

تعزيز الحماية القانونية للموظف العام كآلية للوقاية من الفساد في الصفقات العمومية

Strengthen the legal protection of the public official as a mechanism to prevent corruption in public transactions

بن دعاس سهام¹

¹كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد لمين دباغين - سطيف 2 (الجزائر)

bendaas.siham @ gmail . com

تاريخ نشر المقال: سبتمبر/2021

تاريخ قبول المقال: 2021/06/09

تاريخ إرسال المقال: 2019/11/25

الملخص

تعد الصفقات العمومية أهم وسيلة تعتمد عليها الدولة وإداراتها في تنفيذ مخططاتها من أجل إشباع الحاجات العامة، بحيث ترصد لها أغلفة مالية معتبرة، وهي بذلك أهم قناة يتحرك فيها المال العام، ومن ثم أصبحت تشكل مجالا خصبا للفساد بكل صوره لإساءة استعمالها .

لذا فإن البحث على آليات الوقاية من الفساد ومكافحته و معالجة عوامل تفشيه، يعد من أولويات الدولة. ومن بين أهم التدابير الواجب اتخاذها في هذا الصدد، الاهتمام بالموظف العام القائم بتراتب الصفقات العمومية، والممثل الحقيقي للإدارة وعصبها المحرك في أداء نشاطاتها، لذلك ظهرت الحاجة الماسة إلى وضع النظم والقواعد التي تحقق الحماية القانونية للموظف العام وتعزيز سبلها، على أن يحاط تطبيق هذه القواعد بضمانات كافية لتحقيق العدالة الممكنة والتي تجعله في مأمن عن التعسف، وقاية وحماية له من كل فساد مرتقب.

الكلمات المفتاحية: موظف عام، صفقة عمومية، فساد، حماية قانونية، وقاية.

Abstract:

Public transactions are the most important means on which the state relies to satisfy public needs, so that they are allocated significant financial covers of public funds, and thus become a fertile area for corruption in all its forms for abuse.

Research on the mechanisms to prevent and combat corruption is a priority for the State. One of its measures is to pay attention to the public official in charge of public procurement arrangements, which requires the establishment of rules to achieve his legal protection, provided that their application is adequately safeguarded to achieve justice and prevent any corruption.

KEY WORDS: Publi official , public transaction, corruption, legal protection, prevention.

مقدمة

تعتبر الصفقات العمومية أداة أساسية لتحقيق التنمية الاقتصادية في الدولة، فالسلطة الإدارية تعتمد كثيرا على هذا النشاط من أجل تحقيق برامجها، إشباعا للحاجات العامة، وتحقيقا للتنمية، لذا كان لابد من إحاطتها بإجراءات خاصة، وحمايتها بتنظيم قانوني متميز يكفل تحقيق الأهداف المرجوة من اعتمادها. لذا حرص المشرع الجزائري على تنظيمها بجملة من النصوص القانونية و التنظيمية، من أجل ضمان فعاليتها في تحقيق النفع العام، والاستخدام الحسن للمال العام . وكان آخرها المرسوم الرئاسي رقم 15-247 التنظيم القانوني الحالي للصفقات العمومية¹.

وبالرغم من أهمية وجدية هذا النص القانوني باعتباره الإطار الشرعي المقرر لصحتها، و الذي رتب معظم المبادئ والقواعد المتعلقة بالصفقات العمومية التي كرسها في كافة مراحل إعدادها، و حدد طرق وإجراءات إبرامها وتنفيذها، وكذا دور واختصاص لجان الصفقات في تنظيمها ومراقبة قانونيتها ومشروعيتها، إلا أن فعاليتها لا تكتمل، إلا بتسليط الاهتمام على القائمين بها والموظفين المكلفين بإتمام إجراءاتها والمشرفين على عملية تنفيذها. خاصة وأن الصفقات العمومية و باعتبارها وسيلة أساسية لتجسيد برامج التنمية الشاملة في الدولة، وترصد لهذا الغرض أموال ضخمة لتجسيدها ميدانيا، أصبحت في ذات الوقت أبرز مجال لتفشي ظاهرة الفساد، بل وإنها تعد المجال الخصب الذي ينتشر فيه الفساد الإداري بمختلف صورته .

لذا كان لزاما على المشرع تحديد أهم الخروقات والتجاوزات المرتبطة بالصفقات العمومية وتجرئها، وهو ما تم بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته²، - خاصة وأن التنظيم القانوني للصفقات العمومية الحالي لم يتعرض لهذه المسألة-، والذي حدد مختلف صور الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية إجمالا، من أجل ردع كل تصرف يمس بترتيبها وإجراءاتها، والمتمثلة في المادة 26 والواردة تحت عنوان "الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية"، والمادة 27 منه المعنونة ب " الرشوة في مجال الصفقات العمومية"، بالإضافة لنص المادة 35 من نفس القانون والمتعلقة بجريمة أخذ فوائد بصفة غير قانونية في بعض المعاملات والتصرفات القانونية، ومنها المناقصات والمزايدات والتي تعتبر صفقات عمومية .

حيث يشترط في جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته أن يكون الجاني موظفا عموميا، وتعد هذه الصفة هي الركن المفترض في جميع هذه الجرائم بما فيها الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية، ذلك أن الموظف العام يعد الركيزة الأساسية لسير الإدارة العامة وقيامها بمختلف وظائفها، ومنها عملية إبرام الصفقات العمومية ورقابة إجراءاتها والإشراف على تنفيذها، وتتبع كل ترانبيها حتى نهاية الإنجاز والتسليم، ومن ثم فالموظف العام هو القائم بكل شؤون هذا النشاط الإداري الهام في إشباع الحاجات العامة، ومن ثم وجب عليه القيام بالمهام المسندة إليه بكل إخلاص وتقان

ومصادقية، باعتباره محور صلاح أو فساد الإدارة .

ذلك أن الفساد المنقشي في الإدارات العمومية ولاسيما في مجال الصفقات العمومية، يرجع في أصله إلى الموظف العام القائم بهذا النشاط الرئيسي وهذا باعتبارها تشكل أهم قناة يتحرك فيها المال العام، وأهم بؤر الفساد المالي والإداري، الذي لا تخفى مضاره على الدولة والإدارة والمواطن وكذا على المال العام. لذا وجب الاهتمام بهذا العنصر الفعال والعمل على إصلاحه، وإحاطته بالحماية القانونية اللازمة لوقايته من الفساد، خاصة وأن الإدارة لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العام الساهر على حماية المصلحة العامة، وأن أي فساد يطلها يتحمل مسؤوليته .

وهذا الأمر يحتم البحث عن أطر وقاية الموظف العام و حمايته من الفساد، ولعل أهمها الاهتمام بالحماية القانونية المقررة له، من خلال التساؤل عن: ما هي سبل تعزيز الحماية القانونية للموظف العام من أجل وقايته من الفساد في مجال الصفقات العمومية ؟ و ما هي آليات تفعيلها ؟

وإجابة على هذه الإشكالية سيتم الاعتماد على المنهج التحليلي في معالجة هذا الموضوع من خلال التعرض للعناصر التالية:

أولاً/ مفهوم الموظف العام في قانون الوقاية من الفساد و مكافحته وتطبيقه على الموظفين القائمين على الصفقات العمومية،

ثانياً / مظاهر الحماية القانونية المقررة للموظف العام القائم على الصفقات العمومية محل التعزيز .

