

لجان فتح الأظرفة وتقييم العروض في الجزائر

بين نظرية النص وواقع التطبيق

Envelope opening and bid evaluation committees in Algeria:
Between text theory and application reality



عبد الحليم الأسود *

جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي (الجزائر)،

lassouedabdelhalim@univ-eloued.dz

تاريخ الاستلام: 2024/04/01 تاريخ القبول 2024/05/21 تاريخ النشر 2024/06/22



ملخص: تهدف هذه الدراسة الى تسليط الضوء على فعالية لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في ظل المنظومة الحالية لتسيير الصفقات العمومية في الجزائر، لاسميا القانون رقم 12-23 المؤرخ في 05 غشت سنة 2023 الذي يحدد القواعد العامة للصفقات العمومية، وكذا المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1436 الموافق 16 سبتمبر 2015، الذي يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، وذلك لما تكتسيه هذه اللجة من أهمية بالغة خلال تسيير الصفقة العمومية، من خلال دورها في اطار الرقابة الداخلية، غير أن النصوص التشريعية والتنظيمية، تبقى دون مستوى تطلعات هذه اللجنة لتحقيق أهدافها بفعالية في ظل معطيات واقع ممارسة مهامها، مما أوجد هوة بين نظرية النصوص والواقع المهني المعاش، تتطلب البحث والدراسة في كيفية تقليصها.

الكلمات المفتاحية: فتح الأظرفة، تقييم العروض، الرقابة الداخلية، المصلحة المتعاقدة، الصفقات العمومية

* المؤلف المراسل

Abstract: This study aims to shed light on the effectiveness of the committee for opening envelopes and evaluating bids within the current system for managing public transactions in Algeria, specifically Law No. 23-12 of August 5, 2023, which outlines the general rules for public transactions, and Presidential Decree No. 15-247 dated Dhul-Hijjah 2, 1436 corresponding to September 16, 2015, which regulates public transactions and authorizations for public facilities. The committee plays a significant role in the management of public transactions through internal control mechanisms. However, legislative and organizational texts fall short of meeting the aspirations of this committee to effectively achieve its objectives in the practical execution of its duties. This disparity between theoretical frameworks and professional realities necessitates further research and study to bridge the gap between them.

Keywords: Envelope Opening, Bid Evaluation, Internal Control, Contracting Authority, Public Transactions.

مقدّمة:

تمثل الصفقات العمومية إحدى أهم الأدوات التي يمكن من خلالها للدولة، تلبية مختلف حاجاتها، وذلك من خلال نظام خاص يرافق ويؤطر مختلف مراحل تسيير الصفقات العمومية، انطلاقاً من تحديد الحاجات العمومية إلى ما بعد تنفيذ العمليات، سواء تعلق الأمر بعمليات التسيير أو العمليات الاستثمارية. وبهدف حماية المال العام الموجه لتلك العمليات ولضمان تحقيق الأهداف المرجوة من الصفقات العمومية، تم اعتماد منظومة رقابية متعددة المستويات، منها ما يتم داخل المصلحة المتعاقدة، فيما يسمى بالرقابة الداخلية، والتي تمثل فيها لجان فتح الأظرفة وتقييم العروض، حجر الأساس.

على الرغم من أن الغالبية العظمى من الصفقات العمومية التي تخضع لمجال تطبيق مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية، العامة، لاسيما القانون 23-12 المؤرخ في 05 أوت 2023 والذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية والمرسوم الرئاسي 15/247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، تمر بشكل الزامي عبر لجان فتح الأظرفة وتقييم العروض، ما يعني أن تلك اللجان تساهم، فعليا ورسميا، في

الرقابة على ميزانيات ضخمة من الأموال العمومية، إلا أن التمعن في تلك النصوص، يجد فيها، في كثير من الأحيان، من النظرية ما يدفع بالقول أن معدي تلك النصوص، يفتقرون إلى رؤية واقعية في مجال تسيير الصفقات العمومية، أو ربما يفتقرون إلى الجدية المطلوبة في الرقي بالنصوص التنظيمية أو التشريعية ذات الصلة بما يقلص من الهوة الموجودة بين نظرية النصوص وواقع التطبيق، ومن أجل تسليط الضوء على مدى فعالية لجان الفتح والتقييم في تحقيق أهدافها الرقابية، تأتي هذه الدراسة للإجابة على الإشكالية الآتية: ما مدى فعالية لجان الفتح والتقييم في ظل الإطار القانوني الحالي من جهة وواقع تسيير الصفقات العمومية في الجزائر؟

وللإجابة على هذه الإشكالية تم تقسيم هذا العمل إلى ثلاث محاور أساسية، كما يلي:

المحور الأول: ماهية لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

المحور الثاني: مهام اللجنة ضمن جلستي فتح الأظرفة وتقييم العروض

المحور الثالث: واقع اللجنة باعتبارها أداة رقابية داخلية في ظل منظومة تسيير الصفقات

العمومية الحالية بالجزائر

المبحث الأول: ماهية لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

في سياق التعريف بلجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، يعالج هذا المبحث عنصرين أساسيين هما: التعريف باللجنة وتشكيلها، ثم قواعد تنظيمها وتسيير جلساتها، كما يلي:

المطلب الأول: تعريف اللجنة وتشكيلتها

الفرع الأول: تعريف لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

تمثل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض فاعلا أساسيا في مجال الصفقات العمومية في الجزائر حاليا، ذلك أنها لجنة متعددة المهام في إطار دورها الرقابي، حيث جاء ذكرها في المرسوم الرئاسي 15/247 في إطار الرقابة الداخلية بالمصلحة المتعاقدة، وفقا للمادة 160 منه التي أكدت على: "تحدث المصلحة المتعاقدة، في إطار الرقابة الداخلية، لجنة

دائمة واحدة أو أكثر مكلفة بفتح الأطراف وتحليل العروض والبدائل والأسعار الاختيارية، عند الاقتضاء، تدعى في صلب النص "لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض"¹، ويجب التوضيح في هذا المقام، على الملاحظات الآتية:

****** اعتبارها لجنة دائمة يعني استمرارية اللجنة ما استمرت المصلحة المتعاقدة، حتى في ظل عدم استمرار أعضائها الذين قد يتعرضوا للعديد من الموانع كالموت، أو التقاعد أو التسريح أو غير ذلك، ويجب عند أي حالة من هذه الحالات إعادة تشكيلها بمقرر جديد² يتضمن انهاء التشكيلة السابقة للجنة دون انهاء اللجنة أو إحداث فراغ زمني بين مقرر التشكيلة الأولى ومقرر التشكيلة الثانية.

****** يعتبر جوهر عمل لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض، رقابي بالدرجة الأولى وهو ما جاء صراحة بالقول: "في اطار الرقابة الداخلية" في المادة 160 المشار اليها اعلاه ذلك، والمقصود بالرقابة الداخلية، رقابة من داخل المصلحة المتعاقدة، حيث ان الذي يعينها هو مسؤول المصلحة المتعاقدة"³ ومن بين الموظفين الذين يخضعون لسلطته.

****** وجود تعدد محتمل وقانوني لهذه اللجنة في نفس المصلحة المتعاقدة، تؤكد عبارة: "لجنة واحدة أو أكثر"، في المادة أعلاه، وهو مما استجد مع المرسوم الرئاسي 15/247 ولم يكن موجودا صراحة في المرسوم الرئاسي الأسبق، رقم 10/236 المؤرخ في 2010/10/07 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، المعدل والمتمم، والذين كان يعتمد لجتين منفصلتين احدهما لفتح الأطراف والاخرى لتقييم العروض.

****** تقوم لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض بمختلف المهام المنوطة بها والتي سوف سيتم اثرائها لاحقا في مرحلتين أساسيتين: مرحلة فتح الأطراف ومرحلة تقييم العروض.

الفرع الثاني: تشكيلة اللجنة وأهم مهامها

تتعد مهام لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض، في ظل التشريع والتنظيم الحاليين، غير أنه يمكن حصرها بشكل عام، في ثلاث أصناف من المهام كما يلي:

مهمة إدارية: أوكل المشرع مهمة تشكيل اللجنة لمسؤول المصلحة المتعاقدة، والتي تمثل في الأصل المؤسسة العمومية أو الإدارة العمومية، وعليه فهي أداة في يد المسؤول الأول عن المرفق العمومي صاحب الحاجات العمومية للقيام بالرقابة على الصفقات العمومية التي يسيرها لصالح المرفق العمومي، وذلك مما يؤكد أنها لجنة في خدمة الإدارة وتعمل في إطارها ولصالحها وتقوم بمهام وفق أجندات إدارية.

