قراءة في التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019 بالتركيز على الجوانب المتعلقة بتقييم تنفيذ عمليات التجهيز الخاصة بالمديرية العامة للحماية المدنية

A lecture in the annual report of the Court of Auditors 2019 Excerpts from the execution of equipment operations in General Directorate of Civil Protection

د. عمران عبد الحكيم [1] / جامعة محمد بوضياف المسيلة (الجزائر) / *abdelhakim.amrane@univ-msila.dz*

تاريخ الاستلام: 09 / 01 / 2020 تاريخ القبول: 29 / 05 / 2020 تاريخ النشر: 30 / 06 / 2020

ملخص

يهدف هذا البحث إلى عرض بعض ما ورد ضمن التقرير السنوي لمجلس المحاسبة 2019، كما يهدف من جانب آخر إلى إبراز نتائج التقييم الواردة في التقرير السنوي لمجلس المحاسبة حول ظروف إنجاز عمليات التجهيز وتنفيذها المسجلة على مستوى المديرية العامة للحماية المدنية.

الكلمات المفتاحية : مجلس المحاسبة، عمليات التجهيز، التقييم.

تصنيف JEL : L53 ؛ L78 ؛ M00.

Abstract:

This research aims to present some points mentioned in the annual report of the Court of Auditors 2019, it also aims to present the main results of the annual report of the Court of Auditors about the execution of equipment operations by General Directorate of Civil Protection.

Keywords: *Court of Auditors, equipment operations, Evaluation.*

Jel Classification Codes : *L53 ; L78 ; M00.*

[1] المؤلف المرسل: عمران عبد الحكيم، الإيميل: abdelhakim.amrane@univ-msila.dz

I - نظرة عامة حول التقرير:

بتاريخ 04 ديسمبر 2019 صدر التقرير السنوي لمجلس المحاسبة ضمن العدد الخامس والسبعون للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

إن هذا التقرير الذي يرفعه مجلس المحاسبة إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة، وكذا رئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول في إطار أحكام المادة 192 من الدستور، قد تضمن حسب مقدمة التقرير ثماني عشرة مذكرة إدراج تحتوي على أهم النتائج المستخلصة ضمن أشغال عمليات التدقيق المنجزة تنفيذا للبرنامج السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2017.

توضح المذكرات المدرجة في هذا التقرير مجموعة هامة من المعاينات والملاحظات والتقييمات المتعلقة بشروط تسيير الموارد المالية والوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الجهات التي خضعت للرقابة، والتي تشمل كلا من الإدارات المركزية والمصالح غير المركزة للدولة، وكذا الجماعات المحلية والهيئات والمؤسسات العمومية باختلاف قوانينها الأساسية.

تضمن التقرير السنوي لمجلس المحاسبة أربعة فصول مبوبة على النحو التالي:

الفصل الأول: ميزانية وإدارات الدولة.

الفصل الثاني: الجماعات الإقليمية.

الفصل الثالث: المؤسسات والمرافق العمومية.

الفصل الرابع: عرض بعض البيانات المتعلقة بالوسائل المالية والموارد البشرية لمجلس المحاسبة والنشاط الدولي.

على ضوء تعدد مجالات التقرير السنوي لمجلس المحاسبة، سيتم التركيز ضمن هذا العرض على إبراز نتائج التقييم الذي قام به مجلس المحاسبة على مستوى المديرية العامة للحماية المدنية الذي شمل سنة 2016 وما قبلها ضمن هدف التحقق من ظروف إنجاز عمليات التجهيز وتنفيذها، وكذا مدى بلوغ الأهداف المرجوة منها.

II- التعريف بجهاز الحماية المدنية وطبيعة عمليات التجهيز التي استفاد منها

II- 1- التعريف بجهاز الحماية المدنية :

تتولى المديرية العامة للحماية المدنية الإشراف على جهاز الحماية المدنية الذي يتكفل أساسا بتقديم خدمات عمومية تهدف إلى حماية الأشخاص والأملاك وغيرها من المخاطر المتعددة، بحيث تشمل هذه المهمة على العديد من المجالات المختلفة، فمنها ما يرتبط بعمليات الإسعاف الطبي، وكذا التكفل بالظواهر الناجمة عن التوسع العمراني غير المتحكم فيه، وكذا المخاطر المتعددة المرتبطة بالنشاط الصناعي والتجاري وغيرها من الأنشطة الأخرى المسببة للمخاطر.

