

إشكالية نضج مشاريع التجهيز العمومي وأثرها على تنفيذ الصفقات العمومية: دراسة حالة البرامج القطاعية غير الممركزة لولايات الجزائر، تلمسان، بومرداس، الجلفة

The problem of the maturity of public equipment projects and their impact on the implementation of public procurement: a case study of the decentralized sectoral programs in the wilayas of Algiers, Tlemcen, Boumerdes, Djelfa

سعيد مصطفى

جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان
(الجزائر)

saidimoustafa@yahoo.com

لحول كمال

جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان
(الجزائر)

kamel1667@hotmail.fr

نعيسوف سمير

جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان
(الجزائر)

Laissouf.samir1385@gmail.com

ملخص:	معلومات المقال
تهدف هذه الدراسة إلى البحث عن إشكالية نضج مشاريع التجهيز العمومي وأثرها على تنفيذ الصفقات العمومية مع التركيز على بعض البرامج القطاعية غير الممركزة الخاصة بوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية لكل من ولايات الجزائر، تلمسان، بومرداس والجلفة.	تاريخ الارسال: 2022/05/13
وبالاعتماد على تقارير مجلس المحاسبة، خلصت نتائج هذه الدراسة إلى أهمية بلوغ المشاريع المسجلة النضج الكافي، فعمليات التجهيز محل الدراسة اتسمت بعدم بلوغ النضج الكافي بسبب ضعف تحديد الحاجيات، من جهة أخرى، عرف تنفيذ العمليات إفراطا في إبرام الملاحق مما يؤثر بشكل أساسي على توازن الصفقات العمومية.	تاريخ القبول: 2023/04/17
	الكلمات المفتاحية: ✓ نضج المشاريع ✓ نفقات التجهيز العمومي ✓ الصفقات العمومية
Abstract :	Article info
<i>This study aims to research a problem of the maturation of public equipment projects and their effects on the implementation of public procurement, with a focus on a certain program (PSD) of (M.I.C.L) by the wilayas of Algiers, Boumerdes, Tlemcen and Djelfa</i>	Received 13/05/2022
<i>According to the reports drawn up by the service of the Court of Auditors, the results of this study can be summarized that the safeguarding projects must wait for a sufficient level of maturity, in fact, the operations of public facilities which are under study have not reached this maturity requirement because of insufficient quantification of needs. On the other hand, the implementation of operations as an excess in the approval of amendments which negatively affects the balance of public procurement.</i>	Accepted 17/04/2023
	Keywords: • Projects maturation • public equipment • public procurement

1. مقدمة:

في الآونة الأخيرة، عني موضوع نضج المشاريع باهتمام خاص من طرف الحكومة، وذلك بالقيام بمجموع الدراسات التي تسمح بالتأكد من شأن المشروع المساهمة في التطور الاقتصادي والاجتماعي على المستوى الوطني أو الجهوي أو المحلي، وبأن أشغال انجاز المشروع مهيأة للانطلاق في الظروف المثلى للكلفة والآجال.

فخلال العقدین السابقین، سخرت الجزائر موارد مالية كبيرة والتي وسعت بشكل كبير حجم الاستثمارات العمومية نحو جميع المجالات بهدف خلق التنمية، لاسيما فيما يخص تحسين ظروف معيشة المواطنين ونوعية الخدمة العمومية.

في هذا السياق، تعتبر الصفقات العمومية وسيلة أساسية للتجسيد الميداني المشاريع العمومية في إطار نفقات التجهيز العمومي، غير أن ضعف دراسات المشاريع، أدى الى تجاوز الآجال المحددة للإنجاز، وتضاعف الأغلفة المالية المخصصة لها.

1.1. الإشكالية:

من خلال هذه الورقة البحثية نحاول معالجة الإشكالية التالية: كيف يؤثر عدم نضج المشاريع على تنفيذ الصفقات العمومية؟

1.2. فرضيات الدراسة:

لمعالجة إشكالية الدراسة انطلقنا من الفرضية التالية: تتسم مشاريع التجهيز العمومي في الجزائر بعدم النضج الكافي، مما يؤدي إلى إعادة التقييم المستمر لتكاليف المشاريع والتأخر في استكمالها.

1.3. أهمية الدراسة وأهدافها:

تتجلى أهمية الدراسة في كونها تعالج موضوعا يحتل مكانة مهمة خاصة في المرحلة الحالية، فوجود دراسات نضج كافية يسمح بتحديد الحاجيات بدقة، وإنجاز المشاريع في وقتها المحدد.

1.4. منهجية الدراسة:

تم الاعتماد في هذه الدراسة على المنهج الوصفي، حيث تم جمع المعلومات والدراسات وتحليلها تحليلًا منطقيًا للوصول إلى النتائج المطلوبة، أما من حيث أدوات الدراسة فقد تم الاعتماد على مختلف الدورات التكوينية والمقالات العلمية ذات الصلة بالموضوع، إضافة إلى تقارير مجلس المحاسبة للسنوات الأخيرة.

