

مدى فعالية الرقابة المالية للصفقات العمومية

حافظي سعاد ♦

ملخص:

تعتبر الرقابة على الصفقات العمومية ذات أهمية كبيرة وهذا ما نستخلصه من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 7/10/2010 المنظم للصفقات العمومية المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 13-03 المؤرخ في 13/1/2013. وأن هذه الرقابة قد تكون سابقة، بمعنى مراقبة التصرفات المالية للهيئات الإدارية قبل وقوعها، أي قبل أن يدخل التصرف المالي حيز التنفيذ، فهو إجراء قانوني وقائي يمنع وقوع التصرفات غير المشروعة يقوم به المحاسب العمومي أو المراقب المالي. وقد حدد القانون شروط وإجراءات هذه الرقابة التي تقوم بها هذه الهيئات.

كما قد تمارس رقابة لاحقة، وهي تباشر بعد تنفيذ التصرفات المالية واتخاذ القرار وصرف النفقات وتحصيل الإيرادات. يعد هذا النوع من الرقابة أكثر الرقابات أهمية نظرا للهيئات المخولة لها هذه العملية، كالمفتشية العامة للمالية أو مجلس المحاسبة. عموما تعد رقابة الهيئات المالية من أكثر أنواع الرقابة فعالية سواء كانت سابقة أو لاحقة.

الكلمات المفتاحية: صفقات عمومية، مراقب مالي، تأشيرة، برلمان، مجلس محاسبة.

Résumé:

Le contrôle des marchés publics est très important et cela a été confirmé par décret présidentiel 10-236 du 10/07/2010 régissant les marchés publics, telle que modifiée et complétée par le décret présidentiel n ° 13-03 du 13/01/2013, si le contrôle précédent sur des mesures de contrôle des organismes administratifs avant qu'ils surviennent avant son entrée en vigueur, Financial management est une procédure légale empêche des agissements illégaux, que ce soit ces actions par l'expert-comptable ou du contrôleur, que la loi spécifie

♦ أستاذة مساعدة قسم أ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان

les conditions et les procédures de contrôle de Par ces organismes peuvent également contrôler le suffixe après la mise en œuvre du comportement financier et prise de décision et de dépenses et la collection des testaments sont parmi les plus importants contrôles dans le contrôle effectif des communautés locales, si par l'inspection générale des finances ou comptabilité et organismes financiers contrôle est plus efficacement si oublie.

Mots-clés: marchés publics, contrôleur financier, visa, parlement, cour des comptes, visa.

Summary:

The control of public procurement is of great importance and This was confirmed by Presidential Decree 10-236 dated 7/10/2010 governing public procurement as amended and complemented by the Presidential Decree # 13-03 of 13/1/2013, whether the previous control on control actions of administrative bodies before they occur before It enters into force, Financial management is a legal procedure prevents illegal actions, whether those actions by the public accountant or the Controller, as the Law specifies the conditions and procedures for the control of By these bodies may also control the suffix after the implementations of the Financial and décision-making behavior and expenditures and the collection of wills Is among the most important controls as effective control of local communities, whether by the General Inspectorate of finance or accounting, and Financial bodies control is most effectively whether oversight or trailing

keywords: Deals, Controller, Accountant public, visa, financial actions.

مقدمة:

تعتبر الرقابة المالية من أهم أنواع الرقابة المطبقة على المؤسسات العمومية فهي رقابة تقوم بها أجهزة و هيئات مالية تم إنشاءها بقانون أو بتنظيم تهدف إلى مطابقة مختلف القواعد القانونية التي تحكمها إلى القانون، أي أنها العمل الذي تقوم الجهات المسئولة

مدى فعالية الرقابة المالية للصفقات العمومية

وتشمل الملاحظة القياسية. وبصياغة أخرى فهي المتابعة المستمرة للأداء المالي وقياس نتائجه ومؤثراته. وتتبع أهمية هذه الرقابة في كونها الإدارة التي تساعد على تحقيق أهداف المؤسسة حتى تقوم بالربط الوثيق بين الوسائل والغايات من خلال تنسيق الجهود نحو تحقيق الأهداف التنظيمية البعيدة والقريبة، ذلك أنه من خلال الإجراءات الرقابية يتم التأكد من صحة الإجراءات المالية ومسايرتها لمختلف المخططات والسياسات العليا وتقييم الرقابة التي تقوم بها الهيئات المالية على الصفقات العمومية من رقابة سابقة ولاحقة. وما يهمننا في دراستنا هي الرقابة السابقة التي تقوم بها الهيئات المالية، فبعد أن تقوم لجان الرقابة الخارجية باختلاف أنواعها بالرقابة، ويعد أن تحضى الصفقة العمومية بتأشيرة هذه اللجان تبدأ مهام رقابة ذات طابع مالي تقوم بها هيئات مالية وأهمها تلك التي تتم ممارستها قبل الالتزام بتسديد نفقة الصفقة العمومية لأنها تأخذ طابعا وقائيا¹.

فهدف هذه الرقابة لا يقتصر فقط على رقابة مطابقة النصوص التنظيمية والتشريعية المعمول بها وإنما يتغير هدفها تبعا لمراحل حياة الصفقة العمومية ليوافق هذه المرة مرحلة أخرى من مراحل التعاقد التي تعتمد أساسا على المال العام لتنفيذ الصفقة المؤشر عليها ، ولذلك نطرح التساؤل حول أهم الهيئات المالية التي تقوم بهذا النوع من الرقابة و الصلاحيات الممنوحة لها في هذا الإطار و ما مدى فعالية الرقابة الوقائية² التي تمارسها لحماية المال العام في إطار إبرام الصفقات العمومية ؟ وما مدى فعاليتها ؟ وما مدى فعالية الرقابة اللاحقة ؟

¹ أنظر، محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، ط.1، 2005، ص.15

² رابحي كريمة وبركان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية في التنمية)، الملتقى الدولي حول تسيير الجماعات المحلية في ضوء التحولات، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2010، ص 01.

المبحث الأول: رقابة مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الجماعات المحلية والمرافق العمومية، قد أنشئ مجلس المحاسبة في الجزائر سنة 1980 بناء على أحكام المادة 190 من دستور 1976، وبموجب القانون 05/80 حيث منحت له اختصاصات إدارية وقضائية من أجل ممارسة رقابة شاملة على الجماعات المحلية والمرافق العمومية والمؤسسات والهيئات التي تسيير الأموال العمومية. غير أنه بعد مضي عشر سنوات تم تعديل وتقليص صلاحيات هذا المجلس بموجب القانون 32/90 الذي ألغى القانون السابق، حيث نزعته منه الصلاحيات القضائية وأصبح مجرد هيئة إدارية تمارس الرقابة الإدارية، دون أي تأثير، كما فقد أعضاؤه صفة القاضي.

ولكن هذا الوضع لم يدم طويلا، ففي منتصف التسعينات وبمناسبة الحملة على الفساد الاقتصادي التي باشرتها الحكومة، وحتى يكون هذا المجلس وسيلة من وسائل هذه الحملة فقد تم تفعيله ثانية من خلال تعديل قانونه الأساسي، والذي صدر بموجب القانون 120/95¹. وبهذا وسعت صلاحياته في المجال الرقابي ليشمل رقابة كل الأموال العمومية مهما كان الوضع القانوني لمسيرها هذه الأموال أو المستفيدين منها.

