الصفقات العمومية بالمغرب:
تراكم إصلاحي يروم تكريس الشفافية والحكامة

فؤاد أشن

دكتور في العلوم القانونية والسياسية
إطار بوزارة الاقتصاد والمالية، الخزينة العامة للمملكة
البريد الإلكتروني: fouadouchen@hotmail.fr

ملخص:

عرف نظام الصفقات العمومية في المغرب إصلاحات عديدة، كان الهدف منها تكريس مبادئ الحكامة والشفافية في هذا المجال، ويأتي مرسوم 8 مارس 2023 تتويجا لهذه الإصلاحات، حيث استهدف تعزيز المكتسبات السابقة، خاصة فيما يتعلق بتبسيط المساطر المتبعة في إبرام وتنفيذ الصفقة، وكذلك سن قواعد لتجويد وتقوية منظومة الرقابة والتدقيق.

Abstract:

The public procurement system in Morocco has undergone many reforms, the aim of which was to enshrine the principles of governance and transparency in this field. The decree of March 8, 2023 is the culmination of these reforms, as it aimed to consolidate previous gains and enhance them with new procedures, especially with regard to simplifying procedures and strengthening the oversight system.

مقدمة:

تلعب الصفقات العمومية أدوارا متعددة، فهي تساهم في عملية التنشيط الاقتصادي وتشجيع المقاولة وخلق فرص الشغل، بالإضافة إلى كونها الآلية الأساسية التي تعتمدها الدولة في تنزيل السياسات والبرامج العمومية، لذلك فهي وسيلة في غاية الأهمية لتوزيع الثروة وخلق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بمختلف أبعادها.

من جهة أخرى، يعتبر مجال الصفقات العمومية من المجالات الحيوية التي ترتبط برهانات تكريس الحكامة في التدبير العمومي، وذلك باعتبارها الآلية التي يتم من خلالها صرف جزء مهم من ميزانيات الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية، لذلك فهو يوجد دائما في عمق النقاشات التي تهم إصلاح أساليب التدبير العمومي وتجويدها.

فبعدما كان مجال الصفقات العمومية في فترة الحماية يخضع للمعايير التي وضعها المستعمر الفرنسي، والمقتضيات المتضمنة في اتفاقية الجزية الخضراء، وظهير المحاسبة العمومية لسنة 1917، وقرار المقيم العام الفرنسي لسنة 1948، عمل المغرب بعد حصوله على الاستقلال على تنظيم هذا المجال بشكل دقيق من خلال إصدار مرسوم 1965[1].

وكان هاجس تجويد الإطار التشريعي المنظم للصفقات العمومية حاضرا بعدها من خلال إدخال إصلاحات متعددة استهدفت تكريس مبادئ الحكامة والشافية والنزاهة في عملية إبرام الصفقات العمومية، وصولا عند إصدار مرسوم 8 مارس [2]2023، والذي يعتبر تتويجا لمسار إصلاحي طويل ومتعدد الأبعاد. ويُعرف هذا المرسوم «الصفقة» بأنها كل عقد بعوض يبرم بين صاحب مشروع وشخص ذاتي أو اعتباري يدعى مقاولا أو موردا أو خدماتيا، ويهدف إلى تنفيذ أشغال أو تسليم توريدات أو القيام بخدمات[3].

وتكمن أهمية إصلاح نظام الصفقات العمومية في ارتباطه الوثيق بالحركية الاقتصادية والاجتماعية، وما تعرفه المنظومة التدبيرية عموما من تحولات متسارعة، تقتضي أخذها بعين الاعتبار، وذلك حتى لا يكون هذا المجال عرضة لاختلالات قد يمتد وقعها إلى التأثير على التوازنات الاقتصادية والاجتماعية والمالية. فتعاظم الأدوار التي أصبحت تقوم بها الدولة في مختلف المجالات، يحتم مواكبة كل التطورات التي عرفتها الحياة الاقتصادية والاجتماعية بهدف الوصول إلى تحقيق أهداف التنمية الشاملة، وهو ما يفرض البحث عن الأساليب التي تساعده على تحقيق الأهداف بطرق أكثر نجاعة وفعالية[4].

وسنعمل في هذا المقال على مقاربة إشكالية مدى فعالية الإصلاحات المتعاقبة في مجال الصفقات العمومية في تكريس مبادئ الحكامة والشفافية والنزاهة، والقطع مع الاختلالات التي اعترت الممارسة العملية في السابق.

وسنعتمد في مقاربة هذه الإشكالية التقسيم الثنائي التالي:

---

1. عبد المولى المسعيد، مداخلة قدمت بمناسبة الندوة العلمية الوطنية المنظمة من طرف: شعبة القانون العام بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء بشراكة مع مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية و مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية وذلك يوم السبت 26 أكتوبر 2019 بقاعة الندوات بكلية الحقوق- عين الشق.
2. مرسوم 2.22.431 صادر في 15 شعبان 1444 (8 مارس 2023) يتعلق بالصفقات العمومية، جريدة رسمية عدد 7176 بتاريخ 9 مارس 2023.
3. البند 14 من المادة الرابعة من مرسوم 2.22.431 صادر في 15 شعبان 1444 (8 مارس 2023) يتعلق بالصفقات العمومية، جريدة رسمية عدد 7176 بتاريخ 9 مارس 2023
4. يونس وحالو، نظام الصفقات العمومية على ضوء مرسوم 20 مارس 2013: دراسة تحليلية لطرق الإبرام، مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني، 2014، ص: 49.

