

الرقابة على المال العام من خلال الصفقات العمومية

أ. رشيد بوبكر

أستاذ متعاقد بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الجليلي بونعامة - خميس مليانة

(الجزائر)

طالب بمدرسة تكوين الدكتوراه فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق. بجامعة

الجزائر 1

ملخص:

تتضمن هذه الدراسة معالجة دور الأجهزة والهيئات الإدارية والمالية التي حولها المشرع الجزائري مهمة الرقابة على المال العام من خلال الصفقات العمومية على مختلف مراحلها، وقسمنا هذه الأجهزة والهيئات إلى إدارية و التي تنشأ على مستوى مختلف الهيئات الإدارية الوطنية والمحلية لدراسة ومتابعة ورقابة الصفقات العمومية ، وهيئات وأجهزة مالية والتي تتولى إضافة إلى اختصاصاتها الأصلية الرقابة على الصفقات العمومية، هذا كله ضمانا لحماية الأموال العمومية من كل أشكال الفساد المالي.

Résumé :

Cette etude a pour but le traitement de role des organismes et des institutions administratifs et financiers ; a qui le législateur Algerien a confié le contrôle de l'argent public à travers les marchés publics.

Ces organismes peuvent etre administratifs qui sont créés à travers les différentes administrations nationales et locales en vue des etudes, suivi et contrôle des marchés publics. Ainsi que financiers et qui ont pour role en plus de leurs prérogatives initiaux, le contrôle des marchés public aussi.

Ce qui va garantir la protection de l'argent public de tout sorte de corruption financière.

الكلمات المفتاحية: الصفقات العمومية، المال العام، المصلحة العامة، المؤسسة العمومية، لجنة فتح الأظرفة، لجنة تقييم

العروض، لجنة الصفقات البلدية، اللجنة الولائية للصفقات.

مقدمة:

لو نبحت في النظام القانوني الجزائري نجد أن المشرع الجزائري قد أوجد هيئات وأجهزة إدارية ومالية تتولى بطريقة مباشرة أو غير مباشرة حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية في كل مراحلها، وقد تكون هذه الأجهزة والهيئات إدارية تنشئها الإدارات الوطنية والمحلية يتمثل اختصاصها الأصيل في الرقابة على الصفقات العمومية ضمانا للمال العام.

و قد تكون هذه الأجهزة والهيئات مالية بالإضافة إلى اختصاصاتها المختلفة الأصلية تتولى مهمة الرقابة على المال العام في إطار الصفقات العمومية، فما هي الأجهزة والهيئات الإدارية والمالية التي خصها المشرع بمهمة الرقابة على الأموال العمومية من خلال الصفقات العمومية؟

المبحث الأول: مفهوم المال العام والصفقات العمومية

سنتطرق من خلال هذا المبحث على مفهوم المال العام والصفقات العمومية، بالإضافة لموقف المشرع الجزائري منهما.

المطلب الأول: تعريف المال العام و موقف المشرع الجزائري منه

الفرع الأول: تعريف المال العام

وردت العديد من التعاريف الخاصة بالمال العام ، فالمال في اللغة: هو كل ما يملكه الإنسان من الأشياء، وقيل كان الأصل فيما يملك من ذهب وفضة ثم أطلق على كل ما يقتنى، ويملك من الأعيان وأكثر ما يطلق المال عند العرب على الإبل، لأنها كانت أكثر أموالهم، كما قيل المال معروف، وجمعه أموال، وكانت أموال العرب أنعامها، فالذهب والفضة و الأرض و العقارات تعد كلها أموال.⁽¹⁾

أما بخصوص تعريف المال في الشريعة الإسلامية: فيعرف بأنه ذلك المال الذي تكون ملكيته للناس جميعا أو لمجموعة منهم، ويكون حق الانتفاع منه لهم، دون أن يختص به أو يستغله أحد بنفسه، أي يكون الانتفاع من المال العام لجميع أفراد الأمة ولجميع أفراد جماعة معينة.⁽²⁾

و عن تعريف المال العام في القانون والفقہ والقضاء الفرنسي: فلو رجعنا إلى القانون المدني الفرنسي لوجدناه يتناول الأموال العامة في المواد من 538 إلى 541 حيث تنص المادة 538 على أنه "تعتبر أموال عامة الطرق والشوارع التي تتكلف بها الدولة، الأتجار والجداول الصالحة للملاحة أو القابلة للعوام، شواطئ، الموانئ، المراسي، عموما كل أجزاء الإقليم الفرنسي، غير القابلة للتملك الخاص".

وتنص المادة 539 على أنه "تنتمي إلى الأموال العامة، كل الأملاك الشاغرة وبدون مالك، والتي لا وارث لها أو التركات التي تخلى أصحابها عنها".

