

**قراءة في آليات الرقابة على الصفقات العمومية
وفقا لأحكام المرسوم الرئاسي 15-247**

**A reading of the mechanisms of oversight of public
transactions in accordance with the provisions of
Presidential Decree 15-247**

سليم بلحاج، جامعة البليدة2

Belhadj75@yahoo.fr

تاريخ القبول: 2021/10/12

تاريخ الاستلام: 2021/07/19

ملخص:

تكتسي الصفقات العمومية أهمية كبيرة لدى المشرع الجزائري، بالنظر إلى المركز الذي تحتله باعتبارها الوسيلة التي تستخدم من طرف الدولة لتنفيذ برامجها وصرف أموالها، حيث لم يكتف المشرع بإقرار حماية لها من خلال التنظيم المتعلق بها، وإنما أقر حماية بموجب نصوص قانونية أخرى وهذا بهدف ضمان الرقابة والتحكم في الإنفاق العام، فهي أكثر المجالات التي ترتكب فيها جرائم الفساد، هذا ما يؤدي إلى النوعية السيئة للأشغال والخدمات المقدمة في إطار الصفقة وإلحاق الضرر بخزينة الدولة، ومن ثم وجب حماية الصفقات العمومية لتحقيق نجاعة الطلب العمومي والحفاظ على المال العمومي.

الكلمات المفتاحية: الصفقة العمومية؛ الرقابة الداخلية؛ الرقابة الخارجية؛

الجزائر؛ المال العام.

Abstract:

Public transactions are of great importance to the Algerian legislator, given the position it occupies as a means used by the state to implement its programs as well as the expenditure of its funds. Where the legislator was not satisfied with approving its protection through the regulation related to it, he rather established a protection under other legal texts, with the aim of ensuring oversight and control of public spending, as it is the

most common area in which corruption crimes are committed. This leads to the poor quality of the works and services provided within the framework of the transaction and causes damages to the state treasury. Therefore, public transactions must be protected to achieve the efficiency of public demand and preserve public money.

Keywords: Public transaction; Internal Control; external oversight; Algeria; Public money.

مقدمة:

لقد نتج عن تطور نشاط المرفق العمومي وتوسع مجالاته تزايد في حجم النفقات العمومية خاصة منها التي تتم في إطار الصفقات العمومية، حيث أصبحت هذه الأخيرة من أهم العقود الإدارية التي تبرمها مختلف الهيئات والمصالح الإدارية، سواء لتلبية حاجاتها أو في إطار انجاز مختلف المشاريع العمومية.

وبما أن مجال الصفقات يشكل أهم مسار تتحرك فيه الأموال العامة، فإنه يعد مجالاً حيويًا للفساد بكل صوره، وهو ما أدى إلى اهتمام المشرع بوضع الأسس القانونية والإجرائية المنتهجة في إبرام الصفقات العمومية، وخلق الهيئات التي من شأنها وضع الرقابة على إعداد هذه الصفقات من بدايتها إلى نهايتها، حيث تكتسي هذه الرقابة أهمية كبرى تنعكس آثارها على مستويات عدة أبرزها المستويان القانوني والإداري، حيث تضمن الرقابة على الصفقات العمومية الالتزام الحقيقي من قبل المصلحة المتعاقدة، بالتنظيم والتشريع المعمول بهما في هذا المجال وتطبيق أحكامه، أما من الناحية المالية والاقتصادية فتؤمن هذه الرقابة حسن استعمال النفقات العمومية، خاصة تلك الموظفة في إبرام الصفقات العمومية.

لذلك حرص المشرع الجزائري على تنظيم الصفقات العمومية باعتبارها آلية قانونية لتنفيذ جانب كبير من النفقات العمومية، ويظهر ذلك من خلال تعدد النصوص التنظيمية المتعاقبة، والتي كان يسعى دوماً من خلالها إلى ترشيد الإنفاق العمومي، وتكريس مبادئ المنافسة والشفافية وحرية الوصول إلى الطلب العمومي، حيث نصت المادة 156 من المرسوم الرئاسي رقم 15 - 247

المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، على ما يلي: "تخضع الصفقات العمومية التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ وقبل تنفيذها وبعده"، بالإضافة إلى المادة 157 التي أكدت بدورها على خضوع الصفقات العمومية للرقابة: "تمارس على الصفقات العمومية مختلف أنواع الرقابة المنصوص عليها كيما كان نوعها وفي حدود معينة دون المساس بالأحكام القانونية الأخرى التي تطبق عليها".

من خلال ما سبق، سوف نحاول معالجة هذا الموضوع من خلال طرح الإشكالية التالية:

هل الآليات الرقابية الممارسة على إبرام الصفقات العمومية التي تضمنها المرسوم الرئاسي 15 - 247 تتضمن بشكل كافٍ وواقعي حماية المال العام؟

للإجابة على هذه الإشكالية اعتمد الباحث على الخطة التالية:

المحور الأول: الإطار العام للوظيفة الرقابية

أولاً - مضمون الرقابة في النشاط الإداري

ثانياً - الأساس القانوني للرقابة في مجال إبرام العقود الإدارية

المحور الثاني: آليات الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية

أولاً - إنشاء اللجنة الدائمة لفتح الأظرفة وتقييم العروض

ثانياً - دور اللجنة في مجال الرقابة على الصفقات العمومية

المحور الثالث: آليات الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية

أولاً - رقابة لجان الصفقات العمومية للمصالح المتعاقدة

ثانياً - رقابة اللجان القطاعية للصفقات العمومية

المحور الأول: الإطار العام للوظيفة الرقابية

تعتبر الرقابة إحدى مكونات العملية الإدارية وهي وظيفة من وظائف الإدارة ترتبط بأوجه النشاط الإداري المختلفة، من تخطيط وتنظيم وقيادة واتخاذ للقرارات، حيث تنطوي على قياس نتائج أعمال الإدارة ومرؤوسيهامعرفة أماكن الانحرافات وتصحيح الأخطاء، وبما أنها كذلك وجب علينا ضبط إطارها العام في مجال النشاط الإداري.