ثالثاً / سبل تعزيز الحماية القانونية للموظف العام القائم على الصفقات العمومية ووقايته من الفساد.

أولاً/ مفهوم الموظف العام في قانون الوقاية من الفساد و مكافحته و تطبيقه على الموظفين القائمين على الصفقات

تتميز جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ومنها جرائم الصفقات العمومية في اعتبار الجاني موظفاً عمومياً، وتعد هذه الصفة هي الركن المفترض في جميع هذه الجرائم، لذا وجب تحديد مفهوم الموظف العام في جرائم الفساد ثم تطبيقه على القائمين على ترتيب الصفقات العمومية إبراماً وتنفيذاً، حتى يتسنى لنا البحث عن سبل حمايته و وقايته من كل فساد، وهذا على النحو التالي :

1/ مفهوم الموظف العام في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته: تنص المادة 02 من القانون رقم

01-06 المعدل والمتمم فقرة "ب" على أن: "موظف عمومي"

1- كل شخص يشغل منصبا تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً، أوفي أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء أكان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته .

2- كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر، أو بدون أجر، ويساهم بهذه الصفة في

خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها ، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية.

3- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي، أو من في حكمه طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما". وللعلم، فإن هذا التعريف مأخوذ من تعريف الموظف العمومي الوارد بالمادة 02 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي صادقت عليها الجزائر بتحفظ³. وهو تعريف يختلف تماماً عن تعريف الموظف العمومي الوارد بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والذي يفيد بأنه يعتبر موظفاً كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة، ورسم في رتبة في السلم الإداري ، كما نص على أن يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية⁴.

وعليه فإن مصطلح "الموظف العمومي" الوارد بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته أوسع، إذ يتضمن أربع فئات متباينة أضفى على كل المنضوين تحتها وصف الموظف العام وهي:

- ذوو المناصب التنفيذية و الإدارية و القضائية.
- ذوو الوكالة النيابية.
- من يتولى وظيفة أو وكالة في مرفق عام، أو في مؤسسة عمومية أو في مؤسسة ذات رأس المال المختلط.
- من في حكم الموظف العمومي⁵.

ومنه فإن وصف الموظف العام في هذا المجال شمل عدة فئات وتم إطلاقه على أشخاص لم يتضمنهم القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، والذي سبق وأن حدد مفهوم الموظف العام ونوه بأن هذا القانون الأساسي يطبق على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية، كما أفاد بعدم خضوع كل من القضاة والمستخدمين العسكريين والمدنيين للدفاع الوطني ومستخدمي البرلمان لأحكامه⁶.

وعلى ذلك فقد سلك قانون العقوبات الجزائري في تحديد مفهومه للموظف العام مسلكاً وسطاً بين التشريعات التي أخذت بمبدأ الذاتية ، وتلك التي نبذته ، فسكت عن إيراد تعريف للموظف العام يتصف بالعمومية والشمول في نصوصه، ولم يستصوب الرجوع في تعريفه إلى المفهوم الإداري له، بل أثر اتباع أسلوب التعداد الحصري في تحديده لمفهوم الموظف العام، بأن أورد فئات و طوائف معينة و اعتبرها بناء على نظرة موضوعية للمهام التي يقومون بها موظفين عموميين، تسري عليهم سائر أحكامه، مدرجا ضمنهم أشخاصاً ليسوا من الموظفين العموميين طبقاً لقواعد القانون الإداري، مما يظهر اتجاهه إلى توسع في تحديد مفهوم الموظف العام بعدم الوقوف عند مفهومه الإداري⁷.

ومن خلال ما سبق عرضه تتجلى نية المشرع ورغبته الملحة في محاربة الفساد في كل المجالات التي لها علاقة بالمال العام وهذا بتوسيع مجال التجريم، الذي لا ينحصر وصف الجاني فيه في الموظف بمفهومه الاصطلاحي الإداري ، بل يمتد ليشمل كل الشاغلين و العاملين في الفئات والأوضاع السابقة . وللتوضيح فإن توسيع دائرة الموظفين بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته وإضفاء هذه الصفة على

العديد من الأشخاص ليس بدعة من المشرع الجزائري، ولكن هذا التوسيع درجت عليه العديد من التشريعات والتنظيمات القانونية المقارنة، أبرزها التشريعات العربية كالمشرع الليبي، المشرع السعودي والمشرع المغربي، وكذا المشرع السوري إلى جانب المشرع المصري، وحتى المشرع الفرنسي⁸، وهذا مكافحة لظاهرة الفساد الخطيرة على المال العام أساسا .

2/ تطبيق مفهوم الموظف العام في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على القائمين على الصفقات العمومية: إن المكلفين بعملية إبرام الصفقات العمومية وإتمام إجراءاتها والإشراف عليها، ينطبق عليهم وصف الموظف العام المحدد في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته. وبما أن معظم جرائم الصفقات العمومية المحددة حصرا في هذا القانون تشترط هذا الوصف في مرتكبيها لقيامها، فإنه يمكن توقع ارتكاب هذه الجرائم من الأشخاص المكلفين بعملية إبرام الصفقات العمومية وبخاصة الأشخاص الواردة في الأمثلة أدناه :

- فقد أفادت المادة 04 من قانون الصفقات العمومية بأن الصفقات لا تصح ولا تكون نهائية إلا إذا وافقت عليها السلطة المختصة، وهذه الأخيرة تختلف باختلاف المصلحة المتعاقدة المكلفة بإبرامها كالوزير فيما يخص صفقات الدولة ، الوالي فيما يخص صفقات الولاية أو مسؤول الهيئة الوطنية المستقلة، المدير العام أو المدير فيما يخص المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، ومسؤول الهيئة العمومية . بالإضافة للمسؤولين المكلفين الذين تفوض لهم مهمة إبرام وتنفيذ الصفقات العمومية طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

فالأشخاص المحددين أعلاه يندرجون ضمن فئة ذوي المناصب التنفيذية والإدارية أي الفئة الأولى من فئات الموظفين المحددة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، في حين أن رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يوافق على صفقات البلدية يندرج ضمن الفئة الثانية فهو من الأشخاص ذوي الوكالة النيابية. - كما أن أعضاء لجان الصفقات العمومية سواء تلك الخاصة بالمصالح المتعاقدة بمختلف أنواعها وتدرجاتها⁹ وكذا اللجان القطاعية¹⁰، نجد معظم المشكلين لها ينتمون إلى الفئة الأولى، على الرغم من اختلاف وتنوع جهات تعيينهم، أو انتماءاتهم الوظيفية والوصاية الخاضعين لها.

علما وأن أعضاء بعض اللجان قد ينتمون لأكثر من فئة من الفئات السابقة، مثل لجنة الصفقات الولائية تتشكل من الوالي أو ممثله رئيسا وهو من الفئة الأولى، ثلاثة ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي وهم يندرجون ضمن الفئة الثانية أي من المنتخبين ذوي الوكالة النيابية¹¹.

هذا دون أن ننسى لجان الصفقات العمومية المكلفة بالرقابة الداخلية، إذ تنص المادة 1/160 من المرسوم الرئاسي رقم 15- 247 على أنه: " تحدث المصلحة المتعاقدة في إطار الرقابة الداخلية لجنة دائمة واحدة أو أكثر مكلفة بفتح الأظرفة وتحليل العروض والبدائل والأسعار الاختيارية عند الاقتضاء ، تدعى في صلب النص "لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض" ، وتتشكل هذه اللجنة من موظفين مؤهلين

تابعين للمصلحة المتعاقدة يختارون لكفائهم....". فأعضاء هذه اللجان ينطبق أيضا عليهم وصف الموظف العام المحدد بموجب القانون رقم 06-01 المعدل والمتمم .

