المخطط التقديري السنوي كأداة لتعزيز الحوكمة في الصفقات العمومية بتونس

Annual Estimated Plan as a Tool to Enhance Governance in Public Procurement in Tunisia

Mustapha toihria مصطفى الطواهرية

متصرف عام

الدراسات المعمقة في العلوم القانونية

باحث رسالة دكتوراه

كلية الحقوق بصفاقس

الملخص:

يتناول هذا المقال دور المخطط التقديري السنوي كآلية استباقية لتعزيز الحوكمة في إدارة الصفقات العمومية. يركز المقال على أن التخطيط المسبق ليس مجرد إجراء شكلي، بل هو ركيزة قانونية وتقنية تهدف إلى عقلنة الإنفاق العام). تخلص الدراسة إلى ضرورة تطوير منظومة الشراء على الخط للانتقال من مرحلة "الإشهار الرقمي" إلى مرحلة "الرقابة المانعة الذكية" التي تربط آلياً بين البرمجة، وتوفر الاعتمادات.

الكلمات المفاتيح: الصفقات العمومية، الحوكمة، المخطط التقديري، الشفافية، السيولة النقدية، منظومة الشراء على الخط.

Abstract:

This study examines the role of the Annual Procurement Plan (APP) as a proactive mechanism for enhancing governance and efficiency in public procurement management. The research argues that prior planning is not a mere formality but a legal and technical pillar aimed at rationalizing public spending and aligning administrative needs with actual demand. The paper concludes that it is essential to upgrade the e-procurement system (TUNEPS) to transition from "digital advertising" to "intelligent preventive control." This integration should automatically link procurement planning, budget availability, and tender launches to ensure the protection of economic operators' rights.

Keywords: Public Procurement. Governance, Annual Procurement Plan , Transparency, Liquidity, TUNEPS System.

مقدمة:

تعد الصفقات العمومية من الركائز الأساسية التي تعتمدها الإدارة العمومية لتلبية احتياجاتها من السلع والخدمات والأشغال، وتمثل جزءًا مهمًا من انفاق المال العام. وتتميز هذه العمليات بكونها معقدة وكبيرة الحجم، مما يجعل إدارتها الدقيقة ضرورة أساسية لضمان الشفافية، النزاهة، المساءلة، والكفاءة في استغلال الموارد المالية. ومن هنا يأتي مفهوم الحوكمة أو GOUVERNANCE، الذي يُعرّف بأنه مجموعة المبادئ والإجراءات التي تهدف إلى إدارة فعّالة وشفافة للمرافق العامة، مع حسن استغلال الموارد وحماية المال العام وتعزيز العدالة بين المتعاملين الاقتصاديين[1].

في هذا السياق، يظهر المخطط التقديري للصفقات العمومية كأداة مركزية لتحقيق هذه الأهداف. ويُعرّف المخطط التقديري (**Plan Prévisionnel Annuel**) بأنه وثيقة تخطيطية تعدها الإدارة العمومية قبل بداية السنة المالية، تتضمن قائمة الصفقات المزمع تنفيذها، وتقدير قيمتها المالية، وتحديد مواعيد الإعلان والتنفيذ لكل صفقة. ويعمل المخطط على توفير تصور واضح للاحتياجات المالية واللوجستية للإدارة، كما يمنح المتعاملين الاقتصاديين معلومات مسبقة تساعدهم على المشاركة بطرق عادلة وشفافة.

ويكتسب المخطط التقديري أهميته من كونه أداة لتعزيز الحوكمة في الصفقات العمومية، حيث يسهم في:

- التخطيط المالي السليم: من خلال تحديد الاعتمادات اللازمة لكل صفقة، بما يمنع الهدر والتجاوز في الإنفاق.
- تعزيز الشفافية والمنافسة العادلة: من خلال اطلاع المتعاملين على الصفقات المزمع الإعلان عنها والقيم التقديرية لها، ما يقلل فرص الاحتكار والمحسوبية.
- تسهيل الرقابة والمساءلة: إذ يمثل المرجع الأساسي للرقابة الداخلية والخارجية، بما يضمن التزام الإدارة بمخططها وميزانيتها.