أولاً. مضمون الرقابة في النشاط الإداري

1-تعريف الرقابة:

- إن وضع تعريف جامع لموضوع الرقابة يعد من الأمور الشائكة والبالغة الصعوبة، وذلك للأسباب الآتية:(الديداموني، 2008، ص 65 - 67)
- تعتبر الرقابة وسيلة وليست هدفاً في حد ذاتها، إذ أنها تعد أحد الوظائف الرئيسية التي تقوم بها الجهات المنوطة بالرقابة وليست لذاتها.
 - إن الرقابة تتم لأهداف متنوعة ومتغيرة، فقد تقوم من أجل التأكد من مدى اتفاق الإدارة مع القانون بمعناه الواسع، أو تتم من أجل التحقق من مدى اتفاق تصرفات الإدارة مع المصلحة العامة.
 - اختلاف طبيعة الأجهزة القائمة على الرقابة والتي تؤثر بدورها على اختلاف دور العمل الرقابي في حد ذاته.
 - إن الرقابة تختلف غايتها النهائية أيضاً، حيث أن معنى الرقابة يختلف مفهومه وهدفه بحسب الغاية المستهدفة منه.(علاجية أم وقائية)
 - ارتباط الرقابة بمفاهيم متعددة ومتشابهة من المنظور القانوني، هذا المبدأ ناتج من أنها إحدى الموضوعات التي تمس بمبدأ الفصل بين السلطات.
- نظراً لأهمية الرقابة ودورها في تحقيق الفاعلية على مستوى الإدارة، فقد بذل الفقهاء مجهوداً واضحاً في محاولة وضع تعريف يتفق مع الرقابة، إلا أن هذه المحاولات اختلفت على تعريف واضح وثابت، ذلك لاختلاف الزاوية التي يقوم كل منهم بدراستها، وفيما يلي بعض هذه التعريفات:
- نجد محمود عساف في كتابه "أصول الإدارة" عرفها، بأنها: "الوظيفة الرئيسية في قياس أداء المرؤوسين وتصحيحه من أجل التأكد من أن الأهداف قد تحققت، و أن الخطط قد وضعت موضع التنفيذ بالطريقة الصحيحة".
- ومن كتاب هنري فايول "الإدارة الصناعية والعامة" عرفها، بأنها: "التحقق مما إذا كانت جميع الأعمال تسير مطابقة للخطة المرسومة والتعليمات والمبادئ المحددة، وهدفها الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد علاجها ومنع تكرارها".(علاونة، 2014، ص125)
- كما عرفها فؤاد العطار، بأنها: "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد".

وهناك من يعرفها، بأنها: "رقابة السلطات والأجهزة الإدارية المركزية واللامركزية لنفسها ولأعمالها أي أنها تراقب السلطة الإدارية وما يصدر عنها من أعمال وتصرفات للتأكد من مدى مشروعيتها، ثم تقوم بتصحيحها أو تعديلها أو إلغائها أو سحبها حتى تصبح أكثر اتفاقا وانسجاما مع أحكام وقواعد القانون السائد في الدولة". (عوابدي، 1982، ص10)

إن ما يمكن استخلاصه من كل هذه المفاهيم أن الرقابة وظيفة إدارية وعملية ذاتية، بمعنى أن الإدارة تمارسها بنفسها بغية الوصول إلى نقاط الضعف واكتشاف الأخطاء، ومن ثم علاجها ومنع حدوثها تحقيقا للأهداف المسطرة ضمن الخطط والاستراتيجيات المحددة سلفا، تلبية للطلبات والاحتياجات التي يستوجب القيام بها من أجل المحافظة على التوازن القائم بين الوسائل والوظائف.

2- خصائص الرقابة:

تتمتع الرقابة الإدارية بالعديد من الخصائص التي تجعلها أكثر وفعالية في تحقيق أعمالها والتي نستعرضها، فيما يلي:

أ- الوقائية: تعد وظيفة الرقابة وقائية، فهي لا تحد من التجاوزات التي تقع فيها الإدارة تجاه نفسها أو تجاه الأفراد فحسب، بل أنها تعمل على أن لا يصدر أي قرار أو تصرف إلا في حدود القانون وفي إطار احترام مبدأ المشروعية. (الحربي، 2003، ص44- 46)

ب- الدقة: إن اعتماد النظام الرقابي على معلومات وبيانات دقيقة، سينتج عنه قرارات إدارية رقابية قادرة على مواجهة أو حل المشكلات التي تواجه المنظمة الإدارية.

ج- الاستمرارية: إن الرقابة المستمرة تعمل على سرعة اكتشاف الأخطاء والتعرف على أسبابها، والقيام بإبلاغ المسؤولين عنها في الوقت المناسب لكي يتم التصحيح والتعديل.

د- المرونة: أن تكون المعايير المستخدمة في الرقابة مرنة ومفهومة وعلى درجة كبيرة من القدرة على التكيف مع الظروف والمستجدات.

