قراءة في مضامين الباب الأول من مرسوم 2.22.431 المتعلق بالصفقات العمومية[1]

إعداد الطلبة مريم غوفلان – حميد الخمسي – الصادق الكنفاوي

يعد مرسوم الصفقات العمومية الجديد رقم 2.22.431 الصادر في 8 مارس 2023 امتدادًا لمحاولة تحديث المنظومة التعاقدية للدولة، وتعزيز الشفافية، والفعالية، وتكافؤ الفرص في ولوج المتنافسين إلى الطلبيات العمومية. جاء هذا المرسوم ليحل محل المرسوم السابق رقم 2.12.349، مستجيبا للتحديات الجديدة التي فرضها التطور الرقمي، وتزايد الحاجة إلى حكامة جيدة في صرف المال العام، والتمكين الاقتصادي الوطني، خصوصًا للمقاولات الصغيرة جدًا والصغرى والمتوسطة.

وفي ظل التحولات المتسارعة التي يشهدها مجال تدبير الطلبيات العمومية، يأتي مرسوم 2.22.431 الصادر في 8 مارس 2023، كواحد من النصوص القانونية التي تحمل في طياتها تصورا جديدا للعلاقة التعاقدية بين المرفق العمومي ومحيطه المقاولاتي. لكن هذا المرسوم، رغم غناه البنيوي والمفاهيمي، يستدعي قراءة متعددة الزوايا لفهم ليس فقط ما ينص عليه، بل ما يمكن أن ينتجه على مستوى الممارسة والتطبيق. لهذا، نعتمد في هذا العرض على منهجية ثلاثية الأبعاد، تسائل هذا النص من حيث مطابقته للمبادئ الدستورية والمعايير الدولية، ثم من حيث قابلية الإدارات العمومية على تنزيله بفعالية، وأخيرا من حيث النتائج والآثار المترتبة عن ذلك على مستويات الشفافية، التنمية، والعدالة التعاقدية.

المبحث الأول : مضامين الباب الأول من المرسوم

يقع الباب الأول من مرسوم 2.22.431 المتعلق بالصفقات العمومية في 6 مواد (من المادة 1 إلى المادة 6) ويحمل عنوان "أحكام عامة". هذه الأحكام العامة هي المبادئ الأساسية التي تحكم المرسوم، والهدف منها تحديد المصطلحات الأساسية والغرض من المرسوم ونطاقه وكذلك تقديم التوجيه لفهم المرسوم وتفسيره.

وقد حددت المادة 1 المبادئ العامة التي يخضع لها إبرام الصفقات العمومية وكذلك أهداف هذه المبادئ. يتعلق الأمر بمبادئ حرية ولوج الصفقات العمومية (لا قيد ولا شرط اللهم) والمساواة في التعامل مع المتنافسين (خضوع المتنافسين لنفس الضوابط والشروط) وضمان حقوقهم (ضمانات لتحقيق منفعة جميع المتنافسين) والشفافية في اختيارات صاحب المشروع (نهج واتباع الوضوح التام والعلنية). كما نصت

[1] مرسوم 2.22.431 صادر في 15 من شعبان 1444 (8مارس 2023) يتعلق بالصفقات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 7176 بتاريخ 16 شعبان 1444 (9 ماي 2023)، ص 2861.

المادة على خضوع إبرام الصفقات لمبادئ الحكامة الجيدة ومبدأ النزاهة. ومقارنة بمرسوم 2013[2]، فإن مرسوم 2023 قد أقر صراحة مبدأ النزاهة.

أما المادة الثانية فخصصت لتحديد موضوع ومجال تطبيق المرسوم. وعليه فالمرسوم رقم 2.22.431 يحدد شروط وأشكال وبعض قواعد إبرام الصفقات العمومية من طرف الدولة، والجماعات الترابية وهيآتها، والمؤسسات العمومية والأشخاص الاعتبارية الأخرى الخاضعة للقانون العام.

وقد أتبعت المادة 2 بالمادة 3 التي أوردت مجموعة من الاستثناءات، وهي حالات الطلبيات العمومية غير الخاضعة لهذا المرسوم. هذه الاستثناءات جاءت لتثبت القاعدة، إذ ينبغي أن يفهم منها أن الأصل هو خضوع جميع الصفقات العمومية للمرسوم ما عدا حالات محددة ذات أهمية استراتيجية أو أمنية أو دولية.

وأوردت المادة 4 تعريف 21 عبارة يمكن تقسيمها إلى ثلاثة أنواع : تعريفات متعلقة بالمتدخلين في مجال الصفقات العمومية، وتعريفات مرتبطة بالصفقات وأخرى بالآليات التدبيرية.

	عددها	أرقامها في المرسوم	العبارات
المتدخلون	9	1 – 2 – 6 10 – 11 – 12 13 – 17 – 21	نائل الصفقة – السلطة المختصة – متنافس – تجمع – مقاولة حديثة النشأة مبتكرة – صاحب المشروع – صاحب مشروع منتدب – صاحب أعمال – صاحب صفقة.
الصفقات	3	14 – 16 – 18	صفقة – أعمال – أعمال مبتكرة
الآليات	9	3 – 4 – 5 7 – 8 – 9 15 – 19 – 20	جدول الأثمان – جدول أثمان التمويلات – جدول الثمن الإجمالي – اتفاقيات أو عقود القانون العادي – تفصيل المبلغ الإجمالي – بيان تقديري مفصل – سجل خاص – تفصيل فرعي للأثمان.

ونصت المادة 5 على وجوب تحديد حاجيات الأشخاص الخاضعين للمرسوم. هذا التحديد، يجب أن يكون دقيقا عبر تحديد الحاجات والمواصفات التقنية ومحتوى الأعمال المراد تنفيذها. كما يجب على صاحب الطلبية الحصول على التراخيص اللازمة وتصفية الأوعية العقارية بالإضافة إلى تدابير أخرى.

واختتم الباب الأول من المرسوم بمادة سادسة نصت على وجوب إعداد تقدير تكلفة الأعمال. ويراعى في ذلك محتوى الأعمال وخصائصها والأثمنة المطبقة في السوق وكذلك الإكراهات المحتملة.

[2] مرسوم 2.12.349 صادر في 8 جمادى الأولى 1434 (20 مارس 2013) يتعلق بالصفقات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 6140 بتاريخ 23 جمادى الأولى 1434 (4 أبريل 2013)، ص 3023.

المبحث الثاني : قراءة نقدية للأحكام العامة

1. مطابقة المرسوم للمبادئ الدستورية والمعايير الدولية (Conformité)

المرسوم يتماشى في ظاهره مع مضامين الفصلين 154 و155 من دستور 2011، المتعلقين بمبادئ المرفق العمومي، وضرورة المساواة في الولوج إليه، والجودة والشفافية. كما أن المواد من 1 إلى 6 تُظهر تقاطعات واضحة مع المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن مكافحة الفساد في الصفقات العمومية، ومع معايير منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) في ما يخص الحكامة التعاقدية.

ومع ذلك، فهناك **مساحات رمادية** تطرح إشكالات دستورية ضمنية. مثلاً، مفهوم "الصفقة الاستثنائية" الوارد في المادة 4 لا يُقابله في الدستور أي نص تنظيمي واضح يضبط حدود "الاستثناء"، مما يطرح سؤال مدى قانونية التقدير المطلق للإدارة. كما أن غياب هيئة مستقلة للمراقبة القبلية يُضعف من التنزيل الصارم للفصل 156 المرتبط بالمحاسبة والمساءلة.

2. القابلية المؤسسية والتنفيذية لتطبيق المرسوم (Capacité)

رغم النية التشريعية القوية، فإن الفجوة بين النص والممارسة تظل واسعة. فبقراءة مقاطع من تقارير المجلس الأعلى للحسابات بين 2021 و2023، نجد أن نسبة الالتزام بالنشر الرقمي لم تتعد في بعض الجهات 50%، وأن البرمجة السنوية للصفقات غائبة في أكثر من 30% من الجماعات، وهو ما يضرب المادة 6 في العمق.

كما أن التفاوت بين الجهات في الموارد البشرية والتقنية يُعيق التطبيق الموحد للنص. الجهات الكبرى (كالرباط والدار البيضاء) تستفيد من موارد داخلية ولوجستية تؤهلها لتطبيق المرسوم بشكل قريب من مثالي، بينما تعاني الجماعات الجبلية والقروية من غياب حتى لموظفين مؤهلين لقراءة دفتر التحملات، ناهيك عن تفعيله.

3. النتائج والآثار المترتبة على المدى المتوسط والبعيد (Conséquence)

- **على مستوى الشفافية** :المرسوم يحمل وعدًا كبيرًا بتحقيق تحول رقمي، لكنه في غياب المرافقة التقنية سيتحول إلى خطاب تجميلي.
- **على مستوى العدالة الاقتصادية** :عدم دعم المقاولات الصغرى بمواكبة قانونية ومالية سيجعل حصة "الصفقات الموجهة لها" فارغة من مضمونها الواقعي.

- **على مستوى التوازنات المالية** :غياب البرمجة الاستراتيجية للطلبيات العمومية، والتي كان من المفترض أن تُفعّل عبر المادة 6، قد يؤدي إلى تفاقم العجز المحلي، أو إبرام صفقات غير مندمجة مع أهداف التنمية الترابية.
- **على مستوى الثقة في المؤسسات** :تأخير نشر الصفقات أو غموض بعض المقتضيات قد يؤدي إلى عزوف المتعهدين الجدد ويُغلق المجال أمام التنافس الشريف، وهو ما يهدد بانكماش دينامية السوق العمومية.

ومن خلال المواد الست الأولى، يتجلى الحرص على إعادة صياغة الإطار القانوني المؤطر لصفقات الدولة على أساس مقاربة معيارية جامعة، ترتكز على الشفافية، المسؤولية، الإنصاف، والنزاهة. غير أن القراءة المتأنية لهذه المواد تُبرز مواطن قوة واضحة، لكنها تكشف أيضًا عن ثغرات تنظيمية وبنيوية، كما أن تفعيل النص على أرض الواقع ما زال رهينًا بتفاوت القدرات المؤسسية بين القطاعات والمستويات الترابية. وسنقوم فيما يلي بتحليل مفصل، مستند إلى منهجSWOT ، مع إدماج انتقادات منشورة وتوصيات منهجية تعكس أفق تطوير الإطار العمومي للتعاقد بالمغرب.

4. عرض تحليلي للمواد من 1 إلى 6

المادة الأولى تؤسس لمجموعة من المبادئ الناظمة للصفقات العمومية، على رأسها: حرية الولوج، المساواة، الشفافية، حسن استعمال المال العام، النزاهة، والحكامة. ويُضاف إلى ذلك إلزام بأخذ الأبعاد الاجتماعية والبيئية والاقتصادية بعين الاعتبار. هذا البُعد الأخلاقي والمؤسساتي يُشكل نقلة نوعية مقارنة بالمرسوم السابق، حيث أدرجت بوضوح أبعاد التنمية المستدامة والنجاعة الطاقية. إلا أن غياب آليات إلزامية للتنزيل (مثل مؤشرات قياس لهذه القيم) يجعل هذه المبادئ عرضة للتهميش في الممارسة.

المادة الثانية تُحدد نطاق تطبيق المرسوم على الدولة، الجماعات الترابية، المؤسسات العمومية، وبعض الهيئات الأخرى الخاضعة للقانون العام. ورغم أن هذه الصياغة توسع قاعدة الهيئات المعنية، إلا أن غموض الوضعية القانونية لبعض الهيئات المختلطة) شبه عمومية أو (PPP قد يفتح الباب لتفسيرات متباينة، ويجعل بعض الصفقات خارج الرقابة التعاقدية الصارمة.

المادة الثالثة توضح الاستثناءات، كالعقود المتعلقة بالتعاون الدولي، التدبير المفوض، أو العقود الداخلية بين إدارات الدولة. ويُسجَّل هنا غياب لائحة مضبوطة لهذه الحالات مما يمنح الإدارات هامشًا واسعًا للاجتهاد، أحيانًا دون رقابة مسبقة من وزارة الاقتصاد أو هيئات التفتيش.

المادة الرابعة تفصل بين أنواع الصفقات (مفتوحة، محدودة، تفاوضية،... إلخ) وتُحدد الحالات التي يمكن فيها اللجوء إلى كل نوع. غير أن المفاهيم المرتبطة بـ«الضرورة الملحة» أو «الاستثناءات غير المتوقعة» لا تزال تُثير جدلاً، إذ تُمنح للإدارة سلطة تقديرية واسعة قد تُستغل للتحايل على المنافسة.

المادة الخامسة تنص على إلزامية النشر الإلكتروني لإعلانات الصفقات عبر بوابة الصفقات العمومية، إلى جانب الإعلان الورقي. وقد أجمعت العديد من التقارير، ومنها تقارير المجلس الأعلى للحسابات (2022 و2023)، على أن عددًا كبيرًا من المؤسسات لا تحترم هذه القاعدة، خصوصًا على المستوى المحلي، مما يُفرغ مبدأ الشفافية من مضمونه الواقعي.

المادة السادسة تشترط إعداد برمجة سنوية مسبقة للصفقات مع ربطها بالاعتمادات المالية المتوفرة، والتأشير المسبق على الوثائق القانونية. هذا الإجراء يعكس التزاما نحو التوقع والتخطيط، إلا أن الجماعات الترابية والمصالح غير الممركزة، حسب تقارير عدة، تفتقر إلى الموارد البشرية والتقنية الكافية لإعداد هذه البرمجة بشكل جدي.

5. التحليل الاستراتيجي SWOT للمرسوم 2.22.431 (المواد 1 إلى 6)

نقاط القوة

- **مرجعية قانونية موحدة ومحدثة** :يمثل المرسوم 2.22.431 إطارًا قانونيًا موحدًا ومتماشيًا مع الإصلاحات الدستورية لما بعد 2011، وقد أدمج المستجدات الدولية في مجال الحكامة التعاقدية، مستندًا إلى توصيات الهيئات الرقابية الدولية كـ OECDوالبنك الدولي.
- **إدماج أبعاد التنمية المستدامة** :ينص المرسوم صراحة على ضرورة مراعاة المعايير البيئية والاجتماعية والاقتصادية، وهو ما يتماشى مع أهداف التنمية المستدامة و يتعلق الامر بالأهداف 12 و 16.
- **تعزيز الشفافية عبر الرقمنة** :إلزام النشر في البوابة الوطنية للصفقات العمومية يعتبر نقلة رقمية مهمة، كما يسهم في تخفيض الهوامش الزمنية والتكاليف المرتبطة بالإجراءات الورقية.
- **دعم المقاولات الوطنية** :تم حجز نسب لفائدة المقاولات الصغيرة جدًا (TPE) والمقاولات المبتكرة، وهو توجه يندرج في إطار الاستراتيجية الصناعية الوطنية الجديدة (Stratégie 2021-2025).

- **وضوح في البرمجة المالية** :المادة السادسة تعزز مبدأ ربط البرمجة السنوية بالالتزامات الفعلية، ما يشكّل خطوة نحو عقلنة تدبير النفقات العمومية وتحقيق الأثر المالي المرجو| .

نقاط الضعف

- **مفاهيم مرنة تفتقر إلى تأطير تطبيقي** :مثل "الضرورة القصوى" و"الصفقات المستثناة"، وهي ثغرات تنظيمية يمكن أن تُستغل لخرق مبدأ المنافسة.
- **تفاوت قدرات الهيئات المتدخلة** :بحسب تقارير المجلس الأعلى للحسابات (2022)، ما يفوق 40% من الجماعات القروية لم تتمكن من احترام الإشهار الرقمي للصفقات نتيجة غياب الإمكانيات التقنية أو الموارد البشرية المؤهلة.
- **غياب نظام جزاءات متدرج وفعّال** :لا يتضمن المرسوم آلية متكاملة لمعاقبة الإخلالات الإدارية أو حالات التلاعب في الإسناد أو النشر، ما يضعف أثر المراقبة الاستباقية.
- **تضخم المساطر في بعض الحالات** :التعقيد الإجرائي في التأشير المسبق أو إعادة الإعلانات بسبب عتبات إدارية مرهقة قد يعيق نجاعة الإنجاز، خصوصًا في المشاريع ذات الطابع المستعجل .

الفرص

- **اعتماد تكنولوجيا الذكاء الاصطناعي والتعلم الآلي** :لتصنيف وتحليل العروض بشكل شبه تلقائي، وتقليص الانحرافات في إسناد الصفقات.
- **إحداث مرصد وطني للتتبع والتحليل** :يمكن إحداث مرصد مستقل تتفرع عنه مراصد جهوية، تُعنى بجمع المعطيات، قياس الأداء، ونشر مؤشرات التتبع الخاصة بكل قطاع وجهة.
- **إدماج المجتمع المدني في الرقابة** :عبر تفعيل الحق في الحصول على المعلومة، وتوسيع آلية التبليغ عن المخالفات والمصلحة العامة.
- **برامج دعم وتكوين للجماعات والمقاولات** :لتقوية قدراتها التعاقدية والمالية، وإدماجها في الدينامية الوطنية للطلبيات العمومية، خصوصًا في المناطق النائية.
- **إحداث نظام تحفيزي** :يمنح امتيازات للهيئات والإدارات التي تنفذ الصفقات وفق مؤشرات الشفافية والفعالية .

التحديات:

- **التحايل على قواعد الشفافية** :من خلال تكييف غير دقيق لحالات الاستثناء أو تجزئة الطلبات للتهرب من المساطر التنافسية.
- **هيمنة الوسطاء والمصالح الخاصة** :غياب رقابة صارمة قد يسمح بتكريس شبكات النفوذ داخل الإدارات، مما يضعف العدالة التعاقدية.
- **فجوة رقمية بين الإدارات** :تفاوت الوصول إلى أدوات الرقمنة قد ينتج عنه إقصاء غير مباشر لبعض الجهات من المنظومة التعاقدية.
- **ضعف استقلالية المراقبة** :غياب جهاز رقابي مستقل تابع للبرلمان أو جهة قضائية يُضعف ثقة المتنافسين ويحد من فعالية الردع.
- **خطر التشبع الإجرائي** :الإفراط في الإحالة على نصوص تنفيذية وتقييد المرونة قد يؤدي إلى بطء إنجاز المشاريع وتأخر الإنجاز العمومي.

الملاحظات الإضافية:

- تم اعتماد عدد من هذه الملاحظات في تقييم المغرب ضمن تقرير **OCDE – Public Procurement Review – Morocco (2022)**، الذي دعا إلى تطوير نظام للتقييم الميداني لأثر الصفقات على التنمية المحلية.
- في تقرير **Transparency Maroc** لسنة 2023، تم التنبيه إلى أن أغلب الشكاوى المتعلقة بالصفقات العمومية تخص غياب الشفافية في نشر طلبات العروض والنتائج.

أشار تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2022 إلى أن ما يفوق 31٪ من الصفقات لا تنشر بالشكل القانوني المطلوب، لا سيما على المستوى الجماعاتي. كما رصدت تقارير أخرى (الهيئة الوطنية للنزاهة، مركز العدل والمجتمع المدني) اختلالات في تطبيق المبادئ الواردة في المادة 1، كاستغلال الاستثناءات القانونية بطريقة مفرطة في صفقات تفاوضية، دون اللجوء إلى المنافسة الفعلية. أما الدراسات الجامعية (أطروحات جامعة محمد الخامس وكلية العلوم القانونية بوجدة) فقد أكدت على الحاجة إلى دليل توجيهي موحد لتطبيق المرسوم، وخاصة فيما يتعلق ببرمجة الصفقات في الجماعات التي لا تمتلك طاقما تقنيا مؤهلاً.

التوصيات

إن المواد الست الأولى من مرسوم الصفقات العمومية تحمل إمكانيات هيكلية لتطوير الحكامة المالية والإدارية بالمغرب، لكنها تظل نصوصًا واعدة أكثر منها مسارات مضمونة .ولا يمكن ضمان أثرها إلا عبر استجابة مؤسساتية تشمل:

- إصدار دليل توجيهي موحّد للصفقات العمومية يوضح بدقة كيفية تطبيق كل مادة.
- تحديد دقيق لحالات الاستثناء والضرورة القصوى وربطها بمسطرة تأشير مسبق.
- تحفيز الجماعات على الرقمنة عبر تخصيص تمويل ودعم تقني لتعميم استخدام بوابة الصفقات.
- إحداث هيئة مستقلة للمراقبة الرقمية تتبع مدى الالتزام بمبادئ المرسوم، تنشر تقاريرها بانتظام.
- إدراج بعد المساءلة المواطنة من خلال تفعيل آلية الشكايات والطعن الإلكترونية، بشكل إجباري.
- إحداث لجنة وطنية مستقلة لمواكبة تطبيق المرسوم وتقييم آثاره الترابية.
- إصدار أدلة تنفيذية عملية موجهة للموارد البشرية المحلية.
- خلق نظام حوافز للجماعات التي تنجز صفقاتها وفق المبادئ الدستورية.
- دمج المجتمع المدني في آليات المراقبة والتقييم العمومي.

الآفاق المستقبلية

إن إنجاح هذا المرسوم يمرّ عبر بناء منظومة متكاملة للطلبيات العمومية، تقوم على الرقمنة الشاملة، التخطيط الاستراتيجي متعدد السنوات، المحاسبة بالنتائج، وانفتاح حقيقي على الرقابة المجتمعية .وهذا يتطلب إرادة سياسية واضحة، ومصاحبة تقنية متواصلة، وقواعد تنفيذية دقيقة لا تكتفي بالشعارات المعيارية، بل تجعل من مبادئ الشفافية والنزاهة أدوات فعالة في بناء الثقة في الدولة والمؤسسات.