ضبط وتحديد الحاجات قبل إبرام الصفقة العمومية

(حجز الزاوية في عقلنة وترشيد الطلب العمومي)

زناتي مصطفى أستاذ محاضر ب

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة محمد بوضياف بالمسيلة

مقدمة

تعتبر الصفقات العمومية من أهم أنواع التصرفات القانونية التي تبرمها الإدارة بغية ممارسة وظائفها الأساسية في إشباع الحاجات العامة، وذلك نظرا لعلاقتها بتنشيط التنمية من جهة و حجم الأموال التي ترصد لها من جهة أخرى، ولكن رغم هذه الأهمية فهي في المقابل تشكل المجال الخصب لظاهرة الفساد و هو ما يستوجب إحاطتها بمجموعة من المبادئ للحفاظ على المال العام و تنشيط حركية الاقتصاد[1]،وقد أدرجها المشرع الجزائري وبصفة صريحة في المادة الخامسة من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 الصادر في 16 سبتمبر سنة 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام والمتمثلة في حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المرشحين و شفافية الإجراءات [2] .

فالصفقات العمومية تعتبر معيارا حقيقيا لشفافية المناخ الإستثماري ووسيلة فنية لتطبيق برنامج الحكومة في مجال التنمية الإقتصادية و الإجتماعية و تقديم الخدمات العمومية، فالتسيير الراشد في هذا المجال يتطلب أساسا إضافة إلى تكريس المبدأ الأساسي للمنافسة مبادىء أخرى تعزز هذا الأخير وهي: عدم التمييز، المساواة، النزاهة و الشفافية [3].

تمر الصفقة العمومية بعدة مراحل حتى تبلغ نهايتها بداية بالمرحلة التحضيرية والتفكير في الإبرام فالإبرام وانتهاء بالتنفيذ،حيث تبدأ الصفقة العمومية بفكرة احتياج لدى المواطنين تسعى الإدارة إلى تلبيته، مرورا بمراحل وإجراءات عديدة حتى تصل إلى مرحلة تنفيذه بالصورة اللازمة وعليه فالخطوة الأولى لهذا المشروع تبدأ بتحديد مدى الحاجة للمشروع فالمصلحة المتعاقدة يمكنها إلغاء المشروع أو تأجيله أو تعديله أو تغيير الفكرة الرئيسية جزئيا أو كليا [4].

نظم المشرع عملية تحديد الحاجات العمومية وتنسيق الطلبات العمومية وتحصيصها كآليات تسبق الدعوة إلى التعاقد لأول مرة في قانون الصفقات العمومية الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية الملغى حيث لم يتناول هذه العملية بالتنظيم في قوانين الصفقات العمومية السابقة، وذلك سعيا من المشرع إلى تحقيق الوقاية من ظاهرة إبرام الصفقات العمومية لمشاريع شكلية، كما أن تحديد الحاجات العمومية وتنسيق الطلبات العمومية من شأنه أن يضمن تنسيق عمل مصالح الدولة المركزية ومصالحها غير الممركزة في تنفيذ المشاريع الهادفة إلى تلبية نفس الطلبات العمومية، أما في ظل المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي ساري المفعول فقد خصص لها القسم الثاني من الفصل الثاني من الباب الأول في المواد من 27 إلى غاية 36 منه ، ومن خلاله تمر مرحلة تحديد الحاجة العمومية محل الصفقة بعدة مراحل متتالية ومرتبة تؤدي في النهاية إلى ضبط الحاجة العمومية ، وبناء عليه يمكننا طرح إشكالية الدراسة والمتمثلة فيما يلي :

ما هي ضوابط تحديد الحاجات العمومية وضمانات تلبيتها قصد ترشيد وحسن تنفيذ الصفقة العمومية ؟

للإجابة على هذه الإشكالية نتبع الخطة التالية :

المطلب الأول: ضوابط وخطوات تحديد الحاجات العمومية

الفرع الأول: حصر وتعيين الحاجة والطلب العمومي

الفرع الثاني : تحصيص وتقسيم الحاجات العمومية

الفرع الثالث: إمكانية تنسيق وتجميع الطلبات العمومية

المطلب الثاني: ضمانات تلبية وتحقيق الحاجة العمومية

الفرع الأول: الدراسات السابقة للمشروع

الفرع الثاني : تسجيل المشروع لدى الجهات المختصة

الفرع الثالث: ضرورة توافر الاعتماد المالي للصفقة

المطلب الأول: ضوابط وخطوات تحديد الحاجات العمومية

تبرم الصفقة العمومية أساسا لإشباع حاجة أو طلب عمومي ، إلا أن تحديد هذه الحاجة التي تحتاج إلى تلبية تعد عملا فنيا منظما ومؤطرا قانونا يمر بعدة خطوات وضوابط يتعين على المصلحة المتعاقدة القيام بها ، وسيتم بيانها فيما يلي :

