

المذكرة الاستعجالية للرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات حول تنفيذ النفقات العمومية بواسطة سندات الطلب

في إطار تدقيق حسابات الخزنة الإقليمية عملاً بمقتضيات المادة 25 وما يليها من القانون رقم 99. 62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، تم الوقوف على مجموعة من النقائص التي تطل مسطرة تنفيذ النفقات العمومية بواسطة سندات الطلب، سواء على مستوى انتقاء المتنافسين أو على مستوى التنفيذ.

أولاً. على مستوى انتقاء المتنافسين

في هذا الإطار، لاحظ المجلس عدم إعمال منافسة حقيقية، إذ أنه بمعظم الإدارات العمومية التي خضعت للتدقيق، يتم تكليف نفس المقاول أو المورد (المتعاقد معه) بتقديم "بيانات أثمان مجاملة" صادرة، في الظاهر، عن متنافسين آخرين. ويرجع السبب في عدم إعمال المنافسة بشكل حقيقي إلى غياب أو ضعف نظام المراقبة الداخلية بشأن مسطرة تنفيذ النفقات بواسطة سندات الطلب. ففي هذا الصدد، لاحظ المجلس غياب لجنة يعهد إليها بعملية الانتقاء واختيار المتنافسين والسهر على مراقبة صحة الاستلام ومطابقة الخدمات أو المقتنيات للمواصفات التقنية والكميات المتعاقد بشأنها. كما لوحظ أن اللجوء إلى المنافسة في إطار مسطرة تنفيذ النفقات بواسطة سندات الطلب لا يتم دائماً وفق الشروط والشكليات المطلوبة، والتي من شأنها أن تضمن للإدارة إمكانية الحصول على الجودة المرجوة وبالكلفة المناسبة. فالإدلاء ببيانات أثمان مضادة، في إطار مسطرة سندات الطلب، لا يعدو، في أغلب الحالات، أن يكون مجرد إجراء شكلي لا يتحقق معه لا تكافؤ الفرص ولا المنافسة المنشودة، إذ لوحظ من خلال عمليات التدقيق أن الطلبات العمومية تقتصر على فئة محدودة من الموردين أو المقاولين، مما يترتب عنه نتائج سلبية على مستوى الجودة والاقتصاد. ومن جانب آخر، لوحظ أن معظم المصالح الأمانة بالصرف لا تصدر سندات الطلب إلا بعد إنجاز الخدمة موضوع الطلبية، أو من أجل تسوية نفقة كان مبلغها الأصلي يتجاوز الحد الأقصى المسموح به قانوناً.

ثانياً. فيما يتعلق بالبنود التعاقدية لسندات الطلب

سجل المجلس، في هذا الباب، عدم تفعيل مقتضيات المادة 88 من المرسوم رقم 2.12.349 المتعلق بالصفقات العمومية، إذ لوحظ غياب آلية تضمن الصرامة في ضبط وتحديد الشروط الشكلية والجوهرية لبنود وبيانات سندات الطلب المتعاقد بموجبها كتحديد آجال تسليم المقتنيات أو تنفيذ الخدمات، بالإضافة إلى غياب آلية للتأكد من أن البنود والبيانات المضمنة بسندات الطلب تعكس فعلاً المقاييس والمواصفات التي تكون الإدارة قد وضعتها لتلبية حاجياتها، وأن هذه السندات توفر كافة الضمانات لحفظ وحماية حقوق ومصالح الجهاز العمومي المعني في حال إخلال الأطراف الأخرى بالتزاماتها التعاقدية والقانونية.

ثالثاً. فيما يتعلق بتجزئ النفقات لتنفيذها بواسطة سندات الطلب

في هذا الباب، ثبت للمجلس تواتر ممارسة غير مشروعة تتمثل في تشطير النفقات على مراحل من أجل تفادي تنفيذها عن طريق طلبات عروض وإخضاعها لمسطرة سندات الطلب، حتى وإن لم تجتمع الشروط التي تسمح باللجوء إلى هذه المسطرة والمتمثلة أساساً في وجود ضرورة ملحة لتلبية حاجيات أنية وضرورية وذات طبيعة خاصة لا تتحمل آجال مساطر طلبات العروض، على ألا يتجاوز مبلغ النفقة موضوع سند الطلب 200.000 درهم كحد أقصى. وهكذا، فإن الممارسات سالفة الذكر تشكل انحرافاً عن الضوابط القانونية الجاري بها العمل في مجال الصفقات العمومية، كما أنها تنتطوي على مخاطر أخرى تتمثل في إمكانية نشوء أفعال يجرمها القانون، علاوة على كونها تمس بمبادئ الشفافية والمنافسة والمساواة في الحصول على الطلبات العمومية. وللحيلولة دون وقوع أو تكرار أو تفاقم هذه الممارسات على مستوى مختلف المصالح العمومية، يتعين إعادة النظر في نمط تنفيذ النفقات بواسطة سندات الطلب بإعمال منافسة حقيقية، ووضع نظام فعال للمراقبة الداخلية من شأنه الحد من الممارسات المذكورة وسد الثغرات التي تطل سلامة عمليات تنفيذ النفقات بواسطة سندات الطلب، وذلك مع مراعاة الاقتراحات الآتية:

- الحرص على تحقق قواعد المنافسة لضمان سلامة العمليات المنجزة بواسطة سندات الطلب، وذلك بتجاوز التفسير الضيق للمقتضى التنظيمي الوارد بهذا الخصوص، والذي لا يجب أن يفهم منه أن إعمال المنافسة مجرد إمكانية وأنها ليست شرطا لازما في مجال الطلبات العمومية؛
- العمل على تحقيق المزيد من الصرامة والشفافية في تحديد البنود التعاقدية المتعلقة بالأجال والكميات والجودة، وذلك من أجل حماية مصالح الإدارة اتجاه الأطراف المتعاقد معها؛
- إحداث لجنة يعهد إليها بالسهر على عملية الانتقاء والإشهاد على تسليم الخدمات أو التوريدات وفق المواصفات والجودة والكميات المطلوبة؛
- وضع بنك للأثمان يتم تحيينه بشكل دوري، بحيث يمكن للإدارة، في كل مرة، أن تعود إليه من أجل إجراء المقارنة اللازمة بين الأثمان المقترحة وتلك المتداولة، وذلك قصد التحقق من أن الأثمان المقترحة من طرف المتنافسين مناسبة وجدية.

جواب وزير الاقتصاد والمالية

(نص الجواب كما ورد)

(...) تفضلتم بموافاتي بمذكرة استعجالية تتعلق بمجموعة من الملاحظات تخص تنفيذ النفقات العمومية عن طريق سندات الطلب، لاسيما:

- إعمال منافسة حقيقية بشأن انتقاء المتنافسين، التي تمت معاينتها بمعظم الإدارات العمومية وذلك من خلال تدقيق حسابات الخزنة الإقليميين، بالنظر إلى غياب أو ضعف نظام مراقبة داخلية تضمن تكافؤ الفرص والمنافسة المنشودة ومراقبة صحة الاستلام ومطابقة الأشغال أو الخدمات أو التوريدات للمواصفات الفنية والكميات المتعاقد بشأنها برسم سندات الطلب؛
- غياب آلية تضمن ضبط وتحديد الشروط الجوهرية لبنود وبيانات سندات الطلب وخاصة تحديد اجل تسليم الأشغال أو الخدمات أو التوريدات والتأكد من أن البنود والبيانات المتضمنة في سندات الطلب تشير الى المواصفات الفنية المطلوبة من طرف الإدارة؛
- تشطير النفقات على مراحل مع إخضاعها لمسطرة سندات الطلب من أجل تقادي تنفيذها عن طريق طلبات العروض.

وللحيلولة دون وقوع أو تكرار أو تفاقم هذه الممارسات على مستوى مختلف المصالح الامرة بالصرف، تفضلتم بالاقترحات التالية:

- تجاوز التفسير الضيق الذي يعتبر المقتضى التنظيمي المتعلق بالإدلاء ببيانات الأثمان من طرف ثلاثة متنافسين مجرد إمكانية فقط، علما أن هذا المقتضى يشكل شرطا لازما للمشتريات بواسطة سندات الطلب؛
 - العمل على مزيد من الصرامة في تحديد البنود التعاقدية المتعلقة بأجال وكميات وجودة الأشغال أو الخدمات أو التوريدات المنجزة عن طريق سندات الطلب؛
 - ضرورة تبني آليات من أجل تجويد عملية انتقاء المتنافسين والإشهاد على استلام الأشغال أو الخدمات أو التوريدات وفق المواصفات الفنية والكميات المحددة؛
 - وضع بنك للمعلومات بشأن الأثمان وتعيينه بشكل دوري؛
- جوابا، يشرفني أن أنهى إلى علمكم، أنه وعيا منها بضرورة تحسين وتجويد مسطرة تنفيذ النفقات العمومية عن طريق سندات الطلب، عملت وزارة الاقتصاد والمالية بالتنسيق مع مختلف الشركاء، على وضع مقتضيات تنظيمية وإرساء آليات تدبيرية من شأنها تقادي وقوع أو تفاقم الاختلالات موضوع هذه المذكرة الاستعجالية، وخاصة من خلال الإجراءات التالية؛

