

قانون الشراء العام وسيلة لإرساء الحكم الرشيد



الدكتور شربل مارون

يشكل الشراء العام محورا أساسياً من محاور الانفاق العام الملحوظ في الموازنات العامة للدولة، ويذهب ٢0٪ تقريبا من الانفاق العام الملحوظ في الموازنة الي الشراء العام، في السليق كانت عمليات الشراء العام، قبل اقرار القانون في 30 حزيران 2021، تخضع بشكل اساسي لتأمين قانونيين قديمين هما: نظام المناقصات الصادر بالمرسوم التنفيذي رقم 59 / 2866، وقانون المحاسبة العمومية المنفذ بالمرسوم رقم 63 / 14969، وضع المرسوم الأول اللسس الموحدة لمنظومة الصفقات العمومية في لبنان، ونص المرسوم الثاني على طرق وقواعد إجرائها.

بعد عقود طويلة، ظهرت الحاجة الى العمل على تحديث هذه النصوص القانونية وتطويرها وسد الثغرات الموجودة فيها، ووضع حد للخلل في التطبيق والتنفيذ، من خلال الاستفادة من التجارب الدولية الناجحة في هذا الاطار. كان الواقع في ظل هذين المرسومين يحفل بثغرات كثيرة، منها لامركزية الشراء العام بشكل فوضوي غير منظم، إذ كانت صلاحيات ادارة المناقصات تنحصر بالادارات العامة في ما يتعلق بالصفقات العمومية، في حين تجرى الصفقات المتعلقة بالمؤسسات العامة والبلديات بإدارة هذه المؤسسات والبلديات وإشرافها.

ونتيجة التطورات التي طرأت على الشراء العام والتعهديات التي تترافق هذه العمليات، كان من الضروري وضع قانون عصري متطور يتضمن قواعد عملية توفر العلنية، الشفافية، العدالة، الشمولية والمنافسة العادلة بشكل اساسي.

لا يمكن النظر الى قانون الشراء العام الذي تم إقراره بوصفه قانونا مستقلاً، بل هو يشكل جزءاً من منظومة قانونية مترابطة تشمل

يهدف قانون الشراء العام الى علنية الاجراءات ونزاهتها ومهنيتها بشكل يفغل الرقابة والمحاسبة

قوانين المالية والموازنة العموميّة وبرامج الدولة ومشاريعها وخططها الاستراتيجية على مختلف الأصعدة الاقتصادية والاجتماعية والتنمية. من الأهداف من اي تشريع يتعلق بالصفقات العمومية هو السعي الى توفير فرص متكافئة امام المؤسسات والشركات المعنية واتاحة مجال المشاركة امام المؤسسات المتوسطة والصغيرة الحجم، والمساهمة في تحقيق التنمية المستدامة بمرتكزاتها الثلاثة: الانسان والاقتصاد والبيئة.

إنطلق قانون الشراء العام الذي أعد مسودته الاولى، بمعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، بمشاركة 13 خبيراً لبنانياً ودولياً، من القانون النموذجي الصادر عن لجنة الأمم المتحدة لتجارة العالمية، والذي حظي بموافقة الجمعية العمومية للمنظمة الدولية بقرارها رقم 66 / 95 تاريخ 9 كانون الأول 2011. وشدّدت الجمعية على ان هذا النموذج سيكون مرجعياً لإصلاح قوانين المشتريات العامة، وأوصت الدول بالاستناد الى هذا النموذج عند صياغة قوانين الشراء العام لتطبيق انظمة المشتريات العامة، ولتقديم أنظمة الشراء العام، وانطلاقاً من ذلك، شكّل مستنداً اساسياً في قانون الشراء العام في لبنان.

أولاً: مضمون قانون الشراء العام؛ من اجل فهم افضل لمضمون قانون الشراء العام ينبغي الاضائة على الثغرات التي كانت موجودة في النصوص القانونية السابقة

1 - الواقع السائد مع القوانين السابقة:

المناقصات على الادارات العامة من دون الأمنية والعسكرية منها، فيما تقوم المؤسسات العامة والبلديات بتطبيق أسس مختلفة عن تلك المنصوص عليها في نظام المناقصات.

