

حدود تدخل المراقب المالي في الرقابة على الصفقة العمومية
بين النص والتطبيق

دراسة في أحكام المرسوم الرئاسي 247/15

**The Financial Controller Intervention Limits in
Controlling Public Procurements
the Legal Text and its Implementation
a Study Under the presidential Decree 15/247**

عثمان بن دراجي

أستاذ مؤقت

جامعة غرداية

nassirassil@gmail.com

تاريخ النشر:
2022/10/10

تاريخ القبول:
2022/09/23

تاريخ الارسال:
2022/07/18

الملخص:

تدخل المنظم الجزائري من خلال أحكام المرسوم التنفيذي 247/15 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام حيث أورد فصلا خاصا برقابة الصفقات العمومية وهو الفصل الخامس انطلاقا من المادة 156 إلى 202 بما يعادل 46 مادة، وهو ما يمكن أن يستشف منه أهمية وضرورة آلية الرقابة المقررة للصفقة العمومية في مختلف مراحلها، ذلك أن الصفقة تخضع للمراقبة قبل الدخول حيز التنفيذ من خلال الأعمال التحضيرية واللجان الداخلية والخارجية المكلفة بالسهر على مدى احترام محتوى دفاتر الشروط، وقبل تنفيذها بعرضها على مصالح الرقابة المالية للتأكد من مطابقتها للتنظيمات والتشريعات السارية، وتمتد الرقابة بعد تنفيذ الصفقة سواء من مجلس المحاسبة أو المفتشية العامة للمالية، ويمكن لجهة الوصاية أن تتدخل في أي مرحلة. وسوف نركز في هذه الورقة البحثية على الرقابة القبلية من طرف المراقب المالي وأهم الاشكالات القانونية المتصلة بها، وهذا من خلال معاينة الجانب الميداني

الخاص بالصفقات العمومية انطلاقا من تمثيل المراقب المالي لوزير المالية في لجان الصفقات العمومية خاصة إذا عين كمقرر لجنة الصفقات العمومية.

بناء على ما تقدم يكون من الضروري علينا أن نتساءل:

كيف يمكن تقييم فعالية الآليات المستحدثة من طرف المشرع الجزائري لرقابة الصفقات العمومية؟

وأى دور يلعبه المراقب المالي من الناحية الميدانية باعتباره أحد المتدخلين لحماية الأموال العمومية؟

الكلمات المفتاحية

الصفقة العمومية، المراقب المالي، الرقابة القبلية، رقابة المطابقة، رقابة الداخلية .

Abstract:

The Algerian legislator have intervened through the executive decree 15/247 to arrange public procurement contracts and public service delegation. articles starting with 156 to 202 of Chapter 05 of the decree are devoted for the financial control over public procurement contracts. Therefore, the determined control mechanism is of a vital role in all its phases. the control over the public procurement starts before its execution through preparatory work and the internal and external committees, that are charged with ensuring if the rulebook is respected throughout the process. Furthermore, the control extends after the execution of the procurement via the accounting board or the general inspectorate of finance. as well as the tutelary committee's ability to intervene at any phase. In this article, our foci will be on the prior control by the financial controller and the main problems related to the process. With the aim of doing so, we will examine the field through the financial controller representation of the finance minister in the public procurement committee especial if inaugurated as a determinant in the committee. From the above two questions are raised. Firstly, how to assess the effectiveness of the mechanisms the legislator created to control the public procurements contracts? Secondly, what role is played by the financial controller in the field as an intervene to protect the public wealth?

Key words:

Public procurements – Financial Controller- Prior control- regularitycheck – internal control

لا يمكن الحديث عن نجاعة الطلبات العمومية والاستعمال الحسن للمال العام من خلال الاكتفاء مراعاة المبادئ الواردة في قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي¹ من حرية الوصول إلى الطلبات العمومية والمساواة في معاملة المرشحين وشفافية الإجراءات بدون أن يستتبع ذلك تكريس نظام رقابة صارم على إجراءات إعداد وتنفيذ هذه الصفقات.

إن ضمان منافسة شريفة ومشروعة في مجال الطلبات العمومية وفقا للمبادئ السابقة تعد هدفا إستراتيجيا للمشروع الجزائري من خلال مختلف تعديلاته لقانون الصفقات العمومية² لهذا كان المنظم الجزائري دقيقا ومفصلا في إجراءات الرقابة على الصفقات العمومية باعتبارها مسارا هاما للمال العام، حيث يتضح أن الغرض من تلك الإجراءات في الأخير هو إبعاد الصفقة العمومية عن كل شبهة أو فساد محتمل في هذا الإطار.

و ربما نلاحظ تلك العناية من خلال كثرة النصوص المفردة لموضوع الرقابة الصفقات العمومية سواء في المراسيم التنفيذية الملغاة أو من خلال الفصل الخامس من المرسوم التنفيذي 247/15 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام³ انطلاقا من المادة 156 إلى 202 (46 مادة) ما يبين أهمية موضوع الرقابة بأنواعها، حيث أن الصفقة تخضع للمراقبة قبل الدخول حيز التنفيذ من خلال الأعمال التحضيرية و اللجان الداخلية والخارجية المكلفة بالسهر على مدى احترام محتوى دفاتر الشروط، و قبل تنفيذها بعرضها على مصالح الرقابة المالية للتأكد من مطابقتها للتنظيمات و التشريعات السارية (Le Contrôle De Régularité)، و تمتد الرقابة بعد تنفيذ الصفقة سواء من طرف المصلحة المتعاقدة ومالها من سلطات أو عن طريق أسلوب الرقابة القضائية التي يتولاها مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، هذا دون إغفال دور آلية الوصاية التي تتدخل في أي مرحلة.

¹ المادة 05 من المرسوم الرئاسي 247/15 في 2015/09/16 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج. ر ج عدد 52 في 20 سبتمبر سنة 2015.