1.5. محاور الدراسة:

لمعالجة ما سبق تم التطرق إلى المحاور التالية:

- ⇨ أولاً/ الجوانب التنظيمية والتقنية الخاصة بتسيير نفقات التجهيز في الجزائر
- ⇨ ثانياً/ صلاحية الوالي من حيث تسجيل البرامج القطاعية غير الممركزة
- ⇨ ثالثاً/ حالات عدم نضج المشاريع وأثرها على تنفيذ الصفقات العمومية

2. الجوانب التنظيمية والتقنية الخاصة بتسيير نفقات التجهيز في الجزائر

2.1. مفهوم المشاريع العمومية:

تعد المشاريع العمومية منذ القدم من المهام الأساسية للدولة التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وهذا على عكس المشاريع الخاصة المرتبطة بإرادة الأفراد في تحقيق الربح. في هذا السياق، تعددت المفاهيم المقدمة حول ذلك:

حيث عرف (Henri et etiennt) المشروع أنه هدف يراد تحقيقه بتدخل عدة أطراف خلال فترة زمنية معينة، باتباع وسائل ومنهج محدد (Henri Pierre et Etienne Clet, 2003, p. 08).

ويرى (عزمي مصطفى) المشروع عبارة عن مجموعة من الأنشطة المرتبطة والتي تهدف إلى استغلال موارد معينة للحصول على منافع معينة (عزمي مصطفى، 1990، صفحة 14).

من خلال التعريفين السابقين، نلاحظ أنهما لم يتطرقا إلى الجهة التي تقوم بالمشروع، وعلى ضوء ما سبق، يمكن القول أن المشاريع الاستثمارية قد يقوم بها القطاع العام ممثلا في مؤسسات الدولة أو يقوم بها القطاع الخاص. وعليه يمكن تعريف المشروع العام على أنه: "وحدة انتقالية تملكها مؤسسات الدولة إما كليا أو جزئيا، تتولى إنتاج السلع والخدمات التي قد تكون خاصة أو جديدة بالإشباع أو العمل في نطاق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى الدولة لتحقيقها" (سعيد عبد العزيز عثمان، 2000، صفحة 22).

كما يمكن تعريفه على أنه المشروع الذي تملكه وتديره الدولة أو إحدى الهيئات العامة سواء انفردت بذلك أو شاركها فيه الغير (أمنية بركان، 2015، صفحة 106)

في هذا الصدد أيضا، قدم صندوق النقد الدولي المشاريع العمومية على أنها الهياكل الأساسية التي تعزز الأنشطة الاقتصادية، كالبنى التحتية للنقل والطرق، وتوليد الكهرباء إضافة إلى الخدمات الأخرى التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة (عربي مختار، 2021، صفحة 20)

2.2. نفقات الدولة للتجهيز العمومي:

نفقات الدولة للتجهيز العمومي هي جزء من الميزانية العامة للدولة وهي نفقات ذات طابع نهائي أي تشكل من النفقات غير قابلة للتعويض والتي هي على عاتق الدولة، في إطار تنفيذ البرنامج السنوي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للأمم (DGB, 2007, p. 41).

2.3. تصنيف نفقات الدولة للتجهيز العمومي:

نفقات الدولة للتجهيز العمومي تدون في الميزانية العامة للدولة في صورة رخص للبرنامج، وتنفذ عبر اعتمادات الدفع، كما أن توزيع هذين الأخيرين بين القطاعات يظهر في الوثيقة "ج" الملحقة بقانون المالية.

إن تقسيم نفقات الدولة للتجهيز العمومي يقودنا إلى التمييز بين التصنيف الاقتصادي والتصنيف حسب نمط التسيير.

2.3.1. التصنيف الاقتصادي:

تنص المادة 35 من قانون المالية 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقانون المالية "تجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة للميزانية العامة وفقا لمخطط الإنمائي السنوي لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة في ثلاثة أبواب وهي:

1. استثمارات منفذة من قبل الدولة،

2. إعانات الاستثمار المفتوحة من قبل الدولة،

3. النفقات الأخرى بالرأسمال.

هذا التصنيف يميز: (DGB, 2007, p. 41)

من جهة رخص البرامج واعتمادات الدفع المعنية للاستثمارات: تمثل الشرط الأول من الميزانية العامة للدولة حيث تدرج هذه القطاعات العشر في الجدول (ج) من الميزانية بعنوان المجموع الفرعي للاستثمار في شكل رخص البرامج واعتمادات الدفع.

من جهة أخرى، رخص البرامج واعتمادات الدفع المعنية لعمليات رأس المال: تمثل الشرط الثاني من ميزانية التجهيز والاستثمار العمومي بحيث تدرج كذلك في نفس الجدول السابق الذكر وبنفس الميزات ولكن تحت عنوان المجموع الفرعي للعمليات برأسمال،

ويقدم الشكل التالي التصنيف الاقتصادي لنفقات التجهيز العمومي: (Sabri Mohamed, 2014, p. 05)

الشكل 1: التصنيف الاقتصادي لنفقات التجهيز العمومي في الجزائر



Source : Sabri Mohamed. (2014). Inscription et contrôle des dépenses d'équipement. Kolea : Formation des cadres de DGB.