مهمة رقابية: وهي المهمة الأساسية المعلنة وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، تمارس بشكل عام من خلال اجتماعين أساسيين منفصلين، يتم من خلالهما تجسيد الدور الرقابي برصد وتسجيل مختلف مكونات عروض المتعاملين وأي ملاحظات ذات علاقة بذلك، ثم تقييم العروض واتخاذ القرارات أو تقديم الاقتراحات المناسبة عن مخرجات تقييم العروض.

مهمة استشارية: وذلك من خلال الاقتراحات التي تقدمها الى المصلحة المتعاقدة في الحالات التي أشارت اليها النصوص التشريعية أو التنظيمية، كما في حالة العروض التي تحوي اسعارا مبالغيا في ارتفاعها أو انخفاضها على سبيل المثال، حيث تقدم اللجنة نتائج خبرتها وعملها التقني للمصلحة المتعاقدة والتي يكون لها اتخاذ ما تراه مناسبا وعلى مسؤوليتها.

كما تتشكل اللجنة، من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة، يختارون لكفاءتهم وأهليتهم، كما أكدت المادة 160 سابقة الذكر في فقرتها الأخيرة، دون تحديد لعدد أعضائها⁴ أو طبيعة مهام كل منهم داخل اللجنة، ولعل مرد ذلك ان الامر قد تركه المشرع لتقدير مسؤول المصلحة المتعاقدة، وفقا للإمكانيات البشرية المتاحة وخصوصيات المصلحة المتعاقدة وظروفها، كما انه هو الذي اوكت اليه مهمة تحديد تشكيلتها بمقرر داخلي يتضمن بالإضافة لما سبق، قواعد تنظيمها وسيرها ونصابها، في ظل النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة.

المطلب الثاني: قواعد تنظيمها وتسيير جلساتها

يقصد بقواعد تنظيم اللجنة وسيرها التي اشارت اليها المادة 162 من المرسوم 15/247، كل ما يتعلق بآليات عملها وتسيير جلساتها أو اجتماعاتها وكل كفاءات ممارستها لمختلف مهامها، والتي تقوم بها، بشكل عام، من خلال نوعين أساسيين من الجلسات أو الاجتماعات، هما:

الفرع الأول: تنظيمها وتسيير جلسة فتح الأظرفة

وهي جلسة علنية، تنعقد الزاميا مباشرة في آخر يوم من أيام مدة تحضير العروض وهو اليوم الموافق ليوم إيداع عروض المتعاملين المترشحين، كما يمكن للمتعاملين الاقتصاديين المعنيين أو ممثليهم الحضور وتسجيل جميع ملاحظاتهم عن سير اعمال الاجتماع، مع تسجيل حضورهم ضمن الوثيقة الرسمية المعدة لإثبات حضور الحاضرين، ولا ينبغي للجنة في هذه الجلسة ان تتخذ أي قرارات تقييمية لعروض المترشحين للعديد من الأسباب، أبسطها إمكانية حضور عضو واحد ووحيد من بين جميع أعضاء اللجنة، واعداده حيثئذ لمحضر اجتماع اللجنة منفردا، وهو ما يعد صحيحا وفق ما جاء في الفقرة الثانية من المادة 162 الذي تقول: "غير ان اجتماعات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في حصة فتح الأظرفة، تصح مهما يكن عدد أعضائها الحاضرين،..."⁵، وضمن هذا السياق، وعلى الرغم من أن حضور عضو واحد فقط من أعضاء اللجنة في جلسة فتح الأظرفة لا يؤثر سلبا على صحة الاجتماع أو سلامته القانونية، الا أن المصلحة المتعاقدة مطالبة بالسهر على اتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لضمان حضور جميع الأعضاء أو على الأقل حضور حد أدنى⁶ يمنع أي شبهة تتعلق بشفافية الاجراء،

ويجب الإشارة في هذا السياق لوجود رأي قانوني لقسم الصفقات العمومية، يعتبره بعض الممارسين أو المتابعين للصفقات العمومية في الجزائر، ذريعة للقيام بالتقييم في جلسات الفتح، الا اننا نرى عدم سلامة هذا الرأي وعدم تأويله التأويل المناسب، لان تلك الآراء

القانونية، باعتبارها ردودا لطلبات استفسار من العديد من الجهات والمصالح المتعاقدة على المستوى الوطني، لا تكون ملزمة إلا لمن طلبها، لأنها موجهة لحالات محددة، وفقا للجهة صاحبة السؤال، ولا يصلح تعميمها في العديد من الأحيان، ومن جهة أخرى، فإن إمكانية القيام باجتماعات اللجنة في جلسة الفتح بعضو واحد، يجعل من عملية التقييم بهذا العضو الوحيد موضع شبهة يتطلب تفادي الوقوع فيها.

الفرع الثاني: تنظيمها وتسيير جلسة تقييم العروض

وهي جلسة سرية، لا يسمح فيها إلا للأعضاء، وأعلن تتطلب حضوره المصلحة العامة للمصلحة المتعاقدة، ويتم خلالها دراسة العروض واتخاذ القرارات أو تقديم الاقتراحات حسب ما يقتضيه الوضع، وتأتي بعد جلسة فتح الأظرفة بفترة زمنية لم يضبطها المشرع، ويجب التأكيد أنه من غير المقبول اطلاقا، ومهما تكن المبررات، القيام بفتح الأظرفة وتقييم العروض في جلسة واحدة، كما قد يحاول بعض المسؤولون عن الصفقات العمومية في المصلحة المتعاقدة القيام به بحجة قرب انتهاء السنة أو عدم وجود الوقت الكافي أو ضرورة انهاء انجاز الخدمات أو القيام بالتوريدات بأسرع من الممكن، مثلاً، والتي تعد أعذاراً وان كانت حقيقية إلا أنها غير مقبولة من وجهة نظر المبادئ الأساسية للصفقات العمومية، للعديد من الأسباب، منها:

- أن تسجيل محاضر الاجتماعات يكون في سجلين خاصين منفصلين (سجل لجلسات فتح الأظرفة وسجل آخر لجلسات تقييم العروض) يرقمهما الأمر بالصرف ويؤشر عليهما بالحروف الأولى⁷
- قد يتطلب الأمر بعد جلسة فتح الأظرفة مراسلة بعض المتعاملين لاستكمال عدد من الوثائق مدة عشرة أيام، وقد تكون حينها العشرة أيام هي المدة الدنيا بين الجلستين والتي سوف تكون محل تفصيل أكثر في العناصر القادمة

- قد يتطلب الأمر انتظار تقرير تحليل العروض الذي تعده لجنة⁸ ثالثة منشأة لأغراض تقنية وتحت مسؤولية المصلحة المتعاقدة، بناء حاجات لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض
- قد تفرض الضرورة أيضا الاستعلام عن عدد من المتعاملين أو وثائقهم انطلاقا من مخرجات جلسة فتح الأطراف⁹
- نظرا لكبر عدد العروض المودعة، والانطلاق في جلسة الفتح بعد الظهر كما هو الحال في أغلبية المصالح المتعاقدة، فمن غير المعقول فتح جميع الملفات وتوثيق جميع الملاحظات وكتابة المحضر ثم اكمال تقييم العروض في فترة العمل الرسمية لما بعد الظهر التي عادة لا تتجاوز الثلاث ساعات رسميا.
- احتمال الدخول في شبهة عدم احترام المبادئ الأساسية للصفقات العمومية، لاسيما عدم شفافية الإجراءات، وهي جريمة قد تترتب عليها عقوبات سالبة للحرية على الاشخاص المعنيين، وذلك بنص المادة 02 من القانون 15/11 المؤرخ في 02 أوت 2011 المعدل والمتمم للقانون 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والتي جاء فيها: "يعاقب بالحبس من سنتين (2) الى عشر (10) سنوات وبغرامة من 200.000 دج الى 1.000.000 دج: كل موظف عمومي يمنح، عمدا، للغير امتيازا غير مبرر عند إبرام أو تأشير عقد أو إتفاقية أو صفقة أو ملحق، مخالفة للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بحرية الترشح والمساواة بين المرشحين وشفافية الاجراءات"

المبحث الثاني: مهام اللجنة ضمن جلستي فتح الأطراف وتقييم العروض

قبل الاسهاب في شرح المهام الأساسية التي تدخل ضمن اختصاص لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض، خلال جلستي الفتح والتقييم، يجب التأكيد مرة أخرى على الدور

الشامل التي تدور في فلكه جميع مهام اللجنة وهو دورها الرقابي، لأنه كثيرا ما يلاحظ التدخل الكبير في صلاحيات اللجنة من طرف مستخدمي المصلحة المتعاقدة المكلفين بموضوع الصفقات، مع جهل أو تجاهل أعضاء اللجنة في هذا السياق الذين لا يجب ان ينظر اليهم على ان مجرد مستخدمين في المؤسسة يمارسون في مهام موكله اليهم، بل على انهم مستخدمون مكلفون بمهام رقابية تتعلق بالصفقات العمومية بالمؤسسة، وبشكل عام فقد حدد المرسوم الرئاسي 15/247 العناصر الأساسية لمهام اللجنة وواجباتها خلال جلستي فتح الأطراف وتقييم العروض، كما يجدر التنويه أيضا الى انه مباشرة قبل صدور المرسوم الرئاسي 15/247 كان العمل في جلستي فتح الأطراف وتقييم العروض، يتم من خلال لجتين منفصلتين، احدهما هي لجنة فتح الأطراف، والأخرى هي لجنة تقييم العروض، بمعنى لجتين مستقلتين تتكاملان في مهامهما في سياق تسيير الصفقة العمومية، غير ان تضارب قراراتهما وعدم انسجامهما في كثير من المصالح المتعاقدة، كان سببا أساسيا لدمجها في لجنة واحدة بمهام متعددة.