ومن ثم أصبح يدقق في شروط استعمال الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية الخاضعة لرقابته، وتقييم تسييرها والتأكد من مطابقتها عملياتها مع القوانين والتنظيمات السارية المفعول. وتشمل تدخلاته جميع الهيئات العمومية المتمثلة في: المؤسسات والمرافق العمومية التي تخضع للمحاسبة العمومية، الجماعات المحلية، المؤسسات العمومية ذات الطابع

¹ القانون 20/95 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم بالأمر 02/10 المؤرخ في 26/08/2010 المتضمن تعديل الأمر 20/95.

الصناعي والتجاري وهيئات وصناديق الضمان الاجتماعي، والمؤسسات العمومية الاقتصادية.

المطلب الأول: دور مجلس المحاسبة في رقابة الصفقات العمومية

إذا كانت رقابة مجلس المحاسبة شاملة لكل الهيئات العمومية، فإن معظم هذه الهيئات التي تخضع لرقابة المجلس تيرم صفقات عمومية وبالتالي مجلس المحاسبة يمارس الرقابة على الصفقات العمومية باعتبارها جزء من صرف للمال العام، فرقابة المجلس هنا هي رقابة مشروعية، حيث يراقب المجلس مدى احترام الشروط القانونية والإجراءات الواجبة الإلتباع في الصفقة العمومية من الإعلان عنها مروراً بإبرامها إلى تنفيذها، وبالتالي فنقول أن رقابة المجلس في مجال المشروعية هي رقابة شاملة للصفقات العمومية ، ولا تتوقف رقابة المجلس هنا على المشروعية بل تتعداها إلى الملائمة، فالمجلس يراقب كذلك مدى نجاعة هذه الصفقة العمومية، ومدى تطابقها مع الأهداف المسطرة لها، وبالتالي فرقابة المجلس تعتبر رقابة شاملة ووافية على الصفقات العمومية غير أنها رقابة بعيدة من جهة ورقابة لا تنحصر في الصفقات فقط بل تشمل جميع أموال ووسائل الدولة. يكلف مجلس المحاسبة بالرقابة البعيدة اللاحقة لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و كافة المرافق العمومية و المؤسسات مهما كانت طبيعة نشاطها و لممارسة هذه الرقابة فهو يضم أجهزة و هياكل متنوعة تعكس طبيعته الإدارية و القضائية .

فهو مشكل من قضاة ينظمهم قانون خاص إضافة إلى موظفين ينتمون إلى أسلاك مختلفة تتولى مهامهم في التحقيق المالي ومهام المساعدة. ومن أهم الهياكل المجلس رئاسة المجلس التي تضم رئيس مجلس المحاسبة المعين بموجب مرسوم رئاسي يساعده في ذلك نائب رئيس و ديوان، إضافة إلى الدور البارز للجنة البرامج والتقارير لخصوصيتها تشكيلتها و تنوع مهامها تظهر من خلال الاقتراحات و التحضير لأعمال والمصادقة على المداولات على مختلف تقارير المجلس.

كما تعد غرف المجلس من بين أهم الهياكل الأساسية التي يمارسها من خلالها المجلس صلاحياته الإدارية والقضائية التي تكون في شكل غرف ذات اختصاص وطني وعددها ثمان غرف حصرت و حددت مجالاتها في المرسوم الرئاسي 377 /95. وإضافة إلى غرف ذات اختصاص إقليمي يبلغ عددها تسع غرف موزعة على بعض عواصم ولايات الوطن وتتحصر رقابتها على تسيير وحسابات الجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة المجلس التابعة لها. وغرفة متميزة تتمثل في غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية. وبموجب المادة الثالثة من الأمر 95-20 يتمتع المجلس باختصاص إداري يتمثل في مراقبة نوعية التسيير لمختلف الهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية الخاضعة له عند إبرامها و تنفيذها لعقود الصفقات العمومية لتجسيد رقابة مالية فعالة.

المطلب الثاني: الهيئات الخاضعة لرقابة التسيير

تخضع مختلف مرافق الدولة والجماعات الإقليمية البلدية والولاية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية إلى رقابة مجلس المحاسبة. وهذا ما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم الرئاسي 20/95. وبالرجوع إلى المادة السابعة من أمر 236/10، فإن الهيئات المعنية بتلك الرقابة هي على سبيل الحصر

الإدارات العمومية، الهيئات الوطنية المستقلة: السلطات العمومية التنفيذية المستقلة¹ والهيئات الوطنية القائمة في إطار السلطة التنفيذية²، والجماعات الإقليمية¹.

¹ من بينها على سبيل المثال البرلمان ، المحكمة العليا، مجلس الدولة، المجلس الدستوري عندما تقوم بإبرام صفقات عمومية تتصل بتوريدات خاصة بها أو ترميمات تتعلق بتسيير إدارتها خارج مهمتها الأصلية.

² وهي تشمل هياكل السلطات المركزية كالمجالس العليا القائمة في مختلف القطاعات كالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والمجلس الإسلامي الأعلى. الخ، عند إبرامها كذلك لصفقات تتعلق بتسيير إدارتها.

مدى فعالية الرقابة المالية للصفقات العمومية

كما تخضع لهذه الرقابة المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري. وتشمل هذه الرقابة المجلس على هذه المؤسسات كونها مكلفة بتسيير مرفق عام موضوعة تحت وصاية الدولة أو الجماعات المحلية، وهي تتمتع بالاستقلال المالي للإبرام عقود صفقات لتنفيذ البرامج التنموية الوطنية و المحلية. ويستشف من ذلك خضوع كافة هذه الهيئات عند إبرامها وتنفيذها لصفقات إلى فحص وتقدير من طرف مجلس المحاسبة على أساس الوثائق المقدمة أو في عين المكان، ويفحص مدى شرعية النفقات والإيرادات المعتمدة من طرف هذه الهيئات. كما يراقب مدى احترام الأمرين بالصرف للقوانين والتنظيمات المعمول بها وكيفية تسيير الأموال المخصصة للصفقات العمومية.

ويلاحظ في التعديل الأخير للأمر 10/02 في المادة 03 منه على استبعاد رقابة مجلس المحاسبة على بنك الجزائر وهذا ما يشكل منعطفا سلبيا على دور المجلس في الكشف عن التجاوزات والمبالغ المودعة له فيما يخص مبالغ الصفقات العمومية.

وكما تخضع أيضا لرقابة مجلس المحاسبة المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري و المؤسسات التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا و التي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها ذات طبيعة عمومية². وكما حددت المادة 02 فقرة 07 من المرسوم الرئاسي 10/236 المتعلق بالصفقات العمومية هذه الهيئات وهي: مراكز البحث والتنمية والمؤسسات العمومية الخصوصية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتقني والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية

¹ تتمتع الولاية والبلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وهما مكلفان بإبرام وتنفيذ مشاريع تنمية محلية من خلال عقود صفقات العمومية في كافة المجالات لتقديم الخدمات للمواطنين بهذه الصفة وهي خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة وبالأخص من غرفه الإقليمية. انظر المادة 135 من قانون الولاية 07/12 والمادة

18 من القانون البلدية 10/11 .

² المادة 07 08 من الأمر 20/95.