في سياق هذه المخاطر وتعددها، خصصت السلطات العمومية برامج تجهيز معتبرة لفائدة المديرية العامة للحماية المدنية لسد العجز الملاحظ في المنشآت ووسائل التدخل، بحيث تشمل هذه البرامج أكثر من 116 عملية تجهيز خلال الفترة 2005-2016، لا سيما تلك المسجلة ضمن البرنامج التكميلي لدعم النمو، وبرنامج دعم النمو الاقتصادي.

II- 2- طبيعة عمليات التجهيز التي استفاد منها جهاز الحماية المدنية

استفادت المديرية العامة للحماية المدنية من 116 عملية تجهيز برخص برامج إجمالية تفوق 88 مليار دج، منها 71 عملية مسجلة بعنوان البرنامج التكميلي لدعم النمو بمبلغ 61,37 مليار دج، إضافة إلى 44 عملية مسجلة بعنوان برنامج دعم النمو الاقتصادي بمبلغ 26,96 مليار دج، وكذا عملية واحدة مسجلة في إطار برنامج توطيد النمو الاقتصادي بمبلغ 0,48 مليار دج.

وتتركز برامج التجهيز للمديرية العامة للحماية المدنية خلال الفترة 2005-2016 ضمن الباب 854 بعنوان"البنى التحتية الإدارية"، بحيث يستحوذ هذا الباب على نسبة 69,48% من إجمالي الرخص المسجلة بعنوان البرنامج التكميلي لدعم النمو بمبلغ 57,14 مليار دج، وبنسبة 30,56% من إجمالي الرخص المسجلة بعنوان برنامج دعم النمو الاقتصادي بمبلغ 26,46 مليار دج.

III- نتائج تقييم مجلس المحاسبة لتنفيذ عمليات التجهيز على مستوى المديرية العامة للحماية المدنية

III- 1- نتائج التقييم من حيث شروط تسجيل عمليات التجهيز وضوابطها الأساسية

من أهم النتائج التي توصل إليها مجلس المحاسبة في مجال تقييم شروط تسجيل عمليات التجهيز على مستوى المديرية العامة للحماية المدنية ما يلي:

1. **وجود نقائص هامة في عمليات التسجيل:** ذلك أن سيرورة تسجيل عمليات التجهيز على مستوى جهاز الحماية المدنية الذي يدخل ضمن اختصاص مديرية الإمداد والمنشآت بمساعدة مديرية تنظيم وتنسيق الإنقاذ من وجهة نظر مجلس المحاسبة غير مبني على دراسات تقنية تمكن من تحديد الأولويات حسب المخاطر الكامنة،

2. **وجود نقائص في المعايير المعتمدة في تقييم الاحتياجات على مستوى جهاز الحماية المدنية:** ذلك أن المعايير المعتمد عليها في برمجة العمليات المتعلقة بالموقع الجغرافي للبلدية والكثافة السكانية والمرافق العمومية المستقبلة للجمهور والمخاطر الطبيعية أو الصناعية المحتمل حدوثها في تلك المناطق، قد تم وضعها بصفة موجزة، وغير مدعمة بدراسات علمية، ومن هنا تظهر جوانب الضعف في إرساء وحدات التدخل لجهاز الحماية المدنية. وفي هذا الإطار فإن أماكن تواجد وحدات التدخل ضمن أهداف عمليات التجهيز حسب التقسيم الإداري المعمول به غير مبني على دراسات عميقة تعكس المخاطر من حيث حجمها واحتمال وقوعها بما يضمن استغلالا أمثلا للوسائل المتوفرة والحماية الكافية من مختلف المخاطر. وهذا ما جعل من سيرورة هذه العمليات تتميز بأنها مقاربة مكلفة من حيث الوسائل البشرية والمادية والمنشآت القاعدية، إضافة إلى ما يرتبط بهذا التشتت في الوسائل من تمييع للمسؤوليات وما يترتب عليه من تعريض لرجال الإنقاذ لأعباء عمل تؤثر حتما على التحكم السليم في المهام الموكلة لهم.