المطلب الأول: مهامها اثناء جلسة فتح الأطراف

الفرع الأول: معلومات أساسية حول جلسة الفتح

تعد جلسة فتح الأطراف، جلسة عمل أو إجتماع للجنة، بالغ الأهمية في مسار تسيير الصفقة العمومية وبالعكس الخطر والحساسية سواء على مصير عروض المتعاملين أو حتى على سلامة وصحة القرارات التي يمكن اتخاذها مستقبلا، وعلى هذا الأساس فقد أولى المشرع أهمية خاصة لجلسة الفتح، لاسيما في الجوانب الشكلية، فمثلا:

- تاريخ ومكان وساعة الاجتماع يجب ان يكون محدد في دفتر الشروط حتى قبل الإعلان عن العملية، وأي مخالفة لها، تكون بلا شك سببا كافيا للطعن في إجراءات الصفقة العمومية،

- كما أنها جلسة علنية يسمح فيها للمتعاملين الاقتصاديين أو موكلهم الحضور والتوقيع في قائمة الحضور، دعماً لمصادقية وشفافية الإجراءات، بل يمكن للمتعاملين تسجيل الملاحظات ومختلف المعلومات الأساسية عن نتائج عملية فتح الأطراف، لتمكينهم وتسهيل عملية طعنهم، إن وجدت
- تصح اجتماعات لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض في جلسة فتح الأطراف، مهما يكن عدد أعضائها الحاضرين، بمعنى أن حضور عضو واحد من أعضاء اللجنة وقيامه بجميع المهام المنوطة باللجنة في جلسة الفتح، وتحريره لمحضر الاجتماع أو محضر الجلسة، وقوله فيها وهو عضواً منفرداً، اجتمعنا نحن أعضاء اللجنة، لا يمس إطلاقاً بسلامة الاجتماع أو النتائج المترتبة عليه، ولعل مرد ذلك، منع جعل النصاب سبباً لعدم إجراء الاجتماع أو تأجيله (دون الغاء رسمي للإجراء) وهو الذي حضر من أجله المتعاملون الاقتصاديون من مختلف الأرجاء.

الفرع الثاني: صلاحيتها خلال الفتح

- تقوم لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض، في جلسة فتح الأطراف التي تحوي عروض المتعاملين الاقتصاديين، بعدم مهام ولها عدة صلاحيات منها:¹⁰
- تثبت صحة تسجيل العروض: وذلك بممارسة واجبها الرقابي والتأكد من صحة تسجيل العروض، لاسيما ما يتعلق بسجل سحب دفاتر الشروط وسجل إيداع عروض المتعاملين المرشحين، من حيث صحة المعلومات، وسلامتها وكما لها وغيره.
 - تعد قائمة المرشحين أو المتعهدين حسب ترتيب تاريخ وصول أطراف ملفات ترشحهم أو عروضهم مع توضيح محتوى ومبالغ المقترحات والتخفيضات المحتملة: وهي قائمة محصلة بناء على التسجيلات الموجودة على سجل سحب دفاتر الشروط وإيداع العروض وبناء على مخرجات عملية فتح الأطراف والتي تمثل أول مرحلة يمكن من خلالها معرفة محتوى ومبالغ المقترحات في عروض المتعاملين

- تعد قائمة الوثائق التي يتكون منها كل عرض: بمعنى ذكر كل العناصر المكونة لعرض المتعامل المترشح (مكونات ملف الترشح، العرض التقني والعرض المالي)، والتي تم معرفتها بمجرد فتح الأطراف خلال الجلسة العلنية، ولأنه لا يوجد نموذج موحد لمخضر الفتح، فإن كل مصلحة متعاقدة تجتهد في كيفية كتابة المخضر، وذلك بين قالب محدد مسبقا بأسماء الوثائق وعلى العضو المكلف بالتحضير وضع علامة نعم أولا، إشارة لوجود الوثيقة في الملف، من عدمها، وبين قائمة اسمية بكل الوثائق تملأ عند الفتح.
- توقع بالحروف الأولى على وثائق الأطراف المفتوحة التي لا تكون محل طلب استكمال: وعبرة التوقيع بالأحرف الأولى يراد بها الحصول على ما يشبه البصمة الكتابية لإثبات اطلاع الأعضاء الحاضرين على الوثائق التي كانت فعليا في الظرف الذي تم فتحه، وإخلاءً للمسؤولية عن أي وثيقة يمكن ان يتم ادراجها من أيا من موظفي المصلحة المتعاقدة، وبشكل عام يكون التوقيع خلف محتوى الوثيقة أو عليها، شرط الا يكون على الكتابة الاصلية في الوثيقة حتى لا تؤثر التوقيعات التي قد تكون كثيرة، سلبيا، على قراءة الوثيقة أو على سلامة النسخ المستخرجة منها لاحقا.
- تحرر المخضر أثناء انعقاد الجلسة الذي يوقعه جميع أعضاء اللجنة الحاضرين، والذي يجب أن يتضمن التحفظات المحتملة المقدمة من قبل أعضاء اللجنة، أو اقتراح حالة عدم جدوى الاجراء على المصلحة المتعاقدة، في حالة عدم استلام أي عرض، أو طلب استكمال الوثائق المعنية بالاستكمال من خلال المصلحة المتعاقدة، أو الإشارة الى الأطراف المعيبة (غير مغفلة الهوية، الممزقة بشكل يجعلها تالفة....) والتي يجب ارجاعها لأصحابها من المتعاملين الاقتصاديين، عند الاقتضاء.
- تدعو المرشحين أو المتعهدين، عند الاقتضاء، كتابيا (عادة بذكرها في المخضر) عن طريق المصلحة المتعاقدة، إلى استكمال عروضهم التقنية، تحت طائلة رفض عروضهم، بالوثائق الناقصة أو غير الكاملة المطلوبة، باستثناء المذكرة التقنية التبريرية، في أجل

أقصاه عشرة (10) أيام ابتداء من تاريخ فتح الأظرفة. ومهما يكن من أمر، تستثنى من طلب الاستكمال كل الوثائق الصادرة عن المتعهد والمتعلقة بتقييم العروض،

المطلب الثاني: مهامها اثناء جلسة التقييم

الفرع الأول: معلومات أساسية عن جلسة التقييم

تختلف جلسة تقييم العروض، عن جلسة فتح الأظرفة اختلافات جوهرية من حيث الشكل أو المضمون، فهي كما هو ظاهر في تسميتها معنية بتقييم عروض المتعاملين المترشحين للمتعهدين، في جلسة سرية يشترط فيها توفر النصاب، على الأقل في المرة الأولى، لانعقادها، بمعنى دراسة مكونات عروضهم من خلال عملية تقنية وإدارية معقدة، وتحري تطبيق جميع معايير الانتقاء في ظل التشريع والتنظيم المعمول بهما، بل ودعوة المصلحة المتعاقدة للتحري عن المتعاملين أو الوثائق المكونة لعروضهم، لتصل في الأخير الى اقتراح نتائج عملها على المصلحة المتعاقدة التي تقوم وعلى مسؤوليتها باتخاذ القرارات التي تراها مناسبة¹¹، ومن الاختلافات أيضا ان تاريخ وتوقيت ومكان انعقادها، لا يكون معلنا للجمهور المعني من المتعاملين الذين سحبوا دفاتر الشروط، بل يعتبر ذلك من العناصر التي يخضع تحديدها للسلطة التقديرية للمصلحة المتعاقدة واللجنة.

الفرع الثاني: صلاحيتها خلال التقييم

وبشكل عام تقوم اللجنة بعدد من المهام في هذه الجلسة، ولها عدة صلاحيات، منها على سبيل المثال، ما يلي:¹²

- إقصاء الترشيحات والعروض غير المطابقة لمحتوى دفتر الشروط المعد طبقا لأحكام التشريع والتنظيم المعمول بهما، و/أو لموضوع العملية، وعلى الرغم من أن عملية الإقصاء عملية قد ينظر اليها البعض على أنها قاسية، الا انها وبكل موضوعية هي اهم المراحل الضرورية لتصفية الترشيحات وتنقيتها، فمن غير المعقول، مثلا، السماح لمن يحمل رمز النشاط التجاري في مجال الترخيص الصحي مثلا، لتوريد اللحوم أو الخضار.