الاقتصادية عندما تكلف بانجاز عملية ممولة كلياً أو جزئياً بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة . وأضافت المادة 08 من الأمر 95-20 على تمديد رقابة المجلس على تسيير الشركات و المؤسسات الهيئات مهما يكن وضعها القانوني التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في رأسمال أو سلطة قرار مهيمنة . وعليه تنقرر رقابة مجلس المحاسبة في رقابة تنفيذ الصفقات التي تبرمها هذه المؤسسات الاقتصادية عندما تكون ممولة كلياً أو جزئياً من قبل الدولة.

المطلب الثالث : أهداف رقابة التسيير على الصفقات العمومية

تجمع مجلس المحاسبة بالهيئات الخاضعة لرقابته المذكورة سابقاً، علاقة إدارية تتجسد في الرقابة على الميزانية والتسيير التي تتضمن الشرعية ونوعية التسيير العمومي.

فلا يعقل أن تحمل ملاحظات و توجيهات مجلس المحاسبة صفة العقاب، لذلك فيمارس مجلس المحاسبة اختصاصه الإداري بمراقبة نوعية تسيير الهيئات والمرافق العمومية الخاضعة لرقابته، من خلال تقييم شروط استعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية، النجاعة والاقتصاد، بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة فهي تهدف إلى الاستعمال المنتظم والصارم لجميع الموارد والوسائل والأموال العمومي. كما يتأكد المجلس من خلال تحرياته من وجود و ملائمة و فعالية وفعالية آليات وإجراءات الرقابة والتدقيق الداخليين التي تمارسها الهيئات الرقابية الداخلية.

تشمل أيضا رقابة نوعية التسيير، تقييم قواعد تنظيم و أنظمة الهيئات الخاضعة لرقابته، ويتأكد من وجود آليات وأنظمة وإجراءات تضمن نظامية تسيير مواردها واستعمالاتها وحماية ممتلكاتها ومصالحها وكيفية سير وانجاز العمليات المالية والمحاسبية والممتلكية، وبهذه الصفة يقدم مجلس المحاسبة كل التوصيات التي يراها ملائمة لتدعيم آليات الوقاية والحماية والتسيير الأمثل وذلك بمحاربة كل أنواع الغش والممارسات غير قانونية وغير

مدى فعالية الرقابة المالية للصفقات العمومية

الشرعية التي تمس بالأخلاقيات و بواجب النزاهة التي تضر بالمال العام والممتلكات العمومية والتي تخلص إلى تطوير شفافية تسيير المالية العمومية

لذا يساهم مجلس المحاسبة في مجال الرقابة على الصفقات العمومية بالتحديد إلى تعزيز الوقاية و مكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تؤثر بشكل سلبي وتحدث تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة والتي تضر بالأموال والأموال العمومية. حيث كشف المختصون والمحققون في قضايا الفساد بان الوفرة المالية التي تخصصها الدولة لإبرام وتنفيذ الصفقات العمومية الخاصة بأهم المشاريع الكبرى في القطاع الأشغال العمومية والري والطاقة تساهم في تنامي قضايا وفضائح الفساد.

نلاحظ من كل هذا أن رقابة التسيير التي يمارسها المجلس من خلال الملاحظات والتوجيهات لا تحمل صفة العقاب فهي مجرد توصيات هادفة إلى تحسين تنفيذ الأموال العمومية المسيرة في عقود الصفقات العمومية، حيث يمارس المجلس هذا الدور من خلال غرفه الوطنية، دون أن يمنح هذه الصلاحية بنوع من الاستقلالية للغرف الإقليمية التي تملك صلاحيات واسعة على النطاق المحلي للقيام بهذه الرقابة، وذلك راجع لنقص والغموض لهذه الغرف في الرقابة على تسيير الجماعات الإقليمية والمؤسسات التابعة لها لتدارك التجاوزات على المستوى المحلي قبل نقشه على المستوى الوطني كحالة وقائية.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على الحسابات الخاصة بعقود الصفقات العمومية

كما يعتبر مجلس المحاسبة هيئة قضائية تتلخص صلاحياته في إصدار أحكام وقرارات تكون قابلة للطعن من طرف الأشخاص والهيئات المعنية، وتشمل رقابته القضائية على الحسابات المتعلقة بالصفقات العمومية من خلال مراجعة المجلس لحسابات المحاسبين العموميين والتأكد من احترام قواعد الانضباط في مجال التسيير الميزانية والمالية لتمتد رقابته على التأكد من احترام كافة مراحل إبرام وتنفيذ الصفقة العمومية.

الفرع الأول: انطاق الرقابة القضائية على الحسابات

يختص مجلس المحاسبة في مراقبة ومطابقة الحسابات المحاسبين العموميين والتأكد من احترام الهيئات المختصة لاحترامها القوانين و التنظيمات المعمول بها.

أولاً: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين فيما يخص عقود الصفقات:

يتمتع المجلس بسلطة واسعة في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين و يقرر في شان ذلك قيام مسؤوليتهم. إذ يملك المجلس صلاحية مراجعة حسابات المحاسبين العموميين لكافة الهيئات الخاضعة له السابق الذكر، دون إمكانية تصحيحها و يصدر في شان ذلك أحكاما وقرارات تعاقب وتوجه إلى المحاسب العمومي دون الحسابات.

فهو يدقق في صفة العمليات المادية أي موضوع الصفقة ويتأكد من مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها. يلي ذلك تدقيق تلك الحسابات حيث يتم التحقيق أولاً من أنها تتضمن كل العمليات المنفذة خلال السنة المالية المعنية، أي التقييد المحاسبي الصحيح لهذه العمليات وأرصدها، ثم يتم فحص تلك العمليات بالرجوع إلى سندات الإثبات و مختلف الوثائق المتعلقة بها وذلك للتأكد من شرعيتها وصحتها المالية من الناحية القانونية والميزانية. كما ألزم القانون كل المحاسبين والأميرين بالصرف تقديم حساباتهم والوثائق الضرورية لإبرام الصفقة في المواعيد التي يحددها المجلس و بناء على طلبه، ويتعين على هؤلاء الانصياع والاستجابة له وإلا تعرض الى عقوبات تتنوع من إكراه مالي إلى غرامات مالية.

وقد وسع التعديل الأخير للأمر 20/95 من مقدار الغرامات وتشديدها في حالة تقصير المحاسبين العموميين في أداء مهامهم إضافة إلى غرامة تصدر في حق المسؤولين أو عون أو ممثل في هيئة خاضعة لرقابته المخالفين للأحكام التشريعية والتنظيمية

مدى فعالية الرقابة المالية للصفقات العمومية

المالية¹. وبالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية فيراقب المجلس أيضا طبيعة العلاقة المالية بينها وبين الدولة في تمويلها الكلي أو جزئي لانجاز مشروع معين بموجب الصفقة العمومية.

ثانيا: التأكد من احترام قواعد الانضباط الميزاني و المالي:

يتأكد المجلس من احترام هذه القواعد من خلال غرفته المختصة غرفة الانضباط الميزاني و المالي بتحميل مسؤولية الأعوان الخاضعين لرقابته المرتكبين للمخالفة أو المخالفات التي نصت عليها المادة 88 من الأمر 20/95، ومن بينها خرق الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ النفقات الخاصة بالصفقات العمومية، أو تنفيذها خارج الهدف الذي خصصت من اجله.

الفرع الثاني: امتداد رقابة القضائية للمجلس المحاسبة على عقود الصفقات العمومية

وتمتد رقابة قضاة مجلس المحاسبة منذ بداية تحديد حاجيات الصفقة العمومية إلى ما بعد التسلم النهائي.

