تكييف نظام الرقابة الوصائية للجماعات الإقليمية على الصفقات العمومية وفق المعايير الدولية لرقابتي الالتزام والأداء.

Adapting the guardianship control system for regional groups to public procurement in accordance with international standards for compliance and performance oversight.

محفوظ حدادو[1] ، يوسف سلاوي[2].

[1] كلية الحقوق – جامعة الجزائر1 (الجزائر) ، m.hadadou@univ-alger.dz

[2] كلية الحقوق – جامعة الجزائر1 (الجزائر) ، y.sellaoui@univ-alger.dz

تاريخ الإرسال: 2021/05/02 تاريخ القبول:2022/04/02 تاريخ النشر: سبتمبر/2022

الملخص:

يتمثل هدف الرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة الوصية في مجال الصفقات العمومية المنصوص عليها في المادة 164 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 2015/09/16 ، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام في التحقق من مطابقة الصفقات التي تبرمها المصلحة المتعاقدة لأهداف الفعالية والاقتصاد والتأكد من كون العملية التي هي موضوع الصفقة تدخل فعلا في إطار البرامج والأسبقيات المرسومة للقطاع، وهي ما تسمى برقابة الأداء، إضافة إلى قيام السلطة الوصية برقابة الالتزام، وذلك من خلال التأكد من مطابقة الصفقات العمومية ومشروعيتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية .

يمكننا تطوير نظام الرقابة الوصائية للجماعات الإقليمية في مجال الصفقات العمومية، من خلال تطبيق المعيارين الدوليين لرقابتي الالتزام رقم (ISSAI400/4000) والأداء رقم (ISSAI300/3000) الصادرين عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية (INTOSSAI) ، فرقابة الإلتزام تعني التأكد من إتباع مبدأ المشروعية دون ارتكاب مخالفات، أما رقابة الأداء فتعني استغلال المصلحة المتعاقدة للموارد المالية والمادية والبشرية في إطار مشروع مع تحقيق الأهداف المسطرة من طرف السلطة الوصية باقتصاد وفعالية وكفاءة دون خسارة تذكر .

الكلمات المفتاحية: نظام الرقابة الوصائية للجماعات الإقليمية، الصفقات العمومية، المعايير الدولية للرقابة المالية والمحاسبية، رقابة الإلتزام، رقابة الأداء.

Abstract:

The objective of the guardianship control exercised by the guardianship authority in the field of public procurement provided for in Article 164 of Presidential Decree No. 15-247 of 09/16/2015, which includes the regulation of public procurement and the authorizations of the public utility, is to verify the conformity of the deals concluded by the contracting authority with the objectives of effectiveness. and economy, and making sure that the process that is the subject of the deal actually falls within the framework of the programs and priorities set for the sector, which is what is called performance control, in addition to the guardianship's monitoring of compliance, by making sure that public deals comply and are legal with the laws and regulations in force in the field Public transactions.

المؤلف المرسل : محفوظ حدادو، الإيميل المهني:m.hadadou@univ-alger.dz

We can develop the custodial control system for regional groups in the field of public transactions, through the application of the two international standards for compliance controls No. (ISSAI400/4000) and performance No. (ISSAI300/3000) issued by the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSSAI), compliance supervision means making sure of Following the principle of legality without committing violations. As for performance control, it means the contracting interest's exploitation of financial, material and human resources within the framework of a project while achieving the goals set by the guardianship in an economy, effectiveness and efficiency without significant loss.

KEY WORDS: Guardian supervision system for regional groups, public procurement, international standards for financial and accounting control, compliance audit, performance auditing.

مقدمة:

توصف مراجعة القطاع العام بأنها عملية منهجية لجمع وتقييم الأدلة الموضوعية، لتحديد ما إذا كانت المعلومات أو الظروف الحالية تفي بالمعايير المحددة، يعد تدقيق القطاع العام ضروريًا لأنه يوفر للهيئات التشريعية والرقابية والمكلفين بالحوكمة وعامة الجمهور معلومات وتقييمات مستقلة وموضوعية حول إدارة وأداء السياسات أو البرامج أو العمليات الحكومية، تسعى الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة إلى تحقيق هذا الهدف بإعتباره ركائز مهمة لأنماط الديمقراطية الخاصة بها ، تلعب الحكومات الوطنية وآليات حوكمتها دورًا مهمًا في تعزيز الإدارة العامة من خلال التأكيد على مبادئ الشفافية والمساءلة والحوكمة والأداء، تبدأ جميع عمليات تدقيق القطاع العام من هذه الأهداف، والتي قد تختلف إعتمادًا على نوع التدقيق الذي يتم إجراؤه وفقًا للمعيار الدولي(ISSA 100)، تقوم الأجهزة العليا للرقابة بشكل عام بإجراء ثلاثة أنواع من التدقيق: وهي الرقابة المالية رقابة الإلتزام، ورقابة الأداء[1].

" تقوم الدولة على مبادئ التمثيل الديمقراطي، والفصل بين السلطات، وضمان الحقوق والحريات والعدالة الإجتماعية، المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية، تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لا سيما من خلال المجتمع المدني "، " تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز " ، " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية "[2].

تكون رقابة الوصاية في مجال الصفقات العمومية من قبل السلطة الوصية على المصلحة المتعاقدة التي تخضع للنظام الإداري اللامركزي وتتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، والمتمثلة في نوعين من الرقابة الوصائية: فالنوع الأول يقع على الجماعات الإقليمية (الولاية والبلدية) وهو موضوع بحثنا، والنوع الثاني يقع على المؤسسات العمومية المحلية والوطنية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع التجاري الممولة كليا أو جزئيا بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة أو الجماعات الإقليمية، المنصوص عليهما في المادتين 04 و06 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 ، والمؤسسات العمومية الاقتصادية، المنصوص عليها في المادة 09

من نفس المرسوم الرئاسي، والتي لا تخضع لأحكام تنظيم الصفقات العمومية، ومع ذلك يتعين عليها تكييف إجراءاتها الخاصة وفق تنظيم الصفقات العمومية باحترام مبادئ حرية الوصول إلى الطلب، شفافية الإجراءات، والمساواة في معاملة المترشحين أو المتعاملين الاقتصاديين، وهي تخضع لرقابة السلطة الوصية للوزير المعني على المستوى الوطني أو رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي على المستوى المحلي، وآليات رقابتها الوصائية تتم تقريبا بنفس طرق آليات الرقابة الوصائية للجماعات المحلية، لذلك لم نتطرق إليها واكتفينا بآليات الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية أو الإقليمية.