² منذ صدور الأمر 90/67 في 1967/06/17 المتضمن نظام الصفقات العمومية وصولا إلى المرسوم الرئاسي 247/15 سنة 2015 ، كانت هناك 05 تعديلات رئيسية بدون ذكر التعديلات الفرعية التي طرأت على كل قانون.

³ الفصل الخامس بعنوان رقابة الصفقات العمومية يحتوي على قسم تمهيدي وقسمان وأحكام مشتركة.

وسوف نركز في هذا البحث على الرقابة القبلية من طرف المراقب المالي في الجانب العملي الخاص بالصفقات العمومية، ومما سبق طرح التساؤل التالي:
كيف يمكن تحديد فعالية الآليات المستحدثة من طرف المنظم الجزائري في عملية رقابة الصفقات العمومية؟

وأي دور يلعبه المراقب المالي ميدانيا كأحد المكلفين بحماية الأموال العمومية؟
وللإجابة على هذه التساؤلات في ظل القانون الأخير للصفقات العمومية (المرسوم الرئاسي 247/15) اعتمدنا على الخطة التالية:
المبحث الأول: آليات ممارسة الرقابة الداخلية -والخارجية للصفقات العمومية.

المطلب الأول: آليات الرقابة الداخلية.

المطلب الثاني: آليات الرقابة الخارجية.

المبحث الثاني: مجال تدخل المراقب المالي في الصفقة العمومية.

المطلب الأول: مركز المراقب المالي (التنظيم;الاختصاصات).

المطلب الثاني: الجانب الميداني في رقابة المراقب المالي على الصفقة العمومية والملحق.
المبحث الأول: آليات الرقابة الداخلية والخارجية:

المطلب الأول: آليات الرقابة الداخلية.

خلافًا لما كان معمول به في كل قوانين الصفقات العمومية السابقة التي كانت تعمل بنظام اللجنتين (لجنة لفتح الأظرف ولجنة لتقييم العروض) فإن المشرع ضم هاتين اللجنتين في لجنة واحدة وهو ما تشير إليه المادة 160 من الصفقات العمومية وبقراءة عميقة للمادة السابقة نستنتج أن الجديد في هذه اللجنة هو ما يلي:

تدارك المشرع في القانون الأخير للصفقات أن شرط العضوية في لجنة الفتح وتقييم العروض أن يكون الموظف تابعًا للمصلحة المتعاقدة نفسها، وهنا استعمل المشرع "

الاجتهاد الميزانياتي" حيث أن هذا الأمر كان مهما نوعا ما في القانون القديم للصفقات

¹

وكانت بعض المصالح المتعاقدة وخاصة البلديات تلجأ إلى تعيين في بعض حالات الموظفين المتعاقدين (ليست لديهم صفة الموظف) وفي حالات أخرى تعيين المنتخبين المحليين أو حتى بعض ممثلي المصالح التقنية (الري، الأشغال العمومية...) سواء في لجنة الفتح أو تقييم العروض وصدرت تعليمات² في هذا الإطار تمنع منعاً باتاً عضوية هؤلاء اللجان الداخلية، وهذا ما تبناه المشرع في آخر نص للصفقات العمومية بنصه في المادة 160 (... وتتشكل هذه اللجنة من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة ...) وحسنا فعل المشرع الجزائري في هذه الجزئية لتفادي أي توجيه للطليبة العمومية³ والاحترام التام للمبادئ الصفقات العمومية المذكورة في المادة (05) من المرسوم الرئاسي 247/15.

بغرض السرعة في الإجراءات والتحكم في عدد الملفات المعروضة على هذه اللجنة سمح المشرع بإحداث لجنة دائمة أو أكثر وهذا لمعالجة التراكم الذي كان واضحا في القانون القديم للصفقات 236/10 في 2010/10/07 المعدل والمتمم.

(01) من سلبيات القانون القديم للصفقات أن لجنة فتح الأظرفة لم يشترط أي مستوى للعضوية فيها ... الفقرة الأولى من المادة 121 (المرسوم الرئاسي رقم 247/15) والمقابل أشرط بالنسبة للجنة تقييم العروض أن يكون الأعضاء مؤهلين و يختارون نظرا لكفاءتهم (المادة 125 المرسوم الرئاسي رقم 247/15) وقد تدارك المشرع التفاوت الموجود بين اللجنتين بضمهما من ناحية واشترط الكفاءة سواء في لجنة الفتح أو تقييم العروض، ونظرا لحساسية وأهمية إجراءات اختيار المتعامل المتعاقد في مرحلة اللجان الداخلية ودورها التقني الهام، فإن وجوب اختيار الموظفين المؤهلين والقادرين

¹ المادة 121 بالنسبة للجنة الفتح و المادة 125 بالنسبة للجنة تقييم العروض من المرسوم الرئاسي 236/10 المتعلق بقانون الصفقات العمومية، ج ر ج عدد 58 لسنة 2010.

² رأي قانوني رقم 662 بتاريخ 2-8-2015 المديرية العامة للميزانية ووزارة المالية.

³ لقد أثبت الميدان خاصة بعد إخضاع البلديات للرقابة القبلية أن هذه اللجان كانت توجه كانت توجه نوعا ما الطلبات العمومية فلا نتصور أن أحد المنتخبين المحليين قد يكون من ناحية عضو أو رئيس لجنة تقييم العروض ، و في نفس الوقت مهنته الأصلية مقاول (تاجر).

على التحليل يعتبر خطوة هامة لشفافية الإجراءات و في نفس الوقت إعطاء نظرة إيجابية عن المرفق العمومي أثناء إجراءات التعاقد مع الغير (المتعامل الاقتصادي).
(02) حددت المادة 122 في القانون القديم للصفقات (236/10) مهام لجنة الفتح الأطراف إعداد قائمة المتعهدين تحرير محضر أثناء انعقاد الجلسة دعوة المتعهدين لاستكمال وثائقهم في خلال 10 أيام تحت طائلة رفض العرض وتحرير محضر عدم الجدوى عند استلام عرض واحد أو عدم استلام أي عرض)، وبالمقابل فإن القانون الجديد لم يذكر هذه المهام وتركها للمسؤول الأول على المصلحة المتعاقدة لتنظيمها بموجب مقرر¹ يحدد من خلاله تشكيلة لجنة الفتح والتقييم وقواعد التنظيم والسير والنصاب.

