دراسة وتقييم جدوى المشاريع الاستثمارية العمومية القطاعية

(ميزانية التجهيز)

أ. سعيد نعيمة **أ. د. بوشنافة أحمد**

جامعة بشار – الجزائر جامعة بشار – الجزائر

karimanaima7@gmail.com Ahmedbouchenafa@gmail.com

ملخص:

حاولت الدراسة الإجابة عن التساؤل الرئيسي لها والمتمثل في: "ما هي الآليات الملائمة لطبيعة وخصوصية دراسة الجدوى التمويلية في مجال المشاريع الاستثمارية العمومية من خلال ميزانية التجهيز التي تلتزم بالمقيدات الإدارية للخدمة العامة ؟"، حيث أنه وللإجابة عن هذا التساؤل تم تقسيم الدراسة إلى جزأين: نظري وتطبيقي. تناول الجزء النظري مفهوم دراسة جدوى المشاريع الاستثمارية العمومية، في حين أنه في الجزء التطبيقي تم اعتماد معطيات مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية (دراسة حالة قطاع التربية و التكوين لولاية بشار) خلال الفترة 2010-2014، بهدف معرفة ما إذا كان هناك تطبيق لدراسة الجدوى وما هي معايير تقييم المشاريع على مستوى هاتين المديريتين.أثبتت نتائج الدراسة المتوصل إليها أن هناك تطبيق لدراسة الجدوى على مستوى هاتين المديريتين خلال فترة الدراسة مقارنة بالفترات السابقة.

الكلمات المفتاحية: استثمار عمومي، انفاق عام، برامج تنمية، جدوى تمويلية، ميزانية تجهيز، نفقات تجهيز.

Résumé :

Cette étude essaie d'apporter une réponse à la question principale suivante : Quels sont les mécanismes spécifiques de l'étude de la faisabilité financière des projets d'investissements publics, à partir du budget d'équipement ? Pour y répondre, nous avons divisé notre travail en deux parties : l'une théorique, consacrée à la présentation des concept de faisabilité des projets d'investissements publics , et l'autre partie, consacré à un cas pratique où nous avons utilisés des données provenant de la direction de la programmation et du suivi du budget de Bechar, et s'étalant sur la période 2010-2014, et utilisées pour déterminer les critères d'évaluation des projets, entre autres, ce qui est apparemment le cas selon les résultats obtenus.

Mots-clés: l'investissement public, budget d'équipement, la faisabilité financière, dépense public, programme de développement, dépense en immobilisation.

Classification JEL: H54, H68, O11.

مقدمــة

تعتبر المشاريع الاستثمارية أحد أهم العناصر التي تساهم في تحريك عجلة التنمية، لذا لابد من الاختيار الكفء للفرص الاستثمارية بما يؤدي إلى تحقيق الأهداف المخططة، ولمواجهة هذه المشكلة تلجأ الدول والمؤسسات إلى إجراء دراسات الجدوى الاقتصادية وآليات تنفيذها التي تعتبر من الأساليب الهامة التي يمكن من خلالها الوصول إلى قرارات استثمارية جيدة، ونظرا للأهمية البالغة للجدوى المالية والدور الذي تؤديه وعلاقتها بالمشاريع الاستثمارية القطاعية العمومية فقد كانت محل اهتمام كبير من قبل الاقتصاديين وكذلك محل هذه الدراسة انطلاقا من الإشكالية المتمثلة في التساؤل الرئيسي التالي:

ما هي الآليات الملائمة لطبيعة وخصوصية دراسة الجدوى التمويلية ومتابعتها في مجال المشاريع الاستثمارية العمومية من خلال ميزانية التجهيز التي تلتزم بالمقيدات الإدارية للخدمة العامة؟

أهداف الدراسة: إن الهدف الأساسي لهذه الدراسة المقترحة يتمثل في نقطتين أساسيتين:

– التعرف على أهمية دراسة الجدوى التمويلية لمديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية بشار(دراسة حالة قطاع التربية والتكوين)؛

– التعرف على المعايير المستخدمة في المفاضلة بين مختلف المشاريع الاستثمارية لمديرية البرمجة ومتابعة الميزانية.

أهمية الدراسة: تبرز أهمية موضوع الدراسة في معالجة أحد القضايا الرئيسية ألا وهي آليات دراسة الجدوى التمويلية للمشاريع الاستثمارية ومعايير تقييمها على مستوى مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية بشار (دراسة حالة قطاع التربية والتكوين).

منهج الدراسة: للإجابة على الإشكالية تم الاعتماد على المنهج الوصفي فيما يخص الجانب النظري، بينما تم الاعتماد على منهج دراسة الحالة فيما يتعلق بالجانب التطبيقي من أجل إسقاط الدراسة على واقع المشاريع الاستثمارية وأهمية الجدوى التمويلية ومعايير تقييمها على مستوى مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية بشار (دراسة حالة قطاع التربية والتكوين).

خطة الدراسة: سيتم تغطية هذه الدراسة من خلال المحاور الثلاثة التالية:

– **المحور الأول:** ماهية المشاريع الاستثمارية العمومية ودراسات الجدوى؛

– **المحور الثاني:** آليات دراسة الجدوى التمويلية ومعايير تقييمها؛

– **المحور الثالث:** كيفية إعداد وتنفيذ مشروع استثماري في إطار البرامج القطاعية الغير ممركزة.

1. ماهية المشاريع الاستثمارية العمومية ودراسات الجدوى:

1.1 . عموميات حول المشاريع الاستثمارية العمومية:

إن أي خطوة نحو المستقبل تعتبر مشروعاً، وعليه يمكن إعطاء تعاريف كثيرة للمشروع نكتفي ببعضها.

أ. مفهوم المشروع الاستثماري:"المشروع الاستثماري هو فكرة (أبو بكر و معالي، 2000، صفحة 36) محددة لاستخدام بعض الموارد الاقتصادية بطريقة معينة ولفترة معينة للوصول إلى هدف معين أو عدة أهداف على أن تزيد إيرادات المشروع على تكاليف (نفقات) إنشائه وتشغيله" (مصطفى، 2004، صفحة 14) فمن خلال هذا التعريف يتبين أن تطبيق فكرة المشروع تتطلب ضرورة توفر مجموعة من الموارد المادية والبشرية والمالية، والعمل على استخدامها بطريقة معينة تسمح بتحقيق الأهداف بفعالية، ومن هذا المنطلق تتضح ضرورة إجراء دراسات علمية ودقيقة لاختيار المشروع المناسب.