المبحث الأول: حيثيات ومسار تطور نظام الصفقات العمومية

المبحث الثاني: رهانات إصلاح نظام الصفقات العمومية بالمغرب

المبحث الأول: حيثيات ومسار تطور نظام الصفقات العمومية

نظرا للأهمية التي تحظى بها الصفقات العمومية في مجال تنزيل السياسات العمومية، فقد أضحت من أولوية الأولويات لدى المسؤولين الحكوميين في السنوات الأخيرة، حيث تم العمل على سد الثغرات التي اعترت النصوص المنظمة لها، وملاءمتها مع مبادئ الشفافية والحكامة في جميع المراحل التي تمر منها. وسنوضح في هذا المبحث الأبعاد التي تفرض الاهتمام المستمر بمجال الصفقات العمومية، (المطلب الأول)، ثم بعده سنتطرق للمسار الإصلاحي الذي عرفه نظام الصفقات العمومية بالمغرب (المطلب الثاني).

المطلب الأول: دواعي الاهتمام بإصلاح نظام الصفقات العمومية

تفرض عدة أسباب الاهتمام المستمر بإصلاح نظام الصفقات العمومية، فمن جهة ارتباطه بالمجالات الاقتصادية والاجتماعية والتحديات المرتبطة بها، (الفرع الأول) ومن جهة ثانية، بالتحديات المرتبطة بعملية تدبير المالية العمومية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأهمية الاقتصادية والاجتماعية للصفقات العمومية

تعتبر الصفقات العمومية من بين أهم الوسائل التي تلجأ إليها الإدارة لتلبية حاجياتها ولتنفيذ السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة[1]، فالدولة تعول على الصفقات العمومية لتنشيط المقاولات، خاصة وأن العديد منها يعتمد بشكل أساسي على الصفقات العمومية كمصدر أساسي للاشتغال، ويؤدي تنشيط المقاولة المغربية بشكل آلي إلى الرفع من نسب التشغيل وخفض معدلات البطالة في صفوف الشباب، فالصفقات العمومية هنا لها دور تنشيط الحركة الاقتصادية وفي نفس الوقت حفظ الاستقرار الاجتماعي من خلال المساهمة في خلق مناصب الشغل، فالصفقات العمومية، وإن كان ظاهرها آلية للإنفاق العمومي، فإن لها أدوارا اقتصادية واجتماعية مهمة، بالإضافة إلى أنها تعتبر آلية فعالة من أجل التوزيع العادل للثروة فئويا ومجاليا[2].

وقد عمل مرسوم الصفقات العمومية على الدمج بين مختلف الرهانات، لذا نجد أنه ينص على تبني ما يطلق عليه بـ« تعزيز آلية الأفضلية الوطنية»، فعندما يتقدم متنافسون غير مقيمين

1. مستجدات المرسوم رقم 349.12.2 المتعلق بآليات وطرق إبرام الصفقات العمومية، ملف منشور في مجلة المالية، عدد 23، أبريل 2014، ص: 7.

2. Lasfar Kaddour, Les Marches Publiques Au Maroc, Pour Une Gouvernance Socialement Responsable, Revue marocaine d'audite et de développement, n° 41, 2015, p. 105.

بالمغرب بعروض لنيل صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات، يجب، عند تقييم العروض المالية، أن تمنح أفضلية للعروض المقدمة من لدن المتنافسين المقيمين بالمغرب، مع مراعاة الالتزامات المتعهد بها في إطار الاتفاقيات الدولية المصادق عليها من قبل المملكة المغربية[1].

كما تم إقرار إجراءات لفائدة المقاولة الصغيرة جدا والصغرى والمتوسطة المقيمة بالمغرب، بما فيها المقاولة حديثة النشأة المبتكرة، والتعاونيات واتحاد التعاونيات والمقاول الذاتي، حيث يتعين على صاحب المشروع أن يخصص لها نسبة ثلاثين بالمائة من المبلغ المتوقع للصفقات التي يعتزم طرحها برسم كل سنة مالية[2].

بالإضافة إلى ما سبق، نص مرسوم الصفقات العمومية لـ 8 مارس 2023 على آليات إنعاش التشغيل المحلي، حيث يجب أن تتضمن صفقات الأشغال والخدمات غير تلك المتعلقة بالدراسات، بندا يلزم صاحب الصفقة باللجوء إلى تشغيل اليد العاملة المحلية لإنجاز الأعمال موضوع الصفقة[3]، ويحدد دفتر الشروط الخاصة نسبة اللجوء إلى اليد العاملة المحلية، في حدود 20% من عدد العمال المطلوبين لإنجاز هذه الأعمال[4].

كل هذه الإجراءات، تروم إلى جعل الصفقات العمومية وسيلة لتحقيق الإنعاش الاقتصادي وحماية المقاولة الوطنية، وفي نفس الوقت وسيلة لإنعاش التشغيل على المستوى المحلي.

الفرع الثاني: الأهمية المالية للصفقات العمومية

رغم المراجعة المستمرة لمرسوم الصفقات العمومية بغية تجويده، ظل يُنظر إليه لفترات طويلة على أنه من الإشكالات الكبرى التي تعاني منها منظومة الإنفاق العمومي[5]، لذلك أضحى من الضروري أن يتم سد كل الثغرات التي تعتري مساطر الإبرام والتنفيذ والمراقبة.

ويكمن الجانب المالي في الأهمية التي تعطى لتطوير نظام الصفقات العمومية بالمغرب في حجم المبالغ التي تصرف عبر الصفقات، سواء بالنسبة لميزانية الدولة أو ميزانيات الجماعات الترابية أو المؤسسات العمومية، لذا، يبقى من الضروري إرساء منظومة قادرة على ضمان حسن صرف الأموال العمومية.

كما تفرض الإكراهات المالية المتعاظمة السهر أكثر على حسن الإنفاق العمومي، حيث أصبح

---

1. المادة 147 من مرسوم 2.22.431 يتعلق بالصفقات العمومية.
2. المادة 148 من مرسوم 2.22.431 يتعلق بالصفقات العمومية.
3. عرف مرسوم الصفقات العمومية 2.22.431 في المادة 149 اليد العاملة المحلية بأنها «اليد العاملة المتواجدة بالجماعة حيث يوجد مكان تنفيذ الأعمال موضوع الصفقة أو، عند الاقتضاء، بالعمالة أو الإقليم أو الجهة».
4. المادة 149 من مرسوم 2.22.431 يتعلق بالصفقات العمومية

5. Lasfar Kaddour, op.cit, p. 107.

المدبرون العموميون ملزَمون بتتبع حسن تدبير الاعتمادات المتاحة لهم بأفضل الطرق، فإذا كانت الحاجيات العامة تتعاظم شيئا فشيئا فإن الاعتمادات المالية المتاحة تبقى محدودة بطبعها.

