

## حوكمة الصفقات العمومية في الجزائر: الواقع، التحديات والأجوبة في مواجهة الفساد أ. خلاطو فريد

جامعة قسنطينة (02)

### مقدمة

إنّ موضوع الفساد يحثل مكانة مهمة للغاية لأنه يتعلق بصفة ضيقة بتحديات سياسية اقتصادية، اجتماعية، أخلاقية، ثقافية وإعلامية، ويتعلق هذا البحث بموضوع مهم ومعقد؛ مهم لأنّ الصفقات العمومية هي أداة أساسية من خلالها تقوم الدولة بوضع سياساتها كما يشكل وسيلة لعقلنة تكاليف التسيير العمومي ومنفذا هامها للقطاع العمومي والخاص وبالتالي محورا أساسيا من محاور النمو، معقد لأنه معرض للفساد الذي يعتبر ظاهرة مضرّة إذ يمثل منبعا كامن لتدهور الميزانيات العمومية، حيث يؤثر على كمية ونوعية الأشغال والخدمات والسلع المقدمة للمجموعة العمومية. إنّ هذا البحث هو محاولة لإيجاد موقع للوقاية من الفساد في سياق منظومي من جهة، ومحاولة إيجاد بعض الأخطار وبعض الثغرات ذات الطبيعة الإفسادية أو المعرّقة في نظام الصفقات العمومية في الجزائر.

يعدّ البحث في الصفقات العمومية من البحوث الصعبة والمعقدة ويرجع ذلك أساسا إلى تعدد الاختصاصات الداخلة فيه، وكذلك تعقيد وغموض وعدم تجانس أو تعارض الكثير من النصوص القانونية التي تحكم هذا الميدان، هذا فضلا عن وجود ذاتية متعلقة بالتوفيق ما بين الشرعية القانونية والعقلانية الاقتصادية، إنّ المبدأ الأساسي في الصفقات العمومية هو التنافس التلقائي والعاقل كما أن تحديد القواعد شرط للشفافية وتطبيقها من دون تحايل يؤدي إلى اقتصاد في الوقت والمال وانخفاض عدد المنازعات، وهذا يعني تسيرا عمومياً فعّالاً، حوكمة جيدة وفساداً أقلّ. في الجزائر توجد وضعية متناقضة، فمن جهة نجد أنّ الطلب العمومي مسير ومراقب بواسطة إجراءات متنوعة وعديدة ومعقدة، ومن جهة أخرى نلاحظ أنّ الفساد مستشر فيها، إنّ السياسة الردعية لها حدودها، والأهمية لا بد أن تعطى لسياسة وقائية تمكن من إيجاد مختلف أخطار الفساد، إنّ أهمية الرهانات المتعلقة بالصفقات العمومية تفسر كثافة وحركة القوانين التي تحكمها، وعليه؛ فقانون الصفقات العمومية الجزائري ألغى وعدل عدة مرات وتعرض أيضا إلى تأجيل التطبيق لأسباب تتعلق أساسا بأخطار انسداد وتعقيد القواعد وبعض التناقضات وحالات استحالة العمل ببعض مواده.

إنّ ضعف الرغبة والإرادة السياسية لاتخاذ الإجراءات اللازمة التي تفرضها عملية الوقاية من الفساد تمثل مشكلا محوريا، توجد عراقيل ذات طبيعة تقنية اقتصادية سياسية ثقافية ومؤسسية تقف أمام فعالية تدابير الوقاية من الفساد في الصفقات العمومية، إنّ الفساد في الصفقات العمومية مسألة معقدة لا يوجد لها دواء ولا حل وحيد؛ الحل الجذري لا بد أن يكون شاملا ومنظوميا عن طريق التأثير على نوعية الحوكمة، على الأخلاق وعلى استعمال جديد للريع، إن توفر قيادة رشيدة ذات كفاءة عالية ومخالصة ومتخلقة بإمكانها أن تنال ثقة وارتياح المواطنين ضروري من أجل تحقيق هذه الأهداف.

الإشكالية:

ما هي التدابير الممكن اتخاذها من أجل تطير أحسن للطلب العمومي، وتطوير إستراتيجية للوقاية من أخطار الفساد في الصفقات العمومية بدون إحداث شلل في نشاط الإدارة العمومية.

الفرضية الأساسية

إنّ الوقاية من الفساد في الصفقات العمومية لا يمكن أن تتم عن طريق مضاعفة الإجراءات الكابحة للمبادرة ولكن عن طريق إستراتيجية منظومية وقائية لأخطار الفساد تسمح بإعداد أنظمة للإنذار وترقية شفافية القرارات وفعالية الرقابات، إنّ التغيير يكمن في الوقاية في إطار تهذيب الأخلاق والتصرفات وإقحام المواطنين ليؤدوا دورهم وغرس ثقافة بغض الفساد في نفوسهم مع ضرورة وجود إرادة سياسية حقيقية مدعمة بوسائل.

وللتمكن من موضوع الفساد في الصفقات العمومية لا بد من التحليق فوق الظاهرة للحصول على نظرة شاملة ومنظومية، هذه هي الطريقة المثلى التي ينبغي اتباعها لتفادي الوقوع في غياهب التفاصيل ولكن ليس كلّ التفاصيل لأنّه يوجد في الخلطة تفصيل مجهري يحدد توازن النظام برمته والذي يحتاج إستخراجه الى التدبير والتفكر، وإنّ المقاربة المنظومية تسمح بالإجابة على السؤال المتعلق بالكيفية على عكس المقاربة الديكارتية التي تهتم بالأسباب، إنّ دراسة الفساد وفقا للمنهج المنظومي يسمح بفك شفرات التعقيد المنظم في شموليته والكل المتجانس في تحولاته ويهدف إلى التحكم في الديناميكيات الوظيفية والتفاعلية قصد إعداد برامج فعالة للوقاية والتغيير، إنّ المقاربة المنظومية تحاول تبسيط المسائل المعقدة ولا يعني التبسيط تجريد الظاهرة من جوهرها بل بالعكس إن ذلك يسمح بكشف جوانبها المفصلية والحرجة ليتم التفرغ للمعنى والمال، إنّ بساطة السؤال تعكس بشكل عميق تعقيد الموضوع، ويعترف الباحث بتردده وريبه المتعلق باستعمال استنبان لتقييم نظام الصفقات العمومية في الجزائر

بثغراته وأخطار الفساد الكامنة فيه، حقيقة أنه لا يمكن تجاهل القيمة النفيسة للإحصاء غير أنه يستعمل أحيانا كأداة بشكل سيء لإبهار القارئ، ثم إنّ الرغبة في إقحام هذه الأداة في دراسة ظاهرة معقدة وسرية تستعمل الإخفاء، الذكاء، الخبث وحتى الوضاعة والرذيلة التي لا يمكن لاستبيان بسيط أن يفصح عنها، قد تجعل الدراسة تبسيطية شكلية وهامشية.

- فيما يخص تعريف الفساد ومحدودية المقاربة القانونية

إنّ الفساد له مفهوم مشترك من الصعوبة بمكان الإحاطة به، فهو متعدد الاختصاصات وظاهرة بأبعاد مختلفة حسب الثقافات. إنّ طبيعته المخفية والسرية تجعل منه صعب الفهم. إن مفهوم الفساد معقد وإجراء تصنيف له يعد عملا شاقا، إنه بتعبير (TANZI)<sup>(1)</sup> استحوذ على جهود العلماء فهو كالفيل من السهولة معرفته عند رؤيته ولكن من الصعوبة وصفه لمن لم يره من قبل. وعليه؛ طبيعة الفساد تطرح مسألة في غاية الأهمية، فهل يمكن اعتباره مشكلا اقتصاديا أو سياسيا أو اجتماعيا أو ثقافيا أم أنّه مشكل أخلاقي.

وقد عرّف المشرع الجزائري الفساد<sup>(2)</sup> على أنّه كلّ الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من القانون رقم: 06-01 كالرشوة والامتيازات غير المبررة في الصفقات العمومية والاختلاس والغدر واستغلال النفوذ والإثراء غير المشروع وتلقي الهدايا وتبييض العائدات الإجرامية وترهيب الشهود والبلاغ الكيدي وعدم التبليغ عن الجرائم المتعلقة بالفساد وغيرها، وهي في أغلبها ميادين مطاطية من الصعوبة بما كان إقحام المسؤوليات فيها خصوصا ما تعلق منها باستغلال النفوذ وتلقي الهدايا والإثراء غير المشروع وبعضها خطير على الموظفين العموميين النزهاء كمسألة التبليغ عن الجرائم في ظلّ أنظمة معلومات عمومية ضعيفة مميعة للمسؤوليات يصعب في ظلّها معرفة من هو من، ومن فعل ماذا.