لا بل انّ المؤسسات العامة، لا سيّما ذات الطابع التجاري والصناعي، لم تكن تخضع في إنفاقها المال العام للقواعد المنصوص عنها في قانون المحاسبة العمومية.

ب - غياب الدفاتر النموذجية المطلوبة للصفقات.

ج - عدم وجود وصف دقيق لطرق الشراء ومجالات تطبيقها يضمن استخدامها بطريقة عقلية بعيدا عن التفسيرات والاجتهادات.

د - تشكيل لجان تلزيم الصفقات في الادارات والمؤسسات العامة والبلديات من دون أسس موحدة ، مع تجاهل قواعد الاستقلالية

والكفاءة المنصوص عليها في نظام المناقصات، هـ - تخفيض مهل الاعلان عن تلزيم الصفقات من دون اي ميزز ما يعطل فتح باب المنافسة، لا سيّما بالنسبة الى الشركات والمؤسسات المتوسطة والصغيرة.

و - اللجوء الى عقد الاتفاقات بالتراضي من دون اي ميزر، وتغطية بعض الاتفاقات بموافقة مجلس الوزراء، ما يشكل مخالفة قانونية وعملا فاسدا.

ز - غياب السعر التقديري السري الذي من شأنه الحدّ من الفساد وهدر المال العام.

ح - تجرئة الصفقات تفادياً لرقابة سلطات الوصاية وديوان المحاسبة وادارة المناقصات.

ط - عدم وجود نظام للشراء الالكتروني.

ي - وصول الجمهور الى المعلومات المتعلقة بالشراء العام مقيد ومحدود.

ك - عدم وضع برنامج سنوي للصفقات العمومية تلبية لطلب ادارة المناقصات، وغياب التخطيط العلمي عن موازنات غالبية الادارات والمؤسسات العامة والبلديات .

2 - قانون الشراء العام؛ انطلاقاً من هذا الواقع جاء قانون الشراء العام ليعالج الكثير من الثغرات الموجودة، وحدّد قواعد اجراء الشراء العام بحسب أفضل المعايير والمبادئ الدولية والممارسات الجيدة، وهو يهدف الى:
- تطبيق الاجراءات التنافسية كقاعدة عامة.
- إتاحة فرص متكافئة من دون تمييز للمشاركة في الشراء العام.

- توفير معاملة عادلة ومتساوية وشفافة ومسؤولة لجميع العارضين والمندوبين.

- علنية الاجراءات ونزاهتها ومهنيتها بشكل يفغل الرقابة والمحاسبة.
- تشجيع التنمية الاقتصادية المحلية والانتاج الوطني على اساس القيمة الفضلى من إنفاق المال العام، من دون الاخلال بالمغالعية.

ويرتكز القانون على عدد من المبادئ الاساسية، هي: الشمولية، التخطيط والدمج، المساءلة، الفعالية والمنافسة، النزاهة، الشفافية، التمهين والاستدامة.

وهو يندرج في 116 مادة مقسمة الى 9 فصول كالتالي:

الفصل الأول: أحكام عامة. يحتوي على أحكام

عامة تنطبق على الاجراءات كافة.

الفصل الثاني: يتضمن قواعد عامة لإعداد عمليات الشراء وإجرائها وتنفيذها، ويفضّل المنصوص عليها في نظام الشراء.

الفصل الثالث: يتناول طرق الشراء، ويفضّلها مع شروط استخدامها.

الفصل الرابع: يضع أسس الشراء الالكتروني.
الفصل الخامس: يتناول التخصص وبناء القدرات، ويحتوي أحكاماً خاصة بالمهنة والتدريب.

