

دور الضبط القانوني والرقابة في ترشيد النفقات العمومية***The role of legal control and control in rationalizing public expenditures***

د/ مسعودي زكرياء *

ط.د/ بن علي آمال

جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي- الجزائر-

المركز الجامعي أحمد زبانة غليزان - الجزائر-

Pr.messaoudizakaria@gmail.com

b.amel33@yahoo.fr

تاريخ النشر: 2021/05/30

تاريخ القبول للنشر: 2020/06/19

تاريخ الاستلام: 2019/11/16

ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على مفهوم ترشيد النفقات العمومية وعوامل نجاحها وفعاليتها على وجه الخصوص الصفقات العمومية باعتبارها نفقة من نفقات الدولة العمومية، فحماية المال العام من الفساد الذي تسببه الصفقات المشبوهة هو أحد أولى التدابير الواجب اتخاذها إذا ما أرادت الدولة الوصول إلى المحافظة عليه. كما تطرقت الدراسة لمفهوم الصفقات العمومية وإجراءات تنفيذها إضافة إلى تفعيل الرقابة على الصفقات العمومية كضابط مهم في ترشيد الإنفاق العام التي تخضع له وجوبا بصورة واسعة بهدف مطابقة الصفقة للأهداف المتوخاة من وراء إبرامها ومطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها.

حيث خلصت هذه الدراسة أنه في غياب الضبط القانوني والرقابة الصارمة يفتح باب الاستغلال السيء والاختلاس والتبديد على مصراعيه، لدى وجب على المشرع تدارك هذه الثغرات، وذلك من خلال تفعيل الرقابة في إطار ما يسمى بترشيد الإنفاق العام بما فيها نفقات الصفقات العمومية.

الكلمات المفتاحية: ترشيد النفقات العمومية؛ الصفقات العمومية؛ قانون (15-247)؛ ضابط الرقابة.

Abstract:

The purpose of this study is to identify the concept of rationalization of public expenditure and its factors of success and effectiveness, in particular public transactions as an expense from public expenditure. Protecting public money from corruption caused by suspicious transactions is one of the first measures that must be taken if the state wants to reach it. The study also touched on the concept of public transaction and the procedures of their implementation, as well as activating the control of public transactions as an important officer in rationalizing the public expenditure, which is subject to a wide demand, with the aim of matching the transaction to the objectives of its conclusion and compliance with applicable laws and regulations.

This study concluded that in the absence of legal control and strict supervision, the door of misuse, embezzlement and waste is opened to the

* المؤلف المراسل

dead. The legislator must rectify these gaps by activating supervision within the framework of the so-called rationalization of public expenditure, including the expenses of public transactions

Key words: Rationalization of Public Expenditures; Public Transaction; Law (15-247); Control Officer.

مقدمة:

يكتسي موضوع حفظ الأموال العمومية للدولة والاستغلال الأمثل لها واتباع سياسة ترشيد النفقات العمومية أهمية كبرى وأداة فعالة في يد الدولة للقيام بالوظائف التنموية التي من شأنها الرفع من معدل المستوى المعيشي للفرد والمجتمع ككل، باعتبارها كذلك المركز والقاعدة الأساسية للنهوض بالاقتصاد الوطني وتحقيق التنمية للبلاد.

ومن أجل ضمان فعالية ترشيد هذه النفقات العمومية كان لابد من إخضاعها لعدة ضوابط ومحددات لضمان نجاح وفعالية ترشيدها ومن بين هذه الضوابط نجد ضابط الرقابة بمختلف أنواعها وذلك على مستوى مختلف مراحلها سواء قبل إبرام الصفقة أو دخولها حيز التنفيذ أو بعد التنفيذ. ففي هذا الإطار انتهجت الدولة سلسلة من الإصلاحات لحماية المال العام وعقلنة التصرف فيه، من خلال إصدار العديد من القوانين وذلك من أجل تفعيل الرقابة على هذه الصفقات العمومية حفظاً للمال العام. وإثر المرسوم 15-247 الرئاسي الذي جاء في إطار الإصلاحات التي باشرتها الدولة الجزائرية والهادفة إلى ترشيد وحماية النفقات العمومية، إضافة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف من أهمها التخفيف من حدة الإجراءات البيروقراطية التي تعرفها عملية إبرام الصفقات العمومية. وعلى ضوء ذلك جاءت إشكالية الدراسة كالتالي: كيف يساهم ضابط الرقابة على الصفقات العمومية في ترشيد الإنفاق العام؟

المبحث الأول:

ترشيد النفقات العمومية وعوامل نجاحها

سوف نتناول في هذا المبحث مفهوم ترشيد النفقات العامة، وعوامل نجاحها الذي يستدعي الاستخدام الأمثل للموارد العامة عند تقديم الخدمات والبرامج وكذا الأهداف المرجوة من وراء ذلك.

