

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة غرداية



كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

الرقابة المالية على الصفقات العمومية في ظل المرسوم الرئاسي 247/15

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في مسار: الحقوق
تخصص: قانون إداري

تحت إشراف:

الأستاذ: سيد عمر محمد

إعداد الطلبة:

- عباذ حسين

- بن سانية لخضر

السنة الجامعية: 1437هـ - 1438هـ / 2016م - 2017م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء

إلى التي جعل الله الجنة تحت أقدامها والتي غمرتني بعطفها

وحنانها وأنارت درب حياتي بحبها:

" أمي الغالية" حفظها الله وأطال في عمرها.

إلى الشخص الذي رباني على الفضيلة والأخلاق

وكان لي درع أمان " أبي العزيز" رحمه الله.

إلى ولي عهدي ابني "محمد عبد الخالق" و أخته "شيماء" حفظهما الله ورعاهما وإلى زوجتي الغالية

وإلى من تسري في عروقنا دماء واحدة أخواتي وإخوتي الأعزاء بوفاتح، العربي، عبد الرزاق، محمد

حفظهم الله

إلى كل العائلة بن سانية و بابو و بن ساحة والأصدقاء الذين تحملوا مشقة انشغالي عنهم بأعباء

الدراسة وشجعوني على الاستمرار والمواصلة.

إلى كل طلبة دفعة شهادة الماستر تخصص قانون إداري لسنة 2017 أخص بالذكر منهم: حسين، بشير،

عبد الكريم، محمد، عبد القادر، سعيد

الذين كانوا عوناً وسنداً لي منذ شهادة الليسانس حتى شهادة الماستر متمنيا لهم

التوفيق والنجاح.

إلى كل من آمن بربه واهتدى... واعتز بوطنه وافتدى. وترخصت فيه المثل العليا...

وأحب العلم وأهل العلم.

إلى الدماء الزكية التي سقت ارض الجزائر الطيبة.

إلى كل من ساهم في إخراج هذا البحث من قريب أو بعيد أهدي ثمرة جهدي.

إهداء

إلى التي جعل الله الجنة تحت أقدامها والتي غمرتني بعطفها

وحنانها وأنارت درب حياتي بحبها:

" أمي الغالية" حفظها الله وأطال في عمرها.

إلى الشخص الذي رباني على الفضيلة والأخلاق

وكان لي درع أمان " أبي العزيز" رحمه الله .

إلى زوجتي الكريمة و إلى بناتي " آلاء"، "أريج"، "رماس" حفظهم الله ، الأخت " بن ثامر أسماء"

و إلى من تسري في عروقنا دماء واحدة أخواتي وإخوتي الأعزاء

إلى كل العائلة عباز و بن ثامر والأصدقاء الذين تحملوا مشقة انشغالي عنهم بأعباء

الدراسة وشجعوني على الاستمرار والمواصلة.

إلى كل طلبة دفعة شهادة الماستر تخصص قانون إداري لسنة 2017 أخص بالذكر منهم: لخضر، بشير،

عبد الكريم، محمد، عبد القادر، أولاد عبد الله عبد القادر

الذين كانوا عوننا وسندا لي منذ شهادة اليسانس حتى شهادة الماستر متمنيا لهم

التوفيق والنجاح.

إلى كل من آمن بربه واهتدى... واعتز بوطنه وافتدى. وترخصت فيه المثل العليا...

وأحب العلم وأهل العلم.

إلى الدماء الزكية التي سقت ارض الجزائر الطيبة.

إلى كل من ساهم في إخراج هذا البحث من قريب أو بعيد أهدي ثمرة جهدي.

شكر وعرفان

الحمد و الشكر لله أوله و آخره على فضله و منته الواسعة في إتمام هذه المذكرة، و نسجد حمدا و شكرا لله تعالى الذي رزقنا العقل و حسن التوكل عليه سبحانه و تعالى و من علينا بنعمة الصحة و التوفيق إلى طريق العلم و المعرفة و ما توفيقى إلا بالله عليه توكلت و هو رب العرش العظيم.

اعترافا منا بالجميل و الفضل لأهل الفضل و من باب من لم يشكر الناس لم شكر الله نود أن نتقدم بالشكر إلى الأستاذ المشرف سيد أعمار محمد على قبوله الإشراف على هذه المذكرة دون تردد والذي لم يخل علينا بنصائحه و إسهاماته المفيدة و إلى كل من وقف إلى جانبنا من أجل إعداد هذه المذكرة في وقتها المحدد داعين الله أن يجازيهم خير الجزاء .

كما نتقدم بالشكر الجزيل لكل الأساتذة الذين تعبوا من أحل إيصال المعلومة و لم يخلوا علينا بها طوال مشوارنا الجامعي داعين المولى عز و جل أن يجازيهم و أن يلبسهم ثوب الصحة و العافية و أن يوفقهم لما فيه الخير

و إلى زملاء الدراسة خاصة طلبة الماستر دفعة قسم الحقوق تخصص قانون إداري

قائمة الرموز والمختصرات

باللغة العربية:

ق م ج : القانون المدني الجزائري

ق ع ج : قانون العقوبات الجزائري

ط : الطبعة

ج ر : الجريدة الرسمية

ج: الجزء

ص : الصفحة

باللغة الفرنسية:

OP.cit : opus citatum (ouvrage précédemment cité).

P : page

الملخص:

تحتل الرقابة المالية أهمية كبيرة في العملية الإدارية وتعد من أهم ركائز هذه العملية، ولا بد من تنظيم عملية الرقابة المالية بشكل يجعل منها أداة فاعلة في تطوير وتوجيه النشاط الإداري بكلياته المختلفة.

إن الدور المهم والحساس الذي تقوم به الرقابة المالية على النفقات العمومية بوجه عام وعلى الصفقات العمومية بوجه خاص أدبالمشرع الى إعطاء الصفقات العمومية أهمية خاصة بحيث خصها عن بقية النفقات بقانون خاص ينظمها.

وللقيام بهذا الدور يستلزم إنشاء هيئات وأجهزة مالية تقنية مهمتها الأصيللة الاضطلاع بالرقابة المالية ، سواء كانت سابقة و الممارسة من طرف المراقب المالي والمحاسب العمومي أو لاحقة على العمليات المالية التي يقوم بها كل من مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية.

وهو ما يتوجب التفكير الدائم في تفعيل دورها بإعطائها الصلاحيات الواسعة وتوفير الوسائل المادية والبشرية لهاته الأجهزة حتى تؤدي المهمة المنوطة بها على أحسن وجه، ومن ثم تحقق هدفين الأول هو حماية المال العام و الثاني توجيه الإنفاق لخدمة التنمية الوطنية والصالح العام.

الكلمات المفتاحية:

الرقابة المالية، الصفقة العمومية، الرقابة السابقة، المراقب المالي، المحاسب العمومي، الرقابة اللاحقة مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية.

Résumé

Le contrôle financier occupe une grande importance dans le processus administratif et est l'un des piliers les plus importants de ce dernier, et doit réguler le processus de contrôle financier qui les rend un outil efficace pour développer et d'orienter l'activité administrative avec ses différents entités.

Le rôle important et sensible joué par le contrôle financier des dépenses publiques en général et notamment sur les marchés publics, conduit le législateur à donner une importance particulière aux marchés publics par rapport aux autres dépenses par un règlement spécial.

Pour ce faire, ce rôle nécessite la mise en place des organismes des organes techniques et financiers pour mener à bien sa mission de contrôle financier inhérent, si les précédents et la pratique par le contrôleur et le comptable publiques ou après les opérations financières effectuées par chacun du Cour des comptes et l'Inspection générale des finances.

Ce qui doit être pensée constante sur l'activation de son rôle en donnant des pouvoirs étendus et la fourniture des moyens matériels et humains à la disposition, afin d'accomplir les tâches confiées, puis atteint les deux premiers objectifs, dont le premier, est de protéger les deniers publics et le second, est d'orienter les dépenses au service du développement national et du bien public.

Mots-clés: Contrôle financier, marchés publique, le contrôle préalable, le contrôleur financier, le comptable publiques, le contrôle ultérieur, le Cour des comptes, l'Inspection générale des finances.

مقدمة

أصبحت الدول كافة على تعدد مذاهبها السياسية واختلاف فلسفتها الاقتصادية والاجتماعية تأخذ بمبدأ الأسلوب التعاقدية في علاقاتها ببعضها البعض أو في علاقاتها بالأشخاص الطبيعية، وذلك في مختلف نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية لإدارة مرافقها العامة بانتظام واضطراد لتأمين حياة كريمة لمواطنيها.

فالرابطة التعاقدية إحدى الوسائل الهامة التي تلجأ إليها الإدارة في تنفيذ مشاريعها وتسيير مرافقها ولا تقل أهمية عن القرارات الإدارية، لأجل ذلك تدخل المشرع معترفاً للإدارة بأهلية التعاقد بغرض تمكينها من تحقيق أهدافها. غير أن دخول الإدارة في روابط عقدية قد يخضعها في بعض الأحيان للقانون الخاص كالقانون المدني والتجاري، وقد يخضعها لتنظيم متميز عند اختيارها لأسلوب الصفقات العمومية.

حيث تكتسي الصفقات العمومية أهمية بالغة في انعاش الاقتصاد الوطني وذلك لأنها أهم الأدوات التي يتم من خلالها صرف المال العام، لأجل القيام بمختلف الخدمات التي تفرضها المصلحة العامة، حيث تسعى الدولة من خلال ضخ الأموال المرصودة في الميزانية العامة إلى أحداث بنية تحتية تساهم في الرواج الاقتصادي وخلق فرص للعمل. وادى ارتباط الصفقة بالمال العام إلى جعلها من أهم القنوات المستهلكة له، لهذا منحها المشرع أهمية خاصة وخصها عن بقية النفقات بقانون خاص ينظمها، فإذا ما أسئى إستغلالها عن طريق الاتجار بها أو الإخلال بواجب النزاهة أصبحت صفقات مشبوهة.

ان انتشار الجرائم الاقتصادية تعد من التحديات والعوائق التي تقف في مواجهة تطور وازدهار الاقتصاد الوطني ، فكان لا بد من التعامل مع هذه الظاهرة عن طريق إحكام الرقابة على المال العام . حيث أصبحت الرقابة المالية بكل صورها علامة بارزة على طريق تقدم الدول ووسيلة من وسائل نموها وازدهارها ومع تطور مفاهيم واجراءات الرقابة واعتماد الدولة عليها في الاستشراف، فقد اجمع علماء الادارة على ان أي نظام اداري او مالي لا يتوفر فيه رقابة صحيحة ومنظمة، هو نظام مبتور وناقص. وبذلك باتت الرقابة المالية الفعالة من اهم مقومات الدولة، وهي ضرورة ملحة لما لها من اثر فعال على الاقتصاد الوطني .

ونظرا لدور البارز والاساسي الذي تلعبه الرقابة المالية في التوازن الإقتصادي والاجتماعي بات على المشرع ان يحرص على ايجاد آليات في سعيه نحو حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية باصدار بعض القوانين التي لها علاقة وطيدة بالهدف الذي يسعى المشرع إلى تحقيقه، نذكر مثلا القوانين المنشأة لبعض اجهزة الرقابة المالية التي كلفها المشرع بحماية المال العام عموما وفي مجال الصفقات العمومية خصوصا، ولعل من ابرز نماذجها نجد جهازين بارزين يتمثلان في مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية.

• أسباب اختيار الموضوع:

ترجع الاسباب التي ادت بنا الى إختيار هذا الموضوع الى اسباب ذاتية واخرى موضوعية

أ) الاسباب الذاتية:

- الدافع المهني بحكم التجربة العملية في ميدان الرقابة المالية من خلال احتكاكنا اليومي بهذا المجال .
- محاولة التفكير والبحث في مجال الرقابة المالية على الصفقات العمومية في مناخ تفكير مخالف وبعيد عن المناخ الاداري الا و هو المناخ الجامعي للاستفادة اكثر من الرؤية الاكاديمية.
- الرغبة في ربط الصعوبات التي نصادفها في مجال العمل بعملية البحث الجامعي.
- اثرء المكتبة القانونية خاصة امام ما تعيشه من نقص في مجال الدراسات المتخصصة المتعلقة بالرقابة المالية على الصفقات العمومية.

ب) الاسباب الموضوعية:

- ان موضوع الرقابة المالية على الصفقات العمومية له اهمية كبيرة في الحفاظ على المال العام.
- كما انه كثيرا ما نسمع بوجود فضائح مالية وقضايا متعلقة بالفساد مما دفعنا لتقصي الثغرات والعيوب التي سمحت بحدوث مثل هذه التجاوزات خاصة ان اصابع الاتهام موجهة بالدرجة الاولى الى مستوى اداء الهيئات والاجهزة المكلفة بالرقابة المالية.

• اهمية إختيار الموضوع:

تبرز اهمية معالجة موضوع الرقابة المالية على الصفقات العمومية من خلال إنعكاس آثارها على مستويات عدة من الناحية الادارية والقانونية.

حيث تضمن الالتزام الحقيقي بالنصوص القانونية من الناحية المالية والاقتصادية ، وتضمن كذلك حماية المال العام من الوقوع في الانحرافات والتجاوزات.

وعلى مستوى آخر تبرز اهمية دراسة هذا الموضوع في تزايد حجم الصفقات العمومية كوسيلة اساسية لانجاز وتسيير المرافق العامة نتيجة ارتفاع النفقات العامة المعتمدة بموجب قوانين المالية ، ما ادى بالمشرع الى ارساء آليات كلفها بحماية المال العام عموما وفي مجال الصفقات العمومية خصوصا.

• اهداف الدراسة:

تهدف الدراسة الى تسليط الضوء على اهمية الرقابة المالية على الصفقات العمومية وكذلك التعرف على الهيئات والاجهزة المخولة قانونا بممارسة الرقابة المالية على الصفقات العمومية سواء كانت هذه الرقابة سابقة او لاحقة مع استعراض النصوص القانونية المنشئة لهذه الهيئات والاجهزة وكذا آليات عملها ومدى فعالية هذه الآليات.

● الدراسات السابقة:

لقد اعتمدنا جملة من الدراسات السابقة ساهمت في انجاز هذا العمل اهمها.

- تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص قانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012/2013.

- محمد سعيد بوسعدية، مدخل الى دراسة قانون الرقابة الجزائري، دار القصبه للنشر، الجزائر، 2014.

وهدفت هذه الدراسة للبحث في المنظومة القانونية لوظيفة الرقابة بمختلف مجالاتها وآلياتها.

وخلصت هذه الدراسة الى ضرورة وجود تقنين يتعلق بانواع الرقابة ومؤسساتها وآلياتها وقطاعاتها يساعد في المجال العملي وكذا في المجال البحثي.

- خضري حمزة، آليات حماية المال العام في اطار الصفقات العمومية، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون عام، جامعة الجزائر 2014، 2015/1.

وهدفت هذه الدراسة حصريا في الآليات المقررة لحماية المال العام في اطار الصفقات العمومية ومدى فعاليتها في تحقيق هذه الحماية.

وخلصت هذه الدراسة الى ضرورة مراجعة قواعد عمل الهيئات والاجهزة المكلفة بالرقابة المالية على الصفقات العمومية لضمان فعالية أكثر في الدور الرقابي الذي تقوم به .

وهدفت هذه الدراسة الى تسليط الضوء على الاستراتيجية المتبعة لمواجهة الفساد في اهم مجال اقتصادي هو الصفقات العمومية على ضوء النصوص القانونية المنضمة لها.

وخلصت هذه الدراسة الى ان المشرع كرس آليات وجسدها في ارض الواقع سواء بصورتها الوقائية او الردعية تتضمن تدابير لمحاربة الفساد الا ان النصوص القانونية تتخللها ثغرات حالة دون تحقيق الفعالية المرجوة منها.

● صعوبات الدراسة:

تتمثل اهم الصعوبات التي اعترضت سبيلنا في انجاز هذا البحث هو نقص المراجع والمؤلفات وشح الدراسات في هذا الموضوع مما دفعنا في الغالب للرجوع الى النصوص القانونية والتنظيمية بالاطافة الى صعوبة استخراج المادة العلمية من هذه النصوص وكذا ضيق الوقت الممنوح لنا لانجاز هذا العمل.

● إشكالية البحث:

للبحث في الموضوع ومن خلال ما سبق نصل الى طرح الاشكالية التالية:
ما مدى فعالية الرقابة المالية على الصفقات العمومية ؟

- وتتفرع عن هذه الاشكالية جملة من التساؤلات الفرعية المتمثلة فيما يلي:
- ماهي الهيئات والاجهزة المكلفة بالرقابة المالية على الصفقات العمومية ؟
 - كيف تتم الرقابة المالية على الصفقات العمومية ؟
 - ما مدى نجاعة رقابة الهيئات والاجهزة المالية على الصفقات العمومية ؟

• المنهج المتبع في الدراسة:

وقد اعتمدنا في دراسة موضوعنا على المنهج الوصفي التحليلي من خلال التعاريف والمفاهيم حول الرقابة المالية وما تمثله من هيئات واجهزة رقابية ودراسة مختلف النصوص القانونية المنظمة لها. بالاضافة الى المنهج التاريخي من خلال التطرق للظروف التاريخية للرقابة المالية ومراحل نشأتها.

• الخطة المتبعة:

للإجابة على الاشكالية المطروحة قمنا بتقسيم هذا البحث الى فصلين احدهما نظري و الاخر تطبيقي حيث تناولنا في الفصل الاول دراسة نظرية حول الرقابة المالية على الصفقات العمومية من خلال مبحثين تناولنا في المبحث الاول ماهية الرقابة المالية والثاني خصصناه لمفهوم الصفقات العمومية. اما الفصل الثاني فكان مخصصا لهيئات واجهزة الرقابة المالية على الصفقات العمومية بحيث قسمناه الى مبحثين تناولنا في المبحث الاول هيئات الرقابة المالية السابقة والثاني تناولنا فيه اجهزة الرقابة المالية اللاحقة وكخاتمة لموضوع دراستنا اوردنا اهم النتائج المتوصل اليها.

الفصل الأول

الإطار العام للرقابة المالية
على الصفقات العمومية

تعتبر الرقابة المالية من أحد أهم الآليات الكفيلة بحماية المال العام للدولة الذي يمثل العمود الفقري لنشأة الدولة و إستمرارها و توسعها، وكذا مكافحة الفساد و الإختلاسات المالية لما لها من دور فعال في كشف الإنحرافات و تحديد أسبابها و العمل على عدم تكرارها، و هي إحدى أهم سمات الدولة الديمقراطية المؤمنة بالمشاركة و الشفافية و النزاهة، و لما كانت للصفقات العمومية علاقة و ثقة بالخزينة العمومية بحكم أنها تكلف الدولة إعتمادات مالية ضخمة و جب إخضاعها لهذه الرقابة بهدف ترشيد النفقات العامة و الحد قدر الإمكان من السلوكات السلبية و هدر المال العام، لهذا سنحاول في هذا الفصل الأول التطرق إلى الإطار العام للرقابة المالية على الصفقات العمومية من خلال مبحثين، المبحث الأول تطرقنا فيه إلى ماهية الرقابة المالية من حيث نشأتها، تعريفها، أنواعها و أهدافها، أما المبحث الثاني خصصناه للتكلم عن الصفقات العمومية باعتبارها أداة لتنفيذ مخططات التنمية الوطنية و المحلية، و التي لم تعد محل إهتمام طرفي العقد فحسب بل تحولت إلى موضوع إجتماعي و إقتصادي مهم على الصعيدين الرسمي و الشعبي لكونها ذات مساس مباشر بأموال الخزينة العمومية ينبغي إخضاعها كما سبق الذكر لإطار رقابة مالية تضمن حماية المال العام للدولة من خلال تعريفها، شروط صحتها، أنواعها و تقسيماتها.

المبحث الأول: ماهية الرقابة المالية

أضحت الرقابة المالية بهدف حماية المال العام أصلا دستوريا لا تخلو منه أي من الدساتير باعتبار أن مضمون القواعد الدستورية يسمو بطبيعته على مضمون القواعد القانونية الأخرى التي تصدر عن السلطات المختصة¹. إن محاولة فهم معنى الرقابة يعني التعرف على مظاهرها، وآلياتها و طرق ممارستها و أيضا انعكاساتها و متمثلة في المعرفة الجيدة لتلك الرقابة حتى يمكن للمسير العمومي أن يمارس عمله بفعالية و كفاءة كبيرة، و لهذا فمن الضروري التعرف على الرقابة بشكل و اسع و الأخذ بعين الاعتبار كل مظاهرها التقنية و المحاسبية. و بما أن موضوع بحثنا هذا يدور حول الرقابة المالية فإننا سنحاول من خلال هذا المبحث التعرف على مفهوم الرقابة المالية و كذا أنواعها و الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها .

المطلب الأول: مفهوم الرقابة المالية

سنتناول في هذا المطلب تعريف الرقابة المالية لغويا و اصطلاحيا ضمن الفرع الأول و كذا التطور التاريخي و الوظيفي لهذه الرقابة في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف الرقابة المالية

سنتكلم في هذا الفرع عن التعريف اللغوي للرقابة المالية أولا ثم التعريف الإصطلاحي ثانيا.

أولا: التعريف اللغوي

تزخر اللغة العربية بمفاهيم متعددة و متباينة لمفهوم الرقابة و مشتقاتها على إختلاف أوزانها فمن بين مشتقات الكلمة نجد صفة " الرقيب " و هو إسم من أسماء الله الحسنى و تعني " الحافظ " الذي لا يغيب عنه شيء²، و الرقيب هو الحارس و الرقيب من الجيش هو طليعتهم الذي يترصده خطوات العدو، و من خلال النصوص القرآنية يتضح لنا جليا أن معنى الرقابة هو : المحافظة و الإنتظار و دليل ذلك قوله تعالى : (و لم ترقب قولي)³ و معناه لم تنتظر قولي، و قوله تعالى : (إنا مرسلو الناقة فتنة لهم فارتقبهم و اصطبر)⁴ بمعنى الانتظار و أيضا في قوله تعالى : (فخرج منها خائفا يترقب)⁵. و قوله تعالى : (إن الله كان عليكم رقيبا) سورة النساء الآية الأولى أي حفيظا لأعمالكم مطالعا عليها.

ثانيا : التعريف الإصطلاحي

اختلف الكتاب في ماهية الرقابة المالية و لذلك فقد تعددت التعاريف التي تناولتها، فالرقابة عرفت من الناحية القانونية عبارة عن " حق دستوري يخول صاحبه سلطة إصدار القرارات اللازمة لإنجاح مشروعات الخطة".

¹ محمد سعيد بو سعدي ، مدخل الى دراسة قانون الرقابة الجزائري، دار القصة للنشر، الجزائر، 2014، ص 18.

² المرجع نفسه، ص 19.

³ سورة طه، الآية 94.

⁴ سورة القمر، الآية 27.

⁵ سورة القصص، الآية 21.

كما قد تحمل الرقابة معنى الوصاية من جانب الدولة لفرض حدود و قيود معينة تؤدي إلى أهداف التنظيم الإداري الذي تتطلبه الدولة ، و في هذا المعنى تتراوح الرقابة بين المراجعة اللاحقة و بين فرض سلطة إدارية تلزم المشروع بأوضاع معينة أو بضرورة الحصول على تصريح ببعض الأعمال و إقرارها¹.

هذا و قد تميزت تعاريف الرقابة بثلاثة اتجاهات:

الأول: يهتم بالجانب الوظيفي و يركز على الأهداف.

الثاني: يهتم بالإجراءات و يركز على الخطوات العملية.

الثالث: يهتم بالأجهزة التي تقوم بالرقابة.

الاتجاه الأول :

يهتم بالجانب الوظيفي للرقابة و يركز على الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها فهو يهتم بوجود عمليات معينة يلزم توافرها لإمكان تحقيق الرقابة و يتضمن تحديد الأهداف المطلوب الوصول إليها.

وقد ذهب أصحاب هذا الإتجاه ومن بينهم الفقيه هنري فايول (*HENRI FAYOL*) إلى القول بأن الرقابة هي التحقق من أن التنفيذ يتم و فقا للخطة المقررة و التعليمات الصادرة و المبادئ المعتمدة، فهي عملية إكتشاف عما إذا كانت الأعمال تسير حسب الخطط الموضوعة و ذلك لغرض الكشف عما يوجد هناك من نقاط الضعف و الأخطاء و علاجها و تفادي تكرارها، و قد جعل الرقابة أحد عناصر أو وظائف الإدارة، التخطيط، التنظيم، و إصدار التعليمات، التنسيق – التي هي ضرورية و لازمة ليس فقط للخدمات العامة و المشروعات بل أيضا لكل جهد جماعي مهما كان غرضه².

و عرفها آخر بأنها الإشراف و المراجعة من جانب سلطة أعلى للتعرف على كيفية سير العمل داخل المشروع و التأكد من أن الموارد تستخدم و فقا لما هو مخصص لها، فالرقابة هي عملية متابعة دائمة و مستمرة تقوم بها الجهة الرقابية للتأكد من أن مايجري عليه العمل داخل الوحدة يتم و فقا للخطة و السياسات الموضوعة:

فالرقابة استنادا إلى أهدافها هي عبارة عن مجموعة عمليات التفتيش و الفحص و المراجعة يقصد منها الوقوف على أن كل مشروع من المشروعات الإقتصادية العامة يعمل في الحدود التي تؤكد أنه يحقق الغرض الذي أنشئ من أجله و لاقتراح الحلول المناسبة التي تقضي على الأسباب التي تعوق هذا الغرض و تحديد المسؤول في حالة الخطأ و التلاعب و إحالته إلى السلطة المختصة، فالإطار العام للرقابة يجب أن يهدف إلى المحافظة على الأموال العامة و تحديد نتائج الأعمال و التحقق من تحقيق الأهداف المحددة لمختلف الوحدات.

الإتجاه الثاني:

و يهتم بالرقابة من حيث كونها إجراءات و يركز على الخطوات التي يتعين إجراؤها للقيام بعملية الرقابة، و عليه فالأمر

¹ عوف محمود الكفراوي، تطور الرقابة المالية تبعا للنظام المالي، مؤسسة الثقافة الجامعية، مصر، 2010، ص 15.

² المرجع نفسه، ص 17.

يتطلب و جود بيانات عن أوجه النشاط المختلف كشرط أساسي للقيام بالرقابة على أن تعد بشكل يمكن الاستفادة بها في متابعة النشاط و مواجهة نتائج الأعمال و فحصها¹.

و في هذا المجال أوضح لنا (Lockyer) في و وظيفة الرقابة إن الخطوات التي يجب أن تتبع في نظام ميزانية الرقابة و في كل نظم الرقابة هي ما يأتي²:

1. وضع الميزانية التقديرية (الخطة)؛
 2. وضع معايير التنفيذ؛
 3. المقارنة بين مستويات التنفيذ الموضوعة و المحققة؛
 4. وضع التقارير الخاصة بذلك؛
 5. القيام بالإجراءات التصحيحية.
- و تتطلب الرقابة على النفقات العامة كما أوضح W-witthers الإجراءات الآتية:

1. الإختيار الجيد للسياسات الإدارية؛
2. إهتمام الإدارة الحكومية بالتخطيط و التنظيم الفعال و التمويل المناسب؛
3. الإختيار المناسب للموظفين و تدريبهم و تشجيعهم و الإشراف عليهم .

الإتجاه الثالث:

و يهتم بالأجهزة التي تقوم بالرقابة و تتولى المراجعة و الفحص و المتابعة و جمع المعلومات و تحليل النتائج فالرقابة تعني هنا أجهزة معينة تقوم بمجموعة من العمليات للتأكد من تحقيق الوحدات لأهدافها مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة أو إصدار القرارات و الأحكام التي قد تلزم في هذا الشأن.

فمفهوم الرقابة يختلف في هذه التعاريف السابقة و لكنه يدور حول محورين أساسيين هما الوسيلة و الهدف.

و تجدر الإشارة أن المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية المنعقد عام 1977 قد بين أن الرقابة " منهج علمي شامل يتطلب التكامل و الإندماج بين المفاهيم القانونية و الإقتصادية، و المحاسبية و الإدارية و يهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة و رفع كفاءة استخدامها و تحقيق الفعالية في النتائج المحققة على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل ينوب عن السلطة التشريعية غير خاضع للسلطة التنفيذية³.

وإذا عرضناها بمدلول قانوني فالرقابة المالية هي الرقابة التي تقوم بها هيئات يتم إنشاؤها بموجب قانون أو نظام قانوني أو أي سند قانوني آخر و تحدد إختصاصاتها بموجب ذلك السند القانوني و تهدف إلى مطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون أو

¹ عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، مصر، بدون سنة، ص 88.

² عوف محمود الكفراوي، المرجع السابق، ص 17، 21.

³ حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية للأجهزة الحكومية، مركز دار الثقافة، عمان، 1998، ص 129.

بمعنى أدق مطابقته للقواعد القانونية التي تحكمه، و يتم بموجب هذا النوع من الرقابة رقابة التصرف المالي من حيث النفقات العامة أو الإيرادات العامة.

ومن خلا العرض السابق نخلص إلى أن الرقابة هي " الإشراف و الفحص و المراجعة من جانب سلطة أعلى لها هذا الحقللتعرف على كيفية سير العمل داخل الوحدة و للتأكد من حسن إستخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها، ومن أن الموارد تحصل طبقاً للقوانين و اللوائح و التعليمات المعمول بها، و للتأكد من سلامة نتائج الأعمال و المراكز المالية و تحسين معدلات الأداء و للكشف عن المخالفات و الإنحرافات و بحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها و إقتراح و سائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلاً¹.

الفرع الثاني: التطور التاريخي و الوظيفي للرقابة المالية

سنستطرق في هذا الفرع إلى التطور التاريخي الذي شهدته الرقابة المالية أولاً تم التطور الوظيفي لها ثانياً.

أولاً: التطور التاريخي للرقابة المالية

إن نشأة الرقابة المالية تعود الى نشأة الدولة و ملكيتها للمال العام و صرفها لهذا المال بالنيابة عن الشعب، و بما أن الرقابة المالية هي الوسيلة الوحيدة للحفاظ على المال العام فقد مارستها الدول عبر مراحل تاريخية لحفظ و لاء شعبها من جهة، و تقوية أركانها من جهة من جهة أخرى، فقد عرف المصريون القدماء رقابة مالية لضبط المحاصيل باعتبارها أهم المصادر التي يمكن جباية الضرائب منها، و كانت مدينة أثينا تمتلك مؤسسة مختصة بالرقابة على أموال الدولة لأكثر من ثلاثمائة سنة قبل الميلاد².

و قد اقتضت الرقابة المالية في عهد الرسول (ص) على و جود نوعين من الرقابة هما³: رقابة ذاتية و التي يمارسها الأفراد على أنفسهم و رقابة تنفيذية والتي كان رسول الله (ص) يبشرها على المؤمنين بالتوجيه و الإرشاد و النصيحة و المحاسبة باعتباره القائد، و قد ظهرت معالم هذه الرقابة في بداية نشأة الدولة الإسلامية عندما نزلت الآيات الكريمة التي تحث على الحفاظ على المال العام كقوله تعالى : (و لاتسرفوا إنه لا يجب المسرفين)⁴ و قوله تعالى: (وآت ذا القربى حقه و المسكين و ابن السبيل و لا تبذر تبذيراً إن المبذرين كانوا إخوان الشياطين و كان الشيطان لربه كفور)، فالإسلام يقر الملكية الفردية و يحميها كما أنه يضمن الحماية للمال العام للحفاظ على كيان الدولة و تقدمها و قد حث القرآن الكريم و السنة النبوية على الأمر بالمعروف و النهي عن المنكر و إجتنب ما حرم الله و كل ذلك يدل على و جود أساس قوي للرقابة في إطار المجتمع

¹ عوف محمود الكفراوي، تطور الرقابة المالية تبعاً للنظام المالي، المرجع السابق، ص 21.

² عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مطبعة الإشعاع الفنية، مصر، 1997، ص 17.

³ بسام عبد الرحمان عياصرة، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي، ط1، دار الحامد للنشر، الأردن، 2010، ص 47.

⁴ سورة الأعراف، الآية 31.

الإسلامي، إلى جانب ضمير المسلم و الجزء الأخروي الذي يمثل أول رقيب عليه¹.

أما في العصر الأموي فقد وضع الأمويون أسسا و قواعد هامة للرقابة على الإنفاق كإنشاء دار للاستخراج من أجل التحقيق مع العمال لمعالجة الرشوة و الفساد و تعيين الحسبة في الدواوين المختلفة و الذي أصبح نواة لنظام الحسبة في الإسلام كما ثم إنشاء نظام لرفع المظالم إلى ولي أمر المسلمين و كان ذلك اللبنة الأساسية لنظام ولاية المظالم.

أما في العصر العباسي فقد تشكلت ثلاثة دواوين مهمة أولها ديوان زمام الأزمة و الذي بموجب هذا النظام كان يعين ممثلاً أو مندوباً للخليفة في كل ديوان من دواوين الدولة مهمته ضبط و مراجعة حسابات الديوان و بالتالي رفع تقرير خاص بهذا الكشف و الحسابات إلى الخليفة، و ثانيها ديوان ولاية المظالم و ثالثها ديوان الحسبة،

وفي العصور الحديثة تعد فرنسا من أوائل الدول التي أوجدت هيئة مختصة للرقابة على الأموال العامة حيث أنشأ الملك (سانت لويس) غرنا للمحاسبة، أما في إنكلترا فقد أنشئت هيئة الرقابة المالية سنة 1866 م و في الولايات المتحدة الأمريكية أنشئت هيئة عليا للرقابة المالية بموجب قانون الموازنة الذي صدر سنة 1921 م ،

أما في الدول العربية إرتبطت نشأة الأجهزة المختصة بالرقابة المالية بنشأة و استقلال كل دولة فعل سبيل المثال ثم في سوريا إنشاء ديوان المحاسبة سنة 1938 م و تطور ليسمى الجهاز المركزي للرقابة المالية سنة 1967 م و في مصر أنشئ ديوان المحاسبة سنة 1942 م ثم تطور هذا الجهاز إلى الجهاز المركزي للمحاسبة سنة 1964 م، و في لبنان أنشئ ديوان المحاسبة سنة 1951 م و ثم تعديله سنة 1959 م، و في الأردن أنشئت دائرة تحقيق و تدقيق الحسابات في سنة 1931 م و أصبحت ديوان المحاسبة في سنة 1959 م².

ثانيا: التطور الوظيفي للرقابة المالية

تطور مفهوم الرقابة المالية بتطور المبادئ التي تحكم النشاط المالي للدولة، حيث اقتضت في مفهومها المالي على الرقابة المحاسبية القائمة على أساس المراجعة المستندية و التحقق من سلامة تطبيق القوانين المالية بينما إتجهت الرقابة المالية في مفهومها الحديث إلى الجمع بين الرقابة المحاسبية التقليدية و الرقابة الإقتصادية التي تستهدف تقييم الأداء و ترشيد الإدارة و قد شهدت الرقابة المالية تطورا في التسميات و المفاهيم، حيث تطورت في رقابة المشروعية إلى الرقابة المحاسبية ثم الرقابة المالية و الإقتصادية ثم الرقابة على البرامج حيث إن الرقابة المالية - وفق المفاهيم الحديثة- لم تعد قاصرة على الإجراءات التي تتبع لمراجعة الحسابات و التصرفات المالية بل تجاوزت هذا المفهوم إلى تقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة و قياس مدى كفاءتها و قدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعية و التأكد من أن الأهداف المتحققة هي ما كان يجب تحقيقه و أن تلك الأهداف قد تحققت و وفقا للخطة الموضوعية و خلال الأوقات المحددة لها.