هـ- الشمولية: تمتد الرقابة لتشمل جميع نواحي العمل الإداري القانونية والاقتصادية والتنظيمية والإجرائية، كما لا تتوقف عند الأعمال التي يشوبها

عيب مخالفة القانون أو الانحراف عن تحقيق الصالح العام، بل تتدخل في الأعمال التي تصدر عن سلطة تقديرية بالإلغاء أو التعديل طالما ارتأت عدم ملائمة القرار وإن كان يهدف إلى تحقيق النفع العام.(الحربي، ص45- 46)

و- الاقتصاد: إن الهدف من وجود النظام الرقابي هو ضبط العمليات والنشاطات المختلفة في المؤسسة للحد قدر الإمكان من إهدار التكاليف، فإذا كانت تكلفة النظام الرقابي المستخدم تفوق الفوائد المحققة منه فهذا يعني أن هناك انحراف أدى إلى زيادة التكلفة عما هو مقرر وبالتالي أصبحت العملية الرقابية انحرافا بحد ذاتها.(بن مرزوق، 2008، ص45)

3- أنواع الرقابة:

يمكن تقسيم وظيفة الرقابة الإدارية إلى أنواع مختلفة باختلاف المعيار المعتمد إلا أن التقسيم الأكثر شمولية، هو تقسيمها حسب توقيت الرقابة وحسب مصدر الرقابة:

أ- حسب توقيت الرقابة: وتنقسم إلى قسمين:

- الرقابة السابقة: ويطلق عليها أحيانا الرقابة الوقائية، ذلك أنها تهدف إلى ضمان أن جميع القرارات والأنشطة التي يتم ممارستها وفق ما نصت عليه الأنظمة واللوائح، وهذه الرقابة تكون سابقة لعملية التنفيذ، حيث تمنع وقوع الأخطاء والتجاوزات، وتؤكد مطابقة التصرف المالي مع القوانين، وهي أكثر أنواع الرقابة فعالية في السيطرة على التكاليف.(الحربي، ص53)

- الرقابة اللاحقة: وتسمى بالرقابة البعدية، وهنا يتم تقويم تصرفات وأنشطة الوحدات التنفيذية في هذا النوع من الرقابة، والتأكد من أن أسلوب التنفيذ يتفق مع الأنظمة واللوائح، وأن معدلات الأداء تتفق مع المعايير الموضوعية، وذلك عن طريق الرجوع إلى البيانات الخاصة بالأداء من خلال الاطلاع على التسجيلات والمستندات والتقارير الدورية، بالإضافة إلى التحقق في التظلمات والشكاوي.(الحربي، ص54)

ب- حسب مصدر الرقابة: تنقسم أنواع الرقابة وفقا لمصادرها إلى نوعين:

- الرقابة الداخلية: و تمارسها المنظمة على أوجه النشاط والعمليات التي تؤديها، والتي تمتد خلال مستويات التنظيم المختلفة، ويطلق عليها البعض الرقابة الرئاسية، بهدف التحقق من أن البرامج الموضوعة تحقق النتائج المحددة، وأن الموارد المستعملة تطابق الأهداف المعلن عنها، وأن الوقاية من التبذير وسوء التسيير موجودة، وأن القرارات تم اتخاذها بناء على معلومات واقعية ومتوفرة وقت اتخاذ القرار.(علاوة، ص137)

- الرقابة الخارجية: تتولى عملية الرقابة الخارجية هيئات مستقلة عن السلطة التنفيذية في المنظمة، ويتوقف وجود هيئات الرقابة الخارجية على عدة اعتبارات، أهمها طبيعة نظام الحكم القائم أو التنظيم الحكومي السائد، وتعد الرقابة الخارجية عملاً متمماً للرقابة الداخلية، ذلك لأن إذا كانت الرقابة الداخلية على درجة عالية من الإتقان بما يكفل حسن الأداء، فإنه ليس ثمة من داع عندئذ إلى الرقابة الخارجية، في العادة تكون شاملة أي غير تفصيلية، ما يكفل الاطمئنان إلى أن الجهاز الإداري للمنظمة لا يخالف القواعد والإجراءات.(علاوة، ص137)

ثانياً- الأساس القانوني للرقابة في مجال إبرام العقود الإدارية

هناك اختلاف بين الفقه حول الأساس القانوني للرقابة في مجال تنفيذ العقود الإدارية، فالبعض يرى أنها تتجسد في فكرة المرفق العام، والبعض الآخر ردها إلى النية المشتركة للمتعاقدين:

1-فكرة المرفق العام كأساس قانوني للرقابة:

يرى بعض الفقهاء أن أساس سلطة الرقابة يتجسد في فكرة المرفق العام، حيث يؤكدون أن مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد هو الذي يعطي الإدارة المتعاقدة الحق في ممارسة سلطة الرقابة على تنفيذ عقودها حتى بدون النص عليها.(عيسى، 1985، ص12)

نجد أصحاب هذا الرأي يرون أن الأساس القانوني لسلطة الرقابة للمصلحة المتعاقدة في الصفقات العمومية، مصدره مبدأ من المبادئ التي تقوم عليها المرافق العامة، وهو مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد الذي يعني أن المرافق العامة يجب أن تؤدي وتقدم خدمة للجمهور بانتظام واطراد، أي بصورة مستمرة تلبية للاحتياجات العامة القائمة والدائمة، فكل نص يرد بدفتر

الشروط يمنع المصلحة المتعاقدة مع المتعاقد من ممارسة سلطة الرقابة والإشراف يعد باطلا بطلانا مطلقا.

وقد أيد هذا الرأي الدكتور ناصر لباد، حيث قال: "تتمتع الإدارة بسلطة الإشراف والرقابة على تنفيذ العقود الإدارية على اختلاف أنواعها، وهو حق ثابت للإدارة ولو لم يتم النص عليه في بنود العقد، لأن هذه السلطة تجد أساسها في مفهوم المرفق العمومي الذي تسهر الإدارة على حسن سيره في كافة الظروف." (لباد، 2007، ص294).

