

الرقابة على الصفقات العمومية في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 Oversight of public procurement under Presidential Decree 15-247

سليمانى لخميسي^{1*}، جامعة باتنة 01، الجزائر، kamel.slimane@gmail.com

تاريخ قبول المقال: 2022/12/07

تاريخ إرسال المقال: 2022/08/10

الملخص:

تخضع الصفقات العمومية خلال مراحل ابرامها و تنفيذها إلى أشكال متعددة من الرقابة، أهمها الرقابة الداخلية والتي تقوم بها المصلحة المتعاقدة وتتشكل داخلها من خلال لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض والرقابة الخارجية و التي تظهر بمظهرين، الأول يتمثل في الرقابة القبلية التي تمارس من طرف هيئات رقابية (لجان الصفقات العمومية، الرقابة المالية، رقابة المحاسب العمومي)، أما المظهر الثاني فيتمثل في الرقابة الخارجية البعدية التي تمارس من طرف (المفتشية العامة للمالية و مجلس المحاسبة)، وفق آليات محددة و التي تهدف إلى مطابقة الصفقات العمومية للتشريع و التنظيم المعمول بهما .
الكلمات المفتاحية: الرقابة، الصفقات العمومية، المراقب المالي، مجلس المحاسبة .

Abstract: During the stages of their conclusion and implementation, public deals are subject to multiple forms of oversight, the most important of which is the internal control, which the contracting interest is aware of and is formed within it through the committee for opening envelopes, evaluating offers and external control, which appears in two ways. The first is the tribal control exercised by regulatory bodies (Committees of public procurement, financial oversight, public accountant oversight), and the second aspect is represented in the external oversight that is exercised by (the General Inspectorate of Finance and the Court of Audit), according to specific mechanisms that aim to conform public deals to the legislation and regulation in force.

Key words : Oversight, public deals, financial controller, Court of Audit

* سليمانى لخميسي

المقدمة:

للعقود الإدارية دور بالغ الأهمية في تنظيم الأعمال الإدارية المختلفة، من خلال توجيه النشاط الإداري للدولة، و تمكينها من إنشاء و استغلال و تسيير المرافق العامة، و ترشيد النفقات حتى تستطيع الإدارة أن تؤدي وظيفتها و خدمتها على أحسن وجه و بصورة منتظمة لإشباع حاجات أفراد المجتمع .

إن إشباع الحاجات العامة، يدخل في صميم اختصاصات الدولة الحديثة، فقد لجأت دول بما فيها الجزائر إلى تسخير كل الإمكانيات المادية والبشرية لإشباع تلك الحاجات¹ ومن ثم نجد أن المشرع اعترف للإدارة بأهمية التعاقد بغرض تمكينها من تحقيق الأهداف المنوطة بها²، ولتحقيق تلك الأهداف نجد التعاقد قديماً أطلق عليه القانون مصطلح المناقصات في الفقه الإسلامي³، أما في الوقت الحالي فلها تنظيم خاص بها يعرف بالصفقات العمومية، حيث تعتبر أداة لتنفيذ مخططات التنمية الوطنية والمحلية على حد سواء، والتي عمل المشرع على تنظيمها وذلك لصلتها الوثيقة بالخزينة العامة، حيث خصها بعناية قصوى من خلال آليات رقابية مختلفة، وضعها لدى المسيرين بالإدارات العمومية لتنفيذ العمليات المالية المتعلقة بمختلف المجالات، مثل الأشغال العمومية، اقتناء اللوازم والتوريدات، تقديم خدمات، وكذا إنجاز الدراسات، ولما كانت تنفيذها يتجسد عن طريق الإبرام والتعاقد مع المتعاملين الاقتصاديين كالشركات و المقاولات والمؤسسات والأشخاص الطبيعية والاعتبارية لغرض تحقيق أغراضها وأهدافها المرجوة، كإنجاز الأشغال، تقديم خدمات، إنجاز دراسات واقتناء لوازم وغيرها مما تتطلبه الحاجات العامة.

ولعل الارتباط الوثيق بين الصفقات العمومية والواقع الاقتصادي للبلاد والذي يشهد تحولات متسارعة جعل من المشرع الجزائري يحرص من خلال التعديلات المتتالية، وفي فترة زمنية وجيزة، إلى السعي للتخفيف من حدة البيروقراطية التي تعرفها إجراءات عملية إبرام الصفقات العمومية وبسط رقابة الدولة على المال العام وتعيين الحد المالي المحدد للخضوع للصفقات العمومية⁴، من خلال النصوص القانونية المختلفة التي تفاوتت قوتها القانونية من فترة لأخرى، بداية بالأمر: 67-90 المؤرخ في : 1967/06/17 المتضمن قانون الصفقات العمومية، وصولاً إلى المرسوم الرئاسي: 15-247 المؤرخ في : 2015/09/16 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مما يثبت الأهمية البالغة التي يكتسبها هذا

1- علي زغود ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ص 31 .

2- ناصر لباد ، الأساس في القانون الإداري ، الطبعة الثانية، دار المجد ، سطيف 2011 ، ص 198 .

3- الحكيم أحمد محمد عثمان ، قسم الفقه المقارن ، كلية الشريعة و القانون ، جامعة الأزهر 2006 ، ص 05 .

4- محفوظ عبد القادر ، قراءة في المرسوم الرئاسي 15/247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام في

الجزائر ، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعقدة ، العدد 35 ، سبتمبر 2019 ، ص ص 99 ، 101

التنظيم القانوني بالنسبة للسلطات العليا للبلاد، حيث حرص المشرع الجزائري من خلال تعديله لمختلف النصوص القانونية المتعلقة بالصفقات العمومية على إثرائها وإصلاحه وجعلها مواكبة لكل التحولات والمستجدات التي يتطلبها التسيير الرشيد للمال العام وكذلك بغية مسايرة الأوضاع الراهنة للبلاد.

على هذا الأساس تتجلى الأهمية القصوى لموضوع الرقابة على الصفقات العمومية، حيث لطالما كانت أجهزة الرقابة على علاقة مباشرة بالمحافظة على المال العام، الأمر الذي جعل كل الإجراءات والقواعد التي نص عليها قانون الصفقات العمومية تفقد معناها في غياب رقابة حقيقية فعالة.

الرقابة هي الحصن المنيع للحفاظ على المال العام وصيانتته من كل أشكال التبيد والاختلاس، ذلك أن الاعتمادات المالية الضخمة التي ترصد سنويا لإشباع الطلب العمومي عن طريق إبرام الصفقات العمومية على مستوى الوزارات و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية، لا يمكن تركها دون رقابة، لأنه لا أحد ينكر دورها في حماية الأموال العامة .

كما أن لموضوع الصفقات العمومية أهمية قصوى من خلال تعدد أدوارها ووظائفها و اتساع مجال تدخلها للقيام بالخدمات التي تقتضيها المصلحة العامة و متطلبات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، حيث أن اغلب الاستثمارات العمومية تتم من خلال إبرام عقود الصفقات العمومية، كما أنها تشكل آلية لتجسيد المشاريع العمومية على أرض الواقع، هذا ما جعل المشرع يخصها بتنظيم مستقل، و الذي على ضوءه سنعالج من خلاله أهم الإشكاليات التي يطرحها بحثنا، والتي تنصب على الرقابة على الصفقات العمومية في ضوء المرسوم الرئاسي رقم 15-247⁵ المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، والذي خصص جزء هام منه للرقابة على الصفقات العمومية بمختلف آلياتها وصيغها، وهو الفصل الخامس منه المتضمن المواد من 159 إلى 202، حيث تعتبر الرقابة على الصفقات العمومية من أكثر الأحكام القانونية التي عرفت تغييرات جذرية مقارنة مع القوانين السابقة .