وبالإضافة إلى الإشكاليات التي قد يثيرها تعريف الفساد من الناحية القانونية فإنّ الخروج عنه يقودنا إلى عدة إشكاليات منهجية تتعلق بتعريف الفساد خارج الحقل القانوني ويرجع هذا حسب (CARTIER-BRESSON)<sup>(3)</sup> إلى اختلاف ما يمكن أن يصنف كفساد حسب الحقب التاريخية وأيضا حسب البون الموجود في أنظمة الحكم وإلى قصور التعريف القانوني وعدم تغطيته لجميع الممارسات المنحرفة، وتتبع محدودية المقاربة القانونية حسب (CARTIER-BRESSON)<sup>(4)</sup> من عدم توافق قوانين محاربة الفساد مع تطور الممارسات المنحرفة والفاصلة وعدم خضوعها للعقاب نتيجة عدم تواجدها

على مستوى القوانين الرادعة واختلاف الآراء بشأن إدخالها من عدمه وارتباط ذلك بتعطيل إخضاع هذه الممارسات للعقاب ما دامت السلطات المعنية لم تتخذ أي قرار بشأنها مما يزيد من احتمال لجوء أنظمة الفساد إليها، من جهة أخرى يرى (SCOTT)<sup>(5)</sup> مشارا إليه عند (CARTIER-BRESSON)<sup>(6)</sup> أنّ هناك فرقا بين ما هو قانوني وأخلاقي، ذلك أنّه توجد ممارسات غير قانونية ولكنها أخلاقية وأخرى قانونية ولكنها غير أخلاقية، كما تتبع محدودية المقاربة القانونية من حيث عدم تفريقها بين الفساد الإداري والفساد السياسي بمعنى أنها لا تهتم بمآل واستعمال مبالغ الفساد، وتوجد محدودية أخرى أهم بكثير من المحدوديات السابقة وهي مرتبطة بكون المقاربة القانونية لا تأخذ بعين الاعتبار الكثير من حالات الفساد التي لا تتم وفقا للآليات الكلاسيكية بل تتخذ أشكال مرتبطة بتبادل خدمات متعددة القطاعات والأشكال تتسم بالقبول والذوبان والتضامن والحماية داخل النسيج الاجتماعي أو أشكالا أخرى مرتبطة بفساد منظومي غير مأخوذ بعين الاعتبار في إطار المقاربة القانونية كتوجيه الأموال العامة نحو فصول في الميزانية العامة للدولة جذابة لأنظمة الفساد أو تحويل السياسات العمومية والقرارات الحكومية لخدمة جهة معينة أو فرد معين داخل المجتمع.

إنّ صندوق النقد الدولي والبنك العالمي أصبح لهما وعي بضرورة الوقاية من الفساد لأنه سبب فشل برامج التصحيح الهيكلي وسياسات التنمية الاقتصادية، كما أنّ الأمم المتحدة أصدرت اتفاقية تم اعتمادها من قبل جمعيتها العامة بتاريخ: 2003/10/31 صادقت عليها الجزائر بتحفظ وبسرعة بعد 05 أشهر فقط من إقرارها<sup>(7)</sup> مع العلم أنّ التحفظ يقتضي التريث والترقب.

#### - الفساد هو نتيجة لسوء الحوكمة

وتتمثل خصوصية هذه المقاربة في اعتبار الفساد من بين أعراض سوء الحوكمة، وقد عرف البنك العالمي الحوكمة من خلال أعمال الباحثين (KAFMANN, KRAAY, ZOIDON-LEBATON : KKZ)<sup>(8)</sup> على أنّها كفاءات ممارسة السلطة، وتتمثل الحوكمة السياسية في العملية التي من خلالها تعين الحكومة وتراقب وتغير، وتشمل الحريات المدنية والسياسية والاستقرار السياسي وغياب العنف، أمّا الحوكمة الاقتصادية فهي العملية التي من خلالها يكون من مقدور الحاكمين صياغة وتنفيذ سياسات عمومية مناسبة وتتضمن فعالية الحكومة ونوعية النصوص القانونية والتنظيمية، في حين أنّ الحوكمة المؤسساتية هي الاحترام الذي يوليه الحكام والمحكومون للهيئات التي تحكم العلاقات فيما بينهم وتتضمن قواعد القانون والرقابة

على الفساد، ويؤكد باحثو البنك العالمي المذكورون أعلاه وفقا لما استشهد به (CARTIER-BRESSON)<sup>(9)</sup> أنّ الفساد من أعراض سوء الحوكمة أو بمعنى آخر عدم إحترافية الدولة في بلوغ أهدافها وأنه لا يمكن تقليص شدته إلا من خلال القيام بإصلاحات متعددة الأبعاد.

#### - الفساد في الجزائر مسألة نسبية

إنّ الفساد في الجزائر موجود منذ الاستقلال وقد أصبح ذا طبيعة اجتياحية خصوصا بعد الانتقال إلى اقتصاد السوق، كما فتحت برامج الانعاش الاقتصادي التي توالى منذ 1999 ثغرات حقيقية لصالحه، إنّ إصدار قانون للوقاية من الفساد في 2006 لم يكن له أي أثر ذو دلالة معنوية من حيث إنقاص فرص الفساد، والجزائر مستمرة في الحصول على نقاط سيئة من قبل الهيئات المكلفة بقياس الفساد وتقييم مناخ الاستثمار، لكن لا بد من التنبيه أن هذه النقاط محسوبة على أساس مصادر للمعلومات تتشكل من وسائل الاعلام بصفة أساسية والتي كثيرا ما تلجأ إلى تضخيم أرقام الفساد لأغراض تجارية، من جهة أخرى نجدها تقوم بنشر ملفات فساد دون التأكد من صحة الوقائع ودون أن تأخذ التحقيقات مجراها ويمكن أن تتم عملية التأكد من ظاهرة التضخيم من خلال مقارنة بسيطة بين عدد القضايا المثارة على مستوى الصحف انطلاقا من التحقيقات الابتدائية لأعوان الضبطية القضائية، وبين عددها على مستوى المحاكم من خلال الإحالات التي تقوم بها غرف الاتهام ثم مع عددها المرتبط بأحكام نهائية، ومن الخطأ ربط عدد القضايا المحكوم فيها بصفة نهائية بشدة ظاهرة الفساد ذلك أنّ مدلولية العدد الكبير للقضايا لا تشير بالضرورة إلى استشراء الفساد بقدر ما قد تشير إلى صرامة القوانين وأجهزة الوقاية والقمع بالشكل الذي يجعل من احتمال حدوث فساد بدون عقاب أمرا قليل الاحتمال، كما أنّ العدد القليل للقضايا قد لا يعكس عدم استشراء الفساد خصوصا إذا كانت أنظمة الوقاية والقمع ضعيفة مما يجعل احتمال المسك والعقاب ضعيفا، وقد تكون قضايا الفساد المحكوم فيها بصفة نهائية في الدول المتخلفة قربانا تقدمه السلطات العمومية للمجتمع لكي تبين أنّها تحارب الفساد. إن دراسة هذا القربان من الناحية النوعية قد يجعلنا نستنتج أن أغلبية هذه القضايا هي عبارة عن قضايا ناتجة عن تصفية حسابات أو أنها عبارة عن قضايا فساد عديمة الأهمية من حيث مبلغها وأثرها الاقتصادي والاجتماعي، وهذا النوع من القضايا يستعمل لتعزيز الإحصائيات للبرهنة أن الحوكمة على مستوى الدولة جيدة حتى تنال استحسان الدول المانحة أو الدول الوصية، وغالبا ما يكون العامل المحرك لقضايا الفساد في الجزائر رسائل تبليغ مجهولة ترسل

بشكل عشوائي إلى أجهزة مختلفة مما يجعل عملية استغلالها أمرا مستحيلا هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنّ هذه الرسائل وإن كانت مهمة فقد تكون عبارة عن رسائل انتقامية لا تستند إلى أي دليل مادي، بعض قضايا الفساد المعالجة على مستوى المحاكم والتي كانت إشارة انطلاقها رسائل تبليغ مجهولة حكم فيها بالبراءة للمتهمين بعد إجراء عدة خبرات، أي بعد تكبد الدولة مصاريف هائلة ومعاناة المتهمين النفسية والمالية خاصة وأنّ هذه القضايا عادة ما تتعدى عملية معالجتها 10 سنوات، وغالبا ما يكون ضحايا هذه الرسائل خمسينيون على باب التقاعد أفنوا عمرهم في خدمة هيئاتهم وضنوا أنّهم بعد تقاعدهم سيكرمون أحسن تكريم ويخلدون إلى الراحة النفسية والجسدية.

- فيما يخص تعريف الصفقات العمومية وإشكالية الإذعان وعلاقته بالفساد

إنّ الصفقات العمومية عقود مكتوبة تبرم قصد إنجاز الأشغال واقتناء المواد والخدمات والدراسات لحساب المصالح العمومية المتعاقدة طبقا للمرسوم الرئاسي رقم: 10-236 المؤرخ في: 2010/10/7 المعدل والمتمم، يعتبر العقد نوعا من الاتفاقيات فهو منشأ للالتزامات وفقا للقانون المدني الجزائري، غير أنّ العقد العمومي يختلف عن العقد الخاص في عدة مسائل جوهرية أهمها على الإطلاق أنّ العقد العمومي عقد إذعان تقوم الإدارة فيه بإملاء شروطها بشكل أحادي الجانب وهذا يعني أنّ الرضا قد يكون من طرف واحد، ويرجع ذلك وفقا لمنطق المشرع الجزائري إلى البحث عن ترشيد سليم وعقلاني للصفقات العمومية وإلى أولوية المصلحة العامة، ويشير (VIAU)<sup>(10)</sup> إلى الإذعان وأثره السلبي على علاقات النزاهة والثقة والالتزام والحوار وهي الصفات يعني عدم وجودها تشجعا للفساد ذلك أنّ الإذعان مرادف للاستبداد والغطرسة وهو من شأنه إلباس المصالح المتعاقدة ثوب الأمير المستعلي عن طريق الشروط القاهرة غير المتوازنة والمتعاملين المتعاقدين حلة صاحب الثأر المنتقم عن طريق الفوترة الزائدة والتلاعب بالكمية والنوعية والأجال.