¹ عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، المرجع السابق، ص 20.

² النائب سيروان عدنان ميزرا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، الدائرة الإعلامية في مجلس النواب، العراق، 2008، ص ص 69، 70.

المطلب الثاني: أنواع الرقابة المالية و أهدافها

سنتناول في هذا المطلب أنواع الرقابة المالية (الفرع الأول) تم الأهداف التي تسعى هذه الرقابة إلى تحقيقها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أنواع الرقابة المالية

تعدد أنواع الرقابة بشكل عام، و منها الرقابة المالية و تختلف باختلاف الزاوية التي ينظر إليها من خلالها دون أن يؤثر ذلك على طبيعة الرقابة أو الهدف منها و على ضوء ذلك نقوم بشرح أنواع الرقابة المالية بالشكل الآتي:

أولاً: أنواع الرقابة المالية من حيث الوقت

يقوم هذا التقسيم على أساس توقيت حدوث عملية الرقابة فهي إما أن تكون رقابة سابقة على التصرفات المالية أو مرافقة أو لاحقة لها¹.

1. الرقابة السابقة:

يهدف هذا النوع من الرقابة إلى اتخاذ كافة التدابير و الإحتياطات اللازمة لتجنب الوقوع في أخطاء التنفيذ و كذا التحقق من مشروعية التصرف المالي قبل تنفيذه فهي تتخذ صورة الموافقة المسبقة من الأجهزة المنوط بها ممارسة الرقابة على القرارات المتعلقة بالتصرف في الأموال العمومية و فقا لما يمليه القانون، إذ تتم عمليات المراجعة و الرقابة قبل الصرف فلا يجوز لأي و حدة تنفيذية الإرتباط بالإلتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة المسبقة، فالرقابة هنا تحمل معنى وصاية الدولة على مختلف الأجهزة التنفيذية من أجل فرض حدود و قيود تؤدي لتحقيق الإستخدام الأمثل للموارد المتاحة و ترشيد الإنفاق و تحقيق أهداف السياسة العامة للدولة² و تجدر الإشارة أن الرقابة المسبقة هنا تطبق بشكل أساسي على جانب النفقات فقط.

أما في جانب الإيرادات فإنها تتم بالموافقة المسبقة للإيرادات و توزيعها على بنود المصروفات فضلا عن فحص المستندات و التأكد من صحتها، فالرقابة السابقة تمنع تتخذ أشكالاً متعددة تتراوح ما بين ضرورة الحصول على تراخيص مسبقة من الجهة المختصة و سلامة كل عملية على حده من الجهة القانونية و التثبيت من صحتها من جميع الوجوه مثلا و جود إعتداد مالي مقرر لهذا النوع من النفقة و أن إجراءات الإرتباط بالإلتزام قد تمت في حدود هذه الإعتمادات المقررة دون تجاوز و أن مستندات الصرف مطابقة للنظم المالية المعمول بها.

2. الرقابة المرافقة:

إن هذه الرقابة تجري في مختلف عمليات المتابعة التي تقوم بها الجهات المختصة في الدولة على ما تقوم به السلطة

¹ النائب سيروان عدنان ميزرا الزهاوي، المرجع نفسه، ص ص 79، 80.

² عبد القادر موفق، الرقابة المالية في الجزائر دراسة تحليلية و نقدية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراة دولة في علوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2014-2015، ص 69.

التنفيذية من نشاط مالي متعلق بالنفقات العامة و الإيرادات العامة الواردة بميزانية الدولة وعادة ما يمارس الرقابة المرافقة (الآنية) اللجان البرلمانية المختصة المنبثقة عن السلطة التشريعية (البرلمان) بالإضافة إلى الجهات التي تتولى الرقابة الداخلية، ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى التحقق من أن ما يجري عليه العمل يتم و فقا للخطط الموضوعة و القرارات المتخذة و متابعة العمل أولاً بأول و باستمرار، حيث تبدأ هذه الرقابة مع تنفيذ الأعمال و تراقب مراحل تنفيذه و ذلك بغية تجنب و وقوع الأخطاء و الإهمال و إكتشافها حال و وقوعها و قبل إستفحها و التصرف السريع بوضع الحلول و الإجراءات التصحيحية المناسبة .

3. الرقابة اللاحقة:

تبدأ هذه الرقابة بعد إنتهاء السنة المالية و إستخراج الحساب الختامي للدولة بهدف الكشف عن المخالفات المالية و الأخطاء التي وقعت أثناء التنفيذ¹ سواء عند جباية الأموال أو إنفاقها و يتم ذلك بعد مراجعة و فحص العمليات المالية التي تمت فعلا و مقارنتها مع الخطط السابقة أو مع غيرها في السنوات السابقة و الهدف من كل ذلك هو الحيلولة دون و وقوع أي عبث بالموارد المالية العمومية.

وترجع أهمية هذا النوع من الرقابة إلى عوامل عديدة أهمها:

- تنفادي الرقابة المالية اللاحقة مافي النوع الأول من الرقابة السابقة من عيوب فهي تسهل مراجعة جميع أجزاء العملية الواحدة و دراستها بدقة مع بعضها، كما أنها تساعد على كشف ما قد يقع من إنحرافات و أخطاء فنية؛
- لا يترتب عن القيام بهذا النوع من الرقابة أي تعطيل للنشاط بسبب توفر الوقت اللازم لإتمام مراجعة العمليات المالية؛
- لا تؤدي الرقابة اللاحقة إلى تدخل الجهة المتولية للرقابة بإختصاصات السلطة التنفيذية، بل إن مجرد العلم بوجودها يدفع بالمسؤولين إلى توخي الدقة في تنفيذ الميزانية بالحرص على تطبيق القوانين و اللوائح و التعليمات المالية حيث يؤدي هذا إلى المساهمة في منع كثير من المخالفات التي كان من الممكن حدوثها لو لم يؤخذ بهذا الأسلوب؛
- إلا أنه بالرغم من هذه الأهمية فإن هذا النوع لا يخلو من النقائص و يمكن تحديد العديد من العيوب من أهمها:
- يؤخذ على هذا النوع من الرقابة إكتشافها للمخالفات المالية في وقت متأخر لا يمكن معه تداركها حيث تكون الأموال العامة قد أنفقت فعلا و بالتالي يكون الضرر قد وقع فعلا وقد فات الأوان؛
- إن ظهور نتائج هذه الرقابة بشكل متأخر قد تطول نسبيا و يقلل كم فاعليتها خاصة إذا ما تغيرت الظروف الموضوعية محل المخالفات المالية التي يقوم بإكتشافها؛

ثانيا: الرقابة المالية من حيث الموضوع

يمكن تقسيم الرقابة المالية من حيث موضوعها على النحو التالي:

¹ عبد القادر موفق، المرجع السابق، ص 72.

1. رقابة المشروعية:

يتم بموجب هذا النوع مطابقة التصرف ذي الآثار المالية للقانون العام الواسع و هذا يشمل المشروعية الشكلية التي تهتم بصفة العضو أو الهيئة التي تصدر عنها التصرفات المالية¹، و المشروعية الموضوعية التي تهتم بطبيعة التصرف و مضمونه و ذلك يمكن القول أنه إذا كانت الرقابة تهدف إلى تحقيق المطابقة بين تصرف أو موقف ما بين قاعدة موضوعة مسبقا فإنها تهتم تكون مهمة بنواحي المشروعية.

2. الرقابة المحاسبية:

يعرف هذا النوع من الرقابة بالرقابة التقليدية التي تعنى بمراجعة الدفاتر الحسابية و مستندات الصرف و التحصيل و يرى تطابق المبالغ المصروفة مع الإعتمادات المخصصة لكل بند من بنود الموازنة ، و قد تطور هذا النوع من الرقابة من مجرد رقابة حسابية على الحسابات الختامية إلى رقابة على جميع المعاملات المالية و تفاصيلها و ذلك بغية التأكد من صحة الإجراءات التي أتبعت و من توفر المستندات المطلوبة و إكتمالها و من أن الصرف تم في حدود الإعتمادات المقررة و فيما يتعلق بالموارد تعنى بمراجعة صحة الأرقام الحسابية لما تم تحصيله و التأكد من توريده إلى الجهة المفترض توريدها إليه.

3. الرقابة الإقتصادية:

يهدف هذا النوع من الرقابة إلى مراجعة نشاط السلطات العامة من حيث المشروعية و البرامج التي تقوم بتنفيذها للوقوف على ما تم تنفيذه من أعمال و تكلفة إنجازها و بيان نقاط الضعف في التنفيذ و ما قد يصاحبه من إسراف و تبذير بالإضافة إلى التأكد من كفاءة السلطات المشرفة على التنفيذ و حسن سير العمل في المواعيد المقررة و مدى تحقيق النتائج المرجوة.

و الرقابة الإقتصادية تتضمن رقابة الكفاءة و رقابة الفعالية معا حيث تعي الأولى تحقيق أكبر قدر ممكن من النتائج بأقل قدر ممكن من الجهود و التكاليف و الثانية تعنى الرقابة على مدى تحقيق النتائج المرجوة.

4. الرقابة على البرامج:

يهتم هذا النوع من الرقابة بمدى تحقيق الخطط و البرامج و الأهداف المحددة لكل جهة عامة

ثالثا: الرقابة من حيث الجهة التي تتولى الرقابة:

يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع من الرقابة وفقا لهذا المعيار و هي: الرقابة الداخلية - الرقابة الخارجية.

1. الرقابة الداخلية:

تسعى الأجهزة الحكومية جاهدة إلى تأدية مهامها المنوطة بها بصورة كفئة و فعالة تسمح لها بالإستعمال الإقتصادي الفعال للموارد المتاحة، و تسعى السلطة التنفيذية بكافة الوسائل المتاحة ليها لمنع الموظفين من إرتكاب الأخطاء أو الإساءة في إستعمال الموارد و حمايتها من الضياع ، التلف أو الإختلاس أو التبيد عن طريق إصدار تعليمات تحدد الإجراءات

¹ النائب سيروان عدنان ميزرا الزهاوي ، المرجع السابق، ص ص 81، 83.

اللازمة للمحافظة على موجوداتها من ناحية و دقة بياناتها المالية و المحاسبية من ناحية أخرى.

و يرتكز مفهوم الرقابة الداخلية بشكل عام على الفكرة التي تقول: (إن إدارة أية منشأة يترتب عليه مسؤولية أساسية تكمن في تأدية مهامها الخاصة بطريقة معينة و بدرجة من الكفاءة و الفطنة، بحيث تسمح لها بتخفيض إلى الرقابة الخارجية المستقلة إلى الحد الأدنى).

وفي هذا السياق، تعرف الرقابة المالية الداخلية بأنها : نشاط تقييمي مستقل داخل المنظمة الإدارية من أجل فحص النواحي المحاسبية و العمليات الأخرى بهدف خدمة الإدارة¹.

كما تعرف بأنها : هي الخطة التنظيمية و الوسائل و الإجراءات الموضوعية من قبل المنشأة للمساعدة في تحقيق أهداف الإدارة نحو التأكد من سلامة و كفاءة تنفيذ أعمال المنشأة و تطبيق سياسات الإدارة و المحافظة على الأصول و الممتلكات و منع و إكتشاف الغش و كذلك التأكد من صحة و إكتمال السجلات المحاسبية و إعداد البيانات المالية السليمة في الوقت المحدد لها².

إن نظام الرقابة المالية الداخلي يمثل جزءا من نظام المراقبة الداخلية بشكل عام و الذي يعنى بتحقيق الغايات المحاسبية للمنظمة الإدارية، فهو يهتم بالمحاسبات المالية و يتمثل ذلك الإهتمام في الإلتزام و التقيد بالسياسات و الإجراءات المحاسبية و المالية و المحافظة على موارد و ممتلكات المنظمة الإدارية و تحضير التقارير المالية التي تتوافر فيها الدرجة المطلوبة من الدقة. وتتميز الرقابة المالية الداخلية بأهمية خاصة لدى المسؤولين في الإدارات الحكومية لأنها تساعدهم بالإعتماد على سلامة و دقة العمليات و الأنشطة التي تقوم بتنفيذها المستويات الإدارية المختلفة، فكلما كبر حجم الوحدة الحكومية و تعقد نشاطها كانت هناك أهمية متزايدة للنظام الرقابي الداخلي بالنسبة للأشخاص المسؤولين عن إدارة هذه الوحدات، و قد زاد الإهتمام بالرقابة المالية الداخلية على الوحدات الحكومية نتيجة عدة عوامل أهمها³ :

- كبر حجم المنظمات الإدارية و توسع صلاحيتها و تنوع أنشطتها و كذا زيادة حاجياتها المالية؛
- تفويض السلطات لدى المنظمات الإدارية مما يوجب ضرورة التأكد من حسن إستخدام تلك السلطات؛
- حماية الموجودات و الممتلكات في المنظمات الحكومية من التلاعب و الإختلاس و التبذير؛
- مواجهة الأخطاء و الإنحرافات و التجاوزات في المنظمات الإدارية ؛
- حاجة الإدارة إلى بيانات دورية دقيقة عن مختلف أنشطتها و أعمالها لاتخاذ قرارات مناسبة؛
- خدمة الرقابة الخارجية لأنه كلما كان نظام الرقابة المالية الداخلية قويا كلما زاد الإعتماد عليها أكثر فأكثر و بالتالي تقل الرقابة الخارجية إلى أدنى مستوى.

¹ حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص 133.

² عائشة بن ناصر، الرقابة المالية على النفقات العمومية دراسة حالة المراقبة المالية لولاية بسكرة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية، تخصص مالية و إقتصاد دولي، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2012-2013، ص 41.

³ عبد القادر موفق، المرجع السابق، ص 75.

2. الرقابة الخارجية:

تعتبر الرقابة المالية الخارجية أداة يمكن عن طريقها التأكد من تنفيذ الدوائر و المؤسسات الحكومية للمهام المنوطة بها وفقا للخطط و البرامج الموضوعة مسبقا و في ظل الإمكانيات المتاحة، و يمكن تعريفها بأنها : نشاط مستقل عن السلطة التنفيذية يهدف إلى التأكد من صحة العمليات المالية و البيانات المحاسبية و مشروعيتها و التحقق من كفاءة و فعالية أداء الأجهزة الحكومية في إنجاز أهدافها و برامجها و مشاريعها، و يمكن تعريفها أيضا بأنها: هي مجموعة الإجراءات القانونية و الإدارية و الأجهزة الرقابية المتخصصة غير الخاضعة للسلطة التنفيذية بهدف التأكد من كفاءة و فعالية الأداء المالي و الإداري في مختلف الأجهزة الحكومية و كذا التأكد من صحة البيانات المالية و المحاسبية و مطابقتها لمختلف القوانين و التعليمات المعمول بها. و بذلك يمكن القول أن الرقابة المالية الخارجية تهدف إلى ¹ :

- فحص العمليات المالية و مدى الإلتزام بالقوانين و الأنظمة و التعليمات و مراقبتها من أجل التحقق مما إذا كانت القوائم المالية تمثل بصدق المركز المالي للمنظمة و فيما إذا كانت نتائج العمليات تمت وفق المبادئ المحاسبية المتعارف عليها، بالإضافة إلى معرفة مدى كفاءة الهيئة الحكومية على إستخدام الموارد البشرية و المادية و إدارتها بكفاءة و إقتصادية؛
- فحص و مراجعة نتائج البرامج من أجل بيان مدى تحقيق النتائج و النافع التي سبق تحديدها من السلطة التشريعية، و ما إذا كانت المنظمة قد قامت بأخذ البدائل التي تحقق النتائج المرجوة بأقل تكلفة ممكنة.

الفرع الثاني: أهداف الرقابة المالية

لقد تطورت أهداف الرقابة المالية تماشيا مع التطور الحاصل لأي دولة من دول العالم بعد ما كان الهدف الأساسية للرقابة المالية هو الحفاظ على المال العام للدولة و صرفه على الوجه الأمثل دون حصول إسراف أو تبذير أو نهب من خلال مراجعة و تدقيق السجلات و الدفاتر المحاسبية و الكشف عما قد يوجد فيها من تلاعب و غش و مدى التقيد بالقوانين و الأنظمة و التعليمات لتتجاوز ذلك لتشمل مراقبة مدى الإقتصاد في النفقات و مدى فعالية الأجهزة الخاضعة للرقابة، و من أهم أهداف الرقابة المالية ما يلي:

- التأكد من إلتزام الإدارة بكافة القوانين و اللوائح أثناء ممارستها لنشاطها و هذا ما يعرف بمبدأ الشرعية و التحقق من مدى ملاءمتها للتطورات التي تحدث و تحليلها و إقتراح إجراء التعديلات التي تساعد على تحقيق أهداف الرقابة المالية؛
- الكشف عن الأخطاء أو الإنحرافات أو المخالفات التي تحدث من الأجهزة الحكومية و تحليلها و دراسة أسبابها و مسبباتها و توجيه تلك الأجهزة إلى الحلول المناسبة لعلاجها و تصحيحها و تجنب تكرارها²؛
- التحقق من أن الإنفاق تم وفقا لما هو مقرر له، و التأكد من حسن إستخدام الأموال العامة في الأغراض المخصص لها؛
- ضمان عدم خروج الحكومة عن الحدود التي رسمتها لها البرلمان حسب موافقتها و مصادقتها لبنود الميزانية؛

¹ مهدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص 132.

² النائب سيروان عدنان ميزرا الزهاوي ، المرجع السابق، ص 77.

- مدى إلتزام الإدارة في تنفيذها للميزانية وفقا للسياسة المعتمدة؛
- تقييم أداء الوحدات الإدارية التي تتكفل بالأمور المالية و مقارنة أداؤها الفعلي بالأداء المقارن و حصر الإنحرافات و أسباب و قوعها و إمكانية معالجتها؛
- الوقوف على المشاكل و المعوقات التي تعترض مختلف الأجهزة المالية في عملها لاسيما نقص الكفاءات و الإمكانيات¹؛
- مراقبة الخطط المالية و متابعة تنفيذها و التعرف على ما تم تحقيقه من أهداف، و ما لم يتم تحقيقه و أسباب ذلك؛
- بيان آثار التنفيذ على مستوى النشاط الإقتصادي و إيجاباته.

المبحث الثاني: مفهوم الصفقات العمومية

إن الإدارة العامة و في إطار القيام بأعمالها، من أجل تحقيق الأهداف المرسومة لها و المتمثلة أساسا في تحقيق المنفعة العامة و الصالح العام لا بد لها أن تستعين بالعديد من الجهات لمساعدتها في القيام بأعمالها، و تتجسد هذه الاستعانة أساسا في إبرام العقود الإدارية، و رغم تعدد و تنوع هاته الأخيرة إلا أنه يبقى من أبرزها و أهمها عقد الصفقة العمومية² و ترجع أهميته إلى كونه ذو صلة و وثيقة بالخزينة العامة، فالصفقات العمومية تكلف خزينة الدولة إعتمادات مالية ضخمة بحكم تعدد و تنوع الهيئات الإدارية التي تبرمها من جهة و بحكم تنوع الصفقات العمومية من جهة أخرى.

و بحكم الأهمية الكبرى التي يكتسبها موضوع الصفقات العمومية فإننا نجد الإهتمام به كبير سواء في الوسط التشريعي أو القضائي أو الفقهي، إذ يبدأ هذا الإهتمام من تعريف الصفقة العمومية إلى شروط صحتها (معاييرها القانونية) مروراً على تقسيماتها (أنواعها) و هذا ما سنحاول بيانه من خلال المطلبين المدرجين ضمن هذا المبحث.

المطلب الأول: تعريف الصفقات العمومية و شروط صحتها

حتى تتمكن من فهم موضوع الصفقات العمومية و التحكم في جزئياته لا بد من الوقوف على معنى مصطلح الصفقة العامة و بيان المعايير القانونية اللازم توفرها لصحة العقد و هذا ما سنحاول توضيحه من خلال فروع هذا المطلب.

الفرع الأول : تعريف الصفقات العمومية

من منطلق أن التعريف التشريعي يسمو و يعلو على بقية التعريفات الأخرى. و بالنظر للدور الكبير و الرائد للقضاء الإداري كان علينا ان نسوق أولا التعريف التشريعي لتتبعه بالتعريف القضائي ثم نتوجه بجهود الفقهاء.

أولا: التعريف التشريعي:

ورد تعريف الصفقات العمومية في مختلف القوانين المنظمة لها و التي أصدرها المشرع الجزائري سواء في شكل أوامر أو مراسيم (رئاسية، تنفيذية)، سنحاول عرض هذه التعريفات حسب التدرج الزمني للقوانين التي أدرجت فيها.

¹ عبد القادر موفق، المرجع السابق، ص 41.

² عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2014، ص 35.

1. تعريف الصفقات العمومية في ضل الأمر رقم 67-90:

عرفت المادة الأولى من الأمر رقم 67-90 الصفقات العمومية بأنها " إن الصفقات العمومية هي عقود مكتوبة تبرمها الدولة أو العملات أو البلديات أو المؤسسات و المكاتب العمومية قصد إنجاز أشغال أو توريدات أو خدمات ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا القانون"¹ و قصد المشرع بالعملات الوليات.

2. تعريف الصفقات العمومية في ضل المرسوم رقم 82-145:

عرفت المادة الرابعة من المرسوم رقم 82-145 المؤرخ في 10 أفريل 1982 المتعلق بالصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي الصفقات العمومية على أنها: "صفقات المتعامل العموميعقود مكتوبة حسب مفهوم التشريع الساري على العقود، و مبرمة و فق الشروط الواردة في هذا المرسوم قصد إنجاز الأشغال أو إقتناء المواد و الخدمات".

3. تعريف الصفقات العمومية في ضل المرسوم التنفيذي رقم 91-434:

لم يتعد المرسوم التنفيذي رقم 91-434 عن سابقه كثيرا في تعريف الصفقات العمومية حيث جاء فيه أن : " الصفقات العمومية عقود مكتوبة حسب التشريع الساري على العقود، و مبرمة و فق الشروط الواردة في هذا المرسوم قصد إنجاز الأشغال أو إقتناء المواد و الخدمات لحساب المصلحة المتعاقدة"².

4. تعريف الصفقات العمومية في ضل المرسوم الرئاسي رقم 02-250:

جاء تعريف الصفقات العمومية في ضل المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المعدل و المتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 03-301 ثم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 08-338 على أنها : " الصفقات العمومية عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تبرم وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم قصد إنجاز الأشغال و إقتناء المواد و الخدمات و الدراسات لحساب المصلحة المتعاقدة"³.

5. تعريف الصفقات العمومية في ضل المرسوم الرئاسي رقم 10-236:

حافظ المشرع الجزائري من خلال المرسوم الرئاسي رقم 10-236 على نفس تعريف الصفقات العمومية الوارد في المرسوم الرئاسي رقم 02-250 و اكتفى باستبدال مصطلح المواد بمصطلح اللوازم لكونه أشمل و أعم⁴ ، و عليه يمكن القول و من خلال ماسبق أن المشرع الجزائري و إن لمسنا منه بعض التغيير في الصيغ و التعابير اللفظية في إطار تعريفه لمصطلح الصفقات

¹ أنظر المادة 1 من الأمر 67-90 المؤرخ في 17/06/1967 و المتضمن قانون الصفقات العمومية، ج ر عدد 52 الصادرة بتاريخ 27/07/1967.

² أنظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-434 المؤرخ في 9/11/1991 و المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 57 الصادرة بتاريخ 13/11/1991.

³ أنظر المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24/07/2002 و المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 52 الصادرة بتاريخ 28/07/2002.

⁴ أنظر المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 07/10/2010 و المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 58 الصادرة بتاريخ 07/10/2010.

العمومية إلا أننا نجد أن كل هذه التعاريف تنصب في معنى واحد.

6). تعريف الصفقات العمومية في ضل المرسوم الرئاسي رقم 15-247:

من خلال الباب الأول خصص المشرع الجزائري القسم الأول للتعريف و مجال التطبيق و قد نصت المادة 02 في ضل هذا المرسوم على تعريف الصفقات العمومية بأن: " الصفقات العمومية عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تبرم بمقابل مع متعاملين إقتصاديين و فق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم ، لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال و اللوازم و الخدمات و الدراسات".¹

ثانيا: التعريف القضائي:

إن القضاء الإداري و هو بصدد الفصل في بعض منازعات الصفقات العمومية، و إن كان ملزما بالتعريف التشريعي للصفقات العمومية إلا أنه و بحكم الوظيفة الطبيعية للقضاء تفرض عليه إعطاء تفسير و تحليل لهذا التعريف خاصة و إن كان هذا الأخير يحتوي على مصطلحات و مفاهيم غامضة و ذلك في محاولة من القاضي لربط التعريف بالوقائع محل الدعوى، خاصة أنه لا مانع أن تبادر الجهة القضائية المختصة في المادة الإدارية بإعطاء تعريف لمصطلح قانوني ما، خاصة و إن كانت هذه الجهة الإدارية تتموضع في قمة هرم القضاء الإداري² و هو ما سنحاول توضيحه فيمايلي:

1). تعريف الصفقات العمومية في ضل القضاء الإداري الجزائري:

ذهب مجلس الدولة الجزائري في تعريفه لصفقات العمومية في قرار له غير منشور مؤرخ في 17 ديسمبر 2002 حول قضية رئيس المجلس الشعبي لبلدية ليوة بيسكرة تحت رقم 6215 فهرس 873 الى القول :

" ... و حيث تعرف الصفقة العمومية بأنها عقد يربط الدولة بالخواص حول مقالة أو إنجاز مشروع أو أداء خدمات..."³ ما نلمسه من خلال هذا التعريف أن مجلس الدولة الجزائري قد حصر مفهوم الصفقة العمومية على أنها رباط عقدي يجمع الدولة بإحدى الخواص في حين أن العقد الإداري أو الصفقة العمومية يمكن أن تجمع طرفا آخر غير الدولة ممثلا في الولاية أو البلدية أو المؤسسة الإدارية خاصة و أن القوانين الجاري بها العمل تعترف لهذه الهيئات بحق التقاضي، كما أن التعريف أعلاه حصر الصفقة العمومية على أنها عقد يجمع بين الدولة و أحد الخواص في حين أن الصفقة العمومية يمكن ان يكون طرفاها هيئتان عموميتان، كما لا نجد في هذا التعريف القضائي أي إشارة للشكل الذي يجب أن تصب فيه الصفقة العمومية رغم أن المشرع من خلال تعريفه للصفقة العمومية قد ركز بصورة كبيرة على كون الصفقات العمومية تتم و فقا لأشكال و إجراءات محددة قانونا⁴، و لا تفوتنا الإشارة أن التعريف أيضا إستعمل مصطلح "مقالة" و كان حري

¹ أنظر المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 20 سبتمبر 2015 و المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، ج ر عدد 50 الصادرة بتاريخ 20/09/2015.

² بدرة لعور، الإطار المفاهيمي للصفقات العمومية في التشريع الجزائري، ملتقى بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة، 2016، ص 04.

³ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 39.

⁴ بدرة لعور، المرجع السابق، ص 4.

بمجلس الدولة أن لا يستعمل هذا المصطلح ذو المفهوم المدني¹ و يستعمل عوضا عنه عقد الأشغال العامة تماشيا مع تنظيم الصفقات العمومية.

ثالثا: التعريف الفقهي:

يجمع فقهاء القانون الإداري على أن نظرية العقد الإداري هي نظرية ذات نشأة قضائية أرسى مبادئها و أحكامها القضاء الإداري الفرنسي ممثلا في مجلس الدولة عبر إجهاداته في القضايا و المنازعات المطروحة عليه، و بالرغم من الطابع القضائي لنظرية العقد الإداري و مع محاولة المشرعين في غالبية النظم تقنين جوانب في النشاط التعاقدى للإدارة، إلا أن دور الفقه في تحليل الأجزاء المختلفة لهذه النظرية يظل بارزا في كل الدول ، و إذا كان العقد الإداري يلتقي مع العقد المدني بالنظر إلى أن كل منهما يعبر عن توافق إرادتين بقصد إحداث الأثر القانوني المترتب على العقد ، إلا أن تميز العقد الإداري عن العقد المدني يظل واضحا في كثير من الجوانب و الأجزاء و هو ماتولى الفقه الإداري توضيحه.

عرف الفقه العقد الإداري على أنه: "العقد الذي يبرمه شخص من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق عام أو بمناسبة تسييره و تظهر نيته في الأخذ بأسلوب القانون العام و ذلك بتضمين العقد شروطا غير مألوفة في عقود القانون الخاص"².

الفرع الثاني: شروط صحتها (معاييرها القانونية)

بالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العاميظهر لنا وبوضوح أن المشرع الجزائري قد حصر المعايير أو الشروط التي على أساسها تبرم الصفقات العمومية فيما يلي: المعيار العضوي ، المعيار الموضوعي ، المعيار الشكلي ، المعيار المالي و هذا ما سنحاول دراسته في هذا الفرع.

1. المعيار العضوي:

إن دراسة مضمون المادة السادسة من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، تظهر لنا جليا أنه أبقى على نفس الهيئات الخاضعة: ق.ص. ع وذلك بالمقارنة مع المراسيم السابقة، إذ أنه أدرج تغيير طفيف في تسميتها وأخضعها لنظام الصفقات العمومية، وذلك بإقصائه للمؤسسات العمومية الاقتصادية³.

و قبل التطرق إلى هذه الهيئات يجب الإشارة إلى أن المعيار العضوي لا يخرج عن طرفان المصلحة المتعاقدة وهو الطرف المعنوي والممثل في الدولة..... الخ والذي سنتناوله بالتفصيل لكن صفة الطرف الأخر أو الشخص أو الأشخاص وهو الطرف الثاني في الصفقة وهو المتعامل الاقتصادي وغالبا ما يكون شخصا من أشخاص القانون الخاص وما يجدر الإشارة إليه أن المشرع عمد إلى تغيير اسم الطرف الأخر من المتعامل المتعاقد إلى "المتعامل الاقتصادي" وذلك بغية توحيد المصطلح

¹ عرفت المادة 549 من القانون المدني الجزائري عقد المقاولة على أنه: "عقد يتعهد بمقتضاه أحد المتعاقدين أن يصنع شيئا أو أن يؤدي عملا مقابل أجر يتعهد به المتعاقد الآخر".

² عمار بوضيف، المرجع السابق، ص43.

³ صافية بوشي، النظام القانوني للصفقات العمومية في ظل المرسوم الرئاسي 236/10، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي في الحقوق، تخصص قانون إداري كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2014.

مع قانون المنافسة والتوجه نحو اقتصاد تنافسي وليس مخطط، وفي سياق هذا الموضوع سنحاول خلال هذا المطلب توضيح وشرح الهيئات التي أتى بها المشرع الجزائري في المرسوم الرئاسي رقم 247/15 الذي تطرق بالتفصيل إلى العقود التي لا تخضع للأحكام المطبقة على الصفقات العمومية لكنه كرس استثناء المؤسسات العمومية الاقتصادية من الخضوع للأحكام تنظيم الصفقات العمومية.

ا. الدولة

– **الإدارات العمومية:** يقصد بالإدارات العمومية، مختلف الأجهزة الإدارية التابعة للسلطة المركزية والتي تدخل تحت طائلة الدولة باعتبارها تتمتع بالشخصية القانونية والمعنوية، و نذكر منها رئاسة الجمهورية والوزارة الأولى والوزارات المختلفة والمصالح والمصالح الخارجية للوزارات المتماثلة في المديرية التنفيذية على مستوى الولايات.¹

– **الهيئات الوطنية المستقلة:** يقصد بالهيئات الوطنية المستقلة تلك السلطات المستقلة كالبرلمان بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) والمجلس الدستوري والمحكمة العليا ومجلس الدولة ومجلس المحاسبة والهيئات الاستشارية الوطنية كالمجلس الاقتصادي والاجتماعي، إذ تضطر هذه الهيئات جميعا إلى الدخول في علاقة عقدية بعنوان الصفقة العمومية من أجل قيامها بنشاطها والذي يشمل كامل إقليم الدولة.²

وبالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 247/15 فنجد أنه لم يحددها لكنها جاءت تحت عنوان الدولة أما المرسوم الرئاسي رقم 236/10. وكذا تعديله بموجب المرسوم الرئاسي رقم 03/13 نجد أنهما اكتفيا بذكر هذه الهيئات دون تحديدها، وهو الأمر ذاته في المرسوم الرئاسي رقم 02-250، أما الأمر 67-90 فلم يتم ذكرها خلاله، أما المرسوم التنفيذي رقم 434/91 فقد أشار إليها وحددها في مادته 113 وحصرها في المجلس الشعبي الوطني والمجلس الدستوري ومجلس المحاسبة.³

ب. الجماعات الإقليمية

– **الولاية:** هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة. و تساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين وتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون.⁴

ولما كانت الولاية تتمتع بأهلية التعاقد الثابتة والمؤكدة في هذه النصوص، فقد أكد المشرع الجزائري على خضوع الولاية لتنظيم الصفقات في المادة 135 من قانون الولاية لسنة 2012 والتي جاء فيها " تبرم الصفقات الخاصة بالأشغال أو الخدمات أو

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 47.

² أنظر المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 236/10، المرسوم السالف الذكر.

³ أنظر المادة 113 من المرسوم التنفيذي رقم 434/91، المرسوم السالف الذكر.

⁴ أنظر المادة 1 من قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، ج ر عدد 12 الصادرة بتاريخ 2012/02/29.

التوريدات، للولاية ومؤسساتها العمومية ذات الطابع الإداري طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها والمطبقة على الصفقات العمومية"¹، ومنه تتضح الإحالة الصريحة والمعلنة من قانون الولاية لقانون الصفقات العمومية.

– **البلدية:** البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون، وهي وحدة إدارية منفصلة انفصالا عفويا وقانونيا عن كل من الولاية والدولة.²

ولما كانت البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية وبأهلية التعاقد فقد أكد المشرع الجزائري على ذلك في المادة 189 من قانون البلدية لسنة 2011 بقوله " يتم إبرام صفقات اللوازم والأشغال أو تقديم الخدمات التي تقوم بها البلدية والمؤسسات العمومية البلدية، ذات الطابع الإداري طبقا للتنظيم الساري المفعول المطبق على الصفقات العمومية"³.

ولقد تم ذكر البلديات في كل من قوانين الصفقات العمومية، وهو ما فعله المشرع الجزائري في المرسوم الرئاسي رقم 247/15 في المادة 6 تحت عنوان الجماعات الإقليمية.

ج. المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

هي هيئات عمومية تخضع للقانون العام، ومن قبيل المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، المدرسة العليا للقضاء، الديوان الوطني للخدمات الجامعية والوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار والمستشفيات⁴، ويعتبر عمالها موظفون عموميين وقراراتها قرارات إدارية، وتخضع في عقودها لقانون الصفقات العمومية، وتتمتع بالحماية القانونية التي فرضها المشرع، وقد استعملت منذ الاستقلال وبشكل واسع جدا من أجل ضمان الخدمات للجمهور.⁵

د- المؤسسات العمومية الخاضعة للتشريع الذي يحكم النشاط التجاري

– **المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري:** وفقا لما جاء في نص المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 فإن هذه المؤسسات تخضع لقانون الصفقات العمومية، وذلك عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة كلياً أو جزئياً بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة، وتجد هذه المؤسسات أساسها القانوني في القانون رقم 01/88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية وتتمتع هذه المؤسسات بنظام قانوني مزدوج، بحيث تخضع للقانون الخاص عند تعاملها مع الخواص، ومثالها وكالة التسيير المعينة ذات الطابع الصناعي والتجاري.⁶

– **المؤسسات العمومية الاقتصادية:** حمل المرسوم الرئاسي رقم 247/15 من الناحية العضوية، إضافة نوعية وجديدة، في

¹ أنظر المادة 135 من قانون الولاية رقم 07/12، القانون السالف الذكر.