ويتم الاعتماد كثيرا على الصفقات العمومية لتنزيل مختلف الأوراش التي أطلقتها الدولة في السنوات الأخير، خاصة وأن ذلك رافقه تطور مهم في الميزانية المخصصة للاستثمار[1]، وهي الميزانية التي تعتمد أساسا في تنفيذها على آلية الصفقات العمومية.

ونظرا للأدوار الحيوية للقطاعات التي تنصب عليها الصفقات العمومية من توريدات وخدمات مع التشديد على قطاع الأشغال العمومية وما يترتب عن ذلك من أهمية سوسيواقتصادية كبيرة، فإن الغاية كانت دائما أن لا تكون الصفقات العمومية مجالا ملائما للمخالفات المقصودة والغير مقصودة[2].

المطلب الثاني: كرونولوجيا إصلاح نظام الصفقات العمومية

مر مرسوم الصفقات العمومية بإصلاحات عديدة استهدفت أساسا تكريس الحكامة والشفافية في مساطر الإبرام (الفرع الأول)، وتوج مرسوم 8 مارس 2023 هذا المسار الإصلاحي باعتماده مجموعة من المقتضيات الجديدة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: قبل إقرار مرسوم 8 مارس 2023

عرفت المراسيم المنظمة للصفقات العمومية إصلاحات مستمرة، وكانت الرغبة تتركز في كل لحظة إصلاحية على تجويد المساطر، وسد الثغرات، وإرساء حكامة حقيقية في منظومة الصفقات العمومية، وذلك حتى تقوم بأدوارها التنموية بشكل كامل.

فبعد حصوله على الاستقلال، عمل المغرب على تنظيم هذا المجال الحيوي من خلال إصدار المرسوم المتعلق بإبرام صفقات الأشغال والتوريدات والخدمات المبرمة لحساب الدولة في 19 مارس 1965، وركز هذا المرسوم أساسا على تجميع الشتات القانوني في وثيقة واحدة يسهل الرجوع إليها، وتم جعل المناقصة الأسلوب الأساسي لإبرام الصفقات العمومية بغرض تحقيق أكبر وفر مالي للإدارة العمومية[3].

وبعد مرور أزيد من عشر سنوات من الممارسة، صدر مرسوم جديد وهو مرسوم 14 أكتوبر

1. حسب القوانين المالية السنوية، انتقلت نفقات الاستثمار بالميزانية العامة من 49 مليار درهم سنة 2014 إلى 106 مليار درهم سنة 2023.
2. محمد سكلي، التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال، جامعة محمد الخامس، الرباط، الموسم الجامعي 2011-2012، ص: 331.
3. يونس وحالو، مرجع سابق، ص: 50.

1976 واستهدف أساسا تدارك الثغرات التي اعترت مرسوم 19 ماي 1969 والذي أعطى الأولوية للثمن على الجودة، وقد منح هذا المرسوم سلطات واسعة للإدارة لاختيار المقاولين والموردين الأكفاء والمستوفين للشروط والمعايير المحددة من قبل الإدارة، ولم تعد المناقصة مسطرة إلزامية لإبرام الصفقات العمومية من خلال توسيع حالات الاتفاق المباشر وإحداث صفقات الأشطر، وقد تم تعزيز هذا المسار من خلال إصدار مرسوم 30 دجنبر 1998 والمتعلق بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة، وكذا بعض المقتضيات المتعلقة بمراقبتها وتدبيرها، وعزز هذا المرسوم المرتكزات العصرية لنظام إبرام الصفقات العمومية عبر الأخذ بعين الاعتبار الأبعاد الاقتصادية والمالية والاجتماعية للصفقات[1].

وفي 5 فبراير 2007 صدر مرسوم جديد لتنظيم الصفقات العمومية، واعتبره المراقبون خطوة مهمة نحو ضمان الشفافية والمساواة في الولوج إلى الطلبيات العمومية[2]، وتزامن إصدار هذا المرسوم مع الإصلاحات التي همت تدبير المالية العمومية، غير أن هذا المرسوم لم يَسلَم بدوره من الانتقادات، ما دفع المشرع إلى التفكير في إصدار مرسوم جديد[3]، وتم إغناء مسار إصلاح المرسوم المنظم للصفقات العمومية بعقد مناظرة وطنية للصفقات العمومية في أبريل 2009، حيث تم التداول في كافة النقائص التي تعتري المرسوم الصادر سنة 2007، وتحديد أهم محاور الإصلاح التي يتوجب الانكباب عليها، وذلك من خلال الانفتاح على كافة المتدخلين في مجال الصفقات العمومية، كالقطاع الخاص والمجتمع المدني، وتم الانتهاء إلى ضرورة تدعيم مبادئ الشفافية والحكامة في مساطر إبرام الصفقات العمومية.

وحاول مرسوم 20 مارس 2013 المتعلق بالصفقات العمومية الاستفادة من كل التراكمات السابقة[4]، من خلال تكريس قواعد الحكامة والشفافية والمساواة في مساطر إبرام الصفقات العمومية، وتتلخص محاور هذا الإصلاح في تدعيم وحدة الأنظمة المؤطرة للصفقات، وتبسيط وتوضيح المساطر، وتدعيم المنافسة والمساواة بين المتنافسين، وتدعيم منظومة الشفافية، وتخليق تدبير الطلبيات العمومية، وتحديث وإدخال تكنولوجيا الإعلام والتواصل في ميدان تدبير الطلبيات العمومية، وتحسين الضمانات الممنوحة للمتنافسين وآليات تقديم الطعون والشكايات، والأخذ بعين الاعتبار حماية البيئة[5].

