل حساب تخصيص خاص كما يلي¹:

- ❖ الصناعات التحويلية.
- ❖ الطاقة والمناجم.
- ❖ الفلاحة والري.
- ❖ الخدمات المنتجة.
- ❖ المنشآت الأساسية الإقتصادية والإدارية.
- ❖ التربة والتكوين.
- ❖ المنشآت الأساسية الإجتماعية والثقافية.
- ❖ السكن.
- ❖ مواضيع مختلفة.
- ❖ المخططات البلدية للتنمية.

2- العمليات برأسمال²:

وتمثل في:

- ❖ تخفيض نسب الفوائد.
- ❖ الإعانات وتبعات الهيئات العمرانية.
- ❖ التخصيصات للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ومراكز البحث والتنمية.

¹ - تمثل الشطر الأول من الميزانية العامة للدولة حيث تدرج هذه القطاعات العشر في الجدول (ج) من الميزانية بعنوان المجموع الفرعي للإستثمار في شكل رخص البرامج وإعتمادات الدفع في مختلف قوانين المالية فتتغير التخصيصات المالية لهذه القطاعات العشر خلال كل سنة مالية بحسب السياسة المالية والإقتصادية للدولة مع بقاء نفس التصنيف والتقسيم لميزانية التجهيز والإستثمار العمومي.

² - تمثل الشطر الثاني من ميزانية التجهيز والإستثمار العمومي بحد تدرج كذلك في نفس الجدول السابق الذكر وبنفس الميزان ولكن تحت عنوان المجموع الفرعي للعمليات برأسمال.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

- ❖ الإحتياطات المخصصة للمناطق الواجب ترقيةها.
- ❖ نفقات برأسمال.
- ❖ إحتياطي لنفقات غير متوقعة.
- ❖ صندوق دعم الإستثمار.

تمثل نفقات التجهيز والإستثمار العمومي في الجزائر أهمية بالغة وخاصة لما لها من أثر مباشر وفعال على الإقتصاد الوطني، خاصة في ظل محدودية الإستثمار الخاص خاصة في مجال البنية التحتية، وتتلخص هذه النفقات في جملة المشاريع التي تهدف إلى تقليل ضغط الطلب الإجتماعي على الخدمات الأساسية كالصحة والتعليم، والأمن على سبيل المثال بالإضافة إلى تهيئة المناخ الإقتصادي وتطوير الهياكل القاعدية الإقتصادية والإجتماعية.

وعلى خلاف نفقات التسيير فنفقات التجهيز العمومي لا تنتم بطابع تكراري، وذلك لأنها تعكس السياسة الإقتصادية والمالية المتبعة من طرف الحكومة لتلبية الأهداف المسطرة.

المطلب الثاني

تصنيف المشاريع العمومية حسب تسييرها

تعتبر الجزائر إحدى هذه البلدان، التي إنتهجت بعد الإستقلال النظام المركزي سياسيا وإقتصاديا، قائم على أساس التخطيط المركزي، ولكن بعد ظهور عيوب هذا النظام، ظهرت بوادر السعي لتحقيق التنمية، والتي لا يمكن أن تكون إلا بنظام لامركزي، وهكذا زاد الإهتمام بالجماعات المحلية التي تهدف إلى تكريس وتجسيد العمل اللامركزي على المستوى التنموي من أجل تحقيق تنمية وطنية شاملة تنطلق من القاعدة وتأخذ بعين الإعتبار متطلبات وإمكانيات كل منطقة على حدى، حيث تعتمد كل من الولاية والبلدية على تحديد الحاجيات الضرورية للمواطنين في ظل الإمكانيات المادية والبشرية المتوفرة إلى جانب تحديد الغايات والأهداف التي تسعى السياسة المحلية التنمية إلى تحقيقها في كل قطاع، وهذا دون إهمال المشاركة في إبداء الآراء والإقتراحات لضمان الإختيار الأمثل.

الفرع الأول: البرامج العادية

تمثل البرامج العادية في مختلف المشاريع المدرجة في ميزانية التجهيز العمومي، ويمكن تصنيفها إلى ثلاثة أقسام بحسب الجهة المسيرة لها وهي كالتالي:
- البرامج القطاعية المركزة (PSC)¹.

¹ PSC : Programme Setoriel Centralisé.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

- البرامج القطاعية الغير ممركرة "PSD¹".

- المخططات البلدية للتنمية "PCD²".

1- البرامج القطاعي الممركر:

تتعلق بالمشاريع والتجهيزات التنموية الكبرى ذات البعد الوطني أو الجهوي التي تتطلب إمكانيات وتقنيات عالية تتعدى قدرات وإمكانيات الجماعات المحلية، فهي تسجل بإسم الإدارات الممركرة (الوزارة المعنية) أو المؤسسات العمومية الموضوعة تحت وصايتهم وكذا المؤسسات التي تتمتع بالإستقلال المالي والإدارات المتخصصة كمراكز البحث والتطوير ويشرف عليها الوزير المعني لضمان السير الحسن والفعال، وتمول هذه المشاريع من ميزانية التجهيز العمومي حسب نوع البرنامج لأنها برامج قطاعية.

2- البرامج القطاعي الغير ممركر:

الهدف من هذه المشاريع هو تحديد أهداف التوازنات القطاعية في مختلف المجالات الإقتصادية والإجتماعية عبر مختلف أقاليم الوطن، ويشرف على هذه المشاريع الوزارات المعنية بالقطاع وتسجل مشاريع البرامج القطاعية الغير ممركرة بإسم الوالي الذي يسهر على تسيير هذه البرامج الواقعة في حدود ونطاق إختصاصه، كما يجب أن يكون البرنامج الوطني للتنمية إطار مرجعي لأهداف وتوجهات هذه المشاريع، وقد عرفتها المادة 16 من المرسوم 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز: "تخص البرامج القطاعية الغير ممركرة برامج التجهيز المسجلة بإسم الوالي والتي تبلغ رخصة برنامجها حسب كل قطاع فرعي من القائمة بموجب مقرر برنامج من وزير المالية طبقا لبرامج التجهيز التي إعتمدها الحكومة".

وتمول هذه المشاريع من ميزانية التجهيز العمومي كذلك كما تجدر الإشارة إلى أن إختيار هذه المشاريع يتم وفق حاجيات أفراد الإقليم المعني بها.

3- المخطط البلدي للتنمية:

هو أحد البرامج التنموية للدولة له حصة معتبرة في ميزانية التجهيز العمومي، فالمخططات البلدية للتنمية تتركس لامركزية التسيير، وبعد الأكثر إستعمالا مند سنة 1974، وتمس هذه البرامج مباشرة البلدية من حيث التخطيط والإختيار وملائمة المشاريع المقترحة مع حاجات المواطنين على مستوى الإقليم المحلي وذلك عن طريق إشراك المجتمع المحلي في التنمية الجوارية، عرفها المرسوم 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز في المادة 20 على أنه: "يخضع برنامج التجهيز العمومي التابع لمخططات البلدية للتنمية لرخصة برنامج شاملة حسب الولاية يبلغها الوزير المكلف بالمالية بعد التشاور مع الوزير المكلف بالجماعات المحلية، ويتمحور هذا البرنامج حول الأعمال ذات الأولوية ومنها على الخصوص التزويد بالمياه الصالحة

¹ - PSD : Programme Setoriel Déconcentré

² - PCD: Plan Communal de Développement.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

للشرب والتطهير وشبكات الطرق وفك العزلة"، كما يتميز هذا البرنامج أساسا عن باقي البرامج ذات البعد الوطني للتنمية بمايلي¹:

- مرونة العمليات المسجلة إستجابة لإحتياجات تجهيز البلديات التي تواجه بدورها الإحتياجات الضرورية للمواطنين.

- إقليمية البرامج على مستوى البلدية كجماعة محلية وكقاعدة أساسية للدولة في التنمية.

- البعد الجوّاري على عكس باقي البرامج ذات البعد الوطني، فالقيام بمشاريع على مستوى البلدية من شأنه تلبية حاجيات المواطنين على المستوى المحلي بفعالية أكثر.

إنّ تمويل هذه البرامج يعتمد على عدة أشكال، فإمّا أن تكون على شكل تمويل ذاتي عن طريق الموارد المالية للجماعات المحلية، أو تمويل نهائي للدولة أو إعانات.، وهذا ما يستوجب على الجماعات الإقليمية إدماج وتشجيع المبادرات الخاصة ودعمها لغرض تنويع مصادر تمويل تميّتها، كما عليها التكفل والإهتمام بالتنمية الحضرية وتحسين الإقتصاد المحلي، والسهر على عمل السلطات العمومية في مجال التنمية وإشراك المواطن في عملية الإختيار وصنع القرار، كون مشاركة البلدية في التخطيط يشمل جميع القطاعات، ويعتبر الوسيلة المثلى للتهيئة العمرانية، ويعد بالتنسيق مع البرامج الوطنية الأخرى للتنمية، لتحقيق التنمية الوطنية الشاملة والتوازن الجهوي في التنمية.

الفرع الثاني: البرامج الغير عادية

يقصد بالبرامج الغير عادية تلك المشاريع والتجهيزات العمومية التي ترد مخصصاتها خارج ميزانية التجهيز العمومي، فهي بذلك تشكل أحد الإستثناءات على مبدأ وحدة وشمولية الميزانية العامة، وتنقسم مشاريع البرامج الغير عادية إلى مشاريع عمومية تدخل ضمن أحد حسابات التخصيص الخاص ومشاريع عمومية تنطوي ضمن أحد الميزانيات الملحقة بالنسبة لإستثمارات المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والتي لها إستقلالية مالية.

1- حسابات التخصيص الخاص:

تعد حسابات التخصيص الخاص أحد الحسابات الخاصة بالجزينة² من بين العناصر التي يقوم عليها النظام الموازناقي للدول الحديثة، ظهرت لأول مرة في فرنسا كإستثناء لمبدأ شمولية وسنوية الميزانية نظرا

¹ - ملتقيات رؤساء المجالس الشعبية البلدية المنبثقة عن الإنتخابات المحلية ل 10 أكتوبر 2002، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، جافهي 2003، ص 78.

² - حدد قانون المالية في الجزائر لسنة 1966 أربعة أصناف من حسابات الخاصة بالجزينة وهي:

- الحسابات التجارية.

- حسابات التخصيص الخاص.

- حسابات التسبيقات.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

لطبيعة الإيرادات والنفقات التي تتضمنها، هكذا أفلتت هذه الحسابات من رقابة البرلمان ومن وجود إبطار قانوني يحكمها، حيث كانت تدرج خارج الوثيقة التقديرية للميزانية العامة، ولكن فيما بعد إزدادت أهمية، سواء من حيث العدد أو من حيث المبالغ التي تحتويها لتصبح شبه ميزانية وأداة مفضلة لتنفيذ السياسات العمومية الأمر الذي جعل من الضروري إخضاعها لقواعد قانونية وهذا ما أقره قانون 17-84 والمتعلق بقوانين المالية في الجزائر.

تدرج في حسابات التخصيص الخاص العمليات الممولة بواسطة الموارد الخاصة على إثر إصدار حكم في قانون المالية¹، وفي هذه الحالة يعتبر تخصيص الموارد أمرا عاديا بخلاف قاعدة عدم تخصيص الإيرادات في الميزانية العامة، كما أنه لا ينبغي أن يتجاوز مجموع النفقات مجموع الإيرادات في حساب التخصيص الخاص بإستثناء ما قدر مسبقا من طرف قانون المالية وفي حدود المبلغ المسموح به²، وفي الحالة التي يسجل فيها حساب التخصيص الخاص حالة من عدم التوازن في نهاية السنة المالية يكون الفارق موضوع نقل جديد في نفس هذا الحساب بالنسبة للسنة المالية التالية، وهذا يجعل من حسابات التخصيص الخاص تقلت من قاعدة سنوية الميزانية العامة، وأما اذا حدثت حالة عدم التوازن خلال السنة فإنه يعالج بإحدى الطريقتين :

- إذا تجاوزت الإيرادات التقديرات يمكن رفع الإعتمادات في حدود الفائض.
- وأما إذا كانت الإيرادات أدنى من التقديرات يمكن الترخيص بفتح مكشوف في الحدود المنصوص عليها في قانون المالية³.

وكما تم التطرق إليه سابقا، فإن هذه الحسابات تعتبر إستثناء لقاعدة عدم تخصيص الإيرادات لذلك يتم اللجوء إليها في ظروف إستثنائية ولتحقيق أهداف وغايات معينة، فخلال فترة السبعينات وبداية الثمانيات التي تميزت بالمخططات الكبرى، المخطط الثلاثي، المخطط الرباعي الأول والثاني حيث كانت ميزانية التجهيز والإستثمار العمومي الأداة المفضلة لتنفيذ السياسات العمومية، وبالتالي فإن اللجوء إلى حسابات التخصيص الخاص كان يتم بصفة إستثنائية من أجل تحقيق عمليات معينة لا تدخل في

- حسابات القروض.

وأضافت المادة 48 في الفقرة الثانية من قانون 17/84 صنفا خامسا وهو:

- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية، ولكن بالرغم من تنوع هذه الحسابات يبقى صنف حسابات التخصيص الخاص الصنف الأكثر استخداما خاصة في مجال المشاريع العمومية.

¹- المادة 56 من قانون قانون 17-84، مرجع سبق ذكره.

²- المادة 57، نفس المرجع السابق.

³- لعارة جمال، علاقة الحسابات الخاصة للخزينة بالميزانية العامة للدولة في الجزائر، مجلة العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير ، العدد الرابع،

2005، ص 101.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

غالب الأحيان في إبطار تنفيذ السياسات العمومية الكبرى التي كانت تنفذ عن طريق المخططات التنموية الكبرى.

أما مع نهاية فترة الثمانينات وبداية التسعينات زادت الدولة من حسابات التخصيص الخاص حيث بلغ عددها سنة 1988 ثمانية حسابات، وهذا في ظل الإصلاحات التي باشرتها الدولة في جميع المجالات والقطاعات في إبطار تغير الدولة لتوجهاتها الإقتصادية من خلال الإنتقال من الإقتصاد الموجه إلى الإقتصاد الحر أو ما يعرف بإقتصاد السوق.

ومن بين الحسابات المفتوحة خلال هذا الفترة نذكر:

- 302.049: الصندوق الوطني لتطوير الزراعة¹.

- 302.049: حساب خاص لدعم تشغيل الشباب².

- 302.063: الصندوق الوطني لتطهير المؤسسات العمومية³.

- 302.062: تخفيضات في معدل الفائدة على الإستثمارات⁴.

- 302.064: الإعتمادات المقدمة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري⁵.

ومع شروع الجزائر في سياسة التعديل الهيكلي تحت إشراف صندوق النقد الدولي خلال الفترة الممتدة من سنة 1994 إلى سنة 1998 كسياسة تخفيض حجم الإنفاق العمومي على المشاريع العمومية من خلال ميزانية التجهيز والإستثمار العمومي لتحقيق التوازنات الإقتصادية الكبرى، لكن في الحقيقة هذا التخفيض في ميزانية الإستثمار العمومي صاحبه زيادة معتبرة في عدد حسابات التخصيص الخاص والتي أصبحت الوسيلة المثلى للدولة لتحقيق سياستها الإقتصادية والإجتماعية بعيدا عن إجراءات الميزانية العامة، ومن بين أهم حسابات التخصيص الخاص المفتوحة خلال هذا الفترة نذكر:

- 302.085: صندوق التنمية الإجتماعية⁶.

- 302.087: الصندوق الوطني لمساعدة تشغيل الشباب⁷.

وما يلاحظ أن أغلب الحسابات التي تم فتحها خلال هذه الفترة هي حسابات لمشاريع ذات طابع إجتماعي كحالة من الدولة لتقليص حجم الآثار الناجمة عن سياسة التعديل الهيكلي.

¹ - المادة 198، قانون 20-87، المؤرخ في 23 ديسمبر 1987، والمتضمن قانون المالية السنوي لسنة 1988، الجريدة الرسمية رقم 54.

² - المادة 195، من نفس المرجع السابق.

³ - المادة 79 و143، قانون 36-90، المؤرخ في 31 ديسمبر 1990، والمتضمن قانون المالية السنوي لسنة 1991، الجريدة الرسمية رقم 57.

⁴ - المادة 149، نفس المرجع السابق.

⁵ - المادة 187، قانون 25-91، والمؤرخ في 18 ديسمبر 1991، والمتضمن قانون المالية السنوي لسنة 1992، الجريدة الرسمية رقم 70.

⁶ - المادة 196، الأمر رقم 27-95 المؤرخ في 30 ديسمبر 1995، والمتضمن قانون المالية السنوي لسنة 1996، الجريدة الرسمية رقم 82.

⁷ - المادة 16، الأمر رقم 96-14، المؤرخ في 24 جوان 1996، والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1996.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

وفي سنة 2000 تم إنشاء أحد أهم حسابات التخصيص الخاص تحت رقم 302.103 بعنوان صندوق ضبط الموارد ويقيد في هذا الحساب ما يلي¹:

❖ في باب الإيرادات:

- فائض قيمة الناتج عن مستوى إيرادات الجباية البترولية التي تفوق تقديرات قانون المالية.
- تسبيقات بنك الجزائر الموجهة للتسيير للنشط للمديونية الخارجية.
- أي إيرادات أخرى مرتبطة بسير الصندوق.

❖ في باب النفقات:

- تعويض ناقص القيمة الناتجة عن مستوى إيرادات الجباية البترولية يقل عن تقديرات قانون المالية.

- الحد من المديونية العمومية.

وزير المالية هو الأمر بالصرف الرئيسي لهذا الحساب.

ومع بداية الألفية الثالثة شهدت الجزائر راحة مالية معتبرة في ظل تحقيق عوائد فائض الميزان التجاري نتيجة إرتفاع مداخيل المحروقات، وهذا ما شجع الحكومة على إنتهاج سياسة إنفاقية توسعية من أجل تحقيق الإنتعاش الإقتصادي وتحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية، حيث أصبح كل مخطط يعده أي قطاع وزاري يخص برنامج معين يعتبر سبب كافي لفتح حساب تخصيص خاص مرتبط ببرنامج²، وهذا ما أعطى مفهوما جديدا لحسابات التخصيص الخاص بإدماج مفهوم البرنامج المحدد بالأهداف، الآجال والوسائل³، فإنتقلت حسابات التخصيص الخاص من مجرد إستثناء على الميزانية لتصبح الأداة المفضلة للمسؤولين لتنفيذ السياسات العمومية حتى أصبحت قوانين المالية السنوية والتكميلية مثقلة بحسابات التخصيص الخاص في مختلف المجالات حتى أصبحت تنافس الميزانية العامة للدولة من حيث حجم المبالغ المدرجة فيها وهذا ما جعل وزارة المالية الجزائرية تراجع عدد حسابات التخصيص الخاص سنة 2013 لتستقر عند 67 حساب تخصيص الخاص بدل 75 حساب سابقا بعد إلغاء ودمج مجموعة من الصناديق التي كانت تشكل مجموعة من هذه الحسابات، وخلال سنة 2014 تم إستحداث بعض حسابات التخصيص التي تراها الدولة ضرورية لتحقيق أهداف معينة أهمها:

¹ بوفليج نبيل، صندوق ضبط الموارد في الجزائر أداة لضبط وتعديل الميزانية العامة في الجزائر، مجلة شمال إفريقيا، العدد الأول، 2004 مخبر

العولمة واقتصاديات شمال أفريقيا، جامعة حسنية بن بوعلى شلف، ص 243.

² - أمزال فاتح، نظام حسابات التخصيص الخاص في الجزائر، دار بلقيس، الدار البيضاء الجزائر، ص75،

³ - راجح محمدي وطلبة المدرسة الوطنية للإدارة، حسابات التخصيص الخاص " أهمية وحدود في إطار تنفيذ السياسات العمومية"، حلقة دراسية، المدرسة الوطنية للإدارة، السنة الجامعية 2004-2005، ص 18.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

- 302.141: الصندوق الوطني لتحضير وتنظيم مهرجان قسنطينة عاصمة الثقافة العربية 2015¹.
ويقيد في هذا الحساب وفق ماجاء به قانون المالية السنوي لسنة 2014 مايلى:

❖ في باب الإيرادات:

- مخصصات ميزانية الدولة.
- المساهمة المحتملة من الجماعات المحلية.
- مساهمة المنظمات الوطنية.
- الهبات والوصايا.
- جميع الإيرادات الأخرى المتصلة بتنظيم التظاهرة وسيرها.
- إسترداد التسبيقات. إيرادات أخرى غير محددة.

❖ في باب النفقات:

- النفقات المتصلة بتحضير وتنظيم تظاهرة قسنطينة عاصمة الثقافة العربية 2015.
- نفقات التسيير.
- مخصصات للمؤسسات تحت الوصاية بمقرر رمز الوزير المكلف بالثقافة بعنوان النفقات المتصلة بالعمليات النعھودة إليها ونفقات التسيير المرتبطة بتنفيذ العمليات المذكورة أعلاه.
- نفقات الأشغال والتأهيل والترميم وإعادة الإعتبار وتجهيز المساحات المخصصة لمهام اللجنة التنفيذية وسيرها.
- يعتبر الوزير المكلف بالثقافة هو الأمر بالصرف الرئيسي لهذا الحساب حيث يسهر على تنفيذ جميع المشاريع التي تدخل ضمن هذا الحساب.
- ويتم تسيير عمليات تنفيذ المشاريع التي تدخل ضمن حسابات التخصيص الخاص بنفس صيغة تسيير ميزانية التجهيز والإستثمار العمومي (PSC، PSD، PCD).

2- مشاريع الميزانيات الملحقه والمستقلة:

تجيز المادة 44 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية أن تكون موضوع ميزانيات الملحقه، العمليات المالية لمصالح الدولة التي لم يصف عليها القانون الشخصية المعنوية والتي يهدف نشاطها أساسا إلى إنتاج بعض السلع والخدمات المدفوعة الثمن من أجل ضمان حسن سير بعض المرافق ذات النشاط

¹ - المادة 89، قانون المالية السنوي 2014، المؤرخ في 08 صفر عام 1435هـ الموافق ل 31 ديسمبر 2013م، الجريدة الرسمية العدد 68، ص 43.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

الصناعي أو التجاري، حيث توضع لهذه المرافق ميزانيات مستقلة تشمل على إيراداتها وتلحق بمزانية الدولة، وفي هذه الحالة لا يعدو الأمر أن يكون سوى إعطاء الشخصية المالية المستقلة للمرافق العام وليس الشخصية الاعتبارية المستقلة.

ويرجع سبب رصد الميزانيات الملحقة بالمزانية العامة للدولة إلى رغبة بعض المرافق العامة تطبيق القواعد المتعلقة بقواعد القطاع الخاص بدلا من القواعد الحكومية التي تتسم بالتعقيد والجمود، وكذلك إلى الرغبة في معرفة مدى ربحية المرفق بمقارنة نفقاته مع إيراداته، وبالنسبة لقواعد الميزانيات الملحقة فإنه يسري عليها ما يسري على الميزانية العامة للدولة خاصة بالنسبة لإعتماد السلطة التشريعية لها¹، ففي حالة تحقيق هذا النوع من الميزانيات لفوائض فإنه يعود للدولة، أما في حالة تحقيق عجز فإن الدولة تقوم بتغطية هذا العجز عن طريق موازنتها العامة، كما يمكن لهذه الهيئات إنجاز مشاريع عمومية أو الدخول في شراكة مع الغير بالتنسيق مع وزير القطاع المسؤول عليها، ويعود آخر ظهور للميزانيات الملحقة في قانون المالية الجزائري إلى سنة 2002 والمتعلق بالميزانية الملحقة للبريد والمواصلات².

بالإضافة إلى هذه الأنواع من المشاريع العمومية نجد مشاريع عمومية لا ترد في الميزانية العامة للدولة ولا في حسابات التخصيص الخاص، وتمثل هذه المشاريع العمومية في نفقات الإستثمار والتجهيز ذات الطابع المحلي الإقليمي التي تقوم بها الجماعات المحلية (البلدية والولاية) والتي تتمتع بالإستقلال المالي والإداري (ميزانية مستقلة عن ميزانية العامة للدولة)، ويمكن لهذه الجماعات أن تؤسس فيما بينها مشاريع ومؤسسات مشتركة تحقق لها النفع العام، وتمثل أرباح وفوائد هذه المشاريع والمؤسسات إيرادات هامة للجماعات المحلية تمكنها من تغطية نفقات تسييرها وتجهيزها، وقد ترى الدولة ضرورة توفير حد أدنى من الخدمات العامة لجميع المواطنين في جميع مناطق الدولة، في حالة عجز السلطات المحلية عن توفير هذا الحد الضروري نتيجة لضعف موارد الجماعات المحلية³، وهذا ضمن المشاريع التي تم التطرق لها سابقا (ميزانية التجهيز والإستثمار العمومي، حسابات التخصيص الخاص والميزانيات الملحقة سابقا).

وفي سياق هذا يمكن إنجاز مختلف أنماط وأشكال المشاريع العمومية في الجزائر من خلال الشكل التالي:

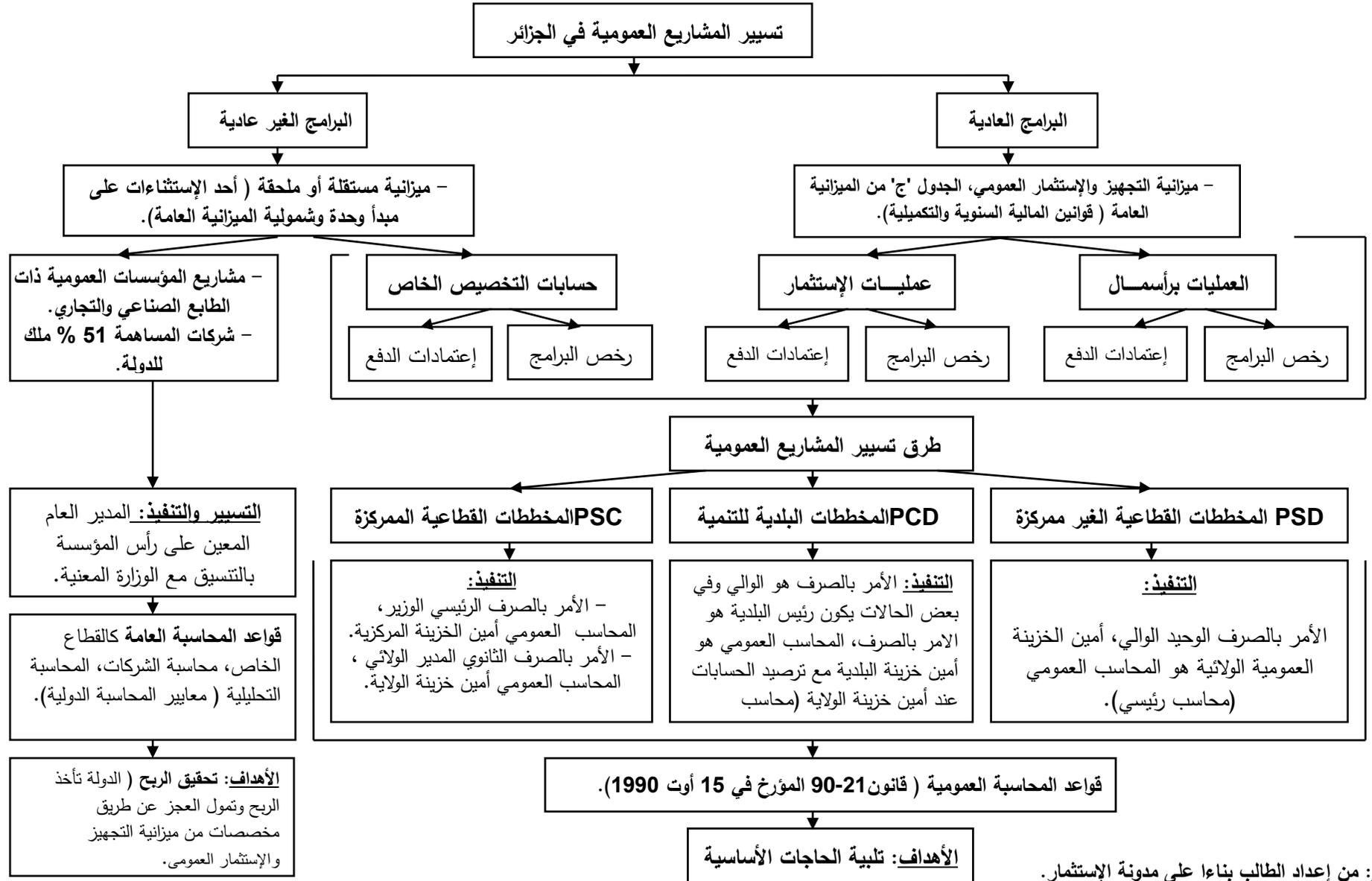
¹ - محرز محمد عباس، إقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، الطبعة الثالثة، 2008، ص 332.

² - قانون رقم 01-21 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001، والمتضمن قانون المالية لسنة 2002.

³ - رياض الشيخ، المالية العامة " دراسة الإقتصاد العام"، مطبعة الدجوي، القاهرة، 1989، ص 149.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

شكل رقم (2-1): تسيير أنواع المشاريع العمومية في الجزائر



الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

المطلب الثالث

نظام تسيير نفقات التجهيز والإستثمار العمومي

يقوم نظام تسيير وتنفيذ نفقات التجهيز والإستثمار العمومي على أساس مجموعة من النظم والقواعد المحاسبية نذكرها فيما يلي:

الفرع الأول: مدونة حسابات الخزينة ونظام تسييرها (المخطط المحاسبي للدولة)

يخضع التقييد المحاسبي للعمليات المالية الخاصة بالأموال العمومية من حيث جوانبه التقنية إلى مدونة حسابات الخزينة الصادرة في التعلية العامة لوزارة المالية سنة 1967، والتي خضعت لعدة تعديلات من أجل تكييفها مع المتغيرات الإقتصادية وكذا المتطلبات الجديدة للنشاط المالي والمحاسبي للدولة، بالإضافة إلى مجموعة أخرى من التعليمات والمناشر الوزارية، وهذا ما يجعل النظام المحاسبي للدولة يركز على جانبين في النظام المحاسبي، جانب قانوني، وجانب محاسبي تقني يتمثل في مدونة الخزينة أو ما يعرف بحاسبة الخزينة.

1- الجانب القانوني لحاسبة الخزينة العمومية:

هي مجموعة النصوص القانونية من تعليمات ومناشر تصدرها المديرية العامة للمحاسبة التابعة لوزارة المالية بصفة منفردة أو بالتنسيق مع المديرات والهيئات الرسمية الأخرى في إطار التنظيم المحاسبي والتي تعمل على إظهار الشروط الموضوعية والملائمة لتنفيذ الميزانية العامة، وكذا تحديد المسؤوليات والمهام لأعوان تنفيذ الميزانية والرقابة على أموال الدولة ومن أهم هذه القوانين والتعليمات:

- القانون رقم 21-90 المؤرخ في 15-08-1990 والمتعلق بالحاسبة العمومية.
- قانون رقم 17-84 المؤرخ في 07-07-1984، والمتعلق بقوانين المالية.
- المرسوم التنفيذي رقم 312-91 المؤرخ في 17-09-1997 والمحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون.

2- الجانب التقني محاسبة الدولة (محاسبة الخزينة العمومية):

تقوم محاسبة الدولة على ترصيد مختلف الإيرادات والنفقات العامة بأنواعها (نفقات التسيير و نفقات التجهيز والإستثمار العمومي) والمتعلقة بعمليات الميزانية العامة للدولة، ميزانيات الجماعات المحلية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الحسابات الخاصة بالخزينة، بالإضافة إلى تحديد نتيجة تنفيذ مختلف الميزانيات والحسابات الخاصة بالخزينة وتحديد حقوق وديون الدولة لإعطاء صورة حقيقة عن الوضعية المالية للدولة.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

- ويقوم نظام المخطط المحاسبي للدولة على مجموعة من الحسابات تتركز على مبدأ القيد المزدوج شأنه شأن النظام المالي المحاسبي بالنسبة لمالية القطاع الخاص، وتمثل هذه الحسابات فيما يلي¹:
- الصندوق والحفاظة (Caisse et Portefelle).
 - عمليات الميزانية (Operations budgétaires).
 - عمليات الخزينة (Operations du trésor).
 - المتعاملون (Correspondants).
 - عمليات الترتيب (Operations à classer).
 - النتيجة (Résultats).
 - الديون المضمونة من طرف الدولة (Dette garantie par l'Etat).
 - الإيرادات المختلفة للدولة (Créances de l'etat).

وتقوم وظيفة هذه الحسابات على ترصيد مختلف العمليات المالية للدولة من خروج ودخول للأموال (النفقات والإيرادات العامة) والسندات الحكومية على مستوى الخزينة العمومية في كل ولاية على أن تجمع وترصد على مستوى إحدى المديريات المحاسبية على مستوى وزارة المالية (العون المحاسبي المركزي ACCT)، أما بالنسبة للمشاريع الإستثمارية العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري فهي على عكس المشاريع العمومية الإجتماعية فتسري عليها قواعد وتقنيات المخطط المحاسبي والمالي (SCF).

الفرع الثاني: نظام رخص البرامج واعتمادات الدفع

تخضع عمليات تحضير وتنفيذ نفقات التجهيز العمومي لنفس قواعد المالية والمحاسبة العمومية، غير أنها تمتاز ببعض الخصوصيات التي تميزها عن نفقات التسيير لاسيما على مستوى مرحلة الإلتزام حيث يسمح بالإلتزام بعد إعتقاد رخص البرامج بحيث لا يمكن إلا بعد الترخيص بإعتمادات الدفع.

1- رخص البرامج:

تعرف رخص البرامج على أنها الحد الأعلى للنفقات التي يؤذن للآمرين بالصرف بالإلتزام بها في تنفيذ المشاريع والتجهيزات العمومية²، وتبقى صالحة دون تحديد لمدتها إلى حين غلق العملية عند إنتهاء الأشغال وتسليم المشروع، وعلى هذا الأساس تعتبر رخص البرامج ترخيص بالإلتزام في حدود سقف محدد.

وتتميز رخص البرامج بكونها:

¹- Ministère des Finaaces، Direction Generale de Comptabilite، Direction de la Reglimentation de l'Execution Comptable des Budgets، Nomenclature des Comptes du Trésor، 2009، P 09.

²- Ministère Des Finances ،Direction Générale du Budget ،Manuel du Controle des Depenses Engagées ،2007 ،P 41.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

- تبقى قائمة وصالحة دون تحديد لمدتها وتعتبر هذه الخصوصية مساسا بأحد أهم مبادئ الميزانية وهو مبدأ السنوية، حيث تتميز رخص البرامج بطابعها المتعدد السنوات كما يمكن مراجعتها عدة مرات في حالة التغير في المستوى العام لأسعار المواد وتكاليف الإنجاز نتيجة التضخم أو زيادة أجور العمال أو ظهور أشغال جديدة مرتبطة بالمشروع نفسه.
- بعد اعتماد قانون المالية من طرف البرلمان يتم تبليغ رخص البرامج حسب كل قطاع فرعي من طرف وزير المالية إلى الجهة المختصة بالتنفيذ (وزير، والي، مدير تنفيذي...) بواسطة مقررر يحتوي على المحتوي المادي لكل مشروع.
- يمكن أن يكون محتوي مقرر البرامج حسب الحالة: مقرر تسجيل، مقرر إعادة تقييم، مقرر خفض القيمة، تغيير مواصفات المشروع أو مقرر تغيير هيكله التكلفة.
- مقرر التسجيل، إعادة التقييم ومقرر خفض القيمة يتعلق بالجانب المالي لرخصة البرنامج وتعد هذه المقررات من إختصاص وزير المالية، أما مقرر تغيير المواصفات ومقرر تغيير هيكله التكلفة فهي تتعلق بالجانب التقني للمشروع ولا تمس مبلغ رخصة البرنامج وتعد من إختصاص المسير (الأمير بالصرف) الوالي أو الوزير.
- تعتمد رخص البرامج على مدونة الإستثمار في تسجيلها وتبويبها بطريقة تسهل عملية تتبع كل قطاع.

2- إعتادات الدفع:

- تمثل إعتادات الدفع المالية السنوية التي تمكن الأمر بالصرف صرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الإلتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج المطبقة، فبعد اعتماد رخص البرامج ضمن قانون المالية يجب تسجيل إعتادات الدفع اللازمة لتسديد الأعمال المنجزة حيث لا يتم الأمر بالدفع إلا بعد التأكد من تأدية الخدمة وفق قواعد المحاسبة العمومية
- و يرخص بإعتادات الدفع سنويا حسب القطاعات، وعلى عكس البرامج فهي تخضع لمبدأ السنوية وتلغى في آخر السنة إن لم يتم إستعمالها، لكن منذ سنة 2006 لا يتم إلغاء إعتادات الدفع في آخر السنة إذا لم يتم إستعمالها.
- وفي هذا الإطار توضع الإعتادات المفتوحة بموجب قانون المالية تحت تصرف الأمرين بالصرف المعنيين بتنفيذ العمليات المخططة بموجب مقرر صادر عن وزير المالية.

الفرع الثالث: مدونة الإستثمار والتميز

- يتم تخصيص إعتادات الدفع وتوزيعها حسب الحالات على الفصول أو القطاعات التي تتضمن النفقات حسب طبيعتها أو غرض إستعمالها وفقا لمدونات تحدد عن طريق التنظيم.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

- إن نظام رخص البرامج وإعتمادات الدفع نظام قائم على مدونة الإستثمارات، ذلك أن إعتمادها ضمن قانون المالية السنوي بحسب توزيع القطاعات الإقتصادية والإجتماعية على أن يتولى الآمرين بالصرف توزيعها على مختلف القطاعات الفرعية والمواد وفقا لمدونات يحددها التنظيم، حيث تهدف هذه المدونات من خلال هيكلتها إلى التنسيق بين البرامج الإنمائية والأهداف المسطرة كما تسمح كذلك بمتابعة تنفيذ مختلف المشاريع العمومية، ونجد مدونة الإستثمارات محددة من خلال التعلية رقم 21 جانفي 1998 الصادرة عن وزارة المالية والمتعلقة بإجراءات تنفيذ نفقات التجهيز العمومي حيث تصنف هذه المدونة نفقات التجهيز والإستثمار العمومي وفق "09" قطاعات تظهر في الجدول (ج) من الميزانية العامة للدولة وكل قطاع يصنف وفق أربع مستويات كما يلي¹:

1- تبويب المشاريع في ميزانية التجهيز والإستثمار العمومي:

1- 1 القطاع²:

يكون ذو نشاط واسع أو وظيفة إقتصادية شاملة على مستوى الإقتصاد الوطني، وعددها 09 كما سبق ذكرها سابقا.

1- 2 القطاع الفرعي:

يقسم القطاع إلى عدة قطاعات فرعية أو برامج تابعة لأحد القطاعات التسعة.

1- 3 الفصل:

يمثل الوحدة الأساسية التي تصنف على أساسها الإستثمارات والتجهيزات العمومية وهو أحد مجتوى القطاع الفرعي أو البرنامج، ويتم ترميز كل فصل ب03 أرقام في مدونة الإستثمارات.

1- 4 المادة:

يتم تصنيف المادة لنفس الفصل حسب طبيعتها أو غايتها، بحيث يتم إرفاق هذا التصنيف من الإستثمار العمومي من قبل القطاع، القطاع الفرعي، الفصل، المادة، كما تبين المدونة نوع البرنامج الإنمائي الذي ينسب إليه كل فصل مما يسمح بتحديد الجهة المختصة عن تنفيذ وتسيير هذا المشروع.

¹- Ministère des Finance، Secrétaire D'état au Plan، Circulaire Interministérielle N° 21.SEP.BCP.CIR du 20 mai 1974 relative Aux investissement du Ile Plan Quadriennal، P 05.

²- أنظر الملحق (2-3) والذي يشكل توزيع الإعتمادات السنوية ورخص البرامج لميزانية التجهيز العمومي لسنة 2014، ص 241.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

الجدول رقم (2-1): تصنيف بعض عمليات القطاع الخامس في ميزانية التجهيز والإستثمار العمومي: " المنشآت القاعدية الإقتصادية والإدارية".

المادة	الفصل	القطاع الفرعي	القطاع
الدراسات.	514: الميترو.	51: المنشآت القاعدية السكك الحديدية.	القطاع: "05" المنشآت القاعدية الإقتصادية والإدارية
البناء والهندسة.	516: ترامواي.		
الأشغال العمومية.	523: السكك الحديدية.	52: المنشآت القاعدية الطرق.	
...	511: الدراسات العامة.		
...	521: الطرق الوطنية.		
...	522: الطرق الولائية.		
...	528: الطرق السريعة.		
أخرى.	531: صيانة الطرق الوطنية. 534: صيانة الطرق الولائية.	53: الموانئ	
	524: الموانئ. 532: صيانة الموانئ والأنشطة البحرية.		

Source: Direction de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, Wilaya de Tlemcen, Nomenclature des Investissements Publics PSD et PCD, P 04.

2- نظام الترميز في ميزانية التجهيز والإستثمار العمومي:

من أجل ضمان التسيير الجيد والفعال لمشاريع ميزانية التجهيز والإستثمار العمومي وكذلك المشاريع المدرجة في حسابات التخصيص الخاص فإنه يعتمد نظام التشفير أو الترميز الذي ينسب إلى كل مسير، كما ينسب رمز لكل عملية حسب نوع البرنامج الإنمائي الذي تنتمي إليه العملية.

- **رمز المسير المعني بتنفيذ البرنامج:** ينسب لكل أمر بالصرف مسؤول عن تنفيذ ميزانية التجهيز والإستثمار العمومي للدولة رمز مكون من 06 أرقام: هذه الرموز تكون مدونة في سجل لدى مصالح وزارة المالية، مثلا وزارة النقل يرمز لها ب: "512.000".

- **رمز العملية:** إن تبليغ العمليات للآمرين بالصرف يصدر بواسطة مقررين على مستويين مختلفين ، مستوى مقرر برنامج صادر عن وزير المالية، ومستوى مقرر عملية صادر عن المستفيد من مقرر البرنامج بالنسبة لمختلف البرامج التنموية (البرامج القطاعية الممركزة، البرامج القطاعية الغير ممركرة، المخططات البلدية للتنمية)، وعليه يكون تبليغ العمليات بواسطة مقرر يحتوي على رقمين: رقم ثابت يتعلق بالمقرر ورقم تحليلي يتعلق بالعمليات.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

1-2 إصدار المقرر:

1-1-1 مقرر البرنامج الصادر عن وزير المالية :

يكون هذا المقرر محدد بـ 10 أرقام كالتالي: الرقمين الأوليين يحددان السنة، 06 أرقام تحدد الوزارة أو الإدارة المعنية، الرقمين الأخيرين يحددان رقم الأمر أو العملية.

الجدول رقم (2-2): مثال توضيحي بعنوان البرنامج القطاعي الممركز الأول لوزارة النقل في سنة

2014

السنة	مقرر البرنامج	وزارة النقل
2014	01	512.000

المصدر: وثيقة داخلية من خزانة ولاية تلمسان عن وزارة المالية

2-1-2 مقرر العملية الصادر عن الأمر بالصرف:

بعد تبليغ مقرر البرنامج من طرف مصالح وزير المالية يباشر الأمر بالصرف بمقرر تسجيل العملية ويحتوي هذا المقرر على:

* عدد ثابت:

يتكون من 12 رقم منها 10 أرقام تتعلق برقم مقرر البرنامج الصادر عن وزير المالية، رقمين يمثل المقرر التسلسلي الصادر عن السلطة الإدارية تبعا للعمليات المنجزة من طرفها خلال السنة.

جدول رقم (2-3): العملية الثالثة لمقرر البرنامج رقم "01" الصادر عن وزير المالية للجهة المعنية

بتنفيذ البرنامج (وزير النقل).

السنة	رقم العملية	مقرر البرنامج رقم "01"	وزارة النقل
2014	03	01	512.000

المصدر: وثيقة داخلية من نفس المرجع السابق.

* عدد تحليلي:

هذا الرقم يعطى من طرف السلطة المصدرة للمقرر، ويتكون من 15 رمز بين أرقام وأحرف ترمز إلى نوع البرنامج كالتالي:

S:Spécial: (برنامج خاص)

U:Urgent: (برنامج إستعجالي)

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

(برنامج عادي): Normal: N

جدول رقم (2-4): مثال حول تشفير وترميز مشروع عمومي

العملية: 16.11.113.262.1.492.5.NK

NK	5	492	1	262.113	11	16
نوع البرنامج والفترة المعنية (برنامج دعم النمو الإقتصادي).	طبيعة التمويل (تمويل نهائي)	تعزيز المناطق الجوارية ضمن المخططات البلدية للتنمية	المادة ضمن نفس الفصل (إعادة تأهيل الأسواق الجوارية)	المسير المعني بتنفيذ العملية (والي ولاية تلمسان)	السنة المعنية 2011	العملية رقم 16 ضمن هذا البرنامج

المصدر: المقرر رقم 129 في إطار المخططات البلدية للتنمية لسنة 2011، إعادة تأهيل السوق الجوارية بدائرة سبدو، ولاية تلمسان، خزينة ولاية تلمسان، وزارة المالية الجزائرية.

- بالنسبة للرقم "5" فهو يمثل نوع التمويل في مدونة الإستثمار العمومي والذي يعتبر تمويل نهائي من الميزانية العامة للدولة، فهو رقم متغير، يتغير بحسب نوع تمويل المشروع العمومي، فمثلا الرقم "6" في مدونة الإستثمارات العمومية يرمز للتمويل المؤقت.
- الرقم "7" التمويل الذاتي والذي يكون من طرف الهيئة المعنية بالمشروع .
- الرقم "8" التمويل المختلط والتمويل الذي يتم بالشراكة سواء مع القطاع الخاص أو القطاع العام لدولة أجنبية أخرى.
- الرقم "9" يرمز للمشاريع التي تمولها الجماعات المحلية (البلدية والولاية).

المطلب الرابع

طرق إختيار المشاريع الإجتماعية في الجزائر

غالبا ما يتم تقييم وإختيار المشاريع الإجتماعية في الجزائر وفق معايير بسيطة تستجيب للظروف الراهنة والمطالب الآنية لحاجات المواطنين في ظل ضعف التخطيط والتسيير الإداري، ومن أهم الطرق والأساليب المستعملة في إختيار وتجسيد المشاريع العمومية (الإجتماعية) الغير قابلة للقياس الكمي كمشاريع الصحة والتعليم مثلا نذكر:

الفرع الأول: الإستعانة بمؤشرات التنمية البشرية

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

وفقا لهذا الأسلوب يتم طرح وإختيار المشاريع العمومية تماشيا مع عدد سكان المنطقة دون النظر إلى تكاليف أو منافع المشروع، حيث تسعى الجزائر إلى مسايرة ومواكبة المعايير الدولية في مجال خدمات البنية والهيكل القاعدية بهدف زيادة معدلات التنمية البشرية خاصة في ظل زيادة الحركات الشعبية المطالبة بتحسين الأوضاع الإجتماعية والإقتصادية، كإقامة مثلا مدرسة إبتدائية لكل 20.000 نسمة، متوسطة لكل 25.000 نسمة وثانوية لكل 33.000 نسمة، مع العلم أن هذه المعايير قابلة للتغيير وفقا للبيانات والجداول الإحصائية المتوفرة حول تصنيف الفئات العمرية (نسبة الأطفال والشباب مثلا في منطقة معينة) وهذا على ألا يزيد عدد طلاب القسم الواحد عن 30 طالبا إستنادا إلى المعيار المستخدم دوليا، وهذا لزيادة كفاءة وجودة الخدمات التعليمية، ونفس الشيء بالنسبة للمشاريع الصحية حيث قامت منظمة الصحة العالمية بتحديد معيار طبيب لكل 700 شخص بالإضافة إلى تحديد عدد المراكز والمستشفيات الصحية بما يتماشى وعدد السكان في منطقة معينة¹.

وبالرغم من أن هذه المعايير تعتبر أحد أهم الطرق والأساليب التي تتبناها الجزائر في عملية إختيار وتجسيد مشاريع البنية التحتية ذات الطابع التنموي إلى أنها لم تصل إلى تحقيق الأهداف الإقتصادية المسطرة لعدة أسباب أهمها ضعف وعدم شفافية المعلومات والبيانات الإحصائية المعتمدة بالإضافة إلى تأثير القرار السياسي على القرار الإقتصادي مما يؤدي إلى عدم سلامة التقييم.

الفرع الثاني: القرارات السياسية والإدارية

أحيانا يتم اللجوء إلى القرارات الإدارية والسياسية في إتخاذ قرارات إنشاء المشاريع العمومية في الجزائر قبل الإطلاع على نتائج مختلف دراسات الجدوى القبلية وهو ما يعني إهمال الدراسات المسبقة لنضج المشروع، وذلك للإستجابة للحركات والإحتجاجات الشعبية المتزايدة والمطالبة بتحسين الأوضاع الإجتماعية والإقتصادية كتوفير مناصب الشغل والسكن خاصة في ظل الظروف والأوضاع السياسية الراهنة التي تمر بها المنطقة العربية وهو ما عرف في الأوساط الجزائرية " بسياسة البريكولاج لإمتصاص غضب البطالين" من خلال زيادة أشغال المنفعة العامة ذات الإستعمال المكثف لليد العاملة والتي أخذت حيزا كبيرا مند بداية تطبيقها سنة 1997 بهدف معالجة البطالة وسط الشباب² كمشاريع تهيئة المنظر العام للمدن من خلال إعادة تجديد الأرصفة وتكليفها المرتفعة على خزينة الدولة بالإضافة إلى فتح أبواب البنوك لتمويل مشاريع غير مدروسة بالنسبة للشباب البطل ذات إحتلالات نجاح ضعيفة، وهذا تحت صيغ ومسميات عديدة وبأموال ضخمة حيث أن أغلبية المستفيدين من التدعيم خاصة بالعناد ليس له مخطط

¹ - خلف حسين علي الدلمي، تخطيط الخدمات المجتمعية والبنية التحتية " أسس- معايير- تقنيات"، الطبعة الأولى، 2009، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص 97 و155.

² - براق محمد، بوسبعين تسعديت، مداخلة بعنوان أسباب إنتشار البطالة وإجراءات مواجهتها في الجزائر، ملتقى دولي حول إستراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة، كلية العلوم الفقتصادية، جامعة المسيلة، نوفمبر 2011.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

لإستغلاله، فالأحكام والقرارات الإدارية والسياسية غالبا ما تكون تقديرية ومختلفة من حكومة إلى حكومة ومن إدارة إلى إدارة نتيجة البيروقراطية التي تميز الإدارة الجزائرية وضعف مستوى وكفاءة القائمين عليها، وبالتالي لن تعطي نفس النتائج والأهداف المسطرة إلا إذا أعيد تقييمها على أساس إقتصادي بواسطة مختصين في إيطار المردودية الإقتصادية والإجتماعية الوطنية لصالح النفع العام.

المطلب الخامس

المعايير الكمية المستخدمة في تقييم وإختيار المشاريع العمومية في الجزائر

تشغل المشاريع الإستثمارية العمومية في الجزائر حيزا معتبرا في حجم الإستثمار الكلي بحث تساهم بنسبة لا يستهان بها في حجم الناتج الوطني رغم التحولات الإقتصادية التي عرفتها الجزائر وبرامج الخوصصة التي طبقت على مؤسسات القطاع العام منذ ما يزيد عن عقدين من الزمن، إلا أن المشاريع العمومية في الجزائر تواجه عدة صعوبات جعلتها محل العديد من الإنتقادات خاصة فيما يخص الدراسات القبلية لهذه المشاريع وظروف إختيارها التي يغلب عليها القرار السياسي على القرار الإقتصادي في غالب الأحيان، فمنذ السنوات الأولى للإستقلال تبنت الجزائر النظام الإشتراكي معتمدة على كم هائل من المشاريع الإستثمارية العمومية في ميدان الصناعات الثقيلة كمحفز للنهوض بباقي القطاعات الإقتصادية حيث كانت تتخذ القرارات الإستثمارية على مستوى السلطات المركزية.

فخلال المخطط الرباعي الأول (1970-1973) الذي شهد محاولة الجزائر لبناء قاعدة صناعية ضخمة من خلال الإعتماد على قطاع المحروقات الذي يشكل ثروة هامة بالنسبة للجزائر تستغل في تمويل مختلف الإستثمارات العمومية بالإضافة إلى التمويل عن طريق الإستثمار الأجنبي¹، حيث كانت أغلب الإستثمارات العمومية خلال هذا الفترة تتم عن طريق إبرام عقود بين الدولة ممثلة في السلطات المعنية والطرف الأجنبي والتي غالبا ما تتم في إيطار التعاون المشترك مع دول لها نفس المصالح والتوجهات السياسية مع الجزائر بعيدا عن الأسس والمعايير العلمية المتعارف عليها في تقييم وإختيار المشاريع، مما أدى إلى ضرورة مراجعة البرامج المخططة بإشراك الجهات المعنية على القطاع المعني بالتنسيق مع الجماعات المحلية للتخفيف من حدة المركزية في إتخاذ القرارات من أجل برمجة المشاريع بشكل متكامل في إيطار خطة تنموية واسعة بعيدا عن التنفيذ العشوائي للمشاريع.

¹- كمال عليوش قريوع، قانون الإستثمارات في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 3-2.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

أما خلال المخطط الرباعي الثاني (1974-1977) قامت كتابة الدولة للتخطيط بإعداد وثيقة تتضمن أهم أدوات التحليل الكمية العلمية المستعملة في إختيار المشاريع الإستثمارية والتي تأخذ بعين الإعتبار المردودية المالية والإقتصادية للمشروع ومن أهمها:

الفرع الأول: معايير المردودية المالية (تقييم الربحية التجارية)

خلفت مرحلة التسيير الإشتراكي للمؤسسات العمومية مشاكل عديدة لهذه المؤسسات مما جعله هذه الشركات غير قادرة حتى على حصر أهدافها والتي كانت محددة ومسطرة من قبل الجهاز المركزي والوصاية نظرا لوجود أهداف أخرى تتعارض وطبيعة نشاطها بسبب عوامل عدة من بينها:

- قلة الإطارات ونقص الخبرة.

- تلبية المطالب الإجتماعية وهو ما جعل هذه المؤسسات توظف أكثر من إحتياجها من اليد العاملة وذلك بهدف خلق الإستقرار السياسي ولو على حساب توازنها المالية التي كانت تغطي الدولة العجز منه.

وفي هذه المرحلة كانت أهداف الإقتصاد الوطني غير محددة حسب قانون العرض والطلب وإنما حسب منطق الخطة الإقتصادية الموضوعة مركزيا، وهذا ما جعل التحكم في عملية التصنيع وإتخاذ القرارات يتم بعيدا عن المعايير العلمية المعروفة عالميا، وهو ما دفع بالسلطة إلى تغيير نمط آخر للتسيير بعد ظهور بوادر إفلاس العديد من الشركات والمؤسسات العمومية بحث تم التأكيد على ضرورة إعداد مختلف الدراسات الكمية العلمية في إختيار وتقييم المشاريع الإستثمارية قبل إتخاذ أي قرار وتمثلت هذه المعايير الكمية المستعملة في "معيار القيمة الصافية الحالية"، "معيار المعدل الداخلي للمردودية"، "مؤشر الربحية" وغيرها من المعايير العلمية المستعملة في تقييم المشاريع الإستثمارية ذات المردودية المالية، وتبقى المعايير الكمية التي تأخذ بعين الإعتبار التغير في القيمة النقدية الأكثر إستخداما في تقييم وإختيار المشاريع الإستثمارية في الجزائر في ظل التضخم نتيجة الإنخفاض المستمر لقيمة الدينار الجزائري منذ دخول الجزائر سلسلة الإصلاحات السياسية والإقتصادية التي باشرتها الحكومة في نهاية الثمانينات وبداية التسعينات بحيث أصبحت كل مؤسسة إقتصادية تستطيع العمل وممارسة نشاطها بكل حرية في إطار القوانين والتشريعات السارية المفعول لخلق عملية التوازن ما بين مواردها وإستعمالها وتحقيق العوائد المالية.

الفرع الثاني: معايير المردودية الإقتصادية:

لقد سطرت الجزائر خلال هذه الفترة أربعة أهداف كبرى ضمن إستراتيجية تحقيق التنمية الإقتصادية الشاملة يتم على أساسها تقييم المشاريع الإستثمارية بما يتماشى مع "تحقيق الربحية الوطنية"، وتمثل هذه الأهداف في:

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

- زيادة حصيلة الدولة من النقد الأجنبي من خلال تنويع مصادر الدخل الوطني خارج قطاع المحروقات، والذي يعد المصدر الرئيسي للعملة الصعبة للجزائر بنسبة تقدر بحوالي 98% من مجمل الصادرات الجزائرية مع العالم الخارجي.

- تشجيع المشاريع التي تعمل لإحلال الواردات بالسلع المحلية.

- العمل على تحقيق التكامل بين فروع النشاط الإقتصادي.