- خطورة تسيير الصفقات العمومية

خلال سنة 2005 تم توقيف 1174 منتخب في قضايا فساد لها علاقة بالصفقات العمومية منهم 612 رئيس بلدية<sup>(11)</sup>، غالبا ما لا يتم الحديث في هذه القضايا عن سوء تنفيذ أو عدم تنفيذ الصفقات العمومية، بل يتم استعمال صيغ تتمحور حول الشروط التي من خلالها تم منح هذه الصفقات، وعليه فإنّ عدم احترام القانون أثناء المنح أو بعد المنح هو المتنازل بصفة عامة، وهو الذي يشكل الطابع الجنائي أو العقابي<sup>(12)</sup>، وهذا في حد ذاته يعد مشكلا بالنسبة للمسيرين، يجعلهم إما يخافون من تحمل

المسؤولية ويتهربون منها فتكون بذلك وظيفة تسيير الصفقات العمومية غير جذابة بالنسبة لهم، في حين أنها قد تكون جذابة بالنسبة لمسيرين فاسدين باعتبار أن درجة المخاطرة تغطي بالربحية المحتملة من الوظيفة، من جهة أخرى فإنّ المسيرين النزهاء يتجنبون تحمل المسؤولية، وهذا راجع إلى أنّ إيجاد حلول للمشاكل العالقة تقتضي في الكثير من الأحيان إيجاد حلول سريعة بالاعتماد على التفكير وحرية المبادرة التي قد تصطدم مع الإجراءات "المقدسة" لقانون الصفقات العمومية، فيجد بذلك المسيريون النزهاء أنفسهم إما متورطين في قضايا جنائية مرتبطة بعدم احترام قانون الصفقات العمومية أو متهمين بالفشل والتراخي من قبل رؤسائهم إذا لم يجرؤوا على المبادرة، وفك حالات الاختناق التي قد تنجر عن التطبيق الصارم للإجراءات عندما يصبح تطبيق قانون الصفقات العمومية هدفا في حد ذاته، إنّ عدم تطبيق بعض إجراءات الصفقات العمومية لا يعني بالضرورة وجود فساد، في حين أنّ عدم التطبيق هذا قد يؤدي بالمسير إلى تحمل مسؤوليات جنائية.

#### - علاقة الصفقات العمومية بالسياسات الاقتصادية في الجزائر

قام المشرع الجزائري بتأطير الصفقات العمومية منذ السنوات الأولى للاستقلال بحزمة قانونية وإجرائية صارمة بحثا منه عن ضمان تسيير عقلاني للموارد العمومية، وتنفيذ أحسن للطلب العمومي، غير أنّ النظام القانوني المتعلق بها تعرض للعديد من التقلبات، بعضها مبرر والبعض الآخر لا يمكن إيجاد مبرراته في الاختصاصات العلمية والموضوعية المعروفة، في كل مرة يتم فيها اعتماد مخطط اقتصادي كبير يتعرض قانون الصفقات العمومية إلى تغييرات، إنّ ظهور الأمر رقم: 67-90<sup>(13)</sup> وهو أول قانون للصفقات العمومية في الجزائر كان مرتبطا بالمخططات التنموية التي عرفتها الجزائر ابتداء من منتصف الستينات، كما أنّ إصدار المرسوم رقم: 82-145<sup>(14)</sup> ارتبط ببرنامج مكافحة الندرة وإعادة الهيكلة الاقتصادية، في حين تعلق المرسوم التنفيذي رقم: 91-434<sup>(15)</sup> بالإصلاحات الاقتصادية التي عرفتها الجزائر في بداية التسعينات، بالمثل أيضا فإنّ المرسوم الرئاسي رقم: 02-250<sup>(16)</sup> كان متناغما مع برنامج الانعاش الاقتصادي كما أنّ المرسوم الرئاسي رقم: 10-236<sup>(17)</sup> تمّ إعداده خصيصا بهدف تأطير البرنامج المكمل لدعم الانعاش الاقتصادي 2010-2014، والذي خصص له مبلغ 286 مليار دولار<sup>(18)</sup>.

- عدم استقرار النظام القانوني للصفقات العمومية وعلاقته بالفساد وسوء الفعالية

نبدأ بمسألة في غاية الأهمية متعلقة بالتطور التاريخي لقانون الصفقات العمومية، وهي متعلقة بالتغير في نوعية النظام الذي يحكم هذا الميدان، حيث إنه بالإمكان أن نلاحظ أنّ الصفقات العمومية تنتمي تارة إلى التشريع وتارة أخرى إلى التنظيم، فمن أمر إلى مرسوم فإلى مرسوم رئاسي تنوعت الأصول القانونية لنصوصها، إنّ هذا التغير في نوعية النظام القانوني الذي يحكم الصفقات العمومية له مدلولات عميقة متعلقة بالصراعات المرتبطة بالتحكم في هكذا ميدان، قد نجد من يبرر اللجوء إلى التشريع في عدم تعريض قانون الصفقات العمومية إلى عبث السلطة التنفيذية التي قد تتدخل في حالة ما أوكلت الصفقات العمومية إلى التنظيم لتغير قوانين اللعبة في كل مرة خدمة لمصالح دقيقة في ميكانيزمات فاسدة حتى وإن تحججت في كل مرة بالصالح العامة، وعليه فإنّ التشريع قد يبرر ويختار كعامل ثبات وثقة للمتعاملين على المستوى الوطني، ولكن أيضا على المستوى الدولي، لأنه لا يمكن أن ننتظر من المؤسسات الأجنبية أن تطمئن إلى نظام صفقات عمومية واقع تحت رحمة التنظيم، وقد يبرر اللجوء إلى التنظيم لمرونته في الاستجابة للتغيرات التي قد تطرأ على المحيط الداخلي والخارجي للصفقات العمومية، هذه الصفة التي لا يملكها التشريع نظرا لثقله وتعلقه الشديد بالجوانب الشكلية، بين هذا وذاك ندخل في فلسفة عميقة قد تقودنا إلى النوايا والجوانب المعنوية والأخلاق وإلى الرجال الذين يمثلونها أو إلى الرجال الذين قد يستغلون المرونة من أجل الوصول إلى مآربهم أو يستعملون صلابة التشريع من أجل الضغط على المتعاملين الاقتصاديين لإقحامهم في ميكانيزمات فاسدة بدونها لن ترس عليهم أية صفقة.

في كلّ مرة يصدر قانون جديد في الجزائر تحدث تغيرات بعضها جذرية والأخرى سطحية، من بين التغيرات المهمة التي طرأت على قانون الصفقات العمومية تلك التي لها علاقة بالهيئات التي يطبق عليها، إنّ إدخال هيئة في حقل التطبيق من شأنه إحداث أثر كبير في منظومتها وهذا راجع أساسا إلى إخضاعها إلى إجراءات معقدة وكابحة للمبادرة والخلق والإبداع وإيجاد الحلول لمواطن الاختناق المتعلقة بالتسيير واقتناص، فالفعالية الاقتصادية هي سبب وجيه لعدم إخضاع بعض المؤسسات العمومية التي تهدف إلى الربح إلى قانون الصفقات العمومية، لكن التحجج بالفعالية الاقتصادية قد يكون سببا يدفعه بعض المسيرين الذين لا تهمهم الفعالية الاقتصادية بقدر ما تهمهم فرص الفساد التي تتاح لهم من جراء عدم إدخال مؤسساتهم في حقل التطبيق، الواضح أيضا أنّ المسيرين الذين لا تخضع



مؤسساتهم إلى قانون الصفقات العمومية سيجدون الباب مفتوحا والمجال واسعا أمام جميع التلاعبات.

