

آليات الرقابة القبلية على الصفقات العمومية

Mechanisms of tribal control over public deals

أسيا بوعميرة*

جامعة سعيد حمدين – جامعة الجزائر 1، الجزائر

assiabouamra@yahoo.fr

- تاريخ الإرسال: 2021/08/11 - تاريخ القبول: 2022/10/17 - تاريخ النشر: 2022/12/27

الملخص: لقد أعاد المشرع هيكلة اللجان المكلفة بالرقابة، حيث استحدثت لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض بدل نظام اللجنتين الذي كان معتمدا في كل قوانين الصفقات العمومية السابقة، كذلك اشترط عنصر الكفاءة في عضوية لجنة تقييم العروض. وفيما يتعلق بالرقابة الخارجية، فقد استحدثت اللجنة الجهوية لأول مرة واللجنة القطاعية للصفقات لدى كل دائرة وزارية، كما منح المشرع الأمرين بالصرف في الرقابة المالية السابقة صلاحية تجاوز المراقب المالي من خلال استعمال حق التغاضي وتجاوز المحاسب العمومي من خلال استعمال حق التسخير وهذا ما يؤدي إلى إضعاف دور الآليات القبلية في تحقيق الرقابة اللازمة، لهذا استوجب المشرع إخضاع الصفقات العمومية إلى آليات رقابية أخرى بهدف تكريس مبدأ الشفافية وحرية المنافسة والمساواة لضمان حماية المال العام من العبث والتلاعب والفساد.

الكلمات المفتاحية: رقابة قبلية، لجنة فتح الأظرفة، الصفقات العمومية، المراقب المالي، المال العام.

Abstract: The legislator has restructured the committees in charge of oversight, by creating a committee for opening envelopes and evaluating bids, as well as stipulating an element of competence in the membership of the bid evaluation committee. The legislator also granted the two orders for spending in the previous financial control the power to bypass the financial controller. This leads to a weakening of the role of tribal mechanisms. This is why the legislator has required subjecting public deals to other oversight mechanisms in order to protecting public funds from manipulation and corruption.

Keywords: Tribal censorship, Envelope Opening Committee, Public transactions, Financial auditor, Public money.

* المؤلف المرسل: أسيا بوعميرة

مقدمة:

تتجلى أهمية موضوع آليات الرقابة على الصفقات العمومية كونها تعتبر المكنة أو الوسيلة أو المدقق التي من خلالها تستطيع الدولة بمختلف أجهزتها التأكد من تطبيق الأهداف المرجوة من إبرام عقود الصفقات العمومية، ومراقبة المال العام، وكذلك تكريس المبادئ الأساسية للتعاقد والتي جاء بها المرسوم الجديد، كمبدأ الشفافية ومبدأ المساواة والمنافسة المشروعة ومبدأ العلانية.

وتأسيسا على ما تقدم فإن الهدف من هذه الدراسة يرمي إلى تبيان آليات الرقابة القبلية على الصفقات العمومية التي استحدثها المشرع وعمل على تحسينها وتحديثها وتكفيها ومستجدات الواقع الاقتصادي، وجعلها تسير مراحل إبرام الصفقة فتتوعد من آليات قبلية إدارية وآليات مالية، وهذا بعرض الكيفيات العملية لممارسة رقابة هذه الآليات وبالأخص التشكيلة ومحتوى المهام والاختصاصات والإجراءات اللازمة لممارسة هذه المهمة.

فما هي الآليات القبلية التي وضعها المشرع لتحسين الرقابة على الصفقات العمومية وتعزيزها؟ وهل الآليات التي تبناها المشرع في مجال الرقابة على الصفقات العمومية كفيلة بتحقيق النجاعة والمردودية؟ وفيما تمثلت جهود المشرع في تدعيم فعالية الرقابة عن طريق التحيين الدوري لقانون الصفقات العمومية؟

ومن أجل الإحاطة بجميع جوانب هذه الإشكالية، وكما تتطلب جميع الدراسات القانونية من حيث المنهجية اتبعت المنهج الوصفي التحليلي لتحليل مختلف النصوص القانونية المنظمة للمواضيع الأساسية لقانون الصفقات العمومية، مع الاعتماد على المنهج المقارن ليتضح التشابه والاختلاف بين قانون الصفقات العمومية رقم 10.236 والقانون الجديد 15.247 ، وبناء على ما سبق بيانه وللاجابة على الإشكالية المطروحة والهدف المنشود من الدراسة ارتأيت تقسيم هذا المقال إلى مبحثين : الأول منهما تحت عنوان آليات الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية أما الثاني منهما فهو بعنوان آليات الرقابة المالية على الصفقات العمومية.