- ففي مرحلة الرقابة على تحديد الحاجيات يتأكد المجلس من أن موضوع الصفقة تم الالتزام به من طرف المصلحة المتعاقدة بصفة تتلاءم مع النشاط أو الهدف الرئيسي للمصلحة.

- وتتصب رقابته أيضا في مجال تمويل الصفقة حيث يتأكد قضاة المجلس من أن عملية التمويل تم تسجيلها في الميزانية و كذا طريقة التمويل أي الرقابة على نوعية الموارد)

تسببات أو قروض) . وفي هذه الأثناء يضطلع القضاة على البطاقة الفنية للمشروع و قرار التسجيل .

- كما تشمل المراقبة مرحلة إبرام الصفقة وكيفيات اختيار المتعامل المتعاقد: حيث يراقب المجلس كيفية إبرام الصفقة و يتحقق في الوثائق المكونة لمف الصفقة .

- مراقبة تحرير وتوقيع الصفقة والبيانات الإجبارية ومدى مطابقتها لقانون الصفقات العمومية: فتنصب رقابته كذلك على تنفيذ الصفقة مطابقة للتنفيذ المالي للصفقة مع التنفيذ المادي أي يجب أن يكون هناك توازن بين ما تم انجازه وما تم دفعه قبل الخزينة. إضافة إلى الرقابة المالية كالتسببات والتأكد من استرجاعها في الآجال المحددة.

- كما يراقب المجلس أيضا الطريقة التي تمر بها إنهاء الصفقة سواء كانت نهاية عادية أي التسلم النهائي أو مطابقتها لما اتفق عليه في الآجال المحددة إضافة إلى الضمانات. أو نهاية الصفقة عن طريق الفسخ فيراقب المجلس أسباب الفسخ قوة قاهرة أو عدم تنفيذ الالتزامات أو فسخ من جانب الإدارة أو فسخ اتفاقي بالتراضي. وكما يراقب كذلك الأشغال المنجزة أو التوريدات المقتناة: يتأكد القضاة من عدم اختيار نفس المتعامل المتعاقد لإتمام الصفقة بعد الفسخ، و التأكد من المصاريف الواجبة الدفع لإتمام الصفقة يتحملها المتعامل المتعاقد الأصلي وان الضمانات المتعلقة بحسن التنفيذ قد تم تحويلها إلى المصلحة المتعاقدة¹. وتمتد أيضا هذه الرقابة على مطابقة الصفقة بعد التسليم وفي حالة وجود عيوب يتم التأكد من أن ضمان الكفالة تم تحويله لصالح المصلحة المتعاقدة. وفي حالة ما إذا كانت الحسابات المراقبة غير شرعية فيتم إخضاع الأمرين بالصرف لعقوبات جزائية، كالغرامات المالية إضافة إلى عقوبات إدارية. ولكي يمارس مجلس المحاسبة رقابته بكل

¹ دوعر عفاف، رقابة مجلس المحاسبة للصفقات العمومية الملتنقى الوطني الثاني الرقابة على الصفقات العمومية كضمانة قانونية لحماية مال عام 6 و7 ماي 2014.

مدى فعالية الرقابة المالية للصفقات العمومية

فعالية على الصفة العمومية بهدف المحافظة على المال العام، فهو يحتاج إلى دعم هيئات الرقابة الأخرى لتساعده في أداء مهامه ليصل إلى النتائج المراد تحقيقها.

المطلب الثالث: تلازم وحتمية الرقابة القاعدية والمجاورة مع الرقابة العليا لمجلس

المحاسبة

إن الهدف الأساسي من نظام المراقبة العمومية هو الحفاظ على الأموال العمومية، ولا يتحقق ذلك إلا بوجود تناسق و تعاون بين جميع مستويات هذا النظام. ولكون مجلس المحاسبة الهيئة العليا للمراقبة فلا يستطيع بطبيعة الحال أن يراقب مباشرة تسيير وتنفيذ الصفقات العمومية بدون أن يرجع إلى ما أسفرت إليه نتائج الرقابة القاعدية والمجاورة.

يتمتع مجلس المحاسبة بسلطة على جميع الهيئات الرقابية المالية سواء على المستوى الداخلي كالمفتشيات الوزارية، ولجان الصفقات العمومية سواء على المستوى الوطني أو المحلي التي تتولى مهامها في الرقابة والتفتيش والتقييم على مستوى كل قطاع تابع له وذلك تماشياً مع طبيعة الأهداف المستند إليها في إطار برنامج حكومي، فهدفها وقائي يتصدى للمخالفة المالية منذ بدايتها فهي تراقب مدى صحة وشرعية الصفة العمومية عند إبرامها و عند التنفيذ الأولي.

كذلك الحال بالنسبة لمراقبة المراقب المالي التي تعتبر رقابته أولية قابلية كونها تمارس على قرارات الالتزام بالنفقات للأمرين بالصرف قبل إنتاج هذه القرارات لأثارها القانونية. فهو يراقب مدى تطابق صفة المشروع للتنظيم والقانون مدى احترام مبالغ النفقات المخصصة للمشروع من الميزانية العامة سواء على المستوى الوطني بوجود مراقب مالي لكل دائرة وزارية أو مراقب مالي على المستوى المحلي. هذا المستوى توسع بموجب التعديل الأخير للمرسوم التنفيذي 414/92 بموجب المرسوم التنفيذي 374/09 ليشمل ميزانيات البلديات والولايات والمؤسسات والإدارات التابعة للدولة محليا والحسابات الخاصة للخزينة.

كما يتمتع المجلس بسلطة على الهيئات المساعدة والمجاورة بالتحديد المفتشية العامة للمالية، كون هذه الأخيرة تقوم بمراقبة مالية صارمة وخاصة الهيئات الخاضعة لها عند تنفيذها لعقود الصفقات -236-، وهي نفس الهيئات تقريبا التي ذكرتها المادة الثانية من الأمر 95-120. وتتولى المفتشية بالقيام بالرقابة والتدقيق والدراسات التحقيق والتقييم وتحرر لذلك تقارير متنوعة بحسب المهمة الموكلة لها .

من كل هذا يملك مجلس المحاسبة بموجب هذه السلطة إجبار هذه الهيئات بتزويده بكل المعلومات و الوثائق أو التقارير التي تمتلكها أو تعدها عن حسابات وتسيير الهيئات الخاضعة للرقابة وذلك لبناء حكمه في المسألة موضوع التحقيق.

وبالمقابل في حالة ما إذا لاحظت أي سلطة أو هيئات الرقابة و التفتيش أثناء عملية رقابة أو تحقيق على إحدى الهيئات الخاضعة لرقابة المجلس المحاسبة وقائع أو مخالفات من شأنها أن تبرر تطبيق الصلاحيات القضائية للمجلس، فيتعين على هذه الهيئات إرسال تقرير أو ملخص عن التقرير أو محضر تدقيق إلى المجلس ليخضع في الأخير ملف القضية إلى الإجراءات القضائية الخاصة بإقحام مسؤولية الأعوان المتابعين و ذلك بمطالبتهم بتقديم كل الحسابات و الوثائق الضرورية لمعاينتها و التحقق فيها و الحكم في شأنها.