-دراسة مكونات عروض المتعاملين بناء على مخرجات عملية فتح الأطراف، لاسيما محضر الفتح، وبناء على مختلف الوثائق المتاحة في الملفات، لتصل في الأخير الى الترتيب التقني للعروض، بعد إقصاء العروض التي لم تتحصل على العلامة الدنيا اللازمة المنصوص عليها في دفتر الشروط على أساس المعايير والمنهجية المعدة مسبقا ، ووفق نظام تقييم العروض التقنية الذي يجب ان يكون، مهما يكن إجراء الإبرام المختار، متلائما مع طبيعة كل مشروع وتعقيده وأهميته¹³، وكل ما سبق طبقا لدفتر الشروط¹⁴، من أجل انتقاء أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، ضمن إحدى ثلاث طرق لاختيار العروض، وهي:¹⁵

1/ اختيار العرض الأقل ثمنا من بين العروض المالية للمرشحين المختارين، عندما يسمح موضوع الصفقة بذلك، بمعنى ان المعيار الأساسي والأوحد ضمن المعايير التقنية هو السعر، فمن قدم الثمن الأقل يتم انتقاء عرضه كأحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، من بين المرشحين المختارين، ويقصد بالمرشحين المختارين، المتعاملين الاقتصاديين الذين خضعوا لمرحلة انتقاء ضرورية ولازمة منذ البداية، في جميع الحالات غير الاستثنائية، للتأكد من الاهلية القانونية للتعاقد، والتي يجب ان تتوفر لدى المترشحين، حتى يتم اختيارهم.

2/ اختيار العرض الأقل ثمنا من بين العروض المؤهلة تقنيا، لاسيما في حالة الصفقات التي تتميز خدماتها بأنها عادية، حيث تخضع جميع العروض لمرحلة دراسات الترشيحات، وهي مرحلة اقصائية، للتأكد من وجود الاهلية القانونية للتعاقد، الى مرحلة انتقاء تقني تسمى مرحلة التأهيل التقني، وهي مرحلة اقصائية أيضا، تعتمد على ترتيب العروض وفق مدى استجابتها لعدة معايير تقنية مذكورة في دفتر الشروط، من بينها معيار السعر، حيث يتم استبعاد كل من لم يتحصل على العلامة الدنيا التي حددها دفتر الشروط

مسبقا، ليتم في الأخير انتقاء العرض الأقل ثمنًا من بين العروض المتأهلة تقنيا، كأحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية

3/ اختيار العرض الذي تحصل على أعلى نقطة استنادا إلى ترجيح عدة معايير من بينها معيار السعر ، وهي حالة يتم اللجوء إليها بشكل عام عندما يكون الاختيار بين العروض قائما على الجانب التقني، إذ لا يتم تفضيل السعر كمعيار انتقاء إلا من خلال التقييط التقني، حيث يتم تحديد عدد من المعايير¹⁶ كمدة التنفيذ، مدة الضمان، خدمة ما بعد البيع، القيمة التقنية، الطابع الجمالي أو الوظيفي، العناصر المتعلقة بالتكنولوجيا المستخدمة ونقلها،... ثم منح كل منها مقدارا محددًا من النقاط يستجيب للأهمية النسبية لهذا المعيار، بين غيره من المعايير، والتي يكون من بينها معيار السعر، وفي الأخير يتم انتقاء العرض الأكثر تنقيطًا كأحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية من خلال ترجيح المعايير الأنسب لصالح العملية، بعد استبعاد العروض التي تحصلت على مجموع نقاط أقل من الحد الأدنى الموضح في دفتر شروط العملية.

المبحث الثالث: واقع لجان فتح الأظرفة وتقييم العروض باعتبارها أداة رقابية داخلية
على الرغم من الأهمية البالغة لدور لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في نجاح تسيير الصفقات العمومية في مختلف المراحل، وكذا وجود العديد من النصوص التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بلجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، بما فيها عشرات الآراء القانونية التي أصدرها قسم الصفقات العمومية بوزارة المالية، إجابة للعديد من طلبات التوضيح أو الاستفسارات من مختلف المصالح المتعاقدة أو الأطراف المعنية بالصفقات العمومية على المستوى الوطني، إلا أن واقع الحال يختلف في كثير من الأحيان عما تحمله تلك النصوص أو تسعى إليه، ويأتي هذا العنصر لتوضيح العديد من النقاط التي يمكن يستشف من خلالها حجم الهوة بين نظرية النصوص وواقع تسيير الصفقات العمومية فيما يتعلق بلجنة

فتح الأطراف وتقييم العروض في الجزائر، كما أن باب الاجتهاد أو التفويض الذي تركه المشرع في كثير من الأحيان في مجال الصفقات، ربما كان السبب وراء هذه الهوة.

المطلب الأول: واقع تسيير نشاطات اللجنة

الفرع الأول: من حيث تشكيلها وتسيير أشغال الجلسات

على الرغم من أن المشرع فوض مسؤول المصلحة المتعاقدة لإصدار مقرر تشكيلة اللجنة، بجميع الصلاحيات لاختيار الأعضاء وتعيينهم وتكليفهم، إلا أن الأمر لا يحقق الفعالية المطلوبة من إنشاء اللجنة في غالبية الأحوال بالمصالح المتعاقدة، دون الأخذ بعين الاعتبار لعدد من النقاط المثيرة للانتباه والتي يجب طرحها في هذا السياق، مثل:

1/عدم ضبط أدوار مختلف أعضاء اللجنة في مقرر تشكيلها: يعد وضوح الأدوار التنظيمية لمختلف الفاعلين في مجال الصفقات العمومية¹⁷، أحد أهم سبل نجاحها، خاصة فيما يلي:

**** بالنسبة لدور رئيس اللجنة:** تعين بعض المصالح المتعاقدة رئيسا للجنة من بين أعضاءها وتحدد له صلاحياته مفصلة متكاملة، إلا أنه وإن كان هذا هو الإجراء الأمثل إلا أنه نادر الحدوث بالكمال المطلوب، إذ أن أغلبية لجان فتح الأطراف وتقييم العروض، يكون لها رئيس بصلاحيات غير مفصلة في المقرر أو غير مذكورة أصلا، لتقتصر في واقع الأمر على مجرد التنسيق أو تسيير الجلسات، بل ويأخذ الرئيس أحيانا تسمية مسير الجلسات أو المنسق في المقرر، هو أمر معيب، يقوض من صلاحياته التي وإن لم يحددها المشرع إلا أن وجودها بوضوح في مقرر التشكيل بالغ الأهمية لتفادي الكثير من إشكالات إدارة أعمال اللجنة فيما بعد،

**** بالنسبة لكاتب اللجنة:** على خلاف لجنة الصفقات العمومية، لم يتطرق المشرع لأمانة لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض ولم يرد أي نص، في المرسوم الرئاسي المنظم للصفقات العمومية حاليا، يتطرق إلى كاتب اللجنة، على الرغم من أن عدم وجود أمانة للجنة،

يعتبر من أحد أهم أسباب الكثير من العقبات على طريق الوصول للكمال والفعالية في عمل اللجنة، إضافة الى التأثير السلبي على استقلالية اللجنة كجهة رقابية، لأنها ستبقى في حاجة لمن يقدم لها يد العون من خارج اللجنة، للقيام بمختلف أعمال السكرتارية، والتي يقوم بها عادة أحد موظفي المصلحة المتعاقدة، وهو من المتناقضات في مجال الصفقات العمومية، فمن جهة يعتبر المشرع لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض كلجنة في اطار الرقابة الداخلية، ومن جهة أخرى هي تابعة أو محتاجة لمن تراقبه، وليس الحديث هنا عن المسؤول الأول على المصلحة المتعاقدة في حد ذاته، والذي فوض له التشريع والتنظيم الاستعانة بها للرقابة على الصفقات العمومية داخل المؤسسة التي يسيرها، بل المقصود بكل وضوح، الجهة المسؤولة عن تيسير الصفقات العمومية داخل المصلحة المتعاقدة كالمصلحة المكلفة بشؤون الصفقات العمومية مثلاً،

ومن أهم أعمال السكرتارية التي تقوم بها الجهة المراقبة للجهة المراقبة، على سبيل المثال: تحديد تواريخ الاجتماعات وتحرير استدعاءاتها، كتابة محاضر الاجتماعات ومسك وحفظ سجلاتها بعد ترقيمها وتأشيرها، تحرير مختلف المراسلات وأرشفتها، اقتراح واعداد قانونها الداخلي أو ما اطلق عليه تسمية: قواعد تنظيمها وسيرها ونصابها،....

