

الرقابة على صفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

Oversight of public enterprises transactions of an industrial and commercial nature

أ.د / بركات أحمد

ط.د / بلوفة وليد*

جامعة طاهري محمد (بشار)

جامعة طاهري محمد (بشار)

مخبر القانون والتنمية

مخبر القانون والتنمية

barkat_ah@yahoo.fr

[Belloufawalid@gmail.com](mailto:Beloufawalid@gmail.com)

الملخص:

الصفقات العمومية من أبرز الوسائل التي يتم من خلالها إهدار واختلاس المال العام لذلك حرص المشرع على تأطيرها بجملة من الضمانات الإجرائية التي تهدف لحماية المال العام من أيادي الفساد، وتتمثل هذه الضمانات في بعض الإجراءات من بينها الرقابة التي تتم من طرف لجن مختصة سواء كانت قبلية أو بعدية أو من طرف هيئات أخرى مسؤولة على مراقبة الأموال العمومية في مختلف الهيئات والمؤسسات العمومية كتركز الرقابة التي تتم من طرف مجلس المحاسبة. كلمات مفتاحية: الصفقات العمومية، الرقابة، اللجنة المختصة، المال العام.

Abstract:

Transaction Public are among the most prominent means by which public money is wasted and embezzled, therefore, the legislator was keen to frame it with a set of procedural guarantees that aim to protect public money from the hands of corruption. These guarantees are represented in some procedures, including the oversight that is carried out by specialized committees, whether before or after, or by other bodies responsible for monitoring public funds in various public bodies and institutions Such as oversight by the Accounting Board .

Keywords: Transaction Public, oversight, the competent committee, Public money.

مقدمة:

تعتبر الرقابة أحد المراحل الجوهرية التي تمارس على العقود الإدارية والتي تستدعي الضرورة إعطاؤها أهمية بالغة من طرف المشرع، من أجل وضع آليات قانونية وإجرائية تضبط من خلالها إرادة الأطراف في العقد، ولما كانت الصفقات العمومية بمختلف أنواعها أهم العقود الإدارية التي لها علاقة وطيدة بالمال العام فإنه من الضروري أن تكون خاضعة لشتى صور الرقابة التي تلازم مختلف مراحلها سواء كانت قبل إبرام أو أثناء دخول الصفقة حيز التنفيذ أو بعد التنفيذ، ويرجع الغرض الأساسي من تسليط هذه الرقابة هو التأكد من تطبيق الأهداف المرجوة من وراء التعاقد وإلزام المصالح المتعاقدة بالتقيد بأحكام تنظيم الصفقات بما يكرس المبادئ الكبرى كالمنافسة، الشفافية والمساواة.⁽¹⁾ فالصفقة العمومية تخضع لنوعين من الرقابة السابقة واللاحقة لعملية التنفيذ بدليل المادة 156 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 التي جاء فيها: "تخضع الصفقات العمومية التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ وقبل تنفيذها وبعده".⁽²⁾ والفقرة الثانية من ذات المادة نصت على أن الرقابة تكون داخلية، خارجية ووصائية، ولذلك يطرح الإشكال الآتي: ما مدى فعالية النظام الرقابي الذي تبناه المشرع الجزائري في مجال الصفقات العمومية المبرمة من طرف المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري؟ وللإجابة على هذا التساؤل سيتم تقسيم هذه الورقة البحثية إلى فرعين الأول متعلق بالرقابة السابقة والجهات المنوطة بها، والثاني يتم التطرق فيه إلى الرقابة اللاحقة ومن يباشرها.

الفرع الأول: الرقابة القبلية على الصفقات العمومية للمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري

يقصد بالرقابة السابقة أن يتم مراقبة الصفقة المراد إبرامها قبل دخولها حيز التنفيذ، سواء كانت الرقابة داخلية أو خارجية.

أولاً: الرقابة القبلية الداخلية

تمارس الرقابة الداخلية القبلية من طرف السلطة العامة المتعاقدة بنفسها على نفسها ويستوي في ذلك أن تكون الرقابة شاملة ترد على كل أعمال المصالح المتعاقدة وأن تكون تخصيصية تنصب على جانب من جوانب أعمالها، أما المعنى الضيق للرقابة الداخلية فهي تلك المنفذة من المصلحة المتعاقدة على موظفيها التابعين لها فهي نوع من الرقابة الذاتية.⁽³⁾ فعلى هذا النحو هي نظام يضمن التحكم في إجراءات إبرام الصفقات وتجسد المبادئ العامة التي تقوم عليها، وذلك لضمان السير الحسن وللحفاظ على المصالح المالية للمصلحة المتعاقدة.

هذا وأكدت المادة 159 المذكورة سالفاً "تمارس الرقابة الداخلية، في مفهوم هذا المرسوم، وفق النصوص التي تتضمن تنظيم مختلف المصالح المتعاقدة وقوانينها الأساسية، دون المساس بالأحكام القانونية المطبقة على الرقابة الداخلية... وعندما تكون المصلحة المتعاقدة خاضعة لسلطة وصية، فإن هذه الأخيرة تضبط تصميماً نموذجياً يتضمن تنظيم رقابة الصفقات ومهمتها."

