الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

العمادة

رقابة ديوان المحاسبة على الصفقات العمومية في ضوء أحكام قانون الشراء العام2021

رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر البحثي في الحقوق

إختصاص القانون العام

إعداد

الطالب أكرم الكوكاش

لجنة المناقشة

الدكتور جان سليم العلية	الأستاذ المشرف	رئيساً
الدكتور مجتبى بشير مرتضى	أستاذ مساعد	قارئاً
الدكتور عصام نديم مبارك	أستاذ	عضواً

2025-2024

الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

العمادة

رقابة ديوان المحاسبة على الصفقات العمومية في ضوء أحكام قانون الشراء العام2021

رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر البحثي في الحقوق

إختصاص القانون العام

إعداد

الطالب أكرم الكوكاش

لجنة المناقشة

الدكتور جان سليم العلية	الأستاذ المشرف	رئيساً
الدكتور مجتبى بشير مرتضى	أستاذ مساعد	قارئاً
الدكتور عصام نديم مبارك	أستاذ	عضواً

2025-2024

"الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الاراء الواردة في هذه الرسالة وهي تعبر عن رأي صاحبها فقط"

الإهداء

إلى من اقترن اسمهما باسم رب العالمين، والدي وأمي المبجلين، أمدّهما الله بالصحة والعافية.

إلى زوجتي العزيزة، شريكة حياتي، ورفيقة دربي التي كانت دوماً النور في طريقي والسند في مسيرتي.

وإلى من حلّت بركة وجودهم في حياتي، وملأت ضحكاتهم الجميلة عمري، فلذات كبدي، أولادي الأحباء: ليث و يزن.

الشكر

أتقدم بخالص الشكر وعظيم التقدير الى أستاذي المشرف الدكتور الفاضل جان سليم العلية، لما قدمه لي من توجيه علمي رصين، ودعم كريم، كان له بالغ الأثر في إنجاز هذا العمل.

كما أتوجه بجزيل الامتنان الى حضرة أعضاء لجنة المناقشة على ما بذلوه من وقت وجهد، وعلى ملاحظاتهم العلمية البنّاءة التي أثرت هذه الرسالة، وأسهمت في تطويرها.

جزيل الشكر والتقدير لكم جميعا، على ما قدمتموه من علم ونصح وتوجيه.

مقدّمة

مع تطوّر الدّولة وزيادة تدخّلها في الشّؤون الاجتماعية والتنمويّة، أصبحت بحاجة إلى عقد الصّفقات المتعدّدة لتلبية حاجات مواطنيها الّتي تتزايد يومًا بعد يوم. هذا التّطوّر في المنهج التدخلي للدولة تزامن مع تطوّر في مستويات تلك الصّفقات من النّاحية التّقنيّة ليرافقها الحاجة إلى خبرة عالية في المفاوضات التّمهيديّة لعقد الصّفقة، وذلك لضبط الثّغرات التّقنيّة والقانونيّة بما يمنع مستقبلا من إبطالها من الجهات القضائية المختصّة. من هنا أصبح إيجاد إدارة أو هيئة تتولى الإشراف والمراقبة على الصّفقات العموميّة أمرًا بالغ الأهميّة وذلك حفاظًا على المال العام والمصلحة العامّة.

تعتبر الصّفقات العموميّة وسيلة لتحقيق التّنمية الشّاملة، لأنّها تنفذ أهداف وأفكار التّنمية على أرض الواقع من خلال إنجاز الأشغال وشراء اللّوازم وتنفيذ الخدمات الواقعة على عاتق السّلطات العامة والمحليّة من إدارات ومؤسّسات وبلديّات. كما تعتبر أداة استراتيجية بيد السّلطات العامّة لتسيير المرافق العامة، فالإنفاق العام ينشّط العجلة الاقتصادية ويدفعها نحو تحقيق التّنمية الشّاملة على جميع المستويات سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثّقافية وأيضًا البشرية.

إن تنظيم الصفقات العموميّة يعتبر من المواضيع المرتبطة ارتباطا وثيقًا بالواقع الاقتصادي والسّياسي في أي بلد، ولبنان مثل غيره من البلدان ومنذ نيله استقلاله وهو يحاول وضع وإرساء قواعد تنظيميّة في هذا المجال، على اعتبار أنّها تعتبر من أهم العقود الإداريّة التي تكون الإدارة طرفًا فيها من جهة، ومن جهة أخرى من أجل الحفاظ على المال العام.

تحكم الصّفقات العموميّة مجموعة مبادئ يجب مراعاتها، كما أنّ هناك أنواعاً من الصّفقات العموميّة تحدّدها طبيعة الأعمال التي تهدف إلى تنفيذها من لوازم وأشغال وخدمات، إضافة الى وجود طرق لإجراء هذه الصّفقات. وبمقدار ما نحسن اختيار طريقة تنفيذ الشراء العام تزيد فرصة الحصول على مورد أفضل وتحقيق أفضل قيمة من إنفاق المال العام.

يتم الخلط أحيانًا بين الصّفقات العمومية من جهةٍ وبين الشّراء العام من جهةٍ أخرى باعتبارهما مرادفين،

مع العلم أنه وحتى صدور قانون الشراء العام 2021/244، لم ترد عبارة الشراء العام في أي من النّصوص القانونيّة المرعيّة الإجراء. وتعتبر الصّفقات العموميّة جزءًا من دورة الشّراء العام الذي يعدّ إحدى الأدوات الرئيسية للسياسة المالية العامة للدولة، بكونه يشكل إحدى أدوات ترشيد الإنفاق وتأمين متطلبات المواطن بأقل كلفة ممكنة وبأفضل جودة لتحقيق القيمة مقابل المال.

يمثل الشراء العام حوالي 20% من إنفاق الحكومة المركزية[1]، و6.5% من الناتج المحلي الإجمالي على المستوى المركزي.

ومن خلال هذه الصفقات تستطيع الدولة بجميع إداراتها وأجهزتها القيام بمشاريع تنموية على مختلف الأصعدة منها السّياسيّة والاجتماعية والاقتصادية وغيرها، كما تلعب الصفقات العمومية دورًا هاماً في تشجيع المنافسة والاستثمار العام الفعال.

لغاية صدور القانون رقم 2021/244، كان التشريع اللبناني يفتقر إلى نص موحد يرعى الشراء العام وينظمه، إذ كانت تحكم هذا الموضوع مجموعة من النصوص المبعثرة والمتفرقة. بالإضافة أنّها كانت تفتقر إلى معايير واضحة لجهة فتح مجال المنافسة.

تخضع الإدارة العامة عند إبرامها العقود وقيامها باختيار المتعاقدين معها لتلزيمهم باسمها ولحسابها وعلى نفقتها إلى العديد من القيود القانونيّة والقواعد الإجرائيّة التي تشكل ضوابط على حسن تنفيذ الموازنة العامة لتحقيق الصّالح العام وتلبية لحاجات المواطنين، كما تخضع لرقابة ديوان المحاسبة للتأكد من الالتزام بالقواعد القانونية وتحقيق الأهداف المرجوة.

وتلجأ الإدارة إلى إنفاق الاعتمادات المرصدة في الموازنة وفقًا للوجهة المخصّصة لها وبالحد المسموح به وتبعا لآلية محدّدة في قانون المحاسبة العمومية ألّتي ترسم خارطة طريق تتحدد من خلالها حقوق الإدارة وموجباتها وحقوق المتعاملين معها والمستفيدين من نشاطاتها وخدماتها وموجباتهم من عقد نفقة وتصفية وصرف ودفع.

وقد تطرق قانون المحاسبة العمومية إلى الأحكام القانونيّة التي ترعى تنفيذ الصفقات العمومية كما

[1] Lebanon, MAPS Report, Executive Summary, Jan2021, AR WWW.:lp.gov.lb .

عالج قانون تنظيم ديوان المحاسبة الدّور الّذي يلعبه ديوان المحاسبة في الرقابة على تنفيذ الموازنة من خلال الرقابة القضائيّة كما الرّقابة الإداريّة المسبقة واللّاحقة على العمليّات الماليّة الّتي تقوم بها الإدارات العامة وبعض المؤسسات العامة والبلديّات والهيئات العامة الخاضعة لرقابته. كذلك تطرق قانون تنظيم ديوان المحاسبة إلى دور النّيابة العامّة لديه، في ضبط المخالفات أثناء تنفيذ الصّفقات العموميّة وملاحقة المسؤولين عنها أمام ديوان المحاسبة والمراجع الجزائية المختصّة في حال ارتكاب جرائم جزائيّة معاقب عليها بمقتضى قانون العقوبات.

أقرّ في العام 2021 قانون الشراء العام، نتيجة التزام الدّولة اللبنانية في مؤتمر سيدر الذي عقد في باريس عام 2018، القيام بإصلاحات اقتصادية أبرزها مكافحة الفساد وتعزيز الحوكمة المالية وتحسين جودة الخدمات العامة وجذب الاستثمارات وتعزيز الشفافية. لأنّه كما هو معروف فإنّ الجودة المتدنيّة للبنى التحتية هي من العوامل الأكثر تأثيرًا في هروب الاستثمارات وتحويلها إلى استثمارات أخرى أكثر جاذبية وتنافسية.

في هذا الإطار سجّل لبنان مرتبة متدنيّة في التنافسيّة الاقتصادية، إذ احتلّ المرتبة 105 من 137 دولة وفقًا لتقرير المنتدى الاقتصادي العالمي للعام 2017-2018[2].

أخضعت لأحكام قانون الشراء العام كافة عمليات الشراء العام مهما كانت مصادر تمويلها والجهات القائمة بها ما أحدث نقلة نوعية في مفهوم الشراء العام وتنفيذ الصفقات العمومية لناحية استحداثه لهيئة إدارية مستقلة لإدارة المناقصات من أجل ضبط عمليات الشّراء العام وتنظيمها هي هيئة الشّراء العام. كما لحظ هذا القانون إنشاء هيئة لتلقي الشّكاوى والاعتراضات هي هيئة الاعتراضات الإداريّة والتي أخضعت القرارات الصّادرة عنها للمراجعة أمام مجلس شورى الدولة علمًا أنها أخذت من صلاحياته كقاضي عجلة في مرحلة ما قبل التّعاقد وهو أي مجلس الشورى ما زال متمسكًا بصلاحيّته كاملة في مرحلة ما قبل التعاقد.

[2] المنتدى الاقتصادي العالمي، وحدة الأبحاث الاقتصادية في بنك الاعتماد اللبناني، الموقع الالكتروني https://almorakebgroup.co/ تاريخ الدخول للموقع 2024/11/4.

وقد رأى معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي [3] إن هذا القانون الحديث والعصري "يبقى خطوة ناقصة ما لم يقترن باستراتيجية وطنية ..." كون قانون الشّراء العام يشكل أحد أبرز الإصلاحات الهيكلية الضرورية على مستوى المنظومة التشريعية لدعم جهود مكافحة الفساد، إذ أنّ 57 % من المعاملات الحكومية المعرضة للفساد مرتبطة بشكل أو بآخر بالشّراء العام[4]. إن هذا القانون الذي رأى النور بعد مسار غير مسبوق في إعداده على أسس علميّة صلبة، بالتعاون مع أبرز المؤسّسات الدولية المختصة والخبراء المشهود لهم في هذا المجال ووفق منهجية تشاركية، في حال طبّق بطريقة سليمة، وترافق مع خطوات أخرى مكملة يؤدي إلى نتائج إيجابية كثيرة على المستويات المالية والاقتصادية والتنموية، هذا فضلًا عن دوره في مكافحة الفساد ممّا يحقق وفرا على خزينة الدولة.

ورأى رئيس اللجنة النيابية الفرعية المنبثقة عن اللجان النيابية المشتركة لدرس قانون الشراء العام النائب ياسين جابر أن لقانون الشراء العام الذي أقره مجلس النواب أهمية كبيرة، إذ بعد مضي أكثر من 60 عام على نظام المناقصات[5]، أصبح لبنان بأمس الحاجة الى تحديث القانون لجعله عصريا من جهة، وأكثر شمولية من جهة أخرى.

وأضاف رئيس اللجنة النيابية النائب ياسين جابر أن المال العام في المرحلة المقبلة لن يكون مرتبطًا فقط بقرار لبناني داخلي إذ أن لبنان سيكون مقبل على مرحلة سيكون بحاجة فيها إلى شركات عالمية ومساعدات وقروض خارجية، وهذه الأمور تفترض تأمين كل عناصر الشفافية اللازمة فيما يتعلق بهذه الأموال والتي هي مال عام وحتى وإن كانت قروض إذ يتوجب على لبنان تسديدها مستقبلا[6].

أما عضو اللجنة النائب نقولا نحاس فرأى أنّ قانون الشراء العام يؤسس للدول الجديدة وهو أحد الأعمدة الأساسيّة لإعادة تنظيم الدولة وقد يكون أول خطوة لبناء أنظمة جديدة وحديثة لدولة لبنانية تتميز

---

[3] مجلة حديث المالية، آب 2021، العدد 73.

[4] مركز المعلوماتية القانونية، الجامعة اللبنانية، بيروت، 2021/7/19.

[5] المرسوم التنظيمي رقم 2866، نظام المناقصات، تاريخ 16/ 12/ 1959 وتعديلاته.

[6] مجلس النواب، الموقع الإلكتروني https://www.lp.gov.lb ، تاريخ الدخول للموقع 2024/11/4.

بالشفافية والحوكمة[7].

إضافة الى كل ما تقدم تبدو مسألة معرفة مدى انحسار أو اتساع صلاحيات ديوان المحاسبة بعد صدور قانون الشراء العام على جانب كبير من الأهميّة، ما يطرح الإشكالية الرئيسة لهذه الرسالة والمتعلقة بكيفية إيجاد الآلية التي تسمح بتوزيع الصّلاحيات الرقابية بين ديوان المحاسبة وهيئة الشراء العام بشكل يفعل الرقابة إذ طرح قانون الشراء العام أو تناول صلاحيات او أمور تتعلق بديوان المحاسبة كان من الأفضل تشريعيًّا أن تدرج في قانون تنظيمه وليس أي قانون آخر..

من أهم الصعوبات في هذا البحث هو حداثة قانون الشراء العام الذي لم يمر على ولادته أكثر من ثلاث سنوات ونصف، وعلى وضعه موضع التنفيذ أكثر من سنتين ونصف مما يجعلنا قاصرين عن معرفة الاتجاه الذي ستسلكه الحكومة والجهات الشارية في تطبيقه ومدى امتثالها لقواعده، لناحية قيامها باستحداث السجلات لتدوين كافة بالوقوعات المتعلقة بكل عملية شراء وإنشاء البوابة الإلكترونية الخاصة بعمليات الشراء العام لدى هيئة الشراء العام وتدريب موظفين متخصصين يتولّون تنفيذ عمليات الشراء العام.

من هنا تكمن أهمية الرسالة الحاضرة، التي تتطرق إلى موضوع يحظى باهتمام كل مواطن مهتم بالشأن العام وكل حكومة وإدارة تسعى جاهدة إلى تحقيق المصلحة العامة.

وفقا لما تقدم، تمثلت إشكالية الرسالة بما يلي:

كيف يمكن لقانون الشراء العام من خلال الهيئات التي أوجدها وإعادة توزيع الصّلاحيات بينها وبين ديوان المحاسبة أن يؤمن ممارسة فاعلة لهذه الصلاحيات ضمن إطار من التعاون بين الجهات المعنية بها؟

تتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسة الإشكاليات التالية:

- كيف يمكن الاستفادة من التجربة السابقة لإدارة المناقصات في الرقابة على إجراءات الصفقات العمومية لاستحداث قانون عصري يعالج النواقص والثغرات التي كانت تحدث في مجال الصفقات العمومية بهدف الحفاظ على المال العام؟

[7] الموقع الإلكتروني https://www.nnaleb.com/ar/economy ، تاريخ الدخول للموقع 2024/11/4.

- كيف يمكن الاستفادة من رقابة ديوان المحاسبة على الصفقات العمومية؟
- كيف يمكن لهيئة الشراء العام أن تمارس دورها بالرّقابة والإشراف على إجراءات الشّراء العام؟
- كيف يمكن لرقابة ديوان المحاسبة أن تكون فاعلة في ظل أحكام قانون الشراء العام.

اعتمدتُ في هذه الرسالة المنهج الوصفي والمنهج التحليلي في مقاربة الموضوع ومعالجته من خلال عرض وتحليل وتفسير القرارات الصّادرة عن ديوان المحاسبة في ظل قانون المحاسبة العمومية وعرض وتحليل نصوص قانون الشراء العام كما نصوص قانون المحاسبة العمومية المنفذ بالمرسوم ٦٣/١٤٩٦٩ ونظام المناقصات الصادر بالمرسوم التنظيمي رقم ٥٩/٢٨٦٦ وعرض وتحليل التقارير والمذكرات والقرارات الصادرة عن هيئة الشراء العام والمنشورة على موقعها الالكتروني كما التقارير والقرارات الصادرة عن ديوان المحاسبة.

ستتم معالجة الصفقات العمومية في قانون المحاسبة العمومية ودور ديوان المحاسبة في الرقابة عليها في (الفصل الأول)، وعمليات الشراء العام والرقابة عليها في ضوء قانون الشراء العام في لبنان (الفصل الثاني).

الفصل الأول: رقابة ديوان المحاسبة على الصفقات العمومية في ضوء أحكام قانون المحاسبة العمومية.

المبحث الأول: دور إدارة المناقصات السابقة في الرقابة على إجراءات الصفقات العمومية.

المبحث الثاني: رقابة ديوان المحاسبة على الصفقات العمومية.

الفصل الثاني: الجهات الرقابية في ضوء أحكام قانون الشراء العام.

المبحث الأول: دور هيئة الشراء العام في الرقابة والإشراف على إجراءات الشراء العام.

المبحث الثاني: رقابة ديوان المحاسبة.

الفصل الأول: رقابة ديوان المحاسبة على الصفقات العمومية في ضوء أحكام قانون المحاسبة العمومية

لم يعرف قانون المحاسبة العمومية في لبنان الصفقات العمومية، لكن بالعودة إلى التشريعات المقارنة نجد أنه يتم تعريفها بأنها عقد مكتوب بين إحدى الجهات العمومية وإحدى المؤسسات الاقتصادية بهدف تأمين لوازم أو خدمات أو إنجاز أشغال لصالح الشخص المعنوي العام[8]. كما عرفها الفقيه أندريه دولوبادير بأنها عقود بمقتضاها يلتزم المتعاقد بالقيام بأعمال لفائدة الإدارة لقاء ثمن محدد كذلك فإن المناقصة العمومية طريقة تلتزم الإدارة بالتعاقد مع من قدم أدنى الأسعار أو أفضل العروض[9]. فصفة العمومية تطلق على جميع الصفقات التي تكون الأشخاص العمومية طرفًا فيها سواء كانت الدولة أو المؤسسات العامة أو البلديات[10].

عالج قانون المحاسبة العمومية[11] آلية وطريقة تنفيذ الصفقات العمومية من خلال أحكام ونصوص قانونية عديدة، كذلك أعطى قانون تنظيم ديوان المحاسبة [12] دورًا أساسيًّا لديوان المحاسبة في الرقابة على حسن تنفيذ الموازنة من خلال الرقابة المسبقة على بعض المعاملات المناط تنفيذها ببعض الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات والهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة والتي تفوق قيمتها حدا معينا.

كما تناول قانون تنظيم ديوان المحاسبة دور النيابة العامة لديه في ضبط التجاوزات والمخالفات أثناء

---

[8] جان العلية، الخلل في الصفقات العمومية والإصلاحات الممكنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، الطبعة الأولى، 2019، ص6.

[9] وسيم ابو سعد، رقابة ديوان الحاسبة المسبقة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة 2010، ص 207.

[10] بوشعاب سعادو، الصفقات العمومية كرافعة للتنمية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والسياسية والإقتصادية، برلين المانيا، 2017، ص18.

[11] قانون المحاسبة العمومية، المرسوم رقم 14969، تاريخ 1963/12/30 وتعديلاته.

[12] قانون ديوان المحاسبة، المرسوم الاشتراعي رقم 82، تاريخ 1983/9/16 وتعديلاته.

تنفيذ الصفقات العمومية وملاحقة المسؤولين عنها أمام ديوان المحاسبة والمراجع الجزائية المختصة بمقتضى قانون العقوبات.

وعليه سيتم دراسة دور إدارة المناقصات السابقة في الرقابة على إجراءات الصفقات العمومية (المبحث الأول)، ورقابة ديوان المحاسبة على الصفقات العمومية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: دور إدارة المناقصات السابقة في الرقابة على إجراءات الصفقات العمومية

تعتبر المناقصة العمومية بمثابة القاعدة العامة والطريقة العادية لإجراء الصفقات العمومية. تلتزم الإدارة بمقتضاها بالتعاقد مع العارض الذي قدم أدنى الأسعار أو العرض الأفضل في حال اعتماد دفتر الشروط الخاص العائد للصفقة معايير مفاضلة أخرى الى جانب السعر[13]. فالصفقات العمومية تشكل الوسيلة الأساسية لاستهلاك الأموال العمومية من أجل تنفيذ الاستثمارات التي يتم تغطيتها من الموازنة العامة من أجل تحقيق البرامج التنموية للدولة ضمن نطاق تحقيق التنمية الشاملة، لكنها شكلت في الوقت عينه أحد المصادر الأساسية لفتح باب الفساد الإداري والمالي في وزارات الدولة وإداراتها[14] .

إن الشبهات التي تحوم حول آلية منح الصفقات العمومية والخوف من الصفقات الباطنية التي تجري في الكواليس، جعلت المشرع يتدخل من أجل تعديل القوانين المتعلقة بالصفقات العمومية وذلك نظرًا لحساسية الموضوع ودقته، هادفًا من وراء ذلك إيجاد منظومة قانونية صلبة وقوية تشكّل رادعًا أمام تجاوزات الفساد ومعززًا بذلك مبدأ المساواة والشفافية بين المتعهدين المتنافسين.

الصفقات العمومية هي عقود تجريها الإدارة مع الغير، ويجب أن تتوافر في هذه العقود معايير أو شروط لإضفاء الصفة الإدارية عليها وهذه الشروط قررها الاجتهاد الفرنسي عبر قرارات عديدة. فالإدارة هي الجهة التي تعقد النفقة بموجب الصفقة العمومية التي تحصل باسمها أو لحسابها، وتتضمن عادة

[13] هدى صابر، الصفقات العمومية: ثغرات وضوابط، دار سائر المشرق، الطبعة الأولى، 2016، ص 28.

[14] عاشور فاطمة، "طرق إبرام الصفقات العمومية ضمانة قانونية لتحقيق مبدأ المنافسة والشفافية"، مجلة الدراسات القانونية، المجلد الرابع، العدد الاول، 2012، ص2.

هذه العقود بنودًا شاذة غير متوافرة في العقود العادية مما يعطي الإدارة امتيازات خارقة في تعديل العقد وشروطه بكامل إرادتها في أي وقت وكذلك مراقبة تنفيذ العقود الإدارية وفرض الجزاءات على الملتزمين الناكلين عن التنفيذ مما يعطيها الحق في فسخ العقد على مسؤولية الملتزم وقد اعتبر مجلس شورى الدولة إن عطف العقد الذي تجريه الإدارة على دفتر الشروط العامة هو بمثابة البند الخارق الذي يجعل من العقد عقدا" إداريًّا[15]. فكل صفقة عمومية تعتبر عقد إداري بينما العكس غير صحيح إذ أنه ليس كل عقد إداري هو حكمًا صفقة عمومية[16]. كما إن الصفقات العمومية وتنفيذها تختلف عن طريقة التنفيذ بالأمانة التي تجريها الإدارة مباشرة بنفسها بما توفر لديها من إمكانيات وتجهيزات بشرية ومادية وتقنية[17].

اعتبر نظام مجلس شورى الدولة في لبنان عقود الصفقات العمومية وعقود الامتيازات والأشغال والأملاك العامة من اختصاص مجلس شورى الدولة وعليه تعتبر هذه العقود من العقود الإدارية وبالتالي فإن هذا الموقف يملأ ثغرة مهمة لأن قانون الشراء العام لم يتوافق مع قانون الطلب العمومي في فرنسا بأن عقود الشراء العام هي عقود إدارية من نوع العقود الإدارية المسماة بحكم القانون.

مواضيع الصفقات العمومية قد تكون لوازم أو أشغال أو خدمات بالإضافة إلى موضوعات أخرى كتلزيم الإيرادات أو بيع الأموال المنقولة وغير المنقولة العائدة للإدارة[18].

وتعتبر الصفقات العمومية مسألة ذات أهمية كبيرة على صعيد الدولة لارتباطها بالأموال العمومية لذلك على الدولة أن تتصدى لهذه الصفقات العمومية تلبية لحاجات المواطنين وتأمينا للمصلحة العامة. فالصفقات العمومية ليست بالأمر السهل فهي تحتاج إلى خبرات تقنية وفنية وقانونية وإلى خبرات عالية في آلية التفاوض والإجراءات التمهيدية من أجل ضبط جميع الثغرات الفنية والقانونية في العقود والتي يتم

---

[15] شورى لبنان، قرار تاريخ /1963/12/6 الدولة / شركة التجارة العالمية، المجموعة الإدارية 1963 ص167.

[16] إيلي معلوف، مجلة السادسة، الصفقات العامة في لبنان، الإطار القانوني والمبادىء الأساسية، بيروت، العدد 2، اذار 2012.

[17] عبد اللطيف قطيش، قانون المحاسبة العمومية، دار الإرشاد الطبعة الأولى 2007، ص 106.

[18]– هدى رفيق صابر، الصفقات العمومية ثغرات وضوابط، دار سائر المشرق، الطبعة الأولى 2016 ص 19 وما يليه.

استغلالها من قبل المتعاقدين في محاولة منهم للالتفاف على بنودها، ولأجل حسن إجراء الصفقات العمومية أنيطت هذه الاجراءات بإدارة المناقصات في التفتيش المركزي. والعقود العامة التي تجريها الدولة إما أن تكون من أجل شراء حاجياتها فتسمى بالشراء العام وتتم عبر مناقصة عامة، مناقصة على مرحلتين، أو طلب عروض أسعار أو اتفاق رضائي وقد تتخذ شكل الاتفاق الإطاري. وأما من أجل بيع ممتلكاتها تسمى البيع العام وتتم عن طريق المزاد العلني وفقًا للإجراءات المنصوص عليها في قانون الشراء العام. سنتناول أنواع ومبادئ الصفقات العمومية في **(المطلب الأول)**، ومدى فعالية إدارة المناقصات في الرقابة على الصفقات العمومية **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: أنواع ومبادئ الصفقات العمومية

إن الصفقات العمومية تشمل مواضيع عديدة فقد تكون صفقات لوازم او أشغال او خدمات إضافة الى تلزيم الإيرادات وبيع الأموال المنقولة وغير المنقولة، كما أن للصفقات العمومية مبادئ يجب الالتزام بها والعمل بمضمونها تحت طائلة البطلان للصفقة المزعم عقدها.

الفرع الأول: أنواع الصفقات العمومية

إن تقسيم الصفقات العمومية بحسب أنواعها يكون أما صفقات لوازم أو صفقات أشغال، وأمّا صفقات خدمات استشارية وغير استشارية وأما صفقات تلزيم الإيرادات وبيع الأموال المنقولة وغير المنقولة[19].

أولًا: صفقات اللوازم

لم يعرف قانون المحاسبة العمومية الصفقات العمومية بحسب طبيعتها أي لوازم وأشغال وخدمات مكتفيًا في الفصل الخامس منه بتحديد طرق وشروط إجرائها، لذلك يقتضي تعريفها بحسب ما جاءت في قانون الشراء العام[20]لفهم طبيعة هذه الصفقات وخصائصها. فعرّف صفقات اللوازم بأنها الأموال المنقولة أيًّا كان نوعها ووصفها، والخدمات المتعلّقة بها إذا كانت قيمتها لا تتجاوز قيمة اللوازم نفسها. فصفقات اللوازم هي الأشياء والحاجيات التي تحتاجها الإدارة لتمارس نشاطها، لأجل ذلك تقوم الإدارة بعقد صفقة مع الغير من أجل تأمين هذه اللوازم عبر شرائها من المورد إذا كانت موجودة لديه، أو أن يقوم المورد بتصنيعها للإدارة

[19] هدى رفيق صابر، الصفقات العمومية ثغرات وضوابط، دار سائر المشرق الطبعة الأولى، 2016، ص 19 وما يليها.

[20] المادة 2، الفقرة التاسعة، قانون 244، 19 تموز 2021.

وفقًا للشروط المحددة في دفتر الشروط ملتزمًا بالكمية والمواصفات المحددة من قبل الإدارة [21]. فاللوازم تتضمن جميع الأموال والبضائع التي يمكن أن تكون موضوعًا للتبادل التجاري كما أن مفهوم اللوازم كموضوع للشراء العام يختلف باختلاف الدول[22].

كما ورد تعريف صفقات اللوازم في القانون الفرنسي بأنها التي يكون موضوعها شراء، استئجار، تأجير أو بيع تأجيري للمنتوجات. إن مضمون صفقة اللوازم يتعلق بمواد أو تجهيزات تصنف جميعها كمنقول وبالتالي يخرج منها العقارات ومن الأمثلة على ذلك عقد الإدارة صفقة مع مورد ليؤمن لها قرطاسية ولوازم مكتبية بمواصفات معينة أو تأجير أحد المباني العائدة للإدارة.