2.3.2. التصنيف حسب نمط التسيير

يمكن أن نصنف نفقات التجهيز العمومي إلى ثلاثة أصناف حسب الجهة المكلفة بتسييرها:

2.3.2.1. البرامج القطاعية الممركزة:

تتعلق بالمشاريع والتجهيزات التنموية الكبرى ذات البعد الوطني أو الجهوي التي تتطلب إمكانيات وتقنيات عالية تتعدى قدرات وإمكانيات الجماعات المحلية، فهي تسجل باسم الإدارات المركزية (الوزارة المعنية) أو المؤسسات العمومية الموضوعة تحت وصايتهم وكذا المؤسسات التي تتمتع بالاستقلال المالي والإدارات المتخصصة، (DGB, 2007, p. 43)

2.3.2.2. البرامج القطاعية غير الممركزة .

تخص البرامج القطاعية الغير ممركة برامج التجهيز المسجلة باسم الولاية والتي تبلغ رخصة برنامجها حسب كل قطاع فرعي من القائمة بموجب مقرر برنامج من وزير المالية طبقا لبرامج التجهيز التي اعتمدها الحكومة (المادة 16، المرسوم التنفيذي 98-227).

الهدف من هذه المشاريع هو تحديد أهداف التوازنات القطاعية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية عبر مختلف أقاليم الوطن، ويشرف على هذه المشاريع الوزارات المعنية بالقطاع وتسجل مشاريع البرامج القطاعية الغير ممركة باسم الولاية الذي يسهر على تسيير هذه البرامج الواقعة في حدود ونطاق اختصاصه، وتمول هذه المشاريع من ميزانية التجهيز العمومي كذلك كما تجدر الإشارة إلى أن اختيار هذه المشاريع يتم وفق حاجيات أفراد الإقليم المعني بها. (لحول كمال، 2014، صفحة 79)

2.3.2.3. المخططات البلدية للتنمية .

يشكل المخطط البلدي للتنمية أداة للتخطيط وتهيئة الإقليم على المستوى البلدي، حيث تسجل عمليات ومشاريع التجهيز والاستثمار العمومي المبرمجة من قبل المجلس الشعبي البلدي والتي تظهر على شكل مخططات سنوية ومتعددة السنوات (أحمد حباب، 2021، صفحة 01)

في هذا الإطار، تعد المخططات البلدية للتنمية من الوسائل التي اعتمدها الدول لتمويل البرامج بتسجيل عمليات التجهيز والاستثمار المتعلقة بالتنمية المحلية للبلديات ويعتبر من البرامج المهمة حيث تهدف الى ترقية البلديات وتعني بالانشغالات المباشرة والحوية للمواطن، ومن بين المجالات التي تهتم بها برامج المخططات البلدية للتنمية طبقا (مديرية البرمجة وتنفيذ الميزانية لولاية ورقلة، 2015، صفحة 19)

- المياه الصالحة للشرب والتطهير الحضري
- فك العزلة (الطرق والمسارات)
- التهيئة العمرانية والبيئة.
- التعليم والتكوين والصحة والثقافة.
- الشباب والرياضة والثقافة والترفيه.
- البناءات البلدية والمناطق الواجب ترقيتها.

2.4. تنفيذ نفقات التجهيز العمومي وفق إجراءات الالتزام القانوني والالتزام المحاسبي

لقد ميز تسيير ميزانية الدولة خلال سنة 2016 نوع من الضغط يرجع ذلك إلى عدة أسباب نذكر أهمها كما يلي: (الرقابة المالية وبالتسقيق مع مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية أدرار ، 2017، صفحة 03)

↩ تحميد العمليات غير المنطقية،

↩ تسقيف النفقات،

↩ جداول التعامل مع عمليات التجهيز (Matrices de traitement)

↩ عدم التوازن بين الالتزامات والاعتمادات المتوفرة لدى الخزينة.

في هذا السياق، تم اتخاذ عدة إجراءات تهدف إلى تعزيز التوازنات المالية والاقتصادية للبلد ضمنها قانون المالية لسنة 2017 خاصة في المادتين 119-120 من القانون رقم 16-14 المؤرخ في 28-12-2016 المتضمن قانون المالية لسنة 2017،

↩ المادة 119 :إنّ حسابات التخصيص الخاص الآتية:

- رقم 302.115 الذي عنوانه "حساب تسيير عمليات البرنامج الخاص للإعمار"
 - رقم 302.120 الذي عنوانه "حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش 2005 – 2009
 - رقم 302.134 الذي عنوانه "حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان برنامج دعم النمو الاقتصادي 2010 – 2014
 - رقم 302.143 الذي عنوانه "حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان برنامج توظيف النمو الاقتصادي 2015 – 2019
- تقفل عند تاريخ 31 ديسمبر سنة 2016 ويصّبّ رصيدها في حساب نتائج الخزينة باستثناء مبلغ قدره ثلاثمائة مليار دينار (300.000.000.000 دج) سيتم تحويله لحساب التخصيص الخاص رقم 302.145 الذي عنوانه "حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز".
- المادة 120 :يفتح في كتابات الخزينة حساب تخصيص خاص رقمه 302.145 وعنوانه "حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز"، يقيد في هذا الحساب:
- ↩ في باب الإيرادات:

- مبلغ قدره ثلاثمائة مليار دينار 300.000.000.000 دج ناتج عن حسابات التخصيص الخاص رقم 302.143 ورقم 302.134 ورقم 302.120 ورقم 302.115 عقب إقفالها.
- مخصّصات الميزانية الممنوحة سنويا في إطار قوانين المالية لتمويل برامج الاستثمار.

↩ في باب النفقات:

- النفقات المرتبطة بتنفيذ مشاريع الاستثمار المسجلة بعنوان ميزانية تجهيز الدولة.
- النفقات المرتبطة بتنفيذ مشاريع الاستثمار المسجلة قبل تاريخ 31 ديسمبر سنة 2016.
- الوزراء والولاة آمرون بصرف هذا الحساب للعمليات المسجلة لفائدتهم.
- يتم التكفل بتمويل عمليات الاستثمارات العمومية من قبل ميزانية الدولة للتجهيز في حدود اعتمادات الدفع المتوفرة.
- لا يمكن للآمرين بصرف ميزانية الدولة للتجهيز القيام بالتزامات على رخص البرامج إلا في حدود اعتمادات الدفع المبلغة لفائدتهم حسب كل قطاع وقطاع فرعي في إطار قوانين المالية.
- حيث يتم تفريد العمليات المسجلة في هذا الحساب بالرمز «NE»

2.4.1. الأهداف المنتظرة:

تتلخص الاهداف المرجوة من تطبيق هذه الإجراءات في: (محمد العباسي، آيت محمد مراد، 2020، صفحة 162)

- التحكم والمحافظة على ميزانية الدولة
- التحكم في تنفيذ نفقات التجهيز وبرمجتها.
- تمكن الأمرين بالصرف من التغطية المالية لمختلف المشاريع في أي وقت وفي أي حالة من السنة.
- تجنب إحداث ديون غير مسددة على ذمة ميزانية الدولة.
- تمكين من الحصول على معلومات بصفة واضحة وشفافة في مجال تنفيذ النفقات العمومية.

3. صلاحية الوالي من حيث تسجيل البرامج القطاعية غير الممركزة

3.1. صلاحية الوالي كآمر بالصرف وحيد

تنص المادة 25 من قانون المحاسبة العمومية على أن "الأمرون بالصرف هم من جهة إما أوليون أو رئيسيون، ومن جهة أخرى ثانويون أو أحاديون" (المادة 25، قانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية)

إذن من ضمن مميزات نظام المحاسبة العمومية المطبق في الجزائر بعد استقلالها تأسيس فئة خاصة من الأمرين بالصرف سميت بالآمر بالصرف الوحيد (أو الأحادي) **ordonnateur unique**.

لقد جعل المرسوم المؤرخ في 09 أوت 1973 من الوالي المسير والامر بالصرف الوحيد لنفقات التسيير المقيدة في ميزانية الدولة والمرتبطة بالولاية التي يشرف عليها، وهكذا أصبحت الاعتمادات التي تخصص للولايات تقدم منفصلة عن الاعتمادات المتعلقة بالإدارات المركزية (يلس شاوش بشير، 2013، صفحة 208)، لكنه بصدر قانون المحاسبة العمومية في سنة 1990 حولت مهمة إدارة نفقات التسيير بالنسبة لمصالح الدولة غير الممركزة من الولاية إلى رؤساء هذه المصالح (المدراء الولائيين)، وأضفت عليهم المادة 27 من قانون المحاسبة العمومية صفة الأمرين بالصرف الثانويين.

ولقد سمي الوالي الأمر بالصرف الوحيد لأنه، لم يكن يسير ميزانية خاصة به-فيما يخص الاعتمادات غير الممركزة **Crédits déconcentrés**، وإنما كان يقوم بتنفيذ العمليات المالية المسجلة في ميزانية الدولة والخاصة بمختلف الوزارات، وبالتالي لم يكن اعتباره أمرا بالصرف رئيسي لهذه العمليات، ومن جهة أخرى، لم يكن أمرا بالصرف ثانويا لأن الاعتمادات لم تكن تفوض له، بل تخصص له نهائيا في بداية كل سنة. (محمد مسعي، الصفحات 33-34)

3.2. صلاحية الوالي من حيث تسجيل البرامج القطاعية غير الممركزة

تخص البرامج القطاعية غير الممركزة، برامج التجهيز باسم الوالي (العربية)، لتسجيل أي مشروع استثمار عمومي غير متركز يجب التسجيل أولا للدراسة وبعد الانتهاء من الدراسات يتم التسجيل للإنجاز وذلك بموجب مقرر يصدر عن الوالي، وهذا المقرر يكون محدد بعدد ثابت وآخر تحليلي.