الفرع الأول: حصر وتعيين الحاجة والطلب العمومي (الحصر والإحصاء + تحليل المعطيات + التحديد النهائي)

تحقق دقة تحديد الحاجات دقة كل من التّقدير الإداري للمشروع و القيمة المالية التّقديرية له، وهو ما يجعل سعر الصفقة دقيقا ويمنع من التلاعب فيه ، كما تقلل من التعديل في الصفقة أثناء تنفيذها عن طريق الملحق،وحتى يكون إعداد الحاجات دقيقا لابد أن تكون مضبوطة من حيث طبيعتها وكميتها ، ويكون التحديد مستندا على مقاييس ومعايير محددة ، ولتحقيق هذه الغاية يتعين على المصلحة المتعاقدة إتباع المراحل التالية :

أولا- مرحلة إحصاء وتعيين الحاجات العمومية

تقوم هذه المرحلة على حصر الحاجيات المعبر عنها خلال السنوات السابقة، هذا ما أكدته المادة 27 " **تحدد حاجات المصالح المتعاقدة الواجب تلبيتها مسبقا** ..." وتضبط، المصالح المتعاقدة لتحديد حدود اختصاص لجان الصفقات المبلغ الإجمالي للحاجات مع أخذها بعين الاعتبار وجوبا ما يأتي:

1- القيمة الإجمالية للحاجات المتعلقة بنفس عملية الأشغال فيما يخص صفقات الأشغال.

2- تجانس الحاجات فيما يخص صفقات اللوازم و الدراسات والخدمات.

وتقوم المصالح المتعاقدة بعملية إحصاء الحاجات بالاعتماد على الصفقات السابقة، أي أن المصلحة المتعاقدة تأخذ في حساباتها عند تقديرها لهذه الحاجات القيمة المالية التي خصصتها لعمليات وصفقات سابقة تكون من نفس العملية بالنسبة لصفقات الأشغال، أما إذا تعلق الأمر مثلا بتقديم خدمات أو دراسات أو لوازم، فالتقدير يكون حسب التجانس الموجود بين الحاجيات المراد تلبيتها والحاجيات التي سبق وأن أقامت المصالح المتعاقدة بتلبيتها في صفقات سابقة والتجانس في هذه الصفقات يمكن أن يكون بناء على الخصوصيات الذاتية لكل صفقة أو لوجود تجانس من الناحية الوظيفية [5].

ثانيا- مرحلة تحليل المعطيات الإحصائية

تباشر المصلحة المتعاقدة بعد قيامها بعملية إحصاء الحاجات المطلوبة بتحليل النّتائج التي توصلت إليها لتحددَ الاختيارات التي يمكن أن تعتمد عليها في تلبية الحاجات المحصاة مع الأخذ بعين الاعتبار الأهداف التي تصبو إليها والعوائق المحتملة ، إضافة إلى نوعية المشروع المراد تنفيذه وتحديد الأطراف المتدخلين فيه [6].

ثالثا- مرحلة ضبط الحاجة بدقة

تكون المصلحة المتعاقدة في هذه المرحلة ملزمة بضبط كل ما من شأنه أن يوضح حاجاتها بدقة، حيث يقع عليها التّركيز على ضبط البرنامج الذي تعتزم تنفيذه بوضوح تام و كذا الأهداف المبتغاة منه، الصّلاحيات التي تمارسها في إطار تلبية الحاجات المحددة، الجدول الزّمني لتنفيذ البرنامج، ضبط آليات التّنفيذ كالعلاقات مع المتدخلين والشّركاء، الأداة التي ستلبى بها حاجاتها، تحديد حدود اختصاص اللجان المكلفة بالرّقابة على الصّفقات.

ونلاحظ من خلال نص المادة 27 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 أنها قيّدت المصلحة المتعاقدة وهي بصدد وضع المواصفات التقنية لتحديد الحاجات العمومية مقارنة بالمادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 236/10 بنصها على أنه : " يجب إعداد الحاجات من حيث طبيعتها ومداها بدقة، استنادا إلى مواصفات تقنية مفصلة تعد على أساس مقاييس و/أو نجاعة يتعين بلوغها أو متطلبات وظيفية، ويجب أن لا تكون هذه المواصفات التقنية موجهة نحو منتوج أو متعامل اقتصادي محدد " ، إلا أننا نسجل بهذا الخصوص النقائص التالية :

1- ركزت على المواصفات التقنية وأغفلت التحليل الاقتصادي للحاجة رغم أهميته .