وعلى ذلك و بالرجوع لقانون الصفقات العمومية نجد أن جل القائمين على إجراءاتها، و على اختلاف المصالح المتعاقدة المكلفة بإبرام الصفقات العمومية كما هي محددة بموجب المادة 6 منه ، ينطبق عليهم وصف الموظف العمومي ، وهذا سواء في مرحلة إبرامها، أو أثناء تنفيذها، وحتى في عملية الرقابة عليها ، فكل أعضاء لجان الصفقات العمومية أصليين ومستخلفيهم يعتبرون موظفين عموميين بمنظور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته .

وإسقاطا لمفهوم الموظف العام المحدد بقانون الفساد على القائمين على الصفقات العمومية ، وعلى سبيل المثال لا تقع جريمة أخذ فوائد بصفة غير قانونية إلا من طرف موظف عام حسب ما اشترطته المادة 35 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ، أين تم حصر ارتكاب هذه الجريمة في الموظف الذي يدير أو يشرف بصفة كلية أو جزئية على العقود أو المزايدات أو المناقصات أو المقاولات ، أوفي الموظف الذي يكون مكلفا بإصدار إذن بالدفع في عملية ما أو يكون مكلفا بتصفية أمر ما ، و هذا لأن الطبيعة الخاصة لهذه الجريمة تفرض مدلولها خاصا للموظف العمومي، بالرغم من سعي المشرع لتوحيد صفة الفاعل في جميع جرائم الفساد .

ثانيا / مظاهر الحماية القانونية المقررة للموظف العام القائم على الصفقات العمومية محل التعزيز

باعتبار الموظف العام العنصر الحيوي لقيام الإدارة العامة بنشاطاتها، فقد تقرر له حماية قانونية مميزة ، تتجلى في العديد من المجالات و تشمل مختلف نواحي حياته الشخصية والوظيفية ، و من وقت التحاقه بالوظيفة إلى غاية انقطاع العلاقة التنظيمية الوظيفية بينه و بين الإدارة المستخدمة .

وتشكل هذه الحماية القانونية ضمانات للموظف العام من أجل تقوية مركزه القانوني ، من أجل أدائه النشاطات و الأعمال المنوطة به على الوجه الحسن و بكل مصداقية و طمأنينة ، لذا فهي تتخذ مجالات و مظاهر هامة في المسار الوظيفي للموظف ، و التي يجب أن تعزز و تفعل و تجدد في كل مرة ، و تراجع وفق التطورات الحاصلة في المجتمع ، و قاية له من كل شبهة و حماية له من كل فساد ، الذي تعود جل أسبابه لعدم فعالية و ضعف أدوات الحماية المقررة للموظف العام .

لذا وجب التعرض لأهم مظاهر الحماية القانونية الواجبة التعزيز لوقاية الموظف العام من كل فساد في مجال الصفقات العمومية ، و هذا على النحو التالي:

1/ الحماية في مجال الالتحاق بالوظيفة العامة (التوظيف) : تتحصر الحماية أو الضمانات في مجال التوظيف أساسا في مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية باعتبار أن المترشح للوظيفة تطبق عليه قواعد المساواة حتى يصبح موظفا ، و في مبدأ الجدارة الذي يقوم على مبدأ المسابقات كأفضل إجراء لانتقاء المترشحين لتولي الوظائف العمومية .

أ/ **مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة** : وجد هذا المبدأ لتحقيق العدالة والإنصاف من أجل الالتحاق بالوظائف العامة وتحقيق الحماية في ممارستها . ومقتضاه عدم تفضيل أي فئة على غيرها في شغل الوظائف العامة، فلكل مواطن حق التقدم لشغلها، وهي مساواة قانونية، بمعنى أنه يلزم فيمن يتقدم لشغل الوظيفة كل ما يتطلبه القانون من شروط ومؤهلات علمية، وهذه الشروط يجب أن تكون عامة ومجردة على نحو يتيح للمواطنين جميعا فرصا متكافئة في التقدم لشغل الوظائف العامة¹² .

ونظرا لأهمية هذا المبدأ في عملية التوظيف بصورة قانونية فقد نص الدستور الجزائري¹³ في المادة 63 منه على أنه : "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون". وعليه فإن مبدأ المساواة يتسم بقوة دستورية، تجعل منه ضمانا لكل من تتوفر فيه الشروط القانونية المطلوبة في شغل الوظائف. وهو ما تؤكد أيضا بموجب القانون الأساسي للوظيفة العامة في المادة 74 منه .

ب/ **مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة** : يعتبر مبدأ الجدارة من المبادئ الهامة التي تكفل اختيار أفضل العناصر القادرة على تحمل مسؤولياتها فهو يجعل من الصلاحية والكفاءة أساسا لاختيار الموظف العام ، لذا عملت مختلف التشريعات على تكريسه بوضع قواعد و آليات لاختيار أفضل وأصلح العناصر لشغل الوظيفة . ورغم عدم ورود نص صريح يكرس هذا المبدأ في الدستور، إلا أنه يحظى بالحماية الدستورية لارتباطه بمبدأ المساواة وهذا نظرا لأهميته في التوظيف. كما تم تكريسه في العديد من المواد القانونية في القانون الأساسي للوظيفة العامة.

فقد عملت الجزائر وفي مختلف تطورات تشريعات الوظيفة العامة على تبني مبدأ الجدارة والاستحقاق في التوظيف العمومي رغبة منها في النهوض بمستوى مؤسساتها وإدارتها العمومية، ويظهر ذلك جليا من خلال الأساليب التي اعتمدها الجزائر في اختيار موظفيها العموميين ، والمتمثلة أساسا في المسابقات عن طريق الاختبارات والمسابقات على أساس الشهادات، بحثا عن الكفاءات والأجدر بمزاولة وظيفة عمومية لضمان أدائها على الوجه المطلوب¹⁴ .

وبناء على المبدأين الهامين أعلاه يتم اختيار الموظفين القائمين على الصفقات العمومية، بل ووجب تفعيلهما في هذا المجال تحديدا، لأن عملية إبرام الصفقات العمومية وإتمام إجراءاتها، والإشراف على عملية تتبعها في التنفيذ ومراقبتها، تحتاج لجهاز بشري على قدر هام من الكفاءة العلمية والعملية، وتتطلب أشخاصا على مستوى هام من العلم الوعي والمسؤولية حول المهام المسندة لهم في مجال الصفقات العمومية، باعتبارها أهم قناة يتحرك فيها المال العام ، وكذا دورها في إشباع الحاجات العامة وتحقيق التنمية المنشودة . ولن يتأتى ذلك إلا بتطبيق المبدأين أعلاه بكل صرامة و شفافية و نزاهة¹⁵.