الفصل السادس: حوكمة الشراء العام. يُنشدُ هذا الفصل الهيئة الناظمة ولجنة الاعتراضات، ويفضّل مهامها بالاضافة الى مهام لجان التلزيم والاستلام، ويتناول المهام الخاصة بسلطات التعاقد.

الفصل السابع: يفضّل اجراءات الاعتراض في مرحلة ما قبل التعاقد.

الفصل الثامن: النزاهة والمساءلة. يحدّد عقوبات متعلقة بمخاطر الفساد في اجراءات الشراء.

الفصل التاسع: يتضمن أحكاماً انتقالية ختامية.

ويمكن اختصار مضمونه بالتالي: أ - يخضع القانون اكبر قاعدة من الادارات والمؤسسات العامة والبلديات التي تنفق المال العام لأحكام موحدة.

ب - ينص القانون على انّ الدفاتر النموذجية للصفقات وغيرها من الوثائق المعيارية، مثل محاضر عمل لجان التلزيم ووضع أسس أحد التقارير ونماذج إعداد البرنامج السنوي، هي من صلاحية هيئة الشراء العام.

ج - يتبنّى القانون آلية تشكيل لجان التلزيم المنصوص عنها في نظام المناقصات الصادر في المرسوم رقم 2866 / 1959. وتم بالتالي توحيد النصوص وتحديثها ووضع ضوابط لها مع مراعاة قواعد الاختصاص والكفاءة والنزاهة في تأليف اللجان.
ويعتضى القانون الجديد أصبحت معايير تشكيل لجان التلزيم تمز بعيئة الشراء العام، وتعرض اللوائح على هيئة التفتيش المركزي.

د - لم يقارب القانون مهلة الاعلان عن الصفقات من خلال ربط الموافقة على تخفيض هذه المهلة بجهة شرائية معينة او بالهيئة الناظمة العامة، إنما وضع ضوابط قانونية لذلك، واصبحت كل المهل والوقائع المرتبطة بعملية الشراء العام تُبلّغ مسبقاً لجهة الشراء العام، واذا ما وجدت الهيئة أنّ مهلة الاعلان من ناقصة لا تتيح فرصة كافية للعارضين لتخضير مستنداتهم مثلاً، يمكنها اللجوء الى استخدام حق الاعتراض او المراجعة امام القضاء وهيئة الاعتراضات التي نص عليها القانون. وهذا إنجاز في غاية الاهمية، من شأنه تأمين المنافسة والمساواة.

هـ - يضع القانون ضوابط صارمة وحقيقية بشأن الاتفاقات بالتراضي، تحصرها ضمن قيم الصفقات الصغيرة والظروف الاستثنائية الطارئة. وتم بموجب القانون إلغاء المادة 47 - الفقرة 12 من نظام الصفقات العمومية التي



ورقة عمل صادرة عن منتدى الحكم الرشيد في مرصد الوظيفة العامة والحكم الرشيد في جامعة القديس يوسف

كانت تجيز لوزير عرض الصفقات إجرائها بالتراضي على مجلس الوزراء، بمعزل عن توفر الظرف الاستثنائي.

ويشكل القانون الجديد في هذا الجانب تطوراً نوعياً من شأنه الحد من امكانية حصول ممارسات فاسدة في الصفقات العمومية، لأنّ قسماً كبيراً من هذه الممارسات يتم مع الفصل الرابع: يتناول التخصص وبناء القدرات، ويحتوي أحكاماً خاصة بالمهنة والتدريب.

و - ينص القانون على العمل بالسعر التقديري، وبذلك بات المتعهد او المتلزم الذي يريد التعاقد يعرف مسبقاً الكلفة الحقيقية التقريبية لما يريد التعاقد بشأنه. وهذا يحذ كثيراً من احتمالات التواطؤ والاتفاق بين القطاع الخاص لأحكام القانون الجديد. لكن هذه الثغرة ليست معيبة، لأنّ دولا كثيرة تنظّم عمليات الشراكة بقوانين خاصة. والمهم في هذا السياق ان تتضمن هذه القوانين آليات ومبادئ تقوم على العلنية والمنافسة والمساواة واختيار العرض الأفضل.

