



الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
والإدارية

الدور الإصلاحي لقانون الشراء العام في لبنان

رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام

إعداد الطالب

محمد يوسف صالح

لجنة المناقشة

.....الدكتور

.....الدكتور

.....الدكتور

٢٠٢٤

"إنَّ الآراء الواردة في هذه الرسالة تعبر عن وجهة نظر كاتبها"

الإهداء

بعد حمدِ الله والثناء عليه، أُهدي رسالتي هذه، التي أدعو الله تعالى أن تلقى القبول وأن ينفعَ بها وطني

ومجتمعي، إلى كلِّ من:

- ◆ والدي الغالي: الذي لم يبخل عليَّ يوماً بالدعم والتشجيع، حفظه الله وأطال في عمره ورزقني برّه.
- ◆ والدتي الحبيبة: صاحبة القلب الحنون والدعاء الذي لا ينقطع لي بالنجاح والتوفيق، أطال الله في عمرها وحفظ عليها صحتّها ورزقني برّها.
- ◆ زوجتي الغالية "سمر": رفيقة الدرب وشريكة الحياة، والداعم الدائم لي على مرّ الأيام.
- ◆ أولادي الغوالي: علي، يوسف، نور "وعائلتها"، و روان: أنتم أمل حياتي وفي ليلي الشّموع.
- ◆ إخوتي وأخواتي وعائلاتهم: سندي في الحياة ورفاق الدرب على الدوام.
- ◆ أصدقائي ورفاقي، الذين طالما شجّعوني وساندوني لأغوص في آفاق العلم والمعرفة.
- ◆ كلِّ مَنْ دعا لي في ظهر الغيب، ولكلِّ من كان له فضلٌ في إنجاز هذه الدراسة.

الباحث

الشكر

أجد من الواجب عليّ، بعد إتمام هذه الرسالة، أن أتقدم بالشكر الجزيل إلى كلّ من:

- أستاذي ومشرفي؛ والذي كان لتوجيهاته كبير الأثر في إخراج الرسالة على هذا الوجه، فجزاه الله عني كل الخير وله منّي كل العرفان.
- الجامعة اللبنانية المؤقّرة؛ وأخصّ بالذكر عمادة كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، رئاسة وإدارة وأساتذة وموظّفين، على كل ما قدموه لي من عونٍ ومساعدة لوجستية ومعنوية واستشارية، سائلاً الله أن يجزيهم أحسن الجزاء وأن يُوفّقهم جميعاً لكلّ الخير والسداد.
- القيّمين على معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي؛ إدارة وفريق عمل وموظّفين، على ما قدّموه لي من مساعدة مشكورة كان لها أبلغ الأثر في إغناء رسالتي بالمراجع والمعلومات والخبرات.
- الأساتذة الفضلاء أعضاء لجنة المناقشة؛ على ما سيقدّمونه لي من نصائح وتوجيهات وتصويبات ترتقي بالرسالة إلى ما هو أفضل بإذن الله.

الباحث

ملخص الرسالة

بالنظر لأهمية موضوع الصفقات العمومية فيما خص الحفاظ على مالية الدولة وصون أموال الشعب من الهدر والفساد، وبالتالي ضرورة تنظيم عملية عقد الصفقات العمومية ووضع وتنفيذ آلياتها وتوفير الشروط التعاقدية بكل نزاهة وموضوعية وشفافية، مع التأكد من فعالية الرقابة الإدارية والقضائية والبرلمانية عليها؛ لذلك فقد ارتأيت أن يتناول بحثي موضوع: **الدور الإصلاحي لقانون الشراء العام في لبنان**. علماً بأنّ صدور القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٠٢١/٠٧/١٩ (قانون الشراء العام في لبنان)، قد أملت مسألة تعدّد القوانين والأنظمة النازمة حيث تبين وجود مجموعة ثغرات أهمها افتقار القانون اللبناني إلى نصّ عصري وموحّد للشراء العام.

وقد هدفت من وراء هذه الدراسة إلى تقصّي مكانم الخلل والثغرات في النصوص وفي الإجراءات في بعض طرق إجراء المناقصات، منعاً لسوء استعمالها بعيداً عن المبادئ الأساسية التي ترعى المناقصات العمومية، وصولاً إلى مقارنة واقعية لقانون الشراء العام تتيح التصدّي لكل الثغرات التي ساعدت وتساعد على نمو وانتشار الفساد في مجال الصفقات العموميّة، وتفعّل عمل الهيئات وإجراءات والمعايير والضوابط الحاكمة بما يحُدّ من الاستتبابية ومعاقبة كل من تسوّّل له نفسه مخالفة القوانين والأنظمة، الأمر الذي يشكّل خطوةً مهمّة في عملية إصلاح الشراء العام. ولقد اعتمدتُ في هذا البحث على المنهج التاريخي، وكذلك المنهجين الوصفي والتحليلي.

وقد اقتضت طبيعة البحث تقسيمه إلى فصلين؛ بحيث تناول الفصل الأول واقع الصفقات العموميّة قبل صدور قانون الشراء العام، وذلك في مبحثين، الأول تم تخصيصه للإطار القانوني الناظم لهذه الصفقات، المبحث الثاني تناول مكانم الخلل في الصفقات العمومية. وفي الفصل الثاني تمت معالجة موضوع إصلاح الشراء العام ودور الأجهزة الرقابية، ضمن مبحثين، الأول تعرّضت فيه للمحاور الإصلاحية في قانون الشراء العام، وفي المبحث الثاني تناولت دور الأجهزة الرقابية في تطبيق قانون الشراء العام.

ومن النتائج التي خلص إليها البحث أن النصوص النازمة للشراء العام في لبنان، وإن كانت قديمة العهد ومبعثرة وتخللها العديد من الثغرات إلا أنّها لم تكن بالسوء الذي رافق تطبيقها، كما أنّ نسبة المعاملات الحكومية المعرضة للفساد مرتبطة بهذه المنظومة. وبالتالي كان من الخطأ الاعتقاد أن فساد الصفقات العمومية قد انتهى بمجرد صدور قانون الشراء العام. فالمسألة لها أبعاد أخرى ترتبط بثقافة طبقة من متولّي المسؤولية تعتبر المال العام وكأنه مال سائب لا مالك له. وعليه فإنه كان وسيبقى مطلب إصلاح نظام الشراء العام على سلّم الأولويات، كما وأنّ استحداث هيئة إدارية مستقلة نازمة للشراء العام لها مهام محددة، من شأنه أن يحصّن عمليات الشراء العام ويفعّل المساءلة والمحاسبة.

ومن التوصيات التي خلصت إليها؛ تعزيز دور وموقع المؤسسات الرقابية، وضمان حياديّتها واستقلاليتها، واعتماد الكفاءة والنزاهة كمسار لاختيار الموظفين العاملين في مجال الشراء العام وتأهيلهم وتدريبهم بشكل مستمر، وتبسيط الإجراءات واعتماد بعض المستندات الإدارية، ومقاربة التشريعات من منظور تحقيقها للمصلحة العامة.

Abstract

Given the importance of the issue of public contracts with regard to preserving the state's finances and protecting the people's money from waste and corruption, and therefore the necessity of organizing the process of concluding public contracts, developing and implementing their mechanisms, and providing contractual terms with all integrity, objectivity and transparency, while ensuring the effectiveness of administrative, judicial and parliamentary oversight over them; Therefore, I decided that my research would address the topic: The reform role of public procurement law in Lebanon. Note that the issuance of Law No. 244 dated 07/19/2021 (the Public Procurement Law in Lebanon) was dictated by the issue of the multiplicity of laws and regulations regulating it, as it became clear that there were a number of gaps, the most important of which was the lack of Lebanese law to have a modern and unified text for public procurement.

This study aimed to investigate the shortcomings and gaps in the texts and procedures in some methods of conducting tenders, to prevent their misuse, away from the basic principles that govern public tenders, and to reach a realistic approach to public procurement law that allows addressing all the loopholes that helped and continue to grow and spread. Corruption in the field of public procurement, and activating the work of governing bodies, procedures, standards and controls in a way that limits discretion and punishes anyone who dares to violate the laws and regulations, which constitutes an important step in the process of reforming public procurement. In this research, I relied on the historical method, as well as the descriptive and analytical methods.

The nature of the research required dividing it into two chapters: The first chapter dealt with the reality of public contracts before the issuance of the Public Procurement Law, in two sections. The first was devoted to the legal framework regulating these deals. The second section dealt with the shortcomings in public contracts. In the second chapter, the issue of public procurement reform and the role of regulatory agencies was addressed, within two sections. The first dealt with the reform axes in the public

procurement law, and in the second section, it addressed the role of regulatory agencies in implementing the public procurement law.

Among the findings of the research is that the texts regulating public procurement in Lebanon, although they were old, scattered, and riddled with many loopholes, were not as bad as those that accompanied their implementation, and the percentage of government transactions that are vulnerable to corruption is linked to this system. Therefore, it was a mistake to believe that the corruption of public procurement had ended once the Public Procurement Law was issued. The issue has other dimensions related to the culture of a class of those in charge that consider public money as if it were loose money with no owner. Therefore, the demand to reform the public procurement system was and will remain a priority, and the creation of an independent administrative body regulating public procurement with specific tasks would strengthen public procurement operations and activate accountability and accountability.

Among the recommendations I concluded: Strengthening the role and position of oversight institutions, ensuring their neutrality and independence, adopting competence and integrity as a path to selecting, qualifying and training employees working in the field of public procurement on an ongoing basis, simplifying procedures and approving some administrative documents, and approaching legislation from the perspective of achieving the public interest.

مقدمة

يعاني لبنان منذ استقلاله أزمة جوهريّة متمثّلة في أسلوب ونهج إدارة الدولة. فبالرغم من وجود مجموعة من المؤسسات والتشريعات الكفيلة بتأمين حوكمة فعّالة وشفّافة، لم تقم الإدارات اللبنانية المتعاقبة بتطويرها لتمكينها من مواكبة العصر.

إضافة إلى ذلك كانت ممارسات السلطة اللبنانية طيلة عقود تتركز على مبدأ التحايل على هذه المؤسسات والتشريعات، واستخدامها لمصالح سياسية، طائفية، وشخصية عبر استغلال الثغرات في التشريعات، والسيطرة على المؤسسات من خلال تعيين إدارتها وفق التبعية المطلقة للسلطة الحاكمة.

هذا الواقع، ساهم إلى حد كبير في تفشي ظاهرة الفساد، الذي أوصل لبنان إلى حافة الانهيار مثقلاً بدين عام مخيف، ومالية عامة منهوبة. هذا النهب المتماهي والممنهج للمال العام، اعتمد بشكل كبير على الصفقات العمومية في كافة المجالات والخدمات، وشبهات الفساد والتي شابت منظومة الشراء والتلزيّيمات. فوفقاً لتقرير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) لعام ٢٠١٤، (Foreign Libery Report)، فإن ٥٧% من المعاملات الحكوميّة المعرضة للفساد مرتبطة بشكل أو بآخر بمنظومة الشراء العام. كما أنّ لبنان احتل المركز ١٨٠/١٥٠ في مؤشرات مدركات الفساد العالمي لعام ٢٠٢٢.

وتظهر بيانات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، أنّ حجم الشراء العام قد يصل إلى ١٣% من الناتج المحلي الإجمالي من دول المنظمة، وقد تصل هذه النسبة إلى ٧٠% من مجموع الإنفاق العام في الدول النامية والدول الخارجة من نزاعات، إذ تقع على عاتق القطاع العام مسؤولية توفير مجموعة واسعة من الخدمات للمواطنين وتأمين الحاجات الملحة من البنى التحتية للاقتصاد في ظل ضعف تقديمات القطاع الخاص.

وقبل صدور القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٠٢١/٠٧/١٩ (قانون الشراء العام في لبنان)، تعدّدت القوانين والأنظمة النازمة للشراء العام، وتوزّعت إلى تشريعات ترعى مباشرة الصفقات العمومية، وأخرى تتعلّق بمواضيع مختلفة ولكنها مواضيع فرعية تلامس الشراء العام بطريقة غير مباشرة. كما نجد أنظمة تطبيقية للقوانين الأساسية ومن ضمنها دفاتر الشروط.

^١ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية "Government at a Glance" ٢٠١٣، www.oecd.library.org.

^٢ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. Public Procurement Capacity Development Guide.

^٣ التقرير الصادر عن وزراء المالية، بحث بعنوان: "تحديث منظومة الشراء العام في لبنان" موجز أيلول ٢٠١٩، ص ١.

^٤ وسيم نقولا أبو سعد، قانون الشراء العام - فرص النجاح وتحديات التطبيق - شركة المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ط١، ٢٠٢٤، ص ٩.

ومن أبرز هذه التشريعات، قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٢/٣٠/١٩٦٩ ونظام المناقصات الصادر بالمرسوم رقم ٢٨٦٦ تاريخ ١٦/١٢/١٩٥٩، إضافة إلى الكثير من الأنظمة الأخرى التي سنتطرق إليها في متن هذا البحث.

وقد تبين من خلال دراسة وتقييم المنظومة القانونية للصفقات العمومية، وآخرها وأشملها دراسة المسح الدولي (MAPS) الذي جرى خلال عامي ٢٠١٩-٢٠٢٠ في لبنان، وطال غالبية إدارات ومؤسسات الدولة، وجود مجموعة ثغرات تشوب منظومة الصفقات العمومية، أهمها افتقار القانون اللبناني إلى نص عصري وموحد للشراء العام، إذ يعتبر الإطار القانوني مبعثراً ومتقادماً، ولا يعتمد على معايير واضحة تعكس التوجهات الدولية التي التزمت بها الدولة اللبنانية، كفتح باب المنافسة لاسيما أمام المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، واحترام معايير النزاهة والشفافية من قبل الجهة الشارئة والقطاع الخاص، وتأمين الجهاز البشري المتخصص والقادر على ممارسة وظيفته، وعلى التصرف بالمال العام بأعلى مستويات من المهنية والفعالية والنزاهة، وتحقيق أهداف التنمية المستدامة بأبعادها الثلاث (الاقتصادية والاجتماعية والبيئية).

كما لوحظ من خلال المسح، عدم توحيد في الإجراءات نتيجة تعدد النصوص والأحكام المرعية الإجراء، ونقص في آليات الشكاوى والاعتراض، وعدم وجود معايير ووثائق موحدة (دفاتر شروط نموذجية، أو عقود نموذجية). وكذلك، اللجوء المفرط إلى الشراء بالتراضي، وتداخل في أدوار الجهات المعنية، واللجوء إلى استثناءات تتناقض مع القوانين والأنظمة المعمول بها والمبادئ ذات الصلة، ما يزيد من مخاطر الممارسات الانتقائية وغير المتسقة، ويؤثر سلباً على الرقابة ويحد من فعاليتها، ويزيد من مخاطر الفساد، ومن الكلفة التي ترتبها هذه الثغرات على المالية العامة، وخسارة فرص استقطاب موردين جدد ذو فعالية اقتصادية عالية.

ومما لا شك فيه، أن وجود قانون حديث للشراء العام يتصدى لكل الثغرات التي ساعدت على وجود الفساد في مجال الصفقات العمومية، من خلال النص على الحوكمة الرشيدة فيه، واستحداث هيئات وإجراءات ومعايير وضوابط حاكمة تحد من الاستنسابية وتعاقب كل من تسول له نفسه مخالفة القوانين والأنظمة، يشكّل خطوة مهمة في عملية إصلاح الشراء العام، لاسيما وأن إقرار هذا القانون يشكّل أحد الشروط الرئيسية للمجتمع الدولي والجهات المانحة للموافقة على مساعدة لبنان في تخطي محنته المالية والاقتصادية، إضافة إلى قوانين أخرى ذات صلة بمكافحة الفساد، منها قانون مكافحة الفساد وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (قانون رقم ١٧٥ تاريخ ٠٨/٠٥/٢٠٢٠)، وقانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع (قانون رقم ١٨٩ تاريخ ١٦/١١/٢٠٢٠ وتعديلاته)، وقانون حماية كاشفي الفساد (قانون رقم ٨٣ تاريخ ١٠/١٠/٢٠١٨)، وقانون حق الوصول إلى المعلومات (قانون رقم ٢٨ تاريخ ١٠/٠٢/٢٠١٧)، وقانون استعادة الأموال المنهوبة (قانون رقم ٢١٤ تاريخ ٠٨/٠٤/٢٠٢١) وقانون المنافسة (قانون رقم ٢٨١ تاريخ ١٥/٠٣/٢٠٢٢)، إضافة إلى قوانين أخرى ذات صلة.

لقد التزمت الدولة اللبنانية في مؤتمر سيدر عام ٢٠١٨، والذي عقد في باريس، القيام بإصلاحات قطاعية وأخرى شاملة عابرة للقطاعات، أبرزها مكافحة الفساد وتحديث الشراء العام، وقد شددت مجموعة الدعم الدولية على أهمية تنفيذ هذه الالتزامات في ظل التحديات المالية والاقتصادية التي تمرّ بها البلاد. كما شددت على الشراء العام كأبرز الإصلاحات الهيكلية الضرورية لتعزيز الحوكمة المالية وتحسين جودة الخدمات العامة وجذب الاستثمارات، وتعزيز الشفافية، ودعم جهود مكافحة الفساد وإهدار المال العام.

إضافةً إلى ذلك فإنّ المجتمع المدني يطالب منذ عهد طويلة بمكافحة الفساد، وإرساء دولة الحق وحكم القانون، تكريساً للحقوق والحريات الأساسية، ومبادئ سامية كالنزاهة والشفافية والعدالة والمساواة والمساءلة..... ومن جهة أخرى، يشهد لبنان تباطؤ في النمو الحقيقي (نمو سلبي قدر ب ١٢% للعام ٢٠٢٠، و ١٢% للعام ٢٠٢١) وفقاً للتقديرات. كما سجّل تراجعاً لجهة سهولة الأعمال، إذ احتلّ المرتبة ١٤٢ من أصل ١٩٠ بلداً بسبب الفساد، وفقاً لتقرير البنك الدولي (Doing Business Report) للعام ٢٠١٩، والنقص في كفاءة وجودة البنى التحتية، وعدم ملاءمتها مع متطلبات النمو التنافسية، حيث سجّل لبنان المرتبة ١٣٠ من أصل ١٣٧ بلداً لمؤشر جودة البنى التحتية. كما أنّ التقارير الدولية تصف منظومة الشراء العام في لبنان بأنها ذات جودة متدنية مقارنة مع مثيلاتها في بلدان أخرى، إضافةً إلى التراجع المطرد في التنافسية الاقتصادية، إذ احتلّ لبنان المرتبة ١٠٥ من ١٣٧ دولة وفقاً لتقرير المنتدى الاقتصادي العالمي للعام ٢٠١٧-٢٠١٨.

وتجدر الإشارة، إلى أنّ تحديث منظومة الشراء العام في لبنان من شأنه أن يحقق وفراً سنوياً بقيمة ٥٠٠ مليون دولار، ما من شأنه أن يزيد هامش الإنفاق الاستثماري للدولة ويحسن نوعية الخدمات للمواطنين ويزيد فرص مشاركة القطاع الخاص، ويعزز الثقة بالأداء، لاسيّما وأنّ الشراء العام في لبنان يعدّ أداة رئيسية لتحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام، إذ أنّ حجمه ٢٠% من النفقات العامة، و ٦،٥ من الناتج المحلي الإجمالي (حوالي ٣،٤ مليار دولار عام ٢٠١٩) على المستوى المركزي، دون أن يتضمّن هذا التقدير أهم مشتريات المؤسسات العامة والبلديات واتحاداتها.

وهذا ما حاول المشرّع تحقيقه من خلال تحديثه منظومة الشراء العام، وإصدار القانون رقم ٢٤٤/٢٠٢١ الأنف الذكر الذي أخضعت لأحكامه وقواعده كافة عمليات الشراء العام، مهما كانت مصادر تمويلها والجهات القائمة بها.

^١ التقرير الصادر عن وزارة المالية، بحث بعنوان " تحديات منظومة الشراء العام في لبنان " العام ٢٠١٩، ص ١.

^٢ راجع تقييم منظومة الشراء العام، الملخص التنفيذي، ٢٠٢١، ص ٦، المنشور على الموقع الإلكتروني لمعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي <http://www.institutdesfinances.gov.lb>.

هذا القانون الذي أحدث نقلة نوعية في مفهوم الشراء العام، وتنفيذ الصفقات العمومية، لجهة استحداثه هيئة ناظمة مستقلة لها عدة مهام إستراتيجية وتنفيذية ورقابية، ألا وهي هيئة الشراء العام، التي حلت محل إدارة المناقصات، كما استحدثت هيئة مستقلة لتلقى الشكاوى والاعتراضات في مرحلة ما قبل توقيع العقد.

وهنا يطرح السؤال الأساس، كيف يمكن لقانون الشراء العام أن يؤسس لمناقصات تتحقق فيها القيمة الفضلى من إنفاق المال العام؟ وعن هذا السؤال يتفرّع عدة أسئلة ذات صلة، أهمها:

ما مدى ملاءمة الإطار القانوني للصفقات العمومية قبل صدور قانون الشراء العام في تحقيق القيمة الفضلى مقابل إنفاق المال؟ وما مدى نجاح إجراء الصفقات العمومية في تحقيق الهدف من الشراء العام؟

وما هي العثرات التي كانت تعترض مسار وإجراءات الصفقات العمومية قبل صدور قانون الشراء العام؟ وهل يصح نسبة إخفاقات مسار الشراء العام إلى النصوص وحدها؟ أم أن لعدم التطبيق السليم لها دوره المؤثر؟

وكيف يمكن لقانون الشراء العام أن يكون أداة إصلاحية تساهم في تفعيل منظومة الشراء العام والحد من الفساد، في ظل عجز القوانين الأخرى عن لعب دور فعّال في هذا المجال؟

وما مدى فعالية الأجهزة الرقابية التي استحدثتها هذا القانون، والأجهزة الرقابية القائمة قبل صدوره في تحقيق نقلة نوعية في مجال الصفقات العمومية؟

لذلك جاء القانون الجديد ليساهم في تحقيق التزامات الدولة اللبنانية لجهة إصلاح الشراء العام، ومكافحة الفساد وتعزيز الشفافية. وكان التركيز على أهمية البنى التحتية المعلوماتية لدى الجهات الشارية وهيئة الشراء العام، من خلال المنصة الإلكترونية المركزية كأساس لنظام إفصاح ورقابة فعلية. كما عالج القانون المشار إليه أعلاه، الثغرات التي تؤدي إلى خرق مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة، من خلال مجموعة تدابير وإجراءات موحدة، من شأنها رفع مستوى الوعي حول هذه المبادئ. كما يؤكّد القانون ذاته مدخلاً لبلورة قواعد وسياسات للشراء العام المستدام، واعتماد معايير الاستدامة، وتلك التي تشجّع التنمية الاقتصادية المتكافئة، وتراعي المسؤولية الاجتماعية. مع الإشارة إلى أنّ إقرار الخطة الوطنية لإصلاح الشراء العام في لبنان، وتنفيذها، من شأنه أن يكمل الخطوات الإصلاحية التي نصّ عليها القانون الجديد.

لقد اعتمدنا في هذا البحث على المنهج التاريخي، وكذلك المنهج الوصفي والمنهج التحليلي القائم على استعراض النصوص وتحليلها وربطها بالواقع، من خلال تسليط الضوء على الأحكام والمبادئ المستقاة من قانون المحاسبة العمومية، وتلك التي جاء بها القانون الجديد، للوقوف على التطور الجذري في مفهوم الصفقات العمومية. الصعوبات التي واجهتنا خلال البحث تتمثل في عدم وفرة المراجع التي تناولت موضوعه بالذات، نظراً لحدوث القانون، إنما هناك دراسات ومراجع تناولت جزء محدد من المواضيع التي يغطيها هذا البحث، تمّ الاستعانة ببعض المراجع العربية، وتلك التي صدرت حديثاً في لبنان في هذا المجال لتذليل هذه الصعوبات.

لذلك وبغية الإحاطة بهذا الموضوع من كافة جوانبه، ومعالجة الإشكاليات المثارة فيه، قسّمنا هذا البحث إلى فصلين. في الفصل الأول تناولنا واقع الصفقات العموميّة قبل صدور قانون الشّراء العام، في مبحثين، حيث عرضنا في المبحث الأول للإطار القانوني الناظم لهذه الصفقات، وفي المبحث الثاني تناولنا مكامن الخلل في الصفقات العمومية.

وفي الفصل الثاني عالجنا موضوع إصلاح الشّراء العام ودور الأجهزة الرّقابية، ضمن مبحثين، الأول تعرّضنا فيه للمحاور الإصلاحية في قانون الشّراء العام، وفي المبحث الثاني تناولنا دور الأجهزة الرّقابية في تطبيق قانون الشراء العام.

الفصل الأول: الصفقات العمومية قبل صدور قانون الشراء العام

تشكّل الصفقات العمومية جزءاً من منظومة الشراء العام الذي يعتبر أداة رئيسة من أدوات الدولة المالية ووسيلة أساسية من وسائل تلبية حاجاتها بأقلّ كلفة ممكنة، وبحدّ أقصى من الاقتصاد والفعالية والإنتاجية.

لقد أصبح نظام الشراء الشفاف، المدعوم بإطار قانوني واضح، والذي يأتي ضمن نظام جيد لإدارة المالية العامة، مفتاحاً أساسياً لتعزيز المنافسة والاستدامة، ولتحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام، وتأمين الرقابة الفعّالة. وعليه، بات الإطار العملي للشراء العام يتطلب بيئة إدارية أكثر مرونة وغير تقليدية، وخصوصاً العاملين في هذا المجال الملزمين بالتمتع بقدرات أكبر ومهارات أوسع، وكفاءات عالية متميزة وتنافسية، لاسيّما في ظل غياب توصيف محدّد للوظائف والمسؤوليات والمهام المتّصلة بالشراء العام.

ويتميّز الإطار القانوني الناظم لعمليات الشراء العام في لبنان بغياب قانون موحد، بحيث تطبّق الجهات التي تتولّى مهام الشراء مجموعة من الأنظمة الملحوظة في قوانين وأنظمة مختلفة، لاسيّما في قانون المحاسبة العمومية ونظام المناقصات، وتعاني الممارسات المتّبعة من ضعفٍ في توحيد الإجراءات والمقاييس والمعايير، الذي يؤدي إلى تنوّع القوانين المرعية الإجراء وتشبّثها. وينعكس العمل في ظل هذا الإطار القانوني سلباً على علاقة الجهات الحكومية بالموردين.

كما أنّ اختلاف وسائل وطرق الشراء بين جهة وأخرى، واعتماد دفاتر شروط مختلفة، وأساليب متنوّعة، وبالتالي انتفاء الإطار العام الذي يحكم الصفقات العمومية، أدّى إلى تباين في تطبيق الممارسات الفضلى في الشراء العام وإلى شراء سلع وأشغال متشابهة بأسعار مختلفة ومواصفات غير متطابقة في كثيرٍ من الأحيان.

ولا يغيب عن البال، عدم وضوح بعض النصوص أو وجود ثغرات في بعض الأنظمة المرعية الإجراء، مما يفسح المجال من قبل أصحاب النفوس الضعيفة إلى الاستفادة من بعض هذه الثغرات لتحصيل منافع شخصية بالتواطؤ مع بعض الموردين على حساب المال العام، فتصبح بعض الصفقات العامة مطعّمة بنكهة فساد، مما يسيء إلى الإدارة وسمعتها ويؤثر على الثقة بها.

وبناءً على ما تقدّم سنعرض في هذا الفصل وضمن مبحثين، للإطار القانوني للصفقات العمومية قبل صدور قانون الشراء العام (مبحث أول)، ولمكان الخل في إجراءات الصفقات العمومية (مبحث ثانٍ).

المبحث الأول: الإطار القانوني للصفقات العمومية قبل صدور قانون الشراء العام

تخضع الصفقات العمومية لقواعد قائمة على العلنية والمنافسة والمساواة من شأن الالتزام بها القواعد أن يؤدي الى تأمين أفضل الموارد وللدولة اللبنانية بأقل تكلفة، أو ما بات يُعرف بتحقيق القيمة الفضلى من انفاق المال العام. وحيث أنّ منظومة التشريع التي كانت سائدة قبل صدور قانون الشراء العام رقم ٢٠٢١/٢٤٤ هي منظومة متشعبة وقديمة العهد يعتري بعض احكامها نصوصاً ينفذ منه بعض اصحاب النفوس الضعيفة او قد يتواطأ صاحب المصلحة مع الموظف المعني في الادارة للحصول على مكاسب ومنافع لا حقّ له بها من خلال التسلّل عبر الثغرات القانونية في بعض النصوص، أو من خلال التحايل عليها، ما يؤدي الى الفساد الذي بدوره يؤدي الى ضرب كل المبادئ التي تقوم عليها الصفقات العمومية، ويزعزع الثقة بالإدارة.

لذلك سنرى بدايةً ما هي الصفقات العمومية وطبيعتها القانونية، وأنواع هذه الصفقات والمبادئ الأساسية التي تقوم عليها في (مطلب أول). وفي (مطلب ثانٍ) سنرى ما هي الأنظمة القانونية التي كانت سائدة قبل صدور قانون الشراء العام، حيث سنتعرّض لقانون المحاسبة العمومية ونظام المناقصات أو ما سمّي اصطلاحاً بالأنظمة العامة، ثم نتعرّض للأنظمة الخاصة أي الأنظمة التي كانت تطبّق على الصفقات العموميّة من خارج الأنظمة العامة المشار إليها أعلاه، ومنها على سبيل المثال لا الحصر: الأنظمة المطبّقة في البلديات والمؤسسات العامة ولدى القوى المسلّحة.

المطلب الأول: أنواع الصفقات العمومية ومبادئها الأساسية

ترتكز الصفقات العمومية في مجملها على مبادئ أساسية كالعلنية والمنافسة والمساواة... وهي مبادئ اعتبرها قانون الشراء العام رقم ٢٠٢١/٢٤٤ من الانتظام العام، لذلك سنتطرق إلى تعريف الصفقات العمومية وطبيعتها القانونية في فرع أول وأنواع هذه الصفقات والمبادئ الأساسية التي تقوم عليها في فرع ثانٍ.

الفرع الأول: تعريف الصفقات العمومية وطبيعتها القانونية

تبرز عدّة تعاريف للصفقات العمومية أو المشتريات العامة أو التوريد العام، الذي يقصد به مجموعة العمليات السابقة والمواكبة واللاحقة للتعاقد وفق آليات تؤمّن حاجة الإدارة من لوازم وأشغال وخدمات بسعر مناسب وبنوعية جيّدة، كما يمكن تعريفها بأنّها عقود موثقة من أجل إنجاز أشغال وتسليم لوازم وتقديم خدمات، وتلزم إدارة مرفق عام، وإنشاء وتشغيل منشأة عامة لمدة محددة، وتلزم الإيرادات وبيع الأموال المنقولة وغير المنقولة .

^١ الدليل الخاص بالصفقات العامة (عقود الشراء الحكومية)، الصادر عن وزارة المالية - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، النسخة التجريبية، عام ٢٠١٣، ص ٤.

ويعرّف البعض الصفقات العمومية بأنها «العقد الذي بموجبه يلتزم الشخص الخاص إزاء الشخص العمومي ولحسابه وتحت رقابته على تحقيق أشغال عمومية أو تزويده بمواد أو بخدمات ضرورية لسير المرفق العام مقابل ثمن يتم تحديده صلب العقد» .^١

وعرّف آخرون الشراء الحكومي أو الصفقات العمومية بأنها وسيلة تلجأ إليها الإدارة لتأمين ما تحتاج إليه من لوازم وأشغال وخدمات عبر عقود تبرمها مع الغير، وفقاً لقواعد وأصول حددها القانون، على أن يكون الهدف الرئيسي من كل ذلك تحقيق الصالح العام .^٢

وهناك تعاريف للشراء العام ذات طابع اقتصادي، كالتعريف الذي اعتمدته منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية التي عرّفت الشراء العام على أنه مسار يتضمن أولاً تحديد الحاجات، وثانياً تحديد الأفراد أو المنظمات الأكثر ملاءمة لتأمين هذه الحاجات، وثالثاً ضمان تلبية الحاجات وتسليمها في المكان والتوقيت المناسب، بأفضل الأسعار، على أن يراعي هذا المسار مبدئي العلنية والإنصاف .^٣

بعد استعراض بعض التعاريف للصفقات العمومية، سنتطرق الى تحديد الطبيعة القانونية لهذه الصفقات. إنَّ الغاية من تحديد الطبيعة القانونية للصفقات العمومية هو أنه استناداً لهذه الطبيعة يترتب عدّة نتائج منها تحديد القضاء المختص للبتّ بالنزاعات الناشئة عنها والقانون الواجب التطبيق، ما يستدعي توصيف عقود الشراء العام وتحديد الشروط العامة لصحتها.

أولاً: توصيف عقود الشراء العام

بإمكان الإدارة أن تتخذ قرارات نافذة وتطبّقها على الغير، إلا أنها تلجأ في الكثير من الأحيان الى التوافق مع شخص آخر بهدف تنفيذ مهمة معينة،

وهذا الاتفاق هو ما بات يعرف بالعقد الإداري، بحيث تعتبر الصفقات العمومية من أبرز العقود الإدارية. عرّفت المادة (١٦٥) من قانون الموجبات والعقود، العقد على النحو التالي: «الاتفاق هو كل التّام بين مشيئة وأخرى لإنتاج مفاعيل قانونية، وإذا كان يرمي الى إنشاء علاقات الزامية سمي عقداً».

أمّا العقد المعتبر إدارياً، فإنه لم يُعرّف بموجب نص قانوني، إنما الاجتهاد وهو الذي عرّفه، بأنه الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه، ويحتوي على بنود خارقة.

^١ نزار البركوني، مكافحة الفساد في الصفقات العمومية، دار أجيال للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، تونس، ٢٠٢٠، ص ٤٠.

^٢ وسيم نقولا ابو سعد، قانون الشراء العام- فرص النجاح وتحديات التطبيق-، مرجع سابق، ص ٢١.

^٣ المرجع نفسه، ص ٢١.

من هذا المنطلق تعتبر عقود الشراء العام ذات صفة إدارية، إذ تتوفر فيها المعايير التي حددها الاجتهاد لإضفاء الصفة الإدارية عليها والتي يمكن تلخيصها، أن يكون أحد طرفي العقد شخصاً معنوياً عاماً. وهذا ما أكد عليه قانون الشراء العام بحيث اعتبر أن الجهة الشارعية أو سلطة التعاقد يمكن ان تكون «أي شخص من أشخاص القانون العام ينفق مالاً عاماً». إضافة الى ذلك أن يكون الهدف منها إشراك المتعاقد مع الإدارة في تنفيذ المرفق العام أو تنظيمه أو إدارته أو تسييره تحقيقاً للمصلحة العامة، وهذا ما يميز المرفق العام عن المشروع الخاص الذي لا يستهدف إلا تحقيق النفع الخاص.

إضافة الى ما تقدم، يجب أن تتضمن هذه العقود بنوداً خارقة وشاذة عما هو مألوف في العقود المدنية، بحيث يكون للإدارة امتيازات السلطة العامة، بحيث تغلب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة. وبالتالي تستطيع الإدارة فرض جزاءات على المتعاقد معه، وحق فسخ العقد بإرادة منفردة، وصلاحيات الرقابة والتوجيه. وهذا ما نراه بارزاً في عقود الشراء العام التي تحيل الى دفاتر شروط عامة أو خاصة تتضمن بنوداً تعطي الإدارة بموجبها مثل هذه السلطات. هذه الإحالة اعتبرها مجلس شورى الدولة بمثابة البند الخارق الذي بتوفره يعطي العقد صفته الإدارية. كما أنه بموجب المادة ٦١/ من نظام مجلس شورى الدولة، أعطيت عقود الشراء العام الصفة الإدارية. وذلك عندما نصّ على اختصاص القضاء الإداري للنظر في «القضايا الإدارية المتعلقة بعقود أو صفقات أو التزامات أو امتيازات إدارية أجزتها الإدارات العامة أو الدوائر الإدارية في المجلس النيابي لتأمين سير المصلحة العامة».

وفي مطلق الأحوال لا بد من الإشارة إلى أن العقود الإدارية تتشابه مع العقود المدنية في مسألة ضرورة توافر أركان العقد أو الشروط العامة لصحته، ألا وهي الرضى والموضوع والسبب، إضافة الى الصيغة الشكلية المعتمدة والمرجع الصالح لإبرامه. فالرضى يعني أنه لا يمكن أن يقوم العقد إلا برضى الطرفين، وتلاقي الإيجاب مع القبول. وفي العقد الإداري يصدر الإيجاب عن المتعاقد ويلقيه القبول من جهة الإدارة. أما الموضوع فهو العملية التي تراضى الأطراف على تحقيقها بموجب العقد، كنقل ملكية شيء أو تأدية خدمة أو إنهاء خلاف بعقد صلح.

وتتميز عقود الشراء العام بتحديداتها الدقيق والمفصل لموضوع الموجب الملقى على عاتق المتعاقد معها، من خلال دفاتر الشروط الخاصة بكل صفقة، لا سيما من الناحية الفنية، ما يؤمن شفافية ووضوحاً في التعاقد، ويساهم في التخفيف من النزاعات الناشئة عنه. أما السبب، فهو الغرض الذي من أجله تم التعاقد وترتب عليه الإلتزام، أو الغاية التي يهدف المتعاقد تحقيقها من خلال التزامه، وبمعنى آخر، الغرض الذي تتجه إليه الإرادة.

^١ فوزت فرحات، القانون الاداري العام، الكتاب الاول، ٢٠٠٤، ص ٤٥٣.

^٢ المادة الثانية، الفقرة الثالثة من القانون رقم ٢٠٢١/٢٤٤.

^٣ وسيم نقولا ابو سعد، قانون الشراء العام- فرص النجاح وتحديات التطبيق- مرجع سابق، ص ٣٧.

^٤ القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٩٧٥/٦/١٤.

ثانياً: الصيغة الشكلية لعقود الشراء العام

بالعودة الى تعريف الصفقات العمومية، نجد بأنها عقود موثقة، أي مكتوبة، وبالتالي لا يمكن أن تكون عقوداً شفوية. والكتابة ما هي الا عنصر من عناصر الإثبات وليست عنصراً إلزامياً لتكوين العقد، ما لم تفرض هذه الصيغة بموجب النص القانوني.

أما بالنسبة إلى الصفقات العمومية فقد فرضت النصوص، من حيث المبدأ، تنظيم دفاتر شروط لها، فيكون هنا إذاً شرط الكتابة واجباً، بالإضافة إلى أن اجراءات التلزم تتطلب أيضاً إتباع الأصول الخطية، تأميناً للشفافية ولسهولة الإثبات، وفي ذات السياق حددت المادة /١٤٨/ من قانون المحاسبة العمومية طرق التعاقد . أما لجهة تنظيم عقود الصفقات العمومية لدى كتاب العدل، فهذا أمر غير معتمد في العقود الإدارية التي تأخذ صفتها الرسمية بمجرد تنظيمها والتوقيع عليها من قبل موظفين رسميين.

ثالثاً: المرجع الصالح لإبرام العقد

عمد المشتري في لبنان الى تحديد المرجع الصالح في ادارات الدولة للبت بالصفقة بموجب المادة /١٣٣/ من قانون المحاسبة العمومية، والتي نصت على أنه: «يبت بالصفقة المدير المختص أو رئيس المصلحة في حال عدم وجود مدير إذا كانت قيمتها لا تتجاوز عشرة ملايين ليرة لبنانية /١٠,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل.، المدير العام إذا كانت قيمتها تزيد على /١٠,٠٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية ولا تتجاوز /٣٥,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل.، الوزير في الحالات الأخرى».

وبهذا الخصوص رأى البعض أن كل وزير في وزارته يعتبر بمثابة المرجع الأوحد لعقد النفقة، على ضوء الغاء المادة /١٣٣/ المشار إليها اعلاه بموجب المادة /١١٤/ من قانون الشراء العام ومن دون اي ينص على بديل عنها . أما المرجع الصالح لتوقيع العقود في البلديات، فهو رئيس المجلس البلدي بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية فيها، بعد الاستحصال على موافقة المجلس البلدي على عقد النفقة، باستثناء الفاتورة التي لا تفوق قيمتها الاثني عشر مليون ليرة لبنانية، وفقاً لنص المادتين /٧٤/ من المرسوم الاشتراعي رقم /١١٨/ الصادر بتاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ (قانون البلديات)، والمادة الثانية من القانون رقم /٢٣١/ تاريخ ٢٠٢١/٧/١٦، القاضي بتعديل المادتين ٤ و ٥ من القانون الصادر بتاريخ ١٩٩٩/٤/٢٥ والمعدل بالقانون رقم ١١٢ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٦ (تعديل ببعض احكام قانون البلديات).

^١ هدى صابر، الصفقات العمومية ثغرات وضوابط، دار سائر المشرق للنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الاولى ٢٠١٦، ص ١٨-١٩.

^٢ « بموجب عقد بين المرجع المختص وصاحب العلاقة - بموجب تعهد يذلل به صاحب العلاقة دفتر الشروط الخاص - بموجب عرض من صاحب العلاقة يوافق عليه المرجع المختص - بموجب تبادل مخابرات بين صاحب العلاقة والمرجع المختص وفقاً للعرض التجاري».

^٣ وسيم نقولا ابو سعد، قانون الشراء العام - فرص النجاح وتحديات التطبيق - مرجع سابق، ص ٤٤.

أمّا في ما خص المؤسسات العامة، فتعود صلاحية توقيع العقود الى مدير عام المؤسسة بصفته رئيس السلطة التنفيذية فيها، ويعلّق التوقيع على موافقة مجلس إدارة كل مؤسسة عامة على عقد النفقات الداخلة ضمن نطاق صلاحيتها، وفقاً لقيمتها ونوعها بحسب أنظمة كل منها.

الفرع الثاني: أنواع ومبادئ الصفقات العمومية الأساسية

أولاً: أنواع الصفقات العمومية

تتوزّع الصفقات العمومية على أنواع عدّة، فموضوع العقد وفقاً لما يستنتج من نص المادة /١٢٠/ من قانون المحاسبة العمومية قد يكون إمّا من اللوازم، أو الأشغال أو الخدمات، أو خليط من كل هذه الأنواع. وكذلك صفقات تلزيم الإيرادات وبيع الأموال المنقولة وغير المنقولة. مع الإشارة إلى أنّ قانون المحاسبة العمومية لم يتضمّن تعريفاً لتلك الأنواع، على خلاف قانون الشراء العام، الذي عرّفها.

أ- اللوازم: يقصد باللوازم الأشياء التي تشتريها الإدارة من تجهيزات وحاجات وأدوات بهدف استهلاكها كما هي دون إجراء أي أعمال عليها. مثال على ذلك: القرطاسية، أجهزة الحاسوب، الأثاث، آليات النقل، آلات التصوير، المحروقات وغيرها.

ب- الأشغال: تحتل عقود الأشغال العامة مركز الصدارة بين عقود الشراء العام، بالنظر لضخامة قيمتها والوقت الذي يستغرقه تنفيذها، وما تتطلبه من إجراءات خاصة.

ويمكن القول أنّ صفقة الأشغال العامة هي عقد يعهد بموجبه شخص عام إلى متعهد ما بتنفيذ أشغال عامة، لقاء بدل معين، وذلك بهدف تحقيق المنفعة العامة. ومن الأمثلة على هذا النوع من العقود: شق طرقات، بناء سدود، إنشاء محطات تكرير مياه ومحطات كهربائية، إنشاء أبنية، هدم أو ترميم بناء، إنشاء جسور...

ج- الخدمات: يقصد بالخدمات الأعمال المرتبطة بالجهد الشخصي للإنسان، بحيث تكون القيمة المضافة من صفات المتعهد المهنية والشخصية أم وأكبر من نسبة المواد التي يستخدمها لتقديم العمل المطلوب. وبشكل عام تقسم الخدمات الى نوعين:

- خدمات حسية: هي التي تكون قابلة للقياس، مثال على ذلك: الحراسة، النظافة، خدمات النقل، التأمين، الصيانة، التشريعات.

- خدمات فكرية: هي التي تكون غير قابلة للقياس ويغلب عليها الطابع الفكري أو الإرشادي، مثال على ذلك: وضع دراسات، مراقبة تنفيذ أشغال ومشاريع، تصميم بناء، تقديم برامج معلوماتية.

^١ محمد سيف الدين، الرؤية المستقبلية لإدارة الصفقات العمومية في الجمهورية اللبنانية - المشكلات والحلول - اطروحة أعدت لنيل درجة الدكتوراه في المالية، جامعة الجنان، ٢٠١٧، ص ٦٤.

د- صفقات تلزيم الإيرادات وبيع الأموال المنقولة وغير المنقولة، هذا النوع من الصفقات العمومية ينتج عنه تحصيل إيرادات لصالح الشخص المعنوي العام، سواء عند جباية إيرادات مستحقة له، أو عند القيام ببيع عقار أو منقول، تعود ملكيته له .^١

تجدر الإشارة إلى أنه، فيما خص عمليات البيع بالتراضي وباستدراج العروض وبالمزايدة العمومية، فإنه تطبق عليها الأحكام المختصة بصفقات اللوازم والأشغال، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. وبموجب المادة /١١٤/ من القانون رقم ٢٠٢١/٢٤٤ (قانون الشراء العام في لبنان) ألغيت المواد المتعلقة بهذه الأحكام في قانون المحاسبة العمومية واستُبدلت هذه الأخيرة بالأحكام المنصوص عليها في القانون الجديد. وبناءً على ما تقدم، وإستنتاجاً، أصدرت هيئة الشراء العام توضيحاً حول القواعد الإجرائية الواجبة التطبيق على حالات البيع المشار إليها أعلاه، وخلصت إلى ضرورة تطبيق أحكام قانون الشراء العام على عمليات البيع المشار إليها أعلاه، معللة موقفها بأن المادة /٤٧/ من قانون المحاسبة العمومية أخضعت هذه العمليات إلى الأحكام المختصة بصفقات اللوازم والأشغال من دون ذكر أرقام مواد أو قانون محدد بذاته.

ثانياً: المبادئ الأساسية للصفقات العمومية

منذ أن وجدت النصوص الراعية للصفقات العمومية، ارتكزت طرق الشراء التنافسية وفي مقدمتها المناقصة العمومية بشكل خاص، على ثلاث دعائم أساسية، يمكن اعتبارها بمثابة الضمانة لتحقيق الصالح العام في قطاع المشتريات الحكومية.

ومن شأن احترام هذه الدعائم ان يمكّن الإدارة أو الجهة التي تقوم بالشراء من الحصول على الأشغال واللوازم والخدمات الأفضل بنوعية جيدة وبأسعار مناسبة وفي المدى الزمني المناسب لها، أي تحقيق الهدف من الشراء على قاعدة تحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام. وهذه المبادئ هي: العلنية، المنافسة، المساواة. وقد استقرّ الفقه والاجتهاد على اعتبار هذه المبادئ من المبادئ الأساسية التي ترعى عمليات التلزيم.

أ- مبدأ العلنية

يقضي مبدأ العلنية بالإعلان عن المناقصة العمومية التنافسية قبل فترة معينة من إجرائها، بغية إتاحة المجال أمام أكبر عدد ممكن من العارضين للمشاركة في الصفقة المنوي إجراؤها. فالعلنية تهدف إلى إعلام الجميع بقرار الإدارة إجراء عملية شراء وفق شروط محدّدة، ومن ثم دعوة من يرغب إلى الاشتراك فيها، ويؤدي عدم تقيد الإدارة

^١ هدى صابر، الصفقات العمومية، ثغرات وضوابط، مرجع سابق، ص ٢٥.

^٢ مذكرة رقم ٧/ش.ع/٢٠٢٢ الصادرة عن هيئة الشراء العام بتاريخ ٢٩/٠٨/٢٠٢٢ (مدى خضوع عمليات البيع بالتراضي وباستدراج العروض وبالمزايدة العمومية لأحكام قانون الشراء العام).

بهذا المبدأ الى تعيُّب التلّزيم، باعتبار الإعلان من المعاملات الجوهرية التي يجب مراعاتها لتأمين صحة المناقصة . ويتجلى تطبيق مبدأ العلنية فيما يلي:

- الإعلان عن البرنامج السنوي العام للمناقصات العمومية عملاً بأحكام المادة ١٢٢ من قانون المحاسبة العمومية، التي نصت على أنه: «تجري المناقصات العمومية والمحصورة على أساس برنامج سنوي عام يعلن عنه في تواريخ لا يجوز أن تتعدى الشهر الثاني الذي يلي نشر الموازنة».

- الإعلان عن المناقصة العمومية في الجريدة الرسمية وفي ثلاث صحف يومية على الأقل قبل التاريخ المحدد للتلّزيم بمدة خمسة عشر يوماً، عملاً بالمادة ١٢٨ من قانون المحاسبة العمومية. ويمكن تخفيض المدة الى خمسة أيام على الأقل عند إعادة المناقصة، أو عند الضرورة، شرط أن يقترن التخفيض مسبقاً بموافقة المرجع المختص لعقد النفقة، وسنداً للمادة ذاتها.