عندما صدر الأمر رقم: 67-90 المشار إليه سابقا لم تكن المؤسسات العمومية الاقتصادية تدخل في حقل التطبيق، ولكن المشرع بعد ذلك أراد أن يدخل هذه المؤسسات تحت مظلة قانون الصفقات العمومية من باب تطبيق الأمر رقم: 71-74<sup>(19)</sup> المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، وقد تمّ ذلك بموجب الأمر رقم: 74-09<sup>(20)</sup> واستمرت التعديلات في التهاطل حيث تمّ إحصاء على الأقل سبعة (07) تعديلات<sup>(21)</sup> ما بين 1967 و 1976 بدون حساب التصحيحات وبدون حساب المراسيم التطبيقية المتعلقة بهذه التعديلات، وقد تكون أكثر من ذلك وهذا راجع إلى ضعف النظام التوثيقي للجريدة الرسمية فيما يخص النصوص القديمة، كما أنّ إيجاد عدد التعديلات بشكل حصري يتطلب جهدا مضنيا، وهو لا يفيد كرقم بقدر إفادته فيما يخص كثرة التعديلات التي تعرض لها النص الأصلي ومدلولاته عن الاضطراب التشريعي والتنظيمي الذي كانت تتسم به هذه الفترة، وتمّ إلغاء أغلبية مواد الأمر رقم: 67-90 بموجب المرسوم رقم: 82-145 وهو ما يعد خرقا لمبدأ توازي الأشكال، باعتبار أنّ هذا النص الجديد له طابع تنظيمي، وتم تسجيل عدة نقاط جوهرية تم إدخالها بالنظر للنص القديم، وكان أهمها على الإطلاق تطبيق نص الصفقات العمومية وفقا للمعيار العضوي، والمعيار المادي، وإدخال الرقابة الداخلية ولا مركزية الرقابة الخارجية، وإضفاء نوع من المرونة فيما يخص طرق الإبرام، وشيء من الأطناب فيما يخص الإجراءات التعاقدية وتمت المحافظة على إخضاع الشركات الوطنية لقانون الصفقات العمومية، وقد تعرضت الجزائر لهزات اقتصادية مع انخفاض سعر البترول سنة 1986 فاضطرت بذلك إلى إعادة النظر في سياستها العمومية، فتمّ إقصاء الشركات الوطنية من قائمة المؤسسات الخاضعة بموجب مرسوم<sup>(22)</sup> اتخذته السلطة التنفيذية، وكان هذا المرسوم استجابة سريعة لما أقرته الجزائر بداية سنة 1988 فيما عرف بقوانين استقلالية المؤسسات،<sup>(23)</sup> لإخراج هذه المؤسسات العمومية من حقل القانون الإداري وإخضاعها للقانون التجاري والمدني، وهذا يعني إمكانية بيعها وهي الفكرة التي تم تعزيزها بموجب القانون الجديد لأملك الدولة<sup>(24)</sup> والذي كرّس إمكانية بيع هذه المؤسسات، فبعدما كان من المستحيل بيع هذه المؤسسات أصبح بالإمكان التنازل عنها مع ما تحتويه هذه العملية من مخاطر فساد تتمثل أساسا في بيعها بالدينار الرمزي

للاستفادة من عقاراتها واستثماراتها الصناعية بعدما كانت برامجها خاضعة لقانون الصفقات العمومية وبذلك تم إحداث بؤر فساد جديدة متعلقة بمنح الصفقات دون رقابة ماعدا رقابة وحيدة لمحافظ حسابات يتم تعيينه داخليا وليس من هيئة خارجية مستقلة، وكل ما هو مرتبط بذلك من التعامل بالتراضي مع متعامل بعينه دون احترام قواعد المنافسة والعدل والشفافية وتحميل هذه المؤسسات العمومية فوترات زائدة في مقابل الحصول على خدمات وسلع وأشغال رديئة من ناحية النوعية، وعدم الحرص على المصلحة الوطنية من خلال عدم إدراج بنود خدمات ما بعد البيع من صيانة وتكوين، ومن خلال عدم إدراج بنود تتعلق بنقل التكنولوجيا على المدى المتوسط والطويل، إن هذا الطرد التعسفي الذي تعرضت له المؤسسات العمومية تم تكريسه فيما بعد في المرسوم التنفيذي رقم: 91-434 سواء فيما يخص المؤسسات العمومية الاقتصادية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، وجاءت المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم: 02-250<sup>(25)</sup> الذي ألغى أنظمة الصفقات العمومية السابقة<sup>(26)</sup> وأقرت المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري عندما تكلف بإنجاز مشاريع استثمارات عمومية بمساهمة نهائية لميزانية الدولة، وهي إضافة شديدة الإبهام، إبهام متعلق أساسا بهذه المساهمة النهائية، إذ وضعت هذه المؤسسات في حالة استنفار قصوى باعتبار أن جزءاً هاماً من إيراداتها منبعه مخصصات الدولة وإعاناتها، كما أنّ أنظمتها المحاسبية للمعلومات لا تفرق فيما يخص الخزينة بين أموالها الخاصة (وهي أموال عمومية) وبين الأموال العمومية المتأتية من الدعم، وهذا من شأنه تعطيل مشاريعها وعملياتها نتيجة لترقب المسيرين وخوفهم من الوقوع تحت طائلة العقاب بالنظر إلى الطابع الجنائي لقانون الصفقات العمومية، خصوصا وأن القضاة لا يفرقون بين العمليات الممولة انطلاقا من الأموال الخاصة للمؤسسة، والعمليات الممولة انطلاقا من إعانات حكومية بل يضعونها كلها في بوتقة واحدة، بوتقة المال العام وهم يعتبرون موظفيها أيضا موظفين عموميين سواء خضعوا لقانون الوظيف العمومي أم لم يخضعوا له، كل هذا يخلق محيطا مليئا بالشك والتربص والحيطة، وهو الأمر الذي يشل أفكار ومبادرات المسيرين من أجل النهوض بقطاعاتهم ومؤسساتهم. ولتدارك هذا اللبس جاء المرسوم الرئاسي رقم: 08-338<sup>(27)</sup>، وأخضع المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية إلى قانون الصفقات العمومية، عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة كلياً أو جزئياً من ميزانية الدولة، لكن هذا اللبس بقي قابعا في مكانه بل زادت الأمور لبسا على لبس بعد إقحام المؤسسات العمومية الاقتصادية في

حقل التطبيق التي وجدت نفسها هي أيضا حبيسة الإجراءات المعقدة والمثبطة كما وجد المسيرين أنفسهم في حالة شلل تام.

أما المرسوم الرئاسي رقم: 10-236 فقد أعاد ما قد تم إقراره على مستوى المرسوم الرئاسي رقم: 02-250 فاختار بذلك نقل التدابير السابقة فيما يخص الهيئات الخاضعة لقانون الصفقات العمومية ولكنه أضاف فقرة شديدة اللبس والإبهام وفائقة الغياب عن السياق نصت على أنه يتعين على المؤسسات العمومية الاقتصادية والمؤسسات العمومية عندما لا تكون خاضعة لأحكام هذا المرسوم بموجب المطة الأخيرة من هذه المادة أن تعتمد وتصادق عليه على التوالي من طرف هيئاتها الاجتماعية ومجالسها الإدارية ماعدا في أحكامه المتعلقة بالرقابة الخارجية. كيف تم وضع صياغة كهذه في قانون رسمي للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية؟ قد نفهم رغبة المشرع في إخضاع هذه المؤسسات فيما يخص عملياتها جزئيا أو كليا انطلاقا من ميزانية الدولة إلى قانون الصفقات العمومية، ونفسرها بحرصه على المال العام، لكن الذي لا يفهم هو رغبة المشرع الجامحة في إخضاع جميع عمليات هذه المؤسسات بدون استثناء إلى قانون الصفقات العمومية، لأن ذلك من شأنه الإيقاع بها في تناقضات فيما يخص المنظومة القانونية التي تحكمها كالقانون التجاري والمدني، وهي في مجملها تنتمي إلى القانون العام وذلك وفقا لما ينص عليه الأمر رقم: 01-04 (28).

من جهة أخرى فإنّ المرسوم رقم: 10-236 الذي له طابع تنظيمي وغير تشريعي قام بالتصادم مع قوانين ذات طبيعة تشريعية، وبالتالي قام بخرق مبدأ تدرج المقاييس ليجعل من العقود التي تبرمها هذه المؤسسات عقود إدارية، بالرغم من أنّ القوانين التي تحكمها تعتبرها عقودا خاصة، إنّ هذه البدعة القانونية التي أحدثها المرسوم رقم: 10-236 أنجر عنها تبعات وملايسات متعلقة بتفسير وضع العقود المبرمة ما بين مؤسستين عموميتين، أو بين مؤسسة عمومية ومؤسسة خاصة من ناحية تطبيق القانون العام أو القانون الخاص، ومن ناحية الجهة القضائية المخول لها الفصل في النزاعات التجارية التي قد تحصل بينها. من جهة أخرى فإنّ هذه البدعة قد يمكنها توريث مسيرين في قضايا جنائية نتيجة عدم التزامهم بإبرام عقود وفق مقتضيات قانون الصفقات العمومية في قضايا تجارية بحتة لا تتعدى فيها التجاوزات الإجرائية خانة أخطار التسيير في المنظور التجاري، لكنها تتجاوزته إلى تهمة الفساد عندما يتعلق الأمر بتطبيق قانون الصفقات العمومية.