ونظرا لانتساع مجال هذه الرقابة و شمولها لجميع أنواع الصفقات العمومية و لجميع المراحل التي تمر بها الصفقة، حاولنا في هذه الدراسة معالجة موضوع الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري سيما النص القانوني الحالي الساري المفعول بصفة موجزة، هذه الرقابة التي تطلع بها أجهزة مختلفة تسهر على مطابقة عقودها مع الأنظمة والنصوص القانونية لأجل المحافظة على المال العام و مكافحة الفساد بكل أشكاله وأنواعه، هذا من خلال تسليط الضوء على دورها الرقابي و تفعيله على أرض

⁵ - المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16/09/2015 ، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ،

الرقابة على الصفقات العمومية في ظل المرسوم الرئاسي 15-247

الواقع، بداية بالرقابة السابقة بنوعيتها داخلية وخارجية مالية وإدارية والتي تختص بها لجان الصفقات العمومية بمختلف أنواعها ومستوياتها إضافة الى الرقابة المالية السابقة التي يتولاها كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي وصولا إلى الرقابة اللاحقة التي تتكفل بها كل من المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة .

ولمعالجة هذا الموضوع يمكن التأسيس لإشكالية البحث التالية :
إشكالية الدراسة :

إلى أي مدى ساهمت آليات الرقابة على الصفقات العمومية المستحدثة في ظل المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام في حماية المال العام من كل مظاهر الفساد المالي والإداري؟

وفي سبيل توضيح آليات الرقابة على الصفقات العمومية بمختلف أنواعها داخلية وخارجية قبلية وبعديّة، اعتمدنا المنهج الوصفي الذي يلائم الدراسات والأبحاث القانونية لعرض أهم الأحكام القانونية المنظمة لمختلف أنواع الرقابة على الصفقات العمومية من حيث المفاهيم المتعلقة بالرقابة، والآليات المستخدمة في ذلك والهيئات والمؤسسات التي تتولى مهام الرقابة، إضافة إلى الأسلوب التحليلي للمواد القانونية التي تضمنها المرسوم الرئاسي 15-247 وتقييم أداء أجهزة الرقابة لدورها ومدى تحقيق أهدافها. ولقد عالجت هذا الموضوع من خلال مبحثين وفق التقسيم المنهجي التالي :

المبحث الأول : الرقابة القبليّة على الصفقات العمومية في ظل المرسوم الرئاسي 15/247 .

المبحث الثاني: الرقابة البعديّة على الصفقات العمومية في ظل المرسوم الرئاسي 15/247

المبحث الأول :الرقابة القبليّة على الصفقات العمومية في ضوء المرسوم الرئاسي 15/247

أول شكل تتخذه الممارسات الرقابية الداخلية والخارجية على الصفقات العمومية هو شكل الرقابة القبليّة، حيث يعد هذا النشاط تقييميا رقابيا تضطلع به جهات متخصصة قبل دخول الصفقة حيز التنفيذ بما يمنع حدوث أخطاء أو تجاوزات تمس بمشروعيتها وقانونيتها، فعلى كل إدارة بدءا من الوزارات ووصولا الى الجماعات الإقليمية وما يتبعها من مؤسسات وهيئات عمومية مختلفة الخضوع لفحص صارم على الصفقات التي تبرمها قبل بدء تنفيذها⁶.

⁶ . - 242 . Cours d'instructions administrative ,O.P.U,1981, page

الرقابة على الصفقات العمومية في ظل المرسوم الرئاسي 15-247

تمارس الرقابة الداخلية والخارجية على الصفقات العمومية أجهزة كثيرة ومتعددة⁷، بحيث لا يمكن تجاهل دورها في مكافحة الفساد الذي يمس الأموال العامة، باعتبارها آليات تعمل على التحقق من مطابقة الصفقات العمومية مع الأولويات المسطرة من قبل المصالح المتعاقدة والمعروضة على مختلف هذه الهيئات الداخلية والخارجية المكلفة بالرقابة السابقة، والتي هي عبارة عن لجان متدرجة من المستوى المحلي إلى المستوى المركزي، وأجهزة أخرى كرسها المشرع لمتابعة صرف المال العام والمحافظة عليه، كالرقابة المالية ورقابة المحاسب العمومي.

حيث سنتناول في هذا المحور الهيئات المكلفة بالرقابة القبلية على الصفقات العمومية وحدود الرقابة المالية والمحاسبية المطبقة على الصفقات العمومية ودور هاته الأجهزة في ضمان الشفافية والنزاهة .

المطلب الأول: الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية في ضوء المرسوم الرئاسي 15/247

قبل معالجة محور آليات الرقابة القبلية على الصفقات العمومية ومنها الرقابة الداخلية لابد من إعطاء تعريف للصفقات العمومية حيث عرفها المشرع الجزائري بموجب المادة رقم 02 من المرسوم الرئاسي 15-247 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 والدراسات⁸.

فالرقابة الداخلية رقابة ذاتية تمارسها السلطة الإدارية على نفسها، عبر أجهزة إدارية منبثقة عنها لمنع الانحراف وتحديد أسبابه ومعالجته، حيث تمارس من قبل موظفين أو مصالح تابعة للإدارة المتعاقدة ويؤسس هذا النوع من الرقابة على فحص ومراجعة مختلف البيانات المتعلقة بطرق وإجراءات إبرام عقود الصفقات العمومية، لضمان عدم انحرافها عن الأطر والنصوص القانونية السارية المفعول⁹.

كما تعرف أيضا على أنها مجموع الوسائل الممكن اعتمادها من قبل أجهزة مختصة بهذا النوع من الرقابة، وقد نظم المشرع الجزائري الرقابة الداخلية بموجب أحكام المواد من 159 إلى 162 من المرسوم الرئاسي 15/247 المؤرخ في 16/09/2015 والمتعلق بالصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، حيث

⁷ - عمار بوضياف ، شرح تنظيم الصفقات العمومية وفق المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في : 16/09/2015 ، الطبعة

الخامسة، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2017 ، الجزء الثاني ، ص 80 .

⁸ - المادة رقم 02 من المرسوم الرئاسي 15/247 .

⁹ - شقطني سهام ، الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، شعبة

القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي 2017. ص 08 .

تختص بها لجنة تسمى لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، وبالرجوع لأحكام المادة 159 التي تنص على " تمارس الرقابة الداخلية في مفهوم هذا المرسوم وفق النصوص التي تتضمن تنظيم مختلف المصالح المتعاقدة وقوانينها الأساسية دون المساس بالأحكام المطبقة على الرقابة الداخلية، ويجب أن تبين الكيفيات العملية لهذه الممارسة على الخصوص محتوى مهمة كل هيئة رقابية والإجراءات اللازمة لتناسق عمليات الرقابة وفعاليتها¹⁰ من خلال إستقراء أحكام المادة السالفة الذكر يتبين بأن هذا النوع من الرقابة يتم وفق معايير وشروط يتم تحديدها مسبقا في إطار تنظيم الصفقات العمومية، بحيث تلتزم كل هيئة بالمهام المسندة إليها دون تجاوزها لأجل تفعيل الرقابة الذاتية وتحقيق الغاية منها .

إن لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض هيئة ألزم قانون الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام المصالح المتعاقدة بإنشائها واسند لها مهمة الرقابة الداخلية على الصفقات واعترف للإدارة بحرية اختيار أعضائها مراعيًا في ذلك خصوصية كل هيئة أو مؤسسة عمومية .