وهذا النوع من الرقابة يتم وفق إجراءات وآليات محددة قانوناً، حيث أن المشرع خصص لها قسم في الفصل الخامس من المرسوم الرئاسي المذكور سابقاً في المواد من 159 إلى 162 وتمثل هذه الآليات في شيء جديد جاء به المرسوم الرئاسي هو إنشاء لجنة دائمة لفتح الأظرفة وتقييم العروض، وتتولى مهمة الفتح والتقييم إذ تستمد مهامها من تسميتها لذلك استحداثها كان إلزامي على المصالح المتعاقدة حيث نصت المادة 160 "تحدث المصلحة المتعاقدة في إطار الرقابة الداخلية، لجنة دائمة واحدة أو أكثر مكلفة بفتح الأظرفة وتحليل العروض والبدائل والأسعار الاختيارية، عند الاقتضاء، تدعى في صلب النص لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض..."

يتضح من نص المادة اعتماد نظام التعدد في هذه اللجان من أجل تجنب ظاهرة تراكم الملفات على مستوى لجنة الفتح والتقييم التي عرفتها بعض المصالح أثناء سريان المرسوم الملغى الخاص بالصفقات العمومية، خصوصاً المصالح المتعاقدة المركزية التي تبرم الصفقات العمومية

سنوياً، ومن ثم يسمح التنظيم الجديد بإحداث أكثر من لجنة فتح وتقييم على مستوى المصلحة المتعاقدة الواحدة من أجل ضمان السرعة والفعالية في عمل اللجنة.(4)

1- تشكيل لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض: بخصوص عضوية هذه اللجنة جاء المرسوم الجديد بأحكام جديدة حيث اشترط الكفاءة على أعضائها حسب نص المادة 160 المذكورة سابقاً ويفهم ذلك من عبارة "تشكل هذه اللجنة من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة، يختارون لكفاءتهم." بخلاف القانون السابق المشرع كان يشترط الكفاءة في عضوية لجنة تقييم العروض دون لجنة فتح الأطراف، حيث أراد المشرع معالجة بعض الحالات التي ثبت فيها تعيين أعوان غير مؤهلين للقيام بالصلاحيات المنوطة بلجنة فتح الأطراف وتقييم العروض، ومن جهة أخرى المشرع إشتراط أن يكون الأعضاء من المصلحة المتعاقدة.

وما يحسب للمشرع أنه لم يقيم بتحديد عدد أعضاء هذه اللجنة، وهذا ما يدل على أن مسؤول المصلحة المتعاقدة له سلطة تقديرية وحرية تامة في تعيين الأعضاء وعددهم، طبقاً لنص المادة 162 من ذات المرسوم "يحدد مسؤول المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر، تشكيلة لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض وقواعد تنظيمها وسيرها ونصابها، في إطار الإجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها..."

2- مهام لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض: تتولى هذه اللجنة مهام إدارية وأخرى تقنية تعرض على المصلحة المتعاقدة بعد القيام بمجموعة من الإجراءات محددة في القانون وتحرر محضر تبدي فيه، بناءً عليه تصدر هذه الأخيرة إما قرار منح الصفقة أو إعلان عدم جدوى أو إلغاء الصفقة أو إلغاء المنح المؤقت حسب نص المادة 161 من المرسوم الرئاسي 15-247(5)، يفهم من هذه المادة أن هذه اللجنة تقوم بعملها في حصتين الأولى يكون فيها العمل إدارية وهي حصة فتح الأطراف والثانية يكون فيها العمل تقني وهي حصة تقييم العروض.

أ- حصة فتح الأطراف: هي حصة لا تتطلب كفاءات تقنية أو إجراءات تقنية ويكون فيها العمل إداري محض، إذ أنه يتم خلالها حسب المادة 71 القيام بما يلي:

- إثبات صحة التسجيل
- ترتيب العروض الخاصة بالمرشحين حسب تاريخ وصول الأطراف في قائمة خاصة مع توضيح مبالغ الاقتراحات والتخفيضات المحتملة في العرض

- إعداد قائمة يتم فيها تحديد الوثائق الخاصة بكل عرض.
- العروض التي تكون وثائقها مستكملة يتم التوقيع عليها بالأحرف الأولى من اللجنة.
- يحرر محضر الجلسة وتوضح فيه التحفظات، ويوقع من جميع الأعضاء الحاضرين.
- يطلب من المتعهدين التي تكون عروضهم لا تحتوي على بعض الوثائق استكمالها بواسطة المصلحة المتعاقدة كتابياً، في أجل أقصاه 10 أيام من تاريخ فتح الأطراف باستثناء المذكرة التقنية التبريرية والوثائق المتعلقة بتقييم العروض.

- تقترح إعلان عدم جدوى على المصلحة المتعاقدة، ويكون ذلك في حالة لم يتم تقديم أي عرض.
- لا تقوم بفتح الأطراف وترجع إلى أصحابها بواسطة المصلحة المتعاقدة ويكون ذلك بالنسبة للعروض المقدمة خارج الآجال المحددة لإيداع العروض.

تقوم اللجنة بالاجتماع لفتح الأطراف في اليوم الذي يوافق تاريخ وآخر ساعة لإيداع العروض، بمعنى آخر يوم لتحضير العروض وإذا كان اليوم الأخير يوم عطلة تمدد الآجال بقوة القانون إلى غاية يوم العمل الموالي حسب المادة 66، وفي هذه الحصة تجتمع في جلسة علنية

بحضور المتعهدين بعد استدعائهم من قبل المصلحة المتعاقدة حسب شكل طلب العروض المعلن عنه حسب المادة 70 من المرسوم الرئاسي 15-247، كما أن اللجنة تجتمع مهما كان عدد الأعضاء وهذا ما أقرته الفقرة الثانية من المادة 162.

