

رقابة المراقب المالي للصفقات العمومية

♦ عبداللاوي خديجة

ملخص:

إن الرقابة التي يمارسها المراقب المالي في مجال الصفقات العمومية لها أهمية كبيرة في حماية هذه الأخيرة من جميع التلاعبات. وبالتالي حماية المال العام وهذا من خلال التأكد من عدم وجود تجاوزات ومخالفات للأنظمة والقوانين التي تحكم الصفقات العمومية.

لذا، للمراقب المالي دور أساسي لا يمكن الاستغناء عنه في عملية الرقابة على تنفيذ هذه الصفقات من خلال الرقابة السابقة عليها.

الكلمات المفتاحية: صفقة عمومية، مراقب مالي، تأشيرة، رفض مؤقت، رفض نهائي.

Résumé :

Le contrôle exercé par le contrôleur financier en matière des marchés publics, a une grande importance dans la protection de ces derniers en vue de contrecarrer toutes manipulations. Par conséquent, ce contrôle assure la protection de l'argent public et évite par la-même ces éventuelles irrégularités et violations des lois et des règlements qui régissent les marchés publics.

Donc, le contrôleur financier a un rôle très important et indispensable dans le processus de contrôle et la mise en œuvre des accords à travers le contrôle précédent.

♦ - باحثة دكتوراه.

Mots clés : marchés publics, contrôleur financier, visa, rejet provisoire, rejet définitif.

Abstract:

The control exercised by the financial controller in the public procurement is of great importance in protecting them to counter any manipulations. As a result, the control ensures the protection of public money and prevents the even these irregularities and violations of the laws and regulations governing public procurement.

Therefore, the financial controller has a very important and indispensable role in the control process to excut these transactions through their previous control.

Key Word: public procurement, financial controller, visa, provisional release, final rejection.

مقدمة:

إن موضوع الرقابة على الصفقات العمومية له أهمية كبيرة وجب الوقوف عليها، خاصة بعد تنامي وانتشار ظاهرة الفساد المالي الذي أدى إلى تبيد ونهب الأموال العمومية محدثة نزيف في الخزينة العمومية للدولة، حيث لا يمر يوم إلا واصطدم المواطن بفضيحة مالية ناتجة، إما عن اختلاس أموال عمومية، أو إبرام صفقات مشبوهة، أو تبيد المال العام، مما طرح علامة استفهام عن دور الرقابة المالية وما مدى نجاعتها في التصدي لهذا الفساد المتنامي من جهة، وترشيد النفقات من جهة أخرى.

ومن هذا المنطلق، جلبنا الاهتمام للبحث في هذا الموضوع للتقريب عن مدى نجاعة أجهزة الرقابة المالية بصفة عامة، وتسليط الضوء على دور المراقب المالي كجهاز للرقابة القبلية في الدولة بصفة خاصة.

ومن هنا، فرقابة المراقب المالي على تنفيذ الصفقات العمومية، تمارس أساسا استنادا إلى القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، والمرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، هذه القوانين حددت أدوارا متجددة للمراقب المالي والرقابة المالية ككل.

وعليه، تظهر أهمية الرقابة التي يمارسها المراقب المالي في مجال الصفقات العمومية في حمايتها من جميع التلاعبات، وبالتالي، حماية المال العام وهذا من خلال التأكد من عدم وجود تجاوزات ومخالفات للأنظمة والقوانين التي تحكم الصفقات العمومية. لذا، يعتبر هذا الجهاز الأداة والوسيلة التي تساعد وتمكن وزارة المالية القيام بعمليات المراقبة لمعرفة أوجه الإنفاق والتحصيل.

وفي الأخير، نجد أنفسنا أمام عدة إشكاليات نذكر من بينها ما يلي: ما مدى فعالية الدور الرقابي الذي يمارسه المراقب المالي في تحقيق النجاعة والمردودية؟، هل بمجرد رفع التحفظات المعبر عنها من قبل لجنة الصفقات العمومية تخضع الصفقة لتأشير المراقب المالي؟، بعبارة أخرى هل التأشير الممنوحة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة في إطار الرقابة الخارجية السابقة لمشاريع الصفقات العمومية إلزامية على المراقب المالي؟، وعليه ما فائدة الرقابة المالية في هذه الحالة؟.

كل هذه الإشكاليات سنحاول الإجابة عليها في هذه المداخلة، من خلال التطرق إلى مفهوم رقابة المراقب المالي على الصفقات العمومية (أولا)، وتوسيع مجال اختصاصه في رقابة الصفقات العمومية (ثانيا).

أولاً: مفهوم رقابة المراقب المالي على الصفقات العمومية.

