مجال تدخل المراقب المالي لدى البلديات لمراقبة الصفقة العمومية في ظل المرسوم الرئاسي رقم 15-247 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام

د. عوالي بلال أد. رزيق كمال
جامعة البليدة 02

الملخص:

ونظرا لكون مختلف النفقات العمومية تذهب في شكل صفقات عمومية بشتى أشكالها وأنواعها لاسيما الموجهة لتنفيذ مشاريع ذات منفعة وطنية، تم إخضاع هذه الأخيرة لنظام قانوني خاص بهدف حماية الأموال العمومية وتحقيقا للفعالية والنجاعة من جراء التعاقد مع أحسن المتعاملين فنيا وماليا، فالجماعات المحلية وخاصة البلديات عندما تقرر التعاقد مستهدفة الصالح العام، فإنها تخضع لقيود والتزامات حددها هذا النظام، الأمر الذي يقيد حركتها ويحدد لها طرق اختيار المتعامل المتعاقد معها، وكذا الإجراءات التي يتعين عليها اتخاذها.

وتلتزم البلديات بكل ما نص عليه المشرع الجزائري فيما يتعلق بالرقابة على عمليات إبرامها للصفقات العمومية من خلال خضوعها لكل اللجان المعنية بهذه الأخيرة بما يضمن احترام المبادئ التي تعنى بها الصفقات وحماية هذه الإدارات من مختلف مظاهر الفساد ضمانا لتحقيق الفعالية والصالح العام، ويهدف البحث الحالي إلى تحديد دور كل اليات رقابة المراقب المالي في التوجيه الى مدى احترام إجراءات الابرام بحذافيرها خاصة وأن رقابة هذا الأخير فرضت مؤخرا على نفقات هذه البلديات.

الكلمات المفتاحية: الصفقات العمومية، المراقب المالي، قانون الصفقات العمومية الحديد

Résumé:

En raison du fait que les diverses dépenses publiques vont sous la forme des transactions publiques sous diverses formes et types, ciblées pour la mise en œuvre des projets de services publics nationaux. Elles ont été soumises à un régime juridique spécial afin de protéger les fonds publics et atteindre l'efficacité et l'efficience en raison de contracter avec les meilleurs concessionnaires techniquement et financièrement, les groupes locaux sont particulièrement les municipalités. Ces derniers qui décident Les contrats est ciblent sur l'intérêt public, ils sont soumis à des restrictions et des obligations imposées par le système, ce qui restreint au mouvement et déterminent les méthodes de sélection des clients, ainsi que les procédures à suivre.

Les municipalités sont engagés et régies aux textes du législateur algérien en ce qui concerne le contrôle sur la conclusion des opérations des marchés publics par la subordination de chaque comité sur ce dernier de manière à assurer le respect des principes avec lesquels les prix et la protection de ces départements de des diverses manifestations de la corruption afin d'assurer l'efficacité et l'intérêt public, et vise à la recherche actuelle afin de déterminer Le rôle de tous les mécanismes de contrôle du Contrôleur financier dans la mesure où les procédures de conclusions sont strictement respectées, d'autant plus que le contrôle de ce dernier a récemment été imposé sur les dépenses de ces municipalités.

Mots-clés: transactions publiques, contrôleur financier, droit des marchés publics

مقدمة:

نظرا لأهمية الصفقات العمومية التي تمكن الدولة ومختلف هيئاتها من انجاز المرافق العامة وخدمة للصالح العام وذلك بدفع مبالغ كبيرة من المال، تستوجب رقابة سواء قبل إبرامها أو أثناء دخولها حيز التنفيذ أو بعد تنفيذها حيث نصت المادة 156 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام على أنه " تخضع الصفقات

التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ وقبل تنفيذها وبعده". وهذه الرقابة هي الضمانات الكفيلة بحماية وتطبيق مبدأ الشرعية في الدولة بما يلزم الإدارة العامة على الخضوع لأحكام القانون بصفة عامة فيما تقوم به من أعمال وتصرفات لحمايتها من الفساد والضياع والتلاعب والاستغلال والاختلاس وغيرها من الجرائم المختلفة والمتعلقة بالصفقات التي تبرمها هذا من جهة ومن جهة أخرى تقييدها بأحكام قانون الصفقات العمومية بما يكرس خاصة تحقيق المبادئ الكبرى للتعاقد كمبدأ الشفافية وحرية المنافسة والمساواة بين المتنافسين.

ولما كانت البلديات تعتبر النواة والقاعدة الأساسية للدولة لقربها من المواطن ومساهمتها الفعالة لتحقيق التنمية المحلية من خلال المشاريع والصفقات العمومية التي تبرمها خاصة وأن هذه الأخيرة تشكل القسم الأكبر من الانفاق المحلي، وبناء على ذلك خص التنظيم الحالي للصفقات العمومية التي تبرمها هذه الهيئات بنظام يضمن رقابة صارمة على إبرامها زيادة على رقابة تتميز بتوسعها وتنوعها إذ تمتد إلى جميع المستويات وعلى مراحل مختلفة ابتداء من الإعلان عن الصفقة إلى إنهائها ، وطبقا لنص المادة 156 السالفة الذكر فإن الصفقة العمومية تخضع لرقابة مسبقة بكل أشكالها المختلفة من رقابة داخلية، ورقابة خارجية، ورقابة الأعوان الماليين، وسنخص في هذه الدراسة الرقابة القبلية الخارجية وكنموذج لها سندرس رقابة المراقب المالي على ابرام الصفقات العمومية خاصة وأن رقابته على نفقات البلدية لم تفرض إلا مؤخرا.