وأهم التعديلات التي أتى بها التنظيم الجديد للصفقات العمومية مقارنة بالنصوص القانونية السابقة في إطار الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية نوجزها فيما يلي:

أصبحت الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية توكل إلى لجنة واحدة دائمة هي لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض بعدما كانت من اختصاص لجنتين مستقلتين هما لجنة فتح الأظرفة ولجنة تقييم العروض، مع إمكانية إنشاء لجان أخرى لفتح الأظرفة وتقييم العروض في كل مصلحة متعاقدة حسب حجم الملفات الواردة إليها لضمان السرعة والفاعلية في معالجتها في أحسن الآجال .

اشتراط المرسوم الرئاسي الجديد لعضوية هذه اللجنة تبعية الموظف للمصلحة المتعاقدة وهو ما لم يكن موجود في النصوص القانونية السابقة، مما يستلزم استبعاد من عضوية هذه اللجنة الموظفين من خارج المصلحة المتعاقدة .

اعتمد المرسوم الجديد نظام تعدد لجان فتح الأظرفة وتقييم العروض، حيث تنص المادة 160 على وجوب إحداث لجنة دائمة أو أكثر مكلفة بفتح الأظرفة وتقييم العروض، للسرعة والفاعلية في معالجة الملفات خاصة على المستوى المركزي .

اشتراط الكفاءة لعضوية لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وهذا ما نصت عليه المادة 160 فقرة 2 والتي جاء فيها :¹¹ "إن لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض تتشكل من موظفين مؤهلين يختارون لكفاءتهم،

¹⁰ - المادة رقم 159 من المرسوم الرئاسي 15/247.

¹¹ - المادة رقم 160 من المرسوم الرئاسي 15/247 .

على خلاف القانون القديم الذي كان يشترط الكفاءة في عضوية لجنة تقييم العروض دون لجنة فتح الأظرفة. ربما لمعالجة بعض الحالات التي تبت فيها تعيين موظفين غير أكفاء وغير مؤهلين لعضوية هذه اللجان الأمر الذي عرقل السير الحسن لعمل هذه اللجان وارتفاع عدد الشكاوي والطعون من المتعاملين الاقتصاديين.

لم يتناول المشرع في التنظيم الجديد عمل وسير لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض واكتفى بتكليف مسؤول المصلحة المتعاقدة بتنظيمها بموجب مقرر حسب المادة 162 التي جاء فيها مايلي: "يحدد مسؤول المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر تشكيل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وقواعد تنظيمها وسيرها ونظامها في إطار الإجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها".¹² غير أن المشرع أورد استثناء على هذه القاعدة مفاده أنه لا يمكن أن يتعارض التنظيم القانوني لعمل هذه اللجنة الذي يصدره مسؤول المصلحة المتعاقدة مع الأحكام المقررة بقوة القانون، والمتمثلة في عدم اشتراط نصابا معيناً لانعقاد اللجنة عندما تمارس مهمة فتح الأظرفة حسب ما جاء في المادة 162 / 2 واثبات أشغال اللجنة في سجلين خاصين يرقمهما الأمر بالصرف ويؤشر عليهما بالحروف الأولى حسب مانصت عليه المادة 3/162 من نظام الصفقات العمومية.

نظم قانون الصفقات العمومية 15-247 العلاقة ما بين لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض و مسؤول المصلحة المتعاقدة حيث أعلن صراحة أن هذه اللجنة غير مكلفة إطلاقاً بمنح الصفقات العمومية، بل تمارس عملاً إدارياً وتقنياً تقدمه للمصلحة المتعاقدة التي يبقى لها الصلاحية الكاملة في منح الصفقة العمومية أو الإعلان عن عدم الجدوى أو إلغاء الصفقة العمومية أو إلغاء المنح المؤقت وهذا بنص المادة 161 من المرسوم الرئاسي 15/247: "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 وتقدر في هذا الشأن برأي مبرر".¹³

باستقراء مختلف مواد المرسوم الرئاسي 15/247 المتعلقة بالرقابة الداخلية نستشف غموضاً سواء في تشكيل اللجنة المكلفة بهذا النوع من الرقابة أو في سير عملها، ويتجلى ذلك أساساً في عدم تحديد عدد الأعضاء وشروط العضوية، القصور في سير جلساتها لان جلساتها تصح قانوناً مهما كان عدد أعضائها الحاضرين وما يطرحه ذلك من إشكالات قانونية قد تقوض من دورها الرقابي الذي يعتبر الوجهة الأولى

¹² - المادة رقم 162 من المرسوم الرئاسي 15/247 .

¹³ - المادة 161 المرسوم الرئاسي 15/247 .

أمام مختلف أشكال التلاعب والتحايل، وكان على المشرع ضبط نظام العضوية فيها وسير عملها بدقة أكثر لسد الثغرات التي قد تحد من فعاليتها.

المطلب الثاني : الرقابة الخارجية القبلية على الصفقات العمومية

إن الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية هو إجراء تتكفل به هيئات متخصصة قبل دخول الصفقة حيز التنفيذ¹⁴، وذلك لمنع حدوث الأخطاء والتجاوزات التي تمس قانونية إبرام الصفقة .
وتتمثل هذه الرقابة في عرض ملف مشروع الصفقة على لجان متخصصة ومتعددة على حساب المعيار المالي والمعيار العضوي لمشروع الصفقة، وغاية هذا النوع من الرقابة هي التحقق من مطابقة الصفقات العمومية المبرمة من طرف المصالح المتعاقدة مع النصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول، وكذا التزام هذه الأخيرة بالعمل المبرمج بكيفية نظامية . باعتبارها رقابة ذات طبيعة قانونية للتأشير التي فرضها المشرع على المصلحة المتعاقدة، حيث لا يمكن للمصلحة المتعاقدة إبرامها إلا بعد حصولها على تأشيرة لجان الصفقات العمومية .

حيث خصص المشرع الجزائري المواد من 162 إلى 190 من المرسوم الرئاسي 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام للرقابة الخارجية على الصفقات العمومية، و يهدف هذا النوع من الرقابة حسب المادة 163¹⁵ إلى التحقق من مطابقة الصفقات العمومية للتشريع والتنظيم المعمول بهما ومطابقة المصلحة المتعاقدة للعمل المبرمج بطريقة قانونية ونظامية .
تتمثل هذه اللجان في التنظيم الجديد للصفقات العمومية في اللجنة الجهوية للصفقات العمومية، لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، اللجنة الولائية للصفقات العمومية، اللجنة البلدية للصفقات العمومية ولجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري، والتي خصص المشرع المواد من 170 إلى 178 من القانون الجديد ولبيان اختصاصها وتشكيلها نتناولها على النحو التالي :

أولا - اللجنة الجهوية للصفقات العمومية

تختص هذه اللجنة بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالمصالح الخارجية الجهوية للإدارات المركزية ضمن حدود المستويات المحددة في المطات من 1 إلى 4 من المادة 184¹⁶ أي

¹⁴ -عمار بوضياف "الصفقات العمومية في الجزائر" الطبعة الأولى، الجسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص 177.

¹⁵ - المادة 161 المرسوم الرئاسي 247/15 .

¹⁶ - المادة 184 المرسوم الرئاسي 247/15 .

التي تساوي قيمتها المالية أو تقل عن مليار دينار جزائري في حالة صفقات الأشغال، وثلاثة مائة مليون دينار في صفقات اللوازم، ومائتي مليون دينار في حالة صفقات الخدمات، ومائة مليون دينار في صفقات الدراسات، إضافة إلى مراقبة ملاحق الصفقات، كما تقوم بدراسة الطعون عند المنح المؤقت للصفقة، وتتشكل هذه اللجنة من¹⁷: الوزير المعني أو ممثله رئيسا، ممثل عن المصلحة المتعاقدة ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة) ممثل عن الوزير المعني بالخدمة، حسب موضوع الصفقة، ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة، على أن الهياكل التي يسمح لها بإنشاء هذه اللجنة تتحدد قائمتها بقرار من الوزير المعني.