المطلب الأول: مفهوم ترشيد النفقات العامة

يقصد بترشيد النفقات العامة " الاستخدام الأمثل والتوجيه الأنسب للنفقات، نحو أفضل البدائل الإنفاقية التي تعظم الفائدة للإنسان الذي يقوم بالإففاق، وتقلل الخسارة والتضحية بالفرصة البديلة أمام الإنسان (الفرد العادي، المنظمات الخاصة، الحكومات...)، وأن الإففاق العام وترشيده هي مسائل ترتبط بمدى إتباع الأجهزة الحكومية لأساليب الرشد والعقلانية في توزيع برامجها الإنفاقية، على نحو يحقق أفضل الاستخدامات وأثرها مردودا وفعالية وإشباعا للحاجات العامة"¹.

كما يعرف ترشيد النفقات العمومية على أنه "تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة هذا الإففاق إلى أعلى درجة ممكنة، والقضاء على أوجه الإسراف والتبذير ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامة وأقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادية للدولة"².

كما تم تعريفه بأنه اتخاذ مجموعة من التدابير من أجل تأجيل النفقة العامة، للقيام بتحقيق المنفعة العامة بأقل التكاليف وأعلى جودة للسلع والخدمات، مما يؤدي إلى رفع مردودية النفقة العامة"³.

المطلب الثاني: أهداف ترشيد النفقات العمومية

يهدف ترشيد النفقات إلى تحقيق ما يلي⁴:

- رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد والإمكانات المتاحة.
- تحسين طرق الإنتاج الحالية، وتطوير نظم الإدارة والرقابة، وإدخال الأساليب التقنية.
- خفض عجز الموازنة والسيطرة على التضخم والمديونية وتجنب مخاطرها.
- مراجعة هيكلية للمصروفات وذلك بتقليص حجم المصروفات التي لا تحقق مردودية كبيرة.
- مخاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة والمال العام.
- الاحتياط لكافة الأوضاع المالية الجيدة والمستقرة والصعبة والمتغيرة محليا وعالميا.

المطلب الثالث: العوامل المساعدة على نجاح عملية ترشيد النفقات العامة.

هناك العديد من العوامل التي من شأنها المساعدة على نجاح عملية ترشيد النفقات العامة، مما يستدعي تظافر الجهود من كل الجهات والنواحي لتجسيدها على الواقع، ويمكن إنجازها فيما يلي:

أولاً: تحديد الأهداف بدقة

إن من أهم المشاكل التي تواجه إعداد الميزانية وفقاً لمتطلبات الغدارة هي مشكلة تقرير وتحديد أهداف دقيقة وواضحة للبرامج الحكومية، الأمر الذي يستدعي مراجعة شاملة لاختصاصات وحدات الجهاز الإداري حتى لا تكون الأهداف المحددة غامضة وغير واضحة. ويتم تقرير وتحديد الأهداف طويلة ومتوسطة الأجل من خلال حصر الاختصاصات الرئيسية التي من أجلها تطلب الأموال، كما أن طبيعة الأهداف سواء المتعلقة بالمجتمع المحددة سلفاً في خطط تنمية طويلة ومتوسطة الأجل⁵.

ثانياً: تحديد الأولويات

تعتبر عملية تحديد الأولويات من أهم العمليات الفرعية في منظومة التخطيط وإن احترام هذا المبدأ ضرورة لحفظ المال العام من الضياع وتعظيم منفعة استخدامه. تقوم عملية تحديد الأولويات على مجموعة من المبادئ الأساسية هي⁶:

- مدى خطورة المشكلة التنموية القائمة وانعكاساتها السلبية على أفراد المجتمع وجوانب الحياة المختلفة فيها، له دور كبير عند تحديد الأولويات.
- عامل الزمن: فالزمن المطلوب لحل مشكلة معينة يلعب دوراً كبيراً في تحديد الأولويات بين البرامج والمشاريع، فكلما كان الوقت المطلوب لإنجاز برنامج معين أقصر، كان ذلك مبرراً مقنعاً لاختيار هذا البرنامج.
- عامل الخبرة: فكلما كانت الحلول المطروحة لحل مشكلة معينة مجربة ومضمونة النجاح، كلما كان ذلك دافعاً لمنحها الأولوية في الإنجاز.

ثالثاً: القياس الدوري لأداء برامج الإنفاق العام

يقصد بقياس أداء برامج الإنفاق العام تقييم مدى كفاءة وفعالية أداء الوحدات والأجهزة الحكومية عند قيامها بتنفيذ الخدمات والبرامج المختلفة الموكلة لها، وذلك أن الوحدات الحكومية يجب أن تخضع للمساءلة عن الاستخدام الأمثل للموارد العامة عند تقديم الخدمات والبرامج للمواطنين، إن الحكم على فعالية وكفاءة أي برنامج أو سياسة أو مهمة ذات طابع عمومي يأتي بعد دراسة حول آثارها الواقعية والحقيقية بالنظر إلى الأهداف المحددة مسبقاً. وبالتالي تقييم هذا الأداء يرتكز على ثلاث محاور هي⁷:

- الفعالية الاجتماعية والاقتصادية من وجهة نظر المواطنين، لأن ذلك يسمح بتثمين النتائج المتوصل إليها وأثرها على مختلف مناحي الحياة.
- فعالية تسيير المرافق العامة من وجهة نظر المكلفين والتي تعود إلى الاستغلال الأمثل للموارد الموظفة.
- نوعية الخدمات المقدمة من وجهة نظر المستفيدين، وذلك من خلال تحسين الخدمة العمومية المقدمة والموازنة بين التكلفة والتنوعية.

