دور الرقابة على الصفقات العمومية في ترشيد النفقات العمومية

د. محمد براغ

جامعة امحمد بوقرة – بومرداس

ملخص:

من خلال الصفقات العمومية التي تعتبر وسيلة لانفاق المال العام من أجل مصلحة عمومية، تحاول الدولة تجسيد مبدأ الشفافية والمساواة بين المتعاملين، و أخذ بعين الاعتبار نجاعة وملائمة المشروع المتعاقد عليه، لذا اهتمت مختلف التنظيمات والقوانين الخاصة بموضوع الصفقات العمومية بهذين الهدفين الأساسيين وكيفية تحقيقهما، عن طرق تحسين إجراءات الرقابة سواء كانت محلية او مركزية، داخلية أو خارجية، والتشديد على ذلك من أجل تحقيق أكبر منفعة بأقل تكلفة، وسد الأبواب أمام اللذين يبحثون عن الثراء من الخزينة العمومية دون تقديم مقابل متكافئ.

الكلمات المفتاحية: الصفقات العمومية، النفقات العمومية، الرقابة الداخلية، الرقابة الخارجية.

Résumer

A travers les marchés publics considérés comme étant des outils de dépenses des fonds pour l'utilité publique, l'état essaie d'incarner le principe de la transparence et de l'égalité entre les opérateurs économiques, et de prendre en considération l'efficacité du projet approprié sous contrat. C'est pourquoi, les diverses organisations et lois relatives aux marchés publics s'intéressent à ces deux principaux objectifs et à la manière d'y atteindre en améliorant les procédures de contrôle aussi bien local que central, interne qu'externe en vue d'obtenir le plus grand profit à moindre coût et en barrant la route à ceux qui veulent s'enrichir du trésor public sans offrir une contrepartie équivalente.

Mots clés : Marchés publics, dépenses publiques, contrôle interne, contrôle externe.

مقدمة:

يرتبط موضوع الصفقات العمومية ارتباطا وثيقا بالنفقات العمومية للدولة، وعليه أصبح من المواضيع التي شدت اهتمام الباحثين وأساتذة الاقتصاد والقانون، فالصفقة العمومية هي وسيلة وأداة تحاول الدولة من خلالها إنجاز خدمة عمومية وتفعيل حرية النمو الاقتصادي من متعاملين اقتصاديين وباحترام مبدأ العدالة والمنافسة بين مختلف المؤسسات. لأن الأمر يتعلق بإنفاق مال عام، يجب التصرف فيه برشادة وعقلانية، لذا حرص المشرع الجزائري على تحديد وتعيين الاطار القانوني الذي يضبط كل جوانب الصفقات العمومية لحماية المال العام، عن طريق إيجاد الآليات لمراقبة شفافية وسلامة الإجراءات المتبعة، والتأكد من تحقيق الأهداف المسطرة وإلزام الإدارات العمومية بالتقيد بأحكام قانون الصفقات العمومية بما يكرس تحقيق المبادئ الأساسية للتعاقد، كمبدأ الشفافية وحرية المنافسة والمساواة بين المتنافسين.

وزاد الاهتمام بهذا الموضوع في السنوات الأخيرة مع ظهور الآثار السلبية للأزمة المالية المنبثقة عن تدهور أسعار النفط، وشح الإيرادات الجبائية، فكان لزاما على الدولة أن تأخذ بعين الإعتبار في إعداد سياساتها المالية البحث عن الآليات والوسائل لترشيد نفقاتها العمومية.

من خلال ما سبق تتضح الفكرة الأساسية التي يهدف هذا البحث مناقشتها والمتمثلة في:

كيف يمكن للرقابة على الصفقات العمومية أن تساهم في ترشيد النفقات العمومية.

I. تطور نظام الصفقات العمومية في الجزائر:

1. نظام الصفقات العمومية خلال المرحلة الانتقالية جويلية 1962 حتى جوان 1967:

عندما حصلت الدولة على استقلالها اضطرت وتحت دوافع وأسباب موضوعية الاحتفاظ بالتشريع والتنظيم الفرنسي المتعلق بالصفقات العمومية، إذ من غير الممكن على الإطلاق أن يتم الإعلان رسميا التخلي نهائيا عن التشريع الفرنسي وقطع العلاقة به لأن ذلك ببساطة كان يستوجب الإعلان أيضا عن التشريع الجديد الذي سيحل محل التشريع الملغى (تشريع الإدارة الإستعمارية).

ولما كان هذا التشريع غير متوفر ولم يتم تحضيره، وكان يجب أيضا أن تستمر الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات الإدارية في إبرام صفقاتها لما للصفقات من دور بارز ومهم في العملية التنموية، اضطرت الدولة أن تعلن عن احتفاظها مؤقتا بالتشريع الفرنسي، إذ لم يكن مضمونه يتنافى والسيادة الوطنية.