المبحث الأول: آليات الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية

تعتبر الصفقات العمومية من أهم العقود التي تبرمها الأشخاص المعنوية وأكثرها شيوعا، لذا اتجهت مختلف التشريعات نحو ضبط الإجراءات والآليات القانونية الكفيلة بحماية المال العام الذي يكون محل نفقات هذا النوع من العقود ، بما يكفل الموازنة بين متطلبات توفير الحاجات العامة للجمهور وتلبية

الطلبات العمومية من جهة ومقتضيات ضمان الاستعمال الحسن للمال العام وحمايته من التبدد من جهة ثانية¹.

وبالرجوع إلى الفصل الخامس من المرسوم الرئاسي 247.15 المتضمن قانون الصفقات العمومية، يتضح أنه أولى موضوع الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية اهتماما كبيرا وذلك من خلال نص المادة 165 منه على أن عمليات الرقابة تمارس عبر آليات، وهي آليات الرقابة الداخلية (المطلب الأول) واليات الرقابة الخارجية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: آليات الرقابة الإدارية الداخلية على الصفقات العمومية

من المسلم به أن الرقابة الإدارية الداخلية هي أول آلية رقابية تخضع لها الصفقات العمومية قبل دخولها حيز التنفيذ، حيث تمارس من طرف المصلحة المتعاقدة ذاتها، وذلك من أجل التحقق من عدم مخالفة بنود الصفقة العمومية المراد إبرامها للمبادئ والقواعد التشريعية والتنظيمية السارية المفعول، وبتفحص أحكام القسم الأول من الفصل الخامس من المرسوم الرئاسي رقم 247. 15 مؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، يتضح أن الرقابة الإدارية الداخلية في الجزائر تباشرها لجنة تدعى " لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض"²، والمشرع ألزم كل مصلحة متعاقدة، كما ألزم سلطتها الوصية بإنشاء هيئة لممارسة الرقابة على الصفقات العمومية بما يتماشى مع آليات الرقابة المقررة في تنظيم الصفقات العمومية وهذا تقاديا لأي اصطدام قد يحدث عند ممارسة الرقابة بصورها المختلفة³.

وقد عهد المرسوم الرئاسي رقم 247. 15 المتضمن قانون الصفقات العمومية السالف الذكر ممارسة الرقابة الداخلية في المواد من 159 الى 162 إلى لجنة دائمة واحدة مكلفة بفتح الأطراف وتحليل العروض تسمى ب "لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض" بدل لجنتين كما هو منصوص عليه في المرسوم الرئاسي 10 . 236 الذي يتضمن تنظيم الصفقات العمومية⁴ وهذا ما تميز به القانون الجديد خلافا لما كان معتمد عليه في قوانين الصفقات العمومية السابقة، وبذلك تميز الإصلاح الجديد بإعادة هيكلة شاملة

¹ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات العمومية، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1996، ص 12.

² خلاف فاتح، محاضرات في قانون الصفقات العمومية طبقا لأحكام المرسوم الرئاسي 247. 15 المتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مطبوعة، محكمة موجهة إلى طلبة السنة الثالثة حقوق . قسم القانون العام كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد الصديق بن يحي . جيل، ص 109.

³ عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، الطبعة الخامسة، دار جسر، الجزائر، 2017 ص 69.

⁴ أنظر المادتين 121 و 125 من المرسوم الرئاسي رقم 236. 10 المؤرخ في 17 أكتوبر 2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم.

وجذرية فيما يخص أحكام الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية⁵، والذي يعني انه اتجه نحو تبسيط الإجراءات كأحد أهم آليات وميكانزمات الحوكمة⁶، وأيضا معالجة ظاهرة تراكم الملفات على مستوى لجنة تقييم عروض بعض المصالح المتعاقدة أثناء سريان قانون الصفقات العمومية الملغى ويتعلق الأمر بالمصالح المتعاقدة المركزية التي تبرم مئات الصفقات العمومية سنويا ومن ثم يصبح التنظيم الجديد بإحداث أكثر من لجنة على مستوى المصلحة المتعاقدة الواحدة من أجل ضمان السرعة والفعلية في عمل اللجنة⁷.

وانطلاقا من المادة 160 من المرسوم الرئاسي 15. 247 السالف الذكر وللإمام بالنصوص المنظمة لهذه اللجنة سيتم تناول دراسة تشكيل اللجنة (الفرع الأول) ومهام اللجنة (الفرع الثاني)

الفرع الأول: تشكيل اللجنة

طبقا للمادة 162 من المرسوم الرئاسي 15. 247 السالف الذكر، يتولى مسؤول المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر تحديد أعضاء اللجنة من بين الموظفين المؤهلين التابعين للمصلحة التي يرأسها ولا يحق له تعيينهم من خارج المصلحة، كما كان عليه الوضع قبل دخول المرسوم رقم 15. 247 السالف الذكر حيز التنفيذ أي دون الإشارة إلى المنتخبين المحليين⁸.