2- على الرغم من أهمية هذه المرحلة في نجاعة الصفقة العمومية، إلا أن المادة 27 بفقراتها لم تبين الجزاء المترتب على سوء تحديد الحاجة من طرف مسؤول المصلحة المتعاقدة .

3- أطلقت حرية الإدارة في إبرام ملحق للصفقة الأولى أو إجراء صفقة جديدة في حالة ظهور حاجات جديدة دون تقييدها بشرط الضرورة أو القوة القاهرة ، حتى تعطي المصلحة المتعاقدة الأهمية اللازمة لمرحلة تحديد الحاجة العمومية بدقة قبل الانطلاق في إجراءات الصفقة .

الفرع الثاني : تحصيص وتقسيم الحاجات العمومية

يفيد تحصيص الحاجات: " تقسيمها إلى مجموعات أو بالأحرى إلى حاجات جزئية تشكل في مجموعها الحاجة الأساسية المراد تلبيتها" [7] كل حصة لها غلافها المالي وتنفذ من قبل المتعهد الذي فاز بها، وتجد فكرة التّحصيص تطبيقا واسعا في الأشغال والمشاريع العمومية الكبرى نظرا لحجم الأشغال والوقت المتطلب في انجازها ويُمَّكن تحصيص الحاجات المصلحة المتعاقدة من تفادي مشاكل التعاقد من الباطن والحصول على أحسن الخدمات وتلبية فعالة للحاجة العمومية ، ألا أن ما يلاحظ عمليا أنه أصبح يلجأ إلى التحصيص للاختلاس والإفلات من الرقابة وتجاوز إجراءات إبرام الصفقة العمومية على الرغم من أن الفقرة الأخيرة من م 27 تحضر ذلك بنصها على أنه : " يمنع تجزئة الحاجات بهدف تفادي الإجراءات الواجب اتباعها وحدود اختصاص لجان الصفقات المنصوص عليها في هذا الباب" [8].

إن تقدير المصالح المتعاقدة تحصيص الخدمات المراد تلبيتها يرجع إلى طبيعة وأهمية العملية موضوع الأشغال المراد إنجازها أو المنقولات المراد توريدها أو الخدمات المطلوب تقديمها من جهة، و يرجع من جهة أخرى إلى المزايا الاقتصادية والمالية و/أو التقنية التي توفرها العملية ومن ثم فإن قرار التحصيص من عدمه يتحدد على ضوء السلطة التقديرية للمصالح المتعاقدة التي يتعين عليها دراسة أهمية التحصيص بالرجوع إلى طبيعة موضوع الصفقة والمزايا التي يعود بها هذا التحصيص على الصفقة من الجوانب الاقتصادية والمالية والتقنية، لذلك قيّد المشرع في قانون الصفقات العمومية هذه الرقابة بإلزام الإدارة أن تعلل اختيارها تحصيص الخدمات عند كل رقابة تمارسها أي سلطة مختصة ، خاصة تلك التي تشرف على الرقابة الإدارية على مشروعية الصفقة كالمفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

يتعين على المصالح المتعاقدة أن تنص على التحصيص في دفتر شروط المناقصة وفي الحالة الخاصة بميزانية التجهيز، فإن رخصة البرنامج كما هي محددة بموجب مقرر التسجيل الذي أعده الآمر بالصرف المعني يجب أن تهيكل في شكل حصص [9].

الفرع الثالث: إمكانية تنسيق وتجميع الطلبات العمومية

نظم المشرع عملية تنسيق الطلبات العمومية بموجب نص المادة 36 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 ، حيث سمح للمصالح المتعاقدة المكلفة بتلبية نفس الطلبات العمومية أن تنسق إبرام صفقاتها عبر تشكيل مجموعات طلبات فيما بينها ويكون ذلك بموجب اتفاقية التي تتولى تحديد كيفيات سيرها ، كما يمكن للمصالح المتعاقدة التي تنسق إبرام صفقاتها، أن تكلف واحدة منها بصفتها مصلحة متعاقدة منسقة بالتوقيع على الصفقة وتبليغها، على أن تكون كل مصلحة متعاقدة مسؤولة عن حسن تنفيذ الجزء من الصفقة الذي يعنيها [10]، ومن خلال استقراء نص المادة نسجل النقائص التالية :

