

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة عمار ثليجي الأغواط

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون العام

تخصص: القانون الإداري والمؤسسات الإدارية

الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية

إشراف الأستاذ الدكتور:

إعداد الطلبة:

- خضراوي عبد الهادي

- علي بارود

- بوعافيا محمد

لجنة المناقشة:

الأستاذ..... رئيسا

الأستاذ خضراوي عبد الهادي مشرفا ومقررا

الأستاذ..... مناقشا

السنة الجامعية: 2025 / 2026

إهداء

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف المرسلين

أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع

إلى من قال فيهما الله تعالى: «وقل ربّ ارحمهما كما ربياني صغيرا»

إلى والديّ الكريمين، حفظهما الله ورعاهما،

اللذين كان دعاؤهما لي سندا، وحبهما لي زادا،

وإلى إخوتي وأخواتي، عمادي وسندي في الحياة،

وإلى كل أهلي وذوي القربى،

وإلى كل أساتذتي الكرام، من علمني حرفا فأبصرني الطريق،

وإلى كل زملائي وأصدقائي،

وإلى كل من ساندني وشدّ من أزري حتى وصلت إلى هذه المرحلة،

أهدي هذا العمل المتواضع، سائلا الله العليّ القدير أن يجعله خالصا لوجهه الكريم.

شكر وعرفان

«لئن شكرتم لأزيدنكم ولئن كفرتم إن عذابي لشديد»

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، والصلاة والسلام على خاتم الأنبياء والمرسلين، سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم، وعلى آله وصحبه أجمعين.

بعد حمد الله تعالى وشكره على ما منَّ به عليّ من توفيق في إتمام هذا العمل، يطيب لي أن أتقدم بأسمى عبارات الشكر والامتنان، وأرفع آيات التقدير والعرفان إلى الأستاذ الدكتور المشرف، الذي تفضّل بقبول الإشراف على هذه المذكرة، فلم يخل عليّ بنصائحه القيمة، وتوجيهاته السديدة، ومتابعته الحثيثة، فجزاه الله عني خير الجزاء. كما أتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى أعضاء لجنة المناقشة الموقّرين، الذين تكرموا بقبول مناقشة هذه المذكرة، وأثروها بملاحظاتهم العلمية وتوجيهاتهم الموضوعية، مما زادها قيمة ورفعة.

والشكر موصول إلى كل أساتذة قسم القانون العام بكلية الحقوق والعلوم السياسية، الذين رافقوا مسيرتي العلمية بالتوجيه والإرشاد، فكانوا خير معلم ومرشد.

ولا يفوتني أن أتوجه بالشكر الجزيل إلى موظفي المكتبة الجامعية، وإلى كل من أعانني في الوصول إلى المراجع والمصادر التي اعتمدت عليها في إنجاز هذا البحث.

وفي الأخير، أرجو من الله العليّ القدير أن يجعل هذا العمل خالصاً لوجهه الكريم، وأن ينفع به طلاب العلم، إنه سميع مجيب الدعاء.

قائمة المحتويات

1	مقدمة
2	أولاً: أهمية الموضوع
3	ثانياً: أسباب اختيار الموضوع
4	ثالثاً: إشكالية البحث
4	رابعاً: المنهج المتبع في الدراسة
5	خامساً: خطة الدراسة
7	الفصل الأول
7	المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية
8	المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية
14	المطلب الثاني: أهمية الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية
20	المبحث الثاني: أهداف الرقابة الإدارية وأنواعها
20	المطلب الأول: أهداف الرقابة الإدارية
28	المطلب الثاني: أنواع الرقابة الإدارية
36	الفصل الثاني
37	المبحث الأول: آليات الرقابة الإدارية
37	المطلب الأول: الرقابة الداخلية
43	المطلب الثاني: الرقابة الخارجية
51	المبحث الثاني: تقييم فعالية الرقابة الإدارية
51	المطلب الأول: المظاهر الإيجابية للرقابة الإدارية
57	المطلب الثاني: معوقات الرقابة الإدارية
64	الخاتمة
71	قائمة المراجع

ملخص الدراسة باللغة العربية

تتناول هذه المذكرة موضوع الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في ضوء التشريع الجزائري، خاصة المرسوم الرئاسي 15-247.

تهدف الدراسة إلى إبراز أهمية هذه الرقابة في حماية المال العام، تكريس مبادئ الشفافية والمساواة، والوقاية من الفساد الإداري والمالي.

تنقسم آليات الرقابة إلى داخلية تمارسها الإدارة المتعاقدة كالمراقب المالي، وخارجية تتولاها هيئات مستقلة كالمفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة.

رغم التطور التشريعي الملحوظ والانفتاح على الرقمنة، تواجه المنظومة الرقابية معوقات تتمثل في عدم الاستقرار القانوني ونقص الموارد البشرية.

أثبتت النتائج الميدانية وجود فجوة بين النصوص القانونية المتطورة والممارسة العملية التي تعاني من ضعف ثقافة الرقابة والمساءلة.

توصي الدراسة بضرورة سن قانون موحد للصفقات، تعزيز استقلالية الأجهزة الرقابية، وتوسيع نطاق التحول الرقمي لضمان فعالية أكبر.

الكلمات المفتاحية: الصفقات العمومية، الرقابة الإدارية، المال العام، التشريع الجزائري، مكافحة الفساد.

English Summary

This thesis examines administrative control over public procurement under Algerian legislation, specifically Presidential Decree 15-247.

The study aims to highlight the critical role of this control in protecting public funds, ensuring transparency, and combating financial corruption.

Control mechanisms are divided into internal procedures by the contracting administration and external oversight by independent bodies like the Court of Auditors.

Despite legislative progress and digitalization efforts, the oversight system faces severe obstacles such as legal instability and resource shortages.

Results demonstrate a noticeable gap between advanced legal texts and practical implementation, primarily hindered by a weak culture of accountability.

The research strongly recommends enacting a unified procurement law enhancing the independence of oversight bodies, and accelerating digital transformation.

Keywords: Public Procurement, Administrative Control, Public Funds

Algerian Legislation, Anti-Corruption

Résumé en Français

Ce mémoire examine le contrôle administratif sur les marchés publics à la lumière de la législation algérienne, notamment le décret présidentiel 15-247

L'étude vise à souligner l'importance de ce contrôle pour protéger les deniers publics, garantir la transparence et prévenir la corruption financière

Les mécanismes se divisent en contrôles internes par l'administration contractante et en supervision externe par des instances indépendantes comme la Cour des Comptes

Malgré les avancées législatives et la numérisation, le système fait face à des obstacles majeurs tels que l'instabilité juridique et le manque de ressources

Les résultats révèlent un écart important entre les textes de loi avancés et la pratique, freinée par une faible culture de la responsabilité

L'étude recommande de promulguer une loi unifiée sur les marchés, de renforcer l'indépendance des organes de contrôle et d'accélérer la transition numérique

,Mots-clés: Marchés Publics, Contrôle Administratif, Deniers Publics

.Législation Algérienne, Lutte Contre la Corruption

مقدمة

مقدمة

تعدّ الصفقات العمومية من أبرز الوسائل التي تعتمد عليها الإدارة العامة لتلبية احتياجاتها من الأشغال واللوازم والخدمات والدراسات، فهي تشكّل أداة قانونية وفنية ومالية بالغة الأهمية، تستخدمها الدولة وهيئاتها العمومية لتنفيذ السياسات العامة وتجسيد المشاريع التنموية الكبرى التي تنعكس آثارها مباشرة على واقع المواطن وعلى مسار التنمية الوطنية. ومن هذا المنطلق، تحتل الصفقات العمومية مكانة محورية في صلب النشاط الإداري، باعتبارها الوعاء الذي يستوعب الجزء الأكبر من النفقات العمومية، والمجال الذي يلتقي فيه القانون الإداري بالقانون المالي والاقتصادي، ضمن منظومة تشريعية وتنظيمية متكاملة.

ولأن الصفقات العمومية تستنزف موارد مالية ضخمة، تُستقطع من خزينة الدولة ومن أموال دافعي الضرائب، فقد بات ضروريا إخضاعها لمنظومة رقابية صارمة تكفل سلامة إبرامها وحسن تنفيذها، وتحول دون انحراف الإدارة عن المسار القانوني المرسوم لها. وقد أدرك المشرع الجزائري هذه الحقيقة منذ بواكير الاستقلال، فعمد إلى تنظيم الصفقات العمومية بمنظومة تشريعية متعاقبة، آخرها المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام¹، الذي حاول من خلاله المشرع تكريس مبادئ الشفافية والمنافسة الحرة والمساواة في معاملة المترشحين، وضمان حسن استخدام المال العام.

وتبرز أهمية الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية باعتبارها الضمانة الفعلية لتحقيق الأهداف التي رسمها المشرع، إذ لا يمكن الاكتفاء بسن التشريعات والتنظيمات في غياب آلية رقابية محكمة تتولى متابعة تطبيقها، وردع

¹ المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 02 ذي الحجة عام 1436 الموافق 16 سبتمبر سنة 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادر بتاريخ 20 سبتمبر 2015، المادة 02.

كل صورة من صور التجاوز والانحراف. فالرقابة هنا ليست مجرد إجراء شكلي يُستكمل به العمل الإداري، بل هي عنصر بنيوي في منظومة الصفقات العمومية، تتداخل فيها أبعاد قانونية ومالية وفنية وأخلاقية، يتعاقد فيها كل من الإدارة المتعاقدة، والهيئات الرقابية الداخلية والخارجية، والقضاء الإداري، لضمان سلامة العملية التعاقدية في جميع مراحلها.

غير أنّ الواقع العملي يكشف عن مفارقة جلية بين النصوص القانونية المتطورة من جهة، والممارسة الفعلية على أرض الواقع من جهة أخرى. فالتقارير الصادرة عن مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، فضلا عن التحقيقات القضائية المتعددة التي شهدتها الساحة الوطنية خلال السنوات الأخيرة، كشفت عن وجود ثغرات حقيقية في منظومة الرقابة الإدارية، تتجلى في تفشي ظواهر الفساد والمحابة وإهدار المال العام، الأمر الذي يطرح تساؤلات جدية حول مدى فعالية هذه الرقابة، وعن أسباب القصور والعجز التي تعتر بها، وعن سُبل تطويرها وتحسين أدائها.

ومن هنا، فإنّ الخوض في دراسة الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية لم يعد ترفا فكريا أو ممارسة أكاديمية مجردة، بل أصبح ضرورة علمية وعملية تملّحها مقتضيات الإصلاح الإداري والاقتصادي الذي تنشده الجزائر، خاصة في ظلّ التحولات الراهنة التي يشهدها الاقتصاد الوطني، والتوجّه نحو الحوكمة الرشيدة وتعزيز مبدأ المساءلة الإدارية.

أولا: أهمية الموضوع

تكتسي دراسة الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية أهمية بالغة، تتجلى في جوانب نظرية وعملية متعددة. فعلى المستوى النظري، يُسهم هذا الموضوع في إثراء البحث القانوني في مجال القانون الإداري الجزائري، خاصة في ظلّ التطوّر المستمر للتشريعات والتنظيمات المتعلقة بالصفقات العمومية، مما يستدعي تحليلا قانونيا معمّقا لمختلف النصوص ومقارنتها بما هو معمول به في القوانين المقارنة. كما يُتيح الموضوع فرصة الوقوف على آراء الفقه الإداري وأحكام القضاء المتصلة بهذا المجال.

أما على المستوى العملي، فإنّ الموضوع يحظى بأهمية متزايدة، نظرا لارتباطه المباشر بحماية المال العام وترشيد النفقات العمومية، وضمان حسن أداء المرافق العامة. فالصفقات العمومية تمثّل بوابة رئيسية لاستثمار الموارد المالية للدولة، وتشكّل في الوقت ذاته مجالا خصبا لانتشار ظواهر الفساد المالي والإداري إذا غابت الرقابة الفعّالة. ومن هنا تبرز الحاجة الملحة إلى تسليط الضوء على آليات الرقابة الإدارية، وتقييم مدى نجاعتها في حماية المال العام وتحقيق أهداف التنمية.

ثانيا: أسباب اختيار الموضوع

تتعدّد الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع، ويمكن تصنيفها إلى أسباب ذاتية وأخرى موضوعية:

1- الأسباب الذاتية:

تتمثّل الأسباب الذاتية في الميل الشخصي للبحث في موضوعات القانون الإداري عامة، وفي مجال الصفقات العمومية على وجه الخصوص، لما تكتنزه هذه الأخيرة من تشابك بين الجوانب القانونية والمالية والفنية، فضلا عن الرغبة في الإسهام، ولو بقدر يسير، في إثراء المكتبة القانونية الجزائرية بدراسة معمّقة تتناول الجوانب الرقابية لهذه الصفقات.

2- الأسباب الموضوعية:

أما الأسباب الموضوعية فتتمثّل في الراهنية الكبيرة للموضوع، حيث شهدت الجزائر خلال السنوات الأخيرة موجة من الفضائح المالية المرتبطة بصفقات عمومية كبرى، الأمر الذي كشف عن قصور كبير في منظومة الرقابة، ودفع السلطات العمومية إلى إعادة النظر في التشريعات والتنظيمات المتعلقة بهذا المجال. ومن الأسباب الموضوعية أيضا قلة الدراسات المتخصصة التي تتناول الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية بشكل تحليلي نقدي، إذ تركز

معظم الدراسات السابقة على الجوانب الإجرائية والتنظيمية للصفقات دون التعمق في تقييم الآليات الرقابية وفعاليتها.

ثالثا: إشكالية البحث

في ضوء ما تقدّم، يمكن صياغة الإشكالية المحورية لهذه الدراسة على النحو الآتي:

«إلى أيّ مدى وفقت آليات الرقابة الإدارية المعتمدة في التشريع الجزائري في ضمان حسن إبرام وتنفيذ

الصفقات العمومية، وحماية المال العام من مظاهر الانحراف والفساد؟»

وتتفرّع عن هذه الإشكالية الرئيسية جملة من التساؤلات الفرعية، يمكن إجمالها فيما يلي:

- ما المقصود بالرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، وما الأساس القانوني الذي تنبني عليه؟
- ما الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها هذه الرقابة، وما أبرز أنواعها وتقسيماتها؟
- ما الآليات الإدارية التي اعتمدها المشرّع الجزائري لممارسة هذه الرقابة، سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي؟
- ما المظاهر الإيجابية التي حققتها الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في الجزائر، وما المعوقات التي تحدّ من فعاليتها؟

رابعا: المنهج المتّبع في الدراسة

اقتضت طبيعة الموضوع اللجوء إلى مزيج من المناهج العلمية المتكاملة، وذلك على النحو الآتي:

- المنهج الوصفي التحليلي: ويُعدّ المنهج الرئيسي في هذه الدراسة، حيث تمّ من خلاله وصف النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، وتحليلها للوقوف على مدلولاتها وأبعادها.

- المنهج المقارن: تمّ توظيفه بشكل محدود من خلال الإشارة إلى بعض التجارب المقارنة، خاصة التجريبتين الفرنسية والمصرية، وذلك للوقوف على نقاط التشابه والاختلاف مع التشريع الجزائري.

- المنهج التاريخي: استُعين به في تتبّع التطور التشريعي للصفقات العمومية في الجزائر، وما رافقها من تطور في آليات الرقابة.

- المنهج النقدي: لتقييم مدى فعالية الرقابة الإدارية وكشف الثغرات والقصور الذي يعتري منظومتها.

خامسا: خطة الدراسة

اقتضت طبيعة الموضوع تقسيم الدراسة إلى فصلين، يتناول الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، من خلال تحديد مفهومها وأهميتها وأهدافها وأنواعها. بينما يتناول الفصل الثاني آليات الرقابة الإدارية وتقييم مدى فعاليتها، من خلال التطرّق إلى أنواع الرقابة الداخلية والخارجية، ثمّ تقييم مدى نجاعتها على ضوء الممارسة العملية في الجزائر، وذلك على النحو الآتي:

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية على الصفقات العمومية.

الفصل الثاني: آليات الرقابة الإدارية وتقييم مدى فعاليتها.

وقد اختُتمت الدراسة بخاتمة تتضمّن أهمّ النتائج المتوصّل إليها، فضلا عن جملة من التوصيات والاقتراحات التي نرى من شأنها الإسهام في تعزيز فعالية الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في الجزائر.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية

على الصفقات العمومية

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية على الصفقات العمومية

تُعَدّ الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية من أهمّ المؤسسات القانونية التي ابتكرها الفكر الإداري لضمان حسن سير المرفق العام وحماية المال العام من العبث والإهدار. فالصفقات العمومية، بوصفها أداة تعاقدية تستخدمها الإدارة لتلبية احتياجاتها، تخضع لجملة من القواعد القانونية الصارمة، تحكم مراحلها المختلفة من التحضير إلى التنفيذ مروراً بالإبرام، وتفرض عليها رقابة مستمرة تكفل احترام هذه القواعد.