كما أوضح المشرع أن لجنة الفتح أثناء انعقادها تصح أعمالها مهما كان عدد الأعضاء ولكنه أشرط هنا أن يسهر على ضمان شفافية الإجراء وأن تسجل لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض أشغالها المتعلقة بالفتح في سجلين خاصين يرقمهما الأمر بالصرف ويؤشر عليهما بالحروف الأولى هذا لضمان أثار العمل لكل لجنة هنا (La Traçabilité).

(03) من بين اجتهادات قسم الصفقات العمومية بوزارة المالية (حاليا تدعى سلطة ضبط الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام والإحصاء الاقتصادي للطلب العمومي)² أن الصفقات أو الملاحق التي أبرمت في القانون القديم والتي كانت تضم لجنتين مستقلتين عن بعضها (لجنة الفتح ولجنة التقييم) يمكن للجنة الحالية أن تواصل عمليتي الفتح و التقييم باللجنة الوحيدة التي أستخدمت في القانون الجديد للصفقات وهذا لتفادي وجود لجنتين في نفس المصلحة واحدة تضبط أعمالها بالقانون القديم للصفقات (236/10) والأخرى بالقانون الجديد للصفقات (247/15)³.

المطلب الثاني: الرقابة الخارجية.

¹ المادة 162 من مرسوم رئاسي 247/15.

² حاليا يمثلته قسم الصفقات العمومية بوزارة المالية لعدم تنصيب سلطة الضبط الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام و الإحصاء الاقتصادي للطلب العمومي.

³ المراسلة رقم 407 بتاريخ 3-8-2014. قسم الصفقات العمومية -وزارة المالية.

إن ممارسة هذه الرقابة تتم من عدة هيئات وعلى رأسها:

01- رقابة الوزارة الوصية: حيث يحق لها التأكد من مطابقة الصفقات التي تبرمها

المصلحة المتعاقدة لأهداف الفعالية والاقتصاد، وأن موضوع الصفقة يدخل ضمن البرامج والأسبقيات المرسومة للقطاع، وهذا ما أوضحتها الفقرة الأولى من المادة 164 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي. والأمر بالصرف هنا مجبر عند الاستلام النهائي للمشروع أن يقدم تقريراً تقديمياً عن ظروف الإنجاز والكلفة الإجمالية مقارنة إلى ما سطر.

والأمر المستحدث في قانون الصفقات الجديد رقم 247/15 أن هذا التقرير يرسل إلى سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام¹.

02 رقابة الهيئات الخارجية القبلية للصفقات العمومية: لقد استحدثت المشرع

الجزائري من خلال القانون الجديد للصفقات العمومية هيئات رقابة قبلية خارجية جديدة مثل ما هو الحال بالنسبة للجنة الجهوية للصفقات العمومية التي استحدثت بالمادة 171 في حدود المبالغ المذكورة في المطات من 1 إلى 4 من المادة 184 من قانون الصفقات الجديد، كما ألغى نفس القانون وبشكل نهائي اللجان الوطنية للصفقات العمومية (اللجنة الوطنية لصفقات الأشغال، اللجنة الوطنية لصفقة اللوازم، اللجنة الوطنية لصفقة الدراسات والخدمات).

كما تم إلغاء نظام اللجان الوزارية وعوضها باللجان القطاعية وهذا كإجراء تخفيفي والحد من المركزية في رقابة الصفقات العمومية لنفس الوزارة الوصية حيث ينص المشرع "تختص اللجنة القطاعية للصفقات بدراسة الملفات التابعة لقطاع آخر، عندما تتصرف الدائرة الوزارية المعنية، في إطار صلاحياتها لحساب دائرة وزارية أخرى" (انظر المادة 181 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15).

وأوضح الناظم القانوني أن اختصاص هذه اللجان يتمثل فيما يلي:

- تحضير الصفقات العمومية وإتمام إجراءاتها:

¹ المادة 213 من المرسوم الرئاسي 247/15 التي استحدثت هيئة سلطة ضبط الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العمومي.

باعتبار أن هذه اللجان شريك مهم في إعداد الصفقة من حيث تبادل المعلومات وضبط كل ما يتعلق بهذه الصفقة في مرحلة تحضيرها، حيث أن عمل هذه اللجان يسمح بمعالجة الكثير من النقائص والأخطاء التي يمكن أن تتنافى مع تحقيق أهداف الفعالية والاقتصاد من ناحية والتأكد من المطابقة على قانون الصفقات العمومية خاصة تطبيق المادة 05 منه المتعلقة بتنفيذ مبادئ الصفقات العمومية (حرية - عدالة - مساواة بين المرشحين).

• دراسة دفاتر الشروط والصفقات والملاحق:

أهم اختصاص هو دراسة مشاريع دفاتر الشروط التي تعتبر دستور الصفقة فيما بعد وهنا يقع العبء على المقرر¹ وبقية الأعضاء في مدى احترام المصلحة المتعاقدة للتنظيم الساري المفعول الخاص بالصفقات العمومية، ونفس الملاحظة تنطبق على الصفقة العمومية والملحق.