---

1. نفس المرجع، ص: 50.
2. تبني مرسوم 5 فبراير 2007 المتعلق بالصفقات العمومية عدة مبادئ على غرار حرية الولوج إلى الطلبية العمومية، وضمان حقوق المتنافسين، وإخضاع الصفقات العمومية لقواعد الحكامة الجيدة.
3. محمد حركات، ثالوث الاستبداد والفساد والإرهاب: مساهمة في الاقتصاد السياسي للفساد، مرجع سابق، ص: 460.
4. مرسوم رقم 2.12.349 يتعلق بالصفقات العمومية، صادر في 8 جمادى الأولى 1434 (20 مارس 2013) الجريدة الرسمية عدد 6140 الصادرة بتاريخ 23 جمادى الأولى 1434 (4 أبريل 2013).
5. مذكرة تقديم مشروع المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية لسنة 2013.

الفرع الثاني: مستجدات مرسوم 8 مارس 2023

لا يخرج مرسوم 8 مارس 2023 المتعلق بالصفقات العمومية عن المسار الإصلاحي الذي خضع له نظام الصفقات العمومية خلال السنوات الأخيرة، فهو لبنة أخرى لاستكمال الاصلاحات التي تم الشروع فيها، خاصة تلك التي جاء بها مرسومي 2009 و 2013، كما أنه يرمي إلى تعزيز المسار الإصلاحي الذي عرفته المالية العمومية بالمغرب خلال السنوات الأخيرة.

وجاء هذا الإصلاح في سياق خاص، تغلب عليه الإكراهات الاقتصادية والمالية خاصة منها تلك القادمة من الخارج، وما لها من تأثير على التوازنات الداخلية واستقرار المؤشرات الماكرو اقتصادية الوطنية، خاصة في ظل تداعيات الحرب الروسية الأوكرانية التي تسببت بدورها في حالة من عدم الاستقرار في الاقتصاد العالمي وأعقبته موجة تضخم كبيرة، كل ذلك كان له تأثير مباشر على المنظومة الاقتصادية والاجتماعية والمالية الوطنية.

أما السياق الوطني فبعد الخروج التدريجي من الأزمة الصحية المترتبة عن انتشار كوفيد 19 وما أحدثته من جمود في الحركة الاقتصادية وأثرها الكبير على قطاع واسع من المقاولات، وكذا تعاقب سنوات الجفاف وما لها من تأثير على الاقتصاد الوطني، بالإضافة إلى كل ذلك يأتي رهان تعزيز مبادئ الحكامة والشفافية في نظام الصفقات العمومية وتحديات تنزيل النموذج التنموي الجديد.

كل ذلك، دفع الحكومة المغربية إلى إدخال تعديلات عديدة على مرسوم 20 مارس 2013، تركز على حماية الاقتصاد الوطني ودعمه في ظل الظروف الاقتصادية الصعبة وغير المستقرة، وبلورة مرسوم جديد يتلاءم مع الظروف والراهنات والتحديات القادمة، ولخصتها المذكرة التقديمة لمشروع المرسوم في ما يلي[1]:

- اعتماد نظام موحد للصفقات العمومية يطبق على مصالح الدولة وعلى الجماعات الترابية والهيئات التابعة لها وكذا على المؤسسات العمومية والأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام الأخرى الملزمة بموجب التشريع والتنظيم الجاري به العمل بتطبيق النصوص المتعلقة بالصفقات العمومية، وذلك لتوفير رؤية أكثر وضوحا للفاعلين الاقتصاديين.
- تعزيز آلية الأفضلية الوطنية، مع مراعاة التزامات بلادنا في إطار اتفاقيات الشراكة الاستراتيجية والتبادل الحر.
- دعم القيمة المضافة المحلية عن طريق تثمين المنتوجات المغربية المنشأ وتعزيز المطابقة مع المعايير المغربية وإنعاش تشغيل اليد العاملة المحلية وإشراك الخبرة التقنية الوطنية.

1. مذكرة تقديم مشروع المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية لـ 8 مارس 2023.

- إعادة توجيه آليات تقييم العروض من ثقافة الأقل ثمنا إلى الأحسن ثمنا لمكافحة ظاهرة تبخيس الأسعار.
- تعزيز الطرق الجديدة لإبرام الصفقات العمومية كمساطر الحوار التنافسي والعرض التلقائي وآليات أخرى من شأنها تحديث عملية إنجاز المشتريات العمومية وإدماج منطق البحث والتطوير والابتكار في هذا المجال.
- تكريس آليات تسهيل ولوج المقاولات الصغيرة جدا والصغرى والمتوسطة، بما فيها المقاولة المبتكرة المبتدئة، والمقاول الذاتي والتعاونيات واتحاد التعاونيات إلى الصفقة العمومية.
- تعزيز إدماج الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والتنمية المستدامة في مجال الصفقات العمومية.
- تطوير وسائل نزع الصفة المادية عن مسطرة إبرام وتدبير الصفقات العمومية، مع تعزيز هيئات الحكامة ومساءلة المدبرين والشفافية.

كل هذه التوجهات عمل مرسوم المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية لـ 8 مارس 2023 على ترجمتها في مواده، وهو ما سنعمل على استجلائه في المبحث الثاني.

المبحث الثاني: رهانات إصلاح نظام الصفقات العمومية بالمغرب

إن تعزيز قواعد الحكامة وتماسك المنظومة القانونية والتنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية، من شأنه أن يساهم بشكل إيجابي في الرفع من الدور التنموي للنفقة العمومية عامة، ويساهم في تحقيق النجاعة والفعالية بالنسبة للسياسات والبرامج والمشاريع العمومية التي تطلقها الدولة، وهو الأمر الذي جعل المنظومة القانونية والتنظيمية المؤطرة للصفقات العمومية تحظى بأهمية كبيرة، وكانت دائما الغاية الأساسية هي البحث عن سبل تكريس مبادئ الحكامة والشفافية في مختلف المراحل التي تمر منها الصفقات العمومية.