ثانيًا: صفقات الأشغال

عرف قانون الشراء العام صفقات الأشغال بأنها أعمال ذات منفعة عامة تُنفَّذ على الأراضي اللبنانية لحساب شخص من أشخاص القانون العام أو بواسطته أو تحت إدارته وهي تشمل على سبيل المثال لا الحصر الأعمال المرتبِطة بالبناء والتعمير، وإعداد مواقع العمل، والهدم، وإصلاح أو صيانة أو تجديد الطرق والجسور والطرقات وصيانتها[23]. ويمكن تعريف صفقة الأشغال العامة بأنه عقد يعهد بواسطته شخص عام إلى متعهد معين تنفيذ شغل عام مقابل مبلغ معين[24]. إن صفقات الأشغال العامة تشمل عمليات البناء أو التجديد أو الترميم والإصلاح أو هدم منشأة أو جزء منها بما يؤمن المصلحة العامة للإدارة المعنية.

ثالثًا: صفقات الخدمات الاستشارية

عرف قانون الشراء العام[25]صفقات الخدمات الأستشارية بإنها الخدمات التي يغلب عليها الطابع الفكري أو الإرشادي، إن الغاية من صفقات الخدمات هي حصول الإدارة على منفعة أو خدمة من المتعاقد بسبب

---

[21] هدى رفيق صابر، الصفقات العمومية ثغرات وضوابط، دار سائر المشرق، الطبعة الأولى 2016 ص21 وما يليها.

[22] إسماعيل أطريف، ملخص محاضرات الصفقات العمومية، المجلة القانونية www.magjuridique.com

[23] البرت سرحان، محاضرات في القانون الإداري الخاص، كلية الحقوق الجامعة اللبنانية،2010 ص. 265 وما يليها.

[24] معهد باسل فليحان المالي والأقتصادي، الدليل الخاص بالصفقات العمومية، عقود الشراء الحكومية، ص7.

[25] المادة 2، الفقرة الحادية عشر، قانون 244، 19 تموز 2021.

ما يتمتع به من خبرات فنية أو تقنية وهي غير قابلة للقياس[26] وبالتالي إن الأهمية في التعاقد هنا تكون بسبب الاعتبار والمواصفات الشخصية التي يتمتع بها المتعاقد مع الإدارة، فيكون للخبرة أهمية تتفوق على المواد التي يستخدمها المتعاقد لإنجاز العمل موضوع الخدمة. على سبيل المثال كأن تقوم الإدارة بالتعاقد مع مهندس تقني للكشف عن الأعطال الحاصلة في أحد المصانع التابعة للإدارة[27].

رابعًا: صفقات الخدمات غير الاستشارية

عرف قانون الشراء[28] العام الخدمات غير الاستشارية هي التي يكون التعاقد فيها على أساس أداء عمل مادي وهذه الخدمات تعتبر من الخدمات المحسوسة أو الحسية وهي قابلة للقياس وتشمل الصفقات المتعلقة بأعمال الصيانة وحفظ التجهيزات والمعدات وتنظيف وحراسة المحلات الإدارية[29].

خامسًا: صفقات تلزيم الإيرادات وبيع الأموال المنقولة وغير المنقولة

إن صفقات تلزيم الإيرادات ينتج عنها عائدات مالية لصالح الشخص المعنوي العام نتيجة جباية الأموال والعائدات والأصل في جباية الضرائب والرسوم أن تتم مباشرة من قبل الإدارة وبواسطة أجهزتها المختصة[30]. أما بيع اموال الدولة المنقولة فتصنف ضمن هذه الفئة سائر أموال الدولة التي تخرج من الملكية العقارية ويتم بيع الأموال المنقولة للدولة إما بالتراضي أو باستدراج العروض أو بالمزايدة العمومية. ويطبق على بيع الأموال المنقولة أحكام المختصة بصفقات اللوازم والأشغال[31].

أما أموال الدولة غير المنقولة فتباع وفقا للأحكام المختصة بها، بحيث أن أموال الدولة الخاصة غير المنقولة تباع بطريقة المزايدة العلنية[32].

---

[26] معهد باسل فليحان المالي والأقتصادي، الدليل الخاص بالصفقات العمومية، عقود الشراء الحكومية، ص7.

[27] هدى رفيق صابر، الصفقات العمومية ثغرات وضوابط، دار سائر المشرق، الطبع الأولى، 2016، ص. 19

[28] المادة 2، الفقرة الثانية عشر، قانون 244، 19 تموز 2021.

[29] إسماعيل أطريف، ملخص محاضرات الصفقات العمومية، المجلة القانونية، www.magjuridigue.com

[30] وسيم ابة سعد، رقابة ديوان الحاسبة المسبقة، دراسة مقارنة، ص 57.

[31] المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية والمعدلة بموجب القانون رقم 583 تاريخ 2004/4/23.

[32] المادة 77، القرار التشريعي 275، تاريخ 1926/5/25 وتعديلاته.

والمقصود بأملاك الدولة غير المنقولة هي الأملاك الخاصة وليست الأملاك العامة لأن هذه الأخيرة لا يمكن التصرف بها ولا يمكن الحجز عليها[33].

الفرع الثاني : المبادئ الّتي ترعى الصفقات العمومية

يفترض بالعقد الذي تجريه الإدارة توافق إرادتي الطرفين من خلال العرض والقبول[34]، فلا يكون صحيحًا من الناحية القانونية إلا إذا استند إلى رضى الطّرفين وأن يكون هذا الرضى خاليًا من العيوب تحت طائلة البطلان[35]. لكن في المناقصات العمومية يجب أيضًا توافر مبادئ أساسية تجتمع فيما بينها لتنتج مناقصة عمومية شفافة تراعي المصلحة العامة وهذه المبادئ هي:

أولًا: العلنية

العلنية هي قاعدة جوهرية في مجال إجراء الصفقات العمومية فكلمة عمومية لا يمكن أن يكون لها معنى بدون هذا المبدأ[36]. إن مبدأ العلنية يفرض ضرورة الإعلان عن المناقصة العمومية قبل فترة زمنية معينة وذلك ليتمكن أكبر قدر ممكن من العارضين التقدم للمشاركة في المناقصة المزعم إجرائها فالعلنية تهدف الإعلان عن نية الإدارة إجراء المناقصة العمومية والتي تسمح من خلالها للعارضين التقدم للمشاركة عن طريق تقديم عروضهم خلال المهلة القانونية بعد الاطلاع على دفتر الشروط المحدد من الإدارة.

إن مبدأ العلنية يشمل ما يلي:

أ. يتم الإعلان عن المناقصات العمومية وفق برنامج سنوي عام يعلن عنه في تواريخ لا يجوز أن تتعدى الشهر الثاني للشهر الذي يتم من خلاله نشر الموازنة وهذا الإعلان لا يغني عن الإعلان عن كل صفقة على حدة[37].

---

[33] وسيم أبو سعد، رقابة ديوان المحاسبة المسبقة، دراسة مقارنة،2010، ص59.

[34] شفيق المعلم، محاضرات في القانون الإداري العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية والأدارية،1992، ص85.

[35] فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، 2017، ص 475.

[36] عبد اللطيف قطيش، الصفقات العمومية تشريعا وفقها وإجتهادا، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة 2013، ص 13.

[37] المادة 122، قانون المحاسبة العمومية 14969، تاريخ 1963/12/30.

توحد إدارة المناقصات جميع البرامج السنوية التي تردها من مختلف الإدارات في برنامج عام سنوي واحد وتعلنه عبر نشره في الجريدة الرسمية وبنشر الإعلان في خمس صحف يومية تفيد إدارة المناقصات فيه لمن يهمه الأمر بإعداد البرنامج السنوي وإمكانية الاطلاع عليه في دوائرها.

ب. الإعلان في الجريدة الرسمية وثلاث صحف محلية قبل خمسة عشر يوما من التاريخ المحدد لإجراء المناقصة[38].

ج. النشر في الجريدة الرسمية لدفاتر الشروط العامة التي تصدق بمراسيم[39].

إن مبدأ العلنية شرط أساسي للمناقصة العامة بغية إيصالها إلى أكبر عدد من المتناقصين[40] ولا يمكن وصف المناقصة بالعمومية دون فتح باب ومجال الاشتراك أمام العموم. إن مبدأ الإعلان عن المناقصة يتم على مراحل فيبدأ بالإعلان عن البرنامج العام وصولا للإعلان عن كل مناقصة على حدة. فالإعلان عن الصفقات عبر البرنامج السنوي العام يتم بعد أن تقوم إدارة المناقصات بتوحيد البرامج السنوية التي تردها من مختلف الإدارات والمؤسسات والمصالح في برنامج عام سنوي واحد.[41]

وينشر هذا الإعلان في الجريدة الرسمية وخمس صحف محلية يتم من خلاله إعلام من يهمه الأمر عن إعداد البرنامج السنوي العام وعن إمكانية الاطلاع عليه في دوائر إدارة المناقصات وإمكانية الحصول على نسخة طبق الأصل عنه ضمن الشروط التي تحددها إدارة المناقصات عند الاقتضاء. ويتم حاليًا نشر نسخة على موقع هيئة الشراء العام الالكتروني www.ppma.gov.lb وفيما خص الإعلان عن كل صفقة على حدة يتم الإعلان في الجريدة الرسمية وثلاث صحف يومية على الأقل قبل التاريخ المحدد للتلزيم ب 15 يوم على الأقل من تاريخ النشر في الجريدة الرسمية[42].

---

[38] المادة 128، المرجع نفسه.

[39] المادة 125، المرجع نفسه.

[40] عبد الرؤوف جابر، "النظرية العامة في اجراء المناقصات" دار النهضة العربية، الطبعة الاولى،2003، صفحة 8.

[41] المادة 131، قانون المحاسبة العمومية 14969، تاريخ 1963/12/30.

[42] المادة 128، قانون المحاسبة العمومية، رقم14969، تاريخ 1963/12/30.

كما يمكن أن تتدنى هذه المهلة إلى خمسة أيام عند الضرورة[43].

يجب أن تصل العروض إلى إدارة المناقصات قبل الساعة الثانية عشر من آخر يوم عمل يسبق اليوم المحدّد لإجراء المناقصة ولا يعتد بأي عرض يصل خارج هذه المهلة[44] إن عدم التقيد بأصول النشر في الجريدة الرسمية يؤدي إلى رفض مشروع التلزيم بحسب قانون المحاسبة العمومية ونظام المناقصات.

بالإضافة للإعلانات التمهيدية التي تسبق المناقصة تسود العلنية في الإجراءات التى ترافق إجراء المناقصة أبان فض العروض في الجلسة المحددة للمناقصة وذلك حفاظًا على العدالة وحفاظًا على المبادئ الأخرى وتترجم هذه العلنية عبر إعطاء الحق للعموم بحضور جلسات فض العروض والاستماع إلى تلاوة محتوياتها أمام الحاضرين، غير أنه يحق للجنة أن تبقي مناقشاتها ومداولاتها سرية أبان فض العروض وهذا الإجراء لا يتناقض مع أحكام قانون المحاسبة العمومية الذي حصر العلنية في جلسة فتح العروض وتبيان محتوياتها كما أنها لا تتعارض مع مبدأ كتمان الأمور المفروض على الموظفين.

ثانيًا: المساواة

يعتبر هذا المبدأ من المبادئ الأكثر أهمية نظرًا لتكريسه في الدستور اللبناني في المادة السابعة منه. وبموجب هذا المبدأ، أصبحت الإدارة ملزمة بفتح المجال أمام جميع من تتوافر فيهم الشروط للمشاركة في المناقصة العامة وقبول عرضهم ما دام مقدما وفق المهلة المحددة في دفتر الشروط[45].

أمام هذا المبدأ على الإدارة أن تلتزم الحياد تجاه جميع العارضين فلا تحابي فريق على حساب الفريق الآخر وتقوم بتدقيق لعروض ووفقًا للشروط المحددة في دفتر الشروط وتلتزم بالعرض الذي قدم السعر الأدنى او العرض الأفضل[46]. ويقتضي هذا المبدأ فتح الباب أمام المشتركين ذوي الوضعية القانونية المتشابهة دون تمييز بينهم في حال استوفوا جميعًا نفس المؤهلات للقيام بتنفيذ الصفقة، كما أن المساواة

---

[43] رأي إستشاري، رقم 165 تاريخ 1971/10/21، مجموعة أراء ديوان المحاسبة لعام 1971، الجزء الثالث، ص 137.

[44] وسيم أبوسعد وعبد اللطيف قطيش، محاضرات في المحاسبة العمومية، المعهد الوطني للإدارة 2017، ص 25.

[45] المادة 126، نفس المرجع.

[46] عبد اللطيف قطيش، مرجع سابق، ص114.

لا تقتصر فقط على التقدم للمناقصة وإنما كافة مراحل المناقصة المسبقة واللاحقة منها[47]، وخاصة بمناسبة تدقيق العروض المقدمة لها واختيار العرض الأفضل من بينها[48].

ثالثًا: مبدأ المنافسة

يعتبر هذا المبدأ تكملة لمبدأ العلنية لأن تأمين مبدأ المنافسة لا يمكن أن يتم دون وجود اشتراك أكبر عدد ممكن من العارضين وبالتالي كلما كان الإعلان عن المناقصة أكبر كلما ازداد التنافس والمزاحمة بين العارضين مما يؤدياإلى الحفاظ على المصلحة العامة والمال العام. ويقصد بالمتنافسين مجموع العارضين اللذين تتوافر فيهم الشروط المحددة في دفتر الشروط والّذين قدموا عروضهم ضمن المهلة القانونية فمبدأ المنافسة يحتم قبول المتقدمين للمناقصة وعدم استبعاد أي أحد من تقديم عرضه[49].

لكن في نفس الوقت إن فتح باب المناقصة بالمفهوم الواسع قد يعرض الأموال العمومية للخطر من الهدر وذلك بسبب احتمالية أن يتقدم للمناقصة من هم دون خبرة ودون جدية ودون كفاءة مما يعرض المناقصة العمومية للخطر والمغامرة من هنا على الإدارة أن تبقى حرة في تقدير شروط الكفاءة والمعنويات التي يتمتع بها المتقدمون للمناقصة[50] ، إلّا أن هذه السلطة التقديرية للإدارة ليست مطلقة وإنما مقيدة بحدود المصلحة العامة وخاضعة للرقابة الإدارية والقضائية.

المطلب الثاني: إدارة المناقصات السابقة ورقابتها على المناقصات العمومية

مع تطور المجتمعات وتقدمها أصبح تدخل الدولة في الحياة الاجتماعية والمعيشية لمواطنيها أمر حتمي لتلبية حاجياتهم ومتطلباتهم الحياتية ولضمان تطورهم وتقدمهم لأجل ذلك تقوم الدولة عبر هيئاتها العامة المتمتعة بالشخصية المعنوية بعقد الصفقات العمومية لتسيير المرافق العامة بانتظام بما يحقق المصلحة العامة. بالتزامن مع ذلك تطور مفهوم الصفقات العمومية وأصبحت أكثر تعقيدا تقنيا وفنيا مما جعل من اللازم وجود خبرة عالية في المفاوضات والإجراءات التمهيدية لتلك الصفقات تجنبا من إبطال العقود لاحقا

---

[47] عبد اللطيف قطيش، مرجع سابق، ص115.

[48] عبد اللطيف قطيش، الصفقات العمومية تشريعا وفقها وإجتهادا، ص40.

[49] محمد رفعت عبد الوهاب،" مبادئ وأحكام القانون الاداري "، منشورات الحلبي الحقوقية، 2002، صفحة 513.

[50] نعيم المغبغب، عقود البناء والأشغال الخاصة والعامة، 1995 ص 75.

أمام الهيئات الرقابية والقضائية بسبب ثغرات قانونية وتقنية وفنية قد تكون حصلت في فترة ما قبل إبرام عقود الصفقات العمومية واستفاد منها المتعاقد كنوع من أنواع التحايل على الإدارة. ولأن الصفقات تعتبر من العقود الإدارية يجب أن تخضع لمجموعة من الأنظمة والإجراءات التي من شأنها حماية المال العام من الهدر وحماية الإدارات من الفساد الإداري، خاصة أن الدولة لا تقوم بنفسها في تنفيذ المشاريع العمومية إلا في حالات محددة ولأجل ذلك تقوم بالتعاقد مع أصحاب الاختصاص والخبرة لتنفيذها لحسابها الخاص بموجب علاقة عقدية قانونية بحيث أوليت إدارة تلك الإجراءات بجهة محددة تدعى إدارة المناقصات في التفتيش المركزي مهمتها إدارة الصفقات العامة.

تخضع الإدارات العامة والوزارات والبلديات حين تتعاقد مع الغير لمجموعة إجراءات من شأنها أن تمنع منفذي الصفقات العامة من ارتكاب مخالفات وتجاوزات من جهة، ومن جهة أخرى تحافظ على منع هدر المال العام. يمكننا تعريف إدارة المناقصات بإنها إدارة عامة في التفتيش المركزي المرتبطة إداريا" برئاسة مجلس الوزراء.

ومن المهام الأساسية التي تمارسها هي تعيين لجان المناقصات التي تتولى اختيار أفضل العروض المقدمة من المشاركين في المناقصة العمومية وتلزيمها مؤقتا للعارض الأفضل مع التأكد بأن عقد الصفقة قد تم بطريقة سليمة بحسب الأصول القانونية وخالية من الالتباس. ومن مهامها الرئيسية أيضًا تدقيق دفاتر الشروط الخاصة للتأكد من خلوها مما يحد من المنافسة او ينطوي على تجزئة للنفقات[51].

إن إدارة المناقصات تتبع نظاما يسمى " نظام المناقصات " وهذا النظام هو مجموع الإجراءات التي تحددها الأنظمة والقوانين وتتبعها إدارة المناقصات لتنفيذ الصفقات العمومية وإرساء المناقصة على أحد العارضين. إن إدارة المناقصات تشكل جزءًا عضويًّا من التفتيش المركزي المرتبط إداريًّا برئاسة مجلس الوزراء بحسب نص المرسوم الاشتراعي رقم 59/115 وهو المرسوم الاشتراعي الخاص بإنشاء التفتيش المركزي. تم إنشاء إدارة المناقصات بموجب المرسوم التنظيمي رقم 2460/59 وقد أوجب المرسوم التنظيمي رقم 2866/59 (نظام المناقصات) على البلديات واتحاد البلديات والمؤسسات العامة اعتماد ذات الأسس المطبقة على الإدارات العامة في ما خص الصفقات العمومية. يقع مقر إدارة المناقصات في مبنى التفتيش

[51] نظام المناقصات، المادة 17، المرسوم رقم 2866/59، الجريدة الرسمية 1959/12/16.

المركزي في الحمرا ويبلغ عدد الموظفين 12 موظفا: مديرعام، مهندسان، أخصائيا معلوماتية وكيمياء، موظفا ملاك، متعاقدان، مستكتب وأجراء.

إن المهمة الأساسية للجان التلزيم في إدارة المناقصات هي انتقاء أفضل العروض المقدمة لتلزيم الصفقات العمومية كما يمتد دورها ليشمل اقتراح القواعد التنظيمية ومراقبة تطبيق القواعد الإجرائية وتجميع المعلومات حول الصفقات العمومية وتحليلها لاستخدامها في تحضير الموازنة [52]. وقد حدد المرسوم الاشتراعي 1959/2866 تاريخ 1959/11/16 (نظام المناقصات) المهام الموكلة إليها بموجب هذا المرسوم وتشمل صلاحياتها الإدارات العامة كافة باستثناء مناقصات وزارة الدفاع الوطني وقوى الأمن العام. كما شدد هذا المرسوم على جميع الإدارات والمؤسسات والبلديات والمصالح المستقلة اعتماد هذا النظام طالما أنّه لا يتعارض مع أنظمتها الخاصة[53]، كما أكد هذا المرسوم أن إجراء مناقصات الأشغال واللوازم هي من صلاحية إدارة المناقصات في التفتيش المركزي.

إن الدور الرقابي لإدارة المناقصات يقع ضمن إطار مكافحة الفساد وتقليل الإنفاق العام من خلال رفع تقارير بالمناقصات المخالفة للمؤسسات الرقابية من أجل الحد من الهدر في الإنفاق والحفاظ على الأموال العمومية.

تشمل صلاحيات إدارة المناقصات جميع إدارات الدولة الرسمية والوزارات باستثناء المؤسسات التي لها طابع امني (الأمن العام، أمن الدولة، الأمن الداخلي...) أما البلديات والمؤسسات العامة كمؤسسة كهرباء لبنان فهي تقع خارج نطاق صلاحيات الإدارة. كما إن الصفقات التي لا تتخطى قيمتها مئة مليون ليرة لا تخضع لرقابة إدارة المناقصات متى أجريت بطريقة استدراج العروض أو بالتراضي أو بموجب بيان أو فاتورة [54]. كما إن إدارة المناقصات تبدي رأيها في بعض المناقصات التي تجري خارجها، إضافة الى إجراء المزايدات العمومية.

---

[52] نداء الوطن، 12اذار، 2022، الموقع الالكتروني https://www.lebeconomy.com 2024/1/1 الساعة 11:00.

[53] المادة 2، المرسوم الاشتراعي 59/2866، تاريخ 1959/11/16.

[54] المادة 121، قانون المحاسبة العمومية 14969، تاريخ 1963/12/30.

إن الحديث عن إدارة المناقصات يطرح سؤال كيف كانت تحصل المناقصات في ظل قانون المحاسبة العمومية وما مدى فعالية دور إدارة المناقصات السابقة؟ لذلك يقتضي دراسة آلية عمل إدارة المناقصات من جهة، ومن جهة أخرى يقتضي تسليط الضوء حول مدى فعالية هذه الإدارة في جعل الوزارات ملتزمة بقراراتها واقتراحاتها ومدى قدرتها في الحفاظ على المال العام والمصلحة العامة.

الفرع الأول: آلية عمل إدارة المناقصات السابقة ومدى فعاليتها

تحرص النصوص التشريعية التي تعالج وتنظم الصفقات العمومية على اعتماد وإقامة المنافسة والشفافية في إبرام عقود الصفقات العمومية، فكثرة العروض المقدمة من المتنافسين تجعل الإدارة قادرة على اختيار الأفضل وبالتالي تحقيق المصلحة العامة عبر حمايتها للمال العام من هنا كان إيجاد طرق لإبرام الصفقات العمومية أمرا ملحًّا لدى المشرع [55]. تجري المناقصات لجان تؤلف خصيصا لإجراء المناقصة العمومية بحسب المادة 130 من قانون المحاسبة العمومية [56]عند إجراء كل صفقة على حدة.

في لبنان تستلم إدارة المناقصات المعاملة المرسلة إليها من الوزارة المعنية مرفق معها دفتر الشروط الخاصة الذي على أساسه تتم إجراءات التعاقد لاحقًا مع الطرف الفائز بالمناقصة من قبل الوزارة أو الإدارة المعنية.

يتم التأكد في إدارة المناقصات من إدراج المناقصة في البرنامج السنوي العام للوزارة[57] ، كذلك يتم التثبت من توفّر عتماد للنفقة موضوع الصفقة، إضافة إلى تصديق دفتر الشروط الخاصة من المرجع الصالح وانطباق أحكامه على القوانين والأنظمة. ثم يتم التأكّد من عدم وجود أي شرط أو قيد من شأنه أن يقيد المنافسة أو أن يكون لصالح أحد المتنافسين[58]. ومن الشروط المهمة هو عدم تجزئة الأشغال أو اللوازم من أجل منع التهرب من تطبيق الأحكام القانونية.

---

[55] عاشور فاطمة، طرق إبرام الصفقات العمومية ضمانة قانونية لتحقيق مبدأ المنافسة والشفافية، مجلة الدراسات القانونية، المجلد الرابع، العدد الاول،2012، ص1.

[56] "تجري المناقصات لجان تشكل خصيصا لهذه الغاية".

[57] جان العلية، رئيس هيئة الشراء العام، نداء الوطن، بيروت، 2022/3/12.

[58] المادة 17، المرسوم رقم 2866/59، 1959.

وبعد أن تُنهي إدارة المناقصات عملية التدقيق هذه، تضع ملاحظاتها على الملف وترسل نسخة منه إلى التفتيش المركزي في هذه الحالة إمّا أن تستجيب الإدارة أو الوزارة للملاحظات المقترحة من قبل إدارة المناقصات وبالتالي تُطلَق المناقصة على أساس مبدأ الاستجابة، أو تصر الوزارة على عدم الأخذ بالملاحظات، في الحالة درجت إدارة المناقصات على إحالة المعاملة على مجلس الوزراء الذي يتخذ القرار المناسب.

ومن الأمثلة على إحالة المعاملة على مجلس الوزراء هو ملف بواخر الطاقة، بحيث ثمة ضغوط كثيرة مارستها القوى السياسية على إدارة المناقصات لتمرير صفقة بواخر الطاقة لمصلحة عارض وحيد، والعارض هو الشركة التركية كارادينيز ، والغرابة بالموضوع ليست الضغوط بحد ذاتها وإنما تولي مجلس الوزراء مهمة الضغط على رئيس إدارة المناقصات وحثه على مخالفة القانون دون تعديل جدي في دفتر الشروط. غير إن رئيس إدارة المناقصات وقتها التزم القوانين ورفض الضغوط المباشرة وغير المباشرة التي مارستها بعض القوى السياسية، غير أن الحكومة قررت القفز وعدم التقيد برأي إدارة المناقصات مما يفتح المجال أمام تكرار هذه الحالة في مناقصات لاحقة. عليه يتبين إن مجلس الوزراء يحول إدارة المناقصات إلى جهاز بمهمات شكلية هدفه تبييض الصفقات وتحويلها إلى مناقصات[59].

إن لجان المناقصات لا يمكن أن تقوم بأعمالها إلا باجتماع كامل أعضائها لأن الغاية من تأليفها من عدة أشخاص هي أن تتم المداولة في معاملة التلزيم من قبل الهيئة مجتمعة من أجل التوصل لاتخاذ قرار إما بالإجماع او بالأكثرية بما يضمن المصلحة العامة ويؤمن المنافسة والمساواة وتكافؤ الفرص [60].

إن لجان المناقصات هي التي تقوم بالدور الأساسي في البت بنتائج المناقصة العمومية واعتمد المشرع مبدأ المداورة في عملية اختيار اللجان من أجل تجنب إنشاء أية علاقة بين لجان المناقصة وبين المتعاقدين مع الإدارة من جهة وبين لجنة المناقصات والجهة التي يجرى التلزيم لحسابها من جهة أخرى، كل ذلك من أجل الحد من التواطؤ في إجراء المناقصات.

---

[59] جريدة المدن، "صفقة بواخر الطاقة ...الحكومة تهدد إدارة المناقصات؟"، بيروت، 2017/9/14.

[60] الراي الاستشاري لديوان المحاسبة العمومية رقم 2003/103 تاريخ 2003/10/16 الاجتهادات والآراء الاستشارية لديوان المحاسبة العمومية سنة 2003، الموقع الالكتروني لديوان المحاسبة www.coa.gov.lb.

ينشئ مدير عام إدارة المناقصات لجنة مستقلة اسمها "لجنة تلزيم" ويقع على عاتقها مسؤولية التدقيق قي العروض المقدمة تحت إشراف أصحاب الاختصاص من المدققين ليتم بعدها رفع تقرير مفصل إلى ديوان المحاسبة مع العلم إن إدارة المناقصات لا تتدخل أبدًا في عمل لجنة التلزيم التي أنشأها المدير العام لإدارة المناقصات إلا إذا طلبت اللجنة الاستعانة بخبير ففي هذه الحالة يقتصر دور إدارة المناقصات على تكليف خبير مختص لمساعدة اللجنة في عملها. غير أنه يمكن لإدارة المناقصات أن ترفق بالمحضر التى يتم إرساله إلى ديوان المحاسبة الملاحظات التي تراها مناسبة على عمل اللجنة[61].

إن ديوان المحاسبة الذي يلعب دور المراقبة المالية المسبقة على العقد، يأخذ غالبا بالملاحظات التى تقترحها إدارة المناقصات كما يمكن لديوان المحاسبة أن يكون له ملاحظات إضافية عل عمل لجنة التلزيم. فإذا تمّت الموافقة على عمل اللجنة تُرسل المعاملة إلى الوزارة المعنية كي يتمّ تنفيذ المشروع، وفي حال عدم الموافقة على عمل اللجنة (مثلا وجود نصوص احتكارية او حصرية في دفتر الشروط ...) يتم عرض المعاملة على مجلس الوزراء من قبل الوزير المختص الذي سمح له القانون أن يوافق على المعاملة أو الموضوع المعروض عليه متخطيًّا قرار ديوان المحاسبة وأجاز القانون له منح الموافقة المباشرة للوزارة المعنية البدء بالتنفيذ.

إن قيام إدارة المناقصات بتدقيق دفتر الشروط المتعلقة بالصفقة غايتها التأكد من انطباق الصفقة على القانون وإتاحة مبدأ المنافسة[62] في المناقصة وغياب الاحتكار ولأجل ذلك تقوم إدارة المناقصات بتلقي العروض وفضها وإنشاء اللجان اللازمة للصفقات من خبراء مختصيين وتقدم الملاحظات والاقتراحات والتوصيات بشأن تلزيم العقود. كما تتلقى إدارة المناقصات الشكاوى من العارضين وتحيلها إلى لجان المناقصات للإجابة عليها، إن هذه الملاحظات سواء كانت من إدارة المناقصات أم من لجان المناقصات تصبح جزءًا لا يتجزأ من الملف الذي يرسل إلى ديوان المحاسبة لاتخاذ القرار المناسب بشأنه.

---

[61] جان العلية، مدير عام المناقصات، بيروت، 2022/3/12،" نداء الوطن، الموقع الالكتروني https://www.lebeconomy.com تاريخ 2024/1/8.

[62] هدى رفيق صابر، الصفقات العمومية ثغرات وضوابط، دار سائر المشرق، الطبعة الأولى 2016.