تعتبر الرقابة السابقة أهم مرحلة في الرقابة المالية، حيث تهدف إلى مراقبة التصرفات المالية قبل وقوعها سواء كانت متعلقة بالنفقات أو التعاقدات والتصرفات المالية الأخرى، أي أن هذه الرقابة تسبق مرحلة دخول التصرف المالي حيز التنفيذ، أي قبل أن يصبح الأمر بالتحصيل أو الأمر بالدفع نافذاً، إذ أنها تواكب عملية تنفيذ الميزانية وتكون قبل التأشير وإعطاء الإذن بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات، وعليه يمكن اعتبار هذا النوع من الرقابة إجراءً وقائياً وحمائياً يهدف إلى منع وقوع أية تجاوزات وتلاعبات غير مشروعة، وتحرص على التطبيق السليم للنصوص القانونية، وتمنع حصول أي خرق لها في سبيل حماية المال العام.

يتقاسم مهمة الرقابة المالية السابقة طرفان أساسيان يمثلان وزارة المالية هما المراقب المالي و المحاسب العمومي.

ومن هنا قبل التطرق إلى رقابة المراقب المالي على الصفقات العمومية لا بد أن نعرج على مفهوم المراقب المالي وذلك من خلال تعريفه، مجال ممارسته ومهامه.

أ- مفهوم المراقب المالي:

إن عملية الرقابة السابقة على الصفقة العمومية تمارس من طرف مراقب مالي. وعليه، من هو المراقب المالي؟.

1- تعريف المراقب المالي.

يعرف المراقب المالي بالموظف الذي ينتمي إلى وزارة المالية، ويدير مصلحة المراقبة المالية تحت سلطة المدير العام للميزانية¹. مهمته التأشيرة على مشروع الالتزام الذي يقوم بتحريه الأمر بالصراف، كما يشكل المراقب المالي أحد أعوان الرقابة السابقة، حيث تأخذ هذه الرقابة شكل المتابعة والمطابقة، إذ تعتبر بمثابة رقابة وقائية تترجم من خلال التأشيرات الممنوحة من أجل إتمام المعاملات للنفقة، وعليه فإن المراقب المالي يتمتع بالازدواجية في ممارسة وظيفته حيث يمثل الوزير ووظيفته.

ومن هنا، فإن الرقابة المالية تمارس من طرف مراقبون ماليون بمساعدة مراقبون ماليون مساعدون، وهو ما جاء التأكيد عليه صراحة في المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992²، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

¹ - المادة 2 من قانون 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج.ر العدد 64.

² - تنص المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها على ما يلي: " يمارس الرقابة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها، المراقبون الماليون بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين، طبقاً لأحكام هذا المرسوم وللقوانين الأساسية الخاصة التي تحكمهم .
يعين الوزير المكلف بالميزانية المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين "

رقابة المراقب المالي للصفقات العمومية

ومن ثم، يقصد بالمراقب المالي ذلك الموظف الذي يقوم بتنفيذ مراقبة مسبقة للالتزامات وقرارات أخرى لها آثار مالية قبل التوظيف¹، إذ يعين على مستوى كل ولاية مراقب مالي² يتولى ممارسة مهامه تحت وصاية وزارة المالية.

2- مجال ممارسة رقابة المراقب المالي.

للمراقب المالية مهام عديدة، فإنه يقوم بمراقبة دقيقة لكل بطاقات الالتزام³، وميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات الولاية، وميزانيات البلديات، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة⁴.

كما تطبق عملية الرقابة على كل من ميزانيات مراكز البحث والتنمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية⁵.

¹ - OCDE, Les autres visages de la gouvernance publiques, agences, autorités, administrations et établissements publics, Editions des publications OCDE, France, 2002, p91.

² - قبل 1975 كان يستحيل تعيين مراقب مالي عبر ولايات الوطن، إلا أنه حرصاً على المراقبة الشرعية لتنفيذ الميزانية، صدر قرار عن وزير المالية والتخطيط سنة 1970 حيث وكل مهمة المراقبة الى أمين خزينة الولاية لأن وجوده على المستوى المحلي يؤدي الى التقليل من الأخطاء والتجاوزات.

³ - Antoine Delblond, Droit administration : Droit Français, Editions Larcier, Belgique 2009, p 361.

⁴ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374، المرجع السابق.

⁵ - المادة 03 من نفس المرسوم التنفيذي.

كما تخضع لتأشيرة المراقب المالي مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة، مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية، مشاريع الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية، و مشاريع الصفقات العمومية والملاحق¹. وتخضع أيضا لتأشيرة المراقب المالي كل التزام مدعم بسندات الطلب والفاتورات الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية².

3- مهام المراقب المالي.

يمارس المراقب المالي مهامه الرقابة لدى الإدارة المركزية، والولاية، والبلدية³. وتتمثل مهام المراقب المالي في مسك سجلات تدوين التأشيريات ومذكرات الرض، مسك محاسبة التعداد الميزانياتي، مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات، وتقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي⁴.