ب. خصائص المشروع الاستثمار: من أهم هذه الخصائص ما يلي: (الفضل و العبيدي، 2005، صفحة 21)

ب.1 . الغرض: بصفة عامة المشروع يعد بمثابة نشاط يحدث مرة واحدة فقط موجه لتحقيق جملة من النتائج النهائية المرغوب فيها فهو بذلك يكون معقد مما يستدعي تجزئته إلى مهام جزئية يجب تنفيذها لتحقيق أهدافه.

ب.2 . دورة حياة المشروع: يعتبر المشروع بمثابة كائن عضوي له دورة حياة، حيث يبدأ ببطي ثم تتزايد الأنشطة فيه حتى تصل الذروة، ثم تبدأ في الانخفاض شيئا فشيئا حتى تزول عند اكتمال المشروع (أبو الفتوح، 2003، صفحة 23).

ب.3 . الانفرادية: كل مشروع لديه جملة من الخصائص تميزه عن غيره من المشاريع الأخرى.

ب.4 . الصراع أو النزاع: يواجه مدير أي مشروع مجموعة من المواقف تتميز بالصراع أو النزاع، ومن بين هذه المواقف تنافس المشروعات مع الأقسام الوظيفية في المنظمة ذاتها على الموارد البشرية والمالية المتاحة، كما يتنافس المشروع مع المشروعات الأخرى داخل المنظمة على الموارد وتجدر الإشارة إلى أن معظم المشروعات تسعى إلى تحقيق الأهداف التالية: تحقيق أكبر قدر ممكن من الأرباح، زيادة المبيعات، تحقيق الاستمرارية والنمو.

ب.5 . التداخلات: في حالة المنظمة التي تنفذ عدة مشروعات تواجه إدارة المشروع تداخلات مستمرة مع الأقسام الوظيفية في المنظمة ومن هذه الأقسام (التسويق، التمويل، التصنيع...الخ) لذلك ينبغي على مدير المشروع أن يمتلك صورة واضحة عن هذه التداخلات في كل مرحلة من مراحل المشروع وبناء علاقات مناسبة مع كل قسم وظيفي منعا للصراع وحدوث الأزمات.

1. 2 . أنواع المشاريع الاستثمارية:

تختلف أنواع وأشكال المشاريع الاستثمارية (عبد المطلب، 2003، صفحة 45) باختلاف المعايير المتعددة في تصنيفها، من أهمها نذكر التصنيف الذي يأخذ حسب القطاعات التي تطلق وتنفذ المشروع إلى مشاريع تنتمي إلى القطاع العام وأخرى تنتمي إلى القطاع الخاص (بلوط، صفحة 28).

أ. مشاريع القطاع العام: حيث لابد على الدولة أن تتولى إدارة المشروع بنفسها مباشرة، أو من قبل أي من منشآتها العامة، يتميز هذا النوع عادة بأسلوب يغلب عليه الطابع البيروقراطي، وبالتالي هو أقل تركيزا على نوعية الخدمة التي تؤديها بسبب الروتين والعقد الإدارية.

ب.مشاريع القطاع الخاص: يتميز هذا النوع بأسلوب جماعي ذي طابع ديناميكي يسير بشكل أسرع وأقوى فعالية من مشاريع القطاع العام، يركز على نوعية الخدمة التي تؤديها .

1. 3 أهداف المشاريع الاستثمارية: تتمثل أهداف المشاريع الاستثمارية فيما يلي:

أ. **أهداف المشاريع الاستثمارية الخاصة:** تشير النظرية الاقتصادية إلى أن الهدف من إنشاء المشاريع الخاصة هو تحقيق أقصى ربح ممكن، والمقصود بالربح هو صافي الربح، فهناك أهداف أخرى تسعى إليها المشروعات مثل: تعظيم الإيرادات، وتحقيق أكبر قدر من المبيعات، وقد تسعى هذه المشاريع إلى تحقيق أهداف اجتماعية اتجاه الاقتصاد القومي الذي تعمل فيه والمجتمع الذي تتعامل معه وكسب رضا العاملين.

ب. أهداف المشاريع الاستثمارية العامة: يكون الهدف المسطر في هذه المشاريع هو تحقيق الأهداف العامة للاقتصاد القومي، وا لمصلحة العامة للمجتمع، وتعظيم المنفعة العامة، وهناك أهداف أخرى لتلك المشاريع منها: تحقيق الربح وذلك لضمان الاستمرار، والبقاء والنمو، هذا بالإضافة إلى مجموعة من الأهداف الاقتصادية، والمالية والاجتماعية.

1 .4. ماهية دراسات الجدوى و خصائصها:

تعتبر دراسة الجدوى للفرص الاستثمارية ذات أهمية في القرارات التنموية لأنها تحدد الرؤية التقنية–الاقتصادية للمشروع، بعد الدراسة الفنية، وفي هذا الصدد سنتعرف أكثر على دراسة الجدوى وخصائصها.

أ. **مفهوم دراسات الجدوى:** نقصد بدراسة جدوى المشروعات الاستثمارية "تلك السلسلة المترابطة والمتكاملة (جابر و عبد الرحيم، 2003، صفحة 2)من الأساليب العلمية التي تطبق على الفرص الاستثمارية منذ بحثها كفكرة إلى حين الوصول إلى القرار النهائي بقبول أو رفض (قويدري، 1997، صفحة 6) أو إعادة تشكيل تلك الفرصة وعلى هذا النحو تتطلب دراسات الجدوى أنواعا مختلفة من الاختبارات والدراسات حول الجوانب القانونية، البيئية،

التسويقية، الفنية، التمويلية والاجتماعية يقوم بها فريق من المختصين في المجالين الأكاديمي والعلمي (بابا، 2010، صفحة 83) سواء داخل المؤسسة إذا كانت قائمة أو بالاستعانة بمكاتب الدراسات الاستثمارية المتخصصة في هذا المجال".