يعلن وفقاً للأصول نفسها، عن كل تعديل يطرأ على دفتر الشروط بعد نشر اعلان المناقصة. وتجدر الإشارة إلى أن ديوان المحاسبة اعتبر في العديد من قراراته أن موجب النشر في الجريدة الرسمية يعدّ أمراً جوهرياً لصحة التلّزيم، وأن المناقصة التي ينشر الإعلان عنها في ثلاث صحف رسمية فقط تعدّ معيبة لمخالفتها مبدأ العلنية .

٢

- النشر في الجريدة الرسمية لدفاتر الشروط العامة النموذجية التي تصدر بمراسيم سنداً للمادة /١٢٥/ من قانون المحاسبة العمومية.

- علنية الإجراءات الخاصة بالمناقصة، بحيث يسمح لكل ذي مصلحة أن يحضر جلسات فض العروض والتأكد من نزاهة وشفافية الإجراءات وانطباقها على أحكام القانون.

وتجدر الإشارة إلى أن شرط الإعلان في الجريدة الرسمية وفي ثلاث صحف محلية لم يعد أمراً جوهرياً حيث نصّ القانون رقم ٢٠٢١/٢٤٤ (قانون الشراء العام في لبنان) على وجوب الإعلان على المنصة الإلكترونية المركزية في هيئة الشراء العام وعلى الموقع الإلكتروني الخاص بالجهة الشارية إن وجد (المادة ٤٩ معطوفة على المادة ١٢ منه).

ب- مبدأ المنافسة

يقضي مبدأ المنافسة افساح المجال أمام أكبر عدد ممكن من العارضين للاشتراك في المناقصة، من خلال ترك الحرية لمن يرغب بالاشتراك فيها. إلا أن ترك من يرغب الاشتراك في المناقصة على إطلاقه دونه مخاطر تؤدي في بعض الأحيان الى إلحاق الضرر بالمصلحة العامة، كحالة عدم كفاءة المشاركين الفنية أو المالية. لذلك أُعطيت

^١ وسيم نقولا ابو سعد، قانون الشراء العام - فرص النجاح وتحديات التطبيق - مرجع سابق، ص ٧٩.

^٢ قرار رقم ٧٥٩/ر.م تاريخ ٨/٩/٢٠٠١، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات لعام ٢٠٠١، ص ٥٠٨.

الإدارة صلاحية تحديد المؤهلات والشروط الخاصة الواجب توافرها في من يرغب الاشتراك في المناقصة. فضلاً عن شروط التنفيذ الخاصة بالصفقة، وعدم فتح باب الاشتراك في المناقصة أمام أي كان.

ومبدأ المنافسة، يستلزم عدم السير بالمناقصة إذا لم يتقدم لها أكثر من عارض مقبول. ويعد إرساء الصفقة على العارض الوحيد مخالفة قانونية، ويعيب مبدأ المنافسة لأن عارضاً وحيداً لا يمكنه أن يحقق المنافسة المتوخاة. وهذا ما سار عليه اجتهاد ديوان المحاسبة لفترات طويلة.

وبهذا الخصوص، تجدر الإشارة إلى أن القانون رقم ٢٠٢١/٢٤٤ أجاز للجهة الشارية التعاقد مع مقدم العرض الوحيد المقبول عبر اتخاذها قراراً معللاً بهذا الشأن، وإذا توفرت شروط محددة مجتمعة .

ويتجلى الاهتمام المتزايد بإعمال قواعد المنافسة في مجال إبرام الصفقات العمومية، في اهتمام الرأي العام بمدى فعاليتها في تحقيق الاستعمال الأمثل والأنجع للأموال العمومية، وما تنثريه من تعدد في العروض، تنوع في الاختيارات التي تسمح للإدارة بتحقيق بهدف تعزيز حرية المنافسة ومكافحة الاحتكار. ويعزز الإنتاج والابتكار والتقدم التقني ويحافظ على الجودة والنوعية، وهذا ما يرمي إليه قانون الشراء العام من أهداف وفي مقدمتها الحصول على ما تحتاجه الإدارة بالنوعية الأفضل والسعر الأدنى.

برامجها بما يواكب التطورات التكنولوجية الحاصلة في المنظومة الاقتصادية .

وما يجب التنبيه إليه أنّ احترام مبدأ المنافسة يوجب أيضاً تقادي الممارسات غير السليمة التي من شأنها إرساء التلزم على عارضٍ محدد بذاته، وانعدام المنافسة في بعض التلزمات.

واستطراداً، فقد اعتبر ديوان المحاسبة أنّ بعض مواد قانون الشراء العام تتعارض مع مبادئ المناقصة العمومية، لا سيما مبدأ المنافسة، فالفقرة ٤/ من المادة ٢٥/ من القانون المذكور تتعارض مع مبدأ المنافسة لأنها تجيز التعاقد مع مقدم العرض الوحيد في حال توفّر شروط معينة، وهي شروط فضفاضة وتفسح المجال أمام الاستنسابية المطلقة . مع الإشارة إلى أن المشرع اللبناني، وفي سبيل توسيع قاعد المنافسة، أصدر قانوناً جديداً للمنافسة .

ج- مبدأ المساواة

تكمن فلسفة المناقصة في فكرة المساواة بين المتنافسين على أساس مبدأ حرية المنافسة، لذلك فإنّه يتعيّن على الإدارة معاملة المتقدمين للمنافسة على قدم المساواة، وألا تخلق وسائل قانونية للتمييز بين المتقدمين، كما أنه لا يجوز لها ان تمنح أية امتيازات أو تضع عقبات عملية أمام المتنافسين.

^١ الفقرة الرابعة من المادة ٢٥ من القانون ٢٤٤ تاريخ ٢٠٢١/٧/١٩ (قانون الشراء العام في لبنان).

^٢ لانا شماسنه، ملخص بحث منشور حول شفافية إبرام الصفقات العمومية وعلاقتها في الحفاظ على المال العام، مجلة نزاهة-العدد الاول-٢٠٢٠، ص ٧٦.

^٣ وسيم نقولا ابو سعد، قانون الشراء العام - فرص النجاح وتحديات التطبيق - مرجع سابق، ص ٩٤.

^٤ قانون المنافسة رقم ٢٨١ المنشور في الجريدة الرسمية تاريخ ٢٠٢٢/٣/١٧.

ومن أمثلة وسائل التمييز القانونية إعفاء أحد المتنافسين من دفع التأمين أو من تقديم الأوراق المطلوبة بالنظر إما إلى قيمة الصفقة أو إلى الطبيعة القانونية للمتعاقد معه حيث يعفى الشخص المعنوي العام عادة من موجب تقديم الكفالة، كما من موجب تقديم المستندات المرتبطة بصفة التاجر مثل الإذاعة التجارية، وعد الوجود في حالة إفلاس أو تصفية. أما وسائل التمييز الواقعية فتحدث بطريق غير مباشر عن طريق عدم إتباع وسائل الإعلان عن المناقصة بالأساليب التي نصّ عليها القانون .

ويعتبر مبدأ المساواة من المبادئ العامة المكرّسة في مقدّمة الدستور اللبناني، وفي المادة السابعة منه التي ورد فيها: «أن كل اللبنانيين سواء لدى القانون، وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية، ويتحملون الفرائض والواجبات دونما فرق بينهم».

ومن مبدأ المساواة أمام القانون، تتفرّع مبادئ المساواة أمام الأعباء العامة، والمساواة أمام الوظيفة العامة، والمساواة أمام المحاكم، والمساواة في مجال الشراء العام الذي اعتبره المجلس الدستوري الفرنسي من المبادئ ذات القيمة الدستورية .

ووفقاً لمبدأ المساواة، يقتضي على الإدارة ان تتيح المجال لكل شخص يملك المؤهلات ويستوفي الشروط المطلوبة المبينة بشكل صريح في دفتر الشروط، وفقاً لما تفرضه المادة ١٢٦ من قانون المحاسبة العمومية، للمشاركة في المناقصة العمومية وقبول عرضه، ما دام مقدّماً ضمن المهلة المحددة، كما عليها أن تؤمّن المساواة التامة بين المتنافسين فلا تميّز ولا تحابي عارض على حساب عارض آخر، وعليها ان تلتزم الحياد تجاه جميع العارضين، كما عليها معاملة جميع العارضين على قدم المساواة، سواء كان ذلك عند تحديدها شروط القبول للاشتراك في التلزم، او خلال فض العروض امام لجان التلزم، أو في مرحلة إرساء العقد.

ومن التطبيقات التي اعتبرت مخالفة لمبدأ المساواة والمنافسة والعلنية من خلال عدم احترام نصوص دفتر الشروط بجميع مدرجاته، صدور الرأي الاستشاري عام ٢٠١٧ عن الغرفة الأولى في ديوان المحاسبة بشأن طلب شركة «باك» التي فازت بالمزايدة التي جرت لتأمين ادارة واستثمار السوق الحرة في مطار رفيق الحريري الدولي، والمتعلق بتخفيض قيمة كفالة حسن التنفيذ من ٥٠٪ من البديل الثابت الذي رست عليه المزايدة الى ٥٪، حيث اعتبر الديوان ان اللجوء الى التخفيف من أعباء الملتزم بعد إرساء الصفقة عليه وإبلاغه امر المباشرة بالعمل عن طريق

^١ محمد عبد المجيد اسماعيل، عقود الاشغال الدولية - دراسة لأثر الطبيعة القانونية الجديدة لهذه العقود على الاحكام الخاصة بها - رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٠٩.

^٢ وسيم نقولا ابو سعد، قانون الشراء العام - فرص النجاح وتحديات التطبيق - مرجع سابق، ص ٩٨.

تعديل بعض أحكام دفتر الشروط يشكل خرقاً للمبادئ الثلاث المشار إليها، ويعرّض تالياً حقوق الإدارة للضياع ويعدّ مخالفاً للقانون .

وأخيراً فيما خص المبادئ الثلاث التي جرى التطرّق إليها، لا بدّ من الإشارة إلى أنّ قانون الشراء العام رقم ٢٠٢١/٢٤٤، اعتبر في المادة ١/ منه، أنّ هذه المبادئ وغيرها من المبادئ الأخرى، تتعلق بالانتظام العام. وبالتالي لا يجوز لأحد مخالفتها، ويجب إثارتها عفواً. وفي ذلك دلالة واضحة على أهميّة هذه المبادئ في نطاق الصفقات العمومية، ووجوب احترامها وإعمالها، لتحقيق مناقصات نزيهة بعيداً عن الفساد أو التواطؤ أو المحاباة، وبكل شفافية.

المطلب الثاني: النظام القانوني للصفقات العمومية قبل صدور قانون الشراء العام

قبل صدور قانون الشراء العام رقم ٢٠٢١/٢٤٤، كانت الصفقات العمومية في لبنان تخضع لمجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية، يؤخذ عليها أنها مبعثرة وقديمة العهد.

سنتناول في هذا المطلب، الأنظمة القانونية التي كانت سائدة قبل صدور قانون الشراء العام، حيث سنعرض لقانون المحاسبة العمومية (المرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠) ونظام المناقصات (المرسوم رقم ٢٨٦٦ تاريخ ١٩٥٩/١٢/١٦) أو ما سمّي اصطلاحاً بالأنظمة والأحكام العامة، ثم نتعرّض باختصار للأنظمة أو الأحكام الخاصّة التي كانت تطبق على الصفقات العمومية من خارج الأنظمة العامة المشار إليها، ومنها على سبيل المثال لا الحصر: الأنظمة المطبقة في البلديات والمؤسسات العامة وفي القوى المسلّحة.

الفرع الأول: النصوص والأحكام العامة

أولاً: قانون المحاسبة العمومية (الصادر بالمرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠)

يعتبر قانون المحاسبة العموميّة القانون الأساس فيما يتعلق بالصفقات العموميّة، وهو يحدد أصول إعداد موازنة الدولة وتنفيذها وقطع حسابها وإدارة الأموال العموميّة، وقد أفرد المشرع فيه نصاً خاصاً يتعلق بنفقات اللوازم والأشغال والخدمات (الفصل الخامس من الباب الثالث) المتعلق بتنفيذ الموازنة. كما ورد فيه أحكاماً خاصة بالجيش وقوى الأمن الداخلي والجمارك (الفصل الأول من الباب الخامس منه). ينحصر تطبيق هذا القانون بالدولة (الوزارات والإدارات العامة) ولا يشمل تطبيقه جميع الجهات الشّارية ويسمح بعدد من الاستثناءات، لا يزال تحديد بعضها على قدر كبير من الغموض، ويمكن تطبيقه على البلديات الكبرى والمتوسطة دون إخضاع مشتريات هذه الأخيرة لإدارة المناقصات .

^١ وسيم نقولا ابو سعد، المرجع نفسه، ص ١٠٢، ١٠١.

^٢ تجدر الإشارة إلى أنني شاركت في مجموعة العمل التي شكّلت للقيام بمسح منظومة الشراء العام (MAPS) كممثل عن المديرية العامة لقوى الأمن الداخلي خلال عامي ٢٠١٩-٢٠٢٠.

ونصت المادة /١٤٠/ من هذا القانون على أنه: "تحدد شروط تطبيق هذا القانون على البلديات بمراسيم تصدر بناءً على اقتراح وزيرٍ الداخلية والمالية".

أمّا فيما يتعلق بالمؤسسات العامة، فقد نصت المادة /٢٤١/ من القانون المذكور أعلاه على أن: "تحدد شروط تطبيق هذا القانون على المصالح المستقلة وسواها من المؤسسات العامة بمراسيم تصدر بناءً على إقتراح وزير المالية ووزير الوصاية".

مع الإشارة إلى أن البلديات واتحاداتها والمؤسسات العامة وما هو بحكمها باتت خاضعة لأحكام قانون الشراء العام، وهذا يعدّ تطوراً هاماً في التشريع اللبناني.

ويطبّق قانون المحاسبة العموميّة فقط على الصفقات المموّلة كلياً من موازنة الدولة أو البلدية الخاضعة لأحكامه، أما الصّفقات المموّلة كلياً أو جزئياً بموجب قروض أو هبات خارجية فتطبّق عليها الأحكام النظامية المعتمدة لدى الجهات المعارضة أو الجهة الواهبة .

أما لجهة ما يتضمّنه هذا القانون، فيمكن اختصاره بما يلي:

- طريقة عقد الصفقة، حيث يعتمد المناقصة العمومية كمبدأً ووسيلة أساسية للتعاقد.
- الأحكام الخاصة بالمناقصات العمومية.
- المحتويات الأساسية لدفاتر الشروط العامة والخاصة.
- مبادئ المناقصات الأساسية (العلنيّة، المساواة، والمنافسة).
- طريقة تقديم العروض.
- طريقة إسناد الصفقة إلى مقدم أدنى الأسعار أو أفضل العروض.
- إعطاء العروض المقدّمة لسلع مصنوعة في لبنان أفضلية بنسبة ١٠ بالمئة عن العروض المقدّمة لسلع أجنبية.
- لجان المناقصات.
- طرق الشراء الأخرى غير المناقصة العمومية وشروطها، (الاتفاق بالتراضي - استدراج العروض، المناقصة المحصورة، الشراء بموجب بيان أو فاتورة).
- المرجع الصالح للبت بالصفقة.
- كيفية تنفيذ الصفقة والطوارئ الناشئة عن التنفيذ لجهة الإفلاس والنكول....
- فسخ العقد ومصادرة الكفالة وإحصاء الأشغال المنفذة.
- دفع قيمة الصفقة.
- استلام اللوازم والأشغال والخدمات وتأليف لجان الاستلام.

^١ محمد سيف الدين، الرؤية المستقبلية لإدارة الصفقات العمومية في الجمهورية اللبنانية - المشكلات والحلول - مرجع سابق، ص ٧٨.

- الأشغال بالأمانة وشروطها والمرجع المختص بإجازتها ومراقبتها.
- أحكام تتعلق ببيع أملاك الدولة المنقولة وغير المنقولة، أحكام خاصة بالجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام والمفارز الجمركية.
- أحكام خاصة بالإففاق في الخارج.

ثانياً: نظام المناقصات (المرسوم التنظيمي رقم ٢٨٦٦ تاريخ ١٦/١٢/١٩٥٩)

تجري إدارة المناقصات في التفتيش المركزي مناقصات الأشغال واللوازم وفقاً لأحكام هذا النظام الذي يطبق على جميع الإدارات العامة باستثناء وزارة الدفاع الوطني وقوى الأمن الداخلي والأمن العام. أما بالنسبة للبلديات والمؤسسات العامة فيجب عليها أن تعتمد الأسس المنصوص عليها في هذا النظام في كل ما لا يتعارض مع أنظمتها الخاصة، وتجري مناقصاتها عبر لجان مؤلفة من العاملين لديها.

أما لجهة ما يتضمّنه هذا النظام فهو يحتوي بشكل رئيسي على ما يلي:

- وضع البرنامج السنوي بمناقصات كل إدارة وتوجيهه في البرنامج السنوي العام وكيفية الإعلان عنه، وإعادة النظر فيه، وتواريخ المناقصات، ويراعى في تحديد موعد إجراء كل مناقصة طابع السرعة والحاجة من جهة، والتدابير المسبقة الواجب اتخاذها (دراسات، استملاكات، إلخ...) من جهة ثانية. وتعلن إدارة المناقصات عن البرنامج السنوي العام بنشره في الجريدة الرسمية، ونشر إعلان عنه في خمس صحف يومية، لتمكين من يهمه الأمر من الاطلاع عليه والحصول على نسخة طبق الأصل عنه وفقاً للأصول.
- مع الإشارة إلى أنّ الإعلان عن البرنامج السنوي العام، لا يُغني عن الإعلان الخاص بكل مناقصة.
- تعيين لجان المناقصات المركزية واللجان الخاصة في كل محافظة، وتأليف هيئات اللجان المركزية وكيفية تسمية الموظفين أعضاء اللجان.
- كيفية عمل لجان المناقصات ونظام جلساتها وكيفية دعوتها. مع الإشارة إلى أنّ رئيس إدارة المناقصات يبلغ كلاً من رئيس وعضوي الهيئة قرار تشكيلها قبل تاريخ بدء عملها، ويدعوهم إلى الاجتماع في المكان والمواعيد المحددة للجلسات، ويرسل مع الدعوة نسخة عن دفاتر الشروط الخاصة المتعلقة بمناقصات الأسبوع.
- إحالة الملفات إلى إدارة المناقصات وتدقيقها والقرارات الممكن اتخاذها في هذا الخصوص، ويعطي النظام في هذا الشأن إلى إدارة المناقصات صلاحية التدقيق في محتويات الملف للتثبت من خلوه من النواقص والمخالفات، وكذلك للتأكد بصورة خاصة من إدراج المناقصة موضوع الملف في البرنامج السنوي العام أو وجود ترخيص بإجرائها، وكذلك التأكد من خلو الشروط الخاصة والمستندات من كل ما من شأنه تقييد المنافسة أو ترجيح كفة أحد المنافسين على غيره.
- كيفية تقديم العروض ومغلفاتها، ونماذج التصاريح والبيان والغلافات.
- آلية الاحتفاظ بالعروض، وفرزها وتسليمها إلى لجنة المناقصات.

- اجتماع لجنة المناقصات وفضّ العروض ودرسها وإعلان الملتمزم المؤقت وإحالة الملف إلى الإدارة المختصة. وبعد استعراض النصوص الأساسية المتعلقة بالصّفات العمومية من المفيد التطرق إلى أهم النصوص والأنظمة التي تعالج مواضيع أخرى إنما ورد فيها بعض المواد والأحكام التي تتعلق بالصّفات العمومية أو الشّراء الحكومي.

ثالثاً: أهم النصوص أو الأحكام التي تتعلق بالصّفات العمومية

أ- المرسوم ٣٦٨٨ تاريخ ٢٥/١/١٩٦٦ (تصنيف المتعهدين)، يحدد هذا المرسوم شروط ومؤهلات التسجيل على لائحة الكفاءات والتّصنيف للاشتراك في تنفيذ بعض صفقات الأشغال العامة والدروس العائدة لها (الطرق والمرافئ والمطارات والمباني العامة والمشاريع المائية والأشغال الكهربائية)، ويتم التصنيف في هذه الفئات على أساس الأعمال السابقة المنفذة وسنوات الخبرة فقط.

إنّ هذا المرسوم كان ولا يزال مرعياً وساري المفعول بالرغم من صدور المرسوم رقم ٩٣٣٣ تاريخ ١٦/١٢/٢٠٠٢ الذي يضع معايير وأسساً جديدة للتصنيف، تنطلق من الخبرة السابقة والجهاز البشري والهيكل التنظيمي والمعدّات والوضع المالي والكشف الميداني.

ويلاحظ في هذا المجال عدم التطرق إلى معايير الاستدامة لتسجيل المتعهدين على لائحة الكفاءات المؤهلة للاشتراك في الصفقات العمومية، ويمكن النص على إضافتها لمنح علامات إضافية تؤهل أو تزيد درجة التصنيف. مع الإشارة إلى أن المادة /١١٤/ من قانون الشّراء العام ألغت المادة /١٥٧/ من قانون المحاسبة العمومية، إضافة إلى المرسومين المتعلقين بها وهما: المرسوم رقم ٩٣٣٣ تاريخ ٢٦/١٢/٢٠٠٢ المتعلق بتصنيف الدروس للاشتراك بتنفيذ صفقات الأشغال العامة، والرسوم رقم ٣٦٨٨ تاريخ ٢٥/١/١٩٦٦ المتعلق بتحديد شروط الاشتراك في تنفيذ بعض الصفقات العامة، واستعاض عن ذلك باعتماد التأهيل المسبق . مع الإشارة إلى أنّه بموجب القانون رقم /٣٠٩/ تاريخ ١٩/٠٤/٢٠٢٣ أضيفت فقرة (١٠) إلى المادة /١٩/ من قانون الشّراء العام أعطيت بموجبها هيئة الشّراء العام صلاحية وضع معايير التصنيف للصفقات المتشابهة بالاشتراك مع الجهات المعنية، وإصدار هذه المعايير بقرار تنظيمي.

ب- المرسوم رقم ٣٦٨٨ تاريخ ٢٥/١/١٩٦٦ (تحديد شروط الاشتراك في تنفيذ بعض الصفقات العامة) .

يحدد هذا المرسوم الشروط والمؤهلات الواجب توفرها في كل من يرغب التسجيل على لائحة الكفاءات والتّصنيف كمرشّح للاشتراك في تنفيذ بعض صفقات الأشغال العامة والدروس العائدة لهذه الأشغال، والتي تتطلّب كفاءات خاصة، كما يحدّد دقائق التحقق من هذه الكفاءات.

^١ المعرّف بالفقرة /١٨/ من المادة /٢/ من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ١٩/٠٧/٢٠٢١ (قانون الشّراء العام في لبنان) والمحددة إجراءاته بالمادة /١٩/ من القانون ذاته.

^٢ الملغى عملاً بمضمون المادة /١١٤/ من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ١٩/٠٧/٢٠٢١.

وهو يطبق على الإدارات العامة والبلديات والمؤسسات العامة، كما ويمكن تطبيقه بعد استشارة أو بناء لطلب وزير المالية، وبقرار من الوزير المختص على المؤسسات الخاصة التي تحصل من الدولة أو البلديات على ٥٠% من وارداتها. ويحدد هذا المرسوم أيضاً، الأسس التي يجري على أساسها التصنيف والمستندات الواجب تقديمها لإجرائه بالنسبة للأفراد وللأشخاص المعنويين، وكذلك يحدد لجان التصنيف وقراراتها.....

ج- المرسوم رقم ٨١١٧ تاريخ ١٩٦٧/٠٨/٢٩ (تنظيم الإقصاء عن الاشتراك في تنفيذ الصفقات العامة)

يحدد هذا المرسوم كيفية إلغاء تصنيف أو إقصاء الملتزمين عن الاشتراك في تنفيذ الصفقات العامة عند مخالفتهم الشروط المتفق عليها، لمدة مؤقتة أو نهائية....

د- المرسوم رقم ١٤٦٠١ تاريخ ١٩٧٠/٥/٣٠ (تحديد شروط الصفقات مع وجود بعض النواقص أو العيوب الطفيفة)

ينظم هذا المرسوم عملية استلام الصفقات التي تشوبها بعض النواقص أو العيوب الطفيفة وذلك في مرحلتي الاستلام المؤقت والاستلام النهائي، وشروط هذا الاستلام في كلا الحالتين.

هـ- المرسوم رقم ١٠٥١٥ تاريخ ٢٠٠٣/٧/٢٣ (تحديد السلع الوطنية المستفيدة من الأفضلية في المناقصات العامة)

يحدد هذا المرسوم أنواع السلع التي تستفيد من الأفضلية الممنوحة بموجب القوانين عن السلع الأجنبية في المناقصات العامة والتي تبلغ قيمتها ١٠%، وتتمتع بهذه الأفضلية منتجات محددة.

مع الإشارة إلى أن النص ورد صراحة في القانون ٢٤٤ تاريخ ٢٠٢١/٠٧/١٩ على منح مثل هذه الأفضلية .

الفرع الثاني: الأحكام الثانوية غير المباشرة والأحكام الخاصة بالبلديات وبالمؤسسات العامة وبالقوى المسلحة

أولاً الأحكام الثانوية غير المباشرة

أ- المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٩٨٣/٠٩/١٦ (تنظيم ديوان المحاسبة).

يحدد هذا المرسوم الاشتراعي أصول عمل ديوان المحاسبة وصلاحياته، ومن ضمنها رقابته المسبقة على صفقات اللوازم والأشغال والخدمات، ويبين المعاملات الخاضعة للرقابة، وكيفية إيداع المعاملة ديوان المحاسبة وآلية درس المعاملات والبت فيها. بالإضافة إلى الرقابة الإدارية المسبقة التي تطل بشكل خاص الصفقات

^١ نصت الفقرة ١/ من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٠٢١/٠٧/١٩ على أنه: " خلافاً لأي نص آخر، يمكن إعطاء العروض المتضمنة سلعاً أو خدمات ذات منشأ وطني أفضلية بقيمة ١٠/ عشرة بالمئة عن العروض المقدمة لسلع أو خدمات أجنبية....".

العامة، يمارس الديوان رقابة قضائية وإدارية مؤخرة على الموظفين والحسابات التي تحتوي على المسائل والمعاملات الناتجة عن الصفقات العامة.

ب- المرسوم رقم ٢٤٦٠ تاريخ ١١/١١/١٩٥٩ (تنظيم التفتيش المركزي).

أورد الفصل الخامس في هذا المرسوم الأحكام الخاصة بإدارة المناقصات ، التي تتولى الأعمال المتعلقة بالمناقصات في الدولة باستثناء ما يعود منها لوزارة الدفاع الوطني وقوى الأمن الداخلي والأمن العام. وتشمل هذه الإدارة على لجان المناقصات، ومكتب المناقصات، ويضم المكتب موظفين وإداريين وفنيين بينهم مهندس، ويمكن أن ينتدب إليه مستشار معاون في مجلس شورى الدولة.

ج- الموازنة العامة والموازنات الملحقه لعام ٢٠٠١ (القانون رقم ٣٢٦ تاريخ ٢٨/٠٦/٢٠٠١ المادة ٧٣/ منه).

بموجب المادة ٧٣/ من القانون المذكور أعلاه، أخضعت حسابات المؤسسات العامة وحسابات المؤسسات والمرافق التابعة للدولة لنظام التدقيق الداخلي وللتدقيق المستقل من قبل مكاتب التدقيق والمحاسبة، وهي مكاتب خاصة تدقق حسابات هذه المؤسسات إضافة إلى رقابة وزارة المالية وديوان المحاسبة، وهي تشمل الحسابات ومستنداتها التي منها عقود الصفقات العامة وكيفية تنفيذها، ويحدد القانون المشار إليه أعلاه، كيفية تعيين المدقق وعمله ووضع تقاريره ونتائجها.

د- المرسوم الاشتراعي رقم N1/340 تاريخ ٠١/٠٣/١٩٤٣ (قانون العقوبات)

بموجب القانون المشار إليه أعلاه، تم فرض عقوبة الحبس والغرامة على كل من يقترف الغش في صفقة عامة أو في نوع المواد المستعملة أو المقدمة أو في تركيبها أو صنعها أو مواصفاتها الجوهرية، أو من يرتكب الخطأ الفادح والجسيم، أو من يتواطأ لإفساد عملية التلزم أو يقدم مواداً فاسدة أو غير صالحة .
كما نصّ هذا القانون على عقوبة جزائية على كل من لم ينفذ في زمن الحرب أو عند توقع نشوبها جميع الموجبات التي يفرضها عليه عقد تعهد أو استصناع أو تقديم خدمات تتعلق بالدفاع الوطني ومصالح الدولة العامة أو تموين الأهلين. كما نصّ على معاقبة كل من يرتكب الغش بشأن العقود المشار إليه أعلاه، وجاء هذا النص ليغطي النقص الحاصل في التشريع الخاص بالصفقات العمومية لجهة معاقبة أفعال الغش والفساد في أي مرحلة من مراحل هذه الصفقات.

^١ عملاً بالمادة ٧٤/ من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢١/٠٧/٢٠٢١ أنشئت هيئة إدارية مستقلة سميت هيئة الشراء العام، التي حلت مكان إدارة المناقصات.

^٢ وفقاً لمضمون المادتان ٢٩٩/ و ٣٠٠/ من المرسوم الاشتراعي رقم ٣٤٠/ تاريخ ٠١/٠٣/١٩٤٣ (قانون العقوبات).

مع الإشارة إلى أنَّ قانون الشراء العام رقم ٢٠٢١/٢٤٤ نص على عقوبات تطال كل من يقوم بمخالفة أحكامه ونصوصه المتعلقة بالصفقات العمومية واحال إلى عددٍ من القوانين للمعاقبة عليها كالجرائم المتعلقة بمكافحة الفساد والإثراء غير المشروع وغيرها من القوانين .

هـ - المرسوم الاشتراعي رقم ٦٧ تاريخ ١٩٦٧/٠٨/٠٥ (رسم الطابع المالي)

تخضع الصفقات العامة للرسم النسبي والمقطوع باعتبارها من الصكوك والكتابات التي تتناول بصورة صريحة أو ضمنية مبلغاً معيناً من المال.

وتخضع أيضاً للرسم النسبي المبالغ التي تدفعها الدولة والبلديات والمؤسسات العامة لدائنيها أياً كان نوع وثيقة الدفع وشكلها، باستثناء الأمانات والتأمينات التي تردّ إلى أصحابها، ويقتطع هذا الرسم من أصل المبالغ المذكورة عند دفعها إلى أصحاب الحق وبعد أن تكون قيمة الرسم قد دوّنت على وثيقة الدفع.

و - دفتر الشروط والأحكام العامة المفروضة على متعهدي الأشغال العامة الصادر في ١٩٤٢/٠٥/٢٠

يحدد هذا الدفتر الشروط المطبقة على صفقات الأشغال العامة في حال عدم النص على مخالفتها في دفتر الشروط الخاص بالصفقة، وكيفما كانت طريقة التعاقد، ويمزج هذا الدفتر بين الشروط الفنية والشروط الإدارية، ويحتوي على سبيل المثال لا الحصر: كيفية تقديم العروض، الكفالات، تنفيذ الأشغال، حضور الملتزم في أماكن العمل، عمال الملتزم، نوع المواد المستعملة واستخراج المواد من مواقع العمل، تغيير الأسعار، دفع قيمة الصفقة.....

ز - المرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٩٧٥/٠٦/١٤ (نظام مجلس شوري الدولة)

ينظر مجلس شوري الدولة في القضايا المتعلقة بعقود أو صفات عامة أو التزامات أو امتيازات إدارية أجرتها الإدارات العامة أو الدوائر الإدارية في المجلس النيابي لتأمين سير المصالح العامة، وبذلك يستطيع المتظلم أو المتضرر تقديم مراجعة أمام المجلس للمطالبة بإبطال قرار إداري يتعلق بصفقة عامة، أو للمطالبة بتعويض ناتج عن صفقة عامة.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون ٢٤٤ تاريخ ٢٠٢١/٠٧/١٩ (قانون الشراء العام) نص على هيئة مستقلة سميت هيئة الاعتراضات، تعنى حصرياً ببت الاعتراضات المقدمة بشأن الإجراءات أو القرارات الصريحة أو الضمنية الصادرة عن الجهة الشارية أو أي من الجهات الإدارية المعنية بعملية الشراء أو المتكونة بوجهها، بما في ذلك ملفات التلزم، وذلك في المرحلة السابقة لتوقيع العقد، وذلك خلافاً لأي نص آخر .

ثانياً: الأحكام الخاصة بالبلديات والمؤسسات العامة والقوى المسلحة

^١ المادة ١١٢/ من القانون رقم ٢٠٢١/٢٤٤.

^٢ المادة ٨٩/ من القانون ٢٤٤ تاريخ ٢٠٢١/٠٧/٢١ (قانون الشراء العام في لبنان).

سنتطرق فيما يلي إلى الأحكام والأنظمة التي تطبق على البلديات واتحادات البلديات والمؤسسات العامة وقوى الأمن والجيش.

أ- **البلديات واتحاد البلديات:** البلدية هي إدارة محلية، تنشأ بقرار من وزير الداخلية، تقوم ضمن نطاقها بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون، وهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري . وفيما يتعلق بإجراء البلدية لصفقاتها، فتطبق البلديات الكبيرة والمتوسطة قانون المحاسبة العمومية، وذلك استناداً إلى مراسيم توجب تطبيقه، وبالتالي أصبحت مشترياتها العامة خاضعة لأحكام الفصل الخامس من قانون المحاسبة العمومية، لكنها بقيت بمنأى عن صلاحيات إدارة المناقصات.

وقد أنطت المادة ٥٣/ من قانون البلديات بلجنة المناقصات المنتخبة من قبل المجلس البلدي صلاحية إجراء مناقصات البلدية ومزايدات، وعلى هذا سار اجتهاد ديوان المحاسبة عند ممارسة رقابته الإدارية على تلزيما البلديات الخاضعة لرقابته، وذلك سندا للقواعد العامة في تفسير النصوص القانونية حيث يغلب الخاص على العام عند التعارض بينها، إذ يعتبر قانون البلديات بمثابة القانون الخاص في هذه الحالة وقانون المحاسبة العمومية القانون العام .

ب- أما بقية البلديات فيطبق بشأنها المرسوم رقم ٥٥٩٥ تاريخ ٢٢/٠٩/١٩٨٢ الذي يحدد أصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية، ويشبه هذا المرسوم قانون المحاسبة العمومية إذ يشتمل على أصول إعداد وتنفيذ موازنة البلديات وإدارة أموالها وقطع حساباتها، ويفرد أحكاماً خاصة بالصفقات العمومية والمسماة صفقات اللوازم والأشغال والخدمات، كما وتتشابه مع قانون المحاسبة العمومية أيضاً طرق عقد الصفقات وكيفية تقديم العروض ووضع دفاتر الشروط ومحتوياتها ووجوب تقديم كفالات وعقد الصفقة وتنفيذها ودفع قيمتها والعقوبات الممكن فرضها على الملتزم وأحكام النكول والإفلاس. مع الإشارة إلى أنّ الصفقات لا تخضع للسعر السري، أما إذا كانت طبيعتها تستلزم وضع سعر سري لها فيقتضي الحال هذه أخذ موافقة مسبقة من المجلس البلدي، ويبقى هذا السعر سرياً قبل المناقصة وبعدها، وتجري المناقصة واستدراج العروض لجنة المناقصات المنصوص عنها في المادة ٥٣/ من قانون البلديات. وإضافة إلى المرسوم الآنف الذكر، أجاز القانون رقم ٢١٢ تاريخ ٢٦/٠٥/٢٠٠٧ للبلديات بقرار من المجلس البلدي عقد الصفقات بموجب بيان أو فاتورة إذا كانت قيمتها تفوق الثلاثة ملايين ليرة لبنانية ولا تتجاوز العشرين مليون ليرة.

^١ المادتان الأولى والخامسة من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ٣٠/٠٦/١٩٧٧ (قانون البلديات).

^٢ وسيم نقولا أبو سعد، قانون الشراء العام - فرص النجاح وتحديات التطبيق - مرجع سابق، ص ٦٠.

ومن كل ما تقدم، يتبين أنّ البلديات تخضع لنظامين مختلفين، ونلاحظ أن البلديات التي تطبق قانون المحاسبة العمومية تواجه مشاكل في تحديد المرجع الذي يتولى صلاحية الوزير المختص في الإدارات العامة والذي نص القانون على الكثير من الأمور المنوط به تنفيذها، وقد سار اجتهاد ديوان المحاسبة على أن المجلس البلدي يمارس مبدئياً هذه الصلاحيات إلا إذا نصّ قانون معين على خلاف ذلك .

ت- المؤسسات العامة

تعتبر مؤسسة عامة تلك التي تتولى مرفق عام وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري . وقد نصت المادة /٢٤١/ من قانون المحاسبة العمومية على أن: "تحدد شروط تطبيق هذا القانون على المصالح المستقلة وسواها من المؤسسات العامة بمراسيم تصدر بناءً على اقتراح وزير المالية ووزير الوصاية".

وبناءً على ما تقدم تخضع كل مؤسسة عامة إلى نظام مالي خاص بها يحدد أصول إعداد وتنفيذ موازنتها وإدارة أموالها، وهذه الأصول تشبه في غالبية أحكامها الأصول المحددة في قانون المحاسبة العمومية، إلا أنّ اللافت أن هذه المؤسسات العامة استثنيت من إخضاع مشترياتها لرقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة (باستثناء الجامعة اللبنانية)، ولصلاحية إدارة المناقصات، رغم كبر حجم الإنفاق الكبير خلال السنوات الماضية، فإنّ بعض المؤسسات العامة لا تزود إدارة المناقصات بأي معلومات عن حجم صفقاتها، إلا أنه من شبه المؤكد أن نسبة الإنفاق في مجال الصفقات العمومية عبر إدارة المناقصات لا تزيد عن ٥% من مجمل الإنفاق العام على هذه الصفقات . ناهيك عن أن موازنات المؤسسات العامة لا تعرض على السلطة التشريعية للتصديق عليها.

تبقى الإشارة إلى أنّ الأنظمة المالية العائدة للمؤسسات العامة سمحت بإمكانية عقد صفقات اللوازم والأشغال والخدمات، إما بواسطة صفقات تعقدتها الإدارة مع الغير، وإما بواسطة المؤسسة العامة مباشرة أي بطريق الأمانة.

كما يحدد هذا النظام الأحكام الخاصة بطريقة عقد الصفقات التي هي بالأساس المناقصة العمومية، مع حالات خاصة يجوز معها التعاقد بطرق أخرى كالمناقصة المحصورة أو استدراج العروض أو بالتراضي أو بموجب بيان أو فاتورة.

ج- الجيش وقوى الأمن

^١ محمد سيف الدين، الرؤية المستقبلية لإدارة الصفقات العمومية في الجمهورية اللبنانية-المشكلات والحلول- مرجع سابق، ص ٩٨.

^٢ المادة الأولى من النظام العام للمؤسسات العامة الصادر بالمرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٩/١٢/١٩٤٢.

^٣ جان العلية، الخلل في الصفقات العمومية والإصلاحات الممكنة، شركة المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى ٢٠١٩، ص ٦٧.

أورد قانون المحاسبة العمومية أحكاماً خاصة تطبق على الإدارات العسكرية التي تتمتع بوضع خاص لناحية أصول التعاقد ولجان المناقصات ودفاتر الشروط العامة، حيث تتميز هذه الدفاتر بأحكام مطوّلة تشرح أصول إجراء المناقصات والتعاقد وأسسها وحقوق الإدارة والملتزم، ومن هذه الأحكام على سبيل المثال لا الحصر:

- تحديد المستندات والوثائق والمواصفات الفنية والنماذج الملحقة بالصفقة أو الملحوظة في عقد التعاقد أو في دفتر الشروط الخاص، وتحديد المهل التعاقدية، الشروط المطلوبة من المرشحين للاشتراك في المناقصات، إجراءات المناقصة العمومية وشروطها، وعمل لجنة المناقصات.

- تنفيذ الصفقة، الضمان ضد الغير، التسليم والتغريم، فسخ الالتزام، مهلة التبليغ، الإقصاء...

ويبقى أن نشير فيما خص تشكيل لجان التلزم لدى الأجهزة الأمنية والعسكرية، إلى أنّ المادة ٢٢٠/ من قانون المحاسبة العمومية نصت على أن: "تتولى لجنة خاصة، تؤلف وفقاً لنظام يحدّد بمرسوم بناءً على اقتراح الوزير المختص"....

بناءً عليه، تم تحديد هذا النظام بالمرسوم رقم ١١٥٧٣ تاريخ ١٩٦٨/١٢/٣٠ (دفتر الشروط الإدارية العامة لتعهدات أشغال الجيش)، وبالمرسوم رقم ١١٥٧٤ تاريخ ١٩٦٨/١٢/٣٠ (دفتر الشروط الإدارية العامة لتعهدات لوزم الجيش)، وبالمرسوم رقم ٢٨٦٨ تاريخ ١٩٨٩/٠٤/١٦ (دفتر الشروط الإدارية العام لتعهدات لوزم قوى الأمن الداخلي ونظام المناقصات فيها).

تطرّقنا في هذا الفصل إلى واقع الصفقات العمومية في لبنان قبل صدور قانون الشراء العام، وقد تبين أنّ الإطار القانوني لها غير موحّد ويفتقر إلى وجود معايير وإجراءات موحّدة تطبق على كافة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات.

فضلاً عن وجود بعض الثغرات في أحكامه تؤثر على التطبيق السليم له وتفسح المجال للتواطؤ والفساد وبما لا يحقق الهدف المنشود منه، إلا وهو تحقيق المصلحة العامة، وتأمين الخدمات واللوازم والأشغال بالجودة والسعر المناسبين، وبطرق تؤمن العدالة والمساواة والمنافسة بكل كفاءة وفعالية وشفافية.

وبناءً عليه، فإنّ إصلاح منظومة الشراء العام وإصدار قانون جديد للشراء، وتعزيز قدرات العاملين في مجال الصفقات العمومية بات مطلباً حيوياً ومهماً، ولذلك، قامت الدولة اللبنانية بإصدار القانون رقم ٢٠٢١/٢٤٤ بحيث اعتبر ثورة إصلاحية في مجال تصويب النقص وإزالة الغموض، وتوضيح الإجراءات، وتوزيع الأدوار والمسؤوليات دون تعارض أو تداخل بين القائمين بمهام الشراء العام، مما قد يؤدي إلى مزيد من الشفافية والفعالية في إجراء الصفقات بعيداً عن أي محاباة أو تواطؤ أو فساد ممكن. وهذا ما سنتناوله في المبحث الثاني من هذا الفصل.

المبحث الثاني : مكانن الخل في الصفقات العمومية

سبق ان ذكرنا في المبحث الأول أن منظومة الشراء العام في لبنان متهاكة ومجزأة وتشوبها ثغرات كبيرة على مستويات عديدة، مما أدى الى غياب الفعالية وازدياد مخاطر الفساد، كما أنّ الإطار القانوني قديم ومبعثر ولا يتوافق في نواح عديدة مع المعايير والمبادئ الدولية في مجال المشتريات العمومية، ناهيك عن التداخل في الصلاحيات والثغرات في أدوار الجهات المعنية بالشراء العام، وانعكاس ذلك على فعالية الأداء. كما تبين أنّ نظام الصفقات العمومية وبشكل خاص قانون المحاسبة العمومية والذي كان معمولاً به قبل صدور قانون الشراء العام تشوبه ثغرات قانونية، ويعاني من مشاكل في التطبيق، تحد من فعاليته، ومن تحقيق الأهداف المرجوة منه. وما يزيد الطين بلّة اقتصار أحكامه على نصوص تنظم الشروط وتحدد الاجراءات التي تضمن حصول الإدارة على أفضل اللوازم والأشغال والخدمات بأفضل الاسعار، دون أن تتطرق نصوصه الى ما يؤمن تحقيق أهداف التنمية المستدامة بأبعادها الثلاثة، الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، ألا بشكل خجول عندما تطرقت الى إعطاء أفضلية للسلع اللبنانية بنسبة معينة، وكذلك الإجازة للإدارة إجراء عقد اتفاق رضائي بشأن اللوازم والأشغال التي يصنعها ذوو العاهات (الاحتياجات الخاصة).

وبناء على ما تقدم سننتعرض في هذا المبحث وضمن مطلبين، للخل في المنظومة القانونية للصفقات العمومية (مطلب أول)، وللخل في تنفيذ إجراءات وطرق إجراء الصفقات العمومية (مطلب ثان).

المطلب الأول: الخل في المنظومة القانونية للصفقات العمومية

يتّصف الإطار القانوني الناظم لعمليات الشراء العام في لبنان بغياب قانون موحد، بحيث تطبق الجهات التي تتولى مهام الشراء مجموعة من الانظمة الملحوظة في قوانين ومراسيم مختلفة، لا سيما قانون المحاسبة العمومية ونظام المناقصات. وتعاني الممارسات المتبعة من ضعف في توحيد الاجراءات والمقاييس والمعايير، الذي يُعزى الى تنوع القوانين المرعية الاجراء. وينعكس العمل في ظل هذا الإطار القانوني سلباً على علاقة الجهات الحكومية بالموردين، كما وبمطالبة القطاع الخاص بمزيد من الشفافية في ادارة عمليات الشراء العام.

الفرع الاول: مكانن الضعف في الإطار القانوني والسياساتي

يتألف الإطار القانوني والتنظيمي والسياساتي في لبنان قبل صدور قانون الشراء العام من مجموعة من الأدوات القانونية، بعضها ذو طابع عمومي للغاية، في حين أنّ البعض الآخر مفصل، ولكنه غالباً يكون محدود النطاق ومقيداً بشكل غير مبرر.

وقد لوحظ تبعثر هذه القوانين والانظمة وعدم تغطيتها جميع الجوانب الأساسية للشراء العام وعدم تطبيقها على جميع الجهات الشارية وكذلك على جميع العقود العامة الخاصة باللوازم والأشغال والخدمات.

هذا الإطار القانوني والتنظيمي يتألف بشكل أساسي من قانون المحاسبة العمومية الصادر عام ١٩٦٣، ونظام المناقصات الصادر عام ١٩٥٩، فضلاً عن مجموعة من الأدوات والنصوص القانونية المكّلة لها والتي تعنى بالصفقات العمومية من أكثر من جانب.

ويلاحظ في ظل المنظومة القانونية هذه وجود طرق شراء منها ما هو تنافسي بالكامل كالمناقصة العمومية، ومنها ما هو أقل تنافسية كالمناقصة المحدودة واستدراج العروض، لذلك لا يمكن للسلطات المتعاقدة تحسين مقاربة الشراء الخاص بها بناءً على حجم العقد وتعقيده، وعلى الوضع في سوق الشراء، فمثل هذه القوانين والانظمة لا تقدّم توجيهاً واضحاً وشاملاً حول العناصر الاساسية الخاصة بإجراءات الشراء.

فضلاً عن ذلك، فإنّ ضعف المهارات في إدارة العقود والإجراءات الإدارية المعقدة تعني أنّ استلام اللوازم والأشغال ودفع الفواتير غالباً ما يستغرقان وقتاً.

ووفقاً للمنظومة التشريعية المطبّقة، تُرك الأمر لجهات شارية عديدة باتّباع أنظمتها الداخلية، وسُمح للمؤسسات العامة والبلديات (ما عدا البلديات الكبرى منها) بهامش كبير من الحرية في اختيار طرق التعاقد غير المناقصة العمومية، كالشراء بموجب فاتورة في البلديات، والاتفاق بالتراضي في المؤسسات العامة، وهذا يدل على اختلاف أصول التعاقد بين جهة عامة وأخرى. كما تبين من خلال مراجعة النصوص والانظمة المرعية الإجراء، غياب الآليات الفاعلة لتقديم الشكاوى المتعلقة بالشراء العام في مرحلتي الإعداد والتزيم، وعدم وجود أحكام خاصة تنص على وجوب اعتماد آليات رسمية لتقديم الشكاوى والاعتراضات من قبل الموردين والمقاولين المولجين تنفيذ الأعمال، أو تزويد الإدارات المتعاقدة معهم باللوازم والخدمات، وبالتالي تحصر هذه الآلية بإمكانية تقديم شكوى أو اعتراض الى هيئة التفتيش المركزي، وديوان المحاسبة، أو إدارة المناقصات . وكذلك تبين عدم وجود نظام للشراء الإلكتروني، كما أنّ الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالشراء العام محدود، وما هو موجود منها مشتت في الكثير من المصادر وقواعد البيانات الورقية غير المنظمة وغير المفتوحة للعموم، مما يخلق صعوبة في الوصول إلى معلومات شاملة وذات صلة وموثوقة، كما في جمعها وتحليلها، مما يزيد من التعقيدات والكلفة والوقت للولوج إلى المعلومات وتحديد مكان الخلل والمخاطر.