إشكالية البحث:

من خلال ما سبق يمكن معالجة موضوع المداخلة من خلال طرح الإشكالية التالية:

ما هي آليات رقابة المراقب المالي على مدى قانونية ابرام الصفقات العمومية الخاصة بالبلديات طبقا للمرسوم الرئاسي 15-247؟

أهداف البحث:

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية:

- ✓ تسليط الضوء على رقابة المراقب المالي لدى البلديات في الجزائر
- ✓ إعطاء فكرة عن المفاهيم الأساسية للصفقات العمومية
- ✓ الإشارة إلى كيفية الرقابة التي تتم بها رقابة المراقب المالي لدى البلديات على الصفقات العمومية

المحور الأول: مفاهيم أساسية حول قانون الصفقات العمومية الجديد

نظرا للأهمية التي تكتسيها الصفقات العمومية باعتبارها عقدا من العقود الإدارية الأكثر انتشارا، ونظرا لكون المشرع الجزائري خصها ونظمها في قوانيين تبين كيفية إبرامها، لذا ارتأينا للتطرق إلى تعريف بعض المصطلحات الواردة في المرسوم الرئاسي المنظم لها السالف الذكر للمساعدة على فهم وضبط مفرداته، إضافة الى المجالات واشكال ابرام هذه الأخيرة.

أولا/ مفهوم الصفقات العمومية:

قبل التطرق إلى مفهوم الصفقات العمومية، وجب أن نعرف ونميز بين العديد من المصطلحات التي ترتبط بشكل أو بآخر بموضوع الصفقات العمومية

1-العقد الإداري: من المستقر عليه فقها وقضاء أن العقد يجب أن يكون بين طرفين، وملزما لهما بالإيجاب والقبول الصادر عنهما، وأن يكون محله جائزا قانونا هذا الأمر ينطبق على كافة العقود بشكل عام والتي منها العقود الإدارية، لأن خصائص العقود أيا كان نوعها، تتفق على ثوابت مشتركة من بينها وجود عاقدين ومحل معقود عليه، وإلزام بالمعقود، ما ذكرته يتفق مع ما قاله الدكتور سليمان الطماوي[1] حيث يقول: "العقد – وفقا للتعريف الغالب-توافق إرادتين على إحداث أثر قانوني، سواءا

كان هذا الأثر هو إنشاء التزام أو نقله، أو تعديله، أو إنهاءه، وهذا التعريف يصدق بالنسبة إلى العقود الإدارية، كما هو الشأن بالنسبة للعقود المدنية".

2-عقد الصفقة العمومية: يعتبر عقد الصفقة الأساس الذي من خلاله يتم إبرام الصفقة العمومية كما يعتبره جميع مسيري الصفقات العمومية الوثيقة القاعدة، إذ يتم الرجوع إلى هذه الوثيقة في كل خطوات تنفيذ الصفقة بما تمليه من أحكام تعاقدية و يستلزم تطبيق محتويات العقد حرفيا.

وحتى نعرف عقد الصفقة العمومية بصورة دقيقة فذلك يستلزم علينا أن نعود إلى نظرية العقد المعمول بها حاليا إذ تنص هذه النظرية على ما يلي: "العقد هو توافق إرادتين أو أكثر على إحداث أثر قانوني سواء كان هذا الأثر إنشاء التزام أو نقله أو تعديله أو إنهاؤه[2] وحتى نتعمق بهذه النظرية أكثر في هذا الاختصاص، فنشترط أن تكون إحدى الإرادتين أو أكثر إرادة متعامل حكومي، فعقد الصفقة العمومية هو توافق إرادة أو أكثر من المتعاملين العموميين لإحداث أثر قانوني يتمثل في إنشاء التزام أو نقله أو تعديله أو إنهاءه[3] ".

3-الصفقات العمومية : تعرف الصفقات العمومية حسب المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام بأنها: " عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تبرم بمقابل مع متعاملين اقتصاديين وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم، لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللوازم والخدمات والدراسات "[4].

ثانيا/ مجالات تطبيق الصفقات العمومية

لتحديد مجال تطبيق الصفقات العمومية لابد من معرفة الأطراف المعنية بها وكذا الإطار المالي المجسد لها.

1-أطراف الصفقة العمومية : كما سبق الذكر أن إبرام صفقة عمومية يتطلب تبادل الإرادات مما يوحي لنا أن هناك على الأقل طرفين في الصفقة حيث يتواجد بصورة عامة في الصفقات العمومية شخص عام والمسمى في المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام بالمصلحة المتعاقدة وشخص خاص كطرف آخر في الصفقة والذي سمي من طرف نفس المرسوم بالمتعامل المتعاقد وهذين الطرفين يتفقان على تنفيذ عملية محددة، وعلى هذا الأساس يجب على الطرف الذي يقدم التزاماته أن يكون على الأقل مؤهلا قانونا لتقديم هاته الالتزامات، وهذا ما سوف نتعرض له فيما يلي بالتعرض للوضعية القانونية لكل طرف.

1-1-المصلحة المتعاقدة: بتحدد نطاق تطبيق الصفقات العمومية من حيث المصلحة المتعاقدة المبرمة له، والتي تكون محل نفقات كل من الدولة، والجماعات الإقليمية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، المؤسسات العمومية الخاضعة للتشريع الذي يحكم النشاط التجاري، عندما تكلف هاته الأخيرة بإنجاز عمليات ممولة كليا أو جزئيا، بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة أو من الجماعات الإقليمية[5].

1-2-المتعامل المتعاقد: أما الطرف الثاني فهو المتعامل المتعاقد الذي يمكن أن يكون شخصا أو عدة أشخاص طبيعيين أو معنويين يلتزمون بمقتضى الصفقة إما فرادى وإما في إطار تجمع مؤسسات حسب المرسوم الرئاسي رقم 15-247.

فحسب هذا الأخير يمكن تحديد الأطراف المتعاقدة وتقسيمها إلى قسمين أساسيين المتعاملين المتعاقدين الوطنيين والمتعاملين المتعاقدين الأجانب[6].

1-2-1-المتعامل المتعاقد الوطني: وهو المتعامل المتعاقد الوطني الخاص فقط بعد استثناء العقود المبرمة بين إدارتين من الخضوع للمرسوم السالف الذكر، ولم يحدد المرسوم شرط أن يكون هؤلاء المتعاملين مؤسسات تتمتع بالشخصية المعنوية بل فقط يجب أن تتوفر فيهم شروط التعاقد والمحددة في القانون المدني* .