إن الغاية من اقتراحات وملاحظات إدارة المناقصات على الصفقات لها أبعاد وطنية بامتياز تتعلق بالمصلحة العامة وحماية المال العام، فعملية الشراء العام في الدولة ترتبط بشكل أساسي بموازناتها وبإنفاقها العام. من هنا فإن الشراء العام إذا ما طبق وفق الاصول له فوائد عديدة على مصلحة الدولة والمواطنين والموظفين العاملين سواء في إدارة المناقصات أم في الوزارات المعنية، ومن هذه الفوائد ما يلي :

أ- تعزيز الأقتصاد وكفائته عبر إتاحة مبدأ المنافسة بين الموردين عبر المناقصات المفتوحة.

ب- زيادة الشفافية عن طريق اتباع إجراءات رسمية خطية في جميع مراحل الشراء.

ج- زيادة النزاهة بين الموظفين بسبب غياب الاحتكار وتعاملهم مع جميع الموردين دون تمييز.

د- ضمان المحاسبة من خلال المراقبة المستمرة لعمليات الشراء .

ه- الحصول على الجودة الأفضل بالكلفة الأقل بسبب اعتماد معايير ثابتة لناحية النوعية واعتماد التكلفة الأدنى في فض العروض.

و- تقييم الموردين وأداءهم في التنفيذ والتأكد من التزامهم في شروط العقد.

إن كل الميزات والأهمية المناطة بإدراة المناقصات وصلاحياتها ونشاطها تجعل منها صمام الأمام في المحافظة على المال العام.

إن الهدف من إنشاء إدارة المناقصات في التفتيش المركزي ومن القيود المفروضة على إجراء الصفقات العمومية هو المحافظة على المال العام والشفافية في الصفقات منعا لهدر المال العام ومنعا لتفشي الفساد، ونظرا لحجم المناقصات الكبير ولتكلفتها المادية الكبرى على موازنة الدولة فقد خص النظام العام إجراء الصفقات الكبرى في إدارة المناقصات من أجل الحصول على أفضل العروض بأقل الاسعار.

غير أن التدخلات والسيطرة السياسية في لبنان على جميع القرارات داخل الإدارة وخارجها والتوسع في تفسير القوانين والتجاوزات الدستورية والقانونية، كان من شأنه أن يحد من دور إدارة المناقضات بشكل كبير ويجعلها محرجة امام تنفيذ الميول السياسية لبعض العاملين في الإدارات والوزارات، ومن المعروف أن هذه الإدارات والوزارات مقسمة تبعا للتوازن السياسي والطائفي في لبنان مما يزيد من إحراج إدارة المناقصات بحيث تكون إحدى الوزارات مدعومة ومحسوبة على جهة سياسية معينة ووزارة أخرى محسوبة على جهة

أخرى وممنوع المساس بها وهكذا دواليك وفي حال تم الكشف عن التعديات الحاصلة يتم تغطيتها من قبل المرجعية السياسية المحسوبة عليها الوزارة ،أمام هذا الواقع أصبحت إدارة المناقصات في مواجهة مع المرجعيات السياسية .

وهذا ما جعل من الضروري والملح إبعاد السياسة عن عمل إدارة المناقصات وهو أمر من ركائز الحوكمة لا بد منه من أجل إنتظام العمل داخل الادارات ولأجل الحفاظ على الاستقرار داخل العمل المؤسساتي والإداري وذلك عبر إصدار تشريعات تمنع المرجعيات السياسية من التعاطي الاقتصادي في الإدارات والوزارات، بالإضافة الى ضرورة الاستعانة وتأهيل مراقبين للصفقات العمومية للقيام بالتحقيق حول شبهات النفوذ السياسي التى تطال بعض الصفقات.

من هنا فإن الحديث عن فعالية دور إدارة المناقصات في لبنان يرتبط ارتباطا مباشرًا بالتجاذبات السياسية التي يعيشها لبنان منذ القدم وحتى يومنا هذا من جهة، ومن جهة أخرى يوجد عقبات عديدة تواجهها إدارة المناقصات لا سيما الثغرات القانونية الموجودة في النص وتطبيقاته التي تفسح المجال للتحايل على القانون. من المعروف دائما أن لكل قاعدة أو نص استثناء يتم اللجوء إليه في حالات يكون تطبيق القاعدة القانونية يعتريه بعض الصعوبات ما يمنع تنفيذ القوانين بحذافيرها.

تبقي المشكلة الأساسية هي اللجوء إلى الاستثناء قصدا بغية التحايل والتملص من تطبيق النص القانوني. كما أنه من أبرز التحديات التي تواجه إدارة المناقصات هو عدم وجود الإدارة الموحدة والمعلومات المركزية[63] مما يسمح بعدم إخضاع جميع الصفقات الممولة من المال العام لمراقبة إدارة المناقصات، أضف إلى أن الكثير من المؤسسات لا تقوم بواجباتها لجهة تزويد إدارة المناقصات بالمعلومات عن حجم صفقاتها بحيث تبين أن نسبة الإنفاق التي تمر عبر إدارة المناقصات لا تزيد عن 5% من مجمل الاتفاق العام [64].

كما هناك مشكلة أخرى واجهت إدارة المناقصات وهي تخفيض مدة الإعلان إلى خمسة أيام بموجب

---

[63] جان العلية، مدير عام المناقصات، بيروت، 2022/3/12، "نداء الوطن"، الموقع الالكتروني https://www.lebeconomy.com تاريخ 2024/1/8.

[64] جان العلية، مدير عام المناقصات، بيروت، 2022/3/12، "نداء الوطن"، الموقع الالكتروني.

قرارات صادرة عن الوزير المعني بوصفه المرجع الصالح لعقد النفقة، إن خفض هذه المدة من 15 يوم ال 5 أيام يؤدي الى الحد من المنافسة بجعله من لم يعلم مسبقا بالمناقصة لا يملك الوقت الكافي لتحضير عرض والتقدم إليها. إن ما يزيد هذه المشكلة هو عدم إعلان البرنامج السنوي من قبل الوزارات وهذا البرنامج يعتبر بمثابة الخطوة الأولى لإعداد موازنتها. إن هذا التصرف غير المسؤول من قبل الوزارات الناتج عن عدم التخطيط في الإدارات والذي قد يكون مقصودا أو غير مقصود يؤدي إلى الإخلال بمبدأي المساواة والعلنية، من خلال أن بعض المتقدمين للمشاركة في المناقصة قد يكونون على علم مسبق بالصفقة عن طريق تسريبات من داخل الإدارات أو صفقات مشبوهة مع أحد المسؤولين في الوزارة المعنية، في حين أن هذا التصرف يمنع الراغبين في الدخول بالمناقصة من الوقت الكافي لإتمام ملفاتهم خلال مهلة الخمسة أيام.

ثمة مشكلة أخرى تؤدي إلى تغييب إدارة المناقصات عن عملها بسبب التحايل المقصود من الوزارات وهي تجزئة الصفقات للتملص من الخضوع لرقابة إدارة المناقصات، حيث تلجأ الوزارات إلى استدراج عروض مجتزئة لا تزيد قيمتها عن مئة مليون ليرة من أجل حصر قرار البت فيها بالوزارات المعنية فمن المعروف قانونًا أن إدارة المناقصات كانت تخضع لها العروض التي تزيد قيمتها عن مئة مليون ليرة[65] أما ما هو دون ذلك فيعود البت بها للإدارة المعنية خارج رقابة إدارة المناقصات وغالبًا ما تجري هذه الصفقات بطريقة غير تنافسية ودون لجان تلزيم أو دفتر شروط .

الفرع الثاني: حالات وأمثلة واقعية تظهر مدى فعالية إدارة المناقصات السابقة في علاقتها مع الادارات المعنية

إن الحديث عن مدى فعالية دور إدارة المناقصات يفتح بابًا للإضاءة على بعض الأمثلة أو الحالات العملية ومدى المشاحنات السياسية بين الوزارات المعنية ومجلس الوزراء من جهة وإدارة المناقصات من جهة أخرى.

[65] قانون المحاسبة العمومية، مرسوم رقم 14969، تاريخ 1963/12/30 وتعديلاته.

أولًا: خلاف بين وزارة الطاقة وإدارة المناقصات[66]

في واقعة حصلت حيث استلمت إدارة المناقصات مشاريع دفتر الشروط الخاصة بوزارة الطاقة لشراء كمية من الغاز والفيول أويل لزوم مؤسسة كهرباء لبنان في التاسع من شهر تشرين الأول من العام 2020، إنفاذاً لقرار مجلس الوزراء رقم 4 تاريخ الثاني من تموز 2020 وإعادتها إلى مصدرها لافتقارها إلى الدقة والوضوح كما اعتماد مواصفات مستخرجات من كاتولوجات عارضين محددين ما يؤدي إلى إعطاء هؤلاء ميزة تنافسية غير منصفة ورفضت إدارة المناقصات استبعاد الشركات المحلية عن المناقصة لمزاعم تتعلق باستلام فيول مغشوش في الوزارة علمًا أن الأخيرة هي المسؤولة دون سواها عن وجوب مطابقة الاستلام للمواصفات، ظهر الخلاف للعلن وهددت الوزارة بأن لديها استشارات تسمح لها بتجاوز قانون المناقصات وإدارتها. بادر رئيس لجنة الأشغال النيابية نزيه نجم إلى وضع يد اللجنة على الملف بسبب المراسلات غير الودية بين الوزارة وإدارة المناقصات بحيث وجه دعوة لكل من وزير الطاقة ورئيس إدارة المناقصات إلى اجتماع للاستماع إلى ما لديهما حول هذا الملف، ردّت إدارة المناقصات دفتر الشروط بعد تسجيل ملاحظاتها عليه من بين هذه الملاحظات استنكار إدارة المناقصات للغة التهويل المعتمدة من قبل وزارة الطاقة بسبب إمكانية حدوث العتمة مع نفاذ الفيول [67]. من الملاحظات التي أبدتها إدارة المناقصات أن وزارة الطاقة راسلت هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل التي أشارت فيها إلى صلاحية الوزارة في إعلان المناقصة ووضع دفتر الشروط وفض العروض وليست من صلاحية إدارة المناقصات. ومن الملاحظات التي أبدتها ادارة المناقصات هو استبعاد وزارة الطاقة للشركات المحلية من المناقصة، إلى جانب هذه الملاحظات اعتبرت إدارة المناقصات أنّ الوزارة مسؤولة عن أي خيار تتخذه مع أية جهة أخرى إذا ما تبين لاحقا أن ثمة مخالفة للقوانين وخاصة أن استبعاد الشركات المحلية من الدخول في المناقصة يؤدي إلى الإخلال بمبدأي المساواة والمنافسة اللذين يعتبران من المبادىء الأساسية للصفقات

---

[66] جريدة الاخبار، بيروت 2021/2/24، الموقع الالكتروني https://al-akhbar.com/ ، تاريخ الولوج 2024/4/28.

[67] الانباء، بيروت، 2020/12/3 www. anbaaonline.com/news.

العمومية[68]، بحيث لا يحق للإدارة أن تعطي أحد المتنافسين أفضلية على الآخرين أو تفرض عوائق على البعض دون البعض الأخر[69]، أو تستبعد عروض بعض المتنافسين بقرارات عامة أو فردية وإلا كان في ذلك إخلال بمبدأ المساواة[70].

تجدر الإشارة إلى أن لجنة الأشغال أقرت تأليف لجنة تقصي حقائق لمناقشة ملف الكهرباء والمناقصات وفقا للمادة 142 من قانون النظام الداخلي لمجلس النواب والتي تضم: نزيه نجم رئيسا، حكمت ديب مقررا، والأعضاء النواب: ، جوزف إسحاق، ، سيزار أبي خليل، فريد الخازن، فيصل الصايغ، حسين الحاج حسن، محمد الحجار، جهاد الصمد ومحمد خواجة. وهذه اللجنة ستناقش كل ملف الكهرباء والمناقصات وكل ما يتأتى عن هذا الموضوع[71]، علما أن هذه اللجنة لم تعقد أي اجتماع لأن وزراء الطاقة المعنيين بالمخالفات محسوبين على جهة سياسية نافذة .

إن هذا المثال العملي الذي حصل بين وزارة الطاقة وإدارة المناقصات يظهر أن صلاحيات هذه الأخيرة تواجه صعوبات في تطبيق صلاحياتها وأن صلاحياتها هي دائما محور سجال مع الوزارات المعنية.

ثانيًا: مناقصة الميكانيك والمخالفات التي اعترتها

في العام 2002 رفض ديوان المحاسبة إعطاء موافقته المسبقة على مشروع تلزيم المعاينة الميكانيكية بسبب عيوب جوهرية في دفتر الشروط وجلسة التلزيم. إن رفض ديوان المحاسبة لم يوقف المشروع لأن مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ 2002/8/8 تخطى عدم موافقة ديوان المحاسبة بالاستناد إلى الصلاحيات التي منحه إياها قانون المحاسبة العمومية والذي أجاز التعاقد بالتراضي لتنفيذ الصفقة لمدة عشر سنوات وبعد انتهاء هذه المدة تعود ملكية المنشات للدولة اللبنانية، لكن هذا لم يحصل عام 2012 لأن مجلس الوزراء قام بالتمديد بقرارات متتالية حتى العام 2016 دون إعادة النظر بالبدل المفروض علمًا

---

[68] عبد اللطيف قطيش، الصفقات العمومية تشريعا وفقها واجتهادا، ص40.

[69] عبد اللطيف قطيش، المرجع نفسه، ص 41.

[70] حسين درويش عبد العال، وسائل تعاقد الإدارة، الطبعة الأولى، 1959، ص 49.

[71] الوكالة الوطنية للاعلام، بيروت، 2020/1/28، الموقع الالكتروني www.nna-leb.gov.lb/ar/economy.

أن المستثمر قام باستهلاك كافة المصاريف الثابتة ومن العام 2013 تقتصر مصاريفه على التشغيلية منها وبعضها على التأهيل والصيانة.

في العام 2014 قرر مجلس الوزراء إجراء مناقصة وفقا للأصول وبناء عليه قام بتكليف إدارة المناقصات وهيئة إدارة السير والآليات والمركبات بوضع دفتر الشروط وإجراء المناقصة ورفع نتيجة بذلك إلى مجلس الوزراء خلال مهلة اقصاها ثلاثة أشهر بموجب قرار رقم 2014/20 تاريخ 2014/10/9، إلا أن مجلس الوزراء وفي العام 2015 عدل القرار رقم 2014/20 بالقرار رقم ٨٣ /2015 وكلف بموجبه إدارة المناقصات حصرًا بإجراء مناقصة مفتوحة وفقا لدفتر الشروط الخاص بالصفقة على أن تضم لجنة إجراء المناقصة أعضاء يتم تسميتهم من قبل هيئة إدارة السير والآليات والمركبات.

إن قرار مجلس الوزراء بأن تتم تسمية لجنة إجراء المناقصة من قبل هيئة إدارة السير والآليات والمركبات يشكل تجاوزًا خطيرًا وفاضحًا وكبيرًا لصلاحيات ومسؤوليات مؤسسة رقابية تابعة للتفتيش المركزي، لأنه وفقًا لقانون المحاسبة العمومية[72] ونظام المناقصات الصادر بالمرسوم التنظيمي 59/2866 فإن أعضاء لجنة إجراء المناقصة محصورة تسميتهم بمدير عام إدارة المناقصات وهو مقيد باللوائح الاسمية المصادق عليها التفتيش المركزي[73].

هذا التغييب لصلاحية إدارة المناقصات لم يحصل من ذي قبل ويعتبر الظاهرة الأولى من نوعها في تاريخ عمل إدارة المناقصات ولم يحدث من قبل أن سمت أي إدارة غير إدارة المناقصات أعضاء للجنة تلزيم إذ جرت العادة على إدراج نص في القرارات الوزارية المتعلقة بالمناقصات يجيز لإدارة المناقصات أن تستعين ببعض الخبراء تسميهم الإدارة المعنية والتي ترسلها إلى إدارة المناقصات لتختار واحد او اثنان منهم.

فمدير عام المناقصات في التفتيش المركزي يعتبر المرجع الصالح لتسمية الخبراء الفنيين الذين يتم اختيارهم من بين مجموعة أسماء تقدمها الوزارة أو الهيئة المعنية إلى إدارة المناقصات وذلك سندًا لأحكام قانون

---

[72] المادة 130، قانون المحاسبة العمومية ، مرسوم رقم 14969، تاريخ 1963/12/30 وتعديلاته.

[73] كتاب إدارة المناقصات، الرقم الصادر 10/298، بيروت، 2015/7/20.

المحاسبة العمومية ونظام المناقصات العمومية. وعندما يقرر مجلس الوزراء إجراء مناقصة وفق الأصول فإنه لا يعود له أن يرتكب مخالفات تصبح إدارة المناقصات شريكًا فيها أو التغطية القانونية لها[74] وهذا ما حصل في ملف مناقصة المعاينة الميكانيكية، وهي مناقصة مشوبة بمخالفات فاضحة للدستور والقانون وقواعد الاختصاص ومعايير المنافسة والشفافية. وفي مطلق الأحوال لا يملك مجلس الوزراء حق الحلول محل إدارة المناقصات واتخاذ القرارات بديلًا عنها كما لا يملك حق إحلال الوزراء محل رئيسها في تسمية أعضاء لجان التلزيم والخبراء.

من خلال الإطلالة الموجزة على صفقة الميكانيك، وصفقة شراء الغاز والفيول وكغيرهما من الصفقات العمومية في لبنان، تبين وجود العديد من المعوقات التي تحول دون ممارسة إدارة المناقصات لدورها منها ما هو تقني ومنها ما هو قانوني ومنها ما هو فني ومنها ما هو سياسي، لكن المشكلة الأهم تكمن في ضعف الثقافة القانونية للغدارات والوزارات الخاضعة للسلطة الإجرائية وعدم احترامها لحدود الصلاحيات الممنوحة لها بحسب القانون والتي تتعدى على صلاحيات إدارة أخرى أو تتنازل عن بعض صلاحياتها من دون وجود نص قانوني يتيح لها ذلك في تعاطيها مع مشاريع الصفقات العمومية، كل هذا يجعل عمل إدارة المناقصات عرضة للتدخلات والتجاذبات على أكثر من صعيد وهذا ما يحد من عملها كجهة رقابية إجرائية وحامية للأموال العامة. ومن المشاكل الأساسية والجوهرية التى واجهت عملإدارة المناقصات هو عدم وجود سلطة واستقلالية تامة لإدارة المناقصات على الصفقات العمومية وذلك بسبب وجود إدارة المناقصات من ضمن التفتيش المركزي[75].

إن المدماك الاول الذي يؤسس عليه الإصلاح في السلطة التنفيذية هو تعزيز عمل إدارة المناقصات والمحاظفة على استقلاليتها وجعل ملاحظاتها ملزمة للوزراء ويجب عليهم التقيد بها وإلا رفع الأمر إلى مجلس الوزراء، وإعطائها الصلاحية والقدرة على ادارة الصفقات العمومية ضمن معايير واضحة وحماية

[74] عصام اسماعيل وجان العلية، قضاء العجلة الإداري في مرحلة ما قبل التعاقد، مكتب قبيسي، بيروت، 2018،ص146.

[75] مرسوم اشتراعي رقم 115، إنشاء التفتيش المركزي، الجردة الرسمية تاريخ 12/يونيو/1959

قانونية وسياسية لكافة العاملين فيها، إضافة إلى انتقاء موظفين بالمستوى المطلوب على صعيد الكفاءة والنزاهة والحيادية والانحياز الدائم للصالح العام.

المبحث الثاني: رقابة ديوان المحاسبة على الصفقات العمومية

تعد الرقابة بشكل عام من الإجراءات الضرورية في أي مجتمع، فمن خلالها يتم التأكد من مدى التزام المؤسسة أو الشخص المعني بالضوابط التي حددها القانون. فالرقابة المالية وجدت مع وجود الدولة من أجل ضبط النفقات وتوجيهها من أجل تحقيق الأهداف المرجوة التى من شأنها تحقيق الصالح العام وحفظ الأموال العمومية.

فالرقابة المالية هي مجموعة الإجراءات التي تقوم بها أجهزة مختصة بغية الحفاظ على الأموال العمومية وضمان حسن تحصيلها وإنفاقها وفق ما تم إقراره في الموازنة العامة [76]. تتعدد أنواع الرقابة بشكل عام ومن حيث الموضوع يمكن تقسيمها إلى رقابة على الحسابات ورقابة على الأشخاص، ومن حيث الزمان يمكن تقسيمها إلى رقابة مسبقة ومراقبة ملازمة للتنفيذ ورقابة لاحقة، ومن حيث الجهة التي تمارس الرقابة يمكن تقسيمها إلى رقابة مالية وإدارية وقضائية وسياسية [77]. وعليه سيتتم التطرق إلى رقابة ديوان المحاسبة على صفقات اللوازم والأشغال والخدمات لتبيان أهمية الدور الرقابي الذي يمارسه ديوان المحاسبة في الحفاظ على الأموال العمومية وترشيد الإنفاق. سنتناول الرقابة الإدارية المسبقة لديوان المحاسبة بشكل عام (المطلب الأول)، والرقابة المسبقة تحديدًا على الصفقات العمومية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة الإدارية المسبقة لديوان المحاسبة

الرقابة الإدارية المسبقة هي الرقابة التي تحصل قبل تنفيذ الأعمال والأشغال والخدمات أي بمعنى آخر هي الرقابة التي تحصل قبل صرف الأموال العمومية. فلا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالتزام أو دفع مبالغ قبل الحصول على موافقة ديوان المحاسبة[78].

---

[76] د محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005، ص 25 .

[77] وسيم نقولا ابو سعد، رقابة ديوان المحاسبة الادارية المسبقة، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2007، ص9.

[78] محمد عبد المجيد دراز، مباديء المالية العامة، الدار الجامعية بيروت، 1981، ص 104.

ووظيفة الرقابة المسبقة تتمثل بأنها رقابة وقائية هدفها منع الوقوع في الأخطاء والانحرافات، من أجل ذلك تسمى بالرقابة المانعة و الوقائية[79].

الفرع الأول: الإطار العام لرقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة

نص الدستور اللبناني بتاريخ 1926/5/23 على إنشاء ديوان المحاسبة[80]، إلا أن ديوان المحاسبة لم ينشأ فعليًا إلا في سنة 1951، وذلك وفقًا للمادة 223 من قانون المحاسبة العمومية الصادر بتاريخ 1951/1/16 التي جاء فيها ينشأ ديوان المحاسبة مهمته السهر على إدارة الأموال العمومية، وذلك بتدقيق وتحرير حسابات الدولة والبلديات والفصل بصحتها وقانونية معاملاتها وبمراقبة الأعمال المتعلقة بتنفيذ الموازنة. ومنذ إنشاء الديوان توالت التشريعات المنظمة له مسجلة خمس محطات رئيسة كما يلي:

أ- في سنة 1952 أنيط بديوان المحاسبة إلى جانب الرقابة اللاحقة، صلاحيات واسعة في مجال الرقابة المسبقة بلغت حد تقدير الملائمة وذلك بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 9 بتاريخ 1952/11/21.

ب- بتاريخ 1954/11/23 وبموجب المرسوم الاشتراعي رقم 9 ألغيت صلاحية ديوان المحاسبة في تقرير الملائمة، وأصبحت رقابة ديوان المحاسبة المسبقة رقابة قانونية فقط.

ج- أعيد النظر في تنظيم ديوان المحاسبة بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1959/6/12، ثم صدر قانون بالمرسوم رقم 7366 تاريخ 1961/8/18 ألغيت بموجبه صلاحية ديوان المحاسبة الخاصة بالموافقة على تعيين الموظفين[81] وأنيطت هذه الصلاحية بمجلس الخدمة المدنية الذي أصبح ينظر أيضا في سائر شؤون الموظفين الذاتية والشخصية.

د- أعيد تنظيم الديوان بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، الذي أحدث لأول مرة وظيفة مدقق حسابات.

---

[79] منصور ميلاد يونس، مباديء المالية العامة، منشورات الجامعة المفتوحة، 1994، ص 203.

[80] الدستور اللبناني، المادة 83،لجريدة الرسمية، العدد 1984، تاريخ 1926/8/25.

[81] المرسوم رقم 7366، الجريدة الرسمية، العدد 56، تاريخ 1961/12/30.

ه- أنشئ قسم القانون المالي في معهد الدروس القضائية وأصبح قضاة الديوان من مستشارين ومعاوني المدعي العام، يعينون من خريجي هذا المعهد وذلك بموجب القانون رقم 133 تاريخ 1992/4/14.

يعتبر ديوان المحاسبة مؤسسة دستورية له دور مهم في ضبط النشاط المالي للدولة عبر ترشيد الإنفاق لتحقيق الأهداف المرجوة بالمحافظة على المال العام، ويعتبر ديوان المحاسبة في المجال المالي أعلى هيئة رقابية على حسابات الدولة وأعمال المحتسبين لديها. ويتكون ديوان المحاسبة بتنظيمه القضائي والإداري من رئيس ديوان المحاسبة، مجلس الديوان، هيئة عامة، غرف قضائية، مصلحة إدارية تشرف على عمل كافة الوحدات الإدارية، نيابة عامة مستقلة، مراقبين ومدققي حسابات، لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة. فالهدف الأساسي من الرقابة الإدارية المسبقة في التثبت من أن المعاملات صحيحة ومنطبقة على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء. يؤدي ديوان المحاسبة وظيفتان الأولى إدارية والثانية قضائية، وتعتبر الرقابة المسبقة واللاحقة من ضمن الوظيفة الإدارية لديوان المحاسبة. فما هو نطاق الرقابة الإدارية المسبقة؟ وما هي النتائج المترتبة على القرارات الإدارية المسبقة لديوان المحاسبة؟

أولًا: نطاق الرقابة الإدارية المسبقة

إن الموافقة المسبقة لديوان المحاسبة تعتبر شرط أساسي قبل اتخاذ الإجراءات التنفيذية التي تؤدي الى صرف الأموال العمومية بحيث لا يجوز لأي إدارة القيام بأي التزام أو دفع أي مبلغ مالي طالما إن هذه الموافقة غير صادرة بعد عن ديوان المحاسبة[82]. إن وظيفة الرقابة الإدارية المسبقة هي وظيفة وقائية هدفها عدم الوقوع في الأخطاء المالية، تتميز بأنها:

أ- رقابة إدارية

فالقرارات الصادرة عن ديوان المحاسبة في إطار الرقابة المسبقة ليس لها الصفة القضائية وإنما لها صفة إدارية وهي لأجل ذلك لا تقبل طرق النقض أمام مجلس شورى الدولة بل فقط يمكن إعادة النظر فيها أمام الهيئة التى أصدرتها[83].

[82] محمد عبد المجيد دراز، مباديء المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1981، ص 104.

[83] منصور يونس، مبادىء المالية العامة، منشورات الجامعة المفتوحة، 1994، ص203.

ب- رقابة مسبقة

فالرقابة المسبقة يجب إجراءها قبل عملية عقد النفقة بالنسبة للنفقات وقبل وضع المعاملة موضع التنفيذ بالنسبة للواردات، فما يعرض على ديوان المحاسبة في تلك المرحلة لا يمكن تسميته بصفقة وانما بمشروع صفقة [84].

ج- معاملة جوهرية

إن عدم إجراء هذه المعاملة يعيب المعاملة ويعرض المخالف للملاحقة أمام ديوان المحاسبة ضمن نطاق الرقابة القضائية على الموظفين[85].

والسؤال الذي يطرح ما هي الإدارات والهيئات والمعاملات الخاضعة للرقابة الإدارية المسبقة لديوان المحاسبة؟ وما هي أصول ممارستها؟

بحسب قانون تنظيم ديوان المحاسبة العمومية إن الرقابة الإدارية المسبقة تشمل الإدارات والمؤسسات من جهة، والمعاملات من جهة أخرى. فبالنسبة للإدارات والمؤسسات تخضع للرقابة الإدارية المسبقة للديوان الإدارات والهيئات التالية:

أ- إدارات الدولة، فمن حيث المبدأ تخضع جميع الإدارات العامة لرقابة الديوان المسبقة باستثناء بعض المشاريع التي يتم إسنادها من قبل مجلس الوزراء إلى بعض الجهات غير الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة أصلًا كمجلس الإنماء والإعمار، والهيئة العليا للإغاثة. ويتم ذلك عبر استعمال مجلس الوزراء لحقه الممنوح له [86] أما بنقل إعتمادات إدارة معينة الى مجلس الأنماء والأعمار،أو بإسناد بعض المشاريع التي لا تتصف بطابع الإغاثة إلى الهيئة العليا للإغاثة وذلك تهربًا من الرقابة الإدارية المسبقة عليها. وفي الحالتين يكون الهدف من وراء ذلك هو إخراج أحد المشاريع من رقابة ديوان المحاسبة المسبقة وذلك لغايات واعتبارات تؤدي إلى إلحاق الضرر بالمال العام.

---

[84] وسيم نقولا ابو سعد، رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007، ص 47.

[85] حسن عواضة، المالية العامة، دار الخلود، 1995، ص 254.

[86] القرار رقم 1/35، تاريخ 1967/12/17، لصادر عن رئيس مجلس الوزراء، المصدق بالمرسوم الاشتراعي رقم 22 تاريخ 1977/2/18 الذي ينظم أعمال الهيئة العليا للأغاثة.

ب- بلديات بيروت، طرابلس والميناء وبرج حمود وصيدا وزحلة وسائر البلديات التي أخضعت أو تخضع لرقابة ديوان المحاسبة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء[87]، بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء. فالبلدية إدارة محلية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري وبالتالي فإن أموالها تعتبر أموال عمومية وأصبح لزامًا إخضاعها لرقابة ديوان المحاسبة[88]. أما باقي البلديات فيجب إخضاعها لرقابة الديوان ولو أن موازنتها السنوية لا تتعدى المليار ليرة لبنانية طالما أن هذه الأموال تتسم بالصفة العمومية[89].