ومن أوجه القصور والخلل في المنظومة القانونية والتنظيمية المرعية الإجراء، عدم وجود دفاتر شروط نموذجية موحدة لعقود اللوازم والأشغال والخدمات، واختلاف هذه الدفاتر بين جهة شارية وأخرى، ومن مشروع لآخر، مما يزيد في تعقيد إجراءات الشراء من وجهة نظر الموردين، ويؤدي إلى تدني الفعالية لدى تنفيذ العقود، ويتسبب في ارتفاع الكلفة لجهة الوقت والموارد المالية، فضلاً عن ان استخدام مثل هذه الدفاتر والمستندات المعيارية المستعملة هو غير إلزامي.

^١ الشراء العام في لبنان، (الصفقات العمومية)، الواقع والممارسات، استراتيجية وطنية لتعزيز القدرات، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، ص ٣٣.

كما يلاحظ عدم احترافية معدّي دفاتر الشروط الذين عادةً ما يعتمدون إلى ترجمة دفاتر مشابهة من دون مراعاة واقع المرافق اللبنانية، أو يكتفون بإدخال تعديلات طفيفة على دفاتر قديمة، فتأتي مشوهة ما يدفع بعض الإدارات المعنية وتلافياً للملاحظات إلى إحالتها إلى مجلس الوزراء الذي يتخذ القرار بتصديقها، ويصبح حينها من المتعذر الخروج منها بالرغم من الشوائب التي تعتريها .^١

فضلاً عن ذلك فإن المنظومة المشار إليها أعلاه، لا تحفّز الابتكار، كما أن الأحكام الداعمة للاستدامة في التشريع اللبناني تفتقر إلى نصوص تطبيقية، كما أنّ نصوصاً متعددة لم تطبق. فالشراء المستدام يعتبر عملية شراء عادية أدخل على معايير تقييم السلع والخدمات والأشغال واللوازم فيها مفهوم القيمة الفضلى من إنفاق المال العام (Value for money) بدلاً من السعر وحده، بحيث يحتسب هذا الأخير على أساس كامل عمر هذه المشتريات. ويسعى هذا النوع من الشراء إلى تحقيق التوازن المناسب بين الركائز الثلاثة للتنمية المستدامة، أي الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. إضافة إلى ذلك لا تدعم الانظمة ودفاتر الشروط إلا أحكاماً محدودة للغاية، خاصةً بإدراج الجوانب الاجتماعية أو البيئية في الشروط والمواصفات ومعايير الاختيار والتلزم. كما ولوحظ عدم وجود توافق واضح بين التشريعات اللبنانية والأحكام المتعلقة بالشراء العام في الاتفاقيات الدولية التي وقّع عليها لبنان، ومنها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وعدم وجود التخطيط لعمليات الشراء وما ينتج عن ذلك من مخاطر ومنها اللجوء إلى طرق شراء غير تنافسية دون مبرر.

وكذلك، لوحظ عدم وضوح النظام المشترك للشراء في المنظومة القانونية للصفقات العمومية، حيث تقوم كل جهة شارية سواء أكانت إدارة عامة أو مؤسسة عامة أو بلدية، بتأمين احتياجاتها بشكل منفرد، الإدارات والوزارات تمر عبر إدارة المناقصات، البلديات والمؤسسات العامة المفترض أن تعتمد ذات الأسس المنصوص عليها في نظام المناقصات تجري صفقاتها بشكل منفصل تماماً عن إدارة المناقصات.

وينتج عن هذا الأمر اعتماد معايير وإجراءات مختلفة ما يوصل إلى خدمات وأسعار متفاوتة، فالدواء ذاته مثلاً تشتريه وزارة الصحة العامة بسعر، ووزارة الشؤون الاجتماعية بسعر آخر، وتشتريه القوى الأمنية بسعر، والمستشفيات الحكومية وتعاونية موظفي الدولة بسعر آخر.

ويمتاز النظام اللامركزي للمشتريات العمومية بضيق المجال الذي يسمح بانتشار الفساد والأخطاء، بالمواءمة أكثر بين الخدمات واللوازم والأشغال المنفذة وحاجات المستعملين النهائيين، كما ويتيح الفرصة أمام المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم لمشاركة فاعلة في الشراء العمومي.

مع الإشارة إلى أنّ اعتماد نظام مركزي للشراء العمومي من شأنه أن يحقق أفضل جودة بأفضل سعر عن طريق تحسين القدرة الشرائية للجهاز المركزي، من خلال خفض المصاريف العامة، وكذلك حشد مزيد من الخبرات

^١ جان العلية، الخلل في الصفقات العمومية والاصلاحات الممكنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١٩، ص ٧.

في مجال المشتريات، وتحسين مستوى التدريب وزيادة القدرات لموظفي الشراء، كذلك توحيد الشروط والمواصفات الفنية للوازم والأشغال والخدمات في الإدارات المتعددة. كما تعتبر النظم المركزية أكثر ملاءمة لكشف ومكافحة التواطؤ بين العارضين .

الفرع الثاني: مكانن الضعف في الإطار المؤسساني والقدرات الإدارية

لا تحتوي النصوص القانونية والتنظيمية التي ترقى الصفقات العمومية أحكاماً أو توجهات عامة تحفز اعتماد الممارسات الجيدة التي تتوافق مع التوجهات العالمية الحديثة، مثل اعتماد التخطيط السنوي للشراء . فالنصوص الحالية لا تلزم تحديد الاحتياجات وتقييمها وتصنيفها، علماً بأن الشراء يرتبط ارتباطاً وثيقاً ومباشراً بعملتي إعداد وتنفيذ الموازنة.

إضافة إلى ذلك يلاحظ أن النصوص المرتبطة بمسؤوليات لجان تقييم المناقصات تنقذ إلى الوضوح، لا سيما في حالات التعاقد بطرق غير المناقصة العمومية، فالنصوص المرعية تطرقت إلى طريقة تشكيل اللجان وصلاحياتها والتقييم الإداري، في حين يبقى النطاق التطبيقي وطرق التقييم غير محددة وتخضع للاجتهادات والممارسات، وغالباً ما ينحصر دور هذه اللجان بمطابقة شروط العقد المحددة من قبل الجهة المتعاقدة وإرساءه على مقدم السعر الأدنى. فضلاً عن ذلك، وإن كانت النصوص حددت مبادئ عامة يجري التقيد بها عند إجراء عمليات الشراء، كالشفافية لجهة الإعلان المسبق عن المناقصة، والمساواة بين العارضين والمنافسة الحرة، إلا أن هذه النصوص تفقد إلى الوضوح بشأن أساليب التطبيق، مما يفسح المجال لبعض الاستثناءات، مثل إجراء التعاقد المباشر بموجب قرار من مجلس الوزراء، وقد شكلت هذه الثغرة مدخلاً لاعتماد جهات شارية عديدة لهذه الطريقة للتعاقد على مرّ السنوات. إضافة إلى ما تقدم، يلاحظ أنه لا يوجد في المنظومة القانونية المرعية الإجراء تعريفاً كافياً للجهات الشارية من أجل تحديد أدوارها ومسؤولياتها وإسنادها إليها فيما خص الشراء العام، كما أن البنية التنظيمية وتوزيع الأدوار والمسؤوليات المتعلقة بالشراء العام بداخل الجهات الشارية غير منظمة بشكل واضح، فضلاً عن عدم وجود وحدة أو قسم للمشتريات في كثير من هيكلية الجهات الشارية.

كما ولوحظ غياب نظام موحد لنشر المعلومات المتعلقة بالشراء العام بالوسائل الإلكترونية، ولا يتم جمع البيانات المتعلقة بالشراء العام وتحليلها ونشرها بشكل منهجي حسب الحاجة لضمان الشفافية ودعم وضع السياسات المبنية على الأدلة.

كما وتبين عدم وجود إستراتيجية رسمية لبناء وتعزيز القدرات أو لتوفير التوجيه في الإجابة عن الاستفسارات.

كما لا يوجد نص على إلزامية التدريب على الشراء العام.

^١ جان العلية، الخل في الصفقات العمومية والاصلاحات الممكنة، مرجع سابق، ص ١١٤.

إضافةً إلى أنَّ القانون لا يعتبر الشَّراء مهنة قائمة بحد ذاتها في لائحة وظائف الخدمة العامة، ولا يوجد توصيف وظيفي واضح يحدد سلَّم الوظائف والمسؤوليات والمؤهلات المطلوبة للقيام بالمهام المختلفة، فضلاً عن غياب إطار للمهارات المطلوبة وللحاجات التدريبية المقرونة بها، والتي من شأنها تعزيز مهارات ومعارف الجهاز البشري وتنمية قدراته وصولاً إلى إدارة فعَّالة للموارد البشرية. وفي حين يلاحظ في عدد من الإدارات والمؤسسات العامة وجود توصيف لمهام ومسؤوليات الموظفين الذين ينفذون عمليات مالية وإدارية متعلقة بدورة الشَّراء، ونادراً ما نجد أقساماً مختصة في المؤسسات العامة، حيث يفترق التوصيف الوظيفي إلى الدقة والواقعية، وقَلماً يربط بين المسؤوليات المناطة بالوظيفة والكفاءات وبين المهارات والمواقف والصفات الشخصية، بل يكفي التوصيف بتعداد الاختصاصات والشهادات المطلوبة.

فضلاً عما تقدم، لا توجد في المنظومة القانونية والتنظيمية للصفقات العمومية، آليات محددة لتقييم أداء الشَّراء العام، كأساس تطوير استراتيجيات وصنع القرار.

ومن الثغرات التي يمكن رصدها في النصوص النازمة للصفقات العمومية، مسألة عدم تضمين دفاتر الشروط لعقود الشَّراء ما يولي أهمية حقيقية للمعايير البيئية والاجتماعية. وعملياً، عدم تطبيق المبادئ التي تضمنتها الاتفاقات الدَّولية في المجال البيئي والاقتصادي والاجتماعي، بحيث اقتصرَت دفاتر الشروط على إلزام المتعهدين بإجراء عقود تأمين على العمَّال ضد مخاطر العمل والاستعانة قدر الإمكان بالعمالة الوطنية، وتأمين شروط السَّلامة في أمانة العمل.... لكن الرقابة على مدى تقيّد الملزمين بأحكام هذه الشروط المحدودة الفعَّالية كانت شبه غائبة، وبقيت حبراً على ورق .

ومن الثغرات في النصوص القانونية المتعلقة بالمناقصات العموميّة، عدم تطرّق قانون المحاسبة العموميّة الى مسألة التلّزيم على أساس المجموعات إلّا بشكل عرضيّ وخجول . وإنّ تضمين دفاتر الشَّروط لبعض الصفقات لطريقة التلّزيم على أساس المجموعات كان يعود لتقدير الإدارة المختصة وفقاً لكل صفقة، ولم يكن الهدف منه دعم المؤسسات الصّغيرة والمتوسّطة الحجم لتشجيعها على الدّخول في المناقصات وتشجيع المنافسة على أوسع نطاق. كما تم رصد عدة ثغرات سنستعرضها فيما يلي:

أولاً: غياب التّخطيط للشَّراء

يُلاحظ من خلال النّصوص الرّاعية للصفقات العموميّة، غياب التّخطيط للشَّراء وتعذّر الرّبط مع أرقام الموازنة بذريعة عدم صدورهما، مما أدّى الى فوضى في الإنفاق على المشاريع ومفاومة عجز الموازنة.

^١ وسيم نقولا أبو سعد، قانون الشَّراء العام - فرص النجاح وتحديات التطبيق - مرجع سابق، ص ١١٩.

^٢ جرت الإشارة الى هذه الطريقة في بعض دفاتر الشروط العامة، كالمادة ٥٧ من دفتر الشروط الإدارية لتعهدات لوازم قوى الأمن الدّاخلي، المصدّق بالمرسوم رق ٢٨٦٨ تاريخ ١٦/٤/١٩٨٠.

وفيما يتعلّق بقانون المحاسبة العمومية، فقد نصّت المادة ١٢٢ منه على أن: "تجري المناقصات العمومية والمحصورة على أساس برنامج سنوي عام، يُعلن عنه في تواريخ لا يجوز أن تتعدّى الشهر الثاني الذي يلي نشر الموازنة".

وقد توسّع نظام المناقصات في شرح آليات وضع البرنامج السنوي للمناقصات، حيث أنيطت مسؤولية وضع هذا البرنامج بكل إدارة، على أن يحدد موعد إجراء كل مناقصة استناداً الى طابع السرعة وحاجة المصلحة من جهة، وإلى التدابير الواجب اتخاذها من جهة ثانية (دراسات، استملاكات...)، ومن ثم تقوم بإرسال البرنامج المذكور الى إدارة المناقصات، حيث تؤخّذ هذه الأخيرة جميع البرامج السنوية التي تردها من مختلف الإدارات في برنامج عام سنوي واحد.

وتُعلن إدارة المناقصات، عن البرنامج العام السنوي بنشره في الجريدة الرسمية وفي خمس صحف يومية. ويعاد النّظر بهذا البرنامج العام فور تصديق الموازنة، وينظم عندئذٍ لمدة سنة واحدة، ويُعاد نشره لتمكين الإدارات من اقتراح أية تعديلات على ما سبق ان قدمته، وتقوم إدارة المناقصات بإعادة النّظر في مجمل هذا البرنامج العام وتعمل على اعادة نشره بذات طريقة النّشر الاولى، وضمن المهل المحددة.

أعطى البرنامج السنوي صفة الإلزام، ويجب تطبيقه كما نشر في المرة الثانية، وفقاً للتواريخ المحددة فيه، فضلاً عن ذلك فقد منع نظام المناقصات تأخير إجراء المناقصة او استدراج العروض عن التاريخ المحدد لها في البرنامج السنوي الا بموافقة التفتيش المركزي، ولا يمكن تقديم موعد إجراء المناقصة او استدراج العروض الا بموافقة مجلس الوزراء الذي يعود له تقدير مخالفة هذه القواعد.

وبالرغم من ذلك، لم يستطع البرنامج السنوي للمناقصات لعب الدور التخطيطي المنوط به لأسباب عديدة منها، تلك الإدارات وتقصيرها في القيام بمهامها، وعدم الالتزام بالمهل المحددة لصدور الموازنة، كون الاعلان عن البرنامج العام مرتبط بمهل صدور الموازنة العامة، فالموازنة تعدّ على أساس هذا البرنامج، وعدم شمولية البرنامج السنوي حيث تقتصر صلاحية إدارة المناقصات على المناقصات التي تجريها إدارات الدولة (باستثناء ما يعود منها لوزارة الدفاع الوطني، قوى الأمن، والأمن العام)، وبالتالي تخرج عن سلطة هذه الإدارة الصفقات التي يجريها باقي الأشخاص المعنويين من ذوي الصفة العامة كالمؤسسات العامة والبلديات وغيرها من هيئات القطاع العام.

ولم يقتصر الامر على محدودية الجهات العامة الخاضعة لصلاحية إدارة المناقصات، إنما امتد الى محدودية عقود الشراء الخاضعة لسلطة تلك الإدارة، التي اقتصرت على الصفقات التي تجري بموجب مناقصة عمومية او استدراج عروض بقيمة تفوق مائة مليون ليرة لبنانية، في الوقت الذي تنامت فيه الاتفاقات بالتراضي والتعاقد بموجب بيان او فاتورة على حساب العقود التنافسية.

^١ المواد ٤، ٥، ٦، من المرسوم رقم ٢٨٦٦ تاريخ ١٦/١٢/١٩٥٩ (نظام المناقصات) المعدلة بموجب المرسوم رقم ٩٨١٧ تاريخ ١٩٦٨/٥/٤.

هذا الواقع انعكس سلباً على البرنامج العام السنوي الذي إذا أعدّ، لا يشمل سوى نسبة قليلة من مشاريع العقود التي تنوي إدارات الدولة القيام بها، ما أفقد هذا البرنامج فعاليته، اذ تبين في استطلاع أجري بهذا الشأن أن نسبة ٢٤% فقط من حالات الشراء لدى الإدارات والمؤسسات المستطلعة تجري لدى إدارة المناقصات ، وتتدنى هذه النسبة الى ٥% من مجموع الانفاق على الشراء الممول من المال العمومي .

ومن الناحية العملية، يلاحظ أنّ تقييم الاحتياجات في الادارات العامة يقتصر على المبادئ والمعايير التي يضعها وزير المالية في التعميم المتعلق بإعداد الموازنة، الذي يصدره كل عام. وتخضع المشاريع المقترحة لإمكانية التعديل عند مناقشة ارقام الموازنة في وزارة المالية وفي لجنة المال والموازنة، وفي الهيئة العامة لمجلس النواب. كما أنّ التخطيط المرتجى للشراء ظل بعيداً عن واقع الصفقات التي جرت وفقاً لمعايير مناطقية وطائفية وحزبية كانت لها الاولوية في تقرير المشاريع بدلاً من المصلحة العامة الواجب مراعاتها في لحظ اعتمادات مشاريع الشراء وفي تنفيذها. وتجدر الاشارة الى أنّ البرنامج العام السنوي للموازنة لم يلحظ التخطيط لسنوات متعددة. وخلاصة القول، أنّ التخطيط المنسجم مع مبدأي العلنية والمنافسة، يمكن الادارة من تحقيق وفر ملحوظ في الاموال المرصدة لعمليات الشراء، كونه يؤدي الى اختيار الطرق الفضلى للشراء وفقاً لطبيعة الحاجات.

ثانياً: السعر التقديري

بموجب المادة (٢٦) من القانون رقم ١٩٧٨/١٦ (قانون موازنة العام ١٩٧٨) ألغيت جميع النصوص القانونية المتعلقة بالسعر التقديري ومنها المادة ١٣١ من قانون المحاسبة العمومية، كما انسحبت مفاعيل الإلغاء على نص المادة ٣٩ من نظام المناقصات التي تجيز قبول العرض الوحيد اذا كان السعر المعروض ينقص على الأقل ١٠% عن السعر التقديري.

وكان من نتيجة إلغاء السعر التقديري ان انعدمت وسيلة الرقابة على الأسعار، وهي التي كانت الإدارة تلجأ اليها كمقياس لمعرفة مدى اعتدال أسعار العارضين، فشرعت أبواب التواطؤ على مصراعيها، وأصبحت لجان المناقصات، ملزمة بحكم القانون، بإرساء التلزم آلياً على من قدّم أدنى الأسعار، وإن كان هذا السعر يعلم رئيس وأعضاء اللجنة، بخساً او فاحشاً، كما في الغالب من الحالات.

وقد تولّى ديوان المحاسبة وفي معرض رقابته المسبقة على الصفقات العمومية سد هذا النقص، وكان له عدة قرارات بعدم الموافقة على المناقصات بسبب عدم اعتدال الأسعار . وحتى ولو لم يبلغ السعر التقديري، فإنّ عدم التزام الإدارات العامة بوضع سعر تقديري للصفقات، يتعارض مع قواعد الموازنة والإدارة الجيدة للمال العام، ويتيح

^١ الشراء العام في لبنان، الواقع والممارسات، استراتيجية وطنية لتعزيز القدرات، منشورات معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، ٢٠١٤، ص ٣٨.

^٢ وسيم نقولا أبو سعد - قانون الشراء العام - فرص النجاح وتحديات التطبيق - مرجع سابق، ص ١٥٧.

^٣ المرجع نفسه، ص ١٧٠.

للعارضين إمكانية التواطؤ فيما بينهم ورفع أسعارهم، فتقع الإدارة في فخ السعر الأدنى، وحصر عدد المتنافسين بما لا يتجاوز أصابع اليد الواحدة على مدى سنوات .

وتجدر الإشارة إلى أنّ موقف المشرّع جاء صارماً لجهة حظره عدم الدقة في احتساب القيمة التقديرية للمشروع تحت طائلة الملاحقة وفرض العقوبات المنصوص عليها في المادة ١١٢ من قانون الشراء العام، ولم يترك للجهة الشارية صلاحية تعديل السقف المالي المحدد، بل أولى هيئة الشراء العام تعديله بناءً على توصية منها، وبموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيسه وضمن شروط محدّدة.

المطلب الثاني: الخلل في تنفيذ إجراءات وطرق إجراء الصفقات العمومية

إنّ المنظومة القانونية للصفقات العمومية قبل صدور قانون الشراء العام تعاني من وجود ثغرات أو عدم وضوح في بعض النصوص، وكذلك من مشاكل في التطبيق نتيجة لذلك، إضافة إلى سوء تنفيذ الإجراءات المتبعة في طرق الشراء من خلال الالتفاف على النصوص في بعض الأحيان، أو عدم تطبيقها وتجاوزها أحياناً أخرى، مما يحدّ من فعالية النصوص والأحكام الموجودة، وعدم تحقيق الهدف الذي وضعت من أجله هذه الأخيرة. لذلك سنتطرق إلى الخلل في التطبيق في طرق وإجراءات الصفقات العمومية.

الفرع الأول: الخلل في تنفيذ إجراءات الصفقات العمومية

أولاً: تجزئة الصفقة أو تجزئة قيمة الشراء

تعتبر تجزئة الصفقة من أهم أساليب التحايل التي تستخدم للتهرب من إتباع طرق الشراء التنافسية، كالمناقصة العمومية، ولتفادي الخضوع لرقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة. فقد نصّت المادة ١٢٣ من قانون المحاسبة العمومية على أنه: "لا يجوز تجزئة النفقة إلا إذا رأى المرجع الصالح لعقد النفقة أنّ ماهية الأشغال أو اللوازم أو الخدمات المراد تلزيمها تبرّر ذلك". فالمبدأ وفق نص هذه المادة، هو عدم التجزئة للصفقة، ووحدها كقاعدة.

فكثيراً ما كانت الإدارات تلجأ إلى التجزئة للأسباب المبيّنة أعلاه، وبما يخالف أحكام المادة ١٢٣ الأنفة الذكر، وكثيراً ما كان ديوان المحاسبة يقرّر عدم الموافقة على الصفقة لمخالفتها الأحكام القانونية المرعية الإجراء إذا ارتأى أنّ التجزئة غير المبررة لماهية الأشغال واللوازم لا تتفق والأحكام القانونية المذكورة .

وفي قرار آخر اعتبر الديوان أنّ الأشغال التي هي من نوع واحد ومتلازمة فيما بينها وتجري في موقع واحد تشكل صفقة واحدة، وأنّ عقدها بموجب فاتورتين منفصلتين ينطوي على تجزئة لها .

وتجدر الإشارة إلى أن تجزئة الصفقة خلافاً للقانون يشكّل مخالفة مالية تعاقب عليها المادة ٦٠/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، والمادة ٦١/ منه، إذا ألحقت المخالفة ضرراً بالأموال العمومية، وكان الديوان يفرض

^١ جان العلّية، الخلل في الصفقات العمومية والاصلاحيات الممكنة، مرجع سابق، ص ٦.

^٢ قرار رقم ٤٧٦/ر.م تاريخ ٢٩/٠٤/١٩٩٣، مجموعة اجتهادات الديوان ١٩٩٣، ص ٢٥٨.

^٣ قرار رقم ١٨٤٢/ر.م تاريخ ٢٤/١٢/١٩٩٣، المرجع نفسه، ص ٣٣٩.

عقوبات إستناداً لرقابته القضائية على الموظفين عند مخالفتهم التجزئة، ويفرض الغرامات المنصوص عليها في القانون وفقاً لطبيعة المخالفة وظروفها.

ونظراً لكثرة اللجوء الى التجزئة من قبل الكثير من الادارات العامة، صدر عن رئيس مجلس الوزراء بتاريخ ٢٣ حزيران ٢٠١٥ التعميم رقم ١٢/، والذي بموجبه طلب الى جميع الادارات العامة التقيد التام بقانون المحاسبة العمومية، لا سيما لجهة مراعاة أحكام المواد ١٢١، ١٢٢، ١٤٥، و١٤٧ منه، وعدم اللجوء الى تجزئة النفقات، إلا اذا كانت طبيعة الأشغال أو اللوازم أو الخدمات لا يمكن معها توحيد الصفة، والتي بالتالي تستدعي تجزئة هذه الصفة لإمكانية تنفيذها. وكلف كل من وزارة المالية، التقنيش المركزي وديوان المحاسبة ملاحقة تنفيذ أحكام هذا التعميم، كل فيما خصه.

وغالباً ما كان يجري تقدير قيمة الصفة بأقل من السقف المحدد قانوناً لإجرائها بطريقة شراء غير المناقصة العمومية، أو لعدم إجراء التلزم لدى إدارة المناقصات، أو تهرباً من الخضوع لرقابة ديوان المحاسبة. والمقصود بذلك، إظهار القيمة التقديرية للصفة بشكل غير واقعي، تهرباً من إتباع إجراءات أكثر تنافسية.

فالعديد من الإدارات كانت تعمد إلى تقدير قيمة بعض صفقاتها بقيمة ٧٥/ مليون ليرة لبنانية للتمكن من عقدها بطريقة استدراج العروض، تفادياً لإجرائها بواسطة المناقصة، ومن إجراء التلزم لدى إدارة المناقصات، وتهرباً من الخضوع لرقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة، ثم لا تلبث أن تلجأ بعد فترة وجيزة من البدء في التنفيذ إلى تنظيم ملاحق للصفة، بما يجعلها تتجاوز قيمتها الإجمالية سقف المئة مليون ليرة.

ثانياً: عدم الخبرة في وضع دفاتر الشروط الخاصة بالصفة

إنّ وضع شروط خاصة بالصفقات من قبل موظفين لا يتمتعون في غالب الأحيان بالخبرات اللازمة يؤدي إلى وضع دفاتر شروط منقوصة أو مبهمّة أو غير متضمنة للمواصفات الفنية بصورة مفصلة ودقيقة، ما لا يحقق الهدف المرجو من إجراء التلزم.

بالإضافة إلى ذلك، إنّ قيام كل إدارة على حدة بوضع دفاتر الشروط الخاصة بالصفقات التي تجربها يؤدي إلى وضع مواصفات فنية مختلفة، أو معدلات متفاوتة لتحديد الأسعار، أو شروط أخرى فيما خص اللوازم والأشغال والخدمات المتشابهة بين الإدارات كافة، مما ينتج عنه حدوث تفاوت في جودة ونوعية وأسعار هذه المواد أو الخدمات أو الأشغال بين إدارة وأخرى.

كما أنّ سعي الإدارة إلى الحصول على أجود نوعية وأفضل سعر، يحملها على وضع دفاتر شروط تتطلب توفر خبرات معيّنة أو مؤهلات مالية خاصة في مجال صفقات الأشغال والخدمات، مما يؤدي إلى إقصاء المؤسسات الصغرى أو المتوسطة أو الحديثة عن المشاركة في الصفة، وإلى احتكار الصفقات من قبل شركات كبيرة محددة. وهذا لا يتوافق مع مبدأي المنافسة والمساواة.

ومن الممارسات السيئة التي كانت تلجأ إليها بعض الإدارات هو تعديل أحكام دفتر الشروط بعد إرساء التلزم، وفي هذا السياق فقد قضى ديوان المحاسبة في أحد قراراته، بأنه يتمتع على الإدارة إدخال أي تعديلات على أحكام دفتر الشروط الخاص بعد إسناد الصفقة إلى متعهد معين، لأن المشتركين في التلزم قدّموا عروضهم على أساس دفتر الشروط السابق لعملية التلزم، وأنهم لو علموا بنية الإدارة إجراء مثل هذه التعديلات فيما بعد لكان من المحتمل أن يقدموا أسعاراً أنسب من التي قدموها .

وفي هذا الإطار، سبق أن تمت الإشارة إلى قرار ديوان المحاسبة رقم ٢٠١٧/٣٤ بشأن طلب شركة "باك" التي فازت بالمزايدة التي جرت لتأمين إدارة واستثمار السوق الحرة في مطار رفيق الحريري الدولي، والمتعلق بتخفيض قيمة كفالة حسن التنفيذ من ٥٠% إلى ٥٠%. والذي اعتبر بموجبه أنّ التخفيف من أعباء الملتمزم بعد إرساء الصفقة عليه وإبلاغه أمر المباشرة بالعمل، عن طريق تعديل بعض أحكام دفتر الشروط، يشكّل خرقاً لمبادئ المنافسة والعينية والمساواة، ويعدّ مخالفاً للقانون.

ومن التطبيقات السيئة أيضاً فيما يتعلق بدفاتر الشروط الخاصة بالصفقة، اعتماد الإدارة دفتر شروط غير مطابق لموضوع الصفقة، حيث يتم شطب كلمات وتواريخ، وإضافة أحكام جديدة على الدفتر، ولصق أوراق فوق بعضها البعض، الأمر الذي اعتبره ديوان المحاسبة مثيراً للبس، ويوقع العارضين والإدارة في الخطأ، ويحدّ من العينية والمنافسة .

وكذلك يعدّ ممارسة سيئة لجوء الإدارة إلى تعديل دفتر الشروط خلافاً للأصول والإجراءات المحددة، سواء لجهة المرجع الصالح لإجرائه، أم لجهة عدم تصديقه من السلطة الصالحة، أو لعدم الإعلان عن التعديل الذي طرأ عليه بعد نشر الإعلان عن المناقصة وفقاً لما نصّت عليه المادة ١٢٨ من قانون المحاسبة العمومية. مع الإشارة إلى أن تعديل دفتر الشروط قد يتناول عناصر متعددة منها: الأسعار، الكميات، مدة التنفيذ، غرامات للتأخير إلخ.

ثالثاً: السلطة الاستثنائية للجان التلزم

من الممارسات التي تفسح المجال للتواطؤ بين الموردين وأعضاء لجان التلزم، السلطة الاستثنائية المعطاة إلى هذه اللجان لجهة استكمال أو عدم استكمال النواقص غير الجوهرية، بالإضافة إلى عدم وضوح مضمون ماهية ومضمون النواقص غير الجوهرية، ما يؤدي إلى حصول تفاوت وتناقض بين قرارات لجان التلزم المختلفة لهذه الناحية

فقد تعتبر لجنة تلزم معينة وفي إطار صفقة ما وجود نقص في إحدى المستندات المقدمة من أحد العارضين اعتبرته غير جوهري، في حين ترفض لجنة تلزم أخرى في صفقة مماثلة استكمال النقص ذاته في مستندات نفس

^١ القرار رقم ٨١/ر.م تاريخ ١١/٠٢/١٩٧٠، التقرير السنوي لديوان المحاسبة، ٢٠٠٩، ص ٢٠٣.

^٢ القرارات من الأرقام ٨٠٦ إلى ٨١٤/ر.م/٢٠٠٦، التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن الأعوام ٢٠٠٦-٢٠٠٧-٢٠٠٨، ص ٤٤.

العارض الذي يكون قد تقدّم للمناقصة، وذلك إما انطلاقاً من سلطتها الاستثنائية، وإما لتقديرها أنّ هذا النقص ليس جوهرياً، الأمر الذي يؤدي إلى خلق الشكوك لدى الموردين وإلى انعدام ثقتهم بالإدارة . وبالتالي يقتضي تفعيل الرقابة على عمل لجان التلزم، وتأمين استقلاليتهما عن الجهة الشارية.

رابعاً: عدم إلزامية وضع السعر التقديري

إنّ الإدارات العامة ليست ملزمة بمقتضى أحكام قانون المحاسبة العمومية بوضع سعر تقديري للصفقات التي تنوي إجرائها. وإنّ عدم إلزامية وضع مثل هذا السعر يتعارض مع قواعد الموازنة والإدارة الجيدة للمال العام، ويتيح للعارضين إمكانية التواطؤ فيما بينهم ورفع أسعارهم، فتقع الإدارة في فخ السعر الأدنى سيما مع وضع شروط إضافية لا تتناسب مع موضوع الصفقة، وأهميتها، تحصر عدد المتنافسين بما لا يتجاوز أصابع اليد الواحدة على مدى سنين، وهنا تبدو الإدارة وكأنها تؤمّن لهم كل مستلزمات التواطؤ خاصة في ظل عدم وضع سعر تقديري أو وضع سعر تقديري مبالغاً فيه .

كما وأنّه وفي أحيان كثيرة يرفض المرجع الصالح للعقد نتيجة المناقصة بحجّة أنّ السعر بخس، فتعاد المناقصة وترسو على عارض آخر بذات السعر تقريباً، ويوافق المرجع الصالح للعقد هذه المرة على النتيجة ويوقع العقد، تالياً، يتأخر سير المرفق العام، وتتعدم ثقة العارضين بالمنافسة المفترض أن تحكم الصفقات العمومية .

ومن الممارسات السيئة أيضاً، أنّ بعض البلديات، وبالرغم من غياب النص الملزم، كانت تلجأ إلى وضع أسعار تقديرية لبعض مشاريع مناقصاتها عبر استشاري تكلفه البلدية بذلك، وبعد التدقيق كان ديوان المحاسبة يجد السعر التقديري في غالب الأحيان مبالغاً فيه أو غير واقعي، وفي هذه الحالة كان يشترط لموافقه على التلزم، تقديم الملتمز لتتنزل منوي على السعر المقدم منه، ويوصي البلدية المعنية بأن تتوخى الدقة في وضع القيم التقديرية، ومراعاة واقع الأسعار في السوق، بما يجنبها المغالاة، وإلحاق الضرر بالمال العام .

الفرع الثاني: الخلل في طرق إجراء الصفقات العمومية

على الرغم من أنّ القاعدة الأساسية في عقد الصفقات العمومية هي المناقصة العمومية، وأنّ استخدام طرق التعاقد الأخرى هو استثناء على هذه القاعدة، إلا أنّ الممارسة أثبتت أن هذه القاعدة أصبحت هي الاستثناء، حيث تبين لديوان المحاسبة من خلال رقابته المسبقة على المعاملات المتعلقة بتنفيذ الصفقات العمومية وجود خلل في

^١ هدى صابر، الصفقات العمومية، ثغرات وضوابط، مرجع سابق، ص ١٣٣.

^٢ جان العلية، الخلل في الصفقات العمومية والإصلاحات الممكنة، مرجع سابق، ص ١٠٥، ١٠٤.

^٣ جان العلية، الخلل في الصفقات العمومية والإصلاحات الممكنة، المرجع نفسه، ص ١٠٦.

^٤ وسيم نقولا أبو سعد، قانون الشراء العام - فرص النجاح وتحديات التطبيق - مرجع سابق، ص ١٨٣.

اعتماد وسائل تنفيذ هذه الصفقات، سواء لجهة التوسّع في إتباع الطرق الاستثنائية بشكل عام، أم لجهة اعتماد الاتفاقات بالتراضي بشكل خاص .

أولاً: إستدراجات العروض المحصورة

أجازت المادة ١٤٥ من قانون المحاسبة العمومية إمكانية عقد الصفقة بطريقة استدراج العروض إذا كانت قيمتها لا تتجاوز مئة مليون ليرة لبنانية، وفقاً لتقديرات الإدارة لقيمة الصفقة. وفي هذا الإطار قد تخطئ الإدارة في وضع تقدير للصفقة، بحيث يتبين لدى فضّ العروض أن بعض الأسعار المقدّمة تتجاوز هذا المبلغ، مما يؤدي أحياناً إلى عدم إمكانية السير بالتلّزيم لعدم توفر المنافسة المطلوبة لجهة وجود أكثر من عرض مقبول، تكون الأسعار المقدمة منه أقل من مئة مليون ليرة لبنانية وينتج عن ذلك كشف الأسعار المقدّمة دون نتيجة إيجابية. كما أن الإدارة قد تعتمد إلى تلّزيم الصفقة بموجب استدراج عروض انطلاقاً من تدني قيمتها عن المئة مليون ليرة لبنانية، يتم تنظم فيما بعد ملاحق لها أو اتفاقات بأعمال إضافية، مخالفة بذلك أصول التلّزيم، ومعطلة الأهداف المرجوة من إتباع القاعدة العامة في التلّزيم، ألا وهي المناقصة العمومية.

فضلاً عن ذلك، درجت طريقة إجراء إستدراجات عروض محصورة بقرارات من الوزراء المعنيين بلوائح مختصرة، وبقرارات تجيز اختيار الشركات المدعوة من دون معايير واضحة . وكثيراً ما كانت تأخذ قرارات الوزير المختص بالموضوع منحى بعيداً عن المصلحة العامة وعن هاجس الحفاظ على الأموال العمومية . الأمر الذي أدّى إلى إلحاق الضرر بها.

ويمكن القول أنّ الاستثنائية التي تتمتع بها الإدارة في وضع اللوائح، ومن دون أية رقابة، تفسح المجال واسعاً للتواطؤ بين الإدارة والعارضين.

ومن جهة ثانية، فإنّ إجازة مجلس الوزراء عقد الصفقات بطريقة استدراج العروض، وفقاً للائحة محصورة يتولى الوزراء وضعها، يشكّل مخالفة لقانون المحاسبة العمومية لإحداثه حالة جديدة، غير منصوص عليها في متنته، لعقد الصفقات بطريقة استدراج العروض، وينطوي على تشريع جديد يخالف مبادئ المنافسة المكرّسة بموجب الدستور اللبناني، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ويلغي مرحلة التأهيل المسبق المفترض أن تحصل وفقاً لمعايير وشروط واضحة لها صلة مباشرة بموضوع الصفقة ومتناسبة معه، فيحصل على التأهيل العارض الذي يستحقه .

^١ هدى صابر، الصفقات العمومية، ثغرات وضوابط، مرجع سابق، ص ١٣١.

^٢ التقرير السنوي لإدارة المناقصات عن العام ٢٠١٩، ص ٨، متاح على الموقع الإلكتروني: www.ppm_a@gov.lb

^٣ يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، الطبعة الثانية، بيروت ١٩٩٨، ص ٥٦٦.

^٤ جان العلية، الخلل في الصفقات العمومية والإصلاحات الممكنة، مرجع سابق، ص ١٠٣.

وقد اعتبر ديوان المحاسبة، أن إجراء استدراج عروض لصفقات تجاوز المئة مليون ليرة لبنانية، بواسطة لجنة خاصة يشكلها الوزير استناداً لقرار صادر عن مجلس الوزراء بالموضوع، يعدّ مخالفاً للقانون، لإحداثه خللاً في تحديد الطبيعة القانونية للصفقة التي أصبحت استدراج عروض مطعماً باتفاق بالتراضي .

ثانياً: الاتفاقات الرضائية

يعرّف الاتفاق بالتراضي بأنه العرض الذي تجريه الإدارة مع من تختاره من الملتزمين أو الموردّين وتسند إليه الصفقة أو الالتزام مباشرة، وذلك دون الحاجة إلى تطبيق الإجراء المطبّق على المناقصات العمومية والمحصورة واستدراكات العروض، المتمثّل بالاستحصال على عددٍ من العروض، من خلال الإعلان عن الصفقة إلى العموم أو تبليغ تجار الصنف أو أرباب المهنة قبل فترة معيّنة، لفتح باب المنافسة فيما بينهم، ليصار لاحقاً في جلسة تلزيم، إلى المفاضلة فيما بين العروض المقدّمة واختيار العرض الأنسب من بينها.

ويعتبر الاتفاق بالتراضي، طريقة استثنائية لعقد الصفقات العمومية، إلا أنها أكثر خطورة من باقي الطرق الاستثنائية، نظراً لأنها تولي الإدارة حرية اختيار المتعاقد معها. ومع ذلك، فإنّ هذه الحرية ليست مطلقة، بل مقيدة بتوفر الشروط المنصوص عليها في القانون.

وقد نظم قانون المحاسبة العمومية في المواد ١٤٧ إلى ١٤٩ الاتفاقات بالتراضي، محدداً الشروط المبررة لكل حالة. مع الإشارة إلى أنّ اعتماد الاتفاق بالتراضي لعقد الصفقات العمومية، في غير الحالات الحصرية المنصوص عليها في المادة ١٤٧ من القانون المشار إليه أعلاه، أو التوسع في تفسير إحدى هذه الحالات، يؤدي إلى تعطيل مفعول قواعد المناقصة العمومية الأساسية .

وتكمن الخطورة في التماهي في عقد الاتفاقات الرضائية، ومعظم الأحيان بدون دفاتر شروط خاصة، خلافاً لأحكام المادة ١٤٩ من قانون المحاسبة العمومية، خارج إطار الأسباب الموضوعية والواقعية التي يجيزها القانون. علماً أن هذه الطريقة الاستثنائية أصبحت القاعدة العامة في التطبيق، وأن نسبة الاتفاقات الرضائية من مجموع الصفقات العمومية هي إحدى مؤشرات تصنيف الدول في مراتب الفساد .

وفي هذا الإطار، تعتمد منظمة الشفافية الدولية، في ترتيب الدول من حيث درجة الفساد على مجموعة من المؤشرات يتركز معظمها على معالم نظام الشراء المعتمد في البلد، خاصة لجهة مدى اعتماد العقود التنافسية كقاعدة عامة في التلزميات. وقد احتل لبنان الدرجة ١٨٠/٢٤ في فساد القاع العام في التقرير الصادر عام ٢٠٢١ وترجع إلى المرتبة ١٨٠/١٥٠ في مؤشر مدركات الفساد العام ٢٠٢٢ بسبب السياسات العامة غير الرشيدة، وطرق الإنفاق

^١ رأي استشاري رقم ٦ تاريخ ٠٢/٠٨/١٩٩٠، مجموعة آراء واجتهادات ديوان المحاسبة ١٩٩٠، شركة الكتاب الإلكتروني اللبناني ش.م.ل. برنامج المستشار في آراء ديوان المحاسبة.

^٢ وسيم نقولا أبو سعد، قانون الشراء العام، فرص النجاح وتحديات التطبيق، مرجع سابق، ص ٤٩٩.

^٣ جان العلية، الخلل في الصفقات العمومية والإصلاحات الممكنة، مرجع سابق، ص ٩٣.

غير المسؤولة طوال عقود من الزمن .

فضلاً عن ذلك فإنّ الاتفاقات الرضائية تتعارض مع أحكام الدستور اللبناني التي تعتبر النظام الاقتصادي حر قائم على المبادرة الفردية وحرية التجارة والصناعة. بالإضافة إلى تعارض الاتفاقات الرضائية مع معاهدة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد العام ، ومع قانون الاونسترال النموذجي للشراء العام الصادر عن لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي لعام ٢٠١٤، وهذه المواثيق والنصوص في غالبيتها تنص على المناقصة العمومية المفتوحة كقاعدة لا يجوز مخالفتها إلا في الحالات التي لا يمكن تطبيق المناقصة المفتوحة بوجودها، وهي حالات محددة حصراً، على أن يكون ذلك بقرارات معللة تعليلاً كافياً.

وتتمحور هذه الحالات حول نقطتين: أولها، عدم جدوى المنافسة لوجود موردٍ أو مقاول وحيد قادر على تأدية الخدمة أو تقديم اللوازم أو تنفيذ الأشغال المطلوبة نتيجة ظروف اقتصادية أو قانونية مثل الحق الحصري أو الوكالة الحصرية. وثانيها، الضرورة التي يفرضها من جهة، حسن سير العمل في الاتفاقات الملحقة أو الظروف المستعجلة الطارئة أي الظروف غير المتوقعة، ويقتضي معالجتها بسرعة لا تحتمل اللجوء إلى الإجراءات العادية، وإلا توقف أو تعرقل سير المرفق العام. ومن جهة أخرى ضرورات السلامة العامة والاعتبارات الأمنية والعسكرية، وكثيراً ما كان العديد من الإدارات العامة والجهات الشارية الأخرى يتذرّع بالحالة الطارئة الضرورية المستعجلة، إلا أن المتفق عليه في معظم التشريعات والاجتهادات المقارنة أن الضرورة لا يعتد بها إذا كانت ناتجة عن سوء تخطيط من قبل الإدارة أو عن إهمال لموجباتها، وأن نظرية الطوارئ لا تسري على ما يمكن توقعه أو يحصل بشكل معتاد ومستمر .

ثالثاً: الفقرة (٢) من المادة ١٤٧ من قانون المحاسبة العمومية

(اللوازم والأشغال والخدمات الإضافية التي يجب ان يعهد بها إلى الملتزم الأساسي....)

نصّت الفقرة ٢/ من المادة ١٤٧/ من قانون المحاسبة العمومية على أنه يمكن عقد الصفقات بالتراضي مهما كانت قيمة الصفقة إذا كانت تتعلق: "باللوازم والأشغال والخدمات الإضافية التي يجب أن يعهد بها إلى الملتزم الأساسي لئلا يتأخر تنفيذها أو لا يسير سير حسناً فيما لو جيء بملتزم جديد أثناء تنفيذ الصفقة، ويجوز ذلك: - إذا كانت الأشغال أو اللوازم أو الخدمات غير متوقعة عند إجراء التلزم الأول، ومعتبرة من لواحقه، وتشكّل جزءاً متتماً له.

- إذا كانت اللوازم والأشغال والخدمات يجب أن تنفّذ بواسطة آلات وتجهيزات خاصة يستعملها الملتزم في مكان العمل، على أن تكون غير متوقعة عند إجراء التلزم، وأن تشكّل جزءاً متتماً له".

^١ وسيم نقولا أبو سعد، قانون الشراء العام، فرص النجاح وتحديات التطبيق - مرجع سابق، ص ٩.

^٢ الدليل التقني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، نيويورك، ٢٠١٣، ص ٣١: "الاستخدام الإلزامي للمناقصة المفتوحة أو الخدمات المعادلة ما لم تكن هناك ظروف محددة تبرّر إتباع طريقة أكثر صراحة".

^٣ جان العلية، الخلل في الصفقات العمومية والإصلاحات الممكنة، مرجع سابق، ص ٩٤.

يتبين من أحكام النص المذكور أعلاه أنه يقتضي لإمكانية إعماله توفر ثلاثة شروط مجتمعة وهي:

١. أن تكون الصفقة الأساسية ما تزال قيد التنفيذ، وهذا ما يبرر إسناد الأعمال الإضافية إلى الملتزم الأساسي تأمينا للمصلحة العامة ولمنع تأخير التنفيذ، أو عدم سيره سيرا حسنا.
٢. أن تكون الأعمال الإضافية غير متوقعة عند إجراء التلزم الأساسي. وفي هذا المجال ووفقا لاجتهاد ديوان المحاسبة، يفهم بالأعمال غير المتوقعة، تلك التي كان يستحيل على الإدارة معرفتها عند إجراء التلزم الأساسي، وهي تلك الأعمال التي تظهر أثناء التنفيذ بشكل مفاجئ، أي غير متوقع، ويصبح من المتوجب القيام بها، كظهور نبع ماء أثناء شق طريق أو حفر أساسات بنائية. ففي هذه الحالة يقتضي وضع مشروع اتفاق رضائي بشأن الأشغال التي يتطلبها تصريف مياه النبع في المثل المذكور بشكل يبعد الضرر عن الأشغال الأساسية .

٣. أن تكون الأعمال الإضافية متممة للأعمال الأساسية.

ويقصد بمفهوم الأعمال المتممة، أي الإضافات المحدودة على المشروع التي لا تخرج به عن التصور الأساسي .

وعليه فقد اعتبر ديوان المحاسبة أن الأشغال موضوع المعاملة المعروضة ليست في الواقع أشغالا إضافية عادية بل تعديلا لطبيعة نوع الأشغال الملحوظة أساسا وذلك قبل البدء بالتنفيذ، فكيف يمكن التسليم بأنها كانت غير متوقعة عند إجراء التلزم الأساسي .

وفي قرار آخر اعتبر أن تلزم أشغال إضافية كانت مرتقبة وظاهرة للعيان عند إجراء التلزم الأساسي بطريقة الاتفاق بالتراضي بالاستناد إلى الفقرة ١٢١ من المادة ١٤٧ من قانون المحاسبة العمومية هو واقع في غير محله القانوني .

وتجدر الإشارة إلى أن الأعمال الإضافية موضوع الفقرة الثانية من المادة ١٤٧ من قانون المحاسبة العمومية، تختلف بشروطها وتطبيقاتها عن الأعمال الإضافية التي تنص عليها دفاتر الشروط الخاصة والمتعلقة بإمكانية طلب زيادة الكميات الملزمة، وذلك أن هذه الأخيرة ليست سوى عملا تنفيذيا لأحكام دفتر الشروط وليست اتفاقا جديدا .

^١ قرار رقم ١٠/ر.م تاريخ ١٤/٠١/١٩٨٢ مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٨٢، ص ١٥٣.

^٢ قرار رقم ١٠/١٦/ر.م تاريخ ١٠/١٠/١٩٧٠، مجموعة آراء ديوان المحاسبة للعام ١٩٧٠، الجزء الثالث، ص ١١.

^٣ قرار رقم ١٤٠/ر.م تاريخ ٢١/٠٢/٢٠٠٣، مجموعة اجتهادات ديوان المحاسبة ٢٠٠٣، ص ٤٨٨.

^٤ قرار رقم ٧٤٣/ر.م تاريخ ١٧/٠٦/١٩٩٣، مجموعة اجتهادات ديوان المحاسبة للعام ١٩٩٣، ص ٢٦٩.