• دراسة الطعون:

مما لا شك فيه أن دراسة الطعون المتعلقة بالمنح المؤقت هي ضمان إستراتيجية لتحقيق المبادئ المتعلقة بالصفقات العمومية، فالعارض المتضرر من المنح المؤقت يمكن له خلال 10 أيام من ظهور الإعلان في الجرائد أن يرفع طعن إلى لجنة الصفقات المختصة للتفصيل فيه خلال 15 يوما ابتداء من تاريخ انقضاء أجل 10 أيام المخصصة للطعن ويبلغ هذا القرار إلى المصلحة المتعاقدة ولصاحب الطعن²، يجب التذكير هنا أن تحديد الاختصاص يتم وفق المعيارين العضوي والمالي.

المبحث الثاني: مجال رقابة المراقب المالي على الصفقة العمومية:

سنستطرق في هذا المبحث كتمهيد للمبحث إلى السياق التاريخي للرقابة المالية نتعرض في المطلب الأول منه إلى تعريف المراقب المالي (1) ثم مجال التدخل (2) ومهام المراقب المالي (3).

(1) مدخل تاريخي للرقابة المالية:

¹ المقرر يعين من رئيس لجنة الصفقات يكلف بدراسة عميقة لكل إجراءات إبرام الصفقة ومدى مطابقتها لقانون الصفقات والقوانين السارية المفعول.

² المادة 80 من المرسوم الرئاسي 247/15، مرجع سابق.

عرفت الجزائر في الحقبة الاستعمارية تطبيق المرسوم المالي للجزائر المؤرخ في 13-11-1950 المتضمن تنظيم الرقابة المالية وكان المراقب آنذاك يعين بقرار مشترك بين وزارة المالية ووزارة الداخلية وكان يراقب الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقه¹.

وكان يستعين بثلاثة مراقبين ماليين مساعدين الجزائر العاصمة. ثم تم توسيع هذه الرقابة إقليميا إلى الولايات الأخرى وهران-قسنطينة في سنة 1959.

وبعد الاستقلال واختيار الجزائر لمنهجها الاقتصادي تم الإبقاء على نفس المرسوم ماعدا الأحكام التي تخالف سيادة الدولة إلى غاية 31-12-1962.

عرفت الجزائر أول نص قانوني ينظم هذا المجال بصدور المرسوم رقم 127/63 في 19-04-1963، المتضمن تنظيم وزارة المالية أين تم الإشارة أن المراقب المالي يتبع مباشرة لوزارة المالية وعُدل بالمرسوم رقم 57/64 في 10-02-1964، الذي عدل في صلاحياته وألغى المرسوم المذكور سابقا 5413/50.

وفي سنة 1969 صدر المرسوم رقم 28/69 في 21-02-1969، المتضمن إعادة هيكلة في الوزارة المكلفة بالمالية وأنشأ المديرية العامة للميزانية التي تشرف على أعمال الرقابة المالية.

ولنقص التأطير وغياب الإمكانيات آنذاك تم تحويل مهام الرقابة القبلية إلى الخزينة (مكتب مكلف بالرقابة القبلية داخل مصالح الخزينة) وتم تمديد الرقابة المالية لميزانية الولاية سنة 1980.

وفي سنة 1992 تم صدور المرسوم التنفيذي المتعلق بالرقابة القبلية رقم 414/92 في 1-11-1992، وهكذا وضع إطار قانوني واضح لممارسة هذا النوع من الرقابة، وبهذا تبني المرسوم ما جاء في المواد 58 إلى 60 من القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية إطار الرقابة الوقائية، وفي سنة 2009 تم تعديل هذا المرسوم وإتمامه من خلال المرسوم التنفيذي رقم 374/09 في 16-11-2009 الذي اخضع الجماعة الإقليمية الثانية (البلدية) للرقابة القبلية.

المطلب الأول: التعريف والمجال ومهام المراقب المالي.

تعريف المراقب المالي: هو موظف ينتهي إلى وزارة المالية مهمته التأشير على مشروع الالتزام أو النفقة الذي يحزره الأمر بالصرف. كما يشكل المراقب المالي أحد أعوان

¹ تيايب نادية، محاضرات في مادة قانون الصفقات العمومية، كلية الحقوق جامعة بجاية، موسم جامعي 2014/2015، مع تحيين حسب القانون الجديد للصفقات العمومية 247/15.

الدولة مكلف بالرقابة على النفقات الملتزم بها وهي بمثابة رقابة وقائية تترجم في شكل رقابة سابقة وقد حددت مهام المراقب المالي في المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11 في 21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية .

النظام القانوني للمراقب المالي ومجال تدخله: إن المواد (58 إلى 60) ¹ من قانون المحاسبة العمومية رقم 21/90 في 15-08-1990، المعدل والمتمم (هذه المواد تدخل في الباب الثالث، المراقبة المسبقة لعمليات النفقات) تجعل لمراقب المالي غير خاضع للمسؤوليات التي يخضع لها المحاسب العمومي. فالمواد السابقة المتعلقة بالمحاسبة العمومية تنظم بصفة مبدئية وظيفية المراقب المالي وحددت له اختصاصاته فهو لا يتدخل في مراقبة وتحصيل الإيرادات ومجال ممارسة رقابته لدى الإدارات المركزية والولايات والبلديات فيراقب كل من ميزانيات المؤسسات التالية، الولاية والبلدية ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة، والحسابات الخاصة بالخزينة، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني وميزانيات المؤسسات العمومية والمؤسسات العمومية الاقتصادية، عندما تكلف بانجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة .

ويتدخل المراقب المالي في مشاريع الالتزامات لكل من المؤسسات المذكورة أعلاه والمتضمنة التزاما بالنفقات ² :

- 1- لتأشير المراقب المالي قبل التوقيع عليها مشاريع قرارات التعيين والترسيم وقرارات التي تخص الحياة المهنية ومرتببات المستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة.
- 2- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.
- 3- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.
- 4- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق المتعلقة بها.

مهام المراقب المالي :

تتمثل مهام المراقب المالي في ما يلي:

- 01- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به.

¹ بن راجي عثمان، مداخلة في الملتقى الوطني حول الصفقات العمومية جامعة بسكرة في 17-12-2015، ص2.