******كيفية اختيار أعضاء اللجنة أو اقتراحهم ضمن التشكيلة: تشير المادة 160 من المرسوم الرئاسي 15/247 الى ان اللجنة تتشكل من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة، يختارون لكفاءتهم، وهوما يؤكد على ان الشروط الأساسية المعلنة لانتقاء الأعضاء هي: الانتماء للمصلحة المتعاقدة ثم الاهلية والكفاءة، غير ان الامر لا يقتصر على ذلك فقط في واقع الحال بل ان هناك معايير أخرى وملاحظات أساسية عند اقتراح الأعضاء، تؤخذ بعين الاعتبار، من أهمها:

- صفات شخصية: ان يتصف العضو بصفات شخصية تتطلبها طبيعة مهام اللجنة على راسها القدرة على الحفاظ على سرية المعلومات وكتمتها، القدرة على العمل بإيجابية وبانفتاح مع المجموعة، القابلية للتعلم المستمر والانفتاح على آراء الغير دون عقد،....

- صفات وظيفية: من أهم الصفات الوظيفية الأساسية التي تتطلبها نجاح لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض في تحقيق أهدافها هو عنصر الولاء، والمطلوب في هذا الموضع، الولاء للمؤسسة ومصالحها العامة ولو على حساب المصالح الشخصية للأعضاء، غير ان عددا من الذين يكلفون بتقديم الاقتراحات في هذا الخصوص يضيفون له وربما بأسبقية، الولاء للنظام القائم في المؤسسة أو ربما حتى لأشخاص بعينهم وربما على راسهم مديرها أو بعض مسؤوليها البارزين، والأخطر في ذلك، أن الولاء للنظام قد تكون له الأولوية كمعيار حتى على عنصر الكفاءة، وهو ما يجعل مسار الصفقات العمومية في تلك المؤسسة في خطر شديد.

2/ عناصر مؤثرة من المصلحة المتعاقدة على تسيير جلسات اللجنة: فبالإضافة الى تحكمها في تحديد تواريخ الجلسات ومكان انعقادها، وبرمجتها وبرنامج كل اجتماع، فإن للمصالح المتعاقدة من خلال الجهات المسيرة فعليا للصفقات العمومية، تأثيرا بالغا، على القرارات التي سوف تتخذها اللجنة أو الاقتراحات التي سوف توجهها، سواء لصالح المصلحة المتعاقدة ذاتها أو لصالح غيرها، وذلك بالتوجيه نحو أو عن، توجه محدد في سياق عملية أو اجتماع ما للجنة، وقد يكون التأثير:

مباشرا: من خلال التعليمات المباشرة التي قد يتم توجيهها للجنة أو بعض اعضاءها أو غير مباشر: من خلال الايحاءات أو الرسائل الشفهية الضمنية، أو عن طريق وسائط موجهة الى اللجنة أو بعض اعضاءها، كما يمكن أن يكون بتوجيه دفتر الشروط أو التلاعب بمعايير التقييم أو شروط الاهلية في دفتر الشروط لتجد اللجنة نفسها في حرج بضرورة انفاذ ما جاء في دفتر الشروط وتطبيقه،

صريحاً: من خلال توجيه رسائل واضحة وصريحة لا تحتاج الى تأويل
أو ضمناً: من خلال توجيه رسائل مشفرة، أو بالإيحاءات أو بالإشارات، بفعل أو عدم
الفعل في سياق ما يتعلق بنشاطات اللجنة.

الفرع الثاني: من حيث التكوين الفعلي والتحفيز

1/ من حيث التكوين: وجهت العديد من النصوص المؤطرة للصفقات العمومية في
الجزائر خلال السنوات الماضية، الى ضرورة وإلزامية التكوين المؤهل الى الموظفين والاعوان
العموميين المكلفين بإدارة ملف الصفقات العمومية في المصلحة المتعاقدة، وهو تكوين
يجب على الأقل، أن يقدم قيمة مضافة تأهيلية حقيقية للموظف المعني من حيث نوعيته
ومقداره، ويمكن في ذلك مثلاً الرجوع الى المادة 211 من المرسوم 15/247 والتي
تقول: " يجب ان يتلقى الموظفون والاعوان العموميون المكلفون بتحضير و ابرام وتنفيذ
ومراقبة الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، تكويناً مؤهلاً في هذا المجال"¹⁸، وكما
هو ملاحظ فقد أكدت المادة في مستهلها على وجوبية التكوين، إضافة إلى أن المكلفون
بالمراقبة في مجال الصفقات العمومية (كأعضاء لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض) معنيون
وجوباً بمثل هذه التكوينات التي يجب أن تكون نوعية وفعالية، بل وبالتمحيص في المادة
212 من ذات المرسوم والتي جاء فيها: " يستفيد الموظفون والاعوان العموميون المكلفون
بتحضير و ابرام وتنفيذ ومراقبة الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، من دورات
تكوين وتحسين المستوى وتحديد المعارف تضمنها الهيئة المستخدمة بالاتصال مع سلطة
ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، وذلك من أجل تحسين مستمر
لمؤهلاتهم وكفاءاتهم"¹⁹، ومنه يمكن التأكيد على أن المشرع في نص التنظيم والتشريع،
أشار الى عدد من التكوينات، كدورات التكوين التي قد تكون فيها المادة المعنية
بالتكوين أو التدريس جديدة وغير معروفة للمعنيين بالتكوين، ودورات تحسين المستوى
وتحديد المعارف والتي تعنى بصقل المواهب والمعارف القديمة بما يستجد من معلومات في

سياق نفس الموضوع ، ومن الملاحظ أيضا، الإشارة الى سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، كجهة معنية بالتنسيق فيما يتعلق بتكوين الموظفين ذوو العلاقة بالصفقات العمومية في المؤسسة، وهي سلطة أنشأت بموجب المادة 213 من المرسوم الرئاسي 15/247 لدى مصالح الوزير المكلف بالمالية تتمتع باستقلالية التسيير وتشمل مرصدا للطلب العمومي وهيئة وطنية لتسوية النزاعات، إضافة الى العديد من الصلاحيات المحددة ضمن نص المادة التي أنشأتها²⁰، غير أن المفارقة فيما يتعلق بهذه السلطة المنشأة بموجب المرسوم الرئاسي 15/247 المؤرخ في 15 سبتمبر 2015، أنها بقيت دون ذات جدوى خلال العديد من السنوات والى الآن مازال حبيسة النصوص ودون الوصول لتحقيق الأهداف التي تشير اليها صلاحياتها المعلنة.

وبالرجوع لواقع لجان فتح الأطراف وتقييم العروض، فإن ما يحمله النص القانوني يبقى في غالبية الأحيان بعيد كل البعد عن الواقع، حيث ان التكوينات التي يستفيد منها أعضاء اللجان في غالبيتها تكوينات مناسبتية، تقدم للأعضاء لذر الرماد على العيون، وكثيرا ما تقدم التكوينات من طرف الإدارة المكلفة بالموارد البشرية ليوم أو يومين كأقصى تقدير وربما يستفيد منها أشخاص ، ليسوا على علاقة مباشرة بالصفقات العمومية، لمجرد تعظيم قائمة المكونين أو بغرض الاستفادة من امتيازات التكوينات لاسيما تلك التي تتم خارج الولاية، ومما جرت عليه العادة الإعلان عن أيام تكوينية في مجال الصفقات العمومية عند كل مرسوم أو قانون جديد، وقد لا تدوم تلك الأيام التكوينية المعلنة حتى نصف اليوم الواحد، فيما يشبه المهرجان، حيث تحضر السلطات الرسمية، المدنية والأمنية، لتشهد الافتتاح، ثم تنطلق أشغال اليوم التكويني، والتي يحضره العشرات أو ربما المئات، لتكون المحصلة الرسمية نجاح التكوين وتسجيله احصائيا، وفشله أو على الأقل عدم كفايته فعليا لتكوين المعنيين، ولعل الكثيرين ممن تفقهوا في الصفقات العمومية، حصلوا على تكوينهم من التجربة العملية التي تستغرق عادة أشهرا وسنوات، والتي قد تكون على حساب

العديد من الصفقات العمومية التي تأخرت أو ألغيت بسبب أخطاء المتعلمين المجتهدين في مجال الصفقات العمومية في المصلحة المتعاقدة.