ولفهم طبيعة هذه الرقابة وأبعادها، لا بدّ من البدء بضبط مفهومها على المستويين الفقهي والتشريعي، والوقوف على مكوناتها الأساسية، ثم استجلاء الأهمية البالغة التي تكتسيها في منظومة الإدارة المالية للدولة. وبعد ذلك ننتقل إلى تحديد الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، وتصنيف أنواعها المختلفة، وذلك من خلال المبحثين الآتين:

- المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية.

- المبحث الثاني: أهداف الرقابة الإدارية وأنواعها.

المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية

يتطلّب البحث في موضوع الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية الوقوف ابتداءً عند مفهومها، باعتبار أنّ التأصيل المفاهيمي يُشكّل المدخل الطبيعي لأيّ دراسة قانونية، ومن خلاله يُمكن استجلاء الأبعاد الحقيقية للظاهرة المدروسة، وتمييزها عن غيرها من المفاهيم المتشابهة. وقد تباينت تعريفات الفقهاء للرقابة الإدارية على

الصفقات العمومية، نظرا لتعدد الزوايا التي تُدرس منها هذه الرقابة، واختلاف المرجعيات الفكرية والقانونية التي ينتمي إليها كلّ فقيه.

وقد عمد المشرّع الجزائري، عبر مختلف النصوص المنظّمة للصفقات العمومية، إلى تحديد إطار قانوني واضح لهذه الرقابة، حدّد من خلاله مفهومها وأهدافها وآلياتها. وسنحاول من خلال هذا المبحث الوقوف على تعريف الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في المطلب الأول، ثمّ نخرج إلى بيان أهميتها في المطلب الثاني.

المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية

اختلفت التعريفات الفقهية للرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، فمنها ما ركّز على الجانب الإجرائي، ومنها ما اهتمّ بالجانب الموضوعي، ومنها ما جمع بين الجانبين. ولإحاطة الشاملة بهذا المفهوم، سوف نتطرّق إلى التعريف الفقهي للرقابة الإدارية في الفرع الأول، ثمّ إلى تعريفها التشريعي في الفرع الثاني، وأخيرا نتناول عناصرها وخصائصها في الفرع الثالث.

الفرع الأول: التعريف الفقهي للرقابة الإدارية على الصفقات العمومية

تعدّدت تعاريف الفقهاء للرقابة الإدارية، وذلك تبعا للزاوية التي ينظرون منها إلى هذه الرقابة. فمن الفقهاء من ينظر إليها باعتبارها وظيفة من وظائف الإدارة، ومنهم من يعرفها باعتبارها سلطة لها وضعها القانوني المتميز، ومنهم من يجمع بين الاعتبارين. ويُعرّف الأستاذ عمار عوابدي الرقابة الإدارية بأنّها² «تلك الوظيفة التي تتولاها

² د. عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة السادسة، 2018، ص 215.

الإدارة العامة بنفسها أو بواسطة هيئات تابعة لها، من أجل التحقق من مدى احترام أعوانها للقواعد والمبادئ القانونية المنظمة لنشاطها، وضمان حسن سير المرفق العام وحماية المال العام».

ويعرفها الأستاذ ناصر لباد بقوله³ إنها «مجموعة الإجراءات والتدابير التي تتخذها الإدارة للتحقق من مطابقة عمل أجهزتها للقانون وللأهداف المرسومة لها، وتشمل كلّ مرحلة من مراحل العمل الإداري». أمّا الأستاذ عمار بوضيف، المتخصّص في موضوع الصفقات العمومية، فيرى أنّ الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية تتمثّل في «جملة الإجراءات والآليات التي تتولاها الإدارة بنفسها أو بواسطة هيئات مختصة، للتحقق من مدى احترام القواعد القانونية المنظمة للصفقات العمومية، ومن مدى تنفيذها وفقاً لما تمّ الاتفاق عليه، وذلك حماية للمال العام وضماناً لتحقيق المصلحة العامة»

ويلاحظ أنّ هذه التعريفات، رغم اختلاف صياغتها، تتقاطع جميعها في كون الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية تشكّل نشاطاً إدارياً ذا طبيعة قانونية، يُمارس على الإدارة المتعاقدة بهدف التحقق من مدى احترامها للنصوص القانونية والتنظيمية المنظمة للصفقات العمومية، وذلك في جميع مراحلها.

ويذهب جانب من الفقه إلى التمييز بين الرقابة الإدارية بمعناها الواسع والرقابة الإدارية بمعناها الضيق. فالرقابة الإدارية بمعناها الواسع تشمل كلّ أنواع الرقابة التي تمارس على الإدارة، سواء كانت رقابة داخلية أو خارجية، رقابة سابقة أو لاحقة، رقابة قانونية أو مالية أو فنية. أمّا الرقابة الإدارية بمعناها الضيق فتتصرف إلى تلك الرقابة التي تمارسها الإدارة بنفسها، من خلال أجهزتها الداخلية أو من خلال هيئات إدارية متخصصة تتبع للسلطة التنفيذية⁴.

³ د. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، 2010، ص 178.

⁴ د. خروشي النوي، الصفقات العمومية في الجزائر، دار الهومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 67.

ومن خلال استعراض هذه التعريفات الفقهية، يمكن الخروج بتعريف جامع للرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، نرى أنّها: «مجموعة الإجراءات والآليات القانونية والتنظيمية التي يعتمدها المشرّع، وتتولاها أجهزة إدارية متخصصة، تابعة للإدارة المتعاقدة أو خارجة عنها، بهدف التحقق من مدى احترام القواعد القانونية المنظّمة للصفقات العمومية في جميع مراحلها، بدءاً من التحضير ومروراً بالإبرام وانتهاء بالتنفيذ، وذلك حماية للمال العام، وتكريساً لمبادئ الشفافية والمنافسة الحرة والمساواة في معاملة المترشحين، وضماناً لتحقيق المصلحة العامة».

الفرع الثاني: التعريف التشريعي للرقابة الإدارية على الصفقات العمومية

لم يتعرّض المشرّع الجزائري في المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام إلى تعريف مباشر للرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، شأنه في ذلك شأن أغلب التشريعات المقارنة. غير أنّ المشرّع، من خلال تخصيصه للباب التاسع من المرسوم لموضوع الرقابة، ومن خلال الإشارات المتفرقة في مختلف مواد المرسوم، رسم ملامح هذه الرقابة وأبعادها⁵.

فقد نصّت المادة الرابعة من المرسوم الرئاسي 15-247 على المبادئ التي تحكم الصفقات العمومية، ومن بينها مبدأ شفافية الإجراءات، وحرية الوصول إلى الطلبات العمومية، والمساواة في معاملة المترشحين. وهذه المبادئ تشكّل المرتكز الذي تقوم عليه الرقابة الإدارية، إذ إنّ الهدف الأساسي من الرقابة هو ضمان احترام هذه المبادئ من قِبَل الإدارة المتعاقدة⁶.

⁶ أنظر المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

كما حدّد المرسوم الرئاسي 15-247 الأجهزة المؤكول إليها مهمة الرقابة، وميّز بين الرقابة الداخلية التي تتولاها الإدارة المتعاقدة نفسها، والرقابة الخارجية التي تتولاها هيئات مستقلة عنها، كاللجان القطاعية للصفقات واللجنة الوطنية للصفقات العمومية. كما خصّ المرسوم آليات الرقابة بأحكام تفصيلية، تتعلق بكيفية ممارستها، ومواعيدها، وآثارها القانونية.

وإلى جانب المرسوم الرئاسي 15-247، توجد نصوص تشريعية وتنظيمية أخرى تنظّم الرقابة على الصفقات العمومية، من بينها الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، والمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، فضلا عن القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته. وكلّ هذه النصوص تتكامل فيما بينها لتشكّل المنظومة القانونية للرقابة على الصفقات العمومية في الجزائر.

الفرع الثالث: عناصر الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية وخصائصها

أولا: عناصر الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية

يمكن استخلاص عناصر الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية من خلال التعريفات الفقهية والتشريعية السابقة. وتتمثّل هذه العناصر فيما يأتي:

- 1) الجهة الرقابية. وتتمثّل في الأجهزة والهيئات المختصة بممارسة الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، سواء كانت داخلية تابعة للإدارة المتعاقدة، أو خارجية مستقلة عنها. وتختلف هذه الأجهزة من حيث طبيعتها وتشكيلها واختصاصها، حسب نوع الصفقة العمومية وقيمتها المالية ومجال نشاط الإدارة المتعاقدة.

(2) محلّ الرقابة. ويتمثّل في الصفقات العمومية ذاتها، بكلّ ما تتضمّنه من إجراءات ومراحل، من تحضير دفاتر الشروط، ونشر الإعلانات، وتلقي العروض، وتقييمها، وإبرام العقد، وتنفيذه، ومتابعة هذا التنفيذ، وتسليم الأشغال أو اللوازم أو الخدمات.

(3) الهدف من الرقابة. ويتمثّل في ضمان احترام القواعد القانونية المنظّمة للصفقات العمومية، وحماية المال العام، وتكريس مبادئ الشفافية والمنافسة والمساواة، وتحقيق المصلحة العامة.

(4) الأداة الرقابية. وتتمثّل في الإجراءات والآليات التي تستعملها الجهة الرقابية لممارسة دورها، من تأشير وموافقة وفحص وتحقيق وتدقيق وإعلام وإنذار وغيرها.

ثانيا: خصائص الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية

أمّا فيما يخصّ خصائص الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، فيمكن إجمالها فيما يلي⁷:

(1) الطابع الإلزامي. فالرقابة الإدارية على الصفقات العمومية لها طابع إلزامي، بمعنى أنّها مفروضة بقوة القانون، ولا يجوز للإدارة المتعاقدة التهرّب منها أو تجاوزها، تحت طائلة بطلان العقد وقيام المسؤولية الإدارية والمالية الجزائية لمسؤوليها.

(2) الطابع المستمر. فالرقابة الإدارية على الصفقات العمومية تمارس بصفة مستمرة، أي في جميع مراحل الصفقة، بدءا من مرحلة التحضير، مروراً بمرحلة الإبرام، وانتهاء بمرحلة التنفيذ. ولا تتوقف الرقابة بمجرد إبرام العقد، بل تستمرّ إلى ما بعد ذلك، لمتابعة حسن تنفيذه.

⁷ د. محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2009، ص 132.

(3) التعدّد والتنوّع. فالرقابة الإدارية على الصفقات العمومية لا تتمثّل في آلية واحدة، بل تتضمّن آليات متعدّدة ومتنوّعة، تتوزّع بين الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية، والرقابة السابقة واللاحقة، والرقابة القانونية والمالية والفنية.

(4) الطابع الوقائي والعلاجي. فالرقابة الإدارية على الصفقات العمومية تجمع بين الطابع الوقائي، من خلال منع وقوع المخالفات قبل حدوثها، والطابع العلاجي، من خلال كشف المخالفات وتصحيحها بعد وقوعها، ومحاسبة المسؤولين عنها.

ومن جهة أخرى، تجدر الإشارة إلى أنّ الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية تختلف عن أنواع أخرى من الرقابة، كالرقابة القضائية والرقابة السياسية. فالرقابة القضائية تتمثّل في تلك الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري على الصفقات العمومية، عند الطعن في القرارات الإدارية المتعلقة بها أو عند رفع المنازعات الناشئة عن تنفيذها. أمّا الرقابة السياسية فتتمثّل في تلك الرقابة التي يمارسها البرلمان على الحكومة، فيما يتعلق بإدارتها للصفقات العمومية، من خلال الأسئلة الشفوية والكتابية، ولجان التحقيق البرلمانية⁸.

ورغم اختلاف هذه الأنواع من الرقابة، إلّا أنّها تتكامل فيما بينها لتشكّل منظومة رقابية متكاملة، تهدف جميعاً إلى ضمان حسن إبرام الصفقات العمومية وتنفيذها، وحماية المال العام. ولكنّ الرقابة الإدارية تظلّ هي الأساس، باعتبارها الرقابة الأكثر قرباً من العمل الإداري، والأكثر فعالية من حيث الوقاية من المخالفات والكشف عنها في الوقت المناسب⁹.

⁸ حسين فريجة، شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 245.

⁹ د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الخامسة، 1991، ص 89.

المطلب الثاني: أهمية الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية

تكتسي الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية أهمية بالغة، تتجلى في أبعاد متعددة، قانونية واقتصادية واجتماعية وأخلاقية. فهي ليست مجرد إجراء روتيني، بل ضرورة موضوعية تفرضها طبيعة الصفقات العمومية وحجمها وأثرها على الاقتصاد الوطني والمصلحة العامة. وسنتناول في هذا المطلب أهمية الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية من ثلاثة جوانب: الجانب القانوني، الجانب الاقتصادي والمالي، والجانب الاجتماعي والأخلاقي.

الفرع الأول: الأهمية القانونية للرقابة الإدارية

تتجلى الأهمية القانونية للرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في كونها وسيلة لضمان احترام مبدأ المشروعية، الذي يُعدّ ركنا أساسيا في الدولة القانونية الحديثة. فمبدأ المشروعية يقضي بأنّ كلّ سلطة عامة، بما فيها الإدارة، يجب أن تخضع للقانون وتتقيّد بأحكامه. وفي مجال الصفقات العمومية، فإنّ هذا المبدأ يفرض على الإدارة المتعاقدة احترام النصوص القانونية والتنظيمية المنظّمة للصفقات في جميع مراحلها¹⁰.

والرقابة الإدارية تأتي لتجسيد هذا المبدأ على أرض الواقع، من خلال التحقق المستمر من مدى التزام الإدارة المتعاقدة بالقواعد القانونية، وكشف أيّ مخالفة لها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيحها. وبذلك تكون الرقابة الإدارية بمثابة الضمانة الفعلية لمبدأ المشروعية في مجال الصفقات العمومية.

كما تساهم الرقابة الإدارية في تعزيز مبدأ سيادة القانون، الذي يستلزم خضوع الجميع لأحكام القانون، حكاما ومحكومين، إدارة ومواطنين. فبدون رقابة فعّالة، يصبح القانون مجرد نصوص نظرية لا أثر لها في الواقع.

¹⁰ د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 42.

والرقابة الإدارية، من خلال متابعتها للممارسات الإدارية في مجال الصفقات العمومية، تساهم في تكريس سيادة القانون وبناء دولة الحق¹¹.

وتساهم الرقابة الإدارية كذلك في ضمان تحقيق العدالة بين المترشحين للصفقات العمومية، من خلال ضمان احترام مبدأ المساواة في معاملة المتعاملين الاقتصاديين، ومنع المحاباة والتمييز بينهم. فالرقابة تكفل توفير المنافسة الحرة والشفافية بين المترشحين، وهذا ما يحفظ حقوقهم ويعزز ثقتهم في الإدارة العامة¹².

ومن الجانب القانوني أيضا، تساهم الرقابة الإدارية في حماية الإدارة المتعاقدة نفسها من الوقوع في الأخطاء القانونية التي قد ترتب مسؤوليتها. فالرقابة السابقة، على وجه الخصوص، تمكن الإدارة من التأكد من سلامة إجراءاتها قبل المضي فيها، مما يحول دون اضطرارها لاحقا إلى مراجعة هذه الإجراءات أو الطعن فيها. كما أنّ الرقابة اللاحقة تساعد على كشف الأخطاء وتصحيحها قبل أن تتفاقم آثارها.

وفي السياق ذاته، تشكل الرقابة الإدارية وسيلة لتطوير المنظومة القانونية المنظمة للصفقات العمومية، إذ من خلال تقارير الأجهزة الرقابية، يمكن للسلطات التشريعية والتنظيمية الوقوف على الثغرات والنقائص في النصوص القانونية، والعمل على تداركها بإصدار نصوص جديدة أو تعديل النصوص القائمة. وهذا ما حدث فعليا في الجزائر، حيث تمّ تعديل المرسوم الرئاسي رقم 15-247 عدة مرات، استجابة لما كشفته الممارسة الرقابية من نقائص.

الفرع الثاني: الأهمية الاقتصادية والمالية للرقابة الإدارية

¹¹ د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 312.