² أنظر المادة 01 من قانون البلدية رقم 10/11، المؤرخ في 22/06/2011، ج ر عدد 37 الصادرة بتاريخ 2011/07/03.

³ أنظر المادة 189 من قانون البلدية، القانون نفسه.

⁴ أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، جرائم الفساد، المال والأعمال وجرائم التزوير، ج 1، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص 10.

⁵ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسر لنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 353.

⁶ محمد البشير برقية، دراسة حالة الصفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2013، ص 42.

المادة 09 منه وذلك بعدم إخضاع للمؤسسات العمومية الاقتصادية لتنظيم الصفقات العمومية، ويتعين عليها فقط إعداد إجراءات إبرام الصفقات العمومية حسب خصوصيتها على أساس مبدأ حرية الاستفادة من الطلب والمساواة في التعامل مع المترشحين وشفافية الإجراءات والعمل على اعتمادها من طرف هيئاتها الاجتماعية.

لكن المشرع كان قد أدرجها في المرسوم الرئاسي رقم 236/10 من اجل إضفاء المزيد من الشفافية والوضوح بالنسبة لصفقات القطاع الاقتصادي والتي كانت تتم قبل هذه المرحلة بعيدا عن تنظيم الصفقات العمومية¹.

ولكن بصدر المرسوم الرئاسي رقم 03/13 والمعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 236/10، تم إقصاء هذه المؤسسات من جديد، فلم تعد خاضعة لتنظيم الصفقات العمومية، وطبعا هذا لا يمنع من بقائها خاضعة للرقابة الخارجية من محافظي الحسابات ومجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية وهذا طبقا للمادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، الفقرة الثانية².

لنخلص في الأخير إلى أن مجال تطبيق الصفقات العمومية في الجزائر عرف تذبذبا كبيرا، فأحيانا تدرج مؤسسات وتبعد أخرى، وأحيانا يوسع مجال تطبيق الصفقات العمومية فيشمل كل المؤسسات، ليعود مرة أخرى ويضيف من جديد في مجال التطبيق، ويرجع تفسير ذلك لطبيعة كل مرحلة سن فيها قانون الصفقات العمومية وللتوضيح أكثر فإن المشرع الجزائري عمد إلى تحديد المعيار العضوي بشكل أدق في المادة 07 منه بالاعتماد على العضو فاستثنى العقود التالية³:

- العقود المبرمة من طرف الهيئات والإدارات العمومية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري فيما بينها؛
- العقود المبرمة مع المؤسسات العمومية الخاضعة للتشريع الذي يحكم النشاط التجاري عندما تزاوّل نشاط لا يكون خاضع للمنافسة؛
- العقود المبرمة مع بنك الجزائر؛
- العقود المبرمة بموجب إجراءات المنظمات و الهيئات الدولية أو بموجب الاتفاقات الدولية عندما يكون ذلك مطلوبا؛
- العقود المبرمة مع المحامين بالنسبة لخدمات المساعدة والتمثيل؛
- العقود المبرمة مع هيئة مركزية للشراء خاضعة للأحكام المرسوم الرئاسي رقم 247/15 وتتصرف لحساب المصلحة المتعاقدة.

3. المعيار الموضوعي:

يقصد بالمعيار الموضوعي أو المادي الرجوع إلى محل أو موضوع العقد، و يقصد بمحل الصفقة العمومية موضوع الخدمة التي يقدمها المتعامل المتعاقد مع الإدارة لهاته الأخيرة المتعاقدة معه⁴، ويشمل موضوع الصفقات العمومية: الأشغال، اللوازم، الخدمات و الدراسات.

¹ عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص 47.

² أنظر المادة 8 الفقرة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، المرسوم السالف الذكر.

³ أنظر المادة 47، من المرسوم نفسه.

⁴ لعور بدر، المرجع السابق، ص 06.

وبحسب أن الإدارة تبرم عقود كثيرة فلا يمكن بأي حال من الأحوال إعتبار جميع ما تبرمه من عقود مختلفة بمثابة عقود إدارية، بحيث أن الشرط الأساسي لإعتبار العقد إداريا هو أن تسلك الإدارة فيه طريق القانون العام، لذلك كان لزاما علينا إبعاد جملة من العقود التي تبرمها الإدارات العمومية و عدم إطلاق وصف الصفقة العمومية عليها ومن أمثلتها : عقود التأمين، عقود النقل و غيرها من العقود الخاصة، و لمعرفة موضوع الصفقة العمومية فما علينا سوى الرجوع إلى النصوص التشريعية كون الصفقات العمومية هي عقود إدارية محددة في التشريع من حيث موضوعها و الدليل على ذلك أن المادة الأولى من الأمر رقم 67-90 قد ذكرت كل من إنجاز الأشغال، التوريدات و الخدمات على أنها صفقات عامة، في حين أشارت المادة الرابعة من المرسوم رقم 82-145 إلى عقود إنجاز الأشغال، إقتناء المواد و الخدمات و هي نفس الصفقات المشار إليها في المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-434، غير أن المرسوم الرئاسي رقم 02-250 إلى جانب ذكره لعقود الأشغال و عقود إقتناء اللوازم و عقود الخدمات أضف عقود الدراسات، وجاءت المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 مؤكدة على الأصناف الأربعة من الصفقات العمومية وهي : عقد الأشغال العامة و عقد إقتناء اللوازم و عقد الخدمات و عقد الدراسات فخارج هذه العقود الأربعة لا نكون من الناحية الموضوعية أمام صفقة عمومية¹، و بالعودة إلى نص المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 15/247 نجد أنها تنص على أن الصفقات العمومية أنها عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به تبرم بمقابل مع متعاملين اقتصاديين وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللوازم والخدمات والدراسات².

4. المعيار الشكلي :

بالرجوع إلى مختلف تنظيمات الصفقات العمومية في الجزائر نجد أن المعيار الشكلي أو عنصر الشكلية هو أكثر أمر اتفق عليه، وسواء وفق الأصل العام وهو إبرام الصفقات العمومية قبل الشروع في تنفيذها وهو القاعد العامة أو تنفيذ الصفقات العمومية قبل إبرامها وهو الاستثناء، فالمادة الأولى من الأمر رقم 67/90 المتضمن قانون الصفقات العمومية عرفت الصفقات العمومية على أنها: "عقود مكتوبة تبرمها الدولة أو العمالات أو البلديات أو المؤسسات والمكاتب العمومية قصد إنجاز أشغال أو توريدات أو خدمات ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا القانون".

وعرفت المادة 04 من المرسوم رقم 82/145، الصفقات العمومية على أنها "صفقات المتعامل العمومي عقود مكتوبة حسب مفهوم التشريع الساري على العقود، ومبرمة وفق الشروط الواردة في هذا المرسوم قصد إنجاز أشغال أو إقتناء المواد والخدمات³

¹ أعمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص 67.

² أنظر المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 15/247، المرسوم السالف الذكر.

³ أنظر المادة 4 من المرسوم رقم 82-145 المؤرخ في 10/04/1982 المنظم للصفقات العمومية التي يبرمها المتعامل العمومي، ج ر عدد 15 الصادرة بتاريخ 13/04/1982.

والمادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 434/91 هي الأخرى أكدت على عنصر الشكلية في إبرام الصفقات العمومية وذلك بقولها " الصفقات العمومية عقود مكتوبة حسب التشريع الساري على العقود ومبرمة وفق الشروط الواردة في هذا المرسوم قصد إنجاز الأشغال واقتناء المواد والخدمات لحساب المصلحة المتعاقدة"¹

وبالعودة إلى المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 02-250 نجد أن المشرع الجزائري ثبت على مبدأ واحد وهو أن الصفقات العمومية عبارة عن عقود مكتوبة، حيث نصت على أن الصفقات العمومية عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تبرم وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم قصد إنجاز الأشغال واقتناء اللوازم والخدمات والدراسات لحساب المصلحة المتعاقدة.²

ولم تخرج المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 236/10 عن ما سبقها من النصوص، فجاءت هي الأخرى معرفة لصفقات العمومية على أنها عقود مكتوبة طبقا للتشريع الجاري العمل به، تبرم وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم قصد إنجاز الأشغال واقتناء اللوازم والخدمات والدراسات لحساب المصلحة المتعاقدة.³

ولم تخرج كذلك المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 عن ما سبقها من النصوص، فجاءت هي الأخرى معرفة لصفقات العمومية على أنها عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به تبرم بمقابل مع متعاملين اقتصاديين وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللوازم والخدمات والدراسات.⁴

وعنصر الشكلية لم يؤكد عليه المشروع الجزائري فحسب، بل حتى في القانون المقارن نجد الكثير من التشريعات تشترطه في إبرام الصفقة العمومية ومثال ذلك نجد أن المشرع الفرنسي هو الآخر يعتمد على الشكلية في إبرام الصفقات العمومية، وذلك وفقا لمضمون المادة الأولى من قانون الصفقات العمومية الصادر ب 17 أفريل 1964 والتي عرفت الصفقات العمومية بأنها "عقود وفق الشروط المحددة في هذا القانون بهدف تحقيق الأشغال، وتوريد الخدمات"⁵

ولعل سر اشتراط الكتابة والتأكيد عليها في مختلف قوانين الصفقات العمومية في الجزائر يعود لسببين اثنين:

السبب الأول: أن الصفقات العمومية تتحمل أعبائها المالية الخزينة العامة للدولة، فالمبالغ الضخمة التي تصرف بعنوان الصفقات العمومية لجهاز مركزي أو محلي أو مرفقي أو هيئة وطنية مستقلة تتحملها الخزينة العامة لذا أوجب أن تكون مكتوبة.

¹ أنظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 434/91، المرسوم السالف الذكر.

² أنظر المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 250/02 ، المرسوم السالف الذكر.

³ أنظر المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 236/10 ، المرسوم السالف الذكر.

⁴ أنظر المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 ، المرسوم السالف الذكر.

⁵ Christophe lajoye, Droit Des marché publics, 3^{eme} édition, 'galino, l'extenso éditions, Paris, 2008, P25.

والسبب الثاني: أن الصفقات العمومية أداة لتنفيذ مخططات التنمية الوطنية، وأداة لتنفيذ مختلف البرامج الاستثمارية لذا وجب وبالنظر إلى هذه الزاوية أن تكون مكتوبة.¹

- الإستثناء الوارد على هذه القاعدة :

رغم تشديد المشرع على عنصر الكتابة في مختلف قوانين الصفقات العمومية إلا أنه أورد استثناء على القاعدة العامة و ذلك بموجب القسم الثاني الذي عنوانه بالإجراءات الخاصة و التي حملت في مضمونها الإجراءات الخاصة في حالة الإستعجال الملح و التي يسبق بموجبها التنفيذ على الإبرام ولكن بتوافر الشروط التالية:

- توافر الإستعجال الملح بخطر داهم يتعرض له ملك أو استثمار قد تجسد في الميدان أو وجود خطر يهدد استثمارا أو ملكا لمصلحة المتعاقدة أو الأمن العمومي و لا يسعه التكيف مع آجال إجراءات إبرام الصفقات العمومية، بشرط أنه لم يكن في وسع المصلحة المتعاقدة توقع الظروف المسببة لحالات الإستعجال، و أن لا تكون نتيجة مناورات للمماطلة من طرفها؛

- ضرورة و جود الترخيص بموجب مقرر معلل² يحتوي على جملة من الأسباب التي تصوغ اللجوء للتنفيذ قبل مباشرة عملية الإبرام (معد حسب الشروط المنصوص عليها في التشريع و التنظيم المعمول بهما) بالشروع في بداية تنفيذ الخدمات قبل إبرام الصفقة العمومية من قبل واحد من الأشخاص التالية المذكورة على سبيل الحصر (مسؤول الهيئة العمومية أو الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني)؛

- يجب أن تقتصر هذه الخدمات على ما هو ضروري فقط لمواجهة الظروف المذكورة أعلاه؛

- تكريس الرقابة على الترخيص من خلال إرسال نسخة من المقرر المذكور أعلاه إلى مجلس المحاسبة و إلى الوزير المكلف بالمالية (سلطة ضبط الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام و المفتشية العامة للمالية)؛

- يجب على سبيل الإلزام إبرام صفقة عمومية على سبيل التسوية خلال ستة (6) أشهر ابتداء من تاريخ التوقيع على المقرر المذكور أعلاه، إذا كانت العملية تفوق المبالغ المذكورة في الفقرة الأولى من المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 و عرضها على الهيئة المختصة بالرقابة الخارجية للصفقات العمومية³؛

- عندما لا يسمح الإستعجال الملح بإعداد الصفقة قبل الشروع في تنفيذ الخدمات يثبت إتفاق الطرفين عن طريق تبادل الرسائل.

ومن نص المادة يتضح لنا أن المشرع قد جعل الأصل أو القاعدة العامة في كون التنفيذ هو عملية لاحقة على الإبرام إذ أن هذا الأخير مرهون بالكتابة، فلا تنفيذ إلا بعد توقيع الصفقة من الجهة المخولة قانونا بذلك، إلا أن المشرع و إستثناء على القاعدة العامة منح ترخيصا للمصلحة المتعاقدة بحيث فسح لها المجال بتنفيذ العقد قبل إبرامه و علق الأمر بتوافر جملة الشروط السالفة الذكر.

¹ عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص35.

² بدرة لعور، المرجع السابق، ص08.

³ أنظر المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، المرسوم السالف الذكر.

5. المعيار المالي:

إن كون الصفقات العمومية وثيقة الصلة بالمال العام أو الخزينة العمومية، هذا الأمر يستوجب من السلطات المعنية وضع حد مالي أدنى حتى نكون بصدد صفقة عمومية، إذ أنه غير منطقي أن تبرم الصفقات العمومية وفقا لأحكام قانون الصفقات العمومية، من دون الالتزام بمبلغ محدد يسهل بالدرجة الأولى على الإدارة إجراءات إبرام الصفقة العمومية. وما يجدر بنا الإشارة إليه كذلك هو أن المبالغ المحددة لإبرام صفقة عمومية غير ثابتة، فهي تتغير من فترة إلى أخرى وذلك لأسباب اقتصادية، كما يجب التمييز بين أنواع الصفقات العمومية أثناء وضع حد مالي لإبرام الصفقة، إذ أن المبلغ المعتمد لإنجاز أشغال عامة يختلف عن المبلغ المطلوب لإنجاز دراسات، وذلك من أجل الحفاظ على المال العام وعدم هدره. ولعل الهدف من وراء فرض حد مالي أدنى لاعتبار العقد صفقة عمومية تخضع لقانون الصفقات العمومية، هو ترشيد النفقات العامة، فكلما كان المبلغ كبيرا تحملت الخزينة العامة للدولة أعباءه.¹

وبالرجوع إلى المراحل التي مرت بها الصفقات العمومية في الجزائر نسجل أن هناك اختلافات ملحوظة في تحديد المعيار المالي بين فترة وأخرى.

فمثلا في المرسوم التنفيذي رقم 434/91 حددت المادة 6 منه حد مالي أدنى يفوق مليونين دينار بقولها " كل عقد أو طلب يقل مبلغه أو يساوي مليوناً دينار جزائري 2,000,000 دج لا يتطلب حتما إبرام صفقة بمفهوم هذا المرسوم"²، وذلك دون التمييز بين أنواع الصفقات، غير أن هذا الوضع لم يستمر طويلا، إذ أنه غيرت هذه النسبة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 178 /94 المؤرخ في 26 جوان 1994 المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 434/91 لترفع إلى أكثر من ثلاثة ملايين دينار، وتم تعديل هذا الحد مرة أخرى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 02-250 في نص مادنة الخامسة ليقدر بأكثر من أربعة ملايين دينار جزائري .

غير أنه وبصدور المرسوم الرئاسي رقم 301/03 والمعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 250/02 تم تبني أفكار جديدة فيما يخص تحديد الحد المالي الأدنى لانعقاد الصفقة العمومية، حيث تم خلال هذا المرسوم التمييز بين أنواع الصفقات العمومية من جهة، ومنح وزير المالية أحقية تعيين المبالغ من جهة أخرى³، فحددت قيمة الحد الأدنى فيما يخص عقود الأشغال وعقود التوريد بما يساوي ستة ملايين دينار جزائري، وقيمة الحد الأدنى فيما يتعلق بعقود الخدمات وعقود الدراسات بأكثر من أربعة ملايين دينار جزائري.

ولأن قانون الصفقات العمومية في تطور مستمر فقد صدر المرسوم الرئاسي رقم 338/08 ليرفع من الحد الأدنى لعقود

¹ عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص 68.

² أنظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 434 /91 ، المرسوم السالف الذكر.

³ أنظر المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 301/03 المؤرخ في 11/11/2003 و المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 55 الصادرة بتاريخ 2003/09/14.

الأشغال والتوريد بأكثر من ثمانية ملايين دينار جزائري، ويبقى على الحد المالي الأدنى المطلوب بالنسبة للخدمات والدراسات وهو أكثر من أربعة ملايين دينار جزائري.¹

ثم جاء المرسوم الرئاسي رقم 236/10، ليعلن وبكل وضوح أن " كل عقد أو طلب يساوي مبلغه ثمانية ملايين دينار 8.000.000 دج أو يقل عنه لخدمات الأشغال أو اللوازم وأربعة ملايين 4.000.000 دج لخدمات الدراسات أو الخدمات لا يقتضي وجوبا إبرام صفقة في مفهوم هذا المرسوم."²

ولكن بصدور المرسوم الرئاسي رقم 23/12 المؤرخ في 18 جانفي 2012، تم تعديل هذه المادة بموجب المادة 6 منه ، بحيث أبقى على الحد المالي المطلوب في المادة السادسة من المرسوم الرئاسي 236/10 وأدخلت بعض التعديلات فيما يخص تسهيل الإجراءات الاستشارية.³ ومما سبق ذكره يتضح لنا جليا أن وضع حد مالي أدنى للصفقة العمومية يهدف إلى إتمام الإجراءات بسرعة، دون أن يهدر الوقت في استلام عروض لا تخدم موضوع الصفقة العمومية المراد إبرامها.

ثم جاء المرسوم الرئاسي رقم 247/15 والذي هو محل الدراسة، ليعلن وبكل وضوح في المادة 13 أن " كل صفقة عمومية يساوي فيها المبلغ التقديري لحاجات المصلحة المتعاقدة اثني عشر مليون دينار 12.000.000 دج أو يقل عنه للأشغال أو اللوازم و ستة ملايين 6.000.000 دج للدراسات أو الخدمات لا تقتضي وجوبا إبرام صفقة عمومية وفق الإجراءات الشكلية المنصوص عليها في هذا الباب."⁴

المطلب الثاني: أنواع الصفقات العمومية

تعتبر كل صفقة عامة بمثابة عقد إداري و العكس ليس صحيح و ذلك لكون هذه الأخيرة كما رأينا سابقا تخضع لمعايير و شروط خاصة يجب توفرها لإدراج العقد في قائمة الصفقات العمومية هذا بطبيعة الحال بعد توفر الشروط العامة للعقود الإدارية التي يستوجب توفرها حتما.

و لتمييز الصفقات العمومية فإن أنواعها تمثل زمرة فقط ضمن قائمة العقود الإدارية و هذا ما يتضح من خلال التشريعات والقوانين التي نصت على أنواع محددة من العقود وأدرجتها ضمن قائمة عقود الصفقات العمومية دون غيرها من العقود الأخرى ففي الجزائر نجد انه رغم وجود تشريع خاص منظم للصفقات العمومية إلا أن هذا التشريع لم يتطرق بالذكر إلى كل أنواع الصفقات العمومية .

¹ أنظر المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 08-338 المؤرخ في 9 /11/ 2008 و المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 62 الصادرة بتاريخ 2008/11/09.

² أنظر المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236، المرسوم السالف الذكر.

³ أنظر المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 23/12 المؤرخ في 18 /01/ 2012 و المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 04 الصادرة بتاريخ 2012/01/26.

⁴ أنظر المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، المرسوم السالف الذكر.

وقد تنبه المشرع الجزائري إلى ذلك فأدرج في المادة 29 منه "يمكن للمصلحة المتعاقدة أن تبرم صفقة عمومية واحدة أو أكثر بهدف تلبية حاجات معينة خاصة بالتسيير أو الاستثمار".¹

بناءً على ما سبق سنحاول في هذا المطلب التطرق إلى أنواع و تقسيمات الصفقات العمومية في ضل المرسوم الرئاسي رقم 15-247 بحيث ندرس أنواع الصفقات العمومية حسب موضوعها في الفرع الأول ثم أنواع الصفقات العمومية حسب طبيعتها في الفرع الثاني.

الفرع الأول: أنواع الصفقات العمومية حسب موضوعها

إن المتصفح لقانون الصفقات العمومية يجد بأن المشرع الجزائري قد إعتد لتقسيم الصفقات العمومية على ثلاثة معايير أساسية وهي: معيار طبيعة الصفقة، معيار موضوعها و معيار موطن المتعامل المتعاقد. وبالعودة إلى نص المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 15/247 نجد أنها تنص على أن: "الصفقات العمومية أنها عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به تبرم بمقابل مع متعاملين اقتصاديين وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللوازم والخدمات والدراسات" وما سبق سنحاول بالدراسة إلى التطرق في هذا الفرع لصفقة إنجاز الأشغال أولاً، ثم صفقة اقتناء اللوازم ثانياً، و صفقة تقديم الخدمات ثالثاً، و صفقة إنجاز الدراسات رابعاً.

أولاً: صفقة إنجاز الأشغال العامة:

تعتبر صفقة الأشغال العامة أهم أنواع الصفقات العمومية من حيث الإعتمادات المالية التي ترصد لها بهدف التجهيز مثل بناء السدود، الجامعات، الطرق، توصيل قنوات المياه الصالحة للشرب و حتى توصيل الأعمدة الكهربائية، و الجدير بالذكر أن هذا العقد وثيق الصلة بالتنمية المحلية و الوطنية على حد سواء، فإذا ما أعلنت السلطات العمومية أنها ستفك العزلة مثلاً عن بعض المناطق أو تعد بإنجاز سكنات في مدة معينة فإن تنفيذ سائر هذه البرامج الاستثمارية يجسد ميدانياً عن طريق صفقة الأشغال العامة.

ونظراً للأهمية التي تكتسبها هذه الصفقة فقد أشارت إليها كل قوانين الصفقات العمومية الجزائرية إذ ورد ذكرها في المادة 1 من الأمر رقم 67-90 و المادة 4 من المرسوم رقم 82-145 و المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 91-434 و المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 02-250 و كذا المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236، و الملاحظ من خلال تصفح كل قوانين الصفقات العمومية السالفة الذكر أن المشرع الجزائري و إن نص على صفقة إنجاز الأشغال كنوع من أنواع الصفقات العمومية إلا أنه لم يضع تعريفاً لهذه الصفقة، وهو ما تفتن له المرسوم الرئاسي رقم 15-247 و إن لم يعط تعريفاً مباشراً إلا أنه حدد الهدف منها و مجالها و هي العناصر المهمة في التعريف "تهدف الصفقة العمومية للأشغال إلى إنجاز منشأة أو أشغال بناء أو هندسة مدنية من طرف مقاول، في ظل احترام الحاجات التي تحددها المصلحة المتعاقدة صاحبة

¹ بدرة لعور، المرجع السابق، ص ص 07، 08.

المشروع و تعتبر المنشأة مجموعة من أشغال البناء أو الهندسة المدنية التي تستوفي نيتها وظيفة اقتصادية أو تقنية تشمل الصفقة العمومية للأشغال بناء أو تجديد أو صيانة أو تأهيل أو تهيئة أو ترميم أو إصلاح أو تدعيم أو هدم منشأة أو جزء منها ، بما في ذلك التجهيزات المرتبطة بها الضرورية لإستغلالها¹، وهو ما يتوافق عموما مع التعريفات الفقهية التي تعرف هذه صفقة الأشغال العامة أو كما يصطلح عليها بمصطلح عقد إنجاز الأشغال العامة بأنه : " إتفاق بين الإدارة و أحد الأفراد أو الشركات أو المؤسسات للقيام ببناء أو ترميم أو صيانة عقار لحساب شخص معنوي عام نظير مقابل يتفق عليه في العقد بقصد تحقيق مصلحة عامة"²، وعليه حتى تتم صفقة الأشغال لابد من توافر شروط نوجزها فيما يلي:

1. أن ينصب العقد على عقار :

فلكي يصنف العقد ضمن خانة الأشغال العامة لابد أن يكون محل العقد منشأة (عقار) ، كأن يتعلق الأمر بمشروع إنجاز طريق عام أو جسر أو مجموعة سكنات أو يتعلق بترميم سقفها أو جدرانها³. وقد توسع الفقه والقضاء الفرنسيان في مفهوم الأشغال فلم يقتصر على أعمال البناء أو الترميم، بل أدخل فيها كافة الأعمال المتعلقة بصيانة العقارات العامة كتنظافة المنشآت والطرق العامة، وأيضاً اعتبر العقد إدارياً إذا تعلق بنقل المواد اللازمة لتنفيذ العمل⁴.

2. أن يتم العمل لحساب شخص معنوي عام:

بمعنى أن يكون الشغل العام لحساب الإدارة العامة المتعاقدة ويستوي أن يعلق الأمر بشخص إقليمي كالدولة أو الولاية أو البلدية أو شخص مرفقي كالجامعة أو المؤسسات العامة الإستشفائية. وقد عرف عقد الأشغال في الجزائر توسعا وانتشارا واسعا بحكم البرامج الاستثمارية المختلفة والخطط التنموية وهو ما شهدته كل الولايات.

3. أن يحقق منفعة عامة:

يجب أن يهدف عقد الأشغال العامة الذي يرد على عقار تحقيق منفعة عامة، فلا يصدق وصف صفقة عمومية إلا إذا كان الهدف من وراء موضوع العقد خدمة المصلحة العامة⁵. ولقد ذهب الفقه إلى تأصيل عقد الأشغال العامة كونه في حقيقة الأمر عقد مقاوله و المكرس في القانون المدني، غير أنه ولما

¹ أنظر المادة 39 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، المرسوم السالف الذكر.

² عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، المرجع السابق ص 90.

³ محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم لنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص 22.

⁴ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، الإبرام والتنفيذ في ضوء أحكام مجلس الدولة وفقا لأحكام قانون المناقصات والمزايدات، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 47.

⁵ عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 91.

اتصل بمرفق عام وكان الهدف منه تحقيق مصلحة عامة، سمي العقد بالأشغال العامة تميزا له عن العقد المدني.

4). أن يتوافر على الحد المالي المطلوب :

بالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 247/15، نجد أن المشرع الجزائري قد خصص عقد الأشغال العامة وفقا للمادة الثالثة عشر منه، بقيمة مالية حددت بأكثر من اثني عشر مليون دينار جزائري وهذا الأمر يشكل خاصية يتميز بها عقد الأشغال عن غيره من العقود.¹

5). حيازة المؤسسات المشاركة على شهادة التخصص والتصنيف المهنيين:

نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 110/11" على أن جميع المؤسسات التي تعمل في إطار إنجاز الصفقات العمومية، في ميدان البناء والأشغال العمومية والري والأشغال الغابية، أن تكون لها شهادة التخصص والتصنيف المهنيين، كشرط لإبرام الصفقات مع الدولة والولاية والبلديات والإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية"². وجاءت المادة الثالثة من نفس المرسوم لتعرف هذه الشهادة بقولها: "شهادة التخصص والتصنيف المهنيين للمؤسسات وثيقة تنظيمية بأشغال البناء والأشغال العمومية والري والأشغال الغابية، وتحويل الشهادة المذكورة أعلاه المؤسسة الحائزة لها اختصاصا وطنيا في ميدان العمل المعين"، وبينت المادة الرابعة من المرسوم المعلومات الواردة في الشهادة، وحددت المادة السادسة منه مدة صلاحية هذه الشهادة ب (3) سنوات.³

ثانيا: صفقة إقتناء اللوازم (عقد التوريد):

إن الجهات الإدارية و هي تمارس نشاطها سعيا منها إلى تلبية الحاجات العامة و خدمة الجمهور لا تحتاج فقط إلى إبرام عقود الأشغال العامة بل إلى جانب ذلك تحتاج أيضا إلى إبرام أنماط أخرى من العقود كعقد التوريد أو ما يصطلح عليه بصفقة إقتناء اللوازم، و هذه الأخيرة كما سبق الذكر ثم النص عليها بموجب المادتين 29، 2 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 كما ورد ذكرها في جميع قوانين الصفقات العمومية الجزائرية، و يعود سر الإعتراف للإدارات بإبرام صفقات إقتناء اللوازم أن نشاطها قد يفرض توافر منتج معين لديها و أن تضع عليه اليد بهدف تحقيق المصلحة العامة و خدمة الجمهور و هذا بصفة دورية و مستمرة.

و لقد عرف المشرع الجزائري صفقة إقتناء اللوازم من خلال تحديد الهدف منها بقوله: " تهدف الصفقة العمومية للوازم إلى إقتناء أو إيجار أو بيع بالإيجار، بخيار أو بدون خيار الشراء، من طرف المصلحة المتعاقدة، لعتاد أو مواد، مهما كان شكلها، موجهة لتلبية الحاجات المتصلة بنشاطها لدى مورد. و إذا أرفق الإيجار بتقديم خدمة، فإن الصفقة العمومية تكون صفقة خدمات.

¹ أنظر المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، المرسوم السالف الذكر.

² المرسوم التنفيذي رقم 11-110 المؤرخ في 06/03/2011 الذي يوجب على جميع المؤسسات التي تعمل في إطار إنجاز الصفقات العمومية في ميدان البناء و الأشغال العمومية و الري أن تكون لها شهادة التخصص و التصنيف المهنيين، ج ر عدد 15 الصادرة بتاريخ 09/03/2011.

³ أنظر المواد 3 و 4 و 6، من المرسوم نفسه.

إذا كانت أشغال وضع و تنصيب اللوازم مدرجة ضمن الصفقة العمومية و لا تتجاوز مبالغها قيمة هذه اللوازم، فإن الصفقة العمومية تكون صفقة لوازم.

إذا كان موضوع الصفقة العمومية خدمات و لوازم و كانت قيمة اللوازم تفوق قيمة الخدمات، فإن الصفقة العمومية تكون صفقة لوازم.

يمكن أن تشمل الصفقة العمومية للوازم مواد تجهيز منشآت إنتاجية كاملة غير جديدة و التي تكون مدة عملها مضمونة أو مجددة بضمان. وتوضح كيفيات تطبيق أحكام هذه الفقرة، عند الحاجة بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية".

و لقد عرف الفقه الإداري صفقة إقتناء اللوازم بأنها : إتفاق بين الإدارة و أحد الأشخاص (المورد) بقصد تموينها و تزويدها بإحتياجاتها من المنقولات و هذا لقاء مقابل تلم بدفعه و بقصد تحقيق مصلحة عامة.¹

ومن هذا التعريف يبدو الفرق واضحا بين صفقة إقتناء اللوازم التي تنصب دائما على منقولات محل التعاقد و صفقة الأشغال العامة و التي تنصب بدورها دائما على عقار.

وتعود أهمية صفقة اقتناء اللوازم إلى كونها الوسيلة أو الإطار القانوني الذي اعتمد عليه القضاء المقارن لإرساء أحكام كثيرة لنظرية العقد الإداري، وتميزها عن العقد المدني.

أما فيما يخص المبلغ المالي المحدد لصفقة اقتناء اللوازم، فقد حدده المشرع الجزائري في المرسوم الرئاسي رقم 247/15 في مادته الثالثة عشر بأكثر من اثني عشر مليون دينار جزائري.²

ثالثا: صفقة إنجاز الدراسات:

كان المشرع الجزائري مضطربا بشأن هذا النوع من العقود بالذات خلافا للعقود السابقة (عقد الأشغال العامة، عقد إقتناء اللوازم) فأحيانا يتناوله بالإشارة و التقنيين، و أحيانا يغفل الإشارة إليه بنص صريح ثم يعود و يستدرك نفسه متناولا إياه بالذكر و النص.

فبالرجوع إلى الأمر رقم 90/67، وتحديد المادة الأولى منه، لانبجدها تشير صراحة لعقد الدراسات، غير أنه وبالرجوع إلى المادة 64 منه نجد أن المشرع الجزائري قد خص له فصلا كاملا، وهو الفصل السادس من الباب الثاني.

وجاء المرسوم رقم 145/82 خاليا من الإشارة بالنص الصريح لعقد الدراسات، وتكرر الأمر في المرسوم التنفيذي رقم 434/91، غير أنه في المادة الثالثة من المرسوم الرئاسي رقم 250/02 تم الإعلان عن عقد إنجاز الدراسات، وبالنص

الصريح، وهو ما أكدته المادة الرابعة والمادة الثالثة عشر من المرسوم الرئاسي رقم 236/10، ثم جاء تناوله في المادة الثانية و المادة 29 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 الجاري العمل به حاليا.

¹ عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص 94.

² أنظر المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، المرسوم السالف الذكر.

وعليه وحسب النص يعد عقد الدراسات في القانون الجزائري، عقدا إداريا، وتلزم الإدارة إن أرادت إبرام هذا العقد بالخضوع لقانون الصفقات العمومية، سواء من حيث طرق الإبرام وإجراءاته أو من حيث الرقابة و تتمتع إن أقرته بالسلطات و الإمتيازات المكرسة في مجال العقود الإدارية، و تخضع لرقابة القاضي الإداري حين نشوب النزاع.

وعليه يمكن تعريف صفقة إنجاز الدراسات على أنها: " اتفاق بين الإدارة المتعاقدة وشخص آخر (طبيعي أو معنوي) يلزم بمقتضاه هذا الأخير بإنجاز دراسات محددة في العقد لقاء مقابل تلزم الإدارة بدفعه تحقيقا للمصلحة العامة"¹.

ويمكن تمييز صفقة إنجاز الدراسات عن غيرها من أنواع الصفقات العمومية الأخرى كونها تنصب على جانب فني و تقني و هو ذو طابع علمي بمقتضاه يتم توظيف (مساحات، أرقام، تصاميم هندسية، بحوث، إحصاءات، تحليل في مختبر...)، و و ضعها تحت تصرف الإدارة المعنية بهدف تحقيق المصلحة العامة، كما تشمل صفقة الدراسات، عند إبرام صفقة أشغال، مهمات المراقبة التقنية أو الجبوتقنية والإشراف على الأشغال والمساعدة التقنية لفائدة صاحب المشروع وتحتوي الصفقة العمومية للإشراف على الانجاز في إطار انجاز منشأة أو مشروع حضري أو مناظر طبيعية تنفيذ المهام الآتية على الخصوص:- دراسات أولية أو التشخيص أو الرسم المبدئي -دراسات مشاريع تمهيدية موجزة ومفصلة - دراسات المشروع - دراسات التنفيذ أو عندما يقوم بها المقاول -تأشيرتها-مساعدة صاحب المشروع في إبرام وإدارة تنفيذ صفقة الأشغال وتنظيم وتنسيق وتوجيه الورشة واستلام الأشغال.