نقطة أخرى في غاية الأهمية وهي متعلقة بإجبار المؤسسات العمومية الاقتصادية والمؤسسات العمومية عندما لا تكون خاضعة لأحكام المرسوم أن تعتمده وتصادق عليه من طرف هيئاتها الاجتماعية ومجالسها الإدارية، ماعدا ما تعلق في أحكامه بالمراقبة الخارجية، من تكون هذه الهيئات والمجالس حتى يُعطى لها حق المصادقة على نص قانوني صادر عن سلطة أعلى منها، وماذا لو لم ترق أحكام المرسوم لهذه الهيئات والمجالس، لأن المصادقة تعني احتمال عدم المصادقة، أما إذا كان المعنى هو المصادقة على نص متعلق بالصفقات العمومية يُولف من قبل الجهات المعنية في المؤسسات العمومية وفقا لمنظور ما تراه متوافقا مع ظروفها ثم عرضه للمصادقة فهذا أمر ممكن، ولكنه يستر في طياته أخطارا متعلقة باللعب على الكلمات والصيغ خدمة للمصالح الدفينة الفاسدة، والتي من شأنها تحريف الأهداف العميقة للمرسوم، ولتوضيح المسألة جاء المرسوم الرئاسي رقم: 13-03<sup>(29)</sup> لكنه لم يزد المادة الثانية المتعلقة بها إلا طولا على طول ولبسا على لبس، فمن مصطلح التكييف إلى الإخضاع إلى العبارة التي تجبرها على إعداد إجراءات الإبرام حسب خصوصيتها وفي إطار الإستفادة من الطلب والمساواة في التعامل والشفافية تمددت هذه المادة إلى أن تقطعت ووقعت في الغموض السحيق.

-الوقاية عن طريق كشف بعض الآليات المنظومية للفساد في الصفقات العمومية

وفقا لتحليل (HERVET)<sup>(30)</sup> تقوم بعض المؤسسات على غرار مؤسسات الصناعة الصيدلانية، التي تستعمل المندوبين الطبيين لترقية منتوجاتها، بتقديم الهدايا والدعوات من أجل المشاركة في مؤتمرات ترفيهية سياحية مقنعة بغطاء علمي على أمل أن تدمج الخصائص الدقيقة لمنتوجاتها والتي تميزها عن باقي المنافسين في دفاتر الشروط، فتكون هذه المؤسسات مؤهلة مسبقا للحصول على الصفقات لأن باقي المؤسسات الأخرى لا تنتج منتوجات أو لا تقدم سلع بنفس المعايير، وغالبا ما يستبعد الأمرون بالصرف في هذه الحالة، ويتم التركيز على التقنيين الذين يقومون بإعداد دفاتر الشروط الذين يستفيدون من هدايا ودعوات لحضور ملتقيات في أماكن جميلة وراقية عندما تقوم هذه المؤسسات بعملية ترقية منتوجاتها أو سلعها وعرض معاييرها وخصائصها، عندما يقوم هؤلاء التقنيون بإعداد دفاتر الشروط يقومون بإدخال هذه المعايير والخصائص بطريقة ذكية على مستوى دفاتر الشروط، مثل هذه الظاهرة نلاحظها أيضا في قطاع البناء أو الترخيف حيث يتم اشتراط استعمال بلاط معين بمواصفات معينة لا تنتج إلا هذه المؤسسات التي ستدخل في آلية الفساد، ويلعب ظهور تكنولوجيات جديدة دورا كبيرا في زيادة شدة وفعالية الفساد، فتحت غطاء التكنولوجيا

يقوم المفسدون بإقناع أصحاب القرار في الإدارة العمومية بتحديث إدارتهم باستعمال برامج اعلام آلي جديدة والمراقبة عن طريق الفيديو، وهذه كلها تعني صفقات عمومية للدراسات والتجهيز والتمويل و البناء غالبا ما تكون المصلحة العامة في غنى عنها.

#### - الإفصاح عن المعلومات و الشفافية كآلية للوقاية

على المشرع أن يأخذ بعين الاعتبار عنصر الشفافية في قانون الصفقات العمومية، وفي القوانين الأخرى المتصلة به وفي تعديلاتها أيضا، على كل مادة قديمة أو معدلة أن تكون واضحة وأن لا تتحمل معان وتفسيرات عديدة لأنّ اللبس يؤدي إلى التعدي وإلى التصرفات الفاسدة التي تتم على حساب المال العام، وعليها أن تكون بسيطة لأنّ التعقيد يسمح بايجاد الثغرات وعليها أن لا تكون متعارضة في المعنى أو في اللغة، من جهة أخرى يعد اللجوء إلى التراضي مضادا للشفافية التي تستوجب على المستوى الميداني البحث عن سبل جعل المعلومة تصل إلى الجميع في الوقت الحقيقي لتجنب تفوق منافس على حساب منافس آخر، بالنظر إلى توفره على المعلومة في فترة أقل، هذه المعلومات لا تتعلق بالصفقة فحسب، ولكن لا بد أن تكون متوفرة قبل الإعلان عن الصفقة وهو ما أوصت به منظمة التعاون والتنمية الإقتصادية<sup>(31)</sup>، وهي معلومات متعلقة بنشأة حاجة الإدارة العمومية إلى عقد صفقة على المدى القصير، المتوسط أو الطويل. إن توفر المعلومة بكل شفافية للجميع سوف يمنع تفوق منافس على حساب منافس آخر، ذلك أنّ المتوفر على المعلومة قبل الجميع سيكون له ميزة تنافسية إضافية تسمح له بإعداد نفسه جيدا من حيث السعر والمواد التي يمكن أن يشتريها مسبقا بأحسن سعر، ثم هذا سيسمح له بتسيير أحسن لمخطط أعبائه، إذ يكون له أن لا يخوض تعهدا ذا هامش قليل قد يجرمه من التعهد في الصفقات ذات الهامش الكبير. وهنا يلعب مبدأ التحفظ دورا كبيرا في عدم إفشاء المعلومة المتعلقة بالحاجة المستقبلية للإدارة في إبرام الصفقات، لأنّ تسربها لطرف دون الآخر يمس بمبدأ الشفافية والمنافسة والعدالة، هذا فضلا عن إمكانية بيع هذه المعلومة في إطار ميكانيزم فاسد. وإن رأت الإدارة أن الالتزام بهذا المبدأ مستحيل، عليها أن تنشر المعلومة المتعلقة بالحاجة المستقبلية المتأكد من تحقيقها إلى كافة المتعاملين الاقتصاديين درءً للشبهات واتقاءً للفساد، وعليه فإنّ نشر حاجات الإدارة المستقبلية وصفقاتها الحالية على مستوى الأنترنت سيجعل الشفافية تتعزز، لأنّ المعلومة ستصل إلى كافة المتنافسين في آجال متساوية هذا على الأقل نظريا. من جهة أخرى تقتضي الشفافية أن توفر الإدارة المعلومات الكافية

والإضافية لكافة المتنافسين، وعليها أيضا أن تعطي المعلومات المتعلقة بالأسباب التي ساهمت في فشل المؤسسات التي لم ترس عليها الصفقات، حتى تقتنع فتنسب فشلها ليس لميكانيزم فاسد، وإنما لقصور مرتبط بذاتها فتراجع تكاليفها وأسعارها وشروطها أو آجالها. ومن جهة أخرى على الإدارة وحتى تحصل على أحسن عرض أن تقوم بتحسين التأهيل القانوني والتقني لديها، وأن تكون قراراتها مبنية على تشاور جماعي دون إنفراد بالقرار. تقتضي الشفافية أيضا القضاء على ظاهرة الدفع الأجل التي تجعل الكثير من المؤسسات تعزف عن التعاقد، وهذا ما يجعل التكاليف ترتفع نتيجة قلة المنافسة. من جهة أخرى قد تستعمل هذه المسألة للمساومة في إطار ميكانيزمات فاسدة. في هذا الإطار توجد إدارات تورطت مؤسسات للعمل معها قبل توفر الاعتمادات وهذا من شأنه حث المؤسسات على رفع أسعارها نتيجة إرتفاع إحتمال خطر عدم التسديد أو تأخره.

- محدودية الحل المتعلق بحركة المسؤولين للوقاية من الفساد الصفقات العمومية  
يعتقد (CHEVAUCHEZ)<sup>(32)</sup> أنّ حركة الموظفين العموميين من شأنها تقليص مستويات الفساد، هذه هي قناعة أصحاب القرار في الجزائر، لكنها تشمل فقط المعينين بموجب مرسوم رئاسي وهي ضارة فيما يخص التنمية الاقتصادية والحياة الإجتماعية والأسرية للموظفين المعينين بالحركة، من جهة أخرى فإنّ المشكل يكمن في الجانب المعقد للصفقات العمومية، التي تجعل فقط بعض الموظفين يتحكمون فيها، كما أنّ المسؤولية الثقيلة لتسيير الصفقات العمومية يجعل من الكثير منهم يرفضون العمل فيها، خصوصا في ظلّ عدم رفع صفة الجرم أو الجنحة عن أخطار التسيير. أضف إلى ذلك أن التجديد من شأنه عرقلة سير العمليات القديمة وإبطاء وتيرة العمليات الجديدة. وهذا راجع إلى أن المسؤول الجديد يحتاج إلى وقت معين من أجل التمرس في تسيير العمليات المتعلقة بالصفقات العمومية. وقد ينجر عن التجديد سوء اتصال داخلي ما بين مصلحة الصفقات العمومية وباقي المصالح والمديرية العامة، وسوء إتصال خارجي بينها وبين مختلف المتعاملين، خصوصا في حلّ بعض المشاكل العالقة حيث يحتاج المسؤول الجديد إلى وقت أكبر من أجل فهم هذه المسائل وإعطاء تغذية مرتدة مقنعة على المستوى الداخلي والخارجي.

