الصفا نيوز ٢٩-٠٤-٢٠٢٣

قانون الشراء العام: آفاق الإصلاح وعثرات التطبيق-الجزء الثاني

تحقيق

كارين عبد النور

بعد مرور أشهر عدّة على بدء العمل به، يواجه قانون الشراء العام، الذي يعتبر أحد أهمّ القوانين الإصلاحية التي أقرّها لبنان للحدّ من هدر المال العام، مروحة من تحديات وإشكاليات التّطبيق. وبين بروز الحاجة إلى تعديلات ذات صلة دون المسّ بروحية القانون وذهاب البعض حدّ المطالبة بإلغائه، يتركّز السؤال الأبرز: ما هو مصير القانون ولبنان أحوج ما يكون لإصلاحات تساهم في انتشاله من قعر أزماته البنيوية؟

ما أن دخل قانون الشراء العام حيّز التنفيذ في ٢٩ تموز ٢٠٢٢ حتى علت الأصوات المعارضة. بعض الجهات الشارية، كالقوى الأمنية والعسكرية، وجدت صعوبات لامست الاستحالة في نظام اللوائح الموحّدة وتأمين المستلزمات الطبية والأحكام الخاصة بالشراء بالفاتورة، بالإضافة إلى مُهل التصديق على الصفقات. أما البلديات واتّحاداتها، فاعتبرت أنه يستحيل تطبيق المواد المتعلّقة بتشكيل لجان التلزيم والاستلام والأحكام الخاصة بالشراء بالفاتورة وغيرها. وكذلك الحال لدى معظم الجهات الشارية التي أعربت عن استحالة مُطلَقة في التطبيق، مثل مصرف لبنان، هيئة أوجيرو، شركتي الهاتف الخلوي، الهيئة العليا للإغاثة، وإدارة حصر التبغ والتنباك. هذا علاوة على مجموعة من المشاكل التي لم تُعالِجها المادة ١١٩، ومنها المُهل والسعر المنخفض والسعر التقديري وسواها. لكن بالمقابل، تجاوبت جهات أخرى مع القانون ملتزمة ببنوده، كوزارة الأشغال العامة والنقل والمصالح والمرافق التابعة لها، وزارة المالية، مصلحة الأبحاث العلمية الزراعية ومعظم الإدارات العامة. فإليكم التفاصيل.

جهات منخرطة

ماذا يقول مدير عام مصلحة الأبحاث العلمية الزراعية، الدكتور ميشال افرام، في هذا الخصوص؟ "كنّا أوّل من التزم بقانون الشراء العام حيث شارك أكثر من ٨٠ موظّف من كافة الفروع والمختبرات والمحطات التابعة للمصلحة في الدورات التدريبية والامتحانات، وكانت نسبة النجاح في المصلحة ١٠٠%. كما أقمنا دورات بين الموظّفين، حيث ثمة من درسوا القانون بشكل معمّق وقمنا بتعميم الدراسة على الآخرين، كل بحسب اختصاصه، للمضي بطريقة واضحة وسريعة وشفافة".

وإذ أعرب افرام عن تأييده المطلق للقانون كونه يحدّ من الهدر الذي كان حاصلاً عبر مناقصات شرعية تتمّ باتفاق مقدّمي العروض في ما بينهم، شرح كيف باشرت المصلحة بإعلان المناقصات منذ الشهرين الأولين من السنة الحالية بعد تحديد الاحتياجات بحسب آلية القانون. كذلك، رأى أنه من الطبيعي مواجهة بعض الصعوبات في التطبيق بداية، إذ على الموظّف بذل مزيد من الجهود والتحضيرات، منوّهاً بتعاون هيئة الشراء العام في الإجابة السريعة على كافة الأسئلة ذات الطابع الإداري. "لكن القانون ممتاز ويضبط عملية الشراء مهما كانت آليته، كما يمنع السمسرات وهدر المال العام. هو قانون عصري وعلى الجميع تطبيقه لتجنّب ثغرات قوانين الشراء السابقة"، كما يختم افرام.