2/ من حيث التثمين والتحفيز: يعاني العديد من أعضاء اللجان العاملة في مجال الصفقات العمومية من مشاعر السخط والإحباط في كثير من الأحيان، ذلك أنهم مطالبون بدراسة الملفات وإصدار الأحكام وتقديم الاقتراحات التي بلا شك تحدد مصير الصفقات العمومية، وبالتالي تؤثر بشكل مباشر على إنفاق الأموال العمومية لتلبية الحاجات العمومية، وهم بذلك يتحملون مسؤوليات جسام في حالة أي متابعات إدارية أو قضائية، وكل تعبهم والمسؤولية الملقاة على عاتقهم دون أدنى مقابل أو تثمين مادي، بل بالعكس قد لا يتمكنون من رفض تعيينهم في اللجان، ويصعب عليهم في العديد من الأحيان الخروج منها، لاسيما في حالة عدم توفر البدائل للمسؤول عن المصلحة المتعاقدة، كما أن كل تلك المهام في إطار اللجنة تضاف الى مسؤولياتهم في مهامهم المعتادة. وفي محاولة لتحفيز بعض الأعضاء قد تلجأ الإدارة المسؤولة عن الصفقات العمومية مع أو بدون التنسيق مع الإدارة المسؤولة عن الموارد البشرية في المؤسسة لمحاولة إيجاد بدائل، غير قانونية، لتحفيزهم.

الفرع الثالث: من حيث الاستقلالية والحماية

1/ من حيث الاستقلالية عن الادارة في اتخاذ القرارات: كما سبق الإشارة فان لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وإن كانت منشأة في إطار الرقابة الداخلية في مجال الصفقات العمومية، إلا أنها في واقعها، تعتبر جزء مكمل للمسؤولين عن تسيير الصفقات العمومية أكثر منه اعتبارها لجنة رقابية على مسار تسيير الصفقات العمومية في المؤسسة، وبالتالي فالحديث عن استقلالية اللجنة بعيد عن واقع الحال حاليا في الجزائر²¹، للعديد من الأسباب التي تم شرح بعضها أعلاه، كتبعتها²² للمصلحة المتعاقدة من حيث: الانشاء والتشكيل، التأطير والدعم اللوجستي، غياب أمانة خاصة مستقلة للجنة،....

وقد تقع أحيانا بعض المناوشات أو الاختلافات بين اللجنة والمكلفون بتسيير الصفقات في المؤسسة بسبب تنازع الصلاحيات بينهما في العديد من المرات، وبسبب حالات الفراغ القانوني في العديد من مهام اللجنة التي تركها المشرع للمصلحة المتعاقدة لضبطها من خلال مقرر متكامل يحدد تشكيلة اللجنة ومهامها وتسيير اعمالها، والذي يبقى وجوده بالشكل المطلوب، نادر الحدوث.

2/ من حيث الفساد والحماية من المسائلة وعلاقتها بالجهات الرقابية الأخرى: تعتبر لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، الجهة الرقابية الأساسية صاحبة السبق الرقابي على الصفقات العمومية بعد الإعلان عنها، وهو ما يجعل محاضرها ونتائج اعمالها، في كثير من الأحيان محط اهتمام مختلف الجهات الرقابية الأخرى، بغض النظر عن طبيعتها ومستوياتها، فمن الوثائق الأولى التي يتم طلبها عند أي رقابة على الصفقات العمومية، محاضر فتح الأظرفة ومحاضر تقييم العروض، والتي تعتبر من المكونات الأساسية للملف المطلوب تقديمه للجنة الصفقات العمومية المختصة، وامام لجنة الطعن المختصة، بل وحتى امام الجهات الأمنية أو القضائية عند انطلاق أي تحقيقات على مستوياتها، وكل ذلك مما يشكل اعباءً إضافية من الناحية النفسية أو الاجتماعية، على أعضاء اللجنة الذي قد يجدون انفسهم دون أدنى حماية من المسائلة، بل على العكس، فإن كانت القاعدة القانونية الأساسية هي أن المتهم بريء إلى أن تثبت إدانته، غير أن الممارسين في مجال الصفقات العمومية أو أعضاء اللجنة في نظر كثيرٍ من المحققين، وبكل أسف، مدانون الى أن تتم تبرئتهم، وهو ما تسبب في أن عدد منهم أدخلوا السجن المؤقت أو خضعوا للرقابة القضائية الى حين إنتهاء المسار القضائي بشكل كامل، والمفارقة ربما في أن مقارنة بسيطة بين القانون المنظم للوقاية من الفساد ومكافحته بالجزائر حالياً²³ والذي يؤسس عليه في مثل هذه الحالات، وبين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد²⁴ التي أصدرت سنتين

اثنتين قبله، تبين كيف تم استنساخ العديد من المواد في ذلك القانون الذي لم يستطع حتى تقديم تعريف واضح للفساد في مجال الصفقات العمومية يرقى للمستوى المطلوب. كما يجب القول، أن تلك المزاعم أو النظرة السلبية من طرف بعض الجهات الرقابية، لم تأتي من فراغ، فالجهل في مجال الصفقات العمومي الذي يعاني منه بعض أعضاء اللجان، والتورط الفعلي لعدد آخر في شبهات فساد من خلال المزاي غير المستحقة، الهدايا، الاثراء غير المشروع وغيرها من الجرائم المرتبطة بالفساد²⁵، وغيرها من الأسباب التي ساهمت وأثرت للوصول الى تشكيل صورة نمطية سلبية عن بعض أعضاء لجنة الفتح والتقييم، أو عن المكلفون بتسيير الصفقات العمومية في المصالح المتعاقدة، بشكل عام.

المطلب الثاني: متطلبات الأداء الفعال للجنة فتح الأطراف وتقييم العروض

كما سبقت الإشارة أعلاه، وإن كان الاطار العام لعمل لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض، هو كما جاء في نص 160 سالف الذكر: الرقابة الداخلية، إلا أن لها أدوار أخرى كالاستشارية على سبيل المثال، وحتى تتمكن من أداء مختلف اعمالها بالفعالية المطلوبة، يجب أن تتوفر عدة متطلبات جوهرية، منها ما يتعلق بمحيط اللجنة ومنه ما يتعلق بها في حد ذاتها، ومن أهم تلك المتطلبات يمكن ذكر:

الفرع الأول: التكوين والتحفيز والحماية

1/ الكفاءة والتحفيز والتكوين المستمر: يحتل كلا من التكوين والتحفيز المكانة الجوهرية في تسيير الموارد البشرية في المؤسسة بشكل عام، حيث كثيرا ما تعاني الموارد البشرية من عدم القدرة على أداء المهام أو تناقص تلك القدرة مما يفرض وجوب اللجوء للتكوين لرفع المستوى الى الحد الأدنى المطلوب على الأقل، أو من عدم الرغبة في أداء الاعمال أو تناقصها، مما يطرح ضرورة توفير الدافعية المناسبة للوصول بالأداء الى مستوياته المطلوبة، ونفس هذا المنطق يسري على مجال الصفقات العمومية، حيث يعتبر التكوين المناسب من المفاتيح الأساسية لنجاح تسيير الصفقات العمومية بشكل عام، ولنجاح

أعضاء اللجنة في المساهمة في تحقيق ذلك بفعالية، بشكل خاص، ويقصد بالتكوين المناسب، التكوين الذي يستجيب لمتطلبات المرحلة كما ونوعا، بمعنى أن يحوي التكوين المحاور الأساسية التي يحتاجها أعضاء اللجنة وذلك بعد عملية تشخيصٍ احترافية لتحديد النقائص في معارفهم ومستوى كفاءتهم، وتحديد الهوة بين ما لديهم من معارف نظرية وخبرات ميدانية من جهة، وبين ما يتطلبه الوضع من جهة أخرى، ليتم في الأخير إعداد برنامج تكويني نوعي ملائم وفعال، إضافة الى ضرورة عدم إغفال الحجم الساعي اليومي المناسب دون إفراط أو تفريط، ويمكن في ذلك، مثلا، تنفيذ البرنامج التكويني النظري في أيام محددة، ثم إرفاقه ببرنامج تكويني هجين ضمن ممارستهم لمهامهم اليومية، كأن تكون الدراسة النظرية مثلا لثلاثة أيام متواصلة بمعدل ست ساعات مقسمة الى جزئين يوميا، ثم حصة في آخر كل أسبوع عمل لمدة أربع أو خمس ساعات، تضمن المرافقة لمدة شهرين أو ثلاث، ليستكمل التكوين بحصة، عن بعد، آخر كل أسبوع لمدة شهر أو شهرين آخرين، مع تكرار هذا البرنامج سنويا لكل الاعوان المعنيون بالصفقات العمومية، بالتناوب، وتتم برمجتها في فترة مختارة بالتنسيق مع الأشخاص المعنيين بالتكوين ومسؤوليهم، فمن غير المعقول برمجة تكوينات لجميع العاملين في مجال الصفقات في المصلحة المتعاقدة، دفعة واحدة، وترك المصالح المعنية دون مناوبة في فترة قد تكون مكتظة بالنشاطات التي قد لا تحتتمل التأجيل، كالأوقات التي تكون فيها جلسات فتح الأطراف أو يوم إيداع العروض على سبيل المثال.