ثانيا - لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكلي غير الممركز للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري

حسب أحكام المادة 172 من النظام القانوني الحالي الذي يحكم الصفقات العمومية، تختص هذه اللجنة بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بهذه المؤسسات ضمن حدود المستويات المحددة في المطات من إلى 4 من المادة 184 والملاحظ هنا إلغاء المشرع لرقابة اللجنة على الصفقات التي يبرمها مركز البحث والتنمية الوطنية والمؤسسات العمومية الاقتصادية كما ان هذه اللجنة لا يمكنها دراسة الطعون الناجمة عن المنح المؤقت للصفقة، وتتشكل هذه اللجنة من : ممثل السلطة الوصية رئيسا، المدير العام أو مدير المؤسسة أو ممثله، ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية هما مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة، ممثل عن الوزير المعني بالخدمة وممثل عن الوزير المكلف بالتجارة، على أن تحدد قائمة الهياكل غير الممركزة للمؤسسات العمومية المذكورة أعلاه بموجب قرار من الوزير المعني¹⁸.

ثالثا - اللجنة الولائية للصفقات العمومية :

تختص هذه اللجنة حسب أحكام المادة 173 بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة والمصالح الخارجية للإدارات المركزية وذلك في حدود ما أشارت إليه المادة 184 من التنظيم الصفقات العمومية، زيادة على ذلك تختص بدراسة دفاتر الشروط والصفقات التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية التي يساوي مبلغها أو يفوق التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة مائتي مليون دينار بالنسبة لصفقات الأشغال واللوازم، وخمسون مليون دينار بالنسبة لصفقات

¹⁷ - المادة 184 المرسوم الرئاسي 247/15 .

¹⁸ - المادة 172 المرسوم الرئاسي 247/15 .

الخدمات، وعشرون مليون بالنسبة لصفقات الدراسات كما تختص بدراسة الطعون الناتجة عن المنح المؤقت للصفقة. وتتشكل هذه اللجنة من¹⁹:

الوالي أو ممثله رئيسا، ممثل المصلحة المتعاقدة، ثلاثة ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي، ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية، مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة بالولاية حسب موضوع الصفقة عند الاقتضاء، مدير التجارة بالولاية.

" ويمكن لرئيس اللجنة الولائية للصفقات العمومية أن يعين مدير المصلحة التقنية المعنية، كمقرر بصفته عضو في اللجنة.²⁰"

ما يلاحظ على تشكيلة هذه اللجنة أنها متنوعة تشمل أغلب الفاعلين في التنمية المحلية، إذ تتكون من منتخبين محليين ومعينين، فالفئة الأولى تمارس مهمة الرقابة الشعبية السابقة على إبرام الصفقات، والفئة الثانية تضم مديريات ذات العلاقة بالعملية التنموية بصفة عامة تمارس الرقابة التقنية والمالية على الصفقات العمومية.²¹

رابعا- اللجنة البلدية للصفقات العمومية

أحال القانون 11-10 المتضمن قانون البلدية في المادة 189 منه أن إبرام صفقات الأشغال واقتناء اللوازم أو الخدمات أو الدراسات للتنظيم الجاري العمل به، أي أن الإحالة هنا صريحة لقانون تنظيم الصفقات العمومية حيث يتم تعيين أعضاء هذه اللجنة ومستخفيهم من قبل إدارتهم بهذه الصفة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد بأسمائهم وصفاتهم، ويتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تنصيب اللجنة بمجرد تعيين أعضائها.²²

تختص هذه اللجنة حسب أحكام المادة 174 بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها البلدية والتي تقل قيمتها المالية عن مائتي مليون دينار في حالة صفقات الأشغال واللوازم، وخمسين مليون دينار في حالة صفقات الخدمات، عشرين مليون دينار في حالة صفقات الدراسات، وتقوم بمنح التأشير أو رفضها خلال عشرين يوما ابتداء من تاريخ إيداع الملف لديها، كما تقوم بدراسة الطعون

¹⁹ - المادة 172 المرسوم الرئاسي 15/247 .

²⁰ - محمد حمودي ، دور هيئات الرقابة الخارجية في ضمان شفافية إجراءات إبرام الصفقات العمومية : دراسة في إطار المرسوم الرئاسي 15/247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفيضات المرفق العام ، مجلة دفاتر السياسة والقانون ، مجلد 11 العدد الثاني ، جوان 2019 . ص 34 .

²¹ - ناصر نايلي، فعالية نظام الرقابة المالية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عنابة 2015، ص 75 .

²² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 105.

الناجمة عن المنح المؤقت للصفقة خلال 10 أيام من تاريخ نشر الإعلان عن المنح المؤقت، وتصدر رأيها خلال 15 يوما بعد انقضاء أجل 10 أيام على النشر، وتتكون تشكيلتها من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله رئيسا، ممثل عن المصلحة المتعاقدة، منتخبتين اثنتين يمثلان المجلس الشعبي البلدي، ممثلين اثنتين يمثلان وزير المالية (مصلحة الميزانية والمحاسبة) ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة، ويتم تعيين أعضاء اللجنة ومستخلفيهم باستثناء من عين بحكم وظيفته من قبل إدارتهم وبأسمائهم حيث تكون العضوية في هذه اللجنة لمدة ثلاثة سنوات قابلة للتجديد²³.

خامسا- لجنة الصفقات للمؤسسات العمومية المحلية والهيكل غير المركز للمؤسسة

العمومية ذات الطابع الإداري

تختص هذه اللجنة حسب أحكام المادة 175²⁴ بدراسة مشاريع دفاتر الشروط الخاصة بالمؤسسة والتي تكون قيمتها المالية تساوي أو تقل عن مائتي مليون دينار في حالة صفقات الأشغال واللوازم وخمسين مليون دينار في حالة صفقات الخدمات، عشرين مليون دينار في حالة صفقات الدراسات، إضافة إلى دراسة الملاحق التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية ضمن المستويات المحددة في المادة 139، وتتولى كغيرها من اللجان دراسة الطعون الناجمة عن المنح المؤقت للصفقة، وتضم تشكيلتها : ممثل السلطة الوصية رئيسا، المدير العام أو مدير المؤسسة أو ممثله، ممثل منتخب يمثل المجموعة الإقليمية المعنية، ممثلين اثنتين يمثلان الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية والمحاسبة) ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية حسب موضوع الصفقة .

كما تضيف المادة 175 من نفس القانون، أنه عندما يكون عدد المؤسسات العمومية المحلية التابعة لقطاع واحد كبير فبإمكان الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني حسب الحالة تجميع لجان هذه المؤسسات في لجنة واحدة أو أكثر .

وطبقا للمادة 176 المتعلقة بتعيين أعضاء لجان الصفقات للمصالح المتعاقدة، فإن أعضاء اللجان ومستخلفيهم يعينون من طرف إدارتهم لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد باستثناء من عين بحكم وظيفته، حيث تضيف مقارنة بما جاء في القانون الملغي منح المسؤول الأول عن المصلحة المتعاقدة سلطة تعيين عضو مستخلف من خارج اللجنة لاستخلاف رئيسها في حالة الغياب، كذلك أن يحضر ممثلون عن

²³ - المادة 174 المرسوم الرئاسي 247/15.

²⁴ - المادة 175 المرسوم الرئاسي 247/15.