تظهر أهمية الموضوع في تطوير نظام الرقابة الوصائية على الصفقات العمومية وفق اللمعايير الدولية لرقابتي الإلتزام والأداء، والمعتمدة من طرف المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية حديثا حيث تتمثل رقابة الإلتزام في مدى مشروعية إبرام الصفقات العمومية وتنفيذها للأحكام القانونية لتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ومختلف القوانين والتنظيمات المتعلقة به، ومدى إلتزام الموظفين في مجال الصفقات العمومية بأخلاقيات المهنة وعدم الانحراف عن السلوك السوي والسليم في تسيير الأموال العمومية، أما رقابة الأداء فتتمثل في تحقيق الثلاثية المعروفة باللغة اللاتينية (E3) وهي: الاقتصاد(Economie) الفعالية(Efficacité) ، والكفاءة (Efficience) للموارد المستعملة في إنجاز مشاريع الصفقات العمومية من طرف المصلحة المتعاقدة.

تتمثل غاية رقابة الوصاية التي تمارسها السلطة الوصية، في مفهوم هذا المرسوم، في التحقق من مطابقة الصفقات التي تبرمها المصلحة المتعاقدة لأهداف الفعالية والإقتصاد، والتأكد من كون العملية التي هي موضوع الصفقة تدخل فعلا في إطار البرامج والأسبقيات المرسومة للقطاع، وتعد المصلحة المتعاقدة ، عند الإستلام النهائي للمشروع، تقريرا تقييميا عن ظروف إنجازه وكلفته الإجمالية مقارنة بالهدف المسطر أصلا ويرسل هذا التقرير، حسب طبيعة النفقة الملتزم بها، إلى مسؤول الهيئة العمومية أو الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، وكذلك إلى هيئة الرقابة الخارجية المختصة، وترسل نسخة من هذا التقرير إلى سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام المنشأة بموجب أحكام المادة 213 من هذا المرسوم[3]وعليه يمكننا تطوير نظام الرقابة الوصائية على الصـــفقات العمومية من خلال تطبـــيق المعايير الدولية لرقابتي الالتزام والأداء .

الإشكالية الرئيسية المطروحة في بحثنا تتمحور حول: **كيف يمكننا تطوير نظام الرقابة الوصائية على الصفقات العمومية بالجزائر وفق المعايير الدولية للرقابة المالية والمحاسبية ؟**

للإجابة على هذه الإشكالية نتبع مناهج البحث العلمي الآتية:

1-المنهج الوصفي التحليلي: المتمثل في تحليل مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالصفقات العمومية والرقابة الوصائية، ووصف المعايير الدولية الصادرة عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية لرقابتي الإلتزام والأداء ومختلف المفاهيم المتعلقة بها وتحليلها .

2-المنهج الإستدلالي: وذلك عن طريق إستنتاج مختلف النتائج المنطقية من هذا البحث، وربط العلاقة المنطقية بين عناصر الموضوع و بين الرقابة الوصائية والمعايير الدولية لرقابتي الإلتزام والأداء .

نقترح تقسيم خطة البحث إلى مبحثين وهما:

المبحث الأول: آليات الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في مجال الصفقات العمومية.

المبحث الثاني:تطبيق المعايير الدولية للإلتزام والأداء على نظام الرقابة الوصائية للصفقات العمومية.

المبحث الأول: آليات الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في مجال الصفقات العمومية .

الوصاية الإدارية (الرقابة الوصائية)هي " :

مجموع الصلاحيات والسلطات التي يقررها القانون لأشخاص السلطة المركزية أو ممثليهم على المستوى المحلي، لمراقبة أشخاص الجماعات الإقليمية، وأعمالهم، بهدف حماية المصلحة العامة منجهة، والمحافظة على وحدة كيان الدولة، واحترام مبدأ المشروعية منجهة أخرى".[4]

الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية، بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية ، وتكفل أفضل بإحتياجات سكانها، يمكن أن يخص القانون بعض البلديات، الأقل تنمية بتدابير خاصة [5]،وعليه نتطرق إلى آليات الرقابة الوصائية على مستوى البلدية (المطلب الأول) ، ثمإلى آليات الرقابة الوصائية على مستوى الولاية(المطلب الثاني).

المطلب الأول:آليات الرقابة الوصائية على مستوى البلدية .

يخضع رئيس المجلس البلدي بصفته ممثلا للبلدية إلى رقابة الوصاية للوالي ، وهذا وفقا للصلاحيات المخولة إليه في المواد من 77 إلى 84 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية، وهذا ما نصت عليه المادة 80 من نفس القانون على أنه:" يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي ويطلعه على ذلك "، كما نصت المادة 84 على أنه :" ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية وهو الآمر بالصرف "، كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للمادة 82 /2 المطة 3 بإبرام عقود إقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا [6]، تنقسم الرقابة على المنتخبين (رقابة الوصاية) للمجلس الشعبي البلدي إلى: رقابة على الأشخاص (الفرع الأول) ، ورقابة على الأعمال (الفرع الثاني)، ورقابة على الهيئة (الفرع الثالث) ، يضاف إليها رقابة رئيس الدائرة بتفويض من الوالي (الفرع الرابع).

الفرع الأول: الرقابة على الأشخاص.

تتخذ الرقابة على الأشـــخاص شكل الإيقاف، الإقصاء، سلطة حلول الوالي والإستقالة التلقائية نوضح ذلك فيما يلي:

أولا-الإيقاف: نصت المادة 42 من قانون البلدية لسنة 2011 [7]:" يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير

قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا مهامه الإنتخابية" -إذن يمكن إيقاف رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أحد أعضائه بقرار معلل من الوالي، في حالة متابعة أحد المنتخبين قضائيا بجنحة أو جناية لها صلة بالمال العام، مثل جرائم الصفقات العمومية التي تمس بالمال العام المنصوص عليها في القانون رقم 06-01 المؤرخ في 2006/02/20 ، المعدل والمتمم [8].

ثانيا-الإقصاء: خلافا للإيقاف فإن الإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، والإسقاط لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر اللجوء إليه، فعندما تثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة فلا يتصور إحتفاظه بالعضوية، لأن ذلك يمس لا شك بمصداقية المجلس البلدي لذا تعين إبعاده [9]، وهذا ما نصت عليه المادة 44 من قانون البلدية[10]:" يقصى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه، يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار ".

-مثل إدانة جزائية نهائية لعضو في المجلس البلدي بسبب إرتكابه إحدى جرائم الصفقات العمومية .

ثالثا-سلطة حلول الوالي: يمكن للوالي أن يتخذ كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية، وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية، كما يمكن للوالي أن يصادق على ميزانية البلدية وضبطها نهائيا عندما لا يصوت عليها بسبب اختلال بالمجلس الشعبي البلدي[11]، وهذا ما نصت عليه المادتان 100 و102 من قانون البلدية لسنة 2011، كما نصت المادة 101 منه أيضا أنه[12] :" وكذلك عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي، بعد إعذاره، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعذار" .

-مثل امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ قرارات موكلة إليه بموجب تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام .

رابعا-الاستقالة التلقائية: وهذا ما نصت عليها المادة 45 من قانون البلدية: " يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة، يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار".

-مثل غياب عضو منتخب في المجلس الشعبي البلدي بدون عذر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة في مداولات إبرام الصفقات العمومية .

الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال .

في هذا الخصوص نصت المادة 5/195 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 أنه[13] :" وفي حالة البلديات، يخضع مشروعا الصفقة والملحق لمداولة المجلس الشعبي البلدي ومراقبة الشرعية للدولة، طبقا لأحكام القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/22 والمذكور أعلاه ، قبل إرسالهما إلى لجنة الصفقات المختصة

"،إضافة إلى المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المؤرخ في 2013/03/17 ، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي [14]، وعليه رجوعا للمواد 56 إلى 59 من قانون البلدية الجديد نجد المشرع وضع تقسيما رباعيا للمداولات، مداولات تنفذ ضمنا وأخرى تحتاج إلى مصادقة صريحة وثالثة باطلة بطلانا مطلقا ورابعة بطلانا نسبيا نحلل ذلك فيما يلي :

أولا-المصادقة الضمنية: الأصل بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي هو التنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية فيما عدا المداولات المستثناة قانونا والتي سنشير إليها [15]، وهذا ما قضت به المادة 56 من قانون البلدية[16]: " مع مراعاة أحكام المواد 57 و 59 و60 أدناه تصبح مداولات المجلس الشـــعبي البلدي قابلة للـــتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعـــشرين (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية".

ثانيا-المصادقة الصريحة : نصت المادة 57 من قانون البلدية على أنه [17]:" لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي : الميزانيات والحسابات ، قبول الهبات والوصايا الأجنبية إتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية ".

كما نصت المادة 58 من قانون البلدية على أنه[18]:" عندما يخطر الوالي، قصد المصادقة، بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه، ولم يعلن قراره خلال مدة ثلاثين (30) يوما إبتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليها ".

ثالثا-البطلان المطلق: لقد نصت المادة 59 من قانون البلدية على أنه [19]:" تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي: -المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، غير المحررة باللغة العربية، يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار ".

رابعا-البطلان النسبي: هذا ما نصت عليه المادة 60 من قانون البلدية على أنه[20]:" لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بإسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد المداولة باطلة، يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي، يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي، في حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي".

الفرع الثالث: الرقابة على الهيئة .

تكون بإنهاء حياة المجلس البلدي إنهاءا قانونيا ويتمثل في حله وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها [21]، وطبقا للمادة 46 من قانون البلدية الجديد يحل المجلس الشعبي البلدي في الحالات التالية [22]: في حالة خرق أحكام دستورية، في حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس، في حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس، عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته

المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم (وهذه الحالة يمكن أن تعاين في مجال تسيير الصفقات العمومية) ، عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه، في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إعذار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له، في حالة إدماج بلديات وضمها أو تجزئتها، في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب .".

يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية [23].

الفرع الرابع :رقابة رئيس الدائرة على البلدية بتفويض من الوالي .

إن الرقابة التي يمارسها رئيس الدائرة على البلدية مستمدة من سلطة الوالي، وهي محددة بالقانون أيضا، ومن أهم مظاهرها الرقابة على الأعمال القانونية لهيئات البلدية ممثلة في مداولات المجلس الشعبي البلدي وقرارات رئيسه، وفي هذا الإطار حددت المادة العاشرة من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 [24] مواضيع المداولات التي تخضع لرقابة (مصادقة) رئيس الدائرة وهي [25]:

– الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها،

– تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكراء لفائدة البلديات، شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها تسع (9) سنوات، تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية، المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات، الهبات والوصايا، تسيير المستخدمين البلديين .

–إن هذا التعداد وارد على سبيل المثال لا الحصر، غذ يبقى للوالي أن يضيف إليه وينقص منه وفقا لما يراه بإعتبار أنه هو المخول قانونا بالرقابة على كل مداولات المجالس الشعبية البلدية .

المطلب الثاني :آليات الرقابة الوصائية على مستوى الولاية .

يمارس وزير الداخلية والجماعات المحلية وتهيئة الإقليم الرقابة عن طريق الوصاية على مستوى الولاية، وتكون على رئيس المجلس الشعبي الولائي المذكورة صلاحياته في المواد من: 73 إلى 101 من قانون الولاية [26]، وعلى الوالي بصفته ممثلا للولاية والمذكور سلطاته في المواد من 102 إلى 109 من قانون الولاية [27]، إضافة إلى المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المؤرخ في 2013/06/18، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي [28]، وتتخذ تـــقريبا نفس أشـــكال الرقابة عن طريق الوصاية على مســـتوى البلدية وهي كما يلي :

الفرع الأول: الرقابة على الأشخاص .

تحتوي هي الأخـرى على صـــور ذكرها قانون الولاية وهي: الإقالة الحـــكمية والإيقاف والإقـــصاء وفقا لما يلي :

أولا–الإقصاء بسبب حالة التنافي أو عدم القابلية للإنتخاب: وهذا ما نصت عليه المادة 44 من قانون الولاية [29]:" يقصى بقوة القانون، كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب

أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار، يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء، بسبب عدم القابلية للإنتخاب أو التنافي، محل طعن أمام مجلس الدولة ".

لقد حددت المادة 184 من الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 2021/03/10، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات،على أنه[30] :" يشترط في المترشح إلى المجلس الشعبي البلدي أو الولائي ما يأتي: أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 50 من هذا القانون العضوي ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها، أن يكون بالغا ثلاثا وعشرين سنة(23) على الأقل يوم الإقتراع، أن يكون ذا جنسية جزائرية، أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو إعفاءه منها، ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائيا بعقوبة سالبة للحرية لارتكاب جناية أو جنحة ولم يرد اعتباره، باستثناء الجنح غير العمدية، أن يثبت وضعيته تجاه الإدارة الضريبية، أن لا يكون معروفا لدى العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة وتأثيره بطريقة مباشرة على الاختيار الحر للناخبين وحسن سير العملية الإنتخابية "، كما ذكرت المادة199 حالات الأشخاص غير قابلين للانتخاب لأعضاء المجلس الشعبي البلدي و الولائي، أما حالات التنافي فمنصوص عليها في القانون العضوي رقم 12-02 المؤرخ في 2012/01/12 الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية [31].

ثانيا-الإيقاف: وهذا ما نصت عليه المادة 45 من قانون الولاية [32]:" يمكن أن يوقف بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهدته الإنتخابية بصفة صحيحة ، يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائي وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الإنتخابية".

تعتبر جرائم الصفقات العمومية من جرائم الفساد ولها صلة بالمال العام .

ثالثا-الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية: وهذا ما نصت عليه المادة 46 من قانون الولاية[33] :" يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي، كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية ".

الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال .

إن أعمال المجلس كما رأينا عند دراستنا لنظام المداولات تخضع للرقابة، فلا يتصور بحال من الأحوال تنفيذ موضوع المداولة دون خضوعها للرقابة والفحص من حيث ملائمتها للتشريع والتنظيم، وهذا حفاظا على سلامة المداولات ومشروعيتها وتكريسا لدولة القانون والمؤسسات، ولقد قسم قانون الولاية لسنة 2012 المداولات تقسيما رباعيا على غرار ما فعله قانون 1990 مع إختلاف في الترتيب وإختلاف في الأحكام على نحو ما سنبينه فيما يلي [34]:

أولا–المداولات الباطلة بقوة القانون: المنصوص عليها في المادة 53 من قانون الولاية[35]: " تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي: المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، غير المحررة باللغة العربية، التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته، المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس، المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقا لهذه المادة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها ".

ثانيا–المصادقة الضمنية: المنصوص عليها في المادة 54 من قانون الولاية[36] :" مع مراعاة أحكام المواد 55 و56 و57 من هذا القانون، تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من إيداعها الولاية، إذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبقا للمادة 53 أعلاه فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل الواحد والعشرين (21) يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها ".

ثالثا–المصادقة الصريحة: المنصوص عليها في المادة 55 من قانون الولاية[37]: " لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها ، في أجل أقصاه شهران (2) ، مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي: – الميزانيات والحسابات،– التنازل عن العقار وإقتناءه أو تبادله، إتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية ."

رابعا–البطلان النسبي: المنصوص عليه في المادة 56 من قانون الولاية[38] :" لا يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو من المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع، وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة، يلزم كل عضو مجلس شعبي ولائي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي، في حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي الولائي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي ".

الفرع الثالث:الرقابة على الهيئة .

إن الرقابة على الهيئة تتمثل في إمكانية حل المجلس الشعبي الولائي بالكيفية والإجراءات التي حددها القانون، والحل إجراء خطير يعكس خطورة السبب الداعي له، ورجوعا للمادة 48 من قانون الولاية الجديد نجدها حددت على سبيل الحصر حالات الحل [39]، يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده الكلي[40]: في حالة خرق أحكام دستورية، في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لإختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه، في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها، في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب ".

-يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية [41].

المبحث الثاني: تطبيق المعايير الدولية للالتزام والأداء على نظام الرقابة الوصائية للصفقات العمومية.

يمكننا تطوير نظام الرقابة الوصائية في مجال الصـــفقات العمومية للجماعات الإقلـيمية أو المؤســسات العمومية، والمطبقة على الأشخاص أو الأعمال أو الهيئة كما سبق ذكره، سواء قبل إبرام الصفقة أو عند تنفيذها أو بعد تنفيذ الصفقة العمومية، من خلال تطبيق المعيارين الدوليين لرقابتي الإلتزام والأداء الصادرين عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية (INTOSSAI) واللذان تم تحيينهما حديثا، من أجل تطبقيهما من طرف الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية للدول الأعضاء في هذه المنظمة الدولية (من ضمنها الجزائر عن طريق مجلس المحاسبة) ، حيث نتطرق إلى تطبيق المعيار الدولي لرقابة الإلتزام رقم 400 و4000(ISSAI400/4000) في المطلب الأول ثم تطبيق المعيار الدولي لرقابة الأداء رقم 300 و3000(ISSAI300/3000) في المطلب الثاني، وذلك بتعويض الجهاز الأعلى للرقابة بجهاز الرقابة الوصائية .

المطلب الأول : تطبيق المعيار الدولي لرقابة الإلتزام رقم 400 و 4000(ISSAI400/4000)

يشتمل إطار العمل الحالي للمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة على معيارين من المعيار الدولي لرقابة الإلتزام من المستوى الثالث، وهما: المعيار الدولي(ISSAI- 400) يتضمن المبادئ الأساسية لرقابة الإلتزام، والمعيار الدولي لرقابة الإلتزام رقم (ISSAI4000) من المستوى الرابع، أين نتعرف على هذا المعيار الدولي من خلال: مفهوم رقابة الالتزام (الفرع الأول) ، اعتبارات رقابة الالتزام (الفرع الثاني) ، مراحل عملية رقابة الالتزام(الفرع الثالث).

الفرع الأول: مفهوم رقابة الالتزام .

للإشارة تحمل رقابة الإلتزام تسميات أخرى، منها رقابة المطابقة أو رقابة الشرعية أو المشروعية، كما أن مصطلح الرقابة يسمى أحيانا التدقيق أو المراجعة ، وكلها لها معنى واحد وهو رقابة صحة مبدأ المشروعية في مجال معين (الصفقات العمومية) ، حيث نتطرق إلى معرفة المعيار الدولي لرقابة الإلتزام وفقا لمايلي:

أولا-تعريف رقابة الالتزام:

رقابة الالتزام هي التقييم المستقل لمدى إلتزام موضوع معيّن بالمرجعيات المعمول بها المحدَدة باعتبارها معايير، وتجريم همات رقابة الالتزام بتقييم مدى التزام الأنشطة والمعاملات المالية والمعلومات من جميع جوانبها ذات لأهمية النسبية، بالمرجعيات التي تحكم عمل الهيئة الخاضعة للرقابة، ولذا فإن الهدف من رقابة الالتزام في القطاع العام هو تمكين الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة من تقييم مدى إلتزام أنشطة هيئات القطاع العام بالمرجعيات التي تحكمها، وينطوي ذلك على إعداد التقارير عن مدى التزام الهيئة الخاضعة للرقابة بالمعايير الموضوعة، وقد تُعنَى رقابة الالتزام بالنظامية (التقيد بالمعايير الرسمية كالقوانين والأنظمة والاتفاقيات المعنية) أو بالانضباط(مراعاة المبادئ العامة التي تحكم الإدارة المالية السليمة وسلوك الموظفين الحكوميين) [42] .

-رقابة الالتزام بالنسبة إلى رقابة الوصاية للجماعات الإقليمية في مجال الصفقات العمومية، تتكون إذن من:

1-رقابة النظامية: من حيث التقيد بمبدأ تدرج القواعد القانونية، وذلك بإحترام أولا أحكام الدستور، الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المصادق عليها، القوانين العضوية، القوانين والأوامر، المراسيم الرئاسية أهمها: أحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 2015/0/16 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مختلف المراسيم التنفيذية المكملة له، القرارات والمناشير والتعليمات الوزارية، الولائية والبلدية المشروعة في مجال الصفقات العمومية.

2-رقابة الانضباط: وذلك بمراعاة المبادئ العامة التي تحكم الإدارة المالية السليمة وسلوك الموظفين الحكوميين في مجال الصفقات العمومية (مثل مدونة أخلاقيات مهنة الموظف العمومي المنصوص عليها في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية و القوانين الأساسية الخاصة لكل سلك ،...إلخ).

ثانيا-المبادئ العامة لرقابة الالتزام:تتمثل المبادئ العامة لرقابة الالتزام في العناصر المشار إليها في الجدول التالي:

الجدول رقم (1): يوضح المبادئ العامة لرقابة الالتزام الصادرة عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية .

1-الشكوارل التقدير المهني: تتمثل في السلطة التقديرية للموظف القائم بالرقابة الوصائية في مجال الصفقات العمومية.	**2-رقابة الجودة:** التأكد من النوعية الجيدة لمواضيع الرقابة الوصائية، مثل احترام الصفقة العمومية لاختيار أحسن عرض من حيث المزايا الإقتصادية...إلخ.
3-إدارة فريق الرقابة ومهاراته: في مجال الصفقات العمومية .	**4-مخاطر الرقابة:** عن طريق معاينة مختلف المخالفات القانونية المسجلة في عقد الصفقة العمومية وملاحقها ودفتر الشروط .
5-الأهمية النسبية: وذلك بأخذ في الاعتبار لأهمية مشروع الصفقة العمومية المراد إنجازه ومدى ملاءمته لحجم الأموال العمومية المنفقة عليه .	**6- التوثيق:** عن طريق تسجيل جميع المخالفات الملاحظات، النقائص المعاينة في الرقابة الوصائية في مجال الصفقات العمومية.
7-التواصل:يكون بين فريق الرقابة والجهة الخاضعة للرقابة، ويتم وفق عدة أشكال مثل الاتصال الداخلي الإتصال الخارجي، الاتصال وفق السلم التصاعدي...	**8-المبادئ المتعلقة بعملية الرقابة:** مثل الإستقلالية، توزيع المهام، تحديد المسؤوليات احترام القوانين والتنظيمات ،....إلخ.
9-التخطيط لرقابة الإلتزام وتصميمها: وذلك بتعيين وتحديد زمن ومكان الرقابة، وتحضير الوسائل المادية والبشرية اللازمة ، ...إلخ.	**10-فهم الهيئة** : وذلك بمعرفة طبيعتها القانونية والنظام القانوني والمحاسبي الذي تخضع له، ظروف عملها، سلوك موظفيها ، ...إلخ.
11-فهم الضوابط الداخلية وبيئة الضبط: معرفة النظام الرقابي الداخلي الذي تعمل به الولاية والبلدية في مجال الصفقات العمومية مثلا.	**12- تقييم المخاطر:** تصنيف المخالفات والملاحظات والنقائص المسجلة بحسب درجة خطورتها وتكييفها القانوني.

13-مخاطر الاحتيال: معرفة مدى معاينة مخالفات الفساد بمختلف أنواعها، مثل عدم احترام معايير اختيار المتعامل المتعاقد، الرشوة ، ...إلخ.	**14-إستراتيجية وخطة الرقابة:** عن طريق وضع جدول أعمال لعملية الرقابة الوصائية على الصفقات العمومية.
15-أدلة الرقابة: تتمثل في جميع الوثائق و السجلات اليدوية والإلكترونية المتعلقة بمراحل إبرام الصفقات العمومية.	**16-المتابعة:** وذلك بإجراء عمليات رقابية شاملة دورية غير منقطعة، والتأكد من اتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة من قبل الجهة المعنية.
17-إعداد التقارير: ويجب أن تتضمن تقارير رقابة الالتزام العناصر التالية: العنوان، المرسَل إليه، نطاق الرقابة بما في ذلك الفترة الزمنية المغطاة، تحديد موضوع الرقابة أو وصفه، المعايير المحددة، تحديد معايير الرقابة المطبقة عند أداء العمل، ملخص للعمل المؤدَى،النتائج، الاستنتاج / الرأي، ردود الهيئة الخاضعة للرقابة، التوصيات، تاريخ التقرير، التوقيع .	

المصدر:إعداد الباحث: محفوظ حدادو، بالإستناد إلى المعيار الدولي رقم 400 الصادر عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، ترجمة ديوان المراقبة للملكة العربية السعودية، 2018، ص 3، تاريخ النشر: سنة 2018 تاريخ الإطلاع : 2021/06/20، الموقع الإلكتروني : http://www.intossai.org .

الفرع الثاني: اعتبارات رقابة الالتزام.

يجب أن يتم النظر في اعتبارات تدقيق المطابقة على مستوى جهاز الرقابة الوصائية قبل بدء التدقيق وطوال عملية الرقابة، الأنظمة والآليات وتحضير الموظفين القائمين بالتدقيق، من خلال ضمان تلبية المتطلبات المتعلقة بهذه العناصر، فيما يلي الإعتبارات اللازمة على مستوى جهاز الرقابة والتي تعتبر أساسية لإجراء تدقيق الإلتزام وهي[43]:

1- إختيار المجال الذي تغطيه المراجعة: وفق المعيار الدولي الفرعي رقم (ISSAI4000.64).

2-تقييم المخاطر: وذلك عن طريق تطبيق المعايير الدولية الفرعية التالية :

2-1-المعيار الدولي (ISSAI4000.52): يجب على المراجع تنفيذ إجراءات لتقليل مخاطر التوصل إلى إستنتاجات غير صحيحة إلى مستوى مقبول.

2-2-المعيار الدولي (ISSAI4000.58): يجب على المدقق النظر في مخاطر الإحتيال خلال كل مراحل عملية التدقيق وتوثيق نتيجة التقييم.

3-موضوعية وأخلاقيات المدققين: وذلك عن طريق تطبيق المعايير الدولية الفرعية التالية:

3-1-المعيار الدولي رقم(ISSAI4000.45) :يجب على المدقق الامتثال للإجراءات ذات الصلة المتعلقة بالموضوعية والأخلاق، والتي يجب أن تلتزم بالمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة فيما يتعلق بالموضوعية والأخلاق (وفق المعايير الدولية رقم 10، 11 و30).

3-2-المعيار الدولي رقم (ISSAI4000.48): يجب على المدقق التأكد من أنه يظل موضوعيًا بحيث تكون النتائج والإستنتاجات محايدة وينظر إليها الآخرون على هذا النحو.

4- كفاءة فريق المراجعة: وفق **المعيار الدولي الفرعي رقم (ISSAI4000.85)**، يجب أن يضمن جهاز الرقابة أن فريق التدقيق لديه المهارات المهنية اللازمة لأداء التدقيق.

5-شك المدقق وحكمه المهني: يجب على المدقق أن يلتزم بالشك والحكم المهني طوال مهمة التدقيق وفق المعايير الدولية الفرعية التالية :

5-1-المعيار الدولي (ISSAI4000.71): يجب على المدقق ممارسة الحكم المهني طوال عملية التدقيق(يتم استخدام الحكم المهني للوصول إلى نتيجة مبررة بناءً على الحقائق والظروف ذات الصلة المتاحة في وقت الاستنتاج، يجب على المراجعين إثبات اختبار الحكم المهني في جميع مراحل عملية تدقيق الإلتزام).

5-2-المعيار الدولي (ISSAI4000.74): عند مواجهة مشكلات صعبة أو مثيرة للجدل، يجب على لمدقق طلب المشورة المهنية لمساعدته على ممارسة الحكم المهني.

5-3- المعيار الدولي (ISSAI4000.77): يجب على المدقق ممارسة الشك المهني والحفاظ على عقل متفتح وهادف (الشك المهني هو موقف للحفاظ على عقل منفتح وموضوعي من خلال الانتباه إلى الظروف التي قد تشير إلى عدم الإلتزام المحتمل بسبب الخطأ أو الاحتيال).