¹² بوسماحة الشيخ، الصفقات العمومية في الجزائر، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، الجزائر، 2012، ص 91.

تتجلى الأهمية الاقتصادية والمالية للرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في كونها وسيلة فعّالة لحماية المال العام وترشيد النفقات العمومية. فالصفقات العمومية تستنزف، في معظم الدول، نسبة كبيرة من الميزانية العامة للدولة، تتراوح بين 15% و 25% من الناتج المحلي الإجمالي. وفي الجزائر، تستحوذ الصفقات العمومية على نسبة معتبرة من النفقات العمومية، خاصة في ظلّ المشاريع التنموية الكبرى التي تنفذها الدولة في مختلف القطاعات¹³. وأمام هذا الحجم الكبير من النفقات، فإنّ الرقابة الإدارية تصبح ضرورة موضوعية لضمان حسن استخدام هذه الأموال، ومنع تبديدها أو إساءة توظيفها. فمن خلال الرقابة، يمكن التحقق من أنّ النفقات المخصصة للصفقات العمومية تُصرف فعلا في ما حُصِّصت له، وأنّها تحقق العائد المتوقع منها، وأنّها لا تُهدر في صفقات صورية أو وهمية.

كما تساهم الرقابة الإدارية في ضمان الحصول على أفضل عرض من حيث جودة الأشغال أو اللوازم أو الخدمات وأقل سعر، من خلال تطبيق مبدأ المنافسة الحرة بين المترشحين. فالرقابة تتأكد من أنّ الإدارة المتعاقدة قد اختارت المترشح الذي قدّم أفضل عرض من حيث المعايير المحددة في دفتر الشروط، وأنّها لم تتجاوز هذا المعيار لصالح مترشح آخر لأسباب غير موضوعية¹⁴.

وفي السياق الاقتصادي الأوسع، تساهم الرقابة الإدارية في تحفيز الاستثمار وتشجيع المؤسسات الاقتصادية على المشاركة في الصفقات العمومية، من خلال خلق بيئة شفافة ونزيهة، تطمئن فيها هذه المؤسسات إلى أنّ معاملتها ستكون عادلة ومتساوية مع باقي المتعاملين. فبدون رقابة فعّالة، تفقد المؤسسات الاقتصادية الثقة في الإدارة العامة، وتعزف عن المشاركة في الصفقات العمومية، أو تشارك بأسعار مرتفعة لتغطية مخاطر الفساد والمحاباة.

¹³ د. محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 187.

¹⁴ خنيش حسن، تطور التنظيم القانوني للصفقات العمومية في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014، ص 65.

كما تساهم الرقابة الإدارية في الحفاظ على التوازن المالي للخزينة العمومية، من خلال متابعة تنفيذ الصفقات العمومية وضمان احترام البنود المالية المتفق عليها. فالكثير من الإهدار في المال العام يحدث في مرحلة تنفيذ الصفقة، من خلال طلبات الزيادة في الكميات، أو تعديل آجال التنفيذ، أو تغيير المواصفات الفنية. والرقابة المستمرة على هذه المرحلة تحدّ من هذه الظواهر وتضبط المسار المالي للصفقة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الجزائر تعاني، شأنها شأن العديد من الدول النامية، من ظاهرة الإهدار في المال العام في إطار الصفقات العمومية. وقد كشفت تقارير مجلس المحاسبة عن جملة من المخالفات في هذا المجال، تتراوح بين منح الصفقات لمؤسسات لا تتوفر فيها الشروط القانونية، وتجاوز الكلفة المقدرة بشكل كبير، وتأخير التنفيذ مع دفع التعويضات، فضلا عن صفقات بقيت معلقة أو لم تُنفذ بعد دفع جزء كبير من قيمتها¹⁵.

ومن هنا، فإنّ تعزيز الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية يصبح ضرورة اقتصادية ملحة، تهدف إلى الحدّ من هذه الظواهر، وضمان حسن استخدام المال العام، وتحقيق الكفاءة الاقتصادية في إدارة الموارد المالية للدولة.

الفرع الثالث: الأهمية الاجتماعية والأخلاقية للرقابة الإدارية

لا تقتصر أهمية الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية على الجانبين القانوني والاقتصادي، بل تمتدّ لتشمل أبعادا اجتماعية وأخلاقية بالغة الأهمية. فالصفقات العمومية، باعتبارها أداة لتنفيذ السياسات العامة، تؤثر بشكل مباشر على حياة المواطنين، من خلال المشاريع التي تُنجزها، كمشاريع البنى التحتية، والصحة، والتعليم، والسكن، وغيرها¹⁶.

¹⁵ تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2017 المتعلق بضبط ميزانية الدولة، المنشور بالجريدة الرسمية، العدد 71، الصادر بتاريخ 06 ديسمبر 2017.

¹⁶ د. سعاد الشراوي، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 156.

والرقابة الفعّالة على هذه الصفقات تضمن وصول هذه المشاريع إلى المواطنين بالجودة المطلوبة، وفي الآجال المحدّدة، وبالتكلفة المعقولة. وبذلك تساهم الرقابة في تحسين نوعية الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين، وفي تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية. أمّا في حالة غياب الرقابة، فإنّ المواطن هو الذي يدفع الثمن في النهاية، سواء من خلال تردي جودة المشاريع، أو من خلال تأخير إنجازها، أو من خلال زيادة التكلفة التي تُحمّل بطريقة غير مباشرة على دافعي الضرائب.

وعلى الصعيد الأخلاقي، تساهم الرقابة الإدارية في تكريس قيم النزاهة والشفافية والمساءلة في المجتمع. فالصفقات العمومية تُعدّ من أبرز المجالات التي يتفشى فيها الفساد، إذا غابت الرقابة الفعّالة. وتشير الدراسات الدولية إلى أنّ نسبة كبيرة من حالات الفساد في القطاع العام ترتبط بشكل أو بآخر بالصفقات العمومية. ومن هنا، فإنّ تعزيز الرقابة الإدارية يُسهم في الحدّ من الفساد، ويعزّز ثقة المواطن في المؤسسات العمومية¹⁷.

كما تساهم الرقابة الإدارية في تكريس قيم العدالة والمساواة، من خلال ضمان معاملة عادلة لجميع المترشحين للصفقات العمومية، دون تمييز أو محاباة. وهذا ما يعزّز الإحساس بالعدالة في المجتمع، ويُحرّر المعاملات الاقتصادية من قيود الزبائنية والمحسوبية، التي طالما أعاقَت التنمية في الدول النامية.

وفي السياق ذاته، تساهم الرقابة الإدارية في تكريس ثقافة المساءلة في الإدارة العامة، حيث يدرك الموظفون والمسؤولون أنّ أعمالهم خاضعة للرقابة والمساءلة، وأنّ أيّ مخالفة قد تترتب عليها عقوبات قانونية وإدارية. وهذه الثقافة من شأنها أن تنعكس إيجاباً على أداء الإدارة العامة بشكل عام، وعلى علاقتها بالمواطنين¹⁸.

¹⁷ تنص المادة 13 من الدستور الجزائري لسنة 2020 على أن الملك العام ملك للمجموعة الوطنية، يشمل باطن الأرض، والمناجم والمحاجر، والموارد الطبيعية للطاقة، والثروات المعدنية الطبيعية والحية في مختلف مناطق الأملاك الوطنية البحرية والمياه والغابات.

¹⁸ د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص 78.

ومن جانب آخر، تساهم الرقابة الإدارية في تعزيز ثقة المواطنين في الدولة ومؤسساتها. فعندما يرى المواطن أنّ الصفقات العمومية تتمّ بشفافية ونزاهة، وأنّ المسؤولين عن إدارتها يخضعون للرقابة والمساءلة، فإنّ ذلك يعزّز ثقته في الدولة، ويُقوّي شعوره بالانتماء إليها. أمّا إذا انتشرت ظواهر الفساد والإهدار في الصفقات العمومية، دون رقابة أو محاسبة، فإنّ ذلك يُولّد شعورا بالإحباط لدى المواطنين، ويُضعف ثقتهم في الدولة، مما قد يؤدي إلى توترات اجتماعية وسياسية.

ومن هذا المنطلق، يمكن القول بأنّ الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية تُشكّل ركيزة أساسية من ركائز الحكم الرشيد، الذي يقوم على مبادئ الشفافية والمساءلة والمشاركة وسيادة القانون. وهذه المبادئ هي التي تُميّز الدول المتقدمة عن الدول النامية، وهي التي تُحقّق التنمية الشاملة والمستدامة.

وقد أدرك المشرّع الجزائري هذه الأهمية متعدّدة الأبعاد للرقابة الإدارية، فعمد إلى تكريسها في النصوص القانونية والتنظيمية المنظّمة للصفقات العمومية، وعمل على تطويرها وتعزيزها عبر التعديلات المتتالية لهذه النصوص. غير أنّ النصوص القانونية وحدها لا تكفي لضمان فعالية الرقابة الإدارية، بل لا بدّ من توفّر الإرادة السياسية الحقيقية لتطبيقها، ومن توفّر الإمكانيات البشرية والمادية اللازمة لها، ومن استقلالية الأجهزة الرقابية، وحيادها، وكفاءتها، وهي مسائل سنتناولها بمزيد من التفصيل في الفصل الثاني من هذه الدراسة.

المبحث الثاني: أهداف الرقابة الإدارية وأنواعها

بعد أن تناولنا في المبحث الأول مفهوم الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية وأهميتها، يحسن بنا الآن أن نتطرق إلى الأهداف التي تسعى هذه الرقابة إلى تحقيقها، وأن نستعرض أنواعها وتقسيماتها المختلفة. فالرقابة الإدارية لا تُمارس عبثاً، بل لها أهداف محددة، تنطلق من اعتبارات قانونية واقتصادية واجتماعية، تتكامل فيما بينها لتحقيق الغاية الكبرى وهي حماية المال العام وتحقيق المصلحة العامة.

كما أنّ الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية ليست نوعاً واحداً، بل تتعدد أنواعها وتنوّع تقسيماتها، تبعاً للزاوية التي يُنظر منها إلى هذه الرقابة. فمن الناحية الزمنية، تنقسم إلى رقابة سابقة ومرافقة ولاحقة، ومن حيث الجهة المختصة بها تنقسم إلى رقابة داخلية وخارجية، ومن حيث طبيعتها تنقسم إلى رقابة قانونية ومالية وفنية. وسنتناول هذه التقسيمات تباعاً، من خلال مطلبين.

المطلب الأول: أهداف الرقابة الإدارية

تتعدد الأهداف التي تسعى الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية إلى تحقيقها، ويمكن تصنيفها إلى أهداف رئيسية وأهداف فرعية، أو إلى أهداف مباشرة وأخرى غير مباشرة. وللإحاطة الشاملة بهذه الأهداف، سنتناولها في ثلاثة فروع، يتعلق الأول بالأهداف القانونية، والثاني بالأهداف المالية والاقتصادية، والثالث بالأهداف الإدارية والتنظيمية.

الفرع الأول: الأهداف القانونية للرقابة الإدارية

تتمثل الأهداف القانونية للرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في جملة من الغايات المرتبطة بضمان احترام النصوص القانونية والتنظيمية المنظمة للصفقات العمومية، ويمكن تحديدها فيما يلي¹⁹:

الهدف الأول: ضمان مبدأ المشروعية. يُعدّ هذا الهدف من أهم الأهداف التي تسعى الرقابة الإدارية إلى تحقيقها، إذ تهدف هذه الرقابة إلى التحقق من أنّ الإدارة المتعاقدة قد احترمت جميع القواعد القانونية المنظمة للصفقات العمومية، سواء كانت هذه القواعد منصوصا عليها في الدستور، أو في القوانين، أو في المراسيم، أو في القرارات الوزارية المشتركة، أو في غيرها من النصوص.

والمشروعية هنا تشمل المشروعية الموضوعية والمشروعية الإجرائية. فالمشروعية الموضوعية تعني احترام القواعد المتعلقة بمضمون الصفقة، كالاتياج الحقيقي لها، وملاءمتها للميزانية، ومطابقتها للسياسة العامة للقطاع. أمّا المشروعية الإجرائية فتعني احترام الإجراءات المنصوص عليها قانونا، كإجراءات الإعلان عن الصفقة، وفتح المظاريف، وتقييم العروض، وإبرام العقد.

الهدف الثاني: حماية مبدأ المنافسة الحرة. يُعدّ هذا المبدأ من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الصفقات العمومية، وتسعى الرقابة الإدارية إلى ضمان تطبيقه. فالمنافسة الحرة تعني فتح باب المشاركة في الصفقة العمومية أمام جميع المترشحين المحتملين، دون تمييز أو إقصاء، وذلك بهدف الحصول على أفضل العروض من حيث الجودة والسعر. والرقابة الإدارية، من خلال متابعتها لإجراءات الصفقة، تتأكد من أنّ الإدارة المتعاقدة قد التزمت بمتطلبات المنافسة الحرة، من خلال نشر الإعلانات بالشكل المطلوب، وتوفير المعلومات الكافية للمترشحين، ومنحهم آجالا معقولة لإعداد عروضهم، والابتعاد عن كلّ ما من شأنه تقييد المنافسة دون مبرر قانوني.

¹⁹ د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 56.

الهدف الثالث: تكريس مبدأ المساواة في معاملة المترشحين²⁰. يرتبط هذا الهدف ارتباطا وثيقا بالهدف السابق، إذ إنّ المساواة في معاملة المترشحين هي شرط ضروري لتحقيق المنافسة الحرة. وتعني المساواة هنا أن تعامل الإدارة المتعاقدة جميع المترشحين بنفس الطريقة، دون تمييز قائم على اعتبارات شخصية أو سياسية أو غيرها، وأن تطبق عليهم نفس الشروط والمعايير في تقييم عروضهم.

والرقابة الإدارية تحرص على ضمان احترام هذا المبدأ، من خلال متابعة عملية تقييم العروض، والتأكد من أنّ المعايير المعلنة في دفتر الشروط قد طُبقت بالتساوي على جميع المترشحين، وأنّه لم تُمنح أيّ أفضلية لأيّ مترشح خارج إطار هذه المعايير.

الهدف الرابع: ضمان مبدأ الشفافية²¹. تُعدّ الشفافية من أبرز المبادئ التي تقوم عليها الصفقات العمومية، إذ إنّها تُتيح للجميع، سواء كانوا مترشحين أو مواطنين أو هيئات رقابية، الاطلاع على جميع المعلومات المتعلقة بالصفقة، من بدايتها إلى نهايتها. وتسعى الرقابة الإدارية إلى ضمان تطبيق هذا المبدأ، من خلال التحقق من أنّ الإدارة المتعاقدة قد نشرت المعلومات الواجب نشرها، وأنّها قد أوضحت أسباب قراراتها، ولم تخفِ أيّ معلومة جوهرية يجب الإفصاح عنها.

ويشمل مبدأ الشفافية أيضا حقّ المترشحين الذين لم يُختاروا في معرفة أسباب رفض عروضهم، وحقّ المواطنين في الاطلاع على نتائج الصفقات والمبالغ المالية المرصودة لها. والرقابة الإدارية تكفل احترام هذه الحقوق، وتُساهم في بناء جسر من الثقة بين الإدارة والمتعاملين معها.

²⁰ د. ناصر لباد، المرجع السابق، ص 224.

²¹ د. خرشي النوي، المرجع السابق، ص 109.

الهدف الخامس: حماية حقوق المتعاقدين مع الإدارة. تسعى الرقابة الإدارية إلى حماية حقوق المتعاقدين مع الإدارة، سواء قبل إبرام العقد أو بعده. فقبل إبرام العقد، تحمي الرقابة حقّ المترشحين في المعاملة العادلة والشفافة. وبعد إبرام العقد، تحمي حقّ المتعاقد في الحصول على مستحقّاته المالية، وفي تنفيذ العقد وفقا للشروط المتفق عليها، دون تعديلات تعسفية من جانب الإدارة.

الفرع الثاني: الأهداف المالية والاقتصادية للرقابة الإدارية

إلى جانب الأهداف القانونية، تسعى الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية إلى تحقيق جملة من الأهداف المالية والاقتصادية، التي تتصل مباشرة بحماية المال العام وحسن استخدامه. ويمكن إجمال أهمّ هذه الأهداف فيما يأتي²²:

الهدف الأول: حماية المال العام. يُعدّ هذا الهدف من أبرز الأهداف التي تسعى الرقابة الإدارية إلى تحقيقها، إذ إنّ المال العام، باعتباره ملكا للأمة، يستوجب حماية خاصة من جميع أشكال التبيد والإهدار وسوء التصرف. والرقابة الإدارية تساهم في تحقيق هذه الحماية، من خلال التحقق من أنّ الأموال المخصصة للصفقات العمومية تُصرف فعلا في ما حُصّصت له، وأنّ هذا الصرف يتمّ وفقا للضوابط القانونية المعتمدة.