وبالنسبة للحد المالي المطلوب لصفقة إنجاز الدراسات فقد حددته المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 بأكثر من 6 ملايين دينار جزائري.

رابعا: صفقة تقديم للخدمات:

إن الإدارة في ممارستها لنشاطها، بهدف خدمة الجمهور تلجأ إلى إبرام عقود أشغال عامة، وعقود لاقتناء اللوازم، ولكن الأمر لا يقف عند هذا الحد، بل هي تحتاج أيضا إلى إبرام عقد آخر وهو عقد تقديم الخدمات، وهذا الأخير يحتل مكانة هامة، كونه الإطار القانوني والتعاقد الذي يمكن جهة الإدارة من الاستفادة من خدمة معينة، يقدمها الغير بمقابل مالي تدفعه، ونظرا لأهمية عقد الخدمات فقد جاء ذكره في كل قوانين الصفقات العمومية.

فقد تم ذكره في المواد 02 و 29 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 و في المرسوم الرئاسي رقم 236/10 تم ذكره في المادة 4 و 13 منه، وقبل ذلك ذكره في المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 250/02، والمادة 1 من الأمر رقم 90/67، والمادة 4 من المرسوم رقم 145/82، والمادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 434/91، ولكن المشرع الجزائري لم يقدم له تعريفا بل اكتفى بذكره تاركا هذه المهمة للفقهاء والقضاء.

ويمكن تعريفه بأنه: " اتفاق بين الإدارة المتعاقدة وشخص آخر (طبيعي أو معنوي)، قصد توفير خدمة معينة للإدارة المتعاقدة تتعلق بتسيير المرفق نظير مقابل مالي"²، كأن تلجأ الجامعة إلى التعاقد مع مؤسسة التنظيف، أو تنفق البلدية مع مؤسسة

¹ بدرة لعور ، المرجع السابق، ص 14.

² عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص 96.

متخصصة في الإعلام لإقامة شبكة نظام للإعلام الآلي بمقر البلدية، وعادة ما يكون موضوع الخدمة محل العقد الإداري بسيط ولا يتطلب إتمادات مالية كبيرة، مثلما هو الحال بالنسبة لعقد الأشغال العامة وعقد التوريد أي أن صفقة تقديم الخدمات لا تكلف المصلحة المتعاقدة إتمادات مالية ضخمة كقاعدة عامة بل إن هناك خدمات تستفيد منها الإدارة و لا تخضع لتنظيم الصفقات العمومية في حالة ما إذا كان موضوع الخدمة بسيطاً و لا يكلف جهة الإدارة إتمادات مالية كبيرة.

الفرع الثاني: أنواع الصفقات العمومية حسب طبيعتها

إضافة إلى أنواع الصفقات العمومية الرئيسية السالفة الذكر و التي تم النص عليها في المرسوم الرئاسي رقم 15-247 فقد أورد المشرع الجزائري أخرى من الصفقات العمومية، بحيث تحدد هذه الأنواع بالإعتماد في هاته الحالة على طبيعة الصفقة.

1. الصفقة الإجمالية:

إن الصفقات العمومية السابق ذكرها و إن تم فصل بعضها عن الآخر إلا أنها تتداخل فيما بينها و عادة ما تكون علاقة بين صفقة و أخرى فعقد الأشغال العامة مثلا يستوجب دراسات سابقة و هو ما يتم تحقيقه بفضل صفقة إنجاز الدراسات حتما، و هذا ما يعني أن الإدارة العمومية المختصة لا بد لها من عقد صفقة إنجاز دراسات أولا لتجسد هذه الصفقة لاحقا في شكل صفقة إنجاز أشغال عامة، في سبيل تقنين ذلك أجاز المشرع الجزائري أن تشمل الصفقة العمومية عدة عمليات و في هذه الحالة تبرم المصلحة المتعاقدة صفقة إجمالية.¹

2. صفقة الدراسة و الإنجاز كصورة من صور الصفقة الإجمالية:

يمكن للمصلحة المتعاقدة بصفة إستثنائية أن تلجأ إلى إجراء "دراسة و إنجاز" عندما تقتضي أسباب ذات طابع تقني ضرورة إشراك المفاوض في دراسات التصميم الخاصة بالمنشأة، شريطة أن ينص دفتر الشروط في إطار التقييم التقني على تأهيل أولي يتعلق بمرحلة الدراسات و يسمح هذا الإجراء للمصلحة المتعاقدة بأن تعهد إل متعامل متعاقد واحد في إطار صفقة أشغال مهمة تتضمن في آن واحد إعداد الدراسات و إنجاز الأشغال وفق إجراء طلب العروض المحدود طبقا لأحكام المادتين 45 و 46 من هذا المرسوم و تعين لجنة تحكيم طبقا لأحكام المادة 48 لإبداء رأيها حول إختيار المشروع. و تحتوي الخدمات موضوع الدراسات، على الأقل مشروعا تمهيديا موحزا فيما يخص منشأة بناء و مشروعا تمهيديا مفصلا فيما يخص منشأة بنية تحتية.

يمكن للمصلحة المتعاقدة أن تلجأ لصفقة "دراسة و إنجاز و إستغلال أو صيانة" أو إلى صفقة "إنجاز و إستغلال أو صيانة" عندما تبرر أسباب تقنية أو إقتصادية ذلك، في هذه الحالة يجب أن ينص دفتر الشروط على متطلبات نجاعة يتعين بلوغها و يمكن حسابها، تكون موضوع معيار تقييم تقني مرفق بمعيار التكلفة الإجمالية. و تبرم الصفقة بسعر إجمالي و جزائي.

¹أنظر المادة 2/29 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، المرسوم السالف الذكر.

تحدد قائمة المشاريع التي يمكن أن تكون موضوع صفقة إجمالية بموجب مقرر لمسؤول الهيئة العمومية أو الوزير المعني¹ بعد أخذ رأي لجنة الصفقات للهيئة العمومية أو اللجنة القطاعية للصفقات حسب الحالة.²

(أ).التحصيل:

نص المشرع من خلال قانون الصفقات العمومية على أنه: " يمكن تلبية الحاجات المذكورة في المادة 27 أعلاه في شكل حصة وحيدة أو في شكل حصص منفصلة و تخصص الحصة لمعامل متعاقد، كما هو محدد في المادة 37 من هذا المرسوم، و تخصص الحصص المنفصلة إلى متعامل متعاقد أو أكثر و في هذه الحالة يجب تقييم العروض حسب كل حصة... و يجب النص على التحصيل في دفتر شروط المناقصة، و في الحالة الخاصة بميزانية التجهيز، فإن رخصة البرنامج كما هي محددة بموجب مقرر التسجيل الذي أعده الأمر بالصرف المعني، يجب أن تهيكّل في شكل حصص"³، و بناءً عليه يمكن القول أن الصفقة الجزئية تهدف إلى تقديم الأشغال المراد إنجازها في شكل مجموعات منفصلة، موزعة على عدة متعاملين متعاقدين مختلفين، بحيث يختص كل متعامل متعاقد بتنفيذ قسم معين من المشروع بصورة مستقلة عن المتعامل المتعاقد الآخر.

(ب).عقد البرنامج:

نص المشرع الجزائر على أنه يمكن للمصلحة المتعاقدة أن تلجأ حسب الحالة إلى إبرام عقود برنامج أو صفقات ذات طلبات كلية أو جزئية، فعقد البرنامج أو كما يصطلح عليه بعقد الخطة بموجب المادة 16 من المرسوم الرئاسي 10-236 هو نوع من أنواع الصفقات العمومية، و هو عقد يأخذ شكل إتفاقية سنوية أو متعدد السنوات، تحدد طبيعة الخدمات الواجب تأديتها و أهميتها و الموقع و مبلغ العقد و رزنامة إنجازها، يمكن أن يتداخل عقد البرنامج في سنتين ماليتين أو أكثر، ويتم تنفيذه من خلال صفقات تطبيقية.

و حسب الحاجات يمكن للمصلحة المتعاقدة أن تمنح هذا العقد لعدة متعاملين إقتصاديين تجرى بينهم منافسة وفقاً لدفتر الشروط و في جميع الحالات لا يمكن أن تتجاوز مدة عقد البرنامج خمس سنوات (05).⁴

(ج).صفقة الطلبات:

نصت المادة 32 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 أنه: "يمكن للمصلحة المتعاقدة أن تلجأ حسب الحالة إلى إبرام عقود برامج أو صفقات ذات طلبات كلية أو جزئية...".

في حين نصت المادة 34 من نفس المرسوم على أنه: "تشتمل صفقة الطلبات على إنجاز الأشغال أو إقتناء اللوازم أو تقديم خدمات أو إنجاز الدراسات ذات النمط العادي و الطابع المتكرر...".

¹ بدرة لعور ، المرجع السابق، ص 17.

² انظر المادة 35 من المرسوم نفسه،

³ انظر المادة 31 من المرسوم نفسه.

⁴ انظر المادة 33 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، المرسوم السالف الذكر.

حيث يمكن للمصالح المتعاقدة أن تنسق إبرام صفقاتها عبر تشكيل مجموعات طلبات فيما بينها، و يمكن لهذه الأخيرة أن تكلف واحدة منها بصفقتها مصلحة متعاقدة منسقة، بالتوقيع على الصفقة و تبليغها، كل مصلحة متعاقدة مسؤولة عن تنفيذ الجزء من الصفقة الذي يعينها و يوقع الأعضاء إتفاقية تشكيل مجموعات الطلبات التي تحدد كيفية سيرها. و عليه يمكن القول و في إطار صفقة الطلبات يمكن للمصلحة المتعاقدة تحديد الخدمات المراد إنجازها سواء كانت ذات النمط العادي أو المتكرر و كيفية تنفيذها بدقة، كما يجب أن تحدد فيها قيمة أو كمية الحدود الدنيا أو القصوى للوازم و الخدمات و إذا تطلب الأمر منحها إلى عدة متعاملين ، و تحدد مدة صفقة الطلبات بسنة واحدة قابلة للتجديد شرط ألا تتجاوز خمس سنوات (05)¹، مع الأخذ بعين الإعتبار أن هذا النوع من الصفقات يخضع لرقابة لجان الصفقات إستنادا إلى الحدود القصوى للصفقات.

¹ بكرة لعور ، المرجع السابق، ص 18.

الفصل الثاني

رقابة الهيئات والأجهزة المالية على الصفقات العمومية

بعد التطرق للاطار العام للرقابة المالية على الصفقات العمومية ، ومعرفة اهم المفاهيم والانواع والاهداف ، نحاول في هذا الفصل الثاني دراسة الاطار التطبيقي للرقابة المالية على الصفقات العمومية ، من خلال تطرقنا للهيئات والاجهزة المالية المتنوعة المهام ، والمتباينة الطبيعة ، الا انها تشترك في الهدف وهو ضمان حماية المال العام ، وتعتبر رقابة الأجهزة والهيئات المالية من أكثر أنواع الرقابة فعالية، حيث تتضمن هذه الاخيرة مجمل أنواع الرقابة المالية المطبقة على جميع الهيئات العمومية ، كما أنّ الرقابة المنظمة بموجب قانون الصفقات العمومية والمدعمة بأنواع أخرى من الرقابة ، تساهم بشكل عام في ترشيد النفقات العمومية .

وتنص المادة 157 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام والتي أكدت بدورها على خضوع الصفقات العمومية للرقابة " تمارس على الصفقات العمومية مختلف أنواع الرقابة المنصوص عليها في هذا المرسوم كيفما كان نوعها وفي حدود معينة دون المساس بالأحكام القانونية الأخرى التي تطبق عليها".

وفي هذا الاطار تبرز انواع الرقابة المالية بنوعيتها السابقة واللاحقة من خلال هذه الهيئات و الاجهزة الرقابية المتخصصة بحيث نتطرق في هذا الفصل الى دراسة الهيئات والاجهزة القانونية المكلفة بالرقابة المالية على الصفقات العمومية ولقد قسمنا هذا الفصل العملي الى مبحثين ، نتناول في المبحث الاول الهيئات الرقابة المالية السابقة ، كما سنتناول في المبحث الثاني اجهزة الرقابة المالية اللاحقة.

المبحث الأول: الرقابة المالية السابقة للممارسة على الصفقات العمومية

بعد أن تقطع الصفقة العمومية شوط رقابة المستندات الثبوتية من طرف لجان الرقابة الخارجية على اختلاف مستوياتها، وبعد أن تحظى الصفقة بتأشيرة هذه الهيئات، تبدأ مهام هيئات رقابية أخرى ذات طابع مالي لعل أهمها تلك التي تمارس قبل الالتزام بتسديد نفقة الصفقة العمومية وهي رقابة مسبقة تأخذ طابعا وقائيا لكي لا تتحمل الخزينة العامة نفقات ناتجة عن صفقة غير مشروعة أو صفقة تجاوز اعتمادها المالي لما هو محدد في البرامج السنوية وتتجسد هذه الرقابة في الرقابة المالية والمحاسبية¹.

وعليه سنتطرق في هذا المبحث الى رقابة المراقب المالي على الصفقات العمومية في المطلب الاول في حين سنتناول رقابة المحاسب العمومي على الصفقات العمومية في المطلب الثاني.

المطلب الاول: رقابة المراقب المالي على الصفقات العمومية

يجسد المراقب المالي الرقابة المالية السابقة التي شرع في تطبيقها أول مرة في فرنسا سنة 1890، حيث كان تطبيقها مقتصرًا في البداية على الإدارات المركزية للدولة، وبعد صدور قانون 10 أوت 1922 ومرسوم 25 أكتوبر 1935 امتد نطاق تطبيقها إلى المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري ثم إلى المصالح الخارجية للدولة بموجب المرسوم رقم 50-1413 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950 والمتعلق بالنظام المالي للجزائر و المرسوم رقم 56-256 المؤرخ في 13 مارس 1956 المتضمن تحضير وإبرام الصفقات وقد بقي هذا النص التنظيمي ساري المفعول بعد الاستقلال بموجب القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 والرامي الى تمديد ، حتى إشعار آخر لمفعول التشريع النافذ إلى غاية 31 ديسمبر 1962 ماعدا النصوص التي تمس بالسيادة الوطنية .

وقد حاولت السلطات الجزائرية تنظيم الرقابة المالية وذلك خلال سنة 1963 حتى تغطي الفراغ القانوني والتنظيمي الذي خلفه البرتوكول السابق ذكره فقد تم إصدار اول نص تنظيمي سيادي والمتمثل في المرسوم رقم 63-127 المؤرخ في 19 افريل 1963 والمتضمن تنظيم وزارة المالية ثم جاء النص التنظيمي الذي تطرق الى الرقابة المالية القبلية والمتمثل في المرسوم رقم 64-57 المؤرخ في 10 فيفري 1964 والمتضمن اختصاص المراقب المالي وهذا المرسوم كان قد ادخل تعديلات على المرسومين الفرنسيين كانا ساريي المفعول في الجزائر بمقتضى القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962².

¹ نادية تياب، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص160.

² زهرة حوفة، دراسة تطور الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، تخصص التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، جامعة الجزائر، 2006-2007، ص154.

واهم الاحكام التي جاء بها هذا المرسوم تتمثل في إخضاع لتأشيرة خاصة للمراقب المالي للدولة كل الالتزامات النفقات المقتطعة على عاتق ميزانية الدولة.

بناء على ما سبق سنبحث في النظام القانوني للمراقب المالي (الفرع الاول) ثم دور المراقب المالي في الرقابة على الصفقات العمومية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: النظام القانوني للمراقب المالي

سنتناول في هذا الفرع تعريف المراقب المالي اولاً، ثم مجال ممارسة رقابته ثانياً وشروط تعيين المراقب المالي ومساعدته ثالثاً وصلاحيات المراقب المالي والمراقب المالي المساعد رابعاً وشروط انابة المراقب المالي خامساً، ومسؤولية المراقب المالي سادساً.

اولاً: تعريف المراقب المالي:

هو موظف ينتمي إلى وزارة المالية مهمته التأشير على مشروع الالتزام النفقة الذي يجره الأمر بالصرف. كما يشكل المراقب المالي أحد أعوان الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها وتأخذ هذه الرقابة شكل المتابعة والمطابقة (رقابة سابقة)، وهي بمثابة رقابة وقائية والتي تترجم في التأشير التي يجب الحصول عليها لإتمام المعاملات المالية للنفقة¹. والقانون لا يعتبر المراقب المالي وكأنه عون محاسبي، وهذا يجعله غير خاضع لبعض المسؤوليات التي يخضع لها المحاسب العمومي. فالمواد 58-59-60 من قانون المتعلق بالحاسبة العمومية تنظم بصفة مبدئية وظيفة المراقب المالي². وأعطت له مهمة المراقبة المسبقة للعمليات النفقات فهو لا يتدخل في الإيرادات، وهذه المواد تدخل في الباب الثالث الخاص بالمراقبة وليس في باب الأعوان المحاسبين، فلمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 تحدد مهام المراقب المالي³.

ثانياً: مجال ممارسة رقابته

طبقاً للمادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم فان نطاق تطبيق الرقابة القبيلية على الالتزام بالنفقات يشمل كل من ميزانيات المؤسسات التالية:⁴
ميزانيات المؤسسات و الإدارات التابعة للدولة، و الميزانيات الملحققة، وعلى الحسابات الخاصة بالخزينة، و ميزانيات الولايات، و المؤسسات العمومية ذات طابع إداري، وتم استثناء ميزانيتا المجلس الشعبي الوطني والبلدية اللتان بقيتا خاضعتين للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليهما.

¹ محمد مسعي، الحاسبة العمومية، ط2، دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة، الجزائر، 2013، ص137.

² القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالحاسبة العمومية، ج ر عدد 35 الصادرة بتاريخ 15/08/1990.

³ انظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21/11/2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج ر عدد 64 الصادرة بتاريخ 27/11/2011.

⁴ انظر المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 92/414 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر عدد 82 الصادرة بتاريخ 15/11/1992.

فبالنسبة للبلدية كانت النفقات المتعلقة بالصفقات التي تبرمها تخضع لرقابة المشروعية والمطابقة من طرف القابض البلدي الذي يسمى حاليا أمين خزينة البلدية بصفته محاسب عمومي وهذا عند قيامه بدفع النفقة في آخر مرحلة، دون أن يمنع ذلك أمين الخزينة من القيام برقابة مطابقة الإجراءات المتعلقة بإبرام الصفقة مع التشريع والتنظيم المعمول بهما باعتباره عضوا في اللجنة البلدية للصفقات وذلك بمناسبة دراسة اللجنة لملف الصفقة بغرض منحها التأشيرة، وبالتالي فهو ليس مراقب مالي على البلدية لأن هذه الأخيرة تجسد اللامركزية التي يفترض فيها الاستقلالية المالية ومع ذلك تخلى المشرع منذ سنة 2009 وبموجب المرسوم رقم 09-374¹ في مادته الثانية عندما وسع نطاق اختصاص المراقب المالي ليشمل ميزانية المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة للخبزينة وميزانيات الولايات وميزانيات البلديات، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة، على أن يتم تنفيذ توسيع الرقابة السابقة على البلديات تدريجيا وفقا لبرنامج تحدّد من طرف الوزيرين المكلفين بالميزانية والجماعات المحلية، وتم إضافة المادة 2 مكرر بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374 التي وسعت نطاق اختصاص عمل المراقب المالي إلى ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وعلى ميزانيات مراكز البحث والتنمية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، والمؤسسات العمومية الاقتصادية عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة، حيث يستنتج من توسيع نطاق اختصاص عمل المراقب المالي أن هذا الأخير أصبح مختصا بمراقبة الصفقات التي تبرمها كل الهيئات الخاضعة إلى تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام 15-247² والمنصوص عليها في المادة 6 منه بعدما كان اختصاصه في ظل صدور المرسوم رقم 92-414 مقتصرًا على الصفقات التي تبرمها المؤسسات العمومية التابعة للدولة وتلك التي تبرمها الولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وذلك رغبة من المشرع في إضفاء رقابة صارمة على النفقات العمومية مهما كان مستخدمها، وهو ما يستنتج من إخضاع المؤسسات العمومية الاقتصادية والصناعية والتجارية لرقابة المراقب المالي في حالة ما إذا كانت النفقات ممولة من ميزانية الدولة³.

كما يتدخل في مشاريع مبينة أدناه لكل من المؤسسات المذكورة أعلاه والمتضمنة التزاما بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها⁴:

¹ انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 /11/ 2009 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر عدد 67 الصادرة بتاريخ 19 /11/ 2009، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي، رقم 414/92.

² أنظر المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرسوم السالف الذكر.

³ حمزة خضري، آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014-2015، ص 160.

⁴ انظر المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المرسوم السالف الذكر.

- مشاريع قرارات التعيين و الترسيم وقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات المستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة؛
- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية؛
- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية؛
- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق .
- كما تخضع لتأشيرة المراقب المالي الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار لكل من:
- كل التزام مدعم بسندات الطلب و الفاتورات الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية؛
- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانياتي وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية؛
- كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقه وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات .

ثالثا: شروط تعيين المراقب المالي ومساعدته

يتم تعيين المراقب المالي بقرار من الوزير المكلف وذلك من بين:¹

- رؤساء المفتشين محللين للميزانية؛
- المتصرفين المستشارين الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية بالإدارة الميزانية؛
- مفتشين محللين مركزيين للميزانية الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية بالإدارة الميزانية؛
- كما يتم تعيين المراقبين الماليين المساعدين بقرار من الوزير المكلف بالمالية وذلك من بين :
- رؤساء المفتشين محللين للميزانية؛
- المتصرفين المستشارين الذين يثبتون 03 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية؛
- المفتشين محللين مركزيين للميزانية الذين يثبتون 03 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية؛

رابعا: صلاحيات المراقب المالي و المراقب المالي المساعد.

تنقسم صلاحيات المراقب المالي إلى صلاحيته الاصلية وإلى صلاحيات المراقب المالي المساعد:

1) صلاحيات المراقب المالي: تتمثل صلاحيات المراقب المالي في ما يلي:²

- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به؛
- التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات؛

¹ أنظر المادة 11 و 14 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 / 11 / 2011 المتعلق بمصالح الرقابة المالية، ج ر عدد 64 الصادرة بتاريخ 2011/11/27.

² انظر المادة 58 من القانون 21/90، القانون السالف الذكر .

- إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليل رفض التأشيرة؛
- تقديم النصائح للآمر بالصرف في المجال المالي؛
- إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا، بصحة توظيف النفقات وبالوضعية العامة للاعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة.
- ومن الوظائف المرتبطة بممارسة الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، يرسل المراقب المالي إلى الوزير المكلف بالميزانية، الوضعيات الدورية قصد إعلام المصالح المختصة بتطور الالتزام بالنفقات وبالتعداد المستخدمين، كما يرسل المراقب المالي، في نهاية كل سنة مالية إلى الوزير المكلف بالميزانية على سبيل العرض والى الآمرين بالصرف على سبيل الاعلام تقريرا مفصلا يستعرض فيه شروط التنفيذ والصعوبات التي لقيها ان وجدت في مجال تطبيق التنظيم والمخالفات التي لاحظها.¹
- تعد المصالح المختصة للوزير المكلف بالميزانية على أساس التقارير السنوية المنصوص عليها تقريرا ملخصا عاما يوزع على الادارات المعنية ومؤسسات الرقابة.

2). صلاحيات المراقب المالي المساعد:

- يحدد المراقب المالي مهام المراقب المالي المساعد الموضوع تحت سلطته، باستثناء بعض المهام وفقا لكيفيات تحدد بموجب مقرر، ويكلف المراقب المالي المساعد، بمايلي:²
- مساعدة المراقب المالي في ممارسة مهامه، في حدود ما يسمح له القانون؛
- عداد تقرير للمراقب المالي عن نشاطه وظروف ممارسة صلاحيات المسندة إليه.
- كما يمارس المراقب المالي المساعد، بالإضافة إلى المهام المكلف بها قانونا، المهام التي يحددها له المراقب المالي بموجب مقرر بعد مصادقة المدير العام للميزانية عندما يتعلق الأمر بمصالح الرقابة المالية لدى الادارة المركزية او المدير الجهوي المختص اقليميا عندما يتعلق الامر بمصالح الرقابة المالية لدى الولاية و البلدية غير أنه لا يمكن للمراقب المالي المساعد القيام بمايلي:
- الرفض النهائي - الإشعار - التقرير المفصل.

خامسا: شروط إنابة المراقب المالي

- في حالة غياب الغير المتوقع، أو حدوث مانع للمراقب المالي، تمارس صلاحيات هذا الأخير، من طرف المراقب المالي المساعد، يعين مسبقا بصفته نائبا عنه، بناء على اقتراح من المراقب المالي و بموجب مقرر صادر عن المدير العام للميزانية عندما يتعلق الأمر بمصالح المراقبة المالية لدى الادارة المركزية أ و بموجب مقرر صادر عن المدير الجهوي للميزانية عندما يتعلق الأمر بمصالح المراقبة المالية لدى الولاية و البلدية.³

¹ انظر المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم، المرسوم السالف الذكر.

² انظر المادة 2 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2012/04/02 يضبط كيفيات تحديد مهام المراقب المالي المساعد وكذا شروط وكيفيات ممارسة النيابة عن المراقب المالي، ج ر عدد 28 الصادرة بتاريخ 2013/08/21.

³ انظر المادة 3 و 4 من القرار الوزاري نفسه.

يتولى المراقب المالي المساعد النيابة بموجب مقرر صادر عن المدير العام للميزانية عندما يتعلق الامر بمصالح المراقبة لدى الادارة المركزية أو المدير الجهوي للميزانية المختص إقليميا عندما يتعلق الامر بمصالح الرقابة في الولاية والبلدية.

- في حالة الشغور المؤقت لمنصب المراقب المالي.

- في حالة الغياب المتوقع للمراقب المالي باقتراح من هذا الاخير.

كما يمارس المراقب المالي المساعد جميع الصلاحيات المخولة للمراقب المالي طيلة فترة النيابة.

سادسا: مسؤولية المراقب المالي

تعد إقامة المسؤولية على المراقب المالي الوسيلة والعملية الكفيلة بضمان القيام بعمله و مهامه على أكمل وجه ويمكن ان تظهر مسؤولية المراقب المالي في ما يلي:

1. مسؤولية المراقب المالي في تسيير مصالحه.

إن وظائف الإدارة أو تقنيات التسيير و المعروفة حديثا بوظائف المانجمنت، تقوم أساسا على خمس عناصر وهي: التخطيط والتنظيم و القيادة و التنسيق و المراقبة. ولكل عنصر من هذه العناصر أهمية ودور في بلوغ الأهداف العامة و الإجرائية، والتنظيم عبارة عن مجموعة من النشاطات المنسقة و القائمة على توزيع المهام في ظل الشروط الحسنة للعمل، والتنظيم في حركتيه وديناميكيته في تطور المستمر قابل للمراجعة دوريا حسب النتائج المحصل عليها، و المهام و الصلاحيات في المؤسسة الرقابية¹.

غير أن هذه المسؤولية لا يمكن أن تتحقق في غياب التنظيم و التنسيق كحسن توزيع المهام داخل المصلحة، حيث يسهر المراقب المالي بمسؤوليته على التنسيق بينها، عن طريق الإطراق الاستشارية في المصالح من رؤساء المكاتب و على وجه الخصوص ممثل التنسيق الإداري بين الفروع و المكاتب، المكلف من طرف المراقب المالي .

2. المسؤولية الإدارية للمراقب المالي

إن المراقب المالي يتعرض الى عقوبات الإدارية كأى موظف ، وذلك عند إخلاله بالأعمال التي يقوم من خلالها بما يأتي²:

-تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية؛

-إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه؛

-رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول؛

-إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية؛

¹ انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، المرسوم السالف الذكر.

² انظر المادة 180 من الامر رقم 06-03 المؤرخ في 15/06/2006 يتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية ، ج ر عدد 46الصادرة بتاريخ 27/11/2006.

- استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة؛
- الاستفادة من امتيازات ، من أية طبيعة كانت ، يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته لوظيفته؛
- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل؛
- التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية
- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة؛
- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر¹.

3. المسؤولية المدنية للمراقب المالي

بإمكان غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية التابعة للمجلس للمحاسبة، ان تفرض غرامات مالية على المراقب المالي في حالة الرفض الغير مؤسس للتأشيرات او العراقيل الصريحة او التأشيرات الممنوحة خارج الآجال القانونية وفقا للمادة 7/88 من الامر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

ان التأخير الغير شرعي في إعطاء التأشيرات الذي يعرض المراقب المالي إلى متابعة من طرف مجلس المحاسبة، لأن هذا تأخير يتسبب في ديون على عاتق الدولة ويتسبب خسارة في الخزينة، ولا يتمكن الأمر بالصرف أن يغطي بعض الديون، فيذهب الدائن إلى مباشرة إلى القضاء لاستفتاء دينه دون علم الأمر بالصرف، وبذلك يسبب للإدارة مشاكل في غنى عنها².

الفرع الثاني: دور المراقب المالي في الرقابة على الصفقات العمومية

ولدراسة الجوانب المتعلقة بدور المراقب المالي في مجال الصفقات العمومية نتناول في هذا الفرع طبيعة رقابة المراقب المالي على الصفقة العمومية أولاً، ثم رقابة على الصفقة من الناحية الشكلية والموضوعية ثانياً، والرقابة على ملحق الصفقة ثالثاً، و النتائج المترتبة عن رقابة المراقب المالي للصفقات العمومية رابعاً، و مدى فعالية هذه الرقابة خامساً .

أولاً: طبيعة رقابة المراقب المالي على الصفقات العمومية .

نصت المادة 196 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15³ حيث جاء في فحواها "... وتفرض التأشيرة الشاملة التي تسلمها لجنة الصفقات العمومية على المصلحة المتعاقدة والمراقب المالي والمحاسب المكلف إلا في حالة معاينة عدم مطابقة ذلك لأحكام تشريعية".

ونصت المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 على أنه تخضع لتأشيرة المراقب المالي أيضا كل التزام مدعم بسند

¹ انظر المادة 181 من الأمر نفسه.

² انظر المادة 07/88 من الامر رقم 95-20 المؤرخ في 17/07/1995 يتعلق بمجلس المحاسبة ، ج رعدد 39 الصادرة بتاريخ 23/07/1995.

³ أنظر المادة 196 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرسوم السالف الذكر.

طلب أو فاتورة شكلية عندما لا يتعدى المستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومية وهو ما يعني أنه إذا كان الالتزام بالنفقة يصل إلى الحد الملزم لإبرام الصفقة فإنه لا يخضع لرقابة المراقب المالي، و عدل المشرع عن هذا الحكم عند تعديل المرسوم التنفيذي رقم 92- 414 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09- 374 إذ جاء في المادة 05 من التعديل أن مشاريع القرارات المتضمنة التزاما بالنفقات تخضع لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها بما في ذلك مشاريع الصفقات العمومية. انطلاقا من النصوص القانونية السابقة يبدو واضحا أن المشرع قد أخضع كل الصفقات العمومية ومهما كانت المصلحة المتعاقدة المشرفة على إبرامها إلى رقابة المراقب المالي، ومن ثم فإن التساؤل المطروح هو حول طبيعة هذه الرقابة هل هي رقابة رقابة مشروعية أم رقابة ملائمة؟

- تأخذ الرقابة التي يمارسها المراقب المالي طابع رقابة المشروعية إذ أنه مكلف بمقتضى المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 92- 414 بالتحقق من صفة الأمر بالصرف ومطابقة الالتزام بالنفقات للقوانين والتنظيمات المعمول.

كم يتأكد من وجود التأشيريات أو الآراء المسبقة التي سلمتها الإدارة المؤهلة لهذا الغرض عندما تكون مثل هذه التأشيرة قد نص عليها القانون والتنظيم الجاري به العمل، كما يظهر طابع رقابة المشروعية في مهمة المراقب المالي في مجال الصفقات العمومية من خلال المادة 196 من قانون الصفقات العمومية الساري المفعول التي جعلت التأشيرة التي تسلمها لجنة الصفقات العمومية المختصة مفروضة على المراقب المالي إلا إذا رأى هذا الأخير أن منح هذه التأشيرة كانت بطريقة مخالفة للتشريع والتنظيم الجاري به العمل، وعليه يستنتج بمفهوم المخالفة للمادة 196 من قانون الصفقات العمومية أن تأشيرة لجنة الصفقات العمومية المختصة لا تفرض على المراقب المالي متى رأى أنها منحت بطريقة مخالفة للقانون¹. وبذلك جعل المشرع المراقب المالي في مركز قاضي المشروعية على عملية إبرام الصفقات العمومية.

و قد أكد مجلس الدولة على رقابة المشروعية التي يمارسها المراقب المالي في قراره الصادر بتاريخ 20 يناير 2004 بخصوص القضية رقم 13401² المتعلقة بالنزاع القائم بين مؤسسة النجارة العامة طولقة و والي ولاية بسكرة الذي جاء فيه أنه لا يمكن تسديد مبلغ الأشغال إلا بعد تقديم فاتورة مؤشر عليها من طرف الإدارة المستفيدة من الخدمات و هذا طبقا لمقتضيات المرسوم رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات العامة التي يلتزم بها و للمادتين 35 و 48 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990 المتعلق بالحاسبة العمومية.

حيث جاء في هذا القرار ما يلي ((حيث أن الطلبية لا تكفي لإثبات استلام الدائرة للأشغال، و أنه يجب أن ترفق الفاتورة بإيصالات تسليم أو بوثيقة من شأنها إثبات استلام المؤسسة للأشغال التي طلبت إنجازها و من ثم إثبات الخدمة المؤداة عملا بأحكام المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 92- 414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات

¹ حمزة حضري، آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص 109.

² جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الاداري ((قرارات المحكمة العليا وقرارات مجلس الدولة))، الجزء الثالث، ط1، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص 1390

العامّة الملتزم بها و أحكام المادتين 35 و 48 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية¹.

- كما أعطى المشرع في تعديل المرسوم التنفيذي المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات العامة الصادر سنة 2009 تحت رقم 09-374 رقابة تكتسي طابع رقابة الملائمة بموجب المادة 2/4 التي نصت على أن المراقب المالي يعد في إطار رقابة الملائمة تقريرا حول ظروف تنفيذ الميزانية كل ثلاث أشهر أو ستة أشهر حسب الحالة يرسله إلى كل من الوزير المكلف بالميزانية والأمر بالصرف المعني في آن واحد، يشمل هذا التقرير شروط التنفيذ والصعوبات التي لقيها إن وجدت في مجال شروط تطبيق التنظيم والمخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية وكذا كل الاقتراحات التي من شأنها أن تحسن شروط صرف الميزانية.

وبناء على ذلك تعد المصالح المختصة التابعة للوزير المكلف بالميزانية تقريرا ملخصا عاما يوزع على مجموع الإدارات المعنية ومؤسسات الرقابة تتضمنه تعليمات وتوصيات لهذه الهيئات والتي من شأنها ترشيد استعمال النفقات العمومية وضمان الالتزام بالمشروعية لاسيما في مجال الصفقات العمومية.