ج- المؤسسات العامة التابعة للدولة وتلك التابعة للبلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، فالمؤسسة العامة هي التي تتولى مرفقا عاما وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والاداري[90]. وتخضع للرقابة الإدارية المسبقة المؤسسات التي تنص أنظمتها أو نصوص إنشائها على هكذا نوع من الرقابة كالجامعة اللبنانية، والمعهد العالي للموسيقى.

أما باقي المؤسسات فإن النظام العام للمؤسسات العامة في لبنان قد حد من الرقابة الإدارية المسبقة واكتفى بإخضاعها للرقابة اللاحقة فقط وأعطاها هامشًا كبيرًا للتحرك والتصرف بما يتناسب مع الاستقلال المالي والإداري الذي تتمتع به هذه المؤسسات.

وتجدر الإشارة أن هناك العديد من المؤسسات العامة الكبرى كمجلس الإنماء والإعمار تنفق سنويًا آلاف المليارات اللبنانية والتي لها الصفة العمومية من غير أن تخضع لأي رقابة مسبقة، مما يستوجب إخضاعها لتلك الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة حفاظًا على الأموال العمومية[91].

---

87 المادة الثانية، المرسوم الإشتراعي رقم 82، 1983/9/16.

88 وسيم أبو سعد، رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007، ص52.

89 وسيم أبو سعد، رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007، ص51.

90 المرسوم 1972/4517 (النظام العام للمؤسسة العامة) المادة 2، الجريدة الرسمية 1972/12/13.

91 يقتضي التنويه إن ديوان المحاسبة طالب باخضاع تلك المؤسسات لرقابته المسبقة، الا ان هذه المطالبة لم تلقى أذانا صاغية، نقلا عن تقرير اعد لنيل شهادة الماجستير، لطالبة كريستين عاد، بيروت،2017، ص 37.

أما حول معرفة مدى خضوع مستخدمي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لنظام الهيئة العليا للتأديب بكون أن الفقرة 2 والفقرة 5 من المادة الأولى من قانون الضمان الاجتماعي تؤكد أن الصندوق[92] يخضع لأحكام قانونه الخاص وبأنه لا يخضع لقانون المؤسسات العامة، وبأنه يخضع بالنسبة لمستخدميه لقانون العمل ونظام المستخدمين الذي ينص صراحة في أحكامه على أن المستخدمين يخضعون لسلطة تأديبية منصوص عليها صراحة في هذا النظام فقد اعتبرت لجنة الاستشارات القانونية والإدارية في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية أن الهيئة سبق وأبدت موقفها بموجب الرأي رقم 2023/1 تاريخ 2023/2/13 بأن خضوع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لأحكام قانونه الخاص لا يتعارض مع كونه مؤسسة عامة لذا فإن القوانين والأنظمة التي تخضع لها مؤسسات القطاع العام فإنها تطبّق على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

وبخصوص رقابة ديوان المحاسبة، فإن هذا ديوان المحاسبة هو محكمة قضاء مالي منشأة بموجب المادة 87 من الدستور، ولا يجوز استثناء أي هيئة من الخضوع لرقابته، وإذا كان المشترع قد أخرج الصفقات التي يجريها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من نطاق الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة، فإن هذا الاستبعاد يجب أن يبقى محصوراً في حدوده الضيقة، بحث يجب أن يبقى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي خاضعاً لبقية صلاحيات الديوان لا سيما محاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة والتي يترتب عليها تبعات مالية وذلك وفق المادة الأولى معطوفة على المادة 59 من نظام ديوان المحاسبة.

أما لجهة المعاملات الخاضعة للرقابة الإدارية المسبقة لديوان المحاسبة، فهذه الرقابة لا تشمل جميع المعاملات العائدة للإدارات والهيئات والتي سبق الحديث عنها بل تنحصر بالمعاملات التي تم تحديدها في قانون تنظيم ديوان المحاسبة[93]، وذلك تبعا لأهميتها من ناحية القيمة والنوعية. والمعاملات إما تكون معاملات متعلقة بالواردات وإما معاملات متعلقة بالنفقات.

---

[92] كميل حبيب، عصام إسماعيل، جان العلية، عصام مبارك، خالد الخير، برهان الدين الخطيب، لجنة الاستشارات القانونية والإدارية في كلية الحقوق والعلوم السياسية، الرأي 2023/2، تاريخ 2023/4/11.

[93] قانون تنظيم ديوان المحاسبة ، الصادر بالمرسوم رقم 82 تاريخ 16 /1983/9 ، المواد 34و35و36 منه.

فبالنسبة للمعاملات المتعلقة بالواردات، تخضع لرقابة ديوان المحاسبة بحسب قيمتها ونوعيتها ما يلي:

أ- معاملات تلزيم الإيرادات التي تتجاوز قيمتها ألخمسة ملايين ليرة لبنانية كتأجير أموال الدولة الخاصة.

ب- معاملات بيع عقارات الدولة الخاصة والتي تفوق قيمتها الخمسة ملايين ليرة لبنانية[94].

أما بالنسبة للمعاملات المتعلقة بالنفقات والتي تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة بحسب قيمتها ونوعها[95].

أ- صفقات اللوازم والأشغال التي تفوق قيمتها الخمسة وسبعون مليون ليرة لبنانية[96].

ب- صفقات الخدمات التي تتجاوز قيمتها الخمسة وعشرون مليون ليرة لبنانية[97].

ج- الاتفاقات الرضائية وعقود الإيجار وقد صنفها المشترع في قانون تنظيم ديوان المحاسبة ضمن فئة واحدة، بحيث تخضع الاتفاقات بالتراضي وعقود الإيجار لرقابة الديوان المسبقة إذا تجاوزت قيمتها الخمسون مليون ليرة لبنانية[98].

د- معاملات شراء العقارات التي تتجاوز قيمتها المئة مليون ليرة لبنانية[99].

ه- معاملات المنح والمساعدات والهبات التي تتجاوز قيمتها الخمسة عشر مليون ليرة لبنانية[100].

و- المصالحات الحبية على الدعاوى والخلافات التي تتجاوز قيمتها الخمسة عشر مليون ليرة لبنانية.

---

94 الفقرة الثانية من المادة 34 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16.

95 المواد 35و36، من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16.

96 المادة 35، الفقرة الأولى، المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16.

97 المادة 35، الفقرة الثانية، المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16.

98 المادة 35، الفقرة الثالثة، المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16.

99 المادة 35، الفقرة الرابعة، المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16.

100 المادة 35، الفقرة الخامسة، المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16.

في وقتنا الحالي أصبحت كل المعاملات خاضعة لرقابة ديوان المحاسبة نظرًا لتدني القيمة بالعملة الوطنية.

ثانيًا: القرارات الصادرة في نطاق الرقابة المسبقة

إن الغاية من الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة على المعاملة هي أن تصبح المعاملة منطبقة على الموازنة والقوانين والأنظمة، لذلك يقوم ديوان المحاسبة بدرس المعاملات المقدمة لديه ويتخذ بشأنها إحدى التدابير التالية:

أ- إذا وجد المعاملة منطبقة على القوانين والأنظمة المعمول بها يعطي الموافقة عليها.

ب- إذا تبين أن المعاملة يشوبها نقص أو أخطاء فلديوان المحاسبة أن يطلب من الجهة المعنية إيفاد مندوب عنها لاستيضاحه حول النواقص والأخطاء والعمل معه على استكمال المستندات من أجل تصحيح المعاملة وجعلها منطبقة على الموازنة والقوانين.

ج- توجيه مذكرة من قبل ديوان المحاسبة إلى الإدارة المعنية بطلب مستندات أو معلومات، وبعد دراستها من قبل ديوان المحاسبة يتخذ القرار المناسب وقد يكون إما:

1. الموافقة في حال تبين انطباق المعاملة على القوانين المعمول بها.
2. الموافقة مع شروط وتوصيات بحيث يكون تنفيذ هذه الشروط شرط أساسي لتصبح المعاملة منطبقة على القوانين تحت طائلة اعتبار موافقة ديوان المحاسبة بحكم الملغاة.
3. موافقة جزئية وهنا تكون المعاملة تتناول تلزيم عدة أصناف، فتعطى الموافقة على الجزء الذي ينطبق على أحكام القوانين[101].
4. إعلان عدم الاختصاص كأن تكون قيمة المعاملة أقل من القيمة المحددة لخضوعها للرقابة المسبقة، أو عدم خضوع المؤسسة أصلا لرقابة الديوان المسبقة[102].
5. إعادة المعاملة إلى مصدرها لاستكمالها.

---

[101] التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن الاعوام 2008،2007،2006، ص 13.

[102] وسيم أبو سعد، رقابة ديوان المحاسبة الادارية المسبقة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007، ص201.

6. عدم الموافقة إذا ما تبين أن هناك مخالفة فاضحة وكبيرة للقوانين والأنظمة[103].

ثالثًا: طرق المراجعة بالقرارات الصادرة في نطاق الرقابة الإدارية المسبقة

إن القرار الصادر عن ديوان المحاسبة سواء كان إداري أم قضائي يبقى قابل للطعن لأنه قد يكون بني على وقائع مغلوطة أو مستندات مشوبة ومزورة. وبحسب تنظيم قانون ديوان المحاسبة، فإن القرارات التي تصدر في معرض الرقابة الإدارية المسبقة لا يمكن المراجعة بها إلا عبر إعادة النظر بالقرار أو عرض المعاملة على مجلس الوزراء.

يمكن للإدارة المعنية أو لرئيس الديوان او للنيابة العامة لدى ديوان المحاسبة أن يطلبوا إعادة النظر في قرارات ديوان المحاسبة. وإعادة النظر هي طريق من طرق المراجعة أو الطعن نتحصل أمام الهيئة التي أصدرت القرار المطلوب إعادة النظر فيه بسبب ظهور مستندات أو وقائع جديدة أو معطيات قانونية ومادية[104] لم تكن موجودة من قبل ومن شأنها تبديل وجهة القرار[105].

كما أنه قد ينتج على عدم موافقة ديوان المحاسبة على المعاملة أو مشروع معين أثارًا سلبية على المصلحة العامة، لما قد يكون لهذا المشروع من أهمية على الصعيد الوطني، وما يلبيه من حاجات وخدمات للمجتمع ككل. لذلك أتاح المشرع لمجلس الوزراء وبصورة استثنائية أن يصدر قرارًا معللًا مستندًا إلى اعتبارات وجيهة ومبنيًا على ضرورات ملحة يقوم مقام تأشيرة ديوان المحاسبة[106]، ويتم ذلك بعد طلب الوزير المختص وبعد الاستماع إلى رئيس ديوان المحاسبة من قبل مجلس الوزراء.

هذا يجب أن يحصل من الناحية القانونية في حالة الضرورة، ولكن من الناحية الواقعية فإن ديوان المحاسبة كان ولا زال يشكو من أن مجلس الوزراء يخالف دائما الأصول القانونية عند اتخاذه لقراراته بمخالفة قرارات ديوان المحاسبة خاصة لجهة عدم الأستماع لرئيس ديوان المحاسبة ولعدم تعليلها القرارات

---

[103] المادة 44، المرسوم الإشتراعي 82، 1983/9/16.

[104] لم يعرف قانون المحاسبة إعادة النظر لكنها تتشابه الى حد كبير مع إعادة المحاكمة بالقرارات الصادرة عن م ش د.

[105] المادة 77 ، المرسوم الاشتراعي رقم 82، 1983/9/16.

[106] المواد 40و41و42 ، المرسوم الاشتراعي رقم 82، 1983/9/16.

المتخذة.[107]

إن عدم تعليل القرارات يجعل القرارات المتخذة من قبل مجلس الوزراء في هذا الشأن مشوبة بعيب تجاوز حد السلطة ومعرضة للنقض [108] أمام مجلس الشورى.

ففي واقعة حصلت في مجلس الوزراء حول مزايد أو صفقة البريد، ورغم الملاحظات التي قدمها ديوان المحاسبة، وخاصة لناحية تفصيل دفتر الشروط على قياس الشركة الفائزة، فإن مجلس الوزراء كاد أن يقر بالصفقة رغم اطلاع رئيس مجلس الوزراء على تقرير ديوان المحاسبة وتقرير هيئة الشراء العام اللذين فنَّدو المخالفات الدستورية والقانونية للصفقة. وبعد الاستماع إلى رئيس الديوان ورئيس هيئة الشراء وخوفًا من الفضيحة العام تم تكليف وزير الإاصالات بإعداد تقرير حول الملف برمته، ليعاد لاحقًا إلى تمرير الصفقة في مجلس الوزراء متجاوزين تقرير ديوان المحاسبة الرقابي وتقرير هيئة الشراء العام تحت حجة ما يسمى بالخطر الداهم[109]. فمجلس الوزراء ليس محكمة نقض أو تمييز لقرارات ديوان المحاسبة أو هيئة الشراء العام. وإنما مجلس الوزراء ولأسباب تتعلق بمصلحة الدولة العليا يمكن له أن يصرف النظر عن قرار ديوان المحاسبة وهذه سلطة محصورة ولا تمارس إلا في حالات الضرورة القصوى[110].

الفرع الثاني: مفاعيل قرارات ديوان المحاسبة في رقابته المسبقة وأبرز المعوقات التي تعترض رقابته

للرقابة المسبقة لديوان المحاسبة أهمية جوهرية لأنها تشكل حافزا للأجهزة والإدارات والهيئات المعنية في أن تقوم بتنفيذ واجباتها ومهامها بدقة وعناية وحرص على عدم مخالفة القوانين ومنع الانحراف عن تنفيذ خطة الموازنة، كما تساهم في الحرص على المال العام وحسن إدارته وهذه الرقابة مرتبطة بمهلة

---

[107] يراجع بهذا الشأن تقارير ديوان المحاسبة السنوية التي لا تكاد تخلو واحد منها من الإشارة إلى هذا الموضوع.

[108] يراجع في هذا الخصوص الرسالة المعدة من قبل الدكتور جوزيف رزق الله "مجلس شورى الدولة بوصفه مرجعا تمييزيا ".

[109] جريدة الأخبار،" ديوان المحاسبة يعري صفقة البريد"، بيروت، الثلاثاء 2023/11/14.

[110] جان العلية، نداء الوطن، 2023/11/2.

وبالتالي لا تشكل عرقلة على عمل الإدارات والمؤسسات. فالرقابة المسبقة وباعتبارها رقابة وقائية تهدف إلى الحؤول دون ارتكاب مخالفات في مرحلة عقد النفقة واكتشافها قبل وقوعها مما ينتج عنها معاملة عقد خالية من الشوائب والمخالفات القانونية على أنواعها[111]، ولأجل ذلك حظرت التشريعات المالية على المراجع الصالحة لعقد النفقة وعلى رأسها الوزير المختص بترتيب أي نوع دين على خزينة الدولة قبل عرض المعاملة على مراقب عقد النفقات[112]، وعلى ديوان المحاسبة إذا كانت الإدارة خاضعة لرقابته وذلك عملًا باحكام القانون.

أولًا: المفاعيل والنتائج المترتبة على قرارات ديوان المحاسبة في نطاق رقابته المسبقة

تعتبر الرقابة المسبقة من المعاملات الجوهرية، التي يتوجب التقيد بها ومراعاة الأصول المقررة بشأنها[113]، وإن كل المعاملات التي تخضع للرقابة بحسب نوعها وقيمتها ولا تجري عليها العملية الرقابية المسبقة تعتبر معاملة غير نافذة ويحظر على أي موظف وضعها قيد التنفيذ تحت طائلة فرض العقوبات اللازمة بحقه[114].

إن كل معاملة لا تنطبق عليها الرقابة المسبقة للديوان تعتبر غير نافذة وباطلة بالنسبة للإدارة. أما بالنسبة للمتعاقد مع الإدارة وفي حال ترتب حق له على الأدارة المتجاوزة، فقد حفظ له ديوان المحاسبة عبر إجتهاداته حقه إستنادا إلى نظرية الكسب غير المشروع وبالتالي أصبح بإمكانية المتعاقد مع الأدارة والذي أبطلت عقودهم بسبب تجاوز الإدارة لصلاحياتها أن يستوفوا حقوقهم نتيجة الخدمات التي أدوها وذلك بالإعتماد على هذا ألمبدأ (نظرية الكسب غير المشروع). فتحفظ حقوق المتعاقد مع الإدارة ويتم الإتفاق بينهما على قيمة الأعمال المنفذة وذلك بموجب عقد مصالحة[115]، على أن يتم إعطاء الرأي القانوني في هذا العقد من قبل هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، ومن قبل ديوان المحاسبة إذا كانت قيمة العقد

---

111 خطار شبلي،"الرقابة الادارية المسبقة على تنفيذ الموازنة "، مجلة القضاء المالي، العدد الرابع، بيروت ،1997، ص 26.

112 حسن عواضة وعبد الرؤوف قطيش،"المالية العامة، الضرائب والرسوم" دار الخلود، بيروت، 1995، ص 243.

113 المادة 33، المرسوم الاشتراعي رقم 82 ، 1983/9/16.

114 المادة 60، المرسوم الاشتراعي رقم 82 ، 1983/9/16.

115 المادة 1035، قانون الموجبات والعقود،1932/3/9، الجريدة الرسمية، العدد 2642، 1932/4/11.

تتجاوز الخمسة عشر مليون ليرة لبنانية[116]، على أن تتم ملاحقة المسؤولين المخالفين في الإدارة أمام الغرفة المختصة بالرقابة القضائية على الموظفين لدى ديوان المحاسبة.

ثانيًا: الصعوبات والمعوقات التي تواجه العمل الرقابي المسبق لديوان المحاسبة

يحظى ديوان المحاسبة بحيزًا واسعًا من اهتمامات المسؤولين والمواطنين، بسبب توليه دورا هاما في المحافظة على الأموال العمومية ومنع هدرها عبر ممارسة الرقابة الإدارية المسبقة. ومما لا شك فيه إن قيام ديوان المحاسبة بدوره الفعال لا يخلو من معوقات وصعوبات عديدة منها ما يتعلق بالإدارة نفسها الخاضعة للمراقبة، ومنها ما يتعلق بديوان المحاسبة نفسه[117].

أ- الصعوبات المتعلقة بالجهات الخاضعة للرقابة

الإدارة الخاضعة للرقابة إما إدارة عامة أو مؤسسة عامة أو بلدية، وهذه الجهات تعاني بعض المشاكل التي تؤثر على العمل الرقابي لديوان المحاسبة عليها. وهذه المعوقات منها تشريعية ومنها إدارية[118].

المعوقات التشريعية تتشمل:

1. إما بالنقص الحاصل بالتشريعات كعدم صدور المرسوم المتعلق بشروط وكيفية تطبيق أحكام قانون المحاسبة العمومية على البلديات وفق ما تقتضيه المادة 240 من قانون المحاسبة العمومية.
2. أو تعدد التشريعات المتعلقة بالموضوع الواحد فالمؤسسات العامة التابعة للدولة تعتمد أنظمة مالية متباينة مما يؤدي الى عدم الإنسجام في الموضوع الواحد خاصة وأن الإدارات المركزية تعتمد نظاما موحدا للموظفين وللشؤون المالية.
3. ومن المعوقات التشريعية هو قدم التشريعات المطبقة وعدم مواكبتها للتغيرات المالية

---

[116] المادة 36، المرسوم الاشتراعي رقم 82 ، 1983/9/16.

[117] محمد غادر، تقييم دور أجهزة الرقابة في مجال تحقيق أهداف عملية، بيروت، ص198 الى ص206.

[118] وسيم ابو سعد، رقابة ديوان الحاسبة المسبقة ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007، ص 107.

والاقتصادية والإدارية فبعض القوانين المالية لم تعدل لأكثر من عشرات السنين فدفتر الشروط والأحكام العامة صادر بتاريخ 1942/3/21، وقانون المحاسبة العمومية صادر بتاريخ 1963/12/30.

المعوقات الأدارية تشمل:

1. النقص في كوادر الأجهزة الحكومية.
2. عدم قيام الجهات الحكومية بتوضيح السياسة الإدارية اللازمة لإدارة الأموال العمومية مما يؤدي إلى عدم قدرة ديوان المحاسبة بالإحاطة الكاملة بالظروف التي تعمل بها الإدارات والمؤسسات العامة.

ب- المعوقات المتعلقة بديوان المحاسبة

يوجد معوقات عديدة تحول دون قيام ديوان المحاسبة برقابته على الشكل المثالي فالنقص في التشريعات وعدم كفايتها كعدم إخضا ع جميع البلديات والمؤسسات لرقابة ديوان المحاسبة، يعتبر من المعوقات الجوهرية التي تجعل ديوان المحاسبة عاجزًا عن مواكبة عمل جميع البلديات والمؤسسات. كذلك من المعوقات والصعوبات التي تواجه عمل ديوان المحاسبة هي معوقات إدارية تتمثل بنقص عدد العاملين في ديوان المحاسبة سواء كانوا قضاة أم مراقبين أو مدققين وذلك نسبة لكمية العمل والمهام الكبيرة الملقية على عاتق ديوان المحاسبة، بالإضافة إلى ارتباط ديوان المحاسبة إداريًا برئيس مجلس الوزراء، البعض يعتبر أن هذا الارتباط يحد من الاستقلالية. من هنا فإن إعادة النظر بملاك ديوان المحاسبة، والعمل على استقلاليته بات يعتبر أمرًا ضروريًا ليتمكن ديوان المحاسبة من القيام بواجباته على أكمل وجه. غير أن المعوق الأهم يتمثل في تعدي وإساءة السلطة التنفيذية المتمثلة بمجلس الوزراء في تطبيق بعض النصوص لغير الغاية التي ابتغاها المشرع من وضعه لتلك النصوص، بالإضافة إلى إصدار قرارات مخالقة لقرارات ديوان المحاسبة من دون تعليل. كتكليف مجلس الوزراء لمجلس الإنماء والأعمار القيام بتنفيذ بعض المشاريع والتي تدخل أساسًا في صلب مهام بعض المؤسسات الخاضعة لرقابة الديوان وذلك تهربًا من رقابة هذا الأخير[119].

[119] الفقرة 5، المادة 5، قانون إنشاء مجلس الانماء والاعمار ، المرسوم الاشتراعي 77/5، تاريخ 1977/1/31.

ومن المعروف أن المشاريع الكبرى ذات التكايف العالية تسند إلى مجلس الإنماء والإعمار، وبذلك تكون رقابة ديوان المحاسبة قد اقتصرت على المشاريع الصغرى والعادية التي تنفذها الإدارات.

المطلب الثاني: رقابة ديوان المحاسبة المسبقة على الصفقات العمومية

الصفقات العمومية هي العقود التي يتم إبرامها بين الجهات الحكومية من جهة وبين الشركات الخاصة من جهة أخرى من أجل تنفيذ مشاريع أو تقديم خدمات أو توريد مواد، ومن الأمثلة على هذه المشاريع إنشاء البنى التحتية، تقديم الخدمات التعليمية، وتوريد معدات حكومية... تعتبر الرقابة المسبقة على الصفقات العمومية من المراحل والأدوات المهمة من أجل ضمان المساءلة والشفافية في الأموال العامة، وتعتبر الصفقات العمومية أساس تطور الاقتصاد الوطني، لذا فإن تنظيم تلك الرقابة يلعب دورًا أساسيًا في تعزيز الحوكمة الرشيدة ومنع الفساد.

وأوجب نظام المناقصات[120] في لبنان على الإدارة المختصة إحالة ملف كل مناقصة إلى إدارة المناقصات للتدقيق بها، كما أن قانون المحاسبة العمومية ألزم بأن تقترن كل معاملة تؤول إلى عقد نفقة بتأشيرة مراقب عقد النفقات عليها ويتوجب على هذا الأخير إرسال المعاملة إلى ديوان المحاسبة إذا كانت هذه المعاملة تخضع للرقابة المسبقة بحسب قانون تنظيم ديوان المحاسبة. وبالتالي فإن أي مناقصة عمومية ومهما كان نوعها وسواء كانت صفقات لوازم أو أشغال أو خدمات فإنها تخضع لرقابة كل من إدارة المناقصات ومراقب عقد النفقات وديوان المحاسبة. وعليه تقتضي سلامة المناقصة وصحتها الالتزام بالمبادئ الأساسية والتقيد بأحكامها تجنبا من وقوع أي خلل يؤدي الى تعيب في المناقصة.

الفرع الأول: تكريس ديوان المحاسبة في رقابته المسبقة لمبادئ المناقصة العامة

إن مبدأ العلنية يعتبر من المبادىء الجوهرية والاساسية لأجراء أي مناقصة، وهذا المبدأ يجب التقيد به في كل الإجراءات والأصول المتعلقة بالمناقصة العمومية. إن ديوان المحاسبة كرس مبدأ العلنية في العديد من قراراته رافضا الموافقة على أي مناقصة لم يتم الأعلان عنها في الجريدة الرسمية بحسب ما يقتضي

[120] المرسوم تنظيمي رقم 2460/59 ، والمرسوم التنظيمي رقم 2866/59.

القانون[121]، أو نشر الإعلان في الجريدة الرسمية وفي صحيفتين محليتين وليس ثلاث صحف[122]. كما أن ديوان المحاسبة رفض الموافقة على أحد المناقصات عندما تبين أن هناك إختلاف بين مضمون الإعلان وأحكام دفتر الشروط الخاص[123].

ويتكامل مبدأ العلنية مع مبدأي المنافسة والمساواة وهما من المبادىء العامة للقوانين التي كرسها المشترع اللبناني في القواعد التي ترعى المناقصات وكذلك فعل ديوان المحاسبة في رقابته المسبقة مشددا على مراعاة عنصري المنافسة والمساواة اللذين يعززان الشفافية بين العارضين تجنبا للاحتكار والفساد. واعتبر ديوان المحاسبة إن عدم إجراء مناقصة في الجلسة نفسها بين أصحاب العروض المتساوية يعتبر معارضًا لمبدأ المنافسة والمساواة المكرس قانونًا واجتهادًا[124]. كما استقر الاجتهاد لدى ديوان المحاسبة إلى أن عنصر المنافسة ينتفي في حال عدم اشتراك في المناقصة ثلاث عارضين على الأقل، فديوان المحاسبة لا يوافق على مناقصة عمومية اشترك فيها عارضان فقط لانتفاء جوهر المناقصة المتمثل بالمنافسة بين المشتركين. وحفاظًا على المنافسة يمنع على لجنة التلزيم القبول بأي عرض لا يتطابق مع المواصفات الفنية المحددة في دفتر الشروط المتعلق بالصفقة وحتى لو كانت الفوارق بسيطة. كما اعتبر ديوان المحاسبة بأنه إذا أرادت الإدارة أن لا تتعاقد مع المتعهد المؤقت فيتوجب عليها أن تعيد التلزيم من جديد أو تلغيه أساسًا لكنها لا تستطيع التعاقد مع عارض آخر غير العارض الذي رسى عليه الالتزام[125]. كما اعتبر ديوان المحاسبة أنه إذا استوفى أحد العروض للشروط والمواصفات الفنية المطلوبة، لا يمكن للجنة التلزيم أن ترفض العرض وذلك تعزيزا لمبدأ المنافسة ومن حق العارض الذي استوفى عرضه شروط اللازمة أن ترسي المنافسة عليه.

---

[121] قرار ديوان المحاسبة رقم 2001/759، مجموعة أراء ديوان المحاسبة الاستشارية، والاجتهادات،2001 ، ص 508.

[122] قرار ديوان المحاسبة رقم 933 ، تاريخ 1991/12/5، المرجع نفسه، 1991 ، ص 259.

[123] قرار ديوان المحاسبة رقم 286 ،تاريخ 1983/5/12 ، المرجع نفسه، 1983 ، ص 482.

[124] الرأي الاستشاري رقم 1966/2 ، مرجع سابق ، المجلد 1 ، ص 10.

[125] رأي أستشاري، رقم 2014/10، مرجع سابق ، تاريخ 2014/4/3.

كذلك من الأمور التي اعتبرها ديوان المحاسبة إنها تحد من المنافسة هي تضمين دفتر الشروط الخاص بالصفقة أحكام من شأنها أن تمنع الاشخاص الذين يربطهم خلاف مع الإدارة من الاشتراك في المناقصة[126].

الفرع الثاني: رقابة ديوان المحاسبة على اعتدال الأسعار والأداء وعلى تجزئة الصفقات العمومية

بالإضافة لتكريس ديوان المحاسبة لمبادىء المناقصة العمومية في إطار رقابته المسبقة، يمارس ديوان المحاسبة أيضا رقابة على اعتدال الأسعار وعلى الأداء وعلى تجزئة الصفقات العمومية.

أولًا: الرقابة على اعتدال الأسعار

انطلاقًا من مهمته في السهر على الأموال العمومية[127]، بدأ ديوان المحاسبة وفي إطار رقابته الإدارية المسبقة على معاملات الصفقات العمومية (صفقات اللوازم، الأشغال، الخدمات)، بممارسة رقابة على اعتدال الأسعار كإجراء يهدف إلى الحفاظ على المال العام ومنعا للهدر والفساد وذلك عبر التأكد من صحة واعتدال أسعار الصفقات العمومية وتناسبها مع الأسعار الرائجة بحيث يمكن تلافي الضرر الذي قد يقع في المراحل التحضيرية لعقد الصفقة وهو إجراء أكثر فعالية من ترك الأمر للرقابة الإدارية اللاحقة التي تحصل بعد تنفيذ الصفقة. ويعتمد ديوان المحاسبة في رقابته على الأسعار طريقتان يتمكن من خلالها قياس مدى تناسب سعر الموضوع في عقد الصفقة مع السعر الرائج وهما:

أ. مقارنة أسعار الصفقة المنوى إجراءها مع أسعار البنود المماثلة في صفقات أخرى أجرتها الإدارة نفسها أو مؤسسات أخرى في صفقات متشابهة وضمن فترات متقاربة من حيث نوع العمل في العقد وقيمة الاسعار المنفذة.