غير أن احتفاظ الدولة الجزائرية بالتشريع الفرنسي في المرحلة الانتقالية لم يمنعها على الإطلاق من إصدار بعض التنظيمات.

2. نظام الصفقات العمومية في ظل أمر 67-90:

لقد صدر أول تشريع للصفقات العمومية في مرحلة الإستقلال بموجب الأمر رقم 67-90 المؤرخ في 17 جوان 1967 (الجريدة الرسمية رقم 52 لسنة 67). وقد تضمن هذا القانون 167 مادة احتوت على تسعة أبواب. وجعل من المناقصة أساس كل عملية تعاقدية من اجل المحافظة على الشفافية[1].

3. نظام الصفقات العمومية في ظل المرسوم 82-145[2]:

لقد صدر هذا المرسوم بتاريخ 10 أفريل 1982 ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 23 أفريل 1982 العدد 15. وقد تضمن 164 مادة والملاحظ أن النصوص المتعلقة بالصفقات العمومية أقرت في هذه المرحلة بموجب نص تنظيمي صادر عن السلطة التنفيذية بمفردها ممثلة في رئيس الجمهورية، رغم أنه في هذه المرحلة كان هناك برلمان يتمثل في المجلس الشعبي الوطني والذي نظمت قواعده الأساسية بموجب المادة من 126 إلى 163 من دستور 1976. ولقد احتوى هذا المرسوم على خمسة أبواب.

4. نظام الصفقات العمومية في ظل المرسوم التنفيذي 91-434:

لقد نتج عن المصادقة الشعبية على دستور 1989 ظهور مجموعة كبيرة من القوانين خاصة سنة 90 و91، وهذا أمر طبيعي طالما تم تغيير التشريع الأساسي وبرز توجه اقتصادي وسياسي جديد يختلف إختلافا كبيرا عن التوجه الذي عرف في المراحل السابقة على اقرار دستور 1989، وبالنظر لهذه السلطات الممنوحة له صار بإمكانه في ظل النظام السياسي والإداري الجديد الذي حمله دستور 1989 أن يقرر القواعد المتعلقة بالصفقات العمومية خاصة وأن المادة 115 من دستور 1989 والتي رسمت ميدان ومجال التشريع لم تشير بالذكر للقواعد المتعلقة بالصفقات العمومية، بما يعني وطبقا للمادة 116 من نفس الدستور أن يتولى رئيس الحكومة إصدار تنظيم بحكم هذه القواعد[3].

5. نظام الصفقات العمومية في ضوء المرسوم الرئاسي 10-236 المعدل والمتمم:

لقد صدر المرسوم الرئاسي رقم 10-236 بتاريخ 7 أكتوبر 2010 معلنا عن التنظيم العام الجديد للصفقات العمومية وحمل المرسوم الجديد 181 مادة ونشر في العدد 58 من الجريدة الرسمية لسنة 2010.

ولعل أهم ما جاء به هذا المرسوم أنه حاول بشكل أوسع وأعمق تكريس المبادئ العامة للصفقات العمومية من ذلك مبدأ حرية الوصول للطلبات العمومية، مبدأ المساواة في معاملة المرشحين ومبدأ شفافية الصفقة. كما حاول هذا المرسوم ارساء مبدأ المحافظة على المال العام وتكريس مبدأ الوقاية من الفساد. والدليل أن أهم ما جاء به هذا المرسوم أنه مدد العمل به على صعيد المؤسسات الاقتصادية، وجاءت المادة 03 منه معلنة أنه عندما لا تكون المؤسسات العمومية الاقتصادية معنية بالخضوع لأحكام هذا المرسوم أنه يتعين على هيئاتها الاجتماعية ومجالسها الإدارية أن تصادق على جملة القواعد المتعلقة بالصفقات العمومية ماعدا ما تعلق منها بجانب الرقابة الخارجية.

ويبدو واضحا من المادة أعلاه أن المشرع أراد تحقيق مبدأ وحدة المنظومة القانونية المتعلقة بالصفقات العمومية أيا كان قطاع النشاط، فلا يهم طبيعة المؤسسة العمومية كونها ذات طابع إداري أو اقتصادي فجميعها يخضع من حيث الأصل لمنظومة واحدة فيما خص الصفقات العمومية مع استثناءات بسيطة ومحددة تخص جانب الرقابة الخارجية[4].

6. نظام الصفقات العمومية في ظل المرسوم الرئاسي 02-250 المعدل والمتمم:

لقد صدر المرسوم الرئاسي 02-250 بتاريخ 24 جويلية 2002 ونشر في العدد 52 من الجريدة الرسمية لسنة 2002. وقد تضمن 154 مادة. وظهرت هذه القواعد المنظمة للصفقات العمومية في مرحلة جديدة ميزها دستور جديد صدر سنة 1996. وبموجب أحكامه عرفت مؤسسة رئاسة الجمهورية اتساعا من حيث ممارسة الصلاحيات سواء فيما يخص مجال التعيين او مجال السلطة التنظيمية.