الهدف الثاني: ترشيد النفقات العمومية. يهدف هذا الترشيح إلى الحصول على أفضل قيمة بأقلّ تكلفة ممكنة، وبجودة معقولة. والرقابة الإدارية تساهم في تحقيق هذا الهدف، من خلال متابعة عملية تحديد الكلفة التقديرية

²² أمزيان عزيز، الرقابة على الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص

للصفقة، والتحقق من أنّها متناسبة مع طبيعة الأشغال أو اللوازم أو الخدمات المطلوبة. كما تتابع الرقابة عملية اختيار العرض الأفضل، والتأكد من أنّ المعايير المالية قد أخذت بعين الاعتبار جنبا إلى جنب مع المعايير الفنية.

الهدف الثالث: الوقاية من الفساد المالي والإداري²³. تُعدّ الصفقات العمومية من أكثر المجالات التي يتفشى فيها الفساد، إذا غابت الرقابة الفعّالة. وتسعى الرقابة الإدارية إلى الوقاية من هذا الفساد، من خلال متابعة جميع مراحل الصفقة، وكشف أيّ مخالفة أو تجاوز، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيحها أو محاسبة المسؤولين عنها.

وتشمل أشكال الفساد التي تسعى الرقابة إلى الوقاية منها: الرشوة، والمحاباة، والتزوّج غير المشروع، واستغلال النفوذ، وتزوير المستندات، والتلاعب في الكميات والأسعار، وغيرها من الممارسات التي تضرّ بالمال العام وبسمعة الإدارة العامة.

الهدف الرابع: ضمان حسن تنفيذ الصفقة. لا تتوقف أهداف الرقابة الإدارية عند مرحلة إبرام الصفقة، بل تمتدّ لتشمل مرحلة التنفيذ. فالكثير من المشكلات تظهر في هذه المرحلة، كتأخّر التنفيذ، أو عدم احترام المواصفات الفنية، أو طلب زيادة في الكلفة. والرقابة الإدارية تتابع هذه المرحلة عن كثب، وتؤكد من أنّ المتعاقد قد التزم بجميع التزاماته التعاقدية، وأنّ الإدارة المتعاقدة قد قامت بدورها كاملا في متابعة التنفيذ.

الهدف الخامس: تحقيق الكفاءة الاقتصادية. تسعى الرقابة الإدارية إلى تحقيق الكفاءة الاقتصادية في إدارة الصفقات العمومية، من خلال ضمان حسن استخدام الموارد المتاحة، وتحقيق أعلى عائد ممكن من الإنفاق العمومي. وهذا يستوجب اختيار أفضل العروض من حيث القيمة والجودة، ومتابعة التنفيذ بحرص، وتقييم النتائج بصورة موضوعية²⁴.

²³ بن ناجي حسين، الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 9، 2013، ص 145.

²⁴ د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 167.

الهدف السادس: المساهمة في التنمية الاقتصادية الوطنية. تساهم الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، بشكل غير مباشر، في تحقيق التنمية الاقتصادية الوطنية، من خلال خلق بيئة شفافة ونزيهة تجذب الاستثمارات وتشجع المؤسسات الاقتصادية الوطنية على المشاركة في الصفقات العمومية. كما تساهم في حماية المؤسسات الوطنية من المنافسة غير العادلة، من خلال ضمان تطبيق التفضيلات القانونية المقررة لها في النصوص المنظمة للصفقات العمومية.

الفرع الثالث: الأهداف الإدارية والتنظيمية للرقابة الإدارية

إلى جانب الأهداف القانونية والمالية والاقتصادية، تسعى الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية إلى تحقيق جملة من الأهداف الإدارية والتنظيمية، التي تتصل بتحسين أداء الإدارة العامة وتطوير عملها. وتتمثل أهم هذه الأهداف فيما يأتي²⁵:

الهدف الأول: تحسين أداء الإدارة العامة. تساهم الرقابة الإدارية في تحسين أداء الإدارة العامة بشكل عام، من خلال كشف نقاط الضعف والقصور في عملها، واقتراح الحلول المناسبة لها. فتقارير الأجهزة الرقابية تتضمن، إلى جانب رصد المخالفات، توصيات لتطوير الأداء الإداري، وهذه التوصيات يمكن أن تشكل مرجعا مهما للسلطات العمومية في إعادة هيكلة الإدارة وتطوير أساليب عملها.

الهدف الثاني: تطوير الكفاءات البشرية في الإدارة. تساهم الرقابة الإدارية، من خلال متابعتها المستمرة لعمل الإدارة، في تطوير الكفاءات البشرية العاملة في مجال الصفقات العمومية. فالموظفون يدركون من خلال الرقابة أنّ أعمالهم

²⁵ د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، النشاط الإداري وأدواته القانونية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 234.

تخضع للتدقيق والمراجعة، مما يدفعهم إلى تطوير مهاراتهم وتحديث معارفهم. كما أنّ ملاحظات الأجهزة الرقابية تشكّل مادة تكوينية مهمّة، يمكن للموظفين الاستفادة منها لتجنّب الأخطاء في المستقبل.

الهدف الثالث: تكريس ثقافة المساءلة. تساهم الرقابة الإدارية في تكريس ثقافة المساءلة داخل الإدارة العامة، حيث يدرك جميع المسؤولين والموظفين أنّ أعمالهم خاضعة للرقابة، وأنّ أيّ مخالفة قد تترتّب عليها مسؤولية إدارية أو مالية أو جزائية. وثقافة المساءلة هذه تشكّل ركيزة أساسية من ركائز الحكم الرشيد، وتساهم في تطوير الأداء الإداري بشكل عام.

الهدف الرابع: تحقيق الانسجام والتكامل بين الأجهزة الإدارية. تساهم الرقابة الإدارية في تحقيق الانسجام والتكامل بين مختلف الأجهزة الإدارية المعنية بالصفقات العمومية، من خلال متابعتها لمدى تعاونها وتنسيقها فيما بينها. فالصفقة العمومية تمرّ عبر أجهزة متعدّدة، تبدأ بالإدارة المتعاقدة، ومرورا باللجان المختصة، وانتهاء بالأجهزة الرقابية. وعمل هذه الأجهزة بصورة منسجمة ومتكاملة يساهم في حسن سير الصفقة وتحقيق أهدافها²⁶.

الهدف الخامس: توفير قاعدة بيانات حول الصفقات العمومية. تساهم الرقابة الإدارية، من خلال تقاريرها المستمرة، في توفير قاعدة بيانات شاملة حول الصفقات العمومية في الجزائر، تتضمّن معلومات حول حجم هذه الصفقات، ومجالاتها، والمتعاقدين معها، ومدى نجاحها في تحقيق أهدافها. وهذه القاعدة من البيانات تشكّل مرجعا مهما للسلطات العمومية في رسم السياسات والخطط المستقبلية في مجال الصفقات العمومية.

الهدف السادس: تطوير المنظومة القانونية للصفقات العمومية. تساهم الرقابة الإدارية، من خلال ما تكشفه من ثغرات ونقائص في النصوص القانونية والتنظيمية، في تطوير هذه المنظومة وتحسينها. فالنصوص القانونية ليست

²⁶ د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 187.

منزّهة عن النقص، وهي تحتاج إلى تطوير مستمرّ يواكب التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية. والرقابة الإدارية، بوصفها أقرب إلى الواقع التطبيقي، هي الأقدر على رصد هذه الحاجات إلى التطوير، ونقلها إلى السلطات التشريعية والتنظيمية.

ومن خلال ما تقدّم، يتضح أنّ أهداف الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية متعددة ومتنوعة، وتتكامل فيما بينها لتشكّل منظومة متكاملة من الغايات، تهدف جميعا إلى ضمان حسن إبرام الصفقات العمومية وتنفيذها، وحماية المال العام، وتحقيق المصلحة العامة. ولا يمكن النظر إلى هذه الأهداف بصورة منفصلة، بل يجب النظر إليها بصورة متكاملة، إذ إنّ تحقيق هدف واحد يُسهم في تحقيق الأهداف الأخرى، والإخلال بهدف واحد يؤدي إلى الإخلال بالأهداف الأخرى.

المطلب الثاني: أنواع الرقابة الإدارية

تتعدد أنواع الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، وذلك تبعا للزاوية التي ينظر منها إلى هذه الرقابة. ولكل تقسيم من هذه التقسيمات أهميته ودلالته، وهي في مجموعها تعكس التنوع والتكامل في الرقابة على الصفقات العمومية. وسنتناول في هذا المطلب أبرز هذه التقسيمات، من خلال ثلاثة فروع، يتعلق الأول بتقسيم الرقابة من حيث الزمن، والثاني من حيث الجهة المختصة بها، والثالث من حيث طبيعتها.

الفرع الأول: أنواع الرقابة الإدارية من حيث الزمن

من حيث الزمن، يمكن تقسيم الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية إلى ثلاثة أنواع: الرقابة السابقة، والرقابة المرافقة، والرقابة اللاحقة. ولكل نوع من هذه الأنواع خصائصه وأهدافه²⁷.

أولا: الرقابة السابقة (القبلية)

تُمارَس الرقابة السابقة قبل إبرام الصفقة العمومية، أي في مرحلة التحضير والإجراءات المؤدية إلى إبرام العقد. وتهدف هذه الرقابة إلى التأكد من سلامة الإجراءات المتبعة قبل إبرام الصفقة، ومن مطابقتها للقواعد القانونية والتنظيمية المعتمدة، ومن ملاءمة الصفقة للسياسة العامة للإدارة وللميزانية المخصصة لها.

وتشمل الرقابة السابقة جملة من الجوانب، من بينها: التأكد من وجود حاجة حقيقية تستدعي إبرام الصفقة، والتأكد من توفر الاعتمادات المالية اللازمة، والتأكد من اختيار الأسلوب المناسب لإبرام الصفقة (المناقصة

²⁷ د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 178.

المفتوحة، المحدودة، الاستشارة، التعاقد بالتراضي...)، والتأكد من سلامة دفتر الشروط وكفاية المعلومات الواردة فيه، والتأكد من احترام إجراءات نشر الإعلان وقواعد المنافسة²⁸.

وتتميز الرقابة السابقة بأنها رقابة وقائية، تهدف إلى منع وقوع المخالفات قبل حدوثها، وتجنّب الإدارة الوقوع في الأخطاء التي يصعب تداركها فيما بعد. كما أنّها رقابة فعّالة، لأنّها تمارس في الوقت المناسب، أي قبل أن تترتب آثار قانونية ومالية يصعب الرجوع عنها.

غير أنّ الرقابة السابقة، بالرغم من فوائدها العديدة، تواجه أيضا بعض الانتقادات، من أبرزها أنّها قد تؤدي إلى إبطاء العمل الإداري، وتأخير إبرام الصفقات، خاصة إذا تعدّدت الجهات الرقابية وتعقدت إجراءاتها. ولذلك، فإنّ المشرّع الجزائري حاول الموازنة بين فعالية الرقابة وسرعة الإنجاز، من خلال تحديد آجال معقولة لممارسة الرقابة، وتفويض بعض الصلاحيات إلى مستويات أدنى لتسريع الإجراءات.

ثانيا: الرقابة المرافقة (الموازية)

تُمارس الرقابة المرافقة أثناء تنفيذ الصفقة العمومية، أي في الفترة الممتدة من تاريخ المباشرة في التنفيذ إلى تاريخ التسلم النهائي للأشغال أو اللوازم أو الخدمات. وتهدف هذه الرقابة إلى التأكد من أنّ المتعاقد ينفذ التزاماته وفقا للشروط المتفق عليها في العقد، ومن أنّ الإدارة المتعاقدة تقوم بدورها كاملا في متابعة التنفيذ²⁹.

وتشمل الرقابة المرافقة عدّة جوانب، من بينها: متابعة احترام آجال التنفيذ، والتحقّق من مطابقة الأشغال أو اللوازم أو الخدمات للمواصفات الفنية المنصوص عليها في دفتر الشروط، والتأكد من سلامة إجراءات الدفع

²⁸ أنظر المادة 160 من المرسوم الرئاسي 15-247.

²⁹ د. حسني درويش عبد الحميد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2005، ص 198.

والتأشير، ومتابعة تنفيذ الملاحق التعديلية إذا وُجدت، والتحقق من احترام التشريع المتعلق باليد العاملة والضمان الاجتماعي والضرائب.

وتتميز الرقابة المرافقة بأنها رقابة مستمرة، تواكب جميع مراحل التنفيذ، وتُتيح اكتشاف المشكلات في وقت مبكر، والتدخل لحلّها قبل أن تتفاقم. كما أنّها رقابة مرنة، يمكنها التكيف مع المستجدات التي قد تطرأ أثناء التنفيذ، واقتراح الحلول المناسبة.

ثالثا: الرقابة اللاحقة (البعدية)

تُمارس الرقابة اللاحقة بعد إبرام الصفقة وتنفيذها، وتهدف إلى تقييم النتائج التي حققتها الصفقة، ومدى تطابقها مع الأهداف المرسومة لها، ومدى التزام جميع الأطراف بالقواعد القانونية والشروط التعاقدية. كما تهدف الرقابة اللاحقة إلى كشف المخالفات التي قد تكون قد ارتُكبت أثناء إبرام الصفقة أو تنفيذها، ولم تُكتشف في الوقت المناسب، واتخاذ الإجراءات اللازمة لمحاسبة المسؤولين عنها³⁰.

وتتولى الرقابة اللاحقة عدّة جهات، من أبرزها: المفتشية العامة للمالية، ومجلس المحاسبة، وفي بعض الحالات، الجهات القضائية المختصة. وتتميز الرقابة اللاحقة بأنها رقابة شاملة وعميقة، تستطيع كشف المخالفات الخفية التي يصعب اكتشافها أثناء التنفيذ، كما أنّها رقابة ردعية، إذ تترتب عليها عقوبات قانونية وإدارية ومالية على المسؤولين عن المخالفات.

غير أنّ الرقابة اللاحقة تواجه أيضا بعض القصور، من أبرزها أنّها لا تستطيع منع وقوع المخالفات، بل تكفي بكشفها بعد وقوعها. كما أنّها قد تأتي في وقت يصعب فيه استرداد الأموال المنهوبة أو تصحيح المخالفات

³⁰ د. ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، دار المجدد للنشر، سطيف، الجزائر، 2014، ص 312.

المرتكبة. ولذلك، فإنّ النظام الرقابي المتكامل يجب أن يجمع بين الأنواع الثلاثة من الرقابة: السابقة والمرافقة واللاحقة، بحيث يكمل كل نوع منها النوعين الآخرين.

الفرع الثاني: أنواع الرقابة الإدارية من حيث الجهة المختصة بها

من حيث الجهة المختصة بممارسة الرقابة، يمكن تقسيم الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية إلى نوعين رئيسيين: الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية³¹.

أولاً: الرقابة الداخلية

الرقابة الداخلية هي الرقابة التي تتولاها الإدارة المتعاقدة نفسها، من خلال أجهزتها وموظفيها. وتشمل هذه الرقابة عدّة آليات، من بينها الرقابة الرئاسية التي يمارسها الرؤساء على المرؤوسين، والرقابة التي تمارسها لجان الصفقات الداخلية، والمصالح المالية والمحاسبية، والمراقب المالي. وتتميّز الرقابة الداخلية بالقرب من العمل الإداري، والإلمام بتفاصيله، والقدرة على التدخل بسرعة لتصحيح الأخطاء. غير أنّها تعاني من بعض السلبيات، من أبرزها افتقارها إلى الاستقلالية الكافية، حيث يكون الموظف الرقابي تابعاً للإدارة التي يراقبها، مما قد يحدّ من فعالية رقابته.

ثانياً: الرقابة الخارجية

³¹ بوحميده عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 92.

الرقابة الخارجية هي الرقابة التي تتولاها هيئات مستقلة عن الإدارة المتعاقدة، تتبع للسلطة المركزية أو للهيئات العليا في الدولة. وتشمل هذه الرقابة في الجزائر عدّة أجهزة، من بينها: اللجان القطاعية للصفقات، واللجنة الوطنية للصفقات العمومية، والمفتشية العامة للمالية، ومجلس المحاسبة.