- إقامة التوازن الجهوي وذلك من خلال النهوض بالأقاليم الأكثر تخلفا، ومن بين المعايير المستعملة في تقييم المشاريع الإستثمارية لتحقيق هذه الأهداف نذكر¹:

1- معيار فعالية النقد الأجنبي (Efficacité en devise):

ويعبر رياضيا عن هذا المعيار بالعلاقة التالية:

$$Ed = \left(\frac{\sum_{t=0}^T Rt}{(1+i)^t} - \frac{\sum_{t=0}^T Dt}{(1+i)^t} \right) / \frac{\sum_{t=0}^T It}{(1+i)^t}$$

حيث تمثل:

Rt : إيرادات المشروع من النقد الأجنبي.

Dt : نفقات المشروع من النقد الأجنبي.

It : الإستثمار بالعملة الصعبة **i**: معدل القيمة الحالية. **T**: فترة الإسترجاع

Fd: فعالية النقد الأجنبي (Efficacité en devise).

ويفضل إختيار المشروع الذي يحقق أكبر قيمة وفق هذا المعيار لضمان جلب أكبر قيمة ممكنة من العملة الصعبة للإقتصاد الوطني.

2- معيار مساهمة المشروع في إحلال الواردات: ويعبر عنه بالصيغة التالية:

$$\frac{\text{الإستهلاك الوسيط المستورد}}{\text{الإستهلاك الوسيط الكلي}} = \text{مساهمة المشروع في إحلال الواردات}$$

كلما كانت قيمة هذا المعيار قريبة من الصفر كلما ذلك على أن المشروع يساهم في إحلال الواردات، ويشترط في هذا المعيار استخدام سعر الصرف السائد لإعطاء أكبر دقة ممكنة في التقييم والمفاضلة بين المشاريع وفق هذا المعيار.

¹ - زهية حوري، مرجع سبق ذكره، ص 448-449.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

3- معيار التكامل الإقتصادي:

يسمح هذا المعيار بمعرفة درجة تأثير مشروع معين على مختلف القطاعات الإقتصادية من خلال توسيع الروابط الأمامية والخلفية للمشروع مع مشاريع أخرى، فمدخلات المشروع هذه الحالة قد تكون مخرجات مشاريع أخرى، ومخرجات هذا المشروع من سلع وخدمات قد تكون مدخلات لمشاريع أخرى تساهم في زيادة الإنتاج الوطني، والصيغتين التاليتين تعبران عن ذلك:

$$\text{درجة التكامل الإقتصادي للمشروع الواحد} = \frac{\text{الإستثمار بالعملة المحلية}}{\text{الإستثمار الإجمالي}}$$

$$\text{درجة التكامل الإقتصادي لمجموعة مشاريع} = \frac{\text{الإستهلاك الوسيط المحلي}}{\text{الإستهلاك الوسيط الكلي}}$$

كلما إقتربت هذه الدرجة من الصفر كلما ذلك على مساهمة المشروع أو مجموعة المشاريع الكبيرة في تحقيق التكامل الإقتصادي.

4- معيار تحقيق التوازن الجهوي:

يهدف هذا المعيار إلى التوزيع الأمثل للموارد للموارد المحلية على السكان، لذلك يجب عند تحليل ودراسة المشاريع أن يتم تحديد الآثار المباشرة للمشروع كخلق مناصب الشغل وإستعمال المواد الأولية المحلية فضلا عن قياس آثار المشروع على قطاع النقل، التجارة والخدمات، إلا أنه يتم من خلال هذا المعيار إعطاء أهمية كبرى لتوفير أكبر عدد ممكن من مناصب الشغل في ظل زيادة المطالب الإجتماعية وفي مقدمتها توفير مناصب الشغل والسكن خاصة بالنسبة للأقاليم الجنوبية للجزائر، ويتم تحليل ودراسة المشاريع عن طريق تحديد عدد المناصب التي يوفرها المشروع من خلال الصيغ التالية:

$$\text{- تكلفة منصب العمل} = \frac{\text{التكلفة الإستثمارية}}{\text{عدد مناصب العمل}}$$

$$\text{- الإنتاجية المتوسطة} = \frac{\text{القيمة المضافة لسنة من التشغيل}}{\text{عدد مناصب العمل}}$$

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

المبحث الثاني

تنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

إن من بين الأعمال التي تقوم بها المؤسسات والهيئات الرسمية للدولة في الجانب المالي طوال السنة أعمال تخص الميزانية العامة وذلك من أجل المساهمة في تحضير وتنفيذ البرامج التنموية المسطرة من طرف الحكومة، وعلى هذا الأساس فإن المشاريع العمومية قبل كل شيء هي عملية توقع لحاجات الأفراد مستقبلا يتطلب تسجيلها بعنوان ميزانية التجهيز العمومي القيام بدراسات مسبقة تمس تخطيط وافتراح البرامج التنموية وتقييمها ودراسة كيفية وآجال تنفيذها.

فإذا كان تقييم ميزانية التسيير يركز على معرفة مسبقة بجميع حاجيات المصالح مما يجعلها عملية سهلة التحديد، فالأمر بالنسبة لنفقات التجهيز والإستثمار العمومي يختلف، إذ أن تقديرها لا تكتسبه نفس الدقة والبساطة، وعادة ما يكون الإختلاف بين التكاليف المتوقعة والنتائج المحصلة واسعا جدا مما يؤثر بشكل مباشر وسلبي على مسار التنمية مما يطرح عدة تساؤلات عن نوعية الدراسات المسبقة ومعايير تقييم وإختيار هذه المشاريع.

المطلب الأول

إعداد وتحضير المشاريع العمومية

إن عملية تحضير مشروع ميزانية التجهيز والإستثمار العمومي تعتبر عملية بالغة الأهمية ذلك كونها تعد ترجمة لأهداف الحكومة عن طريق سلسلة من المشاريع التنموية في مختلف المجالات والقطاعات، وهذا ما يتطلب التطرق إلى الجهة أو السلطة المختصة بتحضير الميزانية والإجراءات التقنية المتبعة لتحضير مختلف المشاريع التنموية في الميزانية العامة.

الفرع الأول: الأطراف المختصة بإختيار المشاريع العمومية

تلعب السلطة التنفيذية الدور الأساسي في تحضير المشاريع العمومية التي تدخل ضمن ميزانية التجهيز والإستثمار العمومي ويرجع ذلك لعدة إعتبرات نذكر منها:
- تتولى السلطة التنفيذية إدارة مختلف القطاعات الإقتصادية والإدارية للقطاع العمومي وهذا ما يجعلها أكثر السلطات معرفة بالمقدرة المالية للإقتصاد الوطني وذلك بفضل الأجهزة الإحصائية المختلفة التي

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

تشرف عليها والتي توفر لها العديد من البيانات والتقديرات الضرورية، حيث تعتبر وزارة المالية الإطار الأساسي لتحضير قانون المالية كون وزير المالية يتمتع بصلاحيات واسعة وواضحة المعالم¹.

- تعتبر السلطة التنفيذية في وضع أفضل وحيادي فيما يتعلق بتحديد الحاجات العامة للمواطنين على عكس السلطة التشريعية التي تخضع لمجموعة من الإعتبارات الإقليمية والمحلية نتيجة الإلتواء السياسي للمنتخبين وهذا قد ما يجعل عملية إختيار وتحديد المشاريع العمومية يتم وفق منطق لا يخدم تحقيق العدالة والتوازن الجهوي في توزيع الخدمات العامة.

- أما بالنسبة للمشاريع العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري التي لها ميزانية مستقلة عن الميزانية العامة للدولة ولا تخضع لنفس إجراءات الميزانية العامة للدولة، فيعتبر الجهاز التنفيذي للقطاع المعني (الوزير المعني بالقطاع) المسؤول عن إختيار المشاريع التي تعبر عن توجه السياسة الصناعية للدولة بالتنسيق مع الجهات المختصة كمشاريع شركة سونطراك في مجال البحث والتنقيب عن البترول مثلا، فوزير الطاقة والمناجم في هذه الحالة يقوم بالتنسيق مع المدير التنفيذي للشركة ومختلف الأجهزة التقنية للشركة بإبرام عقود الشركة ووضع الخطط الإستثمارية للشركة كون هذا النوع من المشاريع المستقلة يتطلب تقنيين ومختصين على دراية واسعة بهذا المجال على عكس الإداريين الذين تنقصهم الكفاءة في هذا الجانب.

الفرع الثاني: إجراءات تحديد وتقدير المشاريع العمومية:

عند بداية تحضير ميزانية التجهيز والإستثمار العمومي يقوم يقوم مختلف أعوان القطاع العام (الوزارات، الإدارات المتخصصة والمؤسسات العمومية،...) بإقتراح المشاريع المختلفة ويكون هذا في إطار جملة من المعطيات والتوجهات تتمثل في مايلي²:

- **توجيهات المخطط السنوي:** الذي يستند على مجموعة الأهداف العامة المراد إنجازها في مختلف المجالات الإقتصادية والإجتماعية.

- **توقعات مختلف القطاعات:** تقوم مختلف الوزارات والقطاعات بإقتراح التوقعات سواء بالنسبة للنفقات أو الإيرادات الخاصة بها المبنية على الممارسات خلال ميزانية السنة ما قبل الأخيرة، حيث تبدأ عملية إقتراح وإعداد المشاريع من القاعدة إلى القمة، بداية بالوحدات على مستوى الأقاليم المحلية ثم المديرية الولائية إلى أن تنتهي على مستوى الوزارات التي ترفعها لوزارة المالية التي تقوم بدراستها³ هذا بالنسبة للنفقات التسيير والمشاريع العمومية ذات البعد المحلي كالأسواق الشعبية ودور الشباب وغيرها

¹ - Denideni Yahia ،La Pratique du Système Budgétaire de L'etat en Algérie ،O.P.U ،Alger ، 2002 ،P301.

² - محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ص 101.

³ - خياطة عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسات شباب الجامعة، الإسكندرية، طبعة 2009، ص 264.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

من المرافق المحلية، ويرجع هذا التسلسل الهرمي في إعداد وتحديد هذا النوع من المشاريع إلى دراية مسؤولي الهيئات والمؤسسات العمومية على المستوى المحلي بإحتياجاتها المرفقية الإقتصادية والإجتماعية أكثر من المسؤولين على المستوى المركزي، أما بالنسبة للمشاريع العمومية ذات البعد الإستراتيجي الوطني أو ما يعرف بالمشاريع العمومية الكبرى كالبنى التحتية فأعدادها ودراساتها يتم على أعلى المستويات (الوزارت على المستوى المركزي)، ومن الطرق والأساليب المعروفة في تقدير النفقات العامة بأنواعها (نفقات التسيير ونفقات التجهيز) مايلي¹:

1- الإعتادات المحددة والإعتادات التقديرية:

1-1 الإعتادات المحددة (التحديدية)

هي تلك التي تمثل الأرقام الواردة بها الحد الأقصى التي تستطيع الحكومة إنفاقة دون الرجوع للسلطة التشريعية، وتطبق بالنسبة للمرافق القائمة والتي لها خبرة في تقدير نفقاتها المستقبلية مما يعني عدم تجاوزها للإعتادات المخصصة لها إلا بالرجوع إلى السلطة التشريعية لطلب إعتادات تكميلية.

2-1 الإعتادات التقديرية

يقصد بها النفقات التي يتم تحديدها على وجه التقريب، وهي تطبق عادة على المرافق الجديدة التي لم تعرف نفقاتها على وجه التحديد، ويجوز للحكومة أن تتجاوز مبلغ الإعتاد التقديري دون الرجوع للسلطة التشريعية على أن يتم عرض الأمر عليها فيما بعد (موافقة شكلية).

2- إعتادات البرامج:

تستعمل هذه الطريقة لتقدير النفقات الخاصة بالمشاريع التي تتطلب فترة إنجازها فترة طويلة وتتم بإحدى الطريقتين:

1-2 طريقة إعتادات الدفع:

تمثل إعتادات الدفع التخصيصات السنوية التي يمكن للآمر بالصرف صرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الإلتزامات المبرمة في إيطار رخص البرامج المطبقة²، بحيث يتم وفق هذا الطريقة تحديد مبلغ النفقات بصورة تقديرية، على أن يتم إدراج الجزء الذي ينتظر دفعه في كل سنة في الميزانية، وإعتادات الدفع أو الإعتادات المالية تخص برامج المشاريع الجاري إنجازها والبرامج الجديدة، كما انها تخص كل من البرامج القطاعية الممركزة، البرامج القطاعية الغير الممركزة والمخططات البلدية للتنمية، وإعتادات الدفع تظهر في الملحق (ج) من قانون المالية السنوي او قانون المالية التكميلي والمعدل.

2-2 طريقة رخص البرامج:

¹ - محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2008، ص 359-360.
² - الفقرة الثالثة، المادة 06، قانون رقم 90-21، المؤرخ في 21 جويلية 1990، المتضمن قانون المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

تتلخص هذه الطريقة في إعداد قانون خاص مستقل عن الميزانية يسمى بقانون البرامج توافق عليه السلطة التشريعية بحيث يتم وضع برنامج مالي يتم تنفيذه على عدة سنوات ويقرر لكل منها الإعتمادات الخاصة بها وتسمى هذه الطريقة بنظام رخص البرامج.

الفرع الثالث: تسجيل المشاريع العمومية

يتم إختيار وتسجيل المشاريع العمومية الممركزة ذات الطابع الوطني على مستوى السلطات المركزية الوصية على القطاع الذي ينتمي إليه المشروع، أما بالنسبة للمشاريع العمومية الغير ممركزة فيجب أن تكون محل تسجيل للدراسة بعنوان ميزانية التجهيز والإستثمار العمومي¹. إن دراسة النضج لأي مشروع أو برنامج تجهيز عمومي هي مجموع الدراسات التي تسمح بالتأكد من أن المشروع من شأنه المساهمة في التطور الإقتصادي والإجتماعي على المستوى الوطني أو الجهوي أو المحلي، وهذا ما يعرف في بمصطلح دراسة الجدوى، كما يجب أن تبين دراسات النضج الأولية للمشروع العمومي العناصر التقديرية التالية²:

- دراسة قابلية إنجاز المشروع.
- التقدير المباشر للتكلفة بالعملة الصعبة والعملة المحلية، وتعيين أسلوب التمويل.
- الأسلوب التنبؤي للإنجاز والآجال.
- العناصر المبررة للفرصة الإقتصادية والإجتماعية والفترة المرتبطة بها.
- تقدير مدى تأثير المشروع على ميزانية التسيير للسنوات المالية اللاحقة.
- وبعد إكمال دراسة نضج المشروع (دراسة الجدوى) يجب أن يشمل الملف التقني للمشروع المطلوب تسجيله إجباريا المعطيات التالية³:
- عرض الأسباب أو تقرير تقديم المشروع أو البرنامج.
- بطاقة تقنية تتضمن المحتوى المادي للمشروع عن الكلفة بالدينار أو العملة الصعبة، آجال الإنجاز والدفع ونمط التمويل.
- دراسة القابلية ودراسات الآثار.
- إختيار استراتيجية التنفيذ بتشجيع اللجوء إلى الوسائل والمواد المحلية في ظل أهداف التنمية.
- تقرير تقديري ناتج عن التغيرات المختلفة للإقتراح.

¹ - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 98.227، والمتعلق بنققات الدولة للتجهيز، المعدل والمتمم.

² - Procédure de gestion des dépenses d'équipement public، ministère des finances، DRB Alger، fevrier 1998، Manuel de procédure d'inscription de financement de suivi des projets et programmes d'investissement public de l'état، MF، DGB، DRBCPD، Mai 2012.

³ - درواسي مراد، مفتش محل رئيسي للميزانية، تقرير بعنوان: حدود صلاحيات الولاية في مشاريع الإستثمار، وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية، البلدة، 2013، ص 47.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

- إظهار الشروط والمواصفات التقنية والفحوصات العملية المعنية وفق التنظيم المعمول به في قانون الصفقات العمومية.

وبعد هذه الدراسات التي تقام على المستوى المحلي تسجل بعنوان ميزانية التجهيز والإستثمار العمومي على أن يكون الإختيار من إختصاص الإدارات المركزية، إن هذه الصلاحية تضع على عاتق المسيرين مسؤولية كبيرة بحيث يجب عليهم التحلي بالعقلانية في إختيار المشاريع المسجلة لضمان تحقيق أقصى المنافع العامة بأقل التكاليف الممكنة لضمان ترشيد النفقات العمومية، ويبرز ذلك من خلال إتخاذهم لقرارات فردية بالغة الأهمية تتماشى وتوجهات السياسة الإقتصادية والمالية للدولة، وعملية الإختيار هنا تكون على أساس الدراسات المنجزة والتي يحتويها الملف التقني الملحق بالمشروع هذه الدراسات تتكفل بإبراز ضرورة، منفعة ومردودية المشاريع المقترحة، فأهميتها لا تقتصر على مجرد كونها المعيار الأساسي لإختيار المشاريع بل تذهب إلى أبعد من ذلك فتنفيذ المشاريع العمومية بعد المصادقة عليها من طرف البرلمان لن يكون سوى نتيجة لهذه الدراسات.

أما بالنسبة للمشاريع العمومية الإستثمارية فيتم إختيارها وتقييمها على مستوى الوزير المعني بالقطاع الذي ينتمي إليه المشروع بالتنسيق مع مختلف التقنيين والخبراء المختصين لضمان مسابرة التكنولوجيا السائدة في العالم على أن تفتح حسابات أو ميزانيات مستقلة أو ملحقة لهذا النوع من المشاريع العمومية ذات الطابع الإستثماري.

المطلب الثاني

إعتماد المشاريع العمومية

قبل طرح المشاريع العمومية على البرلمان للمناقشة تمر مختلف مشاريع القطاعات الإقتصادية المدرجة في ميزانية التجهيز العمومي على الوزارات الوصية، والتي تسعى للحصول على الموافقة من مختلف الهيئات والجهات المختصة بالتنسيق ودراسة هذه المشاريع قبل عرضها على البرلمان في نسختها النهائية وذلك كمايلي:

الفرع الأول: مرحلة التحكيم وإعداد المشاريع

بعد إعتماد المشاريع العمومية من طرف مختلف الوزارات الوصية عليها يتم وضعها كطلبات إستثمارات عمومية على مستوى المديرية العامة للميزانية وبالتحديد على مستوى المديرية الفرعية لميزانية التجهيز العمومي، هذه الأخيرة تحاول وضع نوع من الإنسجام بين هذه الطلبات وبين الأهداف التنموية المسطرة من طرف الحكومة، ويتولى وزير المالية تحقيق التوازن المالي والإقتصادي للدولة المتعدد السنوات من خلال محاولته تأمين التعادل بين إيرادات الميزانية ونفقاتها أو تنفيذ سياسة مالية معينة

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

كسياسة زيادة حجم الإنفاق العمومي (العجز المقصود) لتحقيق أهداف إقتصادية معينة، حيث تقوم المديرية العامة للميزانية بتقديم مقترحات ميزانية التجهيز والإستثمار العمومي كالتالي¹:

- مقترحات على الصعيد المركزي، وتدخل في إطار " البرامج القطاعية المركزة " PSC.
- مقترحات على الصعيد المحلي، ويتعلق الأمر بكل من: (البرامج القطاعية الغير مركزة " PSD"، البرامج المتعلقة بالمخططات البلدية للتنمية " PCD").

وفي إطار هذا تقوم المديرية الفرعية للتجهيز بالتنسيق مع الوزارة الوصية بمناقشة مشروع الميزانية المقترحة وفي حالة نشوء خلاف حول ما تقترحه المديرية العامة للميزانية وما تطالب به الوزارة وذلك بمروره ابتداء من المديرية الفرعية لكل قطاع ثم المديرية المختصة وصولا للمديرية العامة للميزانية، يتم اللجوء إلى التحكيم الوزاري وذلك من خلال إرسال ملف لوزير المالية لدراسته مع الوزراء المعنيين للفصل فيه، وهنا يبرز الطابع السياسي في عملية المناقشة حيث يمكن أن تحصل بعض الوزارات ذات الأهمية على تنازلات من المديرية العامة للميزانية، وفي حالة إستمرار عدم الموافقة يصل التحكيم إلى غاية رئاسة الحكومة خاصة في المشاريع ذات الأهمية الإستراتيجية، وبإنتهاء مرحلة التحكيم في الخلافات تقوم الوزارات بتعديل ميزانيتها لتعيد إرسالها للمديرية العامة للميزانية ليتم بعدها بلورة المشروع النهائي لميزانية التجهيز العمومي في وثيقة واحدة.

الفرع الثاني: مرحلة إعتماد المشاريع العمومية

وردت القواعد المتعلقة بالمصادقة على ميزانية التجهيز والإستثمار العمومي في الدستور أولا، ثم قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، والقانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة الصادر في 08 مارس 1999²، وفي هذا الصدد تعتبر السلطة التشريعية السلطة المختصة بإعتماد الميزانية العامة للدولة حيث تحول الميزانية ضمن مشروع قانون المالية للبرلمان لمناقشتها والمصادقة عليها في أجل أقصاه 30 سبتمبر للسنة التي تسبق السنة المعنية³، ويمر إعتماد الميزانية العامة للدولة بما فيها المشاريع العمومية التي تدخل ضمن ميزانية التجهيز والإستثمار العمومي بثلاث مراحل داخلية على النحو التالي⁴:

¹ - بن عابد مختار، برامج الإستثمارات العمومية: التأصيل النظري، المحتوى التقني، وأثر التعميم الإقتصادي على المتغيرات الناحية، ملتمى دولي حول تقييم آثار برامج الإستثمارات العامة وانعكاساتها على التشغيل والإستثمار والنمو الإقتصادي، جامعة فرحات عباس، سطيف، مارس 2014، ص 18.

² - قانون رقم 99-02، المؤرخ في 08 مارس 1999، المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وصلاحياتهم، الجريدة الرسمية، العدد 15، 1999.

³ - المادة 67 من قانون 84-17.

⁴ - محرز محمد عباس، مرجع سبق ذكره، ص 364.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

1- مرحلة المناقشة العامة: بعد عرض مشروع الميزانية العامة على البرلمان يعمل هذا الأخير خلال هذه المرحلة على دراسة مشروع الميزانية وفق الأهداف القومية والخطط التنموية المسطرة لضمان تحقيق السياسة الإقتصادية والمالية المخطط لها.

2- مرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة:

يقع هذا الدور على لجنة متخصصة داخل السلطة التشريعية تدعى ب " لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية" ولها أن تستعين بخبراء ومستشارين مختصين من خارج البرلمان، وتقوم اللجنة بدراسة المشروع دراسة تفصيلية لجميع جوانبه ثم ترفع بعد ذلك تقريرها للمجلس.

3- مرحلة المناقشة النهائية:

يناقش المجلس مجتمعا تقرير اللجنة حيث يتم التصويت على موارد الميزانية بصفة إجمالية، أما فيما يخص النفقات يصوت على نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية، كما يصوت على نفقات التجهيز والإستثمار العمومي بحسب كل قطاع، أما بالنسبة للعمليات المالية الأخرى فيجري التصويت في شكل إجمالي على:

- رخص تمويل البرامج.

- إيرادات ونفقات كل ميزانية ملحقة.

- الحد الأقصى للنفقات المرخص بها لكل صنف من اصناف الحسابات الخاصة¹.

فإذا وافق البرلمان على مشروع الميزانية العامة فإنه يقوم بإصدارها بمقتضى يدعى ب: "قانون المالية السنوي"، فقانون المالية السنوي يتوقع ويرخص لسنة مدنية مجمل إيرادات ونفقات الدولة إضافة إلى باقي الوسائل المالية الموجهة لسير المرافق العمومية، أيضا يتوقع ويرخص النفقات الموجهة للتجهيز العمومي، وكذا النفقات برأسمال²، وقد يأتي قانون المالية التكميلي أو التعديلي لتدارك نقائص قانون المالية السنوي والأخذ بعين الإعتبار المتغيرات والمستجدات الإقتصادية والإجتماعية التي حدثت خلال تنفيذ قانون المالية السنوي لضمان تحقيق أعلى نسبة من الأهداف المسطرة من طرف الحكومة.

المطلب الثالث

المراقب المالي والأعوان المكلفون بتنفيذ المشاريع العمومية

¹ - بلس شاوش بشير، المالية العامة "المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية، 2007، ص 136.

² - المادة 3 من قانون 17-84 المممة والمعدلة بالمادة 1 من قانون 05-88 المؤرخ في 12-01-1988 المعدل والمتمم لقانون 84-18.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

بعد المصادقة على الميزانية العامة للدولة من طرف السلطة التشريعية يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون المتعلق بالميزانية ونشره في الجريدة الرسمية¹، وذلك من أجل قيام الجهات والهيئات الإدارية المختصة بتنفيذها أي الانتقال من مجال التقدير والتوقع للسنة المقبلة إلى مجال الواقع الملموس.

الفرع الأول: المراقب المالي

بالرغم من أن المراقب المالي يلعب دورا مهما في الرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العمومية بأنواعها، والتي لا يمكن الإلتزام بتنفيذها دون تأشيرته إلا أن مختلف القوانين المنظمة لسير العمليات المالية في الجزائر لا تعتبر المراقب المالي عوناً من أعوان تنفيذ الميزانية العامة وإنما تعتبره كهيئة رقابية. فالمرقب المالي هو شخص تابع لوزارة المالية ويتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالميزانية²، ويكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية ويعمل بمساعدة مساعدين له يعينون بموجب قانون وزاري، و رقابة المراقب المالي هي رقابة شرعية وليست مراقبة ملائمة إذ أنها تقوم على رقابة شرعية النفقة³.

1- النظام القانوني للمراقب المالي:

تنظم بصفة مبدئية وظيفة المراقب المالي كل من المواد 58، 59، 60 من قانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، فقد أعطت للمراقب المالي مهمة المراقبة المسبقة لعمليات النفقات بأنواعها فهو يسهر كذلك على التطبيق الكامل لقواعد الميزانية العامة من حيث التنفيذ وفق القوانين والتشريعات المعمول بها من خلال قانون الصفقات المعمول به فهو لا يتدخل في الإيرادات.

المادة 58 تحدد مهام المراقب المالي كما يلي:

- مراقبة عملية الإلتزام، فالدولة لا يمكن أن تلتزم إلا في حدود مطابقة القانون وهي مسؤولية كبيرة ملقاة على عاتق الأمر بالصرف لأنه يتصرف بإسم الدولة.
- التأكد من صحة الإلتزامات التي يقررها، (نقصد هنا الصحة القانونية).
- التحقق من وجود الإعتمادات الكافية لتغطية العملية الملتزم بها.
- التأكد من صحة الإلتزام بأن يمنح تأشيرة توضع على الوثائق المكونة لملف الإلتزام والذي يقدمه الأمر بالصرف قبل تنفيذ عملية الشراء (الموافقة على الفاتورة الشكلية التي تعتبر الضوء الأخضر للأمر بالصرف لتنفيذ نفقات الفاتورة)، فإن لم يكن الملف مطابقاً للقانون يجب على المراقب المالي أن يرفض إعطاء التأشيرة شريطة أن يبرر ذلك الرفض كتابيا.

¹ - يسرى أبو العلى، محمد الصغيرعلي، مرجع سبق ذكره، ص 104.

² - المادة 60 من قانون المحاسبة العمومية.

³ - بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، الطبعة الأولى، الجزائر، ص 129.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

- مساعدة الأمر بالصرف وتقديم الإرشادات الضرورية التي يلتمسها والخاصة بعمليات تنفيذ النفقات.

- تقديم معلومات وإحصائيات دورية خاصة بالإلتزامات ومستوى الإعتمادات لوزير المالية "شهرية أو سنوية" تفيد في إعادة تنظيم العمل.

2- مجال تطبيق الرقابة (رقابة الإلتزام بالنفقات):

وفقا لنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 92-414 فإن للمراقب المالي رقابة على النفقات العمومية سواء "نفقات التسيير" أو "نفقات التجهيز العمومي" التي يلتزم بها الآمرون بالصرف من خلال عدة ميزانيات وهي كالتالي:

- **ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة:** أي ميزانية كل وزارة حيث أنه لكل قطاع وزاري ميزانيته الخاصة به تحدد فيه نفقاته وكذا نفس الأمر بالنسبة للهيئات والإدارات التابعة للدولة.

- **الميزانيات الملحقة:** لا توجد حاليا حيث كانت تخص البريد والمواصلات ثم ألغيت بموجب قانون المالية لسنة 2004.

- **ميزانيات الجماعات المحلية:** وهي عبارة عن جدول تقدير لإيرادات والنفقات الخاصة بالولاية وكذا البلدية، وهي الأخرى خاضعة لرقابة المراقب المالي.

- **ميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري:** حيث تخضع هي الأخرى لرقابة المراقب المالي¹. بالنسبة لجميع هذه الميزانيات تخضع لرقابة المراقب المالي الذي يراقب الإلتزام بالنفقة ويراقب الأمر بالصرف الذي عليه أن يحصل على تأشيرته.

3- العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي:

لقد بينت المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414² السابق ذكره العناصر التي تخضع لرقابة المراقب المالي وهي محددة كما يلي:

- ❖ صفة الأمر بالصرف
- ❖ تطابق الإلتزام بالنفقة مع القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل.
- ❖ توفر الإعتمادات أو المناصب المالية.
- ❖ التخصيص القانوني للنفقة.
- ❖ مطابقة مبلغ الإلتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.

¹ - نفس المرجع السابق، ص 129 و130.

² - المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

❖ وجود التأثيرات أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض، عندما تكون مثل هذه التأشيرة قد نص عليها التنظيم الجاري به العمل، كتأشيرة لجنة الصفقات بالنسبة للمشاريع العمومية.

الفرع الثاني: الأمرين بالصرف

1- تعريف الأمر بالصرف:

يعرف الأمر بالصرف على أنه: " كل شخص مؤهل قانونا لتنفيذ عمليات تتعلق بأموال الدولة ومؤسساتها وجماعتها العمومية سواء كانت هذه العمليات تتمثل في الإيرادات أو النفقات"¹، وبحسب المادة 23 من قانون 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية: " يعد الأمر بالصرف في مفهوم هذا القانون كل شخص مؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16-17-19-22-21"، وتشمل العمليات المشار إليها في هذه المواد (الإلتزام، التصفية، إصدار الأوامر بالدفع).
وعليه يمكن القول أن الأمر بالصرف على أنه كل شخص تابع للدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية وله الحق في الإلتزام بالدين وتصفيته والأمر بالدفع، والأمر بالصرف هو شخص معين أو منتخب لتولي وظيفة أو منصب معين.

2- تصنيف الأمرين بالصرف:

يمكن التمييز بين صنفين من الأمرين بالصرف: الأمر بالصرف الرئيسي والأمر بالصرف الثانوي.
1-2 الأمرين بالصرف الرئيسيون: هم الأشخاص المتواجدون في أعلى الهرم الإداري حيث تسجل لهم الإعتمادات مباشرة لتنفيذها، ونجد مختلف أنواع الأمرين بالصرف الرئيسيين في المادة 26 من قانون الحاسبة العمومية وهم كالتالي:
- **الوزراء:** لهم صفة الأمر بالصرف الرئيسي أو الإبتدائي للميزانية العامة للدولة، حيث يعتبر الوزير هو المؤهل الوحيد في إطار رخصة الميزانية بإقراره للإيرادات وتسديد النفقات.
- **الولاية:** يعتبر الوالي أمر بالصرف رئيسي عندما يتصرف بإسم ميزانية الولاية.
- **المسؤولون المعنيين على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري:** عندما ينفذون عمليات خاصة بالمؤسسة المعنية على رأسها.

- مسؤولي مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة.

2-2 الأمرين بالصرف الثانويين: نتيجة لزيادة واتساع النشاط الإقتصادي والإداري للدولة أصبح من الصعب على الأمرين بالصرف الرئيسيين القيام بكل العمليات المالية للميزانية العامة للدولة وجماعاتها المحلية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري سمح القانون بظهور فئة ثانية من الأمرين بالصرف وهي فئة

¹ - حسين الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية، العاصمة الجزائر، 1999، ص 136.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

الأميرين بالصرف الثانويين وهم رؤساء المصالح الغير ممركرة المتواجدة على المستوى المحلي (المدرء التنفيذيون للوزارات على مستوى الولايات) الذين يقومون بتسيير الإعتمادات المفوضة لهم من طرف الأميرين بالصرف الرئيسيين، ومثال ذلك أن يقوم وزير الأشغال العمومية على المستوى المركزي بتفويض جزء من الإعتمادات المخصصة لقطاعه والخاصة بانجاز بعض المشاريع والأشغال العمومية على مستوى إقليم ولاية تلمسان إلى مدير الأشغال العمومية لولاية تلمسان والذي يعتبر أمر بالصرف ثانوي.

2-3 الأمر بالصرف الوحيد: منحت صفة الأمر بالصرف الوحيد للوالي لتنفيذ العمليات الغير ممركرة للتجهيز العمومي (برامج التجهيز المسجلة باسم الوالي)، وهذا نظرا لحكم طبيعتها الجغرافية يستحسن تسجيلها باسم شخص محلي كفى لتسييرها، وفي إطار البرامج القطاعية الغير ممركرة، الوالي يعتبر أمر بالصرف وحيد لأنه يمثل جميع الأميرين بالصرف الإبتدائيين.

الفرع الثالث: المحاسبين العموميين:

1- تعريف المحاسبين العموميين:

وفقا المادة 33 من قانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية: " يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين للقيام بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
- ضمان حراسة الأموال والسندات والقيم والأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.
- حركة حسابات الموجودات.

ويعين المحاسبين العموميين وإعتمادهم من طرف وزير المالية وبالتالي فهم يخضعون لسلطته، وتمثل مهامهم في النظر في مشروعية تنفيذ العمليات المالية في الميزانية (عمليات النفقات والإيرادات العمومية) وذلك من خلال التدقيق ومراقبة المعلومات الموجودة في الوثائق الإثباتية والأوامر بالدفع أو التحصيل الصادرة عن الأميرين بالصرف، ويلزم كل محاسب عمومي بإعداد تقارير دورية حول وضعية الخزينة التي يشرف عليها لإطلاع الوزير على وضعية الأموال العمومية.

2- أنواع المحاسبين العموميين:

تنص المادة 09 من المرسوم 313-91 الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون والمؤرخ في 07 سبتمبر 1991 على أنه: " يكون المحاسبون العموميون إما رئيسيين أو ثانويين ويتصرفون بصفة مخصص أو مفوض".

1-2 المحاسبون العموميون الرئيسيون: وهو المحاسب الذي له مهمة تركيز الحسابات على مستوى التقسيم الإقليمي، وقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 91-311 في المادة 31 يتصف بصفة المحاسبين الرئيسيين التابعين للدولة كل من:

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

- العون المحاسبي المركزي للخرزينة:

ويتولى مهمتين أساسيتين:

- تركيز كل الحسابات التي يتكفل بها المحاسبون أمين الخزينة المركزية وأمين الخزينة الرئيسي بالإضافة إلى متابعة الحساب المفتوح بإسم الخزينة العمومية على مستوى البنك المركزي، فهو لا يملك الصندوق.

- أمين الخزينة المركزية:

هو المسؤول عن تنفيذ الميزانية على المستوى المركزي خاصة ميزانيات الوزارات، فله مهمة إنجاز عمليات الدفع الخاصة بميزانيات التسيير وكذا ميزانيات التجهيز، قد يصعب في بعض الحالات على أمين الخزينة المركزية أن يتابع عمليات خاصة بمؤسسات وطنية بعيدة عن العاصمة ولهذا يمنح تفويضا لأمين الخزينة الولائي.

- أمين الخزينة الرئيسية:

بحسب المادة 7 من نفس المرسوم يعد أمين الخزينة الرئيسي المحاسب المكلف (المخصص) بالمعاشات العسكرية الخاصة بالعجز والتقاعد بالإضافة إلى المعاشات المخصصة للمجاهدين وذوي الحقوق ويتكلف كذلك ب:

- تنفيذ العمليات المتعلقة بالحسابات الخاصة للخرزينة والإقتراضات.

- مسك المحاسبة العامة للدولة.

- أمين الخزينة الولائي:

يتكفل بمهام تركيز العمليات التي يجريها المحاسبون الثانويون على مستوى ولايته ويتولى إنفاق نفقات الدوائر الوزارية على المستوى المحلي أي تلك التي يأمر بصرفها الآمرون بالصرف.
- أمين خزينة البلدية: يعد أمين خزينة البلدية محاسبا عموميا رئيسي لميزانية البلدية¹.

2-2 المحاسبون الثانويون: ورد ذكرهم في المادة 32 من المرسوم التنفيذي 313/91، ويختلف المحاسب الثانوي عن الرئيسي في كون هذا الأخير له جميع الصلاحيات في جميع المجالات أما المحاسب الثانوي فغالبا ما يكون إختصاصه في تنفيذ نوع محدد من المجالات، ويتصف بصقة المحاسبين الثانويين كل من (قابض الضرائب، قابض الجمارك، قابض أملاك الدولة، قابض الجمارك، محافظو الرهون، بالإضافة إلى أمين خزينة البلدية، وأمين خزينة المؤسسات الصحية والقطاعات الإستشفائية).

الفرع الرابع: مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

¹- المادة 54 من المرسوم الرئاسي 498-97، والمؤرخ في 27 ديسمبر 1997، والمتعلق بالتسيير الإداري والمالي.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

إن مبدأ الفصل أو التنافي بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي يعتبر من المبادئ الأساسية التي تقوم بها عليها المحاسبة العمومية، بحيث أنه لا يمكن للأمر بالصرف القيام بالمهام المخولة للمحاسب العمومي في نفس الوقت بمعنى أنه يجب أن يكون الأمر بالصرف والمحاسب العمومي شخصين متميزين أحدهما يراقب العمليات التي يقوم بها الآخر، ويتمخض إستقلالية المحاسب العمومي عن سلطة الأمر بالصرف¹، فالمحاسب العمومي موظف تابع لوزارة المالية، المديرية العامة للمحاسبة بالضبط يمارس وظيفته في إحدى خزائن الدولة بينما الأمر بالصرف تابع لمختلف الوزارات والمديريات والمؤسسات التابعة لها أو المستقلة كالجماعات المحلية، ويمكن إيجاز أهم مبررات ودوافع مبدأ الفصل في الجدول التالي:

جدول رقم (2-5): مبررات ودوافع مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

تفادي الغش	وحدة الصندوق	تسهيل عملية الرقابة	توزيع المهام
- صعوبة التواطؤ نظرا لعدم الإلتزام لنفس الهيئة. - إخفاء المعلومات والوثائق غير ممكن وغير دائم نظرا للإزدواجية الحفظ بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف.	- وحدة الخزينة تتطلب خضوع جميع المحاسبين العموميين إلى سلطة واحدة تتمثل في سلطة وزير المالية، وهذا ما يؤدي إلى خلق الإنسجام والتكامل بين المهام من نفس الطبيعة.	- إمكانية قيام رقابة ممتددة: تكفي المقارنة البسيطة بين المحاسبة التي يملكها الأمر بالصرف ومحاسبة المحاسب العمومي على مستوى الخزينة لمعرفة الخلل.	- تدعيم التخصص واتقان العمل: إن زيادة واتساع نشاطات الدولة تتطلب مؤهلات مختلفة، مؤهلات إدارية وأخرى محاسبية) وذلك لزيادة فعالية تخطيط وتنفيذ المشاريع العمومية.

المصدر: حول كمال، دور الخزينة في تنفيذ الميزانية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الدراسات العليا في الخزينة، المحاسبة والتأمينات، المدرسة الوطنية للظرائب، 2010-2011، ص 22.

المطلب الرابع

الصفات العمومية كأداة لإنجاز المشاريع العمومية

تعتبر الصفات العمومية أهم طريقة لتنفيذ المشاريع العمومية وفق الشروط والمعايير التقنية والزمنية التي تراها الدولة مناسبة لتحقيق أهدافها الاقتصادية، الإجتماعية، والثقافية... إلخ، ويعتبر قانون الصفات العمومية المنظم بمرسوم رئاسي من أعقد المواضيع كونه يعد مجالا خصبا لإنتشار الفساد بكل أشكاله وتماشيا

¹ - حسين الصغير، مرجع سبق ذكره، ص 141.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

مع زيادة دور الدولة وسرعة التطورات الراهنة جعل الهيئة المختصة بوضعه تراجع هذا المرسوم في فترات متقاربة، وهذا ما يدل على أهمية موضوع الصفقات العمومية لصلته الوثيقة بالخزينة العمومية.

الفرع الأول: تعريف الصفقات العمومية

يتحدد الإبطار القانوني للصفقات العمومية في ظل التشريع الجزائري من خلال المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 28 شوال عام 1431 هجري الموافق 7 أكتوبر سنة 2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، المعدل والمتمم، حيث عرف الصفقات العمومية في مادته الرابعة بأنها: " عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تبرم وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم، قصد إنجاز الأشغال، إقتناء اللوازم والخدمات أو القيام بالدراسات لحساب المصلحة المتعاقدة"، كما حدد المرسوم مختلف الهيئات والمؤسسات العمومية التي تخضع في إبرام صفقاتها لأحكامه من خلال المادة الثانية منه، وتشمل الصفقات العمومية إحدى العمليات التالية: إقتناء اللوازم، إنجاز أشغال، تقديم خدمات، إنجاز دراسات، وهذا عند بلوغ السقف القانوني لمبلغ التعاقد حسب طبيعة ونوع الخدمة، فالنسبة لصفقات الأشغال واللوازم كل مبلغ يساوي أو يزيد عن 8.000.000 دينار جزائري، أما بالنسبة لتنفيذ صفقات الدراسات والخدمات فحدد المبلغ قانونا بـ 4.000.000 دج¹.

الفرع الثاني: كيفية إبرام الصفقات العمومية

تنص المادة 25 من قانون الصفقات العمومية على مايلي: " تبرم الصفقات العمومية تبعا لإجراء المناقصة التي تعتبر القاعدة العامة أو الإجراء بالتراضي".

1- المناقصة:

المناقصة هي إجراء يستهدف الحصول على عروض من عدة متعهدين متنافسين مع تخصيص الصفقة للعارض الذي يقدم أفضل العروض²، ويمكن أن تكون المناقصة وطنية أو دولية حسب الأشكال التالية³:

- المناقصة المفتوحة.
- المناقصة المحدودة.
- الإستشارة الإنتقائية.
- المزيدة.

¹ - المادة 6 معدلة من المرسوم التنفيذي رقم 10-236 المؤرخ في 28 شوال عام 1431 الموافق ل 07 أكتوبر سنة 2010، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم.

² - فضيل شلي، حمزة عبد الكريم، قانون الصفقات العمومية (النصوص التنظيمية)، قصر الكتاب، الجزائر، 2005، ص10.

³ - المادة 28 من قانون الصفقات العمومية.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

- المسابقة.

1-1 المناقصة المفتوحة: هي إجراء يمكن من خلاله أي مترشح مؤهل أن يقدم تعهداً¹ (عرضاً)، وذلك بهدف زيادة العروض للحصول على عرض إقتصادي ومالي جيد.

1-2 المناقصة المحدودة: المناقصة المحدودة هي إجراء لا يسمح فيه بتقديم تعهد إلا للمترشحين الذين تتوفر فيهم بعض الشروط الدنيا المؤهلة التي تحددها المصلحة المتعاقدة.²

1-3 المناقصة بعد الإستشارة الإنتقائية: الإستشارة الإنتقائية هي المناقصة التي تأتي بعد إجراء الإنتقاء الأولي للمترشحين التي تقوم به المصلحة المتعاقدة لإنجاز عمليات معقدة أو ذات أهمية بالغة، ولا يسمح بتقديم العروض إلا للمترشحين المدعويين خصيصاً للقيام بذلك من طرف المصلحة المتعاقدة، ويجب أن يكون عدد المترشحين المدعويين لا يقل عن ثلاثة مدعويين لتقديم العروض.³

1-4 المزايدة: هي الإجراء الذي تمنح الصفقة بموجبه للمتعهد الذي يقدم العرض الأقل ثمناً، وتشمل العمليات البسيطة من النمط العادي، ولا تخص إلا المؤسسات الخاضعة للقانون الجزائري.⁴

1-5 المسابقة: المسابقة هي إجراء يتنافس من خلالها رجال الفن بخصوص عمليات تتطلب عناصر تقنية أو جمالية أو فنية متميزة، وقد تناولتها المادة 34 من قانون الصفقات العمومية بنوع من التفصيل.

1- الصفقات بالتراخي⁵:

هو الإجراء الذي يخصص الصفقات لمعامل متعاقد واحد دون اللجوء إلى الدعوة الشكلية للمنافسة، وهذا الإجراء يدعى **بالتراخي البسيط**، حيث يمكن أن يكتسي هذا الإجراء شكل التراخي بعد الإستشارة التي تنظم بكل الوسائل المكتوبة دون أية شكليات أخرى، ويمكن اللجوء إلى التراخي في الحالات التالية:

- بعد إجراء صفقة عن طريق المناقصة والتي أسفرت بدون تقديم أي عرض أو تمت دون إختيار أي مترشح.

- عندما يكون للمعامل في وضعية احتكارية أو ينفرد بتكنولوجيا تحددها المصلحة المتعاقدة مع الإعتماد على هيئات مختصة تبرر ذلك.

- في حالة مشروع ذو أهمية وطنية مع موافقة مسبقة من مجلس الوزراء أو إجتماع الحكومة إذا كان مبلغه أقل من 10.000.000.000 دج (عشرة ملايين دينار جزائري).

¹ - المادة 29، نفس المرجع السابق.

² - المادة 30 من نفس المرجع السابق.

³ - المادة 31 من نفس المرجع السابق.

⁴ - المادة 33 من نفس المرجع السابق.

⁵ - المواد 27، 43 و44 من نفس المرجع السابق.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

- في حالة تموين مستعجل لتوفير حاجات السكان بسبب ظروف غير عادية.

الفرع الثالث: مراحل إبرام الصفقات العمومية

تمر الصفقات العمومية بعدة مراحل إدارية وتقنية متناسقة لضمان التنفيذ المالي والتقني السليم للمشاريع العمومية نوجزها فيما يلي:

1- دفاتر الشروط¹:

تعتبر دفاتر الشروط وثائق توضح الشروط التي تحدد وتأطر وتنفذ وفقها الصفقات العمومية، كما أنها تخضع لدراسة لجنة الصفقات قبل الشروع في المناقصة أو التراضي، فهي تشمل على الخصوص مايلي:

1-1 دفاتر البنود الإدارية العامة: وهو الدفتر المطبق على جميع الصفقات، صفقات الأشغال، صفقات اللوازم، الدراسات وصفقات الخدمات هو وثيقة دائمة مصادق عليها بقرار وزاري تهم رجال القانون لأنه يضع القواعد القانونية العامة لكل الصفقات لأي إدارة التي على أساسها تحدد العلاقات بين المصلحة المتعاقدة والمتعاملين.

2-1 دفاتر التعليمات المشتركة: هي التي تحدد الترتيبات والإجراءات التقنية المطبقة على كل الصفقات المتعلقة بنوع واحد من الأشغال، اللوازم والدراسات أو الخدمات ويصادق عليها الوزير المعني.

3-1 دفتر الشروط المتعلق بالصفقة المتمثل في دفتر التعليمات الخاصة: وهو الذي يحدد الشروط الخاصة بكل صفقة ويتم إمضائه من طرف الأطراف المتعاقدة (طابع تعاقدي).

2- إعلان المناقصة وإيداع العروض:

بعد تحديد الحاجات وجميع المواصفات التقنية للمشروع في دفتر الشروط يحرر إعلان المناقصة باللغة العربية وبلغة أجنبية واحدة على الأقل وينشر إجباريا في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي، وفي جريدتين يوميتين وطنيتين على الأقل على المستوى الوطني مع تحديد كافة الشروط الموضوعة من المصلحة المتعاقدة²، فالإشهار يعتبر مبدأ أساسيا في المناقصة كوسيلة ضمان لتحقيق المنافسة والشفافية وبالتالي العمل على إحترام القانون³، وقبل إنتهاء الآجال المحددة يتم إيداع العروض من طرف المترشحين، حيث يجب أن يشتمل كل عرض على عرض مالي والآخر تقني في ظرفان منفصلان ومقفلان يتضمنان عبارة مالي وتقني، ويوضع الظرفان في ظرف آخر مقفل ويحمل عبارة " لا يفتح - مناقصة رقم... موضوع

¹ - الصفقات العمومية، مدخل عام وتعريف، وزارة المالية الجزائرية، المديرية العامة للمالية، دورة تكوينية لفائدة موظفي الرقابة المالية، 2012، ص 30.

² - المادة 49 من قانون الصفقات العمومية، مرجع سبق ذكره.

³ - قدوج حمامة، عملية إبرام الصفقات في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، الطبعة الثانية، 2006، ص 123.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

المناقصة..."¹، وتتضمن العروض التقنية والمالية مجموعة من الوثائق القانونية والمحاسبية حددتها المادة 51 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، والتي يتم على أساسها التنقيط من طرف اللجنة المختصة، وتسمح هذه الطريقة بتوضيح مايلي²:

1-2 الضمانات التقنية: تركز القدرات التقنية على عامل الوسائل المادية والبشرية من حيث الكمية والنوع.

2-2 الضمانات المالية: وهي التي تشمل طابعا عاما للتأكد من أن الوسائل المادية للمترشح تكفي لتنفيذ الصفقة (رقم الأعمال، الحصيلة السنوية،...إلخ).

3-2 الضمانات المهنية: تسمح القدرات المهنية بالتأكد أن المترشح له المؤهلات المطلوبة (شهادات التأهيل وغيرها). وتحدد هذه الضمانات والقدرات بمستويات دنيا تبعا لاهمية الصفقة بحيث يتم إقصاء المترشح الذي يبدي مؤهلات غير كافية.

3- معاير إختيار العرض الأمثل لتنفيذ المشروع العمومي:

في إطار الرقابة الداخلية تحدد لجنة فتح الأظرفة على مستوى كل مصلحة متعاقدة حيث تم التطرق إليها من خلال المادة 122 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 حيث تثبت صحة تسجيل العروض على سجل خاص كما تعد وصفا مختصرا للتعهدات والمبالغ المقترحة وغير ذلك.

كما تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة لجنة تقويم العروض تتكون من أعضاء مؤهلين وذوي كفاءة عالية مهمتهم تحليل العروض والبدائل كما تقوم اللجنة بإقضاء العروض الغير مطابقة لموضوع الصفقة ودفتر الشروط لضمان إختيار العرض الأمثل على عكس لجنة فتح الأظرفة التي لها صلاحيات إعداد التقارير التنظيمية للعروض (تم التطرق إليها من خلال المادة 125 من قانون الصفقات العمومية).

وبعد التدقيق في كافة العروض من حيث مشروعيتها من الناحية القانونية والملائمة الموضوعية والتقنية لدفتر وشروط الصفقة المعينة يتم إختيار العرض الأمثل لتنفيذ العقد، وذلك وفق أحد المعايير التالية:

1-3 معيار الأقل عرض (أحسن عرض مالي):

يرتكز معيار إختيار أحسن عرض على فتح المنافسة لكل المترشحين الذين تتوفر فيهم الشروط، ولكن العملية تخضع للسعر حيث يتم إختيار العرض الأقل سعرا (لخفض تكاليف المشروع)، ولتوضيح الفكرة أكثر نستعين بالمثل التالي الذي يوضح بعض العروض المالية لشق لربط أحد الطرق الولائية بطريق وطني على مسافة 6 كلم:

¹ المادة 51 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236.

² تقرر عبد الرحمان، أسرع الخطوات إلى تنظيم الصفقات العمومية، وزارة المالية الجزائرية، المديرية العامة للمحاسبة، دورة تكوينية لفائدة موظفي الخزينة العمومية، خنشلة 2012، ص 51.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

جدول رقم (2-6): مثال حول طريقة إختيار العرض الأمثل وفق معيار أقل عرض (أقل سعر)

العرض الثالث	العرض الثاني	العرض الأول	البيان
74	80	90	العلامة التقنية: يتم التنقيط على أساس: (التأهيل، القدرة المالية، الوسائل البشرية، الوسائل المادية، آجال الإنجاز، الإمتيازات الأخرى). تحديد النقطة الدنيا للقبول: ب75 نقطة على سبيل المثال.
80.300.000	90.200.000	90.500.000	السعر (العرض المالي): جدول الأسعار بالوحدة، تفصيل تقديري وكلي (الوحدة: دج).
مقصى X	الأول ✓	الثاني	الإختيار الأمثل:

المصدر: من إعداد الطالب بناء على المواد 51، 52، 56، والمادة 57 من المرسوم الرئاسي 10-236 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.

من خلال الجدول نلاحظ أن النقطة الإقصائية للعرض التقني حددت ب 75 نقطة كحدى أدنى لقبول العروض المتنافسة للظفر بالصفقة، وعليه تم إقصاء العرض الثالث بالرغم من أنه يتضمن أحسن عرض مالي بالنسبة للمصلحة المتعاقدة إلا أنه لم يتحصل على القدر الكافي من النقاط في العرض التقني، وهذا ما جعل المنافسة تقتصر على العرضين الأول والثاني مع إختيار العرض الأول لتنفيذ الصفقة لإحتوائه على أقل سعر وبلوغه النصاب المحدد في الجانب التقني رغم عدم حصوله على أحسن علامة تقنية. لكن هذا لا يمنع المتعاملون العموميون من التدقيق والتحقيق في العروض المنخفضة بشكل غير عادي لا يتماشى والواقع الإقتصادي عن طريق طلب كتابي لتبرير أسعار العرض لتفادي مختلف الصعوبات التي من شأنها أن تعرقل عملية إنجاز المشروع وفق المدة والمعايير المتفق عليها.

3-2: معيار أفضلية المنتج الوطني

يرتكز معيار أفضلية المنتج الوطني على تشجيع وترويج المنتجات المحلية الصنع في مختلف المجالات والقطاعات، وقد تطرقت إليها المادة 23 من قانون الصفقات العمومية من خلال منحها لهامش أفضلية بنسبة 25% للمنتجات ذات المنشأ الجزائري أو المؤسسات الخاضعة للقانون الجزائري التي يجوز أغلبية

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

رأسالها جزائريون مقيمون، كما يهدف هذا الإجراء إلى الحد من نزيف العملة الصعبة نتيجة لإرتفاع قيمة الواردات وزيادة التحويلات نحو الخارج من طرف الشركات الأجنبية العاملة في الجزائر، ولتوضيح الفكرة نستعين بالمثل التالي، والذي يبين بعض العروض التقنية والمالية لإقتناء شاحنات (سوناكوم) وعلامات أخرى منافسة.

جدول رقم (2-7): مثال حول طريقة إختيار العرض الأمثل وفق معيار المنتج الوطني

منتج جزائري	منتج أجنبي الثاني	منتج أجنبي الأول	
78	81	85	العلامة التقنية: (العلامة الدنيا للتأهيل 75 نقطة)
55.000.000 دج	50.000.000 دج	52.000.000 دج	السعر (العرض المالي)
55.000.000 دج	62.500.000 دج	65.000.000 دج	السعر بتطبيق هامش الأفضلية 25%
✓ الأول	الثاني	الثالث	الإختيار الأمثل

المصدر: من إعداد الطالب بناء على المواد 23، 51، 52، 56 من نفس المرجع السابق.

من خلال الجدول السابق نلاحظ أن جميع المنتجات الأجنبية والمنتج الوطني يملكون أعلى من العلامة التقنية الإقصائية مع أفضلية تقنية للمنتجات الأجنبية، أما من جانب العرض المالي فالمنتج الجزائري يعتبر أعلى من المنتجات الأجنبية ولكن بتطبيق هامش الأفضلية المقدر وفق التشريع الجزائري ب 25% على العروض الأجنبية أصبح المنتج الجزائري أحسن عرض مالي.

3-3 معيار التحكيم بين الجودة والسعر

العرض الأحسن إقتصاديا غير مرتبط بالضرورة بالعرض المالي (السعر)، فالعرض الأمثل إقتصاديا يكون مزيجا بين القدرات التقنية للمؤسسة التي تحاول القيام بالمشروع وبين القدرات المالية المتوفرة للمتعامل العمومي والتي تولي إهتماما بالغا للتكنولوجيا المستعملة في عملية إنجاز المشروع خاصة إذا كان الطرف الثاني طرفا أجنبيا بإمكانه المساهمة في نقل التكنولوجيا للإقتصاد الوطني، وعلى سبيل المثال نأخذ بالتقييم على أساس الجودة والنوعية والسعر (العرض الأمثل) بإجراء عملية تجزئة 65% للقيمة التقنية و35% للسعر (العرض المالي).

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

جدول رقم (2-8): مثال حول طريقة إختيار العرض الأمثل وفق معيار التحكم بين الجودة والسعر (التكنولوجيا والعرض المالي).

العرض الثالث	العرض الثاني	العرض الأول	
78	83	90	العلامة التقنية
45.000.000 دج	50.000.000 دج	55.000.000 دج	السعر (العرض المالي)
$NT3 = it * \frac{OT3}{OTmax}$ $65 * (78/90) = 56,33$	$NT2 = it * \frac{OT2}{OTmax}$ $65 * (83/90) = 59,94$	$NT1 = it * \frac{OT1}{OTmax}$ $65 * (90/90) = 65$	النقاط حسب القيمة التقنية: "NT"
$NF3 = if * \frac{OFmin}{OF3}$ $35 * (45/45) = 35$	$NF2 = if * \frac{OFmin}{OF2}$ $35 * (45/50) = 31,50$	$NF1 = if * \frac{OFmin}{OF1}$ $35 * (45/55) = 28,63$	النقاط حسب السعر (العرض المالي): "NF"
$N2 = NT2 + NF2$ $91,33$	$N2 = NT2 + NF2$ $91,44$	$N1 = NT1 + NF1$ $93,63$	مجموع النقاط: N
الثالث	الثاني	<u>الأول</u> ✓	الإختيار الأمثل

المصدر: من إعداد الطالب بناء على قانون الصفقات العمومية والدورة التكوينية لموظفي الخزينة العمومية، مراجع سبق ذكرها.