² المادة 26 قانون المالية لسنة 1980

- 02- التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات.
- 03- تقديم النصائح للأمر بالصرف في المجال المالي.
- 04- صحة توظيف النفقات.
- 05- إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا وعند نهاية السنة المالية بالوضعيات المطلوبة عن طريق الإدارة المكلفة بالميزانية
- 06- إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعلي ل رفض التأشيرة.

ملاحظة هامة:

لا يأخذ المراقب المالي بعين الاعتبار في تقييمه، خلال ممارسة مهامه، ملائمة الالتزام بالنفقات التي يعرضها عليها الأمر بالصرف، بهذه الصفة لا يتحمل المراقب المالي مسؤولية أخطاء التسيير التي يقوم بها الأمر بالصرف غير أنه يجب عليه أن يرسل، في كل الحالات، تقريراً مفصلاً إلى الوزير المكلف بالمالية في حالة ملاحظة مخالفة التشريع والتنظيم المعمول بهما.

المطلب الثاني: الجانب العملي لرقابة الصفقة العمومية من المراقب المالي:

تذكر المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09 في 2009/11/09 التي تعدل المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 في 1992/11/14، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها "تخضع مشاريع القرارات والمبينة أدناه والمتضمنة التزاما بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها.....(المطة الرابعة) مشاريع الصفقات العمومية والملاحق).

ومنه فأن أي صفقة عمومية وكل تعديل يطرأ عليها في شكل ملاحق يمر حتما إلى مصالح الرقابة المالية من أجل أخذ التأشيرة القبلية، ولكن السؤال الذي يطرح نفسه بإلحاح هل دور ومجال تدخل المراقب المالي ينحصر عند تقديم الصفقة وملحقاتها؟ أم أنه بصفته ممثلاً لوزير المالية (المديرية العامة للميزانية) يتدخل قبل ذلك من خلال الأعمال التحضيرية للصفقة عند المصادقة على دفاتر الشروط أو مشاريع الصفقات عند عرضها على لجان الرقابة الخارجية للصفقات وهو ما سوف نراه في (الفرع الأول)

من هذا المطلب وبعدها سوف نعرض إلى الإجراءات العملية لمراقبة مشاريع الصفة العمومية وملحقاتها على مستوى مصالح الرقابة المالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دور المراقب المالي كممثل لوزير المالية في لجان الصفقات الخارجية.

لقد كان المشرع الجزائري من خلال المرسوم الأخير للصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام دقيقا وأخضع الصفة العمومية لرقابة داخلية وخارجية كما ذكرنا سابقا حيث يتبادر لذهن أي متابع لموضوع الصفقات العمومية هل من دور للمراقب المالي في هذه المرحلة.

إن من أهم الإجراءات الواجب المرور عليها لإنضاج مشاريع الصفقات العمومية هو إعداد دفتر شروط ملائم حسب ما تتطلبه الطلبية المراد تليتها هذا الأخير يجب أن يقدم إلى لجنة الصفقات المختصة للمصادقة ومنحه التأشيرة القانونية المذكورة في المادتين 178 و195 من قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي وتشكيلة هذه اللجنة يجب أن تتضمن حتما المراقب المالي بصفته ممثلا لوزير المالية¹

حيث تشير كل المواد المتعلقة بالرقابة الخارجية للصفقات وهي على التوالي:

- المادة 171 بالنسبة للجنة الجهوية للصفقات العمومية.
- المادة 173 بالنسبة للجنة الولائية للصفقات العمومية.
- المادة 174 بالنسبة للجنة البلدية للصفقات العمومية.
- المادة 175 بالنسبة للجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية والهيكل غير المركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري (الغير المذكورة في المادة 172).
- المادة 185 بالنسبة للجنة القطاعية للصفقات العمومية.

إن جميع اللجان السابقة تتضمن إجبار حضور ممثلان عن وزير المالية، الممثل الأول يمثل المديرية العامة للميزانية ويكون عن طريق المراقب المالي والثاني يمثل المديرية

¹ تشير المادة 58 أن الهدف من الرقابة الرقابية القبلية ما يلي:- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات -إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات -تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي -إعلام الوزير المكلف بالمالية بصحة توظيف النفقات ووضع الاعتمادات .

العامّة للمحاسبة ويمثله "أمين الخزينة" وتطبيق هذا التمثيل على مستوى الوزارة أو الولاية أو البلدية. وباستقراء التشريع الجزائري الخاص بالصفقات العمومية فإنه يقر صراحة "تختص لجنة الصفقات بتقديم مساعدتها في مجال تحضير الصفقات العمومية وإتمام تراتيبيها ودراسة دفاتر الشروط والصفقات والملاحق"¹, والمراقب المالي يمثل أحد أهم أعضاء هذه اللجنة، وبالرجوع إلى أحكام المادة 180 من تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام تتجلى أهمية حضور ممثلي وزارة المالية في هذه اللجنة في مراقبة الصفقة عموماً حيث تنص المادة السالفة الذكر تتمثل صلاحيات اللجنة القطاعية للصفقات فيما يلي:

- مراقبة صحة إجراءات إبرام الصفقات العمومية.
- مساعدة المصالح المتعاقدة التابعة لها في مجال تحضير الصفقات
- المساهمة في تحسين ظروف مراقبة صحة إجراءات إبرام الصفقات

ومما سبق تقع على عاتق هذه اللجنة مسؤولية كبيرة ويبرز دور المراقب المالي هنا إذا ما كلف كمقرر في أحد دفاتر شروط لتلبية إحدى طلبيات المصالح المتعاقدة حيث يجب أن يتأكد هنا على سبيل المثال:

تحديد الحاجيات: حيث يجب أن يكون تحديد الحاجيات هنا كمرحلة أولية هامة لإنضاج الطلبية العمومية، ويكون إلزاماً على المصلحة المتعاقدة ومن يمثلها احترام المادة 27 من قانون الصفقات العمومية، حيث تذكر "يحدد مبلغ حاجات المصالح المتعاقدة استناداً إلى تقدير إداري صادق وعقلاني" وهذا ما أكدته النص المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز "لا تعرض للتسجيل بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز برامج التجهيز الممركزة ومشاريعه التي يسمح اعتمادها الكافي بالانطلاق في إنجازها خلال السنة"². ومنه فإنه يتعين على المراقب إذا كلف بدفتر الشروط أن يراعي ما قدمته المصلحة المتعاقدة فيما يخص:

¹ المادة 5 من المرسوم التنفيذي 374-09 المعدلة للمادة 2 من المرسوم التنفيذي 92 - 414, مرجع سابق.