كما يتدخل المراقب المالي في المجالات التالية:

-مراقبة الالتزامات: يراقب المراقب المالي مدى مطابقة النفقات الملتزم بها للقوانين والتنظيمات السارية، وتتمثل ذلك في مراقبة الالتزامات المتعلقة باتخاذ القرارات المالية من

1- المادة 05 من نفس المرسوم التنفيذي.

2- المادة 07 من نفس المرسوم التنفيذي: " كما تخضع لتأشيرة المراقب المالي كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانياته وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية. كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقه وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية ".

3- المادة 3 من القانون رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، المرجع السابق.

4- المادة 23 من نفس المرسوم.

رقابة المراقب المالي للصفقات العمومية

أجل صرف النفقات العمومية الموضوعة تحت تصرف الأمر بالصرف، هذه العمليات تتطلب مراقبة دقيقة من قبل المراقب المالي قبل التأشير عليها¹.

- **مراقبة الأمر بالصرف:** تتمثل عملية الرقابة أساسا بمراقبة مدى أهلية الشخص لصرف النفقات الملتزم بها، كما يقوم بالمشاركة والتنسيق مع الأمرين بالصرف ومصالح تقدير الميزانية في أعمال التحضير والمناقشة من خلال اقتراح الإجراءات الضرورية التي تمكن من التسيير الدقيق والفعال للأموال العمومية. ولهذا فإنه يلعب دور المستشار المالي للأمر بالصرف²، وكذا مستشار مالي للوزارة³.

كما يقوم المراقب المالي بإعلام الوزير المكلف بالمالية بصحة توظيف النفقات، وبالوضع العامة للاعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة شهريا⁴.

وفي الأخير يمثل المراقب المالي الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية ولدى المجالس الإدارية ومجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى⁵.

¹-علاق عبد الوهاب، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، جامعة بسكرة، سنة 2003-2004.

²- سناطور خالد، الرقابة على النفقات العمومية " دراسة دور المفتشية العامة للمالية "، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2005-2006، ص18.

³ - Thierry Vieille, Réussir les concours administratifs, Editions CARNOT, France, 2001, p 301.

⁴- تنص المادة 58 فقرة 4 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية على أنه: " تستهدف ممارسة وظيفة مراقبة النفقات المستعملة ما يلي: - تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي.

- اعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا، بصحة توظيف النفقات وبالوضع العامة للاعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة ".

⁵- المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، المرجع السابق.

ب- الرقابة على تنفيذ الصفقات العمومية.

تعتبر الصفقات العمومية من المواضيع المهمة بالنسبة للمؤسسات العمومية، حيث تحكمها العديد من الشروط المحددة من طرف الدولة، والمراسيم التنفيذية من أجل إعطائها الشفافية الكاملة والإطار القانوني المناسب لها. وعليه، قبل التطرق إلى رقابة المراقب المالي للصفقة العمومية لا بد أن نشير إلى تعريف الصفقات العمومية.

عرف قانون الصفقات العمومية الكثير من التطورات حسب التغيرات التي كانت تعرفها البلاد، ففي سنة 1967 صدر أول تنظيم أساسي في هذا المجال، فقد كان واضحا أن هذا التشريع مستوحى بصفة كبيرة من التشريع الفرنسي مع بعض الخصوصيات الراجعة إلى الهيكل القانوني الاشتراكية، بعد ذلك صدر أمر 74-90 المؤرخ في 30 جانفي 1974 حيث تضمن إعادة هيكلة تنظيم الصفقات العمومية، ثم بعد ذلك صدر الكثير من النصوص التنظيمية وصولا إلى آخر مرسوم رقم 10-236¹ والذي عدل بدوره بالمرسوم الرئاسي رقم 12-23² و المرسوم الرئاسي رقم 13-303³.

1- تعريف الصفقات العمومية وفقا لتنظيم الصفقات العمومية.:

تعني عبارة "الصفقات العمومية" عقد مكتوب، يبرم بعوض من طرف سلطة متعاقدة من أجل الاستجابة لاحتياجاتها في مجال الأشغال واللوازم أو الخدمات⁴. كما تعرف بأنها عقود تفر اتفاق بين شخصين، أين يستبعد أي قرار من جانب واحد¹.

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 7 أكتوبر 2010 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية ج ر عدد 58.

² - المرسوم الرئاسي رقم 12-23 المؤرخ في 18 جانفي 2012 ج ر عدد 4.

³ - المرسوم الرئاسي رقم 13-03 المؤرخ في 13 جانفي 2013 ج ر عدد 2 .

⁴ - IssakhaNdiaye, Guide de la passation des marchés publics au Sénégal, Editions L'Harmattan, 2011, p11.