وسنتناول في هذا المبحث مظاهر تكريس الحكامة والشفافية في مجال الصفقات العمومية (المطلب الأول) والأهمية التي يمكن أن تلعبها منظومة الرقابة في السهر على حسن تطبيق المساطر المنصوص عليها في هذا المجال (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تكريس قواعد الحكامة والشفافية في مساطر إبرام الصفقات العمومية

تأخذ الحكامة والشفافية حيزا كبيرا في مواد مرسوم الصفقات العمومية والنصوص الأخرى ذات الصلة (الفرع الأول)، كما يمكن لنزع الصفة المادية عن الصفقات العمومية أن يسرع بشكل أكبر من تحقيق الشفافية والحكامة في هذا مجال (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مظاهر تكريس الحكامة والشافية

ظل مطلب تكريس الحكامة والشفافية والنزاهة والجودة، تحتل مراكز الصدارة في كل لحظة إصلاحية عرفها نظام الصفقات العمومية بالمغرب، وذلك بغية سد الثغرات التي اعترت عمليات الإبرام والتنفيذ والمراقبة، وما لذلك من وقع سلبي على صرف النفقة العمومية، وجودة تنزيل المشاريع العمومية على أرض الواقع.

وحدد مرسوم الصفقات العمومية لـ 8 مارس 2023 عدة مبادئ هي بمثابة القاعدة الصلبة التي ينبني عليها هذا النص برمته، حيث نص على مبادئ الحرية في الولوج إلى الصفقات العمومية، والمساواة في التعامل مع المتنافسين، والشفافية في اختيار صاحب المشروع، كما نص على أن يخضع إبرام الصفقات العمومية لمبدأ النزاهة ومبادئ الحكامة الجيدة[1].

وإذا كانت هذه المبادئ تبدو فضفاضة وعامة، فإنها مكرسة في التفاصيل المتعلقة بإعداد الصفقة العمومية، والدعوة للمنافسة، ومساطر إبرام الصفقة، وتوضيح معايير اختيار المتنافسين، وضبط العلاقة التي تجمع الأطراف، بالإضافة إلى سن قواعد للمراقبة والتدقيق.

وإذا كان من الصعب الإحاطة بكل التفاصيل التي تضمنها مرسوم 8 مارس 2023 فيما يتعلق بالحكامة والشفافية، إلا انه لابد من الإشارة إلى بعض المقتضيات البالغة الأهمية في هذا الصدد، خاصة ما تضمنه الباب التاسع من هذا المرسوم والمعنون بحكامة الصفقات العمومية، وتضمن عدة مقتضيات منها:

الإشراف المنتدب على المشروع: ينص هذا الإجراء على إمكانية أن تعهد السلطة المختصة، بموجب اتفاقية، باسم الهيئة المعنية ولحسابها، بتنفيذ كل أو بعض من مهام الإشراف على المشروع، بهدف ضمان حسن تنفيذ الصفقة وتحقيق الأهداف المتوخاة من المشروع موضوع الصفقة المذكورة. وتتعلق مهام الإشراف المنتدب على المشروع على وجه الخصوص بتتبع وتنسيق الدراسات وفحص المشاريع التمهيدية والمشاريع، واعتماد المشاريع التمهيدية والمشاريع، وتهيئ ملفات الاستشارة وإبرام الصفقات وفق هذا المرسوم وتدبير الصفقة بعد المصادقة عليها من قبل السلطة المختصة وتتبع الأشغال وتنسيقها ومراقبتها واستلام المنشأة[2]، ويمكن أن تساهم هذه الآلية في الاستفادة من خبرات لا تتوفر عليها السلطة المختصة في عملية تدبير الصفقة.

تكتل أصحاب المشاريع: يمكن لأصحاب المشاريع تنسيق اقتناء التوريدات من نفس النوع

1. المادة الأولى من مرسوم 2.22.431 يتعلق بالصفقات العمومية.
2. المادة 154 من مرسوم 2.22.431 يتعلق بالصفقات العمومية.

أو إنجاز أعمال خدماتية من نفس النوع غير تلك المتعلقة بالدراسات في إطار « تكتل لأصحاب المشاريع»[1]، ومن شأن هذا الإجراء أن يساهم في ربح الوقت، وأن يقلل من كلفة الصفقة العمومية.

تقرير تقديم الصفقة: يكون كل مشروع صفقة موضوع تقرير تقديم يعده صاحب المشروع ويتضمن، بالخصوص: الأهداف المتوخاة من المشروع أو العمل موضوع الصفقة، الوسائل التي يجب استعمالها لإنجاز المشروع أو العمل موضوع الصفقة والميزانية المخصصة للصفقة وأسباب اختيار طريقة الإبرام والحاجة المراد تلبيتها[2]، وهذا التقرير من شأنه أن يوضح أكثر كافة المعطيات المرتبطة بالصفقة.

من جهة أخرى، فإن لعب الصفقات العمومية لدورها في المساهمة في إنعاش الحياة الاقتصادية والاجتماعية يستلزم أيضا التنصيص على حماية الحقوق المادية للحائزين على طلبيات عمومية، خاصة ما يتعلق بالتأخير في الأداء وما يترتب عن ذلك من آثار سلبية على المقاولة، ولهذا تم إصدار مرسوم يفرض على الإدارة صرف فوائد عن التأخير لفائدة الأطراف المتعاقدة معها في حال تأخرها عن أداء ما بذمتها في الآجال القانونية[3].إضافة إلى إحداث اللجنة الوطنية للطلبيات العمومية التي يعهد إليها بدراسة شكايات المتنافسين المتعلقة بإبرام طلبية عمومية، وإبداء رأيها في النزاعات التي تنشأ بين أصحاب الطلبيات العمومية والإدارات العمومية[4].