ومع ذلك، يبقى التساؤل الرئيسي قائمًا:

كيف يمكن للمخطط التقديري للصفقات العمومية أن يعمل كأداة فعّالة لتعزيز الحوكمة، وضمان الشفافية والمساءلة في إدارة المال العام؟

[1] الحوكمة مبدأ دستوري ويندرج في إطار التزام الدول بمكافحة الفساد تطبيقا لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد المؤرخة في 2003/12/09 إذ تنصّ في الفصل التاسع الخاص بالصفقات والمشتريات العموميّة على ضرورة التزام الدول الممضية عليها باتّخاذ الإجراءات الضروريّة طبقا للمبادئ الأساسيّة الواردة بأنظمتها القانونيّة بهدف وضع نظام قانوني للصفقات العموميّة يتأسّس على الشفافيّة والمنافسة النزيهة وعلى إدراج معايير موضوعيّة لاتخاذ قرارات تضمن النجاعة وتمكّن من الوقاية من الفساد. ومن ناحية ثانية طرحت الحوكمة الرشيدة كشرط تفرضه الهيئات التمويليّة للمساهمة في تمويل المشاريع التنمويّة ثم من ناحية ثالثة كمعيار لاستقطاب الاستثمارات...حيث مثّل إصلاح منظومة الصفقات أحد أبرز عناصر برنامج المساندة في الإدماج الاجتماعي والانتقال "PAIST". احمد الفهري مجلة صدى التصرف الاستشفائي عدد 2015/04.

وللإجابة عن هذا التساؤل وإبراز أهمية المخطط التقديري السنوي قمنا بتقسيم البحث إلى مبحثين نتناول في أوله (المخطط التقديري السنوي كإطار هيكلي لحوكمة الطلب العمومي أما المبحث الثاني فنتطرق فيه إلى (المخطط التقديري السنوي كآلية لضمان الشفافية في مرحلة ما قبل إجراءات الصفقة).

المبحث الأول: المخطط التقديري السنوي كإطار هيكلي لحوكمة الطلب العمومي

يُمثل المخطط التقديري السنوي الوارد بالفصل 8 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المؤرخ في 2014/03/14 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية أداة "الحوكمة الاستشرافية" التي تهدف إلى عقلنة الإنفاق ومنع الارتجال وهو وثيقة تخطيطية أساسية في منظومة الشراءات العمومية، يُعدّها المشتري العمومي سنويًا، وتتضمن جملة الصفقات التي يعتزم إبرامها خلال السنة المالية، مع بيان طبيعتها وتقدير كلفتها ومصادر تمويلها والرزنامة التقريبية لإبرامها.

المطلب الأول: للمخطط التقديري السنوي اداة لعقلنة الطلب العمومي وضبط مواصفاته

ألزم المشرع التونسي على غرار المشرع المغربي والجزائري [1] المشتري العمومي بإعداد مخطط سنوي يحدد طبيعة الصفقات وحجمها وتواريخ إنجازها المتوقعة [2]. وفي ذلك تكريس مبدأ الشفافية فهذا المخطط ليس مجرد إجراء روتيني، بل هو وسيلة لعقلنة الطلب العمومي ومنع الارتجال وطريقة لإعلام المتعاملين الاقتصاديين بحاجيات الإدارة مسبقا (فقرة اولى)، مما يسمح لهم بإعداد عروضهم الفنية والمالية، وهذا بدوره يضمن منافسة حقيقية تخفض الكلفة على الدولة.

ومن الناحية القانونية، فإن إقصاء اي مشروع من المخطط السنوي يجعل من الشروع في إبرام صفقته مخالفة إجرائية جوهرية، لأنها تعكس غياب التخطيط ومخالفة الأمر المنظم للصفقات ومن الممكن ان تعتبر خطا تصرف تنظر فيه محكمة المحاسبات.

الفقرة الاولى: تحديد الحاجيات كضمان لنزاهة المنافسة

حتى يتسنى ادراج الطلب ضمن المخطط السنوي فانه من البديهي والواجب الاعداد الجيد لطلب العروض بداية من تحديد الحاجيات، حيث يعد الركن الأساسي الذي تُبنى عليه الصفقة إذ ينص الفصل 10 من الامر المنظم للصفقات عدد 1039 المؤرخ في 2014/03/13 على وجوب أن تستجيب الطلبات موضوع الصفقة إلى طبيعة الحاجات المراد تسديدها ومداها فحسب. وتضبط الخاصيات الفنية لهذه الحاجات قبل الدعوة إلى المنافسة أو التفاوض على نحو يضمن جودة الطلبات موضوع الصفقة والنهوض بالمنتوج الوطني والتنمية المستدامة ويكتسي المخطط التقديري السنوي للصفقات العمومية

[1] يراجع المادة 158 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 الجزائري والمادة 19من مرسوم الصفقات العمومية المغربي رقم 2-22-431.

[2] عكس بعض الدول ومنها فرنسا التي **لا تلزم المشتري العمومي** بوجوب اعداد مخطط تقديري سنوي للصفقات ولا اشهاره للعموم انما يتلقى اصحاب المؤسسات عبر المنظومة الرقمية اشعار بوجود طلب عروض في مجال اختصاصهم تم الاعلان عنه من احد المؤسسات العمومية وباعتبار هذه الشركات تكون مسجلة على منظومات رقمية منها PLACE وغيرها فتتلقى الاشارة عند كل طلب يهمها وبذلك يبقى المخطط مجرد اجراء داخلي للمؤسسات العمومية.