ثانيا : رقابة المراقب المالي لصفقة العمومية من ناحية الشكلية والموضوعية

للمراقب المالي نوعين من الرقابة على الصفقة العمومية تتمثل فيمايلي :

1. رقابة الصفقة من الناحية الشكلية

يتولى المراقب المالي فحص الصفقة العمومية من الناحية الشكلية أي يبحث في كل الوثائق والمستندات والشروط الشكلية المتطلبة في الصفقة العمومية، حيث يتولى فحص العناصر التالية:

- عقد الصفقة العمومية؛
- توفر بطاقة الالتزام؛
- توفر التقرير التحليلي؛
- وجود قرار التسجيل؛
- وجود البطاقة التحليلية العملية؛
- محضر لجنة الفتح وتقييم العروض؛
- مقرر تأشيرة لجنة الصفقات؛
- رسالة العرض والتصريح بالاككتاب؛
- الترخيص بالبرنامج.

¹ انظر المادة 35 و 48 من القانون رقم 90-21 ، القانون السالف الذكر.

2. رقابة الصفقة من الناحية الموضوعية

في هذه الحالة يقوم المراقب المالي بفحص موضوع الصفقة العمومية بشكل معمق، وهذا من الجوانب التالية:

- صفة الأمر بالصرف؛
- المطابقة مع القوانين التنظيمية السارية المفعول؛
- التخصيص القانوني للنفقة؛
- التطابق بين مبلغ الالتزام و العناصر المكونة للوثائق المرفقة) مثلا الكشف الكمي و التقديري إذا كنا بصدد صفقة او الفاتورة الشكلية أو طلب الشراء إذا كنا بصدد نفقات التسيير؛
- توفر الاعتمادات و المناصب المالية؛
- وجود تأشيرات أو آراء قبلية لهيئات إدارية مخولة في هذا المجال و يفرضها القانون (مثل ما هو الحال بالنسبة لتأشيرة اللجان الخارجية للصفقات قبل الالتزام على مستوى الرقابة المالية)¹.

رابعا: النتائج المترتبة عن رقابة المراقب المالي لصفقات العمومية

يمارس المراقب المالي الرقابة المسبقة على تنفيذ النفقات محل الصفقات العمومية وفقا لمجموعة من الإجراءات في حالة القبول بمنح التأشيرة التي تجسد صحة النفقة الملتزم بها، كما يمكنه رفض التأشيرة اما عن طريق اجراء الرفض المؤقت او الرفض النهائي.

وبموجب المواد 5 و 6 و 7 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414² المعدل والمتمم فإن كل العقود المتضمنة الالتزام بالنفقة تخضع لتأشيرة المراقب المالي حيث لم يكتفي المشرع بنفقات التسيير والتجهيز والاستثمار وكل ما من شأنه أن يشكل صفقة بمفهوم قانون الصفقات العمومية، بل فرض رقابته على كل الالتزامات التعاقدية المرفقة ببطاقة طلب أو فاتورة شكلية عندما لا يتعدى المبلغ العتبة المالية المفروضة لإبرام الصفقات العمومية.

وبعد عملية المراقبة الوثائقية والتي تتطلب وجود مختلف الوثائق المبررة للالتزام بالنفقة، يبدأ المراقب المالي في المراقبة المالية لموضوع الالتزام، حيث يتحقق من مجموعة من العناصر لاسيما تلك المنصوص عليها في المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية³.

وتتم الدراسة وفحص هذه الملفات التي يقدمها الأمر بالصرف والمعروضة للرقابة في أجل اقصاه عشرة أيام ويحدد تاريخ اختتام الالتزام بالنفقات يوم عشرين ديسمبر من نفس السنة⁴.

غير انه يمكن في حالة الضرورة المبررة قانونا تمديد هذا التاريخ بمقرر من الوزير المكلف بالميزانية.

¹ نادية تياب، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص 169.

² انظر المادة 5 و6 و7 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم، المرسوم السالف الذكر.

³ انظر المادة 23 من القانون رقم 21/90، القانون السالف الذكر.

⁴ انظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المرسوم السالف الذكر.

وتنتهي عملية رقابة الالتزام بالصفقات إما بمنح التأشيرة أو رفض منحها للمصلحة المتعاقدة المعنية، فإذا تم منحها فهذا يعني أن صحة النفقة محل الصفقة العمومية والتي تصبح بعد ذلك قابلة للتنفيذ أو التحويل إلى المحاسب المكلف بصرفها وهذا ما نصت عليه المادة 196 من قانون الصفقات العمومية التي جاء فيها أن التأشيرة الشاملة التي تمنحها لجنة الصفقات المختصة تفرض على المصلحة المتعاقدة و المراقب المالي والمحاسب العمومي.

إلا أنه في حالة معارضة عدم مطابقة الصفقة لأحكام تشريعية تتعلق بالصفقات العمومية، فإنه يجب على المراقب المالي والمحاسب المكلف فقط أن يعلما كتابيا لجنة الصفقات العمومية المختصة، والتي يجب عليها سحب تأشيرتها مهما يكن من أمر قبل تبليغ الصفقة للمتعهده، كما يمكن للمراقب المالي بعد فحص ملف الصفقة العمومية أن يمتنع عن منح التأشيرة وبالتالي يرفض الالتزام بالنفقة سواء كان الرفض مؤقتاً أو رفضاً نهائياً:

1. الرفض المؤقت (*Rejet provisoire*)

يهدف الرفض المؤقت إلى طلب تصحيح الأخطاء التي تم اكتشافها من طرف أعوان المراقبة المالية المكلفون، و تحرر مذكرة الرفض، التي يرسلها المراقب المالي إلى الأمر بالصرف المعني على كل الملاحظات التي عاينها، وكذا مراجع النصوص المتعلقة بالملف المدروس، والتي أدى عدم احترامها إلى رفض التأشيرة و يبلغ الرفض المؤقت في الحالات التالية¹:

- اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح؛

- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة؛

- نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.

وبعد تصحيح الأخطاء من طرف الأمر بالصرف تعاد بطاقات الإلتزام و الوثائق الثبوتية مرة أخرى إلى مصالح المراقبة المالية للتأشيرة، و بعد دراسة الإلتزامات و الوثائق الثبوتية والتأكد من مطابقتها للتشريع والتنظيم الساري المفعول تمنح التأشيرة²

2. الرفض النهائي (*Rejet définitive*)

يعتبر الرفض النهائي الوسيلة الأساسية التي يمتلكها المراقب المالي، لضمان مشروعية الإلتزامات و الوثائق الثبوتية الملحقة التي يرسلها الأمر بالصرف المعني للتأشيرة من قبل مصالح المراقبة المالية و كذا ضمان تصحيح الأخطاء المدونة بمذكرة الرفض المؤقتة، و يعلل الرفض النهائي بما يلي³:

- عدم مطابقة إقتراح الإلتزام للقوانين و التنظيمات المعمول بها؛

- عدم توفر الإعتمادات أو المناصب المالية؛

¹ انظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المعدل والمتمم، المرسوم السالف الذكر.

² محمد مسعي، المحاسبة العمومية، المرجع السابق، ص 139.

³ انظر المادة 12 من المرسوم نفسه.

– عدم إحترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة على مذكرة الرفض المؤقتة.
وبناء على الأسباب المذكورة أعلاه , يحرر المراقب المالي مذكرة الرفض النهائي ويرسلها إلى الأمر بالصرف المعني , تكون مرفوقة بالنسخ الأصلية لبطاقة الإلتزام و الوثائق الثبوتية.
ولقد منح المشرع للآمرين بالصرف تقنية قانونية في حالة رفض المراقب المالي منح التأشيرة تتماثل تماما مع مقرر التجاوز لقرار رفض التأشيرة المنصوص عليه في المادة 200¹ من قانون الصفقات العمومية الساري المفعول.
وهذه التقنية تسمى بحالة التغاضي², (*Le passer outre*) المتعلق بالرفض النهائي للنفقة و نجدها في المادة 18³ من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم و المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها وتقتضي حالة التغاضي أن يتم الرفض النهائي من طرف المراقب المالي للالتزام بالنفقة محل النفقة العمومية، فيقوم الأمر بالصرف بتجاوزه عن طريق مقرر التغاضي عن قرار الرفض النهائي، وهو امتياز منحه القانون إلى الأمر بالصرف وما يلاحظ في هذا المجال تواصل الامتيازات القانونية التي منحها المشرع للأمر بالصرف على حساب آليات حماية المال العام، وهو ما يسبب حالة إضعاف لعملية الرقابة على الصفقات العمومية سواء عن طريق تقنية مقرر التجاوز بالنسبة لقرار الرفض الصادر عن لجنة الصفقات العمومية المختصة أو مقرر التغاضي عن قرار الرفض النهائي لمنح التأشيرة الصادر عن مصالح المراقب المالي المختص في الحالات التي يحددها القانون.

ولكن ذلك لا يكون مطلقا من كل قيد إذ لا يمكن حصول التغاضي المنصوص عليه في المادة 18 اعلاه إلا في حالة رفض النهائي بالنظر بما يأتي⁴:

- غياب صفة الأمر بالصرف؛
- عدم كفاية الاعتمادات المالية؛
- غياب تأشيرة أو آراء لجان الصفقات العمومية المختصة؛
- انعدام الوثائق المبررة؛
- التخصيص غير القانوني للالتزام.

¹ انظر المادة 200 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرسوم السالف الذكر.

² مقرر التغاضي: هو إجراء إستثنائي بواسطته يقوم الأمر بالصرف بإجبار المراقب المالي بتأشير على بطاقة إلتزام تم رفضها نهائيا.

"La décision de passer outre « Le passer outre est une procédure exceptionnelle par laquelle l'ordonnateur oblige le contrôleur financier à viser un acte d'engagement de dépenses ayant fait l'objet d'un rejet définitif »

³ انظر المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المعدل والمتمم، المرسوم السالف الذكر.

⁴ انظر المادة 19 من المرسوم نفسه.

وتنتهي هذه الحالة بإصدار المراقب المالي تأشيرة الأخذ بالحسبان والتي بموجبها يرى المراقب المالي نفسه من أية مسؤولية يمكن أن تترتب على إجراء التغاضي الذي يتخذه الأمر بالصرف، ويقوم المراقب المالي بإرسال نسخة من ملف المتعلق بالالتزام محل التغاضي مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية ويتحمل الأمر بالصرف مسؤولية الالتزام بهذه النفقة من دون المراقب المالي.¹

خامسا: مدى فعالية رقابة المراقب المالي على الصفقات العمومية:

الملاحظ أن رقابة المراقب المالي على الصفقات العمومية تقتصر في الغالب على الجانب الشكلي للنفقة هذا ما جعل

هذه الرقابة تكتنفها مجموعة من العيوب التي تقف امام فعالية هذه الهيئة ولعل اهمها ما يلي :

- ان محدودية رقابة المراقب المالي على الصفقات العمومية تظهر من خلال صلاحياته التي تنحصر دائما في مراقبة شرعية النفقات المقرر الالتزام بها من ناحية الميزانية ، دون فحص ملائمة النفقة التي تبقى من صلاحيات الأمر بالصرف²؛
- ان فحص مشروعية القرارات الادارية الخاضعة لرقابة المراقب المالي هي مجرد قيامه بالتحقق من احترام تلك القرارات للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها باعتبارها مصدر لنفقة عمومية ، وعليه لا يملك سلطة إلغائها لأنها من اختصاص القضاء، وكذا الطعن في صحة التأشيرات الممنوحة مسبقا من طرف السلطات المختصة³؛
- إضعاف عملية الرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الصفقات العمومية من خلال امتياز منحه القانون إلى الأمر بالصرف بتجاوز الرفض النهائي لمنح التأشيرة بمقرر التغاضي؛
- إن افتقاد رقابة المراقب المالي للاستمرارية تنعكس سلبا على مدى شفافية الصفقة العمومية فقد يمنح المراقب المالي تأشيرة للصفقة ما لاستفائها الشروط اللازمة قانونا، لكن يحدث وأن تنحرف بعد الحصول على التأشيرة عن المسار الذي كان سيوجه إليه صرف النفقة، هذا ما يفرغ رقابة المراقب المالي من محتواها؛
- ان عدم تدعيم رقابة المراقب المالي ومنحه صلاحية الرقابة على ملائمة النفقات قد يؤثر سلبا على التسيير المالي للهيئات العمومية باعتبار ان رقابة الملائمة لها تأثير ايجابي خاصة من من حيث الوضعية المالية للهيئة العمومية حيث تجعل هذه الاخيرة تصرف نفقاتها فيما يتلائم مع طموحات الانية والمستقبلية للمواطنين .

¹ انظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المرسوم السالف الذكر.

² عثمان بن دراجي ، مجال تدخل المراقب المالي في الصفقات العمومية على ضوء القانون الجديد، مداخلة بمناسبة اليوم الدراسي حول المرسوم الرئاسي 15-247 المنظم بالتنسيق بين الولاية وجامعة محمد خيضر بسكرة بتاريخ 2017/02/16، ص 5 .

³ محمد صغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية ، ط1، دار المحمدية العامة ، الجزائر، 2001، ص164.

المطلب الثاني: رقابة المحاسب العمومي على الصفقات العمومية

لم تقتصر جهود المشرع على إخضاع الصفقة العمومية للرقابة المراقب المالي فحسب فبعد مرور الصفقة على رقابة لجان الصفقات المختصة وكذا المراقب المالي يتم إخضاعها للرقابة المحاسب العمومي ، فإذا كان المراقب المالي يتدخل قبل صرف النفقة، فإن المحاسب العمومي يتدخل لصرفها وبهذا يكون من بين القائمين بتنفيذ النفقات العمومية وفي الوقت نفسه يمارس رقابة التأكد من مدى احترام قواعد المحاسبة العمومية وهي رقابة تهتم في الغالب بشرعية الانفاق. وعليه سنتطرق في هذا المطلب الى النظام القانوني للمحاسب العمومي في الفرع الاول فيما نخصص الفرع الثاني الى دور المحاسب العمومي في الرقابة على الصفقات العمومية.

الفرع الاول :النظام القانوني للمحاسب العمومي

سنتناول من خلال هذا الفرع التطرق لتعريف المحاسب العمومية أولا ، ثم التعيين والاعتماد ثانيا وأصناف المحاسبين العموميين ثالثا والتزامات المحاسبين العموميين رابعا ومسؤوليات المحاسبين العموميين خامسا.

اولا:تعريف المحاسب العمومي

يعرف الفقيه جاك مانبي *Jacques Magnet* المحاسب العمومي بأنه الموظف أو العون العمومي المرخص له قانونا للتصرف في الأموال العمومية أو الأموال الخاصة المنظمة.

ويبرز هذا التعريف ثلاثة عناصر اساسية لمفهوم المحاسب العمومي:

- **صفة الموظف او العون العمومي:** حيث ان كل المحاسبين العموميين هم موظفون لدى الدولة (ملحقون بوزارة المالية) اولدى الهيئات العمومية الاخرى؛

- **الترخيص القانوني:** الذي يتمثل في تعيين المحاسبين العموميين او اعتمادهم من طرف وزير المالية؛

- **التصرف في الاموال العمومية:** الذي يشمل اساسا في تحصيل الايرادات، ودفع النفقات، وحركة الاموال والقيم (او الاموال الخاصة المنظمة) وحفظها¹.

كما عرف المشرع الجزائري المحاسب العمومي وفقا لما جاء في احكام المادة 33 من قانون المحاسبة العمومية: يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام فضلا عن العمليات المشار اليها في المادتين 18 و 22² بالعمليات التالية:

- تحصيل الايرادات.(تنفيذا لا وامر تحصيلها الصادرة اليهم عن الامرين بالصرف ، والمسددة لهم مباشرة من طرف المدينين حسب طبيعة الايراد واجراءات تحصيله)؛

- حفظ الاموال والقيم المملوكة للهيئات العمومية او المودعة لديها؛

¹ محمد مسعي، المحاسبة العمومية، المرجع السابق، ص41.

² انظر المادة 18 و22 من القانون رقم 90-21، القانون السالف الذكر.

- دفع النفقات. (تنفيذا لحالات الدفع الصادرة اليهم عن الامرين بالصرف)؛
- تنفيذ عمليات الخزينة. (المتثلة اساسا في حركة الاموال نقدا والقيم المعبأة مثل السندات المضمونة والقابلة للتحويل الى نقود، وحسابات الودائع، والحسابات الجارية، وحسابات الديون المستحق للهيئات العمومية او عليها)
- مسك المحاسبة التي تبين العمليات المنفذة من قبلهم؛
- المحافظة على سندات الاثبات والوثائق المحاسبية.¹

ثانيا: التعيين و الاعتماد

- حسب المادة 34 من القانون 90 - 21² فإن المحاسبين العموميين يعينون من قبل الوزير المكلف بالمالية و يخضعون أساسا لسلطته . كما يمكن اعتماد بعض المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية أو ممثله . و يفهم من نص المادة ان صلاحيات تعيين المحاسبين العموميين تعود للوزير المكلف بالمالية وهذا التعيين قد يكون مباشر او بناء على اقتراح من جهة اخرى واستثناء قد يقتصر دور الوزير على اعتماد بعض المحاسبين العموميين .
- **التعيين (nomination)**: خاص بالموظفين التابعين لوزارة المالية و موظفي وزارة البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية بناء على اقتراح وزير القطاع ويكون كالاتي :
- **التعيين المباشر**: هو ذلك التعيين الذي يجريه الوزير المكلف بالمالية للمحاسبين العموميين التابعين لسلطته الرئاسية بناء على اختياره دون الحاجة لاقتراح من اي جهة ادارية اخرى وحسب الشروط القانونية الخاصة بكل صنف من اصناف المحاسبين العموميين الاتي ذكرهم³:
- العون المحاسب المركزي للخزينة؛
 - امين الخزينة المركزي؛
 - امين الخزينة الرئيسي؛
 - أمناء الخزينة في الولايات؛
 - أمناء الخزينة في البلديات؛
 - أمناء الخزينة في المراكز الاستشفائية الجامعية والمؤسسات العمومية الاستشفائية والمؤسسات العمومية للصحة الجوارية؛
 - قابضي الضرائب؛

¹ انظر المادة 33 من القانون نفسه .

² انظر المادة 34 من القانون نفسه .

³ انظر المادة 2 و 3 من المرسوم التنفيذي رقم 91-311 بتاريخ 07/09/1991 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 11-331 بتاريخ 19/09/2011 يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم . ج ر عدد 52 الصادر بتاريخ 21/09/2011.

- قابضي املاك الدولة؛

- قابضي الجمارك؛

- محافظي الرهون.

-**التعيين بناء على إقتراح:** هو ذلك التعيين الذي يجريه الوزير المكلف بالمالية للمحاسبين العموميين بناء على إقتراح من طرف الوزير المكلف بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية بالنسبة لقابضي البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية ورؤساء مراكز البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية.

-**الاعتماد (Agreement):** فهو خاص بالمحاسبين العموميين الخارجيين عن وزارة المالية بحيث يقتصر دور وزير المالية او ممثله المؤهل قانونا على اعتماد الاعوان المحاسبين العاملين لدى الهيئات الدبلوماسية او القنصليات الجزائرية في الخارج كما يعتمد الاعوان المحاسبين العاملين في المؤسسات التابعة للتربية والتكوين من قبل امين خزينة الولاية المختص اقليميا بناء على تفويض من الوزير المكلف بالمالية¹.

ويمنح هذا الاعتماد للأعوان الذين تتوفر فيهم من جهة القانون الاساسي صفة العون المحاسب وان لم يوجد فـالأعوان الذين تتوفر فيهم المؤهلات المطلوبة، بناء على اقتراح السلطة التي لها صلاحيات التعيين، كما يتولى سحب الاعتماد الوزير المكلف بالمالية او ممثله بناء على اقتراح السلطة السلمية او في حالة ارتكاب خطأ جسيم حسب الشروط المنصوص عليها في التشريع.

ثالثا: اصناف المحاسبين العموميين

حسب المهام الموكلة اليهم، والعمليات التي ينجزونها، والمسؤوليات التي يضطلعون بها، يتخذ المحاسبون العموميين اصناف مختلفة وفي مايلي اهمها²:

1. المحاسب العمومي الرئيسي

حسب المادة 10 من المرسوم التنفيذي 91-313 فان المحاسبون الرئيسيون هم المكلفون بتنفيذ العمليات المالية التي تجري في اطار المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية . ويتصف بصفة المحاسبين الرئيسيين التابعين للدولة³.

- العون المحاسب المركزي للخزينة؛

- امين الخزينة المركزي؛

- امين الخزينة الرئيسي؛

¹ نادية تياب، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص176.

² انظر المادة 10 و11 من المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المعدل والمتمم، المرسوم السالف الذكر.

³ انظر المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 11-332 بتاريخ 2011/09/19 يحدد اجراءات المحاسبة التي يسكها الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين وكيفيةها ومحتواها، ج ر عدد الصادرة 52 بتاريخ 2011/09/21.

- أمين الخزينة في الولاية.

2. المحاسب العمومي الثانوي

حسب المادة 11 من المرسوم التنفيذي 91-313 فان المحاسبون الثانويون هم الذين يتولى تجميع عملياتهم محاسب رئيسي. ويتصف بصفة المحاسبين الثانويين.¹

- أمناء الخزينة في البلديات؛

- أمناء الخزينة في المراكز الاستشفائية الجامعية والمؤسسات العمومية الاستشفائية والمؤسسات العمومية للصحة الجوارية؛

- قابضي الضرائب؛

- قابضي املاك الدولة؛

- قابضي الجمارك؛

- محافظي الرهون.

ويتصف كذلك طبقا لاحكام المادة 33² من المرسوم التنفيذي 91-313 المعدل والمتمم بصفة محاسبون ثانويون للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية كل من:

- قابضو البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية؛

- رؤساء مراكز البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

اما بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري يتم اعتماد المحاسبين كالاتي:

- في حالة وجود امرين بالصرف رئيسين يتم اعتماد محاسبين رئيسين طبقا للمادة 66³ من المرسوم التنفيذي 91-313 المعدل والمتمم؛

- واذا كان النص المتضمن لإنشاء المؤسسة يتوخى وجود امرين بالصرف ثانويين فيتم اعتماد محاسبين ثانويين وذلك طبقا لاحكام المادة 68⁴ من المرسوم التنفيذي 91-313 المعدل والمتمم.

3. المحاسبون المخصصون (comptables assignataires)

المحاسبون المخصصون هم اولئك المعينون لتنفيذ العمليات المالية بعد مراقبة شرعيتها طبقا لاحكام قانون المحاسبة العمومية، واعتبارا لدورهم الرئيسي في مجال النفقات فان المحاسبين المخصصين يسمون احيانا بمحاسبى الدفع.⁵

¹ انظر المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المعدل والمتمم، المرسوم نفسه.

² انظر المادة 33 من المرسوم نفسه.

³ انظر المادة 66 من المرسوم نفسه.

⁴ انظر المادة 68 من المرسوم نفسه.

⁵ Ali BISSAAD, droit de la comptabilité publique, éditions Houma, Alger, 2004, p108.

(4). المحاسبون المفوضون (*comptables*)

يكلف المحاسبون المفوضون بالتنفيذ المادي لعمليات المحاسبين المخصصين ولا سيما قبض مبالغ إيرادات او دفع مبالغ نفقات لحساب المحاسبين المخصصين وتحت مسؤولياتهم، فيمكن لاي مدين لهيئة عمومية بعيدة عن محل إقامته ان يقوم بدفع مبلغ دينه الى صندوق المحاسب المفوض والقريب من مكان إقامته¹.

(5). محاسبو الترتيب (*Les comptables d'ordre*):

هم المحاسبون الذين يتولون تركيز أو تجميع العمليات المنفذة من طرف غيرهم من المحاسبين فهؤلاء لا يشاركون في تنفيذ العمليات المكلفين بتجميعها و إنما بترتيب البيانات المحاسبية المتعلقة بها والمرسلة إليهم من قبل المحاسبين المعنيين من أجل ترتيبها ، ثم إدماجها في تسجيلاتهم المحاسبية و عرضها في حساباتهم.

مع ملاحظة أن محاسبي الترتيب لا يمارسون سلطة أو رقابة على المحاسبين المكلفين بتجميع عملياتهم ، و لو أنهم مخلون بفحص تسجيلاتهم المحاسبية إذا تطلبت ذلك تدابير مركزية المحاسبة، حيث ينصب هذا الفحص على الصحة المادية للأرقام المدونة و على مختلف البيانات الواردة في تلك التسجيلات، دون تجاوزها إلى الرقابة على شرعية العمليات ذاتها ، و يعتبر العون المحاسبي المركزي للخرينة أهم محاسب ترتيب في الجزائر، حيث يقوم بالتجميع على أساس الأرقام للوضعية المحاسبية الدورية التي يقدمها له المحاسبون العموميون الرئيسيون و المتعلقة بتنفيذ عمليات الميزانيات العمومية و عمليات الخزينة لمختلف الهيئات العمومية².

(6). المحاسبون بالنقود و المحاسبون بالمواد

باعتبارهم امانة صندوق فان المحاسبين العموميين هم وحدهم المخلون بتداول الأموال و القيم و ضمان حراستها سواء مباشرة أو بواسطة الأعوان الذين هم تحت سلطتهم و مسؤوليتهم و مراقبتهم (وكلاء الإيرادات و النفقات) و على هذا الأساس فهم يمارسون وظائفهم بصفتهم محاسبين بالنقود (*Les comptables en deniers*) و لكن عندما يكلف المحاسبون العموميون بالتبعية إلى وظائفهم الأصلية بحفظ المواد أو (الأشياء) المملوكة أو المودعة لدى الهيئات العمومية (سلع، مواد اولية، لوازم مكتبية.... الخ) أو بالرقابة على هذا الحفظ و مسك محاسبة خاصة بها، فانهم يوصفون ايضا بالمحاسبين بالمواد (*comptables en matières*) حيث يصبحون مسؤولين عن ذلك بمثل مسؤوليتهم، عن الأموال و القيم³.

(7). المحاسبون القانونيون و المحاسبون الفعليون

المحاسبون القانونيون هم المعينون قانونا ، و هم وحدهم المخلون بالتصرف في الأموال العمومية أو الخاصة بالمنظمة، لكن إن وجدت حالات و أن تدخل بعض الأشخاص الذين هم ليسوا محاسبين عموميين و لا يعملون تحت حساب و رقابة

¹ Ali BISSAAD : Idm, p109.

² محمد مسعي، المحاسبة العمومية، المرجع السابق، ص47.

³ المرجع نفسه، ص48.

محاسبين عموميين في هذا التصرف ، عن قصد أو عن جهل ، فإنهم يصبحون محاسبين فعليين (*comptables de fait*) ويسمى تصرفهم الغير قانوني بالتسيير الفعلي (الذي يحدث خاصة في حالة التدخل في تحصيل الإيرادات العمومية ، أو السحب غير الشرعي لأموال أو قيم من الصناديق العمومية¹).

يخضع المحاسبون الفعليين لنفس الالتزامات ، و يتحملون نفس المسؤوليات الملقاة على عاتق المحاسبين القانونيين، كما يمكن أن يتعرضوا لعقوبة من طرف مجلس المحاسبة (المادة 86 من الامر رقم 20-95²) و للمتابعة الجزائية عن اغتصاب الوظيفة (المادة 242 من قانون العقوبات)³.

وقد وردت احكام قانون المحاسبة العمومية المتعلقة بالمحاسبين الفعليين (شبه المحاسبين ،حسب تعبير هذا القانون) في المواد 50،51،52⁴.

رابعاً: التزامات المحاسبين

المحاسبين العموميون هم ،قبل كل شيء موظفون عموميون وبهذه الصفة فهم يخضعون لالتزامات المقررة في القانون الاساسي العام للتوظيف العمومي ، وفي القانون الاساسي الخاص بسلكهم . لكن اضافة الى ذلك، فهم يخضعون لجملة من الالتزامات الخاصة بممارسة مهامهم كمحاسبين عموميين.

1.التنصيب وتسليم المهام

بعد تعيينه او اعتماده من طرف وزير المالية (المادة 34 من قانون المحاسبة العمومية)، واداءه اليمين القانونية (المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 90-334 المؤرخ في 27 اكتوبر 1990 والمتضمن القوانين الاساسية للعمال المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة (المكلفة بالمالية) ، واكتتاب تامين على مسؤوليته المالية (المادة 54 من قانون المحاسبة العمومية)، يتم تنصيب المحاسب العمومي في مهامه من طرف الوزير المكلف بالمالية ومثله (المادة 04 من القرار الوزاري المؤرخ في 06 جانفي 1991 المتعلق بتنصيب وتسليم المهام للمحاسبين العموميين)⁵.

ويترتب عن هذا التنصيب الرسمي تحرير محضر تسليم المهام الذي يجب توقيعه حضوريا من قبل المحاسب المباشر لمهامه والمحاسب المنتهية مهامه، بين هذا المحضر التسليم من طرف المحاسب المباشر لمهامه للنقود العينية والقيم المختلفة وعناصر

¹ MANULE DE PROCEDURE D'EXECUTION DES RECETTES ET DES DEPENSES PUBLIQUES , DIRECTION GENERALE DE LA COMPTABLE 2007, P20.

² انظر المادة 86 من الامر رقم 20-95، الأمر السالف الذكر.

³ انظر المادة 242 من الامر رقم 66-156 بتاريخ 1966/06/08 المتضمن قانون العقوبات ، المعدل والمتمم، ج ر عدد49 الصادرة بتاريخ 1966/06/11

⁴ انظر المادة 50،51 و52 من القانون رقم 90-21، القانون السالف الذكر.

⁵ انظر المادة 04 من القرار الوزاري بتاريخ 1991/01/06 المتعلق بتنصيب وتسليم المهام للمحاسبين العموميين.

الجرد للمصلحة المحاسبية كما يرفق ببيان موجز لبواقي التحصيل وبواقي الدفع ، وموازنة عامة للعمليات المالية. لكن في الواقع ، هناك العديد من العمليات التي تدخل ضمن مجال تسيير المحاسب المنتهية مهامه ولاسيما بواقي التحصيل والدفع وتستمر بعد تنصيب المحاسب الذي يتكفل بإنجازها وعليه فان القانون يخول لهذا الاخير الحق في ابداء اي تحفظ او اعتراض بشأن هذه العمليات اثناء تسليم المهام قبل ان يصبح مسؤولا شخصيا وماليا عن انجازها (المادة 41 من قانون المحاسبة العمومية)، وعمليا للمحاسب جديد مهلة ثلاثة اشهر قابلة للتمديد من طرف الوزير المكلف بالمالية ابتداء من تاريخ تسلم مهامه للتحقيق في عمليات سلفه المستمرة في نطاق تسييره وابداء اعتراضاته او تحفظه عليها عند الاقتضاء قبل التكفل بها نهائيا (المادة 10 من القرار المؤرخ في 06 جانفي 1991) .

وفي ما يتعلق باكتتاب التأمين على المسؤولية المالية المقرر بنص المادة 54 من قانون المحاسبة العمومية ، وعلى الرغم من تحديد كيفية تطبيق تلك المادة بموجب احكام المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991¹ المحدد لشروط الاخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين ، وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفية اكتتاب التأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين ، والقرار الوزاري المؤرخ في 06 جانفي 1991 والمشار اليه اعلاه وكذا احكام المادة 89 من المرسوم التشريعي رقم 92-04 المؤرخ في 11 اكتوبر 1992 المتضمن القانون المالية التكميلي لسنة 1992² ، فان هذا الالتزام لم يعرف بعد تطبيقه الفعلي.

2. تعارض الوظائف:

تنص القوانين على بعض الحالات الخاصة لتعارض وظائف المحاسبين العموميين مع غيرها من الوظائف او المهام مثل النص في قانون الانتخابات على عدم قابلية انتخاب محاسبي اموال البلديات (امناء الخزينة للبلديات أعضاء في المجالس الشعبية البلدية، ومحاسبي اموال الولايات (امناء الخزينة للولايات) اعضاء في المجالس الشعبية الولائية ، وذلك خلال ممارسة مهامهم ، ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون او سبق لهم ان مارسوا فيها وظائفهم.³

3. إيداع الحسابات

المحاسبون العموميون ملزمون بعد نهاية كل سنة مالية بإيداع حسابات تسييرهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة (المادة 60 من الامر رقم 95-20) لمراجعتها والبت في مسؤوليتهم عن التسيير (المادة 74 من نفس الامر)⁴.

¹ انظر المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 91-312 بتاريخ 07/09/1991 يحدد شروط الاخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين واجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفية اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين. ج ر عدد 43 الصادرة بتاريخ 18/09/1991.

² انظر المادة 15 من المرسوم التشريعي رقم 92-04 بتاريخ 11/10/1992 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992. ج ر عدد الصادرة 73 بتاريخ 11/10/1992.

³ انظر المادة 81 و 83 من القانون العضوي رقم 16-10 بتاريخ 25/08/2016 يتعلق بنظام الانتخابات ج ر عدد 50 الصادرة بتاريخ 28/08/2016.

⁴ انظر المادة 60 و 74 من الامر 95-20، الأمر السالف الذكر.

خامسا : مسؤوليات المحاسبين العموميين

كغيرهم من الموظفين يمكن ان يتعرض المحاسبون العموميون إلى المسؤولية التأديبية او الجزائية او المدنية ، وإضافة إلى ذلك يمكن ان يتعرضوا إلى المسؤولية أخرى خاصة بهم ، وهي المسؤولية المالية والشخصية.

1).أ. أساس المسؤولية المالية و الشخصية للمحاسبين العموميين:

تطبيقا لمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسبين العموميين ،فأن هؤلاء الاخيرين هم وحدهم المخولون لتنفيذ العمليات المالية الداخلة في اختصاصاتهم ولاسيما تحصيل الايرادات ودفع النفقات ، والتصرف في الاموال والقيم العمومية والمحافظة عليها وهم ملزمون تطبيقا لأحكام قانون المحاسبة العمومية خاصة المادتين 35 و 36 بمراقبة شرعية تلك العمليات قبل تنفيذها .وبما أن اجراءات مراقبة و تنفيذ العمليات محددة بدقة عن طريق القوانين والانظمة المتعلقة با لمحاسبة العمومية ،فان تحميل المسؤولية الشخصية للمحاسبين العموميين بمجرد معاينة مخالفة في تنفيذ تلك العمليات.¹

اما الضرر الذي يلحق الهيئات العمومية جراء ذلك ، فيمكن ان يتمثل في مبلغ الايراد الغير محصل او النفقة المسددة بغير وجه حق، فإن المحاسبين المعنيين يصبحون مطالبين بتعويض هذا الضرر من اموالهم الخاصة وهو ما يؤدي الى إقامة مسؤوليتهم المالية والشخصية.²

كما يمكن إقامة المسؤولية المالية للمحاسب العمومي عندما يثبت نقص في الاموال او القيم.³

2). نطاق المسؤولية المالية والشخصية للمحاسبين العموميين:

تمتد مسؤولية المحاسبين العموميين لتشمل أعمالهم الشخصية وعمل الغير.

أ- المسؤولية عن الاعمال الشخصية:

تتعلق هذه المسؤولية بكل المهام التي يقوم المحاسبون العموميون وفقا لأحكام قانون المحاسبة العمومية والمتمثلة اساسا في:

- تحصيل الايرادات ؛
- دفع النفقات ؛
- حراسة الاموال والسندات والقيم وحفظها ؛
- تداول الاموال والقيم ؛
- حركة حسابات الموجودات.

¹ انظر المادة 43 من القانون رقم 90-21، القانون السالف الذكر.

² انظر المادة 45 من القانون نفسه.

³ انظر المادة 42 من القانون نفسه.