^٥ رأي استشاري رقم ١٠٧ تاريخ ١٣/١٠/٢٠٠٠، غير منشور.

وللحد من تمادي الإدارات في عقد اتفاقات رضائية لتنفيذ أعمال إضافية، صدر عن مجلس الوزراء القرار رقم ١٥ تاريخ ٢٠٠١/٠١/٠٣، والذي طلب بموجبه إلى جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات، عرض أية زيادة في الأشغال الإضافية والتي تتجاوز قيمتها ١٥% من قيمة العقد الأساسي على ديوان المحاسبة. كما طلب إلى الديوان أن يرفع إلى مجلس الوزراء، عند الاقتضاء كل موضوع زيادة في الأشغال الإضافية يجد فيه مخالفة للقانون، أو لبند العقد أو يكون غير مبرراً لاتخاذ القرار المناسب بشأنه. وقد اعتبر ديوان المحاسبة في معرض تفسيره لهذا القرار أن صلاحيته في الرقابة المسبقة محددة قانوناً سواء لجهة الهيئات الخاضعة للرقابة أم لجهة نوع المعاملات وقيمتها، وبالتالي فهي لا تحتاج إلى قرار إداري يجيزها، وإن قرار مجلس الوزراء يرمي إلى إخضاع تلك الزيادات إلى رقابة الديوان اللاحقة، الذي يُعلم مجلس الوزراء عند الاقتضاء بالمخالفات الحاصلة.

وتبقى الإشارة إلى أنه في بعض الصفقات وأثناء التنفيذ، إذا أرادت الإدارة شراء لوازم أو أشغال أو خدمات موضوع البنود الاختيارية، فإنَّ عليها أن تثبت أن شراءها اللاحق لتلك البنود ليس من شأنه أن يرفع من قيمة الصفقة ككل، ويجعلها أكثر كلفة من باقي العروض، فيما لو اختارت الإدارة شراء الأعمال موضوع البنود الاختيارية عند التلزم الأساسي.

وفي مطلق الأحوال، تُعرض ملاحق العقود هذه على ديوان المحاسبة للتأكد من توافر شروطها. وبالنظر إلى ازدياد عدد الاتفاقيات الرضائية بالاستناد إلى هذه الفقرة، فقد أصدر ديوان المحاسبة تقريراً خاصاً، اعتبر فيه أنه بنتيجة الرقابة المسبقة، تظهر ضخامة المبالغ التي تنفق سنوياً على عقود الأشغال الإضافية، التي قد تتعدد في المشروع الواحد، الأمر الذي يدل على عدم صحة وجدية الدراسات الموضوعية عند التلزم الأساسي.

وبالممارسة، وأحياناً كثيرة يخفّض أحد العارضين السعر للفوز بالصفقة، ولكن ما يلبث، في مرحلة التنفيذ، أن يعتمد إما إلى التنفيذ بجودة أدنى بكثير من المطلوب في دفتر الشروط الخاص بالصفقة، وإما إلى الشروع في ملاحق

^١ رأي استشاري رقم ٢٧ تاريخ ٢٠٠٢/٠٣/٠١، مجموعة اجتهادات ديوان المحاسبة لعام ٢٠٠٢، ص ٩٠.

^٢ محاضرات في المحاسبة العمومية، تأليف القاضي وسيم أبو سعد والأستاذ عبد اللطيف قطيش، المعهد الوطني للإدارة ٢٠١٧، ص ٢٩، (وهي البنود التي تتضمنها دفاتر الشروط حيث تعطي الإدارة حرية شراء أو عدم شراء الأعمال موضوعها، إلا أنه يتوجب على العارضين تحديد أسعارها عند تقديم عروضهم الأساسية).

^٣ تقرير خاص موضوعه " عقد الصفقات العمومية بواسطة الاتفاق والتراضي "، مجموعة اجتهادات ديوان المحاسبة للعام ١٩٩٤، ص ٣٥٧.

تتجاوز قيمتها المعدل المسموح به في العقد الأساسي، دون الحصول على الموافقات اللازمة ودون مبررات موضوعية .

وقد حدد الاجتهاد الأوروبي الحالات التي يمكن معها عقد ملاحق للعقد الأساسي، وحظر التعديلات على الصفقة الأساسية إذا تضمنت شروطاً لو كانت في دفتر الشروط الأصلي، لكانت أتاحت المجال لقبول عارضين غير أولئك الذين اشتركوا في المنافسة الأصلية، أو كان من شأنها إرساء الصفقة على عارض غير الفائز بها. كما حظر الاجتهاد الأوروبي توسيع موضوع الصفقة بشكل هام، بحيث يشمل خدمات أو أشغال غير ملحوظة في الأصل تغير في التوازن الاقتصادي للعقد لمصلحة الفائز الأساسي، وبشكل غير ملحوظ في شروط الصفقة الأصلية. إلا أنه أجاز عقد الصفقات الملحقة بالتراضي متى كانت الأشغال واللوازم أو الخدمات موضوع هذه الصفقات غير متوقعة عند إجراء التلزم الأساسي وتشكل جزءاً متمماً له. وتبقى القاعدة أنّ أي تعديل في العقد لناحية شروط التنفيذ أو السعر أو المدة يجب أن يخضع للقواعد التنافسية الأساسية .

رابعاً- الفقرة /١٢/ من المادة /١٤٧/ من قانون المحاسبة العمومية

(اللوازم والأشغال والخدمات التي يقرر مجلس الوزراء تأمينها بالتراضي بناءً على إقتراح الوزير المختص)

في معرض رقابته المسبقة، لاحظ ديوان المحاسبة ، ازدياد نسبة لجوء الإدارات إلى الفقرة /١٢/ لتنظيم اتفاقات بالتراضي، إضافة إلى الإساءة في تطبيقها، وذلك عن طريق إجازة مجلس الوزراء لبعض الإدارات عقد اتفاقات رضائية بصورة تشمل كافة صفقاتها واعتماداتها عن سنة معينة. الأمر الذي دفع مجلس الوزراء لاحقاً، بناءً على توصية الديوان، إلى إصدار القرار رقم ٦٤ تاريخ ١٩٩٤/٠٩/٠٧ الذي طلب بموجبه "إلى الوزارات المعنية أن تعرض على مجلس الوزراء على حدة كل صفقة أو صفقات في موضوع معين واحد ترى تنفيذها بطريقة الاتفاق الرضائي".

وكذلك وبناءً على اقتراح الديوان، أصدر مجلس الوزراء القرار رقم ٤٢ تاريخ ١٩٩٦/١٢/٠٤ الذي حدد بموجبه الأسس الواجب إتباعها في حالة إجازة مجلس الوزراء عقد الصفقات العمومية بالتراضي، حيث اشترط أصولاً، تبدأ بتعيين المرجع الصالح لعقد النفقة، مروراً بوضع دفتر الشروط للصفقة والإعلان عنها، وصولاً إلى استقصاء الأسعار وإرساء الصفقة على من قدّم أدنى الأسعار.

وقد حصر مجلس الوزراء تطبيق الأصول المتقدمة الذكر على صفقات الأشغال فقط. ولدى ملاحظة الديوان حصول بعض الخروقات لأحكام القرارين الآنف الذكر، لفت مجلس الوزراء إلى ذلك، حيث أكد بقراره رقم ٣٤ تاريخ ٢٠٠٢/٠٧/١١ على وجوب التقيد بأحكام القرارين المذكورين أعلاه.

^١ جان العلية، الخلل في الصفقات العمومية والإصلاحات الممكنة، مرجع سابق، ص ١٠٠.

^٢ جان العلية، المرجع نفسه، ص ١٠١.

^٣ تقرير خاص على الصفقات بالتراضي، مجموعة الديوان عن عام ١٩٩٤، ص ٣٦٢.

وفي قرار صادر عنه، اعتبر الديوان أنه: "إذا كانت لإجازة التعاقد بالتراضي، سنداً للفقرة (١٢)، أن تؤدي مفاعيلها، فإن ذلك معلق على إجرائه في الوقت المناسب وفي ظل الظروف والأوضاع التي اقتضت اعتماد الإجازة المذكورة، وليس بعد مرور أكثر من سنة على قرار مجلس الوزراء".

إلا أنه وبالرغم من محاولة المشتري وضع قيود وضوابط لطريقة التعاقد بالتراضي، إلا أن الممارسة العملية أفقدت تلك الضوابط فعاليتها في كثير من الحالات، لاسيما في الحالة التي يُترك فيها أمر التقدير والاستتساب لمجلس الوزراء دون قيد أو شرط، إذ أن الاستتساب والتقدير يتنافى ومبدأ حصرية الاستثناء، إضافة إلى أنه قد يشجع على إساءة الحق والتبذير .

بناءً عليه، وجّه ديوان المحاسبة توصية إلى مجلس الوزراء بوجوب الحد من التوسع في الإجازة للإدارات بعقد اتفاقات رضائية بناءً لاقتراح الوزراء المختصين، وأن يحصر الحالات التي يوافق عليها بصفقة أو صفقات معينة في ظروفها ومعطياتها، وبعد أن يبين المبررات التي تجيز اعتماد الطريقة المذكورة ، وذلك بعدما شهد العام ١٩٩٤ صدور العديد من القرارات عن مجلس الوزراء، أجاز بموجبها عقد كل صفقات وزارات محددة بالتراضي، كالقرار رقم ١٥ تاريخ ١٩٩٤/٠٢/٠٢ الذي قرّر المجلس بموجبه الموافقة على اقتراح وزارة المالية بعقد الصفقات بالتراضي، بعد استقصاء أسعار، من أجل تأمين اللوازم والأشغال والخدمات المتعلقة بمختلف وحدات الوزارة من اعتمادات موازنة العام ١٩٩٤. والقرار رقم ٢٤ تاريخ ١٩٩٤/٠٥/١٨ الذي أجاز المجلس بموجبه لوزارات الموارد المائية والكهربائية، والإعلام، والأشغال العامة والنقل، تلزيم صفقات التجهيزات واللوازم والأشغال والخدمات بطريقة الاتفاق الرضائي خلال العام ١٩٩٤ .

ونظراً لأن مسار الاستتسابية في عقد الصفقات بالتراضي كان يتسع ويكبر. وبسبب استفحال هذه الظاهرة واستحوادها على نسبة كبيرة من عقود الإدارة، عمد مجلس الوزراء إلى تكليف لجنة وزارية بموجب قراره رقم ٥٩ تاريخ ٢٠١٦/٠٢/٠٢ لإعداد الاقتراحات المناسبة لطريقة اعتماد الاتفاق بالتراضي، فوضعت اللجنة المكلفة تقريراً عرضت نتيجته على مجلس الوزراء الذي قرر استطلاع رأي هيئة التشريع والاستشارات حول الموضوع، وهذه الأخيرة بدورها رأت استطلاع رأي ديوان المحاسبة حول التقرير كونه يدخل في صلاحية القضاء المالي، فأصدر الديوان الرأي الاستشاري رقم ٥/ تاريخ ٢٠١٧/٠١/٣٠ بإمكانية اعتماد المعايير التي وضعتها اللجنة الوزارية

^١ قرار رقم ١٨٦/ر.م تاريخ ١٩٩٠/١٠/١٨، مجموعة اجتهادات ديوان المحاسبة للعام ١٩٩٠، ص ١٧٥.

^٢ يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، ج ١، مرجع سابق، ص ٥٦٧.

^٣ التقرير الخاص عن الصفقات بالتراضي، مجموعة الديوان عن العام ١٩٩٤، ص ٣٦٥.

^٤ وسيم نقولا أبو سعد، قانون الشراء العام، فرص النجاح وتحديات التطبيق، مرجع سابق، ص ٥١٣.

باعتبارها منسجمة مع قانون المحاسبة العمومية ومع المبادئ الهادفة إلى إجراء الصفقات بصورة تؤمّن المنافسة الفعلية ومنع الهدر، والحفاظ على المال العام.

وبالنسبة للمرجع الصالح لعقد الصفقات بالتراضي فقد نصت المادة ١٤٨ من قانون المحاسبة العمومية على أن يعقد الاتفاق بالتراضي:

- المدير أو رئيس المصلحة في حال عدم وجود مدير، إذا كانت قيمة الصفقة لا تتجاوز عشرة ملايين ليرة لبنانية.

- المدير العام إذا كانت قيمتها تزيد على عشرة ملايين ليرة لبنانية ولا تتجاوز خمسة وثلاثين مليون ليرة لبنانية.

- الوزير في الحالات الأخرى.

أما لجهة طرق التعاقد فقد حددتها الفقرة الثانية من المادة ١٤٨ من قانون المحاسبة العمومية وقد تمت الإشارة إليها سابقاً. كما نصّت المادة ١٤٩ من القانون عينه على أن تخضع الاتفاقات بالتراضي لأحكام دفتر الشروط العام، ويوضع لها دفتر شروط خاص عند الاقتضاء.

ويبقى أن نشير إلى أنه أجاز بمقتضى المادة ٢٢١ من القانون المشار إليه أعلاه، عقد الصفقات بالتراضي بالنسبة لما يحتاجه الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام والمفارز الجمركية من لوازم وأشغال وخدمات، في حالتي الحرب والطوارئ والحالات الاستثنائية التي تقضي باتخاذ تدابير فورية، وذلك بناءً على قرار مسبق من قائد الجيش.

خامساً- المادة ١٥٠ من قانون المحاسبة العمومية (صفقات الخدمات التقنية)

تعتبر صفقات الخدمات التقنية إحدى الحالات الخاصة التي يجاز فيها التعاقد بالتراضي، وهي تمتاز عن سائر الاتفاقات الرضائية بأنها تتجاوز إمكانيات الإدارة، وإلا وجب على هذه الأخيرة أن تنفذها بنفسها، دون الحاجة إلى إجراء العقد في خصوصها. وقد أفرد المشتري لها نصاً خاصاً في قانون المحاسبة العمومية ووضع لها بعض الشروط.

فقد نصت المادة ١٥٠/ من القانون المذكور أعلاه على ما يلي: "يمكن التعاقد بالتراضي على صفقات الخدمات التقنية (دروس، ووضع دفاتر شروط، ومراقبة تنفيذ أشغال ومشاريع إلخ...) مهما بلغت قيمتها إذا كانت تتجاوز إمكانيات الإدارة، وتطبق على هذه الصفقات الأحكام التالية:

١- لا يجوز التعاقد إلا مع من تتوفر فيهم المؤهلات التقنية اللازمة، على أن تبين هذه المؤهلات بالتفصيل في دراسة تضعها الإدارة قبل عقد الصفقة.

٢- يمكن عقد الاتفاق عند الاقتضاء بعد مباراة تجري بين من تتوفر فيهم المهلات المذكورة.

٣- تخضع هذه الصفقات للأحكام الأخرى "المتعلقة بالاتفاقات بالتراضي".

يتبين من النص المذكور أعلاه، أنه لا بدّ من توافر ثلاثة شروط مجتمعه لإمكانية عقد الصفقة المتعلقة بخدمات تقنية بالتراضي، وإلا اعتبر العقد واقعاً في غير محله القانوني مع ما يترتب على ذلك من نتائج، لناحية رفض ديوان المحاسبة الموافقة عليها .

وهذه الشروط هي التالية:

أ- أن تتجاوز الصفقة إمكانيات الإدارة.

ب- أن تضع الإدارة دراسة مسبقة تبين فيها المؤهلات الواجب توافرها لتنفيذ الصفقة.

ج- أن يجري التعاقد مع من تتوفر فيهم هذه المؤهلات التي تضمنتها الدراسة.

ولقد تعددت آراء ديوان المحاسبة فيما خص المقصود بعبارة: "إمكانيات الإدارة" ففي رأي صادر عنه اعتبر أنّ المقصود بالإمكانيات هي الإمكانيات الفنية لديها . وفي رأي آخر، اعتبر أنّ المقصود بإمكانيات الإدارة، أن تتجاوز مفهوم الإمكانيات الفنية للإدارة. فعبارة "إمكانيات الإدارة" المشار إليها وردت في نص المادة /١٥٠/ من قانون المحاسبة العمومية بشكل مطلق، ومن دون تمييز بين الإمكانيات الفنية وبين تلك غير الفنية منها. فيقتضي تبعاً لذلك أن تشمل كافة الإمكانيات الفنية والمادية على السواء. وقد عزز ديوان المحاسبة رأيه بالاستناد إلى المادة /٦/ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٢٥ تاريخ ١٢/٠٦/١٩٥٩ (شروط التعيين في وزارة الأشغال العامة).

والذي جاء فيه أنه: "إذا أمسّت الحاجة إلى تنفيذ مشروع يتجاوز إمكانيات الأجهزة الدائمة، حقّ للإدارة أن تعهد بدرسها ومراقبة تنفيذها إلى مكاتب هندسية خاصة تعمل تحت إشراف الأجهزة المذكورة...". فهذا النص تضمّن صراحةً اعتبار الإمكانيات المقصودة شاملة إمكانيات الملاكات العددية للأجهزة الدائمة، مما يستتج أنّ المقصود بإمكانيات الإدارة الواردة في المادة /١٥٠/ المنوه عنها آنفاً يشمل سائر أنواع الإمكانيات بما فيها الفنية والعددية والمادية. أما بشأن المرجع الذي يحق له تحديد إمكانيات الإدارة فقد اعتبر ديوان المحاسبة أن المرجع الصالح هو الوزير، إلا أنّ التعليل الذي اعتمده اختلف من رأي إلى آخر، ففي أحد آرائه، أعطى هذه الصلاحية للوزير بوصفه

^١ قرار رقم ٧٤٠/ر.م تاريخ ١٥/٠٩/١٩٩٨، مجموعة اجتهادات الديوان للعام ١٩٩٨، ص ٢٦٢.

^٢ رأي استشاري رقم ١٩٣ تاريخ ١٨/١٢/١٩٧٢، مجموعة آراء ديوان المحاسبة للعام ١٩٧٢، ص ٤٥١.

^٣ رأي استشاري رقم ٩٧ تاريخ ٠٢/١٠/١٩٧٣، مجموعة اجتهادات الديوان للعام ١٩٧٣، الجزء الثاني، ص ١٣٩.

الرئيس الأعلى للوزارة . في حين اعتبر في رأي آخر أن الوزير هو الذي يجب أن يوقع على المؤهلات الفنية باعتباره المرجع الصالح لعقد النفقة . وهذا يعني أن اعتماد الرأي الثاني لديوان المحاسبة يؤدي إلى أن المرجع الصالح لعقد النفقة هو الذي يحدد إمكانيات الإدارة وهذا المرجع قد يكون المدير أو رئيس المصلحة أو المدير العام وفقاً لقيمة الصفقة.

وبناءً على ما تقدم، فإن اعتماد المادة /١٥٠/ من قانون المحاسبة العمومية أساس قانوني لعقد صفقات الخدمات التقنية، أدى في معظم الحالات إلى الإضرار بالمصلحة العامة، بالنظر للأعباء المالية التي ترتبت على الخزينة العامة جراء سوء التطبيق والاستعمال الناجم عن المدى الواسع للسلطة التقديرية الممنوحة للإدارة في هذا الشأن، ما أدى إلى هدر في الأموال العمومية تعذر على أساليب الرقابة المعتمدة وقفه أو التحكم به. فقد قامت الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات سنداً لنص المادة /١٥٠/ من قانون المحاسبة العمومية، بإسناد دروس وأعمال وإشراف ومراقبة تنفيذ، إلى مكاتب وشركات هندسية خاصة متذرعة بالعجز عن القيام بها، بسبب النقص في الموظفين الفنيين في ملاكاتها الوظيفية.

وهذا الواقع فرض، إصدار قرارات بالموافقة من ديوان المحاسبة على هذه العقود بالاستناد إلى النص المذكور أعلاه الذي أتى من دون ضوابط كافية وشكل خروجاً عن الأصول العادية للاتفاقات الرضائية . ومن ناحية أخرى، إن ما يلفت النظر، هو قيام الإدارات العامة باختيار من تؤدّ التعاقد معه من دون إفصاح المجال بين من تتوافر فيهم المقدرة الفنية على التنافس فيما بينهم في مباراة تجري بين من يتساوون في المقدرة. وهذا ما فسح المجال لأن تكون هذه الطريقة في عقد الصفقات العمومية وسيلة للمحاباة والتعاقد مع المقربين والمطيعين الذين يفصلون دفتر الشروط والقيمة التقديرية في مرحلة وضع الدراسات على القياس المطلوب. وفي مرحلة الإشراف على التنفيذ، يقومون بوضع التقارير المجافية للواقع والحقيقة، مما يتسبب بالضرر بالمصلحة العامة وبالأموال العمومية سواء لناحية الكلفة أو النوعية، لاسيما وأن إجراء المباراة يخضع لتقدير الإدارة واستسبابها.

واللافت أن معظم الدروس التي اعتمدتها الإدارة من دون التنافس عبر المباراة، كانت عرضةً للتبديل وإعادة النظر، تصحيحاً لما يعتريها من نواقص وشوائب، وذلك في خلال فترة قصيرة من بدء التنفيذ في بعض الأحيان.

^١ قرار رقم ٣٢/ر.م تاريخ ٢٨/٠١/١٩٨١، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٨١، ص ١٩٥.

^٢ قرار رقم ٤٩٠/ر.م تاريخ ١٥/١٢/١٩٨١، المرجع نفسه، ص ٢٤٣.

^٣ وسيم نقولا أبو سعد، قانون الشراء العام - فرص النجاح وتحديات التطبيق - مرجع سابق، ص ٤٢٣.

كما أن هنالك مشاريع أجريت لها دراسات متعددة على مراحل، ولكنّ تنفيذها اصطدم بعقبات عدة (كتأمين الاعتمادات اللازمة لتنفيذ الاستملاكات)، وقد تستمر هذه العقبات لفترات طويلة تفقد معها الدراسات الموضوعية جدواها .

ويلاحظ من خلال التقرير الصادر عن ديوان المحاسبة فيما خص رقابته المسبقة ما يلي:

- اعتماد الإدارة طريقة الاتفاق بالتراضي إسناداً إلى المادة /١٥٠/ الأنفة الذكر بالنسبة لبعض صفقات الدروس، وذلك بعد أن تكون قد أجريت بشأنها مناقصة لم تسفر عن نتيجة، أو على الأقل أن تكون قد باشرت بإجراءات المناقصة (مثلاً بعد إجراء التأهيل المسبق). وقد لفت ديوان المحاسبة نظر الإدارة إلى ضرورة الأخذ بعين الاعتبار النتائج التي ترتبت عن عمليات المناقصة التي سبقت إجراء الاتفاق بالتراضي لجهة عدم التعاقد مع متعهدين لم تتوافر فيهم شروط التأهيل.
 - لجوء الإدارة في بعض الأحيان إلى التعاقد مع مكتب دروس سبق أن عهد إليه بصفقة دروس معينة، وتكليفه باستكمال الدراسة السابقة، الموضوعية من قبله بعد تحديثها، وذلك دون أن يُحسم من بدل أتعابه المبلغ الذي تمّ دفعه سابقاً.
 - تستوجب صفقة الدروس عادة، أن يقوم المتعهد بإعداد مستندات التلزم المتعلقة بتنفيذ الأشغال، وتقديمها على عدة نسخ، من ضمنها دفتر الشروط القانونية والإدارية والتعليمات إلى العارضين. ويحصل أحياناً تفاوت في نصوص المستندات بين مكتب دروس وآخر بالنسبة لموضوع واحد، كما أن الإدارة قد لا تثق بسلامة هذه الدراسات فتقوم بالتعاقد مجدداً مع مكاتب دولية متخصصة لمراقبة الدروس لقاء مبالغ كبيرة، وكان بالأجدي بالإدارة أن تطلب من متعهد الدروس أن يصدّق الدراسة الموضوعية من قبله، من مكتب دولي متخصص على نفقته، كي يصار إلى اعتمادها.
 - إن احتساب بدل أتعاب مكتب الدروس على أساس النسبة المئوية من قيمة الأشغال المنفذة، قد يحمل المكتب على تضخيم هذه الكميات في كثير من الأحيان.
- وبالمحصلة، فإن اللجوء إلى تطبيق المادة /١٥٠/ لعقد الصفقة المتعلقة بالخدمات التقنية يجب أن يتم بأضيق حدوده، كما يجب توفر الشروط المطلوبة التي حددتها المادة المذكورة، وعكس ذلك أدى إلى سوء في التطبيق واستتسابية في اختيار العارضين، وهذا ما فسح المجال لأن تكون هذه الطريقة في عقد الصفقات العمومية وسيلة للمحاباة وللتعاقد مع أشخاص لا تتوفر فيهم المؤهلات المطلوبة، وهذا يخالف القانون، ومخالفة هذا الأخير تلحق الضرر البالغ بالمصلحة العامة والأموال العمومية على حدٍ سواء.

^١ تقرير ديوان المحاسبة السنوي عن عام ٢٠٠١، ص ١٩٧.

^٢ تقرير ديوان المحاسبة السنوي عن عام ١٩٩٦ و ١٩٩٧، ص ١٥٥.

الفصل الثاني: إصلاح الشراء العام ودور الأجهزة الرقابية

لمّا كان الإطار القانوني في لبنان، كما سبق وتوصّلنا في الفصل الأول من هذا البحث، يفتقر إلى نص عصري وموحد للصفقات العموميّة، إذ يعتبر هذا الإطار القانوني مبعثراً ومتقادماً وينطوي على أحكام متعددة متفرقة من أبرزها قانون المحاسبة العموميّة ونظام المناقصات، بالإضافة إلى عددٍ من النصوص الخاصة بالبلديات والمؤسسات العامة، والأجهزة الأمنيّة وغيرها من الهيئات والمجالس.

كما وأنّ الأحكام النازمة للشراء العام في غالبيتها لا تعتمد معايير واضحة تعكس التوجهات الدولية، لجهة فتح باب المنافسة، لا سيّما أمام المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، واحترام معايير النزاهة والشفافية من قبل الجهة الشارعية ومن قبل القطاع الخاص، فضلاً عن عدم تخصصيّة الملاك البشري والقادر على ممارسة وظيفته وعلى التصرف بالمال العام بأعلى مستويات من المهنيّة والفعاليّة والنزاهة. إضافة إلى عدم تحقيق أهداف التّمية المستدامة بأبعادها الاقتصادية والبيئيّة والاجتماعية بالشكل المرجو منها.

فضلاً عن بروز الحاجة إلى توحيد الإجراءات واعتماد معايير واضحة لتلافي الثغرات التي كانت موجودة في من منظومة الصفقات العموميّة، والتي كانت تؤدّي إلى حصول ممارسات فاسدة وتطبيقات سيئة من خلال الالتفاف على الأحكام والنصوص أو استغلال الثغرات فيها. إضافة إلى الإفراط في استخدام طرق الشراء الاستثنائية، وفي كثير من الأحيان خلافاً للقانون.

هذا الواقع كان من نتائجه استنزاف الخزينة العامّة ووقوعها في مزيدٍ من العجز، إضافة إلى عدم الحصول على النتيجة المتوخّاة من الشراء العام، إن لجهة الإنفاق أو لجهة تحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام الذي يشكّل أحد أهداف هذا الشراء.

لقد التزمت الدولة اللبنانية في مؤتمر سيدر عام ٢٠١٨ القيام بإصلاحات قطاعية وأخرى شاملة عابرة للقطاعات، أبرزها مكافحة الفساد، وتحديث الشراء العام، الذي من شأنه أن يحقق وفراً سنوياً بقيمة ٥٠٠ مليون دولار كما ورد في الأسباب الموجبة لقانون الشراء العام، ما من شأنه أن يزيد هامش الإنفاق الاستثماري للدولة ويحسن نوعيّة الخدمات المقدّمة للمواطنين، وفرص مشاركة القطاع الخاص، فضلاً عن زيادة الثقة بالأداء، لاسيّما وأن الشراء العام في لبنان يعدّ أداة رئيسية لتحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام.

ومن جهة أخرى، لا يغيب عن بالنا، أهمية الرقابة التي تمارس على الصفقات العموميّة لاسيّما من قبل أجهزة الرقابة الإدارية والقضائية، وما لها من دور فعّال في تطبيق قانون الشراء العام وتعزيز فاعلية الصفقات العموميّة، وتوفير مبالغ كبيرة على الخزينة في حالات كثيرة.

وما يزيد من هذه الفعاليّة ما جاء به قانون الشراء العام لجهة تعزيز دور ديوان المحاسبة في مجال رقابته على الصفقات، وكذلك إنشاء هيئة ناظمة لعمليات الشراء العام، خصّها هذا القانون بمهام استراتيجية وتنظيمية وأخرى

رقابية وإشرافية تتمحور حول مراقبة وتقييم النصوص القانونية، والقواعد التي ترعى الشراء العام، الا وهي هيئة الشراء العام.

سنناول في هذا الفصل، المحاور الإصلاحية في قانون الشراء العام في مبحث أول، وفي مبحث ثانٍ سنتطرق إلى دور أجهزة الرقابة في تطبيق قانون الشراء العام.

المبحث الأول: المحاور الإصلاحية في قانون الشراء العام

سبق أن تطرقنا في الفصل الأول من هذا البحث إلى المنظومة القانونية التي ترعى الصفقات العمومية، حيث تبين أنها قديمة العهد ومبعثرة، وفيها تداخل في الأدوار والصلاحيات، وتفتقر إلى الممارسات الفضلى في الكثير من الجوانب.

وبناءً على ما تقدّم، برزت الحاجة إلى ضرورة القيام بخطوات إصلاحية على أكثر من صعيد يتعلّق بمالية الدولة، ومن ضمنها إصلاح الشراء العام، الذي يساعد على التصدي لكل الثغرات التي كانت موجودة في القوانين والأنظمة التي ترعى الصفقات العمومية، وبنتيجة إلحاح المجتمع الدولي والجهات المانحة حول ضرورة اتخاذ خطوات إصلاحية على مستوى التشريعات الوطنية، ومن ضمنها إقرار قانون جديد للشراء العام، الذي يشكّل خطوة رائدة في مجال إصلاح منظومة الشراء في لبنان، إذا ما توفرت الإرادة واستكملت الخطوات اللازمة لتنفيذه بالشكل الصحيح، خاصة لجهة حوكمة الصفقات العمومية عبر استكمال تشكيل هيئة الشراء العام وهيئة الاعتراضات الإدارية بشكل خاص لتمكينهما من القيام بدورهما بالشكل الفعّال.

إضافة إلى المحاور الإصلاحية الأخرى، لجهة تنظيم عمل لجان التلزم والاستلام واستحداث وحدة الشراء ضمن الجهة الشارطة والنص على التدقيق الداخلي واعتماد سجل اجراءات الشراء، وإنشاء المنصة المركزية الإلكترونية، والنص على الشراء الإلكتروني....

وهذا ما سنبينه في هذا المبحث، الذي سنتناول فيه حوكمة الشراء العام في (مطلب أول) والإصلاحات الأساسية في قانون الشراء العام في (مطلب ثانٍ).

المطلب الأول: حوكمة الشراء العام

يمكن تعريف الحوكمة الرشيدة على أنها نظام للقيادة، التوجيه والرقابة، يحدّد الحقوق والمسؤوليات والعلاقات بين جميع الفئات المعنية، ويوضّح القواعد والإجراءات اللازمة لصنع القرارات الرشيدة المتعلقة بعمل المؤسسة. فالحوكمة نظام يدعم العدالة والشفافية والمساءلة ويعزّز المصداقية والثقة في بيئة العمل.

تقوم الحوكمة الرشيدة على المبادئ التالية: المشاركة، الشفافية، المساءلة، سيادة القانون، الكفاءة، الفعالية، فضلاً عن تعزيز مبدأ النزاهة.

تضمن قانون الشراء العام تحديثات جوهرية، باعتماد حوكمة عصرية للشراء العام من خلال إطار مؤسساتي، وتنظيمي متجانس حدّد فيه أدوار المؤسسات المعنية سواء أكانت تلك التي أحدثت بموجبه أو تلك المنشأة قبل صدوره، بهدف منع التداخل الوظيفي غير الفاعل الذي عانت منه منظومة الصفقات العمومية سابقاً، ما سمح

^١ وسيم نقولا أبو سعد، قانون الشراء العام-فرص النجاح وتحديات التطبيق- مرجع سابق، ص ٥٨٦.

بالتركيز على أهدافه والتحقق من جودة الخدمات المقدمة، كما أدى إلى رفع الكفاءة والفاعلية في الإجراءات والحدّ من الأعباء الإدارية .

سنتناول في هذا المطلب هيئة الشراء العام، وهيئة الاعتراضات، ولجان التلزم والاستلام.

الفرع الأول: هيئة الشراء العام

سنبحث في نشأة هيئة الشراء العام وطبيعتها القانونية ومهامها الاستراتيجية والتنظيمية، إضافة إلى المهام التنفيذية والإدارية، وتلك الرقابية والإشرافية.

أولاً: نشأتها وطبيعتها القانونية

بداية، لا بد من الإشارة إلى أنّ الهيئات المستقلة تعتبر شكلاً جديداً من أشكال التنظيم الإداري في القطاع العام.

يجمع بعض الأسس الديمقراطية والتصرف الإداري الحديث، وهو يقوم على مفاهيم النجاعة والحياد والشفافية في إدارة الشأن العام . وتتصرف هذه الهيئات باسم الدولة دون أن تكون خاضعة لها، وتمكيناً لها في ممارسة مهامها، منحها التشريعات المتعلقة بها، الضمانات التي تعطيها الاستقلال الكامل.

وقد أنشئت هذه الهيئات في الأصل بهدف تأمين التنظيم المتناغم لقطاعات محدودة لا ترغب الحكومة بالتدخل فيها مباشرة، (مثل المنافسة في السوق، والأسواق المالية، والقطاع المصرفي، والاتصالات، إلخ...)، ولحد من الهيمنة والتدخل المباشر للسلطة التنفيذية في إدارة الأنشطة الاقتصادية التنافسية وضمان حرية المبادرة وتأمين تطوير تلك الأنشطة من قبل هيئات تضمن مشاركة الفاعلين في تلك المجالات وتؤمن قدراً كبيراً من النزاهة والشفافية .

فقد ظهرت الهيئات المستقلة في الولايات المتحدة الأميركية عام ١٨٨٧، وفي إيطاليا عام ١٩٨٤، كما ظهرت بكثرة في هولندا، وفي ألمانيا والنمسا ودول أخرى مثل تونس وفرنسا، وتعتبر تجربة هذه الأخيرة مع مثل هذه الهيئات من أكثر التجارب نضجاً في العالم إذ كان أول ظهور لها عام ١٩٧٨ عند صدور قانون المعلوماتية والحريات، حيث أنشأت الدولة سلطة إدارية مستقلة أسمتها "اللجنة الوطنية للمعلومات والحريات" (CNIL) Commission Nationale de L'Informatique et des Libertés. إضافة إلى سلطات إدارية مستقلة أخرى مهمتها تنظيم مجالات مختلفة.

^١ راجع الأسباب الموجبة للقانون /٢٤٤/ تاريخ ٢٩/٠٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العام في لبنان)، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد ٣٠/، تاريخ ٢٩/٠٧/٢٠٢١.

^٢ <https://www.solidar-tunisie.org/ar/reflerions/>

^٣ جان العليّ، أحكام قانون الشراء العام، ص ٥٣، ٢٠٢٢، (غير منشور).

وإذا كان الأصل هو عدم تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية الاعتبارية، فإن المشتري في فرنسا تحديداً يتجه نحو إعطاء هذه السلطات شخصية معنوية في حدود معينة، كإعطاء السلطة الإدارية المستقلة الصلاحية اللازمة لتعيين موظفيها مثلاً. وفي السنوات الأخيرة تبدل موقف المشتري الفرنسي، حيث استحدث جيلاً جديداً من السلطات الإدارية المستقلة، يُمنح الشخصية المعنوية واهلية التقاضي، ويملك ذمة مالية مستقلة، لكن هذا الجيل الجديد من السلطات أصبح له تسمية جديدة هي: "السلطات العامة المستقلة" (Autorites Publiques Independents).

وبالعودة إلى قانون الشراء العام (المادة ٧٤ منه) أنشئت هيئة إدارية مستقلة سميت "هيئة الشراء العام"، مركزها مدينة بيروت، تمارس الصلاحيات والمهام التي حدّدت لها على جميع الجهات الشارية. وبخصوص طبيعة هيئة الشراء القانونية، فقد وصفها المشتري صراحةً في الفقرة ١/ من المادة ٧٤/ من القانون المشار إليه أعلاه، بحيث اعتبرها هيئة إدارية مستقلة، تمكيناً لها من القيام بالمهام المنوطة بها، ومنحها الشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة، والاستقلالين، المالي والإداري، كما أعطاهما الصفة والمصلحة القانونية لتقديم الطعون بشأن القرارات المرتبطة بعمليات الشراء العام، وفقاً لما تضمنته الفقرة ٢/ من المادة ٧٤/ المذكورة آنفاً.

وتعزيزاً لاستقلاليتها، لم يخضعها المشتري لأحكام المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٣/١٢/١٩٧٢ (النظام العام للمؤسسات العامة)، لكي تبقى قراراتها بمنأى عن أي وصاية إدارية من أي جهة تتبع للسلطة المركزية. وقد كان هذا الأمر موضع انتقاد بعض القانونيين، على اعتبار أن الارتباط الإداري للهيئات الرقابية والقضائية، ليس هو العامل المؤثر في استقلاليتها، إذ لا مناص من وجود صلات وثيقة بين أي هيئة مستقلة أو مؤسسة عامة أو بلدية مع السلطة المركزية، خاصةً لجهة مواردها المالية التي تتكوّن أساساً من المساهمات السنوية التي ترصد لها، وما يعزّز ذلك، رصد المساهمات السنوية للهيئة في فصل خاص ضمن باب رئاسة مجلس الوزراء، في قانون الموازنة العامة للدولة، وبالتالي يشكّل هذا الأمر اعترافاً ضمناً بتبعية هذه الهيئة مالياً لرئاسة مجلس الوزراء، فضلاً عن تدخّل هذا الأخير في تعيين رئيس وأعضاء الهيئات حتى النازمة منها والمستقلة كهيئة الشراء العام .

ومن جهة أخرى، فقد أخضع القانون ٢٠٢١/٢٤٤ هيئة الشراء العام للسلطات الرقابية التي تخضع لها جميع هيئات القطاع العام، فأخضعت الهيئة لرقابة كلّ من ديوان المحاسبة المؤخّرة، التفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية، فضلاً عن إخضاعها لأحكام قانون الشراء العام.

^١ وسيم نقولا أبو سعد، قانون الشراء العام - فرص النجاح وتحديات التطبيق، ص ٥٩٠-٥٩١.

^٢ التي حلّت مكان إدارة المناقصات التي كانت تؤلّف إحدى الوحدات الإدارية التابعة لإدارة التفتيش المركزي.

^٣ وسيم نقولا أبو سعد، قانون الشراء العام-فرص النجاح وتحديات التطبيق-مرجع سابق- ص ٥٩١ و ٥٩٢.

وهكذا يتبين أن إرادة المشتري اتجهت نحو منح هيئة الشراء العام الاستقلالية التامة، لكي تتمكن من القيام بمهام الإدارة والتنظيم والإشراف والرصد والمتابعة في ميدان المشتريات العمومية، وهذا الأمر يستلزم تمتعها بحرية تصرف دون قيود تعيق عملها وتمنعها من تأدية الدور المنوط بها قانوناً.

وحددت المادة /٧٥/ من القانون المشار إليه أعلاه، كيفية تشكيل الهيئة ومدة ولايتها رئيسها وأعضائها، وكيفية اتخاذها لقراراتها، كما وحددت المادة /٧٨/ من القانون ذاته، شروط وآلية تعيين رئيس الهيئة وأعضائها والخبرات والشهادات المطلوبة لهذا التعيين.

ومن اللافت أن المشتري تشدد إلى حد ما في بعض الشروط، حيث اشترط بأن يكون رئيس وأعضاء الهيئة حائزين على شهادة ماجستير على الأقل في الشراء العام أو في الإدارة العامة أو العلوم المالية أو بالاقتصاد أو الحقوق أو الهندسة أو العلوم السياسية والإدارية، أو إدارة الأعمال أو الإدارة المالية، أو تكنولوجيا المعلومات. ويلاحظ أن هذا النص تضمن تعدداً لأنواع التخصصات المطلوب توفرها في المرشحين لرئاسة وعضوية هيئة ذات طبيعة حقوقية، إذ يتركز عملها الأساسي على نواحي عديدة منها، الرقابي والإرشادي والتوضيحي لمسار الشراء العام ومفاصله ونصوصه، إذ ليس من المنطقي أن يكون شرط الاختصاص من طبيعة واحدة.

كما من اللافت أن المشتري قد اعتمد في اختيار رئيس أعضاء هيئة الشراء العام آلية شفافة تضمن إلى حد كبير حسن الاختيار على أسس الكفاءة والجدارة، بطريقة شفافة وموثوقة، إذ تتولى لجنة مؤلفة من رؤساء الهيئات الرقابية عملية تقييم طلبات الترشيح المقبولة. وتجري عملية التعيين وإجراءاتها عن طريق مجلس الخدمة المدنية. كما وحدد القانون رقم ٢٠٢١/٢٤٤، حالات التمانع والتفرغ، واجتماعات الهيئة، وانتهاء العضوية، وكيفية الاستفادة من التعويضات، ومالية الهيئة، وكيفية اتخاذها لقراراتها، وطرق المراجعة في هذه القرارات، إضافة إلى وضع الهيئة لنظامها الداخلي وأنظمتها الإدارية... وتجدر الإشارة إلى أن المشتري في المادة /٨٨/ من القانون المبين أعلاه ألغى إدارة المناقصات ونص على نقل ملاقاتها والعاملون فيها إلى هيئة الشراء العام...

وعلى أن يكون مدير عام إدارة المناقصات رئيساً للهيئة... وبأن يتولى هذا الأخير مهامها إلى حين تعيين الهيئة. كما نص على اعتبار الموظفين والمتعاقدين والأجراء في إدارة المناقصات من ضمن الهيكل الإداري لهيئة الشراء العام.

وبالفعل، وبناءً لطلب هيئة الشراء العام، قرر مجلس الوزراء، ولو متأخراً الموافقة على اعتبار العاملين سابقاً في إدارة المناقصات من ضمن الهيكل الإداري لهيئة الشراء العام المعترف جزءاً من الملاك الإداري العام... والطلب من وزارة المالية تكليف مراقب عقد نفقات ومحاسب للقيام بالأعمال المالية لدى هيئة الشراء العام بشكل مؤقت إلى حين صدور أنظمتها.

^١ القرار رقم ٧ تاريخ ٢٠٢٤/٠٢/٠٨.

وتجدر الإشارة في هذه الإطار إلى أنّ المشتري اتجه نحو إعطاء هيئة الشراء العام الاستقلالية التامة ومنحها الشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة، والاستقلال المالي والإداري، كما أعطاهما الصفة والمصلحة القانونية لتقديم الطعون بشأن القرارات المرتبطة بعمليات الشراء العام، كما سبق بيانه. فضلاً عن أن المشتري اعتمد في اختيار رئيس وأعضاء الهيئة آلية شفافية تضمن إلى حد كبير حسن الاختيار على أساس الكفاءة والجدارة بطريقة شفافة وموثوقة تجري من قبل لجنة تتألف من قياديي الهيئات الرقابية. بحيث تتألف الهيئة من خمسة أعضاء يعتبرون بمثابة مجلس لها، ويعتبر رئيسها رئيس الجهاز الإداري والرئيس التسلسلي لجميع العاملين فيها، كما اعتبر العاملون في إدارة المناقصات من ضمن الهيكل الإداري لهيئة الشراء العام المعترف جزءاً من الملاك الإداري العام.

ثانياً: مهام هيئة الشراء العام

وفقاً للمادة ٧٦/ من القانون رقم ٢٤٤/٢٠٢١، تعنى للهيئة بتنظيم الشراء العام والإشراف عليه ومراقبته وتطوير إجراءاته ونظمه وأدائه، كما تُعنى بالتنسيق بين مختلف الجهات الشارية، وتقديم المساندة الفنية والإرشاد لها. وقد أناط المشتري بها بموجب المادة المذكورة أعلاه عدة مهام على سبيل المثال لا الحصر. وتتوزع المهام المنوطة بهيئة الشراء العام بين مهام إستراتيجية وتنظيمية وأخرى تنفيذية وإدارية، وثالثة رقابية وإشرافية وفقاً لما هو مبين أدناه.

١- المهام الإستراتيجية والتنظيمية

يستحوذ الجانب الإستراتيجي في الشراء العام مركزاً هاماً، بالنظر لتأثير عمليات الشراء هذه على مختلف القطاعات الحيوية في الدولة.

ولهذا أناط المشتري بهيئة الشراء العام عدة مهام إستراتيجية وتنظيمية، فالهيئة تقترح على مجلس الوزراء السياسات العامة المتعلقة بالشراء العام، وهي التي تقترح الأنظمة لتطبيق التدقيق الداخلي الذي نصّت عليه المادة ١١١/ من القانون ٢٤٤/٢٠٢١، فيما يتعلق بإجراءات الشراء وعملياته لدى الجهات الشارية.

كما وتضع الهيئة سرعة قواعد السلوك والأخلاق المهنية الخاصة بعمليات الشراء العام والمنصوص عليها في المادة ١٠/ من القانون ذاته. وتتضمن هذه السرعة المعايير المنصوص عليها في هذا القانون، خاصة أحكام النزاهة والشفافية ومنع تضارب المصالح، إضافة إلى قواعد الحكم الرشيد والحياد والإنصاف والمعرفة والكفاءة. كما يجب أن تلتزم التدابير التنظيمية الواجبة التطبيق على العاملين والإجراءات المتبعة للتحقق من الكفاءة وحسن المسلكية ووجوب كشف المخالفات...

إضافة إلى ما تقدم، تقترح الهيئة سياسة التدريب المتعلقة بالشراء العام، مع الأخذ بالاعتبار الأولويات وحاجات الجهة الشارية والخبرات الوطنية المتوفرة والممارسات الدولية الجيدة. والهيئة هي التي تقدّم اقتراحات وتوصيات إلى الجهات المعنية حول وسائل وسبل التطوير والتشجيع على الابتكار في الشراء العام، وتحفيز المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على المشاركة في الشراء وتحسين التطبيقات، واقتراح تعديل الأنظمة والقوانين.

كما ويعود للهيئة صلاحية تقديم التوصيات المتعلقة بتعديل السقوف المالية الواردة في قانون الشراء العام، إلى مجلس الوزراء عبر رئيسه.

وفي هذا المجال، يُلاحظ أن تقديم الاقتراح بتعديل السقوف المالية منوط برئيس مجلس الوزراء وينحصر دور هيئة الشراء العام بتقديم توصية بذلك، إذ أنه ليس بإمكانها الاقتراح مباشرة على مجلس الوزراء، بالرغم من النص على إستقلاليتها .

فضلاً عن المهام والصلاحيات الإستراتيجية والتنظيمية التي ذكرت أنفاً، أوكل إلى الهيئة بأن تضع بالاشتراك مع الجهات المعنية معايير التصنيف للصفقات المتشابهة، والتي تصدرها بقرار تنظيمي .

ب- المهام التنفيذية والإدارية

يدخل ضمن إطار المهام التنفيذية والإدارية كل ما يتعلق بإدارة وتشغيل المنصة المركزية لهيئة الشراء العام، وإصدار النماذج، وحفظ البيانات وتحديثها، وكذلك مهام التنسيق والمساندة الفنية لمختلف الجهات الشارية، وإصدار إرشادات وتوضيحات حول النصوص القانونية النافذة، وإصدار الأدلة والقواعد الإرشادية، ومعالجة وتحليل المعلومات الخاصة بعمليات الشراء، ووضع وإصدار معايير الأداء، وتحليل تقارير إحصائية ونشرها، وإصدار مستندات ونماذج معيارية لإجراءات الشراء العام وتوفيرها للجهات الشارية لاعتمادها إلزامياً، كدفاً للشروط النموذجية على سبيل المثال. كما ويعود للهيئة صلاحية جمع خطط الشراء السنوية الواردة من الجهات الشارية وفق نموذج موحد، يصدر عنها وتبويبها ونشرها وفق الأصول على المنصة الإلكترونية المركزية، وكذلك، جمع البيانات الخاصة بعمليات الشراء العام على كافة المستويات في قاعدة بيانات مركزية لديها، ما يتيح سهولة قراءة وتحليل هذه البيانات وفقاً للمعايير الدولية المعتمدة في هذا المجال.

كما وتختص الهيئة بنشر كافة الإعلانات والإشعارات المتعلقة بالمشتريات وإجراءات التأهيل والتلزم وفق الأصول على المنصة الإلكترونية المركزية المعتمدة وتلزم الجهات الشارية بذلك، وكل ذلك بهدف الحرص على تأمين واحترام ومراعاة قواعد العلنية والمنافسة والشفافية في عمليات الشراء العام.