وأخرى متعثرة

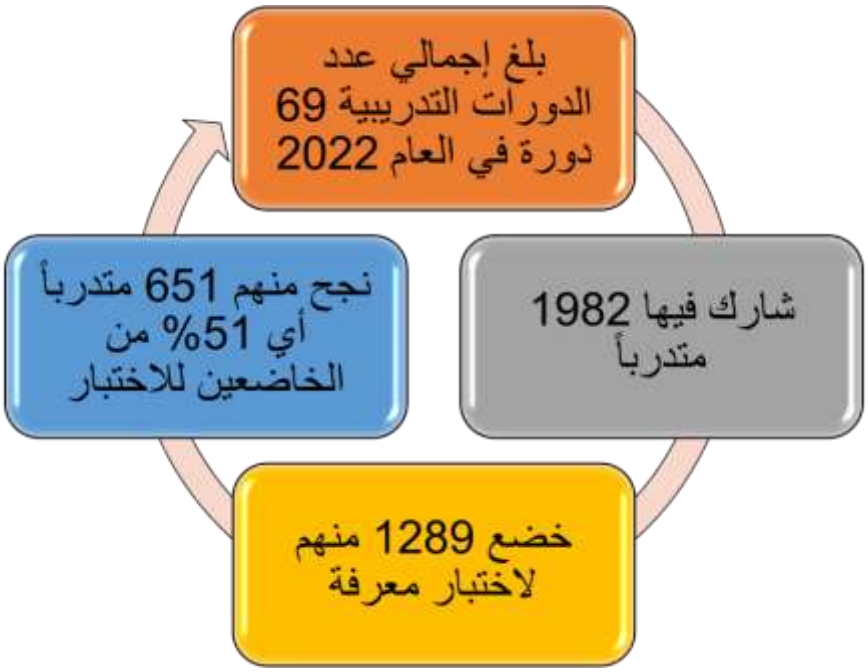
يتبيّن من خلال الكتب الواردة إلى هيئة الشراء العام وجود مشاكل عملية لدى مختلف الجهات الشارية أمام تطبيق القانون. بعضها يتعلّق بالوضع المالي والاقتصادي المتدهور ما جعل إجراء مناقصات تنافسية بالعملة اللبنانية أمراً غير ممكن. وهو ما يستدعي رفع العتبات المالية الواردة في القانون والمحدّدة بـ١٠٠ مليون ليرة للفاتورة وملياري ليرة لطلب عروض الأسعار. في هذا السياق، يؤكّد رئيس هيئة الشراء العام أن مضاعفة هذه العتبات خمس إلى ستّ مرات بات ضرورياً لتمكين الجهات الشارية من تأمين حاجاتها اليومية لضمان استمرار المرفق العام.

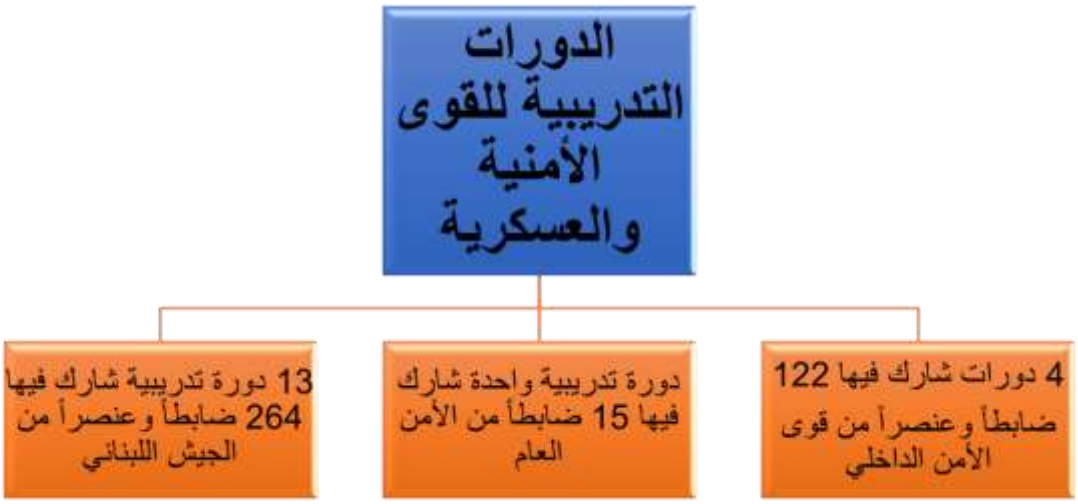
وهناك مشاكل أخرى تجعل الحاجة إلى إعادة صياغة القانون أكثر من ملحّة كي يصبح قابلاً للتطبيق. منها تشكيل لجان التلزيم والاستلام لا سيّما في البلديات واتّحاداتها والمؤسسات الأمنية والعسكرية ومصرف لبنان وشركتي الخليوي. وهذه المشكلة وجدت لها حلاً عبر العودة إلى تطبيق النصوص النافذة قبل بدء العمل بقانون الشراء العام، عملاً بتعميم رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٠٢٣/٥؛ الحاجة إلى التعاقد بالتراضي في حالة الضرورة كما في حالات التعاقد مع المستشفيات والمراكز الطبية؛ عدم المقدرة أحياناً على تأمين عرض آخر عند التعاقد بالفاتورة وعلى التعاقد بالتراضي عند فشل مناقصتين متتاليتين.