ولبيان ماهية الاموال العامة لم يكتفي المشرع بتعداد بعض هذه الأموال فحسب، بل تبني معيار عدم القابلية للتملك الخاص أيضا، غير أن هذا المسلك لا يؤدي إلى التحديد الدقيق لهذه الأموال، إذ مهما يكن تعدادها فلن يفلح في الإحاطة بها كلها، كما أن معيار عدم القابلية للتملك الخاص لا يعتبر ذا فائدة عملية لأن ما يستحيل أن يمتلكه الخواص يحتاج في حد ذاته إلى معيار.

وأمام هذا الغموض الذي يشوب معنى الأموال العامة، راح الفقہ الفرنسي يبحث في حقيقة هذه الأموال، وطرح معايير عديدة ميز بها بين الأموال العامة والأموال الخاصة التابعة للأشخاص العامة، ونخلص إلى ما توصل إليه الفقهاء الفرنسيين في الآراء الثلاثة التالية:

الرأي الأول: يذهب إلى القول بأن الأموال العامة هي الأموال المخصصة للجمهور مباشرة كالطرق والأتجار والبحار.

الرأي الثاني: يرى بأن الأموال العامة هي الأموال المخصصة للمرافق العامة.

الرأي الثالث: يعتقد الفقہ "أندري هوريو" أن صفة العمومية في المال ترتبط أساسا بفكرة التخصيص للنفع العام، وهو معيار مزدوج يجمع في آن واحد بين فكرة التخصيص للاستعمال المباشر للجمهور والتخصيص للمرفق العام.

تلك إذا بعض الآراء الفقہية التي قيلت حول تحديد معنى الأموال العمومية إلا أن القضاء الفرنسي بدوره لم يدخر أي جهد لوضع معالم المال العام، حيث يضيفي مجلس الدولة الفرنسي الصفة العامة على المال على أساس التخصيص للنفع العام، سواء بتخصيص المال للاستعمال المباشر للجمهور أو لخدمة للمرفق العام.

وهناك أموال يبدو أنها لا تخضع لهذا المعيار لكن يعتبرها القضاء أموالاً عامة بالتبعية، فإذا وجدت علاقة مادية بين مال معين وبين مالك مال معين، يجب إلحاق الأول بالثاني، وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة يشترط لتخصيص المال لمرفق عام أن يكون المال مطابقاً لغرض المرفق سواء بحكم طبيعته أو بمقتضى تهيئة خاصة.⁽³⁾

الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري من تعريف المال العام.

تنص المادة 688 من القانون المدني⁽⁴⁾ على أنه تعتبر أموالاً عامة للدولة العقارات، و المنقولات التي تخصص بالفعل أو بمقتضى نص قانوني لمصلحة عامة، أو الإدارة، أو المؤسسة العمومية أو لهيئة لها طابع إداري..."، والملاحظ أن النص العربي يستعمل مصطلح التخصيص "لمصلحة العامة" في حين أن النص الفرنسي قد استعمل مصطلح التخصيص لاستعمال عام أو جماعي " **un usage collectif** " ، وعليه يمكن تصحيح النص العربي باستخدام عبارة "لاستعمال عام" بدل "لمصلحة عامة"، ذلك أن مصطلح "لمصلحة عامة" معين ، واسع يندرج فيه التخصيص لاستعمال عام والتخصيص لإدارة أو مؤسسة عامة.⁽⁵⁾

والسؤال المطروح هنا إذا كانت أموال المرافق العامة تكتسي طابع العمومية فما هي طبيعة أموال المؤسسات العمومية الاقتصادية؟، فالمعروف أن كل أموال المؤسسات العمومية الاقتصادية كانت في عهد تبني النظام الاشتراكي أموالاً عامة وهو ما نصت عليه المادة 01 من الأمر 74/71 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات⁽⁶⁾.

غير أن الوضع تغير وأصبحت هذه المؤسسات تسيير وفق القواعد المقررة في القانون التجاري، لذلك تقلص فيها حجم الأموال العامة ليشمل فقط جزء من الأصول الصافية التي تساوي رأسمالها التأسيسي، أما باقي الأموال فهي قابلة للتصرف والحجز وهو ما نصت عليه المادة 20 فقرة 01 من القانون 01/88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.⁽⁷⁾

ولكن بصدور الأمر 04/01 المعدل والمتمم⁽⁸⁾ والمتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية، وتسييرها، و خصوصيتها، أصبحت كل أموال المؤسسات العمومية الاقتصادية أموالاً خاصة بما في ذلك تلك التي تشكل مقابل رأسمالها التأسيسي، بدليل أن المادة 04 فقرة 02 أقرت أن رأسمالها الاجتماعي يمثل الرهن الدائم وغير المنقوص للدائنين الاجتماعيين.