- الوقاية عن طريق إعادة النظر في احتياجات الإدارة العمومية  
بينت دراسة (DELAVALLADE)<sup>(33)</sup> أن الفساد يحدث اختلالا في منح الموارد العمومية لأنه يؤثر على هيكل النفقات العمومية من خلال تخصيص أموال مبالغ فيها للفصول والبرامج التي يكثر فيها الفساد على حساب قطاعات أخرى حيوية يقل فيها، ومن خلال التظاهر بالتقشف على

مستوى فصول فرعية غير مهمة من الميزانية. إن الفساد يؤدي إلى ظهور مشاريع وطلبات يتم اختيارها لا لقيمتها الاقتصادية والاجتماعية ولكن لفرض الفساد التي توفرها. يوجد على مستوى بعض الفصول المتعلقة بالسير العادي للإدارات منبع كبير للفساد، سواء كانت هناك صفقات عمومية أم لا، لأن الانحراف يكون على مستوى السعر وعلى مستوى النوعية. وغالبا ما لا يتم الانتباه إلى الفوترة الزائدة المتعلقة بهذه العناصر نظرا لأن مبلغها صغير، لكن كبر الكمية هو الذي يجعل من مبلغ التحويل غير استدعى للمال العام كبيرا. وعليه لا بد من إعادة النظر في الاحتياجات الحقيقية للإدارات على مستوى كل عنصر وعلى مستوى الكمية. من جهة أخرى لا بد من حل مشكلة متابعة استهلاك السلع غير المعمرة، إذ أن الكثير من المسيرين يقومون بتحويله عن طريق شراء سلع معمرة يستفيدون منها بصفة شخصية.

-الفرد والأخلاق والثقافة السائدة في المجتمع كعنصر محوري للوقاية من الفساد في الصفقات العمومية:

إنّ الفساد هو أولا وقبل كل شيء إهمال للقيم الأخلاقية، إنّ الصراع دائم بين الخير والشر اللذان مصدرهما قلب الإنسان ويكون الفساد في كل هذا مظهرا جوهريا من مظاهر هذا الصراع الدائم، ويخطأ من يعتقد بإمكانية تجنب هكذا صراع أو فصل الأخلاق عن الاقتصاد، فهاهو<sup>(34)</sup> (STIGLITZ) في كتاب له بعنوان انتصار النهم بدأ ينهل من المصادر المعنوية كموضوع الأخلاق محاولة منه إيجاد حلول لأزمات الاقتصاد الرأسمالي مع العلم أنّ الرأسمالية منذ نشأتها قامت على مبدأ اللانكية أو فصل الدين عن الدولة وإهمال الأخلاق وعدم إدراجها ضمن السياسات العمومية، وقد كان<sup>(35)</sup> (EINSTEIN) مشارا إليه عند (MELKI)<sup>(36)</sup> يولي أهمية كبيرة للدين والأخلاق حيث قال: إنّ العلم بدون دين أعرج وأن الدين بدون علم أعمى وكان مؤمنا أنه يوجد ترابط وثيق بين الدين والعلم وأنّ الحقيقة تختفي وراءهما معا.

وتعرف الثقافة على أنّها كل ما هو مختلف عن الطبيعة أو كل ما هو مكتسب على نقيض كل ما هو مجبول على الفطرة وقد اعتبرت الثقافة عنصرا مميزا للإنسانية التي تفرقها عن عالم الحيوان، لكن دراسات حديثة في علم الايثولوجيا (ETHIOLOGIE) وعلم البريماتولوجيا (PRIMATOLOGIE) بينت وجود ثقافات لدى الحيوانات<sup>(37)</sup> وهي الدراسات التي تؤيد الآية القرآنية التي يقول فيها الله تعالى: وَمَا مِنْ دَابَّةٍ فِي الْأَرْضِ وَلَا طَائِرٍ يَطِيرُ

بِجَنَاحِيهِ إِلَّا أُمَّمٌ أُمَّتُكُمْ مَّا فَرَطْنَا فِي الْكِتَابِ مِنْ شَيْءٍ ثُمَّ إِلَى رَبِّهِمْ يُحْشَرُونَ (38)

أما منظمة اليونيسكو<sup>(39)</sup> فتعرفها على أنها مجموعة الصفات المميزة المعنوية والمادية والفكرية والشعورية المتعلقة بمجتمع أو مجموعة، وتتضمن بالإضافة الى الفنون والآداب طرق العيش وحقوق الانسان وأنظمة القيم والتقاليد والمعتقدات.

ويعتقد (ECKSTEIN)<sup>(40)</sup> مشارا إليه عند (SANDHOLDZ)<sup>(41)</sup> و(TAAGEPERA) أن الثقافة تتمثل في توجهات أفعال الأفراد وفقا لطرق معينة ووضعيات مختلفة وذلك تبعا لرؤية المجتمع ووفقا لمعاييرها المتعلقة بالتصرفات المقبولة، كما يرى أن الثقافة تتغير ولكنها تتغير ببطء، وأعطى من أجل ذلك مثلا عن المجتمعات الاشتراكية التي بالرغم من دخولها في اقتصاد السوق إلا أنها بقيت متمسكة بثقافتها السابقة لأن تغيير الذهنيات يتطلب وقتا كبيرا. وتوجد العديد من الدراسات التي تبين تأثير الثقافة على مستويات الفساد كدراسة (REISMAN)<sup>(42)</sup> مشارا إليها عند (SANDHOLDZ) و(TAAGEPERA) التي أظهرت من خلالها أن المستعمرات البريطانية بها مستويات فساد أقل نظرا لتأثرها بالثقافة الانجليزية. وهناك دراسات أيضا بينت دور الديانة المسيحية في تخفيض مستويات الفساد مثل دراسة (SANHOLTZ)<sup>(43)</sup> و(KOETZLE) مشارا إليها عند (SANDHOLDZ) و(TAAGEPERA)، دراسة أخرى في غاية الأهمية بين من خلالها (BANFIELD)<sup>(44)</sup> أن الولاء للعائلة في جنوب إيطاليا يؤدي إلى ظهور معاملات تفضيلية تجاه الاقارب وأن هذا الولاء مرتبط بميكانزمات الفساد، وكثيرة هي الدراسات التي وصلت إلى وجود علاقة معنوية بين الولاء العائلي ومستويات الفساد.

وبالرغم من أن (HEIDENHEIMER)<sup>(45)</sup> مشارا إليه عند (BECQUART-) و(LECLERCQ)<sup>(46)</sup> اقترح تفرقة بين الفساد الأبيض والرمادي والأسود إلا أن هذه الظاهرة تنشأ عنها مشاكل متعلقة بخصائص الفساد ومدلولاته لدى الافراد ولدى المجتمع، فما هو فساد لدى البعض لا يعتبر كذلك لدى البعض الآخر تبعا للثقافات والعقليات، كما أنه في نفس المجتمع تكون مدركات الفساد قابلة للتطور لأنه من السهولة بما كان تغيير وجهة نظر ومنحى الرأي العام. في بعض المجتمعات يعتبر الفساد واجبا أخلاقيا كما أكدته دراسة (PRAKASH REDDY) التي استشهد بها (TANZI)<sup>(47)</sup> أين بدى من العادي في الهند على العكس من الدانمارك أن العائلة والأصدقاء ينتظرون معاملات تفضيلية في علاقات الاعمال وهي الدراسة التي نستخلص من خلالها ضرورة الأخذ بعين الاعتبار الحقائق التاريخية