وخضع المرسوم الجديد لتعديلين الأول بموجب المرسوم الرئاسي 03-301 المؤرخ في 11 سبتمبر 2003 (الجريدة الرسمية رقم 55 لسنة 2003). والثاني بمقتضى المرسوم الرئاسي 08-338 المؤرخ في 26 أكتوبر 2008. الجريدة الرسمية رقم 62 لسنة 2008.

ولعل أهم ما جاء به المرسوم الرئاسي لسنة 2002 أنه قدم وجها جديدا للمعيار العضوي حملته المادة 2 منه. كما أولى الرقابة على الصفقات العمومية الأهمية اللازمة وأحدث تغييرا نوعيا في أجهزتها. وكرس عديد المبادئ المتعلقة بالصفقات كمبدأ المساواة وشفافية الصفقة.

II.تعريف الصفقات العمومية:

إن تحديد مفهوم شامل للصفقات العمومية يستوجب علينا التطرق في البداية لمختلف التعاريف التي وردت في التشريع الجزائري، ثم التعرف على ما جاءت به الاجتهادات القضائية والفقهية في نفس الموضوع.

1. التعريف التشريعي:

عرفها المشرع الجزائري عبر قوانين الصفقات والتنظيمات الصادرة في مراحل مختلفة نعرفها كالآتي:

- **تعريف الصفقات العمومية بموجب الأمر 67-90:**

عرفتها المادة الأولى من الأمر المتضمن قانون الصفقات العمومية على أنها: "عقود مكتوبة تبرمها الدولة أو العمالات أو البلديات أو المؤسسات والمكاتب العمومية قصد إنجاز أشغال أو توريدات او خدمات ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا القانون"[5].

- **تعريف الصفقة العمومية في ظل المرسوم المتعلق بصفقات المتعامل العمومي 82-145:**

عرفت المادة الرابعة من المرسوم 82-145 المتعلق بصفقات المتعامل العمومي أنها: "صفقات المتعامل العمومي عقود مكتوبة حسب مفهوم التشريع الساري المفعول على العقود، ومبرمة وفق الشروط الواردة والخدمات"[6].

- **تعريف الصفقة العمومية في ظل المرسوم التنفيذي 91-434:**

لم يختلف المرسوم التنفيذي رقم 91-434 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية عن سابقيه كثيرا وقدمت المادة الثالثة منه تعريف للصفقات العمومية كالآتي: "الصفقات العمومية عقود مكتوبة حسب التشريع الساري المفعول ومبرمة وفق الشروط الواردة في هذا المرسوم قصد إنجاز واقتناء المواد والخدمات لحساب المصلحة المتعاقدة"[7].

- **تعريف الصفقة العمومية في ظل المرسوم الرئاسي 02-250:**

قدمت المادة الثالثة من المرسوم تعريف للصفقات على أنها: "عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به. تبرم وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم قصد إنجاز الأشغال واقتناء المواد والخدمات والدراسات لحساب المصلحة المتعاقدة"[8].

- **تعريف الصفقة العمومية في ظل المرسوم الرئاسي 10-236:**

عرفت المادة الثالثة من المرسوم الرئاسي 10-236 الصفقة العمومية بأنها: "الصفقات العمومية عقود تبرم وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم قصد إنجاز الأشغال واقتناء المواد والخدمات والدراسات لحساب المصلحة المتعاقدة"[9].

- **تعريف الصفقة العمومية في ظل المرسوم الرئاسي 15-247:**

عرفت المادة الثانية من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام بأنها: "الصفقات العمومية عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به تبرم بالمقابل مع المتعاملين الاقتصاديين وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم، لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللوازم والخدمات والدراسات"[10].

2. التعريف القضائي:

"لقد أسلفنا سابقا تعاريف المشرع الجزائري للصفقات العمومية في مختلف القوانين المتضمنة لذلك، غير أن القضاء الإداري الجزائري قدم تعريفا للصفقات العمومية في حال بعض النزاعات، لأن القضاء يفرض عليه تحليل وتفسير لهذه التعاريف، لقد عرف القضاء الإداري للصفقة العمومية بأنها عقد يربط الدولة بالخواص حول مقاولة أو إنجاز مشروع أو أداء خدمات ....."[11].

فقد حصر هذه التعريف الصفقة العمومية على أنها عقد يجمع بين الدولة وأحد الخواص، في حين أن الصفقة العمومية قد تجمع بين هيئة عمومية وهيئة أخرى ذات طابع اقتصادي.