2. فكرة النية المشتركة كأساس قانوني للرقابة:

اعتمد جانب آخر من الفقه على فكرة النية المشتركة للمتعاقدين كأساس لسلطة الرقابة، إلا أن هذه الفكرة هي طريقة لتفسير العقود، وأن اعتبارها أساس لسلطة الرقابة فيه إهدار لخصائص العقد الإداري، خاصة إذا علمنا أن هذه السلطة تمارس حتى ولو لم ينص عليها في العقد، بل تمارس دون حاجة إلى موافقة المتعاقد مع الإدارة، وهنا يتعطل العمل بفكرة النية المشتركة للمتعاقدين. (عيسى، ص12)

وعلى هذا الأساس تعتبر سلطة الرقابة من النظام العام، لا يمكن الاتفاق على مخالفتها لأنها قررت للمصلحة العامة، كما لا يمكن لجهة الإدارة التنازل عنها، فهي ليست بالامتياز الممنوح للإدارة في حد ذاتها بوصفها سلطة عامة، بل قررت سلطة الإشراف والرقابة لحماية المال العام وضمان حسن سير المرافق العامة، وغالبا ما تشترط الإدارة ضمن بنود صفقاتها أو في دفاتر الشروط العامة والخاصة حقها في إصدار التعليمات، وهذه الأوامر والتعليمات التي تصدر عن مشيئة الإدارة وحدها هي ملزمة للمتعاقدين رغم أنها تتعلق بشؤون أساسها رابطة تعاقدية. (جليل، 2018، ص165)

وهنا تصبح الرقابة بمثابة توجيه للمتعاقد، ويتجلى ذلك بوضوح في عقود الأشغال العامة من خلال إصدار "أوامر العمل" التي تلزم المتعاقد من جهة احتفاظه بحق الطعن فيها، باعتبارها قرارات إدارية منفصلة سواء بدعوى الإلغاء والتعويض، متى اعتقد بتعسف الإدارة وتجاوز سلطتها. (جليل، ص91)

المحور الثاني: آليات الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية

هي رقابة إدارية بحتة تأتي كرقابة أولية وينعقد الاختصاص فيها للجهة الإدارية المختصة بإبرام عقد الصفقة، وقد أسندت في السابق ضمن قانون الصفقات الملقى 10 - 236 إلى لجنتين مختلفتين، الأولى تسمى "لجنة فتح الأظرفة" والثانية "لجنة تقييم العروض"، إلا أن المشرع الجزائري بتبنيه لقانون الصفقات الجديد، الصادر ضمن المرسوم الرئاسي 15 - 247، قام بدمج اللجنتين في لجنة واحدة تدعى "لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض". (بوضياف، 2017، ص70)

أولاً - إنشاء اللجنة الدائمة لفتح الأظرف وتقييم العروض

إن فعالية أجهزة الرقابة الداخلية تتركز أساسا على مدى كفاءة أعضائها واستقلاليتهم في ممارسة وظائفهم، وعليه فدراسة تشكيلة لجنة فتح وتقييم العروض كآلية للرقابة الداخلية في مجال الصفقات العمومية مسألة بالغة الأهمية.

1.تنظيم لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض:

لقد جاء في المادة 160 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 ما نصه: "تحدث المصلحة المتعاقدة في إطار الرقابة الداخلية لجنة دائمة واحدة أو أكثر مكلفة بفتح الأظرفة وتحليل العروض والبدائل والأسعار الاختيارية عند الاقتضاء تدعي في صلب النص، لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وتتشكل هذه اللجنة من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة، يختارون لكفاءتهم..." (جليل، 2017، ص39)

يتضح من نص المادة أعلاه، أن المشرع لم يلزم مسؤول المصلحة المتعاقدة بإحداث لجنة واحدة فقط بل يمكنه استحداث أكثر من لجنة لفتح الأظرفة وتقييم العروض، وهذا لمعالجة ظاهرة تراكم الملفات على مستوى لجنة تقييم العروض التي عرفتها بعض المصالح المتعاقدة، أثناء سريان قانون الصفقات العمومية الملقى 10 - 236، ويتعلق الأمر بالمصالح المتعاقدة المركزية التي تبرم مئات الصفقات العمومية سنويا، ومن ثم يسمح التنظيم الجديد بإحداث أكثر من لجنة على مستوى المصلحة المتعاقدة الواحدة، من أجل ضمان السرعة والفعالية في عمل اللجنة.(حضري، 2016، ص2)

ومن باب تبسيط الإجراءات، ومراعاة بعض خصوصيات بعض الصفقات العمومية، ودرجة تعقيدها أجاز المشرع في الفقرة 2 من المادة 160 للمصلحة المتعاقدة أن تنشئ لجنة تقنية تكلف بإعداد تقرير تحليل العروض، وهو عمل إعدادي من شأنه مساعدة لجنة فتح الأظرفة وتقييمها في القيام بمهامها، وبذلك يكون الإصلاح الجديد يتجه نحو توسيع نطاق الإستشارة وتكييف أحكام الصفقات العمومية حسب نوع كل صفقة.

2- القواعد المطبقة على أعضاء اللجنة:

بتفحص نص المادة 162 من المرسوم الجديد يتضح أنها بينت كيفية تعيين أعضاء لجنة فتح الأظرفة وتقييمها، كما بينت أن تشكيلة اللجنة وقواعد تنظيمها وسيرها ونصابها منوطون بمسؤول المصلحة المتعاقدة، وفي هذا السياق يتولى مسؤول المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر تحديد أعضاء من بين الموظفين المؤهلين التابعين للمصلحة، ويتم اختيارهم بالنظر إلى الكفاءات والمؤهلات التي يحوزون عليها، وهو شرط ايجابي يضمن التكفل الأمثل بمشاريع الصفقات سواء من الناحية الفنية أو المادية. (المادة 162 من المرسوم 15-247، ص 39)

علاوة على ذلك، تم التأكيد في نص المادة 211 من المرسوم الجديد، ضرورة أن يتلقى الموظفون والأعوان العموميون المكلفون بتحضير وإبرام وتنفيذ الصفقات العمومية تكويناً مؤهلاً في هذا المجال، تضمنه الهيئة المستخدمة بالتنسيق مع سلطة ضبط الصفقات العمومية وتحسين المستوى وتجديد المعارف، وذلك من أجل تحسين مستمر لمؤهلاتهم وكفاءاتهم. (جليل، 2018، ص 124)

وعلى أية حال تكون جلسات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في حصة فتح الأظرفة علنية، وتصح مهما يكن عدد أعضائها الحاضرين، شريطة ألا يمس ذلك بضمان شفافية الإجراء، وتنتهي أشغالها بتحرير سجل خاص يرقمه الأمر بالصرف ويؤشر عليه بالحروف الأولى وفقاً لما تنص عليه المادة 162 من المرسوم السالف الذكر.