والثقافية للمجتمعات لضمان نجاح برامج مكافحة الفساد. في نفس هذا السياق، أكدت دراسة (BARR)<sup>(48)</sup> التي شملت عينات من 43 دولة، أنّ الفساد مشكل ثقافي بالدرجة الأولى، وقد كشفت دراسة (LA PORTA)<sup>(49)</sup> استدل بها (NOLAND)<sup>(50)</sup> أنّ البلدان التي تهيمن فيها الديانات السلمية كالإسلام والمسيحية وفقا لما ذكره تعاني من مشاكل في التنمية من خلال الفساد في القضاء وتفشي البيروقراطية واستشراء التهرب الضريبي وضعف مشاركة المجتمع المدني وتدني نسبة المؤسسات المشاركة في عملية التنمية واستفحال ظاهرة التضخم، لكن (NOLAND) في دراسته التي أجراها على عينات في 78 دولة برهن من خلالها أنّ الإسلام ليس معيقا للتنمية كما ادعت ذلك بعض الدارسات وأنّ العكس هو الصحيح، ولهذا نجد أنّ القرآن الكريم أولى أهمية بالغة لظاهرة الفساد حيث ذكر فيه المصطلح 50 مرة بمصادر وأفعال مختلفة تجتمع على تحقيره كظاهرة مؤذية للحرث والنسل، كما ذكر القرآن نقيض هذا المصطلح وهو الصلاح 50 مرة أيضا<sup>(51)</sup>، هذا فضلا عن آيات أخرى تناولت مفاهيم الفساد المختلفة كالغش والتبذير والإسراف والربا والاكتمال وأكل السحت وغيرها<sup>(52)</sup>، وفي الحديث المعروف الذي روي عن رسول الله صلى الله عليه وسلم أنّ الله لعن الراشي والمرتشى والساعي بينهما مقارنة خلاقة للوقاية من الفساد لأنها تشيطن المتغيرات الثلاث للفساد المكونة لسوقه، ويرى محمد سعيد رمضان البوطي<sup>(53)</sup> أنّ أسباب الفساد في المجتمعات مهما تنوعت إنما تنحصر في عدم شعور الإنسان بوجود رقابة تلاحقه بالجزاء، ولقد شعر علماء الاجتماع بهذه المشكلة، فجعلوا من القوانين الرادعة وسيلة لدرء الفساد، ولكن هذه الوسيلة لم تُجدِ نفعا لأنّ الذي يرسم القوانين الجزائية إنما هو الإنسان، والذي يفسد في الأرض هو الإنسان، وما أيسر للإنسان المفسد أن يتحايل على الإنسان القانوني، ليس ثمة إلا وسيلة واحدة، هي وسيلة مراقبة الله عز وجل بعد الإيمان بالله سبحانه وتعالى هذا هو العلاج الأوحد للوقاية من الفساد، يقرأ الإنسان خطاب الله: هُوَ الَّذِي خَلَقَ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضَ فِي سِتَّةِ أَيَّامٍ ثُمَّ اسْتَوَى عَلَى الْعَرْشِ يَعْلَمُ مَا يَلِجُ فِي الْأَرْضِ وَمَا يَخْرُجُ مِنْهَا وَمَا يَنْزِلُ مِنَ السَّمَاءِ وَمَا يَعْرُجُ فِيهَا وَهُوَ مَعَكُمْ أَيْنَمَا كُنْتُمْ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ بَصِيرٌ<sup>(54)</sup> أو قوله تعالى: سِوَاءٌ مِنْكُمْ مَنْ أَسْرَ الْقَوْلِ وَمَنْ جَهَرَ بِهِ وَمَنْ هُوَ مُسْتَخْفٍ بِاللَّيْلِ وَسَارِبٌ بِالنَّهَارِ<sup>(55)</sup>. أو قوله تعالى: وَلَقَدْ خَلَقْنَا الْإِنْسَانَ وَنَعَلْمُ مَا نُوَسْوِسُ بِهِ نَفْسَهُ وَنَحْنُ أَقْرَبُ إِلَيْهِ مِنْ حَبْلِ الْوَرِيدِ، إِذْ يَتَلَقَّى الْمُتَلَقِيَانِ عَنِ الْيَمِينِ وَعَنِ الشِّمَالِ قَعِيدٌ، مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ<sup>(56)</sup>. أو قوله تعالى: وَعِنْدَهُ مَفَاتِحُ الْغَيْبِ لَا يَعْلَمُهَا إِلَّا هُوَ وَيَعْلَمُ مَا فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَمَا

تَسْفُطُ مِنْ وَرَقَةٍ إِلَّا يَعْلَمُهَا وَلَا حَبَّةٍ فِي ظِلْمَاتِ الْأَرْضِ وَلَا رَطْبٍ وَلَا يَابِسٍ إِلَّا فِي كِتَابٍ مُبِينٍ. وَهُوَ الَّذِي يَتَوَقَّأَكُم بِاللَّيْلِ وَيَعْلَمُ مَا جَرَحْتُم بِالنَّهَارِ ثُمَّ يَبْعَثُكُمْ فِيهِ لِيُقْضَى أَجَلٌ مُسَمًّى ثُمَّ إِلَيْهِ مَرْجِعُكُمْ ثُمَّ يُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ (57) عندما يعلم الانسان أنه مُراقب من قِبَل الله عز وجل، فهل يستطيع أن يتحايل على مراقبة الله كما كان يتحايل على مراقبة القانون؟ كان من اليسير عليه أن يتحايل على القانون؛ لأن واضعي القانون بشر مثله، لكن النفاق أفة يستعملها الفاسدون والمفسدون الذين يحملون قناع التقوى والورع لإبطال أية محاولة لدرء الفساد لأنهم بأقنعتهم يتبوؤون أحسن المناصب ويستعملونها في الفساد، في هذا المضمون يقول الله تعالى: وَمَنْ النَّاسَ مَن يُعْجِبُكَ قَوْلُهُ فِي الْحَيَاةِ الدُّنْيَا وَيُشْهَدُ اللَّهُ عَلَى مَا فِي قَلْبِهِ وَهُوَ أَلَدُّ الْخِصَامِ وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفُسَادَ (58)، وأكثر من ذلك هدرا وإفشالا لفرص الوقاية من الفساد أولئك الذين يفسدون وهم يعتقدون أنهم مصلحون وهذه حقيقة في غاية الأهمية يؤكدها القرآن الكريم معناها أن المفسدين تختل لديهم مقاييس الخير والشر فيزعمون أن إفسادهم إصلاح قال الله تعالى: وإذا قيل لهم لا تفسدوا في الأرض قالوا إنما نحن مصلحون (59). وقد أعطى الرسول صلى الله عليه و سلم حلا حاسما لا لبس فيه لإشكالية الهدية التي تمنح لمتبوئي المناصب العامة عندما استعمل رجالا من أجل جمع الزكاة فلما قدم قال هذا لكم وهذا أهدي لي، فقام على المنبر وقال: ما بال عامل أبعثه فيقول لكم هذا لكم وهذا أهدي لي أفلا قعد في بيت أبيه أو في بيت أمه حتى ينظر أيهدي إليه أم لا.

من الصعوبة بما كان مكافحة الفساد إذا كانت الثقافة السائدة في المجتمع تشجعه وتستبسطه، يوجد في بعض المجتمعات من يفتخر أمام أصدقائه لأنه لم يعمل سوى 5 دقائق في اليوم دون أن يحاسبه أحد، وقد يربط ذلك بعارفه المتينة هنا وهناك، كما يوجد من يتباهى لأنه حصل على عمل عن طريق الوساطة أو لأنه لا يقف في الطوابير عندما يريد سحب أموال أو استخراج شهادة ميلاد، في هكذا مجتمعات لا تقيم المروءة بالشجاعة والشهامة والكرم، بل تقيم بمقدار ما يستطيع الفرد أن يقدمه من خدمات على مستوى المرافق العامة أو انطلاقا من امكانياته الخاصة، في مثل هذه المجتمعات تزدهر ثقافة الكيل بمكيالين وتكون النفعية وحب النفس والارتزاق هي الفلسفة السائدة.

#### خاتمة

بصفة عامة يمكن القول إنه لا يمكن محاربة الفساد في الصفقات العمومية بمعزل عن التكاثف والتعاون والتنسيق ما بين مختلف الجهات

المعنية، لا يمكن محاربة الفساد في الصفقات العمومية باستعمال المنع والقانون، لأنّ غلق الأبواب لا يعني أنّ المشكل قد حل، إنّ العلاج ليس في حشد هائل من القوانين الرادعة للفساد، إنّما هو إعادة ترتيب الدولة برمتها ليعود للعلم مكانه وللخلق مكانه. إنّ ما فسد بعمق لا تصلحه الخطابات مهما بلغت فصاحتها ولا برامج حوكمة وانعاش مهما بلغت ضخامتها. إنّ الأمر يحتاج إلى الرجال وتدبير المخلصين. إن مستقبل الإصلاح جميل ولو كان حاضره قبيحا ومستقبل الفساد قبيح ولو كان حاضره جميلا ولا شيء يوهن مناعة الدولة ضد الفساد كفساد الأفكار والأخلاق وموازن العدل واختلال الخطط والسياسات العمومية الفساد المالي أو الإداري خطير ولكن ما هو أخطر منه هو فساد الأفكار والخطط والبرامج والمناهج. قد نستطيع هزم الفساد المالي أو الإداري لكن من الصعوبة بما كان دحر الفساد الفكري والثقافي لأنّ الأفكار والمناهج الخاطئة هي التي تولد الأنظمة الفاسدة والمشاريع المعرضة للفساد. من جهة أخرى لا يمكن محاربة الفساد دون إصلاح نظامنا للإدارة الاقتصادية والسياسية والمؤسسية. والفساد الحقيقي والأخطر، هو وجوده داخل السير العادي للإدارة وتحلله في السياسات العامة التي تخدم مصالح معينة. عندما يكون لديك ميزان لا يقسط الوزن يمكنك أن تزن عدة مرات، فما تزنه سيكون دائما خاطئا حتى وأن كنت آمينا. لا يمكننا محاربة الفساد أيضا إذا كانت بواطننا تقبله.

الهوامش والمراجع المعتمدة

- (1) TANZI Vito. Corruption around the world: causes consequences scope and cures.FMI. WP/98/63.1998.p 8. 39 p.
- (2) قانون رقم 01-06 مؤرخ في 20/02/2006 المتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته
- (3) CARTIER-BRESSON JEAN. Economie politique de la corruption et de la gouvernance. Ed L'HARMATTAN.2008. p18
- (4) Cartier - Bresson Jean, op. cit , pp 18-19
- (5) Scott. J. Comparative political corruption. Prentice Hall. Englewood Cliffs, Nj 1972. p. 166.
- (6) Cartier - Bresson Jean, op. cit , p. 22.
- (7) مرسوم رئاسي 04-128 المؤرخ في 19/04/2004
- (8) KAUFMANN Daniel, «La gouvernance dans le monde, Constat et implications pratiques», Colloque du CNES, Alger, 3/02/2007, 50 p.
- (9) CARTIER BRESSON Jean,« L'agenda de la gouvernance», Cahier du CEMOTEV, Université Versailles Saint Quentin en Yvelines, n° 2011-03, Juillet 2013, p.7.
- (10) VIAU JULIEN. Pratiques relationnelles et commande publique : Enjeux et perspectives. Market management . Septembre 2003. 36 p. Consulté

sur le lien: <http://www.cairn.info/revue-market-management-2003-2-p-3.htm>

(11) BENNADJI CHERIF, marché public et corruption en Algérie, Revue NAQD, N°25, Automne/Hiver 2008, p. 152. pp.137-153.