فضلاً عن ذلك، تضع الهيئة وتحديث لائحة باللوازم والخدمات والأشغال البسيطة التي يمكن أن يؤدي شراؤها بطريقة مركزية إلى تحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام، وتقدم الجهة التي تقوم بالشراء المركزي كل نوع منها، وتقر هذه اللائحة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيسه.

وفي هذه المجال، حبذا لو أن المشتري أولى هيئة الشراء العام، بصفتها هيئة ناظمة مستقلة صلاحية توحيد وإقرار هذه اللائحة بموجب قرار يصدر عنها، بدلاً من استصدار مرسوم لهذه الغاية، ما يخفف الكثير من التجاذبات السياسية ويؤمن تحقيق الحاجات بالسرعة اللازمة.

^١ وسيم نقولاً أبو سعد، قانون الشراء العام-فرص النجاح وتحديات التطبيق-مرجع سابق- ص ٥٩٧.

^٢ أضيفت هذه الصلاحية بموجب القانون رقم ٣٠٩ تاريخ ٢٠٢٣/٠٤/١٩.

كما وتحفظ الهيئة وتحديث سجلات العقود وتنشرها على المنصة الإلكترونية المركزية، مع مراعاة السرية بالنسبة للعقود العامة المتعلقة بالأمن والدفاع الوطني. وكذلك تحفظ قرارات الإقصاء في سجل علني خاص، وتحديث هذا السجل ونشره على المنصة الإلكترونية المركزية.

ومن مهام هيئة الشراء العام الإدارية والتنفيذية أيضاً، استطلاع رأي الجمهور والقطاع الخاص عند إقتراح تعديلات تنظيمية وقانونية على منظومة الشراء العام.

ج- المهام الرقابية والإشرافية

تتمحور هذه المهام حول مراقبة وتقييم النصوص القانونية والقواعد التي ترعى الشراء العام، حيث تمارس الهيئة مجموعة من المهام أنيطت بها قانوناً، وهي على سبيل المثال لا الحصر، فالهيئة هي المرجع الصالح لإبداء الرأي باتفاقات الإطار المنصوص عليه في البند الثامن من الفصل الثالث من القانون رقم ٢٤٤/٢٠٢١، كما يعود لها صلاحية إصدار قرارات الموافقة على استخدام الجهة الشارية طريقة المناقصة على مرحلتين، وكذلك التحقق من مؤهلات أعضاء لجان التلزم والاستلام لدى الجهات الشارية، وتضمن تقاريرها، عند الاقتضاء، مدى مطابقة هذه المؤهلات لشروط الخبرة والاختصاص المطلوبة، وفقاً لنص الفقرة ١٤/ من قانون الشراء العام بعد تعديلها، ووضع تقارير دورية عند الاقتضاء، وتقرير سنوي عن سير العمل في الهيئة يُبلغ إلى مجلس النواب ومجلس الوزراء والجهات الرقابية، كما تنشر للعموم.

فضلاً عن ذلك تختص الهيئة بإعطاء الموافقات المسبقة على المعايير والإجراءات التي تستخدم للتأكد من مؤهلات العارضين وفقاً للمادة ٧/ من قانون الشراء العام . وتختص الهيئة بمراقبة وتقييم تطبيق النصوص القانونية^٢ والقواعد التي ترعى الشراء العام، ويحق لها في هذا الإطار الاطلاع على سجل الشراء لدى الجهة الشارية، مع مراعاة سرية البيانات بحسب أحكام المادة ٦/ من القانون ٢٤٤/٢٠٢١ المتعلقة بالسرية.

كما وتنظم الهيئة تقارير دورية تتناول مكامن الخلل و/أو مخالفة القوانين لدى كل الجهات الشارية، وترفعها إلى رئاسة الجمهورية ومجلس النواب ومجلس الوزراء وديوان المحاسبة والتفتيش المركزي، وتنشرها وفق الأصول. ويدخل ضمن مهام الهيئة الرقابية والإشرافية أيضاً إحالة المستندات والوثائق التي تتعلق بأي عقد أو إجراء يخضع لأحكام قانون الشراء العام إلى المرجع الجزائي المختص، في حال الاشتباه بحصول أي مخالفة تعاقب عليها القوانين الجزائية، كما وتطلب إحالة الموظف الذي تقوم شبهة حول توافئه إلى المراجع الرقابية المختصة.

^١ عدلت الفقرة ١٤/ بموجب القانون رقم ٣٠٩ تاريخ ٢٠٢٣/٠٤/١٩، حيث كان نص الفقرة المذكورة أعلاه كما يلي: " حفظ وتحديث لوائح لجان التلزم والاستلام والتحقق من مؤهلات الأعضاء المقترحين لعضوية لجان التلزم من قبل الجهات الشارية وبالتسقي مع الجهات الرقابية المعنية، على أن تشير هيئة الشراء العام في تقاريرها إلى مدى مطابقة هذه المؤهلات لشروط الخبرة والاختصاص المطلوبة وتبلغ الجهة المعنية والجهات الرقابية في حال وجود أي خلل أو شبهة " .

^٢ أضيفت بموجب القانون رقم ٢٠٢٣/٣٠٩.

وهذه الصلاحية المعطاة للهيئة قانوناً تشكّل إلى حدٍ كبير سلاحاً فعّالاً من شأنه أن يساهم في وضع حدٍ للممارسات التواطؤية أو الفاسدة، وكذلك كل من تسوّل له نفسه مخالفة القوانين والأنظمة والإضرار بالمصلحة العامة والمال العام على حدٍ سواء .

إضافة إلى ما تقدّم، وفي إطار الدور الرقابي للهيئة لا بدّ من الإشارة إلى أنّ المشتري أعطى هيئة الشراء العام صلاحية فرض غرامات مالية على الملتزم الذي يخالف قانون الشراء العام ومراسيمه التطبيقية تتراوح قيمتها ما بين عشرين ضعفاً ومئتي ضعف الحد الأدنى للأجور النافذ بتاريخ المخالفة، كما وتفرض مثل هذه الغرامة على المعارض الذي يسيئ استعمال حقّه بالإعتراض .

وهنا يلاحظ أنّ المشتري أعطى الهيئة صلاحية عقابية، قد يكون من شأنها ردع المخالفين ومنع أي إساءة لاستخدام المعارضين لحقوقهم المشروعة بالاعتراض. مع الإشارة إلى أنّ قرار الهيئة بالتغريم قابلة للطعن أمام مجلس شوري الدولة.

وقد رأى البعض أنّ منح الهيئات الإدارية المستقلة حق فرض الجزاءات يخالف مبدأ الفصل بين السلطات، حيث من الطبيعي أن يُحصر هذا الحق بالسلطة القضائية، لكن طبيعة عمل تلك الهيئات حصّت المشتري على إعطائها حق فرض الجزاءات ذات الطبيعة المهنية (مثل التنبيه واللوم ومنع ممارسة النشاط ضمن القطاع الذي تشرف عليه، تلك الهيئات)، كما هو الحال بالنسبة للجنة السوق المالية في فرنسا، كما يمكنها فرض الجزاءات ذات الطابع المالي على شكل غرامات كتلك التي يفرضها مجلس المنافسة في فرنسا أيضاً على القوى الاقتصادية التي ترتكب أفعالاً مضادة للمنافسة الحرة والشفافة ضمن السوق .

وبعد استعراض مهام هيئة الشراء العام المختلفة، لا بدّ من الإشارة إلى صلاحيات رئيس الهيئة التي نصّت عليها المادة /٧٧/ من قانون الشراء العام، فهذه الأخيرة أنطقت به جميع الصلاحيات التي تخوّله تسيير أعمال الهيئة، وهذه الصلاحيات تتوزّع بين صلاحيات مالية وأخرى إدارية، إلا أنّ المشتري خصّ رئيس الهيئة بصلاحيات هامتين لا بدّ من التركيز عليهما على وجه التحديد.

فقد نصّ القانون على حق رئيس الهيئة، بتقديم الطعون لدى هيئة الاعتراضات، وكذلك المراجعات أمام مجلس شوري الدولة وأي مرجع آخر مختص، وهذه الصلاحية من شأنها أن تعزّز دور هيئة الشراء العام الرقابي على عمليات الشراء وتزيد من فعالية هذه الرقابة عبر منح رئيس الهيئة حق الطعن، والمراجعة أمام المراجع المختصة لتصويب أي خطأ قد يكون موجوداً، أو طلب إبطال أي قرار قد يكون صادراً خلافاً للأصول.

^١ النبذة /١/ من البند رابعاً من المادة /١١٢/ من قانون الشراء العام.

^٢ فهد نوح، السلطة الإدارية المستقلة، دراسة منشورة على موقع الموسوعة العربية <http://arab-ency.com.sy/law/details/25838/4/>

أما الصّلاحية الثانية، والتي لا تقلّ أهميّة عن الأولى هي حق رئيس الهيئة بانتداب ممثّل عن الهيئة لحضور جلسات التلّزيم التي تجري في الجهة الشارية، بصفة مراقب. وهذه الصّلاحية كذلك، من شأنها تعزيز الدور الإشرافي والرقابي لهيئة الشراء العام، فضلاً عن التقليل من أي ممارسات خاطئة أو مشبوهة قد تحصل خلال جلسة التلّزيم، إن لم نقل منعها، لأن لجنة التلّزيم باتت تعلم أن حضور مندوب هيئة الشراء العام أصبح كالسيف المسلط على رقابها، مما يحفزها على القيام بعملها وواجباتها ضمن سقف القوانين والأنظمة المرعية الإجراء.

الفرع الثاني: هيئة الاعتراضات

أرسى قانون الشراء العام آليات واضحة وفاعلة للإشراف والرقابة في مختلف مراحل دورة الشراء، ترتبط بنظام متدرّج للشكاوى والاستئنافات، بحيث يسمح بتجميد إجراءات الشراء متى كان يتوجب ذلك، كما حدّد مهلاً قصوى للرد على الاعتراضات والبت بالشكاوى.

وبهدف حوكمة الاعتراضات، أنشأت هيئة الاعتراضات كإضافة إلى المنظومة الرقابية المعتمدة قبل صدور القانون المشار إليه أعلاه، أي رقابة ديوان المحاسبة ومراقبي عقد النفقات، ورقابة المراقب المالي، ومجلس شورى الدولة (قضاء العجلة)، للبت بالشكاوى قبل توقيع العقد، (الغرفة الخاصة) للبت بالطعون بعد توقيع العقد، فضلاً عن الرقابة الإدارية والمالية للتفتيش المركزي.

وجاء إنشاء هيئة الاعتراضات، بعد أن استشعر المشرع الحاجة إلى البت بالاعتراضات على القرارات والإجراءات المتخذة بشكل سريع وفعال، والأخذ بعين الاعتبار كافة الجوانب المتصلة بعملية الشراء، ولإعطاء الثقة للقطاع الخاص المحلي والمنافسين الدوليين.

لذلك سنتناول فيما يلي، إنشاء هذه الهيئة والطبيعة القانونية لها ومهامها وآلية عملها وآلية الاعتراض والشكاوى في مرحلة ما قبل توقيع العقد، والأصول الواجب مراعاتها في القرارات الصادرة عنها.

أولاً: إنشاء هيئة الاعتراضات والطبيعة القانونية لها

أ- إنشاء هيئة الاعتراضات

عملاً بأحكام المادة ٨٩/ من قانون الشراء العام، أنشئت هيئة مستقلة سميت "هيئة الاعتراضات الإدارية" مكوّنة من رئيس وثلاثة أعضاء، تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وتتشابه القواعد القانونية المنظمة لتشكيل هيئة الاعتراضات، وشروط وآلية تعيين رئيسها وأعضائها، ومجباتهم ومسؤولياتهم الوظيفية، وانتهاء عضويتهم، والأحكام المالية للهيئة، وطريق وضع أنظمتها، مع الأحكام القانونية المنظمة لهيئة الشراء العام. لذلك سنركّز على الجوانب الأخرى المختلفة عنها.

ب- الطبيعة القانونية لهيئة الاعتراضات

^١ المواد: ٢٨٩-٢٩٠-٢٩١-٢٩٢-٢٩٣-٢٩٤-٢٩٥-٢٩٧-٩٩/ من قانون الشراء العام

اعتبر المجلس الدستوري في معرض دراسة الطعن المقدم ببعض مواد قانون الشراء العام . "أنّ بوسع المشتري تأليف لجان أو هيئات إدارية مستقلة ذات صفة قضائية، للنظر في نزاعات محدّدة حصراً واتخاذ تدابير معيّنة بخصوصها، شرط أن تحدّد بوضوح وبشكل سليم الأصول التي يقتضي اعتمادها للفصل في النزاع، وأن تؤمّن للمتقاضين الضمانات اللازمة والكافية للمراجعة، حفاظاً على حقوقهم، وفي طليعة تلك الضمانات أن تكون القرارات التي تتخذها الهيئة قابلة للطعن، لتصحيح ما يمكن أن يقع فيها من أخطاء، وكل ذلك استناداً إلى المبادئ العامة الدستورية التي أقرها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في مادته الثامنة، والذي أصبح جزءاً من الدستور اللبناني".

وبنتيجة استعراضه للقواعد القانونية التي تحكم إنشاء الهيئة وطريقة عملها والضمانات المرافقة لها، توصّل المجلس الدستوري في قراره المشار إليه إلى القول أنّ هيئة الاعتراضات هي هيئة إدارية ذات صفة قضائية.

ثانياً: مهام هيئة الاعتراضات

تعنى هيئة الاعتراضات بالبت بالاعتراضات المقدّمة بشأن الإجراءات، أو القرارات الصريحة أو الضمنية الصادرة عن الجهة الشارية أو أي من الجهات المعنية بعملية الشراء أو المتكوّنة بوجهها، بما في ذلك ملفات التلزم ، في المرحلة السابقة لتوقيع العقد بطريقة شفافة وفي الوقت المناسب.

كما تنتظر الهيئة حصراً، وخلافاً لأي نص آخر، في الاعتراضات بشأن القرارات الصريحة أو الضمنية المتعلقة بإجراءات الشراء المقدّمة إليها مباشرة في المرحلة السابقة لتوقيع العقد. وهذا ما أكّده المشتري في الفقرة ٤/ من المادة ١٠٤/ من قانون الشراء العام، حيث ورد النصّ على أن: "لا تقبل الاعتراضات المقدّمة مباشرة أمام مجلس شوري الدولة بشأن القرارات الصريحة أو الضمنية المرتبطة بإجراءات الشراء في مرحلة ما قبل التعاقد".

وهذا يعني ضمناً إلغاء صلاحية قاضي العجلة الإداري، المكرّسة بموجب المادة ٦٦/ من نظام مجلس شوري الدولة، وما يرافقها من ضمانات قضائية كانت تتوفر للمتقاضين، ما يخالف القاعدة المكرّسة من قبل المجلس الدستوري اللبناني ونظيره الفرنسي، بعدم جواز الرجوع عن الضمانات المكرّسة قانوناً من قبل المشتري (effet cliquet anti-retour) وكذلك ما يعرف بضمانات مبدأ "الأمان القانوني" (securite juridique) والذي يستتبعه مبدأ "الأمان القضائي" (securite judiciaire) .

وبالمقابل أعطي المتقاضين حق الطعن أمام مجلس شوري الدولة بالدرجة الثانية بقرارات هيئة الاعتراضات الصريحة منها والضمنية، الصادرة بشأن هذه القرارات والتدابير.

^١ قرار المجلس الدستوري رقم ٥/ تاريخ ١٢/٠٨/٢٠٢١.

^٢ المادة ٨٩/ من القانون ٢٤٤ تاريخ ٢٩/٠٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العام).

^٣ قانون الشراء العام - فرص النجاح وتحديات التطبيق - مرجع سابق - ص ٦١٣ و ٦١٤.

وهكذا يتّضح أنّ قانون الشراء العام قد وضع إطاراً تنظيمياً للاعتراض على القرارات والإجراءات المتعلقة بمسار الصفقات العمومية في مرحلة ما قبل التعاقد، بعد أن كانت سبل الاعتراض في ظل المنظومة القانونية السابقة متاحة لمن تتوفر لديه الصفة والمصلحة عبر عدّة طرق، كحق العارض بالتحفظ أو الاعتراض على أي قرار تتّخذه لجنة التلزم ويعتبره مجحفاً بحقّه، وطلب تدوين ذلك في محضر الجلسة، كما يمكنه تقديم شكوى أمام ديوان المحاسبة أو النيابة العامة، أو أمام التفتيش المركزي، إلا أن ذلك لم يكن من شأنه أن يؤدي إلى تجميد إجراءات الشراء لحين البت بالاعتراض. كما هي الحالة في الآلية التي نصّ عليها قانون الشراء العام.

كما كان بالإمكان تقديم مراجعة أمام مجلس شورى الدولة، خاصّة فيما يتعلّق بتجاوز حد السلطة طعناً بقرارات إداريّة نافذة سندا لنظرية القرارات الإداريّة المنفصلة، مع إمكانية صدور قرار يوقف التنفيذ عن قاضي العجلة إذا ما توفرت شروطه بناءً على طلب المعارض.

ثالثاً: آلية عمل هيئة الاعتراضات

تعمل هيئة الاعتراضات وفقاً للآلية المنصوص عليها قانوناً، فعند تلقّيها اعتراض يشكّل رئيسها لكل ملف لجنة مصغّرة تتولى دراسة الشكوى والبت فيها، تسمى (لجنة الاعتراضات) برئاسته وعضوية عضوين من الأعضاء الثلاثة الذين يؤلفون هيئة الاعتراضات، بحسب الاختصاص، وقد تستعين الهيئة بخبراء قانونيين أو مهنيين وتشركهم معها، وتصدر قرارات ملزمة للجهات الشارعية كما المناقصين. وكّرس القانون حق الاعتراض لعدد كبير من الأشخاص، إذ أنّه وفقاً للمادة ١٠٣/١ من قانون الشراء العام: "يحق لكل ذي صفة ومصلحة، بما في ذلك هيئة الشراء العام، الاعتراض على أي إجراء أو قرار صريح أو ضمني تتّخذه أو تعتمده أو تطّبقه أي من الجهات المعنية بالشراء، في المرحلة السابقة لنفاذ العقد، ويكون مخالفاً لأحكام هذا القانون والمبادئ المتعلقة بالشراء العام".

مع الإشارة إلى أنّ المشتري تنبّه إلى إمكانية استخدام الحق في الاعتراض لمجرد المماطلة أو عدم الجدية الواضحة فأجاز لهيئة الشراء العام أن تفرض بناءً على طلب هيئة الاعتراضات غرامة مالية محدّدة، وتطبّق إجراءات الإقصاء، ويمكن الطعن بقرارات الترخيم والإقصاء أمام مجلس شورى الدولة.

من جهة ثانية، لقد فرضت المادة ٩٨/ من قانون الشراء العام على هيئة الاعتراضات أن تعدّ تقريراً سنوياً تبين في منته المسائل المطروحة أمامها، وطريقة معالجتها والتوصيات المقترحة، وينشر هذا التقرير حسب الأصول، وترفع نسخة عنه إلى مجلس النواب ورئيس هيئة الشراء العام ورئيس الهيئة العليا للتأديب، ورؤساء أجهزة

^١ قضى مجلس شورى الدولة بحق العارض المرفوض عرضه بالاعتراض على قرارات لجنة التلزم، حتى ولو لحظ دفتر الشروط الخاص بنداً ينص على عدم قبول أي اعتراض على قراراتها. راجع قرار مجلس شورى الدولة رقم ٣٥٥ تاريخ ١٥/٠٣/١٩٦١، شاهين/الدولة، اجتهاد القضاء الإداري، الجزء الثاني، ١٩٨١، العقود الإدارية ص ٥٢ و ٥٣.

^٢ الفقرة الخامسة من المادة ٦٦/ من نظام مجلس شورى الدولة.

^٣ المادة ٩٦/ (آلية عمل الهيئة) من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٩/٠٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العام في لبنان).

الرّقابة. كما وترفع هيئة الاعتراضات تقارير دورية إلى الهيئات الرّقابية بحسب موضوع المخالفات، مالية أو وظيفية، على أن تكون مرفقة بالتوصيات اللازمة.

رابعاً: آلية الاعتراض

وفقاً للمادة ١٠٣/ من قانون الشّراء العام يمرّ الاعتراض بآلية إلزاميّة، بحيث يتوزّع الاعتراض على أنواع ثلاثة، طلب إعادة نظر والشكوى اللذين يقدّمان أمام هيئة الاعتراضات، والمراجعة بقرارات الهيئة التي تقدّم أمام مجلس شورى الدولة.

ويقتضي أن يكون القرار أو الإجراء المعترض عليه صريحاً كان أو ضمنياً، متّخذاً في المرحلة السابقة لنفاذ العقد، وتعتريه مخالفات لأحكام القانون وللمبادئ العامة المتعلقة بالشّراء العام.

وعند تقديم الاعتراض يحظر على الجهات الشّارية توقيع العقد أو وضعه مواضع التنفيذ قبل صدور القرارات النهائية بشأنه إدارياً أو قضائياً، أو انصرام المهل المحدّدة لصدورها، وذلك من تاريخ تبليغها إلكترونياً، طلب إعادة النظر أو الشكوى من الهيئة، أو وفقاً لأصول التبليغ المتّبعة أمام مجلس شورى الدولة بالنسبة للمراجعة المقدّمة أمامه.

ومن نتائج هذا الحظر امتداد مفاعيله على جميع الإجراءات السابقة والممهدة للتوقيع على العقد، وليس فقط على عملية التوقيع بحد ذاتها.

أمّا بالنسبة للمراجع المقدّمة أمام مجلس الشورى، فيبقى حظر توقيع العقد قائماً، وذلك لمدة سبعة أيام عمل من تاريخ تقديم الطلب بحيث يُرفع حكماً بعد هذه المدّة ما لم يقرّر المجلس الإبقاء عليه بقرار صريح. يسقط حظر توقيع العقد بعد مرور خمسة أيام عمل، من تاريخ إبلاغ صاحب الشكوى أو المراجع أو الجهة الشّارية، حسب الحالة، وجميع المشاركين الآخرين في إجراءات الاعتراض، بقرار الجهة الشّارية بالنسبة لإعادة النظر، أو قرار هيئة الاعتراضات بالنسبة للشكوى.

مع الإشارة إلى أنّه يجوز لهيئة الاعتراضات إنهاء الحظر والسماح للجهة الشّارية بناءً لطلبها أو تلقائياً استئناف الإجراءات الآيلة إلى توقيع العقد، وذلك في الحالات الاستثنائية التي تبرّرها العجلة ومقتضيات المصلحة العامة وبهدف تلافي ضرر أكيد قد يلحق بها نتيجة وقف العمل أو تأخر تنفيذ العقد، وحق إنهاء الحظر هذا ومتابعة التنفيذ لم يعط للجهة الشّارية بالنسبة لطلبها إعادة النظر المحالة أمامها.

وتطبيقاً لشفافيّة الإجراءات، يدرج قرار رفع الحظر في سجل إجراءات الشّراء مع الأسباب الداعية إلى اتخاذه، ويبلّغ فوراً من كل الجهات الشّارية وصاحب الشكوى وجميع المشاركين الآخرين في إجراءات الاعتراض وفي إجراءات الشّراء.

خامساً: الأصول الواجب مراعاتها في القرارات الصادرة عن هيئة الاعتراضات

بصرف النظر عن القرارات التي تصدرها هيئة الاعتراضات بالشكاوى المقدّمة أمامها، فإنّ تلك القرارات تخضع لأصول عديدة، حيث يتوجّب على الهيئة أن تصدر قرارها بالشكاوى المرفوعة أمامها في مهلة محدّدة بعشرين يوم عمل، تلي تلقّيها للشكاوى، كما عليها إبلاغ قرارها إلى الجهة الشّارية ومقدّم الشكاوى، وإلى جميع المشاركين الآخرين في إجراءات الشّراء وفي إجراءات الاعتراض.

كما وأنّه لمجرد صدور قرار الهيئة تسقط إجراءات تعليق الشّراء حكماً، باستثناء القرارات الضمّنية بالرفض، تصدر القرارات عنها بصورة خطيّة، وتخضع لمبدأ التعليل، بحيث تبين التدابير المتخذة والأسباب الدّاعية إلى اتخاذها.

فضلاً عن ذلك، تدرج الجهة الشّارية في سجل إجراءات الشّراء الشكاوى التي تلقتها هيئة الاعتراضات، والقرارات الصادرة عنها .

ويبقى أن نشير إلى أنّ هيئة الاعتراضات لم تنشأ بعد، ولذلك فقد تنبّه المشتري إلى إمكانية التأخير في تشكيلها من قبل السلطة التنفيذية، فنصّ في الفقرة ٣/ من المادة ١٠٣/ من قانون الشّراء العام بأنه: "لحين تشكيل الهيئة المنصوص عليها في هذا القانون، تتبّع إجراءات الاعتراض المعمول بها لدى مجلس شوري الدولة".

وهنا تطرح إشكالية فيما لو تأخرت السلطة التنفيذية في استصدار المرسوم التنظيمي اللازم لتشكيل الهيئة مع وجود نص يولي قضاء العجلة في مجلس الشوري النظر في النزاعات والمراجعات المتعلقة بالشراء العام في مرحلة ما قبل توقيع العقد فنكون والحال هذه امام تنازع في الصلاحيات بين هيئة الشراء العام وقضاء العجلة، ما يستوجب مواءمة النصوص والإسراع في تشكيل الهيئة ظناً بتناغم عمل أجهزة الرقابة، ما يزيد من فعاليتها في مجال عمليات الشراء العام.

وبالمحصّلة فإنّ استحداث هيئتي الشّراء العام والاعتراضات بموجب القانون الجديد للشّراء العام، يشكّل نقلة نوعيّة في مجال حوكمة الشّراء العام، وكذلك ضمانة لإحقاق الحق بإتباع طرق مراجعة حدّدت أصولها ومهلها وإجراءاتها وسبل سلوكها، وماهيّة القرارات التي تصدر عنها، مما يعزّز العدالة والمساواة والشفافيّة والنزاهة في عمليات الشّراء العام، بعيداً عن التدخّلات وهدر الوقت والجهد والتباطؤ في معالجة الاعتراضات والشكاوى كما كان يحصل سابقاً.

المطلب الثاني: الإصلاحات الأساسية في قانون الشّراء العام

كثيرة هي الإصلاحات التي جاء بها قانون الشّراء العام والتي قد يدخل بعضها في إطار الحوكمة كاستحداث هيئة الشّراء العام وهيئة الاعتراضات، والبعض الآخر يمكن اعتباره خطوات إصلاحية ضرورية في مجال الشّراء العام، كإخضاع الدولة وإداراتها ومؤسساتها العامة والهيئات الإدارية المستقلّة وغيرها من الجهات لأحكامه، ووضع

^١ الفقرة ٩/ من المادة ١٠٦/ من القانون ٢٠٢١/٢٤٤ (قانون الشّراء العام في لبنان)

^٢ الفقرة ١٠/ من المادة ١٠٦/ من القانون نفسه.

ضوابط فعّالة لطرق عقد الصفقات العموميّة، خاصّةً الاتفاق بالتراضي، واعتماد بعض الطّرق بعد تجديد اجراءاتها، كالمناقصة على مرحلتين وطلب عروض الأسعار، أو النص على طرق جديدة، كاتفاق الإطار، إضافةً الى اعتماده مقتضيات التنمية المستدامة بأبعادها الثلاثة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، فضلاً عن اعتماد تحديدات دقيقة لتضارب المصالح، وإدخال التخطيط وربطه بالموازنة، واعتماد التأهيل المسبق، وإعادة العمل بالسعر التقديري، ووضع شروط وضوابط لاعتماد التجزئة، والسماح بالتلّزيم على أساس المجموعات، والنص على لامركزية التنفيذ للصفقات العموميّة وعلى مركزية الرّقابة في جميع الإجراءات، إضافةً الى النصّ على الشّراء الالكتروني، والتدقيق الداخلي، واستحداث وحدة للشّراء داخل الجهة الشّارية، وسجل للشّراء الى ما هنالك من إصلاحات أخرى لا يتسع المجال لتعدادها.

ولضرورات البحث سنكتفي بالتطرّق الى مجموعة من الإصلاحات الجوهرية التي جاء بها قانون الشّراء العام وهي تتعلّق بلجان التلّزيم والاستلام واستحداث وحدة الشّراء، والتدقيق الداخلي، وسجل الشّراء، واعتماد الشّراء الالكتروني.

الفرع الأول: لجان التلّزيم والاستلام ووحدة الشّراء وسجل إجراءات الشّراء أولاً: لجان التلّزيم

نظّم القانون رقم ٢٠٢١/٢٤٤ (قانون الشّراء العام في لبنان)، كيفية تشكيل لجان التلّزيم والآليات التي تحكم عملها، بعد إدخال تعديلات جوهرية على ما كانت تتضمنه الأنظمة السابقة. فبعدما كانت صلاحية تشكيل لجان التلّزيم، في التلّزيمات التي تجري لصالح الإدارات العامة تعود لإدارة المناقصات، أصبحت هذه الصلاحية منوطة بكل جهة شارية سنداً لقاعدة لامركزية التنفيذ ومركزية الرّقابة والإشراف.

فقد أدخل قانون الشّراء العام تعديلات جذرية على آلية تشكيل لجان التلّزيم مقارنةً مع النصوص السابقة، حيث أنّ هذه الأخيرة كانت متعدّدة وكان تأليف اللّجان يختلف بين جهة وأخرى وفقاً للنص المعتمد لدى كل منها، ونقص ذلك لجان التلّزيم التي تعيّن من قبل إدارة المناقصات وتلك العائدة للبلديات، كما للمؤسسات العامة، كلّ وفق الصلاحية المنوطة به، ووفقاً للأصول المعمول بها في أنظمة تلك الجهات.

ومن المتعارف عليه، أنّ دور لجان التلّزيم ينحصر في عمليات الشّراء ذات الطابع التنافسي، باعتبار أنّ قرار إرساء التلّزيم على عارض محدّد بذاته، ينبغي أن يصدر عن جهة حيادية مهنية مستقلة تضمن النزاهة والمنافسة الحرة والمساواة.

وبناءً عليه، فإنّ عمليات الشّراء التي تتم بموجب اتفاقات رضائية او بموجب فاتورة، وإرساء العقود ضمن الاتفاقات الإطارية غير المنطوية على تنافس في المرحلة الثانية، فهي لا تستلزم تشكيل لجان تلّزيم من أجل إتمامها، كونها تقتصر الى التنافسية.

وقد أدخل قانون الشراء العام تعديلات جوهرية على الأحكام النّاطمة لتشكيل لجان التّزيم، والتي تعتبر إحدى تطبيقات مبدأ الشمولية، إذ جاء بأحكام موحّدة تطبّق على جميع الجهات الشّارية، كما راعى بعض الأحكام التي كانت معتمدة سابقاً في نظام المناقصات، وأضاف عليها أخرى.

وأوجب القانون المنوّه عنه آنفاً، على كل جهة شّارية أن تقترح لائحة بأسماء موظفين من إدارتها من الفئة الثالثة على الأقل، ثم تقوم بإرسالها الى هيئة الشراء العام قبل شهر تشرين الأول من كل عام. ومع بداية تطبيق القانون أعلاه، تبيّن عدم مراعاة هذا النصّ لواقع العديد من الجهات الشّارية، خاصة البلديات منها، التي تقتصر الى وجود هذه الفئة من الموظفين لديها.

وتجدر الإشارة إلى انه جرى تعديل المادتين ١٠٠ و ١٠١ من قانون الشراء العام بموجب قانون موازنة العام ٢٠١١ . وأجيز بموجب هذا التعديل للجهات الشّارية اقتراح موظّفين ومتعاقدين في إدارتها من الفئة الثالثة على الأقل في حال توقّفهم وإلا من الفئات الأخرى.

وبالنسبة للبلديات أجاز لها الاستعانة بأعضاء من المجلس البلدي عند عدم توقّف موظّفين او متعاقدين من الفئة الثالثة لديها أو أي فئة أخرى. لكنّ هذا الحل لم يستمر طويلاً بسبب إبطال هذا التعديل بموجب قرار المجلس الدستوري رقم ١/١٠٣٣/٢٠٢٣ لاعتباره من فرسان الموازنة.

ونتيجةً لهذا الواقع، وبعد تعطلّ سير المرافق العامة (خاصةً البلديات منها) لمدة تقارب الشهرين أصدر رئيس مجلس الوزراء تعميماً ، اعتبر فيه أنّ تشكيل لجان التّزيم والاستلام وفقاً لقانون الشراء العام، معلق على صدور نصوص تجيز التوظيف ضمن الفئة الثالثة، وكذلك تلك التي توحد نظام الفئات الوظيفية لدى مختلف الجهات الشّارية، إضافةً الى متطلبات أخرى حددها التعميم المذكور .

وإزاء هذا الواقع، أجاز للبلديات واتحاداتها وللجهات الشّارية، والتي تعتمد أنظمة وظيفية تختلف عن الإدارة العامة، أن تؤلّف لجان التّزيم والاستلام وفقاً لأحكام النصوص السابقة لنفاذ قانون الشراء العام. كما سمح التعميم الاستعانة بموظّفين من خارج الفئة الثالثة، وبمتعاقدين عند الاقتضاء.

ولمعالجة الإشكاليات التي رفقت بتطبيق القانون رقم ٢٠٢١/٢٤٤، صدر بتاريخ ٢٠٢٣/٤/١٩ القانون رقم ٣٠٩ الذي ألغى الفقرتين ٢/ و ٣/ من المادة ١٠٠/ من قانون الشراء العام، واستبدلها بنص جديد، يوجب تأليف لجان التّزيم والاستلام لدى الجهات الشّارية من أهل الخبرة والاختصاص وفقاً لأسس تضعها هيئة الشراء العام ، على أن تكون الأولوية في تشكيل هذه اللجان للأشخاص المدربين على الشراء العام.

^١ المادة ١١٩ من قانون موازنة العام ٢٠٢٢.

^٢ التعميم رقم ٥/٢٨/٢٠٢٣، المتعلّق بتطبيق أحكام قانون الشراء العام لناحية تشكيل لجان التّزيم والاستلام لدى الجهات الشّارية.

^٣ القرار رقم ٩/هـ.ش.ع. ٢٠٢٣/ع. (تحديد أسس تأليف لجان التّزيم والاستلام لدى الجهات الشّارية).

وبالعودة الى القرار رقم ٩/ تاريخ ٢٠٢٣/١٠/١٠ الذي حدّد الأسس الواجب اعتمادها في تأليف لجان التلّيزم والاستلام، نجد أنّ القرار المذكور نصّ على اختيار رئيس وأعضاء هذه اللّجان من بين موظفي ومتعاقدى الجهات الشارّية، وفي حال عدم وجود عدد كافٍ منهم لديها، فمن سائر العاملين المشمولين بأحكام المادّة ١١١/ من قانون الموازنة العامة لعام ٢٠٢٢.

وفيما يتعلق بالبلديات يمكن الاستعانة بأعضاء من المجلس البلدي، باستثناء رئيس البلدية. كما أوجب القرار الآنّف الذكر، بأن يتم اختيار رئيس وأعضاء اللّجان بالأولوية من بين المدّربين على الشّراء العام أصولاً، ومراعاة شروط الخبرة والاختصاص بحسب موضوع التلّيزم، وفقاً لأحكام دفتر الشروط الخاص بالصّفقة.

وفيما يتعلق بتشكيل لوائح لجان التلّيزم والاستلام، أوجب القرار على كل جهة شارّية إعداد لوائح سنوية بأسماء الأشخاص المقترحين لرئاسة وعضوية هذه اللّجان عن السنة القادمة، توازياً مع تحضير خطة الشّراء السنوية، وذلك قبل نهاية السنة الجارية كحد أقصى، كما حدّد السلطات والمراجع التي تقرّ هذه اللوائح وتحديثها، وكذلك ما تتضمنه اللوائح من معلومات، وضرورة اعتماد النموذج الصادر عن هيئة الشّراء العام، والتقيّد بطلب هذه الأخيرة عند طلبها للوائح في أي وقت تراه مناسباً.

كما وُحّد بموجب القرار رقم ٩/هـ.ش.ع. ٢٠٢٣/ الآنّف الذكر، آلية تعيين لجان التلّيزم والاستلام والمدة المحددة لذلك، فضلاً عن موجبات الجهة الشارّية ورئيس وأعضاء اللّجان لجهة عدم الكشف عن أسمائهم، ودراسة الملفات والاطلاع عليها من قبل اللّجان كلّ فيما خصّه، وفي الوقت المحدد لذلك.

كما نصّ القرار المذكور أعلاه، على موجب عدم الإدانة، وتجنّب تضارب المصالح فيما يتعلق بالرئيس والأعضاء لهذه اللّجان، وتطبيق الأحكام الواردة في قانون الشّراء العام لهذه الناحية.

وحظّر القرار نفسه، على المدير العام في الإدارات العامة ورئيس السلطة التنفيذية في البلديات ورئيس مجلس الإدارة - المدير العام - في المؤسسات العامة أن يكون رئيساً أو عضواً في لجان التلّيزم أو الاستلام، كما ألزم القرار كل شخص يتم تكليفه برئاسته أو عضوية اللّجان المشار إليها، بتوقيع نموذج "تصريح النزاهة"، الذي يحفظ لدى الجهة الشارّية المعنية لمدة عشر سنوات من نهاية عمل اللجنة، ويُنّاح الاطلاع عليها من قبل هيئة الشّراء العام عند الطلب، وكذلك من قبل الهيئات الرقابية والسلطات القضائية المختصة. وأوجب القرار المذكور أعلاه، بأن توثّق الاجراءات والقرارات المتخذة بشأن تشكيل لجان التلّيزم والاستلام وتعيين الخبراء، وتدرج في سجل اجراءات الشّراء المنصوص عليه في المادة ٩/ من قانون الشّراء العام. كما اعتبر القرار ذاته، أنّ التكليف بأعمال هذه اللجان هو من واجبات الوظيفة، ويتعرّض كل من يرفض قرار تكليفه دون مبرّر للمساءلة وفقاً للأصول، كما ألغى القرار كل ما يخالف أحكامه أو لا يتفق مع مضمونه.

وأخيرًا يبقى أن نشير أنّ قانون الشراء العام اشترط تمتع رئيس وأعضاء اللجان بالحياد والموضوعية عندما نصّ على أن يكون أحد الأعضاء على الأقل في كل لجنة من خارج موظفي الجهة الشارية .
كما أنّه، وحرصًا على الشفافية والنزاهة في إجراءات فض العروض وانطباقها على القانون، أجاز القانون لكل ذي مصلحة أن يحضر جلسات فض العروض، ومن هؤلاء المعارضون أو ممثلوهم، ومندوب عن الإدارة التي يجري التلزم لمصلحتها، كما سمح بحضور وسائل الاعلام (إذا نصّ دفتر الشروط على ذلك)، وكذلك اجيز لمندوب هيئة الشراء العام حضور جلسات فتح العروض.

مع الإشارة فيما خصّ لجان التلزم فإنه عليها أن تتصرّف بشكل مستقلّ عن الجهة الشارية في كل أعمالها وقراراتها، عملاً بالنبذة ١/ من البند/ أولاً/ من المادة/ ١٠٠/ من قانون الشراء العام.

ثانيًا: لجان الاستلام

فيما يتعلّق بلجان الاستلام ووفقًا للمادة /١٣٢/ من القانون المذكور أعلاه، تستلم اللوازم والأشغال والخدمات لجنة الاستلام المنصوص عليها في المادة /١٠١/ من القانون ذاته ويجري الاستلام وفقًا لهذه المادة. وتستلم الخدمات الاستشارية الجهة المشرفة على تنفيذ العقد، في حال وجودها.

وخيرًا فعل المشتري بتجديده مهلة للجنة لتقديم تقريرها خلالها، إذ حدّد لها مهلة أقصاها /٣٠/ يومًا من تاريخ تقديم طلب الاستلام من قبل الملتزم، ويمكن تمديدتها الى /٦٠/ يومًا كحد أقصى تبدأ من تاريخ تقديم طلب الاستلام من قبل الملتزم، إذا تطلبت ذلك طبيعة المشروع وحجمه، شرط تبرير أسباب ذلك خطيًا من قبل اللجنة، وتُذكر مهلة الاستلام في شروط العقد.

كما أحسن المشتري عندما نصّ على عدم ترتيب أي نتائج قانونية على أي عملية استلام تجري خلافًا لأحكام قانون الشراء العام وشروط العقد، وحظره على المراجع المختصة تسديد أي مبالغ مترتبة نتيجة الاستلام الحاصل خلافًا للقانون، كما النصّ على ملاحقة كل عضو لجنة استلام يمتنع أو يتخلف دون عذر مشروع عن أداء موجباته، مسلكيًا وتأديبيًا أمام المراجع المختصة.

كما جاء النصّ على اختلاف قوام وأعضاء لجنة الاستلام عن لجنة التلزم، وبألا تضم الأشخاص الذين اشتركوا في الاشراف على التنفيذ أو الذين درسوا السوق أو وضعوا القيمة التقديرية للشراء، استنادًا لمضمون المادة /١٠١/ من قانون الشراء العام.

ثالثًا: استحداث وحدة الشراء

بموجب الفقرة ١/ من المادة /٧٣/ من قانون الشراء العام أدرج الشراء العام كوظيفة محدّدة ضمن الهيكل الوظيفي في الدولة، وتتكلّف المراسيم التطبيقية بتحديد أطر الكفايات المعرفية والمهارات والخبرة المهنية والسلوكيات، إضافةً الى التوصيف الوظيفي وشروط التوظيف و/ أو/ التعيين والترفيغ الخاصة بالعاملين في الشراء تعدها هيئة

^١ الفقرة ٣/ من البند أولاً من المادة /١٠٠/ من قانون الشراء العام.

الشراء العام بالتنسيق مع مجلس الخدمة المدنية، بالإضافة الى توفير الخيارات الوظيفية المحفزة والتنافسية القائمة على الجدارة.

وهذا الأمر لم يكن ملحوظاً في النصوص السابقة لصدور قانون الشراء العام، وهو يعتبر خطوة ايجابية من شأنه أن يحسّن تخصصيّة وكفاءة العاملين في مجال الشراء العام.

ونصّت الفقرة ٢/ من المادة المذكورة أعلاه على إنشاء وحدة للشراء ضمن الهيكل التنظيمي للجهة الشارية، أو تعديل هذا الهيكل وفقاً للاقتضاء، وتكون هذه الوحدة مسؤولة عن عمليات الشراء وفقاً لأحكام قانون الشراء العام. وتشكّل هذه الوحدة من الموظّفين الذين خضعوا للتدريب، وعلى أن يتناسب عديد هذه الوحدة وكفاية أعضائها مع حجم ونوع الشراء لديها.

ويحدّد مآلك وحدة الشراء لدى كل جهة شارية بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح المرجع المختص. ويمكن لهذه الوحدة طلب المشورة التقنية، عند الاقتضاء، من هيئة الشراء العام، أو استطلاع رأيها في موضوع معيّن يتعلّق بالشراء، وفقاً لنص الفقرتين ٣/ و ٤/ من المادة ٧٣/ المنوه عنها أعلاه. إنّ إنشاء مثل هذه الوحدة، أو تعديل الهيكل التنظيمي للجهة الشارية وفقاً لواقع الحال من شأنه أن يعزّز كفاءة ومهنيّة العاملين فيها، كما يسهّل عملية المراقبة وتحديد المسؤوليات ويخفّف من تداخل الأدوار والمسؤوليات والصلاحيات، ما ينعكس إيجاباً على اجراءات الشراء، ويزيد من فعاليتها.

مع الإشارة الى وجود عدد من الإدارات العامة او المؤسسات العامة لديها مثل هذه الوحدة لكن بمسمّيات مختلفة، كمصلحة التجهيز او مكتب التزيم، او مكتب المشتريات...

رابعاً: سجل إجراءات الشراء

استحدث المشرّع سجل اجراءات الشراء العام الذي تدوّن فيه جميع المعلومات المتعلقة بعمليات الشراء ، مع حفاظه على الطابع السري لبعض المعلومات التي ارتأى عدم نشرها، كالمصالح الأمنية الرئيسية للدولة، وتلك التي يخالف إنشاؤها القانون أو يُعيق تنفيذه، أو يمس بالمصالح التجارية المشروعة للعارضين، أو يعيق التنافس المنصف، ما لم تأمر الجهات القضائية المختصة بإفشاء تلك المعلومات. وكذلك الأسرار المهنية والتقنية والمحمية بقوانين الملكية الفكرية والتي من شأن الافصاح عنها إحداث ضرر غير مشروع للعارضين، أو بالعارضين المنافسين أو بأي شخص آخر غير مأذون له بالاطلاع على هذا النوع من المعلومات. كما انه لا يجوز افشاء اي معلومات في سياق اجراءات الاعتراض إذا كان القيام بذلك يعرّض مصالح الدولة الأمنية للخطر أو إذا كان يخالف القانون أو يعيق تنفيذه.

^١ الفقرة ١/ من المادّة ٩/ والفقرة ٢/ من المادة ٧٦/ من القانون رقم ٢٠٢١/٢٤٤ (قانون الشراء العام في لبنان).

وفي حال كانت المعلومات تمس بالمصالح التجارية المشروعة للموردين او المقاولين او تعيق التنافس المنصف، فيقتضي ان يتقدم طالب السرية بطلب موافقة هيئة الشراء العام، وفقاً لما تضمنته المادتان ٦/ و ١٠٨/ من قانون الشراء العام.

ويعتبر سجل اجراءات الشراء بمثابة سجل حياة الصفقة، من ألفها الى يائها، وقد فرض القانون ٢٠٢١/٢٤٤ على كل جهة شارية ان تمسك هذا السجل الخاص، وتدرج فيه كل المعلومات المتعلقة بعملية الشراء، ونحفظ فيه جميع الوثائق المتعلقة بإجراءات التلزم، وتعدّ ملفات لها وتحافظ عليها.

ويعتمد هذا السجل كمرجع تسهل مراجعته واستقاء المعلومات منه، ويحفظ الكترونياً في حال كان توفّر ممكناً. ويُعدّ هذا السجل ركناً أساسياً لتعزيز مبدأ الشفافية، كما انه عاملاً مهماً في تسهيل عملية التدقيق والمساءلة والمحاسبة عند اي شبهة او تحقّق من ارتكاب اي مخالفات للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء منذ بدء إجراءات التلزم ولحين انتهائها.

وقد حدّد المشترع في المادة ٩/ من القانون ٢٠٢١/٢٤٤ المعلومات التي تدرج في هذا السجل ونذكر منها على سبيل المثال لا الحصر: وصف موجز لموضوع الشراء...، أسماء وعناوين العارضين، وإسم وعنوان الجهة الملتزمة، بيان الأسباب والظروف التي استندت اليها الجهة الشارية لاستخدام طريقة شراء غير المناقصة العمومية، وكذلك بيان بالأسباب والظروف التي دعتها الى إلغاء الشراء، طلبات الاعتراض والقرارات النهائية بشأنها، قيمة العقد وأهم أحكامه وشروطه، بالإضافة الى نسخة عنه، قيمة كل عرض مقدّم وملخص لأحكامه وشروطه الاخرى، بيان بالأسباب والظروف التي استندت اليها الجهة الشارية في اعتماد السرية، ملخص طلبات الاستيضاح المتعلقة بوثائق التأهيل المسبق، إضافة الى بيان بالأسباب والظروف التي استندت اليها الجهة الشارية في رفض عرض مقدّم او لاستبعاد عارض من اجراءات التلزم... وتجدر الاشارة الى ان المادة ١٠٩/ من قانون الشراء العام في فقرتها الثانية أناحت لسلطات التعاقد ان تستعين للإعلان عن عمليات التلزم واجراءاتها وتنفيذها... بجميع وسائل النشر المتاحة لها، التقليدية منها كالجريدة الرسمية والصحف، او الوسائل الحديثة كالمواقع الإلكترونية.

ويكون النشر إلزامياً على المنصة الالكترونية المركزية لدى هيئة الشراء العام وعلى الموقع الالكتروني للجهة الشارية إن وجد، مع مراعاة مقتضيات السرية التي تحدّد من نطاق النشر عند توفّر أي من حالات السرية التي سبقت الاشارة اليها آنفاً.

الفرع الثاني: التدقيق الداخلي والمنصة الإلكترونية المركزية والشراء الإلكتروني

أولاً: التدقيق الداخلي

يعتبر التدقيق الداخلي من أكثر أنواع الرقابة فعاليةً، باعتبارها تشكّل إحدى الوحدات الإدارية التابعة للجهة الشارية، وهي بهذه الصفة تكون الأكثر قدرةً على معرفة الخلل وطرق معالجته، على قاعدة "صاحب البيت أدري

بالذي فيه"، كما تساعد في تقييم الأداء وفي تقديم المعلومات ذات الصلة للمؤسسات الرقابية، حيث تُعدّ تقاريرها مصدراً مهماً للمعلومات التي تبني عليها أجهزة الرقابة الخارجية نشاطها الرقابي.