- حذف الإمكانية بالنسبة للإدارات في تعيين شخص مؤهل، غير الأمر بالصرف والأمر المساعد بالصرف، مكلف بالمشتريات عن طريق سندات الطلب وذلك من أجل الحد من الاستعمال المفرط لسندات الطلب وتقادي تشطير النفقات وبالتالي، تكريس اللجوء إلى مسطرة طلب العروض؛
- تسقيف الترخيص الاستثنائي لتجاوز مبلغ سندات الطلب في حد أقصى لا يتجاوز 500.000 درهم مع احتساب الرسوم على عكس ما كانت عليه الحالة سابقا حيث إن رفع سقف سندات الطلب لم يكن مقيدا بسقف محدود؛
- التنصيب منذ 2007 على إلزامية تضمين سندات الطلب لأجال تنفيذ الخدمات أو تاريخ تسليمها وكذا شروط الضمان المتعلقة بها، مع تكريس هذا الإجراء ضمن إصلاح منظومة الصفقات العمومية لسنة 2013؛
- تضمين منظومة الصفقات العمومية لسنة 2013 لإمكانية تنسيق اقتناء التوريدات من نفس النوع في إطار ما يسمى ب "تكتل المشتريات" "collectif d'achats" لتشجيع أصحاب المشاريع على اللجوء إلى طلبات العروض عوض اعتماد مشتريات منفردة بواسطة سندات الطلب؛
- التنصيب ضمن مقتضيات المرسوم المتعلق الصفقات العمومية لسنة 2013 على أنه في حالة عدم ملائمة إجراء منافسة أو استحالة تقديم ثلاثة بيانات للأثمان، يتعين على الأمر بالصرف والأمر المساعد بالصرف إعداد مذكرة تبرر حالة الاستحالة أو حالة عدم الملائمة، تحت طائلة عدم قبول سندات الطلب المعنية؛
- وضع نظام التدبير المندمج للنفقات كآلية معلوماتية رهن إشارة الأمرين بالصرف والأمرين المساعدين بالصرف من أجل تسهيل تتبع تنفيذ الأعمال من نفس النوع برسم السنة المالية الجارية وفي حدود المبالغ المسموح بها في إطار سندات الطلب، تقاديا للوقوع في إشكالية تشطير النفقات.

علاوة على ما سلف ذكره من إجراءات لتفادي وقوع الممارسات المشار إليها في المذكرة الاستيعابية السالفة الذكر على مستوى مختلف المصالح الأمانة بالصرف، فإن وزارة الاقتصاد والمالية بشراكة مع مختلف الفاعلين في مجال الصفقات العمومية تعمل جادة كذلك على دعم وتعميم بعض الآليات التي من شأنها تعزيز تنافسية وشفافية المشتريات عن طريق سندات الطلب، لاسيما؛

- تسريع وتيرة تعميم آلية "المناقصات الإلكترونية المعكوسة" "Enchères électroniques inversées" كمسطرة للمشتريات تضمن تحقيق مبادئ الشفافية والمنافسة وتكافؤ الفرص بالنسبة لكافة المتنافسين مع تقليص في كلفة التوريدات الجارية، علما أن تعميمها من شأنه تعويض مسطرة سندات الطلب وما يعتريها من شوائب؛

- العمل على تشجيع الامرين بالصرف والامرين المساعدين بالصرف على ولوج قاعدة المعطيات الإلكترونية للمقاولين الموردين والخدماتيين "Base de données électronique des entrepreneurs, fournisseurs et prestataires de services" والاستفادة من خدماتها. ذلك أن هذه القاعدة تمكن المشتريين العموميين من الحصول على كافة المعلومات الخاصة بالمقاولين والموردين والخدماتيين من أجل تدقيق المواصفات التقنية الملائمة لاحتياجاتهم، وبالتالي انتقاء معقلن للمرشحين المحتملين لتنفيذ طلبياتهم عن طريق سندات الطلب، مما يساهم في توسيع الاختيارات وإعمال منافسة حقيقية في هذا المجال؛

- تكليف وزارة الاقتصاد والمالية بالعمل على إعداد دراسة الجدوى لتحديد الأسعار المرجعية للخدمات حسب الجهات، كأساس لإعداد الصفقات العمومية من قبل الامرين بالصرف والامرين المساعدين بالصرف بما في ذلك سندات الطلب، في أفق إنشاء بنك للمعلومات الخاصة بالأئمة المرجعية للطلبات العمومية وذلك في إطار الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ضمن البرنامج السابع المتعلق بالطلبات العمومية.

وفي الختام واعتبارا لما سلف، فإن وزارة الاقتصاد والمالية لا تذخر جهدا في إيجاد الآليات الكفيلة بالمساهمة في العمل على احترام شروط المنافسة الحقيقية وتكافؤ الفرص والشفافية في إطار الطلبات العمومية بصفة عامة وسندات الطلب على الخصوص.

كما تبقى وزارة الاقتصاد والمالية رهن إشارة المجلس الأعلى للحسابات للعمل على بلورة أي اقتراحات من شأنها أن تساهم في سلامة عمليات تنفيذ النفقات العمومية تكريسا لمبادئ الشفافية والمنافسة والمساواة في الحصول على الطلبات العمومية.