3. التعريف الفقهي:

بالمفهوم الفقهي يمكن إعتبار أن الصفقة العمومية عبارة عن وسيلة من الوسائل التي تنتهجها الإدارة أثناء ممارسة نشاطها، وتأتي في شكل عقد تبرمه مع شخص طبيعي أو معنوي يلتزم من خلاله بأداء خدمة لصالح الإدارة مقابل مبلغ محدد سابقا لتكون في الأخير هي تحقيق الصالح العام[12].

غير أنه حين تتحايل الإدارة مستغلة الاستثناء بحكم معرفتها للقانون ولواقع الحال فعندئذ لا يمكن الحكم بعجز القانون، لأن المشكل ليس في القانون وإنما في كيفية تطبيقه، وخاصة أن الإدارة تمتلك سلطة تقديرية واسعة في مجال إبرام الصفقات العمومية وهو المجال البعيد عن الرقابة القضائية، وهنا لا بد من البحث عن أفق أخرى لإيجاد الحل لهذا المشكل من خلال مكافحة الفساد الإداري، وهو ما تداركه قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وتبعا له قانون الصفقات العمومية في القسم السادس منه بعنوان مكافحة الفساد من خلال تشجيع الأعوان العموميين على النزاهة والأمانة وروح المسؤولية، ومن ذلك التزام العون العمومي بالتنحي في حال تعارض مصالحه الخاصة مع المصلحة العامة أو يكون من شأن ذلك التأثير على ممارسة لمهامه، ومن ضمن ما نص عليه القانونين في مجال الصفقات العمومية وضع مدونة يوافق عليها بموجب مرسوم تنفيذي تتعلق بأدبيات وأخلاقيات المهنة في مجال الصفقات العمومية، تحدد فيه حقوق وواجبات الأعوان العموميين عند مراقبة وإبرام وتنفيذ صفقة عمومية أو عقد أو ملحق.

III. قواعد إعلان الصفقات العمومية:

تكون قواعد الإعلان في الدعوة إلى المنافسة في إعلان المناقصة، وهو ما يدفعنا إلى البحث عن كيفية الإعلان ومضمونه.

إن الملاحظ للتشريعات المتعاقبة المنظمة للصفقات العمومية من الأمر 67-90 إلى غاية المرسوم الرئاسي 12-23، يجد أن المناقصة كأصل عام والتراضي كاستثناء هما الوسيلتان لإبرام الصفقات العمومية[13]، أما المرسوم 15-247 فقد اخذ مأخذا جديدا وبتسمية جديدة ممثلا في طلب العروض الذي يشكل القاعدة العامة، أو وفق إجراء التراضي[14].

1. كيفية الإعلان عن المناقصة:

يتم الإعلان عن المناقصة وجوبا باللجوء إلى الإشهار **الصحفي** وذلك في كل أشكال المناقصة، بالنشر في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي (ن. ر. ص. م. ع) وعلى الأقل في جريدتين يوميتين وطنيتين موزعتين على المستوى الوطني.

يجب أن يحرر الإعلان باللغة العربية وبلغة أجنبية واحدة على الأقل.

كما يمكن إعلان مناقصات الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية الإدارية الموضوعة تحت وصايتها، والمتعلقة بصفقات أشغال لا تتجاوز قيمتها 50.000.000 دج، وصفقات لوازم ودراسات أو خدمات لا تتجاوز قيمتها 20.000.000 دج، على المستوى المحلي بالنشر في يوميتين محليتين أو جهويتين، وبإلصاق إعلان المناقصة بمقرات الهيئة المعنية الولاية، كافة بلديات الولاية، غرف التجارة والصناعة والحرف والفلاحة، المديرية التقنية المعنية في الولاية[15].

وقد جاء قانون الصفقات العمومية الساري المفعول لأول مرة بطريقة النشر الإلكتروني بأن تؤسس بوابة إلكترونية للصفقات العمومية لدى الوزير المكلف بالمالية.

ويتم إدراج إعلان المنح المؤقت للصفقة في نفس الجرائد التي تم الاعلان عن المناقصة فيها إن كان ذلك ممكنا.

2. إجراءات الإبرام:

يعتبر اللجوء إلى الإشهار الصحفي إلزاميا في الحالات الآتية[16]:

- طلب العروض المفتوح.
- طلب العروض المفتوح بعد اشتراط قدرات دنيا.
- طلب العروض المحدود.
- المسابقة.
- التراضي بعد الاستشارة عند الاقتضاء

- كما يجب أن يحتوي إعلان طلب العروض على البيانات الالزامية الآتية[17]:
- تسمية المصلحة المتعاقدة وعنوانها ورقم تعريفها الجبائي.
- كيفية طلب العروض.
- شروط التأهيل أو الانتقاء الأولي.
- موضوع العملية.
- قائمة موجزة بالمستندات المطلوبة مع إحالة القائمة المفصلة إلى أحكام دفتر الشروط ذات الصلة.
- مدة تحضير العروض ومكان إيداع العروض.
- مدة صلاحية العروض.
- الزامية كفالة التعهد، إذا اقتضى الأمر.