3. **وجود إدماج لعمليات خاصة بميزانية التسيير ضمن عمليات ميزانية التجهيز:** ويتجلى ذلك من خلال برمجة عمليات مخصصة لاقتناء قطع الغيار لحظيرة السيارات وتجديد معدات التشغيل لوحدات التدخل ضمن عمليات التجهيز، على الرغم من وجود فصلين مخصصين لصيانة حظيرة السيارات ضمن ميزانية التسيير لجهاز الحماية المدنية بغلاف مالي متوسط بأكثر من 372,4 مليون دج خلال نفس الفترة. وهذا ما

يشكل خرقا واضحا لتعليمة وزارة المالية المؤرخة في 1993/07/31 المتعلقة بإدراج نفقات الإدارات في ميزانية التسيير والتجهيز للدولة.

III- 2- نتائج التقييم من حيث شروط تنفيذ عمليات التجهيز

من أهم النتائج المتوصل إليها من طرف مجلس المحاسبة ضمن مجال شروط تنفيذ عمليات التجهيز على مستوى المديرية العامة للحماية المدنية، يمكن ذكر ما يلي:

1. **وجود نقائص متعلقة بشروط تحضير البطاقات التقنية المرتبطة بعمليات التجهيز، واعتماد طرق لتقييم العروض لا تشجع على تحقيق مبدأ المنافسة الكاملة بين العارضين على ضوء ما جاء به قانون الصفقات العمومية:** وفعلا يتبين ذلك من خلال النتائج التي أفرزتها إعلانات المناقصات المتعلقة باقتناء التجهيزات عبر تكرار حالات عدم الجدوى، وما ترتب عنه من تمديد لآجال تجسيد وتنفيذ عمليات التجهيز المبرمجة. وقد تم تفسير كثرة حالات عدم الجدوى من طرف مجلس المحاسبة بوجود فجوات في دفاتر الشروط من جهة، وأهمية حجم برنامج اقتناء التجهيزات عبر برمجة عدد كبير من المناقصات المتعلقة باقتناء التجهيزات من كل نوع.
2. **وجود نقائص مرتبطة بعمليات إعداد دفاتر الشروط:** حيث يؤكد مجلس المحاسبة من خلال هذا التقرير بالاستناد على تحليله لملفات مناقصات وطنية ودولية على وجود نقائص هامة مرتبطة بإعداد دفاتر الشروط، ذلك أن العدد المعتبر من الحصص غير المجدية المبرر بعدم مطابقة خصائص العروض المقدمة مع تلك المطلوبة ضمن دفاتر الشروط حسب نتائج لجان تقييم العروض التقنية يعكس أن البطاقات التقنية الواردة ضمن دفاتر الشروط تتضمن تفاصيل هيكلية وحلولا تقنية لا تتماشى مع الحالة الواقعية، ناهيك عن ما ينتج عنها من تقييد للمنافسة بين المتعاملين بحكم أن هذه المواصفات التقنية المطلوبة مرتبطة بأنظمة صناعية لبعض الشركات المصنعة على حساب المعايير القائمة على الأداء وتحقيق الأهداف على ضوء مبادئ قانون الصفقات العمومية.
3. **وجود تغيير متكرر في سلم التنقيط للعروض:** ذلك أن ما هو متعارف في مجال الصفقات العمومية، فإن الإجراءات المتبعة تهدف بشكل أساسي إلى الاستعمال الفعال والناجع للأموال العمومية على ضوء مبادئ إبرام الصفقات العمومية، كحرية الوصول إلى الطلبات العمومية وشفافية الإجراءات والمساواة في التعامل مع المترشحين. وفي هذا السياق، فإن ما استخلصه مجلس المحاسبة في مجال تقييم العروض المعمول به على مستوى المديرية العامة للحماية المدنية قد أظهر الملاحظات الهامة التالية:

- التغيير في تنقيط بعض المعايير، كمدة التسليم ووجود خدمات ما بعد البيع والنظام القانوني لصاحب العرض.
- نظام التنقيط المتبع لا يشجع المنافسة بين العارضين من أجل الحصول على أحسن العروض من حيث الجودة والسعر.