1-2-2-المتعامل المتعاقد الأجنبي: قد يكون هذا المتعامل الأجنبي حكومي كما قد يكون من القطاع الخاص، بحيث تلجأ المصلحة المتعاقدة إلى الاستنجاد في بعض الأحيان بهؤلاء وذلك عندما تتطلب الصفقة مهارة وتقنية عالية من حيث الأدوات المستخدمة خاصة التي لا يحوزها المتعامل المتعاقد الوطني الخاص، وهذا شيء طبيعي حيث يجب حماية مؤسساتنا الوطنية من المنافسة الخارجية خاصة من طرف الدول المتقدمة.

2-الإطار المالي للصفقة العمومية

لقد حدد المشرع حد أدنى من أجل إبرام الصفقات العمومية وهذا لإدخال نوع من المرونة على عملية إبرام الصفقات بمقابل حماية الأموال العامة وإذا نظرنا إلى تطور تنظيم الصفقات العمومية نجد المبلغ المحدد المعد الأدنى ما فتئ أن تزداد أهميته وهذا راجع لزيادة الأسعار بالسوق، وطبقا لنص (المادة 13): كل صفقة عمومية يساوي مبلغها التقديري (12.000.000 دج) أو يقل عنه فيما يخص الأشغال واللوازم و (6.000.000 دج) أو يقل عنه بالنسبة للدراسات والخدمات، لا يقتضي وجوبا إبرام صفقة وفق الإجراءات الشكلية المنصوص عليها.

ومنه نرى أن هاته المادة قد فرقت بين أنواع الصفقات العمومية من خلال الأسعار وأعطت لكل صفقة السعر الخاص بها.

وقد يبدو لنا نظريا أن هذه المبالغ ضخمة لكنها في الواقع ضعيفة مقارنة بالمشاريع العمومية التي يغلب عليها طابع الكبر، ولكن رغم ذلك فإن هذا التحديد يسمح نوعا ما للإدارات أن تتفادى التعطيلات في اقتنائها أو إنجازها لعمليات بسيطة متكررة وعلى هذا الأساس يتم التعامل بسندات الطلب أو الفواتير في حالات معينة وعند عدم وصول النفقات محل هذه الفواتير المبالغ السالفة الذكر إضافة الى المبالغ الواردة في المادة 21 من المرسوم الرئاسي 15-247 والا كانت محل استشارة.

ثالثا/ تصنيف الصفقات العمومية

تنقسم الصفقات بحسب موضوعها إلى:

1-صفقات التوريد: هي الصفقات التي تبرم بين أشخاص القانون العام وفرد أو شركة يتعهد بمقتضاها المتعاقد بتوريد منقولات معينة لشخص معنوي تكون لازمة لمرفق عام في مقابل ثمن معين على فترة أو فترات زمنية محددة[7].

2-صفقات الأشغال: هي الصفقات التي تتضمن القيام ببناء أو ترميم أو صيانة عقارات لحساب شخص معنوي عام بقصد منفعة عامة في تغير مقابل متفق عليه في الصفقة، ومن ثم يتبين أن صفقات الأشغال يجب أن تنصب على ما يلي[8]:

- ✓ أن تبرم الصفقة لحساب شخص معنوي عام وتطبيقا لذلك لا يشترط أن يكون العقار مملوكا لشخص معنوي، فقد يكون مملوكا لأحد الأفراد حيث أن المهم أن يكون إنجاز الأشغال العامة لحسابه.
- ✓ أن يكون موضوع الأشغال هو عقار بالبناء أو الترميم أو الغرس ويشمل كذلك الطرق والجسور والتشجير وعليه إذا كان العقد منصبا على منقول فلا تكون الصفقة صفقة أشغال إنما صفقة توريد.
- ✓ يتعين أن يكون الهدف من إبرام الصفقة تحقيق المنفعة العامة.

ونلاحظ أن هذه الصفقات هي الأكثر أهمية من حيث الاعتمادات التي ترصد لها، وهذا راجع لطبيعتها، بناء عقارات أو سدود أو طرق يتطلب أموالا كثيرة تعد بالملايير الدينارات[9] بالإضافة إلى كثرتها، وهذا راجع لنقص الهياكل في الجزائر ونمو الاحتياجات.

3-صفقات الخدمات: تنصب على مجموع الخدمات، ونلاحظ بأن المشرع في مختلف التعديلات التي عرفها قانون الصفقات العمومية لم يكن دقيقا إذ لم يحدد ماهية (المواد والأشغال والخدمات) التي تصلح لكي تكون موضوع هذه الصفقة حيث يمكن تفسيرها بأشغال متعددة ومختلفة.

4- صفقات الدراسات: نظرا للتطور التكنولوجي واتساع المشاريع وزيادة أهميتها وتعقيدها أصبح من العسير على الإدارة دراسة كل مشاريعها لذا استوجب عليها الدخول في صفقات مع هيئات مختصة(سواء مكاتب الدراسات العمومية والخاصة) بالدراسة والإعداد، فتقوم بإبرام ما يعرف بصفقات الدراسات، وتعرف هذه الأخيرة بأنها صفقات تبرمها الجهات المحددة في قانون الصفقات العمومية، مع رجال الفن والتقنيين والمهندسين من أجل القيام بدراسات فنية، وتقنية حول مشروع معين مثل صفقات إعداد تصاميم المشاريع السكنية التي يقوم بإعدادها المهندسين المعماريين، أو اللجوء إلى رجال مختصين لتقديم دراسات عن ميدان معين لنشاط مؤسسة أو مصلحة كدراسة في مجال صناعي أو في السوق أو خاصة بالسكن والعمران...الخ.

رابعا/ طرق إبرام الصفقات العمومية على ضوء قانون 247/15

تبرم الصفقات العمومية وفقا لإجراء طلب العروض الذي يشكل القاعدة العامة أو وفق إجراء التراضي[10].