-تقديم العروض في ظرف مغلق بإحكام، تكتب عليه عبارة "لا يفتح إلا من طرف لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض" ومراجع طلب العروض.

-ثمن الوثائق عند الاقتضاء.

كما أن العروض يجب أن تشمل على ملف الترشح والعرض التقني والعرض المالي، وقد فصلت المادة 67 من قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام كل ما يجب أن يحتويه ملف الترشح والعروض المالية والتقنية.

-وعند فتح الأظرفة من طرف لجنة فتح وتقييم العروض وفي جلسة علنية تدعوا المصلحة المتعاقدة كل المترشحين لحضور الجلسة وعلى ذلك تقوم اللجنة بفتح الأظرفة وتقييم العروض بالمهام الآتية[18]:

-تثبت صحة تسجيل العروض.

-تعد قائمة المرشحين أو المتعهدين حسب تاريخ وصول أظرفة ملفات ترشحهم أو عروضهم مع توضيح محتوى وطابع المقترحات أو التخفيضات المحتملة.

-تعد قائمة الوثائق التي يتكون منها كل عرض.

-توقع بالحروف الأولى على وثائق الأظرفة المفتوحة التي لا تكون محل طلب استكمال.

-تحرر المحضر أثناء انعقاد الجلسة الذي يوقعه جميع أعضاء اللجنة الحاضرين، والذي يجب أن يتضمن التحفظات المحتملة من قبل أعضاء اللجنة.

-تدعو المترشحين أو المتعهدين، عند الاقتضاء كتابيا إلى استكمال العروض التقنية.

-تقترح على المصلحة المتعاقدة، عند الاقتضاء، في المحضر، إعلان عدم جدوى الإجراء حسب الشروط المنصوص عليها في المادة 40 من هذا المرسوم.

-ترجع عن طريق المصلحة المتعاقدة الأظرفة غير المفتوحة إلى أصحابها المتعاملين الاقتصاديين، عند الاقتضاء، حسب الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم.

3. التراضي إجراء استثنائي:

تعتبر القاعدة الأساسية لإبرام الصفقات العمومية هي طلب العروض وإجراء المناقصة للحصول على عدة عروض من متعاملين اقتصاديين متنافسين من أجل تحقيق المساواة والمنافسة ومنح الصفقة الأحسن دون مفاوضات، والأحسن هو ذلك المتعامل الذي يقدم أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، لكن يمكن إعتماد الاستثناء بالتراضي وفق الحالات الواردة والمحددة في المادة 49 من المرسوم 15-247.

وعرفت المادة 41 التراضي "هو إجراء تخصيص صفقة لمتعامل متعاقد واحد دون الدعوة الشكلية للمنافسة، ويمكن أن يكتسي التراضي شكل التراضي البسيط أو شكل التراضي بعد الاستشارة وتنظم هذه الاستشارة بكل الوسائل المكتوبة الملائمة"[19].

وتبقى كل الإجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية مبنية على قواعد الشفافية والمنافسة الشريفة ومعايير موضوعية ويجب أن تكرس هذه القواعد[20]:

-علانية المعلومات المتعلقة بإجراءات إبرام الصفقات العمومية.

-الإعداد المسبق لشروط المشاركة والانتقاء.

-معايير موضوعية ودقيقة لاتخاذ القرارات المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية.

-ممارسة كل طرق الطعن في حالة عدم إحترام قواعد إبرام الصفقات العمومية.

IV. الرقابة على الصفقات العمومية:

1. الرقابة الداخلية[21]:

خصص المشرع الجزائري المواد 156 إلى 162 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 لتنظيم الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية، ولعل أهم ما تميز به القانون الجديد هو إحداث لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض بدل نظام اللجنتين المتمثلتين في لجنة فتح الأظرفة ولجنة تقييم العروض، كما أن المطلع على الأحكام القانونية الجديدة المخصصة للرقابة على الصفقات العمومية يسجل مجموعة من الملاحظات التي ينبغي التنبيه لها عند الشروع في إبرام الصفقات من طرف المصالح المتعاقدة المعنية به والمنصوص عليها في المادة 06 من قانون الصفقات العمومية.

أ. الملاحظة الأولى تتمثل في اعتماد نظام تعدد لجان فتح الأظرفة وتقييم العروض ذلك ان المادة 160 تنص على **وجوب إحداث لجنة دائمة واحدة أو أكثر** مكلفة بفتح الأظرفة وتقييم العروض لمعالجة ظاهرة تراكم الملفات على مستوى لجنة تقييم العروض التي عرفتها بعض المصالح المتعاقدة أثناء سريان قانون الصفقات العمومية الملغى ويتعلق الأمر بالمصالح المتعاقدة المركزية التي تبرم مئات الصفقات العمومية سنويا، ومن ثم يسمح التنظيم الجديد بإحداث أكثر من لجنة على مستوى المصلحة المتعاقدة الواحدة لضمان السرعة والفعالية في عمل اللجنة.