وما يجب التنويه له هو أن موعد اجتماع اللجنة في هذه الحصة فيه مساس بحقوق المتنافسين الذين تأخروا في تقديم عروضهم على اليوم الأخير المحدد في دفتر الشروط، مما يعني أن آجال تقديم العروض ليست كاملة، خلافاً للمبدأ المقرر في قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽⁶⁾، إذ أن الآجال الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية تحسب كاملة⁽⁷⁾، أما بخصوص النصاب الواجب توافره لصحة اجتماعات اللجنة لفتح الأظرفة فالأمر يستدعي التساؤل عن جدوى حصة تصح اجتماعاتها بحضور عضو واحد لا يشترط فيه حتى أن يكون رئيسها.

وإجمالاً فإن مهمة اللجنة في هذه الحصة ينحصر في فتح الأظرفة التي تم تقديمها، تمهيداً لفحص العطاءات وتقييمها التي تحتويها والتأكد من مدى مطابقتها للشروط المعلن عنها، بناءً على طلب العروض أو الشروط المطلوبة في المتقدمين للمنافسة، بالإضافة إلى أنه تم إغفال تنظيم الإجراءات الواجب إتباعها عند فتح الأظرفة، مما يشكل فراغاً قانونياً على كل مصلحة متعاقدة.

ب - حصة تقييم العروض: وهي الحصة التي يتم فيها عملية تقييم العروض من الجانب التقني والمالي حيث تقوم اللجنة بالمهام الآتية الواردة في صلب المادة 71 من 15-247:

- إقصاء العروض الغير مطابقة لموضوع الصفقة ودفتر الشروط.
- تتم عملية تقييم العروض المطابقة لدفتر أو لموضوع الصفقة على أساس المعايير المنهجية المنصوص عليها في دفتر الشروط، ويتم في أول مرحلة من التقييم التقني إقصاء العروض التي لم تحصل على النقطة الإقصائية المحدد بموجب دفتر الشروط.
- تأهيل العروض التي تحصلت على النقطة الإقصائية تقنياً، مع مراعاة التخفيضات المحتملة.
- تقييم العروض المالية واختيار أحسن عرض اقتصادي والذي يكون هو العرض إما الأقل سعراً إذا كان التقييم على أساس الأسعار فقط، الأقل ثمناً من بين العروض التقنية في الخدمات العادية أو الذي يتحصل على أعلى نقطة إذ تم التقييم على أساس المعيار التقني.
- ويمكن في هذه الحصة أن تقوم لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض أن تقترح على المصلحة المتعاقدة رفض العرض الجدير بأن يفوز بالصفقة، إذا ما ترتب عن منح المشروع احتكار التعامل المقبول على السوق، أو تسبب في اختلال المنافسة بأي طريقة كانت، بشرط أن يتم التنصيب على ذلك في دفتر الشروط.

ولقد اعترف المشرع للجنة بهذه الصلاحية المتمثلة في مراقبة المنافسة التي تعتبر من صميم صلاحيات مجلس المنافسة.

- تطلب من المتعامل الذي أرسيت عليه الصفقة مؤقثاً تبريراً كتابياً إذا كان عرضه المالي الإجمالي مخفضاً بشكل غير عادي أو مبالغ فيه بشكل مفرط عن طريق المصلحة المتعاقدة، وفي حالة ما إذا كانت التبريرات غير منطقية تقترح عليها رفض العرض، وهو القرار الذي تصدره المصلحة المتعاقدة بتعليل⁽⁸⁾.

وحرصاً من المشرع على شفافية العملية، فإنه يمكن للعارضين الذين تم رفض وإقصاء عروضهم الاطلاع على النتائج المفصلة للتقييم في أجل 03 أيام ابتداءً من اليوم الأول لنشر إعلان المنح المؤقت للصفقة طبقاً لمحتوى المادة 82 من ذات المرسوم.

وتعتبر عملية تقييم العروض تنويعاً للرقابة القبلية الداخلية فبعد إتمام اللجنة مهامها من خلال تحرير المحضر، وفي الأخير تقوم بتدوين أعمالها وما تم التوصل إليه في سجلين خاصين يرقمان ويؤشّر عليهما بالأحرف الأولى من الأمر بالصرف، يتم إصدار قرار المنح المؤقت من المصلحة المتعاقدة لصالح المتعهد المقترح من طرف اللجنة حسب نص المادة 162 السالفة الذكر.