مع العلم أن:

- $OTmax$: أحسن عرض تقني (90 نقطة).

- $OFmin$: أقل عرض مالي (أحسن عرض مالي) وهو (45.000.000 دج).

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

- $it = 65\%$: تمثل معدل أونسبة الإهتمام بالجانب التقني من طرف خبراء الهيئة العمومية المعنية بطرح الصفقة، وهي نسبة متغيرة وفق مستوى التكنولوجيا والمعدات التي يحتاجها إنجاز المشروع، كلما كانت النسبة مرتفعة ذل ذلك على أن المشروع يحتاج إلى معدات وآلات تقنية عالية التكنولوجيا قد لا تتوفر عليها الدولة المعنية.

- $if = 35\%$: تمثل نسبة أو معدل الإهتمام بالسعر أو ما يعرف بالعرض المالي.

كما يظهر من الجدول تم التقييم على أساس قاعدة 65% مقابل 45% بالنسبة للنقاط الممنوحة لكل من العلامة التقنية والعرض المالي المقترح، وبعد القيام بالعمليات الحسابية وفق العلاقات السابقة الذكر في الجدول تم إختيار العرض الأول (الإختيار الأمثل) لأنه تحصل على العلامة المشتركة الأعلى بين العرض التقني والمالي عن باقي العروض الأخرى.

ويمكن تطبيق عدة معدلات للعمليات المشتركة وفقا للقيمة التقنية والسعر تماشيا مع متطلبات المشروع من الوسائل التقنية وحجم الموارد المالية المتوفرة للمتعامل العمومي.

الفرع الرابع: التنفيذ التقني للمشاريع العمومية

يتم التجسيد الفعلي للمشاريع العمومية من خلال أحد الصيغ التالية:

1- مشروع جاهر (تسليم المفتاح):

وهو الأسلوب الذي يتم به تنفيذ المشروع بشكل كامل (100%) من قبل الشركة أو المؤسسة المكلفة بأشغال الإنجاز والتي عادة ماتكون أجنبية في هذه الحالة، ويتم تنفيذ المشاريع وفق هذا الأسلوب في كثير من الدول النامية التي تفتقر للكثير من الخبرات الفنية والتقنية لتنفيذ وبناء المشاريع العمومية المختلفة خاصة منها المشاريع ذات الطابع الصناعي، وعادة ماتكون التكلفة الإستثمارية لتنفيذ هذه المشاريع وفق هذا الأسلوب أكبر من مثيلاتها المنفذة بأساليب أخرى وهذا ما قد يؤثر على مستوى عائدها الإقتصادي فيما بعد وطول فترة الإسترجاع¹.

2- التنفيذ عن طريق المقاولات:

يعتبر تنفيذ المشاريع العمومية عن طريق المقاولات سواء المقاولات المحلية أو الأجنبية الأسلوب الأكثر شيوعا في الجزائر، حيث يعتبر قطاع البناء والأشغال العمومية قطاعا مهما وأساسيا في الإقتصاد الجزائري حيث يضم نشاطات التصميم وإنجاز المباني العامة والخاصة سواء كانت صناعية أو غير صناعية

¹ - قاسم ناجي حمدي، أسس إعداد دراسات الجدوى وتقييم المشروعات " مدخل نظري تطبيقي"، الجزء الأول "الجوانب التسويقية والفنية والهندسية"، دار المناهج للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2008، ص 81.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

خاصة بالنسبة لمشاريع البنية التحتية كالصحة والتعليم والطرق وقنوات الصرف الصحي¹... إلخ، ومن الميزات الإيجابية لهذه الطريقة أنها تضمن للدولة المستفيدة من المشروع إختيار التقنية والمواصفات الملائمة لظروفها عن طريق شروط المناقصة خاصة في حالة ما إذا كانت المقاولات الأجنبية كما تساهم هذه الطريقة في نقل الخبرة الأجنبية للداخل إضافة إلى تخفيض كلفة الإستثمار نتيجة المنافسة بين مختلف المقاولات للظفر بصفة إنجاز المشروع، وتقليل أثر العامل الخارجي المتمثل في إحتكار شركة أو دولة ما لتقنية معينة.

3- التنفيذ المباشر:

وهو الأسلوب الذي تقوم فيها الدولة عن طريق أحد مؤسساتها أو هيئاتها العمومية بتنفيذ مشروع معين أو عدة مشروعات بشكل مباشر عن طريق توظيف إمكانياتها التقنية والفنية مثل مؤسسة ستار الجزائرية "STARR"، والتي هي عبارة عن مؤسسة إقتصادية عمومية تنشط في مجال الأشغال العمومية كترقيت الطرق وبناء السدود المائية وتهيئة الواحات البحرية للموائ²، وغيرها من المؤسسات والشركات الوطنية، وتلجأ الدولة إلى هذا الأسلوب من التنفيذ في حالة التأكد من توفر القدرات والإمكانيات المحلية التي تستطيع تنفيذ المشاريع المبرمجة دون الحلل بفترة الإنجاز والمواصفات والشروط التقنية للمشروع، أما في حالة عدم كفاية الإمكانيات الفنية والتقنية المحلية لتنفيذ هذه المشاريع فيتم الإستعانة بالخبرات الأجنبية خاصة فيما يخص المشاريع التي تتطلب دقة وخبرة عالية.

ويتيح هذا الأسلوب قدرا كبيرا في تطوير وزيادة إكتساب الخبرة الفنية والتقنية للدولة عن طريق الإعتاد على الذات كما يساهم في الحد من نزيف العملة الصعبة نتيجة تحويلات أرباح الشركات والمقاولات الأجنبية العاملة في الداخل للخارج.

وفي هذا الصدد كشف الديوان الوطني للإحصاء على محدودية قدرات الإنجاز الوطنية في القطاعات الرئيسية ذات الصلة المباشرة بتحسين المستوى المعيشي للمواطن كالصحة والسكن، النقل ومختلف الأشغال العمومية حيث لا تتوفر الجزائر بحسب النتائج النهائية للإحصاء سوى على 9117 شركة بناء تتوفر على مقر ثابت لمزاولة نشاطها عبر 1541 بلدية على مستوى الوطن، كما كشف الإحصاء أن 7,68% من مؤسسات الإنجاز في الجزائر تأسست خلال العشرية الأخيرة مقابل 3,21% تأسست خلال عقد التسعينيات و 3,6% فقط في عقد الثمانينات و 8,3% فقط قبل 1980، وهذا ما يبين هشاشة وتواضع الخبرة التي تعانها مؤسسات الإنجاز الجزائرية، فضلا عن التراجع الخطير الذي عرفه القطاع الصناعي الوطني، وبالإضافة إلى حادثة نشأتها، أشار ذات التقرير إلى أن 4640 شركة من

¹ - عبد المجيد قدي، عبد الوهاب دادن، مداخلة في بعنوان: " دراسة وتحليل خصوصيات الهيكل المالي والمردودية في مقاولات البناء والأشغال العمومية بالجزائر تحليل إحصائي متعدد الأبعاد لعينة من المؤسسات في الفترة ما بين 2003-2010"، الملتقى الدولي بسطيف، مرجع سبق ذكره، ص 02.

² - الموقع الرسمي لمؤسسة ستار العمومية: <http://www.starr-dz.net>. تاريخ التحميل يوم: 25 فيفري 2014.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

شركات البناء والأشغال العمومية الجزائرية هي مجرد شركات ذات قدرات محدودة من حيث رأس المال والخبرة واليد العاملة سواء المؤهلة أو المتعلقة بالتنفيذ مما يدفع بالحكومة إلى الإعتماد الشبه الكلي على شركات الإنجاز الأجنبية في تنفيذ المشاريع الكبرى في قطاعات السكن والأشغال العمومية وغيرها من مشاريع البنية التحتية¹.

الفرع الخامس: التنفيذ المالي للمشاريع العمومية

تتولى وزارة المالية مهمة التنفيذ والمتابعة المالية والمحاسبية لعملية إنجاز للمشاريع العمومية عن طريق شبكة المحاسبين العموميين والمراقبين الماليين الخاضعين لسلطتها وذلك بالتنسيق مع الأمرين بالصرف والذين يمثلون مختلف الهيئات والمؤسسات الرسمية المعنية أو الوصية على المشروع. إن عملية تنفيذ النفقات العمومية بصفة عامة تم ذكرها في المواد من 71 إلى 75 من قانون 17-84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية، كما نجد أن قانون 21-90 والمتعلق بالمحاسبة العمومية قد تطرق إلى عملية التنفيذ بنوع من التفصيل في المواد من 14 إلى 22. وتنقسم عملية تنفيذ نفقات المشاريع العمومية إلى مرحلتين متتابعتين، مرحلة إدارية ينفذها الأمر بالصرف ومرحلة محاسبية ينفذها المحاسب العمومي تطبيقا لنبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين².

1- المرحلة الإدارية في التنفيذ المالي للمشاريع العمومية: تنفذ هذه المرحلة من طرف الأمر بالصرف

الوصي على المشروع وتتم وفق ثلاث مراحل إدارية وهي:

- الإلتزام بالنفقة.

- عملية التصفية.

- الأمر بالدفع.

1-1 الإلتزام بالنفقة: يعد الإلتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين على عاتق الدولة أو

جماعتها المحلية أو أحد المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري³، أما بالنسبة للدائن (المكلف بإنجاز المشروع)، فالإلتزام بالنفقة هو بمثابة وعد وضمان للحصول على كامل مستحقاته من الصنف المبرمة بينه وبين الجهة العمومية هذا من الناحية القانونية، أما من الناحية المحاسبية فالإلتزام هو تخصيص الإعتمادات المالية من أجل إنجاز نفقة معينة في شكل بطاقة أو وثيقة يجررها الأمر بالصرف في شكل ثلاث نسخ،

¹ - الموقع الرسمي للديوان الوطني للإحصاء: <http://www.ons.dz>، نشرة إحصائية بعنوان: الحسابات الإقتصادية من 2000 إلى

2011، تاريخ التحميل 22 فيفري 2014.

² - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، طبعة ثانية منقحة، دار الهدى، عين مليلة الجزائر ص 77.

³ - المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

نسخة تبقى عند المصلحة المتعاقدة ونسخة ترسل للمراقب المالي وأخرى للمحاسب العمومي على مستوى الخزينة العمومية، ويتم تحديد شكل بطاقة الإلتزام بقرار من وزير المالية وتتضمن المعلومات التالية:

2-1 عملية التصفية: نصت عليها المادة 20 من قانون المحاسبة العمومية: " تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق المحاسبية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية"، وبالتالي فإن التصفية هي العملية التي يتم من خلالها إثبات وتأكيد وقوع الدين على عاتق الدولة لتحديد المبلغ الدقيق نقدا. ويبرر الفصل بين عملية الإلتزام والتصفية بأن العديد من النفقات لا يمكن تحديد مبلغها الدقيق عند القيام بعملية الإلتزام حيث يكفي الأمر بالصرف في مرحلة الإلتزام بتقدير مبلغ النفقة لأن المبلغ الدقيق لا يمكن تحديده إلا بعد أداء الخدمة " le service fait "

وتتضمن عملية التصفية بالنسبة لنفقات ميزانية التجهيز والإستثمار العمومي عنصرين:
- **التأكد من أداء الخدمة:** ويتم ذلك عن طريق الرقابة التي تمارسها مكاتب الدراسات التقنية (مكاتب الهندسة المدنية والمعمارية) والمصالح التقنية للآمر بالصرف وذلك عن طريق متابعة وضعية ونسبة تقدم أشغال المشروع ومدى مطابقتها للشروط والقواعد المتفق عليها.

- **التحديد الدقيق لمبلغ النفقة:** ويكون على أساس نسبة الإنجاز مقابل المبلغ المتفق عليه.
3-1 الأمر بالصرف (الدفع): هو الأمر الذي يعطيه الأمر بالصرف للمحاسب العمومي المختص لتنفيذ الدفع بالنسبة لعملية كانت محل إلتزام وتصفية، فالأمر بالصرف (الدفع) هو الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات¹، ويميز هنا حالتين:

- **الأمر بالدفع:** الأمر بالدفع هو الإجراء الذي يصدره أمر بالصرف إبتدائي أو رئيسي لفائدة أمر بالصرف ثانوي²، أي تخصيص الأموال هنا لا يكون لمصالح الأمر بالصرف الرئيسي بل لفائدة الأمر بالصرف الثانوي.

- **حوالة الدفع:** حسب المادة الثامنة من نفس المرسوم يسمح للآمر بالصرف الثانوي إصدار حوالة الدفع، كما يمكن للآمر بالصرف الرئيسي تحرير حوالات الدفع في حالة نفقة مشروع مباشرة لمصالحه، فالأمر بالصرف يكون في شكل حوالة الدفع.

2- المرحلة المحاسبية في التنفيذ المالي للمشاريع العمومية:

هو الإجراء الذي بموجبه يتم إبراء الدين العمومي¹، وتكتسي هذه المرحلة أهمية بالغة كونها مرحلة إخراج الأموال من الخزينة العمومية لمصالح الدائن، وبعد استكمال كافة المراحل الإدارية من الأمر بالصرف

¹ - المادة 21 من قانون المحاسبة العمومية.

² - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، المؤرخ في 28 صفر عام 1412 الموافق ل 07 سبتمبر 1991 والمحدد لإجراءات المحاسبة التي يسكها المحاسبون والأميون بالصرف.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

وتأشيرة الجهات المعنية (المراقب المالي ولجنة الصفقات المختصة) يتم وضع حوالة الدفع لدى المحاسب العمومي المختص على مستوى الخزينة لغرض التدقيق والمراقبة والقيام بمختلف العمليات المالية والمحاسبية قبل القيام بعملية الدفع الحقيقية، وقبل القيام بعملية الدفع لا بد على المحاسب العمومي أن يتحقق من ثمن نقاط² وهي:

- مطابقة العملية للقوانين والتنظيمات السارية المفعول كتقانون الصفقات العمومية.
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض عنه كنموذج الإمضاء أو اعتماد الأمر بالصرف لدى المحاسب العمومي.

- شرعية عمليات التصفية والتأكد من ختم الأمر بالصرف وإمضائه كدليل على أداء الخدمة.

- توفر الإعتمادات وذلك من خلال مقارنة الحوالات الصادرة بالإعتمادات المفتوحة.

- حسم النفقة حسب طبيعتها وموضوعها من الفصل المعني.

- عدم سقوط الدين وذلك بالتقادم الرباعي، وأن الديون ليست محل معارضة.

- الطابع الإيرائي للنفقة، أي أن النفقة لم يتم دفعها من قبل.

- تأشيرة عمليات المراقبة خاصة تأشيرة المراقب المالي وتأشيرة لجنة الصفقات المختصة.

وللتأكد من هذه النقاط الثمانية تمر حوالة دفع المشاريع العمومية بعدة مكاتب وأقسام داخل الخزينة العمومية، ولعل أهمها قسم ميزانية التجهيز والإستثمار العمومي حيث يتم من خلال هذا القسم الفحص والتدقيق في الحوالة من الناحية القانونية بالإضافة إلى التأكد من رخصة البرنامج والإعتمادات الدفع المسجلة في الميزانية العامة للقطاع المعني وفق مختلف الفصول والمواد، وبعد ذلك إما ترجع الحوالة للأمر بالصرف لإعادة النظر فيها في حالة بعض الأخطاء التي يمكن تداركها أو رفضها نهائيا في حالة عدم تطابق الحوالة مع القوانين والتنظيم السائر المفعول، أما في حالة تأشيرة قسم ميزانية التجهيز والإستثمار العمومي بقبول الحوالة فيتم إرسالها مباشرة لقسم المعارضة حيث يتم خلال هذا القسم مراقبة وتتبع المستفيد (الدائن) إن كان على ذمته دين أم لا، وذلك بالإعتماد على التبليغات الواردة إلى المحاسب العمومي على مستوى الخزينة العمومية من طرف قابضي الضرائب ومسيري المؤسسات العمومية...إلخ، وهذا في شكل وثيقة حجز لدى الغير (ATD) ففي حالة وجود دين على ذمة المستفيد يتم فتح كشف للمعارضة (fiche d'opposition) خاص بالمدين حيث يتم خصم المبلغ كاملا إن لم يكن كافيا.

أما في حالة عدم وجود أي دين على ذمة المستفيد من صفة إنجاز المشروع العمومي فتؤشر الحوالة بعبارة لوحظ دون معارضة وترسل لقسم القروض والأموال المتوفرة أين يتم التحقق من التويب الميزاني حسب القطاعات، بالإضافة إلى التحقق من توفر الإعتمادات وخصم قيمة الدفع من رخصة برنامج

¹ - المادة 22 من قانون المحاسبة العمومية.

² - المادة 36 من المرجع السابق.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

المشروع ثم القيام ببعض العمليات المحاسبية على مستوى باقي أقسام المحاسبة ليتم الدفع الحقيقي في آخر المطاف وفق إحدى الطرق المعروفة، الدفع عن طريق الحساب البريدي الجاري، الدفع عن طريق الشيكات البنكية، الدفع عن طريق شيكات الخزينة العمومية إلى حساب الجهة أو الطرف المتعاقد مع الإدارة حول كل ما يتعلق بإنجاز المشروع العمومي.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

المبحث الثالث

تقييم واقع تجسيد وتمويل المشاريع العمومية في الجزائر

إن القيام بتحليل بسيط لتطور حجم ميزانية التجهيز العمومي يظهر الأهمية الكبرى التي أولتها الدولة للهياكل والبنى التحتية كقاعدة لإنتلاق التنمية في مختلف المجالات، لكن ما يعاب على هذه المشاريع رغم كبر حجم الإعتمادات المخصصة لها ضعف الدراسة والمتابعة والرقابة وهو أثر على فعاليتها في تحقيق الأهداف، وهذا ما تحاول الحكومة تداركه مستقبلا من خلال سلسلة من الجهود والإصلاحات.

المطلب الأول

تطور نفقات التجهيز والإستثمار العمومي

تميزت السياسة الإنفاقية في الجزائر خلال الفترة محل الدراسة، بتصاعد معدل نمو الإنفاق العام سواء من خلال نفقات التسيير أو نفقات التجهيز، (السياسة الإنفاقية التوسعية)، حيث يرتبط نمو الإنفاق العام وتصاعد معدلاته إرتباطا وثيقا بالتطورات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية التي شهدتها الجزائر خلال تلك هذا الفترة والجدول التالي بين لنا تطور كل من نفقات التسيير ونفقات التجهيز من سنة 2000 إلى غاية سنة 2014 .

الفرع الأول: تطور ميزانية التجهيز العمومي (مشاريع الإجتماعية)

تعتبر مشاريع البنية التحتية من أهم الأنشطة الرئيسية التي ينبغي على الدولة القيام، لأنه لايمكن تحقيق تنمية إقتصادية في ظل غياب ونقص الهياكل القاعدية التي تسمح بممارسة النشاط الإقتصادي، وإنتلاقا من هذه النظرة وفي ظل زيادة مداخيل الجزائر نتيجة إرتفاع أسعار المحروقات مع بداية الألفية الثالثة أعطت السلطات العمومية أهمية كبيرة لتطوير وإعادة تأهيل البنية التحتية وزيادة التشغيل في مختلف القطاعات الإقتصادية والإجتماعية وذلك من خلال إستراتيجية الإستثمارات العمومية الضخمة والتي تهدف إلى تحفيز الطلب الكلي الذي يدفع بدوره إلى زيادة العرض الكلي وبالتالي رفع الناتج الوطني وتقليل معدلات البطالة.

والجدول التالي بين لنا تطور نفقات التجهيز العمومي ونفقات التسيير مند سنة 2000.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

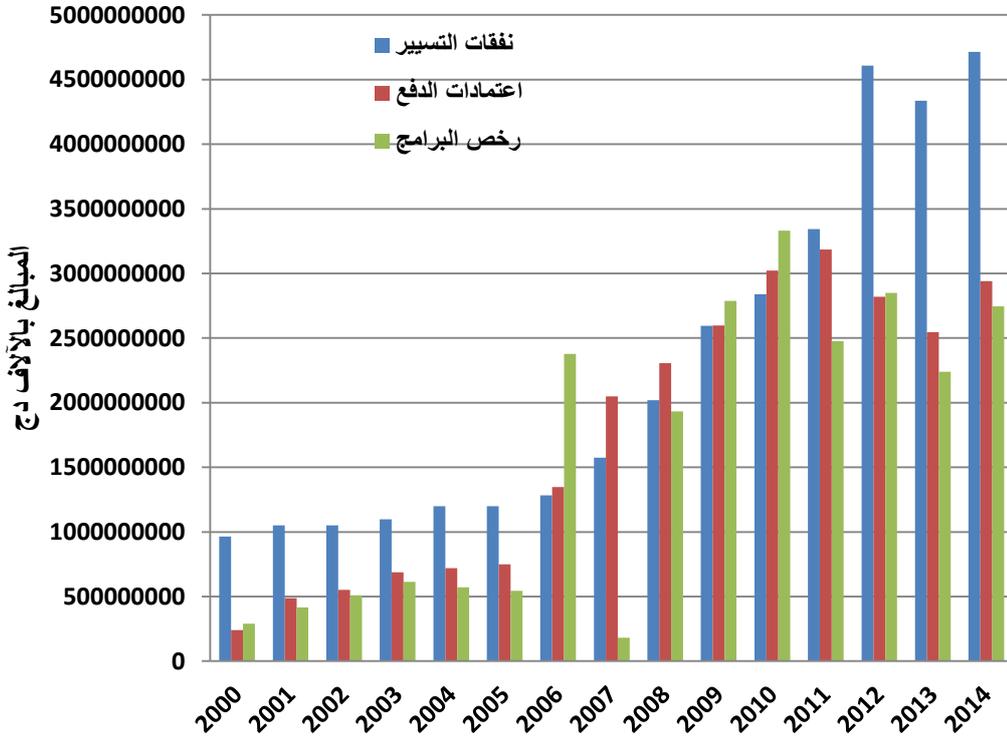
جدول رقم (2-9): تطور النفقات العامة في الجزائر. (بالآلاف دج)

نفقات التجهيز (الإستثمار) العمومي		نفقات التسيير	السنوات
رخص البرامج	إعتمادات الدفع		
290.239.000	240.512.000	965.328.164	2000
415.500.000	488.462.000	1.051.286.299	2001
509.678.000	552.262.000	1.050.166.167	2002
613.724.000	687.812.000	1.097.385.900	2003
572.657.000	720.000.000	1.200.000.000	2004
543.994.000	750.000.000	1.200.000.000	2005
2.376.818.000	1.347.988.000	1.283.446.977	2006
180.000.000	2.048.815.000	1.574.973.361	2007
1.932.040.400	2.304.892.500	2.017.969.196	2008
2.788.434.000	2.597.717.000	2.593.741.485	2009
3.331.952.000	3.022.861.000	2.837.999.823	2010
2.475.487.500	3.184.120.000	3.343.306.634	2011
2.849.854.270	2.820.416.581	4.608.250.475	2012
2.240.159.060	2.544.206.660	4.335.614.484	2013
2.744.317.600	2.941.714.210	4.714.452.366	2014

المصدر: من إعداد الطالب بالإعتماد على قوانين المالية السنوية من سنة 2000 إلى سنة 2014.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

شكل بياني رقم (2-2): أعمدة بيانية لتطور النفقات العامة (2000 - 2014)



المصدر: من إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول السابق.

من خلال جدول والمنحنى البياني لتطور النفقات العامة نلاحظ نلاحظ زيادة مستمرة في الإنفاق العمومي على المشاريع العمومية من خلال ميزانية التجهيز والإستثمار العمومي منذ بداية الألفية الثالثة وما ميزها من التحسن الملحوظ لمداخل الجزائر نتيجة إرتفاع أسعار المحروقات في الأسواق الدولية، حيث تضاعفت قيمة الإعتمادات السنوية المخصصة لميزانية التجهيز بمقدار الضعف ما بين سنة 2000 و 2001، وهي سنة بداية إنطلاق البرامج التنموية في الجزائر، لتستمر في الإرتفاع المحسوس تدريجيا لتصل إلى حدها الأقصى سنة 2011 أين بلغت ما مقداره 3.184.120.000 دينار جزائري، لتعرف بعد هذا إنخفاض إلى غاية سنة 2013، وهذا راجع إلى تراكم الأموال (الإعتمادات السنوية) لمختلف فصول ومواد بعض القطاعات الاقتصادية والإجتماعية نتيجة عدم الشروع في تنفيذ العديد من المشاريع أو التأخر في إنطلاق البعض الآخر منها مما خفض من حجم الإستهلاكات السنوية لهذه الإعتمادات هذا فيما يخص إعتمادات الدفع، وهذا ما أرجعه المسؤولون أساسا إلى نقص القدرات والإمكانات الوطنية في مجال الأشغال العمومية، أما بالنسبة لرخص البرامج فهي غير منتظمة ما بين الزيادة والنقصان كونها تتأثر بحجم إستهلاك الإعتمادات السنوية منها. فخلال السنوات التي يتم فيها إستهلاك أكبر نسبة من الإعتمادات تزيد

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

السلطات العامة في حجم رخص البرامج، و العكس صحيح في حالة تراكم الأموال في الميزانية ميزانية التجهيز العمومي.

أما في الجانب الآخر من النفقات العمومية، نفقات التسيير، فهي تعرف زيادة مستمرة من سنة 2001 إلى غاية سنة 2014¹ ويرجع هذا أساسا إلى زيادة التوظيف في القطاع العمومي والزيادة في الأجور، وهذا ما جعل نفقات التسيير تتفوق على نفقات التجهيز والإستثمار العمومي، وهو ما حذر منه صندوق النقد الدولي في تقريره السنوي حول الجزائر عن خطر زيادة النفقات الغير إنتاجية على الإقتصاد الوطني.

الفرع الثاني: تطور المشاريع العمومية الإستثمارية (المشاريع الصناعية)

تعتبر المشاريع الإستثمارية حجر الزاوية في التنمية الإقتصادية والإجتماعية في الجزائر بإعتبارها الدافع الأساسي للنمو من خلال زيادة الناتج الداخلي، وتوفير سلع وخدمات للإقتصاد الوطني، وكذا تنويع وزيادة مصادر الدخل الوطني، كما تساهم المشاريع الإستثمارية المختلطة مع القطاع الخاص الأجنبي في نقل التكنولوجيات الحديثة، والمهارات العالية وأساليب الإدارة الحديثة، لكن رغم هذا تبقى المشاريع الإستثمارية في الجزائر متواضعة جدا مقارنة بالإمكانات المتوفرة، وهذا ما يبينه الجدول التالي لتطور عدد المشاريع الإستثمارية في الجزائر:

جدول رقم (2-10): تطور حجم المشاريع الإستثمارية في الجزائر (2002-2012)

مناصب الشغل	القيمة بالمليون دينار	عدد المشاريع	الحالة القانونية للإستثمار
264.964	4.417.854	31.638	الخاص
31.024	1.837.366	328	العمومي
3.127	678.392	38	مختلط
299.115	6.933.612	32.004	المجموع

المصدر: موقع الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار.

<http://www.andi.dz/index.php/ar/declaration-d-investissement?id=395>

تاريخ التحميل: 2013-12-30

¹ - لمعرفة حجم الإعتمادات المخصصة لميزانية التسيير على مختلف الوزارات، أظن الملحق (2-2) والمتعلق بتوزيع الإعتمادات بعنوان التسيير على مختلف الدوائر الوزارية (الجدول ب)، ص 240..

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

شكل رقم (2-3): رسم بياني لتطور حجم المشاريع الإستثمارية في الجزائر (2002-2012)



المصدر: نفس المرجع السابق.

نلاحظ من معطيات الجدول والمنحى السابقين السابق أن هناك سيطرة للقطاع الخاص على حساب القطاع العام من حيث عدد المشاريع التي تقدر بـ 31638 مشروع أي بنسبة 99%، وذلك بقيمة مالية تصل إلى 1.378.385 مليون دينار مع إستحداث 264964 منصب شغل.

في مقابل ذلك يساهم القطاع العام بجوالي 328 مشروعا فقط، لكن بقيمة مالية مهمة ومعتبرة تصل إلى 777 مليار دج، أي ما يعادل نحو نصف ما يشغله القطاع الخاص من المشاريع الكبرى المهيكلية. وبخصوص القطاع المختلط فهو يساهم بجوالي 38 مشروع وبقيمة مالية أكبر من النصف مقارنة بالقطاع العام أي بـ 391 مليار دج، وهذا ما يفسر تدني مستوى الشراكة بين القطاع العام والخاص سواء المحلي أو الأجنبي.

أما فيما يخص مناصب الشغل التي تم إستحداثها من طرف القطاع القانوني فإننا نلاحظ أن هناك نفس التوجهات مع القطاع الأول (الخاص) وذلك بـ 264.964 منصب شغل مستحدث أي بنسبة 89% من المجموع، في حين أن القطاع العام استحدث 31.024 منصب عمل أي ما يمثل نسبة 10% من مجموع مناصب الشغل المستحدثة، وأخيرا يأتي القطاع المختلط الذي استحدث 1.273 منصب عمل أي بنسبة 1% فقط.

إن نقص المشاريع العمومية ذات الطابع الإستثماري في ظل تدني مستوى الإستثمار الأجنبي في الجزائر أدى إلى ضعف مساهمة القطاع الصناعي في الناتج الوطني الخام حيث يمثل حاليا ما 5% من

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

الناج الوطني الخام، وتسعى السلطات العمومية لرفعه إلى حوالي 10% في غضون 2020، وهو أهم تحدٍ ستواجهه الجزائر في سياق ضمان تنويع إقتصادها الذي يظل رهين موارد المحروقات.

المطلب الثاني

محددات الإنفاق الحكومي على المشاريع العمومية في الجزائر

يتوقف حجم الإنفاق العمومي على المشاريع العمومية في الجزائر على أداء مجموعة من العوامل والمؤشرات الإقتصادية الداخلية والخارجية كالميزانية العامة وحجم الدخل الوطني ومعدلات البطالة ومستوى الدين الخارجي بالإضافة إلى الرغبة السياسية في التنمية.

الفرع الأول: الدين الخارجي

نظرا للآثار السلبية التي تركتها مشكلة المديونية الخارجية على الإقتصاديات النامية ومنها الجزائر التي كانت من بين أكثر الدول معاناة من أزمة المديونية الخارجية، والتي إنفجرت بشكل كبير مما ترك آثارا واسعة على الإقتصاد الجزائري سنة 1986.

فخلال السنوات الأولى من الإستقلال إعتمدت الجزائر على القروض الخارجية كمصدر هام لتمويل التنمية في ظل التذبذبات الحاصلة في أسعار المحروقات العالمية وعدم القدرة على تعبئة الإدخار القومي، كما أن تبني الجزائر للقطاع الصناعي كنموذج للنمو خاصة خلال سنوات السبعينات وإختيار التكنولوجيا المستوردة دفع بالبلاد إلى استيراد تجهيزات تقنية متطورة وجلب العمالة من الخارج مما ورط البلاد في المديونية والتبعية الإقتصادية¹ نتيجة لإنفاقها في بعض الأحيان أكثر من الطاقات التمويلية الداخلية، وهذا ماجعلها تتجه لزيادة الإقتراض الخارجي سنة بعد سنة بشدة لتمويل مشاريع عمومية ذات عوائد منخفضة نتج عنها إرتفاع رصيد الدين الخارجي، بحيث وصلت ديون الخارجية للجزائر خلال الفترة الممتدة ما بين سنة 1987 و1991 إلى ما بين 25 و26 مليار دولار² ثم إلى 30 مليار دولار خلال الفترة الممتدة ما بين سنة 1994 و1997³ مخلفة آثارا وخيمة على مختلف الأصعدة خاصة مع لجوء الجزائر سنة 1994 لإعادة جدولة شاملة لديونها، الأمر الذي وضع الدولة الجزائرية أمام ضرورة ملحة لإيجاد حلول مخففة كتطبيق سياسة إنكماشية بهدف إجراء تخفيض في معدل النمو الإجمالي للنفقات العامة وهذا لتقليص عجز الميزانية بالإضافة إلى تقييد الواردات وهو ماجعل الجزائر تسدد جزءا من ديونها لتصل سنة 2004 إلى

¹ - محمد بالرابح، آفاق التنمية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 207، ص 92.

² - ضياء مجيد الموسوي، الأزمة الإقتصادية العالمية 1986-1989، دار هومة للطباعة والنشر، عين مليلة، ص 43.

³ - تقرير صندوق النقد الدولي، الجزائر تحقيق الإستقرار والتحول إلى اقتصاد السوق، واشنطن، 1998، ص 117.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

حوالي 21.82 مليار دولار¹ لتتخفف هذه القيمة مع مر السنوات لتصل في حدود 3 مليون دولار سنة 2012، ثم أقل من مليار دولار مع نهاية سنة 2013.

إن تراجع وتحكم الجزائر في المديونية الخارجية نتيجة تحسن ميزان المدفوعات وما صاحبه من إرتفاع احتياطات الصرف بفضل الموارد النفطية شجع السلطات العامة على المضي في سياسة الإنفاق العمومي على مختلف البرامج التنموية خلال هذا الفترة، وذلك كنيجة لإعتماد الدولة على مصادرها الداخلية لتمويل مشاريعها كفوائض الميزانية العامة أو ميزان المدفوعات.

الفرع الثاني: الدخل القومي

يزداد الإستثمار العمومي بدرجة كبيرة لزيادة الدخل القومي بإعتباره يمثل عوائد لمختلف القطاعات الإقتصادية خاصة القطاع الإنتاجي منها، ويعتبر قطاع المحروقات في الجزائر أهم قطاع إنتاجي بحيث يمثل ما مقداره حوالي 98% من قيمة مداخل الجزائر، والباقي عبارة عن مواد أولية ومواد نصف مصنعة، وبعض المنتجات الفلاحية كالتمور، ومع إرتفاع أسعار النفط وكذا تزايد حجم صادرات الجزائر منها بداية من سنة 2000 ساهم في زيادة فائض ميزان المدفوعات وبالتالي إرتفاع إحتياطي الصرف تدريجيا، فخلال سنة 2006 بلغت مداخل الصادرات الجزائرية حوالي 60 مليار دولار مقابل 32 مليار دولار من الواردات، وهو ما يعني أن الميزان التجاري قد حقق فائضا بمقدار 28 مليار دولار خلال نفس الفترة، وبالرغم من إرتفاع قيمة الواردات إلا أن ميزان المدفوعات إستمر في تحقيق الفوائض وتدعيم إحتياطي الصرف حيث بلغ سنة 2013 حوالي 190 مليار دولار.

إن الراحة المالية التي عاشتها الجزائر مند بداية سنة 2000 نتيجة إرتفاع الدخل القومي جعل الجزائر تتوجه نحو تسديد ديونها الخارجية وإنتهاج سياسة مالية توسعية بكل راحة تمثلت في تبني خيار زيادة حجم المشاريع العمومية الكبرى في مختلف القطاعات والمجالات من خلال مختلف المخططات والبرامج التنموية المسطرة من الحكومة منذ سنة 2001 إلى غاية سنة 2014، لذا يمكن القول أن تغير مستوى الدخل القومي يعد أحد أهم محددات الإستثمار العمومي في الجزائر.

الفرع الثالث: الميزانية العامة للدولة

تعتبر الراحة المالية التي تتمتع بها الدولة مند مطلع الألفية الثالثة نتيجة لإرتفاع معدلات الجباية البترولية التي ترتبط بعلاقة طردية مع أسعار المحروقات في الأسواق الدولية من بين الدوافع التي حفزت

¹ - تقرير المجلس الإقتصادي والإجتماعي حول الظرف الإقتصادي والإجتماعي للجزائر للسداسي الثاني من سنة 2004، جويلية 2005، الجزائر، ص 29.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

السلطات العمومية للمضي في تبني سياسة مالية توسعية من خلال مختلف البرامج التنموية، حيث سجلت الميزانية العامة سنة 2000 فائضا في الموارد الجبائية

يقدر بـ 232.5 مليار دينار بفضل إرتفاع أسعار البترول¹، وهذا ما جعل الجزائر تعتمد على المصادر الداخلية للتمويل بعيدا عن الإقتراض الأجنبي تجنباً للتبعية والشروط الصارمة التي تملها المؤسسات المالية الأجنبية، وتشكل الموارد العامة للميزانية من الموارد الجبائية والموارد الغير جبائية²، غير أن هذه الأخيرة لا تمثل سوى نسبة قليلة من الإيرادات العامة.

أما بالنسبة لتقسيم الإيرادات العامة فنجد أن المادة 11 من قانون 17/84 والمتعلق بقوانين المالية قد صنفت موارد الميزانية العامة إلى:

- الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات.
- مداخيل الأملاك التابعة للدولة.
- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والأتاوى.
- الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهبات.
- التسديد برأسمال للقروض والتسبيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة وكذا الفوائد المترتبة عنها.

- مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها.
 - مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونا.
 - الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي.
- وبصفة عامة يمكن تقسيم الموارد الدائمة للميزانية إلى ثلاث فئات رئيسية تتمثل في³:
- الموارد الجبائية.
 - الموارد الغير جبائية.
 - موارد الحسابات الخاصة بالخرينة.

وتعتبر الجباية البترولية ضمن التركيبة الأساسية والمهمة بالنسبة للموارد العامة في الجزائر حيث تعتبر المحرك الفعال للإقتصاد الجزائري، والجدول يبين لنا بالأرقام تطور ونسبة الجباية البترولية مقارنة بباقي الموارد المالية العامة.

¹ - خطاب وزير المالية بمناسبة تقديم قانون المالية التكميلي لسنة 2001 بالمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني رقم 287 بتاريخ 25 جويلية 2001.

² - للإطلاع أكثر على تصنيف الموارد العامة للميزانية، أنظر الملحق رقم (2-1)، والمتمثل في الإيرادات النهائية لسنة 2014 (الجدول أ)، ص 239.

³ - DENI DENI .Y ،La Pratique du Système Budgétaire de L'Etat en Algérie ،OPU ،Alger ، 2002 ،p 230.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

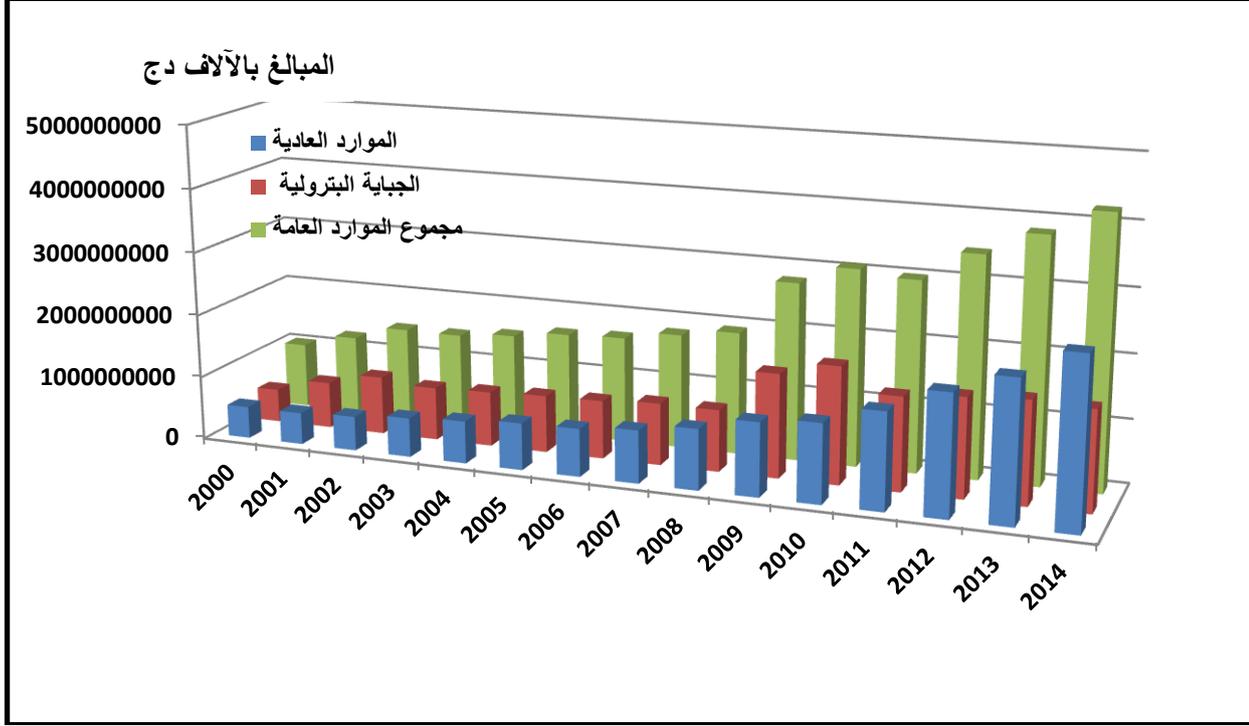
جدول رقم (2-11): تطور حجم الموارد العامة للميزانية

السنوات	الموارد العادية	الجباية البترولية	مجموع الموارد العامة	نسبة الجباية البترولية
2000	504.840.000	524.000.000	1.028.840.000	%51
2001	502.380.000	732.000.000	1.234.380.000	%59
2002	541.350.000	916.400.000	1.457.750.000	%63
2003	615.390.000	836.060.000	1.451.450.000	%58
2004	665.800.000	862.200.000	1.528.000.000	%56
2005	736.830.000	899.000.000	1.635.830.000	%55
2006	751.920.000	916.000.000	1.667.920.000	%55
2007	829.616.000	973.000.000	1.802.616.000	%54
2008	953.800.000	970.200.000	1.924.000.000	%50
2009	1.158.100.000	1.628.500.000	2.786.600.000	%58
2010	1.245.700.000	1.835.800.000	3.081.500.000	%60
2011	1.520.000.000	1.472.400.000	2.992.400.000	%49
2012	1.894.050.000	1.561.600.000	3.455.650.000	%45
2013	2.204.100.000	1.615.900.000	3.820.000.000	%42
2014	2.640.450.000	1.577.730.000	4.218.180.000	%37

المصدر: من إعداد الطالب بناء على قوانين المالية من سنة 2000 إلى سنة 2014.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

شكل رقم (2-4): منحنى بياني لتطور إيرادات الميزانية للفترة الممتدة من سنة 2000 إلى سنة 2014 (بالآلاف دج)



المصدر: من إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول السابق

من خلال الجدول والمنحنى البياني السابقين نلاحظ أهمية ومكانة الجباية البترولية في الإيرادات العامة للميزانية، نلاحظ أنها في غالب الأحيان تشكل أكثر من 50% من الموارد المالية للميزانية نتيجة إرتفاع أسعار النفط كونها متغير تابع لسعر النفط طرديا وحجم الصادرات الجزائرية منه، حيث بلغت أقصاها سنة 2010 بحوالي 60%، ومع بداية سنة 2011 عرفت تراجعا مستمرا نتيجة إنخفاض أسعار البترول إلى غاية سنة 2014 أين بلغت أدناها خلال فترة المخططات الخماسية بنسبة 37% من حجم الموارد المالية للميزانية، وهذا ما يضع الجزائر أمام تحدي تنويع مصادر الإيرادات العامة.

الفرع الرابع: معدل البطالة

تمثل البطالة إحدى المشكلات الأساسية التي تواجه دول العالم على الرغم من إختلاف مستويات تقدمها وأنظمتها الاقتصادية والسياسية، فهي تؤدي إلى الكثير من المخاطر السياسية والاجتماعية فالإستقرار السياسي مرهون بمقدرة الدولة على خلق مناصب شغل¹، وللحفاظ على الإستقرار السياسي

¹ - مدني بن شهرة، الإصلاح الاقتصادي وسياسة التشغيل " التجربة الجزائرية"، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

ودعم التنمية الاقتصادية تسعى الجزائر كسائر بلدان العالم إلى البحث عن الطرق والوسائل الكفيلة من أجل خلق مناصب الشغل وتوفير مختلف الخدمات الأساسية، فخلال فترة السبعينات شهدت الجزائر موجة مشاريع صناعية كبرى ساعدت على توفير العديد من مناصب الشغل، وبالتالي تخفيض معدلات البطالة لمستويات مقبولة ولكن مع حلول سنة 1986 وفي ظل عجز الدولة عن توفير مناصب الشغل شهدت معدلات البطالة نموا متزايدا وذلك نتيجة لتقلص إيرادات الدولة وبالتالي تقلص حجم المشاريع العمومية التي كانت في وقت سابق تمتص أعداد كبيرة من البطالين، كما إنعكس عن الإصلاحات الهيكلية التي قامت بها الحكومة خلال التسعينات مستويات جد مرتفعة لنسب البطالة نتيجة التسريحات الجماعية لعمال المؤسسات العمومية قصد تقليص حجم النفقات العمومية، والجدول التالي يبين لنا تطور معدلات البطالة خلال هذه الفترة:

جدول رقم (2-12): تطور معدلات البطالة خلال الفترة الممتدة من سنة 1989 إلى سنة 2000

السنوات	معدل البطالة (%)
1989	20.04
1990	19.80
1991	20.60
1992	23
1993	23.20
1994	24.40
1995	27.90
1996	27.99
1997	25.43
1998	28
1999	29.30
2000	29.77

الموقع الرسمي للديوان الوطني للإحصائيات: www.ons.dz Source :

نلاحظ من خلال الجدول السابق أن معدلات البطالة عرفت نسيا كبيرة خلال السنوات (1989-2000)، وهي الفترة التي تميزت بإتباع الجزائر برامج الإصلاح الإقتصادي المدعومة من طرف صندوق النقد الدولي والتي إهتمت بإعادة هيكلة وتنظيم المؤسسات العمومية والتطهير المالي لها وماتنج

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

عنه من تسريح العمال وتقليل حجم الإنفاق الحكومي على المشاريع العمومية الجديدة، وفي ظل تطبيق برنامج التعديل الهيكلي سنة 1994 وصلت معدلات البطالة إلى مستويات مرتفعة بلغت نسبة 29.30% سنة 1999.

وفي ظل عجز القطاع الخاص عن إمتصاص معدلات البطالة كان لابد على الدولة في طرح مشاريع عمومية ضخمة كانت الأولوية منها للمشاريع التي تضمن خلق أكبر عدد من مناصب الشغل وهذا ما تجلى في زيادة حجم الإنفاق العمومي على مشاريع البنية التحتية منذ مطلع الألفية الثالثة خاصة في قطاع الصحة، التعليم، الأمن وقطاع الأشغال العمومية، وهو ماساهم في تقليص معدلات البطالة تدريجيا وتماشيا مع زيادة الإستثمارات العمومية لتصل إلى معدل 9.7% سنة 2012

المطلب الثالث

تقييم آثار المشاريع العمومية على مؤشرات الإقتصاد الكلي

إن إنتهاج الجزائر للسياسة المالية التوسعية بهدف تحريك الطلب الفعال من أجل زيادة الإنتاج وتحريك عجلة الإقتصاد لم تحقق مبتغاها نظرا لضعف ومحدودية قدرات جهاز الإنتاج الوطني مما أدى إلى ضعف أثر المضاعف، وهذا ما جعل الحكومة تتوجه نحو تسديد مديونيتها الخارجية وزيادة حجم المشاريع العمومية في مجال البنى والهياكل القاعدية وإهمال المشاريع العمومية ذات الطابع الصناعي مع التوجه المفرط نحو الإستيراد¹.

يتم تقييم الأداء الإقتصادي للمشاريع العمومية من خلال الإعتماد على مجموعة من المؤشرات التي تعكس الأوضاع الإقتصادية والمالية في فترة زمنية معينة جراء الإعتماد على خطط وبرامج تنموية، ومن بين المؤشرات الأساسية لتقييم الأداء الإقتصادي للمشاريع العمومية نذكر²:

- مؤشر النمو.
- مؤشر التضخم.
- نمو الكتلة النقدية.
- مؤشر سياسة التوازن الداخلي (العجز أو الفائض في الميزانية).
- البطالة.

¹ - مجلة الباحث، جامعة ورقلة، العدد الثامن، 2010، ص 42.

² - عماري عمار، محادي وليد، آثار الإستثمارات العمومية على الأداء الإقتصادي في الجزائر، أبحاث الملتقى الدولي بسطيف، مرجع سابق، ص 10.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

الفرع الأول: مؤشر النمو

عرفت معدلات النمو قبل بداية تنفيذ البرامج التنموية معدلات نمو متقلبة وذلك راجع بالأساس إلى إتباع الجزائر لسياسة التعديل الهيكلي لصندوق النقد الدولي والتي كانت أولوياته إعادة التوازن لميزان المدفوعات والحد من إرتفاع معدلات التضخم، ومع بداية الشروع في مخطط دعم الإنعاش الإقتصادي (PSRE¹) والمقدر بـ 525 مليار دينار أي ما يعادل 7 مليار دولار للفترة الممتدة من سنة 2001 إلى سنة 2004 إرتفع المعدل نمو الناتج في المتوسط خلال الفترة المعنية بمتوسط 4.3%، ثم جاء البرنامج التكميلي لدعم النمو الإقتصادي (PCSC²) من سنة 2005 إلى سنة 2009 لمواصلة وتيرة النمو والإزدهار في النشاط الإقتصادي الناتجة عن مخطط دعم الإنعاش الإقتصادي وقد تم تخصيص ما مقداره 4203 مليار دينار جزائري أي ما يعادل 55 مليار دولار، لكن بالرغم من هذا فإن معدل النمو خلال هذا الفترة سجل تراجعاً يعود أساساً إلى تراجع النمو في قطاع المحروقات نتيجة تراجع أسعار النفط كنتيجة لإنخفاض الطلب عليه في أواخر سنة 2007 والتي تمثل بداية الأزمة المالية العالمية، بالإضافة إلى إنخفاض حصة الجزائر من الإنتاج لأسباب تتعلق بمنظمة الأوبك، وأخيراً برنامج توطيد النمو الإقتصادي (PCCE³) 2010-2014 بحوالي 286 مليار دولار بهدف بعث النمو الإقتصادي من جديد.

جدول رقم (2-13): تطور معدلات النمو الناتج الإجمالي خلال الفترة (2000-2013) (الوحدة: %)

السنوات	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
معدل النمو	2,20%	4,70%	5,20%	2,00%	2,40%	3,30%	3,10%	3,6%

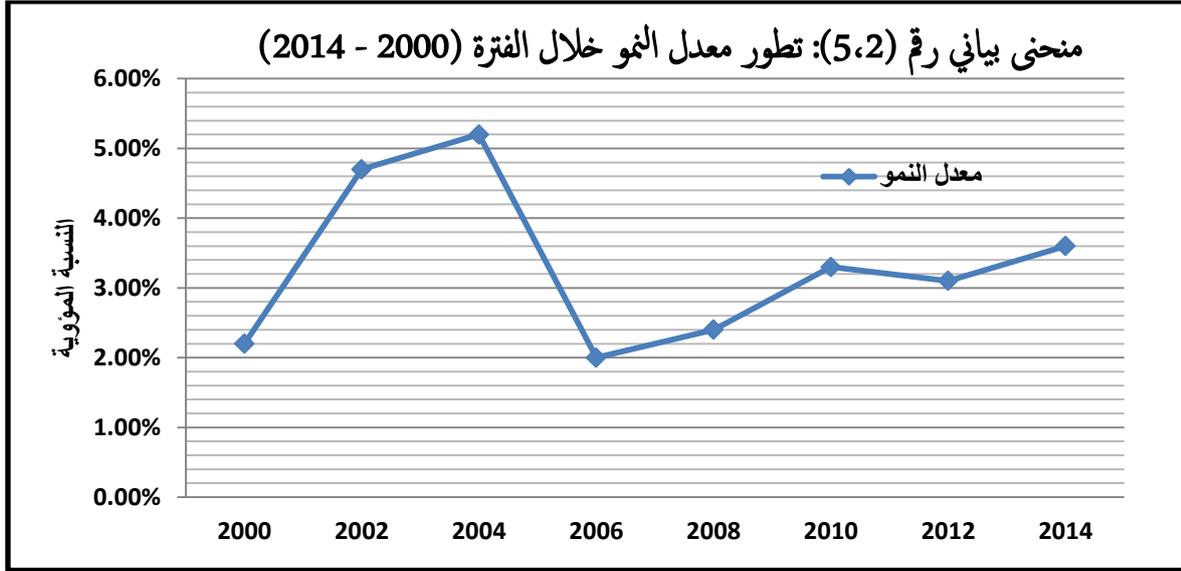
Source: Banque d'Algérie ،rapport annuel de la banque d'algérie 2012.P 12.

¹ - PSRE: Le Programme de Soutien à Relance Economique.

² - PCSC: Le Programme Complémentaire de Soutien à la Croissance.

³ - PCCE: Programme de Consolidation de la Croissance économique.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر



المصدر: من إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول السابق.

نلاحظ من الجدول السابق أن معدلات نمو الناتج الإجمالي تذبذبا واضحا خلال فترة سنوات البرامج العمومية حيث تراوحت بين 2.2% كأدنى مستوى له في سنة 2000 و5.20% سنة 2004، ويرجع سبب هذا التذبذب إلى النمو الغير منتظم للمحروقات المتأثرة أساسا بالأسعار الدولية وبسقف حصص منظمة الأوبك، وهذا ما يبقي النمو هشاً كون نقطة ضعف وقوة الإقتصاد الجزائري تكمن في التغيرات الخارجية لأسعار المحروقات على المستوى الخارجي في ظل ضعف مساهمة القطاع الصناعي والفلاحي في الناتج المحلي، وهذا ما يفسر هيمنة المشاريع العمومية ذات الطابع الإجتماعي في ميزانية النجهاز العمومي على المشاريع العمومية ذات الطابع الإستثماري الصناعي التي تعتبر المحفز الأول والمباشر للنمو.

الفرع الثاني: معدل التضخم

على الرغم من تحقيق الجزائر خلال فترة نهاية التسعينات معدلات تضخم منخفضة حيث قارب هذا المعدل 0.34% سنة 2000، وذلك كنتيجة لإتباع الجزائر سياسة مالية إنكماشية وسياسة نقدية صارمة تحت أنظار صندوق النقد الدولي، ولكن بداية البرامج التنموية في الجزائر عاودت معدلات التضخم الإرتفاع من جديد، وذلك لضخ كتلة نقدية إضافية خلال مرحلة برنامج دعم النشاط الإقتصادي وإرتفاع الأجور، والجدول التالي يبين لنا تطور معدلات التضخم منذ مطلع الألفية الثالثة:

جدول رقم (2-14): تطور معدلات التضخم خلال الفترة (2000-2014)، الوحدة %

السنوات	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
معدل التضخم (%)	0,34	4,23	3,56	2,53	4,86	3,91	9,9	4,75

المصدر: بنك الجزائر، النشرة الإحصائية الخاصة،

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

من خلال معطيات الجدول السابق نلاحظ نلاحظ زيادة معدلات التضخم مند بداية المخططات التنوية في الجزائر أين بلغ سنة 2002 حوالي 4.23% كنتيجة لزيادة مداخيل الأفراد وانخفاض سعر الصرف خلال هذا الفترة وارتفاع نفقات الدولة والإعتماد الكامل على الإستيراد في ظل غياب قاعدة إنتاجية محلية، ومع بداية سنة 2012 عرف معدل التضخم إرتفاعا ملحوظا مقارنة بالسنوات السابقة، وذلك راجع إلى تطبيق شبكة الأجور الجديدة ودفع المخلفات المتأخرة عنها من سنة 2008 بأثر رجعي لجميع أسلاك الوظيف العمومي، وزيادة الإصدار النقدي، بالإضافة إلى زيادة التوسع في الإنفاق العمومي من خلال البرنامج الحماسي 2010-2014، والذي بلغت قيمته جولي 286 مليار دولار. وبالتالي يمكن القول أن التوسع في الإنفاق العمومي وزيادة الإسترداد هو أحد الأسباب الرئيسية للتضخم خلال هذا الفترة.

الفرع الثالث: الكتلة النقدية

سجلت الكتلة النقدية خلال فترة البرامج التنوية في الجزائر نموا مقبولا كإستجابة لنمو حجم الإنفاق العمومي على المشاريع العمومية هذا في حالة خيار التوسع النقدي المدروس لتجنب الضغوط التضخمية الناتجة عن زيادة العرض النقدي دون الزيادة في الإنتاج، والجدول التالي يوضح لنا نسبة زيادة حجم الكتلة النقدية بالنسبة للسنة السابقة لها.