رقابة المراقب المالي للصفقات العمومية

أما المشرع الجزائري، فقد عرف الصفقات العمومية على أنها: " عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تبرم وفق الشروط المنصوص عليها في المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المعدل والمتمم، قصد انجاز الأشغال واقتناء اللوازم والخدمات والدراسات لحساب المصلحة المتعاقدة"².

وهو ذات التعريف الذي ورد المرسوم 02-250 المنظم للصفقات العمومية والتي تم إلغاؤه.

أما بالنسبة لمستويات إبرام الصفقات، فقد حدد المشرع بموجب المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المعدل والمتمم المستويات التي تستوجب إبرام الصفقات العمومية، والتي تتمثل في:

- كل عقد أو طلب يفوق 8.000.000 دج بالنسبة لخدمات الأشغال واللوازم.

- كل عقد أو طلب يفوق 4.000.000 دج بالنسبة لخدمات الدراسات والخدمات³.

أما بالنسبة لأنواع الصفقات العمومية فبالرجوع الى نص المادة 13 من المرسوم الرئاسي 10-236 المعدل والمتمم نجد أن المشرع حدد بدقة أنواع هذه الصفقات، إذ تتمثل في:

¹ - Jacques-Yves Henckes, Précis du droit des marchés publics, Editions Legitech, Luxembourg, 2010, p35/

² - المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 8 أكتوبر 2010 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-23 المؤرخ في 18 جانفي 2012 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 13-03 المؤرخ في 13 جانفي 2013.

³ - المادة 06 من المرسوم الرئاسي 10-236 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- من حيث الموضوع: صفقات الأشغال¹، صفقات اللوازم²، صفقات الدراسات³، و صفقات الخدمات⁴.

- من حيث الطبيعة: الصفقة البسيطة⁵، صفقات الطلبات⁶، صفقة الزبون¹ وعقد البرنامج².

¹ - عقد يتم بموجبه المتعامل المتعاقد (المقاول) بناء، صيانة أو تأهيل أو هدم منشأة أو جزءا منها بما في ذلك التجهيزات المشتركة الضرورية لاستغلالها. تعتبر صفقات الخاصة بالبنائات والهندسة المدنية صفقات أشغال وفقا لما جاء في دفتر الأعباء الادارية العامة CCAG، الصفقات العمومية، مدخل عام وتعريف، المديرية العامة للميزانية، وزارة المالية، 2013، ص 21.

² - عقد يتم بموجبه اقتناء أو إيجار لفائدة المصلحة المتعاقدة عتاد أو مواد موجهة لتلبية الحاجات المتصلة بنشاطها لدى مورد، يمكن أن تشمل الصفقة على مواد تجهيز أو منشآت إنتاجية كاملة غير جديدة والتي تكون مدة عملها مضمونة أو مجددة. الصفقات العمومية" مدخل عام وتعريف"، نفس المرجع، ص 21.

³ - عقد يتم بموجبه المتعامل المتعاقد (مكتب دراسات) بانجاز دراسات مكتملة أو ناضجة، يمكن أن الدراسات ذات طبيعة منقولة غير عقارية nature mobilière كالدراسات ذات الطابع الاقتصادي، المالي، السوسولوجي أو القانوني... أو ذات طبيعة عقارية مثل الدراسات التمهيدية أو التحضيرية للبناء (الدراسات الجيو تقنية، المراقبة التقنية...). الصفقات العمومية" مدخل عام وتعريف"، نفس المرجع، ص 22.

⁴ - هي كل صفقة تختلف عن صفقة الأشغال واللوازم أو الدراسات، يمكن أن تتضمن خدمات مادية أو خدمات فكرية، بالنسبة للخدمات المادية يمكن أن تشمل على أشغال الصيانة، تصحيح الأثاث المكتبي وتجهيزات الإعلام الآلي والتجهيزات الطبية. أما الخدمات الفكرية تتمثل في المعارف الخصوصية والتي لا يمكن للمصلحة المتعاقدة تأمينها لوسائلها الخاصة. الصفقات العمومية" مدخل عام وتعريف"، نفس المرجع، ص 22.

⁵ - هي عبارة عن عقد يتم بموجبه تكليف انجاز خدمات من طرف شخص وحيد وبواسطة صفقة واحدة. تشمل الصفقة البسيطة على انجاز خدمات بأسعار وكميات محددة مسبقا. الصفقات العمومية" مدخل عام وتعريف"، نفس المرجع، ص 23.

⁶ - يكون اللجوء إلى إبرام مثل هذا النوع من الصفقات في حالة عدم تمكن المصلحة المتعاقدة التحديد بدقة حجم الخدمات المراد انجازها ووتيرة تنفيذها، ان هذا النوع من الصفقات يشتمل على مجال محصور بين

رقابة المراقب المالي للصفقات العمومية

بالإضافة إلى ذلك، فإن الصفقات العمومية تيرم تبعاً لنوعين من الإجراءات وهي: إجراء المناقصة بكل أنواعها، الذي يشكل القاعدة العامة، وإجراء التراضي الذي يشكل الاستثناء³.