ثانياً: الرقابة القبلية الخارجية

نص التشريع على مراقبة قبلية للصفقات العمومية تتولاها هيئات خارجة عن المصلحة المتعاقدة حدد نظامها التنظيم وذلك من أجل تفعيل الدور الرقابي على الصفقة.⁽⁹⁾

ولقد خصص المشرع الجزائري المواد من 163 إلى 190 من المرسوم الرئاسي للرقابة الخارجية حيث تهدف إلى التحقق من مطابقة الصفقات للتشريع والتنظيم المعمول به، والتحقق من مطابقة التزام المصلحة المتعاقدة للعمل المبرمج بكيفية نظامية طبقاً لنص المادة 163. ونظراً للدور الهام الذي تلعبه هذه الرقابة، عمل المشرع على إنشاء لجان مختصة تتولى هذه الصلاحية على كل المستويات بداية من المصالح المؤهلة قانوناً لإبرام الصفقات العمومية محلياً، وصولاً إلى نظيرتها على المستوى المركزي بموجب المنشور الوزاري رقم 003 لوزارة المالية، المؤرخ في 22 نوفمبر 2015، ومسألة الخضوع إلى لجنة دون الأخرى مرده إلى اختلاف السقف المالي للصفقة المزمع إبرامها حيث جاء في المادة 165 من المرسوم "تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة مذكورة في المادة 06 من هذا المرسوم، لجنة للصفقات تكلف بالرقابة القبلية الخارجية للصفقات العمومية في حدود مستويات الاختصاص المحددة في المادتين 173 و 184 من هذا المرسوم."، ولقد حددت مهام اللجان واختصاصاتها بموجب المادة 169 حيث أنها تقوم:

- تساعد المصالح المتعاقدة في تحضير الصفقة وإتمام تراتبيها.
- دراسة دفاتر الشروط والصفقات والملاحق
- معالجة الطعون المقدمة من طرف المتعهدون.

المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري مهما كان نوع الصفقة لرقابة اللجان الخارجية كونها معنية بالخضوع لهذا المرسوم، وبما أنها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وبما أنها ليست ذات طابع إداري، والمشرع الجزائري اعتمد على المعيار العضوي والمعياري المالي في إسناد الاختصاص للجان فإنه تشكل لجنة مخصصة لهذا الغرض.

1- اللجنة المحلية لصفقات المؤسسة العمومية: نصت عليها المادة 175 إذ جاء فيها: "تختص لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية والهيكل غير المراكز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري غير المذكور في القائمة..."

أ- تشكيل اللجنة المحلية لصفقات المؤسسة العمومية: تشكل هذه اللجنة من ممثل السلطة الوصية رئيساً، والمدير العام أو مدير المؤسسة أو مثله، ممثل منتخب عن مجلس المجموعة الإقليمية المعنية، ممثلين عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة) وممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية، حسب موضوع الصفقة عند الاقتضاء، يعين هؤلاء الاعضاء بموجب مقرر من السلطة الوصية على المؤسسة العمومية.

ب- اختصاص اللجنة المحلية لصفقات المؤسسة العمومية: تختص هذه اللجنة بمراقبة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري المحلية، لما يكون مبلغ الصفقة العمومية بين المبالغ المذكورة في المادة السادسة والمادة 173 بمعنى يفوق الحدود الواردة في المادة 06 ويقل عن الحدود الواردة في المادة 173 كما سيوضح:

- بين 12 مليون دينار و 200 مليون دينار للأشغال والوظائف.
- بين 06 مليون دينار و 50 مليون دينار للخدمات.
- بين 06 مليون دينار و 20 مليون دينار للدراسات.

أما بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي التجاري المحلية التي تنشأ طبقاً لقانون الولاية والبلدية فإنها تخضع لوصايتها في كل نشاطاتها بما فيها الصفقات التي تبرمها فإنها تخضع لرقابة اللجان المختصة بصفقات البلدية والولاية على أساس المعيار المالي حيث

إذا تجاوز مبلغ الصفقة بالنسبة للمؤسسة المحلية حدوداً معينة يؤول الاختصاص لها، على الرغم من أنها تخضع لرقابة اللجان الخاصة بها كأصل عام.

وتتشكل اللجنة البلدية من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله، ممثل عن المصلحة المتعاقدة، منتخبين إثنين يمثلان المجلس الشعبي البلدي، ممثلين عن الوزير المكلف بالمالية من مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة وممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية عند الاقتضاء. (10)

وتختص هذه اللجنة بمراقبة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري المحلية البلدية، عند تجاوز مبلغ الصفقة العمومية حدود مالية معينة.

أما اللجنة الولائية فلقد نصت عليها المادة 173 من المرسوم الرئاسي 15-247 وتشكل من رئيس الوالي أو ممثله، ممثل عن المصلحة المتعاقدة، ثلاثة ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي، ممثلين عن الوزير المكلف بالمالية من مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة وممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية عند الاقتضاء، وتختص هذه اللجنة بمراقبة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري المحلية التابعة للبلدية أو الولاية، لما يكون مبلغ الصفقة العمومية الخاصة بها بين الحدود المالية الآتية:

- بين 200 مليون دينار ومليون دينار للأشغال.

- بين 200 مليون دينار و300 مليون دينار للوازم.

- بين 50 مليون دينار و200 مليون دينار للخدمات.

- بين 20 مليون دينار و100 مليون دينار للدراسات.

2- اللجنة الوطنية لصفقات المؤسسة العمومية: نصت المادة 172 من ذات المرسوم على إنشاء لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية

الوطنية حيث جاء فيها "تختص لجنة صفقات المؤسسة العمومية الوطنية..."

أ- تشكيل اللجنة الوطنية لصفقات المؤسسة العمومية: وردت تشكيلتها في المادة السابقة حيث تتكون من ممثل السلطة الوصية رئيساً، والمدير العام أو مدير المؤسسة أو ممثله، ممثل منتخب عن مجلس المجموعة الإقليمية المعنية، ممثلين عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة)، ممثل عن الوزير المعني بالخدمة حسب موضوع الصفقة عند الاقتضاء وممثل عن وزير التجارة، يعين هؤلاء الاعضاء بموجب مقرر من السلطة الوصية على المؤسسة العمومية.