جدول رقم (2-15): تطور الكتلة النقدية في الجزائر (2000-2011)

السنوات	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011
نمو الكتلة النقدية (%)	14,15	18,75	9,99	19,49	15,67	12,53	19,47

المصدر: موقع البنك الدولي، بيانات البنك حول الجزائر 2012

من خلال معطيات الجدول السابق نلاحظ أن نسبة نمو الكتلة النقدية، ظهرت بشكل طبيعي خلال سنوات الإستثمارات العمومية كنتيجة للتوسع في حجم النفقات العمومية من خلال مختلف البرامج التنوية، حيث ازدادت بنسبة 18.75% سنة 2002 عن سابقتها، وذلك كنتيجة للشروع في مخطط دعم الإنعاش الإقتصادي سنة 2001 لتستمر في الزيادة بنسب متفاوتة تتماشى ومتطلبات تمويل الميزانية لتغطية تكاليف الإستثمارات العمومية في مجال مختلف الهياكل القاعدية في ظل زيادة المقابل لها من الأرصدة النقدية الصافية الخارجية، وهذا ما يوحي بزيادة الإصدار النقدي من طرف البنك المركزي وهو ما لاحظته المواطن البسيط من خلال إصدار ورقة نقدية جديدة من فئة 2000 دج خلال هذه الفترة.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

كما تجدر الإشارة إلى قانون النقد والقرض الجزائري قد أخذ في الحسبان تأخر تحصيل الإيرادات العمومية خلال السنة المالية للميزانية في حالة عدم الرغبة في الإصدار النقدي، وبهدف ضمان إستمرار النفقات العمومية لأهدافها وعدم تعطيل سير التنفيذ المالي للمشاريع العمومية ونفقات التسيير مكشوفات بالحساب à découvert (أي التحويل الكتاني للأموال من الخزينة العمومية إلى حساب المستفيد دون وجود أثر حقيقي لها على مستوى الخزينة العمومية أي عدم توفر الإعتمادات المخصصة لها لحد الآن) وذلك من خلال المادة 46 من الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض والتي تنص على أنه¹: " يمكن لبنك الجزائر أن يمنح الخزينة كشوفات بالحساب الجاري لا يمكن أن تتجاوز مدتها الكاملة 240 يوم متتالية، أو غير متتالية أثناء السنة التقويمية، وذلك على أساس تعاقدية، وفي حدود حد أقصى يعادل 10% من الإيرادات العادية للدولة خلال سنة الميزانية السابقة".

الفرع الرابع: مؤشر سياسة التوازن الداخلي

إن الزيادة في الإنفاق العمومي من سنة لأخرى خلال فترة البرامج التنموية كما سبق ملاحظته سابقا من خلال (جدول تطور النفقات العمومية)، ساهم في تحقيق الميزانية عجزا خلال أغلب سنوات البرامج التنموية، وبالرغم من إرتفاع حجم موارد الميزانية كنتيجة لزيادة حجم الجباية البترولية متأثرة بإرتفاع أسعار النفط إلا أن زيادة الإيرادات العمومية كانت أقل من الزيادة في حجم الإنفاق العمومي على المشاريع الكبرى والتي ينتظر منها أن عجلة إنطلاق التنمية في مختلف المجالات والقطاعات.

الفرع الخامس: معدل البطالة

ساهمت مختلف المشاريع العمومية على الرغم من الهيمنة المطلقة للمشاريع العمومية ذات الطابع الإجتماعي على المشاريع العمومية ذات الطابع الإستثماري الصناعي، إلا أنها نجحت في امتصاص عدد كبير من البطالين سواء من خلال ورشات الإنجاز المؤقتة أو من خلال التوظيف الدائم في مختلف الإدارات والمؤسسات الرسمية المنجزة خلال هذا الفترة كمقرات الأمن والصحة والتعليم... إلخ، والجدول التالي يوضح لنا تطور معدلات البطالة خلال هذه الفترة.

¹- المادة 46 من أمر رقم 11-03، والمؤرخ في 26 أوت 2003، والمتعلق بالنقد والقرض.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

جدول رقم (2-16): تطور معدلات البطالة خلال الفترة (2001-2013)، الوحدة: نسبة مئوية

السنوات	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
معدل البطالة	27.3	25.7	23.7	17.7	15.3	12.3	11.8	11.3	10.2	10	10	9.8	9.3

المصدر: التقرير السنوي لبنك الجزائر 2013

المطلب الرابع

صعوبات وعراقيل إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

تتميز المشاريع العمومية في الجزائر المدرجة في ميزانية الدولة أو أحد حسابات التخصيص الخاص بنقص تحضيرها والتقييم الغير الدقيق للاحتياجات المواطنين نتيجة ضعف دراسات الجدوى والتي غالبا ما تكون عبارة عن دراسات سطحية لم تأخذ بعين الإعتبار كافة الجوانب الفنية والإقتصادية والإجتماعية مع كل ما يترتب عليها من آثار على التمويل والإرتفاع المستمر للتكاليف والتجاوز المعترف في آجال الإنجاز خاصة منها مشاريع البرامج القطاعية الممركزة والتي غالبا ما يتم إتخاذ قرار الإستثمار فيها دون دراسات نضج مسبقة هذا من جانب تقييم وإختيار المشاريع والبرامج التنموية.

أما من جانب تنفيذ وتجسيد المشاريع العمومية فهناك إنتشار واسع لبعض أوجه الفساد الإداري والمالي خاصة في إجراءات منح الصفقات العمومية حيث نلاحظ هيمنة إجراء التراضي لصالح المؤسسات العمومية حتى ولو كانت في وضعية مالية صعبة أو لصالح مؤسسات خاصة وطنية وأجنبية¹، وفي ظل هذا يمكن إرجاع أهم أسباب ضعف عملية إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر إلى العوامل التالية:

الفرع الأول: ضعف دراسات جدوى المشاريع العمومية

إن زيادة إتساع الفجوة بين الدراسات العلمية المسبقة للمشاريع العمومية والواقع الميداني خلال عملية تنفيذها على أرض الواقع في الجزائر طرح عدة تساؤلات حول قدرة مكاتب الدراسات الوطنية العمومية منها والخاصة على التحكم ومسيرة مختلف الأساليب والطرق العلمية الحديثة المستعملة في

¹ - مقتطفات من تقرير مجلس المحاسبة حول صرف الميزانية العامة لسنة 2010، جريدة الشروق اليومي، يوم 29 ديسمبر 2010، العدد 3158، ص 10.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

دراسات الجدوى لمختلف المشروعات سواء الصناعية أو المشروعات العمومية ذات الطابع الإقتصادي خاصة في مجال التكاليف بالإضافة إلى نوعية الأشغال (الهندسة المدنية)، فخلال تحليل التكاليف التقديرية للمخططات التنموية التي عرفتها الجزائر منذ مطلع الألفية الثالثة يظهر الإرتفاع الكبير لتكاليف الإنجاز الحقيقية مقارنة بالتكاليف مقارنة بتكاليف الدراسات التقديرية الأولية نتيجة إعادة تقييم المالي للمشروع وذلك من خلال زيادة المخصصات المالية له بإستمرار إلى غاية الإنتهاء من عملية الإنجاز وتسليم المشروع بالإضافة إلى تكاليف الصيانة التي غالبا ما تتم في السنوات الأولى من عملية إستلام المشروع نتيجة ضعف الدراسات والمتابعات التقنية وعدم إحترام المعايير التقنية للأشغال في ظل غياب ونقص التنسيق والتكامل بين طبيعة المشاريع المنفذة وأهداف التنمية الإقتصادية والإجتماعية لمختلف المصالح والهيئات الرسمية¹، ولا تزال الحكومة تواجه تبعات سوء تقدير المشاريع العمومية وعدم ضبطها وهو ما تجلي أساسا في إعتداد الحكومة لأكثر من 50 مليار دولار منذ إعتداد مخططات دعم النمو لإعادة تقييم مشاريعها، وهو ما يمثل أكثر من 17% من القيمة التي خصصت له 286 مليار دولار للفترة 2010-2014 وهذا في ظل العجز المعتبر الذي تعاني منه الميزانية العامة، وقد أرحح وزير المالية خلال هذه الفترة "كريم جودي" على هامش الجلسة العلنية المخصصة لمناقشة قانون تسوية الميزانية 2010 أن الأغلفة المالية التي يتم رصدها كتكاليف للمشاريع، رصدها لإعادة تقييم المشاريع العمومية ترجع أساسا إلى ضعف وعدم إكمال الدراسات للمشاريع وبدرجة أقل إلى إرتفاع أسعار الموارد الأولية في السوق الدولية²، وضعف التنسيق وتبادل المعلومات بين مختلف الهيئات العمومية، فغالبا ما نرى مشاريع تعبيد الطرقات وتهيئة الأرصفة لإعطاء صورة تتماشى والمدن العصرية لكن سرعان ما نرى عمليات حفر واسعة وممتدة على طول الطرق لإعادة تهيئة قنوات الصرف الصحي والمياه حيث يتم إعادة ردمها بمجرد تجديد قنوات الصرف والمياه لتكون الطرق والأرصفة أسوء مما كانت عليه سابقا، وهذا ما يؤدي إلى التبذير وغياب الرشادة في تسيير الأموال العمومية نتيجة عدم إحترام أسبقية بعض المشاريع على حساب مشاريع أخرى في ظل غياب ونقص الأجهزة المختصة والقادرة على التسيير الحسن والإختيار الأمثل للمشاريع العمومية وفق آلية واضحة تتماشى والمناهج العلمية الحديثة.

وعليه يمكن إرجاع أسباب ضعف وتدني دراسات الجدوى للمشاريع العمومية في الجزائر إلى محدودية مكاتب الدراسات الخاصة بالإضافة إلى نقص الخبراء من ذوي الإحتصاص على مستوى الإدارات والهيئات العمومية، وقد أدى هذا النقص إلى دخول العديد من غير المختصين في الهيئات والمؤسسات العمومية المختصة بتقييم وإختيار المشاريع، وهو ما ترتب عنه دراسات ضعيفة بعيدة عن

¹ - Abdelhamid Brahimi، 'L'Économie Algérienne، Défis et enjeux، Dahleb، Alger، 1991 P 230.

² - كلمة وزير المالية، كريم جودي على هامش الجلسة العلنية المخصصة لتسوية قانون ضبط الميزانية لسنة 2010، مقر المجلس الشعبي الوطني، ديسمبر 2012.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

الكفاءة والفعالية في هذا المجال بالإضافة إلى القرارات الإرتجالية ذات الطابع السياسي من صناع القرار بالإستثمار في مشروع معين قبل البدء في الدراسات المسبقة لتلبية حاجات المواطنين في ظل تزايد المطالب الشعبية بتحسين الأوضاع مما يجعل مرحلة الدراسات عبارة عن مرحلة شكلية.

كما أن نقص المعلومات الإحصائية وتناقضها بين مختلف الجهات الرسمية بالإضافة إلى عدم الأخذ بالمتغيرات الخارجية كمتغيرات أسعار الصرف وأسعار مختلف المواد والتجهيزات المستوردة في الأسواق الدولية ، وسعر تكلفة اليد العاملة الماهرة التي تدخل ضمن تكاليف إنجاز المشروع يؤدي في العديد من الأحيان إلى إعطاء قوائم إحصائية غير دقيقة يتم الإستناد عليها في إتخاذ قرارات الإستثمار، بالإضافة إلى إدراج أشغال إضافية في المشاريع لم تأخذ بالحسبان في دراسات القبلية للمشروع.

وفي ظل محدودية قدرات مكاتب الدراسات الوطنية في مجال دراسات الجدوى ونقص الموظفين المختصين وذوي الكفاءات التقنية في مجال دراسة جدوى المشاريع غالبا ما يتم الإعتماد على الخبرات الأجنبية في مجال الدراسات القبلية للمشروع وهذا ما زاد من إرتفاع تكاليف الدراسة والإنجاز زيادة على بطئ وتعدد الإجراءات الإدارية بالإضافة إلى إستعمال هذه المكاتب الأجنبية لمنهج وأساليب تقييم لا تتلاءم والبيئة المحلية للاقتصاد الوطني.

الفرع الثاني: الفساد الإداري والمالي

يظهر الفساد بصفة عامة في عدة جوانب إقتصادية وسياسية وإجتماعية قصد تحقيق مصلحة أو منفعة خاصة على حساب المصلحة العامة، ويعتبر الفساد الإداري والمالي من أبرز القضايا التي تواجه إقتصاديات الدول، فهو ظاهرة عالمية تواجهها كل الدول بإختلاف درجة نموها وتطورها، ويعد من أخطر أنواع الفساد باعتباره قائما على الإدارة التي تمثل المحرك الرئيسي لنشاط الدولة وهيئاتها التنفيذية¹.

1- مفهوم الفساد الإداري:

نص المشرع الجزائري في المادة 02 من القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على ما يلي: "الفساد هو كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون نذكر منها:

- ❖ رشوة الموظفين العموميين.
- ❖ الإمتيازات والرشوة غير المبررة في مجال الصفقات العمومية.
- ❖ رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية.
- ❖ اختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي أو إستعمالها على نحو غير شرعي.

¹ - مفتاح صالح، معاريفي فريدة، الفساد الإداري والمالي: أسبابه، مظاهره ومؤشرات قياسه، الملتقى العلمي الدولي السابع حول الفساد الإداري والمالي، المشكلة وسبل علاجه، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة 20 أوت 1955 بسكرة، ماي سنة 2012، ص 02.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

- ❖ الإعفاء والتخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم.
- ❖ إستغلال النفوذ.
- ❖ أخذ فوائد بصفة غير قانونية.
- ❖ عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالامتلاكات.
- ❖ التمويل الخفي للأحزاب السياسية.
- ❖ الرشوة في القطاع الخاص.
- ❖ إختلاس الامتلاكات في القطاع الخاص.
- ❖ تبييض العائدات الإجرامية.
- ❖ الإخفاء وإعاقة السير الحسن للعدالة.
- ❖ المساس بالشهود والخبراء والمبلغين والضحايا.

2- أهم مظاهر الفساد الإداري والمالي في الجزائر:

تتجلى مظاهر الفساد بمختلف انواعه في الجزائر من إستغلال النفوذ إلى غسيل الأموال والتهرب الضريبي شأنها شأن دول العالم الثالث كون الفساد ظاهرة عالمية لا تقتصر على الجزائر فقط ولو بدرجات وأشكال مختلفة، ومن أهم مظاهر الفساد في الجزائر والمتعلقة بموضوع دراستنا " إختيار المشاريع العمومية" الرشوة على اختلاف مستوياتها ووفق حجم المشروع العمومي.

❖ الرشوة المحلية والدولية :

إذا ما تجاوزنا ممارسات الفساد الصغير الذي بموجبه يحصل الموظف على مكافأة (عمولة) نظير تسهيله عمليات لصالح الغير والذي يبقى في دائرة البيروقراطية الإدارية التقليدية، فإن الوضع سيتغير عند الوصول إلى أعلى هرم من السلطة المختصة، فهذا النوع من الفساد يحدث عندما تدفع الرشوة لكبار المسؤولين في الدول التي تطرح عدد من المشاريع للتنفيذ من قبل القطاع الخاص وذلك عبر مناقصات أو شراء مواد ومستلزمات من السوق المحلية بكميات كبيرة .

أما في ما يتعلق بالرشوة الدولية فالأمر يخص الصفقات الكبرى المرتبطة بعالم المقاولات وتجارة الأسلحة والحصول على امتيازات التنقيب عن النفط والغاز والمعادن، ومناقصات قطاع الاتصالات وغيرها¹.

وقد أحدثت مؤخرا صفقات شركة سوناتراك الحكومية جدلا واسعا جراء سلسلة الفضائح التي هزت عمق الإقتصاد الجزائري من خلال صفقاتها مع الشركة الإيطالية "إيني"¹، وذلك بعد فتح القضاء

¹ - يوسف رشيد، حجار أسية، مداخلة بعنوان: الفساد الإداري والمالي، مظاهره وأسبابه وواقعه في الوطن العربي، ملتقى دولي حول الفساد الإداري والمالي، المشكلة وسبل علاجه، مرجع سبق ذكره، ص 3 و4.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

الإيطالي التحقيق في عقود وصفقات شركة إيني من خلال منحها لعمولات ورشاوي للإستفادة من صفقات ضخمة في عدة دول لتمتد ارتدادات القضية إلى الجزائر مع فتح تحقيقات أفضت إلى توقيف عدة إيطارات من مجمع سوناطراك وإقالة وزير الطاقة والمناجم شكيب خليل فيما إعتبر تسهيلات في منح صفقات ضخمة بصيغة التراضي بقيمة تفوق 6.5 مليار دولار سنة 2008 ومن بينها مشروع غاز "جي كا 3" والذي كان سيسمح في دعم نقل الغاز إلى حدود 9 ملايين متر مكعب وتمويل أنبوب غاز غالسي بين الجزائر وإيطاليا الذي بلغت صفقته 580 مليون دولار، كما تم الكشف أيضا عن عقود أخرى بين سنة 2007 و2009 جملها تمت بالتراضي²، وهذا ما يجعل الجزائر ضمن الدول الأكثر فسادا في العالم وفق منظمة الشفافية الدولية

فالفساد يؤثر على إستقرار وملائمة مناخ الإستثمار ويزيد من تكلفة المشاريع ويضعف الأثر الإيجابي لحوافز الإستثمار بالنسبة للمشاريع المحلية والأجنبية وخاصة عندما تطلب الرشاوي من أصحاب المشاريع لتسهيل قبول مشاريعهم، وفي هذا الصدد يعتبر الفساد ضريبة ذات طبيعة ضارة وبشكل أحد عوائق الإستثمار، ومع إزدياد الفساد يقوم المستثمرون بإضافة المدفوعات الناجمة عن الرشاوي والعمولات إلى التكاليف، مما يرفع من التكلفة الإجمالية للمشروع ويخفض العائد من الإستثمار، فالفساد يميل إلى تضخيم الإستثمارات العامة³.

وقد إحتلت الجزائر المرتبة 94 دوليا من بين 177 دولة شملها تقرير منظمة الشفافية الدولية، والمتعلق بالدول الأقل لسنة 2013، وذلك 34 نقطة من مجموع 100 نقطة، ما سمح لها بتحسين ولو بشكل طفيف ترتيبها العام مقارنة بالسنة المنصرمة 2012، أين صنفت في المرتبة 105 ب 36 نقطة فقط

¹ - إيني، الوكالة الوطنية للمحروقات أو بالإيطالية (ENI - Ente Nazionale Idrocarburi) هي شركة إيطالية عملاقة لإستكشاف واستخراج النفط لها وجود في أكثر من 85 بلد. تأسست بعد الحرب العالمية الثانية لسد إحتياجات إيطاليا من النفط وأصبحت الآن مجموعة نفطية من أكبر الشركات الأوروبية تضم عدد من الشركات الصغيرة والمتوسطة، وقد يكون سبب نمو الشركة بهذه السرعة إستثمارها في الإتحاد السوفيتي وأوروبا الشيوعية وليبيا وإيران خلال الحرب الباردة وكل من ليبيا والجزائر منذ سنوات الثمانينات، كما تقوم الشركة أيضا بتصنيع وإنشاء منصات لإستخراج النفط والغاز من أعالي البحار، وقد تحصلت الشركة على عقود هامة في سياق عمليات العصرية والتطوير التي باشرت الجزائر والتي سمحت لها بإقامة أنبوبين للغاز الأول يخص إيطاليا عبر تونس والثاني إسبانيا عبر المغرب، وأبرمت الشركة أول عقودها في الجزائر خلال الفترة الممتدة بين سنة 1972 و1977 لتختتم على وقع فضائح رشوة وفساد حركت القضاء الإيطالي والجزائري مع مطلع سنة 2010.

² - حفيظ صوالي، مقال بعنوان: قضية سوناطراك- إيني وماخفي كان أعظم، جريدة الشروق اليومي ليوم 24 فيفري 2013، العدد 3936، ص 13.

³ - فريتر ف. ههان، مكافحة الفساد الدولي: دور مجتمع الأعمال، الفصل الثامن من كتاب: الإقتصاد العالمي، الطبعة الأولى، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، 2005، ص 225.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

إلا أن هذا التصنيف ولو أنه تحسن بشكل طفيف إلا أنه دليل قاطع على أن الجزائر لاتزال من بين الدول الأكثر فسادا في العالم¹.

الفرع الثالث: الإبتعاد عن مناهج التقييم العلمية

إن عملية إتخاذ قرار بالإستثمار العمومي خاصة في مجال البنية التحتية لا بد لها أن ترى من منظور إقتصادي، إجتماعي، عقلائي، بحيث تحتل الأهداف القومية كتحقيق المنفعة العامة صدارة الأهداف والأولويات، وذلك من خلال التخطيط على المدى المتوسط والبعيد عن طريق طرح عدد من البدائل التي تساعد على ضمان الإختيار الأمثل وفق الطرق والمناهج العلمية الحديثة لتحقيق تلك الأهداف، والمتتبع لتاريخ البرامج التنموية في الجزائر يرى قوة ومكانة القرار السياسي والإداري وهيمته على القرار الإقتصادي المدروس في غالب الأحيان في ظل ضعف أجهزة التخطيط ومكاتب الدراسات المحلية وعجزها عن مسايرة المناهج والأساليب الدولية في تقييم وإختيار المشاريع في ظل نقص وتضارب البيانات الإحصائية من جهة لأخرى، فمن خلال القرار السياسي والإداري يتم تقييم المشاريع العمومية وفق المتغيرات الآتية الداخلية خاصة في ما يخص المطالب الشعبية المطالبة بتوفير الحاجات العامة كالمراكز الصحية والمدارس وتعبيد الطرقات على أن لا يخضع صانع القرار إلى القواعد والمناهج العلمية الحديثة وإنما غالبا ما يكون هذا النوع من المشاريع إستجابة لظغوطات الشارع وبطريقة إرتجالية من صناع القرار على مستوى الوزارات المعنية بالقطاع تفاديا للإنزلاقات التي قد تهدد النظام السياسي وهذا ما يبرر وجود مشاريع عمومية إستثمارية رغم إنخفاض مردوديتها المالية، فالقرار بالإستثمار في مجال أو قطاع معين يتخذ قبل ظهور نتائج الدراسات قبلية.

إن الإبتعاد عن الطرق والأساليب العلمية في تقييم المشاريع العمومية في الجزائر وهيمته القرارات السياسية والإدارية على إختيار المشاريع العمومية في ميزانية التجهيز العمومي خلق نوعا من التفاوت بين مختلف القطاعات الإقتصادية يتجلي ذلك من خلال تدني حجم الإعتمادات المالية السنوية المخصصة لقطاع الصناعة مقارنة بباقي القطاعات الأخرى التي تتمتع وزارتها بنفوذ كبير.

الفرع الرابع: الإعتماد على منهج التقليدي في تبويب الميزانية

إن إعتماد الجزائر على النظام التقليدي في تسيير تنفيذ الميزانية العامة للدولة خاصة منها ميزانية التجهيز والإستثمار العمومي والتي تحضر على أساس الإقتراحات والخطط السنوية على مستوى مصالح الوزارة المعنية وفق سلم هرمي إلى غاية الوزير المعني بالقطاع لم يتماشى مع زيادة حجم المشاريع العمومية

¹ - Annual report of Transparency International Secretariat. Translation of: Corruption Perceptions Index: Corruption around the world in 2013. Site: http://www.transparency.org/news/pressrelease/Corruption_around_the_world_2013_arabic

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

خاصة مع دخول الجزائر في المخططات التنموية منذ سنة 2001، حيث هناك العديد من المشاريع التي تعرف تأخرا كبيرا في مدة الإنجاز واستهلاكها لجزء كبير من الإعتمادات المخصصة لها في المراحل الأولى من بداية تنفيذها، كما أن البعض الآخر منها رغم مصادقة السلطة المختصة على تنفيذها إلا أنها تعرف تأخرا في إنطلاق الأشغال بها لعدة أسباب كغياب أرضية الإنجاز نتيجة المدة الزمنية المتفاوتة التي تمر بها إجراءات نزع الملكية في ظل هيمنة النظام البيروقراطي على الإدارة الجزائرية وغياب التنسيق بين مختلف مصالح الوزارات المعنية مما يقلل زمن دراسات الجدوى بها وأحيانا يتم الشروع في تنفيذها قبل إكمال دراسات نضج المشروع.

كما أن نظام الرقابة على حسن إستغلال الأموال العمومية في البرامج التنموية رغم تعدده إلا أنه غالبا ما يكون نظام رقابي شكلي كون معظم أنواع الرقابة من مختلف الأجهزة الرقابية في الدولة سواء المفتشية العامة للمالية أو مجلس المحاسبة أو السلطة التشريعية هي عبارة عن رقابة بعدية تتم على أساس الوثائق والمستندات بغض النظر عن الأجهزة المكلفة بتسيير وتنفيذ المشاريع العمومية مما لا يمكن من إسترجاع الأموال في حالة سوء تسييرها، ومن أهم النقائص التي تميز النظام الموازاتي في الجزائر نذكر:

❖ تسيير ميزانية الإستثمار العمومي يتم حسب الوسائل المعبثة، ميزانية وسائل وليس ميزانية أهداف، وهذا ما يفسر لجوء الآمرين بالصرف عند قرب نهاية السنة المالية إلى بذل كافة مجهوداتهم لإستهلاك الإعتمادات المخصصة لهم كإعادة تجديد الأرصفة وطلاء المباني وغيرها من الأشغال التي تعمل على تبذير المال العام في ظل غياب المحاسبة والمساءلة على أساس النتائج المحققة في الواقع الميداني وليس على أساس نسبة إستهلاك الإعتمادات المالية.

❖ غياب إيطار تخطيط متعدد السنوات مما ساهم في زيادة عدد المشاريع الغير مدروسة أو ما يعرف بسياسة الحلول المؤقتة لإضفاء الإحتجاجات المطالبة بتحسين الأوضاع.

❖ غياب نظام معلوماتي فعال يساهم في تبادل المعلومات بين مختلف الوزارات والمصالح المكلفة بتخطيط وتنفيذ المشاريع العمومية.

❖ توزيع الإعتمادات يتم وفقا لأسلوب التفاوض والمساومة بين مختلف الوزارات ووزارة المالية دون الإهتمام بأهداف المشروعات ونتائجها.

❖ غياب صورة توجهات السياسة الإقتصادية والمالية لمختلف الوزارات ومصالحها الخارجية مما يجعل البرامج والمشاريع المقترحة تفقد قدرا كبيرا من التكامل والفعالية.

❖ صعوبة فهم الوثائق المحاسبية المعتمدة في إطار تطبيق المدونة الحالية مما يؤدي إلى خلق نوع من الغموض حول بعض العمليات المالية للدولة.

كما أن النظام المحاسبي للدولة هو الآخر يتم بنوع من الجمود والصعوبة في مسابرة تطورات المالية العامة في الجزائر، وذلك من خلال اقتصار عملية التقييم المحاسبي للدولة على تسجيل عمليات الصندوق

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

فقط أي العمليات الخاصة بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات المدرجة ضمن الميزانية العامة للدولة مختلف الوزارات مهيئة بذلك أهم عناصر أصول الدولة من أملاك عقارية ومنقولة، حقوق الدولة وديونها، التي تتم متابعتها خارج الإطار المحاسبي من طرف مختلف المصالح المعنية مصلحة الضرائب، الأمر الذي يترتب عنه إهمال كبير لجزء هام من الأصول المنقولة والغير منقولة للدولة نظرا لصعوبة التحكم في المعطيات الخاصة بالقيمة الحقيقية لها، إضافة إلى غياب نظام معلوماتي لتتبع وترصيد مختلف المعلومات المحاسبية على المستوى المركزي لدى وزارة المالية ساهم في تأخر حصر المعلومات وإتخاذ القرارات وهو ما يقف حاجزا أمام تجسيد سياسة عقلنة النفقات العمومية وكذا التسيير العصري للمالية العمومية¹.

المطلب الخامس

الجهود المبذولة لتفعيل عملية إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

إن تقييم مرحلة التسعينات يؤكد عدم التسيير الفعال والتنظيم السيئ للإقتصاد الجزائري خاصة في مجال مردودية المشاريع العمومية وضعف الرقابة خلال عملية تنفيذها رغم إستهلاكها لنسب عالية من حجم الناتج الوطني مما جعلها محل العديد من الإنتقادات، كما أن دخول الجزائر في اتفاقيات وعلاقات مع عدة دول ومنظمات دولية، مثل البنك العالمي وصندوق النقد الدولي وضعها أمام حتمية الاستجابة إلى المعايير الدولية في مجال المالية العامة، وفي هذا الصدد اتجهت وزارة المالية نحو تحديث نظام تسيير المالية العمومية من خلال إصلاح منظومة الميزانية "MSB²" والنظام المحاسبي للدولة "PCE³" من أجل تعزيز الشفافية وتوفير مختلف المعلومات لضمان قاعدة معلوماتية تساعد على ضمان حسن الإختيار الأمثل للمشاريع العمومية لترشيد الإنفاق العمومي.

الفرع الأول: إصلاح النظام الموازني والمحاسبي لتعزيز الشفافية

شرعت وزارة المالية في مشروع إصلاح المالية العامة ابتداء من سنة 2008 على بعض الوزارات على أن يتم تعميمه على باقي الوزارات سنة 2012 بهدف زيادة فعالية وكفاءة الإنفاق الحكومي خاصة في مجال المشاريع العمومية عن طريق توجيه الميزانية نحو النتائج بدل إدارة الوسائل، ويمكن تلخيص المحاور الكبرى للإصلاح في ما يلي:

1- التوجه نحو ميزانية قائمة على البرامج المتعددة السنوات:

¹ - حاج جاب الله أمال، إصلاح محاسبة الدولة: دراسة مشروع المخطط المحاسبي للدولة PCE، مذكرة تخرج المدرسة الوطنية للإدارة ENA، سنة 2003-2004، ص 6 و7.

² -MSB : Modernisation du Système Budgétaire .

³ -PCE : Plan Comptable de l'état.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

من خلال الإصلاح الموازناي يتم الإنتقال من التخصيص عن طريق الفصول إلى التخصيص عن طريق البرامج أي الإنتقال من ميزانية الوسائل إلى الإلتزام بالنتائج، فالبرنامج يشمل على مجموع الأنشطة المتعددة السنوات والموجهة لتحقيق الأهداف وتطبيق التوجهات الخاصة بكل وزارة والمعتمدة من الحكومة، وقياس البرامج يكون من خلال قياس النتائج والأهداف المسطرة مسبقا.

فالهدف يمثل النتيجة المرجوة من برنامج ما، ويشترط أن يكون قابلا للقياس دقيقا وذا نظرة مستقبلية، ومحدد الآجال، وعادة ما يأتي في شكل إعلان، يشرح ما ينبغي تتبعه ومعايير تقييمه للمراجعة من الجهة التي إعتمدته، ويتم تقييم البرنامج من خلال تحليل تكاليفه ويتم تخطيط البرامج وفق هذا الأسلوب على المدى المتوسط لضمان التنسيق بين السياسة الإقتصادية وبين برامج الميزانية.

أما بالنسبة لحسابات التخصيص الخاص فيتم توجيهها نحو تحقيق أهداف معينة وآجال إنجاز محددة ، وإعتماداتها تخصص في برامج، فقد أعتبرت هذه الحسابات الوسيلة الناجعة لتطبيق مختلف السياسات الإقتصادية والإجتماعية للبلاد تجسدت في شكل برامج ومخططات ذات أهداف محددة مسطرة على المدى المتوسط، ومن أهم هذه البرامج، البرنامج التكميلي لدعم النمو الإقتصادي 2005-2009، والبرنامجين المرافقين له الخاصين بالجنوب والهضاب العليا للفترة 2006-2009، والبرنامج الخماسي 2010-2014، والتي تستجيب لمبدأ الفعالية بإعتبار هذه البرامج تقوم على أساس أهداف محددة مسطرة على المدى المتوسط وآجال محددة.

غير أنه بالرغم من تحقيق نتائج إيجابية كت تحقيق نسبة نمو اقتصادي بلغت 5% وتقليص معدلات البطالة، إلا أن سوء تسيير البرامج حال دون تحقيقها للأهداف المسطرة بصفة شاملة بالإضافة إلى هذا فإن ضعف الرقابة وإجراءات المتابعة بصفة صارمة وكذا الدراسات المسبقة حول المشاريع المختارة والوسائل والطرق المستعملة لتنفيذها حال دون تحقيق الفعالية المرجوة¹.

2- جهود وزارة المالية لإصلاح النظام المحاسبي للدولة كقاعدة لتوفير المعلومات والبيانات

الإحصائية:

يعتبر التسيير المحاسبي والمالي للدولة الوسيلة الرئيسية لمعرفة حجم الفجوة بين الأرقام والتقديرية للميزانية والأرقام الفعلية المحققة، فتوفير كافة المعلومات وأرصدة مختلف الحسابات من شأنه تقليص المدة لمناقشة قانون ضبط الميزانية من 3 سنوات إلى سنتين كمسعى تسعى الجزائر لتحقيقه، بالإضافة إلى حصر نقاط الضعف في تقدير الإمكانيات المالية للدولة والعمل على تعبئتها بما يخدم الإقتصاد الوطني.

إن تبني مشروع المخطط المحاسبي للدولة فكرة الإنتقال من محاسبة الصندوق إلى محاسبة الذمة، ترتب عنه إدراج العديد من التغييرات على حسابات المدونة الحالية، فقد تم إنشاء حسابات جديدة

¹- راجح محمدي، مرجع سبق ذكره، ص 69.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

تسمح بإعطاء نظرة أو وصف شامل لذمة الدولة، فبعدما كان التقييد المحاسبي مقتصرًا على تسجيل العمليات المتعلقة بالذمة المالية للدولة متمثلة في الصندوق، ديون الدولة، توسع هذا الأخير ليشمل في ظل المشروع الجديد كل ما تملكه الدولة من مباني، أراضي، تجهيزات مكتبية... إلخ، وذلك تماشيًا مع قواعد المحاسبة الخاصة¹ باعتبار الدولة عون إقتصادي إلى جانب ذلك فإن المشروع قد إستوحى العديد من قواعده الجديدة من نظام المحاسبة الخاصة نظرا للحتمية التي يفرضها إتجاه العالم الخارجي نحو اقتصاد السوق، بحيث يسمح النظام المحاسبي الجديد للدولة بمعرفة مركزها المالي الحقيقي عن طريق تقييم جميع موجوداتها وأصولها المنقولة والغير منقولة، كما أن إن إدراج حسابات الإستثمارات ضمن مشروع المخطط المحاسبي الجديد للدولة، يستلزم وضع تقنية للتقييد المحاسبي لإهتلاكاتها، هذا الإهتلاك الذي يضمن في إطار المحاسبة الخاصة وظيفتين :

- **وظيفة مالية:** يعمل من خلالها الإهتلاك على تحميل تكاليف الإستثمارات على عدة سنوات بما لا يآثر على القدرة التمويلية للهيئة صاحبة الأصول، كما يسمح بزيادة طاقة التمويل الذاتي من خلال المبالغ المحتفظ بها في الحسابات الخاصة بمؤونات الإهتلاك .
- **وظيفة إقتصادية:** تسمح بتحديد ومتابعة القيمة الإقتصادية للإستثمارات عبر مختلف سنوات الإستغلال².

ولتحقيق هذا بالسرعة والفعالية المطلوبة سعت الجزائر إلى عصنة جهازها الإداري بمختلف تكنولوجيات الإعلام والإتصال في السنوات الأخيرة ليتماشى والإصلاحات المالية التي تقوم بها الدولة محاولة منها للقضاء على الشكل التقليدي للإدارة العمومية، والمتمثل بتبادل البيانات والمعلومات الإحصائية بين مختلف الهيئات العمومية عن طريق الأوراق والوثائق الملموسة إلى تبادل عبر الأنترنت ومختلف شبكات الربط المعلوماتية بطريقة تضمن السرعة والفعالية، وهذا ما يطلق عليه بمصطلح "الإدارة الإلكترونية"، وقد عملت وزارة المالية على تطوير ووضع أنظمة معلوماتية متطورة لتسيير عمليات الميزانية، لكن لم تصل لحد الآن إلى وضع نظام معلوماتي متكامل لترصيد وربط الحسابات بين العون المحاسبي المركزي على مستوى وزارة المالية وشبكة المحاسبين العموميين عبر ولايات الوطن.

على الرغم من أن الجذور الأولى لإصلاح النظام المحاسبي للدولة تعود إلى سنة 1995 ل يتم الشروع فيه تدريجيا سنة 2000 من خلال عقد تبادل الخبرات المبرم مع وزارة الإقتصاد والمالية والصناعة الفرنسية لنقل التجربة الفرنسية إلى الجزائر عن طريق ما يعرف في عالم الإدارة "بالأداء المقارن" أو

¹ - حاج جاب الله أمال، مرجع سبق ذكره، ص 34.

² - نفس المرجع السابق، ص 35.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

"المقارنة المرجعية" ¹ Benchmarking إلا أنه لم يحقق النجاح المنتظر منه وحكم عليه بالفشل مما حتم العودة إلى النظام المحاسبي القديم في انتظار إيجاد الصيغة والظروف الملائمة للعمل وفق المعايير المحاسبية الدولية فيما يخص محاسبة الدولة، ومن أسباب فشل النظام المحاسبي الجديد نذكر:

- نقص وسائل الإعلام الآلي وعدم تكيفها مع القواعد الجديدة للمخطط المحاسبي الأمر الذي عرقل إنتقال المعلومة المحاسبية بين مختلف المحاسبين.
- عدم إستيفاء جميع القواعد والوثائق المحاسبية المتعلقة بتطبيقه، مثل المعالجة المحاسبية لقيم الأصول المحاسبية للدولة خاصة منها الأصول العقارية.
- إن عملية التحديث النظام المحاسبي للدولة قامت على أساس التقليد المفرط للنظام المحاسبي الفرنسي بالرغم من إختلاف الإدارة الجزائرية مع نظيرتها الفرنسية سواء من حيث وجود الكفاءات أو من حيث شفافية المعلومات حول تسيير الميزانية العامة.
- ضعف مستوى موظفي قطاع الخزينة العمومية، وعدم قدرتهم على مسايرة النظام الجديد وبعض برامج المعلومات الخاصة به.

3- خلق فلسفة جديدة في التسيير لتعزيز الشفافية:

يعتبر التسيير طريقة عقلانية للتنسيق بين الموارد البشرية والمادية والمالية قصد تحقيق الأهداف المسطرة، وتتم هذه الطريقة حسب سيرورة التخطيط، التنظيم، الإدارة والرقابة بهدف تحسين عملية إعداد وإتخاذ القرارات الإدارية والتي تتماشى مع الطرق العلمية والديموقراطية الحديثة الملائمة للأوضاع الإقتصادية والإجتماعية السائدة²، حيث تسعى الجزائر إلى إعطاء دور أكبر للإدارة المحلية في وضع خطط وبرامج متوافقة ومتكاملة على أن يقتصر دور السلطة المركزية على مراقبة مدى توافق تلك المخططات مع السياسة المسطرة على من طرف الدولة بهدف إدخال عليها تعديلات لتقويتها.

إن تقوية إستقلالية الهيئات العامة اللامركزية عن صنع القرار يؤدي إلى ربط التكاليف بالمنافع وبالتالي تحسين الكفاءة كون صانعي القرار على المستوى المحلي يكونون أكثر مرونة وإستجابة للإحتياجات وتفضيلات المواطنين في تلك المناطق مع تعزيز الشفافية لضمان الرقابة³، فالشفافية تستوجب ضرور

¹ - Benchmarking أو ما يعرف ب"الأداء المقارن" أو "المقارنة المرجعية" هو مصطلح حديث نسبيا في الدراسات الإدارية فقد عرفها Goetsch & Davis بأنها: " عملية مقارنة وقياس نشاطات منظمة أو عملياتها الداخلية مع المنظمات ذات الأداء العالي من الداخل أو الخارج"، وذلك بهدف نقل الخبرة والتجربة من المنظمة ذات الأداء العالي إلى منظماتنا بهدف تحسين الأداء، وهذا ما سعت إليه الجزائر من خلال محاولة نقل النظام المحاسبي للدولة من وزارة الإقتصاد والمالية والصناعة الفرنسية إلى وزارة المالية الجزائرية بتكليف الأوضاع والظروف المهينة له.

² - عمار عوابدي، القانون الإداري: الجزء الثاني- النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، 2008، ص 146.

³ - المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال مؤتمرات، إدارة المال العام: التخصيص والإستخدام، منشورات المنشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2010، ص 65.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

إشراك المجتمع المدني بمختلف أنواعه (الجمعيات الغير حكومية، أرباب العمل الصناعيين، لجان الأحياء...إلخ) في صنع القرار كونه حلقة وصل بين المواطن والإدارة مع تطبيق مبدأ المسائلة في حالة تصرف غير مجدي أو نفقة غير مدروسة أو غير مخطط لها¹.

كما أن التسيير العقلاني للموارد المالية يلعب دورا مهما في عمل سير الإدارة العمومية لمختلف مهامها، فقلة ونذرة هذه الموارد تحتم على المسيرين إتباع طرق تسيير ذات نوعية عالية وناجعة عن طريق إعداد مناهج وطرق صارمة لتخصيص وإتفاق الأموال المتاحة قصد تقديم خدمات كافية وجودة عالية وبتكلفة أقل مع الأخذ بعين الإعتبار عامل الوقت، ولتحقيق هذا لابد من تفعيل دور الرقابة بحيث لا يجب أن يقتصر دورها على مدى مشروعية النفقة فقط، بل لابد أن يتعدى ذلك إلى مراقبة الفعالية ومدى تحقيق الأهداف المرصودة لها خلال فترة التنفيذ وما بعد فترة التنفيذ² خاصة فيما يخص الإنفاق الحكومي على المشاريع العمومية.

الفرع الثاني: تحسين كفاءة وفعالية الخيارات المالية

قبل الخوض في مدى توظيف الرشادة والعقلانية في الإنفاق الحكومي على المشاريع العمومية في الجزائر لابد أولا من التمييز بين ترشيد الخيارات المالية للدولة كسعى تعتمد فيه الدولة على تقنيات الحسابات الإقتصادية التي تحقق لها عرض خياراتها قبل تجسيدها لبلوغها بأقل تكلفة ممكنة عن طريق انتقاء مجالات التدخل مع إدراج عامل الزمن، وبين مفهوم العقلانية الإقتصادية التي يقصد بها البحث عن التخصيص الأمثل للموارد الإقتصادية لتفادي التبذير الموارد، ومنه نستنتج أن العقلانية الإقتصادية وترشيد الخيارات هما مفهومين متكاملين إذ تفترض العقلانية الترشيده، لكن بالمقابل لا يقتضي الترشيده بالضرورة العقلانية³

وعليه يمكن تعريف تقنية ترشيد الخيارات المالية على أنها: "مجموعة من العمليات التي من خلالها يتم البحث عن فعالية النفقات العامة، وربطها بالأهداف الأساسية المحددة مسبقا في إطار من البرامج مع تحديد الإمكانيات الخاصة بها تحت مبدأ الأولويات واستخدام طرق الحساب الإقتصادي (تحليل التكاليف والمنافع والفعالية)⁴.

¹ - بوشیخي عائشة، عوامل نجاح اللامركزية، ملتقى دولي حول: الخدمة العمومية وعصرنة الدولة- واقع وآفاق، كلية العلوم الإقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، ديسمبر 2013، ص 51.

² - عبد العزيز جراد وطالبة السنة المدرسة الوطنية للإدارة، ملتقى وطني حول الحكم الراشد في الإدارة العمومية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، ص 73.

³ - شبيبي عبد الرحيم، الآثار الإقتصادية الكلية للسياسة المالية والقدرة على إستدامة تحمل عجز الموازناتي والدين العام: حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الإقتصادية، جامعة تلمسان، 2013-2014، ص 07.

⁴ - Bernard et Colli، 'Vocabulaire économique et financier'، 7eme Edition، 1998، P 479.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

أما في الجزائر فيتميز الإنفاق العمومي بإنعدام تقنية ترشيد الخيارات المالية حيث أن تقدير وتخطيط الإنفاق الحكومي على المشاريع العمومية يتم من طرف كل وزارة معنية وفقا لمبدأ التحكيم والتفاوض مع وزارة المالية، وهذا ما يجعل هذا الأسلوب يدفع بكل وزارة إلى المغالات في طلب الإعتمادات دون الرجوع إلى الأولويات¹، ومن أجل تحسين فعالية إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية بهدف الوصول إلى تحقيق الأهداف التنموية، تسعى الجزائر من خلال الإصلاح الموازني إلى العمل على تخصيص الموارد المتاحة بفعالية أكثر داخل مختلف قطاعات النشاط الإقتصادي عن طريق الإستخدام الأمثل لهذه الموارد بما يضمن تعظيم المنافع بأقل التكاليف من خلال إدراج تقنية ترشيد الخيارات المالية (ربط البرامج بالأهداف) بحيث يجعل من التخطيط وسيلة مهمة لإستخدام الموارد المتاحة إستخداما عقلانيا، وأداة فعالة لحل مشكل التراكم أي الزيادة في كمية الموارد²، أو عن طريق تقديم نفس الخدمات السابقة بإعتمادات أقل وهذا ما من شأنه تحقيق أقصى كفاءة للموارد المتاحة³.

الفرع الثالث: الإعتماد على المعايير والمناهج العلمية في تقييم المشاريع العمومية

في إطار جهود الدولة لتفادي مختلف المشاكل والعراقيل التي تعاني منها المشاريع العمومية سواء خلال مرحلة التخطيط وإعداد الدراسات أو خلال مرحلة التنفيذ والمتابعة خاصة في الجانب المالي والتقني منها كضمان الإختيار الأمثل للمشاريع العمومية ومطابقتها للمعايير التقنية المعمول بها دوليا في جانب أشغال البناء واحترام آجال الإنجاز، وسعيا منها لتقليص حجم الفجوة بين التكاليف التقديرية والتكاليف الحقيقية في ظل إرتفاع تكاليف إعادة التقييم، شددت وزارة المالية على ضرورة إدراج دراسات الجدوى للمشاريع كاملة قبل بداية التنفيذ، وذلك من خلال إستعمال مختلف الأساليب والمناهج في دراسات الجدوى، بالإضافة إلى إستعمال مختلف مؤشرات الأداء لقياس الآثار الجانبية للمشروع على مختلف القطاعات والمجالات سواء ما تعلق منها بالإقتصاد أو بالبيئة أو على السكان.

1 - إستعمال مختلف أساليب ومناهج دراسات الجدوى: لضمان أكثر فعالية لإختيار وتنفيذ المشاريع

العمومية قامت الدولة بإنشاء "الصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية" سنة 2004 تحت وصاية ولاية المالية بهدف رفع فعالية مصاريف التجهيز وتحسين مسار تقييم ومتابعة المشاريع الكبرى للمرافق الإقتصادية والاجتماعية وتنويع موارد التمويل وضمان الإستغلال الأمثل لتكاليف المشاريع الكبرى، كما يتكفل الصندوق بالتقييم التقني والإقتصادي والاجتماعي للمشاريع الكبرى ومتابعة إنجازها ويجري تقييما لفعالية المصاريف العمومية ذات الصلة ويمنح دعم تقني للوزارات ولأصحاب المشاريع لا سيما تلك المشاريع التي يفوق غلافها

¹ - Denideni Yahia ،La pratique du système budgétaire de l'etat en algerie ،OPU ،Alger ،2002 ، P 315.

² - مجيد مسعود، التخطيط للتقدم الإقتصادي والاجتماعي، عالم المعرفة للنشر والتوزيع، الكويت، 1984، ص 34.

³ - عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، النار الجامعية للنشر، الإسكندرية، 2005، ص 185.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

المالي 20 مليار دج أي ما يعادل حوالي 260 مليون دولار على أساس سعر صرف متوقع ب76 دينار مقابل 1 دولار، أو تلك المشاريع التي تتميز بأهمية بعدها الإقتصادي والإجتماعي للبلاد، كما أكد الصندوق على أنه في حالة ما إذا تجاوزت عملية إعادة التقييم 15% من قيمة المشروع يتعين على وزير القطاع تبرير هذا الإرتفاع أمام مجلس الوزراء.

ولهذا الغرض يتوفر الصندوق على فريق خاص يعمل على مستوى المقر ومستشارين وخبراء أجنب من أجل إنشاء قطب جديد لمتابعة إنجاز المشاريع في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ويركز الصندوق نشاطاته على أربعة محاور:

- التحضير.

- التقييم الذي يتمثل في تقديم الدعم التقني لملفات المشاريع إلى غاية الترخيص بإطلاقها.

- متابعة الإنجاز

- التقييم البعدي إضافة إلى التوثيق وتكوين العمال¹.

ومع بداية سنة 2010 قام الصندوق بإنشاء "دليل حول تسيير كبريات المشاريع الخاصة بالمنشآت الإقتصادية والإجتماعية" يحتوي على مختلف الأحكام والتعليقات بمتابعة النفقات العمومية متابعة صارمة خاصة فيما يخص منها نفقات المشاريع الكبرى للتجهيز، وتمحور الدليل حول ثلاثة عناصر أساسية تتمثل في هوية ودراسات نضج المشروع (مختلف الدراسات القبلية للمشروع)، متابعة الإنجاز والتقييم.

ويندرج تطبيقه في إطار نجاعة عقلنة النفقات العمومية لاسيما تلك المتعلقة بميزانية التجهيز العمومي وحسابات التخصيص الخاص، كما يشترط الدليل الأخذ بالحسبان كافة العناصر التي من شأنها أن تؤدي إلى تكاليف اضافية للمشروع بالتنسيق مع مختلف الهيئات والمؤسسات الأخرى، فعلى سبيل المثال المؤسسة التي تريد إنجاز طريق مثلا تجد أحيانا خطأ لأنابيب الغاز أو شبكة كهربائية يجب تغيير مساره أو أي بناء آخر من شأنه أن يعيق إنطلاق أو مواصلة المشروع.

ومنذ بداية تطبيق الدليل تحت الرقابة الصارمة للصندوق ووزارة المالية شهد تسيير المشاريع الكبرى للمنشآت تحسنا ملحوظا خلال السنتين الأخيرتين مما سمح بشكل محسوس تقليص اللجوء إلى إعادة تقييم تكاليف المشاريع حسب ما أفاد به المدير العام للصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية ويرجع هذا التحسن أساسا في تحسين دراسات الجدوى الإقتصادية والإجتماعية وأثرها على البيئة والسكان، كما أن قرار الحكومة إخضاع كل تقييم يفوق 15% من الكلفة الأساسية للمشروع إلى موافقة مجلس الوزراء ساهم في تقليص أيضا عدد اللجوء إلى هذه المراجعات² التي غالبا ما تكون نحو الإرتفاع².

¹- الموقع الرسمي للوزير الأول، www.premier-ministre.gov.de/arabe، تاريخ التحميل: 16 أفريل 2014.

²- كلمة وزير المالية، كريم جودي، يوم تقيمي حول تطبيق دليل تسيير كبريات المشاريع الخاصة بالمنشآت الإقتصادية والإجتماعية، الجزائر العاصمة، جافني 2014.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

2- إستعمال مختلف مؤشرات قياس الآثار الجانبية¹:

المؤشر هو تقديم رقمي لظاهرة نريد تتبعها ومراقبتها من أجل توضيح وتحديد وضعية ما، وجعلها قابلة للتفسير والتأويل، ويشترط في المؤشر أن يكون واضحاً، معبراً، دقيقاً وملائماً للظاهرة محل الدراسة، ومن المؤشرات التي تسمح بتقييم برنامج ما نميز ما يلي:

1-2 المؤشرات النوعية: وهي المؤشرات التي تعبر عن مدى ملائمة الشروط التي يتم تنفيذ برامج النشاط العمومي فيها.

2-2 مؤشرات النتائج النهائية: وهي المؤشرات التي تعبر عن الفعالية الاقتصادية والاجتماعية للنشاط العمومي، وتميز بين:

- **مؤشرات التأثير** *indicateur d'impact* : تعبر عن جوانب التغيرات التي شهدتها المحيط، والتي لها علاقة مباشرة بالعمل المنجز.

- **مؤشرات الآثار** *indicateur d'effets*: وهي التي تعبر عن جوانب التغيرات في المحيط والتي لها تأثيرات جانبية للعمل المنجز.

ومن شأن هذه المؤشرات أن تسمح بتقييم المشروع أو البرنامج من نحيث النجاعة والفعالية:

- **النجاعة** *efficience*: وتقاس بالعلاقة بين النتائج المحصل عليها والوسائل المخصصة للبرامج.
- **الفعالية** *efficacité*: وتقاس عن طريق المقارنة بين الأهداف المسطرة والنتائج المتحصل عليها، أي أنها تعبر عن مدى تحقيق الأهداف المسطرة مسبقاً.

¹ - راجع محمدي وطلبة المدرسة الوطنية للإدارة، مرجع سبق ذكره، ص 63.

الفصل الثاني: واقع إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر

خاتمة الفصل الثاني:

لقد بينا في هذا الفصل، طبيعة المشاريع العمومية في الجزائر، أنواعها، تبويبها في المدونة ونظام تسييرها ومختلف مراحل إعدادها إلى غاية مرحلة التنفيذ مع التطرق إلى الأعوان المكلفون بتجسيدها في الواقع الميداني، كما أوضحنا كذلك من خلال هذا الفصل مختلف الطرق والمناهج المستعملة في تقييم وإختيار المشاريع العمومية في الجزائر بأنواعها مع التطرق إلى تطور حجم ميزانية التجهيز العمومي، والآثار الإقتصادية الناجمة عنها للوقوف على مختلف الصعوبات والعراقيل التي تحد من فعالية تحقيق هذه البرامج لأهدافها.

وبناء على ما تم التطرق إليه في الفصل الثاني يمكن القول أن عملية تقييم وإختيار المشاريع العمومية تتم وفق نوع المشروع، فإذا كان **المشروع العمومي ذو طابع إستثماري** فيتم تقييمه وإختياره وفق أسس والمعايير العلمية المعروفة المستعملة في تقييم المردودية المالية والإقتصادية للمشاريع الإستثمارية لكن دون الأخذ بعين الإعتبار الأسعار الحقيقية في عملية التقييم في ظل غياب قاعدة معلوماتية ذات مصداقية، وهذا ما من شأنه التأثير على مردودية المشروع، أما إذا كان المشروع العمومي مشروع أحد **المشاريع المدرجة ميزانية التجهيز العمومي**، فلاحظنا غياب شبه كلي لمعايير وأساليب التحليل العلمي لهذا النوع من المشاريع في ظل هيمنة القرار السياسي والإداري على القرار الإقتصادي بإستثناء بعض المؤشرات والمعايير البسيطة للتنمية البشرية دون النظر في منافع وتكاليف المشروع، وهذا نتج عنه نقص فعالية هذه المشاريع وفتح الباب واسعا أمام الفساد يختلف أشكاله.

وفي الأخير تطرقنا إلى مختلف الميزات السلبية لعملية إختيار وتنفيذ المشاريع العمومية والجهود المبذولة لزيادة فعالية هذه المشاريع.

الفصل الثالث

دراسة مشروع الطريق السيار شرق غرب

المبحث الأول

واقع تسيير الطرقات في الجزائر و آفاقها

المبحث الثاني

دراسة الجدوى الإقتصادية و المالية للمشروع

المبحث الثالث

تسيير إنجاز المشروع

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

مقدمة الفصل:

خلال السنوات الأولى للإستقلال وجدت السلطات الجزائرية نفسها أمام تحديات ورهانات كبيرة جدا، خاصة فيما يخص الجانب الإقتصادي في ظل شلل شبه تام لمختلف القطاعات الإقتصادية، والنقص الفادح في البنى والهياكل التحتية.

ففي نهاية ستينات القرن الماضي إستندت السلطات الجزائرية في تقييم شبكة الطرقات إلى الكيفية التي يتوزع بها السكان، ونشاطاتهم إذ تأخذ الشبكة شكلا كثيفا على مستوى المناطق الشمالية الساحلية وبدرجة أقل في منطقة الهضاب العليا، وتزداد تقلصا لتختزل في عدد من المحاور والمسالك بالمناطق الجنوبية، فخلال هذه الفترة أشارت الدراسة التي قامت بها المصالح المكلفة بحركة النقل وأشغال الطرقات إلى ضرورة ربط الجزء الشمالي للبلاد بطرق سريعة تسمح بتسهيل الحركة والتنقل بين المناطق الشرقية والمناطق الغربية للبلاد. وبناء على ذلك واصلت المصالح المعنية التأكيد على أهمية الدراسات الأولية التي إقترحت المشروع ضمن عدة دراسات ومخططات أهمها¹:

- المخطط الوطني لإدارة الطرق (1975-1995).

- الدراسة الوطنية للنقل (1990).

- المخطط الوطني لإدارة الطرق (1995-2015).

- المخطط الوطني لتهيئة الإقليم (2015).

وقد تم القيام بالدراسات التمهيدية لإنجاز المشروع سنة 1983، حيث ركزت هذه الدراسات على مسار الطريق بربط مختلف المدن الشمالية الكبرى مع الأخذ بعين الإعتبار توقعات الحركة المرورية، والأهمية الإقتصادية للطريق، وفي شهر جوان 1987 وبحضور الرئيس السابق شاذلي بن جديد صادق مجلس الوزراء على إنجاز المشروع على طول 1216 كلم، وشرع سنة 1988 دراسة مخطط العمل للمشروع، ومع دخول الجزائر خلال هذه الفترة في أزمة إقتصادية خانقة إضافة إلى تردي الأوضاع الأمنية لم يتم سوى إنجاز 130 كلم وبقاء 158 كلم قيد الإنجاز ليبقى المشروع حلما صعب المنال إلى غاية الألفية الثالثة وبالضبط سنة 2007 تاريخ بداية إنجاز المشروع، ودخول الجزائر مرحلة جديدة سواء من الناحية الإقتصادية مع تحسن أسعار النفط وارتفاع إحتياطي الصرف إضافة إلى التسديد المسبق للمديونية الخارجية، أو من الناحية السياسية وما صاحبها من إستقرار الأمني.