ب. تكليف خبير لدراسة الأسعار موضوع عقد الصفقة ومقارنتها بالأسعار الرائجة.وإذا ثبت للديوان أن هناك ارتفاع في الأسعار تفوق الأسعار الرائجة المعتمدة، يتخذ ديوان المحاسبة قرارًا مناسبًا

---

[126] قرار رقم 846/م.ر، تاريخ 2005/8/11، مرجع سابق ، ص 532.

[127] المادة الأولى ، قانون تنظيم ديوان المحاسبة ، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 –1983/9/16.

أما رفض المعاملة لعدم تبرير الأسعار[128]، أو إعادة النظر بالأسعار مرة أخرى[129]. أما بالنسبة للإدارة فقد كانت تتقيد بملاحظات ديوان المحاسبة وتطلب من المتعهدين تخفيض أسعارهم تحت طائلة فسخ العقد.

ثانيًا: الرقابة على الأداء

لم يتضمن قانون ديوان المحاسبة اللبناني نصًا صريحًا يحدد صلاحية ديوان المحاسبة بممارسة الرقابة على الأداء، بل اقتصر هذا النوع من الرقابة على الرقابة اللاحقة دون الرقابة المسبقة[130]، بحيث إن تقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة أي ما يعرف بنتائج الأداء محصور بالرقابة اللاحقة، وإن هذا التقدير يتم من خلال التقارير السنوية والتقارير الخاصة[131].

الرقابة على الأداء أو ما يعرف بالرقابة على مردود إنفاق الأموال العمومية والتي لا تقل أهمية عن رقابة مشروعية المعاملات أصبحت لها أهمية وطنية وعالمية من أجل تأمين الفعالية والكفاءة وحماية الاقتصاد وكفاءة الإدارة العامة من خلال تقليل كلفة المواد المستخدمة أو الموارد المستعملة الى أدنى مستوى ممكن مع الحفاظ على النوعية وهذا ما يسمى بالإنفاق بأقل ما يمكن[132]، بالإضافة لاهتمامها بالعلاقة بين السلع المنتجة وبين المواد المستخدمة في إنتاجها من أجل التوصل إلى الكفاءة والفعالية الحقيقية المتمثلة بالعلاقة بين النتائج التي يستهدفها المشروع أو الصفقة وبين النتائج التي حققت فعلًا. من هنا فإن تضمين قانون تنظيم ديوان المحاسبة نصوصًا صريحة تشمل الرقابة على الأداء في الإدارات العامة عبر الاستثمار الأفضل للموارد البشرية وغير بشرية، وباطلاع الحكومة والسلطة التشريعية على مردود الأموال العامة التي سوف يتم إنفاقها ومدى احتمالية نجاح المشروع أو فشله يمكن ديوان المحاسبة من الكشف عن المخالفات بالسرعة الكافية التى تجعل من الممكن إتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة

---

[128] قرار رقم 846/، 2005/8/11 ، مجموعة أراء ديوان المحاسبة الاستشارية والأجتهادات، ص 533.

[129] وسيم ابو سعد، رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007، ص 189.

[130] المادة 45، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المرسوم الاشتراعي رقم 82، 1983/9/16.

[131] المادة 46، قانون تنظيم ديوان المحاسبة ، الصادر المرسوم الاشتراعي رقم 82، 1983/9/16.

[132] وسيم ابو سعد، رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2007، ص 179

قبل هدر الأموال وفوات الأوان.

ثالثًا: الرقابة على تجزئة الصفقات العمومية

بحسب قانون المحاسبة العمومية لا يجوز تجزئة النفقة إلا إذا رأى المرجع الصالح لعقد النفقة أن ماهية الأشغال تبرر ذلك[133]. واعتبر ديوان المحاسبة أنه يمتنع على الإدارة تجزئة الصفقة العمومية الواحدة إذا كان بالإمكان إعتماد المناقصة العمومية وسيلة لعقد الصفقة[134]، وهذا ما جعل ديوان المحاسبة يرفض العديد من المعاملات على اعتبار أن قرار تجزئة الصفقة غير مبرر وبالتالي غير متوافق مع أحكام القوانين والأنظمة المعمول بها. علمًا أن تجزئة الصفقة تشكل مخالفة مالية بحسب قانون تنظيم ديوان المحاسبة[135].

يتبين مما سبق أن المناقصات العمومية كانت تخضع لنصين قانونيين قديمين هما نظام المناقصات الصادر بموجب المرسوم التنظيمي رقم 59/2866، وقانون المحاسبة العمومية المنفذ بالمرسوم رقم 63/14969. وضع المرسوم الأول الأسس الموحدة لمنظومة الصفقات العمومية في لبنان ونص المرسوم الثاني على طرق وقواعد إجرائها. كان الواقع في ظل هذين المرسومين يعاني من ثغرات كثيرة، منها لامركزية الشراء العام، وانحسار صلاحية إدارة المناقصات بالإدارات العامة في ما يتعلق بالصفقات العمومية، في حين تجري الصفقات المتعلقة بالمؤسسات العامة والبلديات بإدارة هذه المؤسسات والبلديات وإشرافها، بالإضافة إلى الصعوبات والعوائق التي كانت تواجه عمل إدارة المناقصات والتي تكلمنا عنها في الفصل الأول. نتيجة التطورات التي طرأت على الشراء العام والتعقيدات التي ترافق هذه العمليات، كان من الضروري وضع قانون عصري حديث يواكب التطورات ويتضمن قواعد عملية توفر العلنية والشفافية والشمولية والمنافسة العادلة. إنه قانون الشراء العام.

---

[133] قانون المحاسبة العمومية، المادة 12، مشروع القانون الصادر بالمرسوم رقم 14969، تاريخ 1963/12/30 وتعديلاته.

[134] وسيم نقولا ابو سعد ، رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2007 ، ص 272.

[135] المادة 60 و61 ، قانون تنظيم ديوان المحاسبة ، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 ،1983/9/16.

الفصل الثاني: الجهات الرقابية في ضوء أحكام قانون الشراء العام

يعتبر الشراء العام في الموازنات العامة للدولة من المحاور الأساسية للإنفاق العام، إذ يشكل الشراء العام ما يقارب العشرين بالمئة من الإنفاق العام للدولة[136]. ففي وقت سابق وقبل إقرار قانون الشراء العام في 19 تموز 2021، كانت عملية الشراء العام في الدولة تخضع لنصين قانونيين قديمين مضى على صدورهما ما يزيد عن الستة عقود من الزمن، فنظام المناقصات الصادر بالمرسوم التنظيمي رقم 59/2866 وضع الأسس الموحدة لمنظومة الصفقات العمومية في لبنان، وقانون المحاسبة العمومية المنفذ بالمرسوم رقم 63/14969 نص على طرق وقواعد إجراء المناقصة العمومية. من هنا بدأت تظهر الحاجة لضرورة تحديث تلك النصوص وتطويرها بما يتماشى مع الحاجات والمتطلبات المتزايدة في الدولة من خلال الاستفادة من التجارب الدولية الناجحة في هذا المجال. فالمرسومين القديمين عانيا من ثغرات عديدة منها لامركزية الشراء العام بشكل غير منظم: فصلاحية إدارة المناقصات انحصرت بالإدارات العامة فيما خص الصفقات العمومية أما الصفقات العمومية للمؤسسات العامة والبلديات فكان تجري تحت إدارة وإشراف تلك المؤسسات والبلديات خارج أي إشراف أو رقابة لإدارة المناقصات.

بسبب التطورات التي طرأت على الحياة المالية والسياسية في الدولة، ومن أجل التخلص من الثغرات التي كانت ترافق كل عملية شراء في المؤسسات وفقًا لنظام المناقصات الصادر بالعام 1959 وقانون المحاسبة العمومية الصادر بالعام 1963، كان من الضروري وضع قانون عصري ومتطور يراعي مبادىء أساسية في عملية الشراء العام لاسيما منها العلنية والعدالة والشفافية والمنافسة. فقانون الشراء العام لا يقتصر على كونه قانونًا مستقلًا، بل ينتمي إلى منظومة قانونية مترابطة تشمل قوانين الدولة المالية وموازنتها العامة وجميع برامج الدولة والخطط الاستراتيجية على مختلف الأصعدة سواء منها الاقتصادية، الاجتماعية والتنموية. سنتناول في (المبحث الاول) دور هيئة الشراء العام في الرقابة والإشراف على إجراءات الشراء العام، وفي (المبحث الثاني) رقابة ديوان المحاسبة.

المبحث الأول: دور هيئة الشراء العام في الرقابة على إجراءات الشراء العام

[136] الموقع الإلكتروني https://usj.edu.lb/ ، تاريخ الخول 2024/11/4.

إن قانون الشراء العام رقم 244 تاريخ 19 تموز 2021 عمل على تطوير وتوسيع صلاحيات إدارة المناقصات لتصبح هيئة الشراء العام، فألغى إدارة المناقصات ونقل ملاكاتها والعاملين فيها الى هيئة الشراء العام[137]، وأصبح مدير عام المناقصات رئيسًا لهيئة الشراء العام، والموظفون والمتعاقدون والأجراء في إدارة المناقصات من ضمن الهيكل الإداري لهيئة الشراء العام. سنتناول في (المطلب الأول) حوكمة الشراء العام، وفي (المطلب الثاني) طرق إجراء الصفقات وفقا لأحكام قانون الشراء العام.

المطلب الأول: حوكمة الشراء العام

تشكل الحوكمة مجموعة القواعد والسياسات والأطر التي يتم استخدامها من أجل تحقيق الأهداف من قبل المؤسسة أو الإدارة المعنية، فالحوكمة تؤدي إلى تحديد المسؤوليات والصلاحيات وتحدد كيفية إدارة المؤسسة بما يضمن تحقيق الأهداف المرجوة بشكل فعال مع مراعاة مصالح جميع أصحاب المصلحة. فعملية تحقيق الأهداف تشمل أيضا التخطيط والتوجيه والتنظيم والمراقبة على أنشطة الإدارة أو المنظمة. إن حوكمة الشراء العام وتنظيمه يعتبر أمرًا بالغ الأهمية إذ أن الشراء العام يشكل 13% من الموازنة العامة للدولة، و 4% من الناتج المحلي وتشكل صفقات الشراء العام مجمل الصفقات التي تبرمها الدولة لتأمين حاجاتها من لوازم وخدمات بأفضل جودة وأقل تكلفة[138].

الفرع الأول: هيئة الشراء العام أنشائها، تشكيلها ومهامها

إن هيئة الشراء العام هي هيئة رسمية مستقلة تأسست بموجب القانون الرقم 2021/244، وهي تعنى بتنظيم ومراقبة عمليات الشراء العام (أي الصفقات والمناقصات والمشتريات التي تقوم بها الجهات العامة).

أولًا: إنشاء هيئة الشراء العام

في وقت سابق كانت إدارة المناقصات تتولى المهام الرقابية والإدارية فيما يخص الصفقات العمومية، وكانت الإدارات العامة تحيل إلى إدارة المناقصات ملف كل مناقصة قبل الإعلان عنها بأسبوعين على الأقل. غير أن المشكلة الاساسية كانت تكمن في تهميش دور إدارة المناقصات عبر امتناع الوزارات بوضع

---

[137] المادة 88، قانون 244، 19 تموز 2021.

[138] بلال ياسين، maharat news، (دراسة أعدها معهد باسل فليحان المالي)، 2021/7/9.

البرنامج السنوي وإجراء مناقصات خارج نطاق دائرة إدارة المناقصات. كما أنه تبين من خلال إجراء مسح تم وفقًا للمعايير الدولية[139]، الغياب التام للمعايير الدولية والعالمية في تنظيم عملية الشراء العام ومراقبته، بالإضافة لاقتصار عمل إدارة المناقصات السابقة على الإدارات العامة والمناقصات فوق المئة مليون ليرة، علمًا أن آراء إدارة المناقصات فيما خص دفاتر الشروط لم يكن إلزاميًا وكان القرار يبقى متروكًا للإدارة والجهة الرابحة. بالإضافة إلى أنه كان يستثنى من عملها المؤسسات العسكرية والأمنية وبعض البلديات. لأجل ذلك عمل القانون الجديد على إنشاء هيئة شاملة تشرف على عمليات الشراء العام وتدير المنظومة وفقًا لقانون الشراء العام الذي يعتمد معايير دولية في إدارته للمنظومة. إن قانون الشراء العام نص على إنشاء هيئة مستقلة[140]، اسمها هيئة الشراء العام مركزها مدينة بيروت تمارس الصلاحيات المعطاة لها بموجب قانون الشراء العام وتكون لها الصفة والمصلحة القانونية للطعون بشأن القرارات المرتبطة بعملية الشراء العام. تتمتع هيئة الشراء العام بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري[141]، تشمل صلاحيات الهيئة جميع الجهات الشارية بحسب قانون الشراء العام[142] وهذه الهيئة لا تخضع للنظام العام للمؤسسات العامة[143]، لكنها تخضع لأحكام قانون الشراء العام ولرقابة ديوان المحاسبة اللاحقة ولرقابة التفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية[144].

ثانيًا: تشكيل هيئة الشراء العام

تتكون هيئة الشراء العام من رئيس وأربعة أعضاء يتم تعينهم بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء لاقتراح رئيس مجلس الوزراء[145] لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط.

---

139 بسما عبد الخالق، الاقتصادية ومسؤولة البرامج في معهد باسل فليحان المالي، مهارات نيوز، 2021/7/9 .

140 المادة 74، قانون 244، 19 تموز 2021.

141 المادة 74، الفقرة الثانية، قانون 244، 19 تموز 2021.

142 المادة 74، الفقرة الثالثة، قانون 244، 19 تموز 2021.

143 المرسوم رقم 4517، الجريدة الرسمية، تاريخ 1972/12/13.

144 الفقرة الخامسة، المادة 74، قانون 244، 19 تموز 2021.

145 المادة 78، قانون 244، 19 تموز 2021.

تتولى هيئة الشراء العام مجتمعة المهام والصلاحيات المنصوص عليها في قانون الشراء العام بموجب نظام داخلي يتم من خلاله تحديد وتوزيع المهام بين الأعضاء وطرق تنفيذ القرارات الصادرة عنها وتتخذ قراراتها بأغلبية الأعضاء المؤلفة منهم قانونًا. ويعتبر كل عضو من الأعضاء مسؤولاً من الناحية المسلكية في حال أخل عن قصد بواجباته المفروضة عليه بحسب القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، وهذه الملاحقة المسلكية التأديبية لا تحول دون ملاحقتهم أمام المحاكم الجزائية أو المدنية المختصة عند الاقتضاء.

ثالثًا: مهام هيئة الشراء العام

إن هيئة الشراء العام تعنى بمهمة الشراء العام والإشراف عليه ومراقبته وتطوير إجراءاته ونظمه وأدائه[146]، كما تعمل هيئة الشراء العام على التنسيق بين مختلف الجهات الشارية وتقديم المساعدة والمساندة لها. إن المشرع نص على وضع أنظمة لهذه الهيئة، وهذه الهيئة رغم إعدادها الأنظمة وتحضيرها وإرسالها الى المراجع المختصة لم تصدر إلى تاريخه، وبالتالي لا يمكن أن يكون عمل الهيئة على الوجه الاكمل. لهيئة الشراء العام صلاحيات في ضبط مكامن الخلل وتقديم تقارير ولا تملك صلاحية منع إجراء المناقصات[147]. فهيئة الشراء العام هي هيئة رقابية، رصدية، أي الجهات الشارية هي المسؤولة عن إعداد دفتر شروطها، وإصدار الإعلانات ونشرها، وتدّخل هيئة الشراء العام يكون في حال وجود خلل فادح في هذا الموضوع. تمارس هيئة الشراء العام صلاحيات عديدة منها:

أ- صلاحية الإشراف

تشرف هيئة الشراء العام على جميع عمليات الشراء التي تجريها مختلف الجهات الشارية الخاضعة لأحكام قانون الشراء العام وتقترح الهيئة على مجلس الوزراء السياسات العامة المتعلقة بالشراء العام وتقوم على إدارة وتشغيل المنصة المركزية للشراء العام والشراء الأكتروني، كما تقوم بنشر كافة الإعلانات المتعلقة بالمشتريات وبإجراءات التلزيم على المنصة الإلكترونية المركزية، بالإضافة إلى توحيد وجمع خطط الشراء السنوية الواردة إليها من الجهات الشارية.

---

[146] المادة 76، قانون 244، 19 تموز 2021.

[147] جان العلية، الوكالة الوطنية للإعلام، 2023/1/4.

انطلاقًا من هذه الصلاحية صدرت مذكرات عدة عن رئيس هيئة الشراء العام منها مذكرة رقم 6/هـ.ش.ع/2024 موجهة إلى كافة الجهات الخاضعة لأحكام قانون الشراء العام حول ضرورة استكمال كافة الإجراءات القانونية قبل البدء بتنفيذ عمليات الشراء العام جاء فيها [تؤكد هيئة الشراء العام على جميع الجهات الخاضعة لأحكام قانون الشراء العام والملتزمين ضرورة اتّباع المسار القانوني الإجرائي الصحيح المنصوص عليه في قانون الشراء العام لبدء تنفيذ عمليات الشراء العام تحت طائلة المساءلة القانونية[148]].

تراقب هيئة الشراء العام النصوص القانونية المتعلقة بالشراء العام وتقيمها، مما يجعل بإمكانها الاطلاع على سجل الشراء لدى الجهة الشارية، كما تقوم بجمع المستندات والبيانات الخاصة بعمليات الشراء العام على المنصة المركزية، مما يسهل قراءة وتحليل هذه البيانات بحسب المعايير الدولية المعمول بها في هذا المجال. وفي هذا المجال صدر عن هيئة الشراء العام مذكرة رقم 3/هـ.ش.ع/2023 حول إلزامية نشر المعلومات المتعلقة بالصفقات التي تجريها كافة الجهات الخاضعة لأحكام قانون الشراء العام على المنصة الإلكترونية المركزية لدى هيئة الشراء العام أيًا كان مصدر تمويلها[149].

ب- صلاحية إصدار القرارات

تصدر هيئة الشراء العام قرارات بالموافقة على استخدام الجهة الشارية طريقة المناقصة على مرحلتين، وتقوم بوضع معايير الأداء وتحرير تقارير تحليلية وإحصائية، بالإضافة الى إصدار إرشادات حول النصوص القانونية المتعلقة بالشراء العام، كما تصدر بقرار تنظيمي قواعد السلوك للعاملين في الشراء العام (المادة ١٠من قانون الشراء العام) وأسس وقواعد تأليف وعمل لجان التلزيم والاستلام (المادتان ١٠٠ و١٠١ من قانون الشراء العام) وفي هذا الإطار صدر القرار رقم 9/هـ.ش.ع/2023 تاريخ ١٠ تشرين الأول ٢٠٢٣ المتعلق بتحديد أُسس تأليف لجان التلزيم والاستلام لدى الجهات الشارية[150].

[148] للإطلاع على النص الحرفي للمذكرة كاملة يمكن مراجعة الموقع الالكتروني.www.ppa.gov.lb

[149] للإطلاع على النص الحرفي للمذكرة كاملة يمكن مراجعة الموقع الالكتروني.www.ppa.gov.lb

[150] للإطلاع على النص الحرفي للقرار يمكن مراجعة الموقع الالكترونيwww.ppa.gov.lb

وفي هذا الإطار صدر عن رئيس هيئة الشراء العام مذكرة رقم 2/هـ.ش.ع/2024[151]، توجه فيها إلى الجهات الشارية حول تنظيم مهام ومسؤوليات الوحدات الإدارية العاملة في الشراء العام. انطلقت المذكرة من الصلاحيات التي أولاها القانون لهيئة الشراء العام ومنها:

- تحديد المعايير والأصول التي على الجهات الشارية اتباعها للتدقيق الداخلي،
- تحديد أسس تأليف لجان التلزيم والاستلام والتحقق من مؤهلاتها،
- وضع شرعة قواعد السلوك والأخلاق المهنية الخاصة بعمليات الشراء العام.

وخلصت هذه المذكرة إلى الطلب من كافة الجهات الشارية الخاضعة لأحكام قانون الشراء العام:

أولًا: إحداث وحدة للشراء العام في الهيكل التنظيمي للجهة الشارية أو تعديل هذا الهيكل وفق متطلبات القانون، وإيلاء هذه الوحدة مسؤولية عمليات الشراء، واتخاذ كل ما يلزم من إجراءات واقتراحات لوضع هذا الموجب موضع التطبيق وفق مقتضيات المادة 73من قانون الشراء العام. لهذه الوحدة أهمية على صعيد فصل وتحديد المهام وهي من قواعد وضوابط الرقابة الداخلية.

ثانيًا: اتخاذ قرار من رأس الادارة، لتولية واحد أو أكثر من العاملين لدى الجهة الشارية مهمة التدقيق الداخلي وفق المادة 111من قانون الشراء العام على تكون الأولوية للعاملين في وحدة التدقيق الداخلي متى وجدت.

ج- صلاحية إبداء الرأي

تقوم هيئة الشراء العام بإبداء الرأي باتفاقات الأطر، ووضع تقارير دورية وسنوية عن عمل الجهات الشارية وهيئة الشراء العام وتبليغها إلى مجلس النواب والوزراء والجهات الرقابية وتنشر للعموم، كما أنها تقترح أنظمة تتعلق بالتدقيق الداخلي لدى الجهات الشارية فيما خص عمليات الشراء العام. وعلى الجهات الشارية [إرسال دفاتر الشروط الخاصة العائدة لعمليات شراء أو بيع تتعلق بعقود جارية قبل مدة ست

[151] للإطلاع على النص الحرفي للمذكرة كاملة يمكن مراجعة الموقع الالكترونيwww.ppa.gov.lb

أشهر على الأقل من انتهاء هذه العقود، كي يكون بالإمكان إبداء الرأي وإنجاز الإجراءات العائدة لها قبل انتهاء مدة نفاذ العقود[152].

د- صلاحية تطويرية

تقوم هيئة الشراء العام بتحديث سجلات العقود العامة ونشرها على المنصة المركزية مع مراعاة السرية ببعض العقود العامة المتعلقة بالأمن والدفاع الوطني وتتحقق من مؤهلات أعضاء لجان التلزيم والتسليم لدى الجهات الشارية ومدى انطباقها على الخبرة والاختصاص. بالإضافة إلى تحفيز المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على المشاركة في الشراء العام. كما تقوم بالتعاون مع المؤسسات الدولية والهيئات المحلية والعالمية في سبيل تطوير منظومة الشراء العام.

إن هذه الصلاحيات لهيئة الشراء هي على سبيل المثال وليس الحصر، وذلك لأن هيئة الشراء العام أنيطت بها صلاحية التنظيم والإشراف ومراقبة وتطوير الشراء العام، وبالتالي فإن صلاحياتها لا حصر لها وهي في تطور وتقدم مستمرين.

وفي تقرير صادر عن هيئة الشراء العام حول موضوع المناقصة العمومية لشراء كمية من مادة الغاز أويل وكمية من مادة وقود الديزل محتوى كبريت 10.00 كحد أقصى خلال شهر كانون الأول/2023 تلبية لحاجات مؤسسة كهرباء لبنان أوضحت الهيئة مستندة الى تقرير المراقب المنتدب من قبل رئيسها لحضور جلسة التلزيم، إساءة استعمال لحق الاستكمال المعطى للجنة التلزيم في قانون الشراء العام وعدم معاملة هذه اللجنة للعارضين على قدم المساواة وأن مهلة الـ ١٥ يوماً للإعلان عن المناقصة كانت مهلة غير كافية لتحضير المستندات والمفارقة التي أدلى بها مندوب الهيئة إن العارض الذي استكمل عرضه قدمه خارج مهلة تقديم العروض. كما حملت هذه المناقصة علامة فارقة أطاحت بمبدأ استقلالية لجان التلزيم في عملها عن الجهة الشارية المكرس في الفقرة الأولى من البند أولا من المادة ١٠٠ من قانون الشراء العام اذ تدخل الوزير في عمل اللجنة واجرى اتصالاً مع احدهم لتسهيل حصول عارض على مستند مطلوب للاشتراك في المناقصة ما اعتبره المراقب المنتدب من قبل هيئة الشراء العام، وان كان يرمي إلى تسريع العمل، فهو تدخل مخالف لقانون الشراء العام، بل إن وجود وزير الطاقة في قاعة فض العروض

[152] للإطلاع على النص الحرفي للمذكرة كاملة يمكن مراجعة الموقع الالكترونيwww.ppa.gov.lb

يخالف أحكام قانون الشراء العام، بما يمثله من نفوذ معنوي على أعضاء لجنة التلزيم وهم موظفون في الوزارة. وخلصت هيئة الشراء العام في تقريريها إلى الطلب إلى وزارة الطاقة والمياه الالتزام بأحكام قانون الشراء العام وتطبيق مبادئه تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في المادة ١١٢ من هذا القانون، كما أوصت بإعادة إجراء المناقصة مع إعطاء مهلة كافية للعارضين لتقديم عروضهم وإضافة شرط التصريح عن صاحب الحق الاقتصادي لكل عارض يشارك في المناقصة مع لفت نظر السيد وزير الطاقة والمياه إلى وجوب التقيد بنص المادة ١٠٠ أولاً – الفقرة الأولى– من قانون الشراء العام لجهة وجوب أن تتصرّف لجنة التلزيم بشكل مستقلّ عن الجهة الشارية في كلّ أعمالها وقراراتها[153].

في هذا التقرير الصادر عن هيئة الشراء، يتبين مدى حرص هذه الهيئة انطلاقًا من صلاحيتها الرقابية على جعل الجهات الشارية تتقيد بأحكام قانون الشراء العام، وعدم القبول بتمرير صفقات مشبوهة ومخالفة للقانون وذلك حرصا على المال العام والمصلحة العامة.

الفرع الثاني: تعديلات قانون الشراء العام لأحكام قانون المحاسبة العمومية ونظام المناقصات

يحظى قانون الشراء العام بأهمية كبيرة على صعيد المجتمع الدولي، لاعتباره جزءًا من الثلاثية الإصلاحية والتي تتضمن إقرار قانون الشراء العام، إصلاح قطاع الكهرباء، واستقلال القضاء[154]، نتيجة التزام الدولة اللبنانية في مؤتمر سيدر الذي عقد في باريس عام 2018 القيام بإصلاحات اقتصادية أبرزها مكافحة الفساد وتعزيز الحوكمة المالية وتحسين جودة الخدمات العامة وجذب الاستثمارات وتعزيز الشفافية، لأنه كما هو معروف فإن الجودة المتدنية للبنى التحتية هي النتيجة الحتمية للفساد المستشري في الصفقات العمومية كما أنها من العوامل الأكثر تأثيرًا في هروب الاستثمارات وتحويلها إلى استثمارات أخرى أقل جاذبية وتنافسية . تم وصف هذا القانون بسلاح البرلمان اللبناني من أجل إنهاء الصفقات بالتراضي وفوضى المناقصات.

---

[153] للإطلاع على النص الحرفي للتقرير كاملا يمكن مراجعة الموقع الالكترونيwww.ppa.gov.lb

[154] هلا نصر الدين، مهارات نيوز، 8 تموز 2020، الموقع الألكتروني https://maharat-news.com/purchaselaw07 تاريخ الدخول في 2024/8/5.

إن قانون الشراء العام وضع معايير واضحة ودفاتر شروط منظمة مع اعتماد شفافية في المناقصات بجعلها علنية متخطيا صيغة التراضي التي كانت تحصل في ظل قانون المحاسبة العمومية.

شكّل قانون الشراء العام خطوة متقدمة في مجال توحيد أنظمة الشراء العام وشموليتها في مختلف القطاعات التي تتولى الإنفاق العام كالمؤسسات العامة والبلديات. إن أحد أهم أهداف قانون الشراء العام هو توحيد منظومة الشراء، وعدم جعلها موزعة على الكثير من المراسيم الاشتراعية والقرارات كما كان عليه الحال في السابق.

أولًا: هيئة الشراء العام بديلًا من إدارة المناقصات

في فترة سابقة كانت إدارة المناقصات مكلفة بالرقابة الإدارية فيما خص المناقصات، وعلى الصعيد الإداري كان نظام المناقصات يكلف بتنظيم تلك المناقصات داخل الإدارة العامة عبر وضع برنامج المناقصات السنوي قبل إقرار الموازنة العامة، وعلى الصعيد الرقابي كانت إدارة المناقصات تقوم بالتدقيق بالمناقصات ودفاتر الشروط الخاصة الواردة إليها من الإدارات[155] قبل الإعلان عنها بأسبوعين. إن المشكلة الأساس كانت تكمن بتهميش دور إدارة المناقصات عبر امتناع الوزارات عن وضع البرنامج السنوي وإجراء المناقصات خارج نطاق إدارة المناقصات[156]، كما تبين من خلال المسح وفق المعايير الدولية أن هناك غياب تام لمعيار تنظيم الشراء العام [157].

كما اقتصر دور إدارة المناقصات على الإدارات العامة والمناقصات فوق 100 مليون ليرة واستثنى من عملها الرقابي البلديات والمؤسسات العسكرية والأمنية والبلديات والمجالس، كما أن دور إدارة المناقصات كان يقتصر على إعطاء الرأي بدفاتر الشروط من دون أي إلزام للإدارة أم للجهة الرابحة في المناقصة.

---

[155] المواد 16و18، المرسوم التنظيمي 2866، تاريخ 1959/12/16.

[156] مهارات نيوز، 8 تموز 2020، الموقع الإلكتروني https://maharat-news.com/purchaselaw07 تاريخ الدخول في 2024/8/5.

[157] بسما عبد الخالق، مسؤولة البرامج في معهد فليحان المالي، مهارات نيوز، 2021/7/9، الموقع الألكتروني https://maharat-news.com/purchaselaw07 ، تاريخ الدخول في 2024/8/5.