وبالرغم من أهمية هذا النوع من الرقابة، يلاحظ افتقار الجهات الشارية الى وجود انظمة رقابة داخلية في تشريعاتها وتنظيماتها الا ما ندر.

ويعتبر التدقيق الداخلي بمعناه العام من الوظائف المحاسبية والرقابية، تحبذ المؤسسات اعتماده، لما له من دور فاعل في متابعة سير العمل داخل المؤسسة وفي اكتشاف الاخطاء وتحديد المسؤوليات وتطوير أداء المؤسسة عن طريق تقديم أساليب منهجية ومنظمة بغية تقييم وتحسين فعالية نشاطها في إدارة المخاطر، وفي الرقابة والحوكمة، والضبط الداخلي.

كما يهتم بسير العمل في المؤسسة بمختلف أنواعه، الادارية والمالية وغيرها.

ولكي تحقق أعمال التدقيق الداخلي أهدافها المرجوة ينبغي ان تتوفر في القائمين بمهامها صفات عديدة أبرزها المناقبية الخلقية والمهنية التي تبعت على الثقة به، والموضوعية المهنية في جمعه للمعلومات، وتقييمها، واعداد التقارير بشأنها، من دون ان يخضع لأي تأثير او ضغط، ومن صفاته أيضاً، السريّة المهنية والكفاءة أي تمتعه بالمهارة والخبرة، كما يتوجب على المدقق الداخلي أن يكون مستقلاً استقلالاً تاماً عن جميع نشاطات المؤسسة، وعدم إشغاله أي مسؤولية فيها، بأي صفة كانت باستثناء المسؤوليات المتعلقة بإدارة وحدة التدقيق الداخلي.

كما يتوجب على المدقق أن يكون مستقلاً في نشاطه عن أي نشاط رقابي آخر ولا يتبع في أداء عمله لتوجيهات او أوامر أي جهة رقابية خارجية .

وعلى المدقق أن يحرص بصورة مستمرة على تطوير كفاءته المهنية، وأن يتابع برامج تدريب مهنية ملائمة بصورة دورية ومستمرة. أما فيما يتعلق بمهام المدقق الداخلي، فهي تتركز بشكل رئيسي حول مراجعة مدى تقيد إدارة المؤسسة بالأنظمة والقوانين التي ترعى عملها، ومراجعة أنظمة وإجراءات الضبط الداخلي بهدف تبيان نقاط الضعف او القصور فيها، والتدقيق بالعمليات والبيانات المالية للتأكد من صحتها وكفاءتها، ومراجعة نظام المعلوماتية للغاية ذاتها، فضلاً عن القيام بكل أنشطة المراجعة والتوثيق والتحقق والتحقيق، الآيلة الى حماية موارد وممتلكات المؤسسة العينية والمالية، ومكافحة الهدر وتقليص المخاطر، وفي هذا السياق يأتي التدقيق في عمليات الشراء العام.

وإضافةً الى ذلك يقوم المدقق الداخلي بتنفيذ المهام التي تكلفه بها المراجع المختصة في المؤسسة، بما فيها

الدراسات والمشورة

^١ وسيم نقولا أبو سعد، قانون الشراء العام - فرص النجاح وتحديات التطبيق - مرجع سابق، ص ٥٤٥-٥٤٦.

^٢ المرجع نفسه، ص ٥٤٧

واستناداً الى المهام الموكلة إليه، ولتمكينه من القيام بها، يحق له الاطلاع على جميع وثائق المؤسسة ومستنداتها وملفاتها ومحفوظاتها، وعلى جميع موجوداتها وممتلكاتها، وعلى كل ما يتعلق بموظفيها وإدارتها وعملياتها، على أن يحافظ على السرية المهنية المطلوبة.

ويعتبر التدقيق الداخلي من ضمن الإصلاحات المطلوبة الواجب ادخالها على النصوص القانونية المتعلقة بالشراء العام. ومن هنا جاء النص على هذا التدقيق في المادة /١١١/ من قانون الشراء العام، والتي حددت آلية معينة يصار من خلالها القيام بمهام التدقيق الداخلي، اذ نصت الفقرة /أ/ منها بأن يتولّى، بقرار من رئيس الإدارة، واحد أو أكثر من العاملين لدى الجهة الشارية، مهمة التدقيق الداخلي لتطبيق كافة احكام هذا القانون والمراسيم والقرارات التنظيمية، بما يتوافق مع حجم هذه الجهة وعدد قيمة العقود التي تجريها.

ويقوم المكلفون بهذه المهام بإبلاغ كل من هيئة الشراء العام والهيئات الرقابية المختصة فوراً عن أي مخالفات أو إهمال، نتيجة التدقيق الداخلي، وإيداع نسخة الى رأس الادارة، وفقاً للفقرة /ب/ من المادة /١١١/ الآتية الذكر. وعملاً بالفقرة /ج/ من المادة ذاتها، تتبّع من التدقيق الداخلي المعايير والاصول التي تضعها هيئة الشراء العام. وعلى هذه الأخيرة والجهات الشارية إبلاغ الهيئات الرقابية المختصة بالمخالفات المرتكبة من قبل الموظفين العاملين لاتخاذ الاجراءات اللازمة وفق القوانين والأنظمة النافذة، على ألا تحول الملاحقة التأديبية والمالية دون الملاحقة الجزائية أمام المحاكم المختصة، على ما نصت عليه الفقرة /د/ من المادة /١١١/ المذكورة آنفاً.

وبناءً عليه، فإنّ اعتماد هذا النوع من التدقيق والرقابة الذاتية من شأنه أن يؤدي الى تحسين وزيادة شفافية وفاعلية الشراء العام والتخفيف من الممارسات السيئة لدى بعض موظفي الجهات الشارية لأنهم، وعند أي أخطاء أو مخالفة للقوانين والأنظمة سيكونون عرضةً للملاحقة على اختلاف انواعها، لا سيما وأنه قبل هذا النص على التدقيق الداخلي كانت الجهات الشارية تفتقر الى وجود نظام رقابة داخلية يساعدها في تقييم الأداء وفي تقديم المعلومات ذات الصلة للمؤسسات الرقابية. وبالتالي فإنّ الاجراءات المطبقة غير فعّالة للحد من مستوى الفساد والاحتيال وضمان معاقبة الممارسات المحظورة.

كما أنها لا تساهم في تحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام وتلبية الحاجات الوظيفية الفعلية للشراء بصورة أفضل ، وتبقى التوصيات التي يقدمها النظام الرقابي الحالي دون متابعة أو اهتمام لعدم وجود قاعدة بيانات لها لدى الادارات المعنية، ما يؤشر لعدم رغبتها في ذلك، وانعدام المحاسبة، وهنا يكمن الخلل وضرورة معالجته، فكان النص على التدقيق الداخلي في قانون الشراء العام.

وتجدر الإشارة الى صدور مذكرة عن هيئة الشراء العام ، حول تنظيم مهام ومسؤوليات الوحدات الإدارية العاملة في الشراء العام، طلب بموجبها من كافة الجهات الشارية الخاضعة لأحكام قانون الشراء العام، إحداث وحدة

^١ استراتيجية إصلاح الشراء العام – المسودة النهائية، مرجع سابق، ص ١٨.

^٢ مذكرة رقم ٢/هـ.ش.ع. /٢٠٢٤، تاريخ ٢٠٢٤/١/٣١

للشراء العام في الهيكل التنظيمي لديها، او تعديل هذا الهيكل وفق متطلبات القانون...، واتخاذ قرار من رأس الإدارة لتولية واحد او أكثر من العاملين لدى الجهة الشارية مهمة التدقيق الداخلي...

ثانياً: استحداث المنصة الالكترونية المركزية

مما لا شك فيه، أنّ الشفافية أضحت الوسيلة الضامنة لنزاهة العمل ولكشف تضارب المصالح في مجال الصفقات العمومية واستعمال الاموال العامة، وهي تعدّ ركناً أساسياً في أنظمة الشراء الحديثة، ومنها قانون الشراء العام رقم ٢٠٢١/٢٤٤، ويترجم ذلك من خلال علنية الإجراءات ونزاهتها ومهنتيتها بشكل يفعل الرقابة والمحاسبة. وقد اعتمد قانون الشراء العام الشفافية مبدأً، أسس عليه العديد من الإجراءات نذكر منها: اعتماد قاعدة بيانات الكترونية مفتوحة أمام الجميع تُنشر عليها كافة المعلومات ذات الصلة بالشراء العام (المنصة الالكترونية المركزية لدى هيئة الشراء العام) وألزم الجهات الشارية ان تنشر عليها جميع المعلومات المتعلقة بعمليات الشراء ومنها خطط الشراء واجراءات التلزم، طرق العقد، نتائج الاستلام والتنفيذ، على سبيل المثال لا الحصر، ما سمح لكل عارض مهتم محلي أو أجنبي، ولهيئات المجتمع المدني والمواطنين، وأجهزة الرقابة، من الحصول على جميع المعلومات المتعلقة بعمليات الشراء التي تجريها كل جهة شارية، وبشكل مجاني، مع الحفاظ على موجب السرية وفقاً لما تقتضيه أحكام القانون.

ثالثاً: الشراء الالكتروني

يعرّف نظام الشراء الإلكتروني (E-procurement) بأنّه الوسيلة التي تركز بشكل رئيسي على استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في المشتريات العمومية. ويهدف هذا النظام الى زيادة فعالية عمليات الشراء من خلال تسهيل الوصول الى المعلومات بشكل شفاف، ما يؤدي الى تطوير تقييم الأداء وتفعيل المساءلة، وتبسيط عمليات تلزم العقود وادارتها، وزيادة الوفور في التكاليف، وإدراج المشتريات العامة ضمن المعلومات المتعلقة بالمالية العامة. ويمكن ان تكون المشتريات الإلكترونية أداة لجعل العمليات أكثر كفاءة، ومن شأنها تعزيز فعالية المشتريات.

اعتمد نظام الشراء الإلكتروني في عدّة دول، ومن خلال الاطلاع على تجارب تلك الدول تبين أهمية هذا الأسلوب في الشراء العام. فعلى سبيل المثال، في اوكرانيا كان حجر الأساس في إصلاح نظام المشتريات العامة ومكافحة الفساد اعتماد نظام التوريد الإلكتروني (ProZorro)، الذي أدّى الى تعزيز الشفافية، وتوسيع قاعدة المنافسة، وخلق فرص عمل، وإشراك فئات مهمشة بعقود الشراء العام، وتحقيق وفر بلغ ٢٣٣ مليون دولار عام ٢٠١٦.

^١ الفقرة ٥/ من الأسباب الموجبة للقانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٠٢١/٧/١٩، ص ٤٨.

^٢ وسيم نقولا أبو سعد - قانون الشراء العام - فرص النجاح وتحديات التطبيق - مرجع سابق، ص ٤٥٩-٤٦٠.

وفي تشيلي، كان العارضون يواجهون عقبات عدّة تتمثل في صعوبة الحصول على المعلومات عن طلبات الجهة الشارية، وما ينتج عنه من مسّ بشفافية الإجراءات وفعالية المنافسة، وقد عزّز ذلك تعدّد أنظمة الشراء المعتمدة بتعدّد الجهات الشارية. وباعتماد نظام الشراء الإلكتروني، أصبحت جميع المعلومات المتعلقة بنشاط كل مورّد أو متعهّد مسجّل على المنصة تصل اليه مباشرة، إضافةً الى باقي المعلومات المتعلقة بمسار الشراء العام، من لحظة تقديم العروض الى وقت إعلان اسم الفائز بالتزيم.

وقد ادى اعتماد هذا النظام (Mercado Publico) الى تحقيق عدّة نتائج منها: تفعيل رقابة المواطنين على عمل الحكومة، تعزيز مبدأ المساواة بين العارضين الذين بات بإمكانهم تقديم عروضهم بشكل سهل ومرن، تحقيق وفر مالي مهم استعملته الحكومة في تنفيذ برنامجها الإصلاحي، تحسين نوعية الخدمات الصحية والاجتماعية المقدّمة للمواطنين، السرعة في إنجاز المعاملات، تعزيز القدرة على التخطيط والتنسيق بين مختلف الجهات الإدارية، فضلاً عن تخفيف الدافع الى الفساد والغش من خلال تعزيز الشفافية وتكافؤ الفرص.

وقد لفت البنك الدولي الى أهمية تجربة دولة تشيلي في هذا المجال، وحثّ الدول التي تعاني من فساد في هذا الميدان الى الاستفادة منها .

أمّا في تونس، فقد أنشئت عام ٢٠١٤ منصة (Tunisia online F-Procurement system, TUNEPS) للمشتريات الإلكترونية، بهدف تبسيط الإجراءات وتسريع إنشاء المشاريع، وتحقيق الفعالية في الصفقات العمومية، وذلك عن طريق الموازنة بين عنصري الجودة والكلفة وتكريس الحكومة الرشيدة .

وبنتيجة ذلك، ألزمت كافة الجهات الشارية باستخدام تلك المنصة في عمليات الشراء العام بدءاً من العام ٢٠١٩، وقد وُفّر استخدامها توفير فرص عمل إضافية، وساهمت في الحد من التواطؤ بفعل تعزيز المنافسة بين العارضين، مما ساعد بدوره على احترام مبدأ المساواة.

وتجدر الإشارة الى أنّه، بلغت عقود الشراء العام في تونس عام ٢٠١٦ مبلغ وقدره ٦٣٦٣ مليون دينار، أي ما يقارب ٣٥% من ميزانية الدولة، وقد اعتبر رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، "أن ٢٥% من إجمالي الصفقات العمومية تذهب الى جيوب الفاسدين" .

أمّا في ايطاليا، فتتولى (Consip)، وهي شركة مساهمة مملوكة بنسبة ١٠٠% من قبل وزارة الاقتصاد والمالية، دور هيئة الشراء العام، ويهدف نشاطها الى تطبيق نظام المشتريات الإلكترونية كالاتفاقيات الإطارية. وقد

^١ وسيم نقولا أبو سعد، قانون الشراء العام - فرص النجاح وتحديات التطبيق - مرجع سابق، ص ٤٦٨

^٢ <https://www.tuneys.tn/index.do>

^٣ التقرير السنوي للهيئة العامة لمراقبة المصاريف العمومية في تونس لسنة ٢٠١٦، ص ٧٧.

جرى تطوير نظام التشغيل هذا بما يوازن بين احتياجات الإدارات والاهتمام بديناميات السوق، تحقيقاً للمنافسة والشفافية والفعالية في عمليات الشراء العام .

أما في لبنان، وفي سياق الجهود المبذولة لتحديث الشراء العام، فقد أدخل قانون الشراء العام في فصله الرابع، مفهوم الشراء الإلكتروني، ونص على ضرورة وضع وثائق تطبيقه عبر مراسيم تطبيقية مفصلة، وذلك بعد الاطلاع عن كثب على أفضل التجارب الدولية في هذا المجال والتي تمت الإشارة إليها أعلاه.

وقد حدّدت المادة /٦٦/ من قانون الشراء العام نظام المشتريات الإلكتروني، ونصّت على أن تنشأ لدى هيئة الشراء العام منصة الكترونية مخصصة للشراء الإلكتروني، عبر استخدام وسائل وتقنيات معلوماتية رقمية، لتأمين حاجات الجهات الشارية من لوازم وأشغال وخدمات.

ووفقاً لهذه المادة يقتضي أن تشمل هذه المنصة على آلية تسجيل الكترونية، تتيح للموردين والاستشاريين ومقدمي الخدمات، إمكانية التسجيل عبر الإنترنت، للمشاركة في الشراء العام الإلكتروني، وأن تخصص المنصة صفحات خاصة لتقديم العروض واستلامها إلكترونياً، على أن تعمل هذه الصفحات فقط من تاريخ إصدار المنافسة حتى تاريخ إغلاقها، ويكون تاريخ ووقت إغلاق التلزيّيمات الإلكترونية هو نفس تاريخ ووقت إغلاق التلزيّيمات التقليدية.

ويشمل نظام الشراء الإلكتروني وفقاً للمادة المذكورة، الإعلان عن الشراء وتقديم العروض وفتحها والتعاقد إلكترونياً، كما يحتوي على سوق افتراضية، ويشكّل بوابة نموذجية للإعلانات التقليدية واستخدام الوثائق النموذجية. وقد ركّزت المادة /٦٧/ من قانون الشراء العام على الضوابط المتعلقة بإجراءات الشراء الإلكتروني، وإنه يجري استناداً الى مستويات الأمان والخصوصية والسرية وشفافية المعلومات وسلامتها، على شبكة معلوماتية مفتوحة من دون تمييز بين المتعاملين، وعلى القوة الثبوتية للمبادلات الإلكترونية، والعمل بالتوقيع الإلكتروني وفقاً للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء.

وحدّدت المادة /٦٨/ من القانون المشار إليه أعلاه، آلية التسجيل بالنظام الإلكتروني، وأوجبت على المستخدمين التسجيل به للتمكن من النفاذ اليه. ويخوّل هذا التسجيل كل مستخدم الحصول على معرّف شخصي (اسم مستخدم) يمكنه من استخدام النظام، وعند تقديم طلبات التسجيل والعروض إلكترونياً، يثبت النظام الإرسال وتاريخه وساعته.

وأشارت المادة /٦٩/ من القانون المذكور آنفاً، أنه عند استخدام الجهة الشارية نظام الشراء الإلكتروني، تقدّم كل العروض إلكترونياً، وإنه عند تعذر ذلك، لأسباب فنية أو تقنية، يمكن تقديم العرض او جزء منه بالطرق التقليدية، وذلك خلال المهلة المحددة لقبول الطلبات او العروض.

ويخضع فتح العروض وتقييمها وفقاً للمادة /٧٠/ من القانون الأنف الذكر، للأحكام المنصوص عليه فيه، وتكون الجلسة علنية إلكترونياً عبر وسائل التواصل الافتراضية، ويجري التلزم والتعاقد وأمر المباشرة إلكترونياً. ولجهة تطبيق الشراء الإلكتروني، فقد لحظت المادة /٧١/ من القانون ذاته، أن تقوم هيئة الشراء العام بإعداد دقائق تطبيق الشراء الإلكتروني، التي تحدد بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

وفي النتيجة، فإن الشراء الإلكتروني يعدّ بمثابة حاجة ملحة لمعالجة ما يعانيه الشراء العام في لبنان من مشكلات، نظراً لما يتمتع به النظام الشراء الإلكتروني من مزايا إيجابية، فهو يسمح بإمكانية دمج خطط الشراء وربطها بموازنات الجهات الشارية بشكل سريع وفعال، كما انه يحقق وفراً مادياً من جراء الاستغناء عن طباعة المستندات المتعلقة بالتلزميات ودفاتر الشروط، واستبدال طريقة الإعلان الورقية بالأسلوب الإلكتروني، إضافة الى تخفيض كلفة البريد المضمون الذي تتطلبه إجراءات الشراء، بفعل استعمال وسائل التواصل الإلكتروني. فضلاً عن ذلك، فاستخدام هذا النظام من شأنه أن يقلل من مخاطر الفساد والتواطؤ والاحتيايل، بفعل الاستغناء الى حد كبير عن تدخّل العنصر البشري في عمليات الشراء، وعدم وجود احتكاك مباشر بين العارضين وموظفي الجهات الشارية، وكذلك يساهم اعتماد مثل هذا النظام في تحقيق سرعة في الأداء، انتاجية عالية، ناتجة عن ضبط إجراءات الشراء العام في إطار آليات مبرمجة إلكترونياً، يصعب العبث بها، او تبديلها، او تغيير برمجتها، إلّا بعد أخذ الموافقات اللازمة وفقاً للأصول.

وهذا ما ينعكس إيجاباً على مسار التنفيذ وعلى المدد المحددة والقرارات المواكبة له، التي تدفع قُدماً باتجاه إنجاز العمل، دون إفساح المجال امام تدخّل بشري يؤدّي الى عرقلته.

كما من شأن اعتماد نظام الشراء الإلكتروني أن يساهم في توسع دائرة المنافسة، لا سيما أمام المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، إذ أنّ اعتماد البرمجة الإلكترونية للكثير من عمليات الشراء، تمكّن العديد من العارضين في فهم اسلوب عمل الجهات الشارية، دون حاجة الى اخذ مشورة العاملين لدى هذه الجهات.

ولضمان نجاح مثل هذا النظام يجب العمل تدريجياً على ترسيخ ثقافة الشراء الإلكترونية بدلاً من ثقافة الشراء التقليدية، وهذا النوع من التغيير قد يلاقي مقاومة من قبل العاملين في مجال الشراء العام، خاصّة في بلد كـلبنان يتغلغل في إداراته ومؤسساته الفساد. واعتاد الكثير من كوادره البشرية على الحصول على منافع شخصية من خلال الصفقات العمومية.

كما ويتطلب نجاح هذا النظام وجود بنى تحتية تكنولوجية ملائمة لتسيير الإجراءات الإلكترونية، إضافة الى ربط الجهات الشارية بهيئة الشراء العام، بما يؤمّن الفعالية المتوخاة من هكذا نظام، كما يتطلب تدريب الكادر

البشري على كيفية استعمال الانظمة الرقمية الجديدة، وعلى إدارة مخاطر التشغيل الخاطئ للمنظومة الإلكترونية، فضلاً عن اعتماد التوقيع الإلكتروني، وضرورة تأمين الموارد اللازمة لتشغيل النظام وتأمين استمراريته . وهكذا، وبعد أن بحثنا في حوكمة الشراء العام وتطرقنا الى هيئات الشراء العام ومهامها ودورها كضابط ايقاع لعمليات الشراء العام بين مختلف الجهات الشارية، فضلاً عما أعطاه القانون من صلاحيات إدارية وتنفيذية وإستراتيجية ورقابية.

وكذلك هيئة الاعتراضات، ودورها في معالجة الاعتراضات التي تقدّم اليها قبل توقيع العقد بطريقة طلب اعتراض او شكوى، وسبل معالجتها لهذه الاعتراضات وآلية عملها وإجراءات المراجعة لديها، بحثنا في بعض المحاور الإصلاحيّة الأساسية كلجان التلزم والاستلام، واستحداث وحدة الشراء لدى الجهات الشارية والتدقيق الداخلي لديها، وسجل اجراءات الشراء الواجب مسكه من قبلها، كما وضرورة اعتماد نظام الشراء الإلكتروني، نظراً للمزايا والإيجابيات التي يتمتع بها هذا النظام، وانعكاس ذلك على فعالية الشراء العام وضبطه ضمن اطر واضحة وسليمة وموثوقة. إلا أنّه وبالرغم من كل هذه الإصلاحات التي نص عليها قانون الشراء العام، فهي قد تبقى دون جدوى إذا ما اقترنت برقابة فعّالة من الاجهزة المختصة على تطبيقها بما يتوافق والقوانين المرعية الإجراء . وهذا ما سنتناوله في المبحث الثاني من هذا الفصل.

^١ وسيم نقولا أبو سعد، قانون الشراء العام - فرص النجاح وتحديات التطبيق - مرجع سابق، ص ٤٦٤-٤٦٦

المبحث الثاني: دور أجهزة الرقابة في تطبيق قانون الشراء العام

تعدّ الرقابة ركناً مهماً من أركان الحكم الرشيد، وهي أداة أساسية للتغلب على الفساد في إدارة المال العام، ولاكتشاف الخطأ وتحسين الأداء.

إنّ المحاسبة والمساءلة تعنيان في وجهها الأول، معاقبة المخالف وتقويم الاعوجاج، ولكنهما تعنيان أيضاً في وجههما الآخر مكافأة العمل الصائب وتحفيز الإنتاج.

والرقابة بمختلف أنواعها، تعتبر كوسيلة تضمن توافق الشراء العام مع الأنظمة والقوانين النافذة، من أجل التنبّئ بشكل دائم من إتمام عمليات إنفاق المال العام بنزاهة وشفافية وضمن الأطر والضوابط القانونية والنظامية التي تحقق الصالح العام.

فقد كانت التشريعات والأنظمة المعتمدة لا تؤمّن أساساً صلبة للرقابة، ذلك أنها كانت تعاني من قصور الإجراءات، وقدمها وتشتتها، وعدم إتباعها قواعد الفصل في الصلاحيات، والدقة في تحديد الأدوار والمسؤوليات، وإغفال المستجدات الحديثة في الشراء مع ما يرافق ذلك من مخاطر.

وفي مجال الصفقات العمومية، ونظراً إلى ما يرافقها من إنفاق كبير، تتبدّى الحاجة إلى رقابة مجدية تهدف إلى التنبّئ من قانونية الصفقة، ومن فاعلية الأداء.

وفي لبنان نجد أن الرقابة تقليدية وموجودة فعلياً، وهي مهمّة ولكنها غير كافية، لعدم اعتماد الرقابة على الأداء بشكل علمي ومنهج، إلا بشكل خجول من قبل ديوان المحاسبة.

ويلحظ أن الرقابات كثيرة ومتنوعة، ولكنها لا تصل إلى كامل أهدافها، وهي تختلف باختلاف معيار التقسيم، فمن حيث زمان إتمامها، يمكن أن تكون مسبقة ومؤخرة، ومن حيث موضوعها، يمكن أن تكون على الأشخاص أو على المعاملات، ومن حيث السلطة التي تقوم بها يمكن أن تكون، قضائية يقوم بها ديوان المحاسبة، ومجلس شورى الدولة، وإدارية تتمثل الرقابة التسلسلية ومراقب عقد النفقات والتفتيش المركزي، وهيئة الشراء العام، والمراقب العام في البلديات وما يماثله في المؤسسات العامة، وبرلمانية يتولاها مجلس النواب

وهذا ما سنفصله في هذا المبحث، ضمن مطلبين، الأول يتناول الرقابة القضائية والثاني يتطرّق الرقابة الإدارية والبرلمانية.

المطلب الأول: الرقابة القضائية

رأى البعض أن الرقابة المالية سابقة في وجودها وتكوينها على الدستور، وذلك كون الدساتير إستجابة للإرادة الجماعية في بسط الرقابة المالية على الدولة، فصاغت الوجود الواقعي بنص دستوري .

^١ عبد الرؤوف جابر، دراسات قانونية في قوانين هيئات الرقابة العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٤، ص ٤٠.

وبالنظر لأهمية الرقابة المالية، أنشئ ديوان المحاسبة ، من أجل حفظ الأموال العمومية ومنع الهدر والحوّل^١ دون إساءة إستعمالها....، لذلك سنتطرق بدايةً إلى الرقابة القضائية في فرع أول، وإلى الرقابة الإدارية والبرلمانية في فرع ثانٍ.

الفرع الأول: الرقابة القضائية

أولاً: رقابة ديوان المحاسبة

وفقاً للمادة الأولى من المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦/٠٩/١٩٨٣ فإنّ ديوان المحاسبة هو محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، مهمتها السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة، وذلك بمراقبة إستعمال هذه الأموال ومدى مطابقة هذا الإستعمال على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، وبالفصل في صحّة وقانونية معاملاتها وحساباتها، وبمحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها. وفي نطاق الرقابة القانونية، أناط المشتري بديوان المحاسبة صلاحية إجراء رقابة إدارية مسبقة على صفقات اللوازم والأشغال والخدمات. لذلك سنرى تعريفها ونطاقها وغايتها، ومدى أهمية هذه الرقابة.

١ - الرقابة الإدارية المسبقة

أ - تعريف ونطاق الرقابة الإدارية المسبقة

هي رقابة ذات طابع وقائي، للحوّل دون إرتكاب المخالفات في مرحلة عقد النفقة، واكتشافها قبل وقوعها، بحيث تأتي عملية العقد خالية من الشوائب القانونية على أنواعها. وتعتبر هذه الرقابة أداة أساسية للتغلب على الفساد في إدارة المال العام وتجنبيه الضرر وسوء الإستعمال، وفي تقويم الإعوجاج الناتج عن الممارسة الخاطئة، وتسليط الضوء على المخالفات المتكررة لأحكام القانون، وإقتراح الحلول والتوصيات الملائمة بهدف تحسين الأداء .

وللتمكن من تحقيق تلك الأهداف، فقد حظر القانون على المراجع الصالحة لعقد النفقة القيام بأي عمل من شأنه أن يربّب ديناً على الدولة قبل عرض المعاملة على مراقبة عقد النفقات ، وعلى ديوان المحاسبة إذا كانت تخضع لرقابته، عملاً بأحكام القانون، حيث تحضّر المعاملة وتعرض على مراقب عقد النفقات الذي يرسلها إلى ديوان المحاسبة لإجراء الرقابة عليها.

فالديوان عند ممارسته هذه الصلاحية يحل محل مراقب عقد النفقات وفقاً لقانون المحاسبة العمومية، كما يمارس الرقابة المسبقة على بعض الإيرادات.

^١ المادة /٨٧/ من الدستور اللبناني المعدلة بالقانون الدستوري بتاريخ ١٧/١٠/١٩٢٧.

^٢ وسيم نقولا أبو سعد، قانون الشراء العام-فرص النجاح وتحديات التطبيق- مرجع سابق، ص ٣٥٥.

^٣ المادة /٦١/ من قانون المحاسبة العمومية.

ويلاحظ في هذا السياق، أنّ معاملات الإيرادات والنفقات لا تخضع كلّها لهذه الرقابة، كما أنها لا تشمل جميع الهيئات والإدارات العامة.

أ- ١ - بالنسبة إلى الإدارات والهيئات

تخضع للرقابة إدارات الدولة كافة، وبلديات محدّدة، ومؤسسة عامة واحدة فقط، وهي الجامعة اللبنانية التي نصّ نظامها على ذلك. وهكذا يبقى خارج الرقابة عدد كبير من البلديات وأغلبية المؤسسات العامة.

أ- ٢ - بالنسبة إلى نوع المعاملات

لا تشمل الرقابة جميع معاملات الإدارات والهيئات الخاضعة للرقابة بل تقتصر على تلك التي حدّدها القانون بنوعها وقيمتها، وهي فيما خص الإيرادات، معاملات تلزيم الإيرادات ومعاملات بيع العقارات، عندما تفوق قيمتها خمسة ملايين ليرة لبنانية، وفيما خص النفقات فهي:

- صفقات اللوازم والأشغال التي تفوق قيمتها خمسة وسبعين مليون ليرة لبنانية.
 - صفقات الخدمات التي تفوق قيمتها خمسة وعشرين مليون ليرة لبنانية.
 - الاتفاقات الرضائية، بما فيها عقود الإيجار التي تفوق قيمتها خمسين مليون ليرة لبنانية.
 - معاملات شراء العقارات التي تفوق قيمتها مئة مليون ليرة لبنانية.
- معاملات المنح والمساعدات والمساهمات عندما تفوق قيمة المنحة أو المساعدة أو المساهمة خمسة عشر مليون ليرة لبنانية، وكذلك المصالحات المبنية على دعاوى أو خلافات إذا كان المبلغ موضوع النزاع يفوق هذه القيمة.

ب - غاية الرقابة الإدارية المسبقة ومداهها

سبق أن أشرنا في النبذة الأولى من الفقرة الأولى أعلاه إلى الهدف أو الغاية من الرقابة الإدارية المسبقة، ويمكن القول بأن غاية هذه الرقابة هي التنبّث من صحّة المعاملة وانطباقها على الموازنة وأحكام القوانين والأنظمة، وفقاً للمادة /٣٢/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

وبهذا يتّضح أن القانون حصر الرقابة المسبقة بالتأكد من قانونية المعاملة وصحّة تنسيبها على اعتمادات الموازنة العامة. ولم يطلقها للتنبّث من جدوى الإنفاق وملاءمته ومدى تطابق التصرف مع خطط الدولة الإنمائية وإستراتيجيتها المزمع السير بها وفقاً لأسسها.

^١ ان القيم المالية الواردة في قانون ديوان المحاسبة بحاجة الى تعديل في ظل انخفاض سعر العملة الوطنية مقابل الدولار الأميركي، وهذا يتطلب صدور قانون لهذه الغاية. أما بشأن السقوف المالية الواردة في قانون الشراء العام فهي تعدل بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيسه واستناداً الى توصية من هيئة الشراء العام.

وفي هذا السياق، فإن تطوراً حصل في هذا المجال شهدته رقابة ديوان المحاسبة المسبقة التي أصبحت تتناول بطريقة غير مباشرة، عنصر الملاءمة من باب الخطأ الساطع في التقدير، كالرقابة على اعتدال أسعار الصفقات مقارنة مع الأسعار المعتمدة في صفقات مماثلة أجرتها الإدارة، أو بالاستناد إلى تقرير خبير يكلفه الديوان الاستقصاء عن الأسعار الرائجة، فإذا تبين للديوان نتيجة ذلك أن أسعار الصفقات المعروضة عليه تزيد بنسبة كثيرة عن مثيلاتها كان يرفض الموافقة عليها لعلّ الخطأ البين في التقدير الذي يرقى إلى مرتبة الخطأ القانوني .

إضافة إلى الرقابة التي تتناول التحقق مما إذا كان المشروع يؤدي إلى تحقيق المصلحة العامة. وقد أثبت هذا المنحى في اجتهد الديوان فائدته الكبيرة لمساهمته الفعّالة في تحقيق الغاية من رقابته على استعمال المال العام، ألا وهي مكافحة الهدر والفساد والإنفاق غير المجدي، وضبط المخالفات، وملاحقة المسؤولين عنها.

ج- أهمية الرقابة الإدارية المسبقة

إن قانون تنظيم ديوان المحاسبة جعل من الرقابة المسبقة إجراءً جوهرياً، وكل معاملة لا تجري عليها هذه الرقابة تعتبر غير نافذة، ويحظر على الموظف المختص وضعها في التنفيذ، تحت طائلة العقوبة، وفقاً لما نصّت عليه المادة ٣٣/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

والمقصود بعدم النفاذ هنا عدم إعطاء التصرفات الجارية خلافاً للقانون المجري القانوني في شكلها الذي نفذت منه، والذي يفتر إلى الأصول المقتضاة، إلا أنّ ذلك لا يعني تجرد هذه التصرفات من أي أثر، إذ تبقى حقوق المتعاقد مع الإدارة محفوظة، حيث يتم الاتفاق بينهما على قيمة الصفقة، وذلك بموجب عقد مصالحة يعرض على هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، لإبداء رأيها القانوني فيه، ومن ثم، على رقابة الديوان المسبقة إذا تجاوزت قيمة العقد /١٥/ مليون ليرة لبنانية.

أما لجهة مسؤولية الإدارة، فيحال ملف المصالحة إلى الهيئة المختصة في الرقابة القضائية على الموظفين في ديوان المحاسبة، لإجراء المقتضى القانوني وملاحقة المسؤولين عن المخالفة.

وتكمن أهمية هذه الرقابة في كونها تمارس بصورة مسبقة، وقبل وضع المعاملة موضع التنفيذ، فتوقف الإجراءات الخاطئة منذ البداية، كما أن معرفة الإدارة بوجود رقابة كهذه من شأنها لوحدتها أن تدفعها نحو الحذر وتجنب الأخطاء.

وعلى الرغم من ذلك، فقد منح القانون مجلس الوزراء صلاحية الموافقة على المعاملات المرفوضة من قبل ديوان المحاسبة بناءً على طلب الوزير المختص، على أن يتم ذلك بقرار معلّل، وبعد الاستماع إلى رئيس ديوان المحاسبة.

^١ وسيم نقولاً أبو سعد، رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٧، ص ٢٤٩.

^٢ يُراجع بهذا الشأن تقرير الديوان السنوي لعام ١٩٩٨.

٢- الرقابة الإدارية المؤخرة

إضافة إلى الرقابة الإدارية المسبقة، يمارس ديوان المحاسبة في لبنان رقابة إدارية لاحقة أو مؤخرة، الغاية منها هي تقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة من حين عقدها إلى حين الانتهاء من تنفيذها إلى قيدها في الحسابات، أو ما يُعرف بالرقابة الإدارية على الحسابات.

وتتمثل هذه الرقابة بالتقارير السنوية والخاصة وبيانات المطابقة للحسابات النهائية .

ويمارس ديوان المحاسبة عملاً بأحكام المادة /٤٥/ من قانون تنظيمه، نوعاً من الرقابة الهادفة إلى تقييم أداء الجهات الخاضعة لسلطته، وذلك عبر ما يعرف "بالرقابة الإدارية المؤخرة".

وبالاستناد إلى هذه الصلاحية وضع الديوان العديد من التقارير الخاصة الهادفة إلى الإضاءة على الكثير من الممارسات والسلوكيات التي تنتهجها الجهات الخاضعة للرقابة والتي تشكو من سوء التقدير، ما ينعكس سلباً على الصالح العام، فعلى سبيل المثال، فإنّ استئجار وزارة التربية لعدد كبير من المباني لاستعمالها كمدارس رسمية، يعدّ أمراً متوافقاً وأحكام القانون، لا يستطيع ديوان المحاسبة رفضه في نطاق رقابته المسبقة، ما دام الاعتماد اللازم للعقود مؤمناً، وما دامت الشروط القانونية اللازمة كلها متوفرة. لكنه بنظرة تخطيطية إستراتيجية لكيفية تلبية احتياجات هذه الوزارة لمبانٍ تستعملها كمدارس، يتّضح أن له حلاً مستداماً أكثر كفاءة وفعالية، ويؤدي إلى تحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام، وهو المتمثل بقيام الدولة بوضع خطة تشييد أبنية لإدارتها الرسمية، على الأراضي الشاسعة التي تمتلكها، والمعتدى على قسم منها، وهذا ما تضمّن التقرير الذي وضعه ديوان المحاسبة حول الموضوع عملاً برقباته الإدارية المؤخرة .

وهكذا دأب ديوان المحاسبة في إصدار تقارير توضع ضمن التقرير السنوي أو تصدر بموجب تقارير خاصة، وتتناول مواضيع مختلفة، نذكر منها تلك التي صدرت مؤخراً والتي تتناول موضوع تلزيم قطاع البريد في لبنان، وآلية الإنفاق في قطاع الاتصالات وغيرها.

وفي سياق رقابته الإدارية المؤخرة، يمارس الديوان هذه الرقابة على المساهمات التي تعطى لبعض الجهات في القطاع الخاص، حيث تخضع لرقابته المؤسسات والجمعيات وسائر الهيئات التي للدولة أو للبلديات علاقة مالية بها عن طريق المساهمة أو المساعدة أو التسليف، كما تجاوزت قيمة المساهمة أو المساعدة أو السلفة /٢٥,٠٠٠,٠٠٠/ مليون ليرة لبنانية خلال السنة المالية.

^١ إبراهيم سليمان الحسين، الرقابة على الإنفاق العام، مكتبة زين الحقوقية والأدبية ش.م.م.، الطبعة الأولى ٢٠١٩، ص ١٣٥.

^٢ وسيم نقولا سعد، قانون الشراء العام-فرص النجاح وتحديات التطبيق-مرجع سابق، ص ٥٣٦.

تتناول هذه الرقابة كيفية استعمال المال، ومدى انطباق هذا الاستعمال على الغاية التي من أجلها أعطي هذا المال. ويضع بنتيجة عمله تقريراً يعتمد أساساً، إما لتبرئة ذمة القيم على المال المعطى للهيئة، وإما لإشغال ذمته . فضلاً عن ذلك، يمارس ديوان المحاسبة رقابته على الحسابات المالية، وفي طليعتها " قطوعات الحسابات " والتي تعذر إعدادها لسنوات عديدة بدلاً من أن يحصل بصورة دورية كل سنة.

مع الإشارة إلى أنّ وزارة المالية أودعت الديوان قطوعات حسابات الموازنة العامة للدولة من عام ١٩٩٧ ولغاية ٢٠١٧ ضمناً، وهذا التأخير انعكس سلباً على الدور الرقابي الذي يمارسه الديوان لهذه الجهة.

وبالرغم من ذلك، أصدر الديوان العديد من التقارير في هذا الإطار، والتي كان لها الأثر الجيد في تحديد مكان الخلل في مسار المالية العامة، وفي تنفيذ الموازنة خاصة.

كما تتناول تلك الرقابة بعض البيانات الفصلية والسنوية بوضعية الاعتمادات والإيرادات التي ترسل إلى الديوان من قبل الجهات الخاضعة للرقابة، وفقاً للشروط والمواقيت المحددة في انظمة إرسال الحسابات .

ويبقى أن نشير إلى التقرير السنوي، وبعد إرساله إلى الإدارات والوزارات المختصة لتقديم أجوبتها على ملاحظات الديوان، وورود الأجوبة إليه، يقدم هذا التقرير إلى رئيس الجمهورية مع أجوبة الوزارات والإدارات المختصة وتعليق الديوان عليها، وتقدم نسخة عنه مرفق بالأجوبة والتعليق إلى مجلس النواب لتوزّع على أعضائه، كما يقدم نسخة عنه إلى مجلس الخدمة المدنية وإلى إدارة النقيش المركزي.

أما بشأن التقارير الخاصة، فهي تقارير تتعلق بموضوعات معينة يضعها الديوان عند اللزوم ويرفعها إلى رئيس الجمهورية أو إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى الإدارات العامة، وتهدف هذه التقارير إلى بيان مواطن الخلل أو الضعف في إدارة موضوع معين والإشارة إلى عدم تحقيق أفضل النتائج فيه، مع الاقتراحات المناسبة لها.

أما فيما يخص بيانات المطابقة، فعلى ديوان المحاسبة أن يصدر كل سنة بياناً عاماً بمطابقة الحسابات التي تقدم إليه مدعوماً بالأوراق المثبتة المنصوص عليها في القوانين والأنظمة، وتبلغ هذه البيانات إلى كل من مجلس النواب ووزير المالية ووزير الوصاية والهيئات المعنية والمراجع المختصة.

وتعدّ هذه البيانات ضرورية لأنها تعطي فكرة عن كيفية تنفيذ الموازنة في حقلي الإيرادات والنفقات، كما تسهم في تسهيل إجراء الرقابة التشريعية، كذلك في التصديق على قانون قطع حساب الموازنة.

^١ ينظم أسس هذه الرقابة المرسوم رقم ١٣٦١٥ تاريخ ١٩٦٣/٠٨/٢١، المتعلق بإخضاع بعض المؤسسات والجمعيات لرقابة ديوان المحاسبة.

^٢ المرسوم رقم ٦٣٩٠ تاريخ ٢٠١١/٠٩/٢٤ (نظام إرسال حسابات البلديات واتحادات البلديات والمستندات العائدة لها إلى ديوان المحاسبة)، والرسوم رقم ٣٣٧٣ تاريخ ١٩٦٥/١٢/١١ (تحديد أصول ومهل تنظيم الحسابات والبيانات المالية وتدقيقها وتوحيدها).

ونظراً لأهميتها في هذا المجال يتوجب على الديوان قبل أن يصدرها أن يتثبت من أن البيانات الواردة في الوزارات المختصة مطابقة للبيان الإجمالي الوارد في وزارة المالية، وأن البيان الإجمالي الوارد في وزارة المالية مطابق للبيانات الإفرادية بحسابات التحصيل والدفع المقدّمة من المحتسبين .

ونخلص مما تقدم، إلى أن الرقابة الإدارية المؤخرة تعطي الديوان صلاحيات واسعة في مجال تقويم الأداء لدى الإدارات والهيئات الخاضعة لرقابته، وعلى أساس هذا التقويم والاقتراحات والملاحظات التي يقدّمها، يمكن أن يساهم بصورة فعّالة في تصويب الأوضاع وتحسين الأداء لدى الإدارات والهيئات المذكورة.

٣- الرقابة القضائية على الموظفين

أ- تعريف الرقابة القضائية على الموظفين ونطاقها

تتمثل الرقابة القضائية على الموظفين بملاحقة مخالفتي قوانين وقواعد إدارة الأموال العامة ومحاكمتهم عبر فرض غرامات مالية عليهم بهدف تحصين المال العام. وهي تشمل أعمال كل من يقوم بإدارة أو استعمال الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة، وكل من يقوم بعمليات التعاقد وتنفيذ ومراقبة تنفيذ الصفقات العامة.

ويُعد بحكم الموظف في تطبيق هذه الرقابة كل شخص من غير الموظفين عهد إليه تولي المهمات المذكورة أعلاه، سواء أكان ذلك بالتعيين أو بالانتخاب أو بالتعاقد.

وقد حدد ديوان المحاسبة الأعمال التي تمثّل مخالفات مالية، ومن ضمنها مخالفة النصوص المتعلقة بإدارة الأموال العمومية أو الأموال المودعة في الخزينة، وإكساب الأشخاص الذين يتعاقدون مع الإدارة ربحاً غير مشروع، إضافة إلى مخالفات أخرى تحوي تحت نطاقها جميع الأعمال التي تخرج عن أصول المحافظة على المال العام.

ب- أصول الرقابة على الموظفين

ينظر ديوان المحاسبة في المخالفة عفواً أو بناءً على طلب المدّعي العام لديه، فإذا وجد الملاحق مسؤولاً يعاقبه بالغرامة المحدّدة قانوناً (بين ١٥٠ ألف ومليون و ٥٠٠ ألف ليرة لبنانية)، إضافة إلى الإلزامات المدنية والعقوبات الجزائية والمسلكية التي يمكن أن تقضي بها المراجع المختصة.

وإذا تبين أنّ المخالفة قد ألحقت ضرراً أو خسارة بالأموال العمومية يحق للديوان أن يعاقب الموظف المخالف، علاوة على الغرامة المذكورة أعلاه بغرامة إضافية لا تقل عن راتب الموظف الشهري أو عن مخصّصاته الشهرية أو ما يعادلها بتاريخ ارتكاب المخالفة، ولا تزيد على مجموع راتبه السنوي أو مخصّصاته السنوية أو ما يماثلها بالتاريخ المذكور.

^١ إبراهيم سليمان الحسين، الرقابة على الإنفاق العام، مرجع سابق، ص ١٣٦.

يسمح للموظف الذي يحاكم أمام ديوان المحاسبة أن يستعين بمحامٍ يختاره، ويعفى الموظف من العقوبة إذا تم الرجوع عن العمل المؤدي إلى المخالفة قبل وضعه في التنفيذ، وإذا تبين من التحقيق أنّ المخالفة ارتكبت تنفيذاً لأمر خطي تلقاه من رئيسه المباشر، شرط أن يكون قد لفت نظر هذا الرئيس خطياً إلى المخالفة التي قد تنتج من تنفيذ أمره، وفي هذه الحال يحلّ الرئيس محل الموظف في المسؤولية.

وللديوان أن يقرر الإعفاء من العقوبة إذا تبين له أنه كان من المستحيل على الموظف أن يكون عالماً بالمخالفة وقت ارتكابها، أو أنّ الموظف ارتكب المخالفة من أجل حسن تسيير المصالح العمومية أو لغاية تلافي ضرر أكيد قد يلحق بها. ويمكن إذا حكم الديوان بالغرامة أن يقرر وقف تنفيذها إذا تأكد من حسن نية المحكوم عليه.

ويمكن الطعن في قرارات المعاقبة النهائية، إما عن طريق إعادة النظر أمام الديوان نفسه، وإما عن طريق النقض أمام مجلس شورى الدولة.

كما ويمكن للديوان أن يطلب بواسطة المدعي العام لديه من النيابة العامة التمييزية ملاحقة أي موظف يرى أنه ارتكب جريمة من شأنها إلحاق الضرر بالأموال العمومية.

وعلى الديوان أن يودع مجلس النواب تقريره بالمخالفات المرتكبة من قبل الوزراء لإجراء المقتضى بهذا الشأن.

وفي هذا الإطار نشير إلى أنّ ديوان المحاسبة أصدر قراراً، اعتبر فيه أن قيام تنظيم تقرير بالمخالفات المرتكبة من قبل الوزراء ليس من شأنه أن يحول دون حقه بملاحقتهم كما سائر الموظفين، بالاستناد إلى المفهوم الواسع للموظف الذي إعتمده المشتري في المادة /٥٩/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

وقد أكد مجلس شورى الدولة على هذا المنحى الإجتهادي بقرار حديث صدر عن مجلس القضايا ، خلص بنتيجته إلى حفظ صلاحية ديوان المحاسبة بمحاكمة الوزير عن الأخطاء والمخالفات المالية التي يرتكبها.

ويعتبر هذا القرار قراراً مبدئياً تبعه عدة قرارات صدرت بحق وزراء آخرين من بينهم وزير الاتصالات، أتت جميعها في إطار الحفاظ على المال العام من الهدر وتكريساً لأحد أهداف الشراء العام المتمثل بتحقيق القيمة الفضلى مقابل إنفاق المال العام.

وهذا القرار يعدّ سابقة اجتهادية مهمة في مسألة ثار للخلاف حولها، ستؤدي حتماً إلى تفعيل الرقابة المالية لتطال الوزير على أمواله الخاصة، وفقاً لما تقضي به المادة /١١٢/ من قانون المحاسبة العمومية وسواها من

٢

النصوص ذات الصلة .

^١ القرار رقم ٤٩٢ تاريخ ٢٧/٠٧/٢٠٢٣، محمد أحمد الصفدي/ الدولة - ديوان المحاسبة (غير منشور).