وحتى مع نجاح التكوين في تحقيق أهدافه برفع مستوى القدرات لدى الافراد العاملين، قد لا تصل المؤسسة الى آمالها في تحقيق أهدافها، حيث أن الموظف الذي تم تكوينه على أحسن وجه، قد لا تكون لديه الدافعية المطلوبة، وقد يحتاج الى جرعات مميزة من الحوافز، وهنا يجب التفريق بين الدوافع التي هي قوى داخلية تحرك الفرد نحو تحقيق الأداء المطلوب، وبين الحوافز والتي تمثل نوعا من القوى الخارجية عن الفرد، تهدف لدفعه

بمؤثرات خارجية لتحقيق الأداء المنشود، وفي مجال الصفقات العمومية، يفتقر أعضاء جميع اللجان الى الحوافز الحقيقية التي يمكن ان تجعل الموظف ينطلق نحو إنجاز اهداف اللجنة التي يعمل في اطارها، فحتى لجنة الصفقات العمومية والتي تعتبر بنص القانون، مركز اتخاذ القرار²⁶، وعلى الرغم من إفرادها بمنحة تعويضية إلا أنها رمزية جدا مقارنة مع حجم المسؤولية واحتمالات المساءلة القانونية، ناهيك عن لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض أو اللجان التقنية التي لم تخص بأي حوافز مادية، وعليه فإن من المتطلبات الأساسية التي تفرض ضرورة الوصول بفعالية اللجان الى أحسن مستوياتها، هو مراجعة المنظومة الحالية لتكوين وتحفيز لجان الفتح والتقييم وبواقعية في تنظيرها وبمتابعة إيجابية لضمان حسن تحقيقها.

2/ السرية، الحماية وتحمل المسؤولية: يمثل الحفاظ على السر المهني، أحد أهم واجبات الموظف العمومي بالجزائر وفق التشريع أو التنظيم المعمول بهما²⁷، حيث لا يجوز له ان يكشف محتوى أي وثيقة، أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسته لمهامه، إلا ما تقتضيه المصلحة العامة ولا يتحرر الموظف من واجب الحفاظ على السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية، وعلى الرغم من ذلك فإن الاختراقات التي تشهدها المصالح المتعاقدة من طرف العديد من الموظفين العموميين والمتعاملين الاقتصاديين على حد سواء، تشهد مستويات لا تبشر بخير، وتعتبر عن مدى مقلق لتجاوز عددٍ من المبادئ الأساسية للصفقات العمومية، من خلال حصول بعض المتعاملين الاقتصاديين على معلومات قد تكون تفضيلية خلافا لغيرهم من المتعاملين، سواء من طرف الاعوان التابعين للجهة المكلفة بتسيير الصفقات العمومية على مستوى المصلحة المتعاقدة أو من داخل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، التي تحوز جميع المعلومات، تقريبا، عن الصفقة المعنية، بل ولها صلاحية اقتراح العرض الأحسن من بين العروض المترشحة، وعليه فإن ضمان عدم حصول أي تسريب للمعلومات أو تجاوز

للسلاحيات من طرف أعضاء لجنة الفتح وتقييم العروض يعد من المتطلبات الأساسية التي يجب أن تحرص عليها المصلحة المتعاقدة حتى وإن وصل بها الأمر إلى إلزام الأعضاء بإمضاء تعهدات مكتوبة أو التوقيع بالاطلاع على مجمل أخلاقيات الوظيفة العمومية والتي يجب أن ترتقي لتجنيب المؤسسة مثل هذه الانشغالات، والأكثر من ذلك حسن اختيار الموظفين الأكثر أهلية لتحمل المسؤولية، لأنه من غير المعقول أن تعين المصلحة المتعاقدة أعضاء اللجنة على افتراض الكفاءة والاهلية ثم تنطلق في تخوينهم أو مراقبتهم على افتراض مخالفات تتعلق بالفساد.

الفرع الثاني: الرقمنة وحسن التنسيق

1/ حسن التنسيق والانسجام مع باقي مستخدمي المصلحة المتعاقدة: كثيرا ما يجد أعضاء لجنة الفتح وتقييم العروض أنفسهم في حرج كبير، لاسيما عندما يكونون في مواجهة غير مباشرة، مع افرادٍ من الجهة التي عينتهم، بغض النظر عن الطرف الاصح أو الخاطيء، فعلى سبيل المثال، عندما يتم اعداد دفاتر الشروط بطريقة معيبة من حيث مكوناتها ومعايير الانتقاء فيها، وهوما يدخل بكل وضوح ضمن صلاحيات المصلحة المتعاقدة، لاسيما في ظل الإجراءات المكيفة التي لا يتطلب فيها الامر عرض دفاتر الشروط على لجنة الصفقات العمومية لاستصدار التأشيرة، وتكون بذلك لجنة الفتح والتقييم الجهة الرقابية الأولى والتي قد تضطر الى رفض مواصلة التقييم أو اقتراح الغاء الاجراء بسبب عيوب في إعداد دفتر الشروط، وبالتالي فان مستويات التنسيق المرتفعة ودرجات التنسيق المرتفعة بين جميع الأطراف المعنية بالصفقات العمومية مع احترام الصلاحيات في ظل التشريع والتنظيم المعمول بهما من أهم أسباب نجاح تسيير الصفقات العمومية في المؤسسة، على الأقل لتفادي حالات عدم الجدوى والالغاء المتكرر لإجراءات الصفقات العمومية.

2/ رقمته تسيير الصفقات العمومية: أقرت العديد من النصوص التنظيمية والتشريعية في الجزائر لاسيما في السنوات الأخيرة بضرورة ووجوب التوجه نحو رقمنة الخدمة العمومية بشكل عام والصفقات العمومية بشكل خاص ، ولعل خير مثال على ذلك، المادة 203 من المرسوم الرئاسي 15/247 المؤرخ في 2015/09/15 وهي من المواد التي أطرت تأسيس بوابة الكترونية للصفقات العمومية في الجزائر وهو الأمر الذي بقي ضمن الاحلام، الى ان جاء القانون 12/23 المؤرخ في 05 اوت 2023 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية بالجزائر، والذي أعاد موضوع رقمنة الصفقات العمومية الى الواجهة من خلال تخصيص الفصل الثاني من الباب السادس، تحت تسمية: الرقمنة في مجال الصفقات العمومية، والقسم الأول منه بعنوان: البوابة الالكترونية للصفقات العمومية²⁸، ولعل التوجهات السياسية التي تنادي بالرقمنة في السنوات الأخيرة هي ما زاد في الدفع نحو اعتماد رقمنة الصفقات العمومية، والتي تبقى لحد الان دون المستوى المطلوب مع تحبط مثير وتناقض غريب يدفع الى طرح العديد من التساؤلات عن أهلية المشرعين انفسهم ومدى تحكمهم في الجوانب النظرية ومدى خبراتهم الميدانية في مجال الصفقات العمومية ، ومن ذلك مثلا، ما جاءت به المادة 46 من فرض للجوء الى الاشهار الزاميا عن طريق البوابة الالكترونية لجميع الصفقات العمومية، تقريبا، دون وجود للبوابة، آنذاك، بالشكل التي يمكن من خلاله تطبيق محتوى هذا الجزء من المادة، حيث كان من الأنسب انشاء البوابة وترقيتها حسب التطلعات التي تخدم الصفقات العمومية بالجزائر، ثم بعد ذلك التوجيه باستخدام البوابة الالكترونية، وبشكل عام، تبقى رقمنة الصفقات العمومية وانشاء حسابات لأعضاء لجان الفتح والتقييم من أهم متطلبات نجاح تسيير الصفقات العمومية في الجزائر

الخاتمة

نظراً للأهمية النسبية الكبيرة للجان فتح الأطراف وتقييم العروض في مجال الصفقات العمومية، لاسيما باعتبارها أداة أساسية ضمن المنظومة الرقابية للمصلحة المتعاقدة، وإفرادها بالعديد من النصوص التشريعية والتنظيمية بما فيها مجموعة كبيرة من الآراء القانونية التي اصدرها قسم الصفقات العمومية بوزارة المالية، باعتبارها جهة أوكلت لها مهمة تقديم التوضيحات والإجابة عن الاستفسارات في مجال الصفقات العمومية على المستوى الوطني، إلا أن العديد من النقاط الرمادية مازالت سببا في قصور هذه اللجان عن أداءها لمهامها، ومن تلك النقاط ما يتعلق بمحتوى النصوص التي تفتقر أحيانا للواقعية، ومنها ما تعلق بصعوبات ومحاذير في مختلف مراحل الممارسة الميدانية للجنة أثناء ممارستها لمهامها، وقد جاءت هذه الدراسة في محاولة لتسليط الضوء على فعالية لجان فتح الأطراف وتقييم العروض في الجزائر بين نظرية العديد من النصوص من جهة، وواقع تسييرها لمهامها من جهة أخرى، وخلصت الى عدد من الملاحظات والتوصيات نوجزها فيما يلي:

- ضرورة إعادة النظر في الآلية التي يتم من خلالها اصدار مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية بشكل عام، والنصوص المتعلقة بالصفقات العمومية أو المجالات ذات العلاقة بها بشكل خاص، حيث نجد مثلا ان مختلف المواد المشكلة للقانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، هي عبارة عن إعادة صياغة أو ترجمة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وقد جاء إصداره في سياق مسابقة معلنه لنهج الأمم المتحدة في هذا الموضوع، حتى أن ذلك القانون لم يقدم تعريفا صريحا واحدا للفساد بشكل عام، أو للفساد في مجال الصفقات العمومية بشكل خاص، وفي احسن الأحوال يلجأ المعنيون بإصدار هذه النصوص الى اعلان استشارات لعدد من الأطراف على المستوى الوطني، كبعض الأطراف المعنية بالرقابة أو الأطراف التابعة لوزارة المالية، دون توجيهها وتعميمها للأطراف الميدانية الفعلية العاملة في المصالح المتعاقدة والتي تسهر فعليا على تسيير

الصفقات العمومية، لأنه وبشكل عام، لا يمكن للمراقبين أو المفتشين اللذين يعملون فقط بعقلية النظام الثنائي، صحيح أو خطأ، أن يحلوا محل المسيرين المجتهدين، الذين تجدهم في كثير من الأحيان موجّهين بتحقيق مصالح المرفق العام ومضطرين للبحث عن اجتهدات ومخارج لمشاكل حقيقية، كما ان اللجوء لرجال القانون أو القضاء الذين يُبجّلون حرف النص على روحه، سببٌ أساسي في زيادة الهوة بين النص وتطبيقاته، ولعل ذلك من أهم أسباب تعرض الكثير من المسيرين لعقوبات قد تكون سالبة للحرية في سياق اجتهداتهم لتسيير الصفقات العمومية وتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة.

-يعد التأخر الفادح في رقمنة تسيير الصفقات العمومية²⁹ من بين أهم أسباب العديد من العقبات التي تعترض التسيير السليم للصفقات العمومية في الجزائر، بما فيها تلك المعلنة أو غير المعلنة والمتعلقة بلجان فتح الأطراف وتقييم العروض، فالرقمنة تزيد من مستوى الشفافية وتكشف مواطن العجز والتقصير في حينها، وعلى مرأى من جميع الفاعلين والمراقبين على السواء، كما تقلل من معاناة المصالح المتعاقدة من عدم الرد أو التأخر في الرد من طرف العديد من الإدارات والهيئات العمومية ذات العلاقة، لاسيما في حالة ضرورة الاستعلامات عن معلومات أساسية تتعلق بتسيير الصفقات العمومية أو بالمعاملين الاقتصاديين لصالح والحاجة لجان فتح الأطراف وتقييم العروض، ومن تلك المؤسسات والإدارات العمومية، مثلا يمكن ذكر: مختلف المصالح والمديريات التابعة لوزارة المالية ووزارة التجارة، مختلف المؤسسات المالية والمصرفية. وعليه فإن رقمنة الصفقات العمومية تعتبر من الضرورات شديدة إلحاح في مجال الصفقات العمومية بالجزائر، إضافة الى تفعيل التام والفعال لمختلف الارضيات الرقمية التي بقيت حبرا على ورق كبوابة الصفقات العمومية، مع وجوب التأمين السيبراني الكامل بما يضمن سرية ونوعية ومصدقية المعلومات المتوفرة على تلك الارضيات أو المنصات الالكترونية.

-عنصران جوهريان، تعاني منهما معظم لجان فتح الأطراف وتقييم العروض، هما التكوين والتحفيز، فعلى الرغم من أهمية دور هذه اللجان في تسيير الصفقات العمومية، إلا أن أعضائها يتحملون من الأمر إلا أعباءه، وهوما يجعل المدير منهم أكثر من المقبل، بل وأن العديد منهم يرفضون بشكل مباشر الانخراط أو الاستمرار فيها، بما يجعلهم تحت ضغوطات تمثل المصلحة المتعاقدة والمنظومة الإدارية داخلها، إضافة الى عدم تلقي أغلب هذه اللجان للتكوين الفعال والحقيقي الذي يمكن أن يعول عليه في صقلهم بالمهارات والمعارف في هذا السياق.

- تدهور الحس الوظيفي وروح المسؤولية في أوساط العديد من المستخدمين العموميين بالمرفق العام بشكل عام، وتراجع الوازع الديني والوظيفي، يشكل خطرا في كثير من الأحيان على المصلحة العامة للمصلحة المتعاقدة، ولعل الغيابات والتأخرات خارج الأطر التنظيمية والتشريعية حتى على المستوى المركزي في العديد من الأحيان خير دليل على ذلك، وهوما يتطلب جرأة في اتخاذ القرار وحزماً في تنفيذه على أعلى المستويات، ولعل المغالاة في التوجهات السياسية الاجتماعية على حد سواء، على مستوى متخذي القرار فاقم من هذا الوضع، وهوما ينعكس على فعالية أداء مختلف الفاعلين في مجال الصفقات العمومية لاسيما لجان فتح الأطراف وتقييم العروض.

الهوامش:

- 1 انظر المادة 160 من المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 15/09/2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام
- 2 عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، الطبعة السادسة، القسم الأول، دار جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2019، ص:322.
- 3 انظر المادة 162 من نفس المرسوم اعلاه
- 4 تازري الميولد، تنظيم الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون قضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغام، 2019/2020، ص:81.
- 5 انظر المادة 162 من المرسوم الرئاسي 15-247 سالف الذكر
- 6 الياس ميسوم وحزمة بوعلي، الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في الجزائر في ظل المرسوم 15/247، مجلة المعيار، عدد خاص:2017، المركز الجامعي تيسمسيلت، ص:42.

- 7 أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 162 من المرسوم الرئاسي 15-247 سالف الذكر
- 8 انظر الفقرة الأخيرة من المادة 160 من المرسوم الرئاسي 15-247 سالف الذكر
- 9 انظر المادة 54 من المرسوم الرئاسي 15-247 سالف الذكر
- 10 انظر المادة 70 من المرسوم الرئاسي 15-247 سالف الذكر
- 11 بن صابر فتيحة، الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية وفقا للمرسوم 15/247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد: 12، عدد خاص (العدد تسلسلي: 22)، جامعة محمد خيضر بسكرة، افريل 2020، ص: 292.
- 12 أنظر المادة 72 من المرسوم الرئاسي 15-247 سالف الذكر
- 13 أنظر المادة 79 من المرسوم الرئاسي 15-247 سالف الذكر
- 14 عمار بوضياف، مرجع سبق ذكره، ص: 332.
- 15 انظر المادة 78 من المرسوم الرئاسي 15-247 سالف الذكر
- 16 انظر المادة 78 من المرسوم الرئاسي 15-247 سالف الذكر
- 17 جمال بعيطيش، الفساد في الصفقات العمومية، بري للنشر، الجزائر، 2023، ص: 116.
- 18 انظر المادة 211 من المرسوم الرئاسي 15-247 سالف الذكر
- 19 انظر المادة 212 من المرسوم الرئاسي 15-247 سالف الذكر
- 20 انظر المادة 213 من المرسوم الرئاسي أعلاه
- 21 بوضياف الخير، الرقابة الداخلية في مجال الصفقات العمومية وفقا لأحكام المرسوم الرئاسي 15/247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد: 03، العدد: 04، ديسمبر 2018، ص: 100.
- 22 هشام محمد أبوعمره وعليوة كامل، الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإدارية والمالية، جامعة الوادي، المجلد: 01، العدد: 01، ديسمبر 2017، ص: 78.
- 23 انظر القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته
- 24 أنظر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة والمخدرات، نيويورك، 2004، <https://www.unodc.org/romena/ar/uncac.html>
- 25 أنظر القانون 06/01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته
- 26 انظر المادة 195 من المرسوم الرئاسي 15-247 سالف الذكر
- 27 انظر المادة 48 من الأمر رقم 06 03- مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق ل 15 يوليو سنة 2006 الذي يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومي العمومية.
- 28 انظر المادتين 105 و 106 من القانون 23-12 المؤرخ في 05 اوت 2023 والذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية
- 29 أنظر القرار المؤرخ في 17 نوفمبر 2013 الذي يحدد محتوى البوابة الرقمية للصفقات العمومية وكيفية تسيرها وكيفية تبادل المعلومات بالطريقة الالكترونية