من هنا تم إنشاء هيئة ناظمة للشراء العام بديلًا من إدارة المناقصات تكون مهامها الأولى الرصد والإشراف وتوحيد الأنظمة والأساليب والمراجعة الإدارية والقضائية حماية للمال العام في قضايا الصفقات العمومية.

ثانيًا: المحاور الإصلاحية لقانون الشراء العام

يعتبر قانون الشراء العام أحد القوانين الإصلاحية المهمة التي التزم لبنان بإقرارها والعمل بها وفقًا للمعايير الدولية المعتمدة، من أجل حماية المال العام وتعزيز الشفافية والمساءلة والنزاهة واستعادة ثقة المجتمع المحلي والدولي. إن هذا القانون هو قانون إصلاحي بامتياز باعتباره يتضمن عدة محاور إصلاحية أهمها ما يلي:

أ- توسيع قاعدة الجهات الخاضعة لأحكام قانون الشراء العام. ففي وقت سابق وبحسب نظام المناقصات المعتمد من قبل إدارة المناقصات السابقة، كانت الجهات الخاضعة بالفعل لنظام المناقصات وقواعد الصفقات العمومية المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية محدودة جدا، إذ اقتصرت على إدارات الدولة غير الأمنية والعسكرية. وكانت نسبة الانفاق على الشراء العام والذي يمر عبر إدارة المناقصات لا تتعدى ال 5% من مجمل الإنفاق على الشراء العام والممول من الأموال العمومية.

ب- الاستدامة والسياسة التنموية، بحيث تضمن قانون الشراء أحكامًا إلزامية تقضي بوضع خطط للشراء العام وإلزامية وضع القيمة التقديرية لأي مشروع شراء، وبعدم تجزئة الشراء العام إلا بما يشكل منفعة أكيدة من التجزئة[158]، وأن لا يكون الغاية من التجزئة هو التحايل على القانون أو من أجل التفلت والهروب من الضريبة.

ج- اعتماد التأهيل المسبق للعارضين ووضع معايير متعلقة حصرًا بموضوع الشراء العام، واعتماد المواصفات على أساس الأداء والخصائص الوظيفية[159].

د- تقييد الإلغاء الاعتباطي للمناقصات من خلال حصر الحالات التي تستحق الإلغاء.

[158] المواد 14 و 15، قانون 244، 19 تموز 2021.

[159] المادة 18، قانون 244، 19 تموز 2021.

أ- اعتماد قواعد محددة بشأن العروض المنخفضة الأسعار بشكل غير عادي[160]، ووضع ضوابط فعلية بالنسبة للاتفاقات الرضائية وحصر دور مجلس الوزراء بما له طابع سري فيما خص أمور الأمن والدفاع الوطني[161].

ب- البدء باعتماد نظام المشتريات الإلكتروني على أن يكون في عهدة هيئة الشراء العام[162].

ج- حوكمة الشراء العام سواء لناحية تأليف هيئة الشراء العام، وتأليف هيئة الاعتراضات وضبط عمل وآليات تأليف لجان التلزيم والاستلام [163].

د- اعتماد التدقيق الداخلي والشفافية والنزاهة والمساءلة وفرض العقوبات[164].

ه- إبعاد الشراء العام عن التسييس خاصة لناحية منع إدخال لجان وزارية أو إستشارية إلى لجان التلزيم[165]، فما كان يحصل دون مسوغ قانوني أصبح ممنوع بموجب نص قانوني صريح.

و- حظر المفاوضات مع العارضين في المناقصات العمومية[166].

ثالثًا: أهم تعديلات قانون الشراء العام على أحكام قانون المحاسبة العمومية ونظام المناقصات

أجرى قانون الشراء العام تعديلات مهمة على أحكام قانون المحاسبة العمومية ونظام المناقصات:

أ. على صعيد الأهداف والمبادئ وبعكس قانون المحاسبة العمومية ونظام المناقصات فقد حدد قانون الشراء العام أهدافه ومبادئه في المادة الأولى منه وجعلها من الانتظام القانوني العام منه على الشكل

---

160 قانون الشراء العام 244، المادة 27، 19 تموز 2021.

161 ، قانون الشراء العام 244، المادة 46، 19 تموز 2021.

162 المادة 66 وما يليها، قانون 244، 19 تموز 2021.

163 المواد 89، قانون 244، 19 تموز 2021.

164 المادة 109، قانون 244، 19 تموز 2021.

165 المادة 100، قانون 244، 19 تموز 2021.

166 المادة 56، قانون 244، 19 تموز 2021.

التالي:

1. اعتماد إجراءات المنافسة كقاعدة عامة.
2. تحقيق تكافؤ الفرص أمام جميع المشاركين في الشراء العام.
3. تحقيق العدالة والمساواة في المعاملة بين جميع العارضين الملتزمين.
4. اعتماد العلنية في الإجراءات المتبعة بطريقة تفعل الرقابة.
5. تشجيع التنمية والعمالة المحلية والوطنية من دون أن يؤثر ذلك على الفعالية.

إن اعتبار المبادئ الواردة أعلاه بمقتضى النص من الانتظام القانوني العام يحصن هذه المبادئ بما يسمح بإثارتها من قبل القضاء أو هيئة الشراء العام وبما يمنع من أي اتفاق على مخالفتها كما لا يجوز أن يصدر عن أي كان أي تفسير يناقضها.

ب. على صعيد تعريف صفقات اللوازم والأشغال والخدمات، إن قانون المحاسبة العمومية لم يقم بتعريف هذه المصطلحات بحسب طبيعتها بل اكتفى بتحديد طرق وشروط إجرائها، في حين أن قانون الشراء العام وفي المادة الثانية منه عرف هذه المصطلحات على الشكل التالي:

1. الشراء العام: يعني حيازة الجهة الشارية لوازماً أو أشغالاً أو خدمات[167].
2. اللوازم: هي الأموال المنقولة أيّاً كان نوعها ووصفها[168].
3. الأشغال: أعمال ذات منفعة عامة تُنفَّذ على الأراضي اللبنانية حسب تعريفها القانوني لحساب شخص من أشخاص القانون العام أو بواسطته أو تحت إدارته[169].
4. الخدمات الاستشارية هي التي يغلب عليها الطابع الفكري أو الإرشادي[170].
5. الخدمات غير الاستشارية هي الخدمات التي يكون التعاقد فيها على أساس أداء عمل

[167] المادة الثانية، الفقرة الثامنة، قانون 244، 19 تموز 2021.

[168] المادة الثانية، الفقرة التاسعة، قانون 244، 19 تموز 2021.

[169] المادة الثانية، الفقرة اللعاشرة، قانون 244، 19 تموز 2021.

[170] المادة الثانية، الفقرة الحادية عشر، قانون 244، 19 تموز 2021.

مادي[171].

يُطرح السؤال، مع إلغاء الأحكام الخاصة بصفقات اللوازم والأشغال والخدمات في قانون المحاسبة العمومية، ما هي القواعد الإجرائية المُطبّقة على بيع أموال الدولة بالتراضي أو باستدراج العروض أو بالمزايدة العمومية؟

في هذا الموضوع حول مدى خضوع عمليات البيع بالتراضي وباستدراج العروض وبالمزايدة العمومية لأحكام قانون الشراء العام فإن رئيس هيئة الشراء العام أصدر المذكرة رقم 7/هـ.ش.ع/2022 أكد فيها أنه تُطبّق على عمليات البيع بالتراضي وباستدراج العروض وبالمزايدة العمومية أحكام قانون الشراء العام[172].

ج. في حين إن قانون المحاسبة لم يحدد اللغة المعتمدة في مستندات الشراء، فإن قانون الشراء العام نص على اعتماد اللغة العربية في مستندات الشراء وفي قرارات الجهة الشارية[173].

د. على صعيد الأنظمة التفضيلية فيما خص السلع والخدمات ذات المنشأ الوطني، إن قانون الشراء نص على أنه وخلافًا لأي نص آخر فإن العروض المتضمنة سلعًا أو خدمات ذات منشأ وطني تعطى أفضلية قدرها 10% عن العروض المتضمنة سلعًا أو خدمات أجنبية[174]، كما حظر قانون الشراء العام من تضمين ملفات التلزيم أي أحكام تؤدي إلى استبعاد السلع المصنوعة في لبنان[175].

هـ. لجهة لجان التلزيم فقد إستعاد قانون الشراء العام الآلية المنصوص عليها في نظام المناقصات لناحية تشكيل لجان التلزيم والتي أصبحت بموجب أحكام هذا القانون من اختصاص الجهات الشارية التي قيدت بتسمية أعضاء لجان التلزيم من اللوائح المحددة من قبل هيئة الشراء العام، والتي كانت في وقت سابق تتشكل اللجان من لوائح ترسلها الإدارات العامة الى إدارة المناقصات وهذه الأخيرة تعرضها للتصديق من التفتيش المركزي.

---

[171] المادة الثانية، الفقرة االثانية عشر، قانون 244، 19 تموز 2021.

[172] للإطلاع على النص الحرفي للمذكرة كاملة يمكن مراجعة الموقع الالكترونيwww.ppa.gov.lb.

[173] المادة الرابعة، قانون 244، 19 تموز 2021.

[174] المادة 16، قانون 244، 19 تموز 2021.

[175] المادة 16، الفقرة الثانية، قانون 244، 19 تموز 2021.

وحرصًا على استقلالية لجان التلزيم وعلى تحديد صلاحياتها وعدم المزج بينها وبين صلاحيات الجهات الشارية المفترض أنها مستقلة عنها في عملها، فقد أصدر رئيس هيئة الشراء العام المذكرة رقم 3/هـ.ش.ع/2024 تاريخ 2024/8/24 حول توضيح بعض مهام لجان التلزيم، وأكدت هذه المذكرة على أن بعض مواد قانون الشراء العام قد اعطت الجهات الشارية بمعناها الواسع، صلاحية القيام ببعض الأعمال التالية لمرحلة فتح العروض، كدراسة العروض وتصحيحها تمهيداً لتقييمها، ومن ثم اتخاذ القرار بقبول العرض أو رفضه، وذلك وفقاً للتالي:

-المادة /55/ قد نصَّت على أن «تدرس الجهة الشارية العروض المالية على نحو منفصل بحيث تدرسها بعد الانتهاء من تدقيق وتقييم العروض الإدارية والفنية»، وفي الفقرة 2 «تعتبر الجهة الشارية العرض مستجيباً للمتطلبات...»، وفي الفقرة 3 «يجوز للجهة الشارية الطلب خطياً...»، وفي الفقرة 4 «تَرفُض الجهةُ الشارية العرض...»، وفي الفقرة 5 «تُقيِّم الجهة الشارية العروض المقبولة...»، وفي الفقرة 7 «تقوم الجهة الشارية بتقييم العروض ضمن مهلة«...

-المادة /21/ الفقرة 2 من ثانياً نصَّت على أن «تُصحِّح الجهةُ الشارية أي أخطاء حسابية محضة تكتشفها أثناء فحصها العروض«...

لذلك وبغية تصويب مسار الشراء العام، والتأكيد على مبدأ استقلالية عمل لجان التلزيم، أكدت هيئة الشراء العام ان المهام المشار اليها، تدخل في صلب عمل لجان التلزيم التي تؤلفها كل جهة شارية وفقاً للأصول[176].

تم تعديل بعض مواد قانون الشراء العام بالقانون 309 تاريخ 2023/4/19، وقد جاءت التعديلات على الشكل التالي:

[١- يعدَّل البند الأول من المادة 7 من قانون الشراء العام «شروط مشاركة العارضين» بإضافة شرطين: (ط/ي)، ط: إفادة من وزارة الاقتصاد والتجارة تثبت انطباق أحكام قانون مقاطعة العدو الإسرائيلي بالنسبة للشركات الأجنبية. ي: التصريح عن أصحاب الحق الاقتصادي حتى آخر درجة ملكية.

[176] للإطلاع على النص الحرفي للمذكرة كاملة يمكن مراجعة الموقع الالكترونيwww.ppa.gov.lb.

2- تعدل الفقرة 7 من المادة 11 من قانون الشراء العام " وضع خطط الشراء"، لتصبح: «تُرسل الجهة الشارية خطتها المكتملة إلى هيئة الشراء العام في مهلة شهرين من بدء السنة المالية، تعمد هيئة الشراء العام إلى توحيد الخطط في خطة شراء سنوية موحّدة ونشرها خلال مهلة 30 يوم عمل، تستثنى القوى الأمنية والعسكرية من التقيّد بأحكام هذه الفقرة». بدلاً من أن تُرسِل الجهة الشارية خطتها المكتملة إلى هيئة الشراء العام في مهلة عشرة أيام عمل من تاريخ إقرار الموازنة. تَعمَد هيئة الشراء العام إلى توحيد الخطط في خطة شراء سنوية موحَّدة ونشرها خلال //10// عشرة أيام عمل. مع التحفظ التفسيري الإلزامي من المجلس الدستوري: «تستثنى القوى الأمنية والعسكرية من التقيد بأحكام هذه الفقرة (الفقرة ٣ من المادة ١١) في ما يتعلق بالعقود التي تتسم بالسرية والمتعلقة بالأمن والدفاع الوطني».

3- تعدّل الفقرة 3-ج من المادة 19 من قانون الشراء العام "إجراءات التأهيل المسبق للعارضين"، لتصبح: «المعايير والإجراءات التي تُستخدم للتأكّد من مؤهلات العارضين وفقًا للمادة 7 من هذا القانون تكون هذه المعايير خاضعة لموافقة هيئة الشراء العام المسبقة».

تضاف الفقرة 10 إلى المادة 19 من قانون الشراء العام (10- تضع هيئة الشراء العام بالاشتراك مع الجهات المعنية معايير التصنيف للصفقات المتشابهة وتصدرها بقرار تنظيمي).

4- تضاف فقرة سادسة إلى المادة 46 من قانون الشراء العام "شروط الاتفاق الرضائي" وفقا لما يلي:

6- عند التعاقد مع المستشفيات والمراكز الطبيّة والمختبرات.

5- يلغى النص التالي من الفقرة الخامسة من المادة 46 (وذلك في الحالات التي لا يشكل فيها هذا التعاقد منافسة غير متكافئة للقطاع الخاص).

يستبدل نص الفقرة 14 من المادة 76 من قانون الشراء العام بالنص التالي: «التحقق من مؤهلات أعضاء لجان التلزيم والاستلام لدى الجهات الشارية وتضمين تقاريرها، عند الاقتضاء، مدى مطابقة هذه المؤهلات لشروط الخبرة والاختصاص المطلوبة». *بدلاً من :*«حفظ وتحديث لوائح لجان التلزيم والاستلام والتحقّق من مؤهِلات الأعضاء المقترحين لعضوية لجان التلزيم من قبل الجهات الشارية وبالتنسيق مع الجهات الرقابية المعنيّة، على أن تُشير هيئة الشراء العام في تقاريرها إلى مدى مطابقة هذه المؤهلات لشروط الخبرة

والاختصاص المطلوبة وتبلغ الجهة المعنيّة والجهات الرقابية في حال وجود أي خلل أو شبهة».

6- تلغى الفقرات 2 و3 من المادة 100 (أولًا) من قانون الشراء العام، وتضاف إليها الفقرة التالية: «يتم تأليف لجان التلزيم لدى الجهات الشارية من أهل الخبرة والاختصاص وفقًا لأسس تضعها هيئة الشراء العام على أن تكون الأولوية في تشكيل هذه اللجان للأشخاص المدربين على الشراء العام». كما وتلغى الفقرات 1 و2 من المادة 101 من قانون الشراء العام، وتضاف إليها الفقرة التالية: «يتم تأليف لجان الاستلام لدى الجهات الشارية من أهل الخبرة والاختصاص وفقًا لأسس تضعها هيئة الشراء العام على أن تكون الأولوية في تشكيل هذه اللجان للأشخاص المدربين على الشراء العام».

7- يضاف إلى المادة 60 من قانون الشراء العام فقرة ثالثة وهي: «يكتفى ببيان موقع من اصحاب الحقوق يتضمّن تفصيل الخدمات أو اللوازم أو الأشغال عند تعذر تقديم فاتورة، كما يمكن الإكتفاء بالفاتورة عند تعذر الحصول على عرضين»].

كما تم تعديل السقوف المالية بعد تدني العملة الوطنية بموجب المرسوم 11339 تاريخ 2023/5/29 وبموجب المرسوم رقم ١٤٠٦٣ تاريخ ٠٣-١٠-٢٠٢٤

بحيث أصبحت على الشكل التالي:

- المادة 11 (وضع خطط الشراء) – فقرة 1: /10/ مليار ليرة لبنانية بدلًا من /5/ مليار ليرة لبنانية.
- المادة 34 (ضمان العرض) – فقرة 2: /5/ مليارات ليرة بدلًا من /2.5/ مليار ليرة لبنانية.
- المادة 37(دفع قيمة العقد) – فقرة 3 (أ): /15/ مليار ليرة لبنانية بدلًا من /5/ مليار ليرة لبنانية.
- المادة 44 (شروط استخدام طلب عروض الأسعار): /15/ مليار ليرة لبنانية بدلًا من /5/ مليار ليرة لبنانية.

- المادة 47 (شروط التعاقد بالفاتورة): /1.5/ مليار ليرة لبنانية بدلًا من /500/ مليون ليرة لبنانية» وافق مجلس الوزراء بموجب قراره رقم ١٩ تاريخ ٠٢-١٠-٢٠٢٤ على توصية هيئة الشراء العام المتعلقة بالعتبات او السقوف المالية وبتاريخ ٠٣-١٠-٢٠٢٤ صدر المرسوم ١٤٠٦٣ المتضمن تعديل العتبات والسقوف المالية على النحو المشار إليه في توصية هيئة الشراء العام.

المطلب الثاني: طرق إجراء الصفقات العمومية وفق أحكام قانون الشراء العام

لقد حدد قانون الشراء العام في الفصل الثالث طرق وكيفية إجراء الشراء العام[177]وفقا للطرق الآتية:

أ- المناقصة العمومية

ب- المناقصة على مرحلتين

ج- طلب عروض الأسعار

د- طلب الاقتراحات للخدمات الاستشارية

ه- الاتفاق الرضائي

و- الشراء بالفاتورة

بالإضافة إلى إجراءات الإتفاق الإطاري والذي يعتبر طريق تعاقدية أكثر منه طريقة إجراء صفقة.إن التمعن في طرق إجراء الشراء العام بحسب الفصل الثالث من قانون الشراء العام يمكننا القول أن المنافسة العمومية هي القاعدة العامة (الفرع الأول)، و هنالك استثناءات على هذه القاعدة بحسب ما تمليه الضرورة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تكريس المناقصة العمومية كقاعدة أساسية في الشراء العام

حدد قانون الشراء العام[178] القواعد العامة على اختيار طريقة الشراء العام، فاعتبر في الفقرة الأولى من المادة 43 أن الشراء العام يتم إجراؤه بشكل أساسي بواسطة المناقصة العمومية، مكرسًا بذلك كمبدأ أساسي باعتماد المناقصة العمومية كقاعدة في إجراءات الصفقات العمومية وهذه القاعدة كان قد كرسها قانون المحاسبة العمومية[179]مجيزًا اعتماد طرق أخرى أقل تنافسية في حال توفر شروطها.

كما أوجب قانون الشراء على الجهات الشارية وفي حال تعذر إعتماد الصفقات العمومية لعدم توفر

---

[177] المادة 43، قانون 244، 19 تموز 2021.

[178] المادة 43، قانون 244، 19 تموز 2021.

[179] المادة 121، المرسوم 14969، 1963/12/30.

شروطها وإختيار طريقة شراء أخرى أن تسعى الى زيادة التنافس الى أقصى حد ممكن[180]، كما أوجب قانون الشراء العام [181]على الجهات الشارية وعند إعتماد الإستثناء بدل القاعدة أي اعتماد طريقة شراء أخرى غير المناقصة العمومية أن تصدر قرارًا صريحًا معللًا يتم إدراجه في سجل الشراء العام المنصوص عليه في قانون الشراء العام[182]مع بيان الأسباب والظروف التي استندت إليها في استخدام تلك الطريقة.

كما أنه يمكن للجنة التلزيم المشكّلة لدى الجهة الشارية، فتح العرض الوحيد لمعرفة مدى انطباقه على أحكام دفتر الشروط الخاص بالصفقة، وتقرير ما إذا كان العرض مقبولًا أم لا، شرط أن يقترن هذا الأمر بدراسة تقديرية للصفقة أعدتها الجهة الشارية قبل الإعلان عن الصفقة وفقًا للأصول وذلك بموجب المذكرة مذكرة رقم 10 /هـ.ش.ع/ 2022 [183].

الفرع الثاني: الاستثناءات على طريقة الشراء بالمناقصة العمومية

يشكل الشراء عن طريق المناقصة العمومية المبدأ الأساسي في عملية الشراء العام كما سبق وأشرنا اليه في الفرع الأول، لكن لهذا المبدأ إستثناءات يتم اللجوء إليها إذا دعت الضرورة لذلك وخاصة إذا ما تعذر تطبيق المبدأ الأساسي في الشراء العام المتمثل بإعتماد المناقصة العمومية.

أولًا: المناقصة على مرحلتين

تشكل المناقصة على مرحلتين استثناء لمبدأ المناقصة العمومية، فهي تقوم على التفاوض والنقاش لتأمين الحلول في الاستجابة الى الحاجات التى لا تملك الجهة الشارية تحديدًا واضحًا لما تريده في تلبية الحاجات التي تعرفها جيدًا، وهذه الطريقة أوجدها قانون الشراء العام على أن لا يتم تحويل المفاوضات والنقاشات لغير الغاية منها والتشجيع على الابتكار سماها قانون الشراء العام بالمناقصة على مرحلتين أي المناقصة القائمة بعد التفاوض والنقاش لتحديد الشروط وموضوع الشراء بشكل دقيق. ينطوي هذا النقاش والتفاوض

[180] المادة 43، الفقرة الثانية، قانون 244، 19 تموز 2021.

[181] المادة 43، الفقرة الثالثة، قانون 244، 19 تموز 2021.

[182] المادة 9، قانون 244، 19 تموز 2021.

[183] للإطلاع على النص الحرفي للمذكرة كاملة يمكن مراجعة الموقع الالكترونيwww.ppa.gov.lb.

مع العارضين في بلد مثل لبنان على مخاطر كبيرة ولذلك أحاط المشرع اللبناني المناقصة على مرحلتين بجملة ضوابط ، فمن جهة أولى حدد قانون الشراء العام الشروط الواجب توافرها لاستخدام المناقصة على مرحلتين من قبل الجهات الشارية بالتالي:

أ- عندما يتعذر على الجهات الشارية وصف موضوع الشراء بالدقة المطلوبة، ففي هذه الحالة يعود لها إجراء مناقشات ومفاوضات بهدف التوصل إلى حل أكثر إرضاء لحاجاتها الشرائية.

ب- عندما تكون الجهة الشارية قد أجرت مناقصة عمومية لمرتين متتاليتين لكن لم تقدم أي عروض أو تكون هذه الجهة قد ألغت عملية الشراء في حال العرض الوحيد[184].

ومن جهة ثانية اوجب قانون الشراء العام على الجهة الشارية التي تريد اعتماد المناقصة على مرحلتين أن تستحصل على الموافقة المسبقة لهيئة الشراء العام، وعلى هيئة الشراء العام أن تبدي رأيها بطلب الموافقة المرسل إليها من الجهة الشارية خلال 15 يوم، على أن تعتبر هذه الهيئة موافقة بعد انقضاء هذه المهلة دون أن تبدي رأيها معتبرًا سكوت الهيئة خلال هذه المهلة موافقة ضمنية على طلب الجهة الشارية وبذلك يؤمن القانون حماية متوازية للجهات المعنية بتطبيقه مانعا أيًا منها من الإساءة في استعمال حقها.

كما يُطلَب إلى كافة الجهات الخاضعة لأحكام قانون الشراء العام بموجب المذكرة رقم 7/هـ.ش.ع/ 2024إرسال المعاملات الخاضعة للموافقة المسبقة (معايير التأهيل المسبق –المناقصة على مرحلتين) أو إبداء الرأي (اتفاق الإطار) قبل شهرين على الأقل من إطلاق عملية الشراء أو البيع، على أن تؤخذ هذه المهل بعين الاعتبار عند تحضير الخطة السنوية من قبل جهة التعاقد[185].

ثانيًا: طلب عروض الأسعار

طلب عروض الأسعار حل مكان استدراج العروض المنصوص عليه في قانون المحاسبة العمومية[186]،

---

184 المادة 25، الفقرة الثالثة، قانون 244، 19 تموز 2021.

185 للإطلاع على النص الحرفي للمذكرة كاملة يمكن مراجعة الموقع الالكترونيwww.ppa.gov.lb.

186 المواد 145 و146، المرسوم 14969، 1963/12/30.

وحدَّت من محاذير إساءة إستخدامه محددة حالة واحدة يمكن من خلالها اعتماد هذه الطريقة عندما تكون القيمة المقدرة لمشروع الشراء العام لا تتجاوز سقفا ماليًا محددًا بخمسة عشرة مليار ليرة لبنانية[187]. يتم تعديل هذا السقف بناء على توصية من هيئة الشراء العام بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء عى اقتراح رئيسه.

ثالثًا: طلب الاقتراحات للخدمات الاستشارية

إن طلب الاقتراحات للخدمات الاستشارية يحصل عندما يكون الموضوع الرئيسي تقديم خدمات ذات أثر فكري أو فني، فالجهة الشارية يمكنها إجراء مناقصة عمومية باعتبارها القاعدة الأساس، وفيما يتعلق حصرًا بالخدمات الفكرية يمكنها الشراء بواسطة طلب اقتراحات[188]، ومن الأمثلة على الخدمات الاستشارية على صعيد المثال وليس الحصر إعداد الدراسات والتصاميم ووضع دفاتر الشروط ومراقبة تقديم خدمات. وغالبًا ما يتم تقييم هذه المقترحات على قاعدة العرض الأفضل وليس السعر الأدنى حيث يعطى العامل التقني من ٧٠ الى ٨٠ بالمائة والسعر من ٢٠ الى ٣٠ بالمئة من العلامة النهائية.

رابعًا: الاتفاق بالتراضي

إن قانون الشراء العام[189] حدد حالات يمكن إذا توفرت واحدة منها إجراء اتفاق رضائي وهذه الحالات هي:

أ- عند عدم توفر موضوع الشراء إلا عند مورد أو مقاول واحد.

ب- في حالات وقوع حدث طارئ أو عمليات إغاثة من جراء وقوع حدث كارثي غير متوقع، ففي هذه الحالة يعتبر الاتفاق الرضائي لتأمين الحاجيات موضوع الشراء الإجراء الأكثر عملي بما

---

[187] المادة 44 معدلة، تعديل السقوف المالية الواردة في قانون الشراء العام، المرسوم رقم 14063، الجريدة الرسمية، العدد41، 2024/10/10.

[188] المادة 45، قانون 244، 19 تموز2021.

[189] المادة 46، قانون 244، 19 تموز 2021..

يتناسب مع الوضع الطارئ[190].

ج- عند حاجة الجهة الشارية إلى التعاقد مع الملتزم الأساسي وعند توفر الشروط التالية مجتمعة:

1. حصول الحاجة أثناء تنفيذ العقد.
2. وجود حالة قصوى.
3. وجوب توحيد المواصفات.
4. عدم تأدية الأضافات الى تبديل هدف العقد الأساسي.
5. عدم إمكانية توقع الحاجة الإضافية عند التعاقد.

د- عند شراء لوازم يقتضي المحافظة على سريتها كمتطلبات وزارة الدفاع الوطني

هـ- عند التعاقد مع أشخاص القانون العام.

و- عند التعاقد مع المستشفيات والمراكز الطبية

ولأن بعض الجهات الشارية بالغت في اهمال موجباتها وارسلت المعاملات متأخرة إلى هيئة الشراء لخلق حالة استثنائية تجيز التعاقد بالتراضي بذريعة تأمين استمرارية المرفق العام. أصدرت هيئة الشراء العام المذكرة رقم 7/هـ.ش.ع./2024[191] حول مهل إرسال المعاملات إلى هيئة الشراء العام مؤكدة على ضرورة التقيد بأحكام المادتين 46 و 62 من القانون عند إجراء اتفاقيات رضائية لا سيما لناحية نشر الاتفاقيات الرضائية وإخضاع عقودها لفترة التجميد وفقًا لأحكام المادة (62) من قانون الشراء العام ومذكرة هيئة الشراء العام رقم ٢/هـ ش ع/٢٠٢٣ تاريخ ٢٠٢٣/٢/٢٠[192]، باعتبار النشر إجراء جوهري يتصل بمبدأ قانوني يتعلق بالانتظام العام، ويترتب على مخالفته بطلان العقد بطلانا مطلقا .

---

[190] مذكرة رقم 8 /هـ.ش.ع/ 2024، موضوع تأمين الحاجات الاساسية في ظل الظروف الاستثنائية، جاء فيها أنه يمكن التعاقد مباشرة بالاستناد للمادة 46 من قانون الشراء العام في الحالات الاستثنائية، وإن مدة النشر المنصوص عنها في المادة 62 من قانون الشراء العام لا تطبق في الحالات الاستثنائية. كما أنه يمكن إجراء الشراء لمرات متعددة وإن شكل ذلك تجزئة، إلا أنه مبررا إستثنائيا لإعتبارات المصلحة العامة.

[191] للإطلاع على النص الحرفي للمذكرة كاملة يمكن مراجعة الموقع الالكترونيwww.ppa.gov.lb.

[192] للإطلاع على النص الحرفي للمذكرة كاملة يمكن مراجعة الموقع الالكترونيwww.ppa.gov.lb.

كما اكدت هذه المذكرة على وجوب إرسال المعاملات قبل مهلة كافية لتحضير المناقصة وإجرائها ووجوب تضمين قرار تعليل إجراء الاتفاق الرضائي السند القانوني لهذا التعاقد بالتراضي وفي حالة تمديد عقد الشرح المفصل لأسباب التمديد وعند الاقتضاء أسباب عدم إنجاز عمليات الشراء أو البيع قبل انتهاء العمل بالعقد الجاري .