تعتبر الرقابة خطوة مهمة لضمان نجاح أي صفقة عمومية والحفاظ على المال العام، ومن خلال دراستنا للرقابة المسبقة التي يقوم بها كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي لاحظنا أن دورهما ينصب في مراقبة المستندات والوثائق للتحقق من مدى مطابقتها للنقطة، فهي إذن رقابة وقائية تسعى لمنع وقوع التجاوزات. كما أن هدف هذين الجهازين واحد ولكنهما يختلفان من حيث التنظيم والشكلية، فما جدوى وجود جهازين مختلفين من حيث التنظيم و لكن يؤديان نفس المهام ؟

مدى فعالية الرقابة المالية للصفقات العمومية

إن ازدواجية الرقابة السابقة قد تؤدي أحيانا إلى وقوع بعض التعارض خاصة عندما يؤشر المراقب المالي على ملف ما ولكن يرفضه المحاسب العمومي عند عملية الدفع لأحد الأسباب المنصوص عنها، ولأجل ذلك فلا بد أن تكون رقابة المحاسب العمومي مكملة لرقابة المراقب المالي حتى يضمن السير الحسن للأموال العامة .

المبحث الثاني: رقابة الأجهزة التابعة لوزارة المالية

تنصب الرقابة المالية القبلية على جميع النفقات مهما كانت طبيعتها أو الغرض منها و تمارس هذه الرقابة من قبل أعوان تابعين لوزارة المالية (المديرية العامة للميزانية) يسمون بالمراقبين الماليين. فعلى المستوى المركزي يتم تعيين مراقب مالي لكل دائرة وزارية و يوجد مراقب مالي للمجلس الدستوري ومجلس المحاسبة باعتبارهما مؤسستين مستقلتين. أما على المستوى المحلي فنجد مراقب مالي لكل ولاية يهتم بالمراقبة القبلية للالتزام بنفقات الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة والهيئات العمومية الأخرى (مختلف المديريات والمؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري) .

تعتبر وزارة المالية الهيئة العليا المشرفة على تنفيذ توزيع الاعتمادات المالية، وبالتالي فهي تتولى الرقابة الإدارية على مدى تنفيذ هذه الاعتمادات، ولتحقيق ذلك وضعت مجموعة من الأجهزة لتولي هذه الرقابة وتتمثل هذه الأجهزة في المفتشية العامة للمالية، مفتشية مصالح المحاسبة والمراقب المالي.

المطلب الأول: المفتشية العامة للمالية

تعتبر المفتشية العامة للمالية إحدى هياكل الإدارة المركزية التابعة لوزارة المالية، وهي تسهر على المحافظة على الأموال العامة، وقد أسست بموجب المرسوم 53/80 ثم أعيد

تنظيمها بموجب المرسوم التنفيذي 272/08¹. ويمتد اختصاصها لمراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمختلف مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، والمؤسسات العمومية الاقتصادية.

الفرع الأول: الهيئات الخاضعة لرقابة المفتشية العامة للمالية ومجالات تدخلها

تمارس المفتشية العامة للمالية الرقابة على جميع المصالح العمومية التابعة للدولة والجماعات المحلية، مهما كان نظامها القانوني، سواء كانت خاضعة للمحاسبة العمومية أو المحاسبة التجارية. ويمكن إجمال الهيئات التي تخضع لرقابة المفتشية العامة للمالية فيما يلي: الوزارات والإدارات المركزية التابعة لها، والمؤسسات الإدارية غير الممركزة التابعة للدولة؛ المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمتمثلة في المرافق العمومية الإدارية؛ المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري؛ صناديق وهيئات الضمان الاجتماعي؛ التعاضديات والتعاونيات العمالية والجمعيات؛ المؤسسات العمومية الاقتصادية؛ المؤسسات العلمية والثقافية والترفيهية؛ السلطات الإدارية المستقلة؛ كل شخص معنوي يستفيد من إعانة الدولة أو الجماعات المحلية أو أي هيئة عمومية بصفة تساهمية أو قرض أو تسبيق أو ضمان.

وأما بشأن مجالات تدخل المفتشية العامة للمالية، فإن مهامها لا ينحصر في المجال التسيير المحاسبي والمالي فحسب، بل يتعداه إلى كفاءات استعمال الموارد المالية، وتقييم أداء أنظمة الميزانية وفعاليتها، والتقييم المالي والاقتصادي للقطاع أو الكيانات الاقتصادية، والقيام بالتدقيق والدراسات والتحقيقات وتقديم الخبرات ذات الطابع الاقتصادي والمالي

المرسوم التنفيذي 272/08 المؤرخ 2008/09/06، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية¹

مدى فعالية الرقابة المالية للصفقات العمومية

والمحاسبي، بالإضافة إلى قيامها بتقييم شروط تسير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات صاحبة الامتياز المتعاقدة مع المؤسسات العمومية¹.

كما تتولى المفتشية العامة في إطار السياسة العامة للدولة بتقييم شروط التنفيذ هذه السياسة والنتائج المترتبة عنها وذلك من خلال القيام بالدراسات والتحليل المالية والاقتصادية من أجل تقدير فاعلية إدارة وتسيير الموارد المالية والوسائل العمومية الأخرى، ومدى فعاليتها، وإجراء دراسات مقارنة بين مختلف القطاعات المشتركة، وتقييم مدى فاعلية الأحكام التشريعية والتنظيمية سواء كانت متعلقة بالمهام أو بالتنظيم الهيكلي ومدى تناسقها وتكيفها مع الأهداف المسطرة، وتحديد مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف المسطرة، واستخراج نقائص التسيير وعوائقه، وأسباب.

وتقوم المفتشية العامة برقابة الملائمة ورقابة المشروعية من خلال فحص سير الرقابة الداخلية وفعالية هياكل التدقيق الداخلي، ومستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف، وكذا شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي، ودقة المحاسبات وصدقها وانتظامها، بالإضافة إلى شروط تعبئة الموارد المالية وتسيير اعتمادات الميزانية واستعمال وسائل التسيير وشروط منح واستعمال المساعدات والإعانات التي تقدمها الدولة والجماعات المحلية.

وقد نص المشرع صراحة على أن رقابة المفتشية تنصب كذلك على الصفقات العمومية، وهذا يعتبر شيء بديهي باعتبار أن تنفيذ الصفقة يعتبر صرف للنفقات العمومية، وقد نص المشرع على صلاحية المفتشية العامة في رقابة الصفقات العمومية في جانبي المشروعة والملائمة، فالمفتشية تراقب مدى توافر الشروط القانونية والإجراءات الشكلية الخاصة بالصفقة والعمومية ومدى تجاوبها مع تحقيق الأهداف العامة لصرف النفقات العمومية والأهداف الخاصة بهذه الصفقة.

المادة 2 من المرسوم 272/08، مرجع سابق¹

الفرع الثاني : إجراءات الرقابة

تتدخل المفتشية العامة للمالية بطريقتين وهما الاطلاع والاستفسار، فالاطلاع يكون من خلال رقابة تسيير الصناديق وفحص الأموال والقيم والسندات، والمستندات والوثائق التبريرية، والتقارير التي تعدها الهيئات الرقابية والخبرات الخارجية، والاطلاع على السجلات ومراجعة العمليات المحاسبية والمالية. وأما الاستفسار فيكون من خلال طلب المعلومات كتابة أو شفاهة والبحث والتحري مع المحاسب العمومي أو المسير المالي.