لم يحدد المشرع عدد معين لأعضاء لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في المرسوم الجديد السالف الذكر، وإنما لمسؤول المصلحة المتعاقدة السلطة التقديرية والحرية الكاملة في اختيار الأعضاء⁹ وهذا لم يتداركه المشرع الجزائري في المرسوم الجديد السالف الذكر، وهذا ما قد يستفيد منها أحدهم وبالتالي يهدد مبدأ الشفافية وكان لزاما عليه تداركه لمزيد من الصرامة والشفافية في سير الصفقات العمومية¹⁰.

الفرع الثاني: مهام اللجنة

حددت المادة 71 من المرسوم الرئاسي رقم 15. 247 مهام لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وتتعدد هذه المهام عند جلسة الفتح وجلسة التقييم كلها تثبت هذه اللجنة صحة تسجيل العروض، إعداد

⁵ منشور يتعلق بتنفيذ أحكام المرسوم الرئاسي رقم 247.15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، ص2.

⁶ عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، مرجع سابق، مرجع سابق، ص 70.

⁷ خضري حمزة، الرقابة على تنظيم الصفقات العمومية في ضوء القانون الجديد، مداخلة مقدمة ليوم دراسي حول: التنظيم الجديد للصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، بجامعة مسيلة، بتاريخ 23 فيفري 2016.

⁸ مونية جليل، التدابير الجديدة لتنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، دار بلقيس للنشر 2017، ص58.

⁹ نادية تياب، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، ص 119.

¹⁰ بوسلامة حنان، مجلة العوم الإنسانية مقال الرقابة على الصفقات العمومية في القانون الجزائري جامعة الإخوة مننوري قسنطينة 2017 ص 155.

قائمة المترشحين أو المتعهدين حسب تاريخ وصول أظرفة ترشحهم أو عروضهم مع تسجيل محتوى ومبالغ المقترحات والتخفيضات المحتملة كما. تحرر محضر الجلسة الذي يوقعه جميع الحاضرين من أعضاء اللجنة، ويجب أن تضمن جميع التحفظات المسجلة ان وجدت.

وقد اوجد المشرع الجزائري لجنة اقتراح على خلاف القواعد السالفة الذكر تتضمن استثناءين في اختيار المتعامل المتعاقد هما بمثابة الدور الاستشاري للجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض والذي يتجلى فيما تبديه اللجنة من تحفظات وملاحظات وأراء إذ ألزمها المشرع بتحرير محضر يتضمن تلك التحفظات والمقترحات سواء تعلق الأمر بالعروض ذاتها أو تعلق بأصحابها من خلال ما يلي:

. منح اللجنة صلاحية اقتراح ورفض ملف المترشح الفائز إذا ثبت أن هذا الاختيار يؤدي للهيمنة على السوق بطريقة ينتج عنها الإخلال بمبدأ المنافسة، وهذا الحكم يجب أن يكون مبينا في دفتر الشروط.

. منح اللجنة صلاحية اقتراح رفض ملف المترشح الفائز، إذا ثبت لها أن المبالغ المقترحة منخفضة جدا أي مبالغ فيها بشكل غير طبيعي وذلك بعد ما تقوم بواسطة المصلحة المتعاقدة بطلب التوضيحات والتبريرات استنادا إلى مراجع الأسعار.

مما سبق طرحه تتجلى أهمية رقابة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض كعنصر محوري باعتبارها رقابة ذاتية، تتولى الإدارة بنفسها مراقبة شرعية تنفيذ العمليات المالية وجميع الأعمال المرتبطة بها سواء بمعاينة مختلف مراحل سير الصفقة العمومية ومدى تطبيق مبادئ الحوكمة باتباع قواعد المنافسة الشريفة وشفافية الإجراءات والمساواة عند فحص عروض المتعهدين¹¹، وبالرغم من ذلك فقد وسع المشرع من دائرة الرقابة بان أضاف رقابة إدارية على مستوى لجان الصفقات العمومية، وهو ما سنعالجه في المطلب التالي:

المطلب الثاني: آليات الرقابة الإدارية الخارجية على الصفقات العمومية

بعد مراجعة المشرع للآلية الإدارية الداخلية في إعادة هيكلتها، تم تدارك النقائص بإعادة هيكلة واضحة في لجان الصفقات العمومية، حيث أوجبت المادة 165 إحداث لجان للصفقات تكلف بالرقابة الخارجية القبلية للصفقات العمومية ضمن الحدود المالية المشار إليها في المادتين 173 و184 من المرسوم الرئاسي الجديد، وقد قسم المرسوم الرئاسي الجديد لجان الصفقات العمومية إلى قسمين كبيرين:

¹¹ بن سلمان فايزة، حوكمة الصفقات العمومية، مذكرة ماجستير في الحقوق جامعة عبد الرحمان ميرة 2016 2017 ص 91.