ب. **خصائص دراسات الجدوى** (تمجغدين، 2009-2010، صفحة 206): إن المكانة التي تحتلها دراسات الجدوى في عمليات صناعة القرارات الاستثمارية والتمويلية تجعلنا نتوقف عند ماهية هذه الأداة من خلال التعرف على خصائصها، والتي تبرز جوانب في غاية الأهمية إذ يمكن القول بأن هذه الدراسات تعتبر لازمة وضرورية لكل أنواع المشروعات مهما كانت أهدافها حيث نجدها مطلوبة للمشروعات العامة والمشروعات الخاصة وفي المشروعات الزراعية والصناعية والخدمية أيضا كما يتوقف حجم هذه الدراسات وتكلفتها على حجم المشروع (العنزي، 2005-2006، صفحة 7) وطبيعة حجم الأموال المستثمرة فيه، حيث يمكن إيجازها كما يلي (squire & H, 1976, p. 2):

– تهتم بدراسات جدوى المشاريع الجديدة للتأكد من جدواها الاقتصادية.

– تقييم فكرة المشروع من عدة جوانب متكاملة يتوقف عليها اتخاذ قرار تنفيذه وتمويله من عدمه.

– وجود ترابط وتداخل بين مكونات ومراحل دراسات الجدوى حيث تعد مخرجات كل مرحلة بمثابة مدخلات للمرحلة الموالية.

2. دراسة الجدوى التمويلية للمشاريع الاستثمارية ومعايير التقييم:

في ظل التغيرات الكثيرة التي تميز التطورات الراهنة وتحدياتها، ونظرا لحجم الموارد التي تتطلبها المشاريع الاستثمارية وما يترتب عنها من آثار فإن الانصراف نحو تنفيذها يتطلب الإعداد المسبق وإجراء دراسات وتقديرات قائمة وفق أسس وقواعد سليمة بالتوصل إلى اتخاذ القرار الصائب وتحقيق الرشادة في الإنفاق الاستثماري، وذلك من خلال دراسات جدوى المشروعات الاستثمارية وبالخصوص دراسات الجدوى التمويلية التي تتطلب استخدام مجموعة من الأساليب والمعايير التقييمية.

2. 1 الدراسة التمويلية و أهميتها في مجال الاستثمار:

يقصد بالدراسة التمويلية تلك التي تدور حول تخطيط، توجيه، تنظيم ومتابعة تأمين احتياجات المشروع من الأموال من خلال أفضل خليط تمويلي من مصادر التمويل المختلفة وإدارة وتوظيف وتشغيل هذه الأموال في مجالات النشاط الاقتصادي المختلفة الخاصة بالمشروع وبما يعظم ناتجها ويعطي أعلى مردود وعائد اقتصادي ممكن في ظل الظروف والبيئة المحيطة بالمشروع.

وتتبع أهمية الدراسة التمويلية من أنها تساعد المستثمرين على تحديد كافة الاحتياجات المالية اللازمة لإنشاء وتشغيل المشروع كما أنها تساعد على تحديد أفضل مصادر التمويل المتاحة وأعباء أو تكلفة كل مصدر بما يساعد على اختيار أفضل المصادر وبما ينعكس إيجابا على رأس المال المستثمر (الشريف و الصحن، 1988، صفحة 22).

أ .ماهية عملية تقييم المشاريع الاستثمارية:

سوف يتم التعرض في هذا الصدد إلى معالجة المسائل الأساسية في مجال تقييم المشاريع، سواء ما يتعلق منها بتحديد المفهوم والأهمية، إضافة إلى تحديد الأسس والمبادئ التي تقوم عليها عملية التقييم والمراحل التي تمر بها تلك العملية.

أ.1 تعريف عملية تقييم المشاريع الاستثمارية: يمكن أن تعرف 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 المحددة واستنادا إلى أسس عملية " (boughaba, 2005, p. 15).

ويتضح من التعريف أعلاه أن عملية تقييم المشاريع، ما هي إلا وسيلة يمكن من خلالها المفاضلة بين عدة مشروعات مقترحة وصولا إلى اختيار البديل الأفضل الذي يضمن تحقيق الأهداف المحددة.

ب. أسس ومبادئ تقييم المشاريع الاستثمارية: من الأسس والمبادئ التي تستند عليها عملية تقييم المشاريع الاستثمارية هي (العيساوي، 2001، صفحة 67): لابد أن تضمن عملية تقييم المشاريع تحقيق مستوى معين من التوافق بين هدف أي مشروع وأهداف خطة التنمية الوطنية.

- لابد أن تضمن عملية تقييم المشاريع مستوى من التوافق والانسجام بين أهداف المشاريع المتكاملة أي بإزالة التعارض بين المشروع و المشاريع القائمة التي يمكن أن يعتمد عليها أو تعتمد عليه.
- إن عملية تقييم المشاريع لا بد أن تفضي إلى تبني قرار استثماري إما بتنفيذ المشروع المقترح أو التخلي عنه.
- إن عملية تقييم المشاريع تقوم أساسا على المفاضلة بين عدة مشاريع أو بدائل وصولا إلى البديل المناسب.

ت. المراحل التي تمر بها عملية تقييم المشروع الاستثماري: تمر عملية التقييم بعدة مراحل وهي كالآتي:

ت. 1 مرحلة ما قبل الاستثمار: في هذه المرحلة يتم دراسة المشروع من جميع الجوانب وإعداده للتنفيذ عبر دراسات متعاقبة ابتداءً من الفكرة الأولية الخاصة بالمشروع وتبلور الأفكار في الدراسة التمهيدية، ومن ثم الدراسة الثانية اللاحقة المتمثلة بدراسة ما قبل الجدوى، وانتماءا بالدراسة الثالثة المتمثلة بالدراسة التفصيلية.

ت . 2 مرحلة تنفيذ المشروع (أبو الفتوح، 2003، صفحة 28): تعد هذه المرحلة مرحلة التنفيذ الفعلي للمشروع، حيث ينتقل المشروع من مجرد اقتراح إلى مرحلة إعداد المنشأة للعمل وبدء تشغيلها.