ب- اختصاص اللجنة الوطنية لصفقات المؤسسة العمومية: على أساس المعيار المالي تختص هذه اللجنة بمراقبة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري باستثناء المحلية المنشأة من البلدية والولاية، لما يقل مبلغها عن الحدود المذكورة في المادة 184 من المطة 01 إلى 04 ولما يفوق المبالغ التي هي من اختصاص اللجنة المحلية لصفقات المؤسسات العمومية المذكورة في المادة 175.

يفهم من هذه المادة أن هذه اللجنة اختصاصها ليس أصيل بل يكون بشرط واقف هو تجاوز المبالغ الخاصة بالصفقة حدود معينة كل لجنة في اختصاصها.

3- اللجنة القطاعية للصفقات العمومية: بالنسبة للصفقات العمومية الكبرى والتي تتطلب نفقات بمبالغ كبيرة، فإنها تخضع لرقابة اللجنة القطاعية المستحدثة بموجب المادة 179 مهما كانت المصلحة المتعاقدة محلية أو وطنية، إذ جاء في نص المادة ما يلي: "تحدث لدى كل دائرة وزارية لجنة قطاعية للصفقات العمومية لجنة قطاعية للصفقات العمومية، تكون مختصة في حدود المستويات المحددة في المادة 184."، يفهم من نص المادة أن الرقابة على المستوى الوزاري تتجسد في سقف مالي معين حسب نوع الصفقة.

أ - تشكيلة اللجنة القطاعية: نصت عليها المادة 185 وهي كالآتي:

- الوزير المعني أو ممثله، رئيساً.
 - ممثل الوزير المعني، نائب الرئيس.
 - ممثل المصلحة المتعاقدة.
 - ممثلان عن القطاع المعني.
 - ممثلان عن وزير المالية (المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للمحاسبة).
 - ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة.
- ويعين هؤلاء الأعضاء بموجب قرار من الوزير المعني بناء على كفاءتهم.
- ب - اختصاص اللجنة القطاعية للصفقات العمومية:** هذه اللجنة تختلف عن باقي اللجان في الصلاحيات خصوصاً في مجال الرقابة فبالإضافة إلى دراسة دفاتر مشاريع الشروط والصفقات والملاحق والطعون التي تتشابه فيها مع بقية اللجان باختلاف السقف المالي فهي تقوم:

- مراقبة صحة إجراءات إبرام الصفقات العمومية.
 - تساهم وتقتراح أي تدبير من شأنه تحسين ظروف مراقبة صحة إبرام الصفقة العمومية.
 - مساعدة المصالح المتعاقدة التابعة لها في مجال تحضير الصفقة وإتمام ترتيبها.
 - تقترح النظام الداخلي النموذجي الذي تحكم عمل لجان الصفقات وتصادق عليه.
- أما بخصوص رقابتها فتختص برقابة مشاريع دفاتر الشروط وصفقات المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري المختلفة التي يفوق مبلغها حسب ما ورد في المادة 184 المذكورة سابقاً:

- (1.000.000.000 دج) مليار دينار جزائري بالنسبة لصفقات الأشغال.
- (300.000.000 دج) ثلاثمائة مليون دينار جزائري بالنسبة لصفقات اللوازم.
- (200.000.000 دج) مائتي مليون دينار جزائري بالنسبة لصفقات الخدمات.
- (100.000.000 دج) مائة مليون دينار جزائري بالنسبة لصفقات الدراسات.

كما تختص برقابة صفقات وملاحق ودفاتر الشروط المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري المركزية التي تفوق مبلغها الحدود المذكورة في نص المادة السادسة من المرسوم 15-247 سالف الذكر وتتمثل هذه الحدود في 12 مليون للأشغال واللوازم، و06 مليون للخدمات والدراسات.

في الأخير يمكن القول بأن الرقابة التي تمارسها اللجان إما بمنح التأشير، رفض منحها أو منحها بتحفظات في آجال أقصاه 45 بالنسبة للجنة القطاعية، وأجل 20 يوم بالنسبة للجان المحلية والوطنية ابتداءً من تاريخ إيداع الملف.

إلا أنه يمكن للمصلحة المتعاقدة في حالة رفض منح التأشير من قبل اللجنة المختصة تجاوز ذلك بمقرر معلل من مسؤولها بناءً على تقرير المصلحة المتعاقدة، لما يتعلق الرفض بمخالفة أحكام تنظيمية في أجل أقصاه 90 يوم من التبليغ بقرار الرفض، وترسل نسخة من مقرر التجاوز إلى مجلس المحاسبة ووزير المالية وسلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومية ومفتشية المالية العامة وإلى لجنة الصفقات المعنية.(11)

ويفرض المقرر على المراقب المالي والمحاسب العمومي المكلف إذ نصت المادة 196 على ذلك حيث جاء في فحواها: "...وتفرض التأشيرة الشاملة التي تسلمها لجنة الصفقات العمومية على المصلحة المتعاقدة والمراقب المالي والمحاسب المكلف، إلا في حالة معاينة عدم مطابقة ذلك لأحكام تشريعية."