كما بذلت جهود كبيرة فيما يتعلق بتقليص اللجوء لسندات الطلب والصفقات التفاوضية من قبل الإدارة، وهي طرق لا تعطي لمبدأ المنافسة وزنا كبيرا، فبالإضافة إلى ما نصت عليه مراسيم الصفقات العمومية من شروط للجوء لإعمال هذه الوسائل، فإن الحكومة سهرت على تحسيس الآمرين بالصرف بضرورة التركيز على الآليات التي تقوم على مبدأ المنافسة[5].

وإذا كان المرسوم الجديد للصفقات العمومية قد عمل على تكريس مبادئ الحكامة والشفافية في مواده، فإن التطبيق العملي يبقى دائما هو المعيار الحقيقي للحكم على جدوائية الإجراءات المنصوص عليها.

---

1. المادة 155 من مرسوم 2.22.431 يتعلق بالصفقات العمومية.
2. المادة 156 من مرسوم 2.22.431 يتعلق بالصفقات العمومية.
3. Décret n° 2-16-344 du Chaoual 1437 fixant les délais de paiement et les intérêts moratoires relatifs aux commandes publiques (B.O n° 6488 du 4 Août 2016).
4. مرسوم رقم 2.14.867 صادر في 7 ذي الحجة 1436 يتعلق باللجنة الوطنية للطلبيات العمومية جريدة رسمية صادرة بتاريخ 14 ذو الحجة 1436 الموافق لـ 28 شتنبر 2015.
5. في هذا الإطار أصدر الوزير الأول منشور رقم 11\2007 يذكر فيه الآمرين بالصرف بالشروط الواجب توفرها لإعمال سندات الطلب والصفقات التفاوضية.

الفرع الثاني: نزع الصفة المادية

يعتبر ورش الرقمنة واحدا من الأسس التي يقوم عليها إصلاح وتحديث الإدارة، وقد بذل المغرب في السنوات الأخيرة جهودا معتبرة في إدخال الأنظمة المعلوماتية إلى المرافق العامة، وتحسيس المرتفق بأهمية استعمالها.

ومن شأن الاعتماد على الأنظمة المعلوماتية في مجال الصفقات العمومية أن يساهم في تكريس مبادئ الحكامة والشفافية وأن يقطع مع الأعطاب التي ظلت تعتري هذا المجال الحيوي، كما يسهل من ولوج المتنافسين إلى الصفقات العمومية دون الحاجة إلى التنقل إلى عين المكان.

ولتفعيل هذه التوجهات في مجال الصفقات العمومبة، تم إحداث بوابة الصفقات العمومية وهي المنصة الوطنية لتجريد مساطر إبرام الصفقات العمومية من الصفة المادية، وتتولى الخزينة العامة للمملكة تدبير هذه المنصة.

في هذا الإطار، نص مرسوم الصفقات العمومية على عدة تدابير تهم نزع الصفة المادية عن الصفقات العمومية، واستهدف ذلك تبسيط الإجراءات المتعلقة بالولوج إلى المعلومة وتبسيط المساطر للولوج إلى الصفقات العمومية خاصة ما يتعلق بنشر الوثائق في بوابة الصفقات العمومية، وبإيداع أظرفة وعروض المتنافسين وسحبها وفتحها وتقييمها بطريقة إلكترونية، والتنصيص على مسطرة المناقصات الإلكترونية، وتبادل المعلومات مع الأغيار، وإحداث قاعدة معطيات إلكترونية للمقاولين والموردين والخدماتيين تشرف عليها الخزينة العامة للملكة، إضافة إلى تجريد الوثائق والمستندات من الصفة المادية[1].

وصدر قرار عن وزيرة المالية يبين الكيفيات والشروط المتعلقة بتطبيق المقتضيات المتعلقة بنزع الصفة المادية عن الصفقات العمومية والضمانات المالية[2]، وحدد هذا القرار بالتفصيل الكيفيات والشروط التي تمكن من تنزيل المبادئ المتعلقة بتطبيق ما جاء به المرسوم السابق للصفقات العمومية.

ويمكن القول أن نزع الصفة المادية عن الصفقات العمومية مدخل في غاية الأهمية لترسيخ مبادئ الحكامة في مجال الصفقات العمومية، بيد أن ذلك يبقى رهينا بنشر هذه الثقافة لدى كافة المتدخلين.

---

1. الباب السادس من مرسوم 2.22.431 يتعلق بالصفقات العمومية.
2. قرار لوزيرة الاقتصاد والمالية رقم 1982.21 صادر في 9 جمادى الأولى 1443 (14 دجنبر 2021) يتعلق بتجريد مساطر الصفقات العمومية والضمانات المالية من الصفة المادية، جريدة رسمية عدد 7104 بتاريخ 30 يونيو 2022.

المطلب الثاني: تجويد منظومة الرقابة على الصفقات العمومية

اعترت منظومة الرقابة على الصفقات العمومية عدة إشكالات حدت من السهر الدقيق على حسن تتبع الصفقات العمومية المبرمة (الفرع الأول)، وقد نص مرسوم الصفقات العمومية للثامن من مارس على بعض المقتضيات التي من شأنها تجويد المراقبة والتدقيق في مجال الصفقات العمومية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إشكالات ممارسة المراقبة على الصفقات العمومية

تخضع الصفقات العمومية لأصناف متعددة من الرقابة، سواء من حيث الجهات التي تمارس هذه الرقابة، أو من حيث المرحلة المسطرية التي تجرى فيها، وهو ما جعل من طرح سؤال فعالية منظومة الرقابة على الصفقات العمومية أمرا مشروعا لما تحوزه هذه الرقابة من أهمية في حماية الأموال العمومية والسهر على حسن استعمالها من قبل المتدخلين، والمساهمة في السهر على تدبير السياسات والبرامج العمومية طبقا للمعايير القانونية والتنظيمية، وفي حرص تام على إعمال معايير الحكامة.