2 / **الحماية القانونية للموظف في إطار التسيير الوظيفي** : بغرض صون ورعاية المهارات والقدرات العلمية للموظف العام وضمان استقراره وتقدمه في مساره المهني، لا بد من كفالة حقه في مجال التكوين والترقية¹⁶ ، وتفعيلهما باستمرار للارتقاء به وبالوظيفة التي يشغلها حماية له من الفساد وهذا على

النحو التالي :

أ/ الحماية القانونية للموظف العام في مجال التكوين : كرس المشرع الجزائري الحماية للموظف العمومي في مجال التكوين، فقد أفاد القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بأنه يتعين على الإدارة تنظيم دورات التكوين وتحسين المستوى بصفة دائمة، قصد ضمان تحسين تأهيل الموظف العام وترقيته المهنية، وتأهيله لمهام جديدة¹⁷. وهذا لأن التكوين يعمل على تزويد الموظف العام بالأساليب والخبرات والاتجاهات السليمة اللازمة لاستخدام المعارف والمهارات الحالية، ويعدده للقيام بالمهام الوظيفية المستقبلية وفق مخطط علمي لاحتياجاته التدريبية . فالتكوين هو العملية التي من خلالها يتمكن الموظف العام من تنمية قدراته العلمية والعملية، وتزويده بالمعلومات اللازمة بغرض تحسين أدائه الوظيفي¹⁸.

والتكوين بهذه المقومات يكون الموظف القائم بتراتب الصفقات العمومية الأحوج إليه بحكم تقنية مادة الصفقات، لاعتمادها على حسابات وتقديرات كمية وكيفية، تشتت خبرات عديدة ومتنوعة تنوع مجالاتها، سواء من حيث أساليب إبرامها، أو طرق تنفيذها وحتى آليات رقابتها وتتبع مراحل إنجازها. علاوة على حاجة هذا الموظف للشرح المستفيض لنصوص التنظيم القانوني للصفقات العمومية والتنظيمات المرتبطة به، لاسيما مع كثرة تعديلاته المتلاحقة التي تتطلب التفصيل والتوضيح، والتطبيق والإعمال الفعلي لأحكامه، والتي لا يمكن استيعابها وتحصيلها إلا عن طريق التكوين المستمر.

وعلاوة على التكوين العلمي والعملية الواجب ضمانه للموظف القائم على الصفقات العمومية لوقيته من الفساد، فإنه أيضا بأمس الحاجة إلى التكوين الأخلاقي والديني، في النزاهة والقيم الإنسانية والإخلاص لله في العلم والعمل والروح الوطنية، لتوخي وتجنب مضار الفساد، ويلزمه توعية مستفيضة وصارمة بالفساد ومخاطره على جميع فواعل المجتمع .

ب/ الحماية القانونية للموظف العام في مجال الترقية : تعتبر الترقية من أهم حقوق الموظف العام، لأنها تتعلق بتحركه من مستوى إداري أقل إلى مستوى أعلى، فهي تنطوي على زيادة في المستوى الوظيفي والدرجة المالية . لذا أحاطها المشرع بأهمية كبيرة من خلال مجموع النصوص القانونية المنظمة لترتيبها و إجراءاتها¹⁹، لأنها من الدعامات الأساسية التي تقوم عليها الوظيفة العامة .

فنظام الترقية يحمل في طياته أهدافا سامية، وأهمية كبرى تفرضها عدة أسس ومبررات نفسية وقانونية ومالية، تحتم وجود مثل هذا النظام القانوني، ومن أهم هذه المبررات فكرة تحقيق الصالح العام حسن سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد، ومن ثم تحقيق مصلحة الموظف العام المادية والمعنوية، وتحقيق مصلحة الموظفين المتعاملين مع الجهاز الإداري²⁰ .

ولاريب أن الترقية تهدف إلى إشباع حاجات الموظف في إثبات ذاته في العمل الوظيفي، فهي تنطوي على معاني التقدير والتكريم للموظف فتدفعه إلى أن يكون عنصرا فاعلا، لا مجرد آلة صماء تعمل ضمن نطاق الجهاز الإداري، فالموظف ورغم سعيه للحصول على المقابل المادي، إلا أنه يطمح إلى أعلى المناصب التي تمكنه من تحقيق أفضل ما عنده من قدرات علمية ومهارات عملية داخل البناء

الوظيفي، و تضمن له الاستقرار والأمن الوظيفي . وهي الأمور المفترضة في مجال الصفقات العمومية، التي تتطلب عناصر فاعلة و ذات مهارة و خبرة متجددة.

وعلى ذلك فإن تفعيل حق الترقية للموظف العام يكون له ردا من الفساد و مخاطره، لأن انشغاله يكون منصبا على مهامه الوظيفية وإخلاصه لشؤونها، وبالتالي تجنب أي مساس أو إخلال بها، رغبة في الترقية السريعة .

ج/ الحماية القانونية في مجال الراتب: يعتبر الراتب الدافع الرئيسي للموظف العام في شغل الوظيفة، وأهم الحقوق و الامتيازات التي يتمتع بها بمناسبةها . فالمفروض أن الوظيفة العامة تضمن للموظف العام مرتبا محترما يؤمن له العيش الكريم ولمن ينضون تحت مسؤوليته، و يقيه سبل البحث عن الكسب من مصادر أخرى قد تنتفي مع مهامه الوظيفية أو تتعارض معها، أو تخل بواجباته حيالها، الأمر الذي يجعله في منأى عن الفساد . والمؤكد أن الراتب هو ثمرة عمل جاد ومضن .

فالراتب يعتبر من أهم مظاهر الحماية القانونية المقررة للموظف العام، وهذا باعتباره أهم الحقوق المترتبة على أدائه الوظيفة العامة على الإطلاق، فهو مقابل الخدمة التي يقدمها للإدارة . وعلى ذلك يتعين على الدولة مراعاة العديد من الأسس و القواعد لتحديد رواتب موظفيها، بهدف تحقيق رضا هؤلاء بالرواتب التي يتقاضونها، فإحساس الموظف بالرضا فيما يتعلق براتبه يعد شرطا أساسيا لفعالية الجهاز الإداري . فليس المهم حجم الراتب ومقداره الذي يتقاضاه، بل إحساسه بالرضا به، لهذا يتعين احترام اعتبارين أساسيين، اعتبار تماثل الرواتب²¹ واعتبار تدرج الوظائف²²، وهذا لتحقيق الرضا والقبول بالرواتب التي يقضاها الموظفون في الإدارة²³ .

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه وبالإضافة إلى المرتب المذكور أعلاه ، يتقاضى علاوات وبدلات ومكافآت وتعويضات في حال نص عليها القانون أو التنظيم، واستحقها الموظف لقيامه بالعمل الذي يلزم القانون استحقاقها، وتختلف هذه المزايا الوظيفية باختلاف نوع الوظيفة وتدرجاتها وأهميتها في الإدارة .

ويتضح مما سبق عرضه حول الراتب أنه من أجل الحقوق التي تنقرر للموظف العام أثناء تأدية مهامه، لذا فإنه يحظى بحماية قانونية مميزة، بحيث لا يمكن أن يخضع هذا الراتب لأي تغيير أو تعديل بالنقصان إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون. غير أن الموظف العام يحتاج لتحفيز مستمر وتدعيم مادي متواصل يساعده على مواجهة متطلبات الحياة المتزايدة ، و ضمان العيش الكريم له ولأسرته، لذا لا بد من مراجعة الراتب بالزيادة بين فينة و أخرى، لخلق روح تضامن الدولة مع مستخدميها، حتى لا يكونوا عرضة للفساد، واتباع الطرق غير المشروعة لتحصيل الأموال بمناسبة الوظائف التي يشغلونها وباسم الإدارة المستخدمة، مما يؤثر سلبا على مصداقيتها وفعاليتها .