أما في قانون الأملاك الوطنية⁽⁹⁾ فقد نصت المادة 12 منه على أنه " تتكون الأملاك الوطنية العمومية من الحقوق والأملاك المنقولة والعقارية التي يستعملها الجميع والموضوعة تحت تصرف الجمهور المستعمل إما مباشرة، أو بواسطة مرفق عام شريطة أن تكيف في هذه الحالة، بحكم طبيعتها أو تهيئتها الخاصة تكييفاً مطلقاً أو أساسياً مع الهدف الخاص بهذا المرفق وكذا الأملاك التي تعتبر من قبيل الملكية العمومية بمفهوم المادة 17 من الدستور، لا يمكن أن تكون الأملاك الوطنية موضوع تملك خاص أو موضوع حقوق تمليلية، فوفقاً لهذا النص تعتبر أموالاً عمومية الأموال المخصصة لاستعمال الجمهور مباشرة أو عن طريق مرفق عام.⁽¹⁰⁾

المطلب الثاني: تعريف الصفقات العمومية و موقف المشرع الجزائري منها.

الفرع الأول: تعريف الصفقات العمومية

عرفت الصفقات العمومية وفق ثلاث معايير، المعيار العضوي، المعيار الموضوعي، و المعيار المادي، فالصفقات العمومية وفقاً للمعيار العضوي هي كل العقود الإدارية التي تبرمها الإدارات العمومية و الهيئات الوطنية المستقلة الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري و كل الهيئات المنصوص عليها في قانون الصفقات العمومية " لا تطبق أحكام هذا المرسوم إلا على الصفقات محل مصاريف الإدارات العمومية و الهيئات الوطنية المستقلة الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بالإضافة إلى مراكز البحث و التنمية و المؤسسات العمومية الخصوصية ذات الطابع العلمي و التكنولوجي و المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري عندما تكلف هذه الأخيرة بإنجاز مشاريع استثمارات عمومية بمساهمة نهائية لميزانية الدولة "...

و ما يلاحظ من خلال دراسة القوانين الخاصة بالصفقات العمومية أن الهيئات التي تخضع إلى إبرام عقودها إلى قانون الصفقات العمومية عرفت تزايداً بالنظر إلى مضمون الأمر رقم 90/67⁽¹¹⁾ المؤرخ في 17/06/1967 الذي كان يخضع المؤسسات العمومية ذات الطبيعة الإدارية دون المؤسسات العمومية التجارية و الصناعية إلى قانون الصفقات العمومية الأمر الذي تغير بصدور المرسوم رقم 145/82⁽¹²⁾ المؤرخ في 10/04/1982 حيث وسع مجال تطبيقه إلى عقود المؤسسات الاقتصادية و الصناعية.

ثم عاد المشرع و استبعد هذه الأخيرة من مجال تطبيق الصفقات العمومية بموجب أحكام المرسوم رقم 434/91⁽¹³⁾ المؤرخ في 1991/11/09 ليعود من جديد إلى إقحامها في نص المادة 02 من المرسوم الرئاسي 250/02⁽¹⁴⁾ المؤرخ في 2002/07/24 المتضمن قانون الصفقات العمومية و هو ما يطرح تناقضا بين نص المادة المشار إليه أعلاه و بين نص المادة 59 من قانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية الذي ينص على أن عقود المؤسسات العمومية الاقتصادية و التجارية تخضع لأحكام القانون الخاص، و مهما يكن فان ما يستخلص من تطور قانون الصفقات العمومية في مجال الهيئات التي تخضع في إبرام عقودها له هو أن المشرع الجزائري كان متذبذبا في مسألة إخضاع أو عدم إخضاع عقود المؤسسات العمومية الاقتصادية و التجارية إلى قانون الصفقات العمومية و هو ما أثار مشكلة كبيرة في تحديد اختصاص القضائي لمنازعات عقود هذه المؤسسات .

أما بخصوص **المعيار الموضوعي**، فتعرف الصفقات العمومية على أساس موضوع الصفقة حيث تشمل الصفقات العمومية إحدى العمليات الآتية أو أكثر: إنجاز الأشغال - اقتناء اللوازم - تقديم خدمات ، إنجاز الدراسات، و عن **المعيار المادي** و الذي يعتمد على معيار القيمة المالية الدنيا للصفقة العمومية من أجل الوصول إلى تعريفها على اعتبار أنه ليست كل العقود التي تبرمها الهيئات الإدارية صفقات عمومية على أساس أن المشرع يشترط أن تكون قيمة تتجاوز حد معين. و ما يلاحظ من خلال دراسة قوانين الصفقات العمومية الملغاة ، أن الحد الأدنى الذي يمثل قيمة الصفقة العمومية قد عرف تزايدا مستمرا منذ صدور أول نص سنة 1967، و خلاصة القول أن الصفقات العمومية عقود مكتوبة تبرم وفق الشروط المنصوص عليها في قانون الصفقات العمومية ، قصد إنجاز الأشغال و اقتناء اللوازم و الدراسات لحساب المصلحة المتعاقدة.⁽¹⁵⁾

الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري من تعريف الصفقات العمومية

إن مصطلح الصفقات العمومية لا يشمل كل العقود الإدارية المتعارف عليها في فقه القانون الإداري، وإنما يقتصر على أربعة أنواع فقط من العقود، وهي: عقد إنجاز الأشغال العامة، عقد اقتناء اللوازم، عقد تقديم الخدمات، عقد إنجاز الدراسات.⁽¹⁶⁾

وهو نفس ما نصت عليه المادة الرابعة من المرسوم الرئاسي 10-236 التي جاء فيها: " الصفقات العمومية عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تبرم وفق الشروط المنصوص عليها في

هذا المرسوم، قصد إنجاز الأشغال، و اقتناء اللوازم والخدمات والدراسات، لحساب المصلحة المتعاقدة" (17).