ب- المسؤولية عن عمل الغير

يكون المحاسبون العموميون مسؤولين عن عمل الاعوان التابعين لهم في المصالح التي يديرونها، وتكون المسؤولية تضامنية بين المحاسبين العموميين والاشخاص الموضوعين تحت اوامرهم، وتكون كذلك مسؤولية المحاسبين العموميين عن تسيير وكلاء الايرادات والنفقات المرتبطين بهم تضامنية مع هؤلاء في حدود المراقبة التي يتعين عليهم ممارستها.¹

ج- جزاء المسؤولية المالية والشخصية للمحاسبين العموميين

تعتبر المسؤولية المالية والشخصية لأي محاسب عمومي قائمة بمجرد معاينة عدم إيفاءه بأحد التزاماته المهنية والمتمثلة في عدم تحصيل ايراد متكفل به او دفع نفقة غير مشروعة فهذه المعاينة تتمثل قي الكشف عن واقعة موضوعية يمكن اعتبارها خطأ في التسيير ترتب قرينة على مسؤولية المحاسب المعني . اما إقحام المسؤولية او الاخذ بها حسب تعبير المشرع وفقا لما جاء في احكام المرسوم التنفيذي رقم 91-312 فمعناه تطبيق الاجراءات القانونية الرامية الى المجازاة عن تلك المخالفة ، وذلك بوضع المحاسب بقرار صريح في حالة مدين للهيئة العمومية المعنية اي مطالبته بتسديد باقي الحساب من ماله الخاص .² أما السلطات المخولة قانونا لإقحام المسؤولية المالية والشخصية للمحاسبين العموميين فهي وزير المالية ومجلس المحاسبة و وفقا لأحكام قانون المحاسبة العمومية.

الفرع الثاني : دور المحاسب العمومي في الرقابة على الصفقات العمومية

يعتبر وصول الصفقة العمومية إلى المحاسب العمومي الحلقة الأخيرة في مسارها، إذ أنه وبعد إبرام الصفقة وتنفيذها والتأشير النهائي عليها من طرف الأمر بالصرف بعبارة (الخدمة منجزة) يتم إرسال وثائق الصفقة إلى المحاسب العمومي من أجل القيام بالدفع لمصلحة المتعامل المتعاقد، وقبل القيام بهذه العملية يتعين على المحاسب العمومي القيام بدور رقابي ضمن الإطار الذي حدده له قانون المحاسبة العمومية والنصوص التنفيذية المتعلقة بهذه المهمة، ومن ثم سنتناول في هذا الفرع رقابة المحاسب العمومي للصفقة من الناحية الشكلية والموضوعية أولاً ثم النتائج المترتبة عن هذه الرقابة ثانياً ثم في الاخير نرى في مدى فعالية هذه الرقابة ثالثاً.

اولاً : رقابة المحاسب العمومي للصفقة العمومية من الناحية الشكلية والموضوعية

للمحاسب العمومي نوعي من الرقابة على الصفقة العمومية تتمثل فيمايلي:

1). الرقابة الشكلية للصفقات العمومية

بحيث تتم هذه الرقابة في المرحلة الأولى ، وتركز هذه الأخيرة في التأكد من وجود كل المصادقات والتأشيرات التي تسبق إيداع الصفقة العمومية على مستوى الخزينة العمومية وتتمثل على وجه الخصوص في³:

¹ انظر المادة 49 من القانون 90-21، القانون السالف الذكر.

² محمد مسعي ، المحاسبة العمومية ، المرجع السابق ، ص 57.

³ MANULE DES PROCEDURE TECHIQUES FINANCIERES ET COMPTABLES DU TRESOR, DIRECTION GENERALE DE LA COMPTABLE 2014 , p 119 .

- مصادقة لجنة الصفقات العمومية والتي تمثل بمثابة رقابة خارجية قبلية لموضوع الصفقة العمومية، "التأشير على الصفقة وكذا المقرر المرفوق مع هذه الأخيرة"¹؛
- تأشيرة المراقب المالي وتمثل هذه الأخيرة كذلك رقابة قبلية للصفقة العمومية وتقتصر تأشيرة المراقب المالي على موضوع الصفقة طبقاً لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14/11/1992؛
- وتجدر الإشارة إلى ان المحاسب العمومي يتأكد من مطابقة كل المعلومات الواردة في مضمون الصفقة العمومية مثل اسم المتعامل المتعاقد رقم الحصة، المبلغ، طبيعة العملية، مكان العملية، صاحب المشروع، ومقارنته مع مقرر لجنة الصفقات العمومية وفي حالة أي تعارض او مخالفة للتشريع السارية المفعول يتم رفض الصفقة مباشرة.
- نسخة من الصفقة بحيث يجب ان تتضمن البيانات التالية:
 - التعريف الدقيق بالأطراف المتعاقدة؛
 - هوية الأشخاص المؤهلين قانوناً لإمضاء الصفقة و صفتهم؛
 - موضوع الصفقة محددًا وموصوفاً وصفاً دقيقاً؛
 - المبلغ بالتفصيل والموزع بالعملة الصعبة والدينار الجزائري حسب الحالة؛
 - شروط التسديد؛
 - آجال تنفيذ الصفقة؛
 - البنك محل الوفاء" المقرر ورقم الحساب المفتوح بإسم المتعامل المتعاقد"؛
 - تاريخ توقيع الصفقة ومكانه؛
 - كيفية إبرام الصفقة؛
 - الإشارة الى دفاتر البنود الادارية العامة ودفاتر التعليمات التقنية المشتركة المطبقة على الصفقات العمومية؛
 - شروط عمل المنوالين واعتمادهم ان وجدوا؛
 - بند التحيين ومراجعة الاسعار؛
 - بند الرهن الحيازي ان كان مطلوباً؛
 - نسب العقوبات المالية وكيفيات حسابها وشروط تطبيقها او النص على حالات الاعفاء منها؛
 - كيفية تطبيق حالات القوة القاهرة؛
 - شروط دخول الصفقة حيز التطبيق؛

¹ انظر المادة 165 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرسوم السالف الذكر.

- شروط استلام الصفقة؛

- بنود العمل التي تضمن احترام قانون العمل؛

- البنود المتعلقة بالحماية البيئة والتنمية المستدامة؛

- البنود المتعلقة باستعمال اليد العاملة.

ففي هذه المرحلة على المحاسب العمومي أن يتأكد جيدا من النقاط السالفة الذكر نفسها في مضمون الصفقة¹ العمومية وان يتحقق من خلالها على ما يلي:

- بطاقة الالتزام، بحيث تقدم هذه البطاقة في ثلاث نسخ تعد من طرف الأمر بالصرف وتؤشر من طرف المراقب المالي، بحيث تكون في شكل ثلاث نسخ، نسخة بلون الاصفر توجه للمحاسب العمومي، ونسخة بلون الازرق توجه للمراقب المالي لتأشير عليها وفي الاخير توجد نسخة بلون الابيض يحتفظ بها الأمر بالصرف؛

وهنا يتأكد المحاسب العمومي من محتوى بطاقة الالتزام من خلال تأشيرة المراقب المالي وتوقيع وختم الأمر بالصرف وكذا مبلغ العملية وطبيعتها ورقم الحصة؛

- وضعية الأشغال يجب ان تكون مطابقة للنموذج القانوني تحتوي هذه الأخيرة كل المعلومات الخاصة بالمتعامل المتعاقد مثل رقم العملية، طبيعتها، مبلغها، الوثائق المحاسبية.. الخ. ويجب أن يتأكد المحاسب العمومي من وجود المصادقات والتأشيرات المتمثلة في مصادقة وإمضاء صاحب المشروع" المصلحة المتعاقدة" ومصادقة وإمضاء مكتب الدراسات بالإضافة الى تأشيرة المطابقة من طرف المصالح التقنية التابعة للدولة وكذلك ختم وامضاء المتعامل المتعاقد²؛

- كشف حساب الأشغال المنجزة و يتضمن هذا الأخير التفصيل الكامل للجانب المالي والكمي لموضوع الصفقة وكذا المبلغ الإجمالي لها بحيث يتأكد المحاسب العمومي من صحة العمليات خاصة السعر الوحدوي والكمية المقابلة لها وصحة حساب المبالغ ويفيد هذا الكشف من الاطلاع على الكمية المنجزة وكذا الأرصدة الباقية الأمر بالخدمة ويتضمن هذا الأمر كل المعلومات المهمة مثل رقم الحصة وطبيعة العملية ورقم التسجيل؛

- ويتأكد المحاسب العمومي من مصادقة صاحب المشروع وإمضائه وكذلك امضاء المتعامل المتعاقد كما يتم التأكد من تاريخ صدور هذا الأمر حسب الاتفاق المبرم بين المصلحة المتعاقدة والمتعامل المتعاقد ويقدم الأمر بالخدمة للمحاسب العمومي عند أول وضعية أشغال مع ملف الصفقة العمومية؛

- تقرير العرض المرسل إلى لجنة الصفقات العمومية حيث يتم إعداد هذا تقرير من قبل المصلحة المتعاقدة وتتم المصادقة عليه من طرف لجنة الصفقات العمومية بعد التأكد من مطابقة هذا الأخير ودفتر الشروط المصادق عليه سابقا وكذا دفتر الشروط

¹ انظر المادة 95 من المرسوم نفسه.

² MANULE DES PROCEDURE TECHIQUES FINANCIERES ET COMPTABLES DU TRESOR, Op.cit , P 122 .

الإدارية والقوانين والأنظمة سارية المفعول؛

- حوالة الدفع تقدم في ثلاث نسخ، صفراء، وزرقاء، وبيضاء، نسختين يحتفظ بهما المحاسب العمومي والنسخة الزرقاء ترسل للأمر بالصرف كأداة إثبات تتضمن هذه الأخيرة إجمالي مبلغ وضعية الأشغال بحيث يتأكد المحاسب العمومي من مصادقة الأمر بالصرف، وكذا مبلغ الحوالة بالأرقام والأحرف بالإضافة إلى رقم الحساب البنكي ومقره و نوع العملية ورقم الحصة؛

- بطاقة الدفع تتضمن إجمالي المبلغ المذكور في الحوالة أي يجب أن يتأكد المحاسب العمومي من تطابق بالأرقام والأحرف وكذا كل المعلومات الخاصة بالمستفيد مثل الاسم، العنوان، طبيعة العملية، الحصة، الرقم الجبائي، الرقم الإحصائي،... إلخ وتصدر الإشارة إلى أن أي تعارض في الوثائق المرفقة بالصفقة العمومية ومضمون بطاقة الدفع يتم رفضها مباشرة وإرجاعها إلى الأمر بالصرف للقيام بالتصحيحات اللازمة.

2. الرقابة من الناحية الموضوعية للصفقة العمومية

تجد هذه الرقابة أساسها في نص المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية لذا يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأي صفقة ان يتحقق من العناصر التالية¹:

أ. مطابقة عملية الانفاق للقوانين والتنظيمات المعمول بها

يتمثل ذلك بالتحقق في كل الوثائق التي تبرر حوالة الدفع واهم هذه الوثائق هي الفاتورات التي يجب ان تكون مطابقة لاحكام المرسوم التنفيذي رقم: 05-468 المؤرخ في 10 ديسمبر 2005 الذي يحدد شروط تحرير الفاتورة وسند تحويل ووصل التسليم والفاتورة الاجمالية وكيفيات ذلك².

ان كل العناصر والبيانات الواردة في المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي 05-468 يجب ان يتأكد المحاسب العمومي من توافرها لضمان فاتورة مطابقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

وفضلا على ذلك يجب على المحاسب العمومي ان يراعي عند رقابته ما يلي:

- في ما يخص التسييق الجزائي³ إن وجد يجب أن لا يتجاوز 15% من إجمالي مبلغ الصفقة؛
- اما التسييق على التموين لا يمكن أن يتجاوز 35% من إجمالي الصفقة، ويتم منح هذا التسييق على السلع أو المواد الأولية في حالة تعسر على المتعامل المتعاقد تسديد مستحققاتها وذلك بعد معاينتها من طرف لجنة خاصة وإعداد محضر يثبتها

¹ MANULE DE PROCEDURE D'EXECUTION DES RECETTES ET DES DEPENSES PUBLIQUES, Op.cit, P36.

² انظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 05-468 المؤرخ في 10 ديسمبر 2005 الذي يحدد شروط تحرير الفاتورة وسند تحويل ووصل التسليم والفاتورة الاجمالية وكيفيات ذلك، ج ر عدد 80 الصادرة بتاريخ 11 ديسمبر 2005.

³ انظر المادة 111 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرسوم السالف الذكر.

وتجدر الإشارة إلى شرط تقديم كفالة ضمان مقابل مبلغ التسبيق.

كما يتم إقتطاع التسبيقات شهريا من كل وضعية أشغال مقدمة إلى حين بلوغ 80% من إجمالي الصفقة العمومية" أي يجب أن يتم إسترجاع مبلغ التسبيقات الممنوحة قبل تجاوز حد 80% من إجمالي الصفقة المدفوع للمتعاقل¹ ؛ -وفي ما يخص كفالة حسن التنفيذ فتمثل هذه الكفالة من 1% إلى 5% من مبلغ الصفقة ،فالحاسب العمومي لا يقوم بصرف أي نفقة دون توفر كفالة حسن التنفيذ مؤشرة وممضاة من طرف المؤسسات المالية مثل البنوك مع ضرورة اعتماد هذه الأخيرة من طرف البنك المركزي² .

- اما بالنسبة لعقوبة التأخير في تسليم المشروع يجب على المحاسب العمومي ان يتحقق من قاعدة حسابها ضمن بنود الصفقة وشروط تطبيقها او النص على حالات الاعفاء منها؛ -يتأكد المحاسب العمومي من حوالة الدفع وإشتمالهاكل المعلومات الضرورية مثل مبلغ الحوالة بالأحرف والأرقام و رقم الوضعية وطبيعة العملية، رقم العملية، السنة، إمضاء وختم الأمر بالصرف ، رقم الحوالة... إلخ؛ -يجب أن تكون المبالغ الإجمالية مقفلة بالأرقام والأحرف بحيث يتأكد المحاسب العمومي من التطابق التام بينها في مختلف الوثائق المرفقة المقدمة.

ب. صفة الأمر بالصرف او المفوض له

وذلك بتأكد من صحة توقيع الأمر بالصرف بعد اعتماده لديه وهو ما أكدته المادة 24 من قانون المحاسبة العمومية³ . اما في ما يخص طريقة الإعتماد فجاءت في المقرر الوزاري⁴ المؤرخ في 1991/01/06 حيث تضمن إجراءات إعتماد الأمرين بالصرف وجاء تحديد مفهوم الاعتماد بانه إشعار المحاسب العمومي بقرار تعيين او بمحضر إنتخاب الأمر بالصرف الجديد ، و يبدأ هذا الإعتماد من تاريخ التوقيع على السجل الخاص وينتهي بانتهاء وظيفة الأمر بالصرف.

ج. توفر الاعتمادات

على المحاسب ان يتحقق من وجود الاعتمادات التي تحسم منها النفقة ، وذلك بالرجوع الى محاسبة العمليات الميزانية التي يمسكها والتي تسمح له بجمع مبالغ اوامر او حوالات الدفع الصادرة منذ بداية السنة المالية والمقبولة للدفع بالنسبة للنفقة المعنية ، ومقارنتها بالاعتمادات المفتوحة في الميزانية⁵ .

¹ انظر المادة 116 من المرسوم نفسه.

² انظر المادة 133 من المرسوم نفسه.

³ محمد مسعي ، المحاسبة العمومية، المرجع السابق، ص 85.

⁴ المقرر الوزاري المؤرخ في 06 جانفي 1991، يحدد كيفية إعتماد الأمرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين.

⁵ نادية تياب ،آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص 183.

د. شرعية عمليات تصفية النفقات

يتأكد المحاسب العمومي من تطابق الأرقام والمجاميع المذكورة في الفاتورة أو وضعية الأشغال مع الحوالة والوثائق الثبوتية وفي هذا الإطار عليه ان يتأكد من ما يأتي¹:

- التحقق من كشف الكميات المنجزة ومدى مطابقتها مع كميات الصفقة كميًا وحسابيًا ؛

- يتأكد المحاسب العمومي من صحة حساب الإقتطاعات مثل إقتطاعات التسبيقات ؛

- اما بالنسبة لعقوبة التأخير في تسليم المشروع يجب على المحاسب العمومي ان يتحقق من قاعدة حسابها ضمن بنود الصفقة وشروط تطبيقها او النص على حالات الاعفاء منها².

هـ- أن الديون لم تسقط آجالها أو انها محل معارضة

طبقا لاحكام المادة 16 من القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية، فان الديون المستحقة للغير تسقط بالتقادم وتنقضي نهائيا لصالح الهيئات العمومية المدينة بها في اجل اربع سنوات ابتداء من اليوم الاول من السنة المالية التي اصبحت فيها تلك الديون مستحقة.

وفي هذه الاطار المحاسب العمومي ملزم بالتحقيق من أن الديون المأمور بدفعها لم تسقط آجالها بالتقدم ، مع مراعاة احكام المادة 17 من القانون 84-17³ والتي اوردت الحالات التي لا يطبق فيها التقادم ، حيث نصت على عدم تطبيق السقوط الرباعي على الديون التي قد لا يتم الامر بدفعها في اجل 4 سنوات بفعل الادارة وكذا الحالات المنصوص عليها في الفقرتين 01 و02 من المادة 316 من القانون المدني⁴.

اما في ما يخص التأكد من عدم وجود معارضة للدفع فتتمثل في وجود ديون في ذمة المتعامل المتعاقد سواء كان الدين لمصلحة الضرائب او الضمان الإجتماعي أو البنوك العمومية أو إحدى الادارات العمومية، ونفس الشيء بالنسبة للديون التي تكون محل تنازل، أي الحولة من الدائنين بها الى الغير مثل الرهن الحيازي في مجال الصفقات العمومية ، وفي حالة ما إذا كانت النفقة محل معارضة يتم اقتطاع الدين قبل تسديد مبلغ الصفقة .

وهذه الوسيلة فعالة لحماية المال العام من التهرب الجبائي وعدم التصريح لدى الهيئات الضمان الاجتماعي والتهرب من

تسديد القروض البنكية⁵.

¹ منصورى الزين ،دروس في المحاسبة العمومية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب،البلدية،2006/2005.ص 45.

² انظر المادة 147 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرسوم السالف الذكر .

³ انظر المادة 16 و 17 من القانون 84-17 يتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم المؤرخ في 07/07/1984. ج ر عدد 28 الصادرة بتاريخ 10/07/1984.

⁴ انظر المادة 316 من الامر رقم 75-58 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم ج ر عدد 78 الصادرة بتاريخ 30/09/1975.

⁵ نادية تياب، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، المرجع السابق،ص184.

و. الطابع الإبرائي للدفع

ويتعلق الأمر بمراقبة تصفية النفقة في شقها الموضوعي وهذا بالتحقق من ان المبلغ النفقة المطالب بتسديده يمثل دينا في ذمة الهيئة العمومية المعنية أي ان موضوع النفقة (انجاز أشغال ، اداء خدمات) قد تم انجازه فعلا ويتأكد المحاسب العمومي من ختم تأدية الخدمة ومبلغ الوضعية بالأحرف على ظهر وضعية الاشغال او الفاتورة والذي يتضمن ختم وإمضاء الأمر بالصرف.

ز. تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والانظمة المعمول بها

يتأكد المحاسب العمومي من وجود تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والانظمة لاسيما تأشيرة لجان الصفقات العمومية المختصة وتأشيرة المراقب المالي.

كما يجب على المحاسب العمومي ان يتحقق من وجود تأشيرة أي سلطة او هيئة إدارية وتقنية محولة بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها لمراقبة وتنفيذ الصفقات العمومية.

ح. الصحة القانونية للمكسب الإبرائي

المحاسب العمومي ملزم بالتحقق من ان الشخص الذي عينه الأمر بالصرف على حوالة الدفع مؤهل للإستفادة من الدفع وذلك بالتأكد من إسمه ورقم حسابه ومعلوماته المدونة على الفاتورة أو وضعيات الأشغال المرفقة بالحوالات كما يتأكد المحاسب العمومي من البنك محل الوفاء الذي يجب أن يكون نفسها المتضمن موضوع الصفقة.

ط. توفر اموال الخزينة

باستثناء الدولة صاحبة السيادة والتي تعتبر دائما ذات وفرة مالية فان الهيئات العمومية الاخرى يمكن في بعض الاحيان أن لا تتوفر على سيولة الكافية أثناء الامر بصرف نفقاتها في مثل هذه الحالات.

و يتعين على المحاسب العمومي ليس تعليق عمليات الدفع فحسب بل رفض حتى الامتثال للتسخير الذي يمكن ان يوجه له من طرف الأمرين بالصرف للقيام بالدفع وذلك تطبيقا لأحكام المادة 48 من قانون المحاسبة العمومية¹.

ثانياً: النتائج المترتبة عن رقابة المحاسب العمومي لصفقات العمومية

تتوج رقابة المحاسب العمومي بعد التحقق من توفر العناصر الشكلية والموضوعية للصفقة ، فيكون امام حالتين²:

1. الموافقة على دفع النفقة محل الصفقة

يقوم المحاسب العمومي بالتأشير على حوالة الدفع بعبارة (مقبولة للدفع) كإقرار منه بدفع النفقة محل الصفقة العمومية حسب احكام المادة 37 من قانون المحاسبة العمومية ، وفي الآجال القانونية حسب احكام المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم

¹ محمد مسعي ، المحاسبة العمومية، المرجع السابق، ص 91.

² منصورى الزين، دروس في المحاسبة العمومية، المرجع السابق، ص 46.

46-93 المؤرخ في 06 فيفري 1993.¹

كما يقوم بتحرير صك خزينة او بريدي لفائدة الدائن ثم يقوم بعدها بتدوين العملية في مختلف السجلات المحاسبية .

(2). رفض دفع النفقة محل الصفقة

إذا لاحظ المحاسب العمومي عدم شرعية النفقة محل الصفقة العمومية ، او اي نقص في تبريرها ، أو غياب بعض البيانات

الجوهرية على السندات الاثبات ، فإنه في هذه الحالة يرفض دفعها وذلك بتحرير مذكرة رفض يبين فيها سبب الرفض .

ويجب ان يكون هذا الرفض مؤسسا من الناحية القانونية والشكلية وذلك حسب ما نص عليه المنشور رقم : 04 المؤرخ في

2010/06/14 الصادر عن المديرية العامة للمحاسبة .

ويجب ان يبين فيه إضافة الى سبب الرفض على الخصوص:

- طبيعة الرفض (مؤقت - نهائي)؛

- رقم الحوالة موضوع الرفض ؛

- القيد في الميزانية؛

- مبلغ الحوالة المرفوض دفعها؛

- تسمية الأمر بالصرف؛

- ختم وإمضاء المسؤول.

ففي هذه الحالة يجد الأمر بالصرف نفسه امام موقفين:

- اما ان يستجيب لملاحظات المحاسب العمومي بتدارك النقائص المتسببة في رفض دفع النفقة محل الصفقة العمومية ليتم

بعد ذلك دفعها؛

- اما ان يلجا الى طريقة قانونية تشبه ما سبق ذكره بالنسبة لمقرر التغاضي عند رفض التأشيرة من طرف المراقب المالي تسمى

هذه الطريقة بإجراء التسخير.

فالتسخير هو الامر الذي يعطيه الأمر بالصرف ، للمحاسب العمومي لكي ينفذ عملية دفع كان قد رفضها .

وقد تطرقت المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية لهذا الاجراء.

"إذا رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع ، يمكن الامر بالصرف ان يطلب منه كتابيا وتحت مسؤوليته ان يصرف النظر عن

هذا الرفض " .

¹ انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المؤرخ في 06/02/1993 المحدد لآجال دفع النفقات وتحصيل اوامر الايرادات والبيانات التنفيذية واجراءات

قبول القيم المنعدمة ، ج ر عدد 9 الصادرة بتاريخ 10/02/1993.

لكن الفقرة الثانية من المادة 48 من قانون المحاسبة العمومية توجب على المحاسب عدم الامتثال للتسخير إذا كان رفض الدفع معللاً بما يأتي:¹

- عدم توفر الاعتمادات المالية ؛
- عدم توفر اموال الخزينة، ماعدا بالنسبة للدولة ؛
- إنعدام إثبات أداء الخدمة ؛
- طابع النفقة الابرائي ؛
- إنعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة او تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان ذلك منصوص عليها في القانون وجاء المرسوم التنفيذي رقم: 91-314 المتعلق بإجراء تسخير الآمرين بالصرف للمحاسبين العموميين ليحدد كيفية إتخاذ مثل هذا الاجراء وشروطه.²
- وليمكن الأمر بالصرف من اللجوء الى اجراء التسخير لابد من توفر شروط شكلية واخرى موضوعية.

أ.الشروط الشكلية

- يجب ان يكون التسخير مكتوباً لاثبات إعفاء المحاسب العمومي من المسؤولية؛
- يضم التسخير عبارة (يطلب من المحاسب ان يدفع)؛
- يحتوي التسخير على اسباب لجوء الأمر بالصرف إليه؛
- ان يكون هناك امر بالتسخير بالنسبة لكل عملية وليس امر بالتسخير إجمالياً لعدة عمليات.

ب.الشروط الموضوعية

- وجود رفض من طرف المحاسب العمومي ؛
- ان تخرج حالة الرفض عن الاسباب المذكورة في المادة 48 من قانون المحاسبة العمومية.³

3.اثار المترتبة عن التسخير

يتحمل الامر بالصرف المسؤولية على التسخير لان هذا الاجراء إستثنائي لتنفيذ عمليات دفع النفقات . أما بالنسبة للمحاسب العمومي فعليه ان ينفذ الامر بالتسخير إذا توفرت شروطه ، كما يجب عليه بعد تنفيذه ان يقدم تقريراً الى وزير المالية في ظرف 15 يوماً يذكر فيه تفاصيل عمليات التسخير ، مشفوعاً بالوثائق المحاسبية والاسباب المؤدية للرفض ، كما يمكن لوزير المالية ان يطلب من الأمر بالصرف تبريرات.

¹ انظر المادة 48 من القانون رقم 90-21، القانون السالف الذكر .

² انظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-314 يتعلق باجراء تسخير الآمرين بالصرف للمحاسبين العموميين ، ج ر عدد 43 الصادرة بتاريخ 1991/09/18.

³ انظر المادة 03 من المرسوم نفسه.

ثالثاً: مدى فعالية رقابة المحاسب العمومي على الصفقات العمومية

بالنظر الى مهام المحاسب العمومي في مجال الرقابة على الصفقات العمومية، نلاحظ ان هناك مجموعة من العيوب تقف امام فعالية هذه الهيئة ولعل اهمها مايلي¹:

- ان رقابة المحاسب العمومي على النفقة محل الصفقة العمومية تعتبر رقابة شكلية حيث تنصب على مراقبة الوثائق والمستندات للتحقق من مدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها؛
- ان مبدأ الفصل بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف جعل رقابة المحاسب تقوم على اساس الوثائق، الامر الذي لا يتيح له معرفة ظروف تقرير اختيارات الأمر بالصرف نظراً لمحدودية المعلومات التي تتضمنها؛
- إن الآلية القانونية التي منحها المشرع للأمر بالصرف بالاجراء الى امر التسخير للمحاسب العمومي أضعفت عملية الرقابة التي يقوم بها ؛
- والملاحظ كذلك ان الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي والمحاسب العمومي هي رقابة شكلية اي تتعلق بمشروعية النفقة من خلال الوثائق والمستندات التبريرية فهذه الرقابة المزدوجة تؤدي الى نتيجة واحدة فما جدوى من وجود هيئتين مختلفتين من حيث التنظيم والتشكيلة الا انهما يؤديان نفس المهام ؛
- والملاحظ كذلك ان النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالحاسبة العمومية لم تعدل خاصة قانون المحاسبة العمومية 90-21 مما جعل رقابة المحاسب العمومي تفتقد الى الفعالية.

المبحث الثاني: الرقابة المالية اللاحقة الممارسة على الصفقات العمومية

تباشر الرقابة المالية اللاحقة بعد تنفيذ التصرفات المالية واتخاذ القرار بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات، وهي لا تحول دون أن يصبح الأمر بالتحصيل أو الأمر بالدفع نافذاً كما هو الحال بالنسبة لرقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي، وبهذا تكون هذه الرقابة لاحقة لعملية التنفيذ ولا تكون إلا بعد استيفاء الإجراءات القانونية اللازمة .

ومن أهم هذه الأجهزة الرقابية المحدثة لهذا الغرض مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية ، التي تندرج من ضمن آليات حماية المال العام².

ونحاول في هذا المبحث البحث في مجال تدخل هذه الأجهزة في الرقابة على عملية إبرام وتنفيذ الصفقات العمومية ومدى فعاليتها ، و منها نعالج مجال تدخل مجلس المحاسبة في الرقابة على الصفقات العمومية في المطلب الأول، ثم مجال تدخل المفتشية العامة للمالية في الرقابة على الصفقات العمومية في المطلب الثاني.

¹ نادية تياب، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص186.

² أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ط4 ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص19.

المطلب الاول :رقابة مجلس المحاسبة على الصفقات العمومية

يعتبر مجلس المحاسبة الجهاز المكلف بالرقابة اللاحقة على إنفاق الاموال العمومية وحمايتها من التبديد وسوء التسيير ومختلف الاستعمالات الالاقانونية التي تضر بالمصالح المالية للدولة، و يعتبر المجلس هيئة دستورية عليا مكلفة بالتأكد من الاستعمال الصحيح للأموال العمومية ،وباعتبار ان الصفقات العمومية اهم النفقات العمومية واحد اهم واحصب المجالات التي يصرف فيها المال العام فرقابة مجلس المحاسبة على الصفقات العمومية تعتبر امراً مفروضاً، إذ يلعب دورا مهما في كشف التجاوزات المالية والمخالفات المتعلقة بالنصوص التشريعية والتنظيمية. ونحاول في هذا المطلب دراسة النظام القانوني لمجلس المحاسبة في الفرع الاول ثم دور المجلس المحاسبة في الرقابة على الصفقات العمومية في الفرع الثاني.

الفرع الاول: النظام القانوني لمجلس المحاسبة

سنتناول بالدراسة في هذا الفرع نشأة مجلس المحاسبة اولا، ثم تنظيم مجلس المحاسبة ثانيا، ومجال تدخل مجلس المحاسبة ثالثا، وصلاحيات مجلس المحاسبة رابعا.

اولاً:نشأة مجلس المحاسبة

أعلن أول مرة عن إحداث مجلس المحاسبة الجزائري بعد الاستقلال بموجب المرسوم رقم 63-127 والمتعلق بتنظيم هيكل وزارة المالية، لكنه لم يتجسد في أرض الواقع، ثم تم الإعلان عن إحداثه من جديد بنص المادة 190 من دستور 1976¹ كهيئة تتولى مراقبة كل العمليات المالية للدولة، وأعاد المؤسس الدستوري تكريسه في المادة 160 من دستور سنة 1989 وكذلك فعل في .التعديل الدستوري لسنة 1996 بمقتضى نص المادة 170.

و تطبيقا للمادة 190 من دستور سنة 1976² التي أحدثت هيئة مجلس المحاسبة أصدر المشرع القانون رقم :08-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 والذي أسند له الاختصاص الإداري والقضائي لممارسة رقابة شاملة على الجماعات والمرافق والمؤسسات التي تسيير بالأموال العمومية أو تستفيد منها مهما يكن وضعها القانوني .³

و نظمت هذه الهيئة بعد ذلك بموجب القانون رقم:90-30 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 والذي عرف تقليص اختصاص مجلس المحاسبة حيث اقتصر على رقابة المؤسسات العمومية والمرافق العامة الصناعية والتجارية، وجرى من الاختصاصات القضائية، وبذلك اكتفى بمراقبة عمل الهيئات التي تخضع لقانون المحاسبة العمومية، وبعد 05 سنوات من

¹ انظر المادة 190 من الامر رقم 76-97 يتضمن اصدار الدستور الجزائري للسنة 1976 بتاريخ 1976/11/23، ج رعدد 94 الصادرة بتاريخ 1976/11/24.

² تم تعديل الفقرة الاولى من المادة 190 من دستور 1976 بموجب القانون رقم 80-01 يتضمن التعديل الدستوري بتاريخ 1980/01/12، ج ر عدد 03 الصادرة بتاريخ 1980/01/15.

³ القانون رقم 80-05 بتاريخ 1980/03/01 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج رعدد 10 الصادرة بتاريخ 1980/03/04.

سريان تطبيق هذا القانون صدر الأمر رقم: 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المعدل والمتمم بالأمر رقم: 10-02 والمتعلقين بمجلس المحاسبة الذي حول اختصاصا شاملا لهذه الهيئة لمراقبة كل الأموال العمومية مهما كانت الوضعية القانونية لمسيريها أو المستفيدين منها.

كما حول له سلطة رقابة وتقييم نوعية التسيير على صعيد الفعالية والنجاعة والاقتصاد في تنفيذ الميزانية .

ثانيا: تنظيم وعمل مجلس المحاسبة

يتم تنظيم مجلس المحاسبة وفق التنظيم الآتي:

1). تنظيم المجلس

أ. الغرف

ينظم مجلس المحاسبة في شكل غرف ذات اختصاص وطني (8 غرف) وغرف ذات اختصاص إقليمي (9 غرف) وغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.¹

يدير المجلس رئيس يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية، ويساعده في ذلك نائب رئيس، ويتكون المجلس بإضافة الى الرئيس ونائبه كل من رؤساء الغرف ورؤساء الفروع والمستشارون والمحتسبون ومن جهة اخرى الناظر العام والناظر المساعدون.² تحدد مجالات تدخل الغرف ذات الاختصاص الوطني تباعا كما يأتي:³

- المالية؛

- السلطة العمومية والمؤسسات الوطنية؛

- الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية ؛

- التعليم والتكوين؛

- الفلاحة والري؛

- المنشآت القاعدية والنقل؛

- التجارة والبنوك والتأمينات؛

- الصناعة والمواصلات.

¹ انظر المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20/11/95 يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج ر عدد 72 الصادرة بتاريخ 1995/11/26.

² انظر المادة 38 من الامر رقم 95-20، الأمر السالف الذكر.

³ انظر المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، المرسوم نفسه.

ويحدد رئيس مجلس المحاسبة بقرار ينشر في الجريدة الرسمية مجالات تدخل كل غرفة من الغرف الوطنية والاقليمية ويضبط اقسامها وفروعها.¹

ب). النظارة العامة

يشمل مجلس المحاسبة نظارة عامة يسند إليها دور النيابة العامة تحت إشراف الناظر العام الذي يساعده في ذلك مجموعة نظار. وتمثل مهمة النظارة العامة في متابعة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة والسهر على حسن تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها داخل المجلس.²

في إطار صلاحياتها القضائية، تتمثل مهمة النظارة العامة في إعداد تسخيرات بسبب الإيداع المتأخر للحسابات الإدارية وحسابات التسيير أو عدم إيداعها، وتصدر الخلاصات المكتوبة فيما يخص الملفات التابعة لغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وتصفية الحسابات وكذا التسيير الفعلي وتقديم الحسابات.³

يحضر الناظر العام جلسات كل الغرف مجتمعة لكنه لا يشارك في المداولات بشأن المسائل ذات الاختصاص القضائي .