1. لجان صفقات عمومية للمصلحة المتعاقدة موضوع القسم الفرعي الأول المواد 169 إلى 190.

2. لجان صفقات عمومية قطاعية موضوع القسم الفرعي الثاني المواد من 179 إلى 190.

وبين المشرع تشكيلة كل لجنة واختصاصاتها على أساس الاعتبار المالي، وهي تختلف من صفقة إلى أخرى إن كانت عقد أشغال أو اقتناء اللوازم أو خدمات أو عقد الدراسات.

الفرع الأول: لجان الصفقات العمومية للمصلحة المتعاقدة

مما يلاحظ أن المشرع نظم مواد اللجان وضبط الأحكام المتعلقة بالاختصاصات ثم قام بالإعلان عن التشكيلة لكل لجنة وهذا لا يصح فالأجدر أن تذكر التشكيلة لتعرف التركيبة البشرية للجنة الصفقات المعنية أولاً ثم تتبع ذلك بالاختصاصات¹² ومن أهم هذه اللجان:

1/ اللجنة الجهوية للصفقات العمومية:

وهي لجنة جديدة نصت عليها المادة 171 من المرسوم الرئاسي رقم 247.15، وتكفلت بتحديد تشكيلاتها واختصاصاتها.

2/ لجنة الصفقات للمؤسسة الوطنية العمومية والهيكل غير الممركز للمؤسسة الوطنية العمومية

ذات الطابع الإداري:

لقد تم استحداثها بموجب المادة 172 من المرسوم الرئاسي رقم 247.15 وتتشكل لجنة صفقات المؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري من ممثل عن السلطة الوصية رئيساً، المدير العام أو مدير المؤسسة أو ممثله، ممثلين اثنين (2) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة).

3/ اللجنة الولائية للصفقات العمومية:

تعد هذه اللجنة من أهم اللجان التي كرسها المرسوم الرئاسي رقم 247.15، وبينت المادة 173 تشكيلاتها واختصاصاتها.

¹² بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 83 و 84.

الفرع الثاني: اللجنة القطاعية للصفقات العمومية:

تعتبر هذه اللجنة حديثة النشأة ويمكن لكل دائرة وزارية إنشاء لجنة قطاعية للصفقات، ويعود سبب إحداثها، في أنها تقوم بالتخفيف عن اللجنة الوطنية والفصل في المشاريع بسرعة لتفادي الأجل الطويلة للمرور أمام اللجنة الوطنية.

في المرسوم الرئاسي 247. 15 تم إلغاء اللجان الوطنية والاحتفاظ باللجان القطاعية بمتابعة القطاع الوزاري كل واحد على حدا بدل من اللجنة الوزارية للصفقات العمومية، التي كانت تقوم بدراسة الطعون الناتجة عن المنح المؤقتة للصفقة المبرمة مع الإدارة المركزية (الوزارة) وفق المرسوم الرئاسي 236. 10.

ومن الأحكام الخاصة التي وضعها المشرع للجنة القطاعية للصفقات العمومية:

. يرأس اللجنة القطاعية للصفقات في حالة غياب رئيسها أو حدث له مانع، نائب الرئيس المذكور في المادة 185 أعلاه.

. إن الوزير المعني يعين بموجب قرار أعضاء اللجنة القطاعية ومستخلفيهم بأسمائهم على أساس الكفاءة بناء على اقتراح من الوزير الذين يخضعون لسلطته وباستثناء الرئيس ونائب الرئيس، يعين أعضاء اللجنة القطاعية للصفقات ومستخلفوهم من قبل إدارتهم بأسمائهم بهذه الصفة لمدة (03) سنوات قابلة للتجديد.

. إن الرقابة التي تمارسها اللجنة القطاعية تتوج بمقرر منح التأشير¹³ في أجل أقصاه 45 يوما ابتداء من تاريخ إيداع الملف لدى أمانة كتابة اللجنة.