اهمية بالغة في ترشيد الطلب العمومي. ويجد هذا التوجه سنده في مقاربة منطق السحب (Pull) المستمدة من منهجية Lean [1] Thinking، والتي تقوم على ربط برمجة وتنفيذ الشراءات العمومية بالحاجيات الفعلية والطلب الحقيقي للمصالح المستفيدة، فإذا كان التحديد غامضاً، فُتح الباب أمام المحاباة، وإذا كان دقيقاً، ضمن المترشح تكافؤ الفرص. وعليه فانه من المتعين ان يتم:

الالتزام بالدقة والموضوعية

يتعين على المشتري العمومي قبل أي إعلان عن المنافسة أن يحدد طبيعة وحجم الأشغال أو التزويد أو الخدمات المطلوبة. و تمنع هذه الدقة الإدارة من تعديل "قواعد اللعبة" أثناء التنفيذ. فالمشارك يبني عرضه المالي بناءً على مواصفات تقنية ثابتة.(Spécifications Techniques) والتي في ضوئها يمكن تحديد الكلفة التقديرية للمشروع.

منع التمييز :

يحظر القانون إدراج مواصفات تقنية "إقصائية" تهدف إلى حصر الصفقة في مزود واحد. حيث ينص الفصل 31 من الامر المنظم للصفقات المتعلق بالطلبات والمواصفات الفنية على انه " تضبط الطلبات موضوع الصفقة وفقًا لخاصيات فنية تعتمد على المرجعيات التالية:

- مواصفات وطنية أو وثائق مرجعية أخرى معادلة يمكن للمترشحين الاطلاع عليها؛
- الأداء أو المتطلبات الوظيفية من حيث النجاعة.

ويجب أن تكون هذه المتطلبات دقيقة لتمكين المترشحين من معرفة موضوع الصفقة وتمكين المشتري العمومي من إسناد الصفقة .وعلى سبيل المثال فان لإشارة إلى براءة اختراع أو علامة تجارية معينة غير ممكنة إلا إذا استحال وصف المشترى بدقة، ومع ذلك يجب إضافة عبارة "أو ما يعادلها" .

الفقرة الثانية: منع تجزئة الطلبات كضمانة لوحدة الطلب(Le fractionnement)

يُعتبر منع تجزئة الطلبات (Le fractionnement) أحد الضمانات القانونية الأساسية لحماية وحدة الطلب العمومي وضمان المنافسة والمساواة بين المتنافسين. وقد نصّ الفصل 9 من الأمر الحكومي عدد 1039 لسنة 2014 على عدم جواز تجزئة الطلبات بصورة تحول دون إبرام صفقات كتابية أو إخضاعها لرقابة لجنة الصفقات، تأكيدًا للمبادئ الأساسية الواردة في الفصل 6، بما فيها حرية النفاذ إلى الطلب العمومي، تكافؤ الفرص، الشفافية، وحسن التصرف في المال العام. ويبيّن الفقه، لا سيّما[2] Christian Debieve ، أنّ التحديد المسبق للحاجيات يمثل أداة وقائية فعالة لمنع التجزئة غير المشروعة، إذ يضمن

[1] يُقصد بمصطلح Lean Thinking الذي ظهر بداية مع شركة تويوتا كتجربة عملية للتعامل مع الموارد المحدودة بجودة عالية تلبي حاجيات العملاء مبني على فكرة (الانتاج عند الحاجة ضمان الجودة منذ بداية الانتاج والتحسين المستمر وازالة الهدر) ثم توسع ليصبح منهج إداري حديث في كل المجالات فيقوم على مستوى الشراءات في الصفقات العمومية بتعظيم القيمة المضافة للطلب العمومي من خلال ترشيد تحديد الحاجيات، وتبسيط المسار الإجرائي، والقضاء على مظاهر الهدر الزمني والمالي والتنظيمي، وذلك عبر تحسين مستمر لمراحل إعداد وإبرام وتنفيذ الصفقات العمومية.

[2] DEBIEVE Christian, La détermination préalable des besoins dans l'achat public local: simple exigence juridique ou réel enjeu organisationnel ?, Mémoire pour le DESS Management du secteur public, IEP de Lyon, 20.

تجميع الطلبات المتجانسة وتقدير كلفتها مسبقًا، ويحول دون تقسيمها أو تجميعها بشكل مبالغ فيه (allotissement) قد يحد من مشاركة المؤسسات الصغرى والمتوسطة. ويجد هذا المنع تطبيقه العملي في المخطط السنوي التقديري للشراءات، المنصوص عليه في الفصل 8، الذي يُلزِم المشتري العمومي بإدراج مجموع حاجياته المتوقعة والممولة، مما يرسّخ البرمجة القانونية للطلب العمومي، ويحول دون أي التفاف إجرائي يمس بضمانات المشاركين، ويكفل المنافسة السليمة وحقوق جميع المتنافسين.