ويظهر الجدول التالي التغييرات الأساسية التي طرأت على عمليات الشراء العام مع اقتراح القانون الجديد:

يخضع القانون اكبر قاعدة من الادارات والمؤسسات العامة والبلديات التي تنفق المال العام لأحكام موحدة

المشمولة بصلاحياته بوضع خطط للشراء، وان تكون هذه الخطط متجانسة مع الموازنات التي تعدها، والاعتمادات التي تطيحها والتي تخصص لها. وهذا يحقّق اندماج عملية الشراء العام ضمن منظومة المالية العامة.

ج - يضع القانون ضوابط عديدة لاداء الوزير في عمليات الشراء العام، صحيح انّ المبادرة بقيت بيدي الوزارة للاحية تحضير دفاتر الشروط واجراء المناقصات، لكنّ ذلك يتم في ظل عين رقابة ساهرة لهيئة الشراء العام، واذا لم تكن لدى هذه الهيئة في معظم الحالات الاستثنائية، بحسب القانون الجديد، سلطة وقف الاندراقات، الاّ انها تتمتع شرائية معينة او التوجّه الى المراجع القضائية او الادارية المختصة بطلب اجراء المقترض.

ط - سيكون اصدار المراسيم بشأن تطبيق قانون الشراء العام ضمن الحد الأدنى المعقول وما يتعلّق بالسياسة العامة للدولة التي يخضع بها مجلس الوزراء عملاً بأحكام الدستور.
وتصدر المراسيم عن المجلس بناء على اقتراح او توصية من هيئة الشراء العام . مثال ذلك إعطاء الأفضلية للمنتجات الوطنية والمؤسسات المتوسطة والصغيرة الحجم.

ي - يخصّص القانون فصلاً يتعلق بجرائم الصفقات العمومية، ويحدّد عقوبات لها وتتمّ مراعاة الجرائم المنصوص عنها في قانون العقوبات، لكنّ الأعمال التصفية التي لا تقع بشكل مباشر ضمن اطار قانون العقوبات، والتي

الجمهورية

الأثنين ; 2021-08-0 ; العدد 3078

:

الرشيد



تشكّل مخالفة لقانون الشراء العام، تمت كتابة نصوص لها وتحديد العقوبات الملائمة.
وللمرة الأولى ينص القانون على عقوبات على الجهة الشارية، دور هيئة الشراء

العام؛ كانت ادارة المناقصات بمثابة مرصد لتواطؤية او فاسدة، مع بقاء المسؤولية الشخصية لكل من يتدخّل في عملية الشراء العام، مع الإشارة الى انّ النص القانوني السابق كان يتضمن عقوبات على المتلزمين مع الادارة غالباً لا تتعدّد، مثل الاقصاء عن المناقصات مستقبلاً.

لكنّ القانون الجديد مع كل التغييرات الجذرية التي يحدثها، يتضمن ثغرات بسيطة منها أنه لم يتم الأخذ بوجهة نظر ادارة المناقصات لجهة وجوب إخضاع التلزميات المتعلقة بالشراكة مع القطاع الخاص لأحكام القانون الجديد.

لكن هذه الثغرة ليست معيبة، لأنّ دولا كثيرة تنظّم عمليات الشراكة بقوانين خاصة. والمهم في هذا السياق ان تتضمن هذه القوانين آليات ومبادئ تقوم على العلنية والمنافسة والمساواة واختيار العرض الأفضل.