وكانت المراقبة الداخلية تتميز بتعدد الأجهزة التي تسهر على هذه العملية، ويتعلق الأمر بمراقبي الالتزام بنفقات الدولة والمحاسبين العموميين، ونتج عن ذلك بطء في المساطر[1]، ولتجاوز هذا الإشكال، أُلحقت بالخزينة العامة للملكة أقسام ومصالح المراقبة العامة للالتزام بنفقات الدولة، حيث أسندت الاختصاصات الموكولة للمراقب العام للالتزام بنفقات الدولة للخازن العام للمملكة[2]. ويهدف إلحاق مصالح مراقبة الالتزام بنفقات الدولة بالخزينة العامة للمملكة إلى توحيد الرؤى والأفكار، والحد من تعقد مساطر المراقبة القبلية والموازية على الإنفاق العام، والقطع مع اللبس الذي كان يعتري مهام كل من المحاسب العمومي ومصالح مراقبة الالتزام باعتبارهما جهازين ينتميان إلى قطاع وزاري واحد وهي وزارة المالية[3].

بالنسبة للأجهزة الرقابية الأخرى، خاصة البرلمان والمجلس الأعلى للحسابات، ظلت بدورها محدودة ولا تلامس كل الإشكالات التي تعاني منها الصفقات العمومية، ولا تعطي الأهمية اللازمة للتركيز على ملاءمة آليات اشتغالها مع أساليب التدقيق وتقييم المنجزات.

---

1. أشهبار فريزة، آليات تدبير القانون المالي ومتطلبات التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بجامعة محمد الخامس أكدال، الرباط، الموسم الجامعي 2009-2010، ص: 115.
2. مرسوم رقم 2.06.52 صادر في 14 من محرم 1427 (13 فبراير 2006) يقضي بإلحاق المراقبة العامة للالتزام بنفقات الدولة إلى الخزينة العامة للمملكة وبتحويل اختصاصات المراقب العام للالتزام بنفقات الدولة إلى الخازن العام للمملكة.
3. أضريف عبد النبي، المالية العامة: أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، الطبعة الثالثة، 2012، ص: 132.

ومع ما أفرزته الممارسة من محدودية في الأداء، كان الجانب الرقابي محورا مهما في مسار تطور الإطار المنظم للصفقات العمومية، غير أن التغيرات الأخيرة التي حدثت في مقاربة الدولة للرقابة على النفقات العمومية يجعلنا نقف وقفة متفحصة لمعرفة مدى تلاؤم هذه الفلسفة مع الغايات التي تروم بلوغها منظومة الرقابة من جهة، ومن جهة أخرى تلاؤم هذه الفلسفة الرقابية مع الغايات والطموحات المعلنة في تخفيف مساطر المتبعة في النفقات العمومية بشكل عام، من خلال تخفيف الرقابة القبلية، وتقوم الفلسفة الرقابية الجديدة على مرتكزين أساسيين:

- **المرتكز الأول:** التخفيف من الرقابة القبلية التي تؤدي في الغالب إلى بطء في التنفيذ، واستغراق في الشكليات.
- **المرتكز الثاني:** تعزيز الرقابة البعدية التي تركز على مردودية النفقة العمومية، وتقييم مستوى بلوغ النتائج المحددة سلفا.

وإذا كانت منظومة الرقابة عموما خضعت بدورها لإصلاحات متعددة الجوانب دُشنت منذ سنوات، فإن مرسوم الصفقات العمومية لـ 8 مارس 2023 قد نص على بعض المقتضيات التي من شأنها أن تساهم في دعم الخطوات التي تم الشروع فيها سابقا بغية تجويد الرقابة على الصفقات العمومية.

الفرع الثاني: ممارسة الرقابة وتدقيق الصفقات العمومية

نص المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية لـ 8 مارس 2023، على عدة مقتضيات لها علاقة بالجانب الرقابي على الصفقات العمومية، ورغم أن حيزا مهما من أشكال الرقابة منصوص عليه في قوانين أخرى، فإنه حاول أن يضيف بعض المقتضيات الخاصة في هذا الجانب.

في هذا الصدد، تم التنصيص على خضوع الصفقات العمومية وعقودها الملحقة لمراقبات وتدقيقات باقتراح من الوزير المعني بالنسبة للصفقات المبرمة من لدن المصالح التابعة لسلطته أو المؤسسات العمومية الخاضعة لوصايته، أو من الوزير المكلف بالداخلية بالنسبة للصفقات المبرمة من قبل وزير الداخلية، أو رئيس الجهاز التداولي بالنسبة للصفقات المبرمة من لدن الأشخاص الاعتبارية الأخرى الخاضعة للقانون العام، وتنكب هذه المراقبات والتدقيقات على وجه الخصوص على عمليات المراقبة والتدقيق المنصوص عليها في المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية على التأكد من مشروعية الإجراءات المسطرية المتعلقة بإعداد الصفقة وإبرامها وتنفيذها، وتقييم حقيقة أو مادية الأشغال المنفذة أو التوريدات المسلمة أو الخدمات المنجزة، ومدى احترام وجوب إعداد ونشر الوثائق المتعلقة بالصفقة كما هو منصوص عليها في هذا المرسوم، وتقييم النتائج المحصل عليها بالنظر إلى الأهداف المتوخاة وإلى الوسائل المسخرة،

وتقييم ثمن الصفقة بالنظر إلى الأثمان المطبقة وتقييم كلفة الأعمال موضوع هذه الصفقة، بالإضافة إلى فحص ملاءمة وفائدة المشاريع والأعمال المنجزة في إطار الصفقة[1].