ويجد هذا المنع امتداده الطبيعي في واجب التخطيط المسبق للشراءات، حيث أوجب الفصل 8 من نفس الأمر على المشتري العمومي إعداد مخطط سنوي تقديري للشراءات يُدرج فيه مجموع حاجياته المتوقعة والممولة، بما يضمن تجميع الطلب العمومي وتفادي الممارسات التي من شأنها الإضرار بضمانات المشاركين. ويترتب عن الإخلال بقاعدة منع تجزئة الشراءات مساس جوهري بحقوق المترشحين وبمبدأ المنافسة السليمة، بما يبرر تدخل أجهزة الرقابة ورفض إجراءات الإبرام، فضلًا عن إمكانية ترتيب المسؤولية الإدارية أو المالية عند الاقتضاء.

فباعتبار أنّ المخطط التقديري يُعدّ استنادًا إلى مشاريع ميزانية ذات صبغة تقديرية، فإنّ الاعتمادات المدرجة ضمنه تظلّ أولية وقابلة للتعديل إثر المصادقة النهائية على الميزانية. ومن ثمّ، يفرض منطق Pull اعتماد برمجة مرنة للصفقات، تتفاعل مع تطور الحاجيات الفعلية وتوفر الاعتمادات، بما يحدّ من الشراءات غير الضرورية، ويحول دون إبرام صفقات لمجرد استهلاك الاعتمادات المرصودة.

وعليه، فإنّ تحيين المخطط التقديري بعد المصادقة النهائية على الميزانية، وإعادة عرضه من حيث المبدأ على لجنة مراقبة الصفقات المختصة، لا يُعدّ إجراءً شكليًا، بل يُجسّد تطبيقًا عمليًا لمنطق السحب القائم على الطلب الحقيقي، وتكريسًا لمبادئ حسن التصرف في المال العام والنجاعة والشفافية في مرحلة ما قبل إبرام الصفقة.

المطلب الثاني: تأمين الاعتمادات المالية للبرمجة ضمن المخطط التقديري

إن عملية إعداد المخطط السنوي تفرض على الإدارة القيام بـ "جرد" مسبق لاعتماداتها المفتوحة حيث لا يجوز قانوناً إدراج مشروع ضخم في المخطط إذا كانت ميزانية الاستثمار السنوية لا تسمح بتغطيته. يتحول المخطط هنا إلى "خارطة طريق" مالية تمنع تشتيت الاعتمادات في مشاريع مبعثرة لا تملك الإدارة القدرة على إتمامها، مما يجنب الدولة ظاهرة "المشاريع المتوقفة ". فاذا كان المخطط السنوي هو "الوعد" بالتعاقد، فإن الاعتماد المالي المسبق هو "القدرة" القانونية والمادية على الالتزام.

الفقرة الأولى: التلازم بين المخطط وتوفر الاعتمادات

ويضع الفصل 8 من الأمر المنظم للصفقات قيداً زمنياً قاطعاً "يجب على المشتري العمومي قبل كل دعوة للمنافسة التأكد من توفر الاعتمادات كما ينص الفصل 11 من نفس الامر على ان يتولى المشتري العمومي خلال مرحلة إعداد الصفقة الحصول على التراخيص وضبط مبلغ التقديرات والتأكد كذلك من توفر الاعتمادات والحرص على تحيينها عند الاقتضاء.

ويهدف هذا الإجراء الى الوقاية من الصفقات الوهمية و قطع الطريق أمام ظاهرة الصفقات التي تُطرح في طلبات عروض دون وجود تمويل فعلي، مما يربك السوق ويهدر جهد المتنافسين ويضر بسمعة الدولة المالية. فالاعتماد المالي يمثل تعهد قانوني

يصدر عن السلطة الاشراف ولا يملك المشتري العمومي تجاوز هذا السقف المالي وانما له طلب تحيينه عند الاقتضاء سواء تعلق الامر بميزانية الاستثمار او ميزانية التسيير مع اختلاف المؤسسات سواء كانت ذات صبغة ادارية او ذات صبغة غير إدارية.

ويُعدّ توفير الاعتمادات المالية شرطًا جوهريًا لصحة برمجة الشراءات العمومية، إذ لا يمكن الحديث عن تخطيط تقديري سليم دون وجود أساس مالي، ولو كان في مرحلته الأولية. وفي هذا الإطار، يُعدّ المخطط التقديري السنوي للصفقات العمومية بالاستناد إلى مشاريع الميزانية المعدة سلفًا للسنة المالية المعنية، قصد الإعلان المبدئي عن الحاجيات المزمع تلبيتها عبر الصفقات العمومية.