فإذا تم اكتشاف أثناء عملية الرقابة ثغرات مالية أو تأخيرات هامة في اتخاذ الإجراءات القانونية، فإن المحقق يمكن له أن يأمر المسير أو المحاسب المعني بتحسين هذه الحسابات والعمليات أو إعادة ترتيب أو تصحيح الأخطاء، وإذا وجد تأخير في القيام بالعمليات المحاسبية، أو وجود اختلال يؤدي إلى عدم إمكانية فحصها، فإن المحقق ملزم بتحرير محضر قصور يبين فيه سبب عدم إمكانية إجراء التحقيق، ويقوم بإرساله إلى السلطة السلمية والوصاية المختصة، وعلى هذه الأخيرة أن تأمر باتخاذ الإجراءات المناسبة من أجل إعداد المحاسبة المقصودة، أو تحيينها أو اللجوء إلى خبرة عند الاقتضاء، ويجب عليها من جهة أخرى إعلام المفتشية العامة للمالية بالإجراءات والتدابير المتخذة في هذا الشأن.

وإذا ترتب على عملية التفتيش معاينة قصور وضرر جسيم، فإن المفتشية العامة للمالية يجب عليها إخطار السلطة السلمية أو الوصية لاتخاذ التدابير الضرورية لحماية الهيئة المراقبة، وعلى هذه الأخيرة إعلام المفتشية بالتدابير المتخذة في هذا الشأن.

المطلب الثاني: مفتشية مصالح المحاسبة

أنشئت مفتشية مصالح المحاسبة بموجب المرسوم التنفيذي 198/95، وهي مصلحة تابعة للمديرية العامة للخرينة، وتتولى ممارسة الرقابة على المؤسسات المسيرة للأموال العمومية، وتتمتع بصلاحيات واسعة للقيام بمهامها، وتهدف إلى فحص شرعة العمليات

مدى فعالية الرقابة المالية للصفقات العمومية

المالية والمحاسبية التي يقوم بها المحاسبون العموميون وذلك من خلال التحقق من الاستغلال الأمثل والرشد للأموال العمومية واستعمال الموارد البشرية واحترام القوانين والتنظيمات المعمول بها والسهر على تطبيق برامج التفتيش، والتحقق التي يقوم بها المحاسبون العموميون ثم تبليغها لمجلس المحاسبة، ووضع الخطوط العريضة للتدخلات العملية، القيام باستغلال التقارير المتعلقة بعمليات المراقبة والمعلومات التي تقدمها المؤسسات والأجهزة الرقابية المختصة والمتعلقة بالمحاسبين العموميين

فرقابة هذه المفتشية تنحصر في الأموال العمومية التي تصرف من الخزينة العمومية، وأموال الصفقات العمومية هي أموال يتم صرفها من هذه الأخيرة وبالتالي فهي تعتبر من صميم رقابة هذه المفتشية. غير أن هذه الرقابة تنحصر في المشروعية دون الرقابة، فالمفتشية تراقب الإجراءات الشكلية أي الشروط القانونية ومدى توافر الإعتمادات المالية، فتراقب شروط إعلان الصفقة وكيفية تكوين اللجنة المكلفة بفتح الأظرفة، والعروض المقدمة وتقييمها، وتنفيذ الصفقة ومدى اختصاص الأمر بالصرف والمحاسب العمومي بصرف هذه النفقة وغيرها.

المطلب الثالث: المراقب المالي

يقصد بالمراقب المالي الموظف التابع لوزارة المالية (المديرية العامة للمزانية)، والذي يتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري على مستوى كل وزارة أو ولاية، وتتمثل مهامه بمراقبة صحة عملية صرف النفقات العمومية من الناحية الشكلية كالتوقيع على الالتزام من طرف الأمر بالصرف المختص ووجود الإعتمادات المالية، والتحقق من صحة الفاتورة واستيفائها للشروط الشكلية، والسهر على الاستعمال المناسب والصحيح للإعتمادات وعدم تغيير تخصيصها. ولما كانت الصفقات العمومية عبارة عن نفقة عمومية، فإن المراقب المالي يتولى مراقبة صرفها. غير أن رقابة المراقب المالي لا تتجاوز رقابة النفقة دون مراقبة مشروعية إجراءات منحها.

صدر القانون رقم 84 - 17 والقانون 90-21¹ أساسا لتحديد أسلوب الرقابة على تنفيذ النفقة العامة، ولكن هذين القانونين لم ينصا على تحديد الأوضاع العامة المطبقة في مجال تنفيذ النفقات والعمليات المالية للدولة وفروعها، ولذلك جاء المرسوم التنفيذي رقم 91 - 313 لتنظيم الرقابة السابقة للعمليات المالية.

يعرف المراقب المالي بأنه موظف تابع لوزارة المالية يتم تعيينه من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضع في عمله للمرسوم التنفيذي 90-334 و هو ما ورد في المادة الثالثة من هذا المرسوم " تعتبر أسلاكا خاصة بالإدارة المكلفة بالمالية الأسلاك الآتي ذكرها: .سلك المفتشين ، سلك المراقبين".

الفرع الأول: المراقب المالي، أهمية عمله، صلاحيته ومجال اختصاصه

يعتبر المراقب المالي من الموظفين السامين في الدولة و يتواجد على مستوى كل الولايات للقيام بمهمة الرقابة على تنفيذ النفقة العمومية، وتسمى الرقابة التي يقوم بها بالرقابة القبلية وهي تندرج ضمن الرقابة القبلية للالتزام بالصفقة. وفي إطار قيام المراقب المالي بعمله يقوم بإعلام المصالح بالأخطاء التي يقوم بها الأمرين بالصرف باعتباره المرشد والحارس على تنفيذ الميزانية.

وفي مجال الصفقات العمومية يظهر دور المراقب المالي الفعال في حماية المال العام من التلاعب والنظر في مدى احترام القوانين التي تحكم الصفقات العمومية، فرقابة المراقب المالي مهمة باعتبارها وسيلة متابعة لطرق استعمال المال العام والحفاظ عليه حتى لا يتم تبديده وتبذيره لأغراض شخصية

¹ قانون رقم 90 - 21 مؤرخ في 15 غشت 1990 و المتعلق بالمحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية عدد 35 لسنة 1990

وفيما يخص صلاحياته، فقد حددت المادة التاسعة من المرسوم التنفيذي 92 - 414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المراقبون الماليون في الرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات العمومية الخاضعة لذلك. فالمراقب المالي يراقب مدى شرعية النفقات الملتزم بها من ناحية الميزانية الخاصة دون أن يفحص ملائمتها لأن هذه الأخيرة من صلاحيات الأمرين بالصرف وحدهم .

كما حدد المرسوم التنفيذي 92 - 414 السلف ذكره في الفصل الثاني المعنون "شروط تسليم التأشيرة" مهام المراقب المالي فنصت المادة الخامسة منه على خضوع القرارات المتضمنة التزاما بالنفقات للمراقب المالي قبل التوقيع عليها، ونصت المادة السادسة على خضوع الالتزامات بالنفقات، التسيير والتجهيز أو الاستثمار لمراقبة المراقب المالي، كما نصت المادة السابعة على خضوع التزامات أخرى لرقابة المراقب المالي، وهو ما يجعلنا نلاحظ أن جل العمليات المالية بما فيها الصفقات العمومية تخضع لرقابة المراقب المالي .