ب. جاء تنظيم الصفقات العمومية الجديد بأحكام جديدة تتعلق بالعضوية في لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض من بينها تعليق العضوية في اللجنة على شرط توافر الكفاءة وهذا ما نصت عليه المادة 2/160 التي جاء فيها أن لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض تتشكل من موظفين مؤهلين يختارون لكفاءتهم، وهذا خلافا للقانون الملغى الصادر بموجب المرسوم رقم 10-236 الذي كان يشترط الكفاءة في عضوية لجنة تقييم العروض دون لجنة فتح الأظرفة، ومن أراد المشرع معالجة بعض الحالات التي ثبت فيها تعيين أعوان غير مؤهلين للقيام بالصلاحيات المنوطة بلجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض.

زيادة على ذلك اشترط القانون الجديد لعضوية هذه اللجنة تبعية الموظف للمصلحة المتعاقدة الأمر الذي لم يكن منصوصا عليه في المادتين 121 الخاصة بلجنة فتح الأظرفة والمادة 125 المتعلقة بلجنة تقييم العروض في القانون الملغى، وبذلك يتم القضاء على ظاهرة تعيين أعضاء من خارج المصالح لأهداف لا تتعلق بالمصلحة العامة بقدر ما ترتبط ببعض الأهداف الضيقة للمشرفين على المصالح المتعاقدة، هذه الظاهرة التي كانت تشهدها بعض المؤسسات الخاضعة في إبرام عقودها لقانون الصفقات العمومية.

ج. لم يتناول المشرع في التنظيم الجديد لعمل وسير لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض واكتفى بتكليف مسؤول المصلحة المتعاقدة بتنظيمها بموجب مقرر حسب ما نصت عليه المادة 162 التي جاء فيها ما يلي: ((**يحدد مسؤول المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وقواعد تنظيمها وسيرها ونصابها في إطار الإجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بهما**)، غير أن المشرع أورد استثناء على هذه القاعدة

مؤداه أنه لا يمكن أن يتعارض التنظيم القانوني لعمل وسير هذه اللجنة الذي يصدره مسؤول المصلحة المتعاقدة مع الأحكام المقررة بقوة القانون والمتمثلة في عدم اشتراط نصابا معينا لانعقاد اللجنة عندما تمارس مهمة فتح الأظرفة حسب ما نصت عليه المادة 2/162 وإثبات أشغال اللجنة في سجلين خاصين يرقمها الأمر بالصرف ويؤشر عليهما بالحروف الأولى حسب ما نصت عليه المادة 3/162 من تنظيم الصفقات العمومية.

د. تميز قانون الصفقات العمومية الجديد بالتنظيم الدقيق للعلاقة بين لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض مع مسؤول المصلحة المتعاقد، حيث أعلن بأن هذه اللجنة غير مكلفة على الإطلاق بمنح الصفقات العمومية، بل تمارس عملا إداريا وتقنيا تقدمه للمصلحة المتعاقدة التي تبقى لها الصلاحية الكاملة في منح الصفقة، أو الإعلان عن عدم الجدوى، أو إلغاء الصفقة العمومية أو إلغاء المنح المؤقت، وهذا بنص المادة 161 من المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 التي جاء فيها ما يلي ((تقوم لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض بعمل إداري وتقني تعرضه على المصلحة المتعاقدة التي تقوم بمنح الصفقة أو الإعلان عن جدوى الإجراء أو إلغائه أو إلغاء المنح المؤقت وتصدر في هذا الشأن رأيا مبررا)).

2. الرقابة الخارجية:

في أغلب مجالات الرقابة، نلاحظ أن الرقابة الداخلية تفتقر للاستقلالية والموضوعية في بعض الأحيان ومن أجل تدارك هذه النقائص والسلبيات نلجأ إلى رقابة خارجية تتمتع بالحيادية تمارس من طرف أشخاص وهيئات لا علاقة لها بالهيئات المعنية بالرقابة، وفي مجال الصفقات العمومية، عمل المشرع على تجسيد هذ الإجراء بإنشاء لجان لرقابة الصفقات العمومية على كل المستويات (محلية ومركزية)، بالاعتماد على السقف المالي كمعيار محدد بين اللجان البلدية أو الولائية، كما هو محدد في المواد 173 و174 من المرسوم الرئاسي 15-247.

وتهدف هذه الرقابة إلى التحقق من مطابقة الصفقات العمومية للتشريع والتنظيم المعمول بهما والتحقق من مطابقة المصلحة المتعاقدة للعمل المبرمج بطريقة نظامية.