- عدم التطبيق الجيد للمعيار المتعلق بتقييم القدرات المالية للعارضين، حيث لوحظ منح تفضيل لأصحاب العروض الذين حققوا رقم أعمال معتبر ولو لم يكن له علاقة مباشرة بمجال الصفقة، ذلك أنه طبقا لمبدأ المساواة في التعامل يجب أن لا يتم تقييم إلا القدرات المالية ذات الصلة مع موضوع الصفقة المعنية، خاصة وأن هذا المعيار ليس له أي أثر في مجال المزايا التي يمكن أن يحصل عليها المتعامل العمومي.
- على ضوء تحليل وفحص بعض المناقصات التي تم إطلاقها سنة 2012، فإن تطبيق مبدأ انتقاء أحسن عرض من حيث المزايا بدلا من العرض الأقل سعرا المعمول بع سابقا من طرف المديرية العامة للحماية المدنية قد أدى إلى إبرام صفقات بأثمان زائدة في حدود 66% (04 حصص من 06) وبضمانات أدنى مقارنة مع عروض باقي المتعهدين.

4. **وجود حالات لعدم الالتزام بالبنود التعاقدية:** حيث تؤكد عمليات الفحص والتقييم لبعض الصفقات الذي قام به مجلس المحاسبة وجود لعدم الالتزام بالبنود التعاقدية ضمن بعض الصفقات(صفقة اقتناء تجهيزات التدخل)، حيث لوحظ عدم تسليم بعض ملحقات التجهيزات، وكذا عدم احترام الالتزامات المتفق عليها في مجال التكوين في قيادة هذه الآلات.

IV - نتائج تقييم مجلس المحاسبة لتنفيذ عمليات التجهيز على مستوى المديرية العامة للحماية المدنية

على ضوء برامج التجهيز العمومية التي استفاد منها جهاز الحماية المدنية، فإن نتائج تقييم مجلس المحاسبة لمستوى بلوغ الأهداف المنتظرة من هذه البرامج، يمكن عرضها كما يلي:

IV - 1- نتائج من حيث الحصيلة المادية للإنجازات

من أهم النتائج التي توصل إليها مجلس المحاسبة في مجال تقييم الحصيلة المادية للإنجازات على مستوى المديرية العامة للحماية المدنية ما يلي:

1. نتائج ملموسة في مجال توسعة الخريطة العملياتية لجهاز الحماية المدنية تبعا لمختلف برامج التجهيز، لا سيما من حيث التطورات التي عرفتها القدرات الهيكلية القاعدية للمديرية العامة للحماية المدنية.
2. تحقيق نسبة هامة في التغطية على مستوى بلديات مقرات الولايات والدوائر من حيث أماكن تواجد الوحدات، والتي بلغت نسبتي 100% و87% على التوالي، محققة معدلات إنجاز في حدود 75% و 82 % مقارنة مع المشاريع المسجلة.
3. إن توزيع تلك الإنجازات المادية لقطاع الحماية المدنية يظهر مستويات تغطية غير كافية للتجمعات الكبرى الإدارية والصناعية، مثلما تقتضيه المعايير المحددة في البرمجة، على غرار عدد السكان وطبيعة وحجم المخاطر الطبيعية الكامنة.