1- لم يحدد المشرع الهيئات التي يسمح لها القيام بعملية تنسيق الطلبات العمومية على سبيل الحصر، حيث أطلق لفظا عاما بنصه على أنه: " يمكن للمصالح المتعاقدة..." ، وهذا ما يفتح الباب أمام المؤسسات العمومية ذات الطابع التجاري والصناعي لتنسيق وتجميع طلباتها مع المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري على الرغم من تميز طلباتها وخضوعها لنظام قانوني مختلط، الأمر الذي نظمه المشرع الفرنسي بدقة، حيث حدد المصالح المتعاقدة والمؤسسات العمومية التي يمكنها تنسيق وتجميع طلباتها فيما بينها [11] .

2- لم يبين المصلحة المتعاقدة المكلفة باستلام العروض ودراستها وإرساء الصفقة، على العكس من المشرع الفرنسي الذي نص على أن المصالح التي تنسق إبرام صفقاتها أو الاتفاقيات الإطار يمكن أن تقرر أن لجنة المناقصات المختصة بهذه العملية هي لجنة الصفقات التابعة للمصلحة المتعاقدة ، ومع ذلك فإن المشرع حدد مجموعة من الضوابط والأحكام التي تخضع لها عملية تنسيق الطلبات العمومية، وذلك في نص المادة 34 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 [12].

المطلب الثاني: ضمانات تلبية وتحقيق الحاجة العمومية

بعد تحديد الحاجة العمومية التي تحتاج إلى تلبيتها بموجب صفقة عمومية وضبطها بدقة وبالنظر إلى كون الصفقة العمومية تؤطر وتنفذ بموجب الأموال العامة هذه الأخيرة تحظى بقداسة وحماية قانونية مزدوجة مدنية وجزائية، حيث تصرف من الميزانية العامة للدولة وتخصص للمنفعة العمومية دون سواها ، ويخضع التثبت من تحقيق هذا الغرض إلى جهات رقابية متعددة ومتنوعة داخلية وخارجية قبلية وبعدية، لذلك يقع على عاتق المصلحة المتعاقدة الحرص على المال العام وضرورة تخصيصه لتلبية الحاجات والطلبات العمومية ، ويتأتى ذلك من خلال عدة إجراءات

يتعين القيام بها قبل البدء في تنفيذ الصفقة تتمثل في : الدراسات السابقة للمشروع للتأكد من جدواه ومزاياه الاقتصادية والنفعية إضافة إلى تسجيله لدى الجهات المختصة حتى يفرد له اعتماد مالي وسنفصل هذه النقاط بإيجاز في الفروع الموالية :

الفرع الأول: الدراسات السابقة للمشروع

الدراسات المسبقة هي: " مجموع الدراسات التي تقوم بها الإدارة قبل تنفيذ أي مشروع تسمح لها بتقدير دقيق للاحتياجات المطلوبة ما يجعلها تتخذ القرار النهائي بتنفيذ المشروع بصفة سليمة من الأخطاء وإنجاز المخططات المطلوبة بكل وضوح ، وتعهد به إلى مكتب دراسات مختص وفق إطار قانوني تعاقدي يفرغ في شكل صفقة دراسات " [13].

تُعدّ صفقة الدّراسات بمثابة اتفاق بين المصلحة المتعاقدة وشخص آخر مؤهل مختص يعهد له بانجاز وتحقيق خدمات فكرية لا تستطيع المصلحة المتعاقدة القيام بها لافتقارها للوسائل والمؤهلات اللازمة وتشمل هذه الدّراسات مجالات عدة: صناعية، اجتماعية، أدبية، وحتى فنية [14].

ونظم المشرع صفقة الدراسات في نص المادتين 11/28 و10/29 [15]، وتتمثل الدراسات السابقة للمشروع التي تقوم بها المصلحة المتعاقدة في الأنواع التالية:

أولا- دراسات الجدوى الاقتصادية

" يقصد بدراسات الجدوى الاقتصادية للمشروع مجموعة متكاملة من الدراسات المتخصصة تجرى لتحديد مدى صلاحية المشروع من عدة جوانب قانونية وتسويقية وإنتاجية ومالية واجتماعية لتحقيق أهداف محددة والتي يمكن من خلالها في النهاية اتخاذ القرار الخاص بإنشاء المشروع من عدمه بمعنى قرار قبول أو رفض فكرة المشروع " [16] .