6- آلية مراقبة الجودة: جهاز الرقابة الوصائية يجب أن يتحمل المسؤولية عن الجودة الشاملة للرقابة من خلال ضمان إجراء عمليات التدقيق وفقًا للمعايير المهنية والقوانين واللوائح وأن التقارير مناسبة للوضع وفق للمعيار الدولي (ISSAI4000.80) .

7- توثيق أعمال المراجعة: وفق المعيار الدولي الفرعي رقم (ISSAI4000.89)، يجب على المراجع إعداد وثائق تدقيق مفصلة بشكل كافٍ بحيث تكون الأعمال المنجزة، والأدلة التي تم الحصول عليها والإستنتاجات المستخلصة مفهومة جيدًا .

8-التواصل: يجب أن يتم الاتصال في جميع مراحل التدقيق قبل بدء التدقيق ، وأثناء التخطيط الأولي ، وعند جمع الأدلة وتقييمها ، وأثناء مرحلة إعداد التقارير، وفق المعيارين الدوليين الفرعيين الآتية :

8-1-المعيار الدولي (ISSAI4000.96) :يجب على المدقق التواصل بشكل فعال مع الكيان الخاضع للرقابة والمكلفين بالحوكمة طوال عملية التدقيق.

8-2-المعيار الدولي (ISSAI4000.99):يجب إبلاغ عدم الالتزام الجوهري إلى مستوى الإدارة المناسب، (وعند الاقتضاء) إلى أولئك المكلفين بالحوكمة ، يجب أيضًا الإبلاغ عن الأمور الجوهرية الأخرى الناشئة عن التدقيق والتي تهم الكيان بشكل مباشر.

الفرع الثالث: مراحل عملية رقابة الإلتزام.

تمر عملية الإلتزام بالمراحل التالية [44]:

1-التخطيط على مستوى جهاز الرقابة : أثناء عملية التخطيط على مستوى جهاز الرقابة، فإن هذا الأخير يقوم

باختيار موضوع وإعداد خطة رقابة الالتزام، تحديد المهمة مثل الشهادة أو التقرير المباشر، تحديد مستوى الضمان، الأخذ بعين الاعتبار لمبادئ أخلاقيات المهنة، ضمان إجراءات رقابة الجودة .

2-التخطيط لعمليات التدقيق المختلفة: خلال مرحلة التخطيط، يفحص المدقق العلاقة بين الموضوع والمعايير ونطاق تدقيق الالتزام، ويسترشد المدققون بالحكم المهني واحتياجات المستخدمين السائدة خلال هذا التمرين بمجرد تحديدهم موضوع ومعايير ونطاق مهمة عمليات تدقيق الالتزام المختلفة، وتطوير استراتيجية التدقيق وخطة التدقيق تشمل الرقابة الداخلية، وتحديد الأهمية النسبية، وتقييم مخاطر الكيانات وتخطيط إجراءات التدقيق كجزء من تصميم التدقيق.

3-إجراء التدقيق وجمع الأدلة: خلال هذه المرحلة، يقوم المدققون بجمع وتوثيق الأدلة بشكل أساسي مما يسمح بالوصـــول إلى حالة أو إبداء رأي فيما يتعلق بتوافق المـــسودة، من جميع النواحي المادية، مع المعايير المعمول بها.

4-تقويم الأدلة وصياغة الإستنتاجات: في نهاية المراجعة، فإنه يأخذ المدققون في الإعتبار كفاية وملاءمة أدلة المراجعة من أجل الوصول إلى نتيجة أو إبداء رأي حول ما إذا كان الأمر يفي بالمعايير الموضوعة في هذه المرحلة، يعتبر المدققون الأهمية النسبية لأغراض التقارير.

5-**تحرير التقارير:** يتم تقديم الاستنتاج أو الرأي في شكل تقرير للمستخدم المقصود، يقوم المدقق هنا بتضمين التوصيات بالإضافة إلى الإجابات التي قدمتها لهم الجهة.

المطلب الثاني: تطبيق المعيار الدولي لرقابة الأداء رقم 300 و3000(ISSAI300/3000)

يتضمن المعيار الدولي لرقابة الأداء على المعيارين الدوليين رقم 300 و3000، حيث قامت الإنتوساي سنة 2016 بالمصادقة على المعيار الجديد (ISSAI3000) بشأن تدقيق الأداء، يحتوي هذا الدليل على ثمانية فصول تغطي المواضيع التالية: ما هو رقابة الأداء؟ المبادئ الأساسية لتدقيق أداء الجودة؛ اختيار موضوع تدقيق الأداء؛ تصميم تدقيق الأداء؛ إجراء تدقيق الأداء؛ صياغة النتائج والاستنتاجات والتوصيات؛ كتابة تقرير تدقيق الأداء، متابعة تدقيق الأداء[45]، وعليه نقوم بمعرفة مايلي:

الفرع الأول: مفهوم المعيار الدولي لرقابة الأداء .

نتعرف على المعيار الدولي لرقابة الأداء من خلال ما يلي:

أولا-تعريف رقابة الأداء: رقابة الأداء هي عبارة عن فحص مستقل وموضوعي وموثوق به، لم إذا كانت تعهدات الحكومة أونظمها أو عملياتها أو برامجها أو أنشطتها أو مؤسساتها تعمل وفق اًل مبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية، وما إذا كان هنا كمجال للتحسين، وتسعى رقابة الأداء إلى تقديم معلومات أو تحليلات أو رؤى جديدة وتقدم توصيات للتحسين عندما يكون ذلك ملائماً، وتقدم رقابة الأداء معلومات أو معرفة أو قيمة جديدة من خلال مايلي[46]:

- تقديم رؤى تحليلية جديدة(تحليل أوسع أو أعمق أو وجهات نظر جديدة.)

- تمكين أصحا بالمصلحة المختلفين من الإطلاع على المعلومات الحالية بصورة أفضل.
- تقديم رأي أو استنتاج مستقل و رسم بإستناداً إلى أدلة الرقابة.
- تقديم التوصيات استنادا إلى تحلي لنتائج الرقابة.

***معنى الاقتصاد والكفاءة والفعالية:** يمكن تعريف مبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية على النحو التالي:

– يقصد بمبدأ الاقتصاد الحد من تكاليف الموارد، ويجب أن تكون الموارد المستخدمة متوفرة في الوقت اللازم وبالكمية والنوعية المناسبتين وبأفضل الأسعار(مثل اختيار أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية) .

–يقصد بمبدأ الكفاءة استغلال الموارد المتاحة إلى أقصى حد ممكن، و هو يعنب العلاقة بين الموارد المستخدمة والمخرجات الناتجة من حيث الكمية والنوعية والوقت (أي أن الأموال العمومية تم استغلالها بأقل التكاليف وتحقيق مشروع بأحسن نوعية وفي أقصر وقت ممكن).

–يعنى مبدأ الفعالية بتحقيق الأهداف المحددة والنتائج المرجوة (أي أن المشروع المراد إنجازه تحقق في الواقع وفق الأهداف المسطرة له من طرف السلطة الوصية) .