المصلحة المتعاقدة والمصلحة المستفيدة من الخدمات أشغال لجنة الصفقات بصوت استشاري على أن يكلف ممثل المصلحة المتعاقدة بتزويد اللجنة بالمعلومات الضرورية المتعلقة بالصفقة العمومية . حيث أن رقابة لجنة الصفقات للمصلحة المتعاقدة حسب نص المادة 178 من قانون الصفقات العمومية ينجم عنها إما منح التأشير أو رفضها ويكون ذلك في أجل أقصاه 20 يوما ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملا لدى كتابة اللجنة المعنية.²⁵

وأخيرا فإن رقابة لجان الصفقات العمومية تخضع لقواعد عامة ومشاركة خصص لها المشرع المواد من 191 إلى 202 من التنظيم الجديد الذي يحكم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام . بعدما تطرقنا إلى الرقابة القبلية الخارجية من طرف لجان الصفقات العمومية، توجد رقابة خارجية قبلية تمارس من قبل كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي، حيث يقوم بمراقبة الالتزامات التي تقوم بها الإدارة وذلك قبل أن توضع النفقة حيز التنفيذ، فرقابه تمثل عمل وقائي للتأكد من أن عملية الإنفاق تمت وفقا للقوانين والتشريعات المعمول بها، فقد نص المشرع على أن مشروع أي صفقة أو ملحق يخضع لتأشير المراقب المالي، وفرض التأشير الشاملة على المصلحة المتعاقدة والمراقب المالي والمحاسب العمومي المكلف، إلا في حالة معاينة عدم مطابقة ذلك للأحكام التشريعية للمادة 198، وعند معاينة عدم المطابقة أوجب المشرع على المراقب المالي والمحاسب العمومي إعلام لجنة الصفقات العمومية المختصة كتابيا، والتي يمكنها في هذه الحالة سحب تأشيرتها .

المطلب الثالث: الرقابة المالية القبلية على الصفقات العمومية

إن الرقابة المالية والمحاسبية لا تختلف عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة على النشاط الإداري حيث تحتوي على عدة جوانب تتميز بها عن غيرها من الآليات الرقابية المتعددة. فتطور دور الدولة أدى إلى زيادة نفقاتها، ولما كانت ندرة الموارد المالية الاقتصادية تعتبر من أهم المشاكل التي واجهت معظم البلدان خاصة الدول النامية، هذا ما أستوجب القيام بعملية المراقبة لضمان حسن استخدام هذه الموارد والإمكانيات حتى تتمكن من تخصيصها وتوزيعها توزيعا عادلا من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.²⁶

²⁵ - المادة 178 المرسوم الرئاسي 15/247 .

²⁶ شاولس بشير، المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، المطبعة الجهوية بوهران،

وتعتبر الرقابة المحاسبية مكمل للرقابة المالية، وعليه سنستعرض في هذا العنصر الرقابة المالية والمحاسبية على الصفقات العمومية وذلك من خلال فرعين.

الفرع الأول: رقابة المراقب المالي

تمارس الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها من طرف المراقبين الماليين، ورغم اعتبارها من أنواع الرقابة السابقة، إلا أنها تباشر عمليا عند البدء في تنفيذ الميزانية والقيام بمختلف التصرفات المالية وأثناء مرحلة الالتزام تحديدا، وتعتبر رقابة خاصة بالنفقات، فهي تهدف إلى احترام شرعية النفقات الملتزم بها، وبذلك تستبعد جميع الإيرادات من مجال تطبيق هذه الرقابة، خلافا لرقابة المحاسب العمومي.

اقتصرت الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها في بداية تطبيقها على ميزانية الدولة والمؤسسات العمومية والولايات دون البلديات، حيث استبعدت من مجال تطبيق هذه الرقابة، وهذا بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 92-414.

إلا أنه وبصدور المرسوم التنفيذي رقم: 09-374 المؤرخ في: 16/11/2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم: 92-414²⁸ السالف الذكر، فقد أضحت ميزانية البلديات هي كذلك مشمولة بهذه الرقابة، وهذا وفقا لما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم رقم: 09-374²⁹ على أنه يتم وفقا لنفس المادة تنفيذ إجراء توسيع الرقابة المسبقة على البلديات تدريجيا، وفقا لبرنامجة تحدد من طرف كل من وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية.

وتطبيقا لذلك صدر القرار الوزاري المشترك المؤرخ في: 09/05/2010 الذي يحدد برنامجة تنفيذ الرقابة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات، حيث حددت المادة الثانية منه خضوع ميزانيات البلديات للرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها بصفة تدريجية

²⁷ - المرسوم التنفيذي رقم: 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، معدل و متمم للمرسوم التنفيذي رقم: 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، الجريدة الرسمية رقم: 67 لسنة 2009.

²⁸ - المرسوم التنفيذي رقم: 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، الجريدة الرسمية العدد : 82 لسنة 1992 .

²⁹ - المادة رقم 02 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 .

تمارس رقابة النفقات الملتزم بها من طرف مراقبين ماليين، بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين، يتم تعيينهم من طرف وزير المالية، ويتولون مجموعة من الاختصاصات تسند إليهم، وتختتم بمنح التأشيرات اللازمة .

ويتعين على المراقب المالي قبل التأشير على الالتزامات ومشاريع القرارات، المحددة بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 92-414 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم: 09-374، وطبقا لأحكام المادة 58 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية فحص ومراقبة العناصر التالية:

-صفة الأمر 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

تختتم رقابة النفقات الملتزم بها، بوضع تأشيرة المراقب المالي على بطاقة الالتزام وحتى على الوثائق

الثبوتية إن لزم الأمر، وهذا بعد استيفاء الشروط السابق ذكرها، أما إذا تبين للمراقب المالي أن الالتزامات

غير قانونية، فيتعين عليه رفضها بشكل مؤقت أو نهائي.

أما بالنسبة لمشاريع الصفقات العمومية، فقد وضع لها التنظيم أحكاما خاصة، بحيث تعتبر التأشيرة

الممنوحة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة إلزامية على المراقب المالي تختتم الرقابة السابقة

للنفقات الملتزم بها في هذا الإطار وبغض النظر عن تقييم ملائمة النفقة التي هي من مسؤولية المصلحة

المتعاقدة بتأشيرة تضمن ما يلي:

توفر ترخيص البرنامج أو الاعتمادات المالية.

تخصيص النفقة.

مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في مشروع الصفقة.

صفة الأمر بالصرف.

وإذا ما لاحظ المراقب المالي وجود نقائص بعد تأشيرته على مشروع الصفقة، يتعين عليه تبليغ كل من وزير المالية، ورئيس لجنة الصفقات المختصة والأمر بالصرف المعنى عن طريق إشعار³⁰.

الفرع الثاني: المحاسب العمومي

تقتضي أهمية الرقابة المحاسبية تناول موقف المشرع الجزائري منها وذلك من خلال مختلف النصوص المنظمة لها والاهتمام بدور المحاسب العمومي في مجال الرقابة على الصفقات العمومية، وهذا لأن موضوع النفقات المرتبطة بها يكتسي أهمية كبيرة لأنها تتطلب أموال ضخمة ترصد لإنجاز مختلف المرافق العمومية وتقديم الخدمات للمواطنين، مما يجعل للمحاسب العمومي دورا محوريا في تنفيذ الصفقات العمومية إلى جانب المتدخلين الآخرين وفقا للعلاقة التي حددتها النصوص القانونية والتنظيمية، ولأن المحاسب العمومي يتدخل في آخر مرحلة قبل صرف المال العام، فقد خصه المشرع الجزائري بمهام محددة تحت طائلة المسؤولية المالية الشخصية دون غيره من أعوان المحاسبة العمومية، لكونه ملزم بتعويض الضرر الذي يلحق بالخزينة العمومية من ماله الخاص، الأمر الذي يدفعه إلى أن يحرص على التطبيق الدقيق والصارم لكل الشروط القانونية قبل تسديد النفقات أو تحصيل الإيرادات .

يعد محاسبا عموميا وفقا للمواد أرقام 18،22 و 33 من القانون رقم: 90-21 المؤرخ في: 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات التالية³¹:

تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.

ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وبحفظها.

تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد.

حركة حسابات الموجودات.

ويتم تعيينه من طرف وزير المالية، الذي يخضع لسلطته جميع المحاسبين العموميين، كما يمكن أن يعتمد محاسبين عموميين آخرين، على أن تحدد كفاءات تعيين المحاسبين العموميين عن طريق التنظيم. وتمارس الرقابة من طرف المحاسب العمومي قبل قيامه بعملية دفع النفقة محل الصفقة العمومية، على جميع أجهزة الدولة وعلى جميع تصرفاتها المالية المتعلقة بتنفيذ هذه النفقة، وهي رقابة شاملة من حيث مجالها لان المحاسب العمومي يتواجد على مستوى جميع الإدارات التابعة للدولة.

³⁰ - المادة 7 من المرسوم التنفيذي 92-414، المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها.

³¹ - القانون رقم: 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية رقم: 35 لسنة 1990.

لقد أصبحت مراقبة النفقات اليوم بحاجة إلى قواعد ميزانية ومحاسبية ومراقبة خارجية حديثة وشفافة، تستجيب لأهداف تسيير مستقل يتوافق مع متطلبات الإنفاق الرشيد.

و تتميز المحاسبة العمومية بأنها محاسبة من النوع الشكلي والبيروقراطي، فهي ليست إلا أداة لمراقبة مشروعية العمليات الحسابية ومدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وتدفع في الغالب إلى عدم تحمل المسؤولية من قبل الموظفين المكلفين.

تتوج عملية الرقابة برقابة المحاسب العمومي على الصفقات العمومية والمقدمة إليه للتنفيذ من الأمرين بالصرف مباشرة وهذا بعد التأكد من خلوها من الاختلالات التي تعيب شرعية النفقات الموجودة فيها وبالتالي يتم تمرير النفقة وأدائها أو رفضها مع تبرير الرفض، والذي غالبا ما يركز على عدم توفر الاعتمادات المالية غياب إسهاد أداء الخدمة، وكذا غياب التأشيرات اللازمة بها ليتم دفع النفقة من الخزينة العمومية للدائنين. كما يعرف دفع النفقة على أنه التصرف الذي تتحرر بواسطته الهيئات العمومية من ديونها.

المبحث الثاني : الرقابة الخارجية البعدية على الصفقات العمومية

أصبحت الكثير من الدول تفضل الرقابة الخارجية البعدية أو اللاحقة عن الرقابة القبلية، لأنها ترى فيها رقابة ديناميكية لا تعطل وتيرة إنجاز المشاريع، ومن جهة أخرى تتسجم ومنظومتها القانونية، فضلا عن إمتلاكها لقدرات التسيير، وحيازتها أجهزة رقابية شعبية وإعلامية متمرسة وهيئات قضائية مستقلة، وتباشر هذه الرقابة بعد تنفيذ التصرفات المالية و إتحاد القرار بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات، فهي رقابة ردعية، تباشر بعد تنفيذ التصرفات المالية من طرف الأمرين بالصرف، حيث لا تكون إلا بعد استيفاء الإجراءات القانونية اللازمة، وتمارس هذه الرقابة من طرف المفتشية العامة للمالية و مجلس المحاسبة، والتي يمتد عملهما في الرقابة إلى مختلف مراحل الصفقات العمومية، و هذا مؤشر فعال للحد من الفساد الإداري، والتعسف في استغلال المال العام .

وتعتبر الرقابة اللاحقة الأكثر أهمية بين أنواع الرقابة المالية، لأنه في الواقع الرقابة الفعلية لميزانية المؤسسات العمومية و الإدارات العمومية، لا تتم إلا بمناسبة الاطلاع على الحساب الإداري.

إن آليات الرقابة التي تضطلع بإخضاع الصفقات العمومية للرقابة الخارجية البعدية، و التي أنشأتها الدولة لحماية المال العام و ترشيد النفقات، أي أن هذه الرقابة تتدخل في قرار الأمر بالصرف بل يمكن أن تتعلق بجوانب نظامية، و التي تهتم خاصة بملائمة صرف النفقات، حيث تمارس على الصفقات العمومية مختلف أنواع الرقابة و التي تتجسد في رقابة، المفتشية العامة للمالية، و مجلس المحاسبة .

المطلب الأول : رقابة المفتشية العامة للمالية

المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، استحدثت بموجب المرسوم رقم : 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم -78 المؤرخ في 22 فيفري 1992³²، الذي يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية في انجاز دراسات ذات طابع اقتصادي أو مالي والتي تمكن السلطة من الاطلاع على ظروف انجاز المشاريع، و ومدى احترام الآجال والاعتمادات المقترحة ومعرفة العقبات التي اعترضتها، و لها فرق تفتيش وبعثات متخصصة في الرقابة . و عدل المرسوم 92-78 بالمرسوم 08-272 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، حيث نصت المادة 05 منه : "...تتمثل تدخلات المفتشية العامة للمالية في مهام الرقابة أو التدقيق أو التقييم أو التحقيق أو الخبرة و التي تقوم حسب الحالة على ما يلي :... إبرام الصفقات و الطلبات العمومية و تنفيذها"³³ نستخلص من هذه المادة، أن الرقابة التي تمارسها المفتشية العامة للمالية لا تقتصر فقط على مرحلة إبرام الصفقة، بل تمتد إلى مرحلة تنفيذها .

كما تعد الرقابة التي تمارسها من حيث توقيتها رقابة لاحقة، حيث تتدخل المفتشية العامة للمالية في رقابة التسيير المالي و المحاسبي للصفقات محل الصفقات العمومية، بعد دراسة الملفات من طرف لجان الصفقات، وهذا يستنتج من المادة 163 فقرة ثانية من المرسوم الرئاسي 15-247 المنظم للصفقات العمومية و التي نصت على ما يلي : " تخضع الملفات التي تدخل في اختصاص لجان الصفقات العمومية للرقابة البعدية، طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"³⁴.

مهام المفتشية العامة للمالية في الرقابة على الصفقات العمومية

تتدخل المفتشية العامة للمالية باعتبارها الهيئة الرقابية الدائمة، برقابة التسيير المالي و المحاسبي للصفقات محل الصفقات العمومية موضوع الدراسة، حيث يمتد مجال تدخلها طبقاً للمرسوم التنفيذي 92-78 إلى جميع الهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية بالإضافة إلى المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و التي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية .

³² - المرسوم التنفيذي رقم: 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 ، المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية رقم: 15 لسنة 1992.

³³ - المادة رقم 05 من المرسوم التنفيذي رقم: 08-272 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية رقم: 50 لسنة 2008.

³⁴ - المادة رقم 163 من المرسوم الرئاسي رقم 15/247.

إن توسيع و تدعيم صلاحيات المفتشية العامة للمالية، وكذا مجال تدخلها قصد تحقيق الشفافية و اعتماد معايير موضوعية، من خلال رقابة تسيير الأموال العمومية سيساهم في تحديث الرقابة اللاحقة للمفتشية بصفة منتظمة و دائمة على تسيير النفقات محل الصفقات العمومية.³⁵

كما تتولى القيام بالعديد من المهام و التدخلات في إطار الاختصاصات الموكلة لها و هي كالآتي :

1 - البعثة التفتيشية

تقوم بدراسة الفائدة من الصفقات العمومية

هي وحدة أساسية تسند لها مهام التحقيق و التدقيق في مسائل النجاعة في الصفقات العمومية ذات الأهمية الوطنية و تتكون من فرق و لها رئيس بعثة .