ت .3 مرحلة التشغيل: ترتبط هذه المرحلة بالمرحلتين السابقتين وتتمثل في عملية بدء الإنتاج وتظهر أهميتها من خلال المشاكل التي تواجه المستثمرين فيها الناجمة أساسا عن الأخطاء الواقعة في المرحلتين السابقتين ولتفادي هذه المشاكل لابد من توافر درجة من الاتساع وكفاية الدراسة والتحليل للاستثمار التي تسهم بقسط وافر في تحديد مدى نجاح تشغيل الاستثمار.

على هذا الأساس يمكن القول، أن عملية تقييم المشاريع تمثل جزءا أو ركنا أساسيا في مجمل العملية التخطيطية، حيث تبدأ هذه العملية من تشخيص أو تحديد المشاريع وتنتهي باختيار أفضلها.

2.2 معايير تقييم المشاريع الاستثمارية:

بعد إعداد الدراسة الاقتصادية وتوفير التمويل اللازم للمشروع تأتي عملية التقييم وهي المرحلة التي تسبق عملية التنفيذ، وعلى أساس عملية التقييم يتم الاختبار بين المشاريع وذلك باستخدام عدة معايير تختلف باختلاف ظروف اتخاذ القرار.

أ. **التقييم بمعايير الربحية التجارية:** تقوم معايير الربحية التجارية على العلاقات المتوقعة بين التدفقات النقدية الداخلة والتدفقات النقدية الخارجة أي على التوقعات القيمية الخاصة بكل من العوائد والتكاليف والأرباح وفق صيغ مالية وتتضمن المعايير التالية (هويشار، 2004، صفحة 114): معياري فترة الاسترداد ومعدل العائد المتوسط، معياري صافي القيمة الحالية ودليل الربحية، معيار معدل العائد الداخلي TRI.

ب. التقييم في ظروف عدم التأكد والمخاطرة: إن حالة المخاطرة هي الحالة التي يمكن لمتخذ القرار أن يحدد ويضع من خلالها توزيعات الاحتمالية للحدث على ضوء الدراسات السابقة، ويمكن تعريفها بأنها: الانحراف المعياري النسبي لعوائد الاستثمار المتوقعة، تزداد درجة المخاطرة كلما زادت درجة التقلب في الإيرادات والتدفقات المتوقعة والعكس صحيح، أما حالة عدم التأكد فتعرف بأنها الظروف التي تتعلق بالحالة التي تكون توزيعاتها الاحتمالية غير معروفة وبالتالي ففي هذه الحالة فإن متخذ القرار يصعب عليه التعرف على المستقبل ويشعر بأنه بحاجة ماسة إلى معلومات أخرى من أجل الوصول إلى تقديرات احتمالية، لهذا يجب استخدام بعض الطرق التي يتم من خلالها تقييم المشروعات الاستثمارية في ظل المخاطرة وعدم التأكد ومن أهمها (دولي، 2006-2007، صفحة 96): أسلوبي تحليل الحساسية ونظرية المباراة، أسلوبي شجرة القرارات والمحاكاة، أسلوبي التحليل الاحتمالي وتعديل سعر الخصم.

ت. معايير قياس الربحية الوطنية أو الاجتماعية: أصبح لا يكفي للمستثمر الفرد لتقييم دراسة جدوى للمشروع من ناحية تعظيم الربحية التجارية في إطار سعيه لإثباته بهدف تعظيم ربحيته الخاصة من إقامة المشروع بل عليه أن يثبت للدولة أن هذا المشروع له جدوى من الناحية الاجتماعية أو الوطنية باستخدام بعض المعايير أهمها (بلعجوز و الصاطوري، 2013، صفحة 69): مدى مساهمة المشروع المقترح في توفير فرص العمل، مدى مساهمة المشروع المقترح

في تحقيق القيمة المضافة، مدى مساهمة المشروع في تحسين وضع ميزان المدفوعات (بلعجوز و الصاطوري، 2013، صفحة 72)، مدى مساهمة المشروع في زيادة إنتاجية العمل على مستوى الوطني، معيار أدنى كثافة رأسمالية.

3. الاستثمارات العمومية و خصائص تقييمها:

3. 1دراسة حالة مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية بشار:

إن نفقات التجهيز النهائية هي مشكلة من نفقات غير قابلة للتسديد أو التعويض تتحملها الدولة ضمن إطار تنفيذ البرنامج السنوي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للأمة، هذه النفقات تسجل بالميزانية العامة للدولة بشكل تراخيص برامج وتنفذ من خلال قروض الدفع. إن توزيع القطاعات، تراخيص البرامج وقروض الدفع تظهر ضمن الحالة الملحة لقانون المالية، كما أن تنفيذ تراخيص البرنامج وقروض الدفع تختلف حسب طبيعة البرنامج: البرامج القطاعية الممركزة PSC، البرامج القطاعية الغير ممركزة PSD، البرامج المتعلقة بمخططات البلدية للتنمية PCD، البرنامج التكميلي لدعم النمو PCSC.

حيث حاولنا في هذا البحث التعرف فقط على ميزانية التجهيز الخاصة بالبرامج القطاعية الغير ممركزة، وكذلك تطرقنا إلى الآليات الملائمة المتعبة، كما سلطنا الضوء على الجدوى التمويلية لمشروع استثماري عمومي خاص بقطاع التربية الفرعي لولاية بشار.

3. 2 برمجة المشاريع على مستوى مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية ببشار.

تصنف نفقات التجهيز العمومي للدولة على أساس فئتين سوف يتم عرضها كالآتي:

أ.النفقات المتعلقة بالتجهيزات العمومية الممركزة: تسمى هذه النفقات بـ"البرنامج القطاعي الممركز" وهي تخص المشاريع الكبرى كالمطارات، المشاريع التي لها أهمية أمنية وتسير من طرف الوزير المعني لهذا القطاع.

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

3.3 كيفية إعداد وتنفيذ مشروع استثماري للبرامج القطاعية الغير ممركزة وفقاللاليات الملائمة لطبيعة وخصوصية دراسة الجدوى التمويلية

سنتعرض في هذا العنصر إلى أهم آليات العمل الإداري للبرامج القطاعية الغير ممركزة، مراحل برمجة ومتابعة تقييم المشاريع الاستثمارية العمومية في واقع عمل مديرية ولاية بشار، كيفية اقتراح، تسجيل، تنفيذ المشروع الاستثماري.