رابعا: عدالة الإنفاق العام ومدى تأثيره على مصلحة الفئات الأضعف

وتهدف إلى تبيان مدى الملاءمة لحاجات الفئات الأكثر فقرا في المجتمع (كتوزيع هبات لها علاقة بالحاجات الفعلية للمستفيدين) ومراعاة حصة كل فئة من الإنفاق العام ومدى استخدامها للخدمة العمومية، وبالتالي يتوجب على الدولة أن تراعي العدالة في توزيع المنافع والخدمات التي تنتج عن النفقات العامة، فلا تحايي طبقة من طبقات أو فئة من فئات المجتمع على حساب الطبقات أو الفئات الأخرى، ولا يقصد من ذلك أن يتساوى نصيب كل الطبقات الفقراء هي في حاجة ماسة إلى خدمات الدولة يستوجب زيادة النفقات عليها لأجل النهوض بها.

وتظهر الدراسات أن الفئات ذات المداخيل الأعلى غالبا ما تتلقى القسم الأكبر من الخدمات العامة، وهذا ما يوجب معرفة الوضعية الاجتماعية لفئات المجتمع المختلفة والتي على أساسها يتم إعادة توزيع الدخل، والدراسة العادلة لتوزيع النفقات العامة على الفئات الاجتماعية لا تقتصر على الجانب المالي، بل تتعداه إلى تمكين هذه الفئات الفقيرة من الاستفادة من الخدمات العامة بصورة مجانية، مثل: التعليم والخدمات الصحية⁸.

خامسا: تفعيل دور الرقابة على النفقات العامة

ضرورة توافر نظام رقابي فعال يضمن توافق التنفيذ مع ما سبق التخطيط له على أن تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الإنجاز، مع تطوير مفهوم الرقابة المستندية إلى الرقابة التقييمية.

ولكي تكون مثل هذه الرقابة على برامج الإنفاق العام مجدية، فإنه لا بد أن تكون منطلقاتها ووسائلها منسجمة ومؤدية إلى تسهيل مهمة هذه البرامج في تحقيق الأهداف المطلوبة منها وضمان حمايتها من الانحراف، لذا فإن حدود صلاحية أجهزة الرقابة ووسائل القيام بها يجب أن تكون واضحة، لا من الناحية القانونية فحسب بل على صعيد الواقع العلمي أيضا وفعالية الرقابة تحقق من خلال إنجازها أهدافها وقدرتها على توفير الشروط اللازمة وتوجيه المشاريع العامة توجيهها إيجابيا⁹.

المبحث الثاني:

تقديم شامل للصفات العمومية

تعد الصفقات العمومية ذات أهمية كبرى في الاقتصاد الوطني لذلك أولاهها المشرع الجزائري أهمية خاصة لذلك أولا يجب معرفة ماذا يقصد بالصفات العمومية وكيف شرحها القانون الجزائري وبين الأطر والقوانين التي تخص بها.

المطلب الأول: تعريف الصفقات العمومية.

يمكن توضيح مفهوم الصفقات العمومية فيما يلي:

في إطار المرسوم الرئاسي رقم 15-274 المؤرخ في 02 ذي الحجة عام 1436 الموافق ل 16 سبتمبر سنة 2015 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام حيث نصت المادة 02 على أن الصفقات العمومية عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به تبرم وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم قصد إنجاز الاشغال واقتناء المواد والخدمات والدراسات لحساب المصلحة¹⁰.

نلاحظ من هذا التعريف أنها تشمل احدى العمليات الآتية أو أكثر¹¹:

- اقتناء اللوازم: مثل مواد التجهيز أو منشآت إنتاجية كاملة.

- انجاز الاشغال.

- تقديم الخدمات.

- انجاز الدراسات.

أما فيما يخص صفقات استيراد المنتوجات والخدمات التي تتطلب من المصلحة المتعاقدة المعينة الشرعية في اتخاذ القرارات بحكم طبيعتها والتقلب السريع في أسعارها ومدى توفرها، وكذلك الممارسات التجارية المطبقة عليها، فهي معفاة من تطبيق بعض الاحكام هذا المرسوم.

المطلب الثاني: الاحكام التي جاء بها مرسوم 15-274 المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية.