يوجد نوع آخر من الرقابة القبلية وهي تلك التي يقوم المراقب المالي والمحاسب العمومي وتسمى الرقابة القبلية المالية حيث تعتبر رقابة وقائية تهدف إلى حماية الخزينة العامة حتى لا تتحمل نفقات صفقة عمومية غير مشروعة، أو صفقة يكون مبلغها يتجاوز الاعتمادات المحددة في البرنامج السنوي، فهي نوع من رقابة المشروعية للنفقة وقد نص المشرع الجزائري على أن مشروع أي صفقة أو ملحق يخضع لتأشيرة المراقب المالي كونه هو الذي يلتزم بالنفقة من خلال إصداره التأشيرة.⁽¹²⁾

الفرع الثاني: الرقابة البعدية على صفقات المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري

إضافة إلى الرقابة القبلية الداخلية والخارجية توجد أنماط أخرى تأتي في ختام تنفيذ الصفقة، حماية للمال العام ولتقرير شفافية أكبر في عملية أكبر على إبرام الصفقات العمومية، ومن بين هذه الأساليب نجد الرقابة الوصائية والرقابة المالية البعدية.

أولاً: الرقابة الوصائية

تمارس هذه الرقابة على الجهات اللامركزية التي تتمتع بالاستقلالية، فالوصاية هي الصلة أو الرابط القانوني الذي بمقتضاه الذي تتولى الجهات المركزية عملية الإشراف والمتابعة على أعمال ونشاطات وحتى أشخاص وهيئات الجهات اللامركزية، بغية الحفاظ على كيان الدولة السياسي والاقتصادي والاجتماعي، إلا أن هذا الاستقلال لا يصل إلى حد الانفصال بل تظل العلاقة قائمة بين الهيئة المستقلة والدولة بموجب ما يعرف بنظام الوصاية.⁽¹³⁾

وهذا الأسلوب المهدف منه هو تفعيل أنظمة الرقابة على الصفقات العمومية إذ أن الغاية منه هي التأكد من ملائمة الصفقة لأهداف الفعالية والاقتصاد وكذا لبرامج وأولويات القطاع، حيث خصص المشرع لها مادة من المرسوم الرئاسي 15-247 هي رقم 164، فتقوم الجهة الوصية على المؤسسة العمومية ذات طابع صناعي وتجاري بالاطلاع على ظروف الإنجاز للمشاريع واحترام الآجال والاعتمادات المفتوحة للمشروع مما يضمن المحافظة على المال العام، وتكون من أجل تقييم نجاعة العملية وكذا تقييم نجاعة أساليب أدائها، حيث نصت المادة 164 "...تعد المصلحة المتعاقدة عند الاستلام النهائي للمشروع تقريراً تقييمياً عن ظروف إنجازه وكلفته الإجمالية مقارنة بالهدف المسطر أصلاً."، من خلال نص المادة يتضح لنا أن هذه الرقابة تكون بعد تنفيذ الصفقة حيث تلزم المصلحة المتعاقدة بإرسال تقرير تفصيلي للسلطة الوصية عليها، فالتقرير يعتبر أداة فعالة لتحضير وتحديد نطاق الطلب في المستقبل ولتقييم قدرات المتعاملين المتعاقدين الأجانب والوطنيين.⁽¹⁴⁾

إلا أن هذا النوع من الرقابة يطرح مشكل بخصوص المؤسسات محل دراستنا يتمثل في تحديد الجهة الوصية المخولة بذلك، فكما هو معلوم هذه المؤسسات شخص معنوي عام يتمتع باستقلال مالي، وحسب ما ورد في المادة 45 من القانون 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية أن علاقاتها ذات صفة مزدوجة، فهي تعتبر مؤسسات تجارية في مواجهة الغير وتخضع للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقتها مع الدولة من دون تحديد المقصود بهذه القواعد.⁽¹⁵⁾

وعند الرجوع للقواعد العامة للقانون الإداري الوصاية لا تكون إلا بنص قانوني في الحدود التي يرسمها هذا النص، لذا لا بد من الرجوع إلى قانون البلدية والولاية بخصوص المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة التجارية والصناعية، حيث تحويل إلى التنظيم لاعتماده كمعيار لمعرفة مشروعية الرقابة الوصائية وتحديد أساسها القانوني ومداهما والجهة الخاصة بها، أما المؤسسات العمومية الوطنية فيعود الاختصاص للوزارة الوصية.

إلا أن هذه الرقابة تبقى غير فعالة كون أن المشرع لم يحدد الجزاءات المترتبة في حالة مخالفة المصلحة المتعاقدة للبرنامج الوزاري، وكذا أنها تجاوزها لا يؤثر على الصفقة بصورة مباشرة.

ثانياً: رقابة مجلس المحاسبة

تم استحداث هذا الجهاز بموجب المادة 170 من دستور 1976 الملغى⁽¹⁶⁾، حيث يعتبر سلطة إدارية مستقلة، تمارس الرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمحلية والمرافق العمومية، ويتمتع مجلس المحاسبة في إطار ممارسة مهامه بالاستقلالية اللازمة التي تضمن حياد وموضوعية أعماله مثلما تؤكد إجراءات تسييره والقانون الأساسي الخاص بقضائه، ويشارك المجلس من خلال نتائج أعماله في إرساء تسيير صحيح للأموال العمومية من حيث الفعالية والكفاءة والاقتصاد، ويساهم بحكم صلاحياته في تدعيم الوقاية من مختلف أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية ومكافحتها، ويقوم مجلس المحاسبة بإعداد تقرير سنوي يوجهه إلى رئيس الجمهورية.