المبحث الثاني: الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية

سنتناول في هذا المبحث تبيان الأجهزة والهيئات الإدارية التي حولها القانون والتنظيم القيام بهذه الرقابة وعلى الخصوص مهمة كل هيئة رقابة والإجراءات اللازمة لتناسق عمليات الرقابة وفعاليتها.

المطلب الأول: الرقابة الداخلية.

تنص المادة 120 المرسوم الرئاسي 336/10 المعدل والمتمم على ما يلي: " تمارس الرقابة الداخلية في مفهوم هذا المرسوم وفق النصوص التي تتضمن تنظيم مختلف المصالح المتعاقدة أو قوانينها أساسية دون المساس بالأحكام القانونية المطبقة على الرقابة الداخلية. ويجب أن تبين الكيفيات العملية لهذه الممارسة على الخصوص محتوى مهمة كل هيئة رقابة والإجراءات اللازمة لتناسق عمليات الرقابة وفعاليتها، و عندما تكون المصلحة المتعاقدة خاضعة لسلطة وصية فإن هذه الإجراءات الأخيرة تضبط تصميمًا نموذجيًا يتضمن تنظيم رقابة الصفقات ومهمتها"

و باستقراء هذه المادة يتبين لنا أن المشرع أناط بكل مصلحة متعاقدة أو هيأتها الوصية بإنشاء هيئات للممارسة الرقابة على الصفقات العمومية وفق قوانينها الأساسية، على أن تناسق هذه الرقابة مع تنظيم الصفقات العمومية ، وتظهر نية المشرع في إعطاء قدر من الاستقلالية أكبر للمصالح المتعاقدة في منح الجهات المتعاقدة صلاحية إنشاء لجان داخلية تتولى عملية إرساء الصفقة.

إن عملية تكليف لجننتين بمهمة إرساء الصفقة يأتي في إطار الآليات الهادفة إلى حماية الأموال العمومية في إطار الصفقات العمومية خاصة إذا علمنا أن العضوية في أحد اللجنتين تتنافى والعضوية في الحنة الأخرى، كما أن إسناد صلاحية إرساء الصفقة للجننتين يشكل وقاية من جرائم الصفقات العمومية خاصة جريمة الرشوة ، والمحاباة، على أساس أنه لو كان الإرساء من صلاحيات المسؤول عن المصلحة المتعاقدة لوحده لكان هذا عاملاً على ارتكاب هذه الجرائم، كل هذا الهدف منه حماية المال العام. (18).

الفرع الأول: لجنة فتح الأظرفة .

تنشأ لجنة فتح الأظرفة على مستوى كل مصلحة المتعاقدة بموجب مقرر من مسؤول المصلحة في إطار الرقابة الداخلية على إبرام الصفقات العمومية، وتقوم اللجنة بفتح الأظرفة المالية والتقنية في جلسة علنية بحضور المتعهدين الذين يتم إعلانهم مسبقا.

وتكون اجتماعات اللجنة صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، وتتمثل مهمة لجنة فتح الأظرفة في تثبيت صحة تسجيل العروض على سجل خاص، و إعداد قائمة التعهدات حسب وصولها مع توضيح محتوى ومبالغ المقترحات، كما تعد وصفا مختصرا للوثائق التي يتكون منها التعهد، بالإضافة للتوقيع بالحروف الأولى على كل وثائق الأظرفة المفتوحة، كما يتم تحرير المحضر أثناء انعقاد الجلسة يوقعه جميع أعضاء اللجنة الحاضرين، و في نفس السياق يمكن للجنة أن تحرر الأظرفة عند الاقتضاء، محضرا بعدم جدوى العملية يوقعه الأعضاء الحاضرين.⁽¹⁹⁾

الفرع الثاني: لجنة تقييم العروض

تنشأ لدى كل مصلحة متعاقدة لجنة تقييم العروض وتتولى هذه اللجنة ، التي يعين أعضاؤها بمقرر من مسؤول المصلحة المتعاقدة ، يعين أعضاؤها بموجب مقرر من مسؤول المصلحة المتعاقدة وتقوم هذه اللجنة بإقصاء العروض غير المطابقة لموضوع الصفقة ولحتوى دفتر الشروط، و العمل على الترتيب التقني للعروض مع إقصاء العروض التي لم تتحصل على العلامة الدنيا اللازمة المنصوص عليها في دفتر الشروط.