وتخضع الصفقات العمومية لرقابة المراقب المالي بعد أن يتم التأشير عليها من طرف لجان الرقابة الخارجية وتوقع المصلحة المتعاقدة عليها. فوفقا لذلك أصبح المراقب المالي يتدخل لرقابة الصفقة وهي مشروع وليس كما كان عليه الأمر في السابق. فدور المراقب المالي أصبح فعالا إذ أن رقابته أصبح لها فائدة، فلا يتم إبرام الصفقة ولا تكون نهائية إلا بعد حصولها على تأشيرة المراقب المالي. وقد اتسع مجال تدخل المراقب المالي للتصدي لكل أشكال الفساد التي يمكن أن تحصل في هذا المجال وذلك حماية للمال العام.

وتبدأ مهام المراقب المالي بتسلم الملف المقدم له من قبل الأمر بالصرف والذي يتضمن كافة الوثائق التي تثبت توافر جميع العناصر التي يتطلبها القانون¹.

الفرع الثاني: آلية عمل المراقب المالي

نتطرق في هذا الفرع لمراحل قيام المراقب المالي برقابته حماية للمال العام، فبعد استلام المراقب المالي للملف من قبل الأمر بالصرف مرفقا بالوثائق اللازمة يقوم بالتحقق من توافر العناصر التي يتطلبها القانون والمحددة في المادة التاسعة من المرسوم التنفيذي 92 - 414 السالف ذكره والمتمثلة في :

1.صفة الأمر بالصرف ، فلا بد أن يكون تعامل المراقب المالي مع هذا الشخص، و يكون كذلك متى كان مكلفا بالقيام بالعمليات التالية :

• إعداد الإثبات لتكريس حق الدائن العمومي؛ تصفية الإيرادات التي تسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها؛ إعداد الالتزام؛ تحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية؛ تحرير الحوالات لدفع النفقات العمومية.

1. المطابقة التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

2. مدى توافر الاعتماد المالي الضروري لتنفيذ الصفقة.

3. التخصيص القانوني للنفقة.

¹ المادة الثامنة من المرسوم الرئاسي 10 - 236 المؤرخ في 7 / 10 / 2010 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 58 بتاريخ 7 / 10 / 2010؛ تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون ، جامعة تيزي وزو، 2013، ص 167.

4 التحقق من مدى مطابقة المستندات المرفقة مع البيانات الواردة في ورقة الالتزام.

5 التأكد من وجود تأشيرة لجان الصفقات المختصة، وهي تأشيرة اللجان المنصوص عنها في تنظيم الصفقات العمومية.

وبعد ذلك يقوم المراقب المالي بفحص الملفات المقدمة إليه في أجل عشر أيام مع إمكانية تمديدها إلى عشرون يوم في حالة الدراسة المعمقة للملف¹.

الفرع الثالث: تأشيرة المراقب المالي

يمنح المراقب المالي تأشيرته بعد التأكد من صحة العملية من الناحية الشكلية والموضوعية، أي من وجود العناصر السالف ذكرها، فعند توافرها يؤشر المراقب المالي بالقبول على السجل أو الوثيقة المثبتة للالتزام بالنفقة، في الحالة العكسية يقوم برفض التأشير عليها وهنا عليه أن يبين الأسباب (التعليق) في مدة لا تفوق عشرون يوما.

أولاً. - حالة منح التأشيرة

يعبر منح التأشيرة من قبل المراقب المالي على صحة الصفقة وشرعيتها وسلامتها من الناحية الإجرائية وعلى توافرها على العناصر الجوهرية التي يجب أن تبني عليها الصفقة

¹ راجع المادة 14 من المرسوم التنفيذي 92 - 414 المؤرخ في 14 / 11 / 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

Manuel de contrôle des dépenses engagées, Ministère des Finance, D G B, Année 2007, pp. 107 -108.

¹ لقد أكدت على ذلك المادة 07 من المرسوم التنفيذي 09 - 374 " تختم الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها في هذا الإطار و بغض النظر عن تقييم ملائمة النفقة التي هي من مسؤولية المصلحة المتعاقدة بتأشيرة الجريدة الرسمية عدد 82 بتاريخ 1992

من الناحية القانونية والمالية. والتأشيرة هي عبارة عن طابع يوضع على كشف الالتزام و الوثائق الموجودة في الملف¹.

ويعد منح التأشيرة تصيح الصفقة قابلة للتنفيذ والتحويل إلى المحاسب العمومي لصرفها، غير أن الأمر المهم فيما يتعلق بمنح المراقب المالي للتأشيرة هو حالة ملاحظة هذا الأخير لفئات بعد التأشير على مشروع الصفقة، فهنا ليس له إلا أن يقوم بتبليغ كل من الوزير المكلف بالميزانية و رئيس لجنة الصفقات العمومية المختصة والأمر بالصرف عن طريق إشعار، وذلك يعني عدم إمكانية مخالفة تأشيرة لجان الرقابة الخارجية ، ولكن المشرع الجزائري وجد حلا لهذا المشكل في المرسوم الرئاسي رقم 12 - 23 عندما عدل المادة 166 "... وتفرض التأشيرة الشاملة التي تسلمها لجنة الصفقات العمومية على المصلحة المتعاقدة والمراقب المالي إلا في حالة معاينة عدم مطابقة ذلك لأحكام تشريعية". وهو ما يعني أن تأشيرة المراقب المالي لم تعد آلية كما كانت في السابق، فالمراقب المالي الآن أصبح يأخذ في الاعتبار تأشيرة لجان الرقابة الخارجية، وعند ملاحظته لعدم مطابقة هذه التأشيرة لأحكام تشريعية يمكنه تجاوزها برفض التأشير على الصفقة.

ثانيا. - حالة رفض المراقب المالي منح التأشيرة

بعد فحص المراقب المالي لملف الصفقة العمومية يكون له أن يمتنع عن وضع تأشيرته و بالتالي يرفض الالتزام بالنفقة و يكون هذا الرفض مؤقتا أو نهائيا .

¹ :سناطور خالد، الرقابة على النفقات العمومية، دراسة حول المفتشية العامة للمالية، مذكرة تخرج من المدرسة العليا للإدارة، 2005 -2006، ص 20-21؛ شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2010 - 2011، ص 57.

آ. - حالة الرفض المؤقت

حددت المادة 11 من المرسوم التنفيذي 92-414 حالات الرفض المؤقت ب :

1. اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح
2. انعدام أو نقصان وثائق الإثبات
3. نسيان بيان مهم في الوثائق المرفقة

وهنا يرفض المراقب المالي مؤقتا منح التأشيرة ويطلع الأمر بالصرف بهذا الرفض عن طريق مذكرة تتضمن كل الملاحظات التي عاينها ومراجعة للنصوص المتعلقة بالملف والتي لم يتم احترامها هو ما تسبب في رفض منح التأشيرة .