إن المرسوم 15-274 جاء في إطار الإصلاحات التي باشرتها الدولة الجزائرية والهادفة إلى ترشيد وحماية النفقات العمومية، كما جاءت لتحقيق مجموعة من الأهداف من أهمها التخفيف من حدة الإجراءات البيروقراطية التي تعرفها عملية إبرام الصفقات العمومية.

ومن أجل تحقيق هذه الأهداف جاء تنظيم الصفقات العمومية بمجموعة من الأحكام التي من خلالها يتبين لنا أن المشرع الجزائري قد تدارك الثغرات الموجودة في القوانين السابقة المنظمة للصفقات العمومية ومن أهمها أنه أعاد النظر في أساليب اختيار المتعامل المتعاقد. فاعتمد كأصل عام على أسلوب طلب العرض والذي يقوم على اختيار العرض الأفضل وتخلي عن أسلوب المناقصة والتي كانت قائمة على اختيار العرض الأقل ثمنا. ثم التراضي كاستثناء والذي حدد المشرع حالاته بصفة حصرية لحماية للمال العام. كما ألزم المشرع الجزائري المصلحة المتعاقدة على الحرص لتحقيق المساواة بين المتنافسين ومنح الفرصة لكل عارض يرغب في التقدم إلى المنافسة وهذا عبر الإشهار حرصا منه على تطبيق مبدأ حرية المنافسة¹².

المبحث الثالث:

ترشيد النفقات العمومية من خلال تفعيل أدوات الرقابة والحماية التشريعية

المطلب الأول: الرقابة كضابط لترشيد الإنفاق العام

يمكن ان تكون الرقابة صفة المشاهدة والمتابعة إلى جانب التدقيق والمراجعة على الشيء، أي المحافظة عليه وصونه، وبالتالي تتوصل إلى أنها تهدف إلى ترشيد الإنفاق العام وضبطه عن طريق التدقيق والمراجعة للأموال ومحاربة كل مظاهر استعمال السلطة. وعليه فإن الرقابة ضابط مهم في ترشيد الإنفاق العام لمختلف أنواعها القضائية، التشريعية، الإدارية.

أولاً: دور الرقابة الإدارية في ترشيد النفقات العمومية.

هي الرقابة التي تتولاها وزارة المالية على باقي المصالح الحكومية بواسطة المراقبين والموظفين المحاسبين العموميين العاملين في مختلف الوزارات والمصالح والهيئات، وتهدف هذه الرقابة إلى إبراز دور المراجعة والرقابة على المال العام باعتبارها مرحلة من المراحل الأولى للتأكد من ترشيد الإنفاق العام.

حيث أصبحت مظاهر الفساد منتشرة في الإدارة كالرشوة، الوساطة، نهب الأموال والمحاباة، يظهر دور هذه الرقابة أيضا في ضبط العمل الإداري واكتشاف الأخطاء باعتبارها حاجز أمان ضد الفساد الإداري. بالتالي فإنه يجب دعم الأجهزة الرقابية للتعرف على مواضيع الفساد الحديثة لإصلاحها¹³.

ثانياً: دور الرقابة التشريعية في ترشيد النفقات العمومية

يقضي الواقع أن يمارس البرلمان سلطة تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية حول أعمال السلطة التنفيذية بهدف الكشف عن عدم التطبيق السليم للقواعد العامة في الدولة ومدى الالتزام بقرارات السلطة التشريعية والدستور والقوانين.

زيادة إلى ذلك فإنه البرلمان هو الذي يرخص للحكومة النظر في النفقات العامة للدولة في إطار قوانين المالية، ما إذا كانت مطابقة للتشريع والتنظيم المعمول به إلى جانب السهر على إزالة التلاعب بأموال الدولة ومكافحة الفساد ومدى تنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد¹⁴.

ثالثا: دور الرقابة القضائية في ترشيد النفقات العمومية.

يظهر دور الرقابة القضائية في مكانتها الهامة في مجال الرقابة من أجل ترشيد الإنفاق العام من خلال تمتعها بالسلطات الواسعة في مجال حماية المال العام وهذا ما يؤدي بالنتيجة إلى ترشيده، فضلا عن حماية المال العام، فإن الهيئات القضائية تتولى مهمة اكتشاف المخالفات المالية وقضايا الاختلاس والغش تجنبا لأي مظاهر الفساد والتبذير لكي يكون هناك نظام مترابط في الرقابة، وتلعب الرقابة القضائية دورا مهما أيضا في التأكد من مدى مطابقتة ومسايرة مختلف التصرفات للقوانين والأنظمة المعمول بها¹⁵.

المطلب الثاني: الرقابة على الصفقات العمومية.