ووجب التنويه في هذا المقام إلى أن الموظف القائم بشؤون الصفقات العمومية وتراتبها هو أكثر موظف بحاجة للتحفيز المالي والمادي والزيادة في الراتب، لأن تحت تصرفه وفي عهده أموال طائلة

لتنفيذ مختلف المشاريع محل الصفقات، وعدم كفاية راتبه قد تسول لأصحاب النفوس الضعيفة سوء استغلال هذه الأموال لأغراض غير المصلحة العامة، كاختلاسها أو تبديدها وصرفها في أغراض شخصية والعبث بها، هذا من جهة .

ومن جهة ثانية، فإن الموظف العام في مجال الصفقات العمومية إجمالاً لا يسلم من مغريات وابتزاز المتقدمين والمرشحين للصفقات من المقاولين والموردين للحصول على امتيازات تفضيلية، وكثيراً ما يكون عرضة للرشوة بمناسبةها . وغالباً ما يكون سوء ظروفه المادية مبرراً لوقوعه في الفساد، لذا وجب مراعاة هذا الجانب الهام من حياة الموظف، والراتب تحديداً يحتاج للتفعيل وتعزيزه بإصلاحات دورية تضمن للموظف العام الكفاية المالية وتقيه من شر الفساد، ومن ثم وقاية الوظيفة العامة من كل سوء استغلال .

د/ الحماية القانونية في المجال الاجتماعي²⁴: وجبت الإشارة في هذا الصدد أن الموظف العام إجمالاً ومنه القائم على تراتيب الصفقات العمومية على وجه الخصوص، يحظى بحماية قانونية مميزة في إطار ممارسة الوظيفة، تنصب هذه الحماية أساساً على حقوقه الشخصية²⁵، ومختلف ميادين الحماية الاجتماعية²⁶، تحفظ له حقوقه الإنسانية، و تمكنه من ممارستها بكل حرية دون قيد أو شرط، ويتكفل القانون بحمايتها و معاقبة كل مساس أو إخلال بها.

ذلك أن الحماية القانونية لهذه الحقوق تحسس الموظف العام بأهميته و قيمته الإنسانية، و أنه فرد له كيان خاص به يحتاج لحفظ كرامته، لا مجرد أداة تابعة للدولة لأداء نشاطاتها، وهذا الشعور بالقيمة والكرامة الإنسانية من شأنه أن يحفز ويدفع بالموظف إلى النزاهة والاستقامة حتماً في أداء مهامه الوظيفية، التي لا محالة سيحرص كل الحرص على حفظها لأن سمعتها من سمعته وكرامته، فيتجنب الفساد بكل أشكاله حفاظاً على كرامة وظيفته لأنها من كرامته الشخصية .

فكفالة هذه الحقوق بتكريسها وتفعيلها المستمر بتجديدها وتكييفه والمستجدات الحاصلة في مختلف مناحي الحياة، يعد من سبل تعزيز الحماية القانونية للموظف العام، ووقايته وحمايته من كل فساد محقق، خاصة وأن الفساد ينخر في نقاط ضعف الموظف العام ولعل أهمها مظاهر حمايته الاجتماعية، وأثبت الواقع أن ضعف الأنظمة الاجتماعية وعدم كفالتها من الدولة وأجهزتها أو سوء إدراجها، تعد أهم أسباب تفشي الفساد .

ثالثاً / سبل تعزيز الحماية القانونية للموظف العام القائم على الصفقات العمومية ووقايته من الفساد

حماية للموظف العام من مختلف أشكال الفساد، يتطلب الأمر اتخاذ تدابير وإجراءات من شأنها أن تعزز موقفه القانوني، وقاية له من كل فساد مرتقب وبخاصة في مجال الصفقات العمومية، باعتبارها أهم بؤر الفساد الإداري والمالي. لذا نص المشرع الجزائري على وجوب اتخاذ تدابير وقائية في هذا الشأن، وحث على إيجاد أطر جديدة لدرء الفساد عن الموظفين .

وعليه سيتم التعرض لأهم السبل المتخذة في هذا الصدد وذلك على النحو التالي :

1/ وجوب التقيد بالتدابير المتعلقة بالتوظيف و المنصوص عليها تحديدا في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته : وجبت الإشارة إلى أن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته لم يكتف بتحديد مفهوم الموظف العام، بل نص على وضع بعض التدابير الوقائية في القطاع العام في الباب الثاني منه، وخص قطاع التوظيف تحديدا بجملة من الترتيب، وهذا بتبنيانه للعناصر الواجب مراعاتها في انتقاء الموظفين العموميين وعملية توظيفهم، حتى تسند الوظائف لأشخاص تتصف بالنزاهة والاستقامة، تجنبا ووقاية للمرفق العام من أي سوء تسير أو سوء استغلال أو فساد، ومن ذلك القائمين على الصفقات وعملية إبرامها وإتمام إجراءاتها بمختلف المصالح المتعاقدة، والتي يجب أن تسند للموظفين الأكفاء²⁷ .

إذ يتوجب على الإدارات المتعاقدة الحرص على إسناد مهمة إبرام الصفقات العمومية والإشراف على إجراءاتها وتتبع عملية تنفيذها وكذا مراقبتها، وكل ما يتعلق بشؤونها لموظفين أكفاء، ولهم الخبرة العلمية والعملية الكافية التي تمكنهم من استغلال هذه الأداة في إشباع الحاجات العامة الاستغلال الأمثل، ولهم دراية تامة بكل ما يتعلق بالصفقة من قانون وتنظيم وتدابير وحلول عملية ومالية .

وهذا ما يتطلب إدراج الموظفين ضمن برامج تكوينية مستمرة ومتجددة لدعم الجانب الأخلاقي والوظيفي، بما يكفل انضباطهم في أداء مهامهم بجودة عالية، خاصة وأن الصفقات العمومية أداة قانونية متميزة ونظامها القانوني عرضة للكثير من التعديل والإثراء في المفاهيم وأساليب الإبرام وإجراءات الرقابة وسبل الإشراف على تنفيذها .

بالإضافة إلى وجوب ضمان أجر ملائم وتعويضات كافية لهم، لأنه لا يمكن محاربة الفساد بخفض رواتب الموظفين، خاصة وأن العجز المادي للموظفين في مواجهة متاعب الحياة والمعيشة تشكل الذريعة الكبرى لتلقيهم أموالا وراء الستار، أو نهب المال العام محل تصرفهم، ومن ثم سوء استغلال الوظيفة التي يشغلونها والمال العام الذي ينفقونه، لاسيما مع كثرة الإعتمادات المالية المخصصة للصفقات العمومية تحديدا .

2/ ضبط التزامات الموظف العام المحددة في قانون الوقاية من الفساد و مكافحته : من بين الترتيبات القانونية التي اتخذها هذا القانون، وقاية للموظف العام إجمالا ومن ثم القائم على الصفقات العمومية تحديدا، من كل فساد يشوب مهامه الوظيفية أو النيابية، ضبط التزاماته في مجال أدائه الوظيفي والتي تتعلق أساسا بالتصريح بالامتلاكات، وكذا بالإبلاغ عن تعارض المصالح . وهي التزامات من شأنها أن تعزز الحماية القانونية للموظف العام إذا تقيد بترتيبها، وتكون له ردا عن كل شبهة فساد .