ج. كتابة ضبط مجلس المحاسبة

لمجلس المحاسبة كتابة ضبط رئيسية يديرها كاتب ضبط رئيسي يكلف باستقبال وتسجيل الحسابات والمستندات الثبوتية والأجوبة والطعون وكل الوثائق الأخرى المودعة لدى المجلس والمرسلة إليه من جهة.

وتبليغ التقارير والمقررات والقرارات الأخرى التي يصدرها مجلس المحاسبة كما يكلف بتسليم نسخ ومستخرجات من القرارات المصدرة من جهة أخرى.⁴

كما تعد جدول أعمال جلسات المجلس المجتمع في تشكيلة كل الغرف مجتمعة وتدون القرارات المتخذة وتتولى مسك الجداول والسجلات والملفات.

د. الأمانة العامة

يتولى الأمانة العامة الذي يلحق بها مكتب التنظيم العام ومكتب الترجمة، الأمين العام، الذي هو الأمر بالصرف الرئيسي لميزانية مجلس المحاسبة.

وتتمثل مهمته فضلا عن صفته الأمر بالصرف الرئيسي لميزانية مجلس المحاسبة في تنسيق وتنشيط ومتابعة مختلف نشاطات الهياكل التقنية والإدارية للمجلس وهذا تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة.⁵

¹ انظر المادة 2 و3 من القرار المؤرخ في 16/01/1996 يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها الى فروع، ج ر عدد 03 الصادرة بتاريخ 1996/01/24.

² انظر المادة 20 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، المرسوم السالف الذكر.

³ انظر المادة 43 من الامر رقم 95-20 المعدل والمتم الامر السالف الذكر .

⁴ انظر المادة 22 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، المرسوم نفسه.

⁵ انظر المادة 36 من الامر رقم 95-20 ، الأمر نفسه.

هـ. الأقسام التقنية

ينشأ لدى مجلس المحاسبة أقسام تقنية تكلف بتقديم المساعدة والدعم التقني سواء فيما يخص المعلومات والأدوات المنهجية أو بمناسبة تنفيذ عمليات الرقابة.

وتتمثل في مديرية الدراسات ومعالجة المعلومات ومديرية تقنيات التحليل والرقابة.

يتولى تنشيط، متابعة وتنسيق نشاطات وأشغال الأقسام التقنية، الأمين العام تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة.¹

و. المصالح الإدارية

تشرف مديرية الإدارة والوسائل على المصالح الإدارية، حيث تتمثل مهمة هذه الأخيرة في تجسيد الوسائل الضرورية لحسن سير غرف الرقابة والأقسام التقنية لمجلس المحاسبة.

و تتكون مديرية الإدارة والوسائل من أربع مديريات فرعية².

2). عمل المجلس

يتم عمل مجلس المحاسبة وفق التشكيلات التالي:

أ. تشكيلة كل الغرف مجتمعة

تتكون تشكيلة كل الغرف مجتمعة التي تؤسس كل سنة بناء على أمر من رئيس مجلس المحاسبة وتحت رئاسته من نائب الرئيس ورؤساء الغرف وقاض عن كل غرفة يختار من بين رؤساء الفروع ومستشاري الغرف .

و يجتمع مجلس المحاسبة بتشكيلة كل الغرف مجتمعة للبحث في المسائل المحالة عليه تطبيقاً لأحكام الأمر، لإبداء الرأي حول مسائل الاجتهاد القضائي والقواعد الإجرائية، كما يمكن رئيس مجلس المحاسبة استشارتها في مجال تنظيم المجلس وسيره وكذلك في كل المسائل التي يرى فيها ضرورة لاستشارتها. لا تصح مداوات كل الغرف مجتمعة إلا بحضور نصف عدد أعضائها على الأقل. ويتم تعيين المقررين أمام تشكيلة كل الغرف مجتمعة بأمر من رئيس مجلس المحاسبة.³

ب. غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

تعد غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية تشكيلة مختصة مكلفة بالتحقيق والحكم في الملفات التي تدخل ضمن مجال اختصاصها وهي تلتزم من قبل تشكيلات الرقابة بمجلس المحاسبة و/أو السلطات العمومية وأجهزة الرقابة والتفتيش الخارجيين قصد البث في مسؤولية الأعوان المخطفين في نظر الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.⁴

¹ انظر المادة 29 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، المرسوم السالف الذكر.

² انظر المادة 30 من المرسوم نفسه.

³ انظر المادة 48 من الامر رقم 95-20 المعدل والمتمم، الأمر السالف الذكر .

⁴ انظر المادة 52 من الامر نفسه.

ج. لجنة البرامج والتقارير

تتكون لجنة البرامج والتقارير تحت رئاسة رئيس مجلس المحاسبة من نائب الرئيس والناظر العام ورؤساء الغرف وبحضور الأمين العام دون المشاركة في المداولات. و يمكن أن توسع هذه اللجنة إلى قضاة آخرين، ويساعدها في أشغالها مسؤولون أو مساعدون في مجلس المحاسبة.¹

تكلف لجنة البرامج والتقارير على وجه الخصوص بتحضير المصادقة على التقرير السنوي الموجه لرئيس الجمهورية وإلى الهيئة التشريعية، والتقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية والبرنامج السنوي للنشاطات.²

ثالثا: مجال تدخل مجلس المحاسبة

حول الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أغسطس 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة لهذا الأخير اختصاصا شاملا في رقابة الأموال العمومية وفي هذا الصدد، يراقب المجلس كل الهيئات العمومية باختلاف أنواعها، بما فيها المؤسسات المختلطة التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق والهيئات العمومية الأخرى جزء من رأس مالها. كما يؤهل لمراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات، مهما كانت وضعيتها القانونية.

بغض النظر عن الإخطارات المحتملة الصادرة عن السلطات العمومية التي قد تحيل على ملفات خاصة ذات أهمية وطنية، فإن المواد 7، 8، 8 مكرر، 9 إلى 12 من الأمر المذكور أعلاه تحدد مجال اختصاص مجلس المحاسبة بحيث³:

- تخضع لرقابة مجلس المحاسبة مصالح الدولة والجماعات الإقليمية، والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية؛

- تخضع لرقابة مجلس المحاسبة، المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية؛

- يؤهل مجلس المحاسبة لمراقبة الشركات والمؤسسات والهيئات مهما يكن وضعها القانوني، التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية الأخرى، مساهمة مهيمنة في رأسمالها أو سلطة في اتخاذ القرار بطريقة مشتركة أو منفصلة؛

- يؤهل مجلس المحاسبة لمراقبة (المساهمات) العمومية في الشركات والمؤسسات والهيئات، مهما يكن وضعها القانوني، والتي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الهيئات العمومية الأخرى، جزءا من رأس مالها الاجتماعي.

- تخضع لرقابة مجلس المحاسبة، الهيئات التي تقوم بتسيير النظم الإلزامية للتأمين والحماية الاجتماعية؛

- يؤهل مجلس المحاسبة لمراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية التي تمنحها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى، لا سيما في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائيه مهما كان المستفيد منها؛

¹ انظر المادة 53 من الامر نفسه.

² انظر المادة 40 و 41 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، المرسوم السالف الذكر .

³ انظر المادة 2 و3 من الأمر نفسه.

- يؤهل المجلس لمراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية والتي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني.

رابعا: صلاحيات المجلس

يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات واسعة في مجال الرقابة، وتمثل مهامه على وجه الخصوص في:

- التدقيق في شروط الهيئات، والوسائل المادية والأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه وفي تقييم تسييرها وفي التأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للتنظيمات والقوانين المعمول بها؛

- يساهم المجلس في إطار صلاحياته، في تعزيز الوقاية من مختلف أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية ومكافحتها.

كما يمارس مجلس المحاسبة صلاحيات قضائية واخرى إدارية تتمثل في:

- يمارس مجلس المحاسبة صلاحياته القضائية عن طريق القرارات في حالة تصفية حسابات المحاسبين العموميين وتقدم الحسابات والانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بالنسبة للأخطاء والأخطاء التي يرتكبها المسيرون؛

- يمارس مجلس المحاسبة صلاحياته الإدارية من خلال مراقبة نوعية التسيير من حيث الفعالية والكفاءة والاقتصاد؛

- يعد مجلس المحاسبة التقرير السنوي ويطلع رئيس الجمهورية بكل مسألة ذات أهمية وطنية ويستشار في المشاريع التمهيدية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية وكذا كل مشروع نص يخص المالية العامة¹.

الفرع الثاني: دور مجلس المحاسبة في الرقابة على الصفقات العمومية

سنتناول بالدراسة في هذا انواع هذه الرقابة اولا، ثم النتائج المترتبة عن هذه الرقابة ثانيا ثم طرق الطعن فيها ثالثا، ثم نقيم مدى فعالية رقابة المجلس على الصفقات العمومية رابعا.

اولا: انواع الرقابة الممارسة على الصفقات العمومية

يتدخل مجلس المحاسبة في عملية الرقابة على الصفقات العمومية على مستوى رقابة المطابقة و رقابة نوعية التسيير:

1. رقابة المطابقة

يختص مجلس المحاسبة طبقا للمادة 2 من الأمر رقم 95 - 20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المعدل والمتمم بلامر رقم 10-02 المؤرخ في 20 غشت 2010 بمراقبة مطابقة العمليات المالية والمحاسبية التي تقوم بها الهيئات والمصالح التي تدرج ضمن اختصاصه للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

ومن ثم فإنه يختص بمراقبة مدى التزام المصالح المتعاقدة بقانون الصفقات العمومية من الناحية المالية والمحاسبية عند إبرام وتنفيذ

¹ محمد مسعي، المحاسبة العمومية، المرجع السابق، ص 150.

الصفقات العمومية، وله في هذا الإطار الصلاحيات الكاملة في القيام بكل التحريات الضرورية من أجل الاطلاع على المسائل المنجزة بالاتصال مع إدارات ومؤسسات القطاع العام، وبذلك يساهم في مجال اختصاصه ومن خلال ممارسة صلاحيته في تعزيز الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة أو الضارة بالأموال العمومية، وهو ما تم التأكيد عليه في التعديل الأخير للامر المتعلق بمجلس المحاسبة.¹

يمارس مجلس المحاسبة رقابته على الصفقات العمومية على أساس الوثائق بعد أن يطلب من المصلحة المتعاقدة بموجب الصلاحيات المسندة له بنص المادة 55² من الامر الرئاسي المتعلق بمجلس المحاسبة، بالإطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبية أو اللازمة لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته ليتأكد من خلال هذه الوثائق من مطابقتها للنصوص القانونية والتنظيمية التي تحكم عملية إبرام الصفقات العمومية، ولتسهيل مهمة إجراء عملية المطابقة ألزم القانون كل الإدارات أن ترسل إلى مجلس المحاسبة كل النصوص ذات الطابع التنظيمي الصادرة عنها المتعلقة بالتنظيم المالي والمحاسبي .

كما يقوم بالزيارات للمصالح المتعاقدة بطريقة فجائية أو بعد تبليغها، حيث يتمتع بحق الإطلاع وسلطة التحري التي تمنح له الصلاحية في دخول كل المحلات التي تشملها أملاك الجماعات العمومية أو الهيئات الخاضعة لرقابته عندما تتطلب التحريات ذلك، كما يتمتع في هذا الإطار بسلطة الاستماع إلى أي عون أو مستخدم في الهيئة محل الرقابة.

2. رقابة نوعية التسيير

من أجل الوصول إلى رقابة فعالية على الأموال العمومية تم إدخال هذا النوع من الرقابة ضمن صلاحيات مجلس المحاسبة³ وأعطى القانون لمجلس المحاسبة نوع آخر من الرقابة على الأموال العامة بصفة عامة، والصفقات العمومية على وجه الخصوص تتمثل في رقابة نوعية التسيير التي تعرف على أنها رقابة الاقتصاد والنجاعة والفعالية في استخدام الموارد وتسيير الأموال العمومية للأجهزة الخاضعة للرقابة.

ويمكن تعريفها على أنها الرقابة التي تركز على مراقبة الكفاءة والفعالية والاقتصاد في أداء الإدارة العامة، وعلى ذلك فإن هذه الرقابة تهدف إلى التأكد من أن جميع الإجراءات تتم وفقا للقدرات والسياسات المرسومة والأهداف المقررة تتحقق بشكل فعال واقتصادي وكفاءة عالية.⁴

ويعرفها البعض الآخر على أنها المسار الواجب إتباعه من أجل ضمان تعبئة فعالة ودائمة لكافة الطاقات والموارد المتاحة

¹ حمزة حضري، آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص 223 .

² انظر المادة 55 من الامر رقم 95-20 المعدل والمتمم، الأمر السالف الذكر .

³ نوار امجوج، مجلس المحاسبة نضامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الادارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص المؤسسات السياسية والادارية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2006/2007، ص 130.

⁴ مجيدة غالم، النظام القانوني لمجلس المحاسبة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر اكاديمي في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013/2014، ص 44.

و بالرجوع إلى الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، نجد أن المشرع قد منح صلاحيات لمجلس المحاسبة للقيام برقابة على نوعية التسيير منذ صدور أول نص منظم له سنة 1980 إذ نصت المادة 05 من القانون رقم 80-05 على أن لمجلس المحاسبة صلاحية تقييم فعالية التسيير بالرجوع إلى معايير وثوابت مقررّة ضمن الأهداف والمخططات وأيضا بالمقارنة مع المعايير الأخرى للتسيير المحددة على المستوى الوطني أو الدولي، ويبيدي كل اقتراح من شأنه أن يحسن التسيير المالي للهيئات الوطنية. كما نص المشرع في المادة 69¹ من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم على صلاحية مجلس المحاسبة في الرقابة على نوعية التسيير على الهيئات المحددة في المواد من 07 إلى 10 من نفس الأمر.

و يلاحظ مما سبق أن نطاق اختصاص مجلس المحاسبة ينطبق على الهيئات التي تخضع في إبرام عقودها إلى قانون الصفقات العمومية والمنصوص عليها في المادة 206² من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 وعليه يتولى مجلس المحاسبة مراقبة نوعية تسيير هيئات الرقابة الداخلية والخارجية للصفقات العمومية ويقدم كل التوصيات التي يراها ضرورية لتحسين الفعالية .

إن عملية مراقبة التسيير في مجال الصفقات العمومية تشمل مراقبة مجلس المحاسبة للمصالح المتعاقدة في مدى تحقيق الصفقات التي تبرمها لعناصر النجاحة والاقتصاد والفعالية، حيث يتعلق عنصر الاقتصاد بفحص مدى تعاقد المصالح المتعاقدة بأقل تكلفة ممكنة مع الأخذ بعين الاعتبار تحقيق الجودة المناسبة والكمية المطلوبة في تلبية الحاجات العمومية المحددة قبل الدعوة إلى التعاقد، وذلك من أجل الوصول إلى الاستغلال العقلاني للموارد العمومية، ويتأكد مجلس المحاسبة في هذه الحالة من مدى اقتصادية الصفقة وفي ما إذا كانت قد حققت هذا المبدأ عن طريق قيام القاضي بتقييم الاختبارات الأكثر اقتصادا.³ أما العنصر الثاني فهو عنصر النجاحة، وفيه يراقب القاضي في مجلس المحاسبة مدى قدرة المصلحة المتعاقدة على استعمال أقل سقف مالي معين في الصفقة للحصول على مخرجاتها من أشغال ولوازم ودراسات بكمية وافرة. أما العنصر الثالث لنوعية التسيير فهو الفعالية ويقصد بها قياس مدى تحقق الأهداف التي من أجلها أبرمت هذه الصفقة وذلك بفحص تلبيتها للحاجات العمومية المحددة قبل الدعوة إلى التعاقد وبمدي احترامها لمعايير الجودة وهو ما يعبر عنه بالعلاقة بين النتائج المحققة والأهداف المسطرة.⁴

ثانيا: النتائج المترتبة عن الرقابة مجلس المحاسبة لصفقات العمومية

تترتب عن رقابة مجلس المحاسبة على الصفقات العمومية مجموعة من نتائج تتمثل فيما يلي:

¹ انظر المادة 69 من الامر رقم 95-20 المعدل والمتمم، الامر السالف الذكر.

² انظر المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 15/247، المرسوم السالف الذكر.

³ حمزة خضري، آليات حماية المال العام في اطار الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص225.

⁴ محمد مسعي، المحاسبة العمومية، المرجع السابق، ص156.

1. النتائج المترتبة عن رقابة المطابقة

حال انتهاء رقابة المطابقة التي يقوم بها مجلس المحاسبة على الصفقة العمومية يمكنه في ما إذا لاحظ أن الوقائع من شأنها أن تبرر مباشرة دعوى تأديبية ضد المسؤول أو العون التابع للمصلحة المتعاقدة محل الرقابة يقوم بتبليغ الهيئة المختصة بمتابعة هذا المسؤول أو العون بهذه الوقائع، على أن تعلم هذه الأخيرة مجلس المحاسبة بالردود المتعلقة بهذا الاخطار¹. وفي السياق نفسه يتمتع مجلس بتسليط عقوبات على كل مسؤول عن هذه المخالفات، حيث يعاقب مجلس المحاسبة بغرامة مالية يصدرها في حق كل مسؤول هيئة عمومية خاضعة لرقابة المجلس الذي خرق حكما من الأحكام التشريعية أو التنظيمية أو تجاهل التزاماته لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره على حساب الدولة أو هيئة عمومية، على أن يحدد المبلغ الأقصى للغرامة بضعف المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه المسؤول عند تاريخ ارتكاب المخالفة طبقا للمادة 89 من الامر رقم 95-20².

2. النتائج المترتبة عن رقابة نوعية التسيير

تؤدي الصلاحيات الإدارية والقضائية التي يمارسها مجلس المحاسبة إلى نوعين من النتائج:

أ. النتائج الإدارية

تتمثل النتائج الادارية في العناصر التالية:

- **مذكرة التقييم:** عقب مراقبة نوعية التسيير يضبط مجلس المحاسبة تقييماته النهائية ويصدر كل التوصيات والاقتراحات بغرض تحسين فعالية ومردود تسيير المصالح والهيئات المعنية ويرسلها إلى مسؤوليها وكذا إلى الوزراء وإلى السلطات المعنية³؛
- **رسالة رئيس الغرفة:** تطلع مسؤولي المصالح والهيئات التي خضعت للرقابة بملاحظات مجلس المحاسبة المتعلقة بالوضعيات أو بالوقائع أو المخالفات التي تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بأموال الهيئات والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته بغرض اتخاذ التدابير التي يتطلبها تسيير صحيح للأموال العمومية؛
- **الإجراء المستعجل:** إذا توجب اطلاع السلطات السلمية أو الوصية أو كل سلطة مؤهلة بالوقائع أو الوضعيات أو المخالفات المشار إليها في المادتين 24 و 25⁴ من الامر المتعلق بمجلس المحاسبة، يخطر رئيس المجلس كل هؤلاء عن طريق إجراء استعجالي؛
- **المذكرة المبدئية:** يطلع رئيس مجلس المحاسبة السلطات الوصية للمصالح أو الهيئات المراقبة عن طريق مذكرة مبدئية بالنقائص المسجلة في مجال تطبيق النصوص التي تسري على الأموال العمومية؛

¹ حمزة حضري، آليات حماية المال العام في اطار الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص 226.

² انظر المادة 89 من الامر رقم 95-20 المعدل والمتمم، الامر السالف الذكر.

³ مجيدة غالم، النظام القانوني لمجلس المحاسبة، المرجع السابق، ص 48.

⁴ انظر المادة 24 و 25 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، المرسوم السالف الذكر.

- **التقرير السنوي:** يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا تلخص فيه جميع المعائنات والملاحظات التي يرى أنه من الضروري إرسالها إلى رئيس الجمهورية.

يبين التقرير السنوي المعائنات والملاحظات والتقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها وكذا ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك. ينشر هذا التقرير كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية بناء على قرار صادر عن رئيس الجمهورية، يرسل مجلس المحاسبة نسخة من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية.

ب. النتائج القضائية

تتمثل النتائج القضائية في العناصر التالية:

- **في مجال تقديم حسابات الأمرين بالصرف:** يصدر مجلس المحاسبة غرامات ضد الأمرين بالصرف المعنيين في حالة تأخير إيداع الحسابات و بسبب عدم إرسالهم المستندات الثبوتية¹؛

- **في مجال رقابة نوعية التسيير:** إذ لاحظت غرف مجلس المحاسبة أثناء ممارستها رقابة نوعية تسيير هيئات تدخل ضمن اختصاصها وقائع يمكن وصفها وصفا جزائيا يتم إعداد تقرير مفصل تدون فيه الوقائع المعنية. ويرسل المجلس الملف بأكمله عن طريق النظارة العامة إلى النائب العام المختص إقليميا بغرض المتابعات القضائية ويطلع وزير العدل بذلك، ويشعر مجلس المحاسبة بهذا الإرسال الأشخاص المعنيين والسلطة التي يتبعونها ومن جهة أخرى إذا سجل مجلس المحاسبة أثناء رقبته وقائع من شأنها تبرير دعوى في مجال الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ضد مسؤول أو عون تابع لهيئة عمومية خاضعة لرقابته استنادا للوضع القانوني لهذا الأخير، تبلغ هذه الوقائع إلى السلطة التي لها صلاحية الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ضد المسؤول أو العون؛

- **في مجال رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:** يصدر مجلس المحاسبة غرامات ضد المسؤولين أو أعوان المرافق أو المؤسسات أو الهيئات الذين ارتكبوا خطأ أو مخالفة تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية.

ثالثا: طرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة

يمكن أن تكون قرارات مجلس المحاسبة قابلة للمراجعة، الاستئناف أو النقض.

- حيث يمكن تقديم طلب المراجعة من المتقاضي المعني أو السلطة السلمية أو الوصية التي يخضع لها وقت وقوع العمليات موضوع القرار أو من الناظر العام، ويمكن للغرفة أو الفرع الذي أصدر القرار مراجعته تلقائيا في حالات: الأخطاء أو

¹نوار امجوج، مجلس المحاسبة نضامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الادارية، المرجع السابق، ص146.

الإغفال أو الاستعمال المزدوج، أو عند ظهور عناصر جديدة تبرر ذلك (المادة 102 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم).¹

يوجه طلب المراجعة إلى رئيس مجلس المحاسبة في أجل أقصاه سنة واحدة من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن، كما يمكن إجراء المراجعة بعد الأجل المذكور أعلاه إذا أصدر القرار على أساس وثائق ثبوتية اتضح أنها خاطئة.

- لا يقبل الاستئناف إلا من قبل المتقاضي المعني أو السلطات السلمية أو الوصية أو الناظر العام وهذا في أجل أقصاه شهر (01) من تاريخ تبليغ القرار (المادة 107 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم)؛²

للاستئناف أثر موقف لتنفيذ القرار محل الطعن، على خلاف المراجعة لا يمثل عائقا في تنفيذ القرار محل الطعن (المادة 106 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم، الفقرة الأولى والمادة 107، الفقرة الأخيرة).

- تكون قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة قابلة للطعن بالنقض بناء على طلب الشخص المعني أو محام معتمد لدى المحكمة العليا أو بطلب من الوزير المكلف بالمالية والسلطات السلمية أو الوصية أو الناظر العام (المادة 110 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم).³

بإمكان مجلس الدولة أن يقضي بنقض القرار موضوع الطعن، وفي هذه الحالة تمثل تشكيلة كل الغرف مجتمعة للنقاط القانونية التي تم الفصل فيها.

فضلا عن طرق الطعن المتاحة للمتقاضين في المجال القضائي ضد قرارات مجلس المحاسبة، يملك الأشخاص الذين قد يكونوا محل رقابة المجلس أيضا عددا من الحقوق منها:

- حق الرد على تقارير الرقابة لمجلس المحاسبة في إطار الإجراء الحضوري (المادة 55 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة)؛

- حق المطالبة بمهلة إضافية للرد على تقارير الرقابة وعلى القرارات المؤقتة (الفقرة الأخيرة من المادة 78 من الأمر 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم والمادة 55 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة)؛

- حق الاستعانة بمحام مرخص بالمرافعة لدى مجلس المحاسبة (المادة 96 من الأمر رقم 95-20 المذكور سابقا، المعدل والمتمم)؛⁴

¹ انظر المادة 102 من الامر رقم 95-20 المعدل والمتمم، الامر السالف الذكر .

² انظر المادة 107 من الامر نفسه.

³ انظر المادة 110 من الامر نفسه.

⁴ انظر المادة 96 من الامر نفسه.

- حق الاطلاع لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة على الملف الكامل للقضية المطروحة على غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، بما في ذلك استنتاجات الناظر العام (المادة 99 من الأمر رقم 95-20 المذكور أعلاه المعدل والمتمم).¹

رابعا: فعالية رقابة مجلس المحاسبة

يكتنف عملية الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على الصفقات العمومية مجموعة من العيوب والعراقيل التي تقف حجرة عثرة أمام فعالية هذا الجهاز خاصة ما تعلق برقابة نوعية التسيير لعل من أهمها ما يلي:

1. عدم التوازن بين الإمكانيات المادية والبشرية لمجلس المحاسبة مع العدد الهائل للصفقات المبرمة التي تخضع لرقابته ومع الاختصاصات الواسعة المسندة له مما أدى إلى خنق عملية الرقابة عن طريق البرنامج السنوي.
2. انعدام النصوص القانونية التي تحكم عملية التنسيق بين هيئات الرقابة القبلية المتمثلة في مختلف لجان الصفقات العمومية المختصة ومجلس المحاسبة باعتباره أعلى هيئة للرقابة البعدية، مما أدى إلى تشتت الهيكل الرقابي الجزائري وهشاشة نتائجه.
3. عدم وجود معايير دقيقة لرقابة التسيير خاصة في ظل تعدد أهداف إبرام الصفقات العمومية لأهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية.
4. عدم جدوى التوصيات والاقتراحات التي يقدمها مجلس المحاسبة للمصالح المتعاقدة في ظل غياب الآليات الكفيلة بمتابعة تجسيد هذه المقترحات.
5. عدم نشر التقارير التي يصدرها مجلس المحاسبة باستثناء تقريرين تم نشرهما سنة 1997 و 1998 على التوالي في الجريدة الرسمية مما يجهض آلية التقارير التي أعطاها الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم للمجلس والتي يوجهها لرئيس الجمهورية كهيئة عليا تعتبر دليلا للرأي العام الوطني ومؤشرا للرأي العام الدولي حول شفافية إجراءات التعاقد ومطابقتها للقوانين والتنظيمات الجاري العمل بها.
6. محدودية اختصاص مجلس المحاسبة في مراقبة السياسات والبرامج المسطرة من المصلحة المتعاقدة يقلل من فعالية رقابته على الصفقات العمومية.

يتضح مما سبق أن فعالية مجلس المحاسبة نسبية في ظل وجود المعوقات والصعوبات التي سبق ذكرها والتي تنادي معظم الهيئات الدولية والإقليمية بوضعها جانبا للارتقاء بالعمل الرقابي ، ولا يتم ذلك إلا عن طريق التحسين المستمر لأداء القضاة، وتطوير أساليبهم، وإجراءات عملهم، بتنظيم لقاءات علمية وتدريبية كما يجب إحداث التناسق والانسجام بين مختلف النصوص القانونية المنظمة للرقابة الداخلية والرقابة الخارجية التي يمارسها مجلس المحاسبة، بغية ضمان تحقيق حماية قانونية متجانسة وفعالة للأموال العمومية في مجال الصفقات العمومية.²

¹ انظر المادة 99 من الامر نفسه.

² همزة خضري، آليات حماية المال العام في اطار الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص. 230 .

المطلب الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية على الصفقات العمومية

تعتبر المفتشية العمدة للمالية كجهاز مركزي انشاته الدولة، يضطلع بممارسة الرقابة البعدية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة، والجماعات الاقليمية وكذا الهيئات والاجهزة الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية.

سنحاول في هذا المطلب البحث في مجال الرقابة التي تمارسها المفتشية العامة للمالية على الصفقات العمومية وذلك بالتطرق الى النظام القانوني للمفتشية في الفرع الاول ثم نتناول الدور الرقابي للمفتشية على الصفقات العمومية في الفرع الثاني.

الفرع الاول: النظام القانوني للمفتشية العامة للمالية

نتطرق في هذا الفرع الى نشأة المفتشية العامة للمالية اولاً، ثم تنظيم المفتشية ثانياً ثم مجال تدخل المفتشية ثالثاً ثم صلاحيات المفتشية رابعاً.

اولاً: نشأة المفتشية العامة للمالية

يعود إنشاء المفتشية العامة للمالية في الجزائر أول مرة بموجب المرسوم رقم 63-127 المؤرخ في 1963/04/9 كهيئة من الهيئات المكونة للهيكل التنظيمي لوزارة المالية، ثم تم إعادة إحداثها بنص المرسوم رقم 71-259 المؤرخ في 1971/10/19 تحت مسمى مديرية التفتيش المالي ضمن هيكل نفس الوزارة، إلا أن ظهرت من جديد تحت مسمى المفتشية العامة للمالية بواسطة المرسوم رقم 80-53¹ والمتضمن إحداثها والذي نص في مادته الأولى على وضع هذه الهيئة تحت السلطة المباشرة لوزير المالية تخصص بمراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة، والجماعات اللامركزية والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات الاشتراكية، وصناديق الضمان الاجتماعي والتقاعد والتأمينات والتعاون، وكل هيئة أخرى تأخذ طابعاً اجتماعياً.

أصدر المشرع بعهدتها نص المرسومين التنفيذيين 92-32² و المتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية والمرسوم التنفيذي رقم 92-33 والمتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية ويضبط اختصاصاتها. ليصدر بعدها في نفس السنة المرسوم التنفيذي رقم 92-78³ والمتعلق بتحديد اختصاصات المفتشية العامة للمالية والذي تميز بإلغائه الصريح لأحكام المواد من 20 الى 32 من المرسوم رقم 80-53، وفي سنة 2007 صدر المرسوم التنفيذي رقم 07/364 المتضمن تنظيم الادارة المركزية الذي نص في مادته الاولى على ان (المفتشية العامة للمالية يحكمها نص خاص). وتطبيقاً لهذا المرسوم صدر المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، و

¹ المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 1980/03/01 يتضمن إنشاء المفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 10 الصادرة بتاريخ 1980/03/04.

² المرسوم التنفيذي رقم 90-32 المؤرخ في 1992/01/20 يتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 06 الصادرة بتاريخ 1991/01/26.

³ المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 92/02/22 يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 15 الصادرة بتاريخ 1992/02/24.

المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المتعلق بتنظيم المفتشيات الجهوية التابعة لها.

ثانيا: تنظيم المفتشية

يدير المفتشية العامة للمالية، رئيس المفتشية العامة للمالية، الذي يعين بمرسوم رئاسي، ويوضع تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية، و يساعده مديران للدراسات¹.

1. مهام رئيس المفتشية العامة للمالية: يضطلع رئيس المفتشية العامة للمالية بالمهام التالية:

- يسهر على حسن تنفيذ عمليات الرقابة و التدقيق و التقييم و الخبرة المنوطة بمياكل المفتشية العامة للمالية؛
- يضمن إدارة و تسيير المستخدمين و الوسائل بالمفتشية العامة للمالية؛
- يمارس السلطة على جميع المستخدمين الموضوعين تحت سلطته.

2. هياكل المفتشية العامة للمالية:

تظم المفتشية العامة للمالية هياكل مركزية و هياكل جهوية.

أ. الهياكل المركزية

تشكل الهياكل المركزية من ما يأتي:

- هياكل عملية للرقابة و التدقيق و التقييم: يدير هذه الهياكل مراقبون عامون للمالية، توكل لهم مهام الرقابة و التدقيق و التقييم المنوطة بالمفتشية العامة للمالية؛

- وحدات عملية: يديرها مديرو بعثات يمارسون تحت إشراف المراقبين العامين التابعين لهم المهام المنوطة بهم؛

- هياكل دراسات و التقييم: تشكل هذه الهياكل مما يأتي:

- مديرية البرامج و التحليل و التلخيص؛
- مديرية المناهج و التقييم و الإعلام الآلي؛
- مديرية إدارة الوسائل.

ب. الهياكل الجهوية:

تتكون المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية، الموضوعة تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية، من مفتشيات جهوية يبلغ عددها 10 مفتشيات²، وتتولى هذه المفتشيات تنفيذ البرنامج السنوي للمفتشية العامة للمالية، في مجال الرقابة

¹ انظر المادة 3 و 4 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 06/09/2008 يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 50 الصادرة بتاريخ 07/09/2008.

² المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 06/09/2008 يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، ج ر عدد 50 الصادرة بتاريخ 07/09/2008.

و التقييم على الصعيد المحلي و تمارس أعمالها بواسطة وحدات متنقلة، يسيرها رؤساء بعثات او رؤساء فرق ، يدير المفتشية الجهوية مفتش جهوي يختار من بين الموظفين الذين لهم رتبة مفتش عام في المالية على الأقل، و يتم تعيينه بقرار يصدره وزير المالية، بناء على إقتراح من رئيس المفتشية العامة للمالية، ويتولى المفتش الجهوي تنسيق مهام المفتشية المسندة إلى المفتشية الجهوية، و يقرر التوزيع الأمثل للمهام التي توكل إلى رؤساء البعثات و رؤساء الفرق ، كما يعد تقارير دورية عن عملها. للمفتشيات الجهوية هياكل عملية ، تحدد مقارها و إختصاصها الإقليمي بواسطة قرار يصدره وزير المالية، و هي محددة حاليا حسب القرار المؤرخ في 1999/01/02 المعدل والمتمم للقرار المؤرخ في 1994/02/06.

ثالثا: مجال تدخل المفتشية العامة للمالية

تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 على انه (تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الاقليمية وكذا الهيئات والاجهزة والمؤسسات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية)¹.

ومن خلال هذا النص تراقب المفتشية العامة للمالية الهيئات والاجهزة التالية :

- المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري؛
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري؛
- هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام الإجباري وكذا كل الهيئات العمومية ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة او الهيئات العمومية؛
- كل مؤسسة عمومية اخرى مهما كان نظامها القانوني .
- وتوج المشرع ترسانة النصوص القانونية المتعلقة بالمفتشية العامة للمالية بإصدار المرسوم التنفيذي رقم 09-296² لذي يحدد كفايات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية.

رابعا: صلاحيات المفتشية العامة للمالية

يتركز عمل المفتشية العامة للمالية حول تنفيذ برنامجها الرقابي المحدد من طرف وزير المالية ، والذي يتم تسطيره وفقا لأهداف معينة ، وحسب طلبات المراقبة التي يعبر عنها أعضاء الحكومة. وتجرى مراقبة المفتشية العامة بناء على الوثائق او في عين المكان ، بصورة فجائية او بعد إخطار مسبق، وتتمثل تدخلات المفتشية العامة للمالية في مهام الرقابة او التدقيق او التقييم او التحقيق او الخبرة.

¹ انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ 2008/09/06 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 50 الصادرة بتاريخ 2008/09/07.

² المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في 2009/02/22 يحدد شروط وكفايات رقابة وتدقيق مفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر عدد 14 الصادرة بتاريخ 2009/03/04.