خامسًا: الشراء بالفاتورة

بحسب قانون الشراء العام[193]يجوز للجهة الشارية أن تقدم بالشراء بالفاتورة إذا كانت القيمة المقدرة لمشروع الشراء بما فيها الخدمات الاستشارية لا تتجاوز سقفًا ماليًا محددًا ب ١.٥ مليار ليرة[194]. يعدل هذا السقف المالي بناء على توصية هيئة الشراء العام بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيسه. إن طرق الشراء التي حددها قانون الشراء العام[195]سواء كانت المناقصة العمومية، المناقصة على مرحلتين، طلب عروض الأسعار، طلب الاقتراحات للخدمات الاستشارية، يمكن أن توصل الى عقد اتفاق إطار مع المورد أو المقاول، فاتفاق الإطار هو تنظيم معين للعقد مع المورد. وبسبب تدهور سعر صرف العملة المحلية أصدر رئيس هيئة الشراء العام توصية رقم 2/هـ.ش.ع/2022، بإعادة تخمين كل عقود الاستثمار بالعملة الأجنبية نظرًا للانخفاض الحاصل في سعر صرف الليرة اللبنانية مقابل العملة الأجنبية[196]

المبحث الثاني: رقابة ديوان المحاسبة

في ضوء أحكام قانون الشراء العام حصل تغير في مهام وصلاحيات ديوان المحاسبة الرقابية، لذلك سنتناول في (المطلب الأول) الإنتقال النوعي في مفهوم الرقابة وتعدد الجهات القائمة بها في ضوء قانون

---

[193] المادة 47، قانون 244، 19 تموز 2021.

[194] المادة 47 معدلة، تعديل السقوف المالية الواردة في قانون الشراء العام، المرسوم رقم المرسوم رقم 14063، الجريدة الرسمية، العدد41، 2024/10/10.

[195] المادة 41، قانون 244، 19 تموز 2021.

[196] للإطلاع على النص الحرفي للتوصية يمكن مراجعة الموقع الالكترونيwww.ppa.gov.lb.

الشراء العام، وفي (المطلب الثاني) سنبحث الدور الرقابي لديوان المحاسبة بعد إقرار قانون الشراء العام.

المطلب الأول: الانتقال النوعي في مفهوم الرقابة وتعدد الجهات القائمة بها ضوء قانون الشراء العام

إن نظام قانون الشراء العام نص على نظام خاص يخضع له الاعتراض على عمليات الشراء العام، وما يميز هذا النظام هو استحداث لأجهزة رقابية كهيئة الاعتراضات الإدارية وتوسيع صلاحيات هيئة أخرى كهيئة الشراء العام التي حلت مكان إدارة المناقصات. سنتناول في (الفرع الأول) آلية الاعتراض وأصحاب الحق في تقديمه، وفي (الفرع الثاني) سنتناول القواعد الإجرائية التي ترعى تقديم طلب إعادة النظر.

الفرع الأول: الية الإعتراض وأصحاب الحق في تقديمه

أعطى قانون الشراء العام[197] الحق لكل ذي صفة ومصلحة بما في ذلك هيئة الشراء العام للاعتراض على أي إجراء أو قرار صريح أو ضمني تتخذه أو تعتمده أو تطبقه أي من الجهات المعنية بالشراء في المرحلة السابقة لنفاذ العقد ويكون مخالفا لأحكام هذا القانون والمبادئ العامة المتعلقة بالشراء العام.

ويخضع الاعتراض على القرارات السابق تحديدها لآلية إلزامية حددها قانون الشراء العام في الفقرة الثانية من المادة 103 من هذا القانون وفقا لما يلي:

أ- طلب إعادة النظر[198].

ب- الشكوى[199]

ج- مراجعة قرارات هيئة الاعتراضات أمام الغرفة المختصة لدى مجلس شورى الدولة.

يلاحظ أن قانون الشراء العام وسع نطاق الجهات التي يمكنها تقديم الاعتراض بتوسيعه قاعدة الجهات الخاضعة لأحكامه بالإضافة لتحديده الشروط المطلوبة لقبول الاعتراض، أما لناحية موضوع الاعتراض فهو يشمل جميع الأعمال المادية أو القانونية السابقة لنفاذ العقد ويجب أن يكون الاعتراض قد بني على

---

[197] المادة 103، قانون 244، 19 تموز 2021.

[198] المادة 105، قانون 244، 19 تموز 2021.

[199] المادة 106، قانون 244، 19 تموز 2021.

مخالفة أحكام ومبادئ قانون الشراء العام[200]. ومن المفاعيل المترتبة عند تقديم الاعتراض، إنه يحظر عند تقديمه توقيع العقد أو الاتفاق الإطاري أو وضعه موضع التنفيذ قبل صدور القرارات النهائية بشأنه إداريًا أو قضائيًا أو انصرام المهل المحددة لصدورها، وعلى الجهة الشارية الالتزام بهذا الحظر فور إبلاغها:

أ- طلب إعادة النظر أو الشكوى من هيئة الاعتراضات بطريقة التبليغ بصورة الكترونية.

ب- المراجعة المقدمة أمام مجلس شورى الدولة بشأن قرارات هيئة الاعتراضات بأي طريقة من طرق التبليغ أمام هذا المجلس[201] .

فالاعتراض المقدم في المرحلة السابقة لنفاذ العقد يكون له مفعول موقف للتنفيذ وذلك بمجرد إبلاغ الجهة الشارية الكترونيًا بتقديم طلب إعادة النظر أو الشكوى أمام هيئة الإعتراضات أو التبليغ بالطرق المتبعة أمام مجلس شورى الدولة، مع العلم إن مدة الحظر تنتهي بإنقضاء خمسة أيام عمل من تاريخ إبلاغ صاحب الشكوى أو المراجعة أو الجهة الشارية وجميع المشاركين الآخرين في إجراءات الاعتراض بقرار الجهة الشارية بالنسبة لإعادة النظر أو قرار هيئة الاعتراضات بالنسبة للشكوى[202]، وبعد انقضاء مهلة الخمسة أيام من تاريخ تبليغ القرار الصادر عن الجهة الشارية أو عن هيئة الاعتراضات الذي يبت بالاعتراض، يصار عندها إلى معاودة إجراءات الشراء تلقائيا ومن دون حاجة إلى صدور قرار عن الجهات التي صدرت عنها تلك القرارات.

أما فيما خص المراجعة المقدمة أمام مجلس شورى الدولة، يبقى الحظر الحكمي لناحية تنفيذ العقد قائمًا[203] عند تقديم المراجعة أمامه وذلك لمدة سبعة أيام من تاريخ الطلب بحيث يرفع حكمًا بعد هذه المدة ما لم يقرر مجلس شورى الدولة الإبقاء على المنع بقرار واضح وصريح. يبقى لكل من هيئة الاعتراضات ومجلس شورى الدولة أن يتخذ كل منهما القرار المناسب وفقًا لاختصاصه بإنهاء الحظر تلقائيًا أو بناء على طلب الجهة الشارية.

---

[200] مهى الفتى، بحث أعد لنيل شهادة الماجستير، الصفقات العمومية ورقابة ديوان المحاسبة عليها، بيروت، 2021.

[201] يراجع شورى لبنان، قرار 583، تاريخ 1964/5/5، المجموعة الإدارية 1965، ص 74.

[202] المادة 104، قانون 244، 19 تموز 2021.

[203] المادة 103، الفقرة الخامسة، قانون 244، 19 تموز 2021.

إن المراجعة المقدمة أما مجلس شورى الدولة بصدد القرارات الصادرة عن هيئة الإعتراضات توصف بأنها مراجعة استئناف[204].

بالنسبة لمفاعيل تقديم المراجعة أمام مجلس شورى الدولة يقتضي التمييز بين المراجعة الخاصة الواردة في قانون الشراء العام التي يكون لها مفعول موقف للتنفيذ حكما خلال مهلة محددة بسبعة أيام عمل، وبين المراجعات الأخرى الوارد ذكرها في نظام مجلس شورى الدولة والتي لا يكون من شأنها بمجرد تقديمها وقف التنفيذ بل يتوقف ذلك على صدور قرار عن هذا المجلس بهذا الخصوص. كما أن المراجعة أمام مجلس شورى الدولة لا يجعله صادرًا بالدرجة الأخيرة مما يفسر بأنه يكون قابل للاستئناف أمام مجلس شورى الدولة[205].

تبقى الإشارة إلى أنه ونظرًا لعدم تعيين هيئة الاعتراضات تبقى أصول الاعتراض أمام مجلس شورى الدولة قائمة ومعمولًا بها بالاستناد إلى المادة ١٠٣ من قانون الشراء العام

الفرع الثاني: القواعد الإجرائية التي ترعى تقديم طلب إعادة النظر

أما لجهة تقديم طلب إعادة النظر فإن قانون الشراء العام[206] أجاز لأي صاحب مصلحة أن يقدم طلب إعادة النظر بشأن قرار أو تدبير اتخذته الجهة الشارية في سياق إجراءات الشراء. وتقدم طلبات

إعادة النظر حصرًا أمام هيئة الاعتراضات خطيا خلال الفترات الزمنية التالية:

أ- قبل الموعد النهائي لتقديم العروض إذا كان طلب إعادة النظر يتعلق بشروط الدعوة أو التأهيل المسبق أو القرارات أو التدبير التي اتخذتها الجهة الشارية في هذا السياق.

ب- خلال فترة التجميد البالغة عشرة أيام والتي تبدأ من تاريخ تبليغ العارض الفائز إذا كانت تتعلق بالقرارات والتدابير الأخرى غير شروط الدعوة والتأهيل المسبق.

ويقتصر دور هيئة الاعتراضات بالنسبة لطلبات إعادة النظر على إحالتها فور تلقيها حكما وبطريقة

---

[204] جوزيف رزق الله، التمييز أمام القضاء الإداري، 2018، ص 80 وما يليها.

[205] جوزيف رزق الله، المرجع نفسه، ص 95.

[206] المادة 105، قانون 244، 19 تموز 2021.

الكترونية إلى الجهة الشارية ونشر إشعار بذلك على المنصة المركزية لدى هيئة الشراء العام يتضمن ملخصًا عن طلب إعادة النظر وأسبابه[207]. يتبين أن المشرع ألزم أن تحال طلبات إعادة النظر إلى الجهة الشارية عبر هيئة الاعتراضات حصرًا وليس بصورة مباشرة إلى الجهة الشارية من قبل مقدم طلب إعادة النظر، ربما قد يكون الهدف من وراء ذلك هو عدم إدخال المعترضين باحتكاك مباشر مع الجهة الشارية من جهة ولتخفيف الضغط والمراجعات على الجهة الشارية من جهة أخرى وهذا ما يفسر تحديد الفترات التي يمكن من خلالها تقديم طلبات إعادة النظر بحسب موضوعها المرتبط بشروط الدعوة أو التأهيل المسبق في فترة تسبق انتهاء الموعد النهائي لتقديم العروض أو في خلال فترة التجميد التي تلي إعلان الفائز بالنسبة لغيرها من القرارات والتدابير الصادرة عن الجهة الشارية. وعلى الجهة الشارية أن تبت بطلب إعادة النظر خلال مدة محددة بخمسة أيام بموجب قرار يصدر عنها من تاريخ ورودها إلكترونيًا ومن ثم إحالة قرارها فورا بطريقة إلكترونية إلى هيئة الاعتراضات التي تبلغ بدورها القرار خلال يوم عمل واحد من تلقيه إلى مقدم الطلب وإلى جميع المشاركين الآخرين في إجراءات الشراء.

ويمكن للجهة الشارية التي تبت طلب إعادة النظر أن تصدر قرار تلغي القرار موضوع الطلب أو تصحح هذا القرار أو التدبير او تعدله أو تؤكده. وإذا لم تقم الجهة الشارية بإحالة قراراها بخصوص طلب إعادة النظر إلى هيئة الإعتراضات خلال مهلة الخمسة أيام يعد ذلك بمثابة قرار ضمني بالرفض.

يتضح من خلال ذلك أن للجهة الشارية سلطة كاملة ومطلقة في تعديل التدبير، تصحيحه أو إلغاؤه

كما يمكنها أن ترد طلب إعادة النظر وتؤكد القرار بصورة صريحة أو ضمنية. وعلى الجهة الشارية أن تصدر قراراتها بصورة خطية باستثناء القرارات الضمنية بالرفض، وعليها أيضا أن تبين في تلك القرارات التدابير المتخذة والأسباب الداعية لاتخاذها وأن تقوم بإدراج القرارات الصادرة عنها والإحالات التي تلقتها من هيئة الاعتراضات في خصوص طلبات إعادة النظر في سجل إجراءات الشراء لديها.

المطلب الثاني: الدور الرقابي لديوان المحاسبة بعد إقرار قانون الشراء العام

سنتناول في (الفرع الأول) التدقيق الداخلي والمساءلة والعقوبات لمخالفة أحكام قانون الشراء العام، وفي

[207] المادة 105، قانون 244، 19 تموز 2021.

(الفرع الثاني) المهام الرقابية لديوان المحاسبة بعد إقرار قانون الشراء العام.

الفرع الأول: التدقيق الداخلي والمساءلة والعقوبات لمخالفة أحكام قانون الشراء العام

أولًا: التدقيق الداخلي

يقصد بالتدقيق الداخلي الية وطريقة الكشف الذاتي عن المخالفات والإعلام عنها، فقانون الشراء العام[208] حدد آلية معينة يصار من خلالها الى التدقيق الداخلي عبر إعطاء واحد أو أكثر من العاملون لدى الجهة الشارية مهمة التدقيق الداخلي وتطبيق أحكام هذا القانون والمراسيم والقرارات التنظيمية وذلك بموجب قرار صادر عن رأس الإدارة. يتوجب على هؤلاء العاملين اللذين يتولون مهمة التدقيق الداخلي أن يقوموا بإبلاغ كل من هيئة الشراء العام والهيئات الرقابية فورًا عن أي مخالفة أو إهمال نتيجة التدقيق الداخلي وإيداع رأس الإدارة نسخة عنها. أما فيما خص المعايير والأصول الواجب اتباعها في التدقيق الداخلي، فإن القانون أعطى هذه الصلاحية إلى هيئة الشراء العام[209] بوضع معايير يلتزم فيها العاملون في مجال التدقيق. كما تقوم كل من هيئة الشراء العام والجهات الشارية بإبلاغ الهيئات الرقابية بالمخالفات المرتكبة من قبل الموظفين العامين لاتخاذ الإجراءات اللازمة بحقهم وفق القوانين والأنظمة النافذة والمعمول بها[210]، مع العلم فإن الملاحقة التأديبية والمالية أمام الإدارة والجهات الرقابية لا تحول دون الملاحقة أمام المحاكم المختصة.

بالإضافة إلى العقوبات المنصوص عليها في قانون الشراء العام وقانون العقوبات، تطبق العقوبات الجزائية من قبل المراجع المختصة والعقوبات التأديبية والمالية والغرامات المالية، فالنيابة العامة لديوان المحاسبة، وإدارة التفتيش المركزي كل بحسب إختصاصه أن يلاحقوا أصحاب القرار والموظفين والعاملون لدى كل الجهات الشارية وغيرها من الهيئات المختصة بالشراء العام[211].

---

[208] المادة 111، قانون 244، 19 تموز 2021.

[209] المادة 111، الفقرة الثالثة، قانون 244، 19 تموز 2021.

[210] المادة 111، الفقرة الرابعة، قانون 244، 19 تموز 2021.

[211] المادة 112، قانون 244، 19 تموز 2021.

ومن الأمثلة الواقعية التي حصلت وطلبت هيئة الشراء فيها من ديوان الحاسبة تغريم أحد المؤسسات، هو ما حصل مع كازينو لبنان بحيث أنه سبق لهيئة الشراء العام وأن طلبت من إدارته بموجب كتاب خطي، الخضوع لأحكام قانون الشراء العام وطلب رئيس هيئة الشراء العام من المدير العام للكازينو الوثائق والمستندات المتعلقة بالعقود التي تجريها إدارة الكازينو غير أن هذا الأمر لم يحصل. وحذرت هيئة الشراء العام إدارة الكازينو وفي حال عدم التقيد بالموجبات القانونية التي يقتضيها قانون الشراء العام سوف تطلب من ديوان المحاسبة تغريم إدارة الكازينو بالحد الأقصى من الغرامات المالية بحسب المادة 112 من قانون الشراء العام[212]. ليتبين لاحقًا أن رأي ديوان المحاسبة جاء مخالفا لرأي هيئة الشراء العام التي كانت قد خاضت معارك مع إدارة الكازينو في هذا المجال. وقد أكد رئيس هيئة الشراء العام أن رأيه حيال هذا الملف مختلف عن رأي ديوان المحاسبة، ولكنه سوف يلتزم بما جاء في رأي ديوان المحاسبة [213].

ثانيًا: المساءلة والعقوبات لمخالفة أحكام قانون الشراء العام

لقد وضع قانون الشراء العام أصول خاصة لمساءلة الجهات التابعة للقانون العام والخاص التي تخالف أحكام الشراء العام سواء لناحية التخطيط، المشاركة، التدخل، أو التنفيذ في عمليات متعلقة بالشراء العام. كما ذكر في متن القانون جرائم ومخالفات ترتبط بعمليات الشراء العام سواء في المرحلة السابقة أو اللاحقة للتعاقد أو بمناسبة التخطيط له أو التحضير أو التنفيذ أو الإشراف والرقابة عليه، كما أنه قرر لكل من هذه الجرائم والمخالفات عقوبة أو غرامة محددة.

أ- العقوبات الجزائية

تكمن أهمية هذا القانون أنه أورد جرائم خاصة يمكن أن تقع في عمليات الشراء العام محددا عقوبات جزائية سواء كان مرتكبها من القطاع العام أو الخاص ومهما كان صفته سواء كان موظفًا، عارضًا، ملتزمًا، مشرفًا، منفذًا وسواء كان فاعلًا أو شريكًا أو متدخلًا أو محرضًا أو مستفيدًا. بحسب هذا القانون يعاقب من يفشي أي معلومة أو معطيات تتعلق بالأسرار الفنية أو التجارية والجوانب السرية للعروض أو عدم تقديم

[212] جان العلية، الوكالة الوطنية للإعلام، 2023/4/6.

[213] جان العلية، الموقع الألكتروني www.kataeb.org، تاريخ 2023/11/12.

معلومات اتصلت بعلمهم أو حصلو عليها جراء القيام بالمهام الموكلة اليهم[214] بالحبس لمدة تتراوح من شهرين إلى سنتين والغرامة من عشرين ضعفًا إلى مئتي ضعف الحد الأدنى للأجور النافذ بتاريخ المخالفة أو هاتين العقوبتين وتضاعف الغرامة في حال التكرار[215].

كما يعاقب من يرتكب ممارسات فاسدة أو احتيالية أو تواطئية أو قهرية أو أي ممارسات من شأنها التأثير سلبًا في عملية الشراء بما يخالف أحكام هذا القانون[216] بعقوبة الحبس لمدة لا تقل عن سنتين والغرامة التي تتراوح بين ضعفي وثلاث أضعاف المنفعة المادية المتوقعة أو المحققة، وفي حال تعذر تحديد هذه القيمة بشكل دقيق تطبق غرامة تتراوح بين عشرين ضعفًا إلى مئتي ضعف الحد الأدنى للأجور النافذ بتاريخ المخالفة[217].

ويمكن تعريف الممارسات الفاسدة بأنه إعطاء أو تلقي أو عرض أو التماس أي شيء ذي قيمة، على نحو مباشر أو غير مباشر من أجل التأثير بصورة غير لائقة في أفعال وقرارات شخص آخر ومن مظاهرها عرض الرشوة على الموظف، الابتزاز، استغلال الوظيفة.

أما الممارسات الاحتيالية فهي تعد صورة من صور الفساد التي نلمسها في الصفقات العمومية، وتصاحب جميع مراحل إبرام الصفقة ابتداء من مرحلة تحديد الحاجات، اختيار طريقة إبرامها ومرورًا بإجراءاتها وشكلياتها وانتهاء باختيار المتعامل المتعاقد، ثم تنفيذ الصفقة، والجدير بالذكر أن مرحلة الاختيار والإبرام هي أكثر عرضة للفساد[218]. فالممارسات الاحتيالية تؤدي الى تشويه الحقائق أو إغفالها من شأنها التأثير على الشراء العام. ومن الأمثلة على ذلك عدم وجود دواعي اقتصادية لتبرير وجود المشروع ، أو تحديد مواصفات ومعايير بطريقة موجهة إلى التعامل مع ممول محدد.

---

[214] المادة 110، الفقرة الأولى، قانون 244، 19 تموز 2021.

[215] المادة 112، الفقرة الأولى، قانون 244، 19 تموز 2021.

[216] المادة 110، الفقرة الخامسة، قانون 244، 19 تموز 2021.

[217] المادة 112، الفقرة الثانية، قانون 244، 19 تموز 2021.

[218] المقوقع الألكتروني، https://www.ocrc.gov.dz/ar، تاريخ الدخول 2024/11/2.

أما الممارسات التواطئية فيمكن تعريفها بأنها كل اتفاق أو عقد من شأنه أن يضر بالمنافسة الحرة ويشجع على الاحتكار[219].

كما يعاقب كل من اشترك في الإشراف واستلام الخدمات واللوازم أو الأشغال المنفذة بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات وبغرامة تتراوح ما بين ضعفي أو ثلاثة أضعاف قيمة الجزء من العقد المسؤول عن مراقبة تنفيذه أو استلامه أو الإشراف عليه وذلك إذا تغاضى عن ضبط المخالفات المرتكبة أو أخل في تنفيذ شروط العقد أو أهمل المراقبة أو تأخر عن القيام بالإجراءات المتوجب اتخاذها أو تخلف عن القيام بواجباته الوظيفية وفق الأصول، كل حسب مسؤوليته على أن تشدد العقوبة في حال التكرار[220].

يتبين أن هناك عقوبات محددة منصوص عليها في قانون الشراء العام لكل من يقوم أو يشترك في عمليات الإشراف أو الاستلام في الشراء العام، ويلاحظ أن لهذه العقوبات ذات طابع متشدد سواء لناحية سنين الحبس أو لناحية مقدار الغرامة. كما أن هذه العقوبات المنصوص عليها في قانون الشراء العام تعاقب الأشخاص سواء كانوا فاعلين أصليين أو شركاء أو متدخلين أو محرضين أو مستفيدين بالعقوبة نفسها المقررة للفاعل الأصلي في الجرائم التي سبق ذكرها. كما يجب الإشارة الى أن هذه المادة 112 قد نصت على أن يطبق قانون العقوبات والقوانين المتعلقة بمكافحة الفساد وقانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع وسائر القوانين ذات الصلة على الجرائم التى تقع تحت طائلتها والمرتبطة بتنفيذ هذا القانون، وتطبق العقوبة الأشد بحق الملاحقين عند التعارض فيما بين هذه القوانين.

ب- الغرامات المالية

أعطى قانون الشراء العام الصلاحية لديوان المحاسبة أن يفرض أما عفوا أو بناء على طلب هيئة الشراء العام غرامات مالية بحق الجهات الشارية في حال مخالفتها الأحكام المنصوص عليها في هذا القانون وأنظمته التطبيقية. وأبرز ما أتى به هذا القانون هو إعطائه الصلاحية في المادة 112 منه (البند الثاني من ثالثا) لهيئة الشراء العام بإلزام الملتزم إداريًا بدفع غرامة مالية تتراوح ما بين عشرين ضعفًا ومئتي ضعف الحد الأدنى للأجور النافذ بتاريخ المخالفة، وذلك عند مخالفته أحكام هذا القانون ومراسيمه التطبيقية

---

[219] الموقع الإلكتروني، https://dspace.univ-ouargla.dzjspui، تاريخ الدخول 2024/11/2.

[220] المادة 112، قانون 244، 19 تموز 2021.

وكذلك معاقبة العارض الذي يسيء حقه في الإعتراض (المادة 112 البند الأول من رابعا)، وبذلك يكون أصبح لهيئة الشراء العام وهي جهة غير قضائية صلاحيات عقابية زجرية تمارسها على الملتزمين من أشخاص القانون الخاص الذين يخالفون أحكام هذا القانون وعلى العارضين الذين يسيئون استعمال حقهم في الاعتراض تماثل من حيث حجمها تلك التي يفرضها ديوان المحاسبة على الموظفين والمسؤولين الإداريين عن ارتكاب المخالفات في إطار عمليات الشراء العام.

وهنا نتساءل ألم يكن من الأجدى توسيع صلاحيات ديوان المحاسبة ودوره بحيث تطال فرض الغرامات على الملتزمين والعارضين أيضًا عند مخالفتهم قواعد وأصول الشراء العام كما هي محددة في هذا القانون بدلًا من إعطاء هذه الصلاحية الزجرية العقابية إلى جهة غير قضائية لا تتمتع بالضمانات اللازمة لفرض هذه الغرامات وإتاحة المجال أمام المخالفين للاستفادة من الضمانات التي توفرها لهم العدالة القضائية من ناحية الوجاهية وحق الدفاع وضرورة التعليل وصدور أحكام من جهة قضائية متخصصة؟.

الفرع الثاني: المهام الرقابية لديوان المحاسبة بعد إقرار قانون الشراء العام

كان ديوان المحاسبة قبل إقرار قانون الشراء يتولى دورًا محوريًا إلى حد ما[221] في الرقابة على حسن تنفيذ الموازنة العامة بالنسبة للإدارات العامة وبعض المؤسسات العامة والبلديات وخصوصًا من خلال الرقابة المسبقة على مشروعية معاملة الإنفاق وقانونيتها وصحتها توخيا للمصلحة العامة وتحقيقًا للمساواة بين العارضين والتنافس العادل فيما بينهم بما يؤمن الحصول على السعر الأنسب والعرض الأفضل حفاظًا على الأموال العمومية ومنعًا للهدر وإساءة استخدامها من خلال الرقابة القضائية على الموظفين وعلى الحسابات، بالإضافة للدور الأساسي التي تلعبه النيابة العامة المستقلة المنشأة لدى ديوان المحاسبة والتي تتولى تلقي الشكاوي والإخبارات والتحقيق فيها واتخاذ الإجراءات المناسبة بحق مرتكبيها من خلال الإدعاء أمام ديوان المحاسبة بحق الموظفين الذين يخالفون قواعد إدارة الأموال العمومية كي يصار إلى مساءلتهم

[221] صلاحية ديوان المحاسبة الرقابية كانت تطغي على دور بقية سلطات الرقابة من مراقب عقد النفقات الى المراقبين الماليين التابعين لوزارة المالية والرقابة على التلزيمات المجراة من قبل إدارة المناقصات التي تصل الى عدم الموافقة على الملف في حال تبين وجود شوائب تعتري عملية التلزيم.

وإنزال الغرامات المالية بحقهم، كما يمكن في هذا الخصوص أن يقوم المدعي العام لدى ديوان المحاسبة بإحالة الملف الذي يتضمن جرائم جزائية إلى النيابة العامة التمييزية كي يبنى على الشيء مقتضاه. هذا بالإضافة الى دور مراقب عقد النفقات التابع لوزارة المالية في الرقابة على الإدارات العامة والمراقبين الماليين لوزارة المالية في الرقابة على المؤسسات العامة والدور الأساسي التي كانت تلعبه إدارة المناقصات في تأمين مقتضيات التنافس والشفافية والمساواة والمعاملة العادلة بين العارضين وإن كان دورها محصورًا، إلا أن كلمة الفصل في هذا المجال كانت لديوان المحاسبة حيث لم يكن ممكنًا التفلت من قراراته الملزمة في إطار الرقابة المسبقة على العاملات إلا من خلال قرار يصدر عن مجلس الوزراء.

أما لجهة ما أتى به قانون الشراء العام بالنسبة لديوان المحاسبة والمهام الرقابية المناطة به فقد نصت المادة 112 من قانون الشراء العام على أن يفرض ديوان المحاسبة، عفوًا أو بناءً على طلب هيئة الشراء العام، الغرامات بحق الجهات الشارية ويلزمها بدفع غرامة مالية تتراوح ما بين عشرين ضعفًا ومئتي ضعف الحد الأدنى للأجور النافذ بتاريخ المخالفة، وفق حجم المخالفة وخطورتها في حال مخالفتها الأحكام المنصوص عليها في هذا القانون وأنظمته التطبيقية ولا سيما التي تتعلق بما يلي:

أ- مخالفة إجراءات الشراء المنصوص عليها في هذا القانون.
ب- مخالفة أحكام مكافحة الفساد عند إجراء عمليات الشراء العام
ج- تجزئة الشراء خلافًا للقانون.
د- عدم اتخاذ الإجراء المناسب لتفادي، تحديد ومنع تضارب المصالح في إجراءات الشراء.
ه- عدم الالتزام بموجب التخطيط المنصوص عليه في المادة 11 من هذا القانون.
و- مخالفة مهل أصول إيداع ضمانات العرض وحسن التنفيذ.
ز- إعاقة وصول العارضين إلى المعلومات والمستندات المتاحة قانونًا.
ح- ارتكاب الأخطاء في تسجيل العروض المقدمة.
ط- عدم الإلتزام بأصول قواعد الشراء القانونية.

ي- مخالفة أصول النشر والإعلان وفق ما تنص عليه أحكام هذا القانون. عدم إيداع هيئة الشراء العام وهيئات الرقابة وهيئة الاعتراضات المعلومات والمستندات المطلوبة وفق الأصول، التي يجب أن تتضمنها دفاتر الشروط الخاصة[222].

ك- عدم الالتزام بالمهل القانونية للإعلان ولتقديم العروض واستلامها وعدم احترام فترة التجميد.