وتجدر الإشارة إلى أن الصفقات العمومية نظراً لأهميتها وتعلقها بالمال العام، أخضعها المشرع للرقابة، إذ تتنوع الممارسات الرقابية على الصفقات، وعليه تمارس عمليات الرقابة التي تخضع لها الصفقات في شكل رقابة داخلية، رقابة خارجية ورقابة الوصاية⁴.

فبالنسبة للرقابة القبلية الداخلية تمارس وفق النصوص التي تتضمن تنظيم مختلف المصالح المتعاقدة وقوانينها الأساسية، دون المساس بالأحكام القانونية المطبقة على الرقابة الداخلية، هذه الرقابة تكون عن طريق إنشاء لجنة دائمة لفتح الأطراف، ولجنة دائمة لتقييم العروض⁵.

الكميات الأدنى والأقصى للتوريدات أو الخدمات موضوع النفقة. الصفقات العمومية" مدخل عام وتعريف"، نفس المرجع، ص 23.

1- عقد يتم بموجبه تنفيذ بعض الخدمات أو الأشغال لمدة معينة تتم كلما تطلبت الضرورة ذلك وفقاً لجدول أسعار الوحدة المبينة في الصفقة (المادة الأولى من دفتر الأعباء الإدارية العامة CCAG) مثال: صيانة الإنارة العمومية، صيانة المصاعد...الخ)، فخلافاً لصفقة الطلبات فإن هذا النوع من الصفقات لا تشمل على أي إشارة بالنسبة لكمية أو سعر الوحدة.. الصفقات العمومية" مدخل عام وتعريف"، المرجع السابق، ص 23.

2- عبارة عن اتفاقية سنوية أو متعددة السنوات تشكل مرجعاً، ينفذ من خلال صفقات تطبيقية يخضع إبرامه لنفس إجراءات الصفقات وفقاً للشروط الآتية:- ينبغي أن تكون الخدمات المبرمج إنجازها يتعدى أكثر من سنة. - ينبغي أن تكون رخصة البرنامج أو مقرر التمويل كافياً لتغطية النفقة. الصفقات العمومية" مدخل عام وتعريف"، المرجع السابق، ص 27.

3- المادة 25 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

4- المادة 117 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

5- المادة 120، 121، 122، 123، 124، 125، 125 مكرراً من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المعدل والمتمم.

ومن أجل تفعيل الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية كان لزاما فرض رقابة أخرى خارجية وعدم الاكتفاء بالرقابة الداخلية القبلية كونها تتم داخل المصالح المتعاقدة من طرف أشخاص يعينهم مسؤوليها، وعليه تتم الرقابة الخارجية من طرف أشخاص لا علاقة لهم بالمصالح المتعاقدة يتدرجون من المستوى المحلي إلى المستوى المركزي، فهي رقابة قبلية خارجية¹.

ولقد نصت المادة 116 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المعدل والمتمم على " إخضاع الصفقات التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ وقبل تنفيذها وبعده. كما نصت المادة 128 فقرة 01 من نفس المرسوم على أنه: " تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة، لجنة للصفقات تكلف بالرقابة القبلية للصفقات العمومية في حدود مستويات الاختصاص المحدد في المواد 136 و146 و147 و148 و148 مكرر ".

وعليه، فبعد مرور الصفقة على مختلف أجهزة الرقابة الإدارية ويتوج عمل هذه الأخيرة بمنح التأشيرة، يأتي دور أجهزة الرقابة المالية يقوم بهذه الرقابة كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي، أما بالنسبة للرقابة البعيدة الخارجية فيقوم بهذه العملية كل من المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة.

2- رقابة المراقب المالي على تنفيذ الصفقات العمومية.

بعد أن قطعت الصفقة العمومية على مختلف المستويات شوط الرقابة الثبوتية من طرف لجان الصفقات العمومية، وبعد أن تحظى الصفقة بتأشيرة هذه اللجان، يأتي الدور على الهيئات المالية، لتراقب بدورها عملية إبرام الصفقة العمومية في مراحل متعددة من حياتها، ولعل أهمها تلك التي تمارس قبل الالتزام بتسديد نفقة الصفقة العمومية، وهي رقابة

¹ - زاوي عباس، آليات مكافحة الفساد الادارية في مجال الصفقات العمومية، أطروحة مقدمة للحصول على شهادة الدكتوراه، 2012-2013، ص207.

رقابة المراقب المالي للصفقات العمومية

تأخذ الطابع الوقائي لكي لا تتحمل الخزينة العامة نفقات ناتجة عن صفقة غير مشروعة أو لصفقة تجاوز اعتمادها المالي ما هو محدد في البرامج السنوية أو في الصفقات المبرمة مع المتعاملين الأجانب الذين لا يقدمون ضمانات مالية كافية، وعليه تخضع الصفقات العمومية كما سبق ذكره إلى أجهزة الرقابة المالية، والذي يهمننا رقابة المراقب المالي على تنفيذ الصفقات العمومية.