الفرع الأول: الرقابة الإدارية

يمكن توضيح الرقابة الإدارية فيما يلي¹⁶:

يقصد بالرقابة الإدارية للصفقات العمومية أن تقوم الإدارة بمراقبة الصفقات العمومية التي تقوم بإبرامها، وهذا قبل دخولها حيز التنفيذ، وتشمل هذه الرقابة الفحص القبلي والبعدي للصفقة، بمعنى أن المصلحة المتعاقدة تقوم باحترام إجراءات الرقابة الإدارية المفروضة على صفقات العمومية منذ التفكير في إبرامها إلى حين التوقيع عليها، بل وتستمر هذه الرقابة حتى بعد إبرامها والشروع في تنفيذها، ولكننا ويطرأ عن الرقابة الإدارية إما منح التأشيرة أو رفض منحها للمصلحة المتعاقدة، وتعتبر هذه التأشيرة كترخيص من هيئات الرقابة الإدارية تسمح للمصلحة المتعاقدة بإبرام الصفقة حمل الرقابة، كما تعتبر التأشيرة من ناحية أخرى كقيد إلزامي على الإدارة المتعاقدة تضمن وتكفل احترام الإجراءات والشروط المنصوص عليها في قانون الصفقات العمومية.

أولا: الرقابة الداخلية

تعتبر الرقابة الداخلية في مجال الصفقات العمومية نظاما يضمن التحكم في إجراءات إبرام الصفقات العمومية، وذلك للحفاظ على مصالح الإدارة عن طريق تحقيق النوعية الملائمة من

الناحية الاقتصادية بسعر ممتاز ومن طرف متعامل له وفي وقت مناسب. وكذلك تجسيد مبدأ الشفافية والذي يعين المساواة في الحصول على المعلومات الصحيحة والواضحة والمتعلقة بالصفقة العمومية في إطار الرقابة الداخلية للصفقة العمومية، نص المشرع على لجنتين هما : لجنة فتح الأظرفة ولجنة تقييم العروض¹⁷.

ثانيا: الرقابة الخارجية

لقد نصت عليها المادة 112 من المرسوم الرئاسي رقم 250-02 بقولها: (تمثل غاية الرقابة الخارجية، في مفهوم هذا المرسوم وفي إطار العمل الحكومي، في التحقق من مطابقة الصفقات المعروضة على الهيئات الخارجية، للتشريع والتنظيم المعمول بها. وترمي الرقابة الخارجية أيضا إلى التحقق من مطابقة التزام المصلحة المتعاقدة للعمل البرامج بكيفية نظامية)، وتمثل هيئات الرقابة الخارجية في لجان الصفقات العمومية التي هي على درجات، حيث توجد في القاعدة اللجنة البلدية للصفقات العمومية ثم تليها اللجنة الولائية للصفقات العمومية ثم اللجنة الوزارية للصفقات العمومية وفي الأخير توجد لدينا اللجنة الوطنية للصفقات العمومية وإضافة إلى ما تقدم فإن هناك اختصاص آخر لهذه اللجان وهو ما نصت عليه المادة 116 من المرسوم الرئاسي رقم 250-02 بقولها (تقدم لجنة الصفقات مساعدتها في مجال تحضير للصفقات العمومية وإتمام ترتيبها، وتقدم رأيا حول كل طعن يقدمه متعهد يحنج على اختيار المصلحة المتعاقدة في إطار إعلان مناقصة).

وتعتبر الرقابة الخارجية أهم أنواع الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، فصلاحيات هيئاتها واسعة مقارنة بلجنة فتح الأظرفة ولجنة تقييم العروض، فإذا كانتا هاتين الأخيرتين لا تملكان رأي ملزم للمصلحة المتعاقدة نظرا لأن رأيهما استشاري فقط يمكن لمسؤول المصلحة المتعاقدة مخالفته، فإن رأي هيئات الرقابة الخارجية ملزم للإدارة المتعاقدة لأن هذه الأخيرة لا يمكنها إبرام صفقة أو تنفيذها إلا بعد حصولها على التأشيرة من طرف لجان الصفقات العمومية المذكورة سابقا¹⁸.

ثالثا: رقابة الوصاية

تمثل غاية الرقابة الوصاية التي تمارسها السلطة الوصية في مفهوم هذا المرسوم في التحقيق من مطابقة الصفقات التي تمر بها المصلحة المتعاقدة لأهداف الفعالية والاقتصاد والتأكد من كون

العملية التي هي موضوع الصفقة تدخل فعلا في إطار إبرامها والأسبقيات المرسومة للقطاع، وعند التسليم النهائي للمشروع تعد المصلحة المتعاقدة تقريرا تقييما عن ظروف إنجازه وكلفته الإجمالية مقارنة بالهدف المسطر أصلا ويرسل هذا التقرير حسب طبيعة النفقة الملتزم بها، إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، وكذلك إلى هيئة الرقابة الخارجية المختصة.¹⁹

الفرع الثاني: الرقابة المالية

تنقسم رقابة الأجهزة والهيئات المالية إلى رقابة سابقة، تمارس من طرف المراقب المالي، ورقابة لاحقة تقوم بها المفتشية العامة للمالية والمحاسب العمومي والموضحة كالاتي²⁰:

أولا: الرقابة المالية السابقة:

تعتبر المرحلة الأهم في الرقابة المالية، وتقوم هيئات الرقابة بمراقبة الأعمال والتصرفات المالية للهيئات الإدارية قبل وقوعها سواء كانت متعلقة بالنفقات أو التعاقدات والتصرفات المالية على أكبر قدر من الدقة والصحة، أي قبل أن يصبح الأمر بالتحصيل أو الأمر بالدفع نافذا، إذ تواكب عملية التنفيذ وتكون قبل التأشير وإعطاء الإذن بصرف النفقات، يمارس من طرف المراقبة المالية فهي إذن إجراء وقائي يهدف إلى منع وقوع تجاوزات غير مشروعة.

أ- المراقب المالي

أنشأت من أجل الحفاظ وترشيد الأموال العمومية، وتكون على جانب النفقات وتهتم أساسا بالتأشيرة قبل التسديد والالتزام بالصرف، وهذه المهمة يقوم بها مراقب المالية، وعليه أن يراجع عند إبرام صفقة أو اتفاق ما يلي:

- 1- الجهة الآمرة بالصرف.
- 2- مطابقة الصفقة مع القوانين والتنظيم المعمول به.
- 3- توفر الغلاف المالية.
- 4- توافق المبلغ الإجمالي للصفقة مع البنود المحتواة.

5-التأكد من وجود تأشيرة لجنة الصفقات والمصلحة المتعاقدة. وللمراقب المالي مدة يدرس فيها الملف، وخلالها إما يوافق أو يرفض في مدة أقصاها عشرة أيام، والرفض يكون إما مؤقتاً أو نهائياً.

ثانياً: الرقابة المالية اللاحقة

أ-رقابة المحاسب العمومي:

بعد تقديم الحالة المالية من طرف المتعامل المتعاقد للمصلحة المتعاقدة، أين يتم مراجعتها تحضر الإجراءات اللازمة ثم ترسل إلى المحاسب العمومي بوصول استلام قبل 20 يوم من كل شهر، ليحول بدوره المبلغ المعني لحساب المقولات خلال عشرة أيام.

إن المحاسب العمومي والمتمثل في مصلحة الخزينة القابض أو المحاسب المكلف بالصفقة ملزم

بـ:

1. التأكد من مصداقية الاعتماد المالية.
2. بمراقبة ملف الصفقة (العقد، الملحق إن وجد، أمر القيام بالأشغال).
3. المراجعة الحسابية للحالة المالية المقدم. في حالة وجود خلل في ملف التسديد وعدم توافقه والإجراءات القانونية يرفض من قبل المحاسب العمومي ويعاد إلى المصلحة المعنية بمقرر سبب. ومصلحة المتعاقد في التسخير والزام المحاسب بالتخليص، مسلمة بذلك نسخة من مقرر التجاوز إلى السلطات المعنية، إلا أن المحاسب يمكنه الرفض للمرة الثانية هذا التسخير في الحالات التالية:

- عدم توفر الاعتمادات المالية.
- عدم توفر السيولة النقدية.
- غياب إثبات الخدمات الفعلية.
- عدم التطابق مع خصائص طبيعة مشروع الصفقة.

ب-المفتشية العامة للمالية:

والمثلة في حجاز المفتشية للمالية الذي أنشئ للرقابة المالية اللاحقة، أحدث بموجب المرسوم رقم 53-80 المؤرخ في 01-03-1980 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، والذي ألغي بالمرسوم التنفيذي رقم 78-92 المؤرخ في 22-02-1992 المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، والذي ألغي بدوره بموجب المرسوم التنفيذي رقم 272-08 المؤرخ في 06-09-2008 حيث حددت الفقرة الأولى من المادة الثانية منه، هدف ومجال تطبيق التدخلات التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية بنصها على أنه:

"تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة، والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية". وعليه فإن مختلف الصفقات التي تمر بها هذه الهيئات تخضع لرقابة المفتشية العامة للمالية، كما تحدد عمليات الرقابة للمفتشية العامة للمالية، في برنامج سنوي يعرض على وزير المالية. خلال الشهرين الأولين من كل سنة حسب الأهداف المحددة، وتبعا لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المؤهلة، كما أن المفتشية العامة للمالية تقوم بالمهام التالية:

- تقييم أداءات أنظمة الميزانية.
- التقييم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي.
- التدقيق أو انجاز الدراسات أو التحقيقات أو الخبرات ذات الطابع الاقتصادي والمالي والمحاسبي.
- تقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الإمتيازية مما كان نظامها. كما يمكن أن تقوم المفتشية العامة للمالية، بتقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية والنتائج المترتبة عنها، وفي إطار ذلك تتولى ما يلي:
- القيام بالدراسات والتحليل المالية والاقتصادية من أجل تقدير فاعلية وفعالية إدارة وتسيير الموارد المالية والوسائل العمومية الأخرى.
- إجراءات دراسات مقارنة وتطويرية لمجموعة من القطاعات أو ما بين القطاعات
- تقييم تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية، والمتعلقة بالتنظيم الهيكلي، من ناحية تناسقها وتكييفها مع الأهداف المحددة.