ثانيا. دور لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في ممارسة الرقابة:

لقد جاء في المادة 161 من المرسوم الرئاسي رقم 15 - 247 ما نصه: "تقوم لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض بعمل إداري وتقني..." ، الأمر الذي يفهم منه أن لجنة فتح الأظرفة وتقييمها تتولى القيام بدورين رئيسيين يتمثلان في:

1. الرقابة الإدارية للصفقة العمومية:

الواقع أن الدور الإداري للجنة فتح الأظرفة وتقييمها يتجلى في مرحلة فتح الأظرفة التي تدخل في إطار العمل التمهيدي، طالما أن مهمتها في هذه المرحلة شكلية وتحضيرية لمرحلة لاحقة هي مرحلة تقييم العروض، لكن ذلك لا ينفي أهمية المهام المنوطة بها، والمحددة في المادة 71 من المرسوم الرئاسي 15 - 247 والتي حصرتها فيما يلي: (خلاف، 2016، ص40)

- تثبيت صحة تسجيل العروض.
- تعد قائمة المترشحين أو المتعهدين حسب ترتيب تاريخ وصول أظرفة ملفات ترشحهم أو عروضهم.
- تعد قائمة الوثائق التي يتكون منها كل عرض.
- توقع بالحروف الأولى على وثائق الأظرفة المفتوحة التي لا تكون في محل طلب استكمال.
- تحرر المحضر أثناء انعقاد الجلسة والذي يجب أن يتضمن التحفظات المحتملة المقدمة من قبل أعضاء اللجنة .
- تدعو المترشحين أو المتعهدين عند الاقتضاء كتابيا عن طريق المصلحة المتعاقدة إلى استكمال عروضهم التقنية خلال الأجل المحددة قانونا.
- تقترح على المصلحة المتعاقدة عند الاقتضاء في المحضر إعلان عدم جدوى الإجراء حسب الشروط المنصوص عليها في المادة 40 من هذا المرسوم.

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

2. الرقابة التقنية للصفقة العمومية:

علاوة على الدور الإداري للجنة في مرحلة فتح الأطراف، تقوم اللجنة ذاتها بدور تقني يتجلى من خلال عملية تقييم عروض المتعاملين الاقتصاديين الذين تقدموا بتعهداتهم، وقد تكفل المرسوم الجديد بموجب المادة 72 بتحديد مهام اللجنة المتعلقة بهذا الدور، وهي: (بوسلامة، 2017، ص 156)

- إقصاء الترشيحات والعروض غير المطابقة لمحتوى دفتر الشروط المعد طبقا لأحكام هذا المرسوم لموضوع الصفقة.

- تعمل على تحليل العروض الباقية على أساس المعايير والمنهجية المنصوص عليها في دفتر الشروط، حيث:

❖ تقوم في مرحلة أولى بالترتيب التقني للعروض مع إقصاء العروض التي لم تحصل على العلامة الدنيا اللازمة، المنصوص عليها في دفتر الشروط.

❖ تقوم في مرحلة ثانية بدراسة العروض المالية للمتعهدين الذين تم تأهيلهم الأولي تقنيا، مع مراعاة التخفيضات المحتملة في عروضهم.

وعلى أية حال تقوم اللجنة بانتقاء أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، والمتمثل في العرض:

أ- الأقل ثمنا من بين العروض المالية للمرشحين المختارين عندما يسمح موضوع الصفقة بذلك، وفي هذه الحالة يستند تقييم العروض إلى معيار السعر فقط.

ب- الأقل ثمنا من بين العروض المؤهلة تقنيا، إذا تعلق الأمر بالخدمات العادية، وفي هذه الحالة يستند تقييم العروض إلى عدة معايير من بينها معيار السعر.

ج- الذي تحصل على أعلى نقطة استنادا إلى ترجيح عدة معايير من بينها معيار السعر، إذا كان الاختيار قائما أساسا على الجانب التقني للخدمات.

- إذا أقرت أن العرض المالي للمتعاقد للاقتصادي المختار مؤقتا، مبالغ فيه بالنسبة لمرجع الأسعار تقترح على المصلحة المتعاقدة أن ترفض هذا العرض.

- تقترح على المصلحة المتعاقدة رفض العرض المقبول، إذا ثبت أن بعض ممارسات المتعهد المعني تشكل تعسفا في وضعية هيمنة على السوق أو تتسبب في إخلال المنافسة في القطاع المعني. (فرقان، 2017، ص132)

ما يمكن استخلاصه، أن الإجراءات التي جاءت في تنظيم الصفقات العمومية والتي نظمت إرساء الصفقة، جديرة بنجاعة الطلب العمومي في هذا الإطار، خاصة و أن لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض هي التي تقوم بانتقاء طبقا لدفتر الشروط أحسن عرض من الناحية الاقتصادية باحترامها لمبادئ المنافسة، فهذه الصفة تكون هذه اللجنة هي الضابطة، لذلك تعتبر لجنة فتح الأظرفة وتقييمها آلية من آليات حماية المال العام وبالتالي نجاعة الطلب العمومي.