وعلى ضوء هذا سنتطرق من خلال هذا الفصل إلى إعطاء نظرة عن الشبكات الطرقات في الجزائر مع التعريف بمشروع الطريق السيار شرق غرب بذكر أهم أسباب ودوافع إنجازه وذلك من خلال **المبحث الأول**.

¹ - - Dossier " L'Autoroute Est-Ouest", Agence National des Autoroutes, Ministère des Travaux Publics Algérienne.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

أما في المبحث الثاني فسيتم التركيز خلال هذا الفصل على مختلف الدراسات القبلية كالتكاليف والمنافع المتوقعة للمشروع، والتي على أساسها تم إتخاذ قرار إنجاز المشروع، وكذلك بذكر أهم الأسباب والعراقيل التي أدت إلى تأخر المشروع إلى غاية 2006.

وفي المبحث الثالث فنستعرض مختلف مراحل سير إنجاز المشروع بالتطرق إلى الأطراف والهيئات المكلفة بالتنفيذ سواء الأطراف الإدارية الحكومية أو الأطراف المتعاقدة (شركات الإنجاز والشركات المكلفة بالدراسة والمتابعة)، وفي الأخير تطرقنا إلى مختلف الآثار الإقتصادية للمشروع.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

المبحث الأول

واقع تسيير شبكة الطرقات في الجزائر وآفاقها

تعد شبكة الطرقات أحد أهم الهياكل القاعدية التي تدل على مستوى التنمية التي وصلت إليه المنطقة، بل إنها تمثل حجر الأساس بالنسبة لجميع الأنشطة الاقتصادية كونها تؤثر على عناصر التكلفة من خلال عاملي المسافة والزمن خلال عملية نقل مختلف البضائع والسلع، بالإضافة إلى تسهيل عملية تنقل الأشخاص، ومن خلال هذا المبحث سنتطرق إلى وضعية شبكات الطرقات في الجزائر والهيئات الوصية عليها، بالإضافة إلى أهم مشروع عرفته الجزائر منذ الإستقلال من الناحية النظرية "مشروع الطريق السيار شرق غرب" أو مشروع القرن كما يسمى.

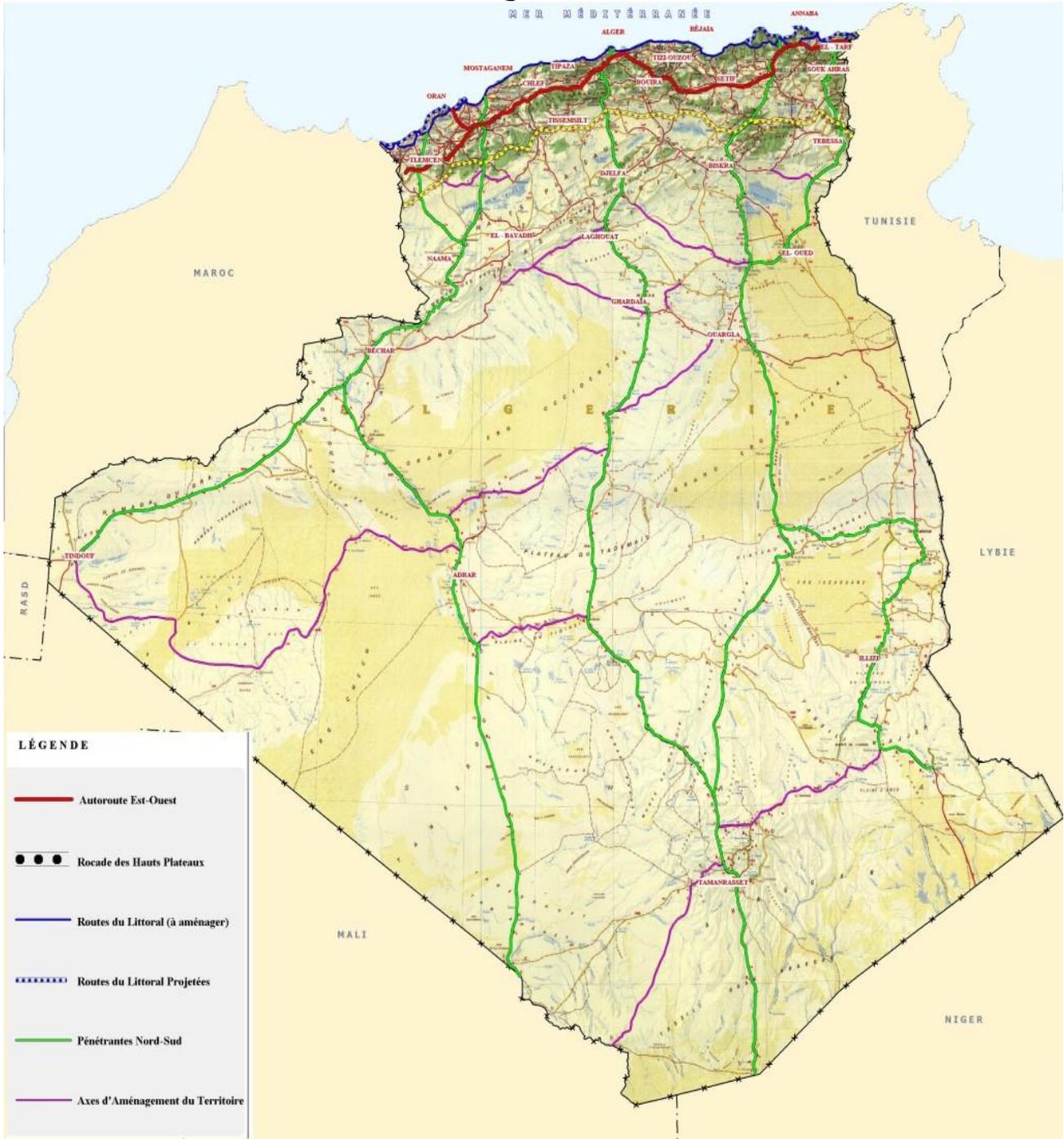
المطلب الأول

دراسة شبكة الطرقات في الجزائر

عملت الجزائر منذ السنوات الأولى للإستقلال على ربط مختلف المدن والقرى بمختلف شبكات الطرق الوطنية، الولائية والمسالك لفك العزلة التي كانت تخيم على العديد من المناطق في ظل التوزيع الغير منظم للسكان خاصة في الجهة الشمالية من الوطن، بالإضافة إلى إزدهار مشروعات النقل سواء نقل الأشخاص أو السلع العامة، وهذا ما جعل الجزائر تتوفر على شبكة طرقات برية تقدر بـ 108.324 كلم حيث تعد أكبر شبكة طرقات في إفريقيا بعد جنوب إفريقيا، فحسب البنك الدولي أنفقت الجزائر ما مقداره 50 مليار دولار على مشاريع إنجاز الطرق على مدار العقود الماضية، تزداد كثافتها في القسم الشمالي وتقل كلما إتجهنا جنوبا حيث نجد أكثر من ثلاثة أرباع الطرق تتمحور شمالا، وما يميز شبكة الطرقات في الجزائر أن معظمها تفتقر إلى الصيانة والمتابعة الدائمة من طرف الجهات والهيئات الوصية عنها، وأمام إزدهار حركة التجارة الخارجية وزيادة حوادث المرور عازمت الدولة على الشروع في إنجاز الطريق السيار شرق غرب في القسم الشمالي من البلاد الذي يعد الأكثر كثافة ونشاطا، والشكل التالي يوضح لنا توزيع مختلف شبكات الطرقات عبر مختلف إقليم الوطن.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

شكل رقم (3-1): خريطة توزيع شبكات الطرق في الجزائر



المصدر: الموقع الرسمي لوزارة الأشغال العمومية الجزائرية، <http://www.mtp-dz.com>

تاريخ التحميل: 2014-01-12

من خلال خريطة شبكات الطرقات في الجزائر نلاحظ تكديس وتنوع شبكات الطرقات في القسم الشمالي من الوطن نظرا لارتفاع الكثافة السكانية في هذه المناطق وهو ما نتج عنه خلق مدن وأقطاب سكانية

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

متقاربة جدا وجب الربط بينها لتسهيل المبادلات التجارية وتنقل الأشخاص والعمل على تسهيل حركة المرور، ومن بين أهم مشاريع ربط المدن الشمالية الكبرى الطريق السيار شرق غرب كما هو مبين باللون الأحمر في الخريطة، وطريق الهضاب العليا باللون الأصفر المتقطع والذي لا يزال قيد الدراسة والإنجاز. أما في القسم الجنوبي من الوطن نلاحظ الحجم الفراغ الكبير والذي قد يمتد إلى مئات الكيلومترات بين الطرق وهذا راجع إلى قلة الكثافة السكانية وتباعد المدن وصغر حجمها من حيث السكان ومستوى النشاط الاقتصادي مقارنة بمدن الشمال، ويبقى أهم طريق في الجهة الجنوبية للوطن طريق الوحدة الإفريقية الذي يربط بين العاصمة شمالا إلى الحدود الجنوبية والذي يعد بوابة الجزائر إلى إفريقيا.

المطلب الثاني

تجسيد وتسيير شبكة الطرقات في الجزائر

تعتبر وزارة الأشغال العمومية الهيئة المكلفة بتخطيط وإنجاز أشغال الطرقات والجسور في الجزائر عن طريق مختلف المديريات التابعة لها سواء على مستوى الوزارة نفسها مركزيا أو على مستوى المديريات التابعة لها والموجودة في مختلف ولايات الوطن، ويمتلك قطاع الأشغال العمومية إمكانات هامة من الموارد البشرية من التقنيين والمتخصصين في الهندسة المدنية والمعمارية بهدف التحكم في تقنيات التنفيذ، إعداد الدراسات، تسيير الأشغال الكبرى وكذا إدارة المشاريع والإشراف عليها من خلال احترام المعايير المعمول بها عالميا بهدف تحسين نوعية المنشآت القاعدية، وصيانتها، وكذا تقديم خدمة عمومية ذات جودة عالية.

وتتكون وزارة الأشغال العمومية الجزائرية من عدة مديريات على المستوى المركزي نذكرها فيما يلي¹:

- المديرية العامة للطرق
- المديرية العامة لوسائل الدراسات والإنجاز
- مديرية الإدارة العامة
- مديرية التخطيط والتنمية
- مديرية الشؤون القانونية والمنازعات
- مديرية البحث والإستشراف
- مديرية البنى التحتية البحرية
- مديرية البنى التحتية المطارية
- مديرية منظومات الإعلام والآلي والإحصائيات
- الجزائرية لتسيير الطرق السريعة

¹ - الموقع الرسمي لوزارة الأشغال العمومية، <http://www.mtp-dz.com>، تاريخ التحميل: 12- 01- 2014.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

- الوكالة الوطنية للطرق السريعة
- الهيئة الوطنية للرقابة التقنية للأشغال العمومية.
- الديوان الوطني للإشارات البحرية على مستوى كل ولاية من ولايات الوطن.
- وتضاف إليها مديرية إقليمية للأشغال العمومية.

الفرع الأول: الطرقات السريعة

تحتاج عملية خلق وتسيير الطرقات السريعة إلى إمكانيات وطاقات وطنية كبيرة سواء من حيث حجم الأموال المرصودة لها أو من حيث الطاقات البشرية ذات الكفاءة العالية العاملة على تنفيذ هذا النوع من المشاريع، وهذا ما يجعل من الصعب على الجماعات المحلية القيام بها، بالإضافة إلى أن هذا النوع من المشاريع غالبا ما يكون له بعد وطني إستراتيجي ذو نطاق واسع على عكس الجهات والهيئات الوطنية المركزية (الوزارة المعنية والمديريات التابعة لها) التي تتوفر على جميع الإمكانيات الضرورية لتسيير عملية تنفيذ هذا النوع من المشاريع. ولإعطاء فعالية أكثر لعملية دراسة وتنفيذ مشاريع الطرقات السريعة قامت الجزائر عن طريق وزارة الأشغال العمومية بإنشاء "الوكالة الوطنية للطرق السريعة" سنة 1992 تهتم بمهام **التنسيق** و**إنجاز** و**صيانة** الطرق السريعة إلى غاية سنة 2005 أين تم إنشاء مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي تحت تسمية "الوكالة الوطنية لتسيير الطرق السريعة"¹ والتي حولت لها مهام **الإستغلال والصيانة**.

الفرع الثاني: مسالك وطرق الجماعات المحلية

بالنسبة للطرق البلدية والولائية والتي تعد أقل كثافة لرأس المال فغالبا ما يدرج هذا النوع من المشاريع في ميزانية التجهيز والإستثمار العمومي لميزانية البلدية أو الولاية، ففي التنظيم الإداري الجزائري تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، وعلى السلطات المحلية إعداد وتنفيذ مشاريعها العمومية المحلية التي تختلف تماما عن المشاريع العمومية على المستوى المركزي من حيث النوع والحجم والبعد الإستراتيجي، فالجماعات المحلية يجب أن تأخذ بعين الإعتبار عند إعداد المشاريع العمومية في ميزانية التجهيز الخاصة بها كل التوجيهات الحكومية تتماشى حاجات السكان على مستوى الإقليم كمشق الطرقات والمسالك لفك العزلة بين القرى والمداشر والطرق الولائية في حدود إمكانياتها المالية مع الأخذ بعين الإعتبار الخطة التنموية الشاملة للبلاد. أما في حالة ضخامة المشروع عن حجم ميزانية الجماعات المحلية فتأخذ الوزارة المعنية على عاتقها المشروع ضمن الميزانية العامة للدولة سواء عن طريق أحد برامجها التنموية خاصة المخطط البلدي للتنمية بالنسبة لمشاريع تهيئة البلديات في مجال الأسواق الجوارية والطرقات المحلية والمسالك الغابية والجبليّة. وعليه يمكن القول أن مشاريع الطرق السريعة والتي تكلف خزينة الدولة مبالغ ضخمة تقع مسؤولية إنجازها على عاتق ميزانية الدولة

¹ - المادة 1 و 5 من المرسوم التنفيذي 05-250، الجريدة الرسمية رقم 48، الصادرة في 10 يونيو 2005، ص 07.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

بحيث يتم إدراجها ضمن القطاع الرابع "قطاع المنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية" ويقع عائق تجسيدها على وزارة الأشغال العمومية عن طريق التنسيق بين مختلف مديرياتها.

أما بالنسبة للمسالك والطرق المحلية فيقع عائق إنجازها كما سبق ذكره على حساب ميزانية الجماعات المحلية كونها أدري بجاجات سكان إقليمها والمسؤولة عن تحقيق التنمية المحلية في حدود إمكانياتها، أما إذا تجاوز حجم المشروع هذا الإمكانيات المحلية فيرجع إلى عائق الميزانية العامة للدولة سواء ضمن القطاع الرابع المذكور سابقا بالنسبة للطرق الولائية أو ضمن المخططات البلدية للتنمية بالنسبة للطرق والمسالك البلدية.

المطلب الثالث

نظرة عامة حول مشروع الطريق السيار شرق غرب

طريق السيار شرق غرب أو كما يسمى بمشروع القرن، والذي يعد أكبر ورشة عرفتها الجزائر في مجال الهياكل والبنية التحتية منذ الإستقلال.

الفرع الأول: الإطار التاريخي للمشروع

تعود الجذور الأولى للتفكير في المشروع إلى سنوات السبعينيات من القرن الماضي كنتيجة لمختلف الدراسات والبحوث التي أنجزت في مجال التخطيط على مستوى الجهات المعنية آنذاك، والتي توقعت إكتظاظا واختناقا كبير في حركة المرور على الخط الرابط بين الشرق والغرب في الجهة الشمالية من الوطن في حدود سنة 2000، (توقع زيادة الطلب على الخدمات والبنى الأساسية مستقبلا)، وعلى هذا الأساس تم إعداد عدة دراسات أولية لإيجاد حلول الإختناق المتوقع، وخفض حوادث المرور وكذا بعث أقطاب إقتصادية جديدة. وبعد القيام بدراسات تمهيدية لإنجاز المشروع سنة 1977 و1982، ثم ضبط وتحديد رواق الطريق سنة 1984 من طرف مجلس الوزراء آنذاك، لتبدأ بعض الأشغال لكن بوتيرة بطيئة جدا، ومع ظهور بوادر الأزمة الإقتصادية التي عصفت بالبلاد سنة 1986، وإنهيار أسعار النفط إلى مستويات قياسية، ثم تأجيل الأشغال إلى موعد غير محدد حيث بلغت الأشغال المنجزة خلال هذه الفترة بمائة وثلاثين 130 كلم والتي فتحت في وجه حركة المرور، و158 كلم أشغال قيد الإنجاز غير مكتملة.

ومع بداية سنة 2000، وانتعاش أسعار النفط وانخفاض المديونية الخارجية للجزائر شرعت الدولة في سلسلة من الإستثمارات العمومية على شكل مخططات تنموية في إطار دفع حركة التنمية الإقتصادية بدأ برنامج دعم النمو الإقتصادي (2001-2004) ثم البرنامج التكميلي لدعم النمو الإقتصادي (2005-2009)، والذي تضمن مشروع الطريق السيار شرق غرب بقرار رئاسي يوم 21 فيفري 2005 بطول يمتد على مسافة 1216 كلم منها 928 مقاطع جديدة يربط أهم المدن الرئيسية للوطن من مغنية غربا إلى الطارف شرقا مروراً بكل من الطارف، عنابة، سكيكدة، ميله، قسنطينة، سطيف، برج بوعريج، البويرة، بومرداس، الجزائر العاصمة، البليدة، تيبازة،

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

عين الدفلى، شلف، غيليزان، مستغانم، معسكر، سيدي بلعباس، وهران وتلمسان¹، وقد كان من المفروض تسليم المشروع في أواسط سنة 2011 بكامل تجهيزاته إلا أنه عرف تأخرا كبيرا في الآجال مما جعل البعض يتخوف أن يتكرر سيناريو ميترالجزائر.

شكل رقم (2-3): خريطة توضيحية لمسار الطريق السيار شرق غرب



المصدر: وزارة الأشغال العمومية

الفرع الثاني: الإطار الهندسي للمشروع

الطريق السيار شرق غرب عبارة عن طريق مزدوج بمسارين كل مسار به ثلاثة مسالك (2*3) أي مزدوج بثلاثة أروقة إضافة إلى هامش التوقف الإضطراري مع جدار من الإسمنت المسلح للحماية، وهذا كما توضحه الصورة لأحد مناطق الطريق السيار شرق الغرب.

¹ - موقع وزارة الأشغال العمومية <http://www.mtp.gov.dz/arabic/permalink/3800.html>, تاريخ التحميل 13 ماي 2014.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

شكل رقم (3-3): صورة مقطع مسار الطريق السيار شرق غرب



المصدر: وزارة الأشغال العمومية

كما يتضمن مشروع طريق السيار شرق غرب مجموعة كبيرة من المنشآت الفنية على طول مسار الطريق، وقد تنوعت هذه المنشآت بين الجسور، الأنفاق والمحولات، وقد تم مراعاة المقاييس الحديثة لإنجاز هذه المنشآت كالمعايير المضادة للزلازل وشروط السلامة والأمن كون الطريق يمر بالمنطقة الشمالية للوطن والتي تعتبر الأكثر تعرضاً للأنشطة الزلزالية، إضافة إلى التركيز على المنظر العام للمشروع، وذلك من خلال إعطاء طابع جمالي لهذه المنشآت وغرس الأشجار على جانبي الطريق بشكل يجعل هذا المشروع عامل إستقطاب سياحي للمناطق القريبة منه وتمثل أهم هذه المنشآت الفنية في¹:

1- الجسور: هي منشآت فنية هندسية تربط جانبي الطريق بغرض اختصار المقاطع والتغلب على الطبيعة المعقدة للتضاريس حيث نجدها تتركز في كل من ولاية البويرة، البليدة، عين الدفلى وتلمسان ويبلغ عدد الجسور الطريق السيار شرق غرب 100 جسر تضاف إليها 700 جسر أخرى لربط المحور الرئيسي للطريق بالشبكة الحالية أهمها:

- جسر واد الرخام:

¹ - ملف الطريق السيار شرق غرب، الأبحاث الاقتصادية ديسمبر 2012، وزارة الأشغال العمومية، ص 14.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

وهو أكبر جسر يتضمنه الطريق السيار، ويعتبر من أكبر الجسور إفريقيًا، يقع على بعد 15 كلم من الشمال الغربي لمدينة البويرة، يبلغ طوله 745 م ويصل إرتفاعه إلى 110م، ويكتسي هذا الجسر واد الرخام أهمية كبيرة لأنه يمثّل حلقة رئيسية مكنت من إختصار المسافة بشكل كبير على مستوى مقطع الوسط وتجنب المنعرجات والمرتفعات الصعبة للجمال الصخرية وأودية المنطق، كما يكتسي هذا الجسر أهمية كبيرة في فك العزلة عن التجمعات السكانية المحاذية له، إضافة إلى أهمية الجسر في تنمية السياحة والصناعات التقليدية التي تميز المنطقة.

- جسر واد جر:

إستلزمت الطبيعة الطبوغرافية الصعبة بين ولايتي البليدة وعين الدفلى إنجاز 13 جسرا على مستوى مقطع العفرون- الحسيينة، ويتراوح طول هذه الجسور بين 130م و460م.

- جسور تلمسان:

نظرا لأن مقطع الطريق السيار الذي يعبر ولاية تلمسان هو أطول مقطع ولائي بطول 100كلم، وبسبب التلال التي تميز ولاية تلمسان، فقد تضمن مقطع الطريق بهذه الولاية إنجاز 16 جسرا كبيرا بأطوال تراوحت بين 180 م و650 م.

شكل رقم (3-4): صور بعض الجسور من مقاطع الطريق السيار شرق غرب



المصدر: وزارة الأشغال العمومية

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

2- الأنفاق: تم حفر عدد من الأنفاق على الطريق السيار شرق غرب قصد إختراق مقاطع جبلية والمرتفعات الوعرة التي إعتضت مساره مع الحفاظ على نفس الأروقة داخل النفق (3*2) مع ضمان معايير الأمن والسلامة داخل النفق كشروط التهوية، الإضاءة ومنافذ الطوارئ المراقبة بالفيديو، ويبلغ عدد أنفاق الطريق السيار شرق غرب 16 نفقا بطول 18 كلم في مجملها تتمركز أغلبها في وسط وشرق البلاد تماشيا مع طبيعة تضاريس المنطقة نذكر منها:

- نفق الجباجية (البويرة):

يقع بمنطقة الجباجية بولاية البويرة بخصائص جيولوجية معقدة، وهذا ما إستلزم إنجاز نفقين مزدوجين لإختراق الجبل الفاصل بين الأخرية والجهة الأخرى، النفق الأول يشتمل على رواقين بطولي 1750م و1790م، أما النفق الثاني فيشتمل على رواقين بطولي 720م و738م، بالإضافة إلى نفق جبل الوحش بقسنطينة والذي يعرف حاليا أشغال إعادة التهيئة بعد إنهار جزء منه مؤخرا.

- نفق بوزقرة بين ولاية بومرداس والبويرة: وبه نفقين، الأول (1750 متر / 1790متر)، والثاني (720 متر / 738 متر).

- أنفاق القسم الشرقي:

به ثلاثة أنفاق، الأول يعد أكبر نفق بين ولايتي قسنطينة وسكيكدة بطول 2500 متر، أما النفق الثاني والثالث بجبل الوحش بقسنطينة فيمتدان على التوالي ب 1900 متر و300 متر.

شكل رقم (3-5): صور بعض أنفاق الطريق السيار (ش-غ)



المصدر: وزارة الأشغال العمومية

الفرع الثالث: الإطار الجمالي والبيئي للمشروع

لقد رعى المشرفون على إنجاز الطريق السيار شرق غرب كل معايير الجودة خاصة منها معايير المحافظة على البيئة والمساحات الخضراء التي تتغلغل وسط تضاريس القسم الشمالي من الوطن الذي يخترقه مسار الطريق، وذلك من خلال العمل على إحترام المحيط والغطاء النباتي للمنطقة وإقامة ممرات تحتية وجسور

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

للمجاري المائية التي تتخلل في المنطقة، كما تم القيام بعملية تجميل على جانبي الطريق من خلال زرع أشجار ونباتات بهدف تثبيت الأرض وإعطاء منظر طبيعي متناسق للطريق، ولوحات إرشادية وإعلامية متنوعة تسمح بتقديم إرشادات للمسافرين، كما أعطى القائمون على المشروع أهمية وبعد إستراتيجي في مجال المحافظة على المحيط وتحقيق التنمية المستدامة من خلال مشروع إقامة إنارة بواسطة الطاقة الشمسية على طول الطريق نظرا لما تتمتع به الجزائر من إمكانيات طبيعية في هذا المجال.

الفرع الرابع: المشاريع الملحقه بالطريق السيار شرق غرب

إن مسار الطريق السيار الممتد على حوالي 1216 كلم، ومروره في غالب الأحيان عن أطراف المدن ومناطق نائية، مما تطلب تجهيزه بكامل الملحقات العصرية المعمول بها دوليا والتي تستجيب لحاجيات المسافرين في مثل هذا النوع من المشاريع، والمتمثلة أساسا مختلف محطات الخدمات الأساسية للمسافرين، وتكون موجودة كل 40 إلى 60 كلم على مسار الطريق.

وفي هذا الصدد تسعى الجزائرية لتسير الطرق السريعة إلى السهر على ضمان تنفيذ مجموعة من المشاريع الملحقه بالطريق السيار (ش-غ) كونها المؤسسة العمومية المسؤولة عن ضمان حسن تسيير وإستغلال الطرق السريعة من خلال إطلاق مجموعة من المناقصات الوطنية والدولية من أجل توفير ما يلي¹:

- **تهيئة مساحات مناسبة للإسترخاء والإستجمام:** وذلك بتوفير مساحات خضراء والتي تسمى بفضاءات الراحة، ودورها تمكين مستعملي الطريق السيار (ش-غ)، من الإسترخاء والراحة، كما تتوفر على مساحات خضراء خاصة بالأطفال للعب والنزهة.

- **تقديم خدمات ذات جودة:** يكون بإنشاء فضاءات للخدمة على مستوى الطريق السيار، وهي ذات أهمية أساسية في تلبية الحاجات الفورية لمستخدمي هذا الطريق، وتشمل كل من: محطات الوقود، مواقف السيارات، مطاعم، مصليات... إلخ.

¹ - موقع الجزائرية لتسيير الطرق السريعة: <http://www.aga.dz/intro>، تاريخ التحميل: 16 ماي 2014.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

شكل رقم (3-6):

محطات متعددة الخدمات الأولى المرافقة للطريق السيار شرق/غرب
Les Aires de Services Prioritaires de l'Autoroute Est-Ouest



شكل رقم (3-7): صور لبعض محطات الخدمة على الطريق السيار (ش-غ) التي دخلت حيز الإستغلال



المصدر: وزارة الأشغال العمومية

- توجيه وضمان سلامة مستخدمي الطريق السيار شرق غرب: يتم وضع معدات متطورة لمراقبة الأداء (حواجز مراقبة، كاميرات المراقبة، مركز إتصال...)، التي ستتواجد على طول الطريق السيار، والسماح للجهات المختصة بالسهر على سلامة المستعملين خاصة مصالح الدرك الوطني والحماية المدنية (24/سا/24سا) على مدار أيام الأسبوع، وقد تم وضع العديد من فرق الدرك الوطني على الطريق لضمان سلامة المسافرين ومحاربة نشاط التهريب خاصة المخدرات القادمة من الحدود المغربية.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

شكل رقم (3-8): خريطة المراكز المؤقتة للدرك الوطني والحماية المدنية على مسار الطريق س-ش-غ



المصدر: الجزائرية لتسيير الطرق السريعة

شكل رقم (3-9): صورة لأحد كاميرات المراقبة على الطريق السيار (ش-غ)



المصدر: سميرة بلعمري، كاميرات أمنية لمراقبة الطريق السيار شرق غرب، موقع

، <http://www.echoroukonline.com/ara/?news=54360>

تاريخ التحميل: 17 ماي 2014.

- **محطات الدفع:** حسب الدراسات الأولية المتوفرة على مستوى الجزائرية لتسيير الطرق السريعة، محطات الدفع سيتم توزيعها على المحولات التي تسمح بالولوج إلى الطريق السيار على أن يتم توزيعها بأنظمة الإندار الأمني لمنع عبور السيارات التي تقل مواد محضرة. ويبلغ عدد محطات الدفع التي سيتم إنجازها 55 محطة دفع منها 48 محطة يتم تنصيبها على المحولات، و7 محطات سيتم إنجازها على طول الطريق السيار، منها المحطتان اللتان ستنصبان عند مدخلي الطريق السيار من الحدود الشرقية والغربية للجزائر، أو ما يعرف بحقوق الإستغلال، والتي ستشكل موردا آخر للخزينة يضاف للموارد التي ستوفرها محطات الخدمات، وفي هذا الشأن تسعى الدولة إلى مراعاة القدرة الشرائية للمواطن من

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

خلال اعتماد السعر الرمزي الذي لا يؤثر بصفة كبيرة على تكاليف تنقل الأشخاص والبضائع، وتم إختيار نظام الدفع المغلق الذي يفرض على مستعملي الطريق الدفع مقابل المسافة المستغلة من طرف المستغل للطريق، بحيث يعتمد في نظام الدفع المغلق على سعر الكيلومتر الواحد بحسب نوعية العربات (شاحنة، سيارة سياحية أو حافلة) وذلك إنطلاقاً من مبدأ مراعاة العدالة، وبالتالي قيمة الكيلومتر بالنسبة للوزن الثقيل ستكون أكبر منها بالنسبة للسيارات الخفيفة، وحسب الجزائرية لتسيير الطرق السريعة سيتم الدفع وفق أحد الطرق التالية¹:

- دفع نقدي: عن طريق القطع والأوراق النقدية.
- البطاقات: عن طريق البطاقات البنكية والخاصة.
- بطاقات إشتراك خاصة: عن طريق إقتناء بطاقات خاصة للإشتراك بحسب نوع المركبة (وزن ثقيل أو وزن خفيف) تتناقص قيمتها تدريجياً مع زيادة المسافة المقطوعة عبر الطريق السيار (ش-غ).

المطلب الرابع

أسباب ودواعي إنجاز المشروع

إن إرتفاع الكثافة السكانية وزيادة عدد سيارات الحاضرة الوطنية بمختلف أنواعها السيارات النفعية والسياحية في القسم الشمالي من الوطن، وزيادة حجم النشاط التجاري في هذه المنطقة نتيجة لقربها من الموانئ صاحبه نشاط وضغط كبير في قطاع النقل وتزايد عدد حوادث المرور، مما أدى إلى ضرورة التفكير في توسيع شبكة الطرق للتماشي والنمو في عدد مركبات الحاضرة الوطنية للسيارات وازدهار النشاط التجاري، وهذا ما تبلور في إختيار مشروع الطريق السيار (ش-غ)، ومن أهم أسباب ودواعي إنجاز المشروع نذكر:

الفرع الأول: تطور الحاضرة الوطنية للسيارات والنمو الديموغرافي في الجزائر

إن تطور إستعمال حاضرة السيارات بالجزائر في تزايد مستمر منذ السنوات الأولى للإستقلال كنتيجة لاستقرار الأوضاع الإقتصادية والإجتماعية للجزائريين وزيادة النمو الديمغرافي، فمعدل ملكية السيارة الشخصية يتطور مع تطور المستوى المعيشي، وزيادة عدد السيارات يزداد مع زيادة عدد السكان وإرتفاع مستوى الدخل الخاص بهم.

¹ - موقع الجزائرية لتسيير الطرقات، <http://www.aga.dz/arabic/permalink/3094.html>، تاريخ التحميل: 18 ماي 2014.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

جدول رقم (3-1): تطور عدد السيارات و النمو الديموغرافي في الجزائر خلال الفترة (1970-2014)

السنوات	عدد السيارات	عدد السكان (نسمة)	التطور النسبي لإمتلاك السيارات (سيارة لكل شخص)
1970	335 600	13 309 000	0,025
1971	344 300	13 739 000	0,025
1972	367 200	14 171 000	0,026
1973	396 702	14 649 000	0,027
1974	439 200	15 164 000	0,028
1975	498 701	15 768 000	0,031
1976	532 409	16 450 000	0,032
1977	605 836	17 058 000	0,035
1978	678 179	17 600 000	0,038
1979	746 900	18 120 000	0,041
1980	816 376	18 666 000	0,043
1981	852 000	19 262 000	0,044
1982	919 185	19 883 000	0,046
1983	1 038 186	20 522 000	0,050
1984	1 130 221	21 185 000	0,053
1985	1 335 364	21 863 000	0,061
1986	1 606 601	22 512 000	0,071
1987	1 819 241	23 139 000	0,078
1988	1 928 317	23 783 000	0,081
1989	2 037 058	24 409 000	0,083
1990	2 142 203	25 022 000	0,085
1991	2 242 203	25 643 000	0,087
1992	2 355 364	26 271 000	0,089
1993	2 451 601	26 894 000	0,091
1994	2 549 241	27 496 000	0,093
1995	2 644 223	28 060 000	0,094
1996	2 742 306	28 566 000	0,096

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

0,096	29 045 000	2 786 257	1997
0,096	29 398 000	2 818 681	1998
0,096	29 950 000	2 886 064	1999
0,095	30 835 000	2 947 517	2000
0,109	31 150 000	3 400 000	2001
0,121	31 320 000	3 800 000	2002
0,130	31 848 000	4 160 000	2003
0,142	32 364 000	4 600 000	2004
0,145	32 906 000	4 800 000	2005
0,147	34 000 000	5 000 000	2006
0,156	34 400 000	5 386 726	2007
0,156	34 800 000	5 421 626	2008
0,168	35 100 000	5 919 726	2009
0,172	35 700 000	6 150 000	2010
0,179	36 300 000	6 500 000	2011
–	37 100 000	–	2012
–	37 900 000	–	2013
–	38 700 000	–	2014

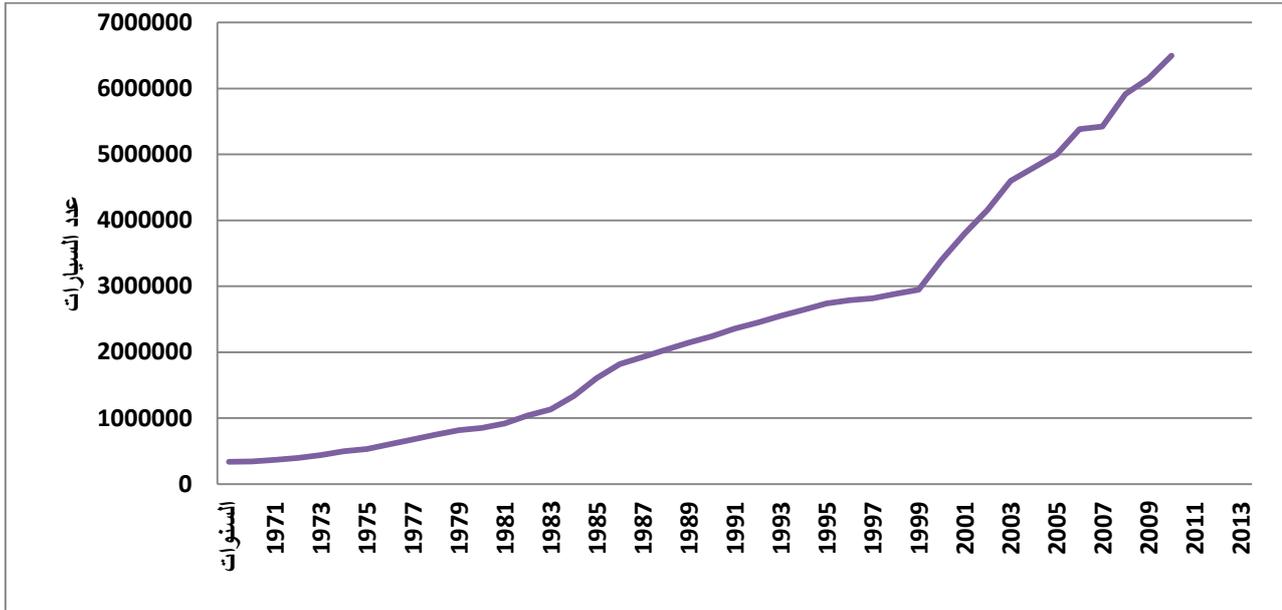
المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات، والمركز الوطني للأمن عبر الطرق.

1- تطور الحضيرة الوطنية للمركبات

تشمل الحضيرة الوطنية للسيارات مختلف أصناف المركبات من سيارات شخصية، حافلات، جرارات ومختلف المقطورات حيث تمثل أحد العناصر الأساسية التي تؤثر على حجم الطلب في خلق وفتح طرق جديدة.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

شكل رقم (3-10): منحنى بياني لتطور الحظيرة الوطنية للمركبات في الجزائر (1970-2011)



المصدر: من إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول السابق

من خلال المنحنى البياني الموضح أعلاه نلاحظ زيادة تطور السيارات في الجزائر بمختلف أنواعها سواء كان تطور مطلق أو تطور نسبي منذ سنوات السبعينات إلى غاية اليوم خاصة مع مطلع الألفية الثالثة التي تميزت بزيادة نشاط الإستيراد كنتيجة لزيادة المداخل النفطية للجزائر، ويمكن تحليل المنحنى البياني من خلال التطور المطلق الذي يحسب وفق عدد سيارات الحظيرة الوطنية، والتطور النسبي الذي يعبر عن معدل ملكية الأفراد للسيارات.

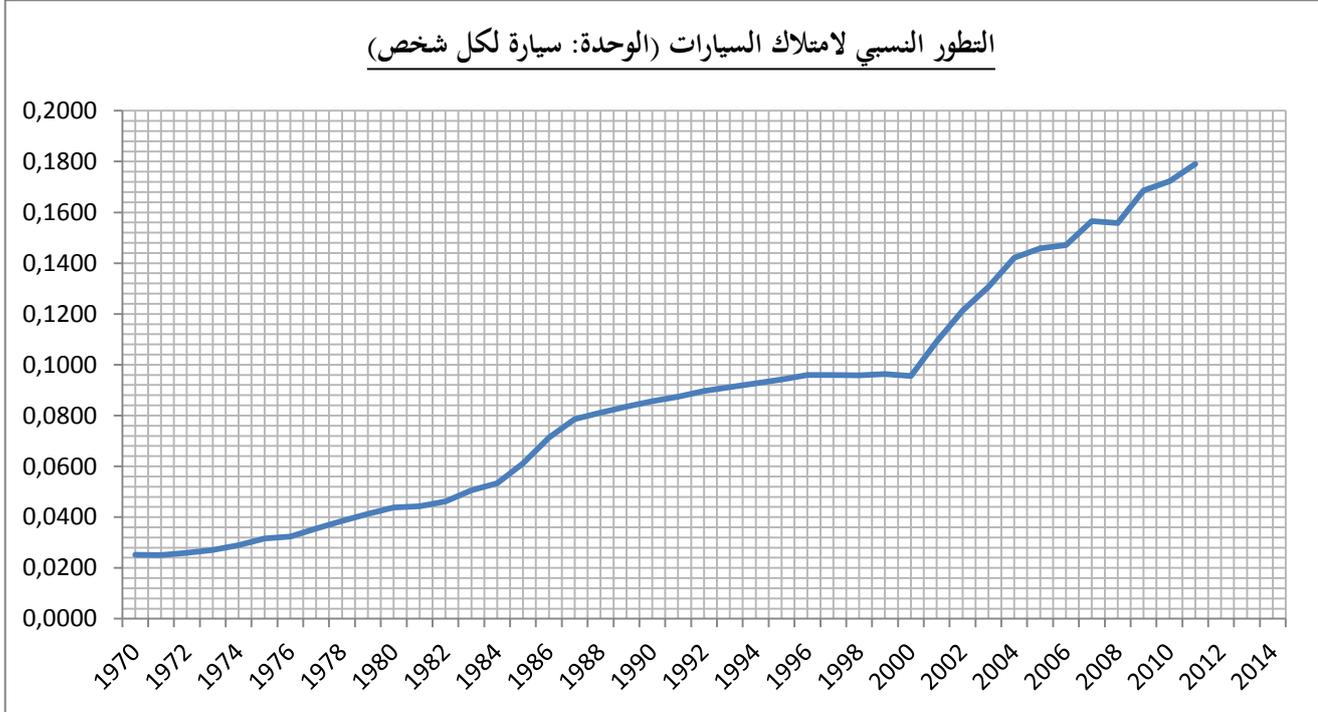
1-1 التطور المطلق: لقد عرفت بعد الإستقلال تقدم ملحوظ في إستعمال السيارة، حيث بدأ هذا الإرتفاع النسبي لعدد السيارات في الحظيرة الوطنية ابتداء من 1970م حوالي 335 600 سيارة، وقفز حتى 816 376 سيارة في سنة 1980، وهكذا بالتدرج شهدت الحظيرة الوطنية للسيارات قفزة كبيرة وصلت إلى 2 947 51 سيارة سنة 2000، وذلك بمعدل يقدر بحوالي 93095 سيارة كل سنة من سنة 1970 إلى غاية سنة 2000 حيث تميزت هذه السنة بتحسين أسعار النفط في الأسواق المالية وبالتالي فتح الباب نحو الإستيراد بكميات كبيرة، حتى وصلت إلى ذروتها سنة 2008 حوالي 5600000 سيارة، أين عرفت هذه الفترة مستويات قياسية للإستيراد خاصة مع تطور القروض الإستهلاكية للبنوك وتحسن المستوى المعيشي للمواطن مقارنة سنوات التسعينات لتزداد خلال هذه الفترة بمعدل سنوي قدره 313942 سيارة في السنة إلى غاية سنة 2009.

2-1 التطور النسبي: كما سبق ذكره، يقصد بالتطور النسبي تطور نسبة إمتلاك السيارة الشخصية وذلك بدلالة العلاقة التي تربط بين عدد السيارات وعدد السكان، ونسبة إمتلاك السيارة تسأوي عدد

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

السيارات على عدد السكان في منطقة ما، وهي تمثل عدد الوحدات (عدد السيارات) لكل فرد من أفراد المجتمع في منطقة معينة والتي تمثل البطاقة الإحصائية.

شكل رقم (3-11): التطور النسبي لإمتلاك السيارات في الجزائر (1970-2011)



المصدر: من إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول رقم (3-1)

من الشكل البياني أعلاه والذي يمثل التطور النسبي لإمتلاك السيارة خلال الفترة 1970-2008، نلاحظ أن نسبة إمتلاك السيارة في الجزائر في هذه الفترة كانت في زيادة تصاعدية حيث أنه في سنة 1970م كانت نسبة إمتلاك السيارة 0.02 سيارة لكل فرد بمعنى آخر أنه سيارة لكل 50 شخص، وقد عرفت هذه النسبة إستقرار إلى غاية 1973 حيث زادت النسبة إلى أن وصلت إلى معدل 0.01 سيارة لكل فرد، لتزداد نسبة إمتلاك السيارة تدريجيا حتى وصلت إلى ذروتها سنة 2011 إلى معدل يقرب من 0,18 أي سيارة لكل فرد أي ما معدله سيارة لكل 5 أشخاص أو 6 أشخاص تقريبا.

ومن خلال تحليل معطيات الجدول السابق نستخلص أن المعدل المطلق لعدد السيارات يرتبط بزيادة عدد السكان وتحسن مستوى معيشتهم مما يعزز قدراتهم على الإدخار بغرض شراء سيارة مستقبلا أو عن طريق التسهيلات التي تمنحها البنوك فيما يخص القروض الإستهلاكية، أما في ما يخص معدل التطور النسبي لإمتلاك سيارة فنلاحظ أن هذا المعدل يرتبط مباشرة بمتغيرين وهما عدد سيارات الحاضرة الوطنية وتطور عدد السكان، فكلما كانت نسبة الزيادة في عدد سيارات الحاضرة الوطنية أكبر من نسبة الزيادة في عدد السكان كلما كان هذا المعدل أعلى عن سابقة، مما يعبر عن رفاهية السكان وإزدياد أعداد الأفراد الذين يملكون سيارة، مما يتطلب من

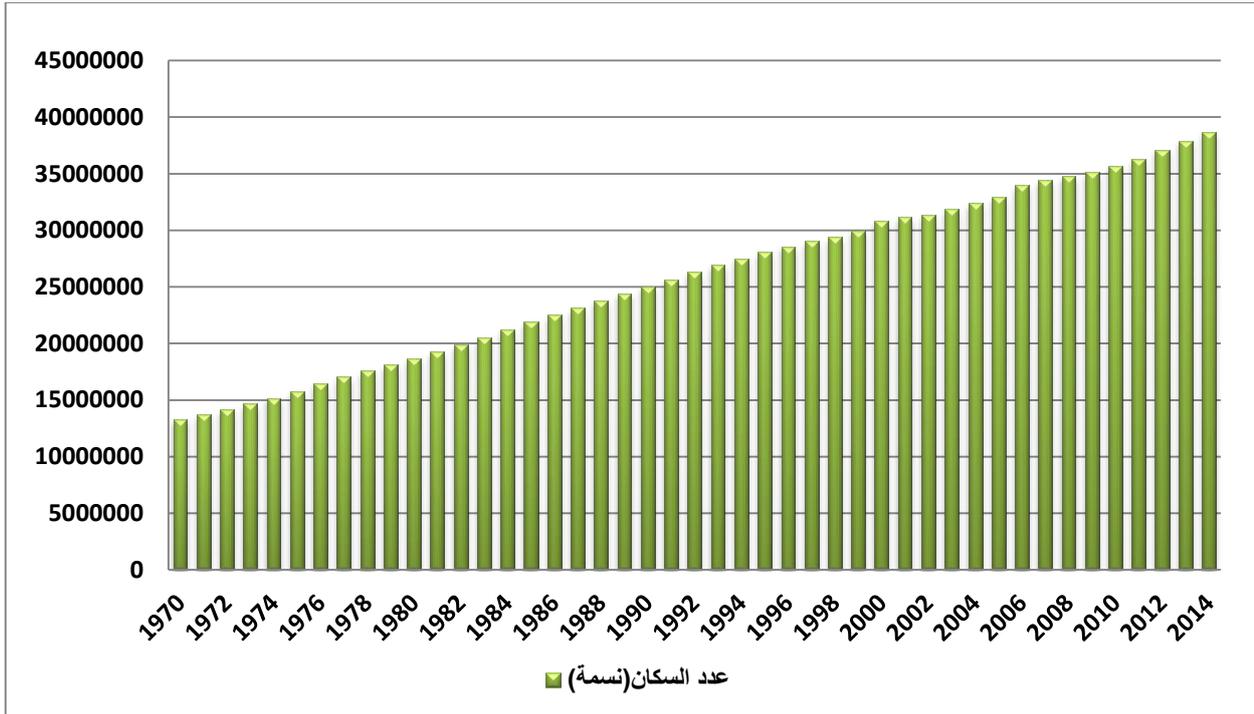
الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

الدولة الأخذ بعين الإعتبار كثافة حركة التنقلات مستقبلا لوضع خطة متوسطة وبعيدة المدى في مجال شق طرق جديدة لتجنب الإكتضاح المروري مستقبلا.

2- تطور النمو الديموغرافي في الجزائر (1970-2014):

تعتبر الدراسات السكانية وتلك المعرفة التي توفرها عن السكان وتوزيعهم وخصائصهم من الأمور المهمة جداً، فالعصر البشري يعد أحد الأبعاد أو المدخلات الأساسية في التخطيط سواء على المستوى الوطني ككل أو على مستوى منطقة أو إقليم معين، فزيادة عدد السكان تتطلب زيادة في عدد الهياكل والبنى التحتية في مختلف القطاعات والمجالات، فالنسبة لعلاقة السكان والطرق فهي علاقة طردية، فزيادة عدد السكان تعني زيادة نشاط وحركة النقل والمواصلات سواء عن طريق زيادة أعداد السيارات الخاصة أو عن طريق وسائل النقل الجماعية، مما يتطلب خلق طرق جديدة وصيانة الطرق القديمة لتخفيض تكاليف النقل وفك العزلة، وقد عرف الجزائر نمواً سكانياً متزايداً منذ الإستقلال بوتيرة ملحوظة نتيجة انخفاض معدل الوفيات وإرتفاع معدلات الزيادة مع تحسن الأوضاع الإقتصادية والإجتماعية للجزائر.

شكل رقم (3-12): تطور النمو الديموغرافي في الجزائر خلال الفترة (1970-2014)



المصدر: من إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول السابق

من خلال الشكل البياني أعلاه نلاحظ أن الجزائر عرفت تزايداً في عدد السكان بصفة مستمرة منذ الإستقلال، وخلال فترة الدراسة الإحصائية (1970-2014) نلاحظ زيادة في معدل نمو السكان من سنة لأخرى وبنسب متقاربة تقريباً أكثر مما كانت عليه في السنوات الأولى للإستقلال وسنوات الثورة، فحسب الديوان الوطني للإحصائيات شهد معدل النمو الديموغرافي تزايداً طفيفاً حيث انتقل من 1,92% سنة 2008 إلى

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

1,96% سنة 2009 ليبلغ العدد الإجمالي للسكان في الجزائر خلال هذه السنة حوالي 35100000 نسمة إلى أن وصل سنة 2014 إلى 38700000 نسمة، يرجع هذا أساسا إلى تحسن المستوى المعيشي للمواطنين خاصة خلال سنوات السبعينات، حيث نلاحظ أن الزيادة في عدد السكان تقدر في المتوسط بـ 537837 نسمة في السنة، ويعبر إرتفاع عدد السكان في أي بلد عن إرتفاع عدد الفئة النشيطة المتحركة والتي تمثل الطلب الفعال على النقل والمواصلات والذي يعد السبب الرئيسي لتوسيع شبكة الطرق في جميع الدول.

الفرع الثاني: إرتفاع حوادث المرور

تمثل حوادث المرور واحدة من التكاليف الأساسية التي تواجه المجتمعات البشرية والتي تزداد مأساويتها كلما تطورت وسائل النقل والمستوى المعيشي للأفراد، وكنتيجة للآثار السلبية الكبيرة لحوادث المرور صار من الضروري دراسة المشكلة بهدف تقليص تكاليفها الإقتصادية والإجتماعية لما تسببه هذه الحوادث من إستنزاف للموارد البشرية والمالية لمختلف الدول، وتختلف حوادث المرور في الجزائر سنويا آلاف القتلى والجرحى بالإضافة إلى الخسائر الكبيرة في الممتلكات العامة والخاصة، والجدول التالي يوضح لنا تطور أعداد قتلى حوادث المرور في الجزائر.

جدول رقم (3-2): عدد قتلى حوادث المرور في الجزائر (1970-2013)

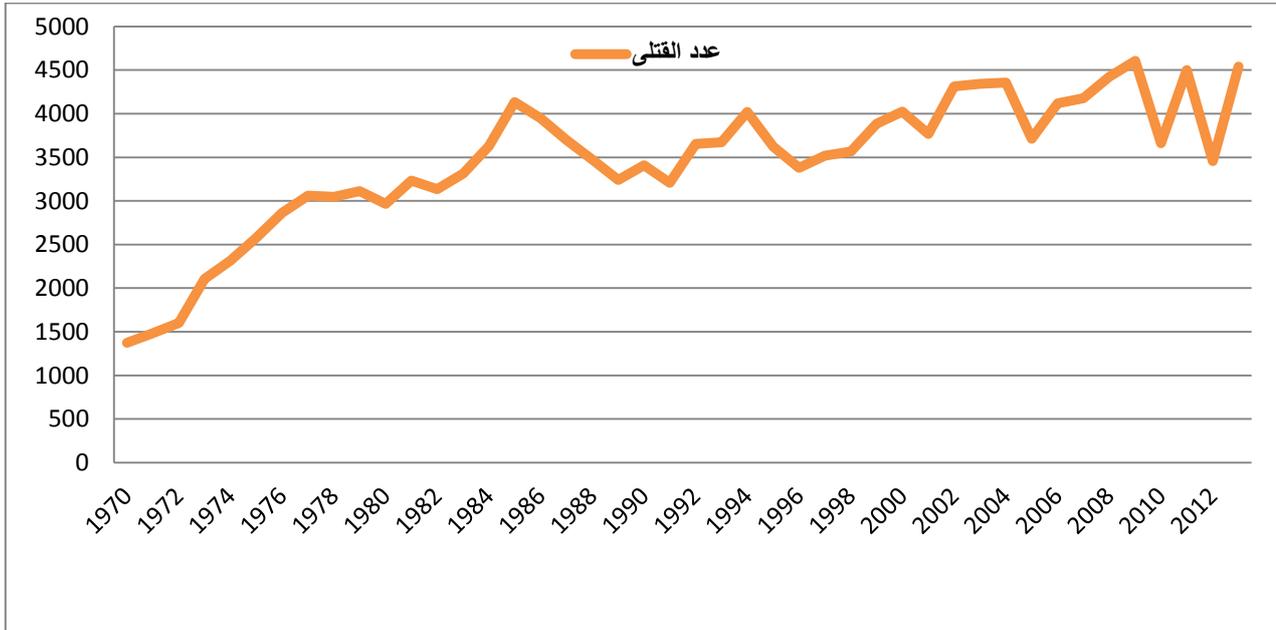
السنوات	القتلى	السنوات	القتلى	السنوات	القتلى	السنوات	القتلى
1970	1374	1981	3216	1992	3654	2003	4343
1971	1484	1982	3134	1993	3673	2004	4356
1972	1601	1983	3315	1994	4022	2005	3711
1973	2106	1984	3628	1995	3621	2006	4120
1974	2313	1985	4134	1996	3381	2007	4177
1975	2579	1986	3948	1997	3519	2008	4422
1976	2862	1987	3699	1998	3565	2009	4607
1977	3061	1988	3473	1999	3885	2010	3660
1978	3046	1989	3241	2000	4025	2011	4498
1979	3114	1990	3410	2001	3768	2012	3457
1980	2967	1991	3208	2002	4314	2013	4540

المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات، والمركز الوطني للأمن عبر الطرق

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

ترجع أحد أسباب حوادث المرور في الجزائر إلى زيادة عدد مركبات الحاضرة الوطنية كما سبق ذكره، بالإضافة إلى السرعة المفرطة وعدم وجود طرق سريعة ذات معايير دولية تتماشى وزيادة كثافة نشاط النقل والمواصلات خاصة في الجهة الشمالية من الوطن.

شكل بياني رقم (3-13): منحني بياني لتطور لعدد قتلى حوادث المرور في الجزائر (1970-2013)



المصدر: من إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول السابق

من خلال المخطط البياني أعلاه نلاحظ أن عدد القتلى إستمر في الإزدياد مند سنة 1970 إلى غاية سنة 2013 في معظم السنوات مع تسجيل إنخفاض طفيف في بعض السنوات، وعرفت على سبيل المثال سنة 1991 عرفت إنخفاضا يقدر ب 6 % مقارنة بسنة 1990 ثم عاد عدد القتلى للإرتفاع مع نهاية سنة 1992 ليصل إلى 3654 قتيل، كما تم تسجيل 4134 قتيل في نهاية سنة 1985 وهو ما يمثل أعلى حصيلة لعدد قتلى حوادث المرور في الجزائر قبل تجسيد مشروع الطريق السيار شرق غرب، ففي سنة أما في الفترة التي أعقبت بداية إنجاز المشروع أي من سنة 2005 إلى سنة 2013 فقد عرفت أعداد قتلى حوادث المرور تغيرا بالصعود والتزول في مختلف مناطق الوطن مع تسجيل أغلب الحالات في القسم الشمالي للوطن أين تزداد كثافة حركة النقل في الطرق الوطنية والولائية، ويرجع المختصون أن أحد أهم عوامل إرتفاع حصيلة قتلى حوادث المرور يرجع إلى السرعة المفرطة للسائقين وعدم إحترام قانون المرور رغم وجود قوانين صارمة للوقاية إلا أنها تطبق على المواطن البسيط وهو ما يتجلى في سحب رخص السيارة، كما ترجع أحد أهم أسباب حوادث المرور في الجزائر وبنسبة أقل إلى نوعية الطرقات التي لم تستطع مواكبة التطور الهائل في عدد المركبات على مستوى الحاضرة الوطنية للسيارات.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

كما أن المشروع الطريق السيار شرق غرب جاء تكملة لمشروع طريق السيار للوحدة المغاربية في إيطار دعم التكامل المغاربي، ويربط بين مختلف دول المغرب العربي شمالا من الحدود الغربية للمغرب المطلة على المحيط الأطلسي إلى غاية تونس على أن ينعرج إلى ليبيا شرقا على مسافة تقدر بحوالي 7000 كلم¹، وهو ما يبين البعد المغاربي والقاري وحتى المتوسطي للمشروع، هذا من جهة أما من جهة أخرى فإن لتحسن ميزان المدفوعات الجزائري وإرتفاع إحتياجات الصرف من النقد الأجنبي وتقلص حجم المديونية تدريجيا دور مهم في إتخاذ الدولة لقرار التمويل الكلي للمشروع عن طريق موازنتها العامة، وذلك بعد الجدل الذي كان قائما من قبل حول إشكالية تمويل المشروع في ظل طرح فكرة التمويل الأجنبي للمشروع عن طريق أحد عقود الإمتياز.