كل هذه المستويات من الرقابة استحدثها المشرع تماشياً والمستجدات الاقتصادية والاجتماعية وفي إطار الهيكلة الإدارية كاستجابة للنقائص الذي عرفها تشريع الصفقات العمومية، بهدف استدراك الثغرات وإصلاح النقائص مع تعديلاً لخطأ في حينه حتى نرسو إلى إبرام صفقة شفافة ناجحة بعيدة عن المخاطر التي تهدد الأطراف المتعاقدة كتبديد المال العام، بالنسبة للمصلحة المتعاقدة والإفلاس بالنسبة للمتعامل الاقتصادي.

¹³تأشير صادرة عن لجنة الصفقات العمومية للمصلحة المتعاقدة.

وفي نفس الإطار ، فاختصاصات اللجان في تقييم العروض ورقابة صحة الإجراءات المتبعة عبر جميع مراحل إبرام الصفقة العمومية، يؤكد إعطاء المشرع مجال واسع لتجسيد قواعد الشفافية والنزاهة في تسيير المال العام، مع إبراز ضرورة التناسق في عمليات الرقابة بشكل منتج وبناء، ولكن بالرغم من تشديد الرقابة الداخلية على المصلحة المتعاقدة في اختيار المتعامل الكفؤ ورغم تأطير هذه الرقابة بترسانة من المواد والنصوص القانونية إلا أننا نجد أنفسنا أمام إشكالات قانونية وتجاوزات كان لزاما عرضها على مستوى آخر من الرقابة خارج إطار المصلحة المتعاقدة وهي الرقابة المالية، وسنتناول آليات الرقابة المالية القبلية على الصفقات العمومية في المبحث الثاني أدناه:

المبحث الثاني: آليات الرقابة المالية على الصفقات العمومية

إن دخول الجزائر اقتصاد السوق أوجب عليها إيجاد منظومة قانونية تواكب هذه التحولات خاصة وان المنظمات العالمية تقم اقتصاديات الدول بالاستناد إلى معايير أهمها الشفافية والوصول السلس إلى الطلبات العمومية، لذا استلزم على المشرع تعزيز آليات الرقابة لما لها من أهمية في الحفاظ على المال العام الذي له علاقة وطيدة بقانون الصفقات العمومية الذي اهتم هو الآخر برقابة صرف النفقات العمومية وإخضاعها لرقابة خارجية من طرف عدة هيئات سواء أوكلت من طرف الوزارة الوصية، او من طرف هيئات مستقلة والمتمثلة في مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية ، وعليه سأطرق إلى عرض رقابة المراقب المالي على الصفقات العمومية (المطلب الأول) ورقابة المحاسب العمومي على الصفقات العمومية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: رقابة المراقب المالي على الصفقات العمومية

إن الرقابة على تنفيذ النفقة العامة تمارس أساسا استنادا إلى قانون 84 . 17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 والمتعلق بالقوانين المالية، وكذلك قانون المحاسبة العمومية رقم 90 . 21 المؤرخ في 15 أوت 1990، ونظرا لكون هذه القوانين تحدد فقط الأوضاع العامة المطبقة في مجال تنفيذ النفقات والعمليات المالية للدولة وفروعها، وكان لابد من وضع نص قانوني ينظم عملية الرقابة السابقة على العمليات المالية الملتزم بها.

وجاء المرسوم التنفيذي رقم 92 . 414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها، وقبلها لمرسوم التنفيذي 90 . 334 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال التابعين للأسلاك الخاضعة للإدارة المكلفة بالمالية هذه القوانين حددت ادوار متعددة للمراقب

المالي والذي أصبح يخضع لمسؤوليات متعددة بموجب هذه القوانين¹⁴ وعليه سنوضح المركز القانوني للمراقب المالي ومهامه في فرعين منفصلين :

الفرع الأول: الأساس القانوني للمراقب المالي:

تجد وظيفة المراقب المالي مرجعها في المرسوم التنفيذي 92. 414. والمرسوم التنفيذي 90. 334 والمذكوران أعلاه، حيث جاء نص المادة 04 من المرسوم 92. 414 " يمارس الرقابة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها المراقبون بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين...."، ووفقا لهذين المرسومين وغيرهما من القوانين المتعلقة بالمالية، فالرقابة المالية مرتبطة بالمراقب المالي الذي يتولى مهمة الرقابة المالية السابقة على تنفيذ الصفقة العمومية وبهذه المهمة يحتل المراقب المالي وظيفة سامية، اذ يعين من طرف الوزير المكلف بالمالية¹⁵ المتواجد على المستوى المحلي في كل ولاية ليتولى وبصفة أساسية مهمة الرقابة المالية وكل ما يتعلق بنفقات المؤسسات وإدارات الدولة ، تحت وصاية وزارة المالية.