مع دراسة العروض المالية للمتعهدين الذين تم تأهيلهم الأولي تقنيا، و انتقاء الأقل ثمنا إذا تعلق الأمر بالخدمات العادية وإما أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية إذا كان الاختيار قائما أساسا على الجانب التقني للخدمات.⁽²⁰⁾

إن هذه الإجراءات التي جاءت في تنظيم الصفقات العمومية والتي نظمت إرساء الصفقة جديدة بحماية المال العام والرقابة من الفساد في هذا الإطار، ومع ذلك فغتنا نسجل تحفظا على اعتماد معيار الأقل عرض في الصفقات العادية لأنه معيار من السهل تجاوزه والعبث به، فرجل الإدارة كثيرا ما ينجح إلى تسريب قيمة المشروع المحددة إداريا إلى بعض معارفه كي يقترحوا مبلغا يساوي أو يفوق بقليل المبلغ الذي حددته الإدارة، وبذلك تكون لهم فرصة تقديم أقل عرض خاصة إذا علمنا أن دفتر الشروط عادة ما يقصي كل مرشح يقدم عرضا يقل على مبلغ المشروع المحدد إداريا بنسبة معينة.⁽²¹⁾

المطلب الثاني: الرقابة الخارجية.

وتقوم بهذه الرقابة اللجان المحلية والمركزية للصفقات العمومية، وقد أطلق المشرع على هذا النوع من الرقابة، الرقابة الخارجية وخصص لها المواد من 126 إلى 156 من تنظيم الصفقات العمومية. حيث تقوم هذه اللجان بالرقابة الإدارية على مشروعية الصفقة كضمانة لحماية المال العام، إذ أن الجهة المختصة بالرقابة تتأكد من أن إبرام الصفقة كان مطابقا للقانون، وعليه إذا رأت الجهات المكلفة بالرقابة أنه تم تجاوز القانون في إبرام صفقة ترفض منح التأشيرة للصفقة، وعليه تلغي الجهة المتعاقدة قرار المنح المؤقت للصفقة، كما يمكن لها إذا قدرت أن تجاوز الصادر من المصلحة المتعاقدة يشكل جريمة في نظر قانون العقوبات والقوانين المكملة له أن تخطر الجهات المختصة وإلا كانت تحت طائلة ارتكابها جريمة عدم التبليغ، و سنتناول بإيجاز تنظيم هذه اللجان فيما يأتي:

الفرع الأول: اللجان المحلية للصفقات

تشتمل اللجان المحلية للصفقات على لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية والهيكل غير الممركز ذات الطابع الإدارية، و لجنة الصفقات البلدية، و اللجنة الولائية للصفقات. فبخصوص لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري فهي تتكون من: ممثل السلطة الوصية رئيسا، المدير العام أو مدير المؤسسة، ممثل منتخب يمثل مجلس الجماعة الإقليمية المعنية، ممثلين إثنين (02) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة)، ممثل المصلحة التقنية المعنية بالخدمة. وتختص هذه اللجنة بدراسة مشاريع الصفقات التي تقل قيمتها عن مائتي دينار بالنسبة لصفقات إنجاز أشغال أو اقتناء لوازم، وعن خمسون مليون دينار بالنسبة لصفقات الخدمات وعن عشرين مليون دينار بالنسبة لصفقات الدراسات. (22)

و بالنسبة للجنة الصفقات البلدية فهي تتكون من: رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله رئيسا، ممثل عن المصلحة المتعاقدة، منتخبين إثنين (02) يمثلان المجلس الشعبي البلدي، ممثلين إثنين (02) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة)، ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة، وتختص لجنة النفقات البلدية بدراسة مشاريع الصفقات التي تبرمها البلدية تحت ضمن حدود المستويات المنصوص عليها في المادة 136 من المرسوم. (23)

و عن اللجنة الولائية للصفقات، تتكون من: الوالي أو ممثله رئيسا، ثلاثة (03) ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي، ممثلين إثنين (02) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة

المحاسبة)، مدير الأشغال العمومية للولاية، مدير السكن والتجهيزات العمومية، مدير التخطيط وتهيئة الإقليم للولاية، المدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية، مدير السكن والتجهيزات العمومية للولاية، مدير التجارة للولاية، مدير الري للولاية⁽²⁴⁾.

وتختص هذه اللجنة بدراسة الصفقات التي تبرمها الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة، التي يساوي مبلغها أو يقل عن مليار دينار بالنسبة لصفقات الأشغال، عن ثلاثمائة مليون بالنسبة لصفقات اللوازم، عن مائتي مليون دينار بالنسبة لصفقات الخدمات، بالإضافة للصفقات التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلي، التي يساوي مبلغها أو يفوق مائتي مليون دينار (2000000000 دج) بالنسبة لصفقات إنجاز الأشغال أو اقتناء اللوازم، وخمسون مليون دينار (500000000 دج) بالنسبة لصفقات الدراسات⁽²⁵⁾.

الفرع الثاني: اللجان الوطنية للصفقات

تشتمل اللجان الوطنية للصفقات على لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والمركز الوطني للبحث والتنمية والهيكل غير الممركز للمؤسسة الوطنية ذات الطابع الإداري، و اللجنة الوزارية للصفقات، بالإضافة للجنة الوطنية للصفقات.