وكما تجدر الإشارة أن القانون الجديد ألغى نهائيا اللجان الوطنية للصفقات العمومية وألغى العمل بنظام اللجان الوزارية وهذا من أجل القضاء على مركزية الرقابة والحد من الإجراءات البيروقراطية.

وتتمثل هيئات الرقابة الخارجية القبلية للصفقات العمومية في:

أ. لجنة الصفقات العمومية للمصلحة المتعاقدة:

حددت المواد من 163 إلى 178 مهام هذه اللجان ومجال تخصصها وتشكيلها، وتتمثل هذه اللجان في اللجنة البلدية للصفقات العمومية، اللجنة الولائية للصفقات العمومية، لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.

وتتوج الرقابة التي تمارسها لجنة صفقات المصلحة المتعاقدة بمقرر منع التأشيرة أو رفضها خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما، ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملا لدى كتابة هذه اللجنة[22].

ب. اللجنة القطاعية للصفقات العمومية:

تنشأ هذه اللجنة لدى كل دائرة وزارية وتتمثل صلاحياتها في[23]:

- مراقبة صحة إجراءات إبرام الصفقات العمومية.

- مساعدة المصالح المتعاقدة التابعة لها في مجال تحضير الصفقات العمومية وإتمام ترتيبها.
- المساهمة في تحسين ظروف مراقبة صحة اجراءات ابرام الصفقات العمومية وتتشكل هذه اللجنة من[24]:

✓ الوزير المعني أو ممثله، رئيسا.
✓ ممثل المصلحة المتعاقدة.
✓ ممثلان عن القطاع المعني.
✓ ممثلان عن وزير المالية (المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للمحاسبة).
✓ ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة.

تتوج الرقابة التي تمارسها اللجنة القطاعية للصفقات[25] بمقرر منح أو رفض التأشيرة في أجل أقصاه خمسة وأربعون (45) يوما، ابتداءا من تاريخ إيداع الملف كاملا لدى كتابة هذه اللجنة.

3. رقابة المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة:

أ. رقابة المفتشية العامة للمالية:

تعتبر من أهم إجراءات الرقابة البعدية على المال العام والتي تباشر مهامها تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، ولها سلطة الرقابة والتحري عن وجود صفقات مشبوهة من خلال فحص الصفقة من:

- الناحية الشكلية: عن طريق البحث والاستفسار عن كيفية تحديد احتياجات المؤسسة العمومية وطريقة ابرام الصفقة وتحديد مدى تحقيق الأهداف المرجوة من الصفقة، مرورا بفحص إجراءات الإعلان وسجل العروض ودفتر الشروط.
- الناحية الموضوعية: وذلك بمراقبة مراحل إبرام الصفقة، بداية باجتماع لجنة الأظرفة إلى غاية إرساء الصفقة العمومية.

ب. رقابة مجلس المحاسبة:

يعتبر الهيئة العليا للرقابة البعدية على المال العام ويمارس مجموعة من المهام منها:

- مراقبة شروط استعمال الموارد المالية من طرف الهيئات العمومية.
- تقييم نوعية التسيير في الهيئات العمومية من حيث: الفاعلية، الفعالية والنجاعة.
- مراجعة حسابات المحاسبين العموميين حيث يجب على المحاسب العمومي التأكد من مطابقة النفقة للقوانين المعمول بها والتأكد من صفة الآمر بالصرف[26] ومراجعة حسابات المحاسبين العموميين.

خاتمة:

إذا اعتبرنا الصفقات العمومية من الناحية الإدارية، نوعا من أنواع التعاقد، فهي من الناحية الاقتصادية وسيلة لتحريك التنمية الاقتصادية ومن الناحية المالية إجراء تنظيمي لصرف الأموال العمومية لتحقيق المصلحة العامة، اعتمادا على مبدأ الشفافية، المنافسة والمساواة، وعليه اهتمت الدولة بهذا الموضوع عن طريق تشريعات تهدف لتحقيق ذلك مع مراعاة تحقيق أكبر فعالية ونجاعة بالمنطق الاقتصادي أي محاولة تحقيق أكبر منفعة بأقل تكلفة ممكنة، خاصة في ظروف مالية صعبة تحتم علينا ترشيد النفقات. وعليه أسستا لذلك هيئات رقابية منها داخلية وخارجية، قبيلة وبعدية، كلها تعمل على الحفاظ على المال العام من خلال مراقبة الإجراءات التي تمر عليها عملية إبرام الصفقات العمومية من بداية تخصيص الاعتماد المالي لها إلى غاية الإعلان عن منح الصفقة، مرورا بالتأكد من جدوى العملية وتحقيق الأهداف المسطرة.