ويرى الأستاذ خضري حمزة في أطروحته أن عدم فعالية المشاريع المنجزة في إطار الصفقات العمومية في تحقيق أهدافها هو عدم الاهتمام بدراسات الجدوى الاقتصادية للمشروع إن وجدت ، كما هناك الكثير من المشاريع أنجزت دون وجود دراسات جدوى ، وذلك راجع لسببين :

1- لا نجد نصا صريحا يشير إلى ضرورة إعداد هذه الدراسات، ماعدا ما ورد في المادة 18 التي سمح فيها المشرع للمصالح المتعاقدة بإجراء دراسات النضج والإنجاز عندما تقتضي أسباب تقنية ضرورة إشراك المقاول في الدراسات الخاصة بالمشروع، على أن يتم في هذه الحالة الفصل بين دراسة الإنجاز ودراسات النضج من جهة، ودراسة الجدوى الاقتصادية من جهة أخرى .

2- كان من المفروض خضوع هذه العملية لرقابة القضاء الإداري ، ليكون ذلك دافعا للمصالح المتعاقدة للقيام بها بالجدية اللازمة التي تكفل تحقيق المشاريع المنجزة للمنفعة العامة [17].

ثانيا – دراسات الملاءمة

تُتيح هذه الدّراسة قياس أهمية و مردودية المشروع المراد انجازه خاصة على المستوى الاقتصادي والاجتماعي على نحو يمكن من تحديد سلبيات وايجابيات تنفيذه، كما تؤمن تحديد أهداف التّنمية وإشباع الحاجيات العامة ومدى استجابة المشروع وتوافقه مع مخططات التنّمية من جهة ومتطلبات المجتمع من جهة أخرى، مما يتيح مُناقشة البدائل التي يمكن أن تحقق الأهداف التي من أجلها سَيُنجز المشروع، ليتسنى اختيار البديل الأفضل الذي يحقق متطلبات التّنمية [18] .

ثالثا- دراسات التأثير على البيئة

يقصد بها تلك الدراسة التي تجرى قبل مباشرة مشروع الصفقة العمومية من أجل معرفة مدى تأثير هذا الأخير على البيئة، حيث تم النص على هذه الدراسة من خلال القانون رقم 10/03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة[19]،حيث عرفت المادة 15 منه دراسات عدم التأثير على البيئة كما تضمنته مختلف نصوص قانون الصفقات العمومية، حيث نصت المادة 95 من المرسوم الرئاسي15 /247 على هذا الإجراء من خلال إلزامها المصالح المتعاقدة بضرورة الإشارة في كل صفقة إلى التشريع والتنظيم المعمول بهما وإلى هذا المرسوم: "يجب أن يتضمن البيانات الآتية..البنود المتعلقة بحماية البيئة والتنمية المستدامة " .

وتنصب دراسة التأثير على البيئة على تحليل ودراسة موقع الإنجاز الخاص بالمشروع ودراسة آثاره على البيئة، وهذا لأجل توفير الأموال اللازمة لدفع ذلك الضرر، تختم هذه الدراسة بتحقيق عام ينتهي بقرار من وزارة البيئة يتضمن الموافقة أو عدم الموافقة على إنجاز المشروع.

وتطبيقا للمادة 15 من القانون 10/03 المذكور أعلاه صدر المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المؤرخ في 19 مايو 2007 والمتعلق بتطبيق ومجال وكيفيات المصادقة على دراسة التأثير وموجز التأثير على البيئة [20] ، الذي حدد بمقتضى المادة 02 منه أهداف إعداد دراسات التأثير على البيئة والمتمثلة في تحديد مدى ملاءمة إدخال المشروع في بيئته، مع تحديد وتقييم الآثار المباشرة و/أو غير المباشرة والتحقق من التكفل بالتعليمات المتعلقة بحماية البيئة في إطار المشروع المعني، وعلى الرغم من أهمية البعد البيئي في مجال الصفقات العمومية، إلا أن المرسوم الرئاسي 247/15 لم يتضمن النص على عقوبات إدارية وجزائية في حالة عدم احترام البيئة في الصفقات العمومية ، لذلك يتعين النص عليها في التعديلات المقبلة، كما يتعين إلزام المصالح

المتعاقدة باشتراط المواصفات البيئة ضمن معايير اختيار المتعامل المتعاقد وتحديدها في دفتر الشروط .