² المادة 169 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15, مرجع سابق.

- دراسة إمكانية التنفيذ.
- طريقة الإنجاز المرتقبة.
- العناصر التي تبرر الملائمة الاقتصادية والاجتماعية والألوية الممنوحة لها ¹.

كما يجب الإشارة إلى المادة 17 من المرسوم رقم 227/98 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز "لا يفرد الوالي بعنوان البرامج القطاعية غير الممركزة إلا المشاريع التي بلغت الاكتمال الكافي الذي يسمح بالانطلاق في إنجازها خلال السنة"، ومنه خلافا لما كان قبل سنة 2009 أين كان يتم تسجيل العمليات الخاصة بالتجهيز العمومي بمجرد "بطاقة تقنية" (fiche technique) فإن المراقب المالي عند دراسة مشاريع دفاتر الشروط أن يتأكد من تحديد الحاجات قبل تسجيل الاعتمادات وهو أمر جد منطقي للتحكم في تكلفة مشاريع الدولة للتجهيز وتسجيلها بمبالغ حقيقية وتفادي إعادة التقييم للمشاريع التي تكلف خزينة الدولة مبالغ جد معتبرة، إن مراقبة المراقب المالي لموضوع تحديد الحاجات في دفتر الشروط ليس لسبب قانوني فقط وهو تحديد اللجنة المختصة بهذه الصفقة ، بل للوصول إلى أهداف النجاعة والفعالية للطلبية العمومية وتفعيل مبادئ الصفقات المذكورة في المادة 05 من قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام من حرية إلى الوصول إلى الطلبيات العمومية والمساواة في معاملة المترشحين وشفافية الإجراءات. ، وفيما يخص تحديد حاجات دفاتر الشروط الخاصة بصفقات اللوازم تلجأ المصالح المتعاقدة إلى ملأ مخازنها بما يفوق احتياجاتها وبمواد سريعة التلف أو صعبة التخزين وهذا لتفادي الندرة أو لاستهلاك الإعتمادات المتبقية في العمليات أو الميزانيات وهو الأمر الذي يعتبر سوء تسيير في حالة المبالغة ² ويفضل هنا إعادة صب هذه المبالغ في الخزينة العمومية وعدم إهدار المال العام وإتلافه وهناك بعض المصالح المتعاقدة التي تعجز عن تقدير حاجاتها فتلجأ إلى الدعوة المنافسة على الوحدة الواحدة وليس في إطار حاجات إجمالية مقدرة مسبقا. ³

¹ المادة 05 من المرسوم التنفيذي 414/92، مرجع سابق.

² المادة 09 من المرسوم التنفيذي 414/92، مرجع سابق.

³ المادة 196 من المرسوم الرئاسي 247/15، مرجع سابق.

كما يجب على المراقب المالي إذا كلف بأحد دفاتر الشروط أن يحرص على عدم توجيه الطلبية العمومية معينة أو متعامل بعينه وهذا بالتركيز على التناسب التام بين ما يوجد دفتر الشروط التقني والإعلان الموجه للعارضين وأن لا تكون المواصفات التقنية خاصة بعلامة (المشروع الجزائري يستعمل عبارة - منتوج -) معينة يمكن عند التدقيق في مجموع هذه المواصفات أنها موجهة لتلك العلامة, ومن أمثلة التدقيق في دفتر الشروط أثناء عرضه في المرحلة الأولى على دفتر الشروط أنه في حالة تخصيص الطلبية (allotissement de la commande publique) ووضع ذلك في دفتر الشروط أن يحرص المقرر على كيفية منح هذه الحصص (بمعنى أدق تحديد هل المتعامل الاقتصادي الذي ترشح للطلبية العمومية سوف يحصل على حصة واحدة أو أكثر مع تحديد الحد الأقصى من الحصص الذي يمكن الحصول عليه) وهذا لتفادي توجيه الصفقة أو الاتفاقية حسب الحالة.

الفرع الثاني: الإجراءات العملية لرقابة الصفقة من المراقب المالي.

تقوم مصلحة الرقابة المالية بمراقبة الالتزامات التي تقوم بها الإدارة سواء تعلق الأمر بالنفقات أو التعاقدات وهذا قبل أن توضع النفقة حيز التنفيذ أي قبل التصفية والأمر بتسديدها، إذا هذه الرقابة هي عمل وقائي (préventif) تهدف أن النفقة سواء كانت خاصة بعملية تجهيز (اتفاقية أو صفقة) أو عملية تسيير (فاتورة شكلية - أو طلب شراء...الخ) قد تمت وفقا للقوانين والتنظيمات السارية، فهي نوع من رقابة المشروعية (un contrôle de régularité) للنفقة وهذا من دون تدخل جهاز الرقابة المالية في الملائمة (l'opportunité) وقد نص المشروع الجزائري على أن "مشروع أي صفقة أو ملحق يخضع لتأشيرة المراقب المالي.

و طبقا للمادة 58 من القانون المتعلق بالمحاسبة العمومي رقم 21/90 في: 21-08-1990 المعدل والمتمم مشروع أي نفقة للدولة لا يتم التأشير عليه إلا إذا تم التأكد مما يلي:

01) صفة الأمر بالصرف

02) المطابقة مع القوانين التنظيمية السارية.