ويظهر الجدول التالي التغييرات الأساسية التي طرأت على عمليات الشراء العام مع اقتراح القانون الجديد:

التغييرات التي يحدثها اقتراح القانون	الواقع السائد حالياً
صلاحيات هيئة الشراء العام تشمل الادارات والمؤسسات العامة والبلديات، اي جميع عمليات الشراء العام.	صلاحيات ادارة المناقصات محصورة بالادارات العامة من دون الامنية والعسكرية.
دفاتر شروط نموذجية للصفقات.	غياب دفاتر شروط نموذجية للصفقات.
أسس موحدة لتشكيل لجان تلزيم الصفقات	لا أسس موحدة لتشكيل لجان تلزيم الصفقات.
شروط صارمة محدّدة للجوء الى الاتفاق بالتراضي دون ميزر.	اللجوء الى الاتفاق بالتراضي دون ميزر.
اعتماد السعر التقديري السري.	غياب السعر التقديري السري.
اعتماد نظام للشراء الالكتروني.	عدم وجود نظام للشراء الالكتروني.
شفافية ونشر المعلومات.	وصول الجمهور الى المعلومات.
التخطيط ووضع برنامج سنوي للصفقات.	عدم وضع برنامج سنوي للصفقات.

ثانياً : ابرز ما يحققه القانون:
ينقل القانون عمليات الشراء العام الى واقع جديد مختلف

جذبياً عما كان سائداً فيما لو تم إبعاد التأثيرات السياسية عن تطبيقه. ويمكن تلخيص الانجازات التي يحققها القانون بالتالي:
أ - تعزيز صلاحيات ودور هيئة الشراء العام؛ كانت ادارة المناقصات بمثابة مرصد لعمل بعينه بشكل اساسي، ومنح القانون هيئة الشراء العام ما يمكن تسميته بأسنان تسمح لها بالتدخّل والعمل للتقيّد بالقانون ومبادئ الحكم الرشيد.

لا يمكن النظر الى قانون الشراء العام الذي تم إقراره بوصفه قانوناً مستقلاً بل هو يشكل جزءاً من منظومة قانونية مترابطة

الهيئة بموجب القانون هي هيئة رصد وإشراف وتنظيم ورقابة غير عقابية. وبالتالي، فإن الهيئة يمكنها عند تسجيل اي مخالفة وقد بعض عمليات الشراء العام، وهذه الصلاحية ليست شاملة، بمعنى انّ القانون نصّ عليها في حالات معينة، ولم يشر اليها في حالات اخرى.

ويمكن اختصار الصلاحيات الأساسية للهيئة بثلاث:
- اعداد تقارير دورية تصدر عنها، وتكون بمثابة الرأي العام بما يتبيح الاطلاع الكامل على عمليات الشراء العام وكل تفاصيلها، وإبراز العقبات في حال وجودها، واقتراح الحلول المناسبة، وتكرس هذه الصلاحية الشفافية بدرجة عالية.

الادعاء امام القضاء. وهو ما يشكّل الترجمة الأقوى لإعطاء الهيئة أسناناً في ممارسة مهامها، فهي باتت قادرة على مواجهة المخالفة والخروج عن النصوص القانونية بالمراجعة امام القضاء، إذا ووقف الضرر والمخالفة وإمّا للمحاسبة.

ونورد مثلاً على ذلك لو كانت هذه الصلاحية موجودة سابقاً لكان بإمكان ادارة المناقصات الادعاء على مجلس الانماء والاعمار امام القضاء نتيجة المخالفات التي تمّ رصدها في تنفيذ الأنفاق عند المدخل الجنوبي لبيروت، وما تسببت به من كوارث وتعطيل مصالح الناس عند تساقط الأملطر.

التوجّه مباشرة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس الحكومة لشرح مسار عملها واطلاعهم على العقبات والعراقيل عند وجودها من خلال مراسلات مباشرة، وهو ما يعطيها سلطة معنوية، ويساعدها على عرض ما تواجهه امام المسؤولين في السلطتين التنفيذية والتشريعية وطلب مساعدتهم، ما قد يحلّ الكثير من المشاكل اذا توافرت النيات السياسية المطلوبة.