^٢ وسيم نقولا أبو سعد، قانون الشراء العام-فرص النجاح وتحديات التطبيق-مرجع سابق، ص ٥٧١.

وفي هذا الإطار لا بد من الإشارة إلى المذكرة ١٧م تاريخ ٢٠٢٤/١٠/٢٤ الصادر عن ديوان المحاسبة والموجهة إلى مدير عام شركة MTC2، والتي كانت بمثابة رسالة واضحة بأن عمل الديوان ليس رقابياً فحسب بل قضائياً أيضاً. فهذه المذكرة تمهد لإمكانية إصدار قرارات قضائية بحق وزير الاتصالات وأي مسؤول معني بمسألة الصفقة المخالفة للقانون. وهذا السلوك يتوقع تكراره مع ملفات أخرى مثل صفقة البريد. فضلاً عن أن هذه المذكرة تظهر مدى التكامل والتعاون والانسجام الحاصل بين الديوان وهيئة الشراء العام التي كانت بدورها وضعت يدها على الملف، حيث اعتبرت ان موافقة الوزير على الصفقة يعتبر انهاكاً للشراء العام. وهذا المشهد يعدّ مشهداً استثنائياً يؤمل منه تعزيز عمل الرقابة، وبشكل أعم الشكل المؤسساتي، على نقيض المشهد العام القائم على تفتيت الدولة وتحويل العديد من أجهزتها وهيئاتها إلى اقطاعات فنوية.

٤ - الرقابة القضائية على الحسابات

أ - الغاية من الرقابة القضائية على الحسابات

يحدد قانون تنظيم ديوان المحاسبة الغاية من الرقابة القضائية على الحسابات بأنها بتّ صحة حسابات المحتسبين القانونيين وحسابات كل من تدخل في قبض الأموال العمومية أو الأموال المودعة في الخزينة أو دفعها دون صفة قانونية.

ويتولى الديوان بتّ صحة هذه الحسابات ودقّة المستندات المرفقة بها ومدى إنطباقها على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، وفيما يتعلق بالنفقات يتثبت من صحة مستندات الدفع وقانونيتها، ووجود الأوراق المثبتة، ويمكن من خلالها التدقيق في قانونية الصفقة وصحة حساباتها.

ب - أصول الرقابة القضائية على الحسابات وأهميتها

ينظر الديوان في الحسابات بوصفه محكمة تتألف من رئيس ومستشارين، يصدر في هذا الصدد قرارات مؤقتة تبين المآخذ المنسوبة إلى الحساب، وقرارات نهائية تشغل ذمة المحتسب أو تبرئها. لذلك تتمتع هذه الرقابة بأهمية خاصة، وتكفل الحفاظ على المال العام، وتبعد عنه مسالك العبث ومخالفة القانون، وتؤكد أن تنفي صحة الحسابات، فتتأمن بالتالي علنية الأرقام وشفافيتها، مع ما يصاحب ذلك من أهمية كبيرة في عمليات التخطيط.

ولا بد من الإشارة إلى الصلاحية الجديدة التي أولاها المشرع لديوان المحاسبة في مسائل الشراء العام بموجب البند ثالثاً من المادة /١١٢/ من قانون الشراء العام، والتي بموجبها أجاز للديوان أن يفرض عفواً أو بناءً على طلب هيئة الشراء العام، الغرامات بحق الجهات الشارية، ويلزمها بدفع غرامة مالية تتراوح ما بين عشرين ضعفاً ومئتي ضعف الحد الأدنى للأجور النافذ بتاريخ المخالفة، وفق حجم المخالفة وخطورتها، في حال مخالفتها الأحكام المنصوص عليها في قانون الشراء العام وأنظمتها التطبيقية.

^١ فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، بيروت ٢٠٠٤، ص ٢٢٦.

وبهذه الصلاحية يكون المشتري قد عزز الرقابة القضائية لديوان المحاسبة من خلال نصّه على مخالفات جديدة في عمليات الشراء العام وزيادة قيمة الغرامات التي يمكن أن يفرضها على مرتكبيها. مع الإشارة إلى أن هذه الصلاحيات الجديدة التي أعطيت للديوان لم ترد في قانون إنشائه إنما وردت في قانون الشراء العام لتعزيز مكانة وفعالية الديوان، إذ بات بإمكانه فرض غرامات على جهات شارية لم تكن خاضعة له بالأساس.

ثانياً: رقابة قضاء العجلة في مجلس شوري الدولة

اعتمد قضاء العجلة في مجلس شوري الدولة بموجب القانون رقم ٢٥٩ تاريخ ١٠/١٠/١٩٩٣، وقد فرضته التطورات المستجدة، وبما يتلاءم مع ضرورات العصر .^١

وقد نصّت الفقرة الخامسة من المادة ٦٦/ من نظام مجلس شوري الدولة، على أنه: "يمكن مراجعة رئيس المحكمة الإدارية أو من ينتدبه في حال الإخلال بموجبات الإعلان وتوفر المنافسة التي تخضع لها الصفقات العمومية والاتفاقات المتعلقة بإدارة المرفق العام.

إنّ الأشخاص المؤهلين للدعاء هم ذوو المصلحة لإبرام العقد والذين يمكن أن يتضرروا من هذا الإخلال، وكذلك ممثل الإدارة المعنية حيث إبرام العقد أو يجب ان يبرم من قبل بلدية أو مؤسسة عامة.

يمكن مراجعة رئيس المحكمة الإدارية قبل إبرام العقد، وله أن يأمر المخل بالنقيد بموجباته وأن يعلّق توقيع العقد أو تنفيذ كل قرار متعلق به، ويمكنه أيضاً إبطال هذه القرارات ومحو البنود المعدّة لكي تدرج في العقد والتي تخالف الموجبات المذكورة.

ينظر رئيس المحكمة الإدارية أو من ينتدبه وفقاً للأصول المستعجلة.

يمنح الخصوم من تاريخ تبليغ الطلب مهلة تتراوح بين أربع وعشرين ساعة وأسبوع للجواب على طلب صاحب العلاقة.

يقبل قرار رئيس المحكمة الإدارية أو من ينتدبه الاستئناف أمام مجلس شوري الدولة خلال مهلة أسبوع من تاريخ التبليغ، وينظر مجلس شوري الدولة بالاستئناف بالطريقة عينها".

وتكمن الغاية من هذا النص، في ممارسة رقابة قضائية سريعة على المخالفات التي ترتكبها الإدارة في المرحلة السابقة لإبرام الصفقات العمومية، خاصة لجهة عدم مراعاة المبادئ الأساسية التي ترعاها كالمنافسة والمساواة أو العلنية. وتشمل هذه الرقابة مرحلة إعداد دفاتر الشروط والمرحلة اللاحقة لها.

وفي سبيل تحقيق هذه الغاية يتمتع قاضي العجلة الإداري بحق اتخاذ التدابير المستعجلة.

^١ وسيم نقولا أبو سعد، قانون الشراء العام-فرص النجاح وتحديات التطبيق - مرجع سابق، ص ٣٧٨.

وخلال السنوات الأخيرة كان لاجتهادات قضاء العجلة في مجلس شورى الدولة الأثر الجيد في تصويب مسار القضايا التي عرضت عليه . وفي إحداها، اعتبر أنّ إقدام الإدارة من دون أي مبرر قانوني، على إعادة إجراء معاملة استدراج العروض، بعدما كان الالتزام قد رسا مؤقتاً على ملتزم معين، من شأنه مخالفة مبدأي المساواة أو المنافسة بين العارضين، وبالنظر لتوفر شروط العجلة الملحة الناتجة عن كون موعد جلسة فض العروض قد أصبح داهماً فإنه يقتضي وقف تنفيذ القرار المطعون فيه المتعلق بإعادة إجراء معاملة استدراج العروض، والصادر عن إدارة المرفأ المستدعى بوجهها.

وبالرغم من الأصول الموجزة والمهل القصيرة التي اعتمدت في قضاء العجلة، فإنّ ذلك لا يعني أنه بإمكان القاضي عدم التقيد بالمبادئ العامة التي ترعى أصول المحاكمات الإدارية، وخاصة الطابع الوجاهي للمحاكمات، إلا في حالة الضرورة القصوى التي تفرض اتخاذ تدبير سريع ومن دون إبطاء .

ومن جهة ثانية فإن نظام الاعتراض لدى قضاء العجلة الإداري واجهته معوقات عديدة حدّت من قدرته على تنقية النصوص النازمة للصفقات العمومية، والممارسات المعتمدة من الشوائب والثغرات، ومن هذه المعوقات، غياب النصوص التي تلزم الجهات الشارية بوقف الإجراءات عند حصول اعتراض على الإجراءات السابقة لتوقيع العقد، ومسارعة المراجع الصالحة لعقد النفقة إلى التوقيع على العقود والمعتراض على قرارات إرسائها، بهدف رفع يد قاضي العجلة عن الدعوى ووقف التدابير المستعجلة التي قد يتخذها.

إضافة إلى تنامي ظاهرة عدم التقيد بالقرارات الصادرة عن القضاء لدى معظم عاقدني النفقة خاصة الوزراء منهم، الذي يمتنعون عن تنفيذ قرارات قاضي العجلة، المتعلقة بوقف تنفيذ الإجراءات أو القرارات الإدارية المتعلقة بالمرحلة الممهّدة لعقد الصفقات العمومية.

فضلاً عن ازدياد ظاهرة التواطؤ بين العارضين من جهة، وبينهم وبين بعض مسؤولي الجهات الشارية من جهة ثانية، الأمر الذي أدّى إلى الحد من المنافسة الجدية، ومعها تقلص عدد المراجعات التي تقدّم أمام قاضي العجلة الإداري، ما أدّى إلى غياب الرقابة القضائية عن مرحلة مهمة من المراحل التأسيسية لعقود الشراء العام . هذه العقوبات سعى قانون الشراء العام إلى تفاديها عندما نص على فترة تجميد ، وأعطى هيئة الشراء العام الصفة والمصلحة للاعتراض على ما تراه مخالفاً للأصول النازمة لعمليات الشراء العام.

^١ قرار مجلس الشورى رقم ٢٨٩ تاريخ ٢٠١٨/١٢/١٢ ن شركة ي.ت.س.أ/الدولة، المنشور على الموقع الإلكتروني لمركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، الجامعة اللبنانية.

^٢ يوسف سعدالله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، بيروت، ١٩٩٨، ص ٢٠٤.

^٣ وسيم نقولا أبو سعد، قانون الشراء العام، فرص النجاح وتحديات التطبيق - مرجع سابق، ص ٣٨٠-٣٨١.

^٤ نصّت عليها الفقرة ٢/ من المادة ٢٤/ من القانون ٢٠٢١/٢٤٤ (قانون الشراء العام في لبنان)، وحددتها بعشرة أيام عمل تبدأ من تاريخ النشر.

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية والبرلمانية على الصفقات العمومية

الفرع الأول: الرقابة الإدارية

بالنظر للالتزامات الضخمة التي تترتب على الجهات الشارية، نتيجة عقود النفقة التي تقوم بها، فقد أحاطها المشتري بمجموعة من الضمانات التي يجب أن تتوفر لصحة العقد، وأهمها صدور العقد عن مرجع مختص خوله القانون بأن يقوم بهذا العمل، بالإضافة إلى توفر اعتماد كافٍ ومخصص لمثل هذه النفقة المطلوب عقدها. ولضمان الالتزام بشروط العقد القانونية، أناط المشتري مهمة إجراء الرقابة المسبقة عليها بمراقبي عقد النفقات في الإدارات العامة بشكل أساسي، إضافة إلى بعض الرقابات التي تقوم بإجرائها بعض الهيئات والمراجع، وفقاً لما سنبينه أدناه.

أولاً- رقابة مراقب عقد النفقات

أناط المشتري مهمة الرقابة على النفقات، في الأصل، بوزير المالية، الذي خوله القانون بأن يولي هذه المهمة باسمه إلى جهات محدّدة، منها مراقبون لدى الوزارات يمثلون المراقب المركزي (مدير الموازنة ومراقبة عقد النفقات) يوزعون على الوزارات بقرار من وزير المالية بناءً على اقتراح المدير العام. ومراقب عقد النفقات هو موظف إداري ينتمي مبدئياً إلى الفئة الثالثة، يقوم برقابة مسبقة على جميع نفقات الإدارة التي يراقبها، ويبيدي الرأي في الأمور المالية.

لقد اعتمد قانون المحاسبة العمومية مبدأ شمولية الرقابة التي يمارسها مراقب عقد النفقات، حيث نصّت المادة ٦١/ منه على أن "كل معاملة تؤول إلى عقد نفقة يجب أن تقتن قبل توقيعها، بتأشير مراقب عقد النفقات". وقد أكد ديوان المحاسبة على إلزامية هذه الرقابة، فاعتبر تأشير المراقب على الالتزام بالنفقة وعلى القرارات المتعلقة بها من المعاملات الأساسية التي يتطلبها اكتمال تنفيذ النفقة، ولا تصرف الاعتمادات إلا بعد التثبت من اقتران المعاملة بهذه التأشير.

إن غاية الرقابة فيما خص إدارات الدولة هي التثبت من توافر الاعتماد وصحة التنسيب، وانطباق المعاملة على القانون، إلا إذا كانت خاضعة لرقابة مجلس الخدمة المدنية فلا تدقق إلا من الناحية المالية. وعلى المراقب إتمام مهمته خلال مهلة خمسة أيام من تاريخ ورود المعاملة إليه لاتخاذ قراره بشأنها، تمديد لمدة مماثلة في حال طلب إيضاحات خطية من الإدارة المختصة.

أما إذا كانت المعاملة خاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة، يرسلها مراقب عقد النفقات إليه مرفعة بمطالعة، وعليه التقيد بقرار الديوان، إلا إذا وافق وزير المالية على عرض المعاملة على مجلس الوزراء.

^١ مذكرة رقم ٢٢٨/م تاريخ ٠٨/٠٥/١٩٦١، مجموعة آراء واجتهادات ديوان المحاسبة ١٩٦١، ص ٢١٨.

عندما يرى المراقب وجوب رفض المعاملة، عليه عرضها على المراقب المركزي لعقد النفقات، فإذا وجد هذا الأخير ضرورة الرفض، يعرض الموضوع على وزير المالية للرفض النهائي، ويحق للوزير المختص عرض المعاملة عندها على مجلس الوزراء للفصل فيها، خلافاً لرأي وزير المالية.

ينقسم تأشير المراقب إلى نوعين: كلي ويشمل قيمة النفقة المطلوب عقدها بكاملها، وجزئي يقتصر على قسم من النفقة المطلوب عقدها. وفي حال إعطاء تأشير جزئي، أو في حال رفض التأشير، يتوجب على المراقب أن يعلّل أسباب قراره.

مع الإشارة أنه لا يجوز لمجلس الوزراء أن يوافق على عقد نفقة رفض المراقب التأشير عليها بسبب عدم وجود اعتماد كافٍ لها، وإذا جاء التأشير بالموافقة عرض المحاسب المعاملة فوراً على توقيع المرجع الصالح للعقد.

ثانياً- الرقابة في البلديات

في البلديات، يتولى الرقابة موظف يدعى المراقب العام يتبع لوزارة الداخلية والبلديات ويعيّن بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية، لا تشمل صلاحيات المراقب العام كل البلديات، ووفقاً للمادة ٩٧/ من قانون البلديات تحدد صلاحياته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية.

وتتشابه صلاحيات المراقب العام مع صلاحيات مراقب عقد النفقات في الدولة، وكذلك فيما يتعلق بمدة إصدار القرار، وعندما يرى المراقب وجوب رفض المعاملة يعرضها على وزير الداخلية والبلديات لقول الكلمة النهائية بشأنها.

وعلى المراقب العام أن يراقب حسن سير العمل فيما خص تنفيذ الموازنة وإدارة الأموال البلدية، ويضع تقريراً بالمقترحات التي من شأنها تحسين سير العمل يرفعه إلى وزارة الداخلية. كما عليه أن يعلم المدعي العام لدى ديوان المحاسبة بالمخالفات المالية المرتكبة في البلديات التي يراقبها، والتي يتولى الديوان مراقبتها، على أن يرفقه بالمستندات الثبوتية، وإلا اعتبر مسؤولاً عن التنفيذ. ويبلغ نسخة عن هذا التقرير إلى كل من وزارة الداخلية والمجلس البلدي.

كما يشارك المراقب في التحقيقات التي تترتب عليها نتائج مالية، إذا طلب منه ذلك وزير الداخلية، أو بناءً على طلب المجلس البلدي أو رئيس البلدية. وله أيضاً حق الاطلاع على كافة الوثائق والسجلات التي تستلزم مهامه ضرورة الاطلاع عليها.

ثالثاً- الرقابة في المؤسسات العامة

^١ المادة ١٧٠١ من المرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠ (قانون المحاسبة العمومية).

^٢ المادة ١٠٧/ من المرسوم ٥٥٩٥ تاريخ ١٩٨٢/٠٩/٢٢ (تحديد أصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات).

نصّ المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٣/١٢/١٩٧٢ (النظام العام للمؤسسات العامة) على نظام رقابة مالية أنيطت مهمة تطبيقه بوزير المالية، عبر مراقب مالي ينتدبه وزير المالية، عبر مراقب مالي ينتدبه وزير المالية، من المراقبين الماليين في المديرية العامة للمالية، على أن يكون من موظفي الفئة الثالثة على الأقل، وأن يكون قد مارس وظيفة مالية في هذه الفئة لمدة لا تقل عن خمس سنوات. وبالإضافة إلى مهامه التي تحدد بموجب النظام المالي لكل مؤسسة عامة، يمكن للمراقب المالي أن يطلب إيداعه السجلات والفواتير والعقود وجميع المستندات التي تظهر وضعية المؤسسة العامة المالية، وذلك في أي وقت يشاء.

ويتوجب على المراقب المالي أن يودع وزير المالية، قبل الخامس عشر من شهر أيار في كل سنة تقريراً يبين فيه الأوضاع، ويبلغ وزير المالية نسخة عن هذا التقرير إلى كل من سلطة الوصاية ورئيس ديوان المحاسبة، ورئيس التفتيش المركزي. كما على المراقب أن يعلم وزير المالية ووزير الوصاية فوراً عن كل مخالفة يلاحظها في أعمال المؤسسة المالية.

وبالنظر لتشعب إجراءات الرقابة المالية على المؤسسات العامة واستناداً للمادة ٢٧/ من المرسوم ١٩٧٢/٤٥١٧ المشار إليه آنفاً، صدر المرسوم رقم ١١٩٣ تاريخ ٢٤/٤/١٩٧٨ الذي يتضمن مختلف الأحكام المتعلقة بتنفيذ الرقابة المالية على المؤسسات العامة.

رابعاً- الرقابة الداخلية أو التدقيق الداخلي

تعتبر هذه الرقابة من أكثر أنواع الرقابة فعالية، باعتبارها تشكّل إحدى الوحدات الإدارية التابعة للجهات الشارية، وهي بهذه الصفة تكون الأكثر قدرة على معرفة مكان الخلل وطرق معالجته. وقد سبق أن بحثنا هذا النوع من الرقابة في المطلب المتعلق بالإصلاحات التي جاء بها قانون الشراء العام.

خامساً- رقابة التفتيش المركزي

أنشئ التفتيش المركزي بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥/ تاريخ ١٢/٠٦/١٩٥٩، ويضم عدة مفتشيات عامة، منها المفتشية العامة المالية، والإدارية.....،

كما ألحقت به إدارة المناقصات، قبل أن تتحول بعد صدور قانون الشراء العام، إلى هيئة مستقلة. ويصنّف التفتيش المركزي ضمن عداد الأجهزة الرقابية التي تناط به مهمة ضبط المخالفات ومعاينة المرتكبين، إضافة إلى مهام التوجيه والإرشاد الهادفة إلى تحسين سير العمل في الإدارة.

ويتولى التفتيش المركزي مهام متنوعة أوكلت إليه بموجب المادة ٢/ من المرسوم الاشتراعي المشار إليه أعلاه، فهو يتولى مراقبة الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات بواسطة التفتيش على اختلاف أنواعه، ويسعى إلى تحسين أساليب العمل الإداري، ويبيدي المشورة إلى السلطات العامة، وينسق الأعمال المشتركة بين الإدارات العامة، ويقوم بالدراسات والتحقيقات والأعمال التي تكلفه بها السلطات.

ويُعنى التفتيش المالي، بالحؤول دون مخالفات مالية تتعارض مع الأنظمة المالية، كما توقيع العقوبات اللازمة بحق المرتكبين، فيرتدي عمله الطابعين الوقائي والعلاجي في آنٍ واحد .

وتشمل صلاحيات التفتيش المركزي جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديات، والذين يعملون في هذه الإدارات والمؤسسات والمصالح البلدية، بصفة دائمة أو مؤقتة، من موظفين أو مستخدمين أو أجراء أو متعاقدين، وكل من يتناول راتباً أو أجراً من صناديقها، وذلك ضمن أحكام النصوص التي يخضعون لها.

أما بالنسبة للقضاء والجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام، فهي لا تخضع إلا لرقابة التفتيش المالي وضمن الحدود المنصوص عليها في قوانينها الخاصة. ولا يجوز للمفتشين الماليين أن يطلبوا الاطلاع أو أن يطلعوا على وثائق ومعلومات تتعلق بالسر العسكري، إلا إذا وافق قائد الجيش، أو المدير العام في الأجهزة العسكرية الأخرى.

وتجدر الإشارة إلى أنه بموجب المادة /١٣٧/ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٠٦/٣٠ (قانون البلديات)، استثنت أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية في البلديات من رقابة التفتيش المركزي.

وفي ميدان الشراء العام، تظهر صلاحية التفتيش المالي هي الغالبة بين الاختصاصات الأخرى، لكن تحقيقات كثيرة في العديد من الصفقات العمومية يشارك فيها التفتيش الهندسي أو الصحي مع التفتيش المالي صاحب الصلاحية الأصلية .

وقد أناط المشتري بموجب قانون الشراء العام بالتفتيش المركزي أدواراً عديدة ذات صلة بمسار الشراء العام، فالتقصي عن نزاهة أعضاء لجان التلزم والاستلام يرسل إلى ثلاث هيئات رقابية منها التفتيش المركزي للإفادة عنّ هو ملاحق منهم أو محكوم .

كما أناط به الفقرة الثانية من المادة /١١٢/ صلاحية ملاحقة أصحاب القرار والموظفين العاملين لدى كل الجهات الشارية وغيرها من الهيئات المختصة بالشراء العام، وفرض العقوبات التأديبية المقتضاة.

أما بشأن آلية عمل التفتيش، فقد حددتها المادة /١٢/ من قانون إنشاء التفتيش لمركزي، وهي تجري وفقاً لمنهاج سنوي، أو وفقاً لبرامج استثنائية توضع عند الحاجة، أو بناءً على تكاليف خاصة تصدر عن المراجع المحددة. ويتم رفع تقارير أعمال التفتيش التي يجريها المفتشين ويرفعها كل مفتش عام مع الملف إلى رئيس التفتيش المركزي مع مطالعته واقتراحاته، وإذا كانت تتعلق بتفتيش مالي، ترسل نسخة عنها إلى المدعي العام لدى ديوان المحاسبة للتدقيق فيها وإعادتها مع مطالعته واقتراحاته.

^١ فوزي عطوي، الاقتصاد العام والسياسة المالية، الأكاديمية اللبنانية للكتاب، الطبعة الثانية، ١٩٩٦، ص ٢٧٨.

^٢ وسيم نقولا أبو سعد، قانون الشراء العام، فرص النجاح وتحديات التطبيق - مرجع سابق، ص ٥٤٢.

^٣ المادتان /١٠٠/ و /١٠١/ من قانون الشراء العام.

بعدها يعرض رئيس التفتيش المركزي الملف على هيئة التفتيش المركزي التي تدرسه وتتداول فيه وتتخذ بحق المخالفين العقوبات التأديبية المخولة فرضها بموجب القوانين المرعية الإجراء كما يمكن للهيئة أن تضمن القرار توصيات وإرشادات للإدارة.

وهكذا يتبين أن للتفتيش المركزي، دوراً محورياً في تثبيت المبادئ التي قام عليها قانون الشراء العام، وفي المساهمة في تحقيق الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، ولذلك ينبغي تفعيل عمل التفتيش وتطوير قدراته، بما يمكنه من أداء المهام الموكلة إليه.

سادساً - رقابة هيئة الشراء العام

سبق ان تطرقنا عند البحث في حوكمة الشراء العام، إلى استحداث هيئة الشراء العام والتي حلت محل إدارة المناقصات، كما بحثنا في مختلف المهام التي أنيطت بها قانوناً، وما يهمننا في هذا المجال هو المهام الرقابية والإشرافية التي تتولاها هذه الهيئة، والتي تتمحور حول مراقبة وتقييم النصوص القانونية والقواعد التي ترعى الشراء العام.

تنظم الهيئة تقارير دورية تتناول مكان الخلل و/أو مخالفة القوانين لدى كل الجهات الشارية وترفعها إلى المراجع المعنية، وتشرها وفق الأصول، وهي تحيل المستندات والوثائق التي تتعلق بأي عقد أو إجراء يخضع لأحكام قانون الشراء العام إلى المرجع الجزائي المختص، في حال الاشتباه بحصول أي مخالفة تعاقب عليها القوانين الجزائية، كما وتطلب إحالة الموظف الذي تقوم شبهة حول تواطؤه إلى المراجع الرقابية المختصة.

فضلاً عن ذلك، تتولى هيئة الشراء العام، التحقق من مؤهلات وأعضاء لجان التلزم والاستلام لدى الجهات الشارية، وتضمن تقاريرها عند الاقتضاء، مدى مطابقة هذه المؤهلات لشروط الخبرة والاختصاص المطلوبة.

كما يعود لها إعطاء الموافقة المسبقة على المعايير والإجراءات التي تستخدم للتأكد من مؤهلات العارضين . وفي إطار الدور الرقابي لهيئة الشراء العام، نشير إلى أنّ الهيئة سجّلت عدة مخالفات جوهرية لأحكام قانون الشراء العام على مناقستين أطلقهما مصرف لبنان بتاريخ ٢٠٢٤/٠٢/١٢ لتلزم الصيانة السنوية لتخزين ولتطوير نظام التخزين المركزي (حيث تخزن بيانات مصرف لبنان إلكترونياً)، إذ تبين للهيئة بعد التدقيق في دفترى الشروط العائدين لكل من التلزمين أنّ هناك مخالفات جوهرية عدّة، ولا سيما فيما خصّ: الشفافية، المؤهلات، وصف موضوع الشراء، معايير التقييم، قيمة العقد، محتويات ملفي التلزم، الجهة المخولة تحديد العرض الأنسب، ولجان التلزم، حيث قررت الهيئة بنتيجة هذه المخالفات تجميد المناقستين .

ويرى البعض تحوّل الهيئة إلى هيئة إدارية ذات صفة قضائية من غير أن تحوز على هذه الصفة، كما رأى بعض آخر، أن منح الهيئات الإدارية المستقلة حق فرض الجزاءات يخالف مبدأ الفصل بين السلطات، حيث من

^١ اضيفت بموجب القانون رقم ٢٠٢٣/٣٠٩ تاريخ ٢٠٢٣/٠٤/١٩.

^٢ جريدة الأخبار، عدد ٥١٥١ تاريخ ٢٠٢٤/٠٣/٠٨، ص ١٢.

الطبيعي أن يُحصر هذا الملف بالسلطة القضائية، لكن طبيعة عمل تلك الهيئات حصّت المشتري على إعطائها حق فرض الجزاءات ذات الطبيعة المهنية، كما هو الحال بالنسبة للجنة السوق المالية في فرنسا، كما يمكنها فرض الجزاءات ذات الطابع المالي على شكل غرامات، كذلك التي يفرضها مجلس المنافسة في فرنسا أيضاً على القوى الاقتصادية التي ترتكب أفعالاً مضادة للمنافسة الحرة والشفافة ضمن السوق .

وفي هذا الإطار نرى أنّ إعطاء هيئة الشراء العام هذه الصلاحية، هو من قبيل تعزيز المشتري لدورها الرقابي، والناظم لعمليات الشراء العام، لإضفاء الفعالية على عملها ودورها في مجال مراقبة عمليات الشراء .

ويبقى أن نشير إلى أنّ قانون الشراء العام أعطى رئيس هيئة الشراء العام بموجب الفقرة ٨/ من المادة ٧٧/ منه، الحق بتقديم الطعون لدى هيئة الاعتراضات، والمراجعات أمام مجلس شوري الدولة وأي مرجع آخر مختص .

سابعاً- رقابة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

بموجب القانون رقم ١٧٥/ تاريخ ٢٠٢٠/٠٥/٠٨ ، تم إنشاء وتنظيم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وهي^٢ هيئة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري.

تعمل الهيئة المذكورة أعلاه، على مكافحة الفساد والوقاية منه وكشفه... وبشكل خاص أنيط بها مهام عديدة منها على سبيل المثال لا الحصر:

- تلقي الكشوفات التي تردها والمتعلقة بالفساد، واستقصاء هذا النوع من الجرائم، ودرسها وإحالتها عند الاقتضاء إلى سائر الهيئات الرقابية والتأديبية والقضائية المختصة.

- تلقي التصاريح عن الذمة المالية وحفظها وإدارتها والتدقيق بها وفق أحكام قانون الإثراء غير المشروع.

- استلام الشكاوى المتعلقة بعدم تطبيق قانون الحق في الوصول إلى المعلومات والتحقيق فيها، وإصدار قرارات بشأنها.....

- المساهمة في نشر ثقافة النزاهة في الإدارات والمؤسسات العامة والمجتمع والمعارف اللازمة لمكافحة الفساد والوقاية منه.

وبنتيجة أعمال الاستقصاء للهيئة أن تتخذ القرارات التي تراها مناسبة، ومنها على سبيل المثال، الإحالة إلى النيابة العامة المختصة التي عليها أن تطلع الهيئة على سير الاستقصاء والتحقيق اللذين تقوم بهما ونتيجتهما، كما لها أن تطلب التوسع بالتحقيق عندما تقرر النيابة العامة حفظ الملف.

وللهيئة أيضاً أن تقوم بالادعاء مباشرة أمام القضاء المختص للمطالبة بمعاقبة المرتكبين، والحكم بالالتزامات المدنية لصالح الدولة. كما لها حق التقدم بالدعاوى والمراجعات اللازمة أمام الجهات القضائية والإدارية المختصة

^١ وسيم نقولاً أبو الحسن، قانون الشراء العام، فرص النجاح وتحديات التطبيق - مرجع سابق، ص ٦٠١ و٦٠٢.

^٢ المادة ٥/ من القانون رقم ١٧٥/ تاريخ ٢٠٢٠/٠٥/٠٨ ، (مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد).

للمطالبة بإعادة الحال إلى ما كانت عليه، واسترداد الأموال والتعويضات نتيجة أعمال فساد ثبتت صحتها بقرار اداري أو قضائي مبرم.

وتمارس الهيئة مهامها في إطار مبادئ الحوكمة الرشيدة، وتتمتع بالصفة والصلاحيات للطلب من الجهات المختصة اتخاذ جميع التدابير المتاحة، كمنع المشكو منه من السفر لمدة محدودة، وضبط أموال المشتبه بهم، ومنع التصرف بها... وتجميد الحسابات المصرفية للمشتبه بهم....

وفي مجال الرصد والتقييم، يعود للهيئة أن ترصد وتوثق وتتابع حالات الفساد وبجميع الوسائل المتاحة، كما لها أن تقيّم مخاطر الفساد في القطاع العام وتوفير الاقتراحات والتوصيات اللازمة لمكافحة الفساد والوقاية منه. وفي مجال صلاحياتها الاستشارية، تقترح الهيئة نصوص أنظمة الأخلاقيات وقواعد السلوك والمناقبية الواجب توافرها لدى الموظفين ومتابعة إقرارها وحسن تنفيذها والترويج لها.

ولجهة صلاحياتها الخاصة بنشر الثقافة، فقد أوكلها المشتري صلاحية توعية الرأي العام حول أسباب الفساد ونتائجه وسبل مكافحته والوقاية منه بجميع الوسائل المتاحة، ووضع برامج من أجل التثقيف والترويج للنزاهة، خاصة من خلال المؤسسات التربوية الجامعية والإعلامية وهيئات المجتمع المدني.

ومن كل ما تقدّم، يمكن اعتبار دور الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مكملاً ومتماهياً مع أدوار أجهزة الرقابة الأخرى التي سبق أن تعرّضنا لها في مجال البحث. وهذه المهمات الموكلة إليها بموجب القانون من شأنها أن تكون رادعاً إضافياً لكل من تسوّّل له نفسه ارتكاب أي فعل من الأفعال الفاسدة، لاسيما في مجال الصفقات العمومية التي تعتبر بيئة حاضنة لتلك الجرائم.

الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية

يعتبر البرلمان ممثل الشعب وصاحب الحق الدستوري بإجازة الجباية والإنفاق، وتبعاً لذلك يعتبر الرقيب الأساسي على الحكومة وعلى تصرفاتها المالية، ومن بينها عمليات الشراء العام.

وإضافة إلى الرقابة القضائية التي يمارسها ديوان المحاسبة، والرقابات الأخرى التي تمارسها جهات مختلفة كما سبق وتم بحثه، فإن مجلس النواب يقوم بدور رقابي لا يقل أهمية عن دوره التشريعي، خاصة وأن جميع الهيئات الرقابية ملزمة بإبلاغ تقاريرها إلى مجلس النواب من أجل أن يعتمدها النائب أساساً للرقابة على الحكومة ولمحاسبتها على أعمالها كافة، ومنها عمليات الشراء العام.

فالرقابة المقرونة بالمساءلة والمحاسبة هي الضابط والضامن لفعالية إنفاق المال، ولاستدامة المؤسسات الدستورية، وتعتبران أيضاً ركناً للعمل الرقابي الذي يجب أن يُنظر إليه بالاستناد إلى نتائجه المحققة على ضوء قرارات المنظومة السياسية الحاكمة وإرادتها للاحية القيام بواجباتها تجاه الدولة والمواطن .

^١ دليل الرقابة البرلمانية على الشراء العام في لبنان، إيلي نعيم، إيلي معلوف، سيمون معوض، المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي، ص ٨.

إن دور مجلس النواب في الرقابة لا يقل أهمية عن دوره في التشريع والتمثيل، وفي هذا الإطار توضح المواد ٨٣ حتى ٨٧ من الدستور اللبناني دور النائب في الرقابة على الموازنة، وبالتالي عمل مجمل عمليات الشراء التي تمت بناءً على موازنة السنة التي سبقت...

ووفقاً للنظام الداخلي لمجلس النواب، تتجسد صلاحية النائب الرقابية في خمس آليات رقابية هي: الأسئلة، الاستجابات، المناقشة العامة، التحقيق البرلماني، ولجنة استقصاء الحقائق.

أولاً- الأسئلة

يعتبر السؤال والجواب عنه إحدى وسائل أو أدوات الرقابة المعتمدة في مجلس النواب في لبنان، وهي أكثر الآليات استعمالاً كون المواد التي ترعاها في النظام الداخلي تضمن توفير الوقت الكافي لتوجيه السؤال، كما تضمن أن تحترم هذه الآلية بعض الشروط الضرورية.

فالسؤال، يبقى أسهل وسيلة لمساءلة الحكومة، وتبسيط الضوء على مكان قصورها أو أخطائها في حال جدية، بينما يمكن أن يكون أداة وهمية يستعملها النائب لتبسيط الضوء على ممارسات وزير أو على موضوع سياسي خاص بطرف ما ضمن الحكومة، بحيث يتحول السؤال إلى أداة لتصفية الحسابات، وبالتالي يفتقد إلى الجدية، وإلى تحقيق الغاية المتوخاة من طرحه.

وما يزيد من احتمالية إساءة التطبيق، أن المشرع اللبناني لم يضع قيوداً أو شروطاً تلزم النائب بكيفية صياغة الأسئلة وبمحدودية مضمونها، وبحجمها وتعابيرها، أو بضرورة إرفاق المستندات المثبتة لكلامه.

ويمكن للسؤال أن يكون شفهيّاً، كما يمكن أن يكون خطيّاً، وفقاً لمضمون المادة /١٢٤/ من النظام الداخلي لمجلس النواب. فالسؤال الشفهي هو الذي يطرحه النائب أثناء انعقاد الجلسات، وليس هناك من نص يلزم الوزير أو الحكومة بالرد عليه مباشرة. فالحكومة لها الخيار بين الإجابة الفورية، أو طلب تأجيل الجواب، في هذه الحالة، يصار إلى إيداع مضمون السؤال كما ورد إلى الوزير المختص بواسطة دائرة المحاضر.

أما السؤال الخطي، فيكون بكتاب موقّع من نائب أو أكثر يوجّه للحكومة بواسطة رئيس المجلس، ويتركز حول قضية أو ممارسة أو مشكلة أو أي أمر يمكن أن تسأل الحكومة أو الوزير عنه.

يبقى التمييز بين السؤال الشفهي والسؤال الخطي هو هامش الحركة لدى الحكومة التي يمكنها أن تجيب بشكل مباشر على السؤال الشفهي أو أن تطلب مهلة للإجابة عنه. بينما يتيح السؤال الخطي للحكومة ألا تجيب على السؤال قبل خمسة عشر يوماً من استلامها السؤال أو قبل مهلة تحددها هيئة مكتب المجلس في حال طلبت الحكومة مهلة إضافية للرد.

لا يعتبر عدم اكتفاء النائب بالجواب عاملاً كافياً لتحويل السؤال إلى استجواب، ويتوجب على النائب أن يتقدم بكتاب خطي إلى رئيس المجلس يُعلم فيه الحكومة أنه قد حوّل سؤاله إلى استجواب.

أما إذا اقتنع النائب بجواب الحكومة، فلا يمكن لنائب أو نواب آخرين أن يتبنّوا السؤال ، وإنما يستطيعون تبنيه كاستجواب. مع الإشارة إلى أن عدد جلسات الأسئلة والاستجابات والأجوبة نادراً جداً نسبة إلى عدد الجلسات التي عُقدت منذ العام ١٩٩٢ ولغاية عام ٢٠٢٠، والذي يبلغ /١٩/ جلسة من أصل /٢٥٦/ جلسة عامة .

ثانياً - الاستجابات

نظمت المواد من /١٣١/ إلى /١٣٨/ من النظام الداخلي لمجلس النواب آلية الاستجواب الذي يهدف إلى محاسبة الحكومة أو احد وزرائها بناءً على معطى معين أو على معلومات ومستندات، أو على نقاش مستفيض مراده التأكد من صحة الاتهام وتأكيد النتائج التي تصدر بقرار من قبل المجلس.

والفارق بين السؤال والاستجواب، أنّ النقاش في موضوع السؤال يُحصر بين النائب والسائل والحكومة أو الوزير المعني، في حين أنّ النقاش حول موضوع الاستجواب يكون متاحاً لجميع النواب.

فإذا أعلن المستجوب اقتناعه بجواب الحكومة يعلن رئيس المجلس الانتهاء من موضوع الاستجواب، ولكن هذا لا يمنع أن يبادر أحد النواب إلى إعلان تنبيه للاستجواب. الأمر الذي يعيد الفرصة لتجديد المناقشة، وإمكانية طرح الثقة بالحكومة، وبهذا يكون للاستجواب مفاعيل "تجبيرية" بعكس السؤال الذي ترتبط استمرارية مفاعيله بإرادة من تقدّم به حصراً.

وإذا كان السؤال يتيح للنائب السائل تحويله إلى استجواب، فإن الاستجواب يتيح لنائب أو لمجموعة نواب طرح الثقة بالحكومة أو بأحد وزرائها.

وهكذا يتبيّن أن إمكانية طرح الثقة بالحكومة تبقى متاحة في جلسة الاستجواب بينما هي ليست متاحة في السؤال.

والجدير بالذكر أن المشتري لم يحدد عدداً معيناً من النواب للتوقيع على طلب الاستجواب، بل أعطى هذا الحق لكل نائب أو أكثر، أن يطلب استجواب أحد الوزراء بموضوع معين، أو الحكومة بمجملها، ويقدم الاستجواب بالصيغة الخطيّة إلى رئيس المجلس لكي يحيله بدوره إلى الحكومة التي عليها الإجابة على الاستجواب خلال خمسة عشر يوماً، إلا إذا طلبت الحكومة أو الوزير المختص أصولاً تمديد هذه المهلة من هيئة مكتب المجلس الذي يعود لها تمديد المهلة بالقدر الذي تراه كافياً.

فورود الجواب على الاستجواب، أو عند انقضاء المهلة دون إجابة، يُدرج موضوع الاستجواب في جدول أعمال أو جلسة من الجلسات المخصّصة للأسئلة والاستجواب حسب تاريخ وروده، ويوزّع الاستجواب والجواب عليه على النواب قبل موعد الجلسة بثلاثة أيام على الأقل.

^١ المادة /١٣٠/ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

^٢ دليل الرقابة البرلمانية على الشراء العام، مرجع سابق، ص ٤٠.

يجب حصر المناقشة في موضوع الاستجواب، ولا يجوز تحويل الجلسة إلى جلسة لمناقشة سياسة الحكومة بوجه عام إلا بموافقة المجلس على طلب من الحكومة أو من عشرة نواب على الأقل.

وبعد تلاوة مضمون الاستجواب والرد عليه، يعطي الكلام لكل من النائب المستجوب أو للحكومة، كما يعطي حق الرد مرة واحدة لكل منهما، بعدها يُعطي الكلام لمن يرغب، وفي حال اكتفاء النائب المستجوب بالإجابات المقدّمة، ومن دون أن يتبنّى أحد زملائه موضوع الاستجواب يعلن رئيس المجلس إختام البحث بالموضوع. أما في حال العكس، فيمكن للحكومة ولكل نائب أن يطلب طرح الثقة بعد انتهاء المناقشة في الاستجوابات أو في المناقشة العامة، كما يجوز للحكومة أن تعلق الثقة على موافقة المجلس على مشروع قانون تقدّمت به، فإذا رفض المشروع عدّ نزاعاً للثقة.

أما إذا قُدم الطلب من أحد النواب، فلا تعتبر الثقة معلّقة على قبول المشروع إلا إذا وافقت الحكومة عليه، وفي هذه الحالة يحق لكل من الحكومة والنائب طلب تأجيل المناقشة بالمشروع والتصويت عليه لمدة خمسة ايام على الأكثر. ويحق لكل وزير أن يطرح الثقة بنفسه منفرداً أو ان يعلّقها على أي مشروع قيد المناقشة، كما يحق لكل نائب أن يطلب طرح الثقة بشخص الوزير، وفقاً للأصول المبينة أعلاه.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الاستجوابات تسقط بعد تأليف حكومة جديدة، أو عندما تسقط عضوية النائب المستجوب، إلا إذا تبنّى الاستجواب أحد النواب، وأنّ الوزير يمكن استجوابه حتى لو كان في ذات الوقت يشغل مقعداً نيابياً .

كما أن محاسبة الحكومة عبر الاستجوابات ذات منشأ دستوري، إذ نصّت الفقرة الثانية من المادة /٦٦/ من الدستور على أن: "يتحمّل الوزراء إجمالياً تجاه مجلس النواب تبعه سياسية الحكومة العامة، ويتحمّلون إفرادياً تبعه أفعالهم الشخصية". كما أنه وفقاً للمادة /٣٧/ من الدستور، "إن حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب في العقود العادية وفي العقود الاستثنائية....".

وهنا يطرح، حول جدوى الاستجواب للحكومة ومناقشتها وامكانية طرح الثقة وهي في حالة تصريف الاعمال. وفي هذا الإطار يوجد أكثر من رأي حول الموضوع والامر فيه خلاف من هذه الناحية. الا أنّ استجواب الحكومة ومناقشتها والنتيجة التي تؤول إليها جلسة المناقشة والتي قد تخلص إلى إصدار توصية للحكومة حول الموضوع المطروح للمناقشة. ويبقى مناقشة الحكومة ولو كانت في وضع تصريف الاعمال ضرورة وطنية تكريساً لمبدأ دستوري الا وهو استمرارية المرفق العام وتسييره لتحقيق مصالح المواطنين.

مع التوضيح، بأن عدد جلسات الأسئلة والاستجوابات والأجوبة بلغ /١٩/ جلسة من أصل /٢٦٥/ جلسة عامة منذ عام ١٩٩٢ ولغاية عام ٢٠٢٠. والملفت تناقص عدد الجلسات مع السنين، وقد بلغ ذروته بين عامي ٢٠٠٥

^١ وسيم نقولا أبو سعد، قانون الشراء العام، فرص النجاح وتحديات التطبيق - مرجع سابق، ص ٥٥٦.

و٢٠٠٩ حيث عقدت /٨/ جلسات خصّصت للأسئلة والاستجابات، ثم عاد للتناقص ليصل إلى جلسة واحدة فقط بين عامي ٢٠١٨ و٢٠٢٠ .

والملاحظة، أننا نستمع يومياً إلى تصريحات ومداخلات عديدة من نواب الأمة، حول فساد في صفقات أجراها وزير بذاته، أو تلزيم يخالف القانون وافقت عليه الحكومة مجتمعة، أو عندما يضمّن ديوان المحاسبة تقاريره العامة والخاصة مئات الملاحظات حول مسار الشراء العام في العديد من هيئات القطاع العام. فلماذا لا يجري استثمار هذه المعلومات ومحاسبة الحكومة عبر القنوات الدستورية، كالسؤال والاستجواب؟، الجواب طبعاً في طبيعة النظام السياسي اللبناني الذي لم يألف هذا النوع من المحاسبة بعد، نظراً للتوافقات السياسية، حتى بين الأطراف المتخاصمة سياسياً .

ثالثاً- جلسات المناقشة

تدرج جلسات المناقشة ضمن إطار الرقابة البرلمانية اسوة بالأسئلة والاستجابات. فحسب النظام الداخلي لمجلس النواب يمكن للمجلس الانعقاد في جلسة أسئلة واستجابات، أو في جلسة مناقشة عامة، وذلك بعد كل ثلاث جلسات عمل عادية أو استثنائية. في حال خصّصت الجلسة للمناقشة العامة يجب أن تكون مسبقة ببيان من الحكومة.

وتتضمن جلسة المناقشة العامة أي موضوع عام متعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية التي تتولاها الحكومة، وتكون جلسة مفتوحة يشترك بالنقاش فيها من يشاء من النواب .

رابعاً- التحقيق البرلماني

نظمت المواد /١٣٩/ إلى /١٤٣/ من النظام الداخلي لمجلس النواب آلية التحقيق البرلماني، ووفقاً لمضمون المادتان المذكورتان، يعتمد التحقيق البرلماني في الحالة التي يرغب فيها مجلس النواب في جمع معلومات عن موضوع معيّن، من خلال تكليف لجنة خاصة من النواب لجمع هذه المعلومات، وتستطيع اللجان المكلفة التواصل مع الحكومة أو مع الموظفين المعنيين لدى الجهة الشارية وبشكل مباشر من أجل الحصول على الأوراق والمستندات والمعلومات المطلوبة والمرتبطة بالتحقيق.

إنّ نصّ المادة /١٤٣/ من النظام الداخلي لمجلس النواب يولي لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئة التحقيق القضائية، وهذا يعني أن اللجنة تستطيع في سبيل جلاء الحقيقة أن تتخذ العديد من التدابير القضائية، كالاستماع

^١ التقرير الصادر عن المديرية العامة للجلسات واللجان في مجلس النواب www.lb.gov.lb.

^٢ وسيم نقولا أبو سعد، قانون الشراء العام، فرص النجاح وتحديات التطبيق- مرجع سابق، ص ٥٥٦ و٥٥٧.

^٣ بتاريخ ٢٠٢٤/١٠/١٥ عقد مجلس النواب جلسة عامة لمناقشة الحكومة بمسألتي المساعدة الأوروبية للدولة اللبنانية بقيمة مليار يورو، وملف النزوح السوري في لبنان، حيث خلص المجلس إلى اصدار توصية ملزمة للحكومة بهذا الشأن.

إلى الأطراف المعنية بالتحقيق، وإلى الشهود، وتفتيش المنازل وضبط الأشياء ووضع الأختام، والاطلاع على جميع الأوراق في مختلف دوائر الدولة إلخ....

يحدّد مجلس النواب مدة صلاحية لجان التحقيق البرلمانية التي لا تتجاوز عادة الستة أشهر يمكن تجديدها عند الضرورة. وعندما تنهي اللجنة عملها، وترفع تقريرها إلى المجلس ويتخذ قراره بالموضوع، فليس من نصّ قانوني يحول دون تشكيل لجنة تحقيق أخرى بالموضوع ذاته، إذ ما تبين وجود أدلة أو قرائن جديدة.