رابعا- **-الدّراسات المرتبطة بصفقات الأشغال**

تُركز الدّراسة المسبقة لصفقات الأشغال بالخصوص على كل من الدّراسة الجيوتقنية التي تسمحُ بتحليل الخصائص الميكانيكية للأرضية المراد انجاز المشروع عليها وتوجه لاختيار الأرضية المناسبة، إذ تنصب على استكشاف موقع المشروع و دراسة التّربة والصخور والمياه الجوفية من خلال تحليل المعطيات المتعلقة بها ، بغية التَّنبؤ بمدى قدرة التّربة على تحمل البنايات التي ستُنشأ عليها ، وكذا الدّراسة القبلية التي تتمثل في المشروع التمهيدي المؤقت التقدمي Aps الذي يهدف إلى تحديد التَّرتيبات واقتراح الأولويات على نحو يرسم صورة شاملة عن المشروع، ليتم وفقا لذلك اقتراح صورة المشروع أو المشروع التمهيدي المفصل Apd الذي ينصبُّ على تعميق الدّراسة للحل المتوصل إليه في المشروع المؤقت التقدمي [21] .

الفرع الثاني : تسجيل المشروع لدى الجهة المختصة

بعد استيفاء مختلف الدراسات السابقة التي تمت الإشارة إليها خاصة ما تعلق منها بدراسة نضج المشروع وتسجيله للانجاز وإجراء الدراسة التحديدية ودراسة إمكانية التنفيذ والدراسة الخاصة بتحضير إنجاز المشروع وطريقة استغلالها تأتي مرحلة أخرى تتمثل في تسجيل المشروع ،حيث نصت المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 98 /227 والمتعلق بنفقات الدولة للتجهيز [22] المعدلة والمتممة بموجب المادة 07 من المرسوم 148/09 [23] على أنه بعد اكتمال نضج المشروع طبقا لأحكام هذا القانون يجب أن يشمل الملف التقني للمشروع المطلوب تسجيله إجباريا بالإضافة إلى الوثائق المذكورة في المادة 06 أعلاه عرض تقرير يتضمن أسباب تقديم المشروع أو البرنامج إذا تعلق الأمر بصفقات برنامج مع ضرورة تقديم بطاقة تقنية تتضمن المحتوى المادي والكلفة بالدينار وبالعملة الصعبة وآجال الإنجاز والدفع ونتائج المناقصات طبقا للتنظيم المتعلق بالصفقات، وتقديم التزام بضرورة التنسيق بين القطاعات إذا كان المشروع المراد إنجازه له علاقة بعدة قطاعات مع الاعتماد على إستراتيجية التنفيذ بتشجيع اللجوء إلى الوسائل والمواد المحلية في ظل احترام الأهداف المسطرة للتنمية [24].

يتم دراسة الملف من قبل الوزير المختص أو مسؤولي المؤسسات والإدارات المختصة المذكورة في نص الفقرة 1 من المادة 4 وتنتهي دراسة الملف باعتماد انجاز المشروع من قبل الوزير الأول أو المسؤول المختص في حالة قبول المشروع ويتم تفريد المشروع باسم الآمر بالصرف المكلف بالإنجاز في حدود المحتوى المالي ورخصة البرنامج المتصلين بذلك والملحقين بمقرر البرنامج وعليه تسجيل جميع النفقات العامة للتجهيز وكذلك نفقات التسيير بميزانية الدولة في تشكل ترخيصات برامج والتي يمكن أن تكون كالآتي:

1- بالنسبة للبرامج المركزية: يقوم الوزير في كل قطاع وزاري أو مسؤول الإدارة المختصّة أو المؤسسة المشغلة ماليا بتسجيل وإعادة تقسيم أو غلق أو تعديل المشاريع والبرامج، كما يمكن للوزير المكلف بالمالية اتخاذ هذا الإجراء بالنسبة للإدارات المتخصصة والمؤسسات المستقلة ماليا[25] .

2- بالنسبة للبرامج غير الممركزة: بالنسبة لصفقات الهيئات غير الممركزة والتي تكون مسجلة باسم الوالي تناولت المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 227/98 أنه لا تفرد بعنوان البرامج القطاعية غير الممركزة إلا المشاريع التي بلغت الاكتمال الكافي الذي يسمح بالانطلاق في إنجازها خلال السنة، ونفس الشأن بالنسبة للبلدية حيث يسهر الوالي حسب الطرق القانونية على تبليغ عمليات تجهيز برامج التنمية البلدية أو تعديلها، وتبلغ مخططات التنمية البلدية بصورة شاملة بموجب مقرر، بمعنى أن أي نفقة يمكن أن ترصد لأي صفقة أو مشروع يجب أن يحدد أولا في البرامج القطاعية سواء كانت ولائية أو بلدية ولا يمكن لهذه المصالح الإقدام على أي عملية إلا بالرجوع إلى المخططات التي أشرف على توزيعها الوالي بعد المقرر الصادر عن وزير المالية.