غير أنّ هذه الميزانيات، باعتبارها مشاريع لم تحظَ بعد بالمصادقة النهائية، تظلّ ذات صبغة تقديرية، وهو ما ينعكس بالضرورة على طبيعة الاعتمادات المدرجة ضمن المخطط التقديري، إذ لا تكون سوى تقديرات أولية قابلة للمراجعة والتعديل. ويترتب عن ذلك أن يكون المخطط التقديري وثيقة ديناميكية قابلة للتحيين، وليست إجراءً شكليًا جامدًا.

وبناءً عليه، يقتضي حسن التصرف في المال العام تحيين المخطط التقديري إثر المصادقة النهائية على الميزانية، بما يضمن مطابقة برمجة الصفقات مع الاعتمادات المرصودة فعليًا. كما يقتضي هذا التحيين إعادة عرض المخطط، من حيث المبدأ، على لجنة مراقبة الصفقات المختصة، تكريسًا لمبادئ الشفافية والمنافسة وتكافؤ الفرص، وضمانًا لسلامة الإجراءات السابقة لإبرام الصفقة .

الفقرة الثانية: ضمانات الوفاء في ظل تحديات السيولة

تطرح هنا اشكالية الفجوة بين الترخيص والوفاء بالالتزامات من الناحية المالية عند تنفيذ الصفقة حيث ان توفر الاعتماد المالي في الميزانية لا يعني بالضرورة توفر السيولة للخلاص في حساب المؤسسة فالاعتماد المالي مفتاح الاعلان عن الصفقة والترخيص للقيام بالإجراءات التأشير على الصفقة.

أما السيولة النقدية (liquidité) او اعتمادات الدفع فهي المبالغ النقدية الفعلية المتوفرة لدى الخزينة أو في الحساب البنكي للمؤسسة وعدم توفرها يعيق تنفيذ الصفقات بالمؤسسات وانتشار ظاهرة المشاريع المعطلة . ويطرح هنا مسألة تمويل المؤسسات العمومية حيث تقوم الدولة بضخ الأموال للمؤسسات على دفعات (ثلاثية أو سداسية)، وقد تتأخر هذه الدفعات لأسباب اقتصادية، مما يترك المؤسسة في عجز عن دفع مستحقات المقاولين رغم وجود ميزانية ورقية صحيحة. أو عجز عن التحصيل الذاتي لموارد المؤسسات ففي المؤسسات العمومية ذات الصبغة غير إدارية، تعتمد السيولة على استخلاص ديونها من الحرفاء فإذا فشلت في التحصيل، عجزت عن خلاص صفقاتها.

إن عجز السيولة يضع الإدارة في مواجهة مباشرة مع المتعاقد، ويرتب آثاراً قانونية وخيمة حيث لا يعترف القضاء الإداري بـ "انعدام السيولة" كعذر يعفي الإدارة من التزاماتها، لأن الإدارة هي التي اختارت وقت الاعلان عن الصفقة وعليها تنفيذها وخلاصها بمجرد انقضاء الآجال القانونية للدفع (عادة 45 يوماً)، تبدأ فوائد التأخير (intérêt moratoire)في السريان تلقائياً كتعويض للمقاول عن فوات المنفعة المالية وقد يعمد الى وقف الأشغال إذا تأخرت الدفعات، مما يؤدي إلى تعثر المشروع وزيادة كلفته بسبب الارتفاع المستقبلي في أسعار المواد اذا ما تم فسخ الصفقة وإعادة الدعوة للمنافسة فيه.

وهكذا، لا يتحمّل المشتري العمومي نتائج غياب اعتمادات الدفع او تأخرها او أزمة السيولة، بل يُدفَع المقاول او المزود إلى الواجهة وحيدًا، ليتحوّل من شريك في تنفيذ المرفق العام إلى قربانٍ على مذبحة السيولة.

وعلى صعيد المقارنة مع الأنظمة الدولية، يبرز نظام (STEP) التابع للبنك الدولي كأحد أكثر الأنظمة صرامة في ربط المخطط التقديري بالتنفيذ الفعلي؛ اذ يحوّل هذا المخطط إلى 'قيد تقني' لا يمكن تجاوزه. وفي هذا الإطار، يفرض النظام ما يُعرف بالـ(Hard Stop) ، وهو تعليق آلي للإجراءات يمنع المشتري العمومي من طرح أي صفقة أو الانتقال من مرحلة التقييم إلى الاسناد ما لم تكن مطابقة للمخطط المعتمد مسبقاً من البنك. هذا الترابط العضوي يجعل من المخطط التقديري في المشاريع الدولية أداة رقابة رقمية استباقية، على خلاف الأنظمة المحلية التي قد تتسم بمرونة أكبر في تعديل المخططات عبر آليات تكميلية، مما يفرض على الشركات الراغبة في الفوز بهذه الصفقات ضرورة اليقظة المزدوجة ومتابعة هذه المخططات عبر المنصة الرقمية للشراء على الخط على حد سواء.