- والتي تقوم ، حسب الحالة ، خصوصا على مايلي¹ :
- سير الرقابة الداخلية وفعالية هياكل التدقيق الداخلي ؛
- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي ؛
- التسيير المالي والمحاسبي وتسيير الاملاك؛
- ابرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها؛
- دقة الحسابات وصدقها وانتظامها ؛
- مستوى الإنجازات مقارنة مع الاهداف؛
- شروط تعبئة الموارد المالية،
- تسيير إعتمادات الميزانية وإستعمال وسائل السير؛
- شروط منح وإستعمال المساعدات والإعانات التي تقدمها الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات العمومية؛
- تطابق النفقات المسددة مع الاهداف المتبعة بطلب الهيئة العمومية؛
- التحصّل على كل مستند او وثيقة تبريرية ضرورية لفحوصهم ، بما في ذلك التقارير التي تعدها اية هيئة رقابية ؛
- تقديم أي طلب معلومات شفاهي او كتابي؛
- القيام ، في الاماكن ، باي بحث واجراء ايّ تحقيق ، بغرض رقابة التصرفات او العمليات المسجلة في المحاسبات؛
- التيقن من صحة المستندات المقدمة وصدق المعطيات والمعلومات الاخرى المبلغة.

الفرع الثاني: دور المفتشية العامة في الرقابة على الصفقات العمومية

سنحول في هذا الفرع البحث في مجال الرقابة التي تمارسها المفتشية العامة للمالية على الصفقات العمومية وذلك بالتطرق لانواع الرقابة التي تجربها المفتشية العامة للمالية على الصفقات العمومية اولاً، ثم سنتناول النتائج المترتبة على رقابة المفتشية العامة للمالية على الصفقات العمومية ثانياً ، واخيرا سنتناول تقييم مدى فعالية رقابة المفتشية العامة للمالية على الصفقات العمومية ثالثاً.

اولا: انواع الرقابة الممارسة على الصفقات العمومية

تمارس المفتشية العامة للمالية الرقابة على الصفقات العمومية من خلال رقابة المطابقة ورقابة نوعية التسيير .

¹ انظر المادة 5 و6 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المرسوم السالف الذكر.

1. رقابة المطابقة:

عند إجراء مطابقة بين الهيئات التي تخضع في رقابتها للمفتشية العامة للمالية وتلك التي تخضع في إبرام وتنفيذ عقودها إلى قانون الصفقات العمومية، نتوصل إلى أن اختصاص المفتشية العامة للمالية يشمل الصفقات التي تبرمها الدولة والبلدية والولاية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية وصفقات مراكز البحث والتنمية والمؤسسات ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكذا صفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع المهني والثقافي، كما تشمل رقابة صفقات هيئات الضمان الاجتماعي متى خضعت في إبرام عقودها إلى قانون الصفقات العمومية على اعتبار أنها مؤسسات عمومية قد تمول جزئياً أو كلياً من ميزانية الدولة¹.

أكد المشرع صراحة على صلاحية المفتشية العامة للمالية في إجراء رقابة المطابقة على الصفقات العمومية بنص المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السابق الذكر، والتي نصت على ما يلي ((... تدخلات المفتشية العامة للمالية في ممارسة مهام الرقابة أو التدقيق أو التقييم أو التحقيق أو الخبرة والتي تقوم حسب الحالة على ما يأتي ... إبرام الصفقات والطلبات العمومية و تنفيذها ...)).

وقد أكد المشرع على رقابة المطابقة التي تجرئها المفتشية العامة للمالية على الصفقات العمومية بمناسبة إصداره للمرسوم التنفيذي رقم 09-96 والمتعلق بتحديد شروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، حيث جاء في نص المادة 02 منه على أن عمليات رقابة التدقيق والتسيير تتعلق بمدى تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية أو التنظيمية التي لها تأثير مالي مباشر، ورقابة إبرام وتنفيذ كل عقد وطلب، وسير الرقابة الداخلية وهيكل التدقيق الداخلي.

تم تدخلات المفتشية العامة للمالية على الوثائق وفي عين المكان وفي الحالة الأخيرة يتعين أن تكون الفحوص والتحقيقات فجائية، بينما تكون المهام المتعلقة بالدراسات أو التقييمات أو الخبرات موضوع تبليغ مسبق². وبذلك تجدر الإشارة أن المشرع قد أحسن فعلاً عندما جعل الزيارات التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية للقيام بالتحقيقات والفحوص فجائية، وذلك حتى لا يمنح للمصالح المتعاقدة في مجال الصفقات العمومية أن تقوم بالأعمال التي من شأنها إخفاء آثار الجرائم المرتكبة في هذا المجال وتظليل المفتشين المكلفين بهذه العملية.

ولضمان مرونة أعمال المفتشية العامة للمالية عندما تقوم بمهمة الرقابة استناداً على الوثائق والمستندات، أعطى المشرع الصلاحية للوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية في طلب الحصول من المصالح المتعاقدة كل الدفاتر والوثائق والمستندات³ التي تراها أنها ضرورية للقيام بعملية الفحص والمراقبة، وفي هذا السياق أجبر المصالح المتعاقدة أيضاً بالإجابة على طلبات

¹ حمزة حضري، آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص 238.

² انظر المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المرسوم سالف الذكر.

³ انظر المادة 17 من المرسوم نفسه.

المعلومات المقدمة من طرف وحدات المفتشية العامة للمالية ، مع الإشارة إلى أن كل رفض لطلبات التقديم أو الإطلاع المشار إليها أعلاه تمنح الصلاحية للمفتشية العامة للمالية بتوجيه إعدار يعلم به الرئيس السلمي للعون المعني، وفي حالة عدم الرد بعد ثمانية أيام من الإعدار يجرى المسؤول المختص للوحدة العملية للمفتشية العامة للمالية محضر قصور ضد العون المعني أو رئيسه، ويرسله إلى السلطة السلمية الوصية التي يتعين عليها متابعة ذلك.

2). رقابة نوعية التسيير

طبقا للمادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 والتي نصت في فقرتها الخامسة على أن لهذه الهيئة الصلاحية في التدخل لتقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية وكذا النتائج المتعلقة بها، وبهذه الصفة تكلف خصوصا بالقيام بالدراسات والتحليل المالية والاقتصادية من أجل تقدير فعالية إدارة وتسيير الموارد المالية والوسائل العمومية الأخرى. كما تتمتع المفتشية العامة للمالية في إطار الرقابة على نوعية التسيير برقابة شروط تعبئة الموارد المالية وتسيير اعتمادات الميزانية والنظر في تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة¹.

وقد أكد المشرع على اختصاص المفتشية العامة للمالية في الرقابة على نوعية التسيير بمناسبة إصدار المرسوم التنفيذي رقم 09-96 والمتضمن تحديد شروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، وخضوع هذه المؤسسات لرقابة التسيير والوضعية المالية وشروط استعمال الوسائل وتسييرها والمقارنة بين التقديرات والإنجازات حتى تتمكن من تحديد مدى وصول المصالح المتعاقدة إلى تحقيق الأهداف المنجزة، ونستنتج أن المفتشية العامة للمالية تقوم بعملية الرقابة على الصفقات العمومية من خلال فحص ومراقبة الصفقة من الناحية الشكلية والموضوعية في ماياتي:²

أ). مراقبة الشروط الشكلية للصفقات :

- البحث والاستفسار عن الطريقة التي حددت بها الاحتياجات العمومية؛
- جمع المعلومات الأساسية حول الصفقات العمومية؛
- دراسة طرق إبرام الصفقة والتأكد من مطابقتها للتشريعات المعمول بها؛
- التأكد من صحة دفاتر الشروط من الناحية القانونية؛
- التأكد من وجود التأشيرات القانونية اللازمة؛
- التأكد من عدم وجود أفعال الممارسات تخل بمبادئ الصفقات العمومية؛
- فحص سجل العروض والتأكد من أنه مرقم ومؤشر عليه والتأكد من تسجيل كل الأطراف حسب تاريخ وصولها.

¹ انظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 09-272 المرسوم السالف الذكر.

² حمزة خضري، آليات حماية المال العام في اطار الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص243.

(ب). مراقبة الشروط الموضوعية للصفقة العمومية :

- التأكد من مطابقة العروض لدفتر الشروط ، والتأكد من اختيار المتعامل المتعاقد قد تم باحترام المعايير و المقاييس المنصوص عليها قانوناً؛

-التأكد من مشروعية تشكيلة لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض ، وفحص محاضرها ؛

-معاينة محاضر لجان الصفقات العمومية المختصة؛

-مراجعة أسعار الصفقة والتأكد من مشروعيتها؛

-مراقبة مختلف عمليات تنفيذ الصفقة العمومية؛

- .معاينة عمليات الاستلام المؤقت والنهائي للصفقة العمومية .

ثانياً: النتائج المترتبة عن رقابة المفتشية العامة للمالية على الصفقات العمومية

عند انتهاء مهام الرقابة يتم إعداد تقرير أساسي يبرز المعايينات والتقديرات حول التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسة أو الهيئة المراقبة، وكذا حول فعالية التسيير بصفة عامة، على أن يتضمن هذا التقرير اقتراحات التدابير التي من شأنها أن تحسن تنظيم وتسيير الهيئات المراقبة، ويبلغ إلى مسير أو مسؤول المصلحة المتعاقدة، والذي يتعين عليه لزاما الإجابة في أجل أقصاه شهرين يمكن أن يتم تمديده لشهرين آخرين من طرف رئيس المفتشية العامة للمالية بعد موافقة الوزير المكلف بالمالية على المعايينات والملاحظات التي احتواها التقرير زيادة على إعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير المتخذة والمرتبقة المتعلقة بالوقائع المدونة فيه¹، ويترتب على جواب المسير على التقرير الأساسي إعداد تقرير تلخيصي يتضمن المقارنة بين المعايينات المدونة في التقرير الأساسي وجواب مسؤول المصلحة المتعاقدة على أن يبلغ التقرير التلخيصي مرفقا بجواب المسير للسلطة السلمية للمصلحة المتعاقدة تعد المفتشية العامة للمالية تقريرا سنويا يتضمن حصيلة نشاطاتها، وملخص معاينتها، والأجوبة المتعلقة بها، وكذا الاقتراحات ذات الأهمية العامة التي، ويسلم التقرير السنوي إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية التي أعد بخصوصها. وفضلا على ذلك تعد المفتشية العامة للمالية في نفس الآجال تقريرا يرسل إلى السلطات المؤهلة.

ثالثاً: مدى فعالية رقابة المفتشية العامة للمالية على الصفقات العمومية

- يلاحظ أن المشرع أعطى للمفتشية العامة للمالية وسائل رقابية تتمثل في تحرير تقرير يتم إرساله إلى الوصاية ، ولكنه لم ينظم آليات المتابعة لهذا التقرير من خلال الإطلاع على الإجراءات القانونية التي تم اتخاذها ضد كل من خالف القوانين والتنظيمات الجاري العمل بها لاسيما مخالفة قواعد قانون الصفقات العمومية، وهو ما قد يحد من فعالية هذه الآلية حيث قد تنتهي حياة التقرير في أدرج السلطة الوصية خاصة إذا ما كانت مساهمة في المخالفات المرتكبة ؛

¹ محمد مسعي، المحاسبة العمومية، المرجع السابق، ص145.

- إن اعتماد المشرع نظام برنامج العمل السنوي لهذه الهيئة قد يجد بشكل كبير جدا من الوصول إلى الأهداف المقررة لها خاصة ان الهيئات التي تخضع للرقابة خلال السنة الجارية تكون على علم بزيارة هذه الهيئة وبالتالي تأخذ كل التدابير والاحتياطات اللازمة على المستوى الوثائقي أو المادي، ومن ثم تعتبر فرصة لبعض المسؤولين للإفلات من التجريم والعقاب؛
- إن محدودية نظام التقارير السنوية التي تتولى المفتشية العامة للمالية إعدادها، خاصة في ظل عدم نشرها من طرف الجهات المختصة، زيادة على أن القانون لم يوضح بدقة الجهة التي ترسل إليها التقارير السنوية، حيث نصت المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 على أن المفتشية العامة للمالية ترسل التقرير السنوي إلى وزير المالية ثم أردف هذا الحكم في الفقرة الثالثة من نفس المادة يتضمن إرسال التقرير إلى الجهة المؤهلة دون أن يحدد هويتها؛
- إن القوانين المتعلقة بالمفتشية العامة للمالية لم تتضمن النتائج المترتبة على إعداد التقارير الخاصة والتقارير السنوية، حيث لم يبين المشرع الإجراءات التي يتعين على الوصاية وعلى الوزير المكلف بالمالية القيام بهذا إذا تضمن التقرير السنوي وقائع موصوفة بأنها جرائم بمقتضى قانون العقوبات والقوانين المكملة له لاسيما قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، لذلك كان من الواجب في هذا المجال تنظيم الإجراءات الكفيلة بتحقيق استقلالية المفتشية العامة للمالية عن وزير المالية بشكل يرقى من فعاليتها في حماية المال العام، ومنها على سبيل المثال إعطاء هذه الهيئة الصلاحية في تحويل التقارير التي تعدها والتي ترى أنها تتضمن وقائع موصوفة بأنها جرائم في قانون العقوبات إلى النائب العام المختص إقليميا وذلك لمباشرة المتابعة الجزائية مثل ما هو الحال بالنسبة لمجلس المحاسبة والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.¹

¹ حمزة حضري، آليات حماية المال العام في اطار الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص ص241،242.

خاتمة

خاتمة :

واخيرا وخلاصة لما سبق فان كيان الدولة لا يكمن في كثرة أموالها، بل في التوظيف الجيد لأموالها العمومية بما يجنب هذه الاخيرة التبديد والضياع ولعل اهم اداة استراتيجية تعول عليها الادارة في تجسيد المشاريع العمومية باختلاف انواعها، هي الصفقات العمومية التي تعتبر كواحدة من الميكانيزمات الرئيسية لانعاش الاستثمار، وما يحققه ذلك من انعكاسات ايجابية على دواليب التنمية.

ومن هذا المنطلق كان من الضروري إخضاع الصفقات العمومية لجملة من الآليات ضماناً لشفافيتها، بما يؤمن بالنتيجة نجاعتها و افرازها لمشاريع عرفت توظيفا رشيدا للمال العام وجاءت ملبية لمتطلبات المواطنين وفي مستوى طموحاتهم. وتتقدم الآليات التي يمكن ان تحقق المسعى المذكور في الفقرة السابقة اعلاه إخضاع الصفقات العمومية للرقابة المالية، لذلك عهدنا في هذه المذكرة الى اخذ الرقابة المالية على الصفقات العمومية للبحث فيها دراسة وتحليل، وذلك للتعرف على الهيئات والاجهزة التي تضطلع بممارستها وكذا اساليبها ونتائجها وصولا في الاخير لتقدير فعاليتها للحكم فيما إذا كانت فعالة بما يكفي لتأمين صفقات مشروعة ، ومؤهلة لان تكون إحدى أنجع ادوات الحفاظ على المال العام.

ومن خلال هذه الدراسة اتضح لنا ان الرقابة المالية على الصفقات العمومية تتحمل مسؤولية تكريسها ميدانيا هيئات واجهزة تمثلت في كل من المراقب المالي، والمحاسب العمومي، والمفتشية العامة للمالية، ومجلس المحاسبة. كما توضح ان الرقابة المالية على الصفقات العمومية تمارس في مرحلتين، الاولى سابقة لتنفيذ الصفقة العمومية والاخرى لاحقة لتنفيذها.

وفضلا عن هذا لوحظ ان كل هيئة او جهاز له ادواته الرقابية الخاصة به، والتي يمارسها في حدود صلاحياته مما يترتب عنها نتائج رقابية مختلفة.

ومن هذا المنطلق قد يتبادر لذهن القارئ ان الرقابة المالية على الصفقات العمومية تتم على احسن وجه وتتمارس بفعالية قادرة على تأمين الصفقات العمومية من كل التجاوزات، بما يضمن الحفاظ على المال العام وذلك من زاوية تعدد الهيئات والاجهزة التي تمارسها، وآليات عملها، وتعاقب فترات عملها.

الا ان المتتبع جيدا في آليات عمل هذه الهيئات والاجهزة سيقف حتما عند تلك الثغرات التي تعترضها، وهي الثغرات التي قد تفسر وجود صفقات، مشبوهة واختلاسات مالية ضخمة مقابل آليات واجهزة عديدة لم تستطع كبح جماح هذه التجاوزات.

فالبداية كانت من العيوب التي طالت الرقابة المالية السابقة حيث بدت منقوصة من تلك المستلزمات التي تفعل الرقابة القبلية وتجعلها واسعة المدى، مستمرة مصاحبة للصفقة حتى نفاذ آثارها.

اما الرقابة المالية البعدية فأبانت عن مواجهتها للعديد من العقبات التي قللت من فعاليتها وصعبت من مأموريه تأمينها لشفافية الصفقات العمومية كافتقاد رقابة المفتشية العامة للمالية لطابع الردعية، وافتقاد مجلس المحاسبة لميكانيزمات بإمكانها تفعيل ادوات الرقابة التي وضعت تحت تصرفه فضلا عن عدم ضمان استقلالية هذه الاجهزة.

ولم تتوقف الدراسة على شقيها المفاهيمي والتحليلي وانما توجت بمجموعة من الاقتراحات والتوصيات يرجى منها استدراك ما تم تفويته، وتصويب ما هو قائم من اخطاء حتى تعاد الرقابة المالية لمسارها الصحيح وتضمن شفافية الصفقات العمومية بما يحفظ المال العام .

وتمثل اهم الاقتراحات في هذه الدراسة فيمايلي:

- تمثل الأهداف الاجتماعية أحد أبرز عناصر الرقابة المالية وتتركز على الجوانب السلوكية للأداء وهي أقوى أنواع الرقابة و يصعب قياسها وضبطها، وبالتالي فإن الجوانب السلوكية تتحقق من خلال الحوافز الداخلية أو الذاتية للعاملين وهو أمر يمكن تعزيزه من خلال نظام الحوافز والاتصال المباشر بين المسؤول وموظفيه وغرس الرقابة الذاتية و القيم الروحية في الافراد التي حثنا عليها ديننا الإسلام؛

- يجب أن لا تقتصر تشريعات الأجهزة الرقابية على التأكد من تحقيق المؤسسات العمومية لأهدافها واكتشاف المعوقات والمخالفات ولكن يجب أن تعني هذا التشريعات بوسائل العلاج وسبل الإصلاح لذلك يجب إعطاء صلاحيات كافية للأجهزة الرقابية وتمكينها من تصويب المخالفات والأوضاع الخاطئة؛

- تعزيز استقلالية الأجهزة المكلفة بالرقابة لاسيما مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية ، لضمان فعالية أكثر في الدور الرقابي الذي تقوم به على الأموال العامة، و لن يتأتى ذلك إلا بتحريرها من وصاية السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية تارة، و الوزير المكلف بالمالية تارة أخرى زيادة على منحها صلاحية إخطار الجهات القضائية المختصة مباشرة دون الرجوع إلى السلطة التنفيذية، في حالة ما إذا رأت أثناء قيامها بدورها الرقابي أن الوقائع الموجود أمامها تشكل جريمة في مفهوم قانون العقوبات والقوانين المكملة له؛

- إن تراخي وتصلب المشرع الجزائري عن الحماية القانونية للإطارات والموظفين بصفة عامة في المجال الرقابي بنوعيه القبلي والبعدي على مشاريع الدولة وعدم توفر الإرادة السياسية بإقرار النصوص التشريعية والتنظيمية التي تدفع الإطارات لممارسة نشاطاتهم على أحسن صورة وبدون خوف أو تردد وتدعيمهم ماديا ومعنويا، يدفع بصورة تلقائية وآلية الإطارات إلى التهرب من المسؤولية والتسيب والإهمال واللامبالاة ، وذلك ما يقلل من نجاعة الممارسة الرقابية على الصفقات العمومية بصفة عامة وتعطل المشاريع التنموية الاقتصادية للدولة ؛

- تكريس الطابع التكميلي لرقابة المحاسب العمومي لرقابة المراقب المالي، لأنه لا جدوى من وجود هيئتين تمارسان الاختصاصات نفسها، فيجب ان تتعدى الرقابة المحاسبية الاعتبارات الشكلية والتركيز على المردود الاقتصادي والاجتماعي .

- التنسيق بين مختلف الاجهزة الرقابية لضمان الفعالية والجدوى، فتعدد الهيئات والاجهزة الرقابية وعدم التنسيق بينها يؤدي الى اهدار نتائج الرقابة استنادا الى المبدأ القائل (الافراط في الرقابة يترتب عليه انعدامها)؛

- تمكين المفتشية العامة للمالية من ممارسة مهامها بكل صرامة، بمنحها سلطة إحالة مرتكبي الفساد والمشتبه فيهم امام القضاء الجزائري، وذلك بتمكينها تحريك الدعوى العمومية؛

- اعطاء اهمية اكثر للتقارير التي تصدرها الاجهزة الرقابية لمن يثبت تورطهم في عمليات غير مشروعة ؛

- ضرورة البحث عن آليات جديدة تحاول استدراك ما تم تفويته، مادامت الرقابة المالية في وضعها الحالي لم تفلح في استئصال بؤرة الفساد؛

- الاستقرار على نصوص قانونية تؤطر احكام الرقابة المالية والاهتمام بصياغتها على اسس سليمة؛

- توحيد النصوص القانونية التطبيقية لتفادي التناقضات و التأويلات الخاطئة؛

ومن هنا نخلص إلى أن آليات الرقابة المالية المتعددة التي أقرها المشرع على رقابة الصفقات العمومية تبقى هي الآليات الكفيلة لضمان حسن ونجاح واستمرار الدولة وديمومتها مع تشجيع العنصر البشري والاهتمام بالكفاءات وحث الباحثين على محاولة إيجاد الحلول للإشكاليات العالقة مع محاولة سد الثغرات القانونية و إيجاد آليات أخرى لتدعيم الرقابة المالية على مختلف الأصعدة مع توفر الإرادة السياسية لدى أصحاب القرار بما يخدم المصلحة العليا للدولة.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

❖ القرآن الكريم

❖ النصوص القانونية و التنظيمية:

أ-النصوص القانونية:

1. الدستور الجزائري لسنة 1976 بتاريخ 1976/11/23، ج ر عدد 94 الصادرة بتاريخ 1976/11/24.
2. القانون العضوي رقم 16-10 بتاريخ 2016/08/25 يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 50 الصادرة بتاريخ 2016/08/28.
3. الأمر رقم 66-156 بتاريخ 1966/06/08 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، ج ر عدد 49 الصادرة بتاريخ 1966/06/11.
4. الأمر 67-90 المؤرخ في 1967/06/17 و المتضمن قانون الصفقات العمومية، ج ر عدد 52 الصادرة بتاريخ 1967/07/27.
5. الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 1975/09/26 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، ج ر عدد 78 الصادرة بتاريخ 1975/09/30.
6. الأمر رقم 95-20 بتاريخ 1995/07/17 المعدل و المتمم بالأمر رقم 10-02 يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد 39 الصادرة بتاريخ 1995/07/23.
7. الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 2006/06/15 يتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية ، ج ر عدد 46 الصادرة بتاريخ 2006/11/27.
8. القانون رقم 80-05 بتاريخ 1980/03/01 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر عدد 10 الصادرة بتاريخ 1980/03/04.
9. القانون رقم 84-17 يتعلق بقانون المالية المعدل والمتمم المؤرخ في 1984/07/07، ج ر عدد 28 الصادرة بتاريخ 1984/07/10.
10. القانون رقم 90-21 المؤرخ في 1990 /08/15 يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر عدد 35 الصادرة بتاريخ 1990 /08/ 15.
11. قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 22 /06/ 2011، ج ر عدد 37 الصادرة بتاريخ 2011/07/03.
12. قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، ج ر عدد 12 الصادرة بتاريخ 2012/02/29.

ب-النصوص التنظيمية:

1. المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01/03/1980 يتضمن إنشاء المفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 10 الصادرة بتاريخ 1980/03/04،
2. المرسوم رقم 82-145 المؤرخ في 10/04/1982 المنظم للصفقات العمومية التي يرمها المتعامل العمومي، ج ر عدد 15 الصادرة بتاريخ 1982/04/13.
3. المرسوم التشريعي رقم 92-04 بتاريخ 11/10/1992 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992، ج ر عدد 73 الصادرة بتاريخ 1992/10/11.
4. المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20/11/95 يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج ر عدد 72 الصادرة بتاريخ 1995/11/26
5. المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24/07/2002 و المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 52 الصادرة بتاريخ 2002/07/28.
6. المرسوم الرئاسي رقم 03/301 المؤرخ في 11/11/2003 و المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 55 الصادرة بتاريخ 2003/09/14.
7. المرسوم الرئاسي رقم 08-338 المؤرخ في 09/11/2008 و المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 62 الصادرة بتاريخ 2008/11/09.
8. المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 07/10/2010 و المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 58 الصادرة بتاريخ 2010/10/07.
9. المرسوم الرئاسي رقم 12/23 المؤرخ في 18/01/2012 و المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 04 الصادرة بتاريخ 2012/01/26.
10. المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 15/09/2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، ج ر عدد 50 الصادرة بتاريخ 2015/09/20.
11. المرسوم التنفيذي رقم 91-312 بتاريخ 07/09/1991 يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين و إجراءات مراجعة باقي الحسابات و كفاءات إكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين، ج ر عدد 43 الصادرة بتاريخ 1991/09/08.
12. المرسوم التنفيذي رقم 91-314 يتعلق بإجراء تسخير الآمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، ج ر عدد 43 الصادرة بتاريخ 1991/09/18.
13. المرسوم التنفيذي رقم 91-434 المؤرخ في 9/11/1991 و المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 57 الصادرة بتاريخ 1991/11/13.
14. المرسوم التنفيذي رقم 92/414 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر عدد 82 الصادرة بتاريخ 1992/11/15.

15. المرسوم التنفيذي رقم 92-32 المؤرخ في 20/01/1992 يتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 06 الصادرة بتاريخ 26/01/1992.
16. المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22/02/92 يحدد إختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 15 الصادرة بتاريخ 24/02/1992.
17. المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المؤرخ في 06/02/1993 المحدد لآجال دفع النفقات وتحصيل اوامر الايرادات والبيانات التنفيذية واجراءات قبول القيم المنعدمة، ج ر عدد 9 الصادرة بتاريخ 10/02/1993.
18. المرسوم التنفيذي رقم 05-468 المؤرخ في 10 ديسمبر 2005 الذي يحدد شروط تحرير الفاتورة وسند تحويل و وصل التسليم والفاتورة الإجمالية و كفيات ذلك، ج ر عدد 80 الصادرة بتاريخ 11/09/2005.
19. المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06/09/2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 50 الصادرة بتاريخ 07/09/2008.
20. 08-273 المؤرخ في 06/09/2008 يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 50 الصادرة بتاريخ 07/09/2008.
21. المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 06/09/2008 يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، ج ر عدد 50 الصادرة بتاريخ 07/09/2008.
22. المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في 22/02/2009 يحدد شروط وكفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر عدد 14 الصادرة بتاريخ 04/03/2009.
23. المرسوم التنفيذي رقم 11-110 المؤرخ في 06/03/2011 الذي يوجب على جميع المؤسسات التي تعمل في إطار إنجاز الصفقات العمومية في ميدان البناء و الأشغال العمومية و الري أن تكون لها شهادة التخصص و التصنيف المهنيين، ج ر عدد 15 الصادرة بتاريخ 09/03/2011.
24. المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16/11/2009 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر عدد 67 الصادرة بتاريخ 19/11/2009.
25. المرسوم التنفيذي رقم 91-311 بتاريخ 07/09/1991 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 11-331 بتاريخ 19/09/2011 يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين و إعتمادهم، ج ر عدد 52 الصادرة بتاريخ 21/09/2011.
26. المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 11-332 بتاريخ 19/09/2011 يحدد اجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف و المحاسبين العموميين وكيفيتها ومحتواها، ج ر عدد 52 الصادرة بتاريخ 21/09/2011.
27. المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21/11/2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج ر عدد 64 الصادرة بتاريخ 27/11/2011.
28. القرار الوزاري بتاريخ 06/01/1991 المتعلق بتنصيب وتسليم المهام للمحاسبين العموميين.

29. القرار المؤرخ في 16/01/1996 يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط إنقسامها إلى فروع، ج ر عدد 03 الصادرة بتاريخ 24/01/1996.
30. المقرر الوزاري المؤرخ في 06 جانفي 1991 يحدد كيفية إعتداد الأمرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين.

ثانيا: المراجع باللغة العربية:

أ- الكتب:

1. أحمد محيو ،محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،1986.
2. أحسن بوسقيعة،الوجيز في القانون الجزائري الخاص، جرائم الفساد،المال والأعمال وجرائم التزوير، ج 2، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع،الجزائر،2008.
3. بسام عبد الرحمان عياصرة، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي، ط1، دار الحامد للنشر،الأردن ، 2010.
4. حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية للأجهزة الحكومية،مركز دار الثقافة، عمان، 1998.
5. جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري ((قرارات المحكمة العليا وقرارات مجلس الدولة))، ج 3، ط1، منشورات كليك،الجزائر،2013،
6. محمد صغير،دروس في المالية والمحاسبة العمومية ،ط1،دار المحمدية العامة ،2001
7. عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، رسالة دكتوراة،، جامعة الإسكندرية ، مصر ،دون سنة،
8. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، الإبرام والتنفيذ في ضوء أحكام مجلس الدولة وفقا لأحكام قانون المناقصات والمزايدات، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر 2004.
9. عمار بوضياف،الوجيز في القانون الإداري، ط 3 ، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
10. عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، ط1، جسور للنشر والتوزيع الجزائر،2007.
11. عمار بوضياف،شرح تنظيم الصفقات العمومية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر،2014.
12. علي معطي الله ،حسنية شريخ بن زايد ،تقنين الصفقات العمومية في الجزائر، ط3، دار هومة للنشر و التوزيع، الجزائر،2012.
13. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مطبعة الإشعاع الفنية، مصر، 1997.
14. عوف محمود الكفراوي، تطور الرقابة المالية تبعا للنظام المالي، مؤسسة الثقافة الجامعية، مصر، 2010 .
15. حمادة قدوح ،عملية إبرام الصفقات العمومية في القانون الجزائري، ط2،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر، 2006.
16. محمد الصغير بعلي،العقود الإدارية،دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.
17. محمد مسعي، المحاسبة العمومية، ط 2،دار الهدى للطباعة والنشر،عين مليلة ،الجزائر،2013.
18. محمد سعيد بو سعديّة ، مدخل الى دراسة قانون الرقابة الجزائري، دار القصبه للنشر، الجزائر، 2014.

19. النائب سيروان عدنان ميزرا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، الدائرة الإعلامية في مجلس النواب، العراق، 2008.

20. هيبية السردوك، المناقصة كطريقة للتعاقد الإداري، ط 1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2009.

ب- الرسائل و المذكرات

1. نادية ثياب، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013.

2. حمزة خضري، آليات حماية المال العام في اطار الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014-2015.

3. عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، مصر، دون سنة.

4. عبد القادر موفق، الرقابة المالية في الجزائر دراسة تحليلية و نقدية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في علوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2014-2015.

5. زهرة حوفة، دراسة تطور الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006-2007.

6. نوار امجوج، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2006/2007.

7. محمد البشير برقية، دراسة حالة الصفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2013.

8. صفية بوشي، النظام القانوني للصفقات العمومية في ظل المرسوم الرئاسي 236/10، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي في الحقوق، تخصص قانون إداري كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013/2014.

9. عائشة بن ناصر، الرقابة المالية على النفقات العمومية دراسة حالة المراقبة المالية لولاية بسكرة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم الإقتصادية، تخصص مالية و إقتصاد دولي، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2012-2013.

ج- الملتقيات والمداخلات

1. بدرة لعور، الإطار المفاهيمي للصفقات العمومية في التشريع الجزائري، ملتقى بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة، 2016.

2. عثمان بن دراجي، مجال تدخل المراقب المالي في الصفقات العمومية على ضوء القانون الجديد، مداخلات بمناسبة اليوم الدراسي حول المرسوم الرئاسي 15-247 المنظم بالتنسيق بين الولاية وجامعة محمد خيضر بسكرة بتاريخ: 2017/02/16.

د- المحاضرات والدروس

1. منصوري الزين، دروس في المحاسبة العمومية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب، البليلة، 2006/2005.

ثالثا. المراجع باللغة الفرنسية

Ouvrages:

- 1 . Ali BISSAAD, droit de la comptabilité publique, éditions Houma, Alger, 2004.
2. Christophe lajoye, Droit Des marché publics, 3^{eme} édition, galino, l'extenso éditions, Paris, 2008

document:

- 1.MANULE DE PROCEDURE D'EXECUTION DES RECETTES ET DES DEPENSES PUBLIQUES , DIRECTION GENERALE DE LA COMPTABILE, 2007 .
- 2.MANULE DES PROCEDURE TECHIQUES FINANCIERES ET COMPTABLES DU TRESOR, DIRECTION GENERALE DE LA COMPTABILE, 2014

الفهرس

الفهرس

الصفحة	الموضوع
	الاهداء
	شكر و عرفان
	الملخص
أ.د	مقدمة
36-6	الفصل الأول: الإطار العام للرقابة المالية على الصفقات العمومية
7	المبحث الأول: ماهية الرقابة المالية
7	المطلب الأول: مفهوم الرقابة المالية
7	الفرع الأول: تعريف الرقابة المالية
10	الفرع الثاني: التطور التاريخي و الوظيفي للرقابة المالية
12	المطلب الثاني: أنواع الرقابة المالية و أهدافها
12	الفرع الأول: أنواع الرقابة المالية
16	الفرع الثاني: أهداف الرقابة المالية
17	المبحث الثاني: مفهوم الصفقات العمومية
17	المطلب الأول: تعريف الصفقات العمومية و شروط صحتها
17	الفرع الأول: تعريف الصفقات العمومية
20	الفرع الثاني: شروط صحتها
28	المطلب الثاني: أنواع الصفقات العمومية
29	الفرع الأول: أنواع الصفقات العمومية حسب موضوعها
34	الفرع الثاني: أنواع الصفقات العمومية حسب طبيعتها
89-38	الفصل الثاني: رقابة الهيئات و الأجهزة المالية على الصفقات العمومية
39	المبحث الأول: الرقابة المالية السابقة الممارسة على الصفقات العمومية
39	المطلب الأول: رقابة المراقب المالي على الصفقات العمومية

40	الفرع الأول: النظام القانوني للمراقب المالي
45	الفرع الثاني: دور المراقب المالي في الرقابة على الصفقات العمومية
52	المطلب الثاني: رقابة المحاسب العمومي على الصفقات العمومية
52	الفرع الأول: النظام القانوني للمحاسب العمومي
60	الفرع الثاني: دور المحاسب العمومي في الرقابة على الصفقات العمومية
69	المبحث الثاني: الرقابة المالية اللاحقة الممارسة على الصفقات العمومية
70	المطلب الأول: رقابة مجلس المحاسبة على الصفقات العمومية
70	الفرع الأول: النظام القانوني لمجلس المحاسبة
75	الفرع الثاني: دور مجلس المحاسبة في الرقابة على الصفقات العمومية
82	المطلب الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية على الصفقات العمومية
82	الفرع الأول: النظام القانوني للمفتشية العامة للمالية
85	الفرع الثاني: دور المفتشية العامة للمالية في الرقابة على الصفقات العمومية
93-91	خاتمة
100-95	قائمة المراجع