¹ - ملف الطريق السيار شرق غرب، مرجع سبق ذكره، ص 11.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

المبحث الثاني

دراسة الجدوى الاقتصادية والاجتماعية للمشروع

في مجال الإنفاق العمومي على مشاريع البنية التحتية كمشاريع الطرق السريعة، عادة ما يكون معيار القيمة أو المنفعة العامة هو المعيار المستخدم في إختيار المشروع، وهذا ما يتجلى في مؤشر الربحية الاقتصادية أو الاجتماعية للمشروع والتي تعود على الأفراد ومختلفة الأنشطة الاقتصادية بالنفع والوفرة في التكاليف.

لكن في ما يخص تمويل المشاريع المتعلقة بصيغ BOT، والتي تفتح المجال لتمويل المشروع مقابل تحقيق فوائد جراء إستغلاله فإنه من الضروري أن يكون المعيار المستخدم في إختيار المشروع يركز على حساب مؤشر الربحية المالية للمشروع.

ولعل المبرر الرئيسي لتقييم المنافع وتكاليف مشاريع البنية التحتية يرجع إلى استيعابها لرؤوس أموال كبيرة ولكن الإختيار الأمثل للمشروع ودراسة الطرق تمويله وإستغلاله يمكن أن يوفر جزء معتبر من رأسمال تستغل في مشاريع أخرى.

المطلب الأول

تقييم تكاليف مشروع الطريق السيار (ش-غ)

إن تقييم تكاليف مشروع الطريق السيار لم تكن بالأمر السهل نظرا لتعدد المواد واللوازم المستغلة في إنجاز المشروع وعدم استقرار أسعارها في السوق الوطنية وحتى الدولية في ظل طول الفترة الإنجاز نوعا ما (من سنة 2007 إلى حد الآن 2014)، إضافة إلى تكاليف نزع الملكية الغير واضحة المعالم وتكاليف إقتطاع الأراضي الفلاحية والبيئية.

فرع الأول: تقييم التكاليف المباشرة للمشروع

تمثل تكاليف إستثمار الطريق السيار شرق غرب في مختلف الأسعار الرئيسية المرتبطة بتكاليف العناصر المستعملة في إنجاز المشروع مثل أسعار مواد البناء، أجرة اليد العاملة حسب أصنافها، تكلفة إقتناء تجهيزات الأشغال العمومية...إلخ، وذلك بإستعمال الأسعار السائدة في السوق مع الأخذ بعين الإعتبار إرتفاع أسعار نتيجة التضخم أو التقلبات الأسواق الوطنية والدولية طيلة فترة الإنجاز ويمكن تقدير تكاليف الإستثمار لطريق السيار شرق غرب من خلال ثلاث محاور أساسية:

1-التقييم الكمي: يتركز التقييم الكمي على إعطاء بيانات إحصائية تقديرية لحجم وكمية المواد واللوازم الداخلية في إنجاز المشروع كحجم وكمية الإسمنت والحديد...إلخ.

2-التقييم المالي: ويتعلق بدراسة وتحليل أسعار جميع عناصر الإنتاج المحلية كالضرائب ومصاريف الأخطار والدراسات ومصاريف التأمينات ومختلف المصاريف المالية أخرى تستغل في دراسة الربحية المالية للمشروع.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

3-التقييم الإقتصادي: على عكس التقييم المالي الذي يركز على تحديد الأسعار وفق الطريقة المذكورة أعلاه، فإن التقييم الإقتصادي يركز على طريقة الأسعار المرجعية، فالأسعار المرجعية هي الأسعار إعتبارية يفترض أن تعكس بصورة دقيقة القيمة بالنسبة للمجتمع كعوامل الإنتاج المخصصة للمشروع والسلع والخدمات التي ينتجها¹، وهذا ما يعتبر صعبا في حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب نظرا للتقلبات التي تطرأ على أسعار السلع والخدمات في الجزائر نتيجة المضاربة وارتباطها في غالب الأحيان بتقلبات الأسعار في الأسواق الدولية في ظل الإعتماد على الإستيراد لتغطية النقص في مواد البناء للسوق الوطنية خاصة مع تزامن المشروع مع مختلف البرامج التنموية، لذا فإن التقييم الإقتصادي يستدعي حذف الضرائب (الحقوق الجمركية، الرسم على القيمة المضافة) من التقييم المالي بإعتبارها تحويلات بين الأعوان الوطنية بالإضافة إلى تقييم ندرة بعض الموارد كالعملة الصعبة...إلخ.

وفي هذا المجال يجب أن يتم تحديد تكلفة إنجاز الكيلومتر الواحد من الطريق، ونظرا لطول مسار الطريق السيار شرق غرب وتنوع التضاريس تعتبر الجهة الشرقية للوطن أكثر تكلفة وعلى هذا الأساس كلفة الكيلومتر الواحد في الجهة الشرقية تعد مرتفعة مقارنة بباقي الجهات من مسار الطريق.

وعلى ضوء هذا تم تقييم الكلفة المعيارية لإنجاز المشروع بحوالي 7 مليارات دولار أي ما يقدر بحوالي 7,52 مليون دولار للكلم الواحد، وهذا من خلال الدراسة الأولية (التكلفة المعيارية)، ولكن من خلال المناقصة التي قامت بها وزارة الأشغال العمومية أفضت إلى توقيع عقد تنفيذ المشروع بحوالي **11 مليار دولار** على مسافة 930 كلم² أي ما يقدر بحوالي 11.83 مليون دولار للكلم الواحد بحسب المناقصة دون حساب الأجزاء الأولى من المشروع والتي انجزت سابقا على الرغم من أنها لا تزال تستهلك مبالغ الصيانة في كل مرة، ومع بلوغ نسبة متقدمة من الأشغال تبين أن هناك تفاوت معتبر بين الكلفة المعيارية والكلفة الحقيقية للمشروع، ومع تقدم نسبة إنجاز المشروع ازدادت التكلفة الحقيقية للمشروع إلى أكثر من **13 مليار دولار** بزيادة أكثر من ملياري دولار عن الكلفة الأولية المتوقعة وهناك حديث عن تكلفة إجمالية بحوالي 16 مليار دولار، إضافة إلى التأخر في إستلام المشروع.

الفرع الثاني: تكاليف الصيانة

لقد تم تقدير تكاليف الصيانة لمشروع الطريق السريع شرق غرب على أساس نفس المعايير المطبقة في الدول الأوروبية مع إدخال تغيرات عليها تتماشى والعوامل الطبيعية المؤثرة عليها، وفي هذا الإطار تم تحديد تقدير نفقات الصيانة السنوية بحوالي 10263 دولار أي ما يعادل 780000 دج للكلم الواحد في السنة بالنسبة للمناطق المعرضة للتأثيرات الطبيعية من قساوة المناخ بين الحار صيفا والبارد شتاء، وكذلك معدل الكثافة

¹ - طاهر الطيب توفيق، تمويل وإستغلال الطريق السيار شرق - غرب بين المردودية الإقتصادية والمردودية المالية للمشروع، مذكرة تخرج للمدرسة الوطنية للإدارة بحيدرة، الجزائر العاصمة، سنة 2005 - 2006، ص 22.

² - وزارة الأشغال العمومية.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

المروية حسب مقاطع الطريق، بالنسبة للمناطق ذات حركة المرور الضعيفة والمناخ المعتدل مثلا فقدرت نفقات الصيانة بها بحوالي 5921 دولار للكلم الواحد في السنة أي ما يعادل حوالي 450000 دج، وهذا على أساس معدل صرف 1 دولار لكل 76 دينار جزائري¹، كما حدد الصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية في دليله حول تقييم كبريات المشاريع مصاريف صيانة الدورية للطرق السريعة ب 30% من تكلفة الإنشاءات كل 7 سنوات².

الفرع الثالث: تكاليف نزع الملكية

إن نزع الملكية كإمتياز يمكن للدولة بمقتضاه أن تقوم بإجبار المواطنين على التنازل عن أموالهم وحقوقهم العقارية بهدف تحقيق مشاريع ذات النفع العام مقابل تعويض عادل ومسبق (لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون ويترتب عليه تعويض قبلي، عادل ومنصف)³، وقد حدد المشرع الجزائري في المادة 3 من قانون 91-11 الإجراءات الواجب على الإدارة العمومية إتباعها لإكتساب الأملاك والحقوق العقارية، والهدف منها هو حماية الملكية الفردية للمواطنين من التعسفات الغير مشروعة للإدارة، وتمثل هذه الإجراءات في:

- **التصريح بالمنفعة العمومية:** وهو إجراء أساسي لا يكون ممكنا إلا إذا سبقته إجراءات أخرى أهمها فتح تحقيق عمومي تقوم به اللجنة المعنية.

- **تحديد كامل الحقوق العينية القابلة للنزع:** ففي حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب تم تعويض آلاف الملكيات وإسكان حوالي 20.000 عائلة من طرف الولاية⁴.

- **تقييم الأملاك المنزوعة لدراسة قابلية التنازل عن الأملاك:** ويتم ذلك عن الطريق الإستعانة بالخبراء العقاريين بالتنسيق مع مختلف المحافظات العقارية عبر مختلف ولايات الوطن لدراسة إمكانية وقابلية التنازل عن الأملاك.

- **قرار نزع الملكية:** إن طول إجراءات نزع الملكية بسبب تأخر القضاء في الفصل في العديد من القضايا نتيجة فشل نزع الملكية عن طريق التراضي في غالب الأحيان، وهو ما سبب تأخر إنطلاق الأشغال وبقاء العديد من ملفات نزع الملكية حبيسة لدى الإدارات المعنية لعدة سنوات، ولتجنب تعطيل المشاريع العمومية مستقبلا أقرت المادة 65 من قانون المالية لسنة 2005 إجراءات من شأنها إعطاء أكثر مرونة لعملية نزع الملكية من أجل

¹ - ملف الطريق السيار شرق غرب، مرجع سبق ذكره.

² - Caisse National d'Equipelement pour le développement des Grand Projets d'infrastructure economique sociale, Guide de Maturation, Partie 2_Section A, Dispositions spécifiques au secteur des Transports, sous secteur Routier, Ministère des Finances, Décembre 2008, P 13.

³ - نزع الملكية في القانون الجزائري تتأولها القانون 91-11 المؤرخ في 27 أفريل 1991، المحدد للقواعد العامة لإجراءات نزع الملكية، بالإضافة إلى دستور 1996.

⁴ - وزارة الأشغال العمومية.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

المنفعة العمومية، وذلك من خلال إجراءات نزع الملكية للمشاريع ذات البعد الوطني بمرسوم تنفيذي مع مباشرة إجراءات نزع الملكية دون إنتظار فصل القضاء في القضية.

وفيما يخص نزع الملكية لولاية تلمسان، قامت مديرية الأشغال العمومية للولاية بتحديد أرضية الطريق السيار (ش - غ) من أقصى الحدود الغربية للولاية بمدينة مغنية إلى الحدود الشرقية للولاية (ولاية سيدي بلعباس) على مسافة 100 كلم من خلال إبرام إتفاقية مع خبراء عقاريين من أجل إعداد مخطط جزئي وقائمة بأسماء أصحاب الحقوق العقارية وتحديد محتوى ممتلكاتهم لتسجيل جميع العقود الخاصة لملاك الأراضي المزروعة الملكية وتشهيرها لدى المحافظة العقارية، وبالتالي تم وضع مبلغ يقدر بحوالي 538.000.000 دج تحت قرار صادر من والي ولاية تلمسان في 01 فيفري 2006، والمتضمن المبلغ الكلي الخاص بتعويض نزع الملكية والإنتفاع لإنجاز مشروع الطريق السيار (ش - غ) لولاية تلمسان، وهذا دون إهمال دخول الأفراد من الأراضي الفلاحية بحيث تم التعويض كذلك عن فقدان الدخل من خلال تقديم تعويضات بقيمة المحاصيل الزراعية مع الأخذ بعين الإعتبار عنصر المواسم الفلاحية فالنسبة للخضر والحبوب فقدرت مدة تعويض الدخل المفقود بسنة واحدة على عكس الأشجار المثمرة والتي تم تعويضها على أساس القيمة النقدية لمجموع المحصول على عدة سنوات كون هذا النوع من المحاصيل يستغرق وقتاً منذ زراعته إلى غاية بداية تسويق ثمارها، وقد تمت هذه العملية بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 93-186 المؤرخ في 27 جويلية 1993 والمحدد لكيفيات تطبيق قانون 91-11 المؤرخ في 27 أفريل 1991 والمحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية¹.

الفرع الرابع: التكاليف البيئية

تنحصر أهم التكاليف البيئية في ثلاث مشكلات أساسية هي التلوث، التدهور، وفقدان التوازن الطبيعي، ولكل مشكلة من هذه المشكلات الثلاث تكلفتها الإقتصادية وآثارها السلبية على حياة الإنسان والحيوان بالإضافة إلى الغطاء النباتي في المنطقة سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة فمثلاً يؤدي تلوث البيئة والذي ينقسم بدوره إلى ثلاثة أنواع رئيسية هي تلوث الهواء، تلوث المياه وتلوث التربة، فتلوث الهواء بالغبار على سبيل المثال الناتج عن إستغلال المحاجر بالقرب من المشروع والمقرات السكنية يشكل تكلفة إقتصادية غير مباشرة تتمثل في تكاليف العلاج الناتجة عن إستنشاق الهواء الملوث، وقد تمثلت أهم التأثيرات السلبية لمشروع الطريق (ش - غ) على المحيط الطبيعي أولاً من خلال إختراق مسار الطريق للعديد من الأراضي الفلاحية المزروعة بمختلف أنواع الأشجار المثمرة والحبوب بالإضافة إلى المجاري المائية ومساحات أخرى من الغطاء النباتي للمنطقة تستغل في الرعي وتثبيت التربة والتي كانت تعد ملجأ لبعض أصناف الحيوانات أهمها الحضيرة الوطنية بالقالة بولاية الطارف والتي اخترقها مسار الطريق على طول 5.44 كلم مما جعل وزارة الأشغال العمومية

¹ - معلومات داخلية، خزينة ولاية تلمسان، المديرية العامة للمحاسبة، وزارة المالية.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

وكخطوة منها نحو إعادة تشكيل الغطاء النباتي التي شمله مسار المشروع وذلك عن طريق خلق ثروة غابية جديدة وفق مخطط خاص للتشجير تحت إشراف المرصد الوطني لمراقبة ومتابعة تسيير البيئة.

كما وضعت وزارة الأشغال العمومية حيز التطبيق مخططاً أساسياً، الى جانب توفيرها مساعدة تقنية دولية من أجل المراقبة والمصادقة على مجمل الدراسات الخاصة بالبيئة، مراعاة لمميزات كل قطعة من الطريق، وترتبط هذه الإنشغالات إرتباطاً وثيقاً بحماية الوسط الحيواني والوسط النباتي، حيث سيتم وضع سياج في مناطق تواجد الحيوانات، وإرفاق هذا الإجراء بتهيئة ممرات خاصة بالحيوانات البرية بمختلف أنواعها.

وقد إستندت الحكومة في خيارها القاضي بعبور مشروع الطريق عبر الحظيرة الوطنية وعدم تحويل مساره إلى مجموعة من الحجج العملية، يتقدمها ضرورة عدم إخلال الجزائر بالإلتزام الدولي الذي يجمعها بشركائها ضمن اتحاد المغرب العربي، على إعتبار أن المشروع هو إمتداد للطريق المغاربي بإتجاه الجارة تونس، وأي تراجع عن مرور المسار عبر الحظيرة سيفرض المرور عبر منطقة جبلية وعرة، ما سيكلف الخزينة 150 مليار دينار، كون المسار يقتضي إنجاز نفق طوله 20 كيلومتراً، هذا الإخلال الذي سيترتب زيادة في الإعتمادات المخصصة للمشروع بما لا تقل عن 200 مليار دينار، وهو الغلاف الكفيل بإنجاز 300 ألف وحدة سكنية¹ بالنسبة للآثار السلبية للمشروع على البيئة البشرية فقد تمثلت في الآثار الغير مباشرة الناتجة عن الأضرار البئية إضافة إلى الآثار المباشرة والمتمثلة أساساً في الضوضاء ووالإنبعاثات والتي قد تؤثر على صحة السكان مما فرض على وزارة الأشغال العمومية إقامة حواجز عازلة للصوت وممرات علوية بالنسبة للمناطق السكنية التي يمر عبرها الطريق.

المطلب الثاني

تقييم المنافع العامة للمشروع

هناك العديد من المنافع الناجمة عن مشاريع الطرق السريعة، فالفوائد الإقتصادية المباشرة التي يقدمها المشروع تشمل في إختصار أوقات السفر للأعمال، والتوفير في تكاليف شحن البضائع عن طريق الإستفادة من ربحية الوقت والجهد، إضافة إلى فوائد إقتصادية أخرى كخلق وفره في حركة المرور وحوادث المرور وتقليل أعباء إستغلال مختلف مركبات النقل. وتشمل هذه المنافع العديد من القطاعات داخل الدولة والمنطقة ككل، مما يدعم القطاع السياحي والإقتصادي بشكل عام في الدولة ويمنح عائداً اقتصادياً.

الفرع الأول: تقييم الوفرة في حركة وحوادث المرور

إن تقدير تكلفة الحوادث المرورية والفاقد الإقتصادي منها خطوة مهمة نحو تحديد الآثار الإقتصادية لمشكلة حوادث المرور في أي بلد، ومدى تأثير ذلك على الناتج المحلي، كما أنها مطلب ضروري في ترتيب أولويات

¹ - وزارة الأشغال العمومية.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

مشاريع النقل والطرق، وقياس جدواها الاقتصادية، وعليه يمكن الإشارة لأبرز فوائد تقدير تكاليف حوادث المرور فيما يلي:

- تستخدم حوادث وحركة المرور في التحليلات الاقتصادية للمفاضلة بين بدائل تحسين الطرق.
 - يعتمد عليها في جدولة أولويات مشاريع النقل.
 - تساعد في توزيع الحصص والإعتمادات المالية بين مختلف المناطق لشق الطرق جديدة.
 - تستخدم في إقناع صناع القرار بمشروعات صيانة أو تجسيد طرق جديدة.
- لذا تقوم معظم الدول بدراسة وتحليل مختلف مشاريع النقل المقترحة بهدف التقليل من الخسائر الاقتصادية والاجتماعية لحوادث المرور، وقد يختلف الأسلوب من دولة لأخرى، إلا أن العناصر المكونة لحساب تلك الخسائر تبقى ثابتة إلى حد ما، وأبرز تلك العناصر التي تدخل في تقدير تكلفة هذه الخسائر هي كالآتي¹:
- **فقدان الدخل والإنتاجية:** يقدر هذا العنصر من خلال مساهمة الشخص المصاب أو المتوفي في الدخل والإنتاجية، كما يضاف إلى ذلك تأخير حركة المرور الناتجة عن وقوع حادث المرور.
 - **المصروفات الطبية:** تشمل على جميع المصاريف الصحية من أجور الأطباء والممرضين ورسوم المستشفيات وتكاليف الدواء، وكذا التكلفة الصحية المستقبلية لمتابعة حالة المصاب ومختلف خدمات النقل الطبي (الإسعاف).

- **المصاريف الإدارية وتكلفة إجراء التأمين:** وتشمل جميع تكاليف الإجراءات الإدارية التي لها علاقة بالحوادث كأجهزة الأمن والعدالة ومختلف شركات التأمين.

- **تكلفة تلف الملكيات الخاصة والعامة:** وتشمل تكلفة جميع الضرر المادي الناتج عن الحادث.
- **تكاليف أرباب العمل:** وتتمثل في تكاليف الناتج عن تغيب العنصر المصاب أو المتوفي جراء حادث المرور، إذ أن تعويضه بشخص آخر يتطلب وقتا مما يجتم إضافة وقت وأنشطة إضافية للموظفين الآخرين للقيام بمهام الشخص المصاب أو المتوفي إلى غاية تعويضه، إضافة إلى تكلفة أخرى يتحملها المجتمع نتيجة خسارته لعنصر نشيط ولإعطاء هذه الطريقة مصداقية أكبر يجب أن تتم هذه الدراسات على طريق يحمل نفس الخصائص والأهمية بالنسبة للمشروع الجديد، وعلى هذا السياق تم دراسة مختلف المنافع العامة للطريق السيار شرق غرب من خلال تقدير المنافع الإضافية مقارنة مع إستغلال الطريق الوطني الذي يربط الجهة الغربية مع الجهة الشرقية للوطن شمالا من حيث الأهمية الاقتصادية وحجم حركة وحوادث المرور على الطريق الوطني القديم، وهو ما من شأنه تقليص حوادث المرور على هذا المسار بالنسبة للمسافرين من الجهة الغربية للوطن إلى الجهة الشرقية للوطن نظرا لما يوفره الطريق الجديد من معايير الأمن والسلامة كونه طريق مزدوج مقارنة بأغلب الطرق الوطنية ذات المسار الوحيد وهذا ما ينتج عنه وفورات اقتصادية واجتماعية غير مباشرة كنتيجة لتجنب بعض

¹ - دغان زير، دراسة الجدوى للمشاريع الإستثمارية ذات الطابع الإجتماعي : دراسة حالة الشطر الأخير قيد الإنجاز من الطريق السيار شرق غرب، كلية العلوم الاقتصادية، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، سنة 2013 - 2014، ص 342.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

التكاليف الاقتصادية والاجتماعية لحوادث المرور التي كانت تقع على الطريق الوطني الذي كان يستغل سابقا عوض الطريق السيار (ش-غ) حاليا.

الفرع الثاني: تقييم ربحية الوقت والجهد

يعتبر الوقت عنصر هام ومحدد للجهد البشري في مجال إستغلال خدمات الطرق السريعة فالوقت يرتبط مع الجهد البشري للسائقين بعلاقة طردية، فكلما زاد الوقت زاد معه الجهد والنشاط البشري، والعكس صحيح دون أن نهمل نوعية وطبيعة وسيلة النقل بطبيعة الحال، كما أن الوقت يلعب دورا مهما في مجال نقل السلع والبضائع إلى أقصى نقاط التسويق المتاحة خاصة بالنسبة للسلع السريعة التلف كالمحاصيل الزراعية الطازجة وهذا ما يجعل عنصر الزمن عنصر مهم في تحديد التكاليف.

إن مشروع الطريق السيار (ش-غ) ساهم بقدر كبير في تحقيق وفرة وربحية في الوقت والجهد البشري حيث كان زمن ووقت الرحلة من الحدود الغربية إلى الحدود الشرقية للجهة الشمالية للوطن مرورا بالجزائر العاصمة وبالتوازي مع مسار مشروع الطريق السيار شرق غرب يستغرق من 18 إلى 20 ساعة نتيجة مرور الطرق الوطنية داخل المدن والمجمعات السكانية وهو ما نتج عنه إكتظاظ مروري خانق خاصة على مداخل ومخارج العاصمة مما يؤثر على الجهد البشري، أما بالنسبة لمشروع الطريق (ش-غ) فنفس المسافة بين الجهتين الحدود الغربية والشرقية للوطن فتستغرق مدة الرحلة حوالي 10 ساعات بسرعة 120كلم/الساعة والمحددة في قانون المرور على الطرق السريعة ويرجع ذلك لإزدواجية رواق مسار الطريق (2*3) وتجنب مرور الطريق السيار (ش-غ) داخل المدن والمجمعات السكنية ومن خلال هذه المقارنة تبين أن الطريق السيار شرق غرب ساهم في تحقيق ربحية في الوقت المقطوع بنسبة تصل إلى 50% وهو ما من شأنه تحقيق وفرة معتبرة في الجهد البشري.

الفرع الثالث " تقييم ربحية تكاليف إستغلال المركبات

يوفر مشروع الطريق السيار (ش-غ) لمستخدميه وفورات هامة في تكاليف تشغيل المركبات أو السيارات، كون أعباء إستغلال مختلف مركبات النقل تعتبر تكلفة يتحملها صاحب السيارة، وتشمل تكاليف إستغلال السيارات على نوعين من التكاليف، تكاليف متغيرة وتكاليف ثابتة تتوزع على الشكل التالي:

- **الأعباء المتغيرة:** وتمثل في مختلف لوازم ومصاريف تشغيل السيارة من وقود وزيوت وأعباء الصيانة... الخ وتقاس هذه العناصر على أساس المسافة المقطوعة ونوعية الطريق.

- **الأعباء الثابتة:** وتمثل في مختلف المصاريف المتعلقة بأعباء التأمينات وأقساط الإهلاكات ومختلف المصاريف المالية وتسدد هذه المصاريف وفق آجال محددة ومنتظمة. إن إستغلال الطريق السيار (ش-غ) يوفر لمستخدميه منافع هامة سواء للشخص أو بالنسبة للممتلكات الخاصة والعامة (المركبات) من خلال تحقيق الوفورات في زمن الرحلة وتجنب الحوادث وذلك عن طريق تقليص نسبة المخاطرة وحجم الجهد المبذول نظرا لما يتمتع به الطريق السيار من معايير الأمن والسلامة واختصار المسافات.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

وعليه يمكن القول أن أهم الوفورات التي يوفرها إستغلال الطريق السيار (ش- غ) تتمثل فيما يلي:

- **الوفر في تكلفة التشغيل ومختلف الأعباء المتغيرة:** تتضمن تكاليف التشغيل كل من التكاليف الثابتة والتكاليف المتغيرة كالإستهلاك، الوقود والصيانة والإهتلاك، والتي تقاس على أساس المسافة المقطوعة وتتأثر بنوعية سطح وإزدحام الطريق ونفس الشيء بالنسبة لتكاليف الإهتلاك، وهذا دون إهمال نوعية وطرز الصيانة، فمشروع الطريق السيار يوفر لمستخدميه عنصر إختصار المسافات نظرا لما يحتويه من المحولات والروابط على عكس الطريق الموازي الذي كان يستعمل سابقا والذي كان يمر داخل المناطق العمرانية وما يسببه من إزدحام، فزيادة مسافة إستغلال السيارة، وكثرة الإزدحام تساهم تقنيا في زيادة تكلفة الكيلومتر الواحد وإختصارها في ظل ظروف خالية من الإزدحام وعلى سطح طريق جيد يساهم في تحقيق وفورات هامة في الأعباء المتغيرة للإستغلال السيارة.

ومنه نستنتج أن تكلفة تشغيل المركبة على طريق يتميز بجودة عالية ووفق مختلف المعايير الدولية للأمن والسلامة هي أقل من تكلفة تشغيل المركبة على طريقا يتميز بجودة عالية حالته متدهورة، فتكلفة التشغيل تزيد وتنخفض بحسب نوعية وجودة الطريق.

المطلب الثالث

تقييم المردودية الإقتصادية والمالية للمشروع

يعتبر تخطيط وإعداد ودراسات الجدوى لمشاريع البنية التحتية بأنواعها ضرورة ملحة لنجاح هذه المشاريع حيث إن التخطيط السليم لها يضمن مدى نجاح وفعالية هذه المشاريع في الإستجابة لحاجات الأفراد المتزايدة، وذلك بالإعتماد على جميع البيانات والمعطيات الإحصائية للعوامل المؤثرة على تنفيذ المشروع وإستغلاله، فبعد أن أفضت مختلف الدراسات التي قامت بها كل من وزارة الأشغال بالتنسيق مع مختلف المؤسسات والهيئات التابعة لها إلى الرجحية الإقتصادية لمشروع الطريق السيار (ش- غ)، عمدت الحكومة إلى التفكير في إعتماد صيغة الدفع مقابل إستغلال الطريق السيار (ش- غ) مستقبلا نظرا لضخامة حجم تكاليف المشروع وأعباء الصيانة المستقبلية، وهي صيغة معتمدة في العديد من دول العالم بهدف توفير مداخل للخزينة العمومية تستغل في صيانة وتجسيد طرق جديدة بعيد عن الميزانية العامة للدولة، وهذا ما فتح المجال إلى ضرورة تقييم الرجحية المالية للمشروع (المردودية التجارية) بهدف تحديد التسعيرة المناسبة لكل من المواطن والحكومة تحت معدل المردودية الذي يضمن ربحية المشروع.

الفرع الأول: تقييم المردودية الإقتصادية للمشروع

تعود فترة الدراسات الأولية للمشروع إلى سنوات نهاية السبعينات وبداية الثمانينات غير أن التغيرات الجذرية للأوضاع والمؤشرات الإقتصادية خاصة بعد الأومة الإقتصادية التي عرفتها الجزائر بعد سنة 1986

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

جعلت هذه الدراسات لا تتماشى والواقع الإقتصادي والمالي للجزائر مما أدى إلى ضرورة تحيين هذه النتائج وإدخال كافة المتغيرات والمؤشرات الحالية أهمها إنخفاض الدينار الجزائري مقابل مختلف العملات الرئيسية خاصة الدولار منها مما يساهم في زيادة تكاليف الإنجاز في ظل تبعية الجزائر للأسواق الدولية في مجال الإسمنت والحديد بالإضافة إلى حقوق الشركات ومكاتب الدراسات والمتابعة المكلفة بالإنجاز.

كما أن الدراسة الإقتصادية والمالية قد أجريت خلال فترة إنتهاج الجزائر للنظام الإشتراكي المركزي على أساس فرضية الإستخدام المجاني للطريق السريع وعليه فإن الهدف الجديد من الدراسة الإقتصادية والمالية هو دراسة إمكانية تفعيل الدفع (الإستخدام بمقابل نقدي) بغية توجيه الدولة نحو اختيار صيغة التمويل الملائمة، وهوما يفتح المجال إلى تحليل المردودية المالية للمشروع.

وفي إطار مهام البنك الدولي للتعمير والإنشاء قام البنك الدولي في سنة 1995 بتمويل الدراسة الإقتصادية والمالية لمشروع الطريق السيار شرق غرب، وقد شملت هذه الدراسة جانبين¹:

- **الجانب الأول:** يتعلق بدراسة الملائمة الإقتصادية للمشروع وتعريف مختلف أقسامه مع تحديد المقاطع ذات الأولوية في الإنجاز خلال سنة 2005.

- **الجانب الثاني:** خصص لدراسة إمكانية إنجاز الأقسام ذات الأولوية وفق أحد صيغ الإمتياز لضمان توفير الموارد المالية، بالإضافة إلى تحضير عمليات الإنجاز.

وقد تمحورت التقييم الإقتصادي لمشروع الطريق السيار شرق غرب إلى دراسة إحصائية تحليلية لتطور حركة المرور مع الأخذ بعين الإعتبار آفاق السنوات المستقبلية بالإعتماد على مختلف برامج أنظمة الإعلام الآلي بهدف استنتاج التطور النسبي لحركة المرور، ومن ثم العمل على تقييم وتحديد مختلف تكاليف الإنجاز والصيانة ومقارنتها بجميع المزايا المحققة، وعليه يمكن القول أن التقييم الإقتصادي لمشروع الطريق السيار (ش-غ) يهدف إلى قياس فعالية حجم الإعتمادات المخصصة له في تحقيق المنفعة العامة.

وحسب الدراسة الإقتصادية والمالية التوقعية لسنة 2015، والتي قامت بها الوكالة الوطنية لتسيير الطرق السريعة بإستعمال مؤشر المعدل الداخلي للمردودية مع الأخذ بعين الإعتبار فرضية محدودية الإقتصاد الجزائري (الأخذ بمعطيات التشاؤم) توصلت نتائج الدراسة إلى حساب مؤشر المردودية المالية الداخلي بالإعتماد على حركة المرور المتوقعة لسنة 2015.

¹ - طاهر الطيب توفيق، مرجع سبق ذكره، ص 19.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

جدول رقم (3-3): نتائج معدل المردودية الداخلي لحصص مشروع الطريق السيار (ش-غ) قبل بداية الإنجاز.

معدل المردودية الداخلي TRI	حركة المرور المتوقعة يوميا (عدد السيارات) سنة 2015	طول المسار كلم	الحصص
14.90%	21400	168	رقم 1: تلمسان - المحمدية
13.10%	27800	211	رقم 2: وهران - الشلف
13.20%	39700	228	رقم 3: الشلف - الجزائر
18.50%	38900	209	رقم 4: الجزائر - برج بوعريريج
14.90%	25900	212	رقم 5: برج بوعريريج - قسنطينة
14.60%	29100	172	رقم 6: قسنطينة - عنابة
19%	39800	303	رقم 7: خميس مليانة - برج بوعريريج
17.90%	27900	223	رقم 8: سيدي بلعباس - المحمدية

المصدر: الوكالة الوطنية لتسيير الطرق السريعة، ملف الدراسة الاقتصادية والمالية لمشروع الطريق س-ش-غ.

من خلال الجدول السابق نلاحظ أن جميع حصص مشروع الطريق السيار والمقسمة وفق 08 حصص ذات ربحية اقتصادية، ولكن بمعدلات متفاوتة من مقطع لآخر، بحيث نلاحظ أن الحصص رقم 7 والحصص رقم 4 تحقق أعلى معدل مردودية وهذا راجع لارتفاع حركة المرور في هذه المنطقة وإزهار النشاط التجاري وكذا ارتفاع الكثافة السكانية بهامقارنة بالمنطقة الغربية للوطن على الرغم من أنها حققت معدلات مردودية إيجابية، لكن في حالة ما تم فتح الحدود الجزائرية المغربية وإزدهار النشاط السياحي بين الطرفين من شأنه زيادة حركة المرور وبالتالي زيادة معدلات المردودية للحصص الغربية من الطريق.

لكن نتائج هذه الدراسة تمت بناء على التوقعات الأولية أي قبل بداية تنفيذ المشروع وكانت على تركز على حركة المرور المتوقعة والتكاليف المتوقعة ومع ارتفاع التكاليف الحقيقية للإنجاز وتأخر تسليم المشروع كاملا كان لا بد من تحيين هذه المعدلات وفق المعطيات الحقيقية، وعليه يمكن القول أن الربحية الاقتصادية للمشروع هي الحافز الرئيسي للإستثمار العمومي.

الفرع الثاني: تقييم المردودية المالية للمشروع

إن تحليل الربحية التجارية (المردودية المالية) لمشروع الطريق السيار (ش-غ) يأخذ بعين الإعتبار فقط الآثار التي يمكن التعبير عنها بقيمة نقدية مباشرة أي تقدير صافي النتائج المالية للمشروع، ويعتبر معيار معدل العائد الداخلي من أهم المعايير المستخدمة في التقييم والمفاضلة بين المشروعات الإستثمارية المختلفة. ويستخدمه البنك الدولي حالياً في كل أنواع التحليل المالي والإقتصادي للمشروعات، كما تستخدمه معظم مؤسسات التمويل

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

الدولية عند قبولها أوقفها للمشروعات المقدمة إليها بغرض التمويل خاصة بالنسبة للمشاريع ذات الكثافة في رأسمال نظرا لطول فترة الإسترداد مما يجعل الموارد النقدية للمشروع عرضة لخطر التضخم، وفي ظل هذا وأمام ضخامة حجم رأسمال المستثمر في مشروع الطريق السيار شرق غرب وطول فترة الإسترداد تم الإعتماد على معيار الربح المحين لقياس التدفقات النقدية الصافية بعد إعتماد الدفع مقابل الإستخدام. ويرتكز التقييم المالي لمشاريع الطرق السريعة على:

- **تقييم ما قبل التمويل:** يتعلق بتحديد إحتياجات التمويل الضرورية لتثبيت آجال التدفقات، الموارد والإستخدامات السنوية للسيولة.

- **تقييم ما بعد التمويل:** يتعلق بإستخدام التركيب المالي للمشروع (الموارد ومخطط التمويل) وقياس الإنعكاسات على مردود رؤوس الأموال المستثمرة، وكذا قياس مخاطر عجز الفاعلين الآخرين¹، وتجدر الإشارة إلا أنه في هذه الحالة قد لا تلعب المردودية المالية دورا مهما للدولة ما دامت هذه الأخيرة تفكر في منح إمتياز إستغلال وصيانة المشروع لأحد المسيرين الخواص أوإحدى المؤسسات العمومية ذات الإستقلال المالي عن الموازنة العامة للدولة، فالمردودية المالية في هذه الحالة تعتبر أساس لإتخاذ القرار بالنسبة للمسير أوالمؤسسة الذي يرغب في الفوز بحق إمتياز تسيير إستغلال وصيانة الطريق من خلال تحليل جميع التدفقات النقدية الصافية المتوقعة من المشروع بعد إحتساب كل الضرائب والرسوم وحقوق الإستغلال ومقارنتها مع المصاريف الإجمالية (مصاريف الصيانة والتشغيل ومختلف التكاليف).

المطلب الرابع

التحكيم بين مجانية و تسعير إستغلال الطريق السيار (ش-غ)

تعتبر المنفعة العامة المعيار الأساسي في مشاريع الطرقات كون الطرقات تصنف ضمن الأملاك الجامعية والتي تستخدم من قبل عدة أعوان اقتصاديين فهي غير قابلة للتجزئة أوالتصرف فيها من قبل شخص معين، وفي نفس الوقت فإن إستهلاك وحدة منها من طرف شخص لا ينقص من الوحدات المستهلكة لباقي مستخدميها وهذا وفق أمثلة "باريتو" وهذا يعني من الناحية الإقتصادية التكلفة الحدية معدومة، لكن إلى جانب المنفعة العامة قد تلجأ الدولة إلى البحث عن تحقيق الربحية التجارية للمشاريع العمومية بغرض توفير موارد دائمة للميزانية على غرار الضرائب والرسوم وهذا ما يدفعها إلى تقديم خدمات لمواطنيها بمقابل نقدي كما هو الشأن بالنسبة للطريق السيار (ش-غ) في حالة تفعيل خدمة الدفع بالمقابل.

الفرع الأول: مجانية إستغلال الطريق السيار (ش-غ)

¹ - نفس المرجع السابق، ص 28

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

جرت العادة على مجانية الخدمة العمومية في ظل انتشار النظام الإشتراكي في الجزائر منذ الإستقلال حيث كانت تتولى الدولة احتكار التجارة الخارجية وتقديم جميع الخدمات العمومية مجاناً أو بمبلغ رمزي، أما في مجال الطرق السريعة وعلى الرغم من محدوديتها في الجزائر بإستثناء الطريق السيار شرق غرب فقد كانت مجاناً بحيث تتحمل الدولة مصاريف الصيانة والإنجاز مما جعلها تثقل كاهل الخزينة العمومية ضمن ميزانية التجهيز العمومي أو أحد حسابات التخصيص الخاص تحت قطاع الأشغال العمومية أو أحد مؤسساتها العمومية ذات الطابع التجاري والصناعي، وهذا ما جعل الدولة تفكر في إدخال صيغة جديدة للطرق السريعة في الجزائر تتمثل في إستغلال الطريق بمقابل كما هو سائر المفعول في جل الدول الرأسمالية ودول الجوار كالمغرب مثلاً، على الرغم من أن مجانية إستغلال الطريق السيار شرق غرب يساهم في تخفيض التكاليف النقل بالنسبة للقطاع الخاص على إعتبار أن أي مقابل لإستغلال الطريق سوف يؤدي بالناقل أو صاحب السلعة إلى إدخال تكلفة الدفع ضمن تكاليف النقل يتحملها المستهلك الأخير سواء ضمن السلعة أو ضمن تذكرة التنقل للمسافر، وهوما يعني نقل الأعباء إلى الخلف (المستهلك)، وهذا ما يؤدي إلى ضرورة دراسة وتحديد التسعيرة المناسبة لعد التأثير على مختلف التكاليف.

الفرع الثاني: تسعير إستغلال الطريق السيار (ش-غ)

ساهمت الدراسات التوقعية لتطور حجم حركة المرور في تقدير الربحية المالية للمشروع في ظل تزايد أعداد مركبات الحضيرة الوطنية سنوياً وإزدهار النشاط الإقتصادي والتجاري كون التدفقات النقدية للمشروع ترتبط بحجم المركبات التي تمر عبر الطريق السيار، كما أن التمويل الكلي للمشروع من الخزينة العمومية للدولة من شأنه أن يؤدي إلى تخفيضات هامة في تسعيرة الدفع كون أن حساب التسعيرة المقترحة سوف يأخذ بالحسبان كل من مصاريف الصيانة والتشغيل نظراً لإرتفاع تكاليف الإستثمار الكلية¹، وقد خلصت نتائج الدراسة الإقتصادية والمالية قبل بداية إنجاز المشروع إلى طرح ثلاث قيم لتسعيرة الطريق السيار شرق غرب بناءً على قياس متوسط حركة المرور المتوقعة خلال فترة زمنية معينة بغية تقدير إيراداته لتسهيل تحليل مؤشرات الربحية المالية، ولقد خلصت الدراسة إلى تحديد ثلاث قيم للدفع مقابل إستخدام الطريق السيار هي كالتالي:

جدول رقم (3-4): تسعيرة إستغلال الطريق السيار (ش - غ)

سعر الكيلومتر الواحد بالدينار الجزائري		حالات الدفع والتسعيرة
سيارات الوزن الثقيل	سيارات الوزن الخفيف	
2.4	0.6	الحالة الأولى
4.8	1.2	الحالة الثانية
8.0	2.0	الحالة الثالثة

المصدر: ملف الدراسة الإقتصادية والمالية لمشروع الطريق س-ش-غ، الوكالة الجزائرية لتسيير الطرق السريعة.

¹ - وزارة الأشغال العمومية.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

ومن خلال نتائج الجدول السابق وبناء على الدراسة الإقتصادية والمالية للمشروع يمكن القول:
- **الحالة الأولى:** تم طرح هذه التسعيرة على أساس تقييم نظري لكثافة حركة المرور على الطريق الوطني الموازي لمسار الطريق السيار (ش- غ) دون الأخذ بعين الإعتبار تكاليف الإستثمار حتى تكون التسعيرة في متناول المواطن.

- **الحالة الثانية:** أخذت بعين الإعتبار 10% من قيمة تكاليف الإنجاز المتوقعة، والتي على أساسها تحديد التسعيرة التي تعادل هذه النسبة، لأنه في حالة الأخذ بعين الإعتبار كامل تكاليف الإستثمار فإن تسعيرة الكيلومتر الواحد سوف تتضاعف إلى عشر مرات لتصبح 12 دج للكلم الواحد بالنسبة لسيارة الوزن الخفيف، و48 دج للكلم الواحد بالنسبة لسيارات الوزن الثقيل، مع العلم أن التكاليف الحقيقية للإستثمار الكلي على مشروع الطريق السيار (ش- غ) هي في إرتفاع مستمر، وبناء على هذا لا يمكن الأخذ بهذا الحالة لأنها سوف تؤثر على أسعار تكاليف النقل والتقل بالنسبة للمواطنين وكذا أسعار السلع والبضائع.

- **الحالة الثالثة:** في هذه الحالة تم إختيار تسعيرة وسيطية وسطية بين الحالتين الأولى والحالة الثانية والتي يرجح أن تكون التسعيرة المثلى للدفع.

مع العلم أن المقاطع المشرفة على مداخل ومخارج العاصمة والتي تعرف إكتظاظا مروريا كبيرا هي مقاطع مجانية، وقد أكدت وزارة الأشغال العمومية على مبدأ العدالة في الدفع وفق أساس من يؤثر على الطريق يدفع أكثر وهذا ما تجلى في اقتراح تسعيرتين لكل حالة وفق نوعية المركبة (خفيفة وثقيلة)، كما أكدت الوزارة كذلك على أن تكاليف الدفع ستكون مدروسة بالقدر الذي تراعي فيه دخل المواطن.

وقد تم تخصيص إيرادات الطريق السيار (ش- غ) خلال الفترة 2012 – 2021 كما يلي¹:

- مصروفات التشغيل المباشرة والغير مباشرة: 29 %.

- الضرائب والرسوم 21 %.

- إهلاك التجهيزات المتجددة 20 %.

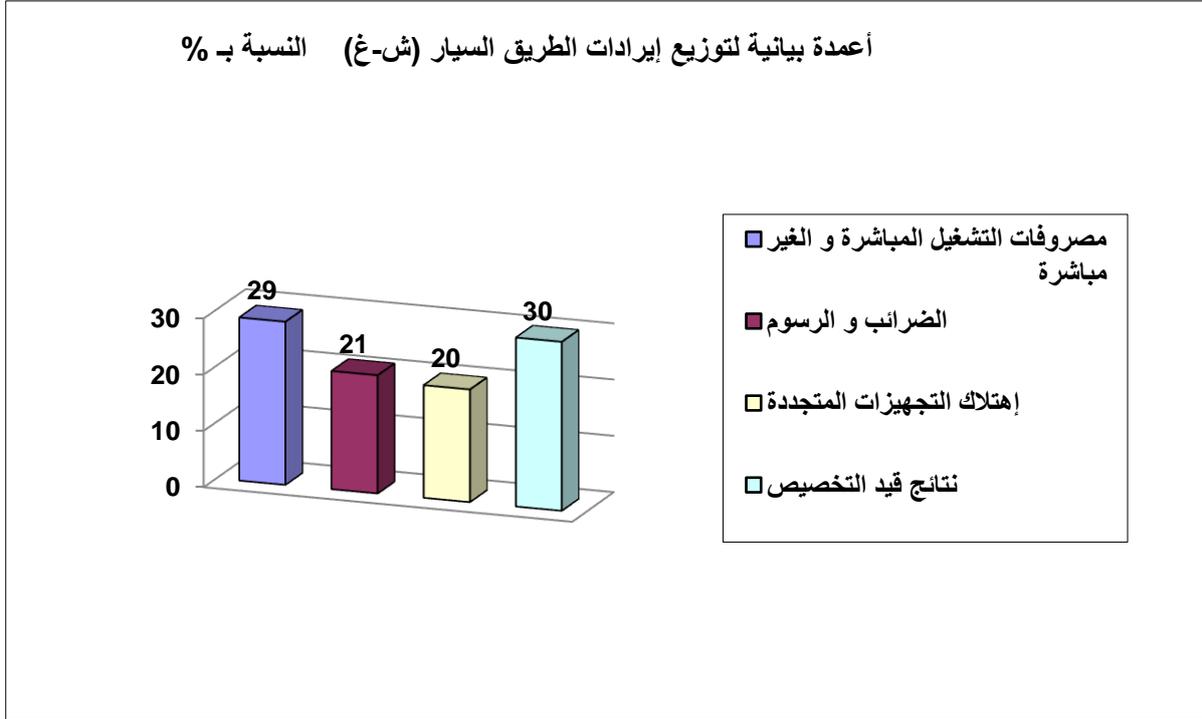
- نتائج قيد التخصيص 30 %.

تجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من أن الدراسة أعدت بناء سنة 2012 كسنة بداية الدفع إلا أنه لحد الآن لم يشرع في إستغلال الطريق بمقابل مادي لعدة أسباب منها التأخر الكبير في إستلام المشروع كاملا، وعدم الإنتهاء من بناء محطات الدفع، وهذا من شأنه تبذير فرص تحقيق عوائد للوكالة الجزائرية لتسيير الطرقات.

¹ - الوكالة الوطنية للطرق السريعة.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

شكل رقم (3-14): أعمدة بيانية لتوزيع إيرادات إستغلال الطريق س-ش-غ للفترة (2012 - 2021).



المصدر: من إعداد الطالب بناء على معطيات الوكالة الجزائرية لتسيير الطرق السريعة

أما من ناحية تخصيص عوائد إستغلال الطريق فنلاحظ تقارب عمليات توزيع إيرادات المشروع بين مختلف عناصر التكلفة من مصاريف التشغيل والضرائب والرسوم مع الأخذ بعين الإعتبار مخصصات الإهلاك لضمان استبدال التجهيزات المتجددة لصيانة الطريق ولواقفه، مع بقاء نسبة 30 % كنتيجة قيد التخصيص. إن تحقيق المشروع لفوائض مالية من شأنه خلق موارد بديلة عن الميزانية العامة لقطاع الأشغال العمومية على الأقل فيما يخص مصاريف الصيانة والتشغيل.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

المبحث الثالث

تسيير إنجاز المشروع

بعد التوقيع على العقود وحصول الشركات المعنية على أمر إنطلاق الأشغال، دخل مشروع الطريق السيار شرق غرب مرحلة جديدة بالانتقال من مرحلة الدراسة الاقتصادية والمالية إلى المرحلة التطبيقية بالتنسيق بين مختلف الجهات المعنية.

المطلب الأول

الأطراف المكلفة بتنفيذ المشروع

تم عملية تنفيذ أي مشروع عمومي بتظافر الجهود والتنسيق بين عدة هيئات ومؤسسات إدارية عمومية كل بحسب المهام المخولة لها قانونا، وفي سياق هذا سوف نتطرق إلى مختلف الهيئات والمؤسسات العمومية التي عملت على تجسيد مشروع الطريق السيار شرق غرب من خلال العقد المبرم بين الهيئة العمومية المتمثلة في وزارة الأشغال العمومية والشركات الأجنبية المكلفة بالدراسة والمتابعة والإنجاز.

الفرع الأول: الجانب الإداري

يتمثل الجانب الإداري في الطرف الذي يقوم بإعلان مناقصة المشروع الذي ينتمي لقطاعه، فمشروع الطريق السيار شرق غرب هو مشروع ينتمي لقطاع الأشغال العمومية، وبالتالي يعد وزير الأشغال العمومية الأمر بالصرف الرئيسي أو الأولي كما يسمى على ميزانية قطاعه سواء ميزانية التسيير أو ميزانية التجهيز العمومي أو حسابات التخصيص الخاص الخاصة بقطاع الأشغال العمومية كذلك، فالنسبة لمشروع الطريق السيار شرق الذي يعد مشروعا ضخما وذو بعد إستراتيجي وطني، مغربي وقاري، فقد تم إدراجه ضمن مشاريع البرامج القطاعية الممركزة "PSC" من خلال أحد حسابات التخصيص الخاص لضمان المرونة والفعالية في عملية تسيير تنفيذ المشروع، ونظرا لضخامة حجم وعدد مشاريع الأشغال العمومية ولتدعيم مبدأ التخصيص تم إنشاء الوكالة الوطنية للطرق السريعة سنة 1992 مكلفة بإنجاز وصيانة الطرق السريعة تعمل تحت وصاية الأشغال العمومية كهيئة عمومية ذات طابع إداري إلى أن تحولت سنة 2005 إلى هيئة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تتولى مهمة إعداد الدراسات وإنجاز الطرق السريعة ولواحقها، بالإضافة إلى إستغلالها وصيانتها، ويتمثل دورها في مايلي¹:

- السهر على إحترام القواعد التقنية ومقاييس التصور والبناء وتهيئة المنشآت الأساسية للطرق السريعة.
- تطوير هندسة المنشآت ووسائل تصورها والدراسات بغرض التحكم في التقنيات المرتبطة بهدفها.

¹ - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 05-249، والمؤرخ في 10 جويلية 2005، والمتضمن تعديل القانون الأساسي للوكالة الوطنية للطرق السريعة.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

- إستقبال ومعالجة المعلومات المعطيات والمعلومات والوثائق ذات الطابع الإحصائي، العلمي، التقني والإقتصادي وحفظ الملفات المتعلقة بالطرق السريعة، بالإضافة إلى المساهمة في تكوين المستخدمين العاملين في مجال المنشآت الأساسية التابعة لها، ومع تحول هذه الوكالة من هيئة عمومية ذات طابع إداري إلى مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري وتمتعها بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي تعد هي صاحبة مشروع الطريق السيار شرق غرب، كما يعد المدير العام للوكالة الوطنية للطرق السريعة مسؤولاً عن تجسيد المشروع من خلال الصلاحيات التي توكل إليه بصفته أمر بالصرف عن حساب التخصيص الخاص المخصص لتجسيد المشروع.

وبعد الإنتهاء من المشروع بكامل لواحقه تنتهي صلاحيات الوكالة الوطنية للطرق السريعة فتقوم بتحويل المشروع إلى المؤسسة المكلفة بتسييره وإستغلاله والمتمثلة في الجزائرية لتسيير الطرق السريعة والتي تعد كذلك مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري.

الفرع الثاني: الجانب التقني و الهندسي

يتمثل الجانب التقني لتنفيذ المشروع في مختلف الشركات المكلفة بالإنجاز ومكاتب الدراسة والمتابعة المكلفة بالسهر على إحترام معايير ومقاييس الجودة المعمول بها دولياً وهي كالتالي:

1- **المجمع الصيني "CHINA CITIC GROUP"**: تأسس مجمع ستيك الصيني بتاريخ 4 أكتوبر 1979 من قبل السيد رونغ بيرين "Rong yiren"، نائب رئيس الدولة سابقاً، وبمبادرة وموافقة السيد دينغ كسيأوين "Deng Xiaoping" المصمم الرئيسي لسياسة الإصلاح والإفتتاح للصين، ويشكل مجمع ستيك إحدى واجهات تطبيق هذه السياسة، وقد صار حالياً مجمع شركات دولية ذات أهمية كبرى، أحد أهم الشركات ذات الطابع العام في الصين، ويجوز مجمع ستيك حالياً 44 شركة فرعية منها بنك من الصنف الأول. ومنذ تأسيسه أنجز مجمع (ستيك للبناء) بنجاح ما يربو على مئة مشروع موزعة على القارات الخمس وتحت مختلف الأنماط: BOT, BT, PPP، تمويلاً بالإضافة إلى المشاريع ذات النطاق الواسع أو المتوسط والتي تشمل ميادين: الطاقة، النقل، المواصلات، ومختلف الهياكل القاعدية من بناء طرق وجسور ومحطات الكهرباء و السكنات... وغيرها.

ويعتبر المجمع **CITIC** الذي تأسس سنة 1979 من المجمعات التي أنجزت بإمتياز مشاريع عدة وعبر القارات الخمس في ميادين مختلفة منها: الطاقة، النقل، الاتصالات، والعديد من الهياكل القاعدية، والمنشآت الصناعية والمدنية مثل السكك الحديدية، والطرق السيارة، والأنفاق، والملاعب، والمطارات وغيرها ويتكون المجمع من عدة فروع (44)، أهمها CITIC بنك.

ومن الجانب الآخر يتكون المجمع الثاني **CRCC**، والذي يعد مجمعا عملاقا هو الآخر من خلال العدد الكبير من الفروع التي يمتلكها، من مجموعة من المؤسسات ذات الأهمية الكبيرة مع أكثر من 30 فرعاً للمجمع، وهي متخصصة في مجال الهندسة المدنية والسكك الحديدية وغيرها.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

ومع زلزال سيشوان الذي ضرب غرب الصين سنة 2008 وإنهيار العديد من البنايات والجسور وعشرات آلاف القتلى تعرضت الشركات الصينية المختصة في مجال الأشغال العمومية إلى انتقادات حادة مما جعلها تصنف ضمن القائمة السوداء في الولايات المتحدة الأمريكية وبعض دول أوروبا نتيجة عدم احترامها للمعايير والمقاييس المعمول بها دوليا في هذا المجال.

2- مجمع كوجال الياباني "COJAAL":

يتكون المجمع الياباني كوجال "COJAAL" من 06 مؤسسات (كاجيا "KAJIMA"، شركة تايزاي "TAISIE"، شركة مايده "MAEDA"، شركة نديجاتسوللبناء "NISHIMATSU"، شركة حزاما للبناء "HAZAMA"، شركة ايتوشوللبناء "ITOCHU")¹، وتمتاز جميع هذه الشركات بمهارات وخبرات عالية في مختلف مجالات الأشغال العمومية من طرق وجسور وأنفاق وبنايات... وغيرها من الهياكل القاعدية.

3- مكاتب الدراسة والمتابعة:

إذا كانت مهمة الإنجاز قد أوكلت للمجمعين الصيني والياباني، فمهمة الرقابة والمتابعة التي أفضت إليها المناقصة لانتقاء مكتب الدراسات فقد رجعت لمكاتب دراسات مختلفة كندية، فرنسية، وإيطالية، بالإضافة إلى متابعة ورقابة خبراء وإطارات وزارة الأشغال العمومية، وهي العملية التي جعلت شطر الغرب يقع تحت رقابة مكتب دراسات فرنسي "ديسوروت"، وشطر الوسط تحت رقابة "أسانسي لافالن" الكندي، أما شطر الشرق فيقع تحت رقابة "أناس إيتال كونسولت"، وهو مجمع لأربعة مكاتب دراسات إيطالية.

الفرع الثالث: الجانب المالي

تعتبر وزارة الجهة المالية أو الطرف المسؤول عن تنفيذ المشاريع العمومية في الجانب المالي منها عن طريق مختلف مصالحها المركزية واللامركزية، بداية من تأشير لجنة الصفقات المختصة عند اختيار الأطراف المكلفة بتنفيذ المشروع، وبعد تسليم أمر أداء الخدمة للشركات المعنية وشروع الشركات المعنية في عملية الإنجاز تحت مراقبة ومتابعة مكاتب الهندسة والمتابعة، يأتي دور مصالح الرقابة المالية التابعة للمديرية العامة للميزانية والتي تتولى الرقابة القبليّة للدفعات الواجب تسديدها عند الإنتهاء من كل مرحلة من مراحل الإنجاز بعد التدقيق فيها كما سبق التطرق إليه في الفصل الثاني على أن تحول الحوالة التي تحتوي على كافة الوثائق الإدارية والمحاسبية التي تبين فعلا أداء الخدمة (إنجاز شطر أو مقطع) إلى الخزينة العمومية لغرض تسديد النفقة بحسب نسبة الإنجاز، وبما أن مشروع الطريق السيار شرق غرب هو مشروع قطاعي مركز كما سبق ذكره، فقد تم تسديد نفقاته من الخزينة الرئيسية على المستوى المركزي، حيث يعد أمين الخزينة المركزية محاسبا رئيسيا في هذه الحالة.