وتتميّز الرقابة الخارجية بالاستقلالية عن الإدارة المراقبة، مما يضفي على رقابتها قدرا أكبر من الموضوعية والحياد. كما أنّها تتمتع بكفاءات متخصصة، تمكّنها من ممارسة رقابة فنية متعمقة. غير أنّها قد تعاني من بعض السلبات أيضا، من أبرزها البطء في الإجراءات، والبعد عن تفاصيل العمل الإداري اليومي.

وسوف نتطرق إلى آليات الرقابة الداخلية والخارجية بشكل تفصيلي في الفصل الثاني من هذه الدراسة، حيث سندرس كلّ آلية على حدة، ونبيّن طبيعتها واختصاصاتها وحدودها.

الفرع الثالث: أنواع الرقابة الإدارية من حيث طبيعتها

من حيث طبيعتها، يمكن تقسيم الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية إلى ثلاثة أنواع: الرقابة القانونية، والرقابة المالية، والرقابة الفنية³².

أولا: الرقابة القانونية

الرقابة القانونية هي تلك الرقابة التي تستهدف التحقق من مدى احترام الإدارة المتعاقدة للقواعد القانونية والتنظيمية المنظمة للصفقات العمومية، وتشمل التحقق من سلامة الإجراءات المتبعة، ومن صحة العقد من الناحية الشكلية والموضوعية، ومن مدى احترام مبادئ المنافسة والمساواة والشفافية.

³² بن صالوة شفيقة، آليات الرقابة على الصفقات العمومية في الجزائر، مجلة الفكر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 11، 2015، ص 67.

وتتولى الرقابة القانونية عدّة جهات، من بينها لجان الصفقات بمختلف مستوياتها، والمستشارون القانونيون التابعون للإدارة المتعاقدة، والجهات القضائية في حالة الطعن في الصفقة. وتتطلب الرقابة القانونية معرفة عميقة بالنصوص القانونية، والقدرة على تفسيرها وتطبيقها على الحالات العملية.

ثانيا: الرقابة المالية

الرقابة المالية هي تلك الرقابة التي تستهدف التحقق من سلامة الأوجه المالية للصفقة العمومية، من حيث الكلفة، والاعتمادات المخصصة لها، وإجراءات الدفع، والاحترام للقواعد المالية والمحاسبية. وتهدف هذه الرقابة إلى حماية المال العام من التبديد والإهدار، وضمان حسن استخدامه.

وتتولى الرقابة المالية عدّة جهات، من بينها المراقب المالي، والمحاسب العمومي، والمفتشية العامة للمالية، ومجلس المحاسبة. وتتطلب هذه الرقابة معرفة بقواعد المحاسبة العمومية، والقانون المالي، وأسس التقدير المالي للمشاريع.

ثالثا: الرقابة الفنية

الرقابة الفنية هي تلك الرقابة التي تستهدف التحقق من سلامة الجوانب الفنية للصفقة، من حيث المواصفات الفنية للأشغال أو اللوازم أو الخدمات، ومدى مطابقتها لما هو منصوص عليه في دفتر الشروط. وتهدف هذه الرقابة إلى ضمان جودة المشاريع المنجزة، وتحقيق الأهداف الفنية المرسومة لها³³.

وتتولى الرقابة الفنية عدّة جهات، من بينها المهندسون والفنيون التابعون للإدارة المتعاقدة، ومكاتب الدراسات الخارجية في بعض الحالات، ولجان الاستلام. وتتطلب هذه الرقابة معرفة فنية متخصصة في المجال الذي تتعلق به الصفقة، سواء كان مجال البناء، أو الطرق، أو الكهرباء، أو غيرها.

³³ د. خرشي النوي، المرجع السابق، ص 156.

وتجدر الإشارة إلى أنّ هذه الأنواع الثلاثة من الرقابة لا تعمل بشكل منفصل، بل تتكامل فيما بينها لتشكّل منظومة رقابية متكاملة. فالصفقة العمومية تخضع في الوقت ذاته لرقابة قانونية ومالية وفنية، يتعاون فيها مختلف المختصين في تكامل وتنسيق.

ومن خلال ما تقدّم، يتضح أنّ أنواع الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية متعدّدة ومتنوّعة، وتعكس التنوّع في الجوانب التي تشملها الصفقة العمومية، من جوانب قانونية ومالية وفنية، ومن مراحل تحضير وإبرام وتنفيذ، ومن جهات داخلية وخارجية. وهذا التنوّع يعكس أيضا أهمية الصفقات العمومية، وحرص المشرّع على إخضاعها لرقابة شاملة ومتكاملة، تضمن تحقيق أهدافها وحماية المال العام.

الفصل الثاني

آليات الرقابة الإدارية وتقييم مدى

فعاليتها

الفصل الثاني

آليات الرقابة الإدارية و تقييم مدى فعاليتها

بعد أن تناولنا في الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، من حيث تعريفها وأهميتها وأهدافها وأنواعها، يحسن بنا أن ننتقل في هذا الفصل الثاني إلى دراسة الآليات الفعلية التي تجسّد هذه الرقابة على أرض الواقع في الجزائر، ثمّ تقييم مدى فعالية هذه الآليات في تحقيق الأهداف المرسومة لها.

فالرقابة الإدارية ليست مجرّد مبادئ نظرية، بل هي ممارسة عملية تتجسّد من خلال أجهزة وهيئات وإجراءات محدّدة، نظّمها المشرّع الجزائري بدقة في مختلف النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية. وتتوزّع هذه الآليات بين رقابة داخلية تتولاها الإدارة المتعاقدة نفسها، ورقابة خارجية تتولاها هيئات مستقلة عنها. ولكلّ من هذين النوعين أهميته الخاصة، ودوره الذي يكمل دور النوع الآخر.

غير أنّ الواقع العملي يكشف عن وجود فجوة بين النصوص القانونية والممارسة الفعلية، إذ بالرغم من وجود منظومة رقابية متكاملة من الناحية النظرية، فإنّ الممارسة قد كشفت عن جملة من النقائص والمعوقات، التي تحدّد من فعالية هذه الرقابة. ومن هنا تأتي أهمية تقييم هذه الآليات بصورة موضوعية ونقدية، للوقوف على نقاط القوة ونقاط الضعف، واقتراح السبل الكفيلة بتعزيز فعاليتها.

وعلى هذا الأساس، سنتناول في هذا الفصل آليات الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في المبحث

الأول، ثمّ نقيّم مدى فعاليتها في المبحث الثاني، وذلك على النحو الآتي:

- المبحث الأول: آليات الرقابة الإدارية.

- المبحث الثاني: تقييم فعالية الرقابة الإدارية.

المبحث الأول: آليات الرقابة الإدارية

تتعدد آليات الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، وتتوزع بين رقابة داخلية تتولاها الإدارة المتعاقدة من خلال أجهزتها الذاتية، ورقابة خارجية تتولاها هيئات مستقلة عنها. وقد أولى المشرع الجزائري عناية خاصة لتنظيم هاتين الرقابتين، من خلال المرسوم الرئاسي 15-247 وغيره من النصوص ذات الصلة، بهدف ضمان رقابة شاملة ومتكاملة على جميع مراحل الصفقة العمومية.

وسوف نتناول في هذا المبحث الرقابة الداخلية في المطلب الأول، ثم الرقابة الخارجية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الرقابة الداخلية

الرقابة الداخلية هي تلك الرقابة التي تتولاها الإدارة المتعاقدة نفسها، من خلال أجهزتها الذاتية وموظفيها، دون اللجوء إلى جهات خارجية. وتتميز هذه الرقابة بقربها من العمل الإداري اليومي، وقدرتها على التدخل بسرعة لتصحيح الأخطاء فور وقوعها. وقد نظم المشرع الجزائري هذه الرقابة من خلال آليات متعددة، نتناولها فيما يأتي³⁴.

الفرع الأول: الرقابة الرئاسية

تُعدّ الرقابة الرئاسية من أقدم وأبسط أشكال الرقابة الإدارية، وهي تستند إلى السلطة الرئاسية التي يتمتع بها الرئيس الإداري على مرؤوسيه، بحكم العلاقة الوظيفية التي تربطه بهم. وتشمل هذه الرقابة عدّة جوانب، من بينها

³⁴ أنظر المواد من 154 إلى 159 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلقة بلجان الصفقات.

الرقابة على الأشخاص، من خلال تعيينهم وترقيتهم وتأديبهم، والرقابة على الأعمال، من خلال إصدار التعليمات والتوجيهات، والمصادقة على القرارات، وإلغائها أو تعديلها.

وفي مجال الصفقات العمومية، تتجلى الرقابة الرئاسية في عدّة مظاهر، من أبرزها: مصادقة الأمر بالصرف على إجراءات إبرام الصفقة، وتوقيعه على العقد بعد استيفاء جميع الإجراءات، ومتابعته لتنفيذ الصفقة، ومصادقته على ملاحق الصفقة إذا وُجدت. كما يحقّ للرئيس الإداري في إطار الرقابة الرئاسية أن يطلب من الرؤوسين تقديم تقارير دورية حول سير الصفقة، وأن يصدر التعليمات اللازمة لتسوية المشكلات التي قد تطرأ.

غير أنّ الرقابة الرئاسية، رغم بساطتها وقربها من العمل الإداري، تعاني من بعض السلبات، من أبرزها الخضوع للاعتبارات الشخصية والعلاقات الإدارية، وقصور الكفاءة الفنية في كثير من الحالات، خاصة عندما يتعلق الأمر بصفقات معقدة تتطلّب خبرة فنية ومالية متخصصة. ولذلك، فإنّ المشرّع الجزائري لم يكتفِ بالرقابة الرئاسية، بل أضاف إليها آليات رقابية أخرى أكثر تخصّصاً³⁵.

الفرع الثاني: لجان الصفقات الداخلية

تُعَدّ لجان الصفقات من أهمّ آليات الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري. وقد نظّم المرسوم الرئاسي 15-247 هذه اللجان بصورة تفصيلية، وحدّد تشكيلها واختصاصاتها وكيفية عملها. وتنقسم لجان الصفقات إلى عدّة أنواع، تبعا للمستوى الإداري الذي تنتمي إليه، وتبعا لقيمة الصفقة محلّ الرقابة³⁶.

³⁵ المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية، العدد 67.

وعلى المستوى الداخلي للإدارة المتعاقدة، توجد لجان مختصة بفتح الأظرفة وتقييم العروض. وتتولى هذه اللجان عدّة مهامّ، من بينها: استلام العروض المقدمة من المترشحين، وفتح الأظرفة في الموعد المحدّد، والتأكد من استيفاء المترشحين للشروط الإدارية المطلوبة، وتقييم العروض الفنية والمالية، واختيار العرض الأفضل وفقاً للمعايير المعلنة.

وتتشكّل هذه اللجان من ممثلين عن مختلف المصالح المعنية بالصفقة، بهدف ضمان التعددية في التقييم والحياد في القرارات. كما تنعقد هذه اللجان وفق إجراءات شكلية محدّدة، تكفل الشفافية والمصادقية، حيث تُحرّر محاضر مفصّلة لجلساتها، ويوقع عليها جميع الأعضاء³⁷.

وإلى جانب لجان فتح الأظرفة وتقييم العروض، توجد لجان داخلية أخرى مختصة باستلام الأشغال أو اللوازم أو الخدمات. وتتولى هذه اللجان مراقبة مدى مطابقة المنجز للمواصفات الفنية المنصوص عليها في العقد، وتحرير محاضر الاستلام المؤقت والنهائي، والإشارة إلى أيّ تحفظات قد توجد. وتعدّ هذه اللجان حلقة أساسية في منظومة الرقابة الداخلية، إذ هي التي تتأكد من أنّ الإدارة قد حصلت فعلاً على ما تعاقدت من أجله.

الفرع الثالث: المراقب المالي

يُعدّ المراقب المالي من أبرز آليات الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية، رغم أنّ بعض الفقهاء يصنّفه ضمن آليات الرقابة الخارجية لاستقلالته النسبية. وقد نظّم المشرّع الجزائري دور المراقب المالي بموجب نصوص خاصة، أبرزها المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، المعدل والمتمم³⁸. وتتمثّل مهمة المراقب المالي في ممارسة رقابة سابقة على جميع النفقات الملتزم بها، بما فيها النفقات المتعلقة بالصفقات العمومية. ولا يمكن للأمر بالصرف الالتزام بأيّ نفقة دون الحصول على تأشيرة المراقب المالي، وإلاّ تعرّضت النفقة للإلغاء والمسؤولية المالية.

ويتحقّق المراقب المالي من عدّة جوانب، من أبرزها: مدى توفّر الاعتمادات المالية اللازمة للصفقة، ومدى مطابقة الصفقة للنصوص القانونية والتنظيمية، ومدى احترام إجراءات الإبرام، ومدى انتظام المستندات المرفقة بالصفقة. وفي حالة وجود ملاحظات أو اعتراضات، يحقّ للمراقب المالي رفض منح التأشيرة، أو منحها مع التحفظ. ويتمتّع المراقب المالي بقدر من الاستقلالية في ممارسة مهامه، إذ يتبع وظيفيا لوزارة المالية، وليس للإدارة التي يمارس فيها الرقابة. وهذا يضيف على رقابته قدرا من الحياد والموضوعية. غير أنّ ممارسة هذه الرقابة تواجه في الواقع بعض الصعوبات، من بينها كثرة الملفات المعروضة على المراقب المالي، وضيق الآجال المخصصة للفحص، مما قد يحدّ من عمق الرقابة وفعاليتها³⁹.

الفرع الرابع: المحاسب العمومي

³⁹ بوسماحة الشيخ، المرجع السابق، ص 134.

يُعدّ المحاسب العمومي حلقة أخرى في منظومة الرقابة الداخلية، رغم أنّه يتمتّع باستقلالية تجاه الإدارة التي يخدمها. ويتولى المحاسب العمومي تنفيذ النفقات العمومية، بما فيها النفقات المتعلقة بالصفقات العمومية، ولا يمكن أن يتمّ أيّ دفع دون تدخّله.

وبممارسة المحاسب العمومي رقابة مزدوجة على الصفقات العمومية، تتمثّل في رقابة الشرعية ورقابة التسديد. فمن حيث الشرعية، يتأكّد المحاسب العمومي من أنّ الصفقة قد أُبرمت وفقاً للإجراءات القانونية، وأنها تستوفي جميع الشروط الشكلية والموضوعية. ومن حيث التسديد، يتأكّد من أنّ المستندات المقدمة لطلب الدفع صحيحة ومستوفية للشروط، ومن أنّ المبلغ المطلوب صرفه يطابق ما هو منصوص عليه في العقد.

ويتمتّع المحاسب العمومي بشخصية مالية مسؤولة، إذ يتحمّل المسؤولية الشخصية والمالية عن صحة التسديدات التي يقوم بها. وفي حالة وجود مخالفات قانونية أو محاسبية، يحقّ له رفض الدفع، أو الدفع تحت المسؤولية الشخصية للآمر بالصرف، مع إبلاغ السلطات المختصة بذلك.

الفرع الخامس: المصالح الداخلية للرقابة

تتوفّر معظم الإدارات والمؤسسات العمومية على مصالح داخلية مختصة بالرقابة، تختلف تسمياتها وتنظيمها من إدارة إلى أخرى. ومن أبرز هذه المصالح: مصالح المراجعة الداخلية، ومصالح التفتيش الداخلي، ومصالح متابعة المشاريع. وتتولى هذه المصالح ممارسة رقابة مستمرة على عمل الإدارة، بما في ذلك الصفقات العمومية⁴⁰.

⁴⁰ الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 39، 1995.

وتتميّز هذه المصالح بقربها من العمل الإداري، وإلمامها بتفاصيله، وقدرتها على التدخّل بسرعة لتصحيح الأخطاء. كما تستطيع، من خلال تقاريرها الدورية، تنبيه الإدارة العليا إلى المشكلات التي قد تظهر، واقتراح الحلول المناسبة لها.

غير أنّ فعالية هذه المصالح تتوقّف على عدّة عوامل، من أبرزها: مدى استقلاليتها عن الإدارة التي تراقبها، ومدى توفر الكفاءات البشرية والإمكانات المادية اللازمة لعملها، ومدى التزام الإدارة العليا بتطبيق توصياتها. وفي الواقع، تعاني الكثير من المصالح الداخلية للرقابة من نقص في الكفاءات وضعف في الإمكانيات، مما يحدّ من فعاليتها.

المطلب الثاني: الرقابة الخارجية

الرقابة الخارجية هي تلك الرقابة التي تتولاها هيئات مستقلة عن الإدارة المتعاقدة، تتبع للسلطات المركزية في الدولة. وتُعدّ هذه الرقابة الضمانة الأهم لحماية المال العام، نظرا لاستقلاليتها عن الإدارة المراقبة، وحيادها، وكفاءاتها المتخصصة. وقد نظم المشرع الجزائري عدّة آليات للرقابة الخارجية على الصفقات العمومية، نتناولها فيما يأتي.