03) توفر الاعتمادات و المناصب المالية

04) التخصيص القانوني للنفقة

05) التطابق بين مبلغ الالتزام والعناصر المكونة للوثائق المرفقة (مثلا الكشف التقديري والكمي إذا كنا بصدد عقد (اتفاقية أو صفقة) الفاتورة الشككية أو طلب الشراء إذا كنا بصدد نفقات تسير عادية.

06) وجود تأشيرات أو آراء قبلية لهيئات إدارية مخولة في هذا المجال ويفرضها القانون مثل ما هو الحال بالنسبة لتأشيرة اللجان الخارجية للصفقات قبل الالتزام على مستوى الرقابة المالية.

نشير هنا أن المشرع من خلال قانون الصفقات الجديد 247/15 أوضح أن التأشيرة الشاملة (اتخاذ قرار بالإجماع) للجنة الصفقات العمومية تفرض على المصلحة المتعاقدة والمراقب المالي والمحاسب المكلف إلا في حالة معاينة عدم مطابقة ذلك لأحكام تشريعية وعكس قانون الصفقات العمومية القديم 236/10 لاسيما المادة 166 منه الذي اغفل هذا الأمر فقد أوضحت المادة 196 من القانون الجديد للصفقات في فقرتها الثانية أن معاينة عدم المطابقة للأحكام التشريعية المتعلقة بالصفقات العمومية فإنه يجب على المراقب المالي أو المحاسب المكلف (Ou comptable assignataire) أن يعلمنا كتابيا لجنة الصفقات العمومية المختصة ويمكن لهذه الأخيرة بعد هذا الإخطار من المراقب المالي أو المحاسب أن تسحب تأشيرتها مهما يكن من أمر قبل تبليغ الصفقة للمتعهّد المختار.

وبالرجوع إلى النص الأساسي للرقابة القبلية المرسوم التنفيذي 414/92 المتعلق بالرقابة القبلية فإن مادته رقم 10 الفقرة الأخيرة المعدلة بالمرسوم التنفيذي 374/09 سنة 2009 فإن المراقب المالي وبعد تأشيرة شاملة للصفقة فإنها تفرض على المراقب المالي، وإذا لاحظ هذا الأخير إشكالات قانونية (la constatation d'anomalies) فإنه يبلغ الوزارة المكلفة بالميزانية المديرية العامة للميزانية DGB (ورئيس لجنة الصفقة المعنية والأمر بالصرف المعني عن طريق مذكرة ملاحظات note d'observation وبالقراءة المزدوجة للنصين السابقين فإن المشرع من خلال قانون الصفقات الجديد أراد أن يتفادى بهذه المذكرة من خلال الأخطار للجنة الصفقات المختصة وإمكانية سحب تأشيرة في حالة مخالفة الأحكام التشريعية.

2: رقابة الملاحق: مبدأ المرونة يقتضي أن كل مرفق عمومي يجب أن يتكيف ليس فقط مع تطور حاجيات المنتفعين به ولكن أيضا مع التقنيات التي تسمح بتوفيرها مع

أعلى درجات الفعالية¹ ومن أجل هذه المرونة فيجب النظر إلى موضوع الملاحق من زاويتين:

1- زاوية ايجابية باعتبار الملحق هو أداة في يد المصلحة المتعاقدة لتعديل الصفقة بطريقة قانونية توفر لأطراف العلاقة التعاقدية الحلول التقنية حيث نصل إلى تحقيق الهدف وإنهاء المشروع ضمن أحسن الظروف مع المحافظة على الأموال واحترام التنظيم الساري وتحقيق في الأخير المصلحة العامة²

2- زاوية سلبية مفادها أن الأصل في الصفقة العمومية أن تمر حتما على مرحلة تحديد الحاجات بشكل دقيق فلماذا المبالغة في إبرام الملاحق بشكل مفرط وكأنه تراضي بسيط مغلف أو مبطن في شكل ملاحق مما يؤدي إلى المساس المباشر بمبادئ الصفقات (حرية- عدالة -شفافية).

تخضع الملاحق حسب الحالة للتأشيرة القبلية للجنة الصفقات المختصة أو تأشيرة المراقب المالي مباشرة بدون المرور على لجنة الصفقات وهذا ضمن الشروط المذكورة في المواد 135 إلى 139 من المرسوم رقم 247/15 واختصارا يجب مراعاة ما يلي عند الالتزام بالملاحق:

(1) الملحق يعتبر وثيقة تعاقدية تابعة للصفقة سواء كان هدفه الزيادة أو النقصان وعديل بنود تعاقدية.

(2) يمكن أن تغطي الخدمات موضوع الملحق خدمات تكميلية تدخل في موضوع الصفقة الإجمالي.

(3) عندما لا يمكن الكميات المحدد في الصفقة تحقيق موضوعها خاصة في حالة الأشغال وباستثناء الحالات التي ترجع المسؤولية للمؤسسة فإنه يمكن للمصلحة المتعاقدة في انتظار إنهاء الملحق إصدار أوامر بالخدمة تسمح بالأمر بخدمات إضافية/أو تكميلية بأسعار جديدة ويمكن أن تصدر هذه الأوامر بالخدمة بأسعار مؤقتة.

(4) إذا بلغ مبلغ الملحق أكثر من 10% من مبلغ الصفقة يجب أن يعرض على لجنة الصفقات المختصة (في القانون القديم النسبة كانت 20 % للجنة الولائية و10% للجان الوطنية).