المحور الثالث: آليات الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية

لضمان نجاعة الصفقات العمومية والمحافظة على المال العمومي، لا يمكن الاكتفاء بالرقابة الداخلية التي تجسدها لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض باعتبارها لجنة تابعة للمصلحة المتعاقدة، لهذا تم تعزيزها برقابة من نوع آخر وهي الرقابة الخارجية التي تتم من طرف أشخاص مستقلين عن المصلحة المتعاقدة، ما يمنح هذا النوع من الرقابة أهمية كبيرة في حماية الصفقات العمومية، وذلك بالتحقق من مطابقتها للتنظيم والتشريع المعمول بهما.

أولا- رقابة لجان الصفقات العمومية للمصالح المتعاقدة:

تعتبر لجان الصفقات العمومية للمصالح المتعاقدة إحدى مستويات الرقابة الخارجية للصفقات العمومية التي تبرمها بعض المصالح المتعاقدة، وذلك بهدف تقديم مساعدتها في مجال تحضير الصفقات العمومية وإتمام تراتيبها، ودراسة دفاتر الشروط والملاحق ومعالجة الطعون التي يقدمها المتعهدون حسب الشروط المقررة قانونا.

وبتفحص أحكام المرسوم الرئاسي 15 - 247، يتضح أنه قد تكفل بتحديد أنواع لجان الصفقات العمومية للمصالح المتعاقدة، كما يلي:

1- رقابة اللجنة البلدية للصفقات العمومية:

أقر المرسوم الجديد بموجب المادة 174 منه استحداث لجنة للرقابة الخارجية على الصفقات العمومية، تدعى "اللجنة البلدية للصفقات" وحدد اختصاصها في مجال الرقابة على عقود الصفقات العمومية، كما يلي: (المادة 174 من المرسوم 15- 247، ص40)

- دراسة دفتر شروط أو صفقة أشغال أو لوازم يقل التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة مائتي مليون دج.
- دراسة دفتر شروط أو صفقة خدمات يقل التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة خمسين مليون دج.
- دراسة دفتر شروط أو صفقة دراسات يقل التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة عشرين مليون دج.

الملاحظ لمحتوى المادة 174 السالفة الذكر، يجد أنها تنص على اختصاصات اللجنة البلدية للصفقات العمومية، مبينة الهيئة المعنوية الدارسة للصفقات ممثلة في البلدية إضافة إلى المستويات المالية القصوى لهذه الصفقات، مع التمييز بين صفقات الأشغال واللوازم من جهة وصفقات الدراسات والخدمات من جهة أخرى.

تتوج الرقابة التي تمارسها لجنة صفقات البلدية بمقرر منح التأشيرة أو رفضها خلال أجل أقصاه عشرون يوما ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملا لدى كتابة هذه اللجنة، وهذا ما نصت عليه المادة 178 من المرسوم الرئاسي 15- 247 كما تتولى اللجنة البلدية دراسة الطعون الناتجة عن المنح المؤقت للصفقة. (المادة 178 من المرسوم 15- 247، ص42)

تجدر الإشارة إلى أن كل من قانون الصفقات العمومية وقانون البلدية يتضمنان اللجنة نفسها، وهي لجنة الصفقات كهيئة مكلفة بالرقابة على الصفقات العمومية، إلا أن المشرع في قانون الصفقات العمومية عبر عن اللجنة بمصطلح "اللجنة البلدية للصفقات" وفي قانون البلدية عبر عن اللجنة بمصطلح "لجنة البلدية للمناقصة". (تياب، 2013، ص136)

2. رقابة اللجنة الولائية للصفقات العمومية:

تختص هذه اللجنة بموجب المادة 173 من المرسوم الرئاسي 15- 247، بالرقابة على مشاريع دفاتر الشروط الخاصة بالصفقات والملاحق التي تبرمها الولاية و المصالح غير المركزية للدولة والمصالح الخارجية للإدارات المركزية، وذلك ضمن حدود المطات 1- 4 من المادة 184 من المرسوم الجديد، (معطي الله، 2016، ص95- 96) 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 أو اللوازم، خمسين مليون دينار بالنسبة لصفقات الخدمات، وعشرين مليون دينار بالنسبة لصفقات الدراسات.(بوضياف، ص102- 103) لا تتوقف اختصاصات اللجنة الولائية عند دراسة مشاريع دفاتر الشروط كرقابة أولية على الصفقة، وإنما تمتد لتشمل مشاريع الصفقات ومشاريع الملاحق ويكون ذلك قبل دخول الصفقة حيز التنفيذ، كما تتولى اللجنة المذكورة دراسة الطعون الناتجة عن المنح المؤقت للصفقة، باعتباره من أبرز الآليات المكرسة لمبدأ الشفافية، وهو ما يظهر جليا من خلال تنظيمه لإجراء الطعن في المنح المؤقت في مادته التي جاءت فاصلة في هذا المجال.(بوضياف، ص101)

3. رقابة اللجنة الجهوية للصفقات العمومية:

تجسدت الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية على المستوى الوزاري في اللجنة الوزارية طبقا للمادة 133 من المرسوم الرئاسي 10- 236 الملقى والتي تم استبدالها باللجنة الجهوية بموجب المرسوم الرئاسي 15- 247 (بن أحمد، 2017- 2018، ص 59)، وللجنة الجهوية العديد من الاختصاصات الرقابية في مجال الصفقات العمومية حددتها المادة 171 من المرسوم الجديد، لا تختلف عن تلك التي تختص بها باقي اللجان، وتمثل في:

- الرقابة على مشاريع دفاتر الشروط الخاصة بالصفقات ضمن حدود المستويات المحددة في المطات 1- 4 من المادة 184 وفي المادة 139 من هذا المرسوم بحسب الحالة.(المادة 171 من المرسوم 15- 247، ص40)

- دراسة دفتر شروط الصفقة في كل أشكال طلبات العروض قبل الإعلان عنها بل وحتى في بعض حالات التراضي يؤخذ رأيها.