الفرع الأول: لجان الصفقات الخارجية

نظم المرسوم الرئاسي 15-247 منظومة متكاملة من لجان الصفقات الخارجية، التي تمارس رقابة خارجية على الصفقات العمومية، تختلف اختصاصاتها وتشكيلاتها حسب قيمة الصفقة والمستوى الإداري للإدارة المتعاقدة. ويمكن تصنيف هذه اللجان إلى ثلاثة مستويات: لجان الصفقات للمصالح المتعاقدة، واللجان القطاعية للصفقات، واللجنة الوطنية للصفقات العمومية⁴¹.

أولا: لجان الصفقات للمصالح المتعاقدة

هذه اللجان تتشكّل على مستوى المصلحة المتعاقدة نفسها، وتختصّ بدراسة وفحص الصفقات التي تقلّ قيمتها عن العتبات المحددة قانونا للإحالة على اللجان القطاعية أو الوطنية. وتشكّل هذه اللجان من ممثلين عن مختلف المصالح المعنية، بما يضمن التعددية والحياد في القرارات.

⁴¹ أنظر المادة 173 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلقة باللجنة الوطنية للصفقات العمومية.

وتتولى هذه اللجان عدّة مهامّ، من بينها: دراسة دفاتر الشروط قبل نشر الإعلان، والمصادقة على نتائج تقييم العروض، والمصادقة على مشاريع العقود قبل توقيعها، ودراسة الملاحق التعديلية للعقود. وتنعقد هذه اللجان بصفة دورية، وتُحرّر محاضر مفصّلة لجلساتها.

ثانيا: اللجان القطاعية للصفقات

اللجان القطاعية للصفقات تختصّ بالنظر في الصفقات التي تبرمها الإدارات والمؤسسات العمومية على مستوى القطاع الوزاري، إذا تجاوزت قيمتها العتبات المحددة لرقابة لجان الصفقات للمصالح المتعاقدة. وتشكّل هذه اللجان برئاسة ممثل عن الوزير المعني، وعضوية ممثلين عن وزارة المالية، والمؤسسة المعنية، وغيرها من الجهات. وتمارس اللجان القطاعية رقابة معمّقة على الصفقات المعروضة عليها، تشمل التحقق من سلامة الإجراءات، ومدى احترام المنافسة والمساواة، ومدى ملائمة الكلفة، ومدى توفّر الاعتمادات. وفي حالة وجود ملاحظات، يحقّ للجنة طلب توضيحات أو تعديلات، أو رفض المصادقة على الصفقة⁴².

ثالثا: اللجنة الوطنية للصفقات العمومية

اللجنة الوطنية للصفقات العمومية هي أعلى هيئة في منظومة لجان الصفقات في الجزائر. وتختصّ بالنظر في الصفقات الكبرى التي تتجاوز قيمتها عتبات معيّنة، حدّدها المرسوم الرئاسي 15-247. وتشكّل هذه اللجنة من ممثلين رفيعي المستوى عن مختلف الوزارات والهيئات، ويترأسها ممثل عن الوزير المكلف بالمالية. وتمارس اللجنة الوطنية رقابة شاملة على الصفقات الكبرى، تشمل جميع الجوانب القانونية والمالية والفنية. وتُعدّ تأشيرتها شرطا أساسيا لإبرام هذه الصفقات، ولا يحقّ للإدارة المتعاقدة المضيّ في إبرام الصفقة دون الحصول

⁴² د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 245.

على هذه التأشيرة. كما تختصّ اللجنة الوطنية بمتابعة التطبيق الصحيح للتنظيم المتعلق بالصفقات العمومية، والاقتراح بأيّ تعديلات قد تكون ضرورية⁴³.

الفرع الثاني: المفتشية العامة للمالية

تُعَدّ المفتشية العامة للمالية من أبرز هيئات الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية في الجزائر. وقد نُظِّمَتْ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، المحدد لصلاحياتها وتنظيمها وسيرها، وهي هيئة تابعة لوزارة المالية، تتمتع باستقلالية واسعة في ممارسة مهامها⁴⁴.

وتختصّ المفتشية العامة للمالية بمراقبة المؤسسات والإدارات العمومية، والتحقّق من حسن تسييرها المالي والمحاسبي، وكشف المخالفات والتجاوزات. وتمارس هذه الرقابة بصفة لاحقة، أي بعد إبرام الصفقات وتنفيذها، من خلال تدقيق الوثائق والمستندات، ومعاينة المنجزات على عين المكان.

وتتعدّد آليات عمل المفتشية العامة للمالية، فهي تُجري تفتيشات دورية مبرمجة على المؤسسات والإدارات العمومية، كما يمكنها إجراء تفتيشات استثنائية بناء على تعليمات من السلطات العليا، أو في حالة تلقي معلومات حول وقوع مخالفات. وتنتج عن هذه التفتيشات تقارير مفصّلة، تُرفع إلى الجهات المعنية، وقد تكون منطلقا لمتابعات إدارية أو مالية أو جزائية.

ومن أبرز الإنجازات التي حققتها المفتشية العامة للمالية في السنوات الأخيرة، كشفها عن جملة من المخالفات الجسيمة في صفقات عمومية كبرى، مما ساهم في فتح تحقيقات قضائية ومحاسبة بعض المسؤولين. غير أنّ المفتشية تواجه أيضا تحديات عديدة، من بينها: محدودية الإمكانيات البشرية والمادية مقارنة بحجم العمل المطلوب، وصعوبة الوصول إلى بعض المعلومات في ظلّ التحفّظات التي تثيرها بعض الإدارات⁴⁵.

الفرع الثالث: مجلس المحاسبة

يُعدّ مجلس المحاسبة من أهمّ المؤسسات الدستورية للرقابة على المال العام في الجزائر. وقد كرس الدستور الجزائري هذه المؤسسة، وأكّد على استقلاليتها وحياديتها. وقد نُظِمَ بموجب الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم، حيث حدّد هذا الأمر اختصاصاته وتشكيله وكيفية عمله⁴⁶. ويختصّ مجلس المحاسبة بالرقابة اللاحقة على إدارة موارد الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وعلى استعمال هذه الموارد. وتشمل رقابته على الصفقات العمومية جميع الجوانب القانونية والمالية والفنية، ويمتدّ نطاق هذه الرقابة ليشمل جميع المؤسسات والإدارات العمومية، بما فيها المؤسسات العمومية الاقتصادية ذات الطابع التجاري.

ويتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات واسعة، تتمثل في إجراء التحقيقات، واستدعاء المسؤولين للاستماع إليهم، والاطلاع على جميع الوثائق والسجلات، وإصدار التوصيات والإنذارات. كما يتمتع المجلس بسلطات قضائية، إذ يحقّ له النظر في حسابات المحاسبين العموميين، والحكم بالمسؤولية المالية في حالة وجود مخالفات.

ويصدر مجلس المحاسبة سنويا تقريرا عاما، يتضمّن أهمّ الملاحظات والاستنتاجات التي توصّل إليها خلال عمله، ويُرفع هذا التقرير إلى رئيس الجمهورية. وتتضمّن تقارير المجلس عادة إشارات مفصّلة إلى المخالفات التي رصدتها في مجال الصفقات العمومية، مما يجعلها مصدرا مهما للمعلومات حول واقع هذه الصفقات في الجزائر⁴⁷.

وتتميّز رقابة مجلس المحاسبة بعدّة خصائص، أبرزها: الاستقلالية، إذ لا يتبع المجلس لأيّ سلطة تنفيذية، بل يرتبط مباشرة برئيس الجمهورية؛ والشمولية، إذ تمتدّ رقابته لتشمل جميع المؤسسات والإدارات العمومية؛ والتخصّص، إذ يضمّ المجلس قضاة ومستشارين يتمتّعون بكفاءات عالية في مجالات القانون والمالية والمحاسبة.

غير أنّ مجلس المحاسبة يواجه أيضا تحديات عديدة، من أبرزها: تأخّر صدور بعض التقارير، ومحدودية المتابعة على توصياته، خاصة في غياب آليات إلزامية للتنفيذ. كما أنّ نشر تقارير المجلس لا يتمّ دائما بالشكل المطلوب، مما يحدّ من قدرة الرأي العام على متابعة عمله.

الفرع الرابع: دور القضاء الإداري

يُعدّ القضاء الإداري حلقة أساسية في منظومة الرقابة على الصفقات العمومية، وإن كانت رقابته تختلف في طبيعتها عن الرقابة الإدارية بمعناها الضيق. فالقضاء الإداري يمارس رقابة قضائية على الصفقات العمومية، تتمثل في النظر في الطعون التي تُرفع ضدّ القرارات الإدارية المتعلقة بهذه الصفقات، وفي المنازعات التي تنشأ عن تنفيذها⁴⁸. وقد نظم المشرّع الجزائري الاختصاص القضائي في مجال الصفقات العمومية من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث جعل المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية، ومنها الصفقات العمومية، من اختصاص القضاء الإداري، الذي يتشكّل من المحاكم الإدارية ومجلس الدولة. كما نظم المرسوم الرئاسي 15-247 آليات للطعن غير القضائي ضمن الإجراءات الإدارية للصفقة.

ويختصّ القاضي الإداري بعدّة أنواع من الطعون في مجال الصفقات العمومية، من أبرزها: دعوى الإلغاء ضدّ القرارات الإدارية المنفصلة عن الصفقة، كقرار رفض ترشيح أحد المتعاملين الاقتصاديين أو قرار إقصاء عرض من العروض. ومن أبرز هذه الطعون أيضا دعاوى التعويض التي قد يرفعها المتعاقد ضدّ الإدارة، إذا أخلّت بالتزاماتها التعاقدية أو ألحقت به ضررا غير مبرّر.

ويتمتّع القاضي الإداري بصلاحيات واسعة في إطار رقابته على الصفقات العمومية، تشمل إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، والحكم بالتعويض عن الأضرار، وتفسير العقد، وتعديله في حالات استثنائية. كما يتمتع بصلاحيّة الأمر باتخاذ تدابير استعجالية، عند الاقتضاء، لحماية حقوق المتقاضين⁴⁹.

وقد تطوّر دور القضاء الإداري الجزائري في السنوات الأخيرة بشكل ملحوظ، خاصة بعد إنشاء المحاكم الإدارية في 1998، وتفعيل دور مجلس الدولة. وأصبحت أحكام القضاء الإداري في مجال الصفقات العمومية تشكّل سوابق قضائية مهمّة، تستند إليها الإدارة والمتعاملون الاقتصاديون في الاسترشاد بها.

غير أنّ القضاء الإداري الجزائري يواجه أيضا تحديات في مجال الرقابة على الصفقات العمومية، من أبرزها: بطء الإجراءات القضائية، وضعف التخصص في بعض المحاكم، ونقص الكفاءات في مجال قانون الصفقات العمومية الذي يتطلّب خبرة قانونية ومالية وفنية متخصصة.

الفرع الخامس: الهيئات الوطنية للوقاية من الفساد

إلى جانب الهيئات السابقة، أنشأ المشرع الجزائري هيئات وطنية متخصصة في الوقاية من الفساد ومكافحته، تختصّ بمراقبة كلّ ما من شأنه أن يهدّد نزاهة المرفق العمومي، بما في ذلك الصفقات العمومية. وقد جاءت هذه الهيئات تنفيذا للقانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم⁵⁰.

ومن أبرز هذه الهيئات: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، التي تختصّ بوضع السياسات الوطنية للوقاية من الفساد، وتلقي التصريحات بالامتلاكات من الموظفين العموميين، ودراسة الشكاوى المتعلقة بحالات الفساد، والتعاون مع الجهات القضائية في كشف ومتابعة هذه الحالات.

⁵⁰ القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 14.

كما أنشأ المشرع الديوان المركزي لقمع الفساد، وهو هيئة مختصة بالتحريات القضائية المتعلقة بجرائم الفساد، يتمتع بكفاءات وإمكانات خاصة تمكنه من التحقيق في أكثر القضايا تعقيدا. وقد ساهم هذا الديوان في كشف العديد من قضايا الفساد المرتبطة بالصفقات العمومية في السنوات الأخيرة.

ومن خلال ما تقدم، يتضح أنّ منظومة الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية في الجزائر تتميز بالتعدد والتكامل، إذ تشمل أجهزة متخصصة في الرقابة المالية والقانونية والقضائية، تعمل في إطار من التكامل والتنسيق لضمان حماية المال العام من العبث والإهدار. غير أنّ فعالية هذه المنظومة تتوقف على عدة عوامل، سنتناولها بالتفصيل في المبحث الثاني.

المبحث الثاني: تقييم فعالية الرقابة الإدارية

بعد أن استعرضنا في المبحث الأول آليات الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، يحسن بنا الآن أن نقيّم مدى فعالية هذه الآليات في تحقيق الأهداف المرسومة لها. فالتقييم هنا ليس مجرد ممارسة أكاديمية، بل ضرورة علمية وعملية تستوجبها متطلبات التطوير المستمر للمنظومة الرقابية، وضرورة استكمال نقاط القصور وتعزيز نقاط القوة.

وقد كشفت الممارسة العملية، والدراسات المختلفة، عن أنّ منظومة الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في الجزائر تتميز بجملة من المظاهر الإيجابية، التي تشكّل دعائم قوة لها. غير أنّها تعاني في الوقت ذاته من جملة من المعوقات والنقائص، التي تحدّ من فعاليتها وتعطلّ تحقيق أهدافها.

وسوف نتناول في هذا المبحث المظاهر الإيجابية للرقابة الإدارية في المطلب الأول، ثمّ نستعرض معوقاتها في المطلب الثاني، في محاولة لتقديم رؤية متوازنة وموضوعية حول واقع هذه الرقابة في الجزائر.

المطلب الأول: المظاهر الإيجابية للرقابة الإدارية

بالرغم من النقائص التي تعاني منها منظومة الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في الجزائر، فإنّها تتميز بجملة من المظاهر الإيجابية، التي تشكّل دعائم قوة لها، ويمكن البناء عليها لتطوير هذه المنظومة وتحسينها. ويمكن إجمال أبرز هذه المظاهر فيما يأتي:

الفرع الأول: التطور التشريعي والتنظيمي للرقابة

شهد التشريع الجزائري في مجال الصفقات العمومية تطوّراً ملحوظاً منذ الاستقلال إلى اليوم، يعكس وعي المشرّع بأهمية هذه الصفقات وضرورة إخضاعها لمنظومة رقابية فعّالة. فمن الأمر رقم 67-90 المتعلق بالصفقات

العمومية، الذي يُعدّ أول نص قانوني ينظّم هذه الصفقات في الجزائر، إلى المراسيم الرئاسية المتعاقبة، آخرها المرسوم الرئاسي 15-247، شهدت المنظومة القانونية للصفقات العمومية تطوّراً في الاتجاه نحو تعزيز الرقابة وتنويع آلياتها⁵¹.

وقد جاء المرسوم الرئاسي 15-247 ليكرّس عدّة مبادئ مهمّة في مجال الصفقات العمومية، من أبرزها: مبدأ الشفافية، ومبدأ المنافسة الحرّة، ومبدأ المساواة في معاملة المترشحين، فضلا عن تعزيز آليات الرقابة في جميع مراحل الصفقة. كما تضمّن هذا المرسوم أحكاما تفصيلية تتعلّق بلجان الصفقات، واللجنة الوطنية للصفقات العمومية، وآليات الطعن، وغيرها.

ومن المظاهر الإيجابية للتطور التشريعي أيضا، الاهتمام بتقنين الرقابة على الصفقات العمومية في نصوص خاصة، من بينها المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المتعلق بالمفتشية العامة للمالية، والأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته. وهذه النصوص، في مجموعها، تشكّل منظومة قانونية متكاملة للرقابة، تتميز بالشمولية والتنوّع⁵².

كما تجدر الإشارة إلى أنّ المشرّع الجزائري لم يقف عند حدود تنظيم الرقابة على المستوى الوطني، بل تجاوب أيضا مع الاتفاقيات الدولية في هذا المجال، خاصة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي صادقت عليها الجزائر، والتي تضمّن أحكاما مفصّلة حول الرقابة على الصفقات العمومية. وهذا التجاوب يعكس انفتاح المشرّع الجزائري على التجارب الدولية، وحرصه على مواكبة المعايير العالمية في هذا المجال.

⁵¹ د. عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 289.

⁵² المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 52، 2002، الملغى.