أ/ الالتزام بالتصريح بالامتلاكات: قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية، وحماية الممتلكات العمومية، وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية، يلزم الموظف العمومي بالتصريح بممتلكاته، من خلال اكتتاب تصريح بالامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو بداية عهده الانتخابية . على أن يجدد هذا التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف

العمومي، كما يجب التصريح بالتملكات أيضا عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند انتهاء الخدمة²⁸.
 ووجب التوضيح أن المادة 5 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بينت أن التصريح بالتملكات يحتوي جردا للأموال العقارية والمنقولة التي يحوزها المكتب أو أولاده القصر، ولو في الشيوخ، داخل الوطن أو/و خارجه، على أن يحزر هذا التصريح طبقا للنموذج المحدد عن طريق التنظيم²⁹. و أن أي خرق لهذا الالتزام يعرض الموظف للمساءلة الجزائية³⁰.

ب/ الإبلاغ عن تعارض المصالح : و مفاده أن الموظف العمومي ملزم بإخبار السلطة الرئاسية في حالة ما إذا كان له أنشطة أخرى أو عمل وظيفي آخر، أو استثمارات أو مشاريع أو موجودات أو هبات تلتقي مع النشاط العمومي الذي يزاوله، ورتب عليهما المشرع عقوبات في حالة الإخلال بهما، كما يقتضي أن يكون من شأن تعارض المصالح الخاصة للموظف العمومي مع المصالح العامة أن يؤثر على ممارسته لمهامه بشكل عادي، ويرجع لقاضي الموضوع تقدير هذه المسألة التي يبقى إثباتها عبئا على عاتق النيابة العامة، وإذا كان المشرع الجزائري لم يحدد طريقة الإخبار، خلافا للتصريح بالتملكات الذي فرض فيه الكتابة، فالأصل أن يتم ذلك كتابة على الأقل من أجل الإثبات، ومع ذلك من الجائر أن يتم الإخبار أولا شفاهة، ثم تثبيته كتابة³¹. وهو نفسه الالتزام الذي أوجبه قانون الصفقات العمومية على الموظف القائم بشؤونها .

3/ وجوب التقيد بتدابير الوقاية الواردة في قانون الصفقات العمومية : بالرغم من أن المرسوم الرئاسي رقم 15-247 خصص القسم الثامن من الفصل الثالث المتعلق بإبرام الصفقات العمومية من الباب الأول منه، لمكافحة الفساد، غير أنه اكتفى بإدراج جملة من التدابير الوقائية في مجال إبرام الصفقات العمومية، وكذا في عملية التقدم للمنافسة والمشاركة فيها، درءا لأي فساد أو تجاوز غير مشروع في إجراءاتها والتراتب القانوني المقررة لعملية الانتقاء.

وأهمها أفاد بأنه عندما تتعارض المصالح الخاصة لموظف عمومي يشارك في إبرام أو مراقبة أو تنفيذ صفقة عمومية مع المصلحة العامة، ويكون من شأن ذلك التأثير في ممارسته لمهامه بشكل عادي، فإنه يتعين عليه أن يخبر سلطته السلمية بذلك ويتحى عن هذه المهمة³². وقاية من حدوث جرائم فساد، وتقاديا من أن يقع الموظف العمومي في مثل هذا الحظر.

4/ تفعيل عملية الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية: وذلك بضبط دور مختلف أجهزة الرقابة الإدارية التي تخضع لها الصفقات العمومية إجمالا، وهذا بمنحها الصلاحيات القانونية الضرورية والواسعة للقيام بهامها، وهذا من خلال الجمع بين كل من تدابير الوقاية والحماية، وإجراءات المعالجة ووسائل المتابعة والردع المتعلقة بالموظفين القائمين على الصفقات العمومية، ومن ثم قفل باب التلاعب على الفاسدين .

وعليه لا بد من جعل الرقابة الإدارية الممارسة من قبل مختلف لجان الصفقات العمومية ملزمة لكل من الإدارات المتعاقدة والجهات الإدارية الوصية عليها إن وجدت، وامتداد إلزامية نتائج رقابتها حتى

إلى هيئات وأجهزة الرقابة المالية.

وفي سبيل ذلك لابد من تمتع أجهزة هذه الرقابة بالاستقلال الكافي ماديا وبشريا للقيام بمهامها لاسيما الرقابية منها، بكل حياد وموضوعية، وتزويدها بوسائل قانونية ملزمة وآليات فعالة لمواجهة الإخلالات المرتكبة من قبل الموظفين، حتى يتسنى لها مساعدة مختلف الأجهزة الإدارية على تحسين أداء القائمين على الصفقات العمومية، وتقوية شفافية تصرفاتهم ونشاطاتهم تجنباً لكل فساد .

5/ ضبط دفاتر شروط الصفقات العمومية: تجنباً لأي تجاوزات من قبل القائمين على الصفقات العمومية، وسدا لمعظم ثغرات الفساد لابد من ضبط دفاتر شروط الصفقة المزمع إبرامها، و تحديد معايير انتقاء المتعاملين المتعاقدين بدقة، تجنباً لأي تلاعب و تجاوز من قبل الموظفين القائمين عليها، لأنهم ملزمون بالتقيد بها ومراعاتها وإلا وصفت الصفقة بغير القانونية³³ .

6/ ضبط مدونات أخلاقيات الوظيفة: يعتبر الموظف الركيزة الأساسية لتسيير الأجهزة الإدارية للدولة وتحقيق أهدافها، ونتيجة لهذا الدور الذي يلعبه في خدمة الدولة، أصبح الاهتمام به في الوقت الراهن أكثر أهمية بل أضحت من الأولويات، وأصبح الاهتمام بجانب القيم والأخلاق والمبادئ الدينية فيه، يأخذ حيزاً كبيراً لتحقيق أغراض وأهداف الهياكل الإدارية، لذا لابد من ترجيح الجانب الأخلاقي للموظف والعمل على إصلاحه، وذلك بغرس القيم الفاضلة والمثل العليا التي يجب أن يتصف بها، وحثه على تكريسها في تعاملاته الشخصية والوظيفية ارتقاءً بإنسانيته .

ذلك أن جل أسباب الفساد وبخاصة في الصفقات العمومية مردها تدني المستوى الأخلاقي ونقص الوازع الديني للقائمين عليها، وحلول الرداءة والدناءة محل النزاهة والاستقامة . لذا كان لابد من مواجهة هذا الاضمحلال الأخلاقي الذي أثر سلباً على العمل الإداري وسمح للفساد بالتفشي، فنص قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على وضع مدونات، وقواعد سلوكية تحدد الإطار السليم والنزيه والملائم للوظائف العمومية.

فعلى سبيل المثال أفادت المادة 88 من قانون الصفقات العمومية على أن سلطة ضبط الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام³⁴، تعد مدونة أدبيات وأخلاقيات المهنة للأعوان العموميين المتدخلين في مراقبة، وإبرام وتنفيذ الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام يوافق عليها الوزير المكلف بالمالية. بحيث يطلع عليها هؤلاء الأعوان ويتعهدون باحترامها بموجب تصريح، كما يجب عليهم الإمضاء على تصريح بعدم وجود تضارب المصالح، على أن يرفق نموذجاً هذين التصريحين بالمدونة.

7/ التدابير المزمع اتخاذها في مشروع تعديل قانون الوقاية من الفساد و مكافحته: استكمالا للمنظومة القانونية المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قام مجلس الوزراء بالدراسة والمصادقة على مشروع قانون يكمل القانون الصادر في 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وقد تم إعداد هذا النص لأجل مطابقة التشريع مع الدستور المراجع سنة 2016 الذي قنن وأثرى مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

وفي هذا السياق، جاء مشروع القانون ليوضح ويعزز مهام وصلاحيات هذه الهيئة، كما يتكفل مشروع القانون بالتوصيات التي وضعتها الهيئة المختصة التابعة لمنظمة الأمم المتحدة عقب تقييم السياسة الجزائرية المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وهو التقييم المستنتج بصفة إيجابية.