- تحديد مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف المحددة، والتعرف على نقائص التسيير وعوائقه، وتحليل أسباب ذلك²¹.

الفرع الثالث: تضمين الحماية التشريعية للصفقات العمومية بآليات مكافحة الفساد

تعد آليات مكافحة الفساد من أهم الضمانات القانونية التي خص بها المشرع الصفقات العمومية وهذا بهدف حماية الأموال العمومية ومكافحة تبديدها عن طريق الصفقات غير المشروعة وقد صدر في هذا الشأن القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته الذي يهدف إلى دعم التدابير الامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته وتعزيز النزاهة والمسؤولية في تسيير القطاعين العام والخاص، برجعنا إلى هذا القانون فقد حدد المشرع أهم المصطلحات المتعلقة بتطبيقه وما يهمننا في هذه التعاريف الموظف العمومي الذي عرفه المشرع بأنه: "كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المنتخبة، سواء كان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته وكل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون اجر ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل او بعض رأسا لها أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية -كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه.

إن قانون الصفقات العمومية أولى حماية خاصة للأموال العمومية من خلال إبرام الصفقات. فضلا عن تحديد إجراءات وكيفيات التعامل في مثل هذه العقود، وقد تضمن مجموعة من التدابير والآليات لمكافحة الفساد الناجم عن إبرام صفقات غير مشروعة من طرف المصالح المتعاقدة لضمان شفافية التسيير للأموال العمومية وحمايتها من التبديد وتحقيق الأغراض الشخصية، وعموما تضمنت أحكام المادة 61 من قانون الصفقات العمومية مجموعة من التدابير الردعية التي تتخذ في مواجهة الأفعال والمناورات التي ترمي إلى تقديم وعد للأعوان العمومية بمنع أو تخصيص بصفة مباشرة أو غير مباشرة مكافأة او امتياز مما كانت طبيعته بمناسبة تحضير صفقة أو عقد أو ملحق أو التفاوض بشأن ذلك أو ابرامه أو تنفيذه، فهذه السلوكات التي تتنافى مع الأهداف المتعلقة بالحماية القانونية للأموال العمومية وحمايتها من الصفقات غير المشروعة تعد سببا كافيا لإلغاء الصفقة وتسجيل المعنيين في قائمة المتعاملين الاقتصاديين

الممنوعين من تقديم عروض للصفقات العمومية وفسخ الصفقة دون الإخلال بإجراءات المتابعة الجزائية، كما يتعين على المتعامل المتعاقد أكتتاب التصريح بالنزاهة طبقاً للمادة 51 من المرسوم، وتتولى مصالح وزارة المالية المكلفة بالصفقات العمومية مسك قائمة المنع، أو إلغائه.

لضمان النزاهة والشفافية أكثر فإنه يتعين على كل موظف عمومي تتعارض مصالحه الخاصة مع المصلحة العامة التنحي عن مهمته بصفته مشاركاً أو منفذاً أو مراقباً على الصفقة العمومية أو التصريح بذلك للسلطة الرئاسية، وهناك العديد من الأحكام التي وردت في هذا الشأن والتي تعبر صراحة عن تشديد وصرامة المشرع في توقيع الجزاءات على السلوكات التي تتنافى مع أخلاقيات المهنة التي يتولاها الموظفون المكلفون بإبرام أو تنفيذ الصفقات العمومية، فالملحوظ أن هناك العديد من الأحكام التشريعية التي تدخل بها المشرع الجزائري من أجل تكريس الحماية القانونية للصفقات العمومية، تتجلى هذه الأحكام في كافة المراحل التي تمر بها عملية الإنجاز لاسيما التعديلات الأخيرة التي استحدثها المشرع والتي تعتبر بمثابة ضمانات قوية للحد من تجاوزات السلطات الإدارية في تسيير المرافق العمومية والتعامل بالأموال العمومية²².

الخلاصة:

وفي الأخير نخلص إلى القول بأن الصفقات العمومية تعتبر الأداة الفعالة في ترشيد واستعمال الأموال العمومية كما أنه وفي غياب الضبط القانوني والرقابة الصارمة ينفخ باب الاستغلال السري والاختلاس والتبديد على مصرعيه، لدى وجب على المشرع تدارك هذه الثغرات في أقرب الآجال، وذلك من خلال تفعيل أدوات الرقابة على الصفقات العمومية.

ومن جهة أخرى رأينا أن الرقابة على الصفقات العمومية تهدف إلى التحقق من التزام الجهات المعنية بإبرام الصفقات بالقوانين والتنظيمات وامتثالهم لقواعد التسيير السليم ومحافظةهم على الأموال الموضوعة تحت تصرفهم.