ثانيا–الهدف من رقابة الأداء: الهدف الرئيسي من رقابة الأداء هو تحديد ما إذا كانت التدخلات والبرامج والمؤسسات تعمل وفقًا لمبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية، وما إذا كانت التحسينات ممكنة، تتم مراجعة الأداء وفقًا للمعايير المناسبة بالإضافة إلى ذلك، يتم تحليل أي إنحرافات عن هذه المعايير أو مشاكل أخرى يتم تحليلها، والهدف هو الإجابة على أسئلة التدقيق الرئيسية والتوصية بالتحسينات (وفقا للمعيار الدولي ISSAI100/22) ، كما تهدف إلى تعزيز المساءلة والشفافية وعدم الإقصاء (عدم إقصاء أي شخص)، والغرض منه أيضًا هو توفير معلومات أو تحليلات أو ملاحظات جديدة، وإذا لزم الأمر، التوصية بالتحسينات[47].

الفرع الثاني : مبادئ رقابة الأداء.

تتمثل مبادئ رقابة الأداء في أربعة وعشرون (24) مبدأ موزعة على أربعة عشرة (14) مرحلة وهي كما يلي[48]:

1–الإلتزام بالاستقلالية وأخلاقيات المهنة: هناك مبدأين وهما:

–المبدأ (1): يجب أن يلتزم المدقق بإجراءات الجهاز الرقابي فيما يتعلق بالاستقلالية والأخلاق .

–المبدأ (2) : يجب على المدقق التأكد من أنه يظل مستقلاً حتى تكون نتائج وإستنتاجات التدقيق محايدة.

2–المستخدمون المستهدفون والأطراف المسؤولة: ويحتوي على مبدأ واحد وهو:

–المبدأ (3): يجب على المدقق أن يحدد بوضوح المستخدمين المستهدفين والأطراف المسؤولة في الكيان الخاضع للرقابة .

3– تحديد موضوع التدقيق: ويتضمن مبدأ واحد وهو:

-المبدأ (4): يجب على المدقق تحديد الموضوع بدقة لمراجعة الأداء.

4-الثقة والتأكيد في تدقيق الأداء:ويتكون من مبدأ واحد وهو:

-المبدأ (6) : يجب على المدقق بلوغ مستوى التأكيد حول نتائج تدقيق الموضوع قيد الدراسة وفق المعايير بطريقة شفافة.

5-هدف الرقابة: و يتفرع إلى ثلاثة مبادئ وهي:

-المبدأ (7) :يجب على المدقق وضع هدف (أهداف) رقابة محددة بوضوح فيما يتعلق بمبادئ الإقتصاد و/ أو الكفاءة و / أو الفعالية.

-المبدأ (8): يجب على المدقق توضيح أهداف المراجعة بشكل كاف في التفصيل، لتوضيح القضايا التي سيتم تناولها ومن أجلها تسمح بالتطوير المنطقي لخطة التدقيق.

-المبدأ (9): إذا تمت صياغة أهداف التدقيق كأسئلة تدقيق مقسمة إلى أسئلة فرعية، فيجب على المدقق التأكد من أنها تتوافق مع موضوع هذا التدقيق ، وأنها مكملة ، وأنها غير متداخلة، وأنها شاملة في إستجابة جماعية لسؤال التدقيق العام.

6-مقاربة رقابة (تدقيق) الأداء: يتضمن مبدأ واحد وهو:

-المبدأ (10):يجب أن يختار المدقق نهجًا قائمًا على النتائج أو على المشكلات أو على الأنظمة أو مزيجًا من هذه الأساليب.

7-معايير الرقابة(التدقيق):تحتوي على معيار واحد وهو:

-المبدأ (11): يجب على المدقق وضع معايير تدقيق مناسبة تتوافق مع أهداف المراجعة وأسئلة المراجعة وترتبط بمبادئ الإقتصاد والكفاءة و/ أو الفعالية.

8 -مخاطر رقابة الأداء: يحتوي على مبدأ واحد وهو:

-المبدأ (12): يجب على المدقق إدارة مخاطر المراجعة بفعالية .

8- الاتصال : يتضمن على ثلاثة مبادئ وهي:

-المبدأ (13): يجب على المدقق أن يخطط ويحافظ على التواصل الفعال والملائم للجوانب الرئيسية للتدقيق مع الكيان الخاضع للرقابة وأصحاب المصلحة طوال عملية المراجعة،

-المبدأ (14): يجب على المدقق الحرص على التأكد من أن التواصل مع أصحاب المصلحة لا يؤثر من إستقلالية وحيادية الجهاز الرقابي،

-المبدأ (15): يجب أن يعلن الجهاز الرقابي بوضوح المعايير التي تم إتباعها لإجراء تدقيق الأداء.

9 -توفر الكفاءات المهنية اللازمة للمدققين: يتضمن مبدأ واحد وهو:

-المبدأ (16): يجب أن يتأكد الجهاز الرقابي أن فريق التدقيق في شكله الجماعي يتضمن المهارات المهنية اللازمة لأداء التدقيق.

10- الإشراف: يتضمن مبدأ واحد وهو:

-المبدأ (17): يجب على الجهاز الرقابي التأكد من أن عمل موظفي التدقيق في كل مستوى ومرحلة تدقيق يتم الإشراف عليه بشكل صحيح أثناء عملية التدقيق.

11-الحكم المهني والتفكير النقدي: ويتضمن أربعة مبادئ وهي:

-المبدأ (18): يجب على المدقق ممارسة الحكم المهني والتفكير النقدي،

-المبدأ (19): يجب على المدقق تقييم مخاطر الإحتيال أثناء التخطيط لعملية التدقيق،

-المبدأ (20): يجب أن يحافظ المدقق على مستوى عالٍ من السلوك المهني،

-المبدأ (21): يجب أن يكون المدقق على استعداد للإبتكار خلال كل عملية المراجعة.

12-رقابة جودة:يتكون من مبدأ واحد وهو:

-المبدأ (22): يجب على الجهاز الرقابي أن يؤسس ويحافظ على نظام لضمان الجودة،

13-الأهمية النسبية: تحتوي على مبدأ واحد وهو :

-المبدأ(23): يجب على المدقق مراعاة الأهمية النسبية في جميع مراحل عملية المراجعة، بما في ذلك الجوانب المالية والاجتماعية والسياسية للموضوع قيد الدراسة، بهدف خلق أكبر قدر ممكن من القيمة المضافة،

14-التوثيق: يتضمن مبدأ واحد وهو:

-المبدأ(24): يجب على المدقق توثيق المراجعة بطريقة شاملة بما فيه الكفاية ومفصلة.

خاتمة :

يمكننا تطوير نظام الرقابة الوصائية على الصفقات العمومية بالجزائر وفق المعايير الدولية للرقابة المالية والمحاسبية، وذلك عن طريق معرفة آليات الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في مجال الصفقات العمومية ثم تطبيق المعايير الدولية للإلتزام والأداء على نظام الرقابة الوصائية للصفقات العمومية بصفة مستقلة أو مزدوجة بحسب هدف الرقابة المراد إجراؤها .