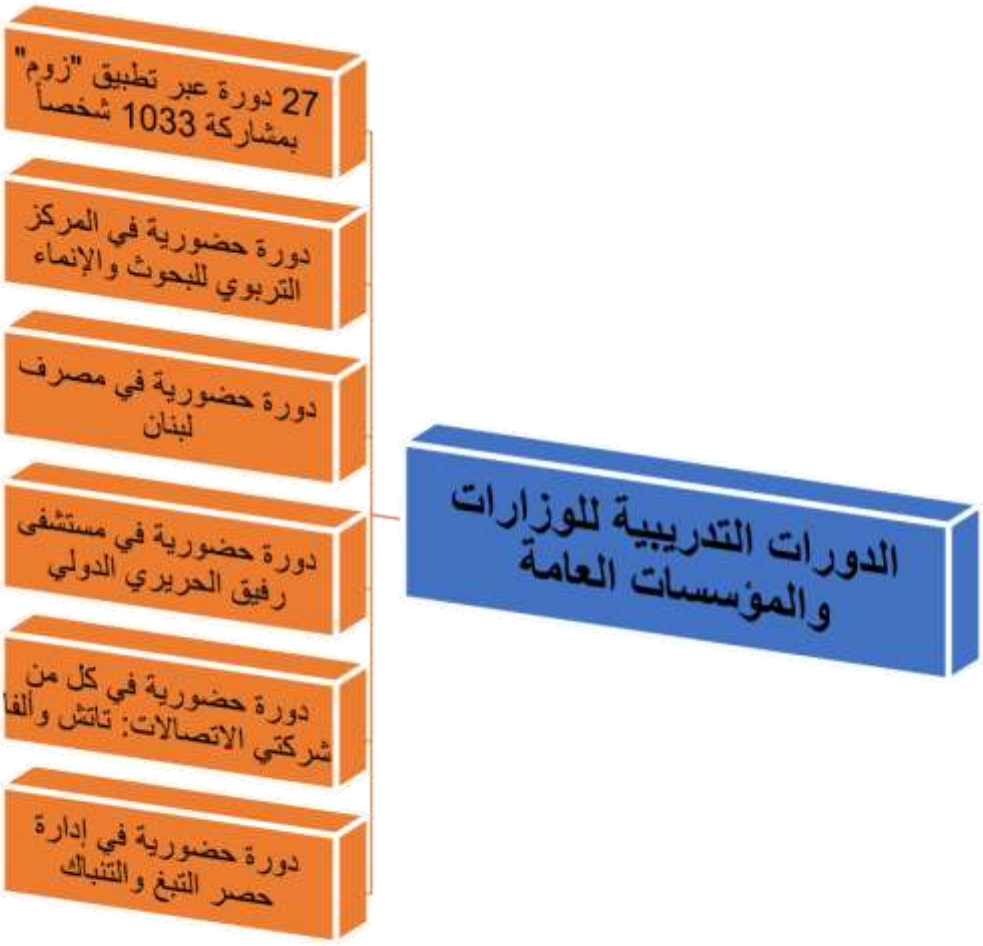
التدريب محوري