ب . - حالة الرفض النهائي

حددت المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 حالات رفض الالتزام بالنفقة نهائيا من قبل المراقب المالي وهي : عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين و التنظيمات المعمول بها؛ وعدم توفر الاعتماد المالي الكافي لإبرام الصفقة؛ وعدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

وهنا يقوم المراقب المالي بإرسال نسخة من الملف مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية الذي يمكنه إعادة النظر في الرفض الصادر عن المراقب المالي. ولكن حتى في هذه الحالة فقد منح المشرع الجزائري الأمرين بالصرف إمكانية التغاضي عن موقف المراقب المالي و إصدار مقرر التغاضي وهو امتياز منحه المشرع للأمر بالصرف بموجبه ينقل الصفقة مباشرة إلى المحاسب العمومي ليأمر بصرفها رغم رفض المراقب المالي التأشير عليها نهائيا. وفي هذه الحالة لا يملك المراقب المالي سوى أن يصدر تأشيرة

حافظي سعاد

الأخذ بالحسبان تتضمن معلومات و رقم و تاريخ التجاوز حتى يبرؤ نفسه من أي مسؤولية، ثم يقوم بإرسال ملف الالتزام الذي كان موضوع التفاوضي إلى الوزير المكلف بالميزانية مرفقا بتقرير مفصل ليتم تنبيه الوزير بجميع جوانب الملف، كما يتم إرسال الملف إلى كل هيئات الرقابة المؤهلة

وقد منع المشرع استعمال الأمر بالصرف لمقرر التفاوضي في حالات محددة وهي: غياب صفة الأمر بالصرف؛ عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها؛ انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به؛ انعدام وثائق الإثبات؛ التخصيص غير القانوني للالتزام. والحقيقة، فإن مقرر التفاوضي الذي يقوم به الأمر بالصرف هو تقنية قانونية نتائجها وخيمة وأهمها هدم كل الجهود من أجل مكافحة الفساد.

المطلب الرابع: رقابة المحاسب العمومي للصفقات العمومية

بعد حصول الصفقة على تأشيرة المراقب المالي يأتي دور المحاسب العمومي، فلا يمكن صرف النفقة العمومية إلا بعد إخضاعها لرقابة المحاسب العمومي، وتشكل هذه الرقابة وجه آخر للرقابة المالية يكمل رقابة المراقب المالي ولا يقل أهمية عنه. وعرفت المادة الأولى من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 / 08 / 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية المحاسبة العمومية بأنها الأحكام التنفيذية العامة التي تطبق على الميزانيات والعمليات المالية. فرقابة المحاسب العمومي هي مجموعة من التحقيقات والفحوصات التي يقوم بها أثناء تنفيذه للنفقة (دفع مبلغ الصفقة) للتأكد من شرعيتها، فهي إذن رقابة مرافقة لتنفيذ النفقة العمومية و يتطلب الأمر أن يقوم بها شخص مؤهل لذلك.

الفرع الأول : مسؤولية المحاسب العمومي

نصت المادة 38 من القانون 90-21 السالف ذكره على قيام مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية على جميع العمليات الموكلة إليه، كما تطبق على جميع

مدى فعالية الرقابة المالية للصفقات العمومية

عمليات القسم الذي يديره ابتداء من تاريخ تنصيبه إلى غاية تاريخ انتهاء مهامه. وعليه، تقوم المسؤولية المالية للمحاسب العمومي متى ثبت وجود نقص في الأموال أو القيم بسبب وجود خلل في الحسابات، ففي هذه الحالة يلتزم المحاسب المأخوذ بمسؤوليته المالية بتسديد مبلغ يساوي البواقي الحسابية المكلف بها من أمواله الخاصة.

وتكون مسؤولية المحاسب العمومي شخصية متى ارتكب مخالفات في تنفيذ العمليات المشار إليها في كل من المادة 35 و36 من القانون رقم 90-21 السالف ذكره. كما تقوم مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية عن مسك المحاسبة العمومية والمحافظة على سندات الإثبات ووثائق المحاسبة وعن جميع العمليات المبينة في المادة 35 و36 من نفس القانون السالف ذكره وما يهمنا هو مجال الصفقات العمومية أي نص المادة 36.

وقد نصت المادة 1/46 من نفس القانون (قانون رقم 90-21) بأن إقحام المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي يكون من طرف وزير المالية أو مجلس المحاسبة. ويمكن أن يستفيد المحاسب العمومي من إعفاء جزئي من المسؤولية متى قدم طلب إلى مجلس المحاسبة، وفي حال عدم تقديمه لهذا الطلب أو رفض طلبه كلياً أو جزئياً له أن يطلب من الوزير المكلف بالمالية إبراء رجائي من المبالغ المتروكة على عاتقه، ويقوم الوزير المكلف بمنح هذا الإبراء بعد استشارة لجنة المنازعات، ثم تتحمل بعدها ميزانية الهيئة المعنية المبالغ موضوع الإعفاء الممنوح أو الإبراء الرجائي.

الفرع الثاني: تقييم رقابة المحاسب العمومي

يتواجد المحاسب العمومي كما ذكرنا على مستوى جميع الإدارات التابعة للدولة ويقوم بممارسة رقابته قبل القيام بعملية دفع النفقات على أجهزة الدولة وعلى جميع تصرفاتها المالية المتعلقة بتنفيذ هذه النفقات، ولذلك فإن لهذا الموظف مهمة مزدوجة فهو من جهة يقوم بتنفيذ النفقات العمومية. ومن جهة أخرى وفي نفس الوقت يمارس الرقابة على هذه النفقات، فرقابته هي رقابة مرافقة لعملية التنفيذ.

وقد منحت للمحاسب العمومي اختصاصات واسعة كما ذكرنا تتعدى حدود المحاسبة المادية، وفيما يتعلق بالرقابة على الصفقات العمومية يلتزم المحاسب العمومي وقبل قبوله لأي صفقة أن يتحقق من توافر العناصر التالية: مطابقة عملية الإنفاق للقوانين والتنظيمات المعمول بها؛ والتأكد من صفة الأمر بالصرف أو المفوض عنه؛ وتوافر الاعتمادات؛ والتأكد من عدم وجود معارضة للدفع؛ والتأكد من وجود تأشيرات عمليات المراقبة؛ والطابع الابرائي للدفع (أي التحقق من صلاحية الدفع).

ويعد تأكد المحاسب العمومي من توافر العناصر المنصوص عنها في المادة 36 من القانون 90-21 السالف ذكره يتخذ المحاسب العمومي أحد القرارات التالية:

أ.- الموافقة على صرف النفقة وذلك بتحرير صك خزينة أو بريدي لفائدة الدائن ليتم بعدها تدوين العملية في مختلف السجلات المحاسبية.

ب.- رفض صرف النفقة، فبعد تأكد المحاسب العمومي من توافر أو عدم توافر العناصر المنصوص عنها في المادة 36 يمكن له إصدار قرار برفض دفع النفقة، وعليه هنا أن يبرر قرار رفضه بالأسباب والملاحظات التي جعلته يصدره وهنا تكون المصلحة المتعاقدة أمام أمرين:

1. القيام بتصحيح المخالفات والأخطاء المادية ليتم بعد ذلك دفع النفقة

2. اتخاذ إجراءات التسخير، وهو إجراء مشابه لمقرر التجاوز عند صدور قرار رفض تأشيرة لجان الصفقات العمومية ولحالة التعاضي عند رفض التأشيرة من قبل المراقب المالي، فالتسخير هو الإجراء الذي تقوم به المصلحة المتعاقدة عندما يوقف المحاسب العمومي عملية دفع النفقة، فيتم الدفع بطلب من هذه المصالح على أن تتحمل مسؤوليتها. وهنا يلتزم المحاسب العمومي الممثل لعملية التسخير أن يقدم تقرير بذلك إلى

مدى فعالية الرقابة المالية للصفقات العمومية

الوزير المكلف بالمالية خلال 15 يوم يذكر فيه أسباب الرفض ليبرئ نفسه وينقل المسؤولية الكاملة للأمر بالصرف (الشخصية و المالية)¹.

¹ زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة، رسالة دكتوراه في القانون ، جامعة تيزي وزو، 2011. تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة تيزي وزو، 2013.