وفي هذا السياق، تم جعل القيام بعمليات المراقبة والتدقيق إجباريا بالنسبة للصفقات التي يتجاوز مبلغها ثلاثة ملايين درهم مع احتساب الرسوم، وكذلك بالنسبة للصفقات التفاوضية التي يتجاوز مبلغها مليون درهم مع احتساب الرسوم، وتكون هذه المهام موضوع تقارير مفصلة توجه إلى الوزير المعني بالنسبة للصفقات المبرمة من لدن المصالح التابعة لسلطته أو المؤسسات العمومية الخاضعة لوصايته، أو إلى الوزير المكلف بالداخلية بالنسبة للصفقات المبرمة من قبل وزير الداخلية، أو رئيس الجهاز التداولي بالنسبة للصفقات المبرمة من لدن الأشخاص الاعتبارية الأخرى الخاضعة للقانون العام، وتنشر مستخرجات هذه التقارير في بوابة الصفقات العمومية.

ومن شأن إعمال تقنيات الرقابة والتدقيق، والانفتاح أكثر على أساليب تقييم الأثر، خاصة من قبل البرلمان والمجلس الأعلى للحسابات، أن يساهم أكثر في تجويد مردودية الصفقات العمومية، خاصة منها صفقات الأشغال.

خاتمة:

لا يمكن فصل مجال الصفقات العمومية عن الرغبة المعلنة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة، فالمشاريع الكبرى في مختلف القطاعات يتم تنزيلها عن طريق الصفقات، ومن ثم فإن ترسيخ قيم الحكامة والشفافية في هذا المجال يعتبر مدخلا أساسيا لتنزيل فعال للمخططات التنموية.

لذا، حرصت الحكومة كلما اقتضى الأمر، على ملاءمة التشريع المنظم للصفقات العمومية مع كافة المستجدات، خاصة وأن إصلاح هذا المجال تفرضه التحولات المتسارعة التي تعرفها المجالات الاقتصادية والاجتماعية والمالية والتدبيرية.

وإذا كان المسار الإصلاحي الذي عرفه نظام الصفقات العمومية قد شهد تطورا ملموسا في تجاوز بعض الإشكالات التي كانت مطروحة، فإن تحقيق الحكامة والشفافية في هذا المجال لا يمكن أن نحصره فقط في مقتضيات المرسوم المنظم، وإنما يرتبط بشكل كبير بنصوص ومؤسسات وفاعلين آخرين، كالمجلس الأعلى للحسابات، المفتشية العامة للمالية، المؤسسة البرلمانية، النسيج المقاولاتي ...

1. المادة 159 من مرسوم 2.22.431 يتعلق بالصفقات العمومية.

لائحة المراجع:

1. باللغة بالعربية:

• الكتب:

- أضريف عبد النبي، المالية العامة: أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، الطبعة الثالثة، 2012.

- حركات محمد، ثالوث الاستبداد والفساد والإرهاب، مساهمة في الاقتصاد السياسي، مطبعة المعارف الجديدة، 2016.

• النصوص التشريعية:

- مرسوم رقم 2,14,867 صادر في 7 ذي الحجة 1436 يتعلق باللجنة الوطنية للطلبيات العمومية جريدة رسمية صادرة بتاريخ 14 ذو الحجة 1436 الموافق لـ 28 شتنبر 2015.

- مرسوم رقم 2,12,349 يتعلق بالصفقات العمومية، صادر في 8 جمادى الأولى 1434 (20 مارس 2013) الجريدة الرسمية عدد 6140 الصادرة بتاريخ 23 جمادى الأولى 1434 (4 أبريل 2013).

- مرسوم رقم 2,06,52 صادر في 14 من محرم 1427 (13 فبراير 2006) يقضي بإلحاق المراقبة العامة للالتزام بنفقات الدولة إلى الخزينة العامة للمملكة وبتحويل اختصاصات المراقب العام للالتزام بنفقات الدولة إلى الخازن العام للمملكة.

• مذكرات وقرارات ومناشير:

- مذكرة تقديم مشروع المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية لسنة 2013.

- مذكرة تقديم مشروع المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية لسنة 2023.

- قرار لوزيرة الاقتصاد والمالية رقم 1982.21 صادر في 9 جمادى الأولى 1443 (14 دجنبر 2021) يتعلق بتجريد مساطر الصفقات العمومية والضمانات المالية من الصفة المادية، جريدة رسمية عدد 7104 بتاريخ 30 يونيو 2022

- منشور الوزير الأول رقم 11\2007 يذكر فيه الآمرين بالصرف بالشروط الواجب توفرها لإعمال سندات الطلب والصفقات التفاوضية.

• المقالات:

- يونس وحالو، نظام الصفقات العمومية على ضوء مرسوم 20 مارس 2013: دراسة تحليلية لطرق الإبرام، مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني، 2014.

• أطروحات جامعية:

- أشهبار فريزة، آليات تدبير القانون المالي ومتطلبات التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بجامعة محمد الخامس أكدال، الرباط، الموسم الجامعي 2009-2010.

- محمد سكلى، التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال، جامعة محمد الخامس، الرباط، الموسم الجامعي 2011 - 2012.

• مداخلات وملفات:

- عبد المولى المسعيد، مداخلة قدمت بمناسبة الندوة العلمية الوطنية المنظمة من طرف: شعبة القانون العام بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء بشراكة مع مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية و مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية وذلك يوم السبت 26 أكتوبر 2019 بقاعة الندوات بكلية الحقوق- عين الشق.

- مستجدات المرسوم رقم 349,12,2 المتعلق بآليات وطرق إبرام الصفقات العمومية، ملف منشور في مجلة المالية، عدد 23، أبريل 2014.

2. باللغة الفرنسية:

• **Articles:**

- Lasfar Kaddour, Les Marches Publiques Au Maroc, Pour Une Gouvernance Socialement Responsable, Revue marocaine d'audite et de développement, n° 41, 2015, p. 105.

• **Textes législatifs:**

- Décret n° 2-16-344 du Chaoual 1437 fixant les délais de paiement et les intérêts moratoires relatifs aux commandes publiques (B.O n° 6488 du 4 Août 2016)