¹- الموقع الرسمي لرئاسة الحكومة، مرجع سبق ذكره، تاريخ التحميل 15 ماي 2014.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

المطلب الثاني

تكلفة المشروع و بداية إنجاز المشروع

مشروع الطريق السيار الذي كان من المفترض أن تقوم بإنجازه المجموعة الأمريكية مع بداية سنوات 2000 مع تسليمه بكافة التجهيزات بقيمة 07 ملايين دولار مقابل تفويض تسييره لمدة معينة، إلا أن ذلك لم يتحقق لأسباب تبقى غامضة إلى غاية سنة 2005 أين تم إختيار الشركات الصينية واليابانية لإنجازه.

الفرع الأول: المناقصة وإعلان النتائج

بعد مختلف الدراسات التي والإحصائيات التي قامت بها وزارة الأشغال العمومية والوكالة الوطنية للطرق السريعة تم وضع دفتر الشروط بعناية، والذي اعتمد على جميع الجوانب التقنية، وفي ظل محدودية الإمكانيات والقدرات الوطنية والتي لم تستطع إنجاز سوى 280 كلم من الطريق السيار (ش-غ) على مدار عدة سنوات إلى أن توقفت الأشغال به نهائيا سنوات التسعينات خاصة في ظل الظروف الأمنية الحرجة التي شهدتها الجزائر خلال نفس الفترة. وبتاريخ 23 جويلية سنة 2005 اختار لجنة الصفقات العمومية المختصة المجمعين الصيني " سيتيك سيارسيسي (CITIC - CRCC) والياباني "كوجال" (COJAAL) بعد تنافس شركات أمريكية، فرنسية، ألمانية وبرتغالية، وبعد التدقيق في العروض المالية والتقنية تم الإعلان عن نتائج المناقصة في 15 أفريل 2006 لتبرم العقود بصفة قانونية في 18 سبتمبر 2006، بحيث منح الشطر الغربي من المشروع للمجموعة الصينية والمكونة من الشركتين ستيك (CITIC) وسيارسيسي (CRCC) على مسافة 169 كم للشركة الأولى و359 كلم للشركة الثانية بتكلفة 451 مليار دينار، في حين منح الشطر الشرقي من المشروع للمجمع الياباني كوجال (COJAAL). أما بالنسبة لمكاتب الدراسة والمتابعة فقد استلمت مهامها في جوان 2006 لضمان إلتزام الشركات المعنية بمقاييس الجودة والتنوعية إلى ما بعد الإستلام النهائي للمشروع مع ضمان لمدة سنة كاملة بعد إستغلال الطريق كاملا عن كل العيوب التقنية.

الفرع الثاني: تسيير عمليات إنجاز المشروع

لقد تم إستشراف الوضع الإقتصادي خلال فترات البرامج التنموية، والتي تضمنت مشروع الطريق السيار (ش-غ) على أساس مجموعة من الإفتراضات والتوقعات المرتبطة بها وأهمها¹:
- التوقعات المتعلقة بأسعار البترول والإفتراض بأنها لا تقل عن 19 دولار للبرميل خلال الفترة 2009/2005 وعدلت بعد ذلك ب 37 دولار.
- التوقعات الخاصة بمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي وافتراض تحقيق معدل نموسنوي لا يقل عن 5%

¹ - صالح صالح، تأثير برامج الإستثمارية العامة على النمو الإقتصادي والإندماج الإقتصادي بين النظرية الكينزية وإستراتيجية النمو الغير متوازن الفترة 2001 - 2014، مجلة العلوم الإقتصادية والتسيير، جامعة سطيف، العدد 13، سنة 2013، ص 12.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

- التوقعات المتعلقة بالتحكم في معدل التضخم في حدود 3 خلال فترة الميزانية.
- التوقعات المتعلقة بأسعار الصرف حيث قدرت ب 76 دينار مقابل الدولار الأمريكي خلال فترة البرامج الخماسي الأول.

- التوقعات الخاصة بموالتجارة الخارجية بافتراض معدل للواردات يساوي 5 سنويا ومعدل نمولصادرات لا يقل عن 6.2% سنويا.

كما قدرت فترة إنجاز المشروع ب 40 شهرا على أن يتم تسليم آخر مقطع من المشروع مع نهاية جانفي 2010، وبتكلفة 11 مليار دولار.

وقد كانت معظم تلك التوقعات والإفتراضات المرتبطة بها غير سليمة في ظل التطورات المتتالية في السوق المحلية والدولية، بالإضافة إلى إرتفاع معدل التضخم وتقلبات أسعار الصرف، مما أثر على أسعار المواد وساهم في زيادة إرتفاع تكاليف المشروع وتأخر آجال الإنجاز.

1- مسار الطريق السيار شرق غرب:

يمتد مسار الطريق السيار شرق غرب على طول يقدر ب 1216 كلم بالتوازي مع الطريقين الوطنيين رقم 4 و 5 عبر 19 ولاية بطريقة مباشرة و 13 ولاية أخرى عبر مختلف المحولات والروابط، ولجدول التالي يبين لنا أهم الولايات التي يعبرها مشروع الطريق السيار شرق غرب الجديد بطول يقدر ب 927 كلم.

جدول رقم (3-5): الولايات المعنية بمشروع الطريق السيار (ش- غ)

الولايات	طول المسار بالكلم
الطارف	84
عنابة	28.5
قلمة	2.5
سكيكدة	71
قسنطينة	43
ميلة	57
سطيف	75
البرج	72
البويرة	28
بومرداس	26.5
الجزائر	2.5
عين الدفلى	23
الشلف	55

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

70	سيدي بلعباس
87	غليزان
75	معسكر
02	مستغانم
25	وهران
100	تلمسان
927 كلم	إجمالي طول المسار بالكلم

المصدر: وزارة الأشغال العمومية

2- تقسيم مشروع الطريق إلى حصص:

نظرا لضخامة حجم المشروع تم تقسيمه إلى حصص ومقاطع محدودة على مختلف الولايات الشمالية التي يمر بها أوبجانها مسار الطريق على امتداد طولي يقدر ب 1216 كلم، وهذا دون إحتساب المنعطفات والرأوبط مع تقسيم الحصة الواحدة إلى مجموعة من المقاطع الصغيرة يتراوح طولها ما بين 20 و30 كلم في المتوسط وهذا لضمان السرعة والتحكم في عملية الإنجاز.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

جدول رقم (3-6): تقسيم حصص الطريق السيار (ش-غ)

الحصة	تعيين	الطول بالكلم	طول إجمالي المقطع
Lot : N 01	تلمسان - حاسي زهانة.	48	168 كلم
	حاسي زهانة - سيدي بلعباس	40	
	سيدي بلعباس - شرق واد تليلات	38	
	واد تليلات - وهران	22	
	وهران - المحمدية	20	
Lot : N 02	وهران - تشعب	39	211 كلم
	تشعب وهران - المحمدية	40	
	المحمدية - غليزان	07	
	غليزان - واد رهيو	08	
	واد رهيو - الشلف	09	
	تجنبات الشلف	10	
Lot : N 03	تجنبات الشلف	34	228 كلم
	شلف - عين الدفلى غرب	30	
	تجنبات - عين الدفلى	25	
	عين الدفلى شرق - خميس مليانة	25	
	خميس مليانة - بومدفع	22	
	بومدفع - الشفا	31	
	تجنبات بليدة	16	
	بني مراد - بابا علي تشعبات الجزائر	25	
	تجنبات الجزائر	20	
209 كلم	تجنبات الجزائر	20	209 كلم
	الحميز - الحضرية	40	
	الحضرية - بويرة	33	

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

	13 20 30 35 30	تشعبات البويرة البويرة - العجبية العجبية- البيان الحديد بيان الحديد - برج بوعريريج منعطقات برج بوعريريج	Lot : N 04
212 كلم	18 48 13 28 40 35 30	منعطقات برج بوعريريج برج بوعريريج - سطيف منعطقات سطيف سطيف - تاجنات تاجنت- شلغوم العيد شلغوم العيد- عين السارة منعطقات قسنطينة	Lot : N 05
251.15 كلم	30 30 25 22 30 35 46 33.15	منعطقات قسنطينة قسنطينة - الحروش الحروش - عزابة عزابة - برحال برحال - عين الباردة عين الباردة- بن مهدي بن مهدي - الطارف الطارف - الحدود التونسية	Lot : N 06
303 كلم	22 31 16 25 20 40 33 13 20 30	خميس مليانة - بومدفع بومدفع - الشفا منعطقات بلدية بني مراد - بابا علي منعطقات الجزائر العاصمة الحميز - لخضرية لخضرية - البويرة منعطقات البويرة البويرة - العجبية العجبية - البيان الحديد	Lot : N07

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

	35	البيبان الحديد - برج بوعريرج	
	18	منعطفات برج بوعريرج	
222 كلم	40	حاسي زهانا - سيدي بلعباس	Lot : N 08
	27	سيدي بلعباس - واد تليلات	
	37	منشآت فنية وهران	
	39	منشآت فنية المحمدية بإتجاه وهران	
	37	المحمدية - غليزان	
	42	غليزان - واد هريو	

المصدر: وزارة الأشغال العمومية

إن تقسيم المشروع إلى حصص ومقاطع صغيرة ساعد إلى حد كبير الجهات الجزائرية المعنية بمتابعة عمليات الإنجاز الميدانية والإدارية للمشروع، وذلك عن طريق تفويض مختلف مدراء التنفيذيين لوزارة الأشغال العمومية على المستوى المحلي (المديريات الولائية للأشغال العمومية) على السهر على حسن متابعة تنفيذ المشروع في حدود اختصاصهم الإقليمية مع ضمان قيام وزارة الأشغال العمومية على المستوى المركزي بمهام المتابعة والرقابة.

3- إستهلاكات المشروع من المواد الأولية:

من بين التحديات التي واجهت المشروع قبل بداية تنفيذه هي توفير مختلف مواد البناء بالكميات الضرورية في المكان والوقت المناسب لتجنب تعطيل عملية الإنجاز كون المشروع يعتبر أكبر ورشة إنجاز عرفتها الجزائر منذ الإستقلال خاصة في ظل محدودية الإنتاج الوطني من مواد الإسمنت والحديد، إضافة إلى تزامن المشروع مع مشاريع أخرى ذات أهمية كبرنامج المليون السكن خلال الفترة الممتدة من سنة 2004 إلى سنة 2009 ومشاريع أخرى في مختلف القطاعات والمجالات الإقتصادية والإجتماعية، والحدول التالي يبين لنا أهم إحتياجات المشروع من مختلف مواد البناء، والتي كانت القاعدة الأساسية التي على أساسها تم إعداد التكلفة المتوقعة لإنجاز المشروع.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

جدول رقم (3-7): إحتياجات المشروع من مختلف عناصر التكاليف

المواد	الكمية
الرمل	4.959.670 طن
الحصى	45.356.605 طن
الإسمنت	2.874.251 طن
الفولاذ	977.818 طن
الزفت	920.079 طن
المتفجرات بأنواعها	14008 طن
الوقود	1185728 طن
اليد العاملة الجزائرية الغير مباشرة (محطات الراحة والوقود ومختلف مراكز الدفع التي ستنتج...الخ)	6200 عامل

المصدر: وزارة الأشغال العمومية

نظرا لتنوع التضاريس للمنطقة الشمالية تم إستهلاك كمية كبيرة من مواد البناء خاصة بالنسبة للمواد التي تدخل ضمن صنع الخرسانة لتشييد الجسور والأنفاق وهوما يتبين من خلال حجم الفولاذ والإسمنت والحصى وكذا الرمل المستخدم، كما أن ضخامة هذا المشروع احتاجت لتوفر عدد كبير من اليد العاملة المؤهلة والمتخصصة وهوما يتجلى في حجم العمالة الأجنبية والمقدرة ب 22745 عامل بالتنسيق مع حوالي 54446 عامل جزائري عند بداية عملية الإنجاز ليتضاعف العدد إلى أكثر من 100000 عامل مع زيادة أشغال الإنجاز. والجدول التالي يبين لنا توزيع العمال بحسب إختصاصاتهم:

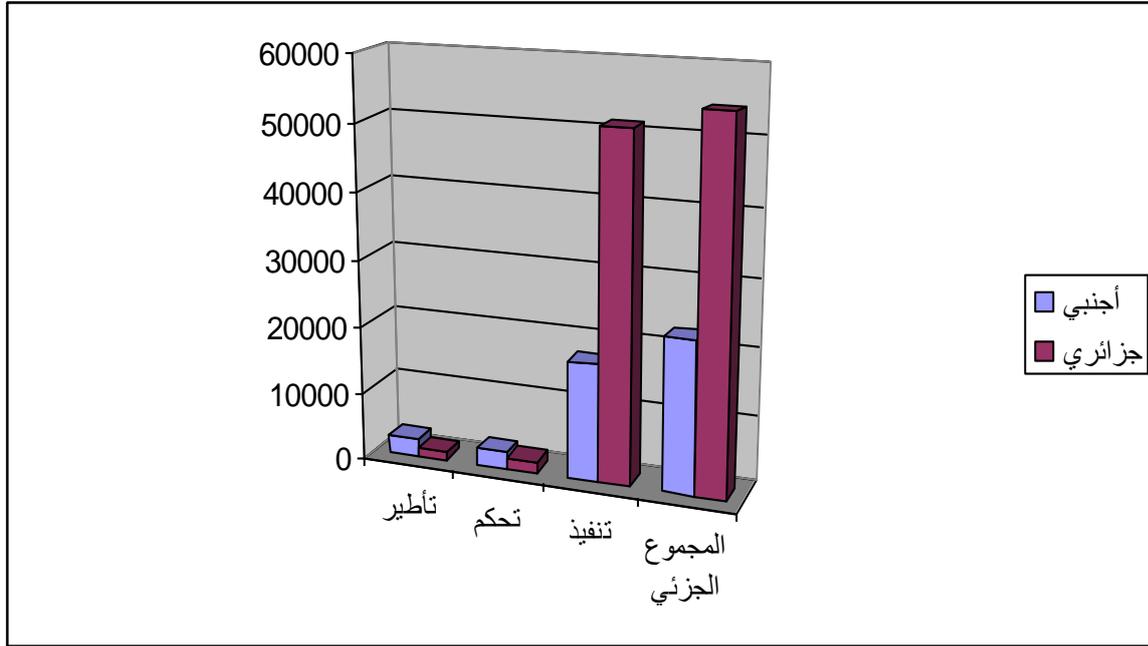
جدول رقم (3-8): توزيع الإختصاصات بين العمال الجزائريين والعمال الأجانب

توزيع العمال عند بداية إنجاز المشروع		
أجنبي	جزائري	تأهيل
2535	1319	تأطير
2506	1662	تحكم
17504	51504	تنفيذ
22745	54446	المجموع الجزئي
77191		المجموع الكلي

المصدر: البرنامج الخاص بالطريق السيار شرق غرب، الموقع الرسمي لرئاسة الحكومة، مرجع سبق ذكره.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

شكل رقم (3-15): أعمدة بيانية لتوزيع الإختصاصات بين العمال الأجانب والعمال الجزائريين



المصدر: من إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول السابق

من خلال الشكل السابق نلاحظ أن نسبة كبيرة جدا من عمال الجزائريين يتواجدون في مجال التنفيذ (مجال البناء) كون هذا الجانب لا يحتاج إلى كفاءات ومهارات عالية على عكس مجال الإشراف والتوجيه حيث نجد أن أغلبية اليد العاملة في هذا المجال هي عبارة عن مهندسين وتقنيين وخبراء أجانب إلى جانب عدد من الجزائريين من مهندسي وتقنيي وزارة الأشغال العمومية والذين تم ذمهم في المشروع بالإتفاق مع الشركات المعنية لغرض إكتساب الخبرة في هذا المجال.

ولضمان ربط مختلف ولايات الشمال بالطريق السيار شرق غرب وضعت وزارة الأشغال العمومية خطة برنامج لربط باقي ولايات الشمال التي لم تدخل ضمن مسار الطريق السيار، لتصبح عدد الولايات المعنية بالطريق السيار 32 ولاية بدل 19 ولاية، وهذا ما يبينه الجدول التالي:

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

جدول رقم (3-9): مشاريع الربط بالطريق السيار (ش - غ) في آفاق سنة 2015

الرقم	ربط بالطريق السيار	الولايات المعنية	المسافة بالكلم
1	مشروع ربط ميناء جن جن بالطريق السيار (ش - غ)	جيجل، سطيف وميلة	100
2	ربط بجاية بالطريق السيار	بجاية، البويرة	100
3	ربط ميناء وهران بالطريق السيار	وهران	25
4	ربط مستغانم بالطريق السيار	مستغانم	60
5	ربط ميناء التنس بالطريق السيار	الشلف	53
6	ربط تيبازة بالطريق السيار	تيبازة	17
7	ربط بين البلدية، الجلفة والأغواط	البلدية، الجلفة، المدية والأغواط	270
8	ربط تيزي وزو بالطريق السيار	تيزي وزو، البويرة	50
9	ربط ميناء سكيكدة بالطريق السيار	سكيكدة	40
المجموع		715 كلم	

المصدر: وزارة الأشغال العمومية

من خلال هذه المشاريع سوف يزيد طول مسارات الطريق السيار شرق غرب لتصل إلى أكثر من 1642 كلم تم إنجازها منذ سنة 2006 إلى غاية آفاق 2015 وهو ما من شأنه تقريب ويط جميع مدن الشمال بشبكة طرق حديثة في انتظار إكمال مشروع الطريق السريع للهضاب العليا الموازي للطريق السيار (ش - غ).

المطلب الثالث

الصعوبات و العراقيل التي واجهت إنجاز المشروع

من سنة 2005 إلى 2016 سنة تكون قد إنقضت 12 سنة ليكون ما أصطلح عليه في الجزائر بمشروع القرن أو الطريق السيار شرق غرب ليكون جاهزا للمستخدمين بكامل تجهيزاته بعد التأخر الكبير الذي عرفه حيث كان من المفروض يتم الإنتهاء من كافة الأشغال المتعلقة به سنة 2009 وتكلفة مقدرة بحوالي 07 مليار دولار، إلا أن هناك مجموعة من العوامل والصعوبات أدت إلى إعادة تقييم المشروع لأكثر من مرة سواء من حيث حجم الأموال المرصودة له أو من حيث آجال تسليم المشروع كاملا الأمر الذي جعل المشروع يعتبر أعلى مشاريع الطرق السريعة على المستوى العالمي بتكلفة تقدر بـ 10,8 مليون دولار للكيلومتر الواحد وهذا في حالة

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

تقدير تكلفة الطريق السيار في حدود 13 مليار دولار أي دون تكاليف تجهيزه والمقدرة هي الأخرى بحوالي 3 مليار دولار لتصل التكلفة الإجمالية إلى حوالي 16 مليار دولار، وهناك مصادر أخرى غير رسمية تتحدث عن تكلفة تتجاوز 16 مليار دولار بكثير، ومن بين أهم الصعوبات والعراقيل التي تسببت في إرتفاع تكاليف المشروع إلى مستويات قياسية وتأخر آجال التسليم نذكر ما يلي:

الفرع الأول: الصعوبات الطبيعية

يتميز سطح الجزائر في الجهة الشمالية بتنوع جيولوجي للقشرة الأرضية والتضاريس بين جبال وهضاب وسهول وتربة غير متماسكة تتميز بالإنجرافات التي تطرأ عليها بين الحين والآخر عند سقوط الأمطار، كما أن المنطقة الشمالية للوطن تعتبر منطقة ذات نشاط زلزالي مما حتم على الجهات المكلفة بإنجاز المشروع الأخذ بعين الإعتبار كافة المتغيرات الطبيعية خاصة في عند بناء الدعامات والجسور، فبحسب الدراسات التي أعدتها وزارة الأشغال العمومية حول مسار الطريق السيار شرق غرب خلصت إلى تصنيف التضاريس التي يمر بها الطريق السيار شرق غرب إلى ثلاثة أصناف كالتالي¹:

- 70% من المناطق التي يمر عبرها الطريق السيار شرق تعتبر تضاريس صعبة جدا مصنفة دوليا.
- 30% تعتبر تضاريس صعبة

- 10% تعتبر تضاريس عادية لكن جزء كبير منها تغمرها المياه عند سقوط الأمطار.

فتكلفة إنجاز الكيلومتر الواحد من الطرق السيارة ذات الإتجاهين تصل إلى متوسط 03 مليون أورو في كل من إسبانيا، البرتغال، الدانمارك والسويد، وتبلغ تلك التكلفة في فرنسا وألمانيا حوالي 04 مليون أورو إلى 06 مليون أورو، وبلغت تكلفة الطريق السيار المغربي مراكش / أغادير التي تعبر جبال الأطلس الكبير حوالي 2,7 مليون دولار²، في حين تجاوزت تكلفة الطريق الجزائري شرق غرب 11 مليون دولار بمعدل أكثر من النصف من المتوسط العالمي.

لكن على الرغم من الصعوبات الطبيعية للمنطقة إلا أن هذا لا يبرر إرتفاع التكاليف إلى مستويات قياسية والتأخر الكبير في آجال التسليم لأنه من الطبيعي والبدهي قبل بداية إنجاز أي مشروع سواء بالنسبة للقطاع الخاص أو بالنسبة للقطاع العام أن تأخذ دراسات الجدوى التقنية (الهندسة المدنية) كافة هذه المتغيرات بعين الإعتبار، وهو فتح المجال واسعا للحدوث عن أسباب أخرى التي حالت إلى إعادة تقييم المشروع لأكثر من مرة وعدم إستلام كافة مقاطعه لحد الآن تمثل سوء التسيير والمتابعة من طرف الجهات المعنية للشركات المكلفة بالإنجاز كون الطرف الجزائري له كامل الحق في الرقابة والمتابعة لكل شبر من المشروع لضمان إحترام المعايير المعمول بها دوليا والمتفق عليها خلال عقد إبرام الصفقة.

¹ - وزارة الأشغال العمومية.

² - صالح صالحي، تأثير البرامج الإستثمارية العامة على النمو الإقتصادي والإندماج القطاعي بين النظرية الكينزية وإستراتيجية النمو الغير متوازن للفترة 2001 - 2014، مجلة العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، سطيف، العدد 13 سنة 2013، ص 19.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

الفرع الثاني: عدم إحترام المعايير التقنية

تعرف العديد من مقاطع الطريق السيار شرق غرب والتي لم يمضي على بداية إستغلالها بضعة أشهر أو أربع سنوات كأقصى حد عدة تصدعات وتشققات على مستوى الطريق وحتى بعض الإنهيارات على مستوى بعض أطراف مقاطع الطريق والتي لم تستطع تحمل وزن الشاحنات، وهذا ما فتح الباب واسعا للعديد من الإنتقادات من طرف المختصين والمتابعين للمشاريع العمومية في الجزائر، وقد أرجع المختصون ومن بينهم البروفيسور "عبد الكريم شاغوم" الخبير في المشاريع والمنشآت والمخاطر الكبرى سبب هذه التصدعات والإنهيارات إلى الشركات والمجمعات الصينية التي لا تحترم المعايير والمقاييس المعمول بها دوليا في مجال نوعية الإسمنت والإنجاز وعدم الأخذ بعين الإعتبار تحركات التربة ومعايير تصريف المياه المتراكمة على الطريق في هذه المناطق خلال فترة التساقط في ظل ضعف الرقابة التقنية والهندسية، وتصنف أمريكا والعديد من الدول الأوربية الشركات الصينية في القائمة السوداء نظرا للسمعة التي تتمتع بها هذه الشركات في مجال محاباة والرشوة وعدم إحترامها للمعايير التقنية خاصة في مجال الإسمنت وفضائح إنهيار الجسور التي وقعت خلال زلزال سشوان الذي ضرب غرب الصين في 12 ماي 2008.

شكل رقم (3-16): صور بعض إنهيارات وتصدعات بعض مقاطع الطريق س ش غ



المصدر: موقع الشروق أونلاين <http://www.echoroukonline.com>، صفحات مختلفة.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

إن التأخر في الإنجاز يلزم الشركات المتعاقدة وفق قانون الصفقات العمومية الجزائري السائر المفعول دفع غرامات تقتطع آليا عند دفع الخزينة العمومية لأي دفعة من الدفعات المستحقة لصالح الشركة المتعاقدة، كما يترتب عن عدم دفع غرامات التأخير زيادة بنسبة 2% عن عن فوائد التأخير (الغرامات)، لكن في حالة ما إذا كان التأخر سببه المصلحة المعنية أو القوة القاهرة مثلا ظروف طبيعية لا يمكن معها إستمرار الأشغال فتعفى الشركة الملتزمة بتنفيذ العقد من إلزامات التأخير¹، أما إذا ظهرت عيوب في الإنجاز سببها عدم إحترام المعايير التقنية المعمول بها دوليا فالأعراف والقوانين الدولية بما فيها قانون الصفقات العمومية الجزائرية يلزم الشركة المعنية بإعادة ترميم وتهيئة الأضرار تحت نفقاتها الخاصة كون الأسعار المتفق عليها في الصفقة غير قابلة للمراجعة في هذه الحالة، والإشكالية المطروحة هنا من طرف المختصين: "من يدفع تكاليف إعادة تهيئة المقاطع المتضررة في ظل ضخامة الأضرار؟، هل الجزائر أم الشركة المعنية بالأضرار في ظل مباشرة الشركة الصينية لإعادة إصلاح وإنجاز الأضرار؟"، فحسب وزارة الأشغال العمومية هذا الحالة لا تخرج عن منطق الضمان وهوما يتماشى مع قانون الصفقات العمومية كون التقصير في المعايير كان من طرف الشركة المتعاقدة، وهنا يطرح تساؤل آخر حول "إلى متى تستطيع هذه الشركات تحمل تكاليف إضافية أخرى؟! " كون تحمل تكاليف إعادة الأشغال في كل مرة من طرف الشركات المعنية يخفض من مردوديتها بشكل كبير، وهوما يطرح علامة تعجب أخرى " لماذا لم تعلن هذه الشركات إفلاسها لحد في ظل الإرتفاع القياسي لتكاليف أعباء إعادة الأشغال المتضررة المكلفة جدا؟!"، قد لانستطيع الإجابة على هذه التساؤلات في بحثنا هذا في ظل تضارب المعلومات بين الجهات المختصة والغموض الذي أصبح يميز هذا المشروع، لكن قد تجيب عليه نتائج التحقيقات لاحقا والتي لا تزال على مستوى العدالة للتحقيق والفصل فيها.

الفرع الثالث: الفساد الإداري و المالي

تلعب الإدارة العمومية دورا هاما في تحضير وتسيير عملية تنفيذ المشاريع العمومية كل بحسب دورها، فضعف الإدارة العمومية والبروقراطية التي تتميز بها، بالإضافة إلى نقص الكفاءة والفعالية يساهم في تأخير مختلف العمليات التي تمر بها، فبالنسبة لمشروع الطريق السيار شرق غرب، أرجعت الشركات المكلفة بالإنجاز سبب تأخر آجال التسليم في بعض المناطق إلى تأخر السلطات المحلية في إتمام عمليات نزع الملكية وترحيل السكان الذين يقطنون في مسار الطريق حيث تمر إجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العامة بعدة مراحل قانونية قد تطول في بعض الإدارات العمومية لعدة أسباب مختلفة مما يؤدي إلى التأخر في تهيئة الأرض التي يقام عليها المشروع وبالتالي تكون سببا في زيادة آجال التسليم، كما أن الفساد قد أخذ نصيبه من المشروع حيث لا تزال العدالة الجزائرية تحقق مع عدة إطارات من وزارة الأشغال العمومية في تهم تتعلق بالرشوة، إستغلال النفوذ وتبييض الأموال، وإلحاق الضرر بالخزينة العمومية، ونظرا للسرية التي يتسم بها التحقيق في هذا الجانب لا يمكننا

¹ - المادة 89 والمادة 90 من قانون الصفقات العمومية، مرجع سبق ذكره.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

الإطالة فيه إلا بالقول أن الفساد المالي والإداري الذي ميز عملية تنفيذ الطريق السيار شرق غرب قد كلف الخزينة العمومية أضرارا بالغة قد تكشف عنها يوما ما نتائج التحقيقات السارية وأحكام الصادرة عن مجلس قضاء الجزائر.

المطلب الرابع

آثار المشروع على القطاعات الاقتصادية

تشكل مشاريع الطرق السريعة في أي بلد أحد مكونات البنية الأساسية للتنمية الشاملة، وهو من القطاعات الخدمية التي تساند وتتكامل مع القطاعات الاقتصادية الأخرى كالصناعة والزراعة والسياحة وغيرها، وبالإطلاق على ما يمكن أن يحققه مشروع الطريق السيار (ش- غ) من حيث تحقيق الوفورات الاقتصادية الداخلية والخارجية لمختلف الأنشطة الاقتصادية نتيجة لتخفيض التكاليف الناتجة عن الرجحية في الوقت واختصار المسافات، وفك العزلة عن العديد من المناطق لإختراق مساره العديد من التضاريس المتميزة بصعوبة المسلك، بالإضافة إلى الإنعكاسات الإيجابية الأخرى كتقليص حوادث المرور والتكاليف الاجتماعية والاقتصادية الناتجة عنها، والمساهمة في تقليص معدلات البطالة من خلال امتصاصه للآلاف من البطالين.

الفرع الأول: آثار المشروع على قطاع النقل

على الرغم من عدم من تأخر تسليم العديد من مقاطع مشروع الطريق سواء بسبب تأخر الإنجاز أو بسبب إعادة ترميم وإنجاز المقاطع المتضررة مؤخرا إلا أن المشروع ساهم بصفة هامة في تدعيم شبكة الطرقات في الجزائر من خلال مساره الممتد على مسافة 1216 كلم بالغضافة إلى مختلف روابطه بأهم مدن ومطارات وموانئ القسم الشمالي من الوطن، فقد ساهم في توفير الوقت من خلال تقليص المسافة المقطوعة بين مختلف المناطق الشمالية للوطن بالإضافة إلى إنعدام الإزدحام المروري نظرا لاحتواء الطريق على 03 ممرات في كل رواق باستثناء مدخل ومخرج العاصمة الذي يعرف توافدا كبيرا لعدد السيارات، فتقلص المدة الزمنية والمسافة يساهم بنسبة كبيرة في تخفيض تكاليف النقل سواء بالنسبة للأفراد أو بالنسبة للسلع والبضائع بالإضافة إلى تخفيض أعباء إستغلال مختلف عربات النقل بأنواعها الثقيلة والخفيفة، وهذا ما من شأنه توفير وفورات مالية بالنسبة للمؤسسات الصناعية والخدمية نتيجة ربحية عامل الوقت واختصار المسافة اللذان يعدان عامل رئيسي في تصريف المنتجات إلى أقصى ممكنة تضمن المردودية المالية.

الفرع الثاني: آثار المشروع على قطاع الأشغال العمومية

حسب وزارة الأشغال العمومية يعتبر مشروع الطريق السيار شرق غرب مشروع تحدي كبير حتى بالنسبة للشركات الكبرى الأجنبية، فهو أكبر مشروع عرفته الجزائر منذ الإستقلال سواء من حيث الأهمية وحجم

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

المبالغ المرصودة له أو من حيث تحدي التضاريس الصعبة التي تميز المنطقة الشمالية للوطن، وعليه يمكن القول أن أهم إنعكاسات المشروع على قطاع الأشغال العمومية تتمثل في:

- المساهمة في تنمية ورفع كفاءة الخبرة الوطنية:

إن ضعف ونقص الخبرة الوطنية في مجال إنجاز الطرق السريعة وإقامة الجسور العملاقة قبل بداية إنجاز المشروع جعل من الضروري إشراك إيطارت وزارة الأشغال العمومية وخارجي الجامعات الوطنية في مجال الهندسة المعمارية والمدنية جنبا إلى جنب في مختلف ورشات ومقاطع مشروع الطريق السيار (ش- غ) مع عمال ومهندسي الشركات المنجزة للمشروع مكن الطرف الجزائري من إكتساب خبرات ومهارات كبيرة جراء الإحتكاك اليومي مع المهارات والخبرات الأجنبية، وهوما جعل السلطات العمومية تفكر في منح مشروع طريق الهضاب العليا للشركات الوطنية، بالإضافة إلى إكتساب التقنيات والتكنولوجيات الحديثة في مجال إستخدام البرمجيات والتصاميم وطرق إنجاز الجسور.

وفي إطار تطبيق برنامج تحديث الموارد البشرية قصد إستيعاب وإدخال تقنيات وتكنولوجيات الإنجاز، والإستغلال والتسيير الآلي للأشغال، قامت وزارة الأشغال العمومية بوضع سياسة لتسيير الخبرات والكفاءات من خلال تكوين خبراء وتقنيين ومهندسين لمراقبة ومتابعة إنجاز مشاريع الطرق السريعة، مع الشروع في إنجاز معهد لتسيير مشاريع الأشغال العمومية الكبرى للتكفل بالمشاريع المستقبلية الكبرى للطرق السريعة، والتكوين ما بعد التدرج المختص في معالجة مواضيع البحث التطبيقي الموجه نحو دراسات الإنزلاق، وإستعمال المعايير والأساليب العلمية الجديدة في مجال البناء والدراسة للمنشآت الفنية، حيث سمحت هذه العملية بتوظيف 60 مهندسا متفوقا من مختلف التخصصات كالطرق والمنشآت الفنية، والبيئة، والهندسة المدنية والتقنيات الأرضية، والتسيير وغيرها، لمتابعة تكويننا تخصصيا بالصين في حين إستفاد ثلاثون مهندسا آخر من التكوين في مختلف المدارس والمعاهد العالمية¹.

- توفير مناصب الشغل ورفع القدرات الوطنية في مجال الدراسة والإنجاز²:

ساهم المشروع الضخم في خلق حوالي 100 ألف منصب شغل مباشر في مختلف التخصصات والمهام من بينهم مهندسين وسائقي الآلات وعمال أشغال، أي ما معدله 83 عاملا في الكيلومتر الواحد، وهذا ما من شأنه توفير طاقة بشرية من المهنيين والمهندسين المختصين في مجال أشغال الطرقات والجسور مستقبلا لقطاع الأشغال العمومية دون الحاجة للإستعانة بالعقود الخارجية التي تكلف خزينة الدولة مبالغ ضخمة بالعملة الصعبة، حيث تتوفر الجزائر اليوم على أكثر من 500 مكتب دراسات على مستوى الوطن بعدما كانت أقل بكثير عن ذلك خلال سنة 2000، أما في جانب شركات الإنجاز فقد كانت تتوفر الجزائر على 1000 شركة مختصة في مجال

¹- الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية، تاريخ التحميل: 20 ماي 2014.

²- وزارة الأشغال العمومية. www.el-mouradia.dz/arabe/infos/actualite/archives/Autoroute/GestionCompetencesFormation.htm

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

الأشغال العمومية ليتضاعف عددها اليوم إلى أكثر من 7000 شركة استفادت من الخبرات الصينية واليابانية في هذا المجال، كما تم تكوين اليوم أكثر من 5000 إيطار وخبير في هذا المجال عوض 30 خبير ومهندس مختص التي كانت تتوفر عليهم الجزائر قبل بداية أشغال المشروع هذا من جهة، أما من جهة أخرى فقد ساهمت العقلية الصينية واليابانية النشيطة في إدخال نظام العمل المتواصل (3*8) على مدار (24 ساعة / 24 ساعة) وفي كامل أيام الأسبوع وفق ثلاثة أفواج لضمان متناوبة عن طريق نظام البناء الجاهز وتركيبه وفق تقنيات الكوابل لضمان التحكم في السرعة ودقة إنجاز في خاصة في مجال إقامة الجسور والأنفاق.

- زيادة الإهتمام بالصيانة في مجال الطرق:

نظرا لحجم الأموال الضخمة التي استهلكها المشروع وأهميته الإقتصادية للبلاد جعل الجهة المسؤولة عنه تعطي أهمية بالغة وكبيرة لعامل الصيانة لضمان عدم تأثير المشروع على قطاع النقل وبالتالي على باقي القطاعات الإقتصادية الكبرى، وهوما تجسد في مشروع إنجاز محطات للصيانة والمتابعة على مسار الطريق السيار تكون تحت وصاية الجزائرية لتسيير الطرقات، والتي ينتظر منها توفير حوالي 3000 منصب شغل .

الفرع الثالث: آثار المشروع على القطاع الصناعي

إن حجم وضخامة المشروع والتي تطلبت مواد وإحتياجات أولية ضخمة كانت من أهم التحديات بالنسبة للمشروع من خلال توفير جميع مدخلات المواد الأولية لإنجاز المشروع بالقدر الكافي والوقت المناسب لضمان عدم تعطيل المشروع، وهوما ساهم في رفع مستوى الطلب الكلي بنسبة كبيرة جدا على مختلف مواد البناء الداخلة في عملية الإنجاز من رمل وحصى وإسمنت وحديد وزفت ومستلزمات العتاد...إلخ، وهوما رجع بفكرة الأخذ بعامل النذرة في السوق الوطنية من خلال إقامة محاجر لإستخراج الحصى والرمل بالإضافة إلى تشييد مخازن مؤقتة لتخزين مختلف السلع الأولية بالقرب من ورشات الإنجاز في ظل توفر الإمكانيات الطبيعية من تضاريس ملائمة لإقامة هذا النوع من المصانع المؤقتة كما توضحه الصورة التالية:

شكل رقم (3-17): صورة لأحد المصانع المؤقتة لتخزين المواد الأولية بالقرب من ورشة إنجاز أحد جسور الطريق



المصدر: ملف الطريق السيار شرق غرب، وزارة الأشغال العمومية

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

هذا من جهة المشروع نفسه، أما من جهة آثار المشروع على باقي مجالات القطاع الصناعي فقد ساهم المشروع نمو وتوسيع الأنشطة الاقتصادية وتحفيز زيادة الإنتاج لسهولة إيصال المنتجات إلى أبعد ما كانت عليه سابقاً، كنتيجة لتخفيض تكاليف النقل وربحية الوقت جراء انخفاض تكاليف إستغلال مختلف وسائل النقل خاصة بالنسبة للمنتجات الفلاحية السريعة التلف إلى مختلف الأسواق والموانئ والمطارات عن طريق طرق الربط الملمحة بالطريق السيار ش غ، وهو ما عمل على خلق وزيادة الوفورات المالية لمختلف المنتجات الوسيطة الداخلة في عملية التصنيع أو المنتجات النهائية المعدة للبيع بالنسبة للمستهلك، ويمكن تحديد قيمة الوفورات المالية بالنسبة لتكاليف النقل لسلعة معينة عن طريق قاييس الفرق بين قيمة تكلفة النقل عبر الطريق الوطني القديم إلى منطقة أومدينة معينة وتكلفة النقل عبر الطريق السيار ش غ لنفس المنطقة أو المدينة عبر الطريق السيار ش غ، ونفس الشيء بالنسبة للوفورات في مجال ربحية الوقت من خلال قياس الفرق الزمني للرحلة.

الفرع الرابع: آثار المشروع على القطاع السياحي

يعتبر قطاع السياحة من أهم القطاعات المرتبطة بقطاع النقل الذي تعد الطرق البرية العصب الرئيسي بالنسبة له حيث أن العلاقة بين القطاعين طردية فكلما زادت كفاءة وتطور قطاع النقل أسهم ذلك بشكل مباشر بزيادة كفاءة وتطور وإزدهار صناعة السياحة وبالتالي دعم التنمية الاقتصادية، فقد ساهم الطريق السيار ش غ في تنشيط السياحة الداخلية بين مختلف ولايات الشمال التي تتمتع بمقومات سياحة هامة متنوعة بين المناطق الساحلية بشواطئها والمناطق الجبلية بتضاريسها المتنوعة والمكسوة بالثلوج شتاءً وأماكن أخرى أثرية جراء تقليص المسافة والوقت مما سهل الوصول إلى مختلف مدن وقرى القسم الشمالي للوطن من مدينة مغنية الحدودية غرباً بولاية تلمسان إلى المتزه الطبيعي القالة شرقاً بولاية الطارف في ظرف زمني يقدر بحوالي 10 ساعات إلى 12 ساعة عند تسليم كامل مقاطع الطريق السيار.

كما أن توفير محطات الراحة بمختلف لوازمها من مطاعم ومساحات خضراء من شأنه تشجيع العائلات القيام بجولات سياحية خاصة أيام نهاية الأسبوع.

الفرع الخامس: آثار المشروع على القطاع التجاري

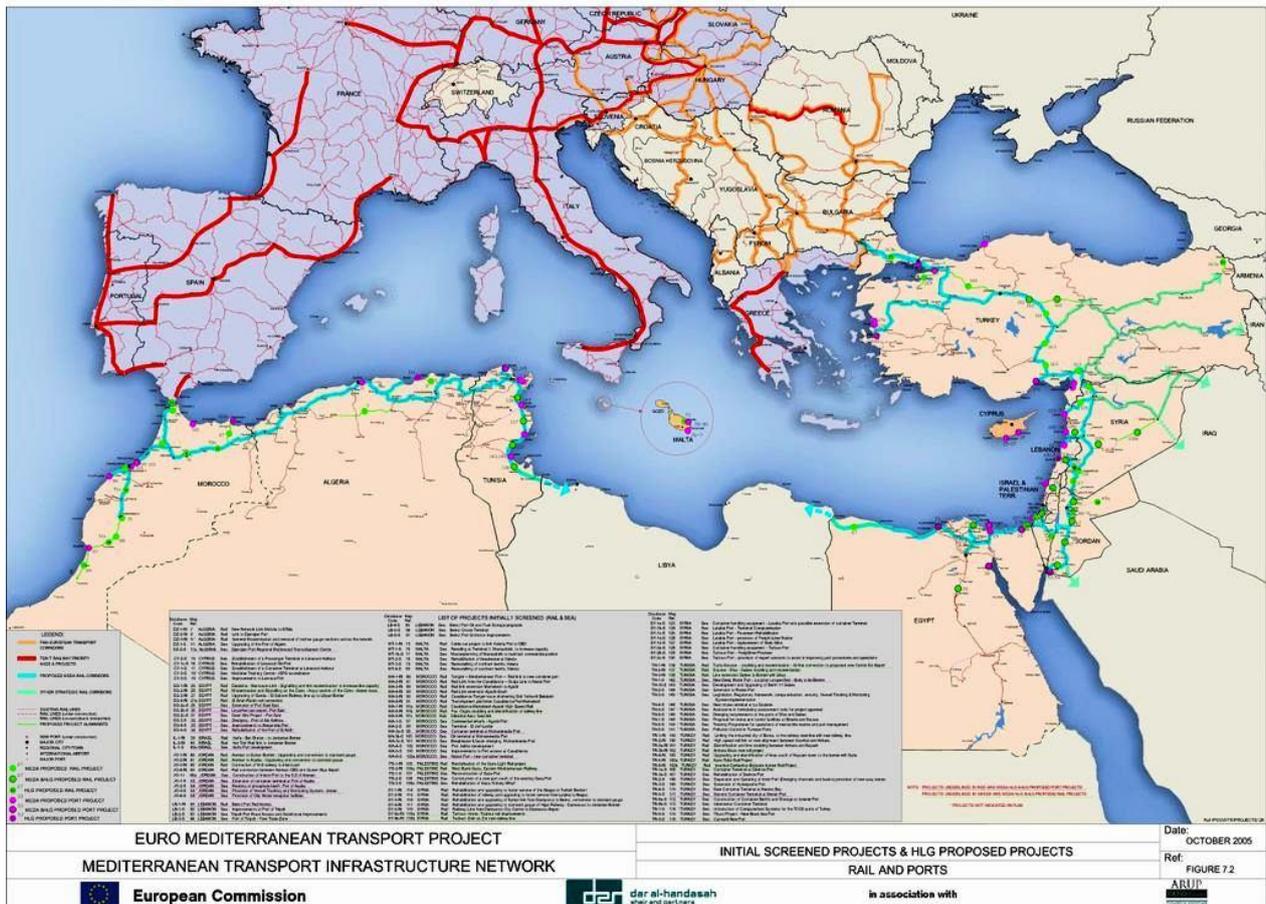
حسب الدراسة التي أعدتها وزارة الأشغال العمومية فإن 75% من الحركة التجارية للسلع والبضائع سوف تمر عبر الطريق السيار ش غ لقربه من المراكز الصناعية المتمركزة في القسم الشمالي للوطن وبعده عن للموانئ في بعض المناطق بضع أو عشرات الكيلومترات فقط حيث زاد الطريق من إزدهار النشاط التجاري بتقريب مختلف أسواق تصريف المنتجات، وكذا تقريب المستوردين من تجار الجملة والتجزئة، كما ساهمت محطات الراحة المتزامية على جانبي الطريق في تحفيز النشاط التجاري لإحتوائها على جميع السلع والخدمات التي تخص المسافرين، كما ساهم الطريق في خلق دخل للعديد من الأسر من خلال خلق أنشطة تجارية موازية أخرى على أطراف القرى والمداشر التي يمر بجانبها كبيع بعض المنتجات الفلاحية والسلع الحرفية التقليدية على حساب المناطق الأخرى التي كانت سابقاً تعتبر محطات مرور للمسافرين من غرب البلاد إلى شرقها عبر الطريق الوطني الذي كان يجلب

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

محل الطريق السيار (ش - غ) سابقا حيث قام العديد من ممارسي النشاط التجاري والحرفي خاصة منهم أصحاب المطاعم والمقاهي إلى غلق محلاتهم وتغيير نشاطهم.

كما يعد مشروع الطريق السيار شرق غرب مشروع إستراتيجي بالنسبة للتجارة المغاربية في حالة تفعيل دور إتحاد المغرب العربي كونه يعد حلقة وصل بين دول المغرب العربي شمالا وهوما ما نشأته تخفيض تكاليف الشحن للنقل البري في مجال التجارة الدولية بين مختلف دول المنطقة، وهذا ما يجعل للمشروع بعد مغاري، قاري ومتوسطي، والشكل التالي يوضح لنا مكانة الطريق السيار شرق غرب ضمن المنطقة الأورومتوسطية.

شكل رقم (3-18): خريطة شبكة الطرق للمنطقة الأورومتوسطية



source: Euro Mediterranean Transport Project infrastructure Network, Euro Commission.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

خاتمة الفصل التطبيقي:

من خلال محتوى هذا الفصل التطبيقي الذي حاولنا فيه الكشف عن أهم الدوافع والدواعي التي أدت إلى التفكير في تجسيد طريق سيار يخترق الجهة الشمالية من الوطن، بالإضافة إلى مختلف دراسات الجدوى الاقتصادية والمالية التي ساهمت في إختيار وتبني المشروع وتمويل عمومي، فقبل بداية تنفيذ مشروع الطريق السيار شرق غرب الذي كان يعتبر **حلمًا وطموحًا** كبيرًا للجزائر نتيجة الآثار والمزايا العديدة المنتظرة منه في دفع عجلة التنمية في مختلف قطاعات ومجالات النشاط الاقتصادي.

وبعد بداية الإنجاز وإستلام أغلبية مقاطع الطريق السيار (ش- غ) بالرغم من التجاوز الكبير في آجال وتكاليف الإنجاز تحول هذا الحلم إلى **كابوس** حقيقي حتى شبهه البعض بمشروع ميترو الجزائر الذي تعد الخطوات الأولى لبداية إنجازه في السنوات الأولى من الثمانينات ولم تسلم جميع مقاطعه لحد الآن مع تضاعف تكاليفه لمستويات قياسية، وتحول الطموح إلى **تشاؤم** بفضل الإنزلاقات والإنهيارات العديدة التي تعرفها مقاطع الطريق التي لم يمضي على إستغلالها سوى بضع سنوات قليلة وحتى أشهر في بعض المقاطع، وما نتج من تكاليف باهضة لإعادة ترميمها وصيانتها على الرغم من أن وزارة الأشغال العمومية ترجع تحمل تكاليف إعادة الأشغال إلى الشركات المعنية بالإنجاز وفق ما تقتضيه الأعراف الدولية وقانون الصفقات العمومية الجزائري.

وعليه يمكن إستخلاص النقاط التالية من هذا الفصل التطبيقي:

- تعد مشاريع الطرق السريعة من المشاريع القابلة للقياس الكمي في ظل إستغلالها في معظم الدول بمقابل نقدي لضمان توفير موارد تستغل في الصيانة وخلق طرق مماثلة أخرى.
- إن بقاء مشروع الطريق السيار شرق غرب في انشغالات مختلف السلطات العمومية على مدار حوالي 30 سنة أين لم تتعدى نسبة الإنجاز فيه 10% إلى الأوضاع السياسية والاقتصادية التي عرفتها الجزائر خلال هذه الفترة خاصة فترة نهاية الثمانينات التي تميزت بإنهيار أسعار النفط إلى مستويات قياسية ولجوء الجزائر للإقتراض الخارجي، كما أن سنوات العشرية السوداء كان لها نصيبها في تأخير المشروع كون مسار الطريق يمر على مناطق كانت تفتقر كليًا للأمن.
- لقد تم إخضاع الطريق السيار (ش- غ) إلى معايير تقييم "**الربحية الاقتصادية**" و"**الربحية المالية**"، فالأولى فتقوم على أساس المنفعة والمصلحة العامة للأفراد، ومدى مساهمة المشروع في تحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة مع الأخذ بعين الإعتبار جميع التكاليف والآثار الاقتصادية للمشروع ومقارنتها بجميع المنافع المتوقعة منه. أما الثانية فتقوم على أساس قياس التدفقات النقدية المخصومة من التكاليف مع الأخذ بعين الإعتبار العمر الاقتصادي للمشروع بإستعمال بعض المعايير البسيطة لتحليل الربحية التجارية للمشروع كمعدل المردودية والقيمة الصافية للمشروع، مع إعطاء أهمية كبرى لجانب المردودية الاقتصادية للمشروع.
- إن إستغلال الطريق السيار (ش- غ) بمقابل مالي من شأنه توفير مداخيل هامة للوكالة الوطنية لتسيير الطرق السريعة تستغل في الصيانة وفي مشاريع طرق أخرى مستقبلاً وبالتالي تخفيف العبء المالي عن الميزانية العامة للدولة في ظل تمتع الوكالة بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي.

الفصل الثالث: دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب

- أعطى الطريق السيار (ش- غ) دفعا قويا لحركة التجارة نتيجة ربطه بمختلف المطارات والموانئ شمالا وما وفر عنصر السرعة واختصار المسافات لتقريب الأسواق، بالإضافة إلى فك العزلة عن عن العديد من القرى والمدن وتنشيط السياحة الداخلية.
- يعتبر الطريق السيار (ش- غ) طريقا إستراتيجيا لمنطقة المغرب العربي وشمال إفريقيا نظرا لإمتداد طوله بحوالي 1216 كلم وتوسطه لبلدان المغرب العربي فهو حلقة وصل بين المغرب الأقصى وبلدان شمال إفريقيا في حالة ما إذا تم فتح الحدود وتجاوز الخلافات السياسية لصالح المصالح الاقتصادية، كما أن ضخامة المشروع ساهمت في خلق عشرات الآلاف من مناصب الشغل.
- إن التأخر في آجال تسليم المشروع كاملا وإرتفاع تكاليفه الحقيقية مقارنة بالتكاليف المعيارية أدى إلى الإخلال بدراسة الجدوى الاقتصادية والمالية للمشروع، مما يؤدي إلى ضرورة إعادة النظر في التقييم الإقتصادي والمالي للمشروع خاصة في مجال الربحية التجارية للمشروع، والإسراع في إكمال المقاطع المتبقية لتجنب زيادة الآثار السلبية لإرتفاع تكاليف المشروع على ربحيته التجارية.
- عدم إحترام المعايير العلمية التقنية في مجال إنجاز الطريق السيار (ش- غ) من طرف الشركات المعنية في ظل ضعف الرقابة والمتابعة الوطنية والأجنبية خلف عدة إنزلاقات وإمهيارات ساهمت في تضاعف كلفة المشروع، حيث تضاعفت كلفة من المشروع من حوالي 07 مليار دولار يوم توقيع الصفقة لتصل إلى حوالي 11 مليار دولار حاليا و13 مليار دولار بكامل تجهيزات الطريق، وهناك إحتمال لتجاوز هذا الرقم في ظل إرتفاع تكاليف إعادة أشغال الإنبيارات والإنزلاقات.
- إن فتح المجال لمكاتب الدراسة والمراقبة والمتابعة التقنية الأجنبية قد يفتح المجال لهذه المكاتب للمحاباة والرشوة مع الشركات الأجنبية الأخرى المكلفة بالتنفيذ في ظل غياب روح المواطنة لهذه المكاتب الأجنبية من جهة، وضعف الرقابة والمتابعة التقنية الموازية من طرف وزارة الأشغال العمومية.
- إن إقام العدالة في ملف الطريق السيار (ش- غ) وإخضاع عدد من إطارات وزارة الأشغال العمومية للتحقيق من شأنه أن يكشف مستقبلا عن ملفات فساد ثقيلة تساهم في معرفة من يتحمل المسؤولية الكاملة حول ظروف إرتفاع تكاليف المشروع إلى مستويات قياسية، في ظل نقص الشفافية التي تسير بها جميع المشاريع العمومية الكبرى في الجزائر.

الخاتمة العامة

النتائج
التوصيات

الخاتمة العامة:

من خلال بحثنا هذا "إختيار المشاريع العمومية" والذي إشتمل على ثلاثة فصول وبعد التطرق في الفصل الأول إلى مختلف المفاهيم النظرية والمبادئ الأساسية للمشاريع العمومية، والأسس والمعايير العلمية الحديثة المستعملة في عملية تقييم وإختيار المشاريع بأنواعها (المشاريع الإستثمارية ومشاريع البنية التحتية) في الفصل الأول، لاحظنا أن البحث في أساليب وطرق تقييم المشاريع ذات الطابع الغير قابل للقياس الكمي من ناحية المردودية كالصحة والتعليم والأمن، وغيرهم من المشاريع الإجتماعية لا يزال بعيدا كل البعد عن تطور أساليب ومعايير تقييم المشاريع الإستثمارية ذات المردود القابل للقياس الكمي في ظل هيمنة النظام الليبرالي الحر وتغير دور الدولة.

أما في الفصل الثاني فتعرضنا إلى مختلف أنواع المشاريع العمومية في الجزائر خاصة منها المشاريع والإستثمارات المدرجة في ميزانية التجهيز العمومي في ظل توجه الدولة نحو الإستثمار في الهياكل والبنى القاعدية وإهمال الإستثمار في المجال الصناعي وهو ما يفسر نقص حجم الإستثمارات العمومية في المجال الصناعي، أما فيما يتعلق بمدى صحة الفرضيات فقد توصلنا إلى عدم صحة الفرضية الأولى والمتمثلة في:

✓ تخضع عملية تقييم وإختيار المشاريع العمومية في الجزائر لمختلف المعايير و الأساليب العلمية الحديثة مع الأخذ بعين الإعتبار حاجات وأولويات أفراد المجتمع في ظل تعدد البدائل، ومحدودية الموارد المالية.

ومن خلال تتبع مختلف الخطوات والمراحل التي تمر بها المشاريع العمومية في الجزائر بداية من التحضير والدراسة، التقييم والإختيار، وأخيرا التنفيذ لاحظنا أن هناك نقص في كفاءة وفعالية هذه المشاريع و هذا ما يتجلى واضحا من خلال عملية التقييم المستمر لتكاليف الإنجاز والتجهيز المتزايدة باستمرار نتيجة عدم الأخذ بعين الإعتبار التضخم وضعف التقدير، بالإضافة إلى التأخر في إستلام المشروع، وهو ما يبين حجم إتساع الفجوة بين مختلف الدراسات القبلية للمشروع والواقع الميداني، وهو ما حال دون تحقيق الأهداف المسطرة بالنسبة المرجوة على الرغم من حجم الأموال الضخمة التي رصدت لها منذ بداية الألفية الثالثة، والتي قيل بشأنها الكثير خاصة فيما يخص إنتشار الفساد في مجال الصفقات العمومية على أعلى المستويات، وبناء على هذا يمكن القول أن الفرضية الأولى خاطئة.

أما فيما يخص الفرضية الثانية، والمتمثلة في:

✓ تقتصر عملية تقييم وإختيار المشاريع العمومية في الجزائر على بعض معايير التحليل الربحي بالنسبة للمشاريع العمومية ذات الطابع الإستثماري، أما بالنسبة للمشاريع الإجتماعية فالإختيار يكون نتيجة للقرارات الإدارية والسياسية التي تفتقر لأسس ومعايير التقييم العلمية المعروفة.

الخاتمة العامة

وإستنادا إلى ما تم التعرض له في الفصل الثاني من خلال تقسيم مختلف أنواع المشاريع العمومية في الجزائر إلى مشاريع إستثمارية ذات طابع صناعي ومشاريع إجتماعية مدعمة للبنية التحتية من مختلف الهياكل القاعدية توصلنا إلى أنه يتم إختيار المشاريع العمومية ذات الطابع الإستثماري بالاعتماد على مجموعة من المعايير والأساليب العلمية البسيطة كعيار القيمة الصافية الحالية ومعيار معدل المدودية... إلخ، لكن مع إهمال الأخذ بعين الإعتبار بعض المؤشرات المؤثرة على التكاليف الحقيقية للمشروع كعدم إستخدام الأسعار الحقيقية وإهمال عامل التضخم خلال فترة الدراسة.