وعليه وبعد تحديد الحاجيات وتوفير الاعتمادات يتم إدراج طلبات العروض (بالإجراءات العادية وبالإجراءات المبسطة) ضمن المخطط التقديري السنوي بوصفه إطار للإشهار والإعلام.

المبحث الثاني: المخطط التقديري السنوي كضمان للشفافية في مرحلة استباقية

ينص الفصل 8 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014على انه يتعين على المشتري العمومي في بداية كل سنة إعداد مخطط تقديري سنوي لإبرام الصفقات العمومية وفقا لمشروع الميزانية على أساس نموذج موحد وجدول زمني.

المطلب الاول: المخطط التقديري أداة "الإشهار المسبق"

بناء على الفصل 12 من الأمر يتولى المشتري العمومي إشهار مشاريع الصفقات المنصوص عليها في المخطط التقديري لإبرام الصفقات بإعلان للعموم يتم إعداده وفق نموذج يضبط من قبل الهيئة العليا للطلب العمومي. وفي ما عدا حالات التأكد القصوى، لا يمكن الشروع في إجراءات الإبرام قبل أجل سبعة ايام من تاريخ نشر مخطط الإبرام أو مراجعته.

الفقرة الاولى: المخطط السنوي والولوج إلى المعلومة

إن المخطط التقديري السنوي يكسر احتكار المعلومة داخل الإدارة. ويهدف الى تحقيق ضمان حرية ولوج المتعامل الاقتصادي الى المشاركة في طلبات العروض والإنفاق العام والمخطط أداة إشهار بوصفه يضمن العلنية (فقرة أولى) بالإضافة الى ضرورة إعلام لجان مراقبة الصفقات المختصة بصفقة مسبقة كإجراء قانوني حتى يتم الإعلان عن طلب العروض وفق نموذج يضبط من قبل الهيئة العليا للطلب العمومي، يمكن الاطلاع عليه وتحميله من موقع المرصد الوطني للصفقات.

ينص الفصل 8 من الأمر المنظم للصفقات على أن يتولى المشتري العمومي إشهار المخطط التقديري وجوبا (30) ودون مقابل على الموقع الوطني للصفقات العمومية ثلاثين يوما على الأقل قبل الشروع في إجراءات إبرام الصفقات.

ويعرّف الإشهار او الإعلان بكونه إيصال العلم الى جميع الراغبين بالتعاقد وإبلاغهم بكيفية الحصول على شروط التعاقد والمواصفات المطلوبة ومكان إجراءه وزمانه. فهو أولى الخطوات نحو التعاقد مع المشتري العمومي حتى ان القضاء المصري اعتبر في

حكم صادر عن المحكمة الإدارية العليا في 1967/1/02 أن إعلان الإدارة عن إجراء مناقصة أو مزايدة أو ممارسة لتوريد بعض الأصناف عن طريق التقدم بعطاءات ليس إلا دعوة للتعاقد وهو نفس التوجه للمحكمة الإدارية حيث اعتبرت ان الإشهار القانوني ركن جوهري لصحة ابرام الصفقة وعدم توفره يؤدي الى بطلان العلاقة لافتقارها لأركانها الأساسية.

والدعوة للمنافسة وهو إجراء وجوبي حسب ما ينص عليه الفصل100 من مجلة المحاسبة العمومية الذي ينص على أنه لا تعقد الصفقات إلا بعد التنافس ". ويقوم أساس المنافسة الحرة عل فكرة الليبرالية الاقتصادية ا لقائمة على فكرة (دعه يعمل دعه يمر)، وفكرة المساواة بين الأفراد في الانتفاع بخدمات ا لمرافق ا لعامة دون عوائق حيث يجب ان يكون للمترشحين وقت كاف لإعداد عروضهم وان يكونوا على علم تام ودقيق بالأجل المحدد لهم لهذا الغرض، حيث يُلزم القانون المشتري العمومي بنشر مخطط كل صفقاته مبدئيا في أجل أقصاه شهر من بداية السنة المالية[1]. وهذا النشر يمنع "عنصر المفاجأة" الذي قد تستغله الإدارة لتمكين شركة معينة من التحضير للمناقصة سراً ويضمن تكافؤ الفرص الاستراتيجي اذا يمكن للشركات من خلال هذا المخطط برمجة طلبيات المواد الأولية، وتوظيف العمالة، أو شراء المعدات اللازمة، مما يقلص التكاليف ويزيد من حدة المنافسة لصالح الدولة.