ب- مركزية الرقابة ولا مركزية التطبيق؛
يوفّر القانون تطبيقاً عملياً لمبدأ إصلاحي معتمد في عمليات الشراء العام، وهو «المركزية في



ب - تكريس الكفاءة والاختصاص؛
يتم ذلك من خلال 1٠ - تعيين هيئة الشراء العام المكوّنة من ١5 اعضاء، بمراسيم تصدر عن مجلس الوزراء بالاستناد الى القاعدتين المذكورتين بعيداً عن المحاصصة، بحيث يتولى ادارة الهيئة اشخاص محايدون يتمتعون بالكفاءة، مرجعهم القانون والمصلحة العامة. كما ينبغي منع التدخل السياسي في عمل الهيئة .

2 - العمل على توفير الكادر البشري المؤهل والكفوء في ملاك هيئة ادارة الشراء العام والوزارات والادارات والمؤسسات العامة والبلديات، وتأهيله لتطبيق القانون بعد صدوره ونشره .

ج - تحقيق التنمية في الادارات والمؤسسات العامة والبلديات:
يكون ذلك من خلال :
1 - توفير التكنولوجيا المطلوبة في هيئة ادارة الشراء العام والوزارات والادارات والمؤسسات العامة والبلديات بما يساعد على تطبيق سليم لقانون الشراء العام من دون عراقيل.

المؤسسات العامة، لا سيّما ذات الطابع التجاري والصناعي، لم تكن تخضع في إنفاقها المال العام للقواعد المنصوص عنها في قانون المحاسبة العمومية

2 - تحقيق الربط الالكتروني بين الهيئة وهذه الوزارات والادارات والمؤسسات والبلديات لتسهيل التواصل المباشر الطويل.

وهذا من شأنه ان يطور العمل الاداري المتعلق بالشراء العام، وينقل الادارات والمؤسسات العامة والبلديات خطوات الى الامام، ويجعلها مواكبة للتطورات التكنولوجية.

د - الشفافية:
تتحقق من خلال حرية النشر وايصال المعلومات الى المعنيين. ويتم ذلك من خلال:

1 - إنشاء المنصة الالكترونية التي تتيح جمع البيانات والمعلومات المتعلقة بالشراء العام ووضعتها بتصريف الرأي العام.

2 - إصدار الوثائق النموذجية الموحدة لاجراءات الشراء العام.

هـ - تكريس الحق بالاستعلام والمعرفة:
يتم ذلك من خلال:
1 - القيام بحملة اعلامية منظمة على وسائل الاعلام التقليدية ووسائل الاعلام الحديث لنرح القانون وحسناته للراي العام، والضغط من اجل وضعه موضع التطبيق السريع .

2 - وضع دليل إرشادي علمي ومفصل يشرح لهيئة القانون الجديد بعد صدوره ونشره.

و- تكريس مبدأ المصلحة العامة، يتم العمل على مستويات عديدة لاجل قانون الشراء العام على أجندة الراي اللبناني، يحقّق من خلاله المصلحة العامة. ويكون ذلك من خلال:

1 - الاتصال بالمؤسسات والشخصيات العاملة في القطاعين العام والخاص وهيئات المجتمع المدني من اجل تبني المطالبة بتطبيق القانون وابعاد التأثيرات السياسية عنه.

2 - إقرار استراتيجية وطنية وخطة عمل للاستراح، لأنّ الاصلاح عملية متكاملة ومترابطة، لا تقتصر على اصلاح منظومة الشراء العام.

<p>● هذا الأمر يتم في اطار التعاون بين جريدة الجمهورية ومنتدى الحكم الرشيد التابع لمرصد الوظيفة العامة والحكم الرشيد في جامعة القديس يوسف ومؤسسة كوندرا اديناور . كما يأتي في اطار التزام مرصد الوظيفة العامة وجامعة القديس يوسف العمل على دعم الخطوات الإصلاحية وارساء ثقافة الحوكمة انطلاقاً من القيم اليسوعية، وأنه ستكون هناك أوراق عمل أخرى تستشر لاحقاً .</p>
--