أما فيما يخص المشاريع العمومية المدرجة في ميزانية التجهيز والإستثمار العمومي فتقييمها وإختيارها يتم وفق غالبا وفق قرارات إدارية وسياسية وبعض مؤشرات التنمية البشرية البسيطة التي تفتقر للرؤية الإقتصادية، فغالبا ما يكون إختيار هذا النوع من المشاريع هدفه إسكات المطالب والحركات الشعبية المتزايدة والمطالبة بتحسين الأوضاع الإجتماعية والإقتصادية خاصة في ظل الظروف الراهنة التي تمر بها المنطقة العربية، وهو ما يعرف حاليا في الأوساط الجزائرية بـ " سياسة الحلول المؤقتة " أو " سياسة البريكولاج " التي تنتهجها الحكومة لكسب رضا المواطن البسيط، وعليه يمكن القول أن الفرضية الثانية صحيحة على الرغم من شروع وزارة المالية في سلسلة من الإصلاحات، أهمها إنشاء هيئة مركزية تعنى بتقييم المشاريع العمومية مند سنة 2004 (الصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية سنة 2004) إلا أنه لم تستطع مسايرة حجم المشاريع العمومية الضخمة خلال هذه الفترة مما جعلتها تكتفي بالمتابعة وتقديم الإرشادات حيث قام الصندوق بإنشاء " دليل حول تسيير كبريات المشاريع الخاصة بالمنشآت الإقتصادية والإجتماعية " سنة 2010. لإعطاء دور مهم والزامي لدراسات الجدوى قبل الشروع في المشروع.

أما فيما يخص إشكالية البحث والتي تمحورت من خلال التساؤل التالي:

كيف يمكن تفعيل إختيار وتجسيد المشاريع العمومية في الجزائر؟

فقد كانت الإجابة عليها بعد التطرق إلى واقع إختيار وتجسيد المشاريع العمومية في الجزائر من خلال التعرض إلى مختلف الجهود والإصلاحات التي تقوم بها وزارة المالية لزيادة فعالية وكفاءة نفقات التجهيز والإستثمار، وذلك عن طريق ربط البرامج بالأهداف مع إعطاء دور أكبر للصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية، وإلزام مختلف هيئات ومؤسسات القطاع العام بالعمل وفق دليل الصندوق في مجال دراسات الجدوى قبل انطلاق أي مشروع.

لقد كان الهدف من هذه الدراسة بصفة عامة هو تحديد مختلف الأساليب والمنهج العلمية الحديثة المستعملة في تقييم وإختيار المشاريع العمومية مع إبراز مدى إستعمالها في تقييم وإختيار المشاريع العمومية في الجزائر، وبعد التعرض إلى مشروع الطريق السيار شرق غرب كمشروع إستراتيجي ذو بعد إقتصادي، خلص البحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات نذكرها فيما يلي:

الخاتمة العامة

النتائج:

1- يتم تقييم واختيار المشاريع العمومية بحسب الطبيعة الاقتصادية للمشروع، فالمشاريع العمومية ذات الطابع الإستثماري يتم تقييمها واختيارها وفق الأساليب والمعايير العلمية التي يركز عليها التحليل الكمي للتكاليف والعوائد (معايير تحقيق الربحية المالية)، شأنها شأن مشاريع القطاع الخاص، لكن مع الأخذ بعين الإعتبار معايير تحقيق الربحية القومية (الوطنية).

أما بالنسبة لمشاريع البنية التحتية فيتم تقييمها واختيارها وفق معيار تحقيق أقصى منفعة عامة بأقل التكاليف الممكنة بالإضافة إلى مختلف معايير تحليل الربحية القومية مع الأخذ بعين الإعتبار زيادة الطلب على الحاجات الأساسية مستقبلا، ووفق أسعار الظل التي يتم تحديدها وفق معايير معينة بحيث تعكس الكلفة الحقيقية والندرة النسبية لعناصر الإنتاج.

2- إن ظهور عوائد المشاريع العمومية ذات الطابع الإجتماعي في شكل غير قابل للقياس الكمي، وعدم قابلية منتجاتها للمتاجرة الدولية كمشاريع التربية والتعليم مثلا زاد من تعقيد وصعوبة تحليل عوائد هذا النوع من المشاريع على الرغم من تأثيرها على مختلف الأنشطة الاقتصادية، لذا غالبا ما يتم تحليل عوائد هذا النوع من المشاريع وفق مدى فعالية النفقة العمومية في ظل معيار تحقيق أقصى منفعة عامة بأقل التكاليف الممكنة.

3- إن تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية لا يتوقف على حجم الموارد المالية المتاحة بقدر ما يتوقف على كيفية التخصيص الأمثل لهذه الموارد بما يتفق مع تحقيق مبادئ الكفاءة والفعالية الاقتصادية للإنفاق العمومي، وهنا تظهر أهمية التقييم العلمي للمشاريع العمومية لضمان الإستخدام الأمثل للموارد المالية بهدف ترشيد الخيارات المالية.

4- يهدف التقييم المالي للمشاريع من خلال أسلوب تحليل المنافع والتكاليف إلى معرفة النتيجة المالية الصافية للمشروع (الربح أو الخسارة) وفق الأسعار السائدة في السوق مع الأخذ بعين الإعتبار الآثار النقدية المباشرة فقط، أما بالنسبة للتقييم الإقتصادي للمنافع والتكاليف فهو يهدف إلى دراسة المنافع والتكاليف من وجهة نظر المجتمع ككل بغض النظر عن النتيجة المباشرة للمشروع ووفق الأسعار المعدلة ومعدل الخصم الإجتماعي مع الأخذ بعين الإعتبار الآثار المباشرة والغير مباشرة، فالتقييم الإقتصادي يهدف إلى قياس مدى مساهمة المشروع في تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

5- عملت المناهج الدولية في تقييم المشاريع على إيجاد السبل والطرق في تقييم ودراسة المشاريع في الدول النامية ومنها الجزائر بما لا يتماشى مع خصائص وظروف هذه الدول، كون هذه الدول تفتقر إلى البيانات والمعلومات الدقيقة التي تعتبر القاعدة الأساسية في عملية التقييم وفق هذه المناهج، بالإضافة إلى إفتقار هذه الدول إلى المختصين والتقنيين ذوي المهارات العالية في مجال دراسات جدوى المشاريع.

الخاتمة العامة

6- تتسم المشاريع العمومية في الجزائر بالضعف الكبير في التسيير على جميع المستويات، والذي لا يتناسب مع حجم الجهود والأموال الضخمة المخصصة لها سواء من خلال ميزانية التجهيز العمومي أو من خلال حسابات التخصيص الخاص، وهذا ما يظهر جليا من خلال الزيادة في المخصصات المالية لها عن طريق عمليات إعادة التقييم المتكررة للتكاليف بالإضافة إلى التأخر الكبير في الإنجاز، ومن بين أهم أسباب التي تحول دون أداء المشاريع العمومية لأهدافها المسطرة ما يلي:

✓ هيمنة القرارات السياسية والإرتجالية على القرارات الاقتصادية المدروسة في غالب الأحيان بهدف إمتصاص غضب الشارع أو بهدف مصالح سياسية أخرى، أدى إلى إقامة مشاريع عمومية على الرغم من إنخفاض مردوديتها المالية.

✓ ضعف وعدم إعطاء أهمية كبرى لمرحلة دراسات الجدوى نتيجة لمحدودية قدرات مكاتب الدراسات الوطنية، بالإضافة إلى ضعف المستوى العلمي والتكويني لموظفي القطاع العام خاصة منهم صانعي القرار على المستوى المحلي، كما أن مرحلة الدراسات أو التحضير أو تنفيذ المشاريع غالبا ما تصاحبه العديد من المظاهر السلبية كإهمال واللامبالاة والإجراءات البيروقراطية، والرشوة والمحاباة خاصة في مجال الصفقات العمومية وهذا ما جعلها مجالا حصباء لانتشار الفساد بكل أشكاله وعلى أعلى المستويات.

✓ غياب ونقص التنسيق والإنسجام بين مختلف الجهات والهيئات الرسمية، بالإضافة إلى نقص المعلومات والبيانات الإحصائية كثيرا ما أدى إلى تداخل المشاريع العمومية مع بعضها البعض، وهذا ما يظهر من خلال مشاريع تعبيد الطرقات وإعادة تهيئة الأرصفة بحيث نلاحظ أنه بمجرد إنتهاء الأشغال من الإدارة المعنية سرعان ما يظهر مشروع آخر بحفر وإعادة تهيئة قنوات المياه والصرف الصحي من هيئة أخرى مما يؤثر على فعالية المشروع الأول في تحسين المظهر العام للمدينة.

✓ عدم مسايرة واستيعاب الإمكانيات والقدرات المحلية في مجال البناء والإنجاز (المقاولات ومختلف مؤسسات البناء والإنجاز) لحجم الإستثمارات العمومية الضخمة منذ مطلع الألفية الثالثة أدى إلى تأخر انطلاق العديد من المشاريع نتيجة عدم جدوى المناقصات الوطنية في العديد من المرات بالإضافة إلى تكدس أوراق المشاريع على مختلف الإدارات المعنية وتأخر آجال التسليم.

✓ الإعتماد على مكاتب الدراسات والمتابعة المتواضعة والمحدودة للقطاع الخاص وضعف الرقابة للقطاع العام أدى إلى عدم مراعاة الجهة المكلفة بالإنجاز لمعايير الجودة والإتقان وكذا المواصفات التقنية للمشروع، وهذا ما يظهر في حجم الفجوة الكبيرة بين التكاليف المعيارية المتوقعة وتكاليف الإنجاز الحقيقية بالإضافة إلى العيوب التقنية المصاحبة للمشروع خلال السنوات الأولى فقط من إستغلاله، كما أن قيام مكاتب وشركات الدراسات الأجنبية بعقود وصفقات إعداد الدراسات بعيدا عن أعين وأنظار الجهات الرقابية جعلها تخدم مصالح الدول التابعة لها من خلال العمل على تحويل أكبر قدر من العملة الصعبة نحو الخارج، كما أن إستمرار "سياسة المفتاح باليد" في مجال الإنجاز خاصة منها المشاريع ذات

الخاتمة العامة

الطابع الصناعي والتي تتطلب تكنولوجيا عالية وضع البلاد في موقع أقل ما يقال عنه أنه موقع التبعية لتكنولوجيا الدول المتقدمة.

✓ إن تعدد وضخامة حجم المشاريع العمومية بأنواعها (المخططات القطاعية الممركزة، المخططات القطاعية الغير ممركرة والمخططات البلدية للتنمية)، وإفئقارها للأسس العلمية في مجال التخطيط والدراسة أدى إلى عدم استطاعة القدرات الوطنية في مجال الدراسات والبناء إلى متابعة ومسايرة كل مرحلة من مراحل تنفيذ هذه المشاريع، وهو ما نتج عنه إرتفاع تكاليفها وتضاعفها من مرحلة لأخرى.

ومن خلال دراسة حالة مشروع الطريق السيار شرق غرب لاحظنا أن إنجاز المشروع أسند لشركات أجنبية (صينية ويابانية)، وهذا راجع لعدم وجود شركات وطنية مؤهلة لإنجاز هذا النوع من المشاريع، كما لاحظنا خلال دراستنا لحالة الطريق السيار أن جل الإهتمام في مرحلة دراسة جدوى المشروع إنصب على جانب الربحية المالية للمشروع في ظل الحديث عن إستغلال الطريق بمقابل نقدي مع إهمال نوعا ما الجانب التقني للأشغال خلال مرحلة الدراسة على الرغم من تنوع ووعورة التضاريس الجزائرية في الشمال، وهو ما كشفته السنوات الأولى فقط خلال إستغلال المشروع الذي يعرف العديد من التشققات الأرضية وبعض الإهيارات على جوانب الطريق نتج عنه تأخر كبير في الإنجاز وزيادة تكاليفه إلى مستويات قياسية أعلى عما هو متعارف عليه عالميا.

وعلى الرغم من المزايا التي حققها المشروع في مختلف القطاعات خاصة قطاع النقل والتجارة رغم عدم إنتهاء الأشغال به، إلا أن ملفات الفساد التي تفجرت عنه والتي تورط فيها إطارات سامية من وزارة الأشغال العمومية لازلت العدالة لم تفصل فيها إلى يومنا هذا، غير من المفهوم الذي كان سائدا سابقا من مشروع القرن إلى فضيحة القرن التي تضاف إلى سلسلة قضايا وفضائح الفساد الكبرى في الجزائر على غرار مجمع الخليفة وشركة سوناطراك النفطية.

الخاتمة العامة

التوصيات:

- 1- الإنتقال من الأسلوب التقليدي في إعداد الميزانية العامة من ميزانية الوسائل إلى الأسلوب الحديث بالاعتماد على ميزانية البرامج الموجهة بالنتائج لضمان ربط الخطط بالأهداف المسطرة مع إستعمال مؤشرات القياس وتعزيز الشفافية وتفعيل دور الرقابة عن طريق المسائلة خاصة في حسابات التخصيص الخاص التي تتسم بالغموض مقارنة بميزانية التجهيز العمومي بهدف ضمان التخصيص الأمثل للموارد وترشيد الخيارات المالية.
- 2- إعادة النظر في طريقة تخطيط وتحضير المشاريع العمومية على المدى المتوسط والبعيد من خلال إعادة حصر أولويات المجتمع بما يحقق التنمية الإقتصادية والإجتماعية بعيدا عن سياسة الحلول الظرفية والغير مدروسة لإحتواء الحركات الشعبية المطالبة بتحسين الأوضاع.
- 3- إعطاء دور أكبر لدراسات الجدوى الإقتصادية وأثرها على البيئة والسكان وفق المعايير العلمية الحديثة مع تحديد البدائل المختلفة قبل البدء في إنجاز المشروع، وذلك من خلال سهر الجهات المعنية على إلزامية تطبيق دليل المشاريع الكبرى للمنشآت الإقتصادية والإجتماعية الذي تم إطلاقه من طرف الصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية في جانفي 2010 تحت وصاية وزارة المالية الجزائرية.
- 4- خلق هيئات عمومية على المستوى الجهوي أو المحلي تابعة للصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية بهدف ضمان متابعة فعالة للدراسات القبلية للمشاريع عن طريق تخفيف الضغط وتكدس الملفات على المستوى المقر المركزي للصندوق في العاصمة خاصة في ظل الحجم الكبير للمشاريع العمومية في مختلف القطاعات الإقتصادية والإجتماعية.
- 5- زيادة قدرات الإنجاز الوطنية ورفع مستوى أداءها لإحتواء مخصصات البرامج الإستثمارية الضخمة التي تقرها الحكومة، وذلك بهدف تفضي اللجوء إلى شركات ومقاولات البناء الأجنبية، وبالتالي الحد من نزيف العملة الصعبة للخارج وزيادة نسبة تشغيل اليد العاملة المحلية وتكوينها بما يتناسب ومعايير الإنجاز الدولية.
- 6- العمل على الوصول إلى التخصيص الأمثل للإستثمارات العمومية عن طريق إعداد خطة عامة بأهدافها ومعايير أداءها ومؤشرات قياسها بما يتماشى والسياسة الإقتصادية المسطرة مع خلق توازن بين مختلف القطاعات الإقتصادية والأقاليم الجغرافية.
- 7- زيادة حجم المشاريع العمومية في القطاع الزراعي والصناعي خارج قطاع المحروقات في ظل محدودية الإستثمار الأجنبي في هذين القطاعين كبديل إستخلافي للثروة البترولية والتخفيف من حدة التبعية للخارج وتقليص فاتورة الواردات التي جعلت الجزائر مفرغة لمختلف السلع والمواد خاصة الصينية منها.

الخاتمة العامة

8- إصلاح الإدارة ورفع مستوى أداء الموظفين باعتبارها سلطة تنفيذية مكلفة بإعداد وتنفيذ المشاريع العمومية والرقابة عليها عن طريق وضع معايير الكفاءة والضمير المهني في شغل المناصب العليا لمختلف الهيئات والمؤسسات العمومية المؤثرة على القرار بدل المحسوبية والرشوة، ومحاربة كل أشكال الفساد.

9- تفعيل دور أجهزة الرقابة والعمل على تعزيز الشفافية خاصة في جانب حسابات التخصيص الخاص التي تعرف غموضا حول تسيير مخصصاتها المالية مقارنة بمخصصات ميزانية التجهيز والإستثمار العمومي، بالإضافة إلى الحرص على ضمان النزاهة الكاملة في مجال الصفقات العمومية التي تعتبر الأداة الرئيسية لتنفيذ المشاريع العمومية.

10- العمل على تنويع مصادر الإيرادات لتفادي تأثير الجباية البترولية على تمويل تنفيذ المشاريع العمومية في حالة إنخفاض أو انهيار أسعار المحروقات في الأسواق العالمية.

و في الأخير و بصفة عامة يمكن القول أنه على الرغم من الأهمية الكبرى لموضوع تقييم وإختيار المشاريع العمومية خاصة التقييم الإقتصادي منه من أجل ضمان الإستخدام الأمثل للموارد الإقتصادية بما يتماشى ومبدأ العقلانية والرشادة في تسيير المال العام للدولة، إلا أن هذا الموضوع لم يأخذ نصيبه الكافي من البحوث والدراسات مقارنة بموضوع مشاريع القطاع الخاص التي تتركز على التقييم المالي لضمان الربحية المالية للمشروع، وهذا راجع إلى سيادة وهيمنة أفكار النظام الليبرالي الذي قلص من دور الدولة وعمل على تشجيع القطاع الخاص الذي يسعى إلى تحقيق أقصى ربح ممكن وبأقل التكاليف مع الأخذ بعين الإعتبار عنصر الوقت هذا من جهة، ومن جهة أخرى إلى عدم رغبة أطراف القطاع العام إلى تحمل أعباء وتكاليف إضافية الناتجة عن هذه الدراسات، وهذا ما سيفتح المجال واسعا في المستقبل للمختصين في البحث والدراسة في هذا الجانب خاصة مع تغير وزيادة دور الدولة في الحياة الإقتصادية والإجتماعية منذ الأزمة المالية العالمية 2007.

المصادر و المراجع

1- الكتب

2- الرسائل و المذكرات الجامعية

3- الملتقيات، الندوات، التقارير و المجلات

4- القوانين و التشريعات

5- المواقع الإلكترونية.

المراجع و المصادر

المراجع و المصادر

1- الكتب:

أولاً: باللغة العربية:

- 1- إعادعي حمود قيسي، **الوجيز في القانون الإداري**، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، سنة 1998.
- 2 - المرسي السيد حجازي، **إقتصاديات المشروعات العامة، النظرية والتطبيق، جدوى المشروعات وتسعير منتجاتها وخصخصتها**، دار الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2004.
- 3- المرسي السيد حجازي، **إقتصاديات المشروعات العامة، النظرية والتطبيق، جدوى المشروعات وتسعير منتجاتها وخصخصتها**، دار الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2004.
- 4- إلياس بن سامي، يوسف قريشي، **التسيير المالي**، دار النشر و التوزيع للمطبوعات الجامعة الجزائرية، الطبعة الأولى 2006.
- 5- أمين السيد أحمد لطفي، **دراسة جدوى المشروعات**، دار الجامعة الإسكندرية، مصر، 2005.
- 6- بيان هاني حرب، **مبادئ التسويق**، الطبعة الأولى، دار الوراثة للنشر، الأردن 1999.
- 7- جلال أمين، **مستقبل التخطيط في الأقطار العربية**، منشورات المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 1993.
- 8- جمال بن دعاس، تقديم جمال بن عمارة، **السياسة النقدية في النظامين الإسلامي و الوضعي**، دار الخلدونية، الطبعة الأولى، 2007.
- 9- جمال داود سليمان، طاهر فاضل حسون، **التخطيط الإقتصادي**، بيت الحكمة، بغداد.
- 10- حامد عبد المجيد دراز و المرسي السيد حجازي، **مبادئ الإقتصاد العام**، الدار الجامعة، الإسكندرية، 1998.
- 11- حامد عبد المجيد، **مبادئ المالية العامة**، مركز الإسكندرية للكتاب، 2000.
- 12- حسين سلوم، **المالية العامة القانون المالي و الضريبي**، بيروت، دار الفكر اللبناني، 1990.

المراجع و المصادر

- 13- حسين عمر، مبادئ التخطيط الإقتصادي والتخطيط التأشيرى فى نظام الإقتصاد الحر، دار الفكر العربى، القاهرة 1998.
- 14- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1995.
- 15- حسين مصطفى هلالى، الجدوى الإقتصادية للمشروعات الإستثمارية، مكتبة جامعة عين الشمس، القاهرة، مصر، 1997.
- 16- حميد قبيلات، القانون الإدارى، الجزء الأول، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، سنة 2008.
- 17- خلف حسين على الدليمى، تخطيط الخدمات المجتمعية و البنية التحتية، أسس، معايير، تقنيات، دار صفاء للنشر و التوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2009.
- 18- ريتشارد موسجرىف و بيجى موسجرىف، ترجمة محمد حمدي السباخى، مراجعة كامل سلمان العانى، تقديم سلطان محمد السلطان، المالية العامة فى النظرية و التطبيق، دار المريح للنشر، المملكة العربية السعودية.
- 19- سعد زكى نصار، التقييم المالى و الإقتصادى و الإجتماعى للمشروعات، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1995.
- 20- سعد طه علام، دراسات الجدوى و تقييم المشروعات، دار طيبة، القاهرة، 2003.
- 21- سعيد عبد العزيز عثمان، إقتصاديات الخدمات و المشاريع العامة، دراسة نظرية - تطبيقية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2000 .
- 22- سمير محمد عبد العزيز، دراسات الجدوى الإقتصادية و تقييم المشروعات، مكتبة الإشعاع للطباعة و النشر، الإسكندرية، مصر، 1997.
- 23- سمير محمد عبد العزيز، دراسات الجدوى الإقتصادية و تقييم المشروعات، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1994.
- 24- سيد الهوارى، الإستثمار- الموسوعة العلمية و العملية للبنوك الإسلامية، ج6، مؤسسة الملك الخيرية، 1986.

المراجع و المصادر

- 25- سيد محمد الهواري، الإستثمار و التمويل طويل الأجل، مكتبة عين الشمس، القاهرة، 1978.
- 26- صلاح الدين حسن السيسي، دراسة الجدوى و تقييم المشروعات بين النظرية و التطبيق، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، 2003.
- 27- ضياء مجيد الموسوي، الإقتصاد النقدي: قواعد- نظم نظريات- سياسات- مؤسسات نقدية، مطبعة النخلة، دار الفكر، الجزائر.
- 28- طارق الحاج، علم الإقتصاد و نظرياته، دار صنعاء، عمان، 1998.
- 30- عادل أحمد حشيش و أسامة محمد الفولي، أساسيات الإقتصاد الدولي، دار الجامعة الجديدة للطباعة والنشر، الإسكندرية، 1998.
- 31- عبد الحميد عبد المطلب، دراسة الجدوى الإقتصادية لإتخاذ القرارات الإستثمارية، الدار الجامعية، مصر، 2003.
- 32- عبد الستار محمد علي، محسن حرفش السيد، تقييم المشاريع الصناعية، ديوان الكتب للطباعة و النشر، جامعة الموصل، 1987.
- 33- عبد العزيز مصطفى عبد الكريم، دراسة الجدوى و تقييم المشروعات، دار الحامد للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى 2004.
- 34- عبد الغفار حنفي، الإدارة المالية مدخل إتخاذ القرارات، مكتبة و مطبعة الإشعاع الفنية، مصر، 2002.
- 35- عبد الغفار حنفي، رسمية قرياقص، أساسيات الإستثمار و التمويل، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2004.
- 36- عبد القادر دياب، تقييم المشروعات الزراعية، معهد التخطيط القومي، القاهرة، مذكرة داخلية رقم 617، يونيو 1978.
- 37- عبد القادر محمد عبد القادر عطية، دراسات الجدوى الإقتصادية و الإجتماعية مع مشروعات BOT ، الدار الجامعية الإسكندرية، 2006.
- 38- عبد القادر محمد عبد القادر عطية، دراسات الجدوى التجارية و الإقتصادية و الإجتماعية مع مشروعات BOT، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006.

المراجع و المصادر

- 39- عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، دراسة تحليلية و تقييمية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- 40- عبد المجيد قدي، مدخل للسياسات الاقتصادية الكلية " دراسة تحليلية و تقييمية"، ديوان المطبوعات الجامعية، 2003.
- 41- عبد المطلب عبد الحميد، دراسات الجدوى الاقتصادية و إتخاذ قرارات الإستثمارات، الدار الجامعية الإسكندرية، 2000.
- 42- عبد المنعم محمد مبارك و محمود يونس، إقتصاديات النقود و الصيرفة و التجارة الدولية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1996.
- 43- عبد الناصر رويسات، مبادئ الإقتصاد الجزئي، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- 44- عبد الهادي سويفي، أساسيات التنمية و التخطيط الإقتصادي، القاهرة، مصر 2008.
- 45- عرفان تقي الحسيني، التمويل الدولي، دار مجدلاوي للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 1999.
- 46- عزمي مصطفى علي، دليل دراسة الجدوى الفنية و الاقتصادية، بيمكو للنشر و التوزيع، مصر، 1990.
- 47- عقيل جاسم عبد الله، تقييم المشروعات إيطار نظري و تطبيقي، مؤسسة طيبة للنشر و التوزيع، القاهرة، مصر، 2002.
- 48- علي خليفة الكوري، دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية، مدخل إلى دراسة كفاءة المشروعات العامة في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنظف، سلسلة عالم المعرفة، المجلس الوطني للثقافة و الفنون و الأداب، الكويت، العدد 42، سنة 1990.
- 49- عمرو محي الدين، التخلف و التنمية، دار النهضة العربية، بيروت، 1970.
- 50- فوزي عطوي، المالية العامة (النظم النظرية، موازنة الدولة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003.
- 51- قاسم ناجي حمداني، أسس إعداد دراسات الجدوى و تقييم المشروعات، مدخل نظري و تطبيقي، الجزء الأول، دار المناهج للنشر و التوزيع، الأردن، 2008.

المراجع و المصادر

- 52- قاسم ناجي حمدي، دراسات الجدوى و تقييم المشروعات - الجوانب المالية و الاقتصادية و الاجتماعية، الجزء الثاني، دار المناهج، الأردن، طبعة 2000.
- 53- كاظم جاسم العيساوي، دراسات الجدوى الاقتصادية و تقييم المشروعات، دار المناهج للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2002.
- 54- كاظم جاسم العيساوي، دراسات الجدوى الاقتصادية و تقييم المشروعات، دار المناهج للنشر و التوزيع، الأردن، 2001.
- 55- لبيب شقير، تاريخ الفكر الاقتصادي، مطابع نهضة مصر، القاهرة، سنة 1988.
- 56- مالكوم جيلز (و آخرون)، إقتصاديات التنمية، ترجمة طه عبد الله منصور و عبد العظيم محمد مصطفى، مراجعة محمد إبراهيم منصور، تقديم سلطان محمد السلطان، الرياض، دار المريخ للنشر، 1995.
- 57- مجدي محمود شهاب، الإقتصاد المالي (نظرية مالية الدولة، السياسات المالية للنظام الرأسمالي)، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 1999.
- 58- مجيد مسعود، التخطيط للتقدم الإقتصادي و الإجتماعي، سلسلة عالم المعرفة، الكويت، 1978.
- 59- محمد أزهر سعيد السماك، إقتصاديات المواقع الصناعية و تقييم المشروعات و دراسات الجدوى، دار زهران، عمان، 1998.
- 60- محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلى، المالية العامة، دار العلوم للنشر و التوزيع عنابة، 2003.
- 61- محمد أمين الزويل، دراسة الجدوى و إدارة المشروعات الصغيرة، دار الوفاء للطباعة و النشر، الإسكندرية، مصر، 2007.
- 62- محمد أيمن عبد اللطيف عشوش، الأصول العلمية لدراسة جدوى مشاريع الإستثمار، الطبعة الثانية، القاهرة، 2000.
- 63- محمد سعيد عبد الهادي، الإدارة المالية، دار النشر و التوزيع، الأردن، 2007.
- 64- محمد سعيد عبد الهادي، الإدارة المالية، دار النشر و التوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2008.

المراجع و المصادر

- 65- محمد صالح الحناوي، دراسة جدوى المشروع، أساسيات و مفاهيم، الدار الجامعي الإسكندرية، مصر، 2005.
- 66- محمد صالح الحناوي، قراءات في دراسات جدوى المشروع و سياسات الإستثمار، الطبعة الرابعة، مطبعة التقدم، الإسكندرية، مصر، 1983.
- 67- محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام و عجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006.
- 68- محمد مدحت مصطفى و سهير عبد الرحمان الظاهر أحمد، النماذج الرياضية للتخطيط و التنمية الإقتصادية، الإسكندرية، مكتبة و مطبعة الإشعاع الفنية، سنة 1999.
- 69- محمد مطر، إدارة الإستثمارات- الإيطار النظري و التطبيقات الكمية، مؤسسة الوراق للنشر و التوزيع، الطبعة الثانية، عمان الأردن، 1999.
- 70- محمود حسين الوادي، زكرياء أحمد عزام، المالية العامة و النظام المالي في الإسلام، دار الميسرة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2000.
- 71- محمود يونس محمد، عبد النعيم محمد مبارك، إقتصاديات التنمية والتخطيط، دار النهضة العربية، بيروت، 1985.
- 72- نبيل عبد السلام شاكر، إعدادات دراسة الجدوى و تقييم المشروعات الإستثمارية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1993.
- 73- نور الدين خبابة، الإدارة المالية، دار النهضة العربية، بيروت، 1997.
- 74- نوزاد عبد الرحمان، المدخل الحديث في إقتصاديات المالية العامة، دار المناهج، عمان، 2006.
- 75- هوشيار معروف، دراسات الجدوى الإقتصادية و تقييم المشروعات، دار الصفاء للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2004.
- 76- وليد عبد الحميد العايب، الآثار الإقتصادية الكلية لسياسة الإنفاق الحكومي - دراسة تطبيقية قياسية لنماذج التنمية الإقتصادية، مكتبة الحسين العصرية للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2010.
- 77- يحيى أبو الفتوح، دراسات جدوى المشروعات، طباعة كلية التجارة، الإسكندرية، مصر، 1999.

المراجع و المصادر

- 78- يونس أحمد البطريق، المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة و النشر، لبنان، 1984.
- 79- حسين مصطفي، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ساحة بن عكنون، الجزائر.
- 80- أمزال فاتح، نظام حسابات التخصيص الخاص في الجزائر، دار بلقيس، الدار البيضاء الجزائر.
- 81- محرزى محمود عباس، إقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، الطبعة الثالثة، 2008.
- 82- رياض الشيخ، المالية العامة " دراسة الإقتصاد العام"، مطبعة الدجوي، القاهرة، 1989
- 83- خلف حسين علي الدليبي، تخطيط الخدمات المجتمعية و البنية التحتية " أسس- معايير- تقنيات"، الطبعة الأولى، 2009، دار الصفاء للنشر و التوزيع، عمان، الأردن.
- 84- كمال عليوش قربوع، قانون الإستثمارات في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر
- 85- محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر.
- 86- خبابة عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسات شباب الجامعة، الإسكندرية، طبعة 2009
- 87- محرزى محمد عباس، إقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2008
- 88- يلس شاوش بشير، المالية العامة "المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية، 2007
- 89- داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، الطبعة الأولى، الجزائر
- 90- حسين الصغير، دروس في المالية و المحاسبة العمومية، دار المحمدية، العاصمة الجزائر، 1999
- 91- فضيل شبلي، حمزة عبد الكريم، قانون الصفقات العمومية (النصوص التنظيمية)، قصر الكتاب، الجزائر.

المراجع و المصادر

- 92- قدوج حمامة، عملية إبرام الصفقات في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، الطبعة الثانية، 2006.
- 93- قاسم ناجي حمدي، أسس إعداد دراسات الجدوى و تقييم المشروعات " مدخل نظري تطبيقي"، الجزء الأول "الجوانب التسويقية و الفنية و الهندسية"، دار المناهج للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، 2008.
- 94- مجيد مسعود، التخطيط للتقدم الإقتصادي و الإجتماعي، عالم المعرفة للنشر و التوزيع، الكويت، 1984.
- 95- عبد المطلب عبد الحميد، إقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، 2005.
- 96- عمار عوابدي، القانون الإداري: الجزء الثاني- النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، 2008.
- 97- فريتز ف هيان، مكافحة الفساد الدولي: دور مجتمع الأعمال، الفصل الثامن من كتاب: الإقتصاد العالمي، الطبعة الأولى، مركز الأهرام للترجمة و النشر، القاهرة، 2005.
- 98- مدني بن شهرة، الإصلاح الإقتصادي و سياسة التشغيل " التجربة الجزائرية"، دار حامد للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2008.
- 99- ضياء مجيد الموسوي، الأزمة الإقتصادية العالمية 1986-1989، دار هومة دار هومة للطباعة و النشر، عين مليلة.
- 100- محمد مسعي، المحاسبة العمومية، طبعة ثانية منقحة، دار الهدى، عين مليلة الجزائر
- 101- محمد بالراح، آفاق التنمية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2007.

ثانيا: باللغة الأجنبية:

1 - Abdelhamid Brahim, L'Économie Algérienne, Défis et enjeux, Dahleb, Alger, 1991.

2 - Abdellah Boughaba, Analyse et Évaluation de Projets, Berti Édition, Alger, 2005.

- 3 - Banbuseuse. D, **Décision d'investissement et calcul économique dans l'entreprise**, Edition economica, Paris,1990
- 4 - B.Yeles chaouche, **le budget de l'Etat et les collectivités locales**, O.P.U, **Alger, 1980.**
- 5 - Bernard et Colli, **Vocabulaire économique et financier**, 7eme Edition, 1998.
- 6 - Caisse Nationale d'Equipement pour le développement des Grand Projets d'infrastructure économique sociale, **Guide de Maturation, Partie 2_Section A, Dispositions spécifiques au secteur des Transports, sous secteur Routier**, Ministère des Finances, Décembre 2008.
- 7 - Carso Patrice, **Méthode D'évaluation des Politique, formation en France, Universités de France-Comtè**, 2001.
- 8 - Danial Labarounne, **Macroéconomie –les fonctions économiques**, édition seuil paris 1999.
- 9 - Dendeni Yahia, **La Pratique du Système Budgétaire de L'état en Algérie**, O.P.U, Alger, 2002.
- 10 - Direction de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, Wilaya de Tlemcen, **Nomenclature des Investissements Publics PSD et PCD.**
- 11 - Dossier « **L'Autoroute Est-Ouest**», Agence National des Autoroutes, Ministère des Travaux Publics Algérienne.
- 12 - Gilbert Koenig, **Macroéconomie Internationale**, economica, Paris, 1997.-
- 13 - Gorden J. Alexander, William F Sharpe, Jeffery V Bailey, **Fundamentals of Investments**, Second Édition, Prentice, Hall International Édition, 1993.
- 14 - Henri Pierre Maderes et Etienne Clet, **Comment Manager Un Projet**, Édition d'organisation 2eme triage, 2003.
- 15 - L. Little and J.A. Mirrless, **Project Appraisal and Planning for Developing Countries**, Published by Heinemann Éducation Books, Ltd, London, 1974.
- 16 - Ministère des Finance, **Manuel de procédure d'inscription de financement de suivi des projets et programmes d'investissement public de l'état**, DGB, DRB, CPD, Mai 2012.

17 - Ministère des Finance, Secrétariat D'état au Plan, **Circulaire Interministérielle N° 21.SEP.BCP.CIR du 20 mai 1974 relative Aux investissement du Ile Plan Quadriennal.**

18 - Ministère des Finances, Direction Générale de Comptabilité, Direction de la Réglementation de l'Exécution Comptable des Budgets, **Nomenclature des Comptes du Trésor, 2009**

19 - Procédure de gestion des dépenses d'équipement public, ministère des finances, DRB Alger, février 1998,

20 - Sapel D, **Finance d'entreprise**, Edition d'organisation, Paris, 1997.

2- الرسائل و المذكرات الجامعية:

1- بن عارية حسين، تقييم المشاريع الإجتماعية "دراسة حالة جامعة أدرار"، أطروحة دكتوراه في العلوم الإقتصادية، جامعة تلمسان، 2012-2013.

2- دغمان زبير، دراسة الجدوى للمشاريع الإستثمارية ذات الطابع الإجتماعي "دراسة حالة الشطر الأخير قيد الإنجاز من الطريق السيار شرق غرب"، كلية العلوم الإقتصادية، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، سنة 2013-2014.

3- زهية حوري، تقييم المشروعات في البلدان النامية باستخدام طريقة الآثار، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة قسنطينة، 2004-2005.

4- شبيبي عبد الرحيم، الآثار الإقتصادية الكلية للسياسة المالية و القدرة على إستدامة تحمل عجز الموازناقي و الدين العام: حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الإقتصادية، جامعة تلمسان، 2013-2014.

5- حاج جاب الله أمال، إصلاح محاسبة الدولة، دراسة مشروع المخطط المحاسبي للدولة، مذكرة تخرج المدرسة الوطنية للإدارة، سنة 2003-2004.

6- طاهر الطيب توفيق، تمويل و إستغلال الطريق السيار شرق غرب بين المردودية الإقتصادية و المردودية المالية للمشروع، مذكرة تخرج المدرسة الوطنية للإدارة، سنة 2005-2006.

المراجع و المصادر

3- الملتقيات، الندوات، التقارير و المجلات:

- 1- أوسير منور، بن حاج الجيلالي مغراوي فتيحة، دراسات الجدوى البيئية للمشاريع الإستثمارية، مجلة شمال إفريقيا، العدد السابع، 2009.
- 2- بن حبيب عبد الرزاق، حوالم حليلة، الملتقى الوطني حول الإقتصاد الجزائري في الألفية الثالثة، الشراكة و دورها في جلب الإستثمارات الأجنبية، جامعة سعد دحلب البليدة، الجزائر، ماي 2002.
- 3- حسين محمد سمحان، نحو إستخدام مؤشرات مالية إسلامية في تقييم المشروعات الإقتصادية، مجلة شمال إفريقيا، العدد السابع، سنة 2009.
- 4- طارق نوير، نحو تطبيق موازنة الأداء لتحقيق الإدارة الرشيدة في الدول العربية، مجلة الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، مصر، 2007.
- 5- عطية صلاح سلطان، دور موازنة البرامج و الأداء في دعم قرارات إدارة المالية العامة، مجلة ندوة الأساليب الحديثة في إدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، دمشق، 2005.
- 6- فاروق صالح الخطيب، الإنفاق العمومي على البنية الأساسية و علاقته بالتنمية الإقتصادية في المملكة العربية السعودية، المجلة العلمية للإقتصاد و التجارة، القاهرة، مصر، العدد الأول، 1998.
- 7- محمود محمد داغر، علي محمد علي، الإنفاق العام على مشروعات البنية التحتية و أثره في النمو الإقتصادي في ليبيا، مجلة البحوث الإقتصادية العربية، العدد 51، 2004.
- 8- مركز التنمية الصناعية للدول العربية، دليل التقييم و الإختيار المشروعات الصناعية في الدول العربية.
- 9- ملتقيات رؤساء المجالس الشعبية البلدية المنبثقة عن الإنتخابات المحلية ل 10 أكتوبر 2002، وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، جانفي 2003.
- 10- لعارة جمال، علاقة الحسابات الخاصة للخرينة بالميزانية العامة للدولة في الجزائر، مجلة العلوم الإقتصادية و علوم التسيير، العدد الرابع، 2005.
- 11- بوفليح نبيل، صندوق ضبط الموارد في الجزائر أداة لضبط و تعديل الميزانية العامة في الجزائر، مجلة شمال إفريقيا، العدد الأول، 2004 مخبر العولمة و إقتصاديات شمال أفريقيا، جامعة حسينية بن بوعلى شلف.

المراجع و المصادر

- 12- رايح محمدي و طلبة المدرسة الوطنية للإدارة، حسابات التخصيص الخاص " أهمية و حدود في إطار تنفيذ السياسات العمومية"، حلقة دراسية، المدرسة الوطنية للإدارة، السنة الجامعية 2004-2005، ..
- 13- براق محمد، بوسبعين تسعديت، مداخلة بعنوان أسباب انتشار البطالة و إجراءات مواجهتها في الجزائر، ملتقى دولي حول إستراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة و تحقيق التنمية المستدامة، كلية العلوم الإقتصادية، جامعة المسيلة، نوفمبر 2011.
- 14- درواسي مراد، مفتش محلل رئيسي للميزانية، تقرير بعنوان: حدود صلاحيات الولاية في مشاريع الإستثمار، وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية، البليدة، 2013
- 15- بن عابد مختار، برامج الإستثمارات العمومية: التأصيل النظرياتي، المحتوى التقني، و أثر التقييس الإقتصادي على المتغيرات الداخلية، ملتقى دولي حول تقييم آثار برامج الإستثمارات العامة و إنعكاساتها على التشغيل و الإستثمار و النمو الإقتصادي، جامعة فرحات عباس، سطيف، مارس 2014
- 16- الصفقات العمومية، مدخل عام و تعريف، وزارة المالية الجزائرية، المديرية العامة للميزانية، دورة تكوينية لفائدة موظفي الرقابة المالية، 2012
- 17- نتور عبد الرحمان، أسرع الخطوات إلى تنظيم الصفقات العمومية، وزارة المالية الجزائرية، المديرية العامة للمحاسبة، دورة تكوينية لفائدة موظفي الخزينة العمومية، خنشلة 2012
- 18- عبد المجيد قدي، عبد الوهاب دادن، مداخلة في بعنوان: " دراسة و تحليل خصوصيات الهيكل المالي و المردودية في مقاولات البناء و الأشغال العمومية بالجزائر تحليل إحصائي متعدد الأبعاد لعينة من المؤسسات في الفترة ما بين 2003-2010"، الملتقى الدولي بسطيف.
- 19- تقرير صندوق النقد الدولي، الجزائر تحقيق الإستقرار و التحول إلى اقتصاد السوق، واشنطن، 1998.
- 20- تقرير المجلس الإقتصادي و الإجتماعي حول الظرف الإقتصادي و الإجتماعي للجزائر للسداسي الثاني من سنة 2004، جويلية 2005، الجزائر
- 21- خطاب وزير المالية بمناسبة تقديم قانون المالية التكميلي لسنة 2001 بالمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني رقم 287 بتاريخ 25 جويلية 2001

المراجع و المصادر

22- مقتطفات من تقرير مجلس المحاسبة حول صرف الميزانية العامة لسنة 2010، جريدة الشروق اليومي، العدد 3158.

23- كلمة وزير المالية، كريم جودي على هامش الجلسة العلنية المخصصة لتسوية قانون ضبط الميزانية لسنة 2010، مقر المجلس الشعبي الوطني، ديسمبر 2012.

24- مفتاح صالح، معاريفي فريدة، الفساد الإداري و المالي: أسبابه، مظاهره و مؤشرات قياسه، الملتقى العلمي الدولي السابع حول الفساد الإداري و المالي، المشكلة و سبل علاجه،، كلية العلوم الإقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة 20 أوت 1955 بسكرة، ماي سنة 2012، ص 02

25- حفيظ صواليبي، مقال بعنوان: قضية سوناطراك- إيني و ماخفي كان أعظم، جريدة الشروق اليومي ليوم 24 فيفري 2013، العدد 3936

26- المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال مؤتمرات، إدارة المال العام: التخصيص و الإستخدام، منشورات المنشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2010

27- بوشيخي عائشة، عوامل نجاح اللامركزية، ملتقى دولي حول: الخدمة العمومية و عصنة الدولة- واقع و آفاق، كلية العلوم الإقتصادية، التجارية و علوم التسيير، جامعة تلمسان، ديسمبر 2013

28- عبد العزيز جراد و طلبة السنة المدرسة الوطنية للإدارة، ملتقى وطني حول الحكم الراشد في الإدارة العمومية، وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة

29- كلمة وزير المالية، كريم جودي، يوم تقيمي حول تطبيق دليل تسيير كبريات المشاريع الخاصة بالمنشآت الإقتصادية و الإجتماعية، الجزائر العاصمة، جانفي 2014

4- القوانين والتشريعات:

1- المرسوم التنفيذي رقم 96-118، المؤرخ في 06 أفريل 1996، المعدل و المتمم للمرسوم 87-159، والمتعلق بتدخل الشركات الأجنبية في مجال التنقيب.

2- قانون 84-17، المؤرخ في 07 جويلية 1984، والمتعلق بقوانين المالية.

3- قانون رقم 87-20 المؤرخ في 23 ديسمبر 1987 و المتضمن قانون المالية السنوي لسنة 1988 الجريدة الرسمية رقم 54.

المراجع و المصادر

- 4- قانون رقم 90-36 المؤرخ في 31 ديسمبر 1990، و المتضمن قانون المالية السنوي لسنة 1991 الجريدة الرسمية رقم 57.
- 5- قانون 91-25، المؤرخ في 18 ديسمبر 1991، و المتضمن قانون المالية السنوي لسنة 1992، الجريدة الرسمية رقم 70.
- 6- قانون رقم 94-03 المؤرخ في 31 ديسمبر 1994 المتضمن المالية السنوي لسنة 1995 الجريدة الرسمية رقم 87.
- 7- الأمر رقم 95-27 المؤرخ في 30 ديسمبر 1995، و المتضمن قانون المالية السنوي لسنة 1996 الجريدة الرسمية رقم 82.
- 8- الأمر رقم 14-96 المؤرخ في 24 جوان 1996 و المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1996.
- 9- قانون رقم 02-99 المؤرخ في 08 مارس 1999، المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و صلاحياتهم، الجريدة الرسمية، العدد 15، 1999.
- 10- قانون 84-17 المتمم و المعدل بالمادة 1 من قانون 88-05 المؤرخ في 12-01-1988 المعدل و المتمم لقانون 84-18.
- 11- المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.
- 12- المرسوم الرئاسي 97-498، و المؤرخ في 27 ديسمبر 1997، و المتعلق بالتسيير الإداري و المالي
- 13- المرسوم التنفيذي رقم 10-236 المؤرخ في 28 شوال عام 1431 الموافق ل 07 أكتوبر سنة 2010، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل و المتمم.
- 14- قانون رقم 90-21، المؤرخ في 21 جويلية 1990، المتضمن قانون المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35.
- 15- المرسوم التنفيذي رقم 98-227، و المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المعدل و المتمم.
- 16- قانون المالية السنوي 2014، المؤرخ في 31 ديسمبر 2013م، الجريدة الرسمية العدد 68.

المراجع و المصادر

- 17- قانون رقم 01- 21 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001، و المتضمن قانون المالية لسنة 2002.
- 18- المقرر رقم 129 في إطار الخططات البلدية للتنمية لسنة 2011، إعادة تأهيل السوق الجوي بدائرة سبدو، ولاية تلمسان، خزينة ولاية تلمسان، وزارة المالية الجزائرية.
- 19- من المرسوم التنفيذي رقم 91-91- 313، المؤرخ في 28 صفر عام 1412 الموافق ل 07 سبتمبر 1991 والمحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها المحاسبين و الأمرين بالصرف.
- 20- المرسوم التنفيذي رقم 05- 249 المؤرخ في 10 جويلية 2005، و المتضمن تعديل القانون الأساسي للوطالة الوطنية للطرق السريعة.
- 21- المرسوم التنفيذي رقم 05- 250 المؤرخ في 10 جويلية 2005، و المتضمن إنشاء المؤسسة الجزائرية لتسيير للطرق السريعة.
- 22- قانون رقم 11- 91 المؤرخ في 27 أبريل 1991، و المحدد للقواعد العامة لإجراءات نزع الملكية.

5- المواقع الإلكترونية:

- 1- الموقع الرسمي للبنك الدولي بالعربية:
www.albankaldawli.org/topic/infrastructure
- 2- الموقع الرسمي لمؤسسة ستار العمومية:
www.starr-dz.net
- 3- نشرة إحصائية بعنوان الحسابات الإقتصادية من سنة 2000 إلى سنة 2013 عبر الموقع الرسمي للديوان الوطني للإحصاء:
www.ons.dz
- 4- الموقع الرسمي الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار:
www.andi.dz/index.php/ar/declaration-d-investissement?id=395
- 5- الموقع الرسمي للديوان الوطني للإحصائيات:
www.ons.dz

المراجع و المصادر

6- النشرة الإحصائية الخاصة بالتقرير السنوي عبر الموقع الرسمي لبنك الجزائر:

www.bank-of-algeria.dz

7- بيانات البنك الدولي حول الجزائر لسنة 2012 عبر موقع البنك الدولي:

www.albankaldawli.org

8- الموقع الرسمي لوزارة الأشغال العمومية:

www.mtp-dz.com

9 -Annual report of Transparency International Secretariat, Translation of:

Corruption Perceptions Index: Corruption around the world in 2013, Site :

www.transparency.org/news/pressrelease/Corruption_around_the_world_2013_arabic

10- الموقع الرسمي للوزير الأول:

www.premier-ministre.gov.de/arabe

11- موقع الجزائرية لتسيير الطرقات:

www.aga.dz/intro

12- موقع جريدة الشروق:

www.echoroukonline.com

13- موقع المركز الوطني للأمن و الوقاية عبر الطرق:

www.cnpsr.org.dz

14- موقع رئاسة الجمهورية:

www.el-mouradia.dz

15- موقع اللجنة الأوروبية لشبكة البنية التحتية و النقل:

www.euromedtransport.eu

الملاحق

الملحق الأول

الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة 2014 (الجدول أ)

الملحق الثاني

توزيع الإعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2014 حسب كل دائرة
وزارية (الجدول ب)

الملحق الثالث

توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة 2014 حسب القطاعات
(الجدول ج)

الملاحق

الجدول (أ)

الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة 2014

المبالغ (بالآلاف دج)	إيرادات الميزانية
	1 - الموارد العادية
	1.1 الإيرادات الجبائية :
866.120.000	001 - 201 - حواصل الضرائب المباشرة.....
59.300.000	002 - 201 - حواصل التسجيل والطابع.....
853.330.000	003 - 201 - حواصل الرسوم المختلفة على الأعمال.....
510.720.000	(منها الرسم على القيمة المضافة على المنتوجات المستوردة).....
3.000.000	004 - 201 - حواصل الضرائب غير المباشرة.....
485.700.000	005 - 201 - حواصل الجمارك.....
2.267.450.000	المجموع الفرعي (1)
	2.1 الإيرادات العادية :
21.000.000	006 - 201 - حاصل دخل الأملاك الوطنية.....
64.000.000	007 - 201 - الحواصل المختلفة للميزانية.....
-	008 - 201 - الإيرادات النظامية.....
85.000.000	المجموع الفرعي (2)
	3.1 الإيرادات الأخرى :
288.000.000	الإيرادات الأخرى.....
288.000.000	المجموع الفرعي (3)
2.640.450.000	مجموع الموارد العادية
	2 - الجباية البترولية :
1.577.730.000	011 - 201 - الجباية البترولية.....
4.218.180.000	المجموع العام للإيرادات

الجدول (ب)
توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2014 حسب كل دائرة وزارية

المبالغ (دج)	الدوائر الوزارية
9.422.733.000	رئاسة الجمهورية.....
2.712.507.000	مصالح الوزير الأول.....
955.926.000.000	وزارة الدفاع الوطني.....
540.708.651.000	وزارة الداخلية والجماعات المحلية.....
30.617.909.000	وزارة الشؤون الخارجية.....
72.365.637.000	وزارة العدل.....
87.551.455.000	وزارة المالية.....
41.050.228.000	وزارة الطاقة والمناجم.....
4.452.530.000	وزارة التنمية الصناعية وترقية الاستثمار.....
233.232.749.000	وزارة الفلاحة والتنمية الريفية.....
24.260.117.000	وزارة الشؤون الدينية والأوقاف.....
241.274.980.000	وزارة المجاهدين.....
38.922.265.000	وزارة الموارد المائية.....
13.148.714.000	وزارة النقل.....
19.405.864.000	وزارة الأشغال العمومية.....
19.449.647.000	وزارة السكن والعمران والمدينة.....
2.405.141.000	وزارة التهيئة العمرانية والبيئة.....
18.630.359.000	وزارة الاتصال.....
696.810.413.000	وزارة التربية الوطنية.....
270.742.002.000	وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.....
25.233.155.000	وزارة الثقافة.....
49.491.196.000	وزارة التكوين والتعليم المهنيين.....
135.822.044.000	وزارة التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة.....
23.801.125.000	وزارة التجارة.....
277.547.000	وزارة العلاقات مع البرلمان.....
274.291.555.000	وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي.....
365.946.753.000	وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات.....
36.791.134.000	وزارة الشباب والرياضة.....
3.680.186.000	وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال.....
3.007.737.000	وزارة السياحة والصناعة التقليدية.....
2.323.410.000	وزارة الصيد البحري والموارد الصيدية.....
4.243.755.743.000	المجموع الفرعي
470.696.623.000	التكاليف المشتركة.....
4.714.452.366.000	المجموع العام

الجدول (ج)
توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة 2014 حسب القطاعات

(بالآلاف دج)

القطاعات	رخص البرنامج	امتدادات الدفع
الصناعة.....	2.972.000	2.820.500
الفلاحة والري.....	229.135.500	203.520.500
دعم الخدمات المنتجة.....	34.455.000	29.347.000
المنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية.....	920.347.600	781.640.900
التربية والتكوين.....	231.721.400	243.865.900
المنشآت القاعدية الاجتماعية والثقافية.....	219.301.600	236.615.100
دعم الحصول على سكن.....	116.384.500	127.536.000
مواضيع مختلفة.....	510.000.000	360.000.000
المخططات البلدية للتنمية.....	65.000.000	65.000.000
المجموع الفرعي للاستثمار.....	2.329.317.600	2.050.345.900
دعم النشاط الاقتصادي (تخصيصات لحسابات التخصيص الخاص وخفض نسب الفوائد).....	-	661.368.310
البرنامج التكميلي لفائدة الولايات.....	130.000.000	70.000.000
احتياطي لنفقات غير متوقعة.....	285.000.000	160.000.000
المجموع الفرعي لعمليات برأس المال.....	415.000.000	891.368.310
مجموع ميزانية التجهيز.....	2.744.317.600	2.941.714.210

الملخص:

تعد المشاريع العمومية أحد وسائل تحقيق التنمية الاقتصادية و الإجتماعية، ففي الوقت الراهن أصبحت تستحوذ على نسب هامة و معتبرة من حجم الإنفاق العمومي خاصة مشاريع البنية التحتية.

إن الهدف من هذه الدراسة هو إظهار كيفية تقييم و إختيار المشاريع العمومية وفق الأسس و المعايير العلمية الحديثة لضمان الإختيار الأمثل للمشاريع في ظل تعدد البدائل و محدودية الموارد المالية مع الأخذ بعين الإعتبار أولويات المجتمع، و في هذا الإطار تطرقنا إلى واقع تقييم و إختيار و تنفيذ المشاريع العمومية في الجزائر و سبل تفعيلها مع دراسة أحد أهم المشاريع العمومية في الجزائر ذات الطابع الإقتصادي و الإستراتيجي "مشروع الطريق السيار شرق غرب" من حيث دراسة تكاليف المشروع، و مختلف العوائد و المنافع المتوقعة منه.

الكلمات المفتاحية: المشاريع و المنتجات العمومية، تقييم المشاريع، ميزانية التجهيز العمومي، الصفقات العمومية، مشروع الطريق السيار شرق غرب.

Abstract:

Public projects are considered as one of the main ways to realize social and economical progress, Nowadays such projects take an important part of public spends especially the basement construction projects.

The aim of this study is to show how to evaluate and to choose public projects according to modern and scientific criterion within variety of alternatives and limitation of financial resources, All this taking into account social priorities, In this respect we considered the reality of evaluating, choosing and realizing public projects in Algeria, As a sample, we selected in this study "the East-West Motorway project" which is recognized to be one of the most Important public projects in Algeria, Incomes of this project, its advantages and benefits are all presented in this work.

Key words: Public products and projects, projects evaluation, public equipment project treasury funds, public deals, East West Motorway project.

Résumé:

Les projets publics sont considérés comme les moyens principaux pour atteindre le développement économique et social. A l'heure actuelle, ces projets prennent une part importante des dépenses publics surtout celles relatives aux infrastructures de base .

L'objectif de cette étude est délimiter les modalités d'évaluation et de choix de projets publics en relation avec les règles principales et les normes scientifiques nouvelles en vigueur pour garantir un choix judicieux et motivé des projets publics en tenant compte des restrictions des ressources financières et des ordres priorités du milieu socio-économique, Dans ce but, nous avons pris en considération la conjoncture actuelle relative à l'étude, l'évaluation, le choix et la réalisation des projets publics en Algérie et les modalités ou méthodes d'interaction entre ces projets ayant un impact économique et stratégique tel, celui relatif à l'autoroute Est-Ouest en tenant compte des études de couts du projet et des retombées et des avantages prévisionnels attendus de ce projet.

Mots clés: projets et les produits publics, évaluations des projets, budget d'équipement public, financement et réalisation des projets publics, les marchés publics, projets autoroute Est-Ouest.