IV - 2- من حيث التنفيذ المالي لرخص البرامج المسجلة

من أهم النتائج التي توصل إليها مجلس المحاسبة في مجال تقييم حصيلة التنفيذ المالي لرخص البرامج على مستوى المديرية العامة للحماية المدنية ما يلي:

1. **تحقيق نتائج مرضية في إطار إنجاز البرنامج التكميلي لدعم النمو:** حيث بلغ معدل استهلاك الرخص ضمن هذا البرنامج حوالي 78,74 % من مجموع رخص البرامج البالغ 61,37 مليار دج.
2. **تحقيق معدل تنفيذ ضعيف لبرنامج دعم النمو الاقتصادي:** بحيث لم يتجاوز معدل الاستهلاك ضمن هذا البرنامج 35,70 % من إجمالي رخص البرامج البالغ 26,96 مليار دج.
3. **وجود 51 عملية متعلقة باقتناء التجهيزات ضمن الباب 854 موزعة بين البرنامج التكميلي لدعم النمو و برنامج دعم النمو الاقتصادي عرفت تنفيذا جزئيا:** حيث بلغ مستوى تنفيذها معدل متوسط في حدود 69%. كما توجد 39 عملية منجزة في حدود 80% من إجمالي رخص البرنامج التكميلي لدعم النمو. أما برنامج دعم النمو الاقتصادي فقد احتوى على 12 عملية تم تنفيذها بنسبة 36% فقط.
4. **وجود عمليات لم يتم تنفيذها تماما:** وذلك بمجموع رخص إجمالية بالغ 26,31 مليار دج مسجلة ضمن برنامج دعم النمو الاقتصادي وكذا البرنامج التكميلي لدعم النمو.
5. **ترتب عن الإعلانات المتكررة لعدم جدوى بعض المناقصات إعادة تقييم معتبرة لرخص البرامج بنسبة 33%:** حيث تم رفع رخص البرامج للبرنامج التكميلي لدعم النمو من 45,87 مليار دج إلى 61,37 مليار دج.
6. **وجود 110مشروع في حالة توقف بإجمالي رخص بلغ 16,96 مليار دج:** وذلك بسبب العديد من الصعوبات المرتبطة بإكمال الإنجاز، منها عدم كفاية رخص البرامج، أو لعجز المؤسسات المتعاقد معها وعدم قدرتها على استكمال الأشغال، أو لصعوبات تقنية أخرى.
7. **وجود تجهيزات تم اقتناءها ولم يتم استعمالها ضمن النظام العملياتي:** كما لوحظ وجود التأخر في وضع الرتل المتنقل حيز الخدمة ضمن سياسة مكافحة الحرائق بسبب التأخر المسجل في اعتماد دفتر الشروط من طرف اللجنة القطاعية نتيجة التحفظات المسجلة، وكذا بسبب غياب التعاون مع مصالح الغابات.

V - التوصيات المقدمة من طرف مجلس المحاسبة

أبرز التقييم الذي قام به مجلس المحاسبة على مستوى المديرية العامة للحماية المدنية العديد من الاختلالات فيما يتعلق بتنفيذ برامج التجهيز الذي شمل سنة 2016 وما قبلها، وعلى ضوء ذلك قدم مجلس المحاسبة التوصيات التالية:

–العمل على احترام أحكام المرسوم التنفيذي 98-227المؤرخ في 1998/07/13 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز المعدل والمتمم، وذلك قصد ضمان النضج الكافي للمشاريع مع أحسن تحكم ومتابعة لبرامج التجهيز.

–وضع نظام تنقيط للعروض يضمن احترام مبادئ المنافسة الكاملة والعادلة والمساواة في معاملة المتعهدين.

وفي الأخير تضمن التقرير إجابة المدير العام للحماية المدنية للرد على التحفظات والنتائج الواردة ضمن تقرير مجلس المحاسبة في إطار التقييم لعمليات التجهيز على مستوى المديرية العامة للحماية المدنية.

في الأخير، يمكن القول على ضوء قراءة تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019، أن ما ورد من ملاحظات واستنتاجات وتوصيات ضمن تقرير مجلس المحاسبة يمكن اعتباره من الأمور الهامة التي يمكن الاستفادة منها في إطار تحسين جوانب التسيير العمومي لكل الإدارات والهيئات والمؤسسات العمومية على مختلف أشكالها ضمن سياق أن المهمة الأساسية لمجلس المحاسبة تكمن في تشجيع الاستخدام القانوني والفعال للموارد والوسائل والأموال العمومية، وترقية إجبارية تقديم الحسابات والشفافية والمساهمة في تعزيز الوقاية ومحاربة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية وغير الشرعية.