1-إجراء طلب العروض:

1-1-مفهوم طلب العروض:

يعد طلب العروض بمفهوم المرسوم 15-247 ذلك الإجراء الذي يستهدف الحصول على عروض من عدة متعهدين متنافسين مع تخصيص الصفقة دون مفاوضات للمتعهد الذي يقدم أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية استنادا إلى معايير اختيار موضوعية تعد قبل إطلاق الإجراء ويعلن عدم جدوى إجراء طلب العروض عندما لا يتم استلام أي عرض أو عندما لا يتم الإعلان بعد تقييم العروض عن مطابقة أي عرض لموضوع الصفقة ولمحتوى دفتر الشروط أو عندما لا يمكن ضمان تمويل الحاجات[11]

1-1-أشكال طلب العروض:

يمكن أن يكون طلب العروض وطنيا و/أو دوليا، ويمكن أن يتم حسب أحد الأشكال الآتية[12]:

ا-طلب العروض المفتوح: ذلك الإجراء الذي يمكن من خلاله لأي مترشح مؤهل أن يقدم تعهدا[13]

ب-طلب العروض المفتوح مع اشتراط قدرات دنيا: يشير طلب العروض المفتوح مع اشتراط قدرات دنيا إلى ذلك الإجراء الذي يسمح فيه لكل المترشحين الذين تتوفر فيهم بعض الشروط الدنيا المؤهلة التي تحددها المصلحة المتعاقدة مسبقا قبل إطلاق الإجراء بتقديم تعهد ولا يتم انتقاء قبلي للمرشحين من طرف المصلحة المتعاقدة[14]

ج-طلب العروض المحدود: وفقاً لقانونِ الصفقات العمومية الجديد فإنّ هذا الشكلَ هو مُخصَّصٌ لإجراءِ استشارةٍ انتقائية؛ بحيث يكون المرشَّحونَ الذين تمّ انتقاؤهم الأوّلي مِن قِبَلِ مَدعُوّينَ وحدَهم لِتقديم تعهُّدٍ، وهذا النوعِ من شَكلِ طلب العروض يتمُّ وضعُ قائمةٍ مُعيَّنةٍ لِمؤسَّساتٍ مؤهَّلَةٍ بين يدي المصلحة المتعاقِدَة للمشاركة في استشارةٍ انتقائية

د-المسابقة: تلجأ المصلحة المتعاقِدَة إلى إجراءِ المسابقة -لا سيّما في مجالِ تهيئة الإقليم والتعمير والهندسة المعمارية والهندسة، أو معالجة المعلومات-، ويلاحظُ أنّ قانونَ الصفقاتِ العمومية وتفويضات المرفق العام الجزائري الجديد أنه فيمَ يخصُّ شكلَ المسابقةِ مقارَنةً بما كانت عليه من قَبْلُ قد أعطى للمسابقةِ طريقتَينِ[15]:

*طريقة المسابقة المفتوحة مع اشتراط قدراتٍ دنيا. *طريقة المسابقة المحدودة.

2-إجراء التراضي:

2-1-مفهوم إجراء التراضي: لقد جعل المشرع التراضي طريقا استثنائيا عند إبرام الصفقة العمومية، فإذا كانت القاعدة العامة في عملية اختيار المتعامل المتعاقد هي الدعوى إلى طلب العروض فإنه في بعض الحالات المنصوص عليها في قانون الصفقات العمومية، يكون للإدارة الحرية في اختيار المتعاقد معها عن طريق التراضي من خلال تخصيص صفقة لمتعامل متعاقد واحد دون الدعوة الشكلية إلى المنافسة ويمكن أن يكتسي التراضي شكل التراضي البسيط أو شكل التراضي بعد الاستشارة.

2-2-اشكال التراضي:

أ-التراضي البسيط: إن إجراء التراضي البسيط قاعدة استثنائية لإبرام العقود فهو يعد الاستثناء على الاستثناء، كما يعد قاعدة لإبرام العقود لا يمكن اعتمادها إلا في حالات خاصة مقررة قانونا.[16]

فبموجبه تقوم المصلحة المتعاقدة بإبرام الصفقة العمومية مع متعامل وحيد بمجرد تطابق إرادتيهما على محلها وفقا لدفتر شروط معد مسبقا من طرف المصلحة المتعاقدة وبدون إقامة أي منافسة[17]، وهذا لا يعني الإعفاء من إقامة المنافسة بل الإعفاء من الإجراءات الشكلية للمنافسة كالاعلان مثلا.

ب-التراضي بعد الاستشارة: على خلاف ما فعله المشرع مع طرق إبرام الصفقة الأخرى، فإنه لم يرد في المرسوم الرئاسي المتضمن تنظيم الصفقات العمومية تعريف محدد لإجراء التراضي بعد الاستشارة، غير أنه يمكن القول بأنه ذلك الإجراء الذي تبرم بموجبه المصلحة المتعاقدة الصفقة بإقامة المنافسة بإجراء الاستشارة المسبقة، بحيث تسمح لها بدراسة وضعية السوق وإمكانيات المتعاملين الاقتصاديين المتقدمين لها، والتي تتم بكل الطرق المكتوبة الملائمة ومن دون شكليات أخرى، وعمليا تتمثل هذه الوسائل المكتوبة في نشر إعلان يعلق على لوحة إعلانات المصلحة المتعاقدة، كما يمكن توزيعه على جميع المصالح التي يقصدها المتعاملون المهتمون بالأمر وقد حددت المادة 51 من ذات المرسوم الحالات التي تلجا فيها المصلحة المتعاقدة لهذا الاجراء.

المحور الثاني: رقابة المراقب المالي على نفقات البلديات

تتدخل الرقابة السابقة قبل إتمام عملية صرف النفقة العامة المحلية وهي تهدف وبشكل عام إلى حماية الأموال العامة بالدرجة الأولى والتأكد من سلامة تنفيذ الخطة الإنفاقية لهذه الهيئات وفقا لما أقرته ميزانياتها، فهي تعمل على كشف سوء التسيير والاستغلال، ولعل من أبرز الأجهزة الرقابية التي فرضت مؤخرا على نفقات البلديات رقابة المراقب المالي بموجب المرسوم 92-414 المرخ في 14 نوفمبر 1992المتعلق بالرقابة على النفقات التي يلتزم بها.