الفرع الثاني: مهام المراقب المالي في الرقابة على الصفقات العمومية

تقوم هذه الهيئة بمراقبة الالتزامات التي تقوم بها الإدارة سواء تعلق الأمر بالنفقات أو التعاقدات وهذا قبل ان توضع النفقة حيز التنفيذ أي قبل التصفية والأمر بتسديدها، وهذه الرقابة تعتبر عمل وقائي ، فالنفقة سواء كانت خاصة بعملية تجهيز في إطار (اتفاقية أو صفقة) أو خاصة بعملية تسيير فاتورة شكلية أو طلب شراء.....الخ) تتم وفق القوانين أو التنظيمات السارية فهي نوع من رقابة المشروعية للنفقة وهذا دون تدخل الرقابة المالية في الملائمة¹⁶ وقد نص المشرع الجزائري على أن " مشروع أي صفقة أو ملحق يخضع لتأشيرة المراقب المالي¹⁷، ويكلف المراقب المالي في إطار ممارسة مهام الرقابة القبلية بالتأكد من ما يلي:

¹⁴علاق عبد الوهاب، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل الماجستير، كلية الحقوق والعلوم القانونية فرع القانون العام جامعة محمد خيضر بسكرة 2003. 2004، ص 94.

¹⁵انظر المادة 4 / 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92. 414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، صادر في الجريدة الرسمية رقم 82 سنة 1992 ص 2101.

¹⁶بن دراجي عثمان، مداخلة بمناسبة اليوم الدراسي حول قانون الصفقات العمومية الجديد 247/15 المنظم بالتنسيق بين ولاية وجامعة محمد خيضر بسكرة يوم 17 ديسمبر 2015 بعنوان مجال تدخل المراقب المالي في الصفقات العمومية على ضوء المرسوم الرئاسي 247/15 في 16 سبتمبر 2015 يتضمن الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، ص 4.

¹⁷انظر المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 92. 414، ص 2012.

. التحقق من صفة الأمر بالصرف المحددة في نص المادة 23 من القانون 21.90 والمتعلق بقانون المحاسبة العمومية¹⁸.

. التحقق من المطابقة التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

. التحقق من مدى توفر الاعتمادات المالية الضرورية لتنفيذ الصفقة.

. التحقق من مدى مطابقة مبلغ الالتزام والعناصر المكونة للوثائق المرفقة مثلا الكشف التقديري والكمي إذا كانت بصدد عقد (اتفاقية أو صفقة) الفاتورة الشكلية أو طلب الشراء إذا كانا بصدد نفقات التسيير.

ويقوم المراقب المالي بدراسة وفحص الملفات المعروضة لرقابته في أجل عشرة (10) أيام ويمكن أن تمتد إلى عشرون (20) يوما عندما يتطلب الملف دراسة معمقة، وهناك أجل خاص بإغلاق السنة المالية، إذ يجب على المراقب المالي منح التأشيرة قبل 10 ديسمبر من كل سنة بالنسبة لنفقات التسيير ويمكن إن تمتد إلى 20 ديسمبر بالنسبة لنفقات التجهيز والاستثمار وتنتهي رقابة المراقب المالي بنتيجتين¹⁹:

1. قبول التأشيرة:

بعد أن يتحقق المراقب المالي من سلامة الإجراءات وصحة العمليات من الناحية الشكلية والموضوعية يقوم بمنح التأشيرة، التي تعتبر دليلا على صحة الصفقة وشرعيتها من الناحية القانونية وهذا بوضع طابع على كشف الالتزام، وكذلك على الوثائق الموجودة في الملف، لتقوم بعدها المصلحة المتعاقدة بإيداع نسخة من مقرر التأشيرة وجوبا مقابل وصل استلام لدى المصالح المختصة إقليميا في الإدارة الجبائية والضمان الاجتماعي التي تتبعها المصلحة المتعاقدة وهذا في غضون 15 يوما الموالية لإصدارها²⁰.

¹⁸ انظر المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية من قانون رقم 21.90 المؤرخ في 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35 سنة 1990، ص 1134.

¹⁹ يزيد صدوقي، الصفقات العمومية في ظل المرسوم الرئاسي 15. 247، مذكرة لنيل درجة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع دولة والمؤسسات عمومية، ص 82.

²⁰ انظر المادة 196/4 من المرسوم الرئاسي رقم 15. 247 السالف الذكر ص 44.

2 رفض منح التأشيرة:

ويمكن للمراقب المالي بعد فحص ودراسة ملف الصفقة ان يمتنع عن وضع التأشيرة وبالتالي يرفض الالتزام بالنفقة.