أ– آليات العمل الإداري للبرامج القطاعية الغير ممركزة: تعتبر مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية العمود الفقري لميلاد المشروع، فهي من خلال نشاطها الإداري توضح دورة حياة المشروع الاستثماري، انطلاقا من الخطوات التالية*: التسجيل، إعادة التقييم، تغيير مواصفات عملية، إعادة تغيير هيكلة كلفة عملية، الغلق.

ب – مراحل برمجة ومتابعة تقييم المشاريع الاستثمارية العمومية على مستوى مديرية البرمجة و متابعة الميزانية لولاية بشار**: هذه الدراسة تتم على مستوى قطاع النشاط المعني، حيث يعتبر المشروع الاستثماري مجرد فكرة، أو انشغال لدى المواطنين، أو أفكار تدخل ضمن إستراتيجية المؤسسات، والتي يمكن تجسيدها عبر المراحل التالية: دراسة الملائمة ودراسة الفعالية وأخيرا دراسة تنفيذ المشروع.

ب.1 دراسة الملائمة: يتبين من خلالها أهمية المشروع وأهدافه سواء منها الاجتماعية أو غيرها، ومدى توفر المعطيات الإحصائية والمؤشرات الاقتصادية والاجتماعية، التي توضح الاحتياج الفعلي لهذا المشروع والأهمية أو الهدف من تجسيده .

ب.2 دراسة الفعالية: والتي توضح بدورها مدى إمكانية تجسيد هذا المشروع آخذة بالاعتبار كل العراقيل التي تحول دون تجسيده والتي من خلالها يتم معرفة مدى إمكانية إنجازه من عدمه.

ب.3 دراسة الجدوى التقنية للمشروع الاستثماري:تتضمن دراسة التأثير، حيث أن دراسة التأثير تكون من طرف خبراء البيئة العامة بكافة أنواعها (السياسية، الاجتماعية، القانونية، الاقتصادية.....الخ). ثم تأتي الدراسة الجيولوجية للأرضية المراد إنجاز المشروع عليها، دراسة الأخطار (التمويل، الكلفة، مدة الانجاز...الخ)، تقييم المشروع وفق نتائج (المناقصة أو استشارات العملية المعنية طبقا لاحكام قانون الصفقات العمومية).

ت– الاليات الملائمة و إجراءات تسيير نفقات الاستثمارات العمومية (دراسة حالة قطاع التربية و التكوين ببشار):ترتكز منظومة تسيير ميزانية التجهيز العمومي على ما يلي :

1. **مدونة الاستثمارات العمومية:** تم تحديد مدونة الاستثمارات بالمنشور 21/SEP المعدل بالمنشور 01/88 المتعلق بالاستثمارات العمومية لسنة 1988،حرصا على الاستمرارية فإن المرسوم رقم 227/98 المؤرخ في 1998/07/13 المتعلق بنفقات التجهيز العمومي، أدخل إجراءات جديدة ترمي إلى تحسين فعالية الاستثمارات من خلال لا مركزية

على أكبر نطاق في تسيير رخص البرامج و إعتمادات الدفع و تم تكريس هذا التدبير بالمنشور رقم 85 المؤرخ في 1999/02/03، تتوخى هذه المدونة الاهداف التالية:

- السماح بربط البرامج الاستثمارية بأهداف تلبية الاحتياجات بشان الخدمات العمومية؛
- السماح بمتابعة تنفيذ الاستثمارات؛
- تسهيل مختلف التحاليل الاقتصادية و المالية التي تتمحور حول الاستثمار ؛
- جعل كل متعامل عمومي المالك المباشر لوسائل التمويل؛

تصنف المدونة الحالية في اربع مستويات كالاتي:

✓ القطاع: وهو ما يوافق نشاط كبير أو وظيفة على المستوى الشامل للاقتصاد(9 قطاعات)

✓ القطاع الفرعي: يقسم القطاع إلى فئة من الانشطة و الفروع أو البرامج(40 قطاع فرعي)

✓ الفصل: يشكل الوحدة الاساسية للتصنيف و يمثل فرعا، أو هدفا ينظر إليه على أنه مهم في الاقتصاد الوطني(118 فصل)

✓ المادة: تجمع على مستوى كل فصل الاستثمارات وفق طبيعتها أو غايتها كلما أمكن ذلك(9 مواد على الاكثر في كل فصل)

1. تعريف و ترميز الاستثمارات:ينتمي نظام تعريف الاستثمارات إلى النمط الاقتصادي، وعليه يتم إنجاز الاستثمار وفق ثلاثة أنماط من التسيير:

➢ البرامج القطاعية المركزية: وهي تخص العمليات المسجلة لفائدة الادارات المركزية و المؤسسات العمومية الخاضعة لوصايتها، إضافة إلى الادارات المتخصصة و المؤسسات ذات الاستقلالية المالية.

➢ البرامج القطاعية غير الممركزة: وهي تخص العمليات المسجلة لفائدة الولايات.

➢ المخططات البلدية للتنمية: و تشمل المشاريع التي تسيرها البلديات.

أ. ترميز المسيرين: إن رمز المسير(الامر بالصرف) هو رقمي يتكون من ستة أرقام تمنح بشكل تسلسلي، وهو مدون في سجل تحتفظ به وزارة المالية.

ب. ترميز المقررات: بصفة عامة يرتكز ترميز المقررات و تعريف العمليات على منح:

رقم ثابت للمقررات ورقم تحليلي لعمليات ؛

بالنسبة للأنماط الثلاثة من البرامج التي ذكرناها في ترميز الاستثمارات ، يتم العمل بفئتين من المقررات تصدر على مستويين مختلفين: مقرر البرنامج تعده وزارة المالية، و مقرر العملية يعده المستفيد من مقرر البرنامج.

2. إجراءات تنفيذ الاستثمارات: تم التطرق إليها سابقا من خلال مراحل برمجة ومتابعة تقييم المشاريع الاستثمارية العمومية على مستوى مديرية البرمجة و متابعة الميزانية لولاية بشار

3. المتابعة: يقوم وزراء القطاعات و مسؤولي المؤسسات و الادارات المتخصصة إضافة إلى الولاة بموافاة مصالح وزارة المالية بكل المعلومات المتصلة بإعداد و تنفيذ و تقييم التجهيزات العمومية الممولة من ميزانية الدولة للتجهيز ، وعليه فمن الجدير التذكير بأن الية المتابعة تهدف إلى تحسين فعالية الاستثمارات من خلال تحسيس الوزارات بمسؤولياتها المتزايدة في تسيير رخص البرنامج و إعتمادات الدفع.