ل- إرساء التلزيم على عرض لا تتوفر فيه الشروط المطلوبة أو لا يشكل أفضل العروض المقدمة.

م- إلغاء الشراء خلافا للأصول المحددة في هذا القانون.

ن- عدم إنشاء سجل الشراء المنصوص عليه في المادة 9 من هذا القانون أو إدراج المعلومات فيه خلافا للأصول.

س- عدم وضع التقرير السنوي المنصوص عليه في المادة 102 من هذا القانون.

ع- تعديل الشروط والمواصفات قبل وبعد التعاقد خلافًا لأحكام هذا القانون.

يلاحظ أن هذه المخالفات هي أصلا موجودة في قانون تنظيم ديوان المحاسبة، ويمكن إدراجها ضمن الحالة العائدة لمخالفة النصوص المتعلقة بإدارة الأموال العمومية، لكن قانون الشراء العام حدد بدقة أكثر أنواع المخالفات ربطًا بواقع مجريات عملية التلزيم. ويمكن لديوان المحاسبة أن يفرض على هذه المخالفات غرامات أصبحت أكثر إيلامًا من تلك الغرامات التي يفرضها بحق المسؤولين عن ارتكاب المخالفات المنصوص عليها في قانون تنظيمه الوارد ذكرها في المواد 60و61 والتي تتراوح الغرامة بين 150 ألف إلى مليون ونصف وغرامة إضافية يمكن أن تصل إلى الراتب السنوي للموظف المسؤول عن المخالفة في حال أدت المخالفة إلى وقوع ضرر في الأموال العمومية. ولكن قانون الشراء العام إلى جانب تعزيزه للرقابة القضائية لديوان المحاسبة من خلال نصه على مخالفات جديدة في مجال عمليات الشراء العام وزيادة قيمة الغرامات التي يمكنه أن يفرضها على مرتكبيها، وأضاع كل الجهات الشارية المسماة في المادة الثاني ومصرف لبنان لرقابته عند طلب فرض الغرامة من قبل هيئة الشراء العام قام بالمقابل باستحداث أجهزة

[222] مذكرة رقم 9/هـ.ش.ع/2024، حول الإفادات والمستندات التي يجب أن تتضمنها دفاتر الشروط، التي حذفت البند 8، من الفقرة أ من أولا من المذكرة 8/هـ..ع/2023 تاريخ 2023/12/12، التي تصها "إفادة صادرة من وزارة المالية تثبت إيفاء العارض بالإلتزامات الضريبية المتوجبة عليه".

رقابية كهيئة الاعتراضات الإدارية أو بتغيير مسميات البعض الآخر بعد تعزيز دورها كهيئة الشراء العام وأصبحت هذه الأجهزة تشارك ديوان المحاسبة دوره الرقابي الذي كاد أن يكون حصريًا في السابق.

إن قانون الشراء وإن لم يأت على ذكر ذلك بشكل صريح انتزع من ديوان المحاسبة بعض الصلاحيات التي كان يحلق فيها منفردًا خصوصًا في مجال الرقابة المسبقة على تنفيذ الصفقات العمومية وأيضًا من خلال إيلاء الجهات الشارية صلاحية البت بطلبات إعادة النظر المحالة إليها من قبل هيئة الاعتراضات أو من خلال إعطاء هيئة الاعتراضات صلاحية تلقي الشكاوى والبت بها.

وكذلك الأمر فإن ضبط المخالفات ورصدها وتلقي الشكاوى لم تعد حكرًا على النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة فبتنا نرى دورًا محوريًا ناظمًا لهيئة الشراء العام في تنظيم عمليات الشراء العام والإشراف عليها وفي وضع معايير وأصول التدقيق الداخلي وأخذ العلم من العاملين في مجال التدقيق الداخلي بالمخالفات والشوائب ليصار إلى وضعها بتصرف الهيئات الرقابية وصولًا إلى فرض الغرامات على العارضين من أشخاص القانون الخاص عند ارتكابهم مخالفات أو إساءة الحق في تقديم الاعتراض.

وبذلك أصبح لهيئة الشراء العام وهي جهة غير قضائية صلاحيات عقابية زجرية تمارسها على الملتزمين من أشخاص القانون الخاص الذين يخالفون أحكام هذا القانون وعلى العارضين الذين يسيئون استعمال حقهم في الاعتراض تماثل من حيث حجمها تلك التي يفرضها ديوان المحاسبة على الموظفين والمسؤولين الإداريين عن ارتكاب المخالفات في إطار عمليات الشراء العام، وهي في كل الأحوال تفوق بأضعاف مضاعفة الغرامات التي يمكن أن يفرضها ديوان المحاسبة في ظل قانون تنظيمه الراهن والذي قدمت عدة مشاريع واقتراحات لتعديله ولكن لم تبصر النور حتى تاريخه لأسباب ما تزال مجهولة.

كذلك الأمر فإن هيئة الاعتراضات الإدارية أصبح لها دورًا رقابيًا محوريًا يكاد ينافس الدور الرقابي المناط بديوان المحاسبة فهي تتلقى طلبات إعادة النظر لإحالتها إلى الجهات الشارية التي تتولى البت بها، كما يمكنها أن تتلقى الشكاوى على عمليات التلزيم وتبت فيها وهذه صلاحية كانت محفوظة لديوان المحاسبة وخصوصًا النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة التي كانت تلعب دورًا محوريًا في هذا المجال لناحية تلقي الشكاوى والإخبارات وتأخذ علمًا بملفات الرقابة المسبقة المحالة إلى ديوان المحاسبة وتتحرك على ضوء ذلك وتباشر تحقيقاتها لضبط المخالفات وإزالة الشوائب التي تعتري التلزيمات عن طريق طلب إعادة النظر

بقرارات ديوان المحاسبة عند اللزوم وصولًا إلى طلب التريث في الإجراءات الآيلة إلى التنفيذ لحين انتهاء التحقيقات المجراة من قبلها.

ولكن هذا لا يجعل مما أتى به قانون الشراء العام في هذا الخصوص يسجل في خانة السلبيات إذا أحسن تطبيق هذا القانون وفقًا لروحيته وتوضحت من خلال التطبيق الحدود الفاصلة في صلاحيات الجهات الرقابية المتعددة، وسبق كل ذلك ورشة إصلاحية كبرى وتعديلات جذرية في قانون تنظيم ديوان المحاسبة الحالي لمحاكاة التطور الحاصل على ضوء قانون الشراء العام توضيحًا أو تعديلًا أو إلغاء للدور المناط بديوان المحاسبة في إطار الرقابة المسبقة وتفعيلًا لدوره الرقابي القضائي وجعله يشمل كافة الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات والهيئات التي تتلقى أموالًا عمومية وزيادة قيمة الغرامات التي يمكن أن يفرضها على المخالفين والتي نرى أنه يجب تعديل نطاقها لتشمل الملتزمين من أشخاص القانون الخاص والعام الذين يخالفون قواعد الشراء العام أو العارضين الذين يسيئون استعمال حقهم في الاعتراض وذلك بعد سحب هذه الصلاحيات العقابية من هيئة الشراء العام بما يعيد التوازن الذي اختل نوعًا ما وحسب رأينا بعد إقرار قانون الشراء العام الذي أعطى جهات مستحدثة أو متعاظمة في صلاحياتها دورًا رقابيًا يوازي أو ربما يفوق الدور المناط بديوان المحاسبة والنيابة العامة لديه في مجال الرقابة المسبقة على حسن تنفيذ الموازنة أو الحفاظ على الأموال العمومية ومساءلة مرتكبي المخالفات.

كما يتطلب ذلك تعديل بعض النصوص وتعزيز ديوان المحاسبة بالإمكانات المادية والمالية والطاقات البشرية والخبرات اللازمة كي يصار إلى إطلاق دوره الفاعل والفعال في مجال رقابة الأداء التي لا مهرب منها في حال أردنا الانتقال الى اصلاح حقيقي قائم على موازنة عصرية وذكية أو ما يعرف بموازنة الأداء[223].

[223] يراجع مقال الدكتور جوزيف رزق الله المعنون "الطريق الى موازنة البرامج والأداء في لبنان، منشور في مجلة الجامعة اللبنانية العدد 31، 2021.

الخاتمة

تشكل الأموال العمومية عصب الدولة، والوسيلة الأساسية التي يمكن من خلالها تحقيق التنمية على جميع الأصعدة سواء الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية والتربوية. كما أنها تشكل الوسيلة لإدارة وتنفيذ السياسات الهادفة إلى تنظيم المرافق العامة وتسييرها والمحافظة على الصالح العام.

إن التزام الدولة اللبنانية في مؤتمر سيدر الذي عقد في باريس عام 2018، القيام بإصلاحات اقتصادية أبرزها مكافحة الفساد وتعزيز الحوكمة المالية وتحسين جودة الخدمات العامة وجذب الاستثمارات وتعزيز الشفافية، أدى الى إقرار قانون الشراء العام هدفه الحفاظ على الأموال العمومية وصيانتها ووسيلة أساسية للتنمية لأنه كما هو معروف فإن الجودة المتدنية للبنى التحتية هي من العوامل الأكثر تأثيرًا في هروب الاستثمارات وتحويلها إلى استثمارات أخرى أكثر جاذبية وتنافسية.

لقد أحدث قانون الشراء العام انقلابًا جذريًا في المفاهيم والإجراءات المتبعة لتخطيط وإعداد وتنفيذ ومتابعة عمليات الشراء العام و أوجب تعميمها على كافة الجهات التي تنفق أموالاً"عمومية مهما كانت طبيعتها ومسمياتها وأنظمتها، كما أنه استحدث طرقًا عصرية الكترونية للنشر عبر الموقع الإلكتروني المركزي لهيئة الشراء العام أو الموزعة في ما بين الجهات الشارية كما أنه ألزم الجهات الشارية بإنشاء سجل الشراء العام كي تدون فيه بشكل إلزامي الوقوعات ودقائق عمليات الشراء العام. وقد أضحى لدينا مع إقراره قانونًا متخصصًا شاملًا متكاملًا يرعى كافة دقائق وتفاصيل وإجراءات عمليات الشراء العام والتظلمات والغرامات وطرق المراجعة بشأنها وليس نصوصًا مشتتة متناثرة في قوانين ونصوص تنظيمية أخرى.

كما أوجد قانون الشراء العام مقاربة جديدة في هندسة الرقابة على عمليات الشراء العام بدءًا من التغيير في الموازين والصلاحيات بين الجهات الرقابية وفي المصطلحات والمفاهيم (الشراء العام بدلًا من الصفقات العمومية) وربما كانت الغاية من وراء ذلك تفعيل الرقابة على عمليات الشراء العام وتوسيع نطاق تطبيق هذا القانون والخروج من منطق و مفهوم الصفقة مع ما تحمله من تشوهات وبقايا راسخة في الأذهان عن عمليات تواطؤ وتنفيعات و محسوبيات وترتيبات وصفقات خلافًا للقانون .

ويعتبر مدير عام إدارة المناقصات الدكتور جان العلية[224] أن من الإنجازات التي تسجل لقانون الشراء العام أنه قد منع منعًا باتًا التفاوض مع العارضين بعد تقديم عروضهم ملمحًا في ذلك إلى تجربة البواخر لتوليد الطاقة الكهربائية حيث فصلت دفاتر الشروط على قياس العارضين عندما لم تجد الإدارة عارضًا تنطبق عليه علما أن القانون السابق الذي يرعى الصفقات العمومية أي قانون المحاسبة العمومية كان يمنع ذلك ولكنه لم يكن واضحًا كفاية في هذا الخصوص، وفي هذا الصدد فإن هذا القانون أي قانون الشراء العام قد منع ما يسمى بلجان التلزيم الوزارية التي كانت تغطى بقرارات صادرة عن مجلس الوزراء كذلك الأمر فانه وفي ظل القانون السابق كانت 5 % فقط من الصفقات العمومية تمر عبر إدارة المناقصات أما مع إقرار هذا القانون أصبح كل إنفاق ممول من المال العام حتى من القروض ومن مصرف لبنان خاضعًا لأحكام قانون الشراء العام، كما شدد القانون على استقلالية هيئة الاعتراضات الإدارية بالرغم من المحاولات المتكررة لجعلها هيئة داخلة ضمن إدارة التفتيش المركزي، كما ركز هذا القانون أيضًا على استقلالية الوظائف والأدوار، فالأدوار متكاملة لخدمة هدف عام هو الحفاظ على المال العام.

ولكن هذا القانون العصري كان موضع مراجعة أمام المجلس الدستوري أريد منها ظاهرًا الدفاع عن الدستور وتحصين مبدأ فصل السلطات ومنع تعدي السلطة التشريعية على الصلاحيات العائدة لمجلس الوزراء في التعيينات وخصوصًا لرئيس وأعضاء هيئة الشراء العام، ولكن يتبدى منها من خلال الواقع الملموس والظروف المعلومة وأشخاص مقدميها وصفاتهم الحالية والسابقة أنها تعكس في الحقيقة عملية تصفية حسابات مع مدير عام إدارة المناقصات بوقتها.

وقد صدر في هذا الخصوص القرار ر قم 5/2021 تاريخ 12/8/2021 عن المجلس الدستوري في المراجعة المقدمة أمامه طعنًا ببعض المواد القانونية في قانون الشراء العام وخصوصا المادة 88 منه التي أدلى الطاعنون أنها عينت مدير عام إدارة المناقصات رئيسًا لهيئة الشراء العام، وهي تتعارض مع أحكام المادة 65 من الدستور التي تنيط بمجلس الوزراء صلاحية تعيين موظفي الفئة الأولى وما يعادلها، مما يشكل تعديًا من السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية. وقد قضى المجلس الدستوري بأن المادة 88 المطعون

[224] اذاعة لبنان الحر، مقابلة مع جان العلية، تحت عنوان بين السطور، بتاريخ 2021/8/11.

فيها الواردة ضمن الفصل السادس المتعلق بكليته بهيئة الشراء العام قد نصت على أحكام انتقالية ألغيت بموجبها إدارة المناقصات ونقلت ملاكاتها والعاملون فيها إلى هيئة الشراء العام ونصت في البند 1 منها على أن يكون مدير عام إدارة المناقصات رئيسًا للهيئة، كما يكون الموظفون والمتعاقدون والأجراء الحاليون في إدارة المناقصات من ضمن الهيكل الإداري لهيئة الشراء العام وأضافت في البند 2 منها أنه إلى حين تعيين أعضاء الهيئة يتولى رئيس الهيئة مهامها.

وقد اعتبر المجلس الدستوري في قراره أنه يعود للمشترع أن يلغي قانونًا نافذًا أو أن يعدل أحكامه دون أن يشكل ذلك مخالفة لأحكام الدستور طالما أن هذا الإلغاء أو التعديل لم يمس قاعدة دستورية أساسية أو حقًا من الحقوق الدستورية الأساسية، أو مبدأ من المبادئ ذات القيمة الدستورية.

كما يعود للمشترع أيضًا وضع قواعد تنظيمية إلا أنه لا يحق له تجاوز تلك القواعد والوصول إلى وضع التدابير الإدارية. ويضيف المجلس في قراره بأنه يحق للمشترع كذلك أن يلغي فئات في الوظيفة العامة أو أن يضم فئة الى فئة يستحدثها وفقًا لما يراه مناسبًا من شروط ومعايير وهو ما ذهب إليه في مطلع المادة 88 من القانون المطعون فيه بإلغاء إدارة المناقصات ونقل صلاحياتها إلى هيئة الشراء العام وفقًا لشروط جرى تحديدها فيها.

يواجه قانون الشراء العام في لبنان تحديات عديدة من أبرزها:

أ- التأخر في تشكيل هيئة الشراء العام.
ب- التأخر في تشكيل لجنة الاعتراضات.
ج- التوظيف السياسي ما يفقد الهيئة عند تشكيلها استقلاليتها وشفافيتها.
د- الفساد الإداري ومحاولة تجنب العودة للهيئة في عملية الشراء العام بذريعة العجلة والضرورة.
ه- النقص في التمويل

لذلك نوصي ببعض النقاط الاساسية بهدف تذليل التحديات التى تواجه قانون الشراء العام منها:

أ- تشكيل هيئة الشراء العام وهيئة الاعتراضات على أساس الكفاءة والاختصاص.
ب- تعزيز الشفافية والمساءلة.
ج- إشراك المجتمع المدني في مراقبة تطبيق القانون.

د- تفعيل المنصة الإلكترونية المركزية كما يقتضي قانون الشراء العام.

نأمل في الختام، أن يجد هذا القانون كغيره من القوانين التي لا تزال نائمة في الأدراج طريقه إلى التطبيق بنوايا حسنة مجردة عن المصالح والمحسوبيات وإرادة مصممة واعية لمتطلبات المرحلة المقبلة التي تستوجب من كل مسؤول ومواطن حريص، العمل المتضامن لإخراج البلاد والعباد من الأزمة الوجودية البنيوية التي باتت تهدد بقاء الدولة واستمرارية مؤسساتها ومرافقها العامة. فطالما الهدف هو الحفاظ على الأموال العمومية ومنع الهدر يجب التغاضي عن المناكفات السياسية فيما خص إدارة الأمور المالية في الدولة وإفساح المجال أمام المختصين لإنقاذ البلاد من دون محسوبيات.

لائحة المصادر والمراجع

أ. الكتب

1) أبو سعد وسيم، رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة ، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2007.

2) ابو سعد وسيم، رقابة ديوان المحاسبة المسبقة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة 2010.

3) اسماعيل والعلية، عصام وجان، قضاء العجلة الإداري في مرحلة ما قبل التعاقد، مكتبة قبيسي وفرنجية، بيروت، لبنان، 2018.

4) العلية جان، الخلل في الصفقات العمومية والإصلاحات الممكنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى، لبنان 2019.

5) المعلم شفيق، محاضرات في القانون الإداري العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية والأدارية، بيروت،1992.

6) جابر عبد الرؤوف، النظرية العامة في اجراء المناقصات، دار النهضة العربية، الطبعة الاولى،2003.

7) دراز محمد عبد المجيد، مباديء المالية العامة، الدار الجامعية بيروت، 1981.

8) رزق الله جوزيف، التمييز أمام القضاء الإداري، بيروت، 2018.

9) سرحان البرت، محاضرات في القانون الإداري الخاص، كلية الحقوق الجامعة اللبنانية،2010.

10) سعادو بوشعاب، الصفقات العمومية كرافعة للتنمية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والسياسية والاقتصادية، برلين المانيا،2017.

11) شبلي خطار، "الرقابة الادارية المسبقة على تنفيذ الموازنة "، مجلة القضاء المالي، العدد الرابع، بيروت، 1997.

12) صابر هدى، الصفقات العمومية ثغرات وضوابط، الطبعة الأولى، دار سائر المشرق، 2016.

13) عبد العال حسين درويش، وسائل تعاقد الإدارة، الطبعة الأولى، 1959.

14) عبد الوهاب محمد رفعت،" مبادئ وأحكام القانون الاداري "، منشورات الحلبي الحقوقية، 2002.

15) عواضة حسن، المالية العامة، دار الخلود، 1995.

16) عواضة قطيش وحسن وعبد الرؤوف، "المالية العامة، الضرائب والرسوم" دار الخلود، بيروت، 1995.

17) غادر محمد، تقييم دور أجهزة الرقابة في مجال تحقيق أهداف عملية، بيروت، 2005.

18)فاطمة عاشور، "طرق إبرام الصفقات العمومية ضمانة قانونية لتحقيق مبدأ المنافسة والشفافية"، مجلة الدراسات القانونية، المجلد الرابع، العدد الاول، 2012.
19)فرحات فوزت، القانون الإداري العام، الجزء الأول النشاط الإداري، الطبعة الثالثة، 2017.
20)قطيش عبد اللطيف، الصفقات العمومية تشريعا وفقها وإجتهادا، دار الإرشاد.
21)قطيش عبد اللطيف، قانون المحاسبة العمومية، دار الإرشاد الطبعة الأولى 2007.
22)معلوف ايلي، الصفقات العامة في لبنان، الإطار القانوني والمبادىء الأساسية، بيروت، العدد2، 2012.
23)مغبغب نعيم، "عقود مقاولات البناء والأشغال الخاصة والعامة، 1995.
24)يونس منصور، مبادىء المالية العامة، منشورات الجامعة المفتوحة، 1994.

ب. المقالات

1) جان العلية، "هل تستعيد إدارة المناقصات دورها المنقوص"، نداء الوطن، بيروت، 2022/3/12.
2) جوزيف رزق الله، "الطريق الى موازنة البرامج والأداء"، مجلة الجامعة اللبنانية، العدد الواحد والثلاثون.
3) عصام اسماعيل، "في دولة القانون يحترم مبدأ المشروعية"، مجلة الجامعة اللبنانية، بيروت، ص7.
4) عصام اسماعيل، "مناقصة الميكانيك تخضع لرقابة ديوان المحاسبة"، مجلة الجامعة اللبنانية، بيروت 2022/12/18.
5) عصام اسماعيل، اشكالية العلاقة بين رئيس هيئة التفتيش المركزي ورئيس إدارة المناقصات، 2018.
6) جورج عطية، محاولة السيطرة على إدارة المناقصات، جريدة الأخبار، 18 أيار 2018.
7) خضر حسان، " صفقة بواخر الطاقة.. الحكومة تهدد إدارة المناقصات؟"، جريدة الكترونية، www.almodon.com، بيروت، 2017/9/14.

ج. الرسائل والأطاريح

1) مهى الفتى، بحث أعد لنيل شهادة الماجستير، الصفقات العمومية ورقابة ديوان المحاسبة عليها، بيروت، 2021-2022.
2) كريستين عاد، بحث أعد لنيل شهادة الماجستير، الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة، بيروت،2017.

د. الأحكام والقرارات القضائية والأراء الاستشارية

1) شورى لبنان، قرار تاريخ /6 /12 1963، الدولة / شركة التجارة العالمية، المجموعة الإدارية 1963.
2) قرار المجلس الدستوري رقم 5/2021، تاريخ /12/8 2021، الصادر في المراجعة المقدمة طعنا ببعض مواد قانون الشراء العام.
3) قرار رقم/ 492 ر.م، تاريخ /2003/4/15، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام 2003.
4) قرار رقم 846/م.ر، تاريخ 2005/8/11، مجموعة أراء ديوان المحاسبة الأستشارية والاجتهادات، ص 532
5) قرار ديوان المحاسبة رقم 286/ر.م، تاريخ 1983/5/12، مجموعة أراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات، 1983
6) قرار ديوان المحاسبة رقم 933/ر.م، تاريخ 1991/12/5، مجموعة أراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات، 1991
7) قرار ديوان المحاسبة رقم 759/ر.م، تاريخ 2001/8/9، مجموعة أراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات، 2001.
8) الراي الاستشاري لديوان المحاسبة العمومية رقم 2003/103، تاريخ 2003/10/16، الاجتهادات والآراء الاستشارية لديوان المحاسبة العمومية سنة 2003، الموقع الالكتروني لديوان المحاسبة www.coa.gov.lb.
9) كميل حبيب، عصام إسماعيل، جان العلية، عصام مبارك، خالد الخير، برهان الدين الخطيب، لجنة الاستشارات القانونية والإدارية في كلية الحقوق والعلوم السياسية، الرأي 2023/2، تاريخ 2023/4/11.

هـ. التقارير

1) المنتدى الاقتصادي العالمي، وحدة الأبحاث الاقتصادية في بنك الاعتماد اللبناني، الموقع الالكتروني https://almorakebgroup.co/.
2) تقييم منظومة الشراء العام، MAPS، كانون الثاني2021.

و. القوانين والمراسيم والانظمة

1) الدستور اللبناني، المادة 87، الجريدة الرسمية، العدد 1984، تاريخ 1926/8/25
2) قانون الموجبات والعقود، الجريدة الرسمية، العدد 2642، تاريخ 1932/4/11
3) قانون إنشاء مجلس الإنماع والإعمار، المرسوم الاشتراعي رقم 77/5، تاريخ 1977/1/31.

4) قانون المحاسبة العمومية، المرسوم رقم 14969، الجريدة الرسمية، 1963/12/30.
5) قانون ديوان المحاسبة، المرسوم الاشتراعي رقم 82، تاريخ 16/9/ 1983 وتعديلاته.
6) قانون الشراء العام، رقم 244، تاريخ 2021/7/29.
7) المؤسسات العامة، المرسوم رقم 4517، تاريخ 1972/12/13 وتعديلاته.
8) نظام المناقصات، المرسوم التنظيمي رقم 2866، تاريخ 12/1959/ 16وتعديلاته.
9) مرسوم اشتراعي رقم 115، تاريخ 1959/6/12.
10) المرسوم الاشتراعي رقم 22، تاريخ 1977/2/18.
11) المرسوم الإشتراعي رقم 82، تاريخ 1983/9/16.
12) مرسوم إنشاء مصالح مستقلة، المرسوم 1972/4517.
13) مرسوم تنظيم التفتيش المركزي، المرسوم 59/2460.

ز. المقابلات

1) جان العلية، رئيس هيئة الشراء العام، "مكافحة الفساد"، المفكرة، بيروت، 2018/5/19، الموقع الألكترونيwww.legal-agenda.com.
2) جان العلية، رئيس هيئة الشراء العام، "نواجه وزراء لا يأبهون للمال العام"، المفكرة، بيروت، 2023/11/20، الموقع الألكترونيwww.legal-agenda.com.
3) عصام اسماعيل، دكتور في الجامعة اللبنانية، "هل لرئاسة التفتيش سلطة رئاسية على إدارة المناقصات"، الجامعة اللبنانية، بيروت، 2018، الموقع الألكتروني www.dspa.ul.edu.lb.

ح. المراجع الالكترونية

1) موقع ديوان المحاسبة الالكتروني :www.coa.gov.lb.
2) موقع هيئة الشراء العام عل الانترنت www.ppma.gov.lb.
3) موقع جريدة الاخبار على الانترنت akhbar.com www.al.
4) موقع صحيفة المدن الاقتصادية www.almodon.com.
5) موقع المجلة القانونيةwww.magjuridigue.com.
6) مجلس النواب – الموقع الألكترونيwww.lp.gov.lb.

7) نداء الوطن، الموقع الالكتروني https://www.lebeconomy.com.
8) الوكالة الوطنية للاعلام، الموقع الالكتروني www.nna-leb.gov.lb/ar/economy.
9) الجامعة اليسوعية في بيروت، الموقع الإلكتروني www.usj.edu.lb.

الفهرس

المقدمة.....ص1

الفصل الأول: رقابة ديوان المحاسبة على الصفقات العمومية في ضوء أحكام قانون المحاسبة العمومية.....ص7

المبحث الأول: دور إدارة المناقصات السابقة في الرقابة على إجراءات الصفقات العمومية.....ص8

المطلب الأول: أنواع ومبادئ الصفقات العمومية.....ص10

الفرع الأول: أنواع الصفقات العمومية.....ص10

الفرع الثاني : المبادىء التى ترعى الصفقات العمومية.....ص13

المطلب الثاني: إدارة المناقصات السابقة ورقابتها على المناقصات العمومية.....ص17

الفرع الأول: الية عمل إدارة المناقصات السابقة ومدى فعاليتها.....ص19

الفرع الثاني: حالات وأمثلة واقعية تظهر مدى فعالية إدارة المناقصات السابقة في علاقتها مع الادارات المعنية....ص24

المبحث الثاني: رقابة ديوان المحاسبة على الصفقات العمومية.....29

المطلب الاول: الرقابة الادارية المسبقة لديوان المحاسبة.....ص29

الفرع الأول: الإطار العام لرقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة.....ص30

ألفرع الثاني: مفاعيل قرارات ديوان المحاسبة في رقابته المسبقة وأبرز المعوقات التي تعترض رقابته.....ص38

ألمطلب الثاني: رقابة ديوان المحاسبة المسبقة على الصفقات العمومية.....ص42

الفرع الأول: تكريس ديوان المحاسبة في رقابته المسبقة لمبادئ المناقصة العامة.....ص42

الفرع الثاني: رقابة ديوان المحاسبة على إعتدال الأسعار والأداء وعلى تجزئة الصفقات العمومية.....ص44

الفصل الثاني: رقابة ديوان المحاسبة في ضوء أحكام قانون الشراء العام.....ص46

المبحث الأول: دور هيئة الشراء العام في الرقابة على إجراءات الشراء العام.....ص47

المطلب الأول: حوكمة الشراء العام.....ص48

الفرع الأول: هيئة الشراء العام أنشائها، تشكيلها ومهامها.....ص48

الفرع الثاني: تعديلات قانون الشراء العام لأحكام قانون المحاسبة العمومية ونظام المناقصات.....ص54

المطلب الثاني: طرق إجراء الصفقات العمومية وفق أحكام قانون الشراء العام.....ص63

الفرع الأول: تكريس المناقصة العمومية كقاعدة أساسية في الشراء العام ص63

الفرع الثاني: الإستثناءات على طريقة الشراء بالمناقصة العمومية.....ص64

المبحث الثاني: رقابة ديوان المحاسبة.....ص69

المطلب الأول: الإنتقال النوعي في مفهوم الرقابة وتعدد الجهات القائمة بها ضوء قانون الشراء العام.....ص69

الفرع الأول: الية الإعتراض وأصحاب الحق في تقديمه.....ص71

الفرع الثاني: القواعد الإجرائية التي ترعى تقديم طلب إعادة النظر.....ص71

المطلب الثاني: الدور الرقابي لديوان المحاسبة بعد إقرار قانون الشراء العام.....ص73

الفرع الأول: التدقيق الداخلي والمساءلة والعقوبات لمخالفة أحكام قانون الشراء العام.....ص73

الفرع الثاني: المهام الرقابية لديوان المحاسبة بعد إقرار قانون الشراء العام.....ص77

الخاتمة.....ص83

لائحة المراجع.....ص87

الفهرس.....ص92