وفي هذا الصدد، وما يهم موضوع الدراسة في حماية الموظف العام ووقايته من الفساد، ينص مشروع القانون على الحماية القانونية للمبلغين عن وقائع فساد على مستوى محيطهم المهني، وسيتم تطبيق هذه الوسيلة الإضافية لمكافحة الفساد. وفي نفس الوقت تبقى الإطارات المسيرة محمية بإجراءات قانون العقوبات، الذي يُخضع فتح أي تحقيق قضائي لإيداع شكوى من قبل الهيئات الاجتماعية للمؤسسة أو الإدارة التي تكبدت الضرر.³⁵

وقد قرر المشرع الجزائري اعتماد هذه الوسيلة إدراكا منه أن للمبلغين دورا جوهريا في كشف الفساد، والاحتيايل وسوء الإدارة وغيرها من الاعتداءات التي تهدد السلامة العامة، والنزاهة المالية، حقوق الإنسان، والبيئة والقانون، بالإبلاغ عن معلومات عن مثل هذه الجرائم . فقد ساعد المبلغون في إنقاذ أرواح لا حصر لها و مليارات الدولارات من الأموال العامة، وفي الغالب يقدم المبلغون على مخاطر كبيرة، فقد يفصلون من أعمالهم، أو يحاكمون، أو يوضعون على قوائم سوداء، أو يعنقلون، وفي بعض الأحيان يتعرضون للإعتداء أو القتل، وتقديرا لدورهم في محاربة الفساد، تعهدت العديد من الدول بسن قوانين لحماية المبلغين عبر الاتفاقيات الدولية³⁶.

وعلى ذلك فإن هذا التدبير المتخذ من شأنه تشجيع الموظف القائم على الصفقات بالتبليغ عن أي شبهة فساد تعترض أداءه الوظيفي، ويبلغ عن المفسدين وتجاوزاتهم للقانون، دونما أي خوف أو تردد لأن القانون سيوفر له الحماية القانونية اللازمة .

الخاتمة

المستخلص من هذه الدراسة أن الصفقات العمومية تعتبر أكبر قناة يتحرك فيها المال العام، باعتبارها أهم وسيلة تعتمد عليها الدولة وأجهزتها في تنفيذ مشاريعها، من أجل إشباع الحاجات العامة تحقيق التنمية في جميع المجالات، وبالسلوكيات المشينة لبعض الموظفين القائمين عليها أصبحت حقا خصبا للفساد المالي و الإداري، الأمر الذي يتطلب التصدي له والبحث عن السبل الكفيلة للحد منه .

فتحديد الخروقات والتجاوزات الحاصلة في مجال الصفقات العمومية، وتجريمها وقمعها بإتباع الإجراءات المحددة قانونا وتوقيع العقاب المقرر لها، هو ضمان لا يستهان به في حمايتها وحماية المال العام، وفعالية أداة الصفقات العمومية في تحقيق النفع العام. غير أن الفساد المتفشي في مجال الصفقات، يستلزم البحث عن سبل الوقاية منه باعتبارها أولوية، قبل وضع آليات المعالجة التي تعد ضرورة، والتي يجب أن تكون بدايتها من الموظف العام القائم بشؤونها.

فقد تم التوصل إلى أن تعزيز إطار الحماية القانونية للموظف العام يعد أهم عوامل وقايته من الفساد، مع وجوب توعيته بمخاطر الفساد على المال العام والإدارة والمواطن وكل عناصر الدولة فواعلها

. خاصة وأن الإدارة لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العام الساهر على حماية وإشباع الحاجات العامة، فبصلاحه تصلح الإدارة وبفساده تكون كذلك، لأن الإدارة إدارة أشخاص لا إدارة أشياء ولا سيما في مجال الصفقات العمومية .

ومنه وجب تقديم بعض الاقتراحات من أجل تفعيل آلية تعزيز الحماية القانونية للموظف العام وقاية له من الفساد في مجال الصفقات العمومية، على النحو التالي :

- لا بد من الاهتمام بالموظف القائم على شؤون الصفقات العمومية بالتأكيد على المعايير الموضوعية الخاصة بتعيينه بداية، وتهيئته علميا وعمليا لعملية الإشراف على تراتيب الصفقة و إجراءاتها بكل شفافية ومصداقية، وحثه على واجب التحفظ والإخلاص لوظيفته. حماية له من كل أنماط الفساد .

- وجوب حرص الإدارات المتعاقدة على إسناد مهمة إبرام الصفقات العمومية والإشراف على إجراءاتها وكل ما يتعلق بترتيبها لموظفين أكفاء، لهم الخبرة الكافية التي تمكنهم من استغلال هذه الأداة في إشباع الحاجات العامة، والاستغلال الأمثل للمال العام المرصود لها، ولهم دراية تامة بكل ما يتعلق بالصفقة من قانون وتنظيم وتدابير وحلول عملية، وقاية لها من الفساد .

- العمل على تحسين الأداء الوظيفي للموظف في مجال الصفقات العمومية بتحفيزه ماديا ومعنويا، ومراجعة نظام أجره بانتظام، والحرص على تكوينه زيادة لمداركه المعرفية والعلمية دوريا، مع تعزيز سبل وقايته من الفساد ، بزرع الإيمان العميق في نفسه بأن مخاطر الفساد تمس كل المجالات، وتخل بسيادة القانون وبكل القيم الدينية، الاقتصادية، الاجتماعية، والثقافية وحتى الحضارية منها.

- تفعيل آليات العمل بمدونات أخلاقيات الوظيفة العامة واحترام قواعدها، وإتباع التقييم الدوري والمنتظم للموظفين العموميين ، وبخاصة القائمين منهم على عملية إبرام الصفقات العمومية ، بالإضافة إلى تنظيم دورات تكوينية وتحسيسية وتوعوية حول الصفقات العمومية وترتيبها، وأهميتها في حماية المال العام وترشيد إنفاقه.

- ضرورة الإسراع بإدخال التعديلات اللازمة على قانون الوقاية من الفساد ومكافحته حتى يكون أداة فعالة للتصدي لجرائم الفساد إجمالا، وجرائم الصفقات العمومية تحديدا، خاصة وأن العديد من أحكامه يكتنفها الغموض والقصور لمواجهة ومعالجة الفساد المتفشي.