تتطلب التعديلات المدخلة منظومة متابعة تستند على المعلومات الموثوق منها التي تسمح بإرشاد الادارات المركزية إلى : مستوى إنجاز الاهداف،حالة إنجاز البرامج، ظروف الانجاز.

تعتمد هذه المنظومة على متابعة فصلية و نصف سنوية و سنوية و التي تتمحور حول مايلي:

- ✓ تنفيذ البرامج
- ✓ التنفيذ المالي للبرامج
- ✓ الحصيلة السنوية لتنفيذ البرامج

تشكل هده العناصر قاعدة ضرورية لإعداد تقديرات الميزانية و ترتيب الاولويات وفق سلم تصاعدي و تحسين فعالية الاستثمارات و تسييرها لإجراء التعديلات الضرورية طوال ميزانية السنة و سوف نوضح ذلك من خلال المثال التطبيقي **(دراسة حالة قطاع التربية و التكوين ببشار):**

انطلاقا من مخطط شغل الأراضي والمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير التي تغطي البلديات التي على أساسها يخرج المرفق العام بما في ذلك المرافق التربوية،تعبر مديرية التربية عن احتياجاتها في هذا الشأن ومنه ينطلق اقتراح تسجيل المشروع الاستثماري حسب الخريطة المدرسية، حيث أن القطاع المعني الذي يقوم بتسييره هما: مديرية التربية التي تتولى عملية تجهيزه ومديرية التجهيزات العمومية التي تتولى عملية البناء. وذلك وفقا

- يتقدم القطاع المعني إلى مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية بطلب تسجيل العملية المعنونة بـ "دراسة بناء وتجهيز بالأثاث المدرسي والتقنو بيداغوجي لثانوية بالواتة 600-300"، حيث يكون هذا الطلب مرفقا بملف تقني
- تقوم مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية بواسطة مصالحها (مصلحة البرنامج القطاعي اللامركزي) بناءا على طلب القطاع المعني بدراسة الملف التقني(البطاقة التقنية والوثائق التبريرية المرفقة) ؛
- بعد التأكد من صحة المعلومات تقوم مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية بتفريد مقرر العملية (المشروع) انطلاقا من مدونة الاستثمار العمومي إلى مقرر تسجيل رقم 54/ م ت ت ع المؤرخ في 11 مارس 2003، حيث قدر مبلغ رخصة البرنامج بأربعة وثمانون مليون دينار جزائري؛

– كذلك خضعت هذه العملية إلى عدة مقررات لإعادة هيكلة كلفة عملية انطلاقا من المقرر رقم 163/م ت ت ع المؤرخ في 2003/11/11، إلى غاية المقرر رقم 322/م ت ت ع المؤرخ في 2006/11/07 من أجل تغيير مبلغ أحد البنود بزيادته أو نقصه دون المساس بمبلغ رخصة البرنامج الأصلية (أربعة وثمانون مليون دينار جزائري) ؛

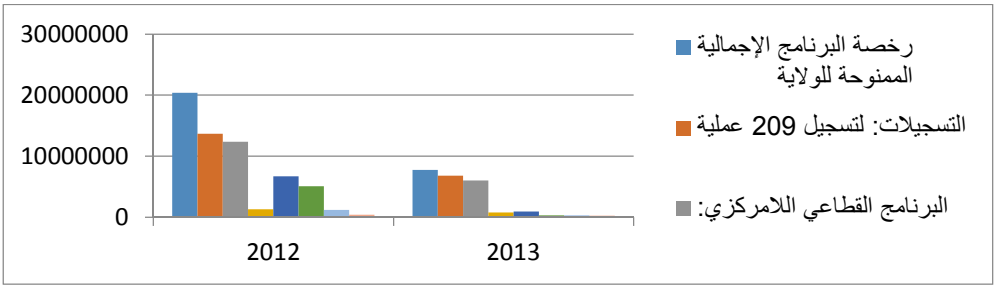
➢ خضعت العملية إلى عدة مقررات لإعادة التقييم لان رخصة البرنامج الأصلية غير كافية لتغطية الأشغال(بمعنى أن التقدير الاداري للمشروع كان غير دقيق) انطلاقا من المقرر رقم 202/م ت ت ع المؤرخ في 2005/02/07 ،وصولا إلى مقرر إعادة تقييم عملية رقم 82/م ت ت ع المؤرخ في 2007/05/05 الذي أصبح فيه مبلغ العملية يقدر ب 138.912.000دج؛

➢ كذلك خضعت العملية إلى مقرر تغيير مواصفات عملية رقم 128/م ت ت ع المؤرخ في 2007/07/04 تضمن تغيير المحتوى المعنوي أي تغيير المعلومات الأخرى بإضافة حصص أخرى؛

➢ بعد إتمام الأشغال بهذا المشروع (دراسة بناء وتجهيز بالأثاث المدرسي والتقنو بيداغوجي لثانوية بالواتة 600-300) وتسليمه إلى المديرية أو الهيئة المستعملة خضع إلى عملية غلق بموجب مقرر غلق رقم 018/م ب م م المؤرخ في 2013/01/27 بمبلغ اختتامي 131.043.000 دج وبهذا المقرر انتهت دورة حياة المشروع الاستثماري؛

من خلال الدراسة الميدانية تمكننا من إجابة على الاشكالية المطروحة بان هناك تطبيق لدراسة الجدوى التمويلية في مجال المشاريع الاستثمارية العمومية إنطلاقا من الاليات المتبعة (**مدونة الاستثمارات العمومية، إجراءات تسيير الاستثمارات،متابعة تنفيذ البرامج**)،بالرغم من هذه الاليات إلا أنه يمكننا الخروج بالنتيجة التالية أن التنمية المحلية بولاية بشار لاتزال رهينة ما تقدمه الدولة في إطار ميزانياتها للتجهيز، وذلك من خلال مختلف البرامج التنموية، وهذا راجع لضعف الميزانيات المحلية وانعدامها لدى جل البلديات بالإضافة إلى الغياب التام للاستثمار الخاص بالولاية وهذا ما يبينه الشكل أدناه.