ويتم النشر على موقع المرصد الوطني للصفقات ويتم عمليا النشر على منظومة الشراء على الخط TUNEPS باعتبارها الأداة التقنية المعتمدة للنفاذ لطلبات العروض من المتعاملين الاقتصاديين تماشيا مع منطوق الفصل وما بعده 77 حيث يتم الإعلان عن المنافسة على منظومة الشراء العمومي على الخط "تونيبس" ويتضمن المخطط عادة:

- موضوع كل صفقة أو طلب عمومي؛
- التقدير المالي السنوي؛
- طريقة الإبرام المتوقعة؛
- مصدر التمويل؛
- الفترة التقريبية للإطلاق أو الإبرام.

كما يمكن تحيين المخطط عند الاقتضاء لإدراج تغيير في زمن الإعلان عن طلب العروض او تجاوز المدة التي تم إدراجها مسبقا في المخطط او بالنظر إلى إعادة الدعوة للمنافسة فيها من جديد.

الفقرة الثانية: حالات الاستثناء من اشهار الطلبات المبرمجة بالمخطط للعموم

وإذا كان المبدأ هو إدراج جميع طلبات العروض ضمن المخطط السنوي فان المشرع وضمن نفس الفصل الثامن قدم استثناءات ملخصة في حالات التأكد القصوى والصفقات المتعلقة بمتطلبات الأمن والدفاع الوطني. وهي الحالات التي يستحيل فيها موضوعيًا إعداد أو نشر المخطط في الآجال العادية.

غالبًا ما ترتبط بـ:

[1] ينص المرسوم المنظم للصفقات عدد2.22.431 المؤرخ في 2023/03/08 في مادته17 على ان المشتري العمومي ينشر برنامجه التقديري لمدة 3 سنوات في اجل اقصاه 3 اشهر الاولى من السنة المالية .

حالات التأكد أو القوة القاهرة (كوارث، أزمات صحية، أعطاب جسيمة غير متوقع) أو حاجيات لم تكن قابلة للتوقّع عند إعداد الميزانية؛

الصفقات المتعلّقة بالأمن والدفاع الوطني؛

تشمل الصفقات التي يؤدي نشرها إلى:

المساس بالأمن العام، أو الكشف عن معطيات حسّاسة، أو الإضرار بالمصالح العليا للدولة هنا يُقدَّم مبدأ السرّية على مبدأ الشفافية.

هذه الاستثناءات تخصّ الإشهار للعموم فقط ولا تعفي من إعداد المخطط التقديري، ولا من ربطه بالاعتمادات، ولا بالضرورة من إعلام لجان مراقبة الصفقات متى كان ذلك ممكنًا دون مساس بالأمن أو بالضرورة القصوى.

المطلب الثاني:رقابة لجان مراقبة الصفقات على المخطط التقديري السنوي.

ينص الفصل 8 على أن يتم تبليغه للإعلام إلى لجان مراقبة الصفقات المختصة في أجل أقصاه موفى شهر فيفري من كل سنة. ويفهم من هذا النص ان المشتري العمومي ملزم بالإعلام المسبق لجنة مراقبة الصفقات المختصة.

الفقرة الأولى: دور لجان الصفقات في مراجعة التخطيط

إن إعلام لجنة مراقبة الصفقات بالمخطط التقديري لا يندرج ضمن الأعمال التحضيرية البسيطة، بل يُصنّف ضمن الإجراءات الجوهرية السابقة للإبرام. ذلك أن اللجنة لا تتدخل فقط عند عرض ملفات الصفقات، بل تمارس رقابة قبلية استباقية على التخطيط ذاته، بما يسمح لها برصد حالات تجزئة الطلبات، والتثبت من احترام سقوف الاختصاص ومراقبة مدى انسجام الصفقات المزمع إبرامها مع الاعتمادات المتوفرة.

كما يمكن الإعلام اللجنة من رؤية شاملة للسياسة التعاقدية للمشتري العمومي خلال السنة المالية، وهو ما يحول دون اللجوء إلى صفقات فجئية، أو إبرام صفقات خارج تصور مسبق ومعلن ومن ثمّ، فإن الرقابة لا تنصبّ فقط على مشروعية الصفقة، بل على مشروعية القرار المتعلق باعتزام القيام الطلب في حد ذاته.

كما يشكل إعلام اللجنة كضمانة للمشاركين في الصفقات العمومية:

- إرساء مبدأ تكافؤ الفرص؛
- تمكين المتعاملين الاقتصاديين من توقع الطلب العمومي؛
- الحدّ من الصفقات المصمّمة على مقاس مترشّح بعينه.

هذا و يُعدّ قرار إعداد المخطط وإحالته على اللجنة قرارًا إداريًا قابلًا للطعن ويمكن الطعن فيه متى ثبت أنه شابه خرق للقانون وهو ما يكرّس حماية قضائية فعلية للمترشحين في مرحلة ما قبل الإبرام.

وعليه فإن إعلام لجان مراقبة الصفقات بالمخطط التقديري السنوي لم يعد إجراءً ثانويًا، بل أضحى ركيزة من ركائز الحوكمة الرشيدة للشراء العمومي. فهو يربط بين التخطيط والرقابة والشفافية، ويُسهم في حماية المال العام وضمان حقوق المشاركين على حدّ سواء. ومن ثمّ، فإن احترام هذا الإجراء يُعدّ معيارًا حاسمًا لسلامة مسار الإبرام برمّته.

الفقرة الثانية: الآثار القانونية المترتبة عن خرق البرمجة بالمخطط السنوي

إن عدم إعلام اللجنة بالمخطط يشكّل خرقًا صريحًا للفصل 08 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 ويفتح المجال لاعتباره عيبًا إجرائيًا جوهريًا، وحيث يمكن للمشاركين لطعن لدى لجنة المتابعة والمراجعة بتقديم شكوى إذا تبين أن الإدارة قامت بالإعلان عن طلب عروض غير مدرج في المخطط التقديري دون مبرر استعجالي، أو إذا لم تلتزم بمعايير الإشهار القانونية.

كما انه إذا ثبت أن الإدارة أعلنت عن طلب عروض دون اعتماد مالي مما أدى لتوقف المشروع وتضرر المقاول، يحق للأخير المطالبة بتعويضات كاملة تشمل الخسارة اللاحقة والربح الفائت، استناداً إلى الخطأ الإداري في المرحلة التحضيرية، كما يمكن ان تكون محل متابعة من محكمة المحاسبات طبقا للقانون أساسي عدد 41 لسنة 2019 مؤرخ في 30 أفريل 2019 باعتبارها تشكل مخالفة لتراتيب الأمر المنظم للصفقات الذي يلزم المشتري العمومي بإدراج طلبات العروض ضمن المخطط التقديري السنوي.

الخاتمة

إن ضمانات المشاركين في الصفقات العمومية ليست منحة من الإدارة، بل هي حقوق كرسها المشرع لتحقيق التوازن الاقتصادي. ويتجلى من خلال "تحديد الحاجيات" لضمان المصداقية التقنية، و"الاعتماد المالي" لضمان الأمان المادي، و"المخطط السنوي" وهو الإطار الجامع يضمن العدالة في المعلومة. ومع ذلك، وبالوقوف على واقع الرقمنة عبر منظومة TUNEPS ومقارنتها بالمعايير الدولية مثل نظامSTEP ، خلصنا إلى أن فاعلية هذه الضمانات تظل رهينة تجاوز "الهشاشة الرقمية" في مرحلة التخطيط. وضرورة العمل على:

- الانتقال من الرقمنة الإعلامية إلى الرقابة المانعة: لا بد من تطوير منظومة TUNEPS لتصبح نظاماً تقنياً "ذكياً" يمنع آلياً (Hard Stop) نشر أي إعلان منافسة لا يتطابق مع المخطط التقديري المعتمد، بدلاً من الاكتفاء بدور النشر ألإشهاري. على غرار ماهو معمول به في ميزانية الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية عند تنفيذ الصفقات على منظومة ADBEحيث يتم تجميد الاعتمادات للصفقة ولا يمكن تجاوزها بإصدار اذون تزود خارج ما هو مسموح به مسبقا.
- تعزيز الشفافية الاستباقية: تطوير "لوحات قيادة" رقمية تتيح للمشاركين والمتعاملين الاقتصاديين تتبع مدى التزام الإدارة بجداولها الزمنية المعلنة في المخططات التقديرية، مما يقلص من مساحة الارتجال والمحاباة.
- ضرورة الرقمنة الكلية لإجراءات الصفقة وتنفيذها ولا يتم التعامل ورقيا ولا مباشرة مع المزود انما فقط عبر المنظومة الرقمية مما يعطي اكثر نزاهة وشفافية في التعامل.
- تفعيل الرقابة مع اعتبار خرق المخطط التقديري خطأ تصرف يستوجب المحاسبة.

وفي الختام، نؤكد أن تحويل الصفقات العمومية إلى أداة حقيقية للتنمية يتطلب ثقة متبادلة بين القطاعين العام والخاص، وهي ثقة لا تُبنى إلا بمرور المخطط التقديري من مجرد "وثيقة إدارية" إلى "التزام رقمي وقانوني" يعكس حسن التصرف وحوكمة المال العام الامر الذي يجعل من الصفقات العمومية أداة للتنمية تقوم على الثقة بين القطاعين العام والخاص.