من أجل تسجيل مشاريع التجهيز العمومي غير المتركز يجب أولا توفر كل من دراسات النضج للمشروع، والملف التقني لتسجيل المشروع وتفيد المشاريع من طرف الوالي.

3.2.1. دراسات النضج للمشروع:

يجب أن تكون جميع مشاريع التجهيز الممركزة أو غير الممركزة محل تسجيل للدراسة بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز، وهو ما نصت عليه المادة 06 من المرسوم التنفيذي 09-148 المؤرخ 2009/05/02 المعدل المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 98-227 مؤرخ في 1998/07/13 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز "لا تعرض للتسجيل بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز سوى برامج التجهيز الممركزة التي بلغت النضج الكافي التي يسمح بالانطلاق في إنجازها خلال السنة.

يقصد بدراسات النضج لمشروع أو برنامج تجهيز عمومي، مجموع الدراسات التي تسمح بالتأكد من أنه من شأن المشروع المساهمة في التطور الاقتصادي والاجتماعي على المستوى الوطني أو الجهوي أو المحلي، وبأن أشغال انجاز المشروع مهيأة للانطلاق في الظروف المثلى للكلفة والآجال. (المادة 06 ، المرسوم التنفيذي 09-148)

تتم دراسات النضج لمشروع تجهيز عمومي على ثلاث مراحل متتالية:

- الدراسات التحديدية،

- الدراسات الخاصة بإمكانية تنفيذ المشروع،

- الدراسات الخاصة بتحضير انجاز المشروع وطريقة استغلاله.

لا يمكن أن يكون موضوع تسجيل للإنجاز بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز أي مشروع تجهيز عمومي للدولة، متركزا أو غير متركز، إذا لم يتم استكمال دراسات تنفيذ هذا المشروع بعد، واستلامها الموافقة عليها، إلا في حالة قرار استثنائي لمجلس الوزراء المرتبط بوضعية طارئة (المادة 06 ، المرسوم التنفيذي 09-148).

3.2.2. الملف التقني لتسجيل المشروع:

بعد اكتمال نضج المشروع، يجب أن يشمل الملف التقني للمشروع المطلوب تسجيله إجباريا، بالإضافة إلى الوثائق المذكورة في المادة (6) أعلاه.

✓ عرض الأسباب أو تقرير تقديم المشروع أو البرنامج.

✓ الالتزام الضروري بالتنسيق ما بين القطاعات.

✓ اختيار استراتيجية التنفيذ بتشجيع اللجوء إلى الوسائل والمواد المحلية في ظل احترام أهداف التنمية.

✓ بطاقة تقنية تتضمن، لاسيما المحتوى المادي والكلفة بالدينار والعملية الصعبة وآجال الانجاز والدفع.

✓ نتائج المناقصات للتنظيم المتعلق بالصفقات العمومية. (المادة 07، المرسوم التنفيذي 09-148)

3.2.3. تفريد المشاريع من طرف الوالي:

لا يفرد الوالي، بعنوان البرامج القطاعية غير الممركزة، الا المشاريع التي بلغت الاكتمال الكافي الذي يسمح بالانطلاق في إنجازها خلال

السنة. (المادة 17، المرسوم التنفيذي 98-227)

وفي هذا الإطار يتعين معرفة وتوفير ما يأتي:

- الأرض التي يقام عليها البناء،
- الدراسات والعناصر التي تثبت جدوى المشروع،
- تقويم المشروع حسب نتائج الدراسات.

4. حالات عدم نضج المشاريع وأثرها على تنفيذ الصفقات العمومية

في إطار إنجاز هياكل الإدارة المحلية استفادت كل من ولايات الجزائر، بومرداس، تلمسان والجلفة من برامج قطاعية غير ممركة تهدف

الى: (مجلس المحاسبة، 2020، صفحة 17)

- تحسين التغطية في مجال الشرطة الجوية، وهذا من خلال تعزيز هياكل الأمن الحضري؛
- تعزيز قدرات وفعالية الإدارة عن طريق برامج التكوين، التدريب وتحسين مستوى المستخدمين؛
- تحسين ظروف استقبال المواطنين من خلال تهيئة ووضع الهياكل المناسبة لراحة أفضل للمستخدمين؛
- تعزيز الجهود المبذولة في مجال التنمية الاجتماعية والاقتصادية وهذا بالحرص على ديمومة مخططات التنمية السابقة، وضمان التحكم والصيانة وتسيير الهياكل التي سبق استلامها

من أجل ذلك برمجت وزارة الداخلية والجماعات المحلية عدة عمليات تجهيز تتعلق بإنجاز مرافق عمومية متكونة مما يأتي:

⇨ العملية المتعلقة بدراسة وإنجاز وتجهيز مركز وطني لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية لولاية تلمسان

⇨ العملية المتعلقة بإنجاز الديوان المركزي لمكافحة الهجرة غير الشرعية بواد السمار لولاية الجزائر

⇨ العملية المتعلقة بإصلاح وتوسعة مركز تكوين مستخدمي الجماعات المحلية على مستوى ولاية الجلفة.