تكون عملية رقابة المفتشية العامة للمالية على الوثائق في عين المكان، حيث تجسد الرقابة على الصفقات العمومية بشكل فعال، والتي تتم بطريقة فجائية بالنسبة للفحوصات و التحقيقات و إما عن طريق التبليغ المسبق.³⁶

2 - الفرق التفتيشية

هي فرق و بعثات متعددة الوظائف و تنفذ أعمالها على جميع الإدارات العمومية و المديرات الجهوية بواسطة الوسائل و البعثات وهذا لمراجعة جميع العمليات التي يقوم بها المحاسبون العموميون و التأكد من صحتها، حيث تبحث المفتشية في مجال رقابة الشروط الشكلية و الموضوعية .

و تمارس رقابتها على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري، مصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و الهيئات و الأجهزة و المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام و الإجباري، وكذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي و الثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية و كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني.

و الهيئات أو الجمعيات أيا كانت طبيعتها و أنظمتها القانونية، بمناسبة حملات نظامية من أجل دعم قضايا إنسانية و اجتماعية و تربية، وكذا كل شخص معنوي استفاد من مساعدة مالية للدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بصفة تساهمية أو في شكل إعانات أو قروض أو تسبيق أو ضمان.

³⁵ - المرسوم التنفيذي رقم 92-78، المؤرخ في 22 فيفري 1992، المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، المعدل و المتمم، ج.ر عدد 15 لسنة 1992.

³⁶ - المادة 04 من المرسوم التنفيذي 09-95 المؤرخ في 22 فيفري 2009، الذي يحدد شروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر عدد: 14 لسنة 2009.

يحرر المفتشون في نهاية رقابتهم تقريراً يتضمن ملاحظاتهم و تقييمهم حول فعالية تسيير الهيئة الخاضعة للرقابة، وكذا اقتراح التدابير التي من شأنها تحسين التسيير و نتائجها، و يبلغ هذا التقرير الى المؤسسة أو الهيئة الخاضعة للرقابة و كذا وصايتها، ولا يصبح هذا التقرير نهائياً الا بعد التأكد منه و تثبيت المعايير التي يتضمنها.

المطلب الثاني: رقابة مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة مؤسسة دستورية حديثة النشأة، حيث تم إنشاؤه بموجب القانون: 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 وهذا تطبيقاً للمادة 190 من دستور 1976، و كرس تأسيسه كل من دستور 1989 بموجب المادة 160 منه و دستور 1996 في المادة 170 منه، و يخضع مجلس المحاسبة حالياً في تنظيمه و تسييره لأحكام الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، كما يتوفر مجلس المحاسبة على غرف و تشكيلات قضائية مختلفة تمارس نشاطاً قضائياً و تساعد في ذلك أجهزة تدعيم تتمثل في مختلف المصالح الإدارية و التقنية و التي يشرف عليها مستخدمون إداريون عاديون، أما الإشراف على هذه الغرف و التشكيلات القضائية فيكون من طرف أعضاء يكتسبون صفة القضاة و يحكمهم قانون أساسي خاص يحدد مراكزهم القانونية و يضبط حقوقهم و كذا الالتزامات الملقاة على عاتقهم بموجب اكتسابهم لهذه الصفة. ويختص مجلس المحاسبة بالرقابة المالية اللاحقة ذات الطابع المستقل، على اعتبار أنه يمارس الى جانب المهام الإدارية مهام قضائية، وهي رقابة خارجية تهدف أساساً للمحافظة على المال العام والتأكد من سلامة استخدامه طبقاً للقوانين والأنظمة السارية المفعول.

رقابة مجلس المحاسبة على الصفقات العمومية

يعد مجلس المحاسبة مؤسسة للرقابة المالية اللاحقة ذات طابع مستقل، على اعتبار أنه يمارس الى جانب المهام الإدارية مهام قضائية، وهي رقابة خارجية تهدف أساساً للمحافظة على المال العام والتأكد من سلامة استخدامه طبقاً للقوانين والأنظمة السارية المفعول.

وهي رقابة تمارسها هذه الهيئة والمنشأة من طرف الدولة خصيصاً لتدارك الأخطاء المرتكبة في إبرام الصفقات العمومية، حيث أنشأ هذا المجلس بموجب القانون 80-05 والذي تمت مراجعته بموجب الأمر 95-20 المذكور سابقاً، كما نص عليه دستور 1996 بموجب المادة 170 منه، وكرس أيضاً في التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، وهذا في المادة 192 منه

بنصها على: "يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة...³⁷

يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية، ويحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته، وهذا ما يجعل الصفقات التي تبرمها هذه الهيئات تخضع لرقابة مجلس المحاسبة وهي كالتالي:

الدولة والمؤسسات العمومية التابعة لها.

المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري.

وتتمثل رقابة مجلس المحاسبة على الصفقات العمومية من خلال:

مراقبة تسيير الهيئات الداخلية والخارجية للصفقات، حيث يحق لمجلس المحاسبة الاطلاع على كل الوثائق التي تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبية، كما له الحق في أن يجري التحريات الضرورية لأجل الاطلاع على المسائل المنجزة، وكذا الاستماع إلى أي من الهيئات والإدارات الخاضعة لرقابته.³⁸

يكلف مجلس المحاسبة برقابة مدى نظامية وفعالية تسيير الأموال العمومية بصفة عامة والنفقات محل الصفقات العمومية قيد الدراسة وعلى هذا الأساس يقوم برقابة حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته للموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية.

ويسعى للتأكد من مطابقة عمليات الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها، ويقوم نوعياً بتسيير الأموال والوسائل المادية من حيث الفعالية والأداء والاقتصاد.

الهدف الأساسي الذي يسعى مجلس المحاسبة بلوغه من خلال ممارسة المهام السابقة الذكر، هو تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للأموال العمومية والوسائل المادية مع إجبارية تقديم الحسابات وإضفاء الشفافية في تسيير المال العمومي، طبقاً لما نصت عليه المادة 2 من الأمر 95-20.³⁹

وتجسيدا لما كرسته الإصلاحات من خلال تعديل الإطار التشريعي لتعزيز أجهزة الرقابة تطبيقاً للتعليمات التي تحث على اتخاذ التدابير من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته، تم إلزام مجلس المحاسبة من

³⁷ - المادة 192 ، الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل بالقانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016.

³⁸ - ابراهيم بن داود ، الرقابة المالية على النفقة العامة في القانون الجزائري و القانون المقارن ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ،

2010، ص 48 .

³⁹ - المادة 2 من الأمر 20/95 المؤرخ في 17 جويلية سنة 1995 ، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ج ج

، العدد 39، لسنة 1995.

خلال ممارسة مهامه بمساهمته في تعزيز الوقاية والمكافحة من مختلف أنواع الغش والممارسات غير القانونية التي تشكل تقصيرا في أخلاقيات وواجب النزاهة، أو تلك الضارة بالأموال العمومية. إن إسناد مسؤولية تحقيق هذه الأهداف على عاتق مجلس المحاسبة في إطار الإصلاحات سيساهم في تدعيم الرقابة التي تمارسها أجهزة الرقابة الداخلية والخارجية وحتى رقابة الوصاية المنصوص عليها في تنظيم الصفقات العمومية وذلك بتكريس مبادئ الشفافية والمنافسة وحرية الوصول للطلبات العمومية.