وبالتالي، يمارس المراقب المالي الرقابة المسبقة على تنفيذ النفقات محل الصفقات العمومية وفقا لمجموعة شروط وإجراءات تتوخ في حالة القبول بتقديم التأشيرة من المراقب المالي التي تترجم صحة النفقة الملتمزم بها¹.

و بموجب المادة 05 فقرة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المعدل والمنتم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 تخضع مشاريع الصفقات العمومية والملاحق لتأشيرة المراقب المالي.

ثانيا: توسيع مجال اختصاص المراقب المالي في رقابة الصفقات العمومية.

قبل أن يتدخل المشرع في تعديل المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها، فقد أثبت الواقع العملي خضوع الصفقات العمومية لرقابة المراقب المالي بعد التأشير عليها من طرف لجان الرقابة الخارجية وتوقيع المصلحة المتعاقدة²، غير أن توقيع المصلحة المتعاقدة على الصفقة يعني قانونا أن هذه الأخيرة أصبحت نهائية، ومن هنا فما أهمية تدخل المراقب المالي في هذه الحالة؟.

¹ - علاق عبد الوهاب، المرجع السابق، ص55.

² - المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 ديسمبر 1992، المرجع السابق.

هذه الإشكالية أدى بالمشروع إلى إعادة النظر في هذا المرسوم وبالأخص تعديل المادة 15¹ منه، ومن ثم فإن رقابة المراقب المالي للصفقات العمومية، أصبحت تخص مشاريع الصفقة. هذا التعديل أعطى للمراقب المالي دورا فعالا، بالإضافة إلى ذلك يكون للرقابة التي يمارسها المراقب المالي معنى وفائدة كبيرة، إذ لا يتم إبرام الصفقة ولا تكون نهائية إلا بعد حصولها على تأشيرة المراقب المالي.

وتجدر الإشارة، إلى أنه قد تم إخضاع الملحق لأول مرة لرقابة المراقب المالي، فالملحق هو عبارة عن وثيقة تعاقدية تابعة للصفقة، ويبرم في جميع الحالات إذا كان هدفه زيادة الخدمات أو تقليلها و/أو تعديل بند أو عدة بنود تعاقدية في الصفقة.

ويمكن أن تغطي الخدمات موضوع الملحق عمليات جديدة تدخل في موضوع الصفقة الإجمالي².

وهكذا، فإن مجال رقابة المراقب المالي يتسع من أجل التصدي لكل أشكال الفساد وحماية المال العام.

¹ - تنص المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم على أنه: "تخضع مشاريع القرارات المبيّنة أدناه والمتضمنة التزاما بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها:

- مشاريع قرارات التعيين و الترسيم و القرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة.

-مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.

- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات و كذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.

-مشاريع الصفقات العمومية والملاحق".

² - المادة 103 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

نجد أن الصفقة تخضع للتأشيرة المسبقة للمراقب المالي وذلك بعد رفع التحفظات المعبر عنها من قبل لجنة الصفقات المختصة¹. وعليه يباشر المراقب المالي في إطار ممارسته لمهام الرقابة بناء على الملف المقدم له من طرف الأمر بالصرف، يتضمن طلب تمويل الفاتورة الأولية التي تسمح له بمقارنة الطلبات بما هو محدد في الخزينة، وفي بعض الحالات الخاصة يجب إرفاق ملف ترخيصات إدارية في الحالات التي يشترط القانون ذلك².

ومن هنا، يتعين على الأمر بالصرف تقديم ملف كامل يتضمن كل الوثائق الثبوتية، بعدها يكلف المراقب المالي بالتأكد من توافر العناصر الأساسية التي يتطلبها القانون، والتي جاء النص عليها في المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374، إذ تتمثل فيما يلي:

- صفة الأمر بالصرف³: يتحقق المراقب المالي من أن الالتزام موقع عليه من طرف الأمر بالصرف المؤهل، إذ تنص الصفقة في بند خاص على الأطراف المؤهلة قانونا بالتوقيع على الصفقة.

¹ - المادة 165 من الرسوم الرئاسي رقم 10-236 المعدل والمتمم، نفس المرجع.

² - تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، أطروحة مقدمة للحصول على شهادة الدكتوراه في العلوم القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، 2013، ص 167.

³ - تنص المادة 23 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية: " يعد أمرا بالصرف في مفهوم هذا القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16، 17، 19، 20، 21 .

يخول التعيين أو الانتخاب لوظيفة لها من بين الصلاحيات تحقيق العمليات المشار إليها في الفقرة أعلاه، صفة الأمر بالصرف قانونا. وتزول هذه الصفة مع انتهاء هذه الوظيفة " .