فبالنسبة للجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والمركز الوطني للبحث والتنمية والهيكل غير الممركز للمؤسسة الوطنية ذات الطابع الإداري والتي تتشكل من: ممثل السلطة الوصية رئيسا، المدير العام أو مدير المؤسسة، ممثلين إثنين (02) عن الوزير المكلف بالمالية (المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للمحاسبة)، و ممثل وزير الموارد المائية، ممثل وزير الأشغال العمومية، ممثل وزير التجارة، ممثل وزير السكن والعمران، و تدرس اللجنة مشاريع صفقات الأشغال التي تساوي أو تقل عن مليار دينار، صفقات لوازم قيمتها تساوي أو تقل عن ثلاثمائة دينار، صفقات خدمات يفوق مبلغها مليون دينار⁽²⁶⁾.

أما عن اللجنة الوزارية للصفقات فتتكون من الوزير المعين أو ممثله رئيسا، ممثل عن المصلحة المتعاقدة، وممثل عن وزير التجارة، ممثلين (02) مختصين للوزير المكلف بالمالية من المصالح الميزانية والخزينة، وتختص اللجنة بدراسة الصفقات المبرمة من: الإدارة المركزية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري تحت الوصاية، مراكز البحث والتنمية، المؤسسات العمومية والخصوصية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، و المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

و بخصوص اللجنة الوطنية للصفقات، فهي تتشكل من: وزير المالية أو ممثله رئيسا، ممثل واحد لكل وزارة، ممثلين (02) لوزير المالية، ممثلين (02) لوزير الأشغال العمومية، و من أهم اختصاصاتها المساهمة في إعداد تنظيم الصفقات العمومية، و مراقبة شرعية إبرام الصفقات ذات الأهمية الوطنية، كما

تقترح اللجنة أي إجراء من شأنه أن يحسن ظروف إبرام الصفقات، بالإضافة لفحص دفاتر الأعباء العامة ودفاتر الأحكام المشتركة ونماذج الصفقات النموذجية الخاصة بالأشغال واللوازم والدراسات والخدمات، قبل المصادقة المتعاقدة، و تطلع على الصعوبات الناتجة عن تطبيق الأحكام المتعلقة بالرقابة الخارجية .

وتمارس هذه اللجان رقابتها على مراحل الصفقة وتتأكد من مطابقتها للقانون خاصة أن هذه اللجان هي التي تتولى مسبقا مراقبة دفاتر الشروط والتأشير عليها، ويتوج عملها إما بمنح التأشيرة أو رفضها خلال عشرين يوما ابتداء من تاريخ إيداع الملف الكامل الكتابة للجنة حسب نص المادة 125 من تنظيم الصفقات العمومية.⁽²⁷⁾

المبحث الثالث: مراقبة الهيئات المالية على المال العام في إطار الصفقات العمومية

تشتمل عملية مراقبة المال العام من قبل الهيئات المالية على كل من رقابة المراقب المالي، المحاسب العمومي ، المفتشية العامة للمالية، بالإضافة لرقابة مجلس المحاسبة.

المطلب الأول: رقابة المراقب المالي

أنشأت هذه الرقابة من أجل الحفاظ وترشيد الأموال العمومية، وتكون على جانب النفقات وتهتم أساسا بالتأشيرة قبل التسديد و الالتزام بالصرف وهذه المهمة يقوم بها المراقب المالي والقابض عندما تكون على مستوى البلدية، وعلى المراقب المالي أن يراجع عند إبرام صفقة الجهة الآمرة بالصرف، مطابقة الصفقة مع القوانين والتنظيمات المعمول بها، توفر الغلاف المالي، توافق المبلغ الإجمالي للصفقة مع البنود المحتواة، التأكد من وجود تأشيرة لجنة الصفقات والمصلحة المتعاقدة، وللمراقب المالي مدة يدرس فيها الملف، إما يوافق أو يرفض وهي 10 ايام بالنسبة للصفقات المتعلقة بميزانية التسيير، وعشرون يوم بالنسبة للصفقات المتعلقة بميزانية التجهيز في حالة الرفض المؤقت أو النهائي، وفي الحالة الأخيرة يمكن للمصلحة المتعاقدة رفع مقرر تجاوز إلى اللجنة الوطنية للصفقات واللجنة المعنية وكذا مجلس المحاسبة ويعلم المراقب المالي بما جرى.⁽²⁸⁾

المطلب الثاني: رقابة المحاسب العمومي

تعتبر رقابة المحاسب العمومي مجموعة من التحقيقات والفحوصات التي يقوم بها أثناء تنفيذه للنفقة (دفع مبلغ الصفقة) وذلك من أجل التأكد من شرعيتها لهذا تعتبر هذه الرقابة مرافقة لتنفيذ النفقة العمومية، كما تعتبر مكملة لرقابة المراقب المالي. (29)

بعد تقديم الحالة المالية من طرف المتعامل المتعاقد للمصلحة المتعاقدة أين يتم مراجعتها وتحضير الإجراءات اللازمة ثم ترسل إلى المحاسب العمومي بوصول إستيلاء قبل 20 يوم من كل شهر، ليحول بدوره المبلغ المعين لحساب المقاوله خلال 10 أيام، إن المحاسب العمومي والممثل في مصلحة الخزينة والقبض أو المحاسب المكلف بالصفقة ملزم بالبت في مصداقية الإعتمادات المالية، و مراقبة ملف الصفقة (العقد، الملحق إن وجد، أمر القيام بالأشغال.. إلخ)، بالإضافة للمراجعة الحسابية للحالة المالية المقدمة.