(12) Ibid, pp.137-138.

(13) الأمر رقم: 67- 90، المؤرخ في: 17/6/1967 المتضمن قانون الصفقات العمومية.

(14) المرسوم رقم: 82- 145، المؤرخ في: 10/4/1982 المتضمن تنظيم صفقات المتعامل العمومي

(15) المرسوم رقم 91- 434، المؤرخ في 9/11/1991 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية

(16) المرسوم رقم 02- 250، المؤرخ في 24/7/2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية

(17) المرسوم رقم: 10- 236، المؤرخ في 7/10/2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية

(18) وزارة المالية.

(19) أمر رقم: 71- 74 مؤرخ في: 16/11/1971 المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات

(20) أمر رقم: 74- 09 مؤرخ في: 30 جانفي 1974 يعدل ويتم الأمر رقم: 67- 90

(21) أمر رقم: 69- 32 المؤرخ في: 22 ماي 1969 المتمم للمادتين 129 و 144 من الأمر رقم: 67- 90.

الأمر رقم: 70- 57 المؤرخ في: 06 أوت 1970 المعدل للمادتين 129 و 130 من الأمر رقم: 67- 90

أمر رقم: 71- 84 المؤرخ في: 29/12/1971 المعدل للمواد 62، 87 و 89 من الأمر رقم: 67- 90

أمر رقم: 72- 12 المؤرخ في: 18 أبريل 1972 المتمم للأمر رقم: 67- 90.

أمر رقم: 74- 09 المؤرخ في: 30 جانفي 1974 المعدل للأمر رقم: 67- 90

أمر رقم: 74- 85 المتمم للمادتين 21 و 24 للأمر رقم: 74- 09

أمر رقم: 76- 11 المؤرخ في: 20 فيفري 1976 المعدل للأمر رقم: 67- 90

(22) مرسوم رقم: 88- 72 مؤرخ في: 29 مارس 1988

(23) قانون رقم: 88- 01 مؤرخ في: 12/1/1988 متعلق بالقانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية

قانون رقم: 88- 02 مؤرخ في: 12 جانفي 1988 متعلق بالتخطيط

قانون رقم: 88- 03 مؤرخ في: 12 جانفي 1988 متعلق بصناديق المساهمة

قانون رقم: 88- 04 المؤرخ في: 12 جانفي 1988 المعدل والمتمم للأمر رقم: 59/75 المؤرخ في: 26 سبتمبر 1975 والمحدد للقواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية

(24) قانون 90- 30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية

(25) المرسوم الرئاسي رقم: 02- 250 المؤرخ في: 24/7/2002 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية.

(26) المواد غير الملغاة من الأمر رقم: 67- 90 وجميع أحكام المرسوم رقم: 91- 434 بموجب المادة 153.

(27) مرسوم رئاسي رقم: 08- 338 مؤرخ في: 26 أكتوبر 2008 يعدل ويتم المرسوم الرئاسي رقم: 02- 250 المؤرخ في: 24 جويلية 2002 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية.

(28) أمر رقم: 01- 04 مؤرخ في: 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها.

(29) مرسوم رئاسي رقم: 13- 03 مؤرخ في: 13/1/2013 يعدل ويتم المرسوم رقم: 10- 236

- (30) HERVET JOSETTE . Corruption et marchés publics : Connivences et compérage sur la base des fonds publics. Corruption et gestion publique. Revue française des finances publiques. N° 69. Mars 2000. P 53-54.
- (31) OCDE . L'intégrité dans les marchés publics. Les bonnes pratiques de A à Z. OCDE.2007. p 23 .
- (32) CHEVAUCHEZ BENOIT. Corruption et gestion publique. Revue française des finances publiques. N° 69. Mars 2000. P 91.
- (33) DELAVALLADE CLARA. Corruption publique : Facteurs institutionnels et effets sur les dépenses publiques. Thèse de doctorat. Université Paris 1. 2007. 293 p.
- (34) STIGLITZ Joseph E, Le triomphe de la cupidité, Traduit par CHEMLA Paul, Ed BABEL, Masamet , 2011, pp. 485-486.
- (35) EINSTEIN ALBERT . Conceptions scientifiques, morales et sociales. Traduit par MAURICE SOLVINE.Ed FLAMMARION . 1952. p 25
- (36) MELKI ALI . Sciences et religion dans l'œuvre d'ALBERT EINSTEIN.Revue de philosophie et des sciences humaines. Octobre 2013. p 6. Sur le lien : <http://www.dogma.lu/pdf/AM-EinsteinScienceReligion.pdf>. 23/1/2014
- (37) Voir le lien : <http://fr.wikipedia.org/wiki/Culture>. 16/01/2014.
- (38) الآية 38 من سورة الأنعام.
- (39) Déclaration de Mexico sur les politiques culturelles. Conférence mondiale sur les politiques culturelles, Mexico City, 26 juillet-6 août 1982. Voir le lien : <http://www.bak.admin.ch/themen/04117/index.html?lang=fr>. 16/01/2014
- (40) ECKSTEIN H. A culturalist theory of political change. American political science review. 1988. Vol 82. Pp 789-804.
- (41) SANDHOLTZ Wayne, TAAGEPERA Rein. Corruption, culture and communism. International review of sociology.University of Rome La Spienza Vol 15. N°1. March 2005. pp 109-131. Voir le lien: <http://www.systemdns.us:9722/loc.svr.b/PDF/Sandholtz-Taagepera-IRS-3-05.pdf>. 17/01/2014
- (42) TREISMAN D. The causes of corruption: A cross- national study. Journal of public Economics. 2000. Vol 45. pp 579-596.
- (43) SANDHOLTZ W. KOETZLE W. Accounting for corruption: Economic structure, democracy and trade. International studies quarterly.2000. Vol 44, pp 31-50.
- (44) BANFIELD EDWARD C . The moral basis of a backward society. Free Press .1958.Chicago. 204 p. Voir le lien: <http://www.giannisilei.it/wp-content/uploads/pdf/Banfield.pdf>. 15/01/2014
- (45) HEIDENHEIMER Arnold, Political corruption in America: is it comparable? ,Eisenstaedt ed Before Watergate, New York, Columbia, University press, 1978, p.24.

- (46) BECQUART-LECLERCQ, JEANNE. Paradoxes de la corruption politique, Revue Pouvoirs, N° 31. 1984, pp19-36. Voir le lien. [http://revuepouvoirs.fr/IMG/pdf/Pouvoirs31\\_p1936\\_paradoxes\\_corruption\\_politique.pdf](http://revuepouvoirs.fr/IMG/pdf/Pouvoirs31_p1936_paradoxes_corruption_politique.pdf). 10/10/2013.
- (47) TANZI, La corruption les administrations et les marchés, », Revue finances et développement, FMI, Décembre 1995, p.25.
- (48) BARR Abigail, SERRA Danila. Culture and corruption. Centre of the study of African Economics. University of Oxford . 2006. 27 p. Consulté sur le site:<http://www.gprg.org/pubs/workingpapers/pdfs/gprg-wps-040.pdf>. 31/7/2012.
- (49) LA PORTA Rafael et al, Trust in large organizations», American economic review, vol 87.N°2, 1997, p. 334, Consulté sur le site : <http://scholar.harvard.edu/shleifer/files/trust.pdf>, 31/12/2013.
- (50) NOLAND Marcus, «Religions, Islam et croissance économique : L'apport des analyses empiriques, Revue française de gestion, N° 171, 2007, p.111.
- (51) عماد الشيخ داود. الفساد والإصلاح: دراسة. منشورات اتحاد الكتاب العرب 2003، دمشق، ص 22
- (52) يحي غني النجار. الآثار الاقتصادية للفساد الاقتصادي. جامعة بغداد. ص 3. على الرابط: <http://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=3286>. 12/11/2013.
- (53) البوطي محمد سعيد رمضان. منهج امتلاخ الفساد و الافساد في المجتمع. خطبة قدمت بتاريخ 2007/10/19 موجودة على الرابط:
- [http://naseemalsham.com/ar/Pages.php?page=speeches&pg\\_id=42.&sort=non&page1=15](http://naseemalsham.com/ar/Pages.php?page=speeches&pg_id=42.&sort=non&page1=15), 15/12/2013.

(54) سورة الحديد، الآية 57

(55) سورة الرعد، الآية 13

(56) سورة ق، الآية 50

(57) سورة الأنعام. الأيتان 59، 60

(58) سورة البقرة الأيتان 204، 205

(59) سورة البقرة الآية 11