الفرع الثاني: تعدّد آليات الرقابة وتنوّعها

يُعدّ تعدّد آليات الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية وتنوّعها من أبرز نقاط القوة في المنظومة الرقابية الجزائرية. فكما رأينا في المبحث السابق، تتوزّع هذه الآليات بين رقابة داخلية ورقابة خارجية، ورقابة قبلية ورقابة بعدية، ورقابة قانونية ورقابة مالية ورقابة فنية. وهذا التعدّد يكفل، من الناحية النظرية على الأقلّ، شمولية الرقابة وعمقها⁵³.

فمن جهة، توفرّ الرقابة الداخلية متابعة مستمرة لعمل الإدارة المتعاقدة، من خلال أجهزتها الذاتية، كالرقابة الرئاسية، ولجان الصفقات الداخلية، والمراقب المالي، والمحاسب العمومي. ومن جهة أخرى، توفرّ الرقابة الخارجية رقابة موضوعية وحيادية، من خلال هيئات مستقلة عن الإدارة المراقبة، كاللجان القطاعية للصفقات، واللجنة الوطنية للصفقات العمومية، والمفتشية العامة للمالية، ومجلس المحاسبة، والقضاء الإداري.

ويُسهم هذا التعدّد في تحقيق رقابة متكاملة، إذ تكمل كلّ آلية الآليات الأخرى، وتُسدّ كلّ آلية النقائص التي قد توجد في غيرها. كما يكفل هذا التعدّد التحقّق من جميع جوانب الصفقة، من الناحية القانونية والمالية والفنية، وفي جميع مراحلها، من التحضير والإبرام والتنفيذ.

الفرع الثالث: الكشف عن المخالفات ومحاسبة المسؤولين

شهدت الجزائر في السنوات الأخيرة موجة من المحاكمات في قضايا فساد كبرى مرتبطة بالصفقات العمومية، طالت مسؤولين رفيعي المستوى، بمن فيهم وزراء سابقون وولاة وموظفون كبار. وقد شكّلت هذه المحاكمات نقطة

⁵³ خنيش حسن، المرجع السابق، ص 142.

تحوّل في مجال الرقابة على الصفقات العمومية، إذ أكّدت قدرة الأجهزة الرقابية على كشف المخالفات الجسيمة، وأكّدت أيضا الإرادة السياسية لمحاسبة المسؤولين⁵⁴.

ولا شكّ أنّ تقارير المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة قد لعبت دورا أساسيا في كشف هذه المخالفات، إذ شكّلت في كثير من الأحيان نقطة الانطلاق للتحقيقات القضائية. كما ساهم تطبيق قانون الوقاية من الفساد، وتفعيل دور الهيئات المختصة في هذا المجال، في تشديد القبضة على ظواهر الفساد المرتبطة بالصفقات العمومية. ومن المظاهر الإيجابية في هذا الإطار، تطوّر الإطار القانوني للمسؤولية الإدارية والمالية والجزائية للمسؤولين عن الصفقات العمومية. فقد أصبح القانون يفرض عقوبات صارمة على المخالفات في هذا المجال، تشمل الغرامات المالية، والإقصاء من الوظيفة، والعقوبات السالبة للحرية في الحالات الجسيمة. وهذه العقوبات تشكّل رادعا فعّالا، يحدّ من إغراء ارتكاب المخالفات.

الفرع الرابع: الانفتاح على التقنيات الحديثة

شهدت منظومة الرقابة على الصفقات العمومية في الجزائر، في السنوات الأخيرة، انفتاحا ملحوظا على التقنيات الحديثة، وتوظيف تكنولوجيا المعلومات والاتصال في تطوير آليات الرقابة. ومن أبرز مظاهر هذا الانفتاح، إنشاء البوابة الإلكترونية للصفقات العمومية، التي تتيح نشر الإعلانات المتعلقة بالصفقات إلكترونيا، وتمكين المترشحين من الاطلاع عليها بكل سهولة⁵⁵.

⁵⁴ بن ناجي حسين، المرجع السابق، ص 158.

⁵⁵ د. خرشي النوي، المرجع السابق، ص 198.

ومن المظاهر الإيجابية أيضاً، التوجّه نحو رقمنة بعض الإجراءات المتعلقة بالصفقات، كإيداع العروض إلكترونياً، وفتح الأطراف بصورة افتراضية، وغيرها. وهذه الرقمنة تُسهم في تعزيز الشفافية، وتقليص فرص التلاعب، وتوفير الوقت والجهد على المترشحين والإدارات على حدّ سواء.

كما تجدر الإشارة إلى التوجّه نحو إنشاء قواعد بيانات إلكترونية شاملة حول الصفقات العمومية، تتضمن معلومات عن جميع الصفقات المبرمة، والمتعاقدين معها، والمبالغ المالية، وآجال التنفيذ، وغيرها. وهذه القواعد من شأنها أن تُسهم في تطوير الرقابة، من خلال إتاحة معلومات شاملة ودقيقة، يمكن للأجهزة الرقابية الاستفادة منها في عملها.

الفرع الخامس: تكوين الكفاءات وتطوير مهاراتها

شهدت الجزائر، في السنوات الأخيرة، اهتماماً متزايداً بتكوين الكفاءات المختصة في مجال الصفقات العمومية والرقابة عليها. فقد تمّ إحداث برامج تكوينية متخصصة في الجامعات والمعاهد الوطنية، لتأهيل المسؤولين والموظفين العاملين في هذا المجال. كما تمّ تنظيم دورات تكوينية مكثّفة للموظفين العاملين في لجان الصفقات والمفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة وغيرها من الأجهزة الرقابية⁵⁶.

وُتسهم هذه الجهود في تطوير الكفاءات البشرية في مجال الرقابة، وتمكينها من مواكبة التطورات القانونية والتقنية في هذا المجال. كما تساهم في رفع مستوى الأداء الرقابي، وتعزيز فعاليته. غير أنّ هذه الجهود، رغم أهميتها، تبقى دون المستوى المطلوب، مقارنة بالحجم الكبير للصفقات العمومية وتعقيداتها.

⁵⁶ د. محيو أحمد، المرجع السابق، ص 245.

ومن المظاهر الإيجابية أيضا، الانفتاح على التجارب الدولية في مجال تكوين الكفاءات، من خلال إفاد المسؤولين والموظفين إلى دورات تكوينية في الخارج، أو استقبال خبراء دوليين للمساعدة في تكوين الكفاءات الوطنية. وهذا الانفتاح يساهم في نقل التجارب الناجحة، وتطوير الممارسات المحليّة.

المطلب الثاني: معوقات الرقابة الإدارية

بالرغم من المظاهر الإيجابية التي استعرضناها في المطلب السابق، فإنّ منظومة الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في الجزائر تعاني من جملة من المعوقات والنقائص، التي تحدّ من فعاليتها وتعطلّ تحقيق أهدافها. ويمكن تصنيف هذه المعوقات إلى عدّة فئات، نتناولها فيما يأتي:

الفرع الأول: المعوقات التشريعية والتنظيمية

بالرغم من التطور التشريعي الملحوظ في مجال الصفقات العمومية، فإنّ المنظومة القانونية الحالية لا تخلو من نقائص تشريعية وتنظيمية تحدّ من فعالية الرقابة. ومن أبرز هذه النقائص عدم استقرار المنظومة التشريعية، حيث شهد التشريع الجزائري في مجال الصفقات العمومية تعديلات متكرّرة، أربكت العمل الإداري وأوجدت صعوبات في التطبيق⁵⁷.

فمنذ صدور أول تنظيم للصفقات العمومية في الجزائر بعد الاستقلال، شهدت المنظومة التشريعية تغييرات جذرية متعدّدة، إذ صدر المرسوم رقم 82-145، ثمّ المرسوم التنفيذي 91-434، ثمّ المرسوم الرئاسي 02-250، ثمّ المرسوم الرئاسي 10-236، ثمّ المرسوم الرئاسي 15-247 الحالي. وكلّ تغيير من هذه التغييرات تطلّب إعادة تكييف الإدارة مع النصوص الجديدة، مما أوجد حالة من التشتّت.

ومن النقائص التشريعية أيضا، وجود ثغرات في بعض النصوص القانونية، يستغلّها بعض المسؤولين للتهرّب من الرقابة أو الالتفاف على أحكامها. ومن أبرز هذه الثغرات، عدم وضوح بعض المفاهيم، كمفهوم الاستعجال، الذي يبرّر اللجوء إلى التعاقد بالتراضي، أو مفهوم السرّ المهني، الذي قد يُستخدم لإخفاء معلومات يجب الإفصاح

⁵⁷ بن صالوة شفيقة، المرجع السابق، ص 81.

عنها. كما توجد ثغرات في تنظيم الاستثناءات من قواعد الصفقات العمومية، خاصة فيما يتعلق ببعض المؤسسات أو القطاعات⁵⁸.

كما تجدر الإشارة إلى وجود تعارضات بين بعض النصوص القانونية، خاصة بين النصوص المنظمة للصفقات العمومية والنصوص الأخرى ذات الصلة، كقوانين الصرف والميزانية، وقوانين الجماعات المحلية، وغيرها. وهذه التعارضات تُسبب صعوبات في التطبيق، وتفتح المجال لتفسيرات متباينة، قد يستغلها بعض الفاعلين للتهرب من الرقابة.

الفرع الثاني: المعوقات المؤسسية

تواجه الأجهزة الرقابية في الجزائر جملة من المعوقات المؤسسية، التي تحدّ من قدرتها على ممارسة مهامها بفعالية. ومن أبرز هذه المعوقات، ضعف الاستقلالية الفعلية لبعض الأجهزة الرقابية، رغم ما تكرّسه النصوص القانونية من استقلالية نظرية. فبعض الأجهزة الرقابية تتبع، إداريا أو ماليا، للجهات التي تراقبها، مما يُضعف فعالية رقابتها⁵⁹.

ومن المعوقات المؤسسية أيضا، ضعف التنسيق بين مختلف الأجهزة الرقابية، إذ يعمل كلّ جهاز بصورة منفردة، دون تنسيق كافٍ مع الأجهزة الأخرى. وهذا يؤدي إلى ازدواجية في الرقابة في بعض الجوانب، وإلى ثغرات رقابية في جوانب أخرى. كما يؤدي إلى تضارب في النتائج والتوصيات أحيانا، مما يُربك الإدارة المراقبة.

⁵⁸ بوسماحة الشيخ، المرجع السابق، ص 178.

⁵⁹ بن صاولة شفيقة، المرجع السابق، ص 73.

ومن المعوقات أيضا، محدودية الإمكانيات البشرية والمادية لدى بعض الأجهزة الرقابية، مقارنة بحجم العمل المطلوب منها. فالمفتشية العامة للمالية، مثلا، تتكلف بمراقبة آلاف الإدارات والمؤسسات العمومية، بإمكانات بشرية محدودة. وكذلك مجلس المحاسبة، الذي يضطلع بمهام ضخمة بإمكانات لا تتناسب مع حجمها. وهذا يحدّ من قدرة هذه الأجهزة على ممارسة رقابة شاملة ومعتمّة⁶⁰.

كما تواجه الأجهزة الرقابية صعوبات في الوصول إلى المعلومات، حيث تتحقّق بعض الإدارات في تقديم المعلومات المطلوبة، أو تقدّمها بصورة منقوصة أو متأخرة. وهذا التحقّق يحدّ من قدرة الأجهزة الرقابية على إجراء تحقيقاتها بفعالية، ويضعف نتائجها.

الفرع الثالث: ظاهرة الفساد وضعف الإرادة السياسية

يُعدّ الفساد من أبرز المعوقات التي تواجه فعالية الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في الجزائر. فالفساد، بمختلف صوره، من رشوة ومحاباة وترنّج غير مشروع، يُضعف فعالية الرقابة، ويحدّ من قدرتها على تحقيق أهدافها. وقد كشفت الفضائح المالية التي شهدتها الجزائر في السنوات الأخيرة عن تجذّر هذه الظاهرة في الإدارة الجزائرية، خاصة في مجال الصفقات العمومية الكبرى⁶¹.

ومن مظاهر هذا الفساد، تعرّض بعض الموظفين الرقابيين أنفسهم لإغراءات الرشوة، أو لضغوط من جهات نافذة، تحول دون ممارستهم لرقابتهم بحرية وموضوعية. كما تشمل مظاهر الفساد التواطؤ بين بعض المسؤولين في

⁶⁰ أمزيان عزيز، المرجع السابق، ص 112.

الإدارات المتعاقدة والمتعاملين الاقتصاديين، لتفصيل دفاتر الشروط على مقياس مترشحين بعينهم، أو لتقاسم العمولات.

وقد ساهم في تفشي ظاهرة الفساد، في فترات سابقة، ضعف الإرادة السياسية لمكافحة. فبالرغم من النصوص القانونية الموجودة، فإنّ تطبيقها لم يكن دائما حازما، خاصة عندما يتعلق الأمر بمسؤولين رفيعي المستوى. وقد أدّى هذا الواقع إلى انتشار شعور بالإفلات من العقاب، شجّع على ارتكاب المزيد من المخالفات⁶².

غير أنّ السنوات الأخيرة شهدت تحوّلا ملحوظا في هذا الإطار، حيث تزايدت الإرادة السياسية لمكافحة الفساد، وفتحت تحقيقات في قضايا فساد كبرى، طالت مسؤولين كانوا في وقت ما بمنأى عن أيّ محاسبة. وهذا التحوّل، إن استمرّ، من شأنه أن يسهم في تعزيز فعالية الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية.

الفرع الرابع: ضعف ثقافة الرقابة والمساءلة

تعاني الإدارة الجزائرية، شأنها شأن العديد من الإدارات في الدول النامية، من ضعف ثقافة الرقابة والمساءلة. فالرقابة لا تزال يُنظر إليها، في بعض الأوساط، كعائق أمام العمل الإداري، وليس كضمانة لحسن سيره. وهذا التصوّر السلبي يحدّ من تعاون الإدارات مع الأجهزة الرقابية، ويُسبّب احتكاكات بينها⁶³.

ومن مظاهر ضعف ثقافة الرقابة، اعتبار بعض المسؤولين أنّ الأجهزة الرقابية تأتي للتفتيش عن أخطائهم ولالإيقاع بهم، وليس لمساعدتهم على تحسين أدائهم. وهذا التصوّر يجعلهم يتعاملون مع الرقابة بحذر وريبة، ويحاولون إخفاء المعلومات عنها، أو تقديمها بصورة منقوصة.

⁶² بن ناجي حسين، المرجع السابق، ص 172.

⁶³ د. ناصر لباد، المرجع السابق، ص 287.

كما تعاني الإدارة الجزائرية من ضعف ثقافة المساءلة، إذ لا يشعر بعض المسؤولين بأنهم محاسبون فعلا على أعمالهم، خاصة عندما تكون توصيات الأجهزة الرقابية لا ترقى إلى مستوى الإلزام، أو عندما تكون متابعة هذه التوصيات ضعيفة. وهذا الواقع يحدّ من ردعية الرقابة، ويُضعف فعاليتها⁶⁴.

وتجدر الإشارة إلى أنّ تطوير ثقافة الرقابة والمساءلة يتطلب عملا طويل المدى، يشمل التكوين والتوعية، وتغيير الذهنيات، وإصلاح المنظومة الإدارية بشكل شامل. ولا يمكن الاكتفاء بإصدار النصوص القانونية، بل لا بدّ من العمل على تحذير قيم الرقابة والمساءلة في الإدارة والمجتمع.

الفرع الخامس: ضعف المتابعة والتنفيذ

من أبرز المعوقات التي تواجه فعالية الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في الجزائر، ضعف متابعة تنفيذ توصيات الأجهزة الرقابية. فبالرغم من جودة العديد من تقارير المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة، فإنّ نسبة كبيرة من توصيات هذه التقارير تبقى دون تنفيذ، إمّا بسبب غياب آليات إلزامية للمتابعة، أو بسبب ضعف الإرادة لدى الإدارات المعنية⁶⁵.

ومن مظاهر ضعف المتابعة أيضا، الفجوة الزمنية بين اكتشاف المخالفة واتخاذ الإجراءات بشأنها. فبعض المخالفات تُكتشف بعد سنوات من ارتكابها، وعندما تُتخذ الإجراءات بشأنها، يكون قد فات الأوان لتدارك آثارها، خاصة إذا كانت قد ترتبت عليها أضرار مادية كبيرة، يصعب استردادها.

⁶⁴ خنيش حسن، المرجع السابق، ص 198.

⁶⁵ د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 423.