أولا/ النظام القانوني للرقابة المالية السابقة على النفقات الملتزم بها

يمارس هذا النوع من الرقابة المراقب المالي والذي حدد مركزه القانوني كما سبق وأشرنا المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدل والمتمم.

1- المركز القانوني للمراقب المالي: هو موظف ينتمي إلى وزارة المالية مهمته التأشير على مشروع الالتزام الذي يحرره الآمر بالصرف وهو أحد أهم أعوان الرقابة السابقة على النفقات العمومية للبلدية ويتحدد مركزه القانوني عبر التعيين الرسمي له من قبل الوزير المكلف بالمالية طبقا لنص الفقرة الثانية من المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدل والمتمم، كما أن تعيينه يجد قوته وأساسه القانوني من خلال المادة 60 من القانون رقم 90-21 المتضمن قانون المحاسبة العمومية، ويتجلى كذلك المركز القانوني من خلال الصلاحيات المنوطة به في مجال الرقابة على النفقات العمومية وتكييفها القانوني[18].

2-تعيين المراقب المالي: وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 381/11 المؤرخ في 21 نوفمبر2011 ، المتعلق بالمراقبة المالية يسير مصلحة المراقبة المالية المراقب المالي تحت سلطة المدير العام للميزانية، في هذا الإطار يمارس المراقب المالي مهامه لدى:

- ✓ الإدارة المركزية،
- ✓ الولاية،
- ✓ البلدية.

بالإضافة إلى الإدارات المذكورة أعلاه، يمكن إلحاق، المؤسسات العمومية الخاضعة لأشكال الرقابة المنصوص عليها في المواد 2 و2مكرر من المرسوم التنفيذي رقم414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر1992، المذكور أعلاه، وكذا المؤسسات والإدارات العمومية، بأحد مصالح المراقبة المالية.

ويشكل المراقب المالي أحد أهم أعوان الرقابة السابقة على النفقات العمومية للجماعات المحلية، يختص بتعيينه وزير المالية بين موظفي المديرية العامة للميزانية، حسب الكيفيات والشروط القانونية المنصوص عليها بالمرسوم التنفيذي رقم 117/92 المؤرخ في 14مارس 1992 الذي يحدد قائمة المناصب العليا في المصالح الخارجية التابعة للمديرية العامة للميزانية وتصنيفها وشروط التعيين فيها، وكذا للمرسوم التنفيذي رقم 11 /381 المؤرخ في 21 نوفمبر2011 بمصالح المراقبة المالية ولاسيما المادة 11 منه[19].

ثانيا/مهام المراقب المالي:

تتمثل مهمة المراقب المالي في الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلق بالنفقات العمومية.

ويكلف بهذه الصفة على الخصوص بما يأتي[20]:

- ✓ تنظيم مصلحة المراقبة المالية وإدارتها وتنشيطها.
- ✓ تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها.
- ✓ القيام بأية مهمة أخرى مترتبة عن عمليات الميزانية.
- ✓ تنفيذ كل مهام الفحص والرقابة المتعلقة بجوانب تطبيق التشريع والتنظيم المتعلق بالمالية العمومية، بناءا على قرار من الوزير المكلف بالمالية.
- ✓ إعداد تقييم سنوي ودوري حول نشاط المراقبة المالية.
- ✓ مساعدة أية مهمة مراقبة أو تقييم لمصالحه في إطار البرنامج المسطر من المديرية العامة للميزانية.
- ✓ تقديم نصائح للآمرين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها.
- ✓ إعداد التقارير السنوية للنشاطات والتقارير الدورية الشاملة الموجهة للوزير المكلف بالمالية[21].

ثالثا/ الإجراءات الرقابية للمراقب المالي

تتوج رقابة المراقب المالي بمنح التأشيرة أو رفضها وهي تمر بعدة مراحل وسنقوم في هذه النقطة بالتفصيل في كيفية منح المراقب المالي للتأشيرة بصفة عامة مبينين الدلائل القانونية لذلك.

1-محتوى رقابة المراقب المالي: تتضمن الرقابة المالية الخاصة بالمراقب المالي الإجراءات التالية[22]:

1-1-الالتزام بالنفقة: هو تصرف من شأنه توليد دين، أو هو تصرف يؤدي الى إنشاء أو زيادة في النفقات وتبعا لذلك فهو يخرج عن إرادة الإدارة مادام الالتزام بالدفع لم يتولد، فبالنسبة للمدين فالالتزام يعتبر كوعد منه بالدفع وبالنسبة للإدارة يعتبر كوديعة للاعتماد، وهو ما يوجب توفر الاعتماد الضروري لمواجهة النفقة الناجمة عن الالتزام.

1-2-بطاقة الالتزام (كشف الارتباط): هي وثيقة موضوعة من طرف الإدارة تسمح بمعرفة طبيعة النفقة الإلزامية ومتابعة اعتمادات الميزانية، جميع الالتزامات بالنفقة تتطلب إعداد بطاقة التزام من طرف الآمر بالصرف في نسختين وتكون هذه البطاقة مؤرخة ومختومة موقعة من طرف الآمر بالصرف ويجب أن تشير إلى النشاط ومحرر وعنوان المادة والباب وكذا الاعتماد الذي استندت إليه النفقة وتحتوي البطاقة على الرصيد القديم ومبلغ العملية الذي يشار إليه بالحروف وبالأرقام إضافة إلى الرصيد الجديد وترفق هذه البطاقة بالوثائق الثبوتية.

1-3-وثائق الإثبات: وهي الوثائق التي بواسطتها يثبت الآمرون بالصرف مشروعية عملياتهم المحاسبية وهي موصوفة بالقوانين والتنظيم الساري المعمول به تتغير حسب طبيعة العملية.