- دراسة مشاريع الملاحق ضمن الحد المالي المطلوب في المرسوم 15 - 247.

- دراسة الطعون عن المنح المؤقت للصفقة، حيث يتم رفع الطعن أمام اللجنة المختصة في أجل 10 أيام ابتداء من تاريخ نشر إعلان المنح المؤقت للصفقة في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي، أو في الصحافة أو في البوابة الالكترونية للصفقات العمومية. (أبو عمرة، 2017، ص80)

ثانيا- رقابة اللجنة القطاعية للصفقات العمومية

لقد كرس المرسوم الرئاسي رقم 15 - 247 إصلاحات مهمة تتعلق بالرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، وذلك بإدماج اللجنة الوزارية للصفقات في اللجنة القطاعية للصفقات، وإلغاء اللجان الوطنية وتحويل صلاحياتها إلى اللجان القطاعية التي تنصب على مستوى كل دائرة وزارية (المادة 179 من المرسوم 15 - 247، ص 42)، الأمر الذي سيساهم في تقليص المدد الطويلة التي كانت تستغرقها دراسة ملفات مشاريع دفاتر الشروط والصفقات العمومية وتفاذي الأخطاء عند إنجازها، واللافت أن المشرع الجزائري قد أولى هذه اللجان اهتماما خاصا، وذلك بالنظر إلى عدد المواد التي خصها بها من 180 إلى 190.

هذا ومنح المرسوم الرئاسي 15 - 247 بموجب المواد 182 - 183 - 184 صلاحيات واختصاصات واسعة للجنة القطاعية في مجال الرقابة على الصفقات العمومية، ولكي تتمكن من تحديد الدور الرقابي لهذه اللجان لا بد من توفر معيارين:

1- المعيار العضوي:

تحدث اللجنة القطاعية لدى كل دائرة وزارية بمقتضى المادة 179 من المرسوم الرئاسي 15 - 247 والتي تملك العديد من الاختصاصات الموضوعية، نظرا لاختصاصها الأصيل أو بصفتها كمساعدة للجهات التابعة لها في إطار الوصاية الإدارية، حيث تضمنت المادة 180 من المرسوم أعلاه صلاحيات هذه اللجنة، وتتمثل في: (بن أحمد، ص42)

- مراقبة صحة إجراءات إبرام الصفقات العمومية.

- مساعدة المصالح المتعاقدة التابعة لها في مجال تحضير الصفقات العمومية وإتمام تراتيبها.
- المساهمة في تحسين ظروف مراقبة صحة إجراءات إبرام الصفقات العمومية.

تدخل هذه الصلاحيات في إطار الوصاية الإدارية، التي تمارسها الجهات المركزية على الجهات غير المركزية، والتي منحها التنظيم الصلاحيات السالفة الذكر، كما أن المشرع أحسن عندما أنشأ هذه اللجنة وأوكل لها هذه الصلاحيات، خاصة فيما يخص المساهمة في تحسين ظروف مراقبة صحة إجراءات إبرام الصفقات العمومية، إذ من شأنه أن يكرس مبدأ الشفافية والمساواة في أهم نوع من أنواع العقود الإدارية وهي الصفقات العمومية. من جانب آخر أعطت اللجنة القطاعية المرونة والسهولة في دراسة الصفقات والملاحق لدى كل وزارة على حدا، كما أنها تختص بدراسة الصفقات التابعة لقطاع آخر، عندما تتصرف الدائرة الوزارية المعنية في إطار صلاحياتها لحساب دائرة وزارية أخرى (المادة 181 من المرسوم 15 - 247، ص 42)، ويعتبر هذا الإجراء جيد من الناحية العملية، لأنه يعمل على إضفاء نوع من السرعة والمرونة والملائمة في تسيير المرافق العمومية.

2- المعيار المالي:

لقد تكفلت المادة 184 من قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام السالف الذكر، بتحديد السقف المالي الذي تختص على أساسه اللجنة القطاعية لرقابة الصفقات العمومية، كما يلي: (جليل، ص 132)

- كل دفتر شروط أو صفقة أشغال عامة يفوق مبلغ التقدير الإداري للصفقة 1.000.000.000 دج.
- دفتر شروط أو صفقة لوازم يفوق مبلغ التقدير الإداري للصفقة، 300.000.000 دج.
- دفتر شروط أو صفقة خدمات يفوق مبلغ التقدير الإداري للصفقة 200.000.000 دج.

- دفتر شروط أو صفقة دراسات يفوق مبلغ التقدير الإداري للصفقة 100.000.000 دج
- دفتر شروط أو صفقة أشغال ولوازم للإدارة المركزية يفوق مبلغ التقدير الإداري للصفقة، 12.000.000 دج.
- دفتر شروط أو صفقة دراسات أو خدمات للإدارة المركزية يفوق مبلغ التقدير الإداري للصفقة 6.000.000 دج.

يلاحظ أن المشرع الجزائري - خلافا للمرسوم الملغى 10 - 236 - عمد إلى تعديل المبالغ المالية برفعها إلى أقصى الحدود وهي مليار دينار جزائري، كما تحدث عن تكييف الصفقة بحسب مبلغ الملحق، وكذا تكييف هذا الأخير مع أحكام المادة 184، وفي حالة تجاوز نسبة 10% ووصول المبلغ للحدود المالية المذكورة سابقا تخضع للرقابة القبلية للجنة القطاعية للصفقات العمومية.

إذن يلاحظ أنها رقابة وطنية قطاعية تنظر في الصفقات العمومية على مستوى كل وزارة، مما يؤدي إلى تجسيد رقابة قبلية تخصيصية، وهذا ما يضمن عدم الاعتداء على المال العام وتكريس مبدأ الشفافية في الصفقات العمومية.