⇨ العملية المتعلقة بإنجاز مقر الولاية والرقابة المالية لولاية بومرداس

⇨ العملية المتعلقة بدراسة وإنجاز وتجهيز دار للضيافة لولاية تلمسان.

وأظهر التدقيق في تسيير عمليات التجهيز المسجلة بعنوان البرنامج القطاعي غير المركز على مستوى الولايات التي شملتها رقابة مجلس المحاسبة في تقريرها السنوي لسنة 2020، إلى العديد من النقائص سواء فيما يتعلق ببرمجة المشاريع أو فيما يتعلق بإدارتها وتنفيذها:

4.1. عدم بلوغ المشاريع النضج الكافي:

(أ) العملية المتعلقة بدراسة وإنجاز وتجهيز مركز وطني لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية لولاية تلمسان: عرفت هذه العملية المسجلة سنة 2008 برخصة برنامج قدرها 230 مليون دج، 12 عملية إعادة تقييم، رفعت مبلغها النهائي عند تاريخ إجراء الرقابة إلى 641,2 مليون دج (أي زيادة ب 278 % من كلفتها الأولية). إن هذه الزيادة تعكس اختلالاً في برمجة عملية التجهيز نتيجة غياب النضج الكافي الذي يسمح بتحديد الحاجيات بشكل كاف، وعدم وضوح الأهداف المنتظرة من ذلك. (مجلس المحاسبة، 2020، صفحة 23)

(ب) العملية المتعلقة بإنجاز الديوان المركزي لمكافحة الهجرة غير الشرعية بواد السمار عرفت هذه العملية المسجلة في سنة 2006 برخصة برنامج قدرها 40 مليون دج، تغيرات هامة في دراسة التنفيذ، نتج عنها إعادة تقييم للكلفة التقديرية بنحو خمس (5) مرات لتصل رخصة البرنامج النهائية إلى مبلغ 178 مليون دج. (أي زيادة ب 445 % من كلفتها الأولية) إن عدم بلوغ المشروع النضج الكافي ترتب عنه تمديد آجال الإنجاز (من 2009 إلى 2017) وزيادة تكاليف الإنجاز والتي تجاوزت بشكل ملحوظ التكاليف التقديرية المضبوطة عن طريق الدراسة المنجزة قبل انطلاق هذا المشروع. (مجلس المحاسبة، 2020، الصفحات 25-26)

4.2. قصور في متابعة المشاريع:

كشف تقرير مجلس المحاسبة عدم احترام مكاتب الدراسات التزاماتهم التعاقدية المتعلقة بالانتهاء من الدراسات الضرورية لإنجاز الأشغال.

(أ) العملية المتعلقة بإصلاح وتوسعة مركز تكوين مستخدمي الجماعات المحلية على مستوى ولاية الجلفة. إن الاختلافات في متابعة المشاريع، تم تسجيلها في العملية المتعلقة بإصلاح وتوسعة مركز تكوين مستخدمي الجماعات المحلية على مستوى ولاية الجلفة.

في هذا السياق، أشغال موضوع العقد رقم 2008/412 المؤرخ في 4 نوفمبر سنة 2008 والذي تم إبرامه بمبلغ 802,77 مليون دج، لم يتم تنفيذها وفقاً لدفتر المواصفات التقنية، وعلى وجه الخصوص في مجال مواد البناء المستعملة. في الواقع، سجلت رقابة الورشة تسرباً للمياه مس شبكة التدفئة المركزية والطلاء الداخلي، كما أن بلاط الأرضيات تدهور بشكل كبير نتيجة نوعية السيئة للمواد المستعملة. إن التحفظات المذكورة أعلاه والصادرة عن مكتب الدراسات حول هذه الأشغال، لم تكن محل محضر معاينة إلا بعد مرور سنتين على آجال الاستلام المؤقت. (مجلس المحاسبة، 2020، صفحة 31)

4.3. التطبيق الخاطئ لمعدل الرسم على القيمة المضافة

أ) العملية المتعلقة بدراسة وإنجاز وتجهيز مركز وطني لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية لولاية تلمسان: خضعت الاتفاقية رقم 2012/19 للحصة رقم 6 التي تدخل ضمن الجزء المخصص للسكنات الى المعدل العادي للرسم على القيمة المضافة 17% بدل المعدل المخفض 07% وهو ما نتج عنه دفع بالزيادة لمبلغ 365 810 دج. (مجلس المحاسبة ، 2020 ، صفحة 33)