الشكل رقم 1: حصيلة النشاط للمشاريع الاستثمارية العمومية لولاية بشار لسنوات 2012 – 2013 (10^3)



المصدر: من إعداد الباحثين اعتمادا على معطيات مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية بشار

حيث تعتبر سنتين 2012 و2013 من السنوات التي هي ضمن البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش الاقتصادي الذي أقره فخامة السيد رئيس الجمهورية والممتد على فترة خمس سنوات (2010-2014)، هذا البرنامج الثري والمتنوع يحتوي على مشاريع تمس التنمية بصفة شاملة ويضم جميع القطاعات كما انه يغطي جميع البلديات، فمن خلال الدراسة الميدانية التي قمنا بها وانطلاقاً من المعلومات المتوفرة في الجدول أعلاه، يمكننا عرض عدد العمليات المسجلة للقطاع الفرعي للتربية بولاية بشار، والتي قدرت بـ 94 عملية موزعة كالآتي: سنة 2010 سجل القطاع 11 عملية؛ سنة 2011 سجل القطاع 26 عملية؛ سنة 2012 سجل القطاع 17 عملية؛ سنة 2013 سجل القطاع 26 عملية؛ أما في سنة 2014 سجل القطاع 14 عملية .

خلال الفترة الممتدة من 2000 إلى غاية 2009، شهدت الولاية عدة معوقات للاستثمارات العمومية، حيث تمحورت المعوقات التي شهدها القطاع الفرعي للتربية فيما يلي: الظروف القاسية للمناخ، انعدام الرقابة الإدارية خاصة قبل سنة 2009، انعدام مكاتب الدراسات واليد العاملة الكفء نقص إعتمادات الدفع، إلا أنه بالرغم من هذه الصعوبات إلا أن القطاع الفرعي للتربية استطاع تجاوزها، حيث يرجع السبب الحقيقي في ذلك إلى الإجراءات القانونية المتبعة من قبل السلطات العمومية (الولاية، مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية، المراقب المالي، أمين الخزينة). وفي مقابل ذلك حقق القطاع الفرعي للتربية عدة إيجابيات حيث أنه ساهم في فك العزلة، توفير مناصب الشغل الدائمة والمؤقتة، القضاء على الأمية، كما ساهم في تحقيق التنمية الاجتماعية وخير دليل على ذلك البرنامج لسنوات 2010- 2014 الذي يوضح مجموع العمليات التي استفاد منه هذا القطاع الفرعي والمقدرة بـ: 94 عملية.

خاتمة

في ظل التوجهات الجديدة، أصبح من الضروري البحث عن الصرامة الاقتصادية في توجيه وتخصيص الموارد وترشيد قرارات الاستثمارية القطاعية العمومية ضمن إطار ميزانية التجهيز التي تشكل أداة جيدة وفعالة تمكن من التصرف الاقتصادي والتحكم في توفير الموارد المالية اللازمة لتلبية احتياجات المشروع،

إن من أهم المعلومات التي ينبغي على صاحب القرار دراستها بشكل جيد هي تلك المتعلقة بالجدوى لاسيما تلك الخاصة بتخطيط المشاريع الاستثمارية في سياق الإدارة المالية، وما دام أن التجهيزات تشكل القاعدة الأساسية في تحقيق أهداف المشاريع الاستثمارية، وبالتالي فان دراسة الجدوى التمويلية ضمن المشاريع العمومية تتميز بكونها عملية لا تركز فقط على معيار الربحية بل تمتد إلى جانب ذلك للأخذ بعين الاعتبار الجوانب الاجتماعية، الاقتصادية والسياسية بما يتوافق مع تحقيق التنمية، وانعكاس ذلك على المستوى القطاعي، الإقليمي والوطني، ولذلك فان الوسائل والآليات في ذلك هي مقننة بشكل منظم ومترابط بها بشكل نظام محكم يتكون من إجراءات وقواعد قانونية،

تمكن من التوجيه للربط ما بين المتطلبات الاقتصادية والاجتماعية تحقق التوافق ما بين أهداف التنمية المحلية وسياسة التنمية الوطنية هذا من جهة ومن جهة أخرى مجموعة علاقات ترابط تنظيمية تحددها الجهات التي تتدخل ومشاركة كل الأطراف المعنية في العملية وتبادل المعلومات المطلوبة فيما بينها التي تعمل على رصد مختلف الآراء، وأخيرا الوثائق الإدارية المحددة لذلك التي تأخذ أشكال ومضامين قانونية.

وانطلاقا من الطرح العام حول الآليات الملائمة لطبيعة وخصوصية في دراسة الجدوى التمويلية ومتابعتها في مجال المشاريع الاستثمارية العمومية من خلال ميزانية التجهيز التي تلتزم بالمقيدات الإدارية للخدمة العامة، نقوم فيما يلي بعرض أهم النتائج التي توصلنا إليها في هذه الدراسة ثم نقدم بعض الاقتراحات التي نرى اهمية مساهمتها في معرفة الآليات الملائمة لطبيعة وخصوصية دراسة الجدوى التمويلية.

أ– النتائج النظرية:

– مشروعات التنمية نفسها هي ليست هدفاً بحد ذاتها بل وسيلة لتحقيق أهداف اجتماعية أعم وأشمل للمجتمع مما يؤدي إلى إم كانيات تحقيق استخدام أمثل للموارد المادية والبشرية والمالية المتاحة، لابد من التعامل معها بأسلوب علمي وبدقة متناهية بهدف الوصول إلى درجة عالية من المصداقية في نتائجها.

– كل قرار استثماري يتوقف على طرق اختيار البدائل والمكونات لتقيم الجدوى المالية، لذلك يعتبر من القرارات الاكثر أهمية وخطورة للمشروع وذلك لأنه يحتوي على ارتباط مالي كبير ولا يمكن الرجوع عنه إلا بخسارة كبيرة، الجدوى الاقتصادية تحدد بشكل عام أبعاد المشروع من كافة نواحيه منذ فكرة صدور الفكرة حتى ينجز على أرض الواقع ويحقق العوائد المرجوة منه وذلك لكون دراسات الجدوى الاقتصادية من أهم أدوات التخطيط الاستراتيجي.