وباعتبار الصفقات العمومية تكلف خزينة الدولة سنوياً بمبالغ مالية ضخمة، لذلك كان من الضروري فرض رقابة عليها للتأكد من أن الأموال التي تم إنفاقها من أجل تحقيق الأهداف المرجوة من تلك الصفقات، ولم يتحدد دور مجلس المحاسبة فقط في الرقابة المباشرة على النفقات والإيرادات، إنما تعدى إلى أخرى غير مباشرة تتمثل في ضبط وكشف المخالفات المالية التي ترتكب في مجال الصفقات العمومية وجرائم الفساد المالي والإداري، ويقوم مجلس المحاسبة بنوعين من الرقابة هي:

1- رقابة مطابقة: تتمثل في التأكد من شرعية الإجراءات المتبعة في الإبرام منذ بدايتها إلى غاية نهايتها وذلك بمقارنتها بالنصوص القانونية المعمول بها للتأكد من عدم خروجها عند مبدأ المشروعية، حيث اهتم الأمر 20-95⁽¹⁷⁾ بتنظيم رقابة المطابقة التي يقوم بها المجلس في مجال الصفقات العمومية حيث يمكن لمجلس المحاسبة الاستعانة بالهيئات الرقابية السابقة باعتبارها أقل درجة منه فله أن يطلب منها إفادته بالمعلومات والتقارير والوثائق اللازمة لذلك أو حتى الحسابات التي تسهل له مهمته وتمكنه من التحقق من مطابقتها للتشريع والتنظيم المعمول به.

2- رقابة التسيير: إن رقابة التسيير هي تلك الرقابة التي تنصب على الجانب الاقتصادي لتضمن استخدام الموارد والأموال العمومية فيما خصصت له وتحقيق المصالح العامة وقد نظم الأمر 20-95 هذا النوع من الرقابة بموجب نص المادة 69 حيث جاء فيها "يراقب مجلس المنافسة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية المذكورة في المواد من 07 إلى 10 من هذا الأمر..."

وقد اتخذ المشرع هذا الاتجاه بعد توصيات المنظمات الدولية والإقليمية للرقابة في إطار التعاون الدولي لحماية المال العام من الفساد والاعتداءات التي يتعرض لها ويتضح مجال رقابة التسيير لمجلس المحاسبة في إطار ممارسته للرقابة المالية على الصفقات فيما يلي:

➤ الدولة والمؤسسات العمومية والمرافق التابعة لها.

➤ المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري وغيرها من الهيئات.

➤ مراقبة تسيير هيئات الرقابة الداخلية والخارجية للصفقات.

ومما لا شك فيه أن لمجلس المحاسبة أهمية قصوى لا يمكن إنكارها في مجال الرقابة المالية على الصفقات العمومية، لأن مجرد وجوده كهيئة عليا للرقابة المالية يدفع الجهات الخاضعة لرقابته إلى تحري الدقة في عملياتها المالية والمحاسبية مخافة الوقوع في المخالفات المالية. وإذا لاحظ مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته وقائع يمكن وصفها وصفا جزائياً يرسل الملف إلى النائب العام المختص إقليمياً بغرض المتابعات القضائية، ويطلع وزير العدل على ذلك، ويمكن القول أن رقابة مجلس المحاسبة هي رقابة وقائية استشارية بالدرجة الأولى وقضائية بالدرجة الثانية، إذ يعمل على التقليل من التجاوزات والممارسات غير القانونية في مجال الصفقات العمومية وتبديد الأموال العامة.

كما توجد رقابة مالية بعدية وهي التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية، حيث يتجلى دورها في رقابة إبرام الصفقات من الناحية الشكلية والموضوعية ومدى مطابقتها للقوانين المعمول بها.

ولقد نص المرسوم الرئاسي 15-247 على تدعيم أجهزة الرقابة بإنشاء سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، وتقرر إنشاء هذه السلطة من طرف الوزير المكلف بالمالية، وتتمثل صلاحياتها في كل الجوانب المتعلقة بالصفقات العمومية وعقود تفويض المرفق العام، من إعداد التنظيم، الإعلام، التكوين، إحصاء سنوي وتحليل المعطيات المتعلقة بالجوانب الاقتصادية، التقنية والقانونية للطلب العمومي، التدقيق بطلب من كل سلطة مخولة واستغلال نظام المعلومات للصفقات العمومية، وبهذه الصفة تعرض توصيات على الحكومة، إلى جانب مهام أخرى تكمن في البت في النزاعات الناتجة عن تنفيذ الصفقات العمومية المبرمة مع متعاملين اقتصاديين أجانب، واستغلال نظام المعلوماتية للصفقات العمومية وإقامة علاقات تعاون مع الهيئات الوطنية، الأجنبية والهيئات الدولية المتدخلة في مجال الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.⁽¹⁸⁾

خاتمة

في ختام هذه الدراسة يتضح لنا أن المشرع وضع نظام وقائي مميز لمراقبة عملية إبرام الصفقات قبل إتمام إجراءات التعاقد وتنفيذ العقد بصفة نهائية وللحفاظ على المال العام، فهي تخضع للرقابة على أساس المعيار الزمني إذ توجد قبلية والبعدية، وتخضع للرقابة على أساس المعيار العضوي بحيث تتولى عملية الرقابة هيئات مختلفة مستقلة كمجلس المحاسبة بالإضافة إلى الرقابة التي تتم من طرف اللجان المختصة.