و في حالة وجود خلل في ملف التسديد وعدم توافقه والإجراءات القانونية، يرفض من قبل المحاسب العمومي ويعاد إلى المصلحة المعنية بمقرر مسيب. (30)

المطلب الثالث: المفتشية العامة للمالية.

تم إنشاء المفتشية العامة للمالية سنة 1980 بموجب المرسوم 35/80 المؤرخ في 1980/03/01 وأعيد تنظيمها في أكثر من مناسبة وخاصة بموجب المرسوم الرئاسي 272/08 (31) المعدل والمتمم المتعلقة بصلاحيات المفتشية العامة للمالية، وعهد لها صلاحية المراقبة المالية على كافة المؤسسات ذات الطابع الإداري و الاقتصادي وتظهر أهمية المفتشية العامة للمالية في حماية المال العام من خلال قيامها بدور رقابي على إبرام وتنفيذ الصفقة العمومية، ويشمل مايلي:

مراقبة الشروط الشكلية للصفقة: ويتم عن طريق جمع المعلومات عن الصفقة و الاستفسار عن الطريقة التي حددت بها الحاجيات العامة، و العمل على البحث في طريقة إبرام الصفقة، فإذا أبرمت عن طريق التراضي يجب تطابقها مع الحالات القانونية و الاستثنائية والتي تجعل الأمر بالصرف يتجنبها ما عدا الحالات التي نص عليها القانون نظرا لما يترتب عليها من نتائج سلبية كالمحاباة و استغلال النفوذ والرشوة والإضرار بالمصلحة العامة، مع تحديد الأهداف المتوخاة من الصفقة حتى لا ترصد إعتمادات مالية ضخمة لصفقة لا تعود بالفائدة على المواطنين، مع ضرورة الإطلاع على دفاتر الشروط لمعرفة مدى تطابقها مع القوانين والتنظيمات السارية المفعول.

مراقبة الشروط العمومية للصفقة العمومية: من خلال التأكد شرعية تشكيلة فتح الأظرفة، وكذلك تقييم العروض، و التأكد من مراعاة هامش الأفضلية للمنتوج ذي الأصل الجزائري، مع ضرورة معاينة محضر لجنة الصفقات المختصة والتأكد من قرار تعيين هذه اللجنة وشرعية اجتماعاتها، و في حالة ما إذا نص بند في الصفقة على مراجعة وتعيين الأسعار فيراقب كفاءات تطبيق هذا البند وما مدى تطابقه مع الشروط القانونية. (32)

المطلب الرابع: رقابة مجلس المحاسبة.

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة رقابية بعدية على الأموال العمومية سواء كانت أموال الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية إدارية كانت أو اقتصادية، وتهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة في هذا الإطار إلى تشجيع الاستعمال المنتظم والفعال لهذه الأموال قصد ضمان الشفافية في تسيير مالية الدولة.

ومن أجل تجسيد هذه الأهداف يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات واسعة تتفرع إلى صلاحيات إدارية وأخرى قضائية، لكن ما يهمننا في هذه الدراسة الصلاحيات الإدارية حيث تنص المادة 06 من الأمر 20/95⁽³³⁾ المتعلق بمجلس المحاسبة على ما يلي: "يكلف مجلس المحاسبة في ممارسة الصلاحيات الإدارية المخولة إياه، برقابة حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته للموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية وتقييم نوعية تسييرها من حيث الفعالية والأداء و الاقتصاد ويقوم في نهاية تحرياته وتحقيقاته بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين ذلك". (34)

حيث يعتبر مجلس المحاسبة هيئة إدارية مكلفة بحماية المال العام ومكافحة الفساد المالي على وجه الخصوص، على اعتبار أنه يتمتع بصلاحيات واسعة على الهيئات العمومية عموما وهي نفسها المكلفة بإبرام الصفقات العمومية بالنظر إلى نص المادة 02 من تنظيم الصفقات العمومية ومن ثم يمكن القول أن رقابة مجلس المحاسبة على الصفقات العمومية تندرج في إطار حماية الأموال العمومية ومكافحة الفساد بشتى أنواعه، إذ يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات واسعة في هذا المجال أهمها التدقيق في حسابات الهيئات العمومية والتأكد من سلامة الأرقام والبيانات الواردة في الميزانية و الحسابات الختامية للمؤسسات، و مراقبة جميع المعاملات التي تقوم بها الجهة الخاضعة للرقابة خاصة الرقابة على الإنفاق بكل خطواتها.