– الدراسة التمويلية هي أداة لها دور في عملية تقييم ومعرفة مدى صلاحية المشروع الاستثماري إذ تعتبر عملية التقييم أساس فشل أو نجاح المشروع الاستثماري .

ب– النتائج التطبيقية:

تم التوصل من خلال دراسة مشروع "دراسة بناء وتجهيز بالأثاث المدرسي والتقنو بيداغوجي لثانوية بالواتة 600-300" إلى النتائج التالية:

– المشروع حقق مساهمة إيجابية بعد إنجازه وتشغيله في توفير الخدمات التي يحتاج إليها المواطنين بأفضل نوعية متاحة وأقل تكلفة ممكنة بما يؤدي إلى تحقيق التنمية المستدامة والمتصاعدة وبالتالي التطور للمجتمع عموما.

– نشاط المؤسسة مستمر وذلك لما له من أهمية لأنه يخدم قطاعين مهمين ويربطهما فيما بينهما ألا وهما قطاع التربية وقطاع التجهيزات العمومية.

– من أجل دراسة طلبات التسجيل لابد من التقييد بأحكام المرسوم التنفيذي 98-227 المؤرخ في 23-07-1998 والمذكرة رقم 187–م ت ت ع المؤرخة في 25-03-2009.

الاقتراحات

يجب الاشارة إلى أنه رغم أهمية دراسة الجدوى المالية إلا أنه يجب عدم النظر إليها على أنها ضمان كامل نجاح المشروع، فهي تعتبر فقط كمؤشر للقيام بالمشروع، لكنها لا تضمن لصاحب المشروع النجاح بصورة مطلقة وهذا يقتضي تحليل ما بعد نتائج دراسة الجدوى وذلك بالاستناد إلى التجارب الواقعية للمشاريع القائمة والأخذ بالتوصيات لدعمها وتجنب الفشل.

الإحالات

* **التسجيل**: هو أول خطوة للمباشرة في دراسة وإنجاز المشروع الاستثماري، وهو يوضح اسم القطاع والرمز الخاص به، الكلفة ومدة الانجاز، يكون ممضي من طرف السيد الوالي؛ **إعادة التقييم**: يلجأ الآمر بالصرف إلى هذا الإجراء في حالة عدم كفاية في رخصة البرنامج (أي المبلغ المخصص للمشروع الاستثماري)؛ **تغيير المواصفات**: يأتي بعد تسجيل المشروع الاستثماري وفي كل مرة يحتاج فيه الآمر بالصرف إلى إضافة حصة أو حصص في المشروع الاستثماري (جدول زمني، أشغال إضافية....الخ)؛ **تغيير إعادة هيكلة كلفة عملية**: ينشأ في حالة تحويل مبالغ من بند إلى آخر دون التأثير على الرخصة الإجمالية للبرنامج؛ **الغلق**: يتم بعد الانتهاء من إنجاز المشروع الاستثماري، ويضم ثلاثة أنواع هي: الغلق العادي، الغلق التنازعي، الترك.

** تم تحرير ما ذكر بناءً على معطيات كل من مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية بشار ومديرية التربية وكذا مديرية التجهيزات العمومية لولاية بشار.

قائمة المراجع

1. abdellah, b. (2005). *analyse et evaluation de projets.* alger: berti edition.
2. gilles, g. (200"). *le management.* france: decouvert.
3. squire, L., & H, G. v. (1976). *economic analysis of progects.* university press: johns hopkins.

1. بلوط ابراهيم. *إدارة المشاريع و دراسة جدواها الاقتصادية*. دار النهضة العربية.
2. جابر عاطف، عبد الرحيم طه. (2003). *دراسات الجدوى التاصيل و التطبيق العملي*. مصر، الاسكندرية: الدار الجامعية.
3. حسين بلعجوز ، الصاطوري الجودي. (2013). *تقييم و إختيار المشاريع الاستثمارية*. بن عكنون: ديوان المطبوعات الجامعية.

4. حيأبو الفتوح ي. (2003). *أسس و إجراءات دراسات جدوى المشروعات(بيئية،تسويقية،مالية)*. الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر.

5. سعاد دولي (2006-2007). ترشيد قرارات الاستثمار في مشاريع التنمية السياحية للجنوب الغربي-دراسة حالة ولاية بشار. جامعة بشار.

6. الشريف علي، فريد الصحن. (1988). *إقتصاديات الادارة*. الاسكندرية: الدار الجامعية.

7. عادل العنزي. (2005-2006). دراسة جدوى المشروعات الاستثمارية. جامعة الجزائر: غير منشورة.

8. عبد الحميد عبد المطلب. (2003). *السياسات الاقتصادية على مستوى المشروع"تحليل جزئي"* . مصر: مجموعة النيل العربية.

9. عبد العزيز مصطفى عبد الكريم. (2004). *دراسة الجدوى و تقديم المشروعات*. الاردن: دار و مكتبة الحامد.

10. عبد القادر بابا. (2010). *دراسات الجدوى و تقييم المشروعات(مع تمارين محلولة)*. بن عكنون: ديوان المطبوعات الجامعية.

11. كاظم العيساوي. (2001). *دراسات الجدوى الاقتصادية و تقييم المشاريع*. الاردن: دار المناهج للنشر و التوزيع.

12. محمد قويدري. (1997). أسس دراسات الجدوى و معايير تقييم المشروعات الاستثمارية. جامعة الجزائر.

13. مصطفى أبو بكر ، فهمي معالي. (2000). *دليل إعداد دراسات جدوى المشاريع و تحقيق فعالية قرارات الاستثمار*. مصر: الدار الجامعية.

14. معروف هويشار. (2004). *دراسات الجدوى الاقتصادية و تقييم المشروعات* (الإصدار الطبعة الاولى). عمان: دار صفاء للنشر و التوزيع.

15. مؤيد الفضل ، محمودي العبيدي. (2005). *إدارة المشاريع (منهج كمي)* (الإصدار الطبعة الاولى). عمان: الوارق للنشر و التو زيع.

16. نور الدين تمجغدين. (2009-2010). دراسات الجدوى الاقتصادية بين المتطلبات النظرية و الاشسكالات العلمية . *مجلة الباحث* (العدد 07).