خاتمة

إن الضوابط الرقابية التي أقرها المشرع في مختلف النصوص والأطر القانونية، والتي تمارسها العديد من الأجهزة الرقابية على المستوى المحلي والوطني وعلى مستوى كل قطاع بشكل عام، حيث أخضع الصفقات العمومية إلى الرقابة بكل أنواعها أمر لا بد منه، لكن هذه الرقابة لن تحقق أهدافها من خلال تنوع أجهزتها وتعقيد إجراءاتها بل بتفعيلها، ولذلك عمدنا في هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على نوع من أنواع الرقابة التي تخضع لها الصفقات العمومية، لما لها من أهمية من حيث مراقبة صرف المال العام ألا وهي الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية، بنوعيتها القبلية و البعدية، وما لها من أثر مباشر في التنمية . إن الرقابة الخارجية القبلية التي تفرض على الصفقات العمومية والتي تمارس من طرف هيئات مختلفة ومتخصصة في هذا الشأن (لجان الصفقات العمومية المختلفة، الرقابة المالية والمحاسبية) لها نظام قانوني واضح ومحدد في تنظيم الصفقات العمومية، وقد عرف هذا النظام تطورا ملحوظا عبر عدة تعديلات، يهدف المشرع من خلال كل تعديل إلى تحسين مراقبة صرف الأموال العمومية والأداء الرقابي لهذه الأجهزة، وذلك بإدخال تعديلات على تشكيلاتها و اختصاصاتها بما يتناسب مع حركية التنمية الاقتصادية، وكذا اختصاصاتها بما يضمن شفافية أداء هذه اللجان لدورها الرقابي بكل وضوح وشفافية بعيدا عن التعقيد والغموض.

إن الدور الرقابي الذي تمارسه أجهزة الرقابة الداخلية والخارجية على الصفقات العمومية بموجب الاختصاصات والصلاحيات التي منحها لها القانون، له من النتائج التي تعكس أهمية وظيفة الرقابة ذلك أنها تمنع الأخطاء والنقائص التي قد تشوب إبرام عقود الصفقات العمومية والتي تتوجب منح التأشير التي تمكن المصالح المتعاقدة من استكمال إجراء إبرام الصفقات وتنفيذها فيما بعد.

إن ممارسة الرقابة التي تقوم بها هذه الأجهزة تتم على أحسن وجه وفعالية من خلال النتائج التي تعكس أهمية الرقابة الداخلية والخارجية للجان الصفقات العمومية بمختلف أنواعها ومستويات تواجدها، حيث أخضع المشرع طرق إبرام الصفقات وتنفيذها إلى مجموعة من المبادئ التي تحكمها من أجل اختيار أحسن متنافسين من حيث الجودة والإمكانيات المادية والبشرية والمؤهلات التقنية لتحقيق الأهداف العامة للإدارة

وبالتالي فكل هذه المعاملات تخضع وبصفة إلزامية لنظام رقابي يتمثل في لجان الرقابة على الصفقات وهيئات أخرى كالمراقب المالي والمحاسب العمومي والمفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة . وعلى هذا الأساس توصلنا إلى مجموعة من النتائج من خلال بحثنا هذا يمكن إيجازها في النقاط التالية :

- الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية تبقى دائما هي صمام الأمان الأساسي لضبط وحماية المال العام من الفساد الذي قد يشوب إجراءات الإبرام.

- ضرورة تفعيل دور المنتخبين المحليين في لجان الصفقات العمومية، وذلك بإشراكهم في برامج التكوين والتأهيل. (تنظيم ملتقيات وأيام دراسية.....).

-إعادة النظر في من يترأس لجنة الصفقات البلدية، كون أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو من يراقب الصفقة ويترأس لجنة الرقابة من جهة، ومن جهة أخرى هو من يصادق عليها، مما يشكل ضغطا على أعضاء اللجنة.

-توحيد كفاءات ونماذج وكفاءات إعداد دفاتر الشروط ومطابقتها مع التنظيمات التي تحكم الصفقات العمومية.

-تكثيف الدورات التكوينية والأيام الدراسية حول النصوص القانونية واللوائح التنظيمية المتعلقة بكفاءات وإجراءات تنظيم الصفقات للإحاطة بها وإزالة اللبس والغموض الذي يكتنفها .

ومن هنا نستخلص أن الوسائل الرقابية المتعددة التي اقراها المشرع على رقابة الصفقات العمومية لحماية المال العام تبقى هي الآليات الكفيلة لضمان حسن واستمرار الدولة وديمومتها مع تشجيع العنصر البشري والاهتمام بالكفاءات وحث الباحثين على محاولة إيجاد الحلول للإشكاليات المطروحة على كل الأصعدة مع ضرورة توفر الإرادة السياسية لدى السلطات العليا لنجاح وفعالية النظام الرقابي للصفقات العمومية بما يخدم المصلحة العامة.

من خلال تناولنا لهذا الموضوع توصلنا إلى جملة من الاقتراحات:

-لابد من الاهتمام الفعلي والحقيقي بمجال الصفقات العمومية، لما يكتسبه من أهمية بالغة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، من خلال تنظيم أيام مقاولاتية وتحسيسية لتبسيط الإجراءات الإدارية التي تحكم مجال الصفقات العمومية للمتعاملين الاقتصاديين وكذا الموظفين في الإدارات والمؤسسات العمومية .

-إنشاء هيئات رقابية مستقلة تعمل ميدانيا لمتابعة السير الحسن لسير الصفقات العمومية لمنع هدر المال العام.

-إدراج التكنولوجيات الحديثة ووسائل الإعلام والاتصال في نشاط مختلف الإدارات العمومية للاستفادة من مزاياها وتسهيل أداء مهامها .

إصدار نصوص قانونية وتنظيمية مفسرة للنصوص السابقة لإزالة الغموض واللبس عن قانون الصفقات العمومية .

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: النصوص القانونية

- 1-الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل بالقانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016.
- 2-القانون رقم: 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم: 35 لسنة 1990.
- 3-الأمر 20/95 المؤرخ في 17 جويلية سنة 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ج ج، العدد 39، لسنة 1995.
- 4-المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16/09/2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، ج.ر ج ج ج عدد 50، لسنة 2015 .
- 5-المرسوم التنفيذي رقم: 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992، المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية رقم: 15 لسنة 1992.
- 6-المرسوم التنفيذي رقم: 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها، الجريدة الرسمية العدد : 82 لسنة 1992 .
- 7-المرسوم التنفيذي رقم: 08-272 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية رقم: 50 لسنة 2008.
- 8-المرسوم التنفيذي رقم 09-95 المؤرخ في 22 فيفري 2009، الذي يحدد شروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر عدد: 14 لسنة 2009.
- 9-المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، معدل و متمم للمرسوم التنفيذي رقم: 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها، الجريدة الرسمية رقم: 67 لسنة 2009.

ثانياً: الكتب

- 1-علي زغودو، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 2-ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار المجد، سطيف 2011 .
- 3-الحكيم أحمد محمد عثمان، قسم الفقه المقارن، كلية الشريعة و القانون، جامعة الأزهر 2006 .

- 4- ابراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقة العامة في القانون الجزائري و القانون المقارن، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2010.
- 5- عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية وفق المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في : 2015/09/16، الطبعة الخامسة، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2017، الجزء الثاني .
- 6- عمار بوضياف "الصفقات العمومية في الجزائر" الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007.
- 7- يلس شاوش بشير، المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، المطبعة الجهوية بوهران، 2007 .

8- Mahiou ahmed :Cours d'instructions administrative ,O.P.U,1981

ثالثا: الرسائل والمذكرات

- 1- شقطي سهام، الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، شعبة القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي 2017.
- 2- ناصر نايلي، فعالية نظام الرقابة المالية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عنابة 2015.

رابعا: المقالات

- 1- محفوظ عبد القادر، قراءة في المرسوم الرئاسي 15/247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام في الجزائر، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، العدد 35، سبتمبر 2019.
- 2- محمد حمودي، دور هيئات الرقابة الخارجية في ضمان شفافية إجراءات إبرام الصفقات العمومية : دراسة في إطار المرسوم الرئاسي 15/247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مجلة دفاتر السياسة والقانون، مجلد 11 العدد الثاني، جوان 2019.