تتمثل رقابة الإلتزام لنظام الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية(الولاية والبلدية) في مجال الصفقات العمومية في إتباع المصلحة المتعاقدة لمبدأ المشروعية المنصوص عليها في كل من: المرسوم الرئاسي رقم15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ، القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية المرسوم التنفيذي رقم 13-105 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي ،القانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، والمرسوم التنفيذي رقم 13-217، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، والتي ينطبق عليها المعيار الدولي لرقابة لإلتزام رقم (ISSAI400/4000) .

أما رقابة الأداء فمنصوص عليها في المادة 164 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 السالف الذكر والمتمثلة في التحقق من مطابقة الصفقات التي تبرمها المصلحة المتعاقدة لأهداف الفعالية والاقتصاد، والتأكد من كون العـــملية التي هي موضوع الـــصفقة تدخل فعلا في إطار البرامج والأسبقيات المرسومة للقطاع، والتي

يوافقها المعيار الدولي لرقابة الأداء رقم (ISSAI300/3000).

إذن لغرض تطوير نظام الرقابة الوصائية للجماعات الإقليمة أو المؤسسات العمومية في مجال الصفقات العمومية بالجزائر، نقترح إتباع مايلي:

1-تكييف نظام الرقابة الوصائية في مجال الصفقات العمومية وفق المعيارين الدوليين لرقابتي الإلتزام رقم (ISSAI400/4000) والأداء رقم (ISSAI300/3000)، الصادرين عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية (INTOSSAI) و إدراج تحينتهما الحديثة، عن طريق وضع دليل أو مدونة نموذجية توضح كيفية تطبيقها، تصدرها سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام المنشأة بموجب أحكام المادة 213 من نفس المرسوم الرئاسي رقم 15-247 بالتنسيق مع مجلس المحاسبة .

2-إقتراح إنشاء لجان رقابة الصفقات العمومية الوصائية، تكون مستقلة تتبع نظام الرقابة الوصائية، ويتم وضعها على مستوى كل من:

1-الوزارات: من أجل رقابة المؤسسات العمومية التابعة لوصايتها(المؤسسات العمومية الخاضعة لأحكام الصفقات العمومية: المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري، المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الصناعي والتجاري، أو المكلفة بتكييف نظامها الرقابي وفق مبادئ الصفقات العمومية: المؤسسات العمومية الوطنية الإقتصادية) ، ورقابة الجماعات الإقليمية (الولاية والبلدية) بالنسبة لوزارة الداخلية .

2- الولاية: من أجل رقابة المؤسسات العمومية الولائية التابعة لوصايتها والبلدية .

الهوامش:

1 -INTOSSAI,Initiative de mise en œuvre ISSAI(programme 3i), Audit de conformité , Manuel de mise en œuvre , publié le 01/08/2018 , consulté le 04/03/2021 ,p8 , site web :www.IDI.no.

2-المواد:16، 18 و19على التوالي، من المرسوم الرئاسي رقم20-442 المؤرخ في: 30 /2020/12، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82 الصادرة بتاريخ 2020/12/30 .

3-المادة 164، من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 2015/09/16 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 20، الصادرة بتاريخ 2015/09/20.

4-بلغالم بلال، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد، مجلة صوت القانون العدد 01 ، أفريل 2014، ص 128 (ص 126 -142).

5- المادة 17، من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في: 2020/12/30، المصدر السابق .

6-المواد من 77 إلى 84، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/22، المتعلق بالبلدية، العدد 37، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 2011/07/03 .

7- المادة 42، من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/22 ، المصدر السابق .

8-المواد 26، 27، 35، من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 2006/02/20، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، بتاريخ 2006/03/08.

9-عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص 414 .

10- المادة 44، من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/22 ، المصدرالسابق .

11- محمد سعيد بوسعدية، مدخل إلى دراسة قانون الرقابة الجزائري، دار القصبة للنشر، الجزائر، 2017 ص 84.

12- المواد 100 ، 101، 102 ،من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/22، المصدر السابق .

13- المادة 195 /5، من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 2015/09/16، المصدر السابق .

14-المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المؤرخ في 2013/03/17، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 2013/03/17.

15- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 415 .

16- المادة 56، من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/22، المصدر السابق .

17- المادة 57، المصدر نفسه .

18- المادة 58، المصدر نفسه .

19- المادة 59، المصدر نفسه .

20- المادة 60، المصدر نفسه.

21-عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 421.

22- المادة 46، من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/22، المصدر السابق.

23- المادة 47، المصدر نفسه .

24-المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 1994/07/23، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 48 ، الصادرة سنة 1994.

25-عبد الله دحمانية، رقابة الوالي على مداولات المجالس الشعبية البلدية بين النص القانوني ووالواقع العملي، مجلة حوليات جامعة الجزائر 1، العدد 32، الجزء الثالث، سبتمبر 2018، ص 623، 624.(ص 620-651).

26- المواد 73-101، من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/21، يتعلق بالولاية، العدد 12، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 2012/02/29.

27- المواد 102-109، المصدر نفسه .

28-المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المؤرخ في 2013/06/18، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 32، الصادرة بتاريخ 2013/06/23.

29- المادة 44، من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/21، المصدر السابق.

30-المادة 184، من الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 2021/03/10، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 17، الصادرة بتاريخ 2021/03/10.

31-القانون العضوي رقم 12-02 المؤرخ في 2012/01/12، الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 01 ، الصادرة بتاريخ 2012/01/14.

32- المادة 45، من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/21، المصدر السابق .

33- المادة 46، المصدر نفسه .

34- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 329.

35- المادة 53، من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/21، المصدر السابق .

36-المادة 54، المصدر نفسه .

37- المادة 55، المصد رنفسه.

38-المادة 56، المصدر نفسه .

39- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 339.

40- المادة 48، من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/21 ، المصدر السابق .

41-المادة 47، المصدر نفسه.

42- المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية ، المعيار الدولي رقم 400، ترجمة ديوان المراقبة للملكة العربية السعودية، 2018، ص 1، تاريخ النشر: سنة 2018، تاريخ الإطلاع: 2020/06/20، الموقع الإلكتروني: http://www.arabosai.org/Ar/ .

43-INTOSSAI,Initiative de mise en œuvre ISSAI(programme 3i), Audit de conformité , Manuel de mise en œuvre,OP.Cit ,p 25-31.

44-Ibid ,p33,34.

45- INTOSSAI, Audit de la performance , guide de mise en œuvre des ISSAI, publier en Octobre 2020 , consultéle 07/03/2021 ,p7, Site web :www.idi.no.
46-Ibid,p8,9.
47- INTOSSAI, Audit de la performance, op.cit ,p11.
48-INTOSSAI, ISSAI3000,Norme pour l'audit de performance,p10-25, Publié en 2019 , consultéle 16/04/2021 ,site WEB :WWW.ISSAI.org.