كما يعمل مجلس المحاسبة على ضبط وكشف المخالفات المالية وجرائم الفساد المالي والتي تتمثل في : التحقيق من عدم مخالفة الأجهزة الإدارية للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في الدستور والقوانين والمراسيم، و التحقق من كل تصرف خاطئ صادر عن عمد أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف أو تبديد أموال الدولة أو ضياعها، و الكشف عن جرائم الاختلاس وتبديد الأموال العمومية والمخالفات المالية والتحقيق فيها ودراسة نواحي القصور في نظام الرقابة الداخلية التي أدت إلى وقوعها و اقتراح وسائل علاجها. (35)

خاتمة:

من خلال دراستنا لهذه الترسانة من الأجهزة والهيئات الإدارية والمالية التي تعني بالرقابة على المال العام من خلال الصفقات العمومية يتضح لنا مدى الحرص الشديد من المشرع الجزائري على حماية الصفقات العمومية من التلاعبات التي قد تحدث على مختلف مراحلها مما يحقق رقابة فعالة وناجعة تؤدي في الأخير إلى حماية الأموال العمومية من كل أشكال الاختلاس والرشوة و الفساد المالي.

قائمة الهوامش:

- 1- أمين فاروق صالح زعرب، استغلال الوظيفة في الاعتداء على المال العام في الفقه الإسلامي، رسالة ماجستير في الفقه المقارن، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية، غزة، 2007، ص39.
- 2- محمد علي أحمد قطب، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، ط1، القاهرة، 2006، ص03.
- 3- عمر بجاوي، نظرية المال، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص11 وما بعدها.
- 4- الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المعدل والمتمم بالقانون 10/05 المؤرخ في (ج ر رقم 44)، والقانون رقم 05/07 المؤرخ في 2007/05/11.

- 5- عمر يجياوي، المرجع السابق، ص19.
- 6- الأمر رقم 74/71 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 والمتضمن قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات.
- 7- القانون رقم 01/88 المؤرخ في 12/01/1988 والمتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.
- 8- الأمر رقم 04/01 المؤرخ في 20/08/2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية، وتسييرها وخصوصتها، المعدل والمتمم بالأمر 01/08 المؤرخ في 28/02/2008.
- 9- القانون رقم 30/90 المؤرخ في 01/12/1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية.
- 10- عمر يجياوي، المرجع السابق، ص23.
- 11- الأمر رقم 90/67 المؤرخ في 17/06/1967 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.
- 12- المرسوم رقم 145/82 المؤرخ في 10/04/1982 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.
- 13- المرسوم 434/91 المؤرخ في 11/09/1991 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.
- 14- المرسوم رقم 250/02 المؤرخ في 24/07/2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.
- 15- سعيدة عيشاوي، نبيلة خير الدين، تنفيذ الصفقات العمومية، المنازعات التي تتخللها، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، 2005-2008، ص03،02.
- 16- عمر بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، ط1، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص75.
- 17- المرسوم الرئاسي رقم 336/10 المؤرخ في 17/10/2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.
- 18- حمزة خضري، الوقاية من الفساد ومكافحته في إطار الصفقات العمومية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد السابع، جوان 2012، ص179.
- 19- المواد 124، 123، 122، 121 من المرسوم الرئاسي 236/10 المعدل والمتمم.
- 20- المواد 124، 125 من المرسوم الرئاسي 336/10 المعدل والمتمم.
- 21- حمزة خضري، المرجع السابق، ص120.
- 22- المادة 138 من المرسوم الرئاسي 336/10 المعدل والمتمم.
- 23- المادة 137 من المرسوم الرئاسي 336/10 المعدل والمتمم.
- 24- المادة 135 من المرسوم الرئاسي 336/10 المعدل والمتمم.
- 25- المادة 136 من المرسوم الرئاسي 336/10 المعدل والمتمم.
- 26- المادة 134 من المرسوم الرئاسي 336/10 المعدل والمتمم.
- 27- حمزة خضري، المرجع السابق، ص180.
- 28- فيصل نسيغة، النظام القانوني للصفقات العمومية آليات حمايتها، مقال منشور في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، ص 122، 121.
- 29- شيخ عبد الصديق، رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية، مداخلة الملتقى الوطني السادس حول دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، جامعة يحي فارس بالمدينة، 2013/05/20، ص03.
- 30- فيصل نسيغة، المرجع السابق، ص122.
- 31- المرسوم الرئاسي رقم 272/08 المؤرخ في 06/09/2008 المتعلق بصلاحيات المفتشية العامة للمالية المعدل والمتمم.
- 32- حمزة خضري، المرجع السابق، ص181.
- 33- الأمر 20/95
- 34- بن بشير وسيلة، ظاهرة الفساد الإداري في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامع مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص190.
- 35- حمزة خضري، المرجع السابق، ص183.