ويمكن ذكر عدة أمثلة عن تشكيل لجان تحقيق برلمانية، شكّلت بمواضيع مختلفة، كلجنة التحقيق البرلمانية المتعلقة بصفقة أسلحة الكروتال عام ١٩٧٢، والتي وضعت تقريرها، إلا أنّ المجلس النيابي بهيئته العامة لم يصدر أي قرار بشأنه. ولجنة التحقيق البرلمانية المتعلقة بصفقات طوافات البوما عام ١٩٩٣، حيث قدّمت اللجنة تقريرها إلى الهيئة العامة لمجلس النواب عام ١٩٩٤، والتي قرّرت المسؤوليات بحق المسؤولين عن الإهمال وطلبت من النيابة العامة التمييزية وضع يدها على القضية وإجراء التحقيقات اللازمة وملاحقة كل من يظهره التحقيق فاعلاً أو شريكاً أو محرّضاً...، ولجنة التحقيق البرلمانية المتعلقة بالرواسب النفطية عامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٤، حيث قدّمت اللجنة تقريرها إلى الهيئة العامة للمجلس النيابي عام ٢٠٠٥، والتي اعتبرت فيه أن الأفعال المنسوبة إلى الوزير موضوع التحقيق غير ثابتة الثبوت الكافي، وبالتالي لا يوجد أي مبرر قانوني لاتهامه أو ملاحقته. وقد أعيد تلاوة تقرير اللجنة في نفس العام في جلسة ثانية للهيئة العامة التي قررت بنتيجة التصويت عدم الاتهام بأغلبية ٦٥ صوتاً .

خامساً- لجان تقصّي الحقائق

عملاً بالمادة /١٤٢/ من النظام الداخلي في مجلس النواب، يمكن للجان النيابية الدائمة في مجلس النواب أن تعيّن لجان فرعية من أعضائها لتقصّي الحقائق في قضية معينة. وفي مجال الشراء العام، تهدف لجان تقصّي الحقائق إلى الإشراف على الأمور الإدارية والمالية والفنية لدى الجهات الشارية ولها السلطة لطلب كل المعلومات اللازمة للمواضيع قيد التحقيق.

وفي حال امتناع الجهة الشارية عن تأمين وتوفير المعلومات المطلوبة إلى لجنة تقصّي الحقائق، فعلى هذه الأخيرة أن ترفع تقريراً إلى اللجنة التي انتدبتها لتقوم بدورها بتقديم طلب تعيين لجنة تحقيق برلمانية إلى الهيئة العامة. وأخيراً يبقى أن نشير إلى أن قطع الحساب يعتبر الأداة الأساسية لمجلس النواب للقيام بدوره في المراقبة والإشراف على استخدام السلطة التنفيذية للأموال العامة، وإنّ إقرار الموازنة بدون قطع حساب، من شأنه تعطيل كل من الرقابتين، المالية والبرلمانية .

^١ دليل الرقابة البرلمانية على الشراء العام في لبنان، مرجع سابق، ص ٥٩ و ٦١.

^٢ وسيم نقولا أبو سعد، قانون الشراء العام، فرص النجاح وتحديات التطبيق - ص ٥٥٩ و ٥٦٠.

وقد أشار المجلس الدستوري إلى هذا الأمر ، حيث اعتبر أنّ "الحكومات المتعاقبة تقاعست، منذ أكثر من خمس عشرة سنة، عن وضع قطع حساب سنوي وفقاً للأصول ووفق ما نص عليه الدستور، وتخلّفت عن وضع موازنات عامة سنوية، منذ ذلك التاريخ أيضاً، كما تقاعس مجلس النواب عن القيام بدوره الأساسي في مراقبة الحكومة وإلزامها بوضع قطع حساب سنوي وإعداد موازنة عامة سنوية، تخلى بالتالي، هو والحكومة عن القيام بالصلاحيات التي اناطها بهما، ما خلق حالة شاذة، وألحق ضرراً فادحاً بالمصلحة الوطنية العليا".

وفي قراره رقم ٢٠١٨/٢ اعتبر المجلس الدستوري "أن عدم وضع قطع الحساب يشكّل حالة شاذة، وأنه يقتضي الخروج منها سريعاً ووضع قطع حساب وفق القواعد التي نصّ عليها الدستور وقانون المحاسبة العمومية"، إذ أن قطع الحساب اعتمد من أجل تحديد الخلل في تنفيذ موازنة سابقة والاسترشاد به لوضع موازنة لسنة قادمة. وبالمحصلة فإن المجلس النيابي يبقى أمّ المؤسسات الرقابية وصاحب الحق الدستوري الأول في الرقابة على كيفية إدارة واستعمال الأموال العمومية باعتباره ممثل الشعب، مالك هذا المال .

وختاماً فإن صدور قانون الشراء العام وما تضمّنه من محاور إصلاحية في مجال الصفقات العمومية، لاسيما من خلال المبادئ التي قام عليها هذا القانون، (المنافسة والمساواة والعلنية والشفافية والشمولية والنزاهة والتخطيط والتمهين والمساءلة والمحاسبة والرقابة والتقييم)، ومن خلال الوضوح التطبيقي والرقابي لمختلف المفاهيم الأساسية للشراء العام وإجراءاته، والذي ترافق مع وضوح المساءلة والرقابة والتدقيق.

وكذلك من خلال إنشاء هيئة الشراء العام وهيئة الاعتراضات واعتماد المكننة وإدخال الشراء الإلكتروني، والنص على موجب الإبلاغ والتعليل ووضع التقارير، بحيث يؤدي ذلك إلى تحقيق رقابة برلمانية فعالة.

إضافة إلى ذلك أرسى القانون منظومة متكاملة من الضوابط تشكّل أساساً للرقابة على كافة الصعد، تتمثل في وضع شرعة قواعد سلوك وأخلاق مهنية ومواطنة صالحة، ولحظ التدابير التنظيمية الواجبة التطبيق على العاملين، والإجراءات المتبعة للتحقق من الكفاءة وحسن المسلكية، ووجوب كشف المخالفات، فضلاً عن إيضاح وكشف حالات الاحتيال والفساد، وبيان وضع تضارب المصالح، والنتائج المترتبة عليه، إضافة إلى العقوبات التي نصّ عليها وما تلعبه من دور في ردع المخالفين ومنع تكرار المخالفات.

لا بدّ من الإشارة إلى التكامل الملحوظ بين كل من هيئة الشراء العام وديوان المحاسبة في دراسة الملفات المتعلقة بالصفقات العمومية والتأكد من قانونيتها وتقديم التوصيات بخصوصها من قبل الهيئة ووضع التقارير اللازمة من قبل الديوان.

فعلى سبيل المثال نذكر التوصيات الواردة في تقرير رئيس هيئة الشراء العام رقم ٠٤/ تاريخ ٢٠٢٣/٠٩/٢٥، والتي تنبأها الديوان لقانونيتها وموضوعيتها، إذ اعتبر هذا الأخير أن موجب الحفاظ على الأموال

^١ قرار المجلس الدستوري رقم ١ تاريخ ٢٠٢٣/٠١/٥.

^٢ وسيم نقولا أبو سعد، قانون الشراء العام، فرص النجاح وتحديات التطبيق، مرجع سابق، ص ٥٦٠.

العمومية وتحقيق القيمة الفضلى منها يفرض على الإدارة اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير الآيلة إلى إعادة التلزم ما يحقق للدولة مردوداً متوازناً ومتكافئاً مع المنافع التي يحصل عليها كل من يستثمر القطاعات الإنتاجية والاقتصادية. وبناءً على ذلك، اتخذ الديوان خطوة هامة تتم عن نيته تطوير وسائل عمله وتدخله لضمان التزام الإدارات العامة بقانون الشراء العام.

حيث أصدرت الغرفة الثانية بتاريخ ٢٠٢٤/٠١/١٦ تقريراً تضمن اتهاماً لوزير الاتصالات بالموافقة على عقد صفقة A2P (الرسائل الموجهة). وبموجب المذكرة رقم ١٧/م تاريخ ٢٠٢٤/٠٤/٠٤ طلب الديوان من مدير عام شركة تاتش إفادة الديوان خلال أسبوع من تاريخ التبليغ ما إذا كانت شركة تاتش - وزارة الاتصالات قد التزمت بالتوصيات الواردة في تقرير ديوان المحاسبة رقم ٢٠٢٤/١ تاريخ ٢٠٢٤/٠١/١٦، وفي حال الإيجاب تزويده بالمعلومات عن كل الإجراءات التي تمت بالخصوص، وفي حال لم تطلق المزايدة الجديدة، إفادة الديوان بالمعوقات التي أدت إلى هذا التأخير، مع تزويده بجدول زمني تحدد فيه تاريخ الانتهاء من وضع دفتر شروط خاص تراعي فيه الشفافية والموضوعية والحوكمة، والتاريخ المتوقع لحصول جلسة المزايدة....

كما ذكر الديوان أن: "كل تأخير غير مبرر في تلزم هذا القطاع يؤدي بشكل أو بآخر إلى تفويت أموال وإيرادات على الخزينة ما لا يقبل به الديوان انطلاقاً من كونه محكمة إدارية تتولى السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة، مهمتها محاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها".

بخصوص هذه المذكرة يمكن القول أنها شكّلت خطوة مهمة على طريق انتقال الديوان من التوصيات والقرارات والتقارير إلى متابعة هذه التقارير ومدى تقيد الجهات المعنية بتوصياته، بحيث يسهم عمل الديوان ليس فقط في وقف الصفقات المخالفة للقانون إنما الحث على إنجاز الصفقات المفيدة للدولة وفق القانون.

ولالافت أن المذكرة ذهبت إلى اتجاه الإعلان عن نهج جديد يعتزم الديوان المضي فيه وقوامه متابعة قراراته وتقاريره الآيلة إلى تقويم عمل الإدارة وحثها على إتباع المسارات الصحية عند تلزم الموارد العمومية، ما يكفل اقتراح مبادئ تكافؤ الفرص والشفافية وتحقيق القيمة الفضلى لموارد... والاستثمارية والإنتاجية.

ويلاحظ أن الديوان توجه بكتابه مباشرة إلى شركة تاتش، مع توجيه نسخة عن الكتاب إلى الوزارة المعنية. بما يعيق أي محاولة للتهرب من مسؤوليتها ورميها على "تاتش"، إذ لا يمكن أن يبلغ الوزير قرارات الديوان إلى الجهات المعنية التي تقع تحت سلطة وزارته، بل ينبغي أن يتابع تنفيذ هذه القرارات، وإن لم يفعل، فما هو الديوان يفتح صفحة جديدة من خلال مد يد المساءلة إلى أي مسؤول بغض النظر عن حجم مسؤوليته.

وهنا أيضاً، كانت رسالة الديوان واضحة بأن عمله ليس رقابياً فحسب بل قضائياً أيضاً. إضافة إلى أن محكمته لن تتردد في محاكمة أي مسؤول مهما كان اختصاصه، وبذلك، تمهد المذكرة لإمكانية إصدار قرارات قضائية بحق

^١ تتألف الغرفة الثانية من القاضي عبد الرضا ناصر رئيساً وعضوية كل من المستشارين محمد الحاج وجوزف الكسرواني.

^٢ مذكرة رقم ١٧/م تاريخ ٢٠٢٤/٠٤/٠٤ موجهة إلى مدير عام شركة MTC من قبل ديوان المحاسبة.

وزير الاتصالات وأي مسؤول معني بمسألة الصفقة المخالفة للقانون. وهذا السلوك يتوقع تكراره مع ملفات أخرى مثل "صفقة البريد"، التي أوصى الديوان بإعداد دفتر شروط جديد لها وتلزمها وفق معايير الشفافية والمنافسة التي لم تكن مصانة في المزايدة التي دعا إلى عدم الأخذ بنتيجتها، بعد شبهات تشير إلى أنها كانت معدة سلفاً، من خلال تعديل دفتر شروط ومهل التقديم، بما يتناسب مع مؤهلات العارض الفائز.

وبالواقع يشكّل الانسجام والتكامل الحاصل بين الديوان وهيئة الشراء العام في تفسير قانون الشراء العام وتطبيقه في هذه القضية كما في قضية البريد مشهداً استثنائياً يؤمل فيه تعزيز عمل هيئات الرقابة وبشكل عام العمل المؤسساتي، على نقيض المشهد العام القائم على تفتيت الدولة وتحويل العديد من أجهزتها وهيئاتها إلى إقطاعات فئوية.

وتمحورت إشكالية هذه الدراسة بشكل رئيسي حول أنه كيف يمكن لقانون الشراء العام ان يؤسس لمناقصات تتحقق فيها القيمة الفضلى من إنفاق المال العام؟ وعن هذا السؤال يتفرع عدة أسئلة ذات صلة أهمها:

ما مدى ملائمة الإطار القانوني للصفقات العمومية قبل صدور قانون الشراء العام في تحقيق القيمة الفضلى مقابل إنفاق المال العام؟ وما مدى نجاح إجراء الصفقات العمومية في تحقيق الهدف من الشراء العام؟ وما هي القدرات التي كانت تعتري مسار وإجراءات الصفقات العمومية قبل صدور قانون الشراء العام؟ وهل يصح نسبة إخفاقات مسار الشراء العام إلى النصوص وحدها؟ أم أنّ لعدم التطبيق السليم لها دوره المؤثر؟ وكيف يمكن لقانون الشراء العام أن يكون أداة إصلاحية تساهم في تفعيل منظومة الشراء العام والحد من الفساد في ظل عجز القوانين الأخرى عن لعب دور فعال في هذا المجال؟ وما مدى فعالية الأجهزة الرقابية التي استحدثها هذا القانون، والأجهزة الرقابية القائمة قبل صدوره في تحقيق نقلة نوعية في مجال الصفقات العمومية؟

الخاتمة

لقد تبين لنا من خلال هذه الدراسة أنّ النصوص النازمة للشراء العام في لبنان وإن كانت قديمة العهد ومبعثرة ويتخللها العديد من الثغرات وأوجه القصور في مواطن متعددة، إلا أنها لم تكن بالسوء الذي رافق تطبيقها، فضلاً عن أن جودة الشراء العام في ظل المنظومة المشار إليها أعلاه كانت متدنية، كما أن نسبة المعاملات الحكومية المعرضة للفساد مرتبطة بشكل أو بآخر بهذه المنظومة. وبالتالي من الخطأ الاعتقاد أو الجزم أن فساد الصفقات العمومية قد انتهى بمجرد صدور قانون الشراء العام. فالمسألة لها أبعاد أخرى ترتبط بثقافة طبقة من متولّي المسؤولية تعتبر المال العام وكأنه مال سائب لا مالك له. وعلى هذا الأساس استخدم الشراء العام، على مدى عقود من الزمن، كوسيلة للانتفاع، وقد كان لهذا المنحى أثره البالغ على انهيار مالية الدولة واقتصادها وعملتها الوطنية وسائر القطاعات الإنتاجية في لبنان.

وبالإضافة إلى ذلك بحثنا في مكامن الخلل والثغرات في النصوص وفي الإجراءات في بعض طرق إجراء المناقصات، وكذلك سوء استعمال بعض هذه الطرق والإفراط في هذا الاستعمال، بعيداً عن تطبيق المبادئ الأساسية التي ترعى المناقصات العمومية.

من هنا كان مطلب إصلاح نظام الشراء العام في سلّم الأولويات، وربط المساعدات المالية بإقرار التشريعات الإصلاحية، فكان قانون الشراء العام، الذي أكد مجدداً على المبادئ والمعايير المعتمدة عالمياً في ميدان الشراء العام، انسجاماً مع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد التي تعتبر "وضع وإقرار قانون جديد وشامل يرقى المناقصات والمزايدات العمومية" من بين أهدافها الرئيسية .

لذلك رأينا كيف أنّ إقرار قانون الشراء العام شكّل انقلاباً جذرياً في المفاهيم والإجراءات المتبعة لتخطيط وإعداد وتنفيذ ومتابعة عمليات الشراء، وأوجب تعميمها على كافة الجهات التي تتفق أموالاً عمومية مهما كانت طبيعتها ومسمياتها وأنظمتها، كما أنه استحدث أو عدّل في تسميات وإجراءات وشروط بعض طرق الشراء، ونصّ على أساليب حديثة للنشر عبر المنصة الالكترونية المركزية في هيئة الشراء العام، فضلاً عن استحداثه سجل إجراءات الشراء ووحدة الشراء ووحدة التدقيق الداخلي، إضافة إلى النص على الشراء الالكتروني.

وكذلك استحداث هيئة إدارية مستقلة نازمة للشراء العام لها مهام استراتيجية، تنفيذية، ورقابية، من شأنها أن تحصّن عمليات الشراء العام وتفعّل المساءلة والمحاسبة عند مخالفة القوانين والأنظمة والإجراءات من قبل الموظفين المعنيين لدى الجهات الشارية.

^١ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، ٢٠٢٠-٢٠٢٥ <http://www.omsar.gov>

فضلاً عن استحداث هيئة اعتراضات لمعالجة ومتابعة موضوع الشكاوى المتعلقة بالشراء العام في مرحلة ما قبل توقيع العقد، وذلك ضمن إطار ما يعرف بحوكمة الشراء العام، إضافةً إلى تحديدات دقيقة لتضارب المصالح، تطبيق آليات واضحة للشفافية، استحداث نظام الشراء الإلكتروني، توحيد الاطار المؤسسي الناظم للشراء العام، اعتماد فترة تجميد للإجراءات تتناسب مع آليات جديدة للشكوى، اعتماد الزامية التخطيط وربطها بالموازنة، إعادة العمل بالسعر التقديري، التخفيف من حالات التعاقد بالتراضي، تغريم الجهات الشارية عند مخالفتها أحكام قانون الشراء العام، تنظيم الشراء المركزي، مراعاة مقتضيات التنمية المستدامة، اعتماد مبدأ التنفيذ الشخصي للعقد كقاعدة، إلى ما هنالك من إصلاحات أخرى، لا يتسع المقام لذكرها.

ويلحظ أيضاً، التوجه بتعزيز صلاحيات ديوان المحاسبة في الرقابة القضائية على الموظفين، وذلك من خلال منحه صلاحية تغريم جميع الجهات الشارية في حال مخالفتها الاحكام المنصوص عليها في قانون الشراء العام وأنظمتة التطبيقية، وأيضاً من خلال إيلاء هيئة الشراء العام دوراً مركزياً في مواكبة مراحل عمليات الشراء ورصد مكامن الخلل والمخالفين للقوانين، وتنظيم تقارير دورية ترفع إلى الأجهزة المعنية بها.

وعلى الرغم من أهمية الإصلاحات التي تضمنها القانون الجديد، فإن بعض أحكامه لم تخل من بعض الثغرات بسبب عدم مواءمتها لواقع الإدارة اللبنانية، كما هو الحال في لجان التلزم فيما خص البلديات على سبيل المثال لا الحصر قبل حل هذه الإشكالية بتعديل لاحق للقانون لهذه الناحية.

ويعتبر رئيس هيئة الشراء العام (مدير عام إدارة المناقصات سابقاً) الدكتور جان العليّ أن من الإنجازات التي تسجل لقانون الشراء العام، أنه قد منع منعاً باتاً التفاوض مع العارضين بعد تقديمهم عروضهم، ملمحاً في ذلك إلى تجربة البواخر لتوليد الطاقة الكهربائية، حيث فصلت دفاتر الشروط على قياس العارضين عندما لم تجد الإدارة عارضاً تنطبق عليه، علماً أن قانون المحاسبة العمومية، كان يمنع ذلك ولكنه لم يكن واضحاً كفاية بهذا الخصوص. كما أن هذا القانون قد منع ما يسمّى بلجان التلزم الوزارية التي كانت تغطّي بقرارات صادرة عن مجلس الوزراء. كذلك الأمر، فإنه وفي ظل القانون السابق، كانت ٥% فقط من الصفقات العمومية تمر عبر إدارة المناقصات، أما في ظل قانون الشراء العام فقد أصبح كل إنفاق ممول من المال العام خاضعاً له.

ومن جهة ثانية، وإن كان قانون الشراء العام قد ركّز على استقلالية الوظائف والأدوار، فالأدوار متكاملة لخدمة هدف عام هو الحفاظ على الأموال العمومية.

وإضافةً إلى ما تقدم، رأينا دور الجهات الرقابية والقضائية والإدارية والبرلمانية في تطبيق قانون الشراء العام وتعزيز فاعلية عمليات الشراء العمومية، سواء من خلال النص على أدوار جديدة وإعطاء صلاحيات لبعض هذه الجهات لم تكن ملحوظة في النصوص السابقة لصدور قانون الشراء العام، أو من خلال تعزيز رقابتها على الجهات الشارية سواء على العقود ومستنداتها أم على الموظفين القائمين بمهام الشراء العام في مختلف دورة الشراء.

^١ مقابلة أجريت على إذاعة لبنان الحر مع الدكتور جان العليّ تحت عنوان "بين السطور"، بتاريخ ٢٠٢١/٠٨/١١.

وحتى لا يبقى قانون الشراء العام، كالكثير من القوانين التي وضعت في الأدرج، دون تطبيق أو أقله دون صدور المراسيم التطبيقية والأدوات المكّلة له، وبالتالي تكون الجهود التي بذلت على مدى عدة سنوات لإصلاح منظومة الشراء العام وتالياً للحد من الفساد في عمليات الشراء، ما ينعكس على جودة الخدمات، ويحقق القيمة الفضلى من إنفاق العام، فإننا نرى وجوب التركيز على مجموعة من التوصيات من شأنها أن تشكّل المدخل العملي لدورة شراء تتوافق مع المعايير الفضلى ويُلتزم فيها بالمبادئ التي ترعى الصفقات العمومية والتي على أساسها قام قانون الشراء العام الذي اعتبر هذه المبادئ من الانتظام العام.

وهذه التوصيات هي على سبيل المثال لا الحصر:

١- تعزيز دور وموقع المؤسسات الرقابية القضائية والإدارية والبرلمانية، وضمان حياديّتها واستقلاليتها، وتسهيل طرق الولوج إليها، وجعل عقوباتها رادعة وأحكامها ملزمة واجبة التطبيق وتزويدها بالموارد البشرية والمادية والتقنية تمكيناً لممارسة دورها على أكمل وجه.

٢- اعتماد الكفاءة والنزاهة كمسار لاختيار الموظفين العاملين في مجال الشراء العام أو لهم علاقة بدورة الشراء في مختلف مراحلها، وتأهيلهم وتدريبهم بشكل مستمر.

٣- اعتماد وثائق ونماذج موحدة بالشكل والمضمون فيما خص عقود الشراء العام، حيث يمكن ذلك.

٤- اعتماد نظام شراء مركزي للحاجات المشتركة بين أكثر من جهة شارية بما يحقق وفراً في الأكلاف وتوحيداً في المواصفات، وكفاءة عالية في إدارة العقود وإيلاء هيئة الشراء العام صلاحية إقرار لائحة بهذه الحاجات بقرار منها، وتعديل النص الوارد في قانون الشراء العام المتعلق بإصدار اللائحة بموجب مرسوم.

٥- جعل الشراء العام مهنة، واستحداث وحدة إدارية خاصة بالمشتريات العمومية في الوزارات والإدارات والهيئات والمؤسسات العامة الخاضعة لقانون الشراء العام.

٦- تبسيط الإجراءات وحصر تقديم بعض المستندات الإدارية مثل إفادات الضمان والمالية والسجل التجاري بالمتنافس الفائز المزمع التعاقد معه.

٧- إخضاع تشكيل لجان الصفقات لآلية تقوم على الاختصاص والكفاءة والحيادية وضمان استقلاليّتها في عملها وخضوعها للرقابة والمساءلة.

٨- مراعاة مقتضيات التنمية المستدامة والحماية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية ووضع قواعد وسياسات للشراء العام المستدام، وتضمين دفاتر الشروط التي تعدها الجهات الشارية المعايير والمواصفات التي تعزز هذا النوع من الشراء.

٩- اعتماد نظام تصنيف مركزي موحد، ونظام للتوريد الالكتروني، ونظام مساءلة في عمليات الشراء العام قائم على قيمة مقابل المال.

- ١٠- اعتماد التشاركية عند اعداد مشاريع القوانين والمراسيم المتعلقة بالصفقات العمومية، سيما في النقابات المهنية المعنية والمجتمع المدني.
- ١١- تكوين قاعدة للمعلومات حول الصفقات العمومية والنشر التلقائي للمعلومات المتعلقة بطريقة إجرائها والجهة الملزمة والجهة المتعاقدة وكلفة المشاريع ومهلة وشروط التنفيذ بما يسمح بأوسع مشاركة للمواطن في مراقبة الإنفاق الذي يموله.
- ١٢- تزويد السلطة التشريعية بتقارير دورية عن وضعية الصفقات العمومية، وتقارير خاصة عند الاقتضاء لتمكينها من ممارسة دورها المتمثل بالمساءلة والمحاسبة والاستجواب، وصولاً إلى طرح الثقة عند الاقتضاء، وإنشاء لجان تحقيق برلمانية.
- ١٣- اعتماد وإصدار مدونة السلوك والأخلاق المهنية بنص الزامي لجميع المتدخلين والعاملين في مجال الشراء العام.
- ١٤- التكامل والتعاون بين الهيئات والأجهزة الرقابية في مجال مكافحة المخالفات والجرائم المتعلقة بالشراء العام. ومع الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، بغية الكشف عن أي تواطؤ أو فساد محتمل قبل حصوله.
- ١٥- تطبيق قانون حق الوصول إلى المعلومات، وإدخال موجب نشر المعلومات المتعلقة بالإنفاق العام تحت طائلة المساءلة، تعزيزاً لثقافة الرقابة المجتمعية التي تجري من قبل المواطنين وهيئات المجتمع المدني ووسائل الإعلام.
- ١٦- الشروع بالسرعة اللازمة لاستحداث وحدة التدقيق الداخلي ووحدة الشراء لدى الجهات الشارية أو تعديل أنظمتها الموجودة لهذه الغاية.
- ١٧- إصدار المراسيم التطبيقية اللازمة لتشكيل هيئة الاعتراضات الإدارية، وهيئة الشراء العام، وإقرار أنظمتها الإدارية والمالية لتمكينها من القيام بعملها بشكل فعال، إذ أن التأخير في ذلك يسبب عائقاً لتنفيذ القانون ويعيق تحقيق أهدافه الأساسية في إطار كفاءة وشفافية صرف المال العام.
- ١٨- تعديل قوانين الهيئات الرقابية كالتفتيش المركزي وديوان المحاسبة لناحية تطوير الأساليب الرقابية، كما اعتماد الرقابة على الاداء، ورفع السقوف المالية للمعاملات الخاضعة للرقابة الإدارية المسبقة، وتلك الخاضعة لوصاية وزير الداخلية والمحافظ والقائم مقام والمراقب العام والمنصوص عنها في قانون البلديات وفي نصوص أخرى، وزيادة الغرامات التي يحكم بها سنداً للمادة ٦٠/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة بما يتناسب مع الغرامات المحددة في المادة ١١٢/ من قانون الشراء العام.
- ١٩- العمل على تبسيط أساليب تطبيق أحكام القانون الجديد، من خلال وضع نماذج وأدلة تطبيقية، كوضع شروحات لآلية اعتماد بعض طرق الشراء كالإنفاقات الإطارية.
- ٢٠- العمل باتجاه تطبيق استراتيجية التحول الرقمي، لما في ذلك من أثر بالغ في تحقيق الحوكمة الرشيدة.

٢١- وضع ضوابط للتوصيف الذي تعتمد به الجهات الشارية لعمليات الشراء التي تتسم بالسريّة لاسيما تلك المتعلقة بالأمن والدفاع الوطني والتي أعفتها المادة ١١/ من قانون الشراء العام من وجوب لحظها ضمن خطة الشراء.

٢٢- تشجيع مشاركة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، عبر اعتماد أسلوب الشراء على أساس المجموعات، مع مراعاة التوازن بين المنافع المحتملة وتحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام.

٢٣- التشدد في الرقابة المواكبة لتنفيذ العقود التي لها الأثر البالغ في مكافحة الهدر والفساد.

٢٤- ضرورة تعميم ثقافة احترام القانون بشكل عام عبر المدارس والمعاهدات والجامعات ووسائل الإعلام، إذ مهما بلغت حداثة القوانين شأنًا، فلا قيمة لها إن لم تترافق مع حسن النية في التنفيذ الذي يرتبط بكفاءة ونزاهة من يتولاه.

٢٥- مقارنة التشريعات المنظمة للشراء العام من منظور تحقيقها للمصلحة العامة، ما يجعلها رافعة تساعد في إعادة بناء الوطن، وفي تعزيز الثقة الوطنية والدولية بمؤسساته الرسمية.

وفي الختام يطرح السؤال، هل يعتبر قانون الشراء العام الجديد هو القانون الأمثل للمشتريات العمومية؟ وهل يمكنه تحقيق أهدافه في ضوء واقع الإدارة اللبنانية وحالة الانهيار المالي والاقتصادي، ومدى ملائمة النصوص الجديدة للبيئة التشريعية والإدارية والرقابية المعتمدة في لبنان؟ وكيف السبيل إلى ذلك؟

آملين أن نكون قد خطونا خطوة في بحثنا المتواضع لإضاءة معالم الطريق أمام كل من يعمل في إطار الشراء العام وإرشاده وحثّه على تطبيق القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، في محاولة لإخراج الوطن من أزمتة الوجودية البنيوية، التي باتت تهدّد وجوده واستمرارية مؤسساته ومرافقه العامة، وتدفع إلى أدمغته ومواطنيه إلى الهجرة للبحث عن حياة كريمة في دولة تلتزم بالقوانين وتطبيقها، وتحترم الانسان وإنسانيته وكرامته قبل أي اعتبار آخر. وعلى رأي مثل صيني يقول: " أن تضيء شمعة خير لك من أن تلعن الظلام".

قائمة المصادر والمراجع

أ- كتب ومؤلفات

- البركوني، نزار، مكافحة الفساد في الصفقات العمومية، دار أجيال للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، تونس، ٢٠٢٠.
- الحسين، إبراهيم سليمان، الرقابة على الإنفاق العام، مكتبة زين الحقوقية والأدبية ش.م.م.، الطبعة الأولى، ٢٠١٩.
- الخوري، يوسف سعدالله، القانون الإداري العام، الجزء ١ و ٢، الطبعة الثانية، بيروت ١٩٩٨.
- الدليل التقني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، نيويورك، ٢٠١٣.
- أبو سعد، وسيم نقولا، قانون الشراء العام - فرص النجاح وتحديات التطبيق - شركة المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ط ١، ٢٠٢٤.
- أبو سعد، وسيم، و قطيش، عبد اللطيف، محاضرات في المحاسبة العمومية، المعهد الوطني للإدارة، ٢٠١٧.
- صابر، هدى، الصفقات العمومية ثغرات وضوابط، دار سائر المشرق للنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠١٦.
- عطوي، فوزي، الاقتصاد العام والسياسة المالية، الأكاديمية اللبنانية للكتاب، الطبعة الثانية، ١٩٩٦.
- العلية، جان، أحكام قانون الشراء العام، ٢٠٢٢، (غير منشور).
- العلية، جان، الخلل في الصفقات العمومية والإصلاحات الممكنة، شركة المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى، ٢٠١٩.
- غير معروف، الشراء العام في لبنان، الواقع والممارسات، استراتيجية وطنية لتعزيز القدرات، منشورات معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، ٢٠١٤.
- فرحات، فوزت، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠٠٤.

ب- دراسات - أبحاث - مقالات

- جابر، عبد الرؤوف، دراسات قانونية في قوانين هيئات الرقابة العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٤.
- شماسنه، لانا، ملخص بحث منشور حول شفافية ابرام الصفقات العمومية وعلاقتها في الحفاظ على المال العام، مجلة نزاهة-العدد الاول-٢٠٢٠.

- جريدة الأخبار، عدد ٥١٥١ تاريخ ٢٠٢٤/٠٣/٠٨.

ج- نصوص دستورية وقانونية وتنظيمية

- الدستور اللبناني .

- النظام الداخلي لمجلس النواب.
- قانون الموازنة العامة لعام ٢٠٢٢.
- القانون رقم ١٧٥/ تاريخ ٢٠٢٠/٠٥/٠٨ (مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد).
- القانون ٢٤٤ تاريخ ٢٠٢١/٧/١٩ (قانون الشراء العام في لبنان).
- قانون المنافسة رقم ٢٨١ المنشور في الجريدة الرسمية تاريخ ٢٠٢٢/٣/١٧.
- القانون رقم ٣٠٩ تاريخ ٢٠٢٣/٠٤/١٩.
- القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٩٧٥/٦/١٤.
- المرسوم الاشتراعي رقم ٣٤٠/ تاريخ ١٩٤٣/٠٣/٠١ (قانون العقوبات).
- المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٠٦/٣٠ (قانون البلديات).
- المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٩٤٢/١٢/١٩ (النظام العام للمؤسسات العامة).
- المرسوم رقم ٢٨٦٦ تاريخ ١٩٥٩/١٢/١٦ (نظام المناقصات).
- المرسوم رقم ٢٨٦٨ تاريخ ١٩٨٠/٤/١٦ (دفتر الشروط الإدارية لتعهدات لوازم قوى الأمن الداخلي).
- المرسوم رقم ١٣٦١٥ تاريخ ١٩٦٣/٠٨/٢١، المتعلق بإخضاع بعض المؤسسات والجمعيات لرقابة ديوان المحاسبة.
- المرسوم رقم ٦٣٩٠ تاريخ ٢٠١١/٠٩/٢٤ (نظام إرسال حسابات البلديات واتحادات البلديات والمستندات العائدة لها إلى ديوان المحاسبة).
- المرسوم رقم ٣٣٧٣ تاريخ ١٩٦٥/١٢/١١ (تحديد أصول ومهل تنظيم الحسابات والبيانات المالية وتدقيقها وتوحيدها).
- المرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠ (قانون المحاسبة العمومية).
- المرسوم ٥٥٩٥ تاريخ ١٩٨٢/٠٩/٢٢ (تحديد أصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات).
- قرار رقم ٧٥٩/ر.م تاريخ ٢٠٠١/٨/٩، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات لعام ٢٠٠١.
- قرار رقم ١٨٦/ر.م تاريخ ١٩٩٠/١٠/١٨، مجموعة اجتهادات ديوان المحاسبة للعام ١٩٩٠، ص ١٧٥.
- قرار رقم ٧٤٠/ر.م تاريخ ١٩٩٨/٠٩/١٥، مجموعة اجتهادات الديوان للعام ١٩٩٨، ص ٢٦٢.
- قرار رقم ١٠/ر.م تاريخ ١٩٨٢/٠١/١٤ مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٨٢.
- قرار رقم ١٠١٦/ر.م تاريخ ١٩٧٠/١٠/١٠، مجموعة آراء ديوان المحاسبة للعام ١٩٧٠، الجزء الثالث، ص ١١.

- قرار رقم ١٤٠/ر.م تاريخ ٢١/٢/٢٠٠٣، مجموعة اجتهادات ديوان المحاسبة ٢٠٠٣، ص ٤٨٨.
- قرار رقم ٧٤٣/ر.م تاريخ ١٧/٦/١٩٩٣، مجموعة اجتهادات ديوان المحاسبة للعام ١٩٩٣، ص ٢٦٩.
- قرار رقم ٤٧٦/ر.م تاريخ ٢٩/٤/١٩٩٣، مجموعة اجتهادات الديوان ١٩٩٣، ص ٢٥٨.
- القرار رقم ٨١/ر.م تاريخ ١١/٢/١٩٧٠، التقرير السنوي لديوان المحاسبة، ٢٠٠٩، ص ٢٠٣.
- القرارات من الأرقام ٨٠٦ إلى ٨١٤/ر.م/٢٠٠٦.
- قرار رقم ٣٢/ر.م تاريخ ٢٨/١/١٩٨١، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٨١، ص ١٩٥.
- القرار رقم ٧ تاريخ ٠٨/٢/٢٠٢٤.
- قرار المجلس الدستوري رقم ٥/ تاريخ ١٢/٠٨/٢٠٢١.
- قرار مجلس شورى الدولة رقم ٣٥٥ تاريخ ١٥/٠٣/١٩٦١، شاهين/الدولة، اجتهاد القضاء الإداري، الجزء الثاني، ١٩٨١، العقود الإدارية ص ٥٢ و ٥٣.
- القرار رقم ٩/ه.ش.ع. ٢٠٢٣/ع. (تحديد أسس تأليف لجان التلزم والاستلام لدى الجهات الشارية).
- القرار رقم ٤٩٢ تاريخ ٢٧/٠٧/٢٠٢٣، محمد أحمد الصفدي/ الدولة - ديوان المحاسبة (غير منشور).
- قرار مجلس الشورى رقم ٢٨٩ تاريخ ١٢/١٢/٢٠١٨ شركة ي.ت.س.أ/الدولة، المنشور على الموقع الإلكتروني لمركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، الجامعة اللبنانية.
- قرار المجلس الدستوري رقم ١ تاريخ ٥/٠١/٢٠٢٣.
- الأسباب الموجبة للقانون /٢٤٤/ تاريخ ٢٩/٠٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العام في لبنان)، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد /٣٠/، تاريخ ٢٩/٠٧/٢٠٢١.
- التعميم رقم ٥/ تاريخ ٢٨/٢/٢٠٢٣، المتعلق بتطبيق أحكام قانون الشراء العام للاحية تشكيل لجان التلزم والاستلام لدى الجهات الشارية.
- مذكرة رقم ٧/ش.ع. ٢٠٢٢ الصادرة عن هيئة الشراء العام بتاريخ ٢٩/٠٨/٢٠٢٢ (مدى خضوع عمليات البيع بالتراضي وباستدراج العروض وبالمزايدة العمومية لأحكام قانون الشراء العام).
- مذكرة رقم ٢/ه.ش.ع. ٢٠٢٤، تاريخ ٣١/١/٢٠٢٤.
- مذكرة رقم ٢٢٨/م تاريخ ٠٨/٠٥/١٩٦١، مجموعة آراء واجتهادات ديوان المحاسبة ١٩٦١.
- مذكرة رقم ١٧/م تاريخ ٠٤/٠٤/٢٠٢٤ موجهة إلى مدير عام شركة MTC من قبل ديوان المحاسبة.

د - أطروحات ورشائل

- إسماعيل، محمد عبد المجيد ، عقود الاشغال الدولية - دراسة لأثر الطبيعة القانونية الجديدة لهذه العقود على الاحكام الخاصة بها -، رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، القاهرة، ٢٠٠٠.

- سيف الدين، محمد، الرؤية المستقبلية لإدارة الصفقات العمومية في الجمهورية اللبنانية - المشكلات والحلول - أطروحة أعدت لنيل درجة الدكتوراه في المالية، جامعة الجنان، ٢٠١٧.

هـ - وثائق وتقارير

- تقرير خاص موضوعه " عقد الصفقات العمومية بواسطة الاتفاق والتراضي "، مجموعة اجتهادات ديوان المحاسبة للعام ١٩٩٤.
- تقرير خاص على الصفقات بالتراضي، مجموعة الديوان عن عام ١٩٩٤.
- التقرير الخاص عن الصفقات بالتراضي، مجموعة الديوان عن العام ١٩٩٤.
- تقرير ديوان المحاسبة السنوي عن عام ١٩٩٦ و ١٩٩٧.
- تقرير ديوان المحاسبة السنوي لعام ١٩٩٨.
- تقرير ديوان المحاسبة السنوي عن عام ٢٠٠١.
- التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن الأعوام ٢٠٠٦-٢٠٠٧.
- التقرير السنوي للهيئة العامة لمراقبة المصاريف العمومية في تونس لسنة ٢٠١٦.
- التقرير الصادر عن وزراء المالية، بحث بعنوان: "تحديث منظومة الشراء العام في لبنان" موجز أيلول ٢٠١٩.
- التقرير الصادر عن وزارة المالية، بحث بعنوان " تحديثات منظومة الشراء العام في لبنان " العام ٢٠١٩.
- الدليل الخاص بالصفقات العامة (عقود الشراء الحكومية)، الصادر عن وزارة المالية - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، النسخة التجريبية، عام ٢٠١٣.
- رأي استشاري رقم ١٩٣ تاريخ ١٨/١٢/١٩٧٢، مجموعة آراء ديوان المحاسبة للعام ..
- رأي استشاري رقم ٩٧ تاريخ ٠٢/١٠/١٩٧٣، مجموعة اجتهادات الديوان للعام ١٩٧٣، الجزء الثاني.
- رأي استشاري رقم ٦ تاريخ ٠٢/٠٨/١٩٩٠، مجموعة آراء واجتهادات ديوان المحاسبة ١٩٩٠، شركة الكتاب الإلكتروني اللبناني ش.م.ل. برنامج المستشار في آراء ديوان المحاسبة.
- رأي استشاري رقم ١٠٧ تاريخ ١٣/١٠/٢٠٠٠، غير منشور.
- رأي استشاري رقم ٢٧ تاريخ ٠١/٠٣/٢٠٠٢، مجموعة اجتهادات ديوان المحاسبة لعام ٢٠٠٢.

و- مقابلات

- مقابلة أجريت على إذاعة لبنان الحر مع الدكتور جان العليّ تحت عنوان "بين السطور"، بتاريخ ١١/٠٨/٢٠٢١.

ز - أبحاث ومقالات منشورة على مواقع إلكترونية

- تقييم منظومة الشراء العام، الملخص التنفيذي، ٢٠٢١، ص ٦، المنشور على الموقع الإلكتروني لمعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي <http://www.institutdesfinances.gov.lb>.

- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية "Government at a Glance" ٢٠١٣، www.oecd.library.org.
- <https://www.solidar-tunisie.org/ar/reflections/>
- نوح، فهد، السلطة الإدارية المستقلة، دراسة منشورة على موقع الموسوعة العربية <http://arab-ency.com.sy/law/details/25838/4/>
- <https://www.tuneps.tn/index.do>
- <https://www.consip.it>
- الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، ٢٠٢٠-٢٠٢٥ [http://www.omsar.gov](http://www.omsar.gov.lb)
- التقرير الصادر عن المديرية العامة للجلسات واللجان في مجلس النواب www.lb.gov.lb
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. Public Procurment Capacity Development Guide.
- التقرير السنوي لإدارة المناقصات عن العام ٢٠١٩، ص ٨، متاح على الموقع الإلكتروني: www.ppm_a@gov.lb

فهرس موضوعات البحث

Table of Contents

ب.....	الإهداء
ج.....	الشكر
د.....	ملخص الرسالة
ه.....	Abstract
١.....	مقدمة
٦.....	الفصل الأول: الصفقات العمومية قبل صدور قانون الشراء العام
٧.....	المبحث الأول: الإطار القانوني للصفقات العمومية قبل صدور قانون الشراء العام
٧.....	المطلب الأول: أنواع الصفقات العمومية ومبادئها الأساسية
٧.....	الفرع الأول: تعريف الصفقات العمومية وطبيعتها القانونية
٨.....	أولاً: توصيف عقود الشراء العام
١٠.....	ثانياً: الصيغة الشكلية لعقود الشراء العام
١٠.....	ثالثاً: المرجع الصالح لإبرام العقد
١١.....	الفرع الثاني: أنواع ومبادئ الصفقات العمومية الأساسية
١١.....	أولاً: أنواع الصفقات العمومية
١٢.....	ثانياً: المبادئ الأساسية للصفقات العمومية
١٦.....	المطلب الثاني: النظام القانوني للصفقات العمومية قبل صدور قانون الشراء العام
١٦.....	الفرع الأول: النصوص والأحكام العامة
١٦.....	أولاً: قانون المحاسبة العمومية (الصادر بالمرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠)
١٨.....	ثانياً: نظام المناقصات (المرسوم التنظيمي رقم ٢٨٦٦ تاريخ ١٩٥٩/١٢/١٦)
١٩.....	ثالثاً: أهم النصوص أو الأحكام التي تتعلق بالصفقات العمومية
٢٠.....	الفرع الثاني: الأحكام الثانوية غير المباشرة والأحكام الخاصة بالبلديات والمؤسسات العامة والقوى المسلحة
٢٠.....	أولاً: الأحكام الثانوية غير المباشرة
٢٢.....	ثانياً: الأحكام الخاصة بالبلديات والمؤسسات العامة والقوى المسلحة

٢٦.....	المبحث الثاني : مكان الخل في الصفقات العمومية
٢٦.....	المطلب الأول: الخل في المنظومة القانونية للصفقات العمومية
٢٦.....	الفرع الأول: مكان الضعف في الإطار القانوني والسياساتي
٢٩.....	الفرع الثاني: مكان الضعف في الإطار المؤسسي والقدرات الإدارية
٣٠.....	أولاً: غياب التخطيط للشراء
٣٢.....	ثانياً: السعر التقديري
٣٣.....	المطلب الثاني: الخل في تنفيذ إجراءات وطرق إجراء الصفقات العمومية
٣٣.....	الفرع الأول: الخل في تنفيذ إجراءات الصفقات العمومية
٣٣.....	أولاً: تجزئة الصفقة أو تجزئة قيمة الشراء
٣٤.....	ثانياً: عدم الخبرة في وضع دفاتر الشروط الخاصة بالصفقة
٣٥.....	ثالثاً: السلطة الاستثنائية للجان التلزم
٣٦.....	رابعاً: عدم إلزامية وضع السعر التقديري
٣٦.....	الفرع الثاني: الخل في طرق إجراء الصفقات العمومية
٣٧.....	أولاً: إستراتيجيات العروض المحصورة
٣٨.....	ثانياً: الاتفاقات الرضائية
٣٩.....	ثالثاً: الفقرة (٢) من المادة ١٤٧ من قانون المحاسبة العمومية
٤٢.....	رابعاً- الفقرة ١٢/ من المادة ١٤٧/ من قانون المحاسبة العمومية
٤٢.....	(اللوازم والأشغال والخدمات التي يقرر مجلس الوزراء تأمينها بالتراضي بناءً على إقتراح الوزير المختص)
٤٤.....	خامساً- المادة ١٥٠ من قانون المحاسبة العمومية (صفقات الخدمات التقنية)
٤٨.....	الفصل الثاني: إصلاح الشراء العام ودور الأجهزة الرقابية
٥٠.....	المبحث الأول: المحاور الإصلاحية في قانون الشراء العام
٥٠.....	المطلب الأول: حوكمة الشراء العام
٥١.....	الفرع الأول: هيئة الشراء العام
٥١.....	أولاً: نشأتها وطبيعتها القانونية
٥٤.....	ثانياً: مهام هيئة الشراء العام
٥٨.....	الفرع الثاني: هيئة الاعتراضات

٥٨.....	أولاً: إنشاء هيئة الاعتراضات والطبيعة القانونية لها
٥٩.....	ثانياً: مهام هيئة الاعتراضات
٦٠.....	ثالثاً: آلية عمل هيئة الاعتراضات
٦١.....	رابعاً: آلية الاعتراض
٦١.....	خامساً: الأصول الواجب مراعاتها في القرارات الصادرة عن هيئة الاعتراضات
٦٢.....	المطلب الثاني: الإصلاحات الأساسية في قانون الشراء العام
٦٣.....	الفرع الأول: لجان التلزم والاستلام ووحدة الشراء وسجل إجراءات الشراء
٦٣.....	أولاً: لجان التلزم
٦٦.....	ثانياً: لجان الاستلام
٦٦.....	ثالثاً: استحداث وحدة الشراء
٦٧.....	رابعاً: سجل إجراءات الشراء
٦٨.....	الفرع الثاني: التدقيق الداخلي والمنصة الإلكترونية المركزية والشراء الإلكتروني
٦٨.....	أولاً: التدقيق الداخلي
٧١.....	ثانياً: استحداث المنصة الإلكترونية المركزية
٧١.....	ثالثاً: الشراء الإلكتروني
٧٦.....	المبحث الثاني: دور أجهزة الرقابة في تطبيق قانون الشراء العام
٧٦.....	المطلب الأول: الرقابة القضائية
٧٧.....	الفرع الأول: الرقابة القضائية
٧٧.....	أولاً: رقابة ديوان المحاسبة
٨٥.....	ثانياً: رقابة قضاء العجلة في مجلس شورى الدولة
٨٧.....	المطلب الثاني: الرقابة الإدارية والبرلمانية على الصفقات العمومية
٨٧.....	الفرع الأول: الرقابة الإدارية
٨٧.....	أولاً- رقابة مراقب عقد النفقات
٨٨.....	ثانياً- الرقابة في البلديات
٨٨.....	ثالثاً- الرقابة في المؤسسات العامة
٨٩.....	رابعاً- الرقابة الداخلية أو التدقيق الداخلي

٨٩.....	خامساً- رقابة التفتيش المركزي
٩١.....	سادساً- رقابة هيئة الشراء العام
٩٢.....	سابعاً- رقابة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد
٩٣.....	الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية
٩٤.....	أولاً- الأسئلة
٩٥.....	ثانياً- الاستجابات
٩٧.....	ثالثاً- جلسات المناقشة
٩٧.....	رابعاً- التحقيق البرلماني
٩٨.....	خامساً- لجان تقصي الحقائق
١٠٢.....	الخاتمة
١٠٧.....	قائمة المصادر والمراجع
١١٢.....	فهرس موضوعات البحث