2-تأشيرة المراقب المالي: تختم الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، في إطار الإجراءات العادية للرقابة، وبغض النظر عن تقييم ملائمة النفقة، التي هي من مسؤولية المصلحة المتعاقدة بتأشيرة وهي تعد تصرفا بواسطته يخضع المراقب المالي الوثائق المتضمنة للالتزام بالنفقة (بطاقة الالتزام) لختمه وامضائه وختم التأشيرة.

إن الالتزامات ومشاريع القرارات التي تخضع لتأشيرة المراقب المالي محددة كما يلي[23]:

- ✓ مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة.
- ✓ مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.
- ✓ مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.
- ✓ مشاريع الصفقات العمومية والملاحق، الالتزام بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار.

وكذلك يخضع لتأشيرة المراقب المالي الالتزامات والمشاريع التالية[24]:

- ✓ كل التزام مدعم بسندات الطلب والفاتورات الشكلية، والكشوف أو مشاريع العقود، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية.
- ✓ كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانياتية، وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية.

ويتعين على المراقب المالي التحقق قبل التأشير على الالتزامات ومشاريع القرارات، المحددة كالتالي[25]:

- ✓ صفة الآمر بالصرف.
- ✓ المطابقة التامة لهذه القرارات والالتزامات مع القوانين والتنظيمات المعمول بها.
- ✓ توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
- ✓ التخصيص القانوني للنفقة.
- ✓ مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.
- ✓ وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض عندما تكون مثل هذه التأشيرة قد نص عليها التنظيم الجاري به العمل كتأشيرة لجنة الصفقات العمومية والتي تعد إلزامية على المراقب المالي وتأشيرة الوظيف العمومي.

3-رفض المراقب المالي: إذا تبين للمراقب المالي أن الالتزامات غير قانونية أو انعدام شرعيتها، فيتعين عليه رفضها كتابيا بشكل مؤقت أو نهائي، فكل التزام غير قانوني وغير مطابق للتنظيم يكون موضوع رفض مؤقت أو نهائي.

3-1-الرفض المؤقت: عند اكتشاف الأخطاء من قبل مصالح وأعوان الرقابة المالية يتم تحرير محضر كتابي من قبل المراقب المالي في شكل رفض مؤقت للالتزام المرفق بالنفقة يرسله إلى الآمر بالصرف ويهدف هذا الرفض إلى طلب تصحيح الأخطاء

التي تم اكتشافها استنادا لمراجع النصوص المتعلقة بالملف المدروس وهو الأمر الذي يبرر غياب التأشيرة، وفقا لأحد الحالات المحددة في المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 والتي نصت على أنه يبلغ الرفض المؤقت في الحالات التالية:

- ✓ اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح.
- ✓ انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة.
- ✓ نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.

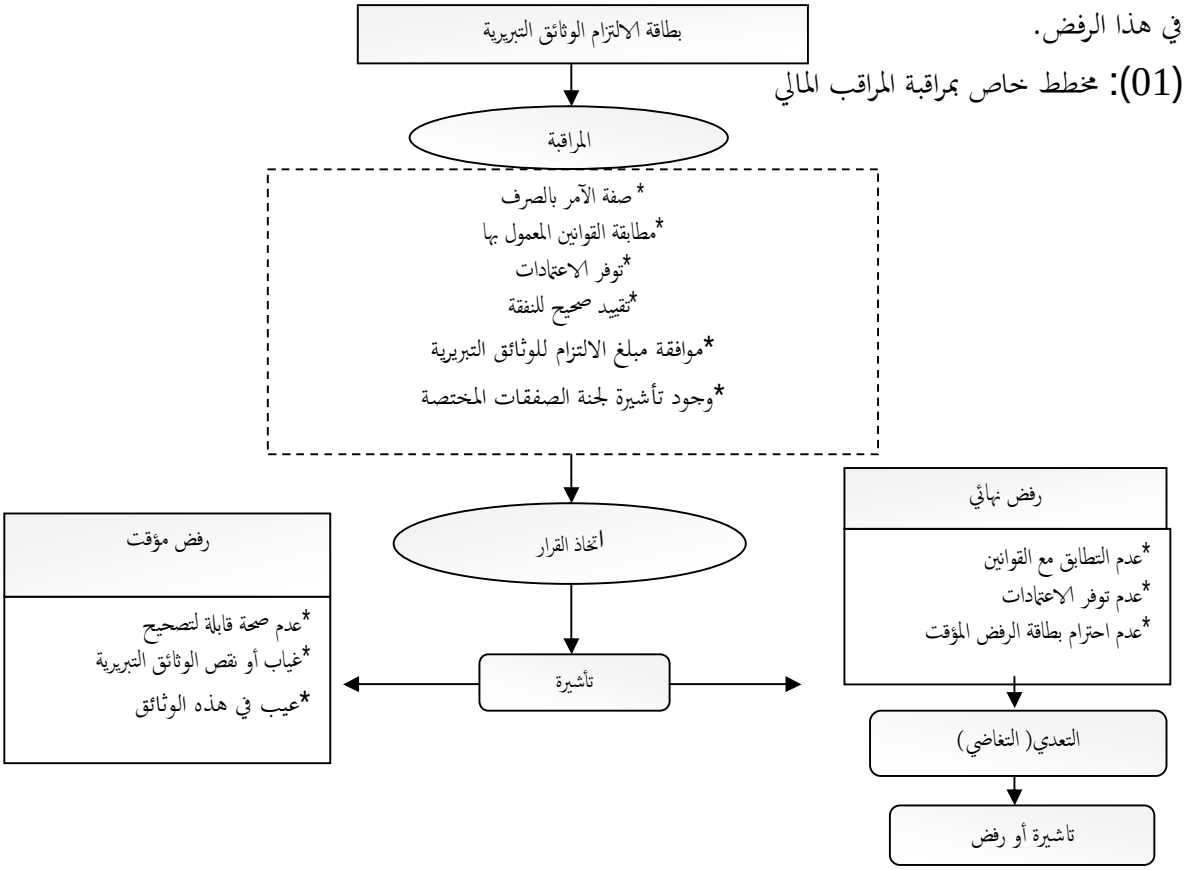
3-2-الرفض النهائي: هناك حالات محددة قانونا يرفض فيها المراقب المالي منح التأشيرة رفضا قطعيا فهذا الرفض يشكل وسيلة كتابية وفقا لنموذج محدد، وذلك لضمان مشروعية الالتزامات وحماية للمال العام وضمانا لتصحيح الأخطاء المدونة بمذكرة الرفض المؤقت، ويعلل الرفض النهائي حسب ما جاءت به المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 بالتالي:

- ✓ عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- ✓ عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
- ✓ عدم احترام الآمر بالصرف للملاحظات المدونة على مذكرة الرفض المؤقتة.