- المطابقة التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بها: إذ يتأكد المراقب المالي من أن عملية إبرام الصفقة قد تمت وفقا لما هو منصوص عليه في تنظيم الصفقات العمومية، ابتداء من إجراءات الإعلان إلى غاية المنح المؤقتة للصفقة، أي مراقبة صحة وشرعية إجراءات إبرام الصفقة العمومية.

-مدى توفر الاعتمادات الضرورية لتنفيذ الصفقة: تنصب مراقبة المراقب المالي على التحقق من وجود وتوافر الاعتمادات المالية لانجاز الصفقة العمومية، إذ يتحقق عن طريق الوثائق الثبوتية التي تقدمها المصالح المتعاقدة مرفقة بالملف محل الرقابة.

- التخصيص القانوني للنفقة: تنصب رقابة المراقب المالي هنا حول التأكد من أن المبلغ المقدم من وزارة المالية في إطار الميزانية السنوية قد خصص فعلا للمشروع الذي منح من أجله، ويكون التحقق عن طريق الوثائق الثبوتية التي يقدمها المتعامل المتعاقد مرفقا بالملف محل الرقابة.

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

- التأكد من وجود تأشيرة لجان الصفقات العمومية: وهي التأشيرة المنصوص عليها في تنظيم الصفقات العمومية والتي تمنحها هذه اللجنة بعد رفع التحفظات¹.

وفي الأخير، فإن غاية الرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الصفقات العمومية هي التأكد من وجود هذه العناصر، إذ تعتبر هذه الأخيرة أمور جوهرية لا بد من توافرها حماية للمال العام وترشيدها للنفقات العمومية.

¹ - المادة 165 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المعدل والمنتم، المرجع السابق.

رقابة المراقب المالي للصفقات العمومية

كما أنه يجب أن تمارس هذه الرقابة في مهلة 10 أيام ويمكن أن تمتد 20 يوما في خصوص الملفات الأكثر تعقيدا أو التي تتطلب رقابة معمقة حيث يبدأ حساب الأجال منذ استلام الملفات¹.

ب- نتائج ممارسة الرقابة المالية للصفقة.

إن رقابة المراقب المالي للصفقة العمومية تنتهي بنتيجتين مختلفتين: إما منح التأشيرة، أو الرفض النهائي أو المؤقت للصفقة.

1- منح التأشيرة.

بعد التحقق من صحة الصفقة العمومية سواء من الناحية الشكلية والموضوعية يمنح المراقب التأشيرة، إذ تعتبر هذه الأخيرة دليل على صحة الصفقة وشرعيتها وسلامة إجراءاتها من الناحية القانونية². وتأتي تأشيرة المراقب المالي بوضع طابع على كشف الالتزام وكذلك على جدول الأسعار الوحدوية الموجودة في الصفقة. وعليه، تصبح الصفقة بوضع تأشيرة المراقب المالي قابلة للتنفيذ والتحويل إلى المحاسب العمومي لصفقتها.

¹ - Ministère des finance-DGB-Guide de contrôle de dépenses engagées. p33.

تنص المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها: " يجب أن تدرس وتفحص ملفات الالتزام التي يقدمها الأمر بالصرف، والخاصة بالرقابة السابقة، في أجل أقصاه عشرة (10) أيام ".

² - تنص المادة 10 فقرة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها على أنه: " تختم رقابة النفقات الملتمزم بها بتأشيرة توضع على بطاقة الالتزام، وعند الاقتضاء، على الوثائق الثبوتية، عندما يستوفي الالتزام الشروط التنظيمية المذكورة في المادة 9 أعلاه".

كما تجدر الإشارة إلى أن تأشيرة لجان الصفقات العمومية حسب نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 هي إلزامية على المراقب المالي، فإذا كانت إلزامية فما فائدة الرقابة المالية في هذه الحالة؟.

إن المشرع تقطن لهذه المسألة حيث قام بتعديل المادة 166¹، بموجب المرسوم الرئاسي 12-23 المؤرخ في 18 جانفي 2012، ومن ثم، فإن تأشيرة المراقب المالي لم تعد آلية وتأشيرته لم تعد تأشيرة حسابان كما تسمى في المرسوم الرئاسي رقم 02-250 والذي تم إلغاؤه، وبالتالي، إذا لاحظ عدم مطابقة تأشيرة الصفقات العمومية لأحكام تشريعية فبإمكانه تجاوزها بعدم منح التأشيرة.

2- الرفض النهائي أو المؤقت.

بعد عملية فحص ملف الصفقة العمومية من طرف المراقب المالي، يمكن لهذا الأخير أن يمتنع عن وضع تأشيرته، وبالتالي يرفض الالتزام بالنفقة، ويكون هذا الرفض إما مؤقت أو نهائي.