¹ كراش دحو، الملحق في الصفقات العمومية في القانون الجزائري والفرنسي، دار النشر الجامعي

الجديد، تلمسان، الجزائر، 2016، ص13

² Jean-Marc peyricl, les avenants aux marchés publics, le moniteur, paris France, 2000, p12

5) لا يمكن أن تكون الخدمات التي لا تمنح بأوامر الخدمة (ods) محل تسوية بملحق.
6) يمكن للمصلحة المتعاقدة عندما تبرر الظروف تلك إبرام ملحق لصفقة تم تنفيذ موضوعها لأداء خدمات أو اقتناء لوازم للتكفل بالنفقات الضرورية لضمان مواصلة المرفق الذي أنشئ من قبل ولكن يتم هذا قبل الاستلام النهائي للصفقة وهذا في حالة عدم إمكانية توقع هذه الظروف أو نتيجة ماطلة ويجب أن لا يتجاوز مدة الملحق 103 الأشهر والكميات بالزيادة 10%.

7) يجب أن لا يؤثر الملحق بصورة أساسية على توازن الصفقة ما عدا في حالة إذا طرأت تبعات تقنية لم تكن متوقعة وخارجة عن إرادة الأطراف ولا يغير هنا موضوع الصفقة أو مداها.

8) عند تجاوز مبلغ ملحق باستثناء التبعات التقنية الغير متوقعة 15% من المبلغ الأصلي للصفقة اللوازم والدراسات والخدمات و 20% في حالة صفقات الأشغال فالمصلحة المتعاقدة مجبرة على تبرير لدى لجنة الصفقات المختصة أنه لم يتم المساس بالشروط الأصلية للمنافسة وأنه لم يتم التراجع فيها وأن إعلان الإجراء الجديد (الخدمات بالزيادة) كان ضروريا (أي أن الأجال والأسعار الأولية لا تسمح بإنجاز المشروع بشكل مثالي).

9) في حالة تعذر الأخذ بالأسعار التعاقدية المحددة في الصفقة بالنسبة للخدمات التكميلية الواردة في الملحق فإنه يمكن أن تحدد أسعار جديدة عند الاقتضاء.

خاتمة:

نستخلص في الأخير أن المراقب المالي مسؤول عن التأشيرات التي يسلمها ويكتفي برقابة المشروعية (دون رقابة الملائمة) و بالتالي فهو لا يتحمل أخطاء التسيير التي يقوم بها الأمر بالصرف، كما يجب عليه الالتزام بالسر المني سواء على مستوى لجان الصفقات التي يحضرها وحتى في دراسة الملفات والقرارات المعروضة أمامه، على أن توفر الحماية أثناء ممارسة هذه المهام من كل ضغط أو تدخل من شأنه أن يضر بأدائه، كما أن رقابة المراقب المالي للصفقة العمومية تعتبر رقابة وقائية بالغة الأهمية حيث أن الكثير من الأخطاء التي تسقط سهوا (وقد تكون مقصودة) من طرف المصلحة

- المتعاقدة او المقرر المعين في لجنة الصفقات العمومية المؤهلة في إطار الرقابة الخارجية يتم تداركها في هذه المرحلة ويمكن الخروج بالتوصيات التالية.
- 1- إعطاء الأمرين بالصرف أهمية بالغة في مراحل إعداد وتنفيذ الصفقات العمومية لدور المراقب المالي كمستشار يمثل وزارة المالية (شريطة أن تكون هذه الاستشارة قبل البدء في الإجراءات).
 - 2- وجوب قيام لجنة الفتح والتقييم بدورها بدقة عالية كأول رقابة داخلية لتفادي المنازعات والمتابعات.
 - 3- تكوين المسيرين وكل المتدخلين في كل مراحل الصفقة العمومية، ضرورة يجب تجسيدها.
 - 4- ضرورة إنشاء هيئات تحكيم خاصة بمنازعات تنفيذ الصفقات العمومية في الجزائر لتفادي اللجوء إلى الهيئات الدولية ذات التكاليف الباهظة.
 - 5- توضيح كفاءات منح التفضيل للمنتوج الوطني في حدود 25 % و كفاءات تخصيص 20 % من الطلبات للمؤسسات الصغيرة .
 - 6- إعطاء أهمية قصوى لموضوع "إنضاج الدراسات المتعلقة بالصفقات و إخضاع هذه الدراسات إلى رقابة مضادة (expertiser l'étude).

قائمة المصادر والمراجع:

أ – القوانين والمراسيم:

- 1-المرسوم الرئاسي رقم 236/10 مؤرخ في 07 أكتوبر سنة 2010، المتعلق بالصفقات العمومية، ج.ج.ج عدد 58 لسنة 2010.
- 2-المرسوم الرئاسي رقم 247/15 في 16 سبتمبر سنة 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ج.ج عدد 50 لسنة 2015.
- 3.المرسوم التنفيذي رقم 414/92 مؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992، المتعلق برقابة نفقات الدولة المعدل المتمم، ج.ج.ج عدد 82 مؤرخة في 15 نوفمبر سنة 1992.

ثانيا / قائمة المراجع:

أ- الكتب:

- 1-دحو كراش، الملحق في الصفقات العمومية، دار النشر الجامعي الجديد، تلمسان، الجزائر، 2017
- 2- Jean-Marc peyrical, les avenants aux marchés publics, le moniteur, paris France, 2000, p12

ب-آراء قانونية

1- رأي قانوني قم 662 بتاريخ 8-2-2015 المديرية العامة للميزانية، وزارة المالية.

2- رأي قانوني ارقم 407 بتاريخ 3-8-2014. قسم الصفقات العمومية، وزارة المالية.

ج- المقالات في الملتقيات والندوات:

1- بن دراجي عثمان ، المستحدث في قانون الصفقات العمومية 15-247،اليوم الدراسي حول

التنظيم الجديد للصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، يوم 17 ديسمبر 2015، جامعة

محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، بالتنسيق مع ولاية بسكرة.

هـ- محاضرات:

1-،محاضرات في مادة قانون الصفقات العمومية ، كلية الحقوق جامعة بجاية; موسم

جامعي 2014/2015، مع تحيين حسب القانون الجديد للصفقات العمومية 15/247