4.4. اللجوء المفروض للملاحق

طبقا لأحكام المادة 135 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام "يمكن المصلحة المتعاقدة أن تلجأ إلى إبرام ملاحق للصفقة في إطار أحكام هذا المرسوم". وعليه، يشكل الملحق وثيقة تعاقدية تابعة للصفقة، ويرم في جميع الحالات إذا آن هدفه زيادة الخدمات أو تقليلها و/ أو تعديل بند أو عدة بنود تعاقدية في الصفقة غير أن رقابة مجلس المحاسبة كشفت عن اللجوء المتكرر للمصلحة المتعاقدة (صاحب المشروع) للملاحق التعديلية إلى حد المساس بالتوازنات الاقتصادية للصفقة، وهو ما يتنافى مع أحكام المادة 136 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام والتي تنص "..... ومهما يكن من أمر، فإنه لا يمكن أن يؤثر الملحق بصورة أساسية على توازن الصفقة، ماعدا في حالة ما إذا طرأت تبعات تقنية لم تكن متوقعة وخارجة عن إرادة الأطراف.."

أ) العملية المتعلقة بإنجاز مقر الولاية والرقابة المالية على مستوى ولاية بومرداس

أظهرت الصفقات المبرمة في إطار العملية المتعلقة بإنجاز مقر الولاية والرقابة المالية برخصة برنامج معاد تقييمها بمبلغ 1 مليار دج إبرام عدة ملاحق أثرت بشكل ملحوظ على التوازن الاقتصادي للصفقة وهو ما يوضحه الجدول التالي:

الجدول 01: صفقات العملية المتعلقة بإنجاز مقر الولاية والرقابة المالية ونسبة الملاحق الخاصة بها

التعيين	الحصة الأولى: إنجاز مقر ديوان الوالي	الحصة الثانية: إنجاز مقر الأمانة العامة للولاية	الحصة الثالثة: إنجاز مقر الإدارة العامة
الصفقة	264.119 مليون دج	319.891 مليون دج	319.148 مليون دج
الملاحق	123.968 مليون دج	29.330 مليون دج	220.860 مليون دج
نسبة الزيادة	46.90 %	9.10 %	69.20 %

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2020

تم تسجيل العديد من أشكال التعدي والتي ترجع إما إلى الموصفات غير الواقعية وغير العملية للأشغال الممنوحة وإما للتعديلات الجوهرية في خصائص المشاريع الجاري إنجازها، وهو ما يظهره الجدول أعلاه (مجلس المحاسبة ، 2020 ، صفحة 28)

4.5. اللجوء الى صيغة التراضي في إبرام الصفقات:

حسب المادة 39 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام "تبرم الصفقات العمومية وفقا لإجراء طلب العروض الذي يشكل القاعدة العامة، أو وفق إجراء التراضي"

غير أن اللجوء لصيغة التراضي في إبرام الصفقات ممارسة مخالفة لمبادئ حرية الوصول للطلب العمومي، والمساواة في معاملة المترشحين وشفافية الإجراءات. (مجلس المحاسبة، 2020، صفحة 27)

أ) العملية المتعلقة بدراسة وإنجاز وتجهيز دار للضيافة لولاية تلمسان

تم إبرام صفقتي تسوية من طرف مديرية الإدارة المحلية لولاية تلمسان مع كل من شركة SEROR تحت رقم 2015/48 ومكتب الدراسات (الصفقة رقم 2018/08)، هاتان الصفقتان جاءتا في إطار الاستعجال بتسخيرة من الوالي، تم تبرير الإنطاق في الأشغال قبل إبرام الصفقة المتعلقة بإنجاز جدار الدعم بالاستعجال المرتبط بخطر الانهيار الذي يهدد السكان المجاورين للمشروع تبعاً لأشغال الحفر المنفذة إنجاز دار الضياف، غير أن تقرير المحاسبة لسنة 2020 كشف أن الظروف الأصلية لهذا الاستعجال تعود إلى القصور في الدراسات الجيوتقنية للأرضيات وليس نتيجة لخطر داهم يتعرض له ملك أو استثمار، كما ينص على ذلك تنظيم الصفقات العمومية. (مجلس المحاسبة، 2020، صفحة 28)

5. خاتمة

على ضوء التحليل السابق، ترصد الجزائر سنويا مخصصات مالية جد معتبرة في مجال نفقات التجهيز العمومي، مما يؤدي إلى تحقيق العديد من المزايا بغرض دفع عجلة التنمية المحلية، فمن خلال هذه الدراسة تم البحث في إشكالية نضج مشاريع التجهيز العمومي وأثرها على تنفيذ الصفقات العمومية مع التركيز على البرامج القطاعية غير الممركزة لولايات الجزائر، تلمسان، بومرداس، الجلفة، وبناء على تقارير مجلس المحاسبة توصلت الدراسة الى النتائج التالية:

- ↔ هيمنة القرارات الادارية على القرارات الاقتصادية المدروسة في غالب الأحيان أدى إلى تسجيل عمليات تجهيز دون بلوغها النضج الكافي، مما أدى إلى إعادة تقييم تكاليف المشاريع والتأخر في استكمالها.
- ↔ اتسم تنفيذ عمليات التجهيز محل الدراسة باللجوء المفرط لأسلوب التراضي في إبرام الصفقات، كما أثرت الملاحق بشكل أساسي على الصفقات المبرمة.