بالتالي فإن الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية تبقى دائماً هي صمام الأمان الأساسي لضبط وحماية المال العام من الفساد الإداري الذي أضحى ينخر جسد المجتمعات المعاصرة من أصغر قاعدة إدارية إلى أعلى هيئة إدارية في الدولة.

بعد تناولنا لهذا الموضوع ارتأينا مجموعة من التوصيات التالية:

- العمل على مكافحة الفساد في الصفقات العمومية من خلال إعادة تكييف المنظومة القانونية بما يسمح بغزالة كل الثغرات.
- إنشاء هيئات مراقبة ميدانية مستقلة لمتابعة الحسم الحقيقي للأعمال المنجزة والحد من ظاهرة تضخم تكاليف الإنجاز بتواطؤ مع الاعوان الإدارية.
- إصدار قوانين الصفقات العمومية من قبل الجهات المعنية مواكبة للتحويلات السياسية والاقتصادية في إطار لا يخرج على ترشيد الإنفاق المال العام.
- حث الباحثين لمحاولة إيجاد حلول للإشكاليات المتعلقة بالصفقات العمومية خاصة تلك المتعلقة بالرقابة كون لهذه الأخيرة أهمية كبرى في حفظ المال العام من الفساد.
- القيام بالدورات التكوينية والأيام الدراسية بشكل مكثف حول المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية وذلك من أجل دراسة النصوص وتحليلها.

الهوامش:

- (1) صبرينة كردودي، ترشيد الإنفاق العام ودوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014، ص 244.
- (2) درواسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي: حالة الجزائر، 1990-2004، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2004، ص 171.
- (3) صبرينة كردودي، مرجع سبق ذكره، ص 145.
- (4) شعبان فرح: الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر -دراسة حالة الجزائر (2000-2010)، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 3، 2012، ص 89.
- (5) خالد المهايبي، الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، مجلة إدارة المال العام التخصص والاستخدام، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، مصر، 2010، ص 95.
- (6) عثمان محمد غنيم، التخطيط أسس ومبادئ عامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، الأردن، ص 94.
- (7) Stéphanie dam arey, finance publique, Gualino édition, Paris, p425.
- (8) محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، لبنان، دار الميسرة للنشر والتوزيع، 2008، ص 301.
- (9) علي خليفة الكواري، دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية، عالم المعرفة للنشر والتوزيع، الكويت، 1981، ص 47.

- (10) الجريدة الرسمية، قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مارس 2016، ص 3.
- (11) بحث منشور على الموقع: العلوم القانونية والإدارية <https://9alam.com> >...> تاريخ الاطلاع: 2019/01/06 على الساعة 14:30.
- (12) الكاهنة زواوي، إبرام الصفقات العمومية في ظل القانون 15-247، مجلة الشريعة والاقتصاد، العدد 12، ديسمبر 2017، كلية الشريعة والاقتصاد، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية - قسنطينة، ص ص 47-48.
- (13) كريم بودخدخ، أثر سياسة الإنفاق العام على النمو الاقتصادي (دراسة حالة الجزائر 2001-2009)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة دالي إبراهيم، الجزائر، ص ص 47-48.
- (14) عائشة بن ناصر، الرقابة المالية على النفقات العمومية (دراسة حالة المراقبة المالية لولاية بسكرة)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص 51.
- (15) شعبان فرج، مرجع سبق ذكره 2010، ص 104.
- (16) عبد الحفيظ مانع، طرق إبرام الصفقات العمومية وكيفية الرقابة عليها، مذكرة ماجستير كلية الحقوق، جامعة بوبكر بلقايد تلمسان، 2008/2007، ص 95.
- (17) سفيان موري، مدى فعالية أساليب الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية، الملتقى الوطني حول دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، جامعة المدية، يومي 20-21 ماي 2013، ص 2.
- (18) مانع عبد الحفيظ، مرجع سبق ذكره، ص ص 97-98.
- (19) المادة 127 المرسوم الرئاسي 236/10 المؤرخ في 17 أكتوبر 2010.
- (20) ليدية وزاني، فعالية الصفقات العمومية في تحقيق التنمية المحلية، مذكرة ماستر تخصص اقتصاديات المالية والبنوك، جامعة البويرة، 2014/2013، ص ص 46-47.
- (21) عبد الصديق شيخ، رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية، الملتقى الوطني حول دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، جامعة المدية، يومي 20 و 21 ماي 2013، ص 2-3.
- (22) جميلة حميدة، مفهوم الصفقات العمومية بين الطبيعة التعاقدية والقيود التشريعية، جامعة البليدة، بحث منشور على الموقع التالي:
<http://www.univ-medea.dz/%5CFac%5CD%5CManifestations%5Ccolloque6/01.pdf>
تاريخ الاطلاع 2019/01/09، على الساعة 15:00.