كما تعاني المتابعة من ضعف التنسيق بين الأجهزة الرقابية والأجهزة القضائية، حيث لا تُحال جميع المخالفات المكتشفة إلى القضاء، أو تُحال بصورة متأخرة، أو لا تُتابع بالشكل المطلوب. وهذا الواقع يُضعف ردعية الرقابة، ويفتح المجال لاستمرار المخالفات.

ومن خلال هذا الاستعراض للمعوقات التي تواجه الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في الجزائر، يتّضح أنّ هذه الرقابة، رغم تطورها التشريعي وتعدّد آلياتها، لا تزال تعاني من نقائص جوهرية تحدّ من فعاليتها. ومعالجة هذه النقائص تتطلّب جهودا متعدّدة الأبعاد، تشمل الإصلاح التشريعي، والإصلاح المؤسسي، وتطوير الكفاءات، وتعزيز الإرادة السياسية، وتغيير الذهنيات. وسنتطرق إلى أبرز التوصيات في هذا الإطار، في خاتمة هذه الدراسة.

الخاتمة

الخاتمة

تناولنا في هذه الدراسة موضوع الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، من خلال فصلين، خصّصنا الأول للإطار المفاهيمي لهذه الرقابة، من حيث تعريفها وأهميتها وأهدافها وأنواعها. وخصّصنا الثاني لآليات هذه الرقابة وتقييم مدى فعاليتها، من خلال استعراض آليات الرقابة الداخلية والخارجية، ثمّ تقييم مظاهرها الإيجابية ومعوقاتها. وقد توصّلنا في نهاية هذه الدراسة إلى جملة من النتائج، التي يمكن إجمالها فيما يأتي:

أولاً: أهمّ النتائج المتوصّل إليها

النتيجة الأولى: تُعدّ الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية من أبرز الآليات القانونية التي تستخدمها الدولة لحماية المال العام وضمان حسن إبرام الصفقات العمومية وتنفيذها. وهي ليست مجرد إجراء شكلي، بل ضرورة موضوعية تفرضها طبيعة هذه الصفقات وحجمها وتأثيرها على الاقتصاد الوطني.

النتيجة الثانية: تكتسي الرقابة الإدارية أهمية بالغة، تتجلى في أبعاد قانونية واقتصادية واجتماعية متعدّدة. فهي تساهم في تكريس مبدأ المشروعية وسيادة القانون، وحماية المال العام، والوقاية من الفساد، وتعزيز ثقة المواطنين في الإدارة العامة.

النتيجة الثالثة: تتعدّد أهداف الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، وتتّوّع تبعاً للزوايا التي تُنظر منها. فهي تستهدف ضمان المشروعية، وحماية مبدأي المنافسة والمساواة، وتكريس الشفافية، وحماية حقوق المتعاقدين، وحماية المال العام، وترشيد النفقات العمومية، والوقاية من الفساد، وتحسين أداء الإدارة العامة.

النتيجة الرابعة: تتنوع الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، حسب الزاوية التي ينظر منها إليها. فمن حيث الزمن، تنقسم إلى رقابة سابقة، ومرافقة، ولاحقة. ومن حيث الجهة المختصة بها، تنقسم إلى رقابة داخلية وخارجية. ومن حيث طبيعتها، تنقسم إلى رقابة قانونية ومالية وفنية.

النتيجة الخامسة: وقرّ المشرع الجزائري منظومة رقابية متكاملة على الصفقات العمومية، تتضمن آليات متعدّدة، من رقابة داخلية تتولاها الإدارة المتعاقدة من خلال أجهزتها الذاتية، ورقابة خارجية تتولاها هيئات مستقلة، كاللجان القطاعية للصفقات، واللجنة الوطنية للصفقات العمومية، والمفتشية العامة للمالية، ومجلس المحاسبة، والقضاء الإداري.

النتيجة السادسة: تتميز منظومة الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في الجزائر بجملة من المظاهر الإيجابية، من بينها التطور التشريعي والتنظيمي، وتعدّد آليات الرقابة وتنوّعها، والكشف عن المخالفات ومحاسبة المسؤولين في السنوات الأخيرة، والانفتاح على التقنيات الحديثة، وتكوين الكفاءات.

النتيجة السابعة: تعاني منظومة الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في الجزائر من جملة من المعوقات والنقائص، من بينها عدم استقرار المنظومة التشريعية، ووجود ثغرات في النصوص القانونية، وضعف الاستقلالية الفعلية لبعض الأجهزة الرقابية، ومحدودية الإمكانيات البشرية والمادية، وتفشي ظاهرة الفساد، وضعف ثقافة الرقابة والمساءلة، وضعف متابعة تنفيذ توصيات الأجهزة الرقابية.

النتيجة الثامنة: بالرغم من النصوص القانونية المتطورة في مجال الرقابة على الصفقات العمومية، فإنّ الفجوة بين النصوص والممارسة الفعلية لا تزال قائمة، مما يستوجب جهودا إصلاحية متعدّدة الأبعاد، تشمل الجانب التشريعي والمؤسسي والبشري والثقافي.

ثانيا: التوصيات والاقتراحات

على ضوء النتائج المتوصل إليها، نقدّم جملة من التوصيات والاقتراحات، التي نرى من شأنها الإسهام في تعزيز فعالية الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في الجزائر، وذلك على النحو الآتي:

التوصية الأولى: على الصعيد التشريعي، نوصي بإصدار قانون موحد للصفقات العمومية، بدلا من المرسوم الرئاسي الحالي، وذلك لإضفاء قدر أعلى من الاستقرار والثبات على هذه المنظومة، وإخضاعها للمناقشة البرلمانية. كما نوصي بمراجعة النصوص القانونية المتعلقة بالصفقات العمومية، لسدّ الثغرات الموجودة فيها، وإزالة التعارضات بينها وبين النصوص الأخرى ذات الصلة.

التوصية الثانية: نوصي بتوضيح بعض المفاهيم الفضفاضة في النصوص القانونية، كمفهوم الاستعجال الذي يبرّر اللجوء إلى التعاقد بالتراضي، ومفهوم السرّ المهني، ومفهوم المصلحة العامة، وغيرها. وتوضيح هذه المفاهيم يحدّ من المجال للتفسيرات المتباينة، ويُسهم في تطبيق القانون بصورة موحّدة.

التوصية الثالثة: على الصعيد المؤسسي، نوصي بتعزيز استقلالية الأجهزة الرقابية، خاصة المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة، من خلال إعطائها استقلالية إدارية ومالية كاملة، وتحريرها من أيّ ارتباط بالجهات التي تراقبها.

التوصية الرابعة: نوصي بتعزيز التنسيق بين مختلف الأجهزة الرقابية، من خلال إنشاء آليات للتشاور والتعاون بينها، تجنّبا للازدواجية والتضارب، وتعظيما لفعالية الرقابة. ويمكن في هذا الإطار إنشاء لجنة عليا للتنسيق بين هذه الأجهزة، تتولى توحيد التوجيهات والمعايير الرقابية.

التوصية الخامسة: نوصي بتعزيز الإمكانيات البشرية والمادية للأجهزة الرقابية، من خلال تخصيص ميزانيات كافية لها، وتوفير الكفاءات البشرية المؤهلة، وتزويدها بالوسائل التقنية الحديثة. فلا يمكن لأجهزة رقابية تعاني من ضعف في الإمكانيات أن تمارس رقابة فعّالة على منظومة بحجم الصفقات العمومية.

التوصية السادسة: على صعيد الموارد البشرية، نوصي بتطوير برامج التكوين المتخصّص في مجال الصفقات العمومية والرقابة عليها، سواء في الجامعات والمعاهد الوطنية، أو من خلال دورات تكوينية مستمرة للموظفين العاملين في هذا المجال. ويجب أن تشمل هذه البرامج الجوانب القانونية والمالية والفنية، فضلاً عن أخلاقيات الوظيفة العمومية.

التوصية السابعة: نوصي بتعزيز الإرادة السياسية في مكافحة الفساد، من خلال تطبيق القانون بصرامة على جميع المسؤولين، دون استثناء، وتفعيل آليات المساءلة، وتشديد العقوبات على المخالفين. كما نوصي بحماية الموظفين الرقابيين النزهاء، وتشجيع المبلّغين عن المخالفات، وإحاطتهم بضمانات قانونية كافية.

التوصية الثامنة: نوصي بتطوير ثقافة الرقابة والمساءلة، من خلال حملات توعوية مستمرة، تشمل الموظفين والمواطنين على حدّ سواء. ويجب أن تتضمّن هذه الحملات شرح الأهمية الاقتصادية والاجتماعية للرقابة، وآثارها الإيجابية على المجتمع، وأن تكسر التصوّرات السلبية حولها.

التوصية التاسعة: نوصي بتعزيز الشفافية في إدارة الصفقات العمومية، من خلال نشر جميع المعلومات المتعلقة بهذه الصفقات على البوابة الإلكترونية، وتمكين المواطنين والمتعاملين الاقتصاديين والإعلاميين من الاطلاع عليها. كما نوصي بإلزام الإدارات بنشر تقارير دورية حول الصفقات التي أبرمتها، تتضمّن جميع المعلومات الأساسية حولها.

التوصية العاشرة: نوصي بتطوير آليات متابعة تنفيذ توصيات الأجهزة الرقابية، من خلال إنشاء جهاز مختصّ بهذه المتابعة، يتولى ضمان تنفيذ التوصيات في الآجال المحدّدة، ورفع تقارير دورية حول حالة التنفيذ. كما نوصي بتعزيز آليات إحالة المخالفات إلى القضاء، وضمان متابعتها بسرعة وفعالية.

التوصية الحادية عشرة: نوصي بمواصلة جهود رقمنة الصفقات العمومية، من خلال تطوير البوابة الإلكترونية الحالية، وتوسيع نطاق الإجراءات التي تتمّ إلكترونياً، لتشمل جميع مراحل الصفقة. فالرقمنة من شأنها أن تُسهم في تعزيز الشفافية، وتقليل فرص التلاعب، وتسريع الإجراءات.

التوصية الثانية عشرة: نوصي بإشراك المجتمع المدني والإعلام في الرقابة على الصفقات العمومية، من خلال تمكينها من الوصول إلى المعلومات اللازمة، وحماية الصحفيين والناشطين الذين يكشفون قضايا الفساد، وتشجيع البحث الأكاديمي في هذا المجال.

ثالثا: آفاق البحث

لا تدّعي هذه الدراسة الإحاطة الشاملة بجميع جوانب موضوع الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، فالموضوع واسع ومتشعب، وتتداخل فيه جوانب قانونية ومالية وفنية واقتصادية واجتماعية. ولذلك، فإنّ هذه الدراسة تفتح المجال أمام دراسات وأبحاث أخرى، تتعمّق في جوانب معيّنة من الموضوع، من بينها:

- دراسة مقارنة معمّقة بين منظومة الرقابة على الصفقات العمومية في الجزائر ومثيلتها في الدول العربية والمغربية والأوروبية.

- دراسة الجانب القضائي للرقابة على الصفقات العمومية، من خلال تحليل أحكام مجلس الدولة والمحاكم الإدارية في هذا المجال.

- دراسة الجانب الاقتصادي للرقابة على الصفقات العمومية، من خلال تقييم آثارها على الكفاءة الاقتصادية والتنمية الوطنية.

- دراسة الجانب الفني للرقابة على الصفقات العمومية، من خلال تحليل آليات الرقابة على جودة المنجزات ومطابقتها للمواصفات الفنية.

- دراسة آثار الرقمنة على الصفقات العمومية والرقابة عليها، وما يطرحه ذلك من تحدّيات قانونية وأمنية.

وختاماً، نأمل أن تكون هذه الدراسة قد ساهمت، ولو بقدر يسير، في إلقاء الضوء على موضوع الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في الجزائر، وفي إثراء البحث القانوني الجزائري في هذا المجال. ونأمل أن تكون التوصيات التي قدّمناها قد لقيت صدى لدى السلطات المعنية، وأن تُسهم في الإصلاحات اللازمة لتعزيز فعالية هذه الرقابة، حماية للمال العام، وضماناً للمصلحة العامة، وتحقيقاً للتنمية الاقتصادية والاجتماعية المنشودة.

والحمد لله ربّ العالمين، والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين، سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً: القرآن الكريم

- القرآن الكريم برواية حفص عن عاصم.

ثانياً: النصوص القانونية والتنظيمية

1- الدساتير:

- الدستور الجزائري لسنة 2020، الصادر بموجب الإصدار في الجريدة الرسمية بعد التعديل الدستوري المعتمد بموجب الاستفتاء الشعبي ليوم 01 نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

2- القوانين والأوامر:

- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر عام 1416 الموافق 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 39، الصادر بتاريخ 23 يوليو 1995.

- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادر بتاريخ 8 مارس 2006.

- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، الصادر بتاريخ 23 أبريل 2008.

3- المراسيم الرئاسية:

- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 02 ذي الحجة عام 1436 الموافق 16 سبتمبر سنة 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادر بتاريخ 20 سبتمبر 2015.

- المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24 يوليو 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادر بتاريخ 28 يوليو 2002، الملغى.

- المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 7 أكتوبر 2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 58، الصادر بتاريخ 7 أكتوبر 2010، الملغى.

4- المراسيم التنفيذية:

- المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 28 ذي القعدة عام 1430 الموافق 16 نوفمبر 2009، المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية، العدد 67، الصادر بتاريخ 18 نوفمبر 2009.

- المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادر بتاريخ 15 نوفمبر 1992.

ثالثا: الكتب والمؤلفات

- 1- بوحميدة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 2- بوسماحة الشيخ، الصفقات العمومية في الجزائر، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، الجزائر، 2012.
- 3- بوضياف عمار، شرح تنظيم الصفقات العمومية، دراسة تشريعية، قضائية، فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2016.
- 4- خرشي النوي، الصفقات العمومية في الجزائر، دار الهومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- 5- درويش حسني عبد الحميد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2005.
- 6- الشراقوي سعاد، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- 7- الصغير بعلي محمد، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2009.
- 8- الطماوي سليمان محمد، الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الخامسة، 1991.
- 9- عبد المنعم خليفة عبد العزيز، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.
- 10- عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول والثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة السادسة، 2018.
- 11- عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
- 12- فريجة حسين، شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 13- فهمي مصطفى أبو زيد، القانون الإداري، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
- 14- لباد ناصر، الأسس في القانون الإداري، دار المجدد للنشر، سطيف، الجزائر، 2014.
- 15- لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، 2010.
- 16- محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- 17- جمال الدين سامي، أصول القانون الإداري، النشاط الإداري وأدواته القانونية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.

رابعا: الرسائل والمذكرات الجامعية

- 1- أمزيان عزيز، الرقابة على الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012.

- 2- خنيش حسن، تطور التنظيم القانوني للصفقات العمومية في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014.
- 3- قروف موسى، الرقابة على إبرام الصفقات العمومية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2010.
- 4- بن عمر مريم، الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2017.
- 5- زيد طارق، فعالية الرقابة المالية على الصفقات العمومية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2015.

خامسا: المقالات والمجلات العلمية

- 1- بن ناجي حسين، الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 9، 2013.
- 2- بن صاولة شفيقة، آليات الرقابة على الصفقات العمومية في الجزائر، مجلة الفكر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 11، 2015.
- 3- عبد القادر محمد، تطور التشريع الجزائري للصفقات العمومية في ظلّ المرسوم الرئاسي 15-247، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة الشلف، العدد 4، 2017.
- 4- حسيني عبد الحفيظ، إشكالية الفساد في الصفقات العمومية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة وهران، العدد 23، 2018.
- 5- بوكريد حمزة، مجلس المحاسبة ودوره في الرقابة على المال العام، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 8، 2012.

سادسا: التقارير الرسمية

- 1- تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2017 المتعلق بضبط ميزانية الدولة، المنشور بالجريدة الرسمية، العدد 71، الصادر بتاريخ 06 ديسمبر 2017.
- 2- التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019، الجزائر، 2020.
- 3- تقرير وزارة المالية حول تنفيذ النفقات العمومية لسنة 2019، الجزائر، 2020.
- 4- تقرير الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لسنة 2018، الجزائر، 2019.

سابعا: المراجع باللغة الفرنسية

- ,LAGGOUNE Walid, Droit administratif, Tome 1, Casbah Editions, Alger -1
.2010
- ,ZOUAIMIA Rachid, Le droit administratif algérien, Belkeise éditions, Alger -2
.2013
- .DE LAUBADERE André, Traité des contrats administratifs, LGDJ, Paris, 1984 -3
- .KHELLOUFI Rachid, Les marchés publics en Algérie, OPU, Alger, 2014 -4