-الرفض المؤقت:

حددت المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 حالات الرفض المؤقت وهي كالتالي:

- اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح.

¹- تنص المادة 166 على أنه: " يجب على المصلحة المتعاقدة أن تطلب إجباريا التأشيرة. وتقرض التأشيرة الشاملة التي تسلمها لجنة الصفقات العمومية على المصلحة المتعاقدة والمراقب المالي والمحاسب المكلف، إلا في حالة معينة عدم مطابقة ذلك لأحكام تشريعية ".

رقابة المراقب المالي للصفقات العمومية

- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة.

- نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.

وعليه، يقوم المراقب المالي بإرسال مذكرة الرفض المؤقت إلى الأمر بالصرف، حيث تحتوي هذه المذكرة على كل الملاحظات التي عاينها، وكذا مراجع النصوص المتعلقة بالملف المدروس، والتي أدى عدم احترامها إلى رفض التأشير، ولا يجب أن يكون الرفض المؤقت المبلغ من طرف المراقب المالي للأمر بالصرف مكرراً¹.

-الرفض النهائي:

لقد نصت المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها على حال الرفض النهائي، إذ تتمثل في:

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها .

- عدم توفر الاعتمادات المالية الكافية لإبرام الصفقة.

- عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

¹-المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المتعلق بالوقاية السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

وعليه، يجب على المراقب المالي أن يرسل نسخة من الملف مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية، في هذه الحالة، إعادة النظر في الرفض النهائي، الصادر عن المراقب المالي، عندما يعتبر أن العناصر المبني عليها الرفض غير مؤسسة¹.

وعلى الرغم من أن المراقب المالي قدم مذكرة رفض نهائية، إلا أن المشرع قد منح للأمين بالصرف تقنية قانونية تشبه تماما مقرر التجاوز لمقرر رفض التأشير من طرف لجان الصفقات المختصة، تسمى هذه التقنية بالتعاضي².

تقتضي هذه الحالة أن يتم الرفض النهائي من طرف المراقب المالي للصفقة، فيقوم الأمر بالصرف بتجاوزه عن طريق مقرر التعاضي وهو امتياز منحه القانون للأمر بالصرف لتنتقل الصفقة مباشرة إلى المحاسب العمومي المكلف ليؤمر بصرف النفقة.

تنتهي هذه الحالة بإصدار المراقب المالي تأشيرة الأخذ بالحسبان التي يبرئ نفسه بموجبها من أية مسؤولية يمكن أن تترتب على مقرر التعاضي الذي اتخذ الأمر بالصرف³.

بعدها يقوم المراقب المالي بإرسال نسخة من ملف الالتزام الذي كان موضوع التعاضي، مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية⁴.

كما يقوم الوزير المكلف بالميزانية بعدها بإرسال نسخة من الملف الذي كان موضوع التعاضي، إلى المؤسسات المتخصصة في رقابة النفقات العمومية⁵.

1- المادة 13 فقرة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

2- المادة 18 من نفس المرسوم.

3- المادة 20 من نفس المرسوم.

4- المادة 21 من نفس المرسوم.

5- المادة 22 من نفس المرسوم.

رقابة المراقب المالي للصفقات العمومية

وفي الأخير، لا يمكن تطبيق التغاضي كإجراء في الحالات التالية: غياب صفة الأمر بالصرف، عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها، انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به، انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام والتخصيص غير القانوني للالتزام إما تجاوزا للاعتمادات وإما تعديلا لها.

خاتمة:

إن إخضاع الصفقات العمومية إلى الرقابة بكل أنواعها أمر لا بد منه، فقد أصبح للرقابة مكانة بارزة في مجال الصفقات العمومية، كونها أخصب مجالات صرف المال العام، هذا ما استوجب إخضاعها لنظام رقابي فعال خوفا من انتهاك قواعد وإجراءات إبرامها، وقبل الوقوع في جرائم الصفقات العمومية والوصول إلى أروقة المحاكم، و لكن على الرغم من ذلك فإن هذه الرقابة لن تتحقق أهدافها من خلال تنوع أجهزتها وتعقيد إجراءاتها بل بتفعيلها، ومن خلال دراستنا لرقابة المراقب المالي للصفقات العمومية، استنتجنا أن للمراقب المالي دور أساسي لا يمكن الاستغناء عنه في عملية الرقابة على تنفيذ الصفقات العمومية من خلال عملية الرقابة السابقة عليها وتجنب الأمر بالصرف الوقوع في الأخطاء، حيث يعتبر المراقب المالي صمام الأمان بالنسبة له، وذلك من خلال استشارة وجوبية ملزم تنفيذها، كما أن رقابة المراقب المالي تعتبر وسيلة لمتابعة استعمال الأموال العامة والحفاظ عليها من استغلالها لمصالح شخصية أو تبيذرها.