الخاتمة:

من خلال ما سبق يتضح لنا أن، المشرع الجزائري ووفقا للمرسوم الرئاسي 15 - 247، حاول تدارك الخلل الواقع في تطبيق عملية رقابة فاعلة على المال العام الذي أثبتت الممارسة سابقا تعرضه للهدر والاختلاس بطرق متعددة ساعد فيها إلى حد كبير الفراغ القانوني الموجود في التشريعات السابقة، وبالتالي توجه المرسوم الجديد إلى تنويع عمليات الرقابة بين رقابة داخلية وأخرى خارجية عن طريق لجان متخصصة.

هذه اللجان مكنت جميع أطراف العقد سواء متعامل متعاقد أو مصلحة متعاقدة من المبادئ التي تحكم الصفقات العمومية، والتي تعبر عن مدى نزاهة وشفافية العملية التعاقدية، من خلال مشاركة المتنافسين للجان الرقابة

الداخلية وحضورهم لمختلف العمليات الرقابية في جلسات علنية بما يسمح بإبعاد الشبهة وسوء الظن بالإدارة العمومية.

إضافة إلى أن خضوع الصفقات العمومية لشتى أنواع الرقابة الداخلية والخارجية يعتبر مؤشرا ايجابيا لضمان حماية المال العام من الفساد، فهذا ما يؤكد نجاعة هذه الإجراءات الرقابية في الحفاظ على المال العام وكذلك محاربة كل أوجه الفساد التي قد تمس مجال الصفقات العمومية.

إلا أن هناك مجموعة من العراقيل تحد من فعالية نصوص التنظيم الجديد للصفقات العمومية بصورة عامة وأحكام الرقابة الداخلية والخارجية بصفة خاصة، تتجلى أهمها في اختلالات تنصب على اختصاصات المكلفين بعملية الرقابة على الصفقات العمومية، وأيضا المكلفين بإبرام الصفقات وتنوعهم واختلافهم داخل البنية الإدارية، وأخرى تنصرف إلى مشكل تمويل الصفقة وما يطرحه من إشكالات يجب التدخل معها للحد من تبعاتها لكي لا تضر بالدور المرسوم للصفقة.

وبناء على النتائج السابقة، فإن هذه الدراسة توصلت إلى اقتراح بعض التوصيات:

- يجدر بالقائمين على التشريع في مجال الصفقات العمومية، جمعها في شكل منظومة كاملة وموحدة وإلغاء الإحالة والتبعية للنصوص لتفادي التناقض، كما يجدر إكمال نصوصها وسد ثغراتها.
- ضرورة تفعيل المجتمع المدني وجعله هو الآخر مسؤولا عن الحفاظ على المال العام.
- العمل على إيجاد آليات للتسيق بين لجان الصفقات العمومية الداخلية ولجان الصفقات العمومية الخارجية لضمان فعاليتها.
- وجوب إضفاء الطابع الإلزامي لقرارات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض.
- على المشرع إصدار النصوص التطبيقية في المجال المتعلق بالاتصال وتبادل المعلومات بالطريقة الالكترونية.

- التعجيل بإنشاء وإطلاق البوابة الالكترونية للصفقات العمومية للاستفادة من المزايا التي تحققها خاصة ما تعلق منها بتبسيط الإجراءات والشفافية.

قائمة المراجع:

- أبو عمرة، هشام محمد. (2017). الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإدارية والمالية، المجلد 1، العدد 1، الصفحات 75-88.
- الديداموني، محمد عبد العال. (2008). الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، القاهرة: دار النهضة العربية.
- الحربي، أحمد بن صالح بن هليل. (2003). الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، رسالة ماجستير، الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم.
- بوسلامة، حنان. (جوان 2017). الرقابة على الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 47، الصفحات 153-162.
- بن مرزوق، عنترة. (2008). الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، الجزائر: جامعة الجزائر.
- بوضياف، عمار. (2017). شرح تنظيم الصفقات العمومية، الجزائر: جسر للنشر والتوزيع.
- بن أحمد، حورية. (2018-2017). الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، أطروحة الدكتوراه في القانون العام، الجزائر: جامعة تلمسان.
- جليل، مونية. (2018). التنظيم الجديد للصفقات العمومية وفقا للمرسوم الرئاسي رقم 15-247، الجزائر: المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية.
- حساين، سامية. (2019). آليات حماية المال العام في مجال الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام على ضوء أحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 52، الصفحات 74-92.
- معطي الله، علي. (2016). تقنين الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع.
- لباد، ناصر. (2007). الوجيز في القانون الإداري، الجزائر: لباد للنشر.
- علاونة، محمد محمود. (2014). الأصول العلمية والعملية في الرقابة الإدارية، الأردن: دار البداية ناشرون وموزعون.
- عوادي، عمار. (1982). عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- عيسى، رياض. (1985). نظرية العقد الإداري في القانون المقارن والجزائري، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- عامرة، محمد العيد. (2021). دور الرقابة الإدارية والمحاسبية في تنفيذ الصفقات العمومية، 2021، مجلة اقتصاد المال والأعمال، العدد 1، الصفحات 307-326.
- فرقان، فاطمة الزهرة. (2018-2017). الإطار القانوني لحماية الصفقات العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، الجزائر: جامعة الجزائر 1.
- تياب، نادية. (2013). آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، الجزائر: جامعة بجاية.
- خضري، حمزة. (2016/02/23). الرقابة على تنظيم الصفقات العمومية في ضوء القانون الجديد، مداخلة مقدم ليوم دراسي حول: التنظيم الجديد للصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجزائر. جامعة مسيلة، متوفر على الموقع: www.fdsp.bis kra.dz بتاريخ: 2020/06/28.
- المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الصادر بالجريدة الرسمية العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر 2015، متوفر على الرابط التالي: <https://bit.ly/2V1VuHG>، بتاريخ: 2021/07/03.