لكن على الرغم من ذلك إلا أن الصفقات العمومية تعتبر بؤرة فساد والميدان الخصب الذي يتم فيه اختلاس المال العام نظراً لعدم فعالية هذه الرقابة وسوء تنفيذ القوانين والنصوص التي تنظمها سواء سهواً أو عمداً وما يدل على ذلك هو عدم اكتفاء المشرع بالرقابة على الصفقات العمومية لحماية المال بل ذهب إلى تجريم الأفعال التي تمس به وعاقب عليها بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، من أجل ضمان حماية أكثر للمال العام والمحافظة عليه من الضياع لكن على الرغم من ذلك توجد بعض النقائص وجب الوقوف عندها لسد الثغرات التي يستغلها الفاسدون لذلك نقترح ونوصي بضرورة:

- إعادة النظر في النظام الرقابي المفروض على صفقات هذه المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري من طرف المشرع.
 - التكوين الدوري لأعضاء اللجان الرقابية نظراً لنقص الخبرة لبعضهم.
 - تشديد العقوبات الواردة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم.
- الإسراع في إصدار النص المنظم لسلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام لتنظيم هذا المجال من كل الجوانب خصوصاً الجانب الرقابي.

الهوامش:

- (1) عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، الطبعة الرابعة، جسر للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2014، ص 250.
- (2) المادة 156 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية عدد 52، صادرة في 20 سبتمبر 2015، ص 38.
- (3) ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 393.

- (4) حمزة خضري، الرقابة على الصفقات العمومية في ضوء القانون الجديد، مداخله بمناسبة يوم دراسي حول قانون الصفقات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، الجزائر 2015، ص 02.
- (5) جاء في نص 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 عدم جدوى الإجراء أو إلغائه أو إلغاء المنح المؤقت للصفقة، وتصدر في هذا الشأن رأياً مبرراً."
- (6) أنظر المادة 405 من القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية 21، صادرة في 23 أبريل 2008.
- (7) عبد الرحمن بربارة، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الثانية، منشورات بغداددي، الجزائر، 2009، ص 312.
- (8) المادة 72 من المرسوم الرئاسي 15-247، السالف الذكر، ص 20.
- (9) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 372.
- (10) المادة 174 من المرسوم الرئاسي 15-247، السالف الذكر، ص 41.
- (11) يُنظر المواد 200، 201 و 202 من المرسوم الرئاسي 15-247، السالف الذكر، ص 45.
- (12) بن دراجي عثمان، مجال تدخل المراقب المالي في الصفقات العمومية على ضوء القانون الجديد، مداخله بمناسبة اليوم الدراسي حول قانون الصفقات العمومية الجديد 15-247، المنظم بالتنسيق بين ولاية وجامعة محمد خيضر بسكرة، يوم 17 ديسمبر 2015، ص 04.
- (13) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، المحمدية، الجزائر، 2012، ص 36.
- (14) خرشي النوي، تسيير المشاريع في إطار الصفقات العمومية، دار الخلدونية للنشر، الجزائر، 2011، ص 409.
- (15) المادة 45 من القانون 88-01، المؤرخ في 12 يناير 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية، الجريدة الرسمية عدد 02، صادرة 13 يناير 1988، ص 37.
- (16) المادة 190 من الأمر 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الملغى، جريدة رسمية عدد 94، صادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976، ص 1325.
- (17) المادة 69 من الأمر 95-20، المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم، جريدة رسمية عدد 39، صادرة بتاريخ 23 جويلية 1995، ص 11.
- (18) المادة 213 من المرسوم الرئاسي 15-247، السالف الذكر، ص 47.

قائمة المراجع:

1- الكتب:

- (1) عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، الطبعة الرابعة، جسر للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2014.
- (2) ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- (3) عبد الرحمن بربارة، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الثانية، منشورات بغداددي، الجزائر، 2009.

(4) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.

(5) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، المحمدية، الجزائر، 2012.

(6) خرشي النوي، تسيير المشاريع في إطار الصفقات العمومية، دار الخلدونية للنشر، الجزائر، 2011.

2- النصوص التشريعية:

أ - القوانين:

(1) القانون 01-88، المؤرخ في 12 يناير 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية، الجريدة الرسمية عدد 02، صادرة 13 يناير 1988.

(2) القانون 09-08 المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية 21، صادرة في 23 أبريل 2008.

ب - الأوامر:

(1) الأمر 97-76، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الملغى، جريدة رسمية عدد 94، صادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976.

(2) الأمر 20-95، المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم، جريدة رسمية عدد 39، صادرة بتاريخ 23 جويلية 1995.

ج - المراسيم الرئاسية:

(1) المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية عدد 52، صادرة في 20 سبتمبر 2015.

(3) المداخلات:

(1) حمزة خضري، الرقابة على الصفقات العمومية في ضوء القانون الجديد، مداخلات بمناسبة يوم دراسي حول قانون الصفقات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، الجزائر 2015.

(2) بن دراجي عثمان، مجال تدخل المراقب المالي في الصفقات العمومية على ضوء القانون الجديد، مداخلات بمناسبة اليوم الدراسي حول قانون الصفقات العمومية الجديد 15-247، المنظم بالتنسيق بين ولاية وجامعة محمد خيضر بسكرة، يوم 17 ديسمبر 2015.