3- برامج البلديات للتنمية :إن تمويل هذا النوع من البرامج يتم على عاتق ميزانية التجهيز للدولة من أجل تخفيف الأعباء المالية على خزينة البلدية، يتم التمويل عن طريق رخصة برنامج إجمالية مبلغة من طرف وزير المالية لكل ولاية ، و ذلك بعد التشاور مع الوزير المكلف بالجماعات المحلية ثم تبلغ إلى البلديات عن طريق الوالي، لغرض التنفيذ ويُصدر الوالي بالاعتماد على احتياجات البلديات فيما يتعلق بمخططات التنمية البلدية (P.C.D) البرامج المتعلقة بتنمية البلديات الأمر ب:إنجاز الطرقات،التطهير،التزويد بالماء،فك العزلة، وزيادة على مساهمة الدولة في هذه المشاريع، فإن للبلديات موارد مالية أخرى تساهم بها في إبرام هذه الصفقات و تمويل هذا النوع من المشاريع، و المتمثلة في :

-ميزانية البلديات الخاصة بها (التمويل الذاتي) .

-التدعيمات، الاقتراض .

وبعد دراسة النظام القانوني لعملية تسجيل المشاريع العمومية، نجد أن معظم عمليات التسجيل للمشاريع والبرامج لا تراعي الأولويات والجدوى الاقتصادية، ومعايير الفعالية والنجاعة في تحقيق المنافع العمومية للمواطنين، بقدر ما تخضع عملية التسجيل إلى منطلقات غير موضوعية كمنطلق ضرورة احترام التوازنات الجهوية والقبلية بين سكان المناطق الجغرافية وكذا معايير الكثافة السكانية بغض النظر عن الفعالية ،مما يجعل المال العام عرضة للتبديد والتبذير في كثير من الحالات .

الفرع الثالث: ضرورة توافر الاعتماد المالي للصفقة

ليتم تنفيذ الصفقة العمومية بصورة سلسة وسليمة لابد على المصالح المتعاقدة قبل أن تباشر إجراءات إبرامها أن تتأكد من وجود اعتماد مالي كاف لتغطية نفقات تنفيذ محلها، ذلك أن هذا الاعتماد هو عبارة عن تخصيص محدد في الميزانية معلوم المقدار ومحدد بدقة ومدرج للإنفاق تحت الباب أو المحور الذي يتعلق به تنفيذه من أبواب أو محاور الميزانية، وأيضا هو عبارة عن إذن بالصرف المالي تصدره الجهة الإدارية المختصة في حدود صلاحياتها القانونية حيث أنه لا يجوز مباشرة أي إجراء من إجراءات التعاقد في المناقصات العامة أو المحدودة إلا بعد الحصول على إذن مسبق بذلك من الجهات المالية والإدارية المختصة .

خاتمة

تعد عملية تحديد الحاجات والطلبات العمومية جوهر وأساس نجاح وفعالية الصفقة العمومية وتوفيقها في تلبية احتياجات المواطنين الهدف الأساسي الذي تسعى إلى تحقيقه المصالح المتعاقدة ويفرد لأجله المال العام ، وفي سبيل ذلك تقوم المصلحة المتعاقدة بعدة إجراءات قبل الضبط النهائي للحاجة العمومية وإفراغها بعد ذلك في صفقة عمومية، حيث تبدأ بحصر الحاجات العمومية فتحليل معطياتها فضبطها بصورة نهائية ، وقد تلجأ بغية تفعيل أداء الصفقة العمومية وترشيدها إلى عملية التحصيص وتنسيق وتجميع طلباتها مع طلبات مصالح متعاقدة أخرى .

ويتعين بعد ذلك على المصالح المتعاقدة أن تقوم بالدراسات السابقة التي تثبت الجدوى الاقتصادية للمشروع والمزايا التي يقدمها للمنتفعين به، كما يتوجب عليها مباشرة إجراءات تسجيل المشاريع العمومية التي ستكون محل الصفقات العمومية لاحقا لدى الجهات الإدارية المختصة حيث نميز بين البرامج الممركزة وغير الممركزة وكذا البرامج المسجلة ضمن مخططات التنمية البلدية .