ومن جانب آخر يتمتع الأمر بالصرف بآلية قانونية في حال رفض المراقب المالي منح التأشيرة تسمى بمقرر التغاضي²¹ وهي تشبه إلى حد كبير مقرر التجاوز لمقرر رفض التأشيرة من طرف لجان الصفقات الرقابية لتنتقل الصفقة بعد ذلك مباشرة إلى المحاسب العمومي المكلف ليأمر بصرف النفقة وهنا يتحمل الأمر بالصرف مسؤولية الالتزام بهذه النفقة من دون المراقب المالي .

إن صحة النفقة المراقبة تتوج بمنح تأشيرة المبدأ من طرف المراقب المالي والتي تسمح للأمر بالصرف بمتابعة باقي الإجراءات لتنفيذ محل الصفقة العمومية في تدرج مسار رقابتها إلى هيئة أخرى هي المحاسب العمومي، فإذا كان المراقب المالي يتدخل قبل صرف النفقة، فإن المحاسب المالي يتدخل لصرفها.

المطلب الثاني: رقابة المحاسب العمومي على الصفقات العمومية

لم تقتصر جهود المشرع على إخضاع الصفقة العمومية لرقابة المراقب المالي فحسب فبعد إبرام الصفقة وتنفيذها والتأشير النهائي عليها من طرف الأمر بالصرف بعبارة (الخدمة منجزة) يتم إرسال الصفقة إلى المحاسب العمومي ، فبهذه العملية يتعين على المحاسب العمومي القيام بدور رقابي ضمن الإطار القانوني الذي حدده له قانون المحاسبة العمومية والنصوص التنفيذية المتعلقة بهذه المهمة.²²

وعليه فرقابة المحاسب العمومي وجه آخر للرقابة المالية وآلية من آليات الوقاية من الفساد لا تقل أهمية عن رقابة المراقب المالي تتوج هي الأخرى بمنح او رفض التأشيرة.

الفرع الأول: تأهيل المحاسب العمومي

جاء في المادة 34 من قانون المحاسبة العمومية بأنه " يتم تعيين المحاسبين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساسا لسلطته، يمكن اعتماد بعض المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية".

²¹ انظر المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 92. 414، مرجع سابق، ص 2103.

²² خضري حمزة، آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة 2014 . 2015، ص 226.

انطلاقاً من نص المادة فإن صلاحيات تعيين المحاسبين العموميين تعود للوزير المكلف بالمالية، ويكون التعيين مباشر أو بناء على اقتراح من جهة أخرى واستثناء قد يقتصر دور الوزير على اعتماد المحاسبين العموميين، وهناك صنفان من المحاسبين العموميين صنف محاسب رئيسي، وصنف محاسب ثانوي وتختلف مهام كل واحد عن الآخر.

الفرع الثاني: مهام المحاسب العمومي في الرقابة على الصفقات العمومية

يمارس المحاسب العمومي مهمة الرقابة على الصفقة العمومية بعد مرورها على لجان الصفقات والمراقب المالي، وأهم ما يقوم به المحاسب العمومي يتمثل فيما يلي . التأكد من مطابقة النفقة للقوانين المعمول بها وذلك يشمل كل الوثائق من قوانين وحوالات الدفع والأمر بالدفع والتي يجب ان تكون مطابقة لأحكام المرسوم التنفيذي 305.95 لمحددة للمحتويات القانونية للقاتورة

. التأكد من صفة الأمر بالصرف أو المفوض عنه واستيفائه لكل الشروط القانونية الواجب توفرها فيه (نسخة من قرار التعيين إضافة إلى نموذج إمضاءه).

. التأكد من توفر الاعتمادات المالية.

. التأكد من براءة الذمة المالية للمستفيد أيا كانت صفته.

. التأكد من وجود ومشروعية التأشير سواء الخاصة بلجان الصفقات أو المراقب.

. التأكد من انجاز الخدمة، أي مدى صحة الدين وذلك عن طريق تبرير الخدمة وتقديم الوثائق والتي تترجم (بتصفية بعد خدمة منجزة في إطار صفقة)، والموقعة من طرف الأمر بالصرف²³.

بعد التأكد من العناصر السابقة الذكر يكون المحاسب العمومي أمام حالتين:

1: الموافقة على صرف النفقة

في هذه الحالة يقوم المحاسب العمومي بتحرير صك الخزينة أو صك بريدي لفائدة الدائن يدون العملية في مختلف السجلات المحاسبية، لكن قبل دفع مبلغ النفقة لدائن إحدى المصالح المتعاقدة، يجب على المحاسب العمومي المختص التأكد من هوية الدائن الذي حررت له حوالة الدفع بالمقابل يسلم الدائن إلى المحاسب إيصال الدفع الذي بلغ له من طرف الأمر بالصرف.