توصيات الدراسة:

- ↔ تعتبر البرامج القطاعية غير الممركزة من أهم أصناف نفقات التجهيز العمومي، والتي تتسم بالتمويل الكلي من طرف الدولة، في هذا الصدد تعتبر نماذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص أحد الوسائل المهمة في تمويل هذه النفقات خاصة في ظل تبعية الجزائر لأسعار النفط وتغيراتها.
- ↔ الامتثال لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 يوليو سنة 1998 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المعدل والمتمم، من أجل ضمان نضج كاف للمشاريع وتحكم أفضل في متابعة البرامج القطاعية غير الممركزة للتجهيز
- ↔ إعطاء دور أكبر لدراسات الجدوى الاقتصادية 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 الاقتصادية والاجتماعية الذي تم إطلاقه من طرف الصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية في جانفي 2010 تحت وصاية وزارة المالية الجزائرية.

- ↩ 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 وتكديس الملفات على المستوى المقر المركزي للصندوق في العاصمة خاصة في ظل الحجم الكبير للمشاريع العمومية في مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية.
- ↩ العمل على الوصول إلى التخصيص الأمثل للاستثمارات العمومية عن طريق إعداد خطة عامة بأهدافها ومعايير أدائها ومؤشرات قياسها بما يتماشى والأهداف المسطرة مع خلق توازن قطاعي وجهوي.
- ↩ 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.

6. المراجع

6.1. المراجع باللغة العربية

1. أحمد حباب. (2021). سلسلة دليل انجاز المشاريع التنموية في إطار المخططات البلدية للتنمية. الجزائر: مديرية البرمجة ومتابعة تنفيذ الميزانية لولاية بشار.
2. أمينة بركان. (2015). تحليل وتقييم المشاريع العمومية وعقلانية الاختيارات العمومية. مجلة الاقتصاد الجديد، 12 (01)، 105-116.
3. الرقابة المالية وبالتنسيق مع مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية أدرار. (2017). عرض الإطار المرجعي والتطبيقات الممارسة في لقاء الآمرين بالصرف لميزانية التجهيز بولاية أدرار بخصوص وضع المادة 120 من قانون المالية لسنة 2017 حيز التنفيذ. أدرار: المديرية الجهوية للميزانية بشار.
4. سعيد عبد العزيز عثمان. (2000). اقتصاديات الخدمات والمشاريع العامة: دراسة نظرية - تطبيقي. الإسكندرية: الدار الجامعية.
5. عرني مختار. (2021). الاستثمارات العمومية، التنافسية والنمو الاقتصادي. معسكر، الجزائر: أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة مصطفى اسطمبولي،
6. عزمي مصطفى علي. (1990). دليل دراسة الجدوى الفنية والاقتصادية. مصر: بيمكو للنشر والتوزيع.
7. قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 غشت 1990، يتعلق بالحاسبة العمومية. رئاسة الجمهورية، الجريدة الرسمية عدد 35 مؤرخة في 15 غشت 1990، الصفحة 1131
8. لحول كمال. (2014). اختيار المشاريع العمومية - دراسة مشروع الطريق السيار شرق غرب. الجزائر: مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان.
9. مجلس المحاسبة. (2020). التقرير السنوي. الجزائر: مجلس المحاسبة.
10. محمد العباسي، آيت محمد مراد. (2020). الآليات الجديدة لتسيير ميزانية التجهيز للدولة 2017- المادة 120 من قانون المالية 2017. مجلة الحقوق والعلوم السياسية، 07(02)، 153-168.

11. محمد مسعي. (2003). المحاسبة العمومية. عين مليلة، الجزائر: دار الهدى.
12. مديرية البرمجة وتنفيذ الميزانية لولاية ورقلة. (2015). دور المخططات البلدية في التنمية المحلية. الجزائر: المديرية العامة للميزانية.
13. مرسوم تنفيذي رقم 09-148 مؤرخ في 02 مايو 2009 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 يوليو سنة 1998، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية عدد 26 مؤرخة في 03 مايو 2009، الصفحة 23.
14. مرسوم تنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 يوليو سنة 1998، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية عدد 51 مؤرخة في 15 يوليو 1998، الصفحة 6.
15. يلس شاوش بشير. (2013). المالية العامة "المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.

6.2. المراجع باللغة الأجنبية

1. DGB. (2007). Manuel du Contrôle des Dépenses Engagées. Alger : Ministère des finances algérienne.
2. Henri Pierre et Etienne Clet. (2003). Comment Manger Un Projet .Edition d'organisation 2eme triage.
3. Sabri Mohamed. (2014). Inscription et contrôle des dépenses d'équipement. Kolea : Formation des cadres de DGB.