ومن خلال دراسة عملية تحديد وضبط الحاجات العمومية قبل إبرام الصفقة العمومية بالرجوع إلى النصوص القانونية الناظمة لها تم التوصل إلى أنها تعاني من عدة نقائص يمكن إجمالها في النقاط التالية :

- غموض معايير تحديد الحاجات العمومية،
- ضعف عملية تنسيق و تجميع الطلبات العمومية،
- تقييد عملية تحصيص الحاجات العمومية،
- ضعف إجراءات تسجيل المشاريع العمومية.

لذلك يتعين على المشرع المبادرة بإصلاح هذه النقائص وتحسينها في التعديلات المقبلة لقانون الصفقات العمومية، كون مرحلة تحديد وضبط الحاجات تمثل حجز الزاوية في نجاح ورشادة وفعالية الصفقة العمومية في تلبية حاجات ومتطلبات أفراد المجتمع، وكذا الحفاظ وصيانة المال العام .

الهوامش

1- تافرونت عبد الكريم، القواعد المنظمة لمبادئ الصفقات العمومية في التشريع الجزائري،مجلة كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة عباس لغرور خنشلة ، العدد الخامس ، جانفي 2016، ص 111 .

2- تنص المادّة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 الصادر في 16 سبتمبر سنة 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام على أنه : " لضمان نجاعة الطلبات العمومية والاستعمال الحسن للمال العام يجب أن تراعى في الصفقات العمومية مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية المساواة في معاملة المترشحين وشفافية الإجراءات ضمن احترام أحكام هذا المرسوم " ج ر عدد 50 صادرة بتاريخ : 20 سبتمبر سنة 2015 .

3- مونية جليل ، المنافسة في الصفقات العمومية في الجزائر ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ،جامعة الجزائر ، 2015 ، ص 01 .

4- عبد الغاني بوالكور، سناء منيغر ، ضبط وتحديد الحاجات بمناسبة إبرام الصفقات العمومية ، مجلة أبحاث قانونية وسياسية ، العدد الثالث ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل ، جوان 2017، ص 168 .

5- نفس المرجع ، ص 175 .

6- حليمي منال،تنظيم الصفقات العمومية وضمانات حفظ المال العام في الجزائر، أطروحة دكتوراه الطور الثالث ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، 2016/2015، ص 22 .

7- أنيسة سعاد قريشي، النظام القانوني لعقد الأشغال العامة ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، فرع قانون عام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2001 / 2002 ، ص62 .

8- حليمي منال، مرجع سابق ، ص 23 .

9- انظر نص المادة 31 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 بفقراتها الثلاثة .

10- انظر نص المادة 36 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 .

11- خضري حمزة، آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية ،أطروحة دكتوراه العلوم في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1 ، 2015/2014، ص 27 .

12- انظر نص المادة 34 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 .

13- عبد الغاني بوالكور، سناء منيغر، مرجع سابق ، ص 174 .

14- حليمي منال، مرجع سابق ، ص 24 .

15- انظر نص المادتين 11/28 و10/29 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 .

16- عاطف جابر طه عبد الرحيم، دراسات الجدوى ، دار الجامعة ، القاهرة ، 2003 ، ص19 .

17- خضري حمزة ، مرجع سابق ، ص 33 ومايليها .

18 - M.sabri , K.Aoudia , M.Lallem **, Guide de gestion des marchés publics** Edition du sahel , Alger , 2000, p 19 نقلا عن حليمي منال ، مرجع سابق ، ص 25 ،

19- الجريدة الرسمية عدد 43 لسنة 2003 .

20- الجريدة الرسمية عدد 34 لسنة 2007 .

21- حليمي منال، مرجع سابق ، ص 26 .

22- المرسوم التنفيذي رقم 98 /227 المؤرخ في 13 يوليو 1998 والمتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، ج ر عدد 51 لسنة 1998 .

23- المرسوم التنفيذي رقم 148/09 المؤرخ في 02 ماي 2009 المعدل و المتمم للمرسوم الرئاسي رقم 227/98 المؤرخ في 13 يوليو 1998 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، ج ر عدد 26 لسنة 2009 .

24- عبد الغاني بوالكور، سناء منيغر، مرجع سابق ، ص ص 179/178 .

25- تتعلق المشاريع الممركزة بتجهيزات الإدارات المركزية والمؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات التي تتمتع بالاستقلال المالي والإدارات المتخصصة المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 98 /227 المؤرخ في 13 يوليو 1998المعدل و المتمم .

26- عبد الغاني بوالكور، سناء منيغر، ص179 .

27- خضري حمزة ، مرجع سابق ، ص 60 .

28 - محمود خلف الجبوري، النظام القانوني للمناقصات العامة (دراسة مقارنة) ، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان الأردن، 1999 ، ص 54 .