²³علاق عبد الوهاب، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 99،

2: رفض صرف النفقة

قد يحصل تخلف أحد العناصر المذكورة سابقا، وتكون النفقة محل الصفقة العمومية مرفوضة، وفي هذه الحالة يرسل المحاسب العمومي المختص قرار رفض الدفع مصحوبا بالأسباب والملاحظات المبررة، وهنا تجد المصلحة المتعاقدة نفسها أمام موقفين، فإما أن تقوم بتصحيح المخالفات والأخطاء المادية ما يؤدي إلى دفع النفقة، وإما أن تلجأ إلى طريقة قانونية تسمى إجراء التسخير وهي تشبه ما سبق ذكره بالنسبة لمقرر التجاوز لقرار رفض تأشيرة لجان الصفقات العمومية ومقرر التغاضي في حال رفض التأشيرة من طرف المراقب المالي²⁴.

الخاتمة:

إن إخضاع الصفقات إلى الرقابة القبلية أمر ضروري ولا بد منه، لكن هذه الرقابة لن تحقق أهدافها من خلال تنوع أجهزتها وتعقيد إجراءاتها، بل بتفعيلها ولذلك عمدنا في هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على إبراز أهم الآليات التي اعتمدها المشرع في ظل أحكام المرسوم الرئاسي الجديد، لما لها من أهمية من حيث مراقبة صرف المال العام ومالها من أثر مباشر في التنمية، وعلى هذا الأساس توصلت إلى مجموعة من النتائج من خلال هذا المقال والمتمثلة في:

. أن الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية تبقى الأمان الأساسي لضبط وحماية المال العام من الفساد الإداري، وهو ما دفع بالمشرع إلى إعادة النظر في أحكام الصفقات العمومية وخاصة المتعلقة باللجان وإعادة هيكلتها لمسايرتها التطورات الراهنة.

. تفعيل آليات الرقابة القانونية التي اعتمدها المشرع في ظل القانون 247.15 لمكافحة الفساد عن طريق الرقابة الصارمة التي تتولاها اللجان.

. مستوى الرقابة الداخلية المتمثلة في لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض له دور جوهري في انتقاء المتعامل الاقتصادي الأجدر والكفؤ، وعلى مستوى الرقابة الخارجية المتمثلة في اللجان بمختلف مستوياتها والتي تهدف إلى مراقبة مدى مطابقة الصفقة للإحكام المعمول بها.

. تفعيل المشرع دور اللجان الرقابية الخارجية لممارسة مهامها على أحسن وجه وبهدف تجسيد مبدأ اللامركزية من أجل إعادة هيكلة وتنظيم لجان الرقابة الخارجية.

²⁴يزيد صدوقي، الصفقات العمومية في ظل المرسوم الرئاسي 247. 15، مرجع سابق، ص 90.

وقد سجلت بعض الاقتراحات بهدف مواجهة بعض العراقيل والصعوبات التي يعاني منها كل من المصلحة المتعاقدة والمتعامل الاقتصادي في الجانب العملي والتطبيقي وخصوصا مع غموض بعض الأحكام وغياب بعض النصوص التطبيقية منها:

. ضبط سير عمل لجان فتح الأظرفة وتقييم العروض بمقرر نموذجي.

. إعادة النظر في المادة 162 ولاسيما الفقرة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 247.15 والتي لا تتطلب حد أدنى للنصاب لاجتماع لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض أثناء فتح الأظرفة، ويستقيم الحكم إذا بطل الاجتماع بأقل من عنصرين، وهذا لضمان الشفافية في هذه المرحلة، وتحقيق مبدأ الجماعة الذي تقوم عليه الرقابة على الصفقات العمومية، كما انه صمام أمان لأعضاء اللجنة.

. مراجعة التشريعات التي تحكم عمل الهيئات الرقابية المالية لتفادي التداخل والتكرار بين مهام المراقب المالي والمحاسب العمومي.

. تكثيف الدورات التكوينية والأيام الدراسية حول المرسوم الجديد السالف ذكره للإحاطة بنصوصه.

. ضرورة إصدار نصوص تطبيقه واستشارات لبعض المواد الغامضة حتى يتسنى للمصلحة المتعاقدة عقد صفقة ناجحة لا يشوبها الغموض.

في الختام أقول إن موضوع الصفقات العمومية لا يزل يزخر بالعديد من الإشكاليات خاصة المتعلقة بالرقابة والياتها وفعاليتها، والتي تقتضي دراسات وبحوث متخصصة في المستقبل والتي ستساهم في الوصول إلى إبرام صفقات في المستوى المطلوب والتي تحد أيضا من هدر المال العام وصيانته من كل أوجه الفساد.