رغم كل هذه الإجراءات الرقابية إلا أن بعض الثغرات مازالت موجودة متمثلة في بعض الممارسات السلبية التي تهدف لتحقيق المصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة، وما يثبت ذلك، اقتراح السيد الوزير الأول وفي إطار عرضه لبرنامج حكومته أمام البرلمان في جوان 2017، إنشاء مفتشية عامة لمراقبة الصفقات العمومية وتسيير الأموال العمومية، تعمل هذه المفتشية تحت وصاية الوزارة الأولى، هدفها الأساسي التدقيق في عمليات تمويل الصفقات العمومية.

الهوامش:

1. الأمر 67-90 المواد 8-9-10-11.
2. الجريدة الرسمية العدد 15 لـ: 23 أفريل 1982 1
3. عمار بوضياف – شرح تنظيم الصفقات العمومية – جسور للنشر والتوزيع – الجزائر 2011، الطبعة الثالثة، ص 24.
4. عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 28.
5. المادة 01 من الأمر 67-90 – الجريدة الرسمية العدد 52 الصادرة بتاريخ 27 جوان 1967.
6. المادة 04 من المرسوم 82-145 – الجريدة الرسمية العدد 15 بتاريخ 13 أفريل 1982.
7. المادة 03 من المرسوم التنفيذي 91-434 – الجريدة الرسمية العدد 57 الصادرة بتاريخ 13 نوفمبر 1991.
8. المادة 02 من المرسوم التنفيذي 02-250 – الجريدة الرسمية العدد 52 الصادرة بتاريخ 28 جوان 2002.
9. المرسوم الرئاسي 10-236 المؤرخ بـ 17 أكتوبر 2010 – المتضمن قانون الصفقات العمومية الصادر في الجريدة الرسمية رقم 58 الصادرة بتاريخ 17 اكتوبر 2010.
10. المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ بـ 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام – الجريدة الرسمية العدد 50 لـ 20 سبتمبر 2015.
11. عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 37.
12. عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 38.
13. زواوي عباس – طرق وأساليب ابرام الصفقات العمومية في ظل أحكام المرسوم 15 – 247 – يوم دراسي حول التنظيم الجديد للصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام – جامعة محمد خيدر – بسكرة – 17 ديسمبر 2015.
14. المادة 39 من قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام،
15. سماح فارة، مداخلة في الملتقى الوطني حول قانون المنافسة وضبط السوق، جامعة قالمة 17/16 مارس 2015، بالرجوع إلى المواد 45، 46، 47، من قانون الصفقات العمومية.
16. "تفعيل مبدأ المناقشة: قراءة في قانون الصفقات العمومية" – الملتقى الوطني حول: قانون المناقشة بين تحرير المبادرة وضبط السوق، يومي 16-17 مارس 2015 –كلية الحقوق والعلوم السياسية – جامعة 8 ماي 1945 قالمة.
17. المادة 61 من قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.
18. المادة 62 من المرجع السابق.
19. المادة 71 من القانون السابق الذكر.

20. المادة 41 من المرسوم 15-247.
21. قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته – المادة 09.
22. خضري حمزة – الرقابة على الصفقات العمومية في ضوء القانون الجديد – مداخلة بتاريخ 2016/02/24 بجامعة محمد بوضياف – المسيلة.
23. المادة 178 من المرسوم 15-247.
24. المادة 180 من المرسوم 15-247.
25. المادة 185 من المرسوم 15-247.
26. المادة 189 من المرسوم 15-247.

قائمة المراجع:

أ. **القوانين والمراسيم:**

1. الأمر 67-90 الصادر في 17 جوان 1967.
2. المرسوم 82-145 – الصادر في الجريدة الرسمية العدد 15 بتاريخ 13 أفريل 1982.
3. المرسوم التنفيذي 91-434 – الجريدة الرسمية العدد 57 الصادرة بتاريخ 13 نوفمبر 1991.
4. المرسوم الرئاسي 02-250 الصادر في 24 جوان 2002
5. المرسوم الرئاسي 10-236 الصادر في 17 أكتوبر 2010..
6. المرسوم الرئاسي 15-247 الصادر في الجريدة الرسمية العدد 50 بتاريخ 20 سبتمبر 2015.

ب. **الكتـــب:**

1. عمار بوضياف – شرح تنظيم الصفقات العمومية – جسور للنشر والتوزيع – الجزائر 2011، الطبعة الثالثة.

ج. **المداخلات:**

1. خضري حمزة – الرقابة على الصفقات العمومية في ضوء القانون الجديد – مداخلة بتاريخ 2016/02/24 بجامعة محمد بوضياف – المسيلة.
2. زواوي عباس – طرق وأساليب ابرام الصفقات العمومية في ظل أحكام المرسوم 15 – 247 – يوم دراسي حول التنظيم الجديد للصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام – جامعة محمد خيدر – بسكرة – 17 ديسمبر 2015.
3. سماح فارة، مداخلة في الملتقى الوطني حول قانون المنافسة وضبط السوق، جامعة قالمة 17/16 مارس 2015.