بناء على الأسباب المذكورة أعلاه، يحرر المراقب المالي مذكرة الرفض النهائي ويرسلها إلى الآمر بالصرف المعني، تكون مرفقة بالنسخ الأصلية لبطاقة الالتزام والوثائق الثبوتية.

في حالة الرفض النهائي يرسل المراقب المالي نسخة من الملف مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية، والذي له سلطة إعادة النظر في هذا الرفض.

الشكل رقم (01): مخطط خاص بمراقبة المراقب المالي



مجال تدخل المراقب المالي لدى البلديات لمراقبة الصفقة العمومية في ظل المرسوم الرئاسي

المحور الثالث: آليات رقابة المراقب المالي لدى البلديات على الصفقات العمومية

يمارس المراقب المالي رقابته على الصفقات العمومية والتي فاقت المبالغ المحددة في المرسوم الرئاسي الخاص بالصفقات العمومية ضمن حالتين، الحالة الأولى تتمثل في رقابته كممثل عن المديرية العامة للميزانية ضمن لجنة الصفقات العمومية اما الحالة الثانية كونه مراقب مالي يقوم بالتأشير أو الرفض على بطاقات الالتزام المرفقة بالصفقة.

أولا/ حالة تمثيله ضمن لجنة الصفقات البلدية:

لجنة الصفقات العمومية هي هيئة رقابية خارجية تعنى بمنح التأشيرة أو رفض[26] منحها لمختلف مشاريع الصفقات والملحقات المحددة والمنظمة في قانون الصفقات العمومية، فلجنة الصفقات العمومية للبلدية تهتم بالرقابة القبلية على النفقات التي تقل قيمتها المالية عن: (200.000.000 دج) في حالة صفقات الأشغال، (50.000.000دج) في حالة صفقات الخدمات، (20.000.000دج) في حالة صفقات الدراسات.[27] بالإضافة إلى اختصاصها بدراسة مشاريع الملاحق التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية ضمن حدود مستويات المادة 139 من المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، كما تتولى اللجنة البلدية دراسة الطعون الناتجة عن المنح المؤقت، فهي تحرص على تلبية الطلب العام بإتباع الإجراءات الصحيحة والمنصوص عليها قانونا حيث نصت المادة 165 من المرسوم الرئاسي 15-247 على " تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة ... لجنة للصفقات تكلف بالرقابة القبلية الخارجية للصفقات العمومية ". وتتشكل لجنة الصفقات العمومية للبلدية من[28]:

- ✓ رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثل عنه – رئيساً؛
- ✓ ممثل عن المصلحة المتعاقدة؛
- ✓ اثنين منتخبين يمثلان المجلس الشعبي البلدي؛
- ✓ ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية (ممثل عن مصلحة الميزانية–يتمثل عادة في المراقب المالي أو من يخلفه-؛ ممثل عن مصلحة المحاسبة – يتمثل عادة في أمين الخزينة لما بين البلديات أو من يخلفه)
- ✓ ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية.

وأول من يبدأ بالتدخل ضمن اجتماعات اللجنة بعد تلبية الدعوات الموجهة للمثلين من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المقرر للموضوع (دفتر شروط، مشروع صفقة، ملحق) الذي يعطي مجمل الملاحظات التي لاحظها ويبدأ النقاش حول صحة هذه الملاحظات وأهميتها، كما يمكن لباقي الأعضاء طرح التساؤلات وإبداء ملاحظات جديدة لم يتطرق إليها المقرر.

وبعد النقاش المفيد يطلب رئيس المجلس الشعبي البلدي التصويت من أجل منح التأشيرة للموضوع محل الدراسة، وهنا قد يتفق جميع الأعضاء على منح التأشيرة او على رفض التأشيرة وعند اختلاف الآراء بينهم حينئذ نحتكم للأغلبية وفي حال تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس.

ويشار في هذا المقام إلى انه يجب على المصلحة المتعاقدة أن تطلب إجباريا التأشيرة، وتفرض التأشيرة الشاملة التي تسلمها لجنة الصفقات العمومية على المصلحة المتعاقدة والمراقب المالي والمحاسب المكلف إلا في حالة معاينة عدم مطابقة ذلك لأحكام تشريعية وفي هذه الحالة فانه يجب على المراقب المالي والمحاسب المكلف، فقط أن يعلما كتابيا لجنة الصفقات العمومية المختصة ويمكن لهذه الأخيرة بعد إخطارها من المراقب المالي أو المحاسب سحب تأشيرتها مهما يكن من أمر قبل تبليغ الصفقة للمتعهد المختار[29]

كما يشار في هذا المقام إلى أن المراقب المالي وبعد تأشيرة شاملة للصفقة فإنها تفرض على المراقب المالي وإذا لاحظ هذا الأخير إشكالات قانونية(la constatation danomalies) فانه يبلغ الوزارة المكلفة بالميزانية (المديرية العامة للميزانيةDGB) ورئيس لجنة الصفقة المعنية والأمر بالصرف المعني عن طريق مذكرة ملاحظات (note dobservation) وبالقراءة المزدوجة للنصين السابقين فان المشرع من خلال قانون الصفقات الجديد أراد أن يتفادى هذه المذكرة من خلال الإخطار للجنة الصفقات المختصة وإمكانية سحب تأشيرة في حالة مخالفة الأحكام التشريعية[30].

ثانيا/ حالة كونه مراقب مالي:

بعد منح التأشيرة للصفقة العمومية من طرف لجنة البلدية للصفقات العمومية يودع الملف وبطاقة الالتزام الخاص به على مستوى الرقابة المالية مرفقا بمقرر التأشيرة من اجل الدراسة ومنح التأشيرة ويتعين على المراقب المالي اعادة إجراءات الرقابة المنصوص عليها السالفة الذكر تحت طائلة رفض التأشيرة في حالة مخالفة التنظيم والقوانين المعمول بها ، فاذا ما كان الالتزام بصفقة لابد من ارفاق المقرر والصفقة حاملة لتأشيرة اللجنة إضافة الى نسخة من محضر الاجتماع اما في حالة الملحق إضافة للوثائق السالفة الذكر فانه يرفق نسخة من الملحق مؤشر عليه من طرف اللجنة إضافة الى نسخة من الصفقة محل الملحق مؤشر عليها من كل الأطراف (لجنة الصفقات العمومية، المراقب المالي، المتعامل المتعاقد، المصلحة المتعاقدة).

الخاتمة:

مما سبق ونظرا لتعقيد الصفقات العمومية وتمويلها بالخزينة العمومية، فقد حرص المشرع الجزائري على وضع تنظيم يحتوي على جميع الأحكام والإجراءات الخاصة بإبرام الصفقات العمومية وألزم به الإدارة المتعاقدة في حال اللجوء إلى التعاقد، فبين الحالات التي يجب أن تلجأ فيها الإدارة للتعاقد من عدمها، وقام بسن طريقتين لإبرام الصفقة هما أسلوب طلب العروض وأسلوب التراضي. ويتم الاختيار بين الطريقتين بحسب شروط منصوص عليها في القانون، وبغرض الحماية من الفساد ومن أجل تفعيل الرقابة القبلية على الصفقات العمومية، كان يتطلب وجوب فرض أنواع أخرى من الرقابة، والمتمثلة في رقابة لجان الصفقات العمومية المختصة، رقابة المراقب المالي ورقابة المحاسب العمومي، فقد خصصت دراستنا هذه حول رقابة المراقب المالي كنموذج اثبتت التجارب نجاعة رقابته خاصة في شق التوجيه والاجتهاد القانوني الخاص بالصفقات العمومية بالرغم من ان رقابته فرضت في زمن ليس ببعيد على الصفقات المبرمة من قبل البلديات.

الهوامش

[1] الطماوي سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، الكتاب الثالث، مصر، 1998، ص 308.

[2] السنهوري عبد الرزاق أحمد، الوسيط في شرح القانون المدني نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، الجزء الأول، 1952، ص 138.

[3] كاملي مختار، إبرام الصفقات العمومية ونظام مراقبتها في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستر، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2009، ص 02.

[4] المادة ،02 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 20 سبتمبر 2015، العدد 50، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ص05.

[5] المادة 06، نفس المرجع، ص05.

[6] ، المادة 38، المرسوم الرئاسي رقم 15-247، نفس المرجع، ص11.

[*] بالإضافة إلى شروط أخرى خاصة تدخل في إطار تقييم الإدارة للعارض الكفيل بتنفيذ الصفقة في أحسن الشروط.

[7] عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الثاني النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 200.

[8] عبد الغاني بسيوني عبد الله، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان، ص 538.

[9] عبد السلام محمد، تطور نظام الصفقات العمومية، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة1991، ص 20.

[10] المادة 39، المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سابق، ص12.

[11] المادة 40، نفس المرجع، ص12

[12] المادة 44، نفس المرجع، ص12

[13] المادة 43، نفس المرجع، ص12.

[14] المادة 40، المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سابق، ،ص12

[15] خالد خليفة، إبرام الصفقات العمومية عن طريق طلب العروض، مجلة الاقتصاد الإسلامي العالمية، الموقع الالكتروني: https://giem.kantakji.com/article/details/ID/996، تاريخ الاطلاع: 2018/04/04

[16] المادة 49، المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سابق، ص14.

[17] عيشاوي سعيدة، خير الدين نبيلة، تنفيذ الصفقات العمومية والمنازعات التي تتخللها، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، المدرسة العليا للقضاء الجزائر، الدفعة السادسة عشر، السنة 2005-2008، ص 15 .

[18] - يزيد محمد أمين، الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجا) ، الدار البيضاء، الجزائر : دار بلقيس،2015، ص 10.

[19] حوار مع رئيس مكتب الصفقات العمومية للمراقبة المالية قطب أولاد يعيش البليدة.

[20] المادة 15، المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، لجريدة الرسمية رقم 67، ص 05 .

[21] .المادة 17، المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سابق، ص 06

[22] - وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، ديسمبر 2007، ص 123-124، الموقع الإلكتروني: https://files.acrobat.com/a/preview/e07e890d-0193-4f85-8095-5739bcdd694e، تاريخ التحميل: 2017/05/01.

[23] المادة 06، المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سابق، ص 04.

[24] المادة 09، المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سابق، ص 05.

[25] المادة 09، المرسوم التنفيذي رقم 92-414 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، مرجع سابق، ص 05.

[26] - المادة 178، المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سابق ، ص 42.

[27] - المادة 174، نفس المرجع، ص 41.

[28] - نفس المرجع، ص 41.

[29] المادة 196، المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سابق، ص 42.

[30] نشادي عبد القادر، العمري الحاج، مجال تدخل المراقب المالي وأمين الخزينة لمراقبة الصفقة العمومية في ظل قانون 247/15، الملتقى الوطني: قانون الصفقات العمومية بين تجسيد الرشادة في الانفاق وتحديد آليات الرقابة على المال العام، يومي 23 و24 ماي 2017، ص 09.