الهوامش

- 1- والمتمثل في المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر 50 لسنة 2015 .
- 2- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر 14 لسنة 2006، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-05 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للقانون رقم 06-01، ج ر 50 لسنة 2010، وكذا القانون رقم 11-15 المؤرخ في 2 أوت 2011 المعدل والمتمم للقانون رقم 06-01، ج ر 44 لسنة 2011.
- 3- وهذا بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19 أبريل 2004، يتضمن التصديق، بتحفظ، على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في 31 أكتوبر 2003، ج ر 26.
- 4- المادتان 4،7 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر 46 لسنة 2006 . ولمزيد من التوضيح راجع :
- د/ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 207 وما بعدها .
- 5- د/ أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي الخاص، الجزء الثاني (جرائم الفساد، جرائم المال والأعمال، جرائم التزوير)، الجزائر، دار هومة، الطبعة العاشرة، ص 7 وما بعدها .
- 6- المادة 2 من الأمر رقم 06-03.
- 7- د/ هنان مليكة، جرائم الفساد، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2010، ص 45 .
- 8- د/ عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2011، ص 28 وما بعدها .
- 9- وجبت الإفادة في هذا الإطار أن المادة 165 من قانون الصفقات العمومية المتمثل في المرسوم الرئاسي رقم 15-247 تنص على أنه : " تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة مذكورة في المادة 6 من هذا المرسوم ، لجنة للصفقات تكلف بالرقابة القبلية الخارجية للصفقات العمومية في حدود مستويات الاختصاص المحددة في المادتين 173 و 184 من هذا المرسوم ". وعليه فهذه اللجان تتمثل في :
- اللجنة الجهوية للصفقات (المادة 171 من ذات المرسوم) ،
- لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير المركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري (المادة 172) ، - اللجنة الولائية للصفقات (المادة 173) ، - اللجنة البلدية للصفقات (المادة 174) ،
- لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية والهيكل غير المركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري غير المذكور في القائمة المنصوص عليها في المادة 172 (المادة 175) .
- 10- إذ تحدث لدى كل دائرة وزارية لجنة قطاعية للصفقات العمومية تكون مختصة في حدود المستويات المحددة في المادة 184 من قانون الصفقات العمومية، لها صلاحيات في مجال تنظيم الصفقات العمومية، وأخرى في

مجال الرقابة عليها. نظمت أحكامها المواد من 179 إلى 190 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، اختصاصا وتشكيلا .

11- المادة 173 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 .

12- د/ شحاته أبو زيد شحاته، مبدأ المساواة في الدساتير العربية، مصر، دون دار نشر، 2001، ص 267 .

13- الدستور الجزائري الصادر في 28 نوفمبر 1996 والمنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج ر 76 لسنة 1996. والمعدل بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر 25 لسنة 2002. وكذا القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري ج ر 63 لسنة 2008. وكذا القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر 14 لسنة 2016 .

14- حسب ما أفادت به المادة 80 من الأمر رقم 06-03 .

15- وتطبيقا للمبادئ السابقين تسعى مختلف المصالح المتعاقدة لإسناد عملية إبرام الصفقات العمومية للأشخاص ذوي الخبرة في هذا المجال، وتقتني الأكفاء من موظفيها وتسد لهم مهمة الإشراف على تراتيبيها، علاوة على أن قانون الصفقات وفي معظم لجان الرقابة الداخلية أو الخارجية للصفقات، تعهد لذوي المناصب الوظيفية المهمة لضمان فعالية هذه الأداة إبراما و تنفيذًا .

16- فقد نصت المادة 38 من الأمر رقم 06-03 على أن: " للموظف الحق في التكوين وتحسين المستوى والترقية في الرتبة خلال حياته المهنية " .

17- راجع المادة 104 من الأمر رقم 06-03 .

18- د/ عمار بوضياف، الوظيفة العامة في ضوء التشريع الجزائري - دراسة في ظل الأمر 06-03 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2015 ، ص 112 .

19- وبخاصة منها المواد من 106 إلى 111 من الأمر رقم 06-03 .

20- د/ بلعربي عبد الكريم ، " نظام الترقية في الوظيفة العمومية " ، مجلة دراسات في الوظيفة العامة ، المركز الجامعي نور البشير بالبيض ، المجلد 01 ، العدد 1، ديسمبر 2013، (ص 21 - ص 45) ، ص 32 .

21- تماثل الرواتب يقصد به تساوي مقدارها عند تماثل الوظائف التي يشغلها الموظفون العموميون من حيث عناصرها الأساسية، لذا يتعين استبعاد فكرة مساواة مرتبات جميع الموظفين بصورة مطلقة، بصرف النظر عن اختلاف وظائفهم و مؤهلاتهم .

22- تدرج الرواتب يقصد به تفاوت المرتبات وتدرجها حسب المسؤوليات الوظيفية والمؤهلات العلمية الخبرات العملية، لأن هذا التفاوت هو الذي يخلق روح الإبداع والابتكار لدى الموظفين العموميين، فيسعى كل واحد منهم لتحسين مؤهلاته، وتطوير خبراته لرفع مرتبه .

23- د/ علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني، مصر، دار الفكر العربي، 1996 ، ص 55 وما يليها .

24- راجع المادتين 33 و 34 من الأمر رقم 06-03 .

25- والمتمثلة أساسا في الحقوق السياسية وأهمها حرية الرأي والتعبير، وحرية الانتماء السياسي، والحقوق الجماعية كالحق الجمعي والحق النقابي وحق الإضراب

- 26- والتي تنصب أساسا على التأمين على المرض والأمومة و الطفولة، التأمين على حوادث العمل و العجز .
- 27- طبقا للمادة 3 من القانون رقم 06-01 المعدل والمتمم . و راجع أيضا :
- خالف عقيلة، الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية، رسالة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة ، 2008 - 2009 ، ص 247 وما بعدها .
- 28- طبقا لما أفادت به المادة 4 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم .
- 29- المتمثل في المرسوم الرئاسي رقم 06-415 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 والمحدد كليات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من قانون الوقاية من الفساد مكافحته ، ج ر 74 .
- 30- راجع المادة 36 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته المعدل و المتمم .
- 31 - وهذا ما نصت عليه المادة 8 من القانون رقم 06-01 المعدل و المتمم بقولها : " يلتزم الموظف العمومي بأن يخبر السلطة الرئاسية التي يخضع لها إذا تعارضت مصالحه الخاصة مع المصلحة العامة ، أو أن يكون من شأن ذلك التأثير على ممارسته لمهامه بشكل عادي " .
- 32- طبقا للمادة 90 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 .
- 33- وعلى هذا الأساس اشترط قانون الصفقات العمومية في المادة 26 منه وضع دفاتر الشروط الإدارية لمختلف أنواع الصفقات على أن تحين بانتظام، تضبط معايير ومقاييس أداؤها بدقة، للاعتماد عليها في تقرير مطابقة الإنجاز وتنفيذه من عدمه ، مع إلزام مجموع الإدارات المعنية بإبرام صفقات عمومية بضبط دفاتر الشروط الخاصة بصفقاتها المبرمة درءا لأي تجاوزات.
- 34- استحدث المرسوم الرئاسي رقم 15-247 آلية جديدة للوقاية من الفساد في مجال الصفقات العمومية إجمالا تتمثل في سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام المنشأة بموجب المادة 213 منه ، بحيث تتولى العديد من الصلاحيات الهامة المتعلقة بمجال الصفقات العمومية و تفويض المرفق العام . على أن يحدد تنظيم وكيفية سير سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام بموجب مرسوم تنفيذي .
- 35- نقلنا عن وثيقة النص الكامل لبيان مجلس الوزراء المنعقد يوم الخميس 27 ديسمبر 2018 الموافق ل19 ربيع الثاني 1440 ، المنشورة على موقع الإذاعة الجزائرية www.radioalgerie.dz ، تمت زيارته يوم 2019/2/28 على الساعة 17:33 .
- 36- د/ عمر شعبان، د/ سعيد دالي ، " حماية المبلغين عن جرائم الفساد في القانون الجزائري " ، مجلة الدراسات القانونية ، مخبر السيادة والعولمة، جامعة الدكتور يحيى فارس بالمدينة، المجلد 6 ، العدد 2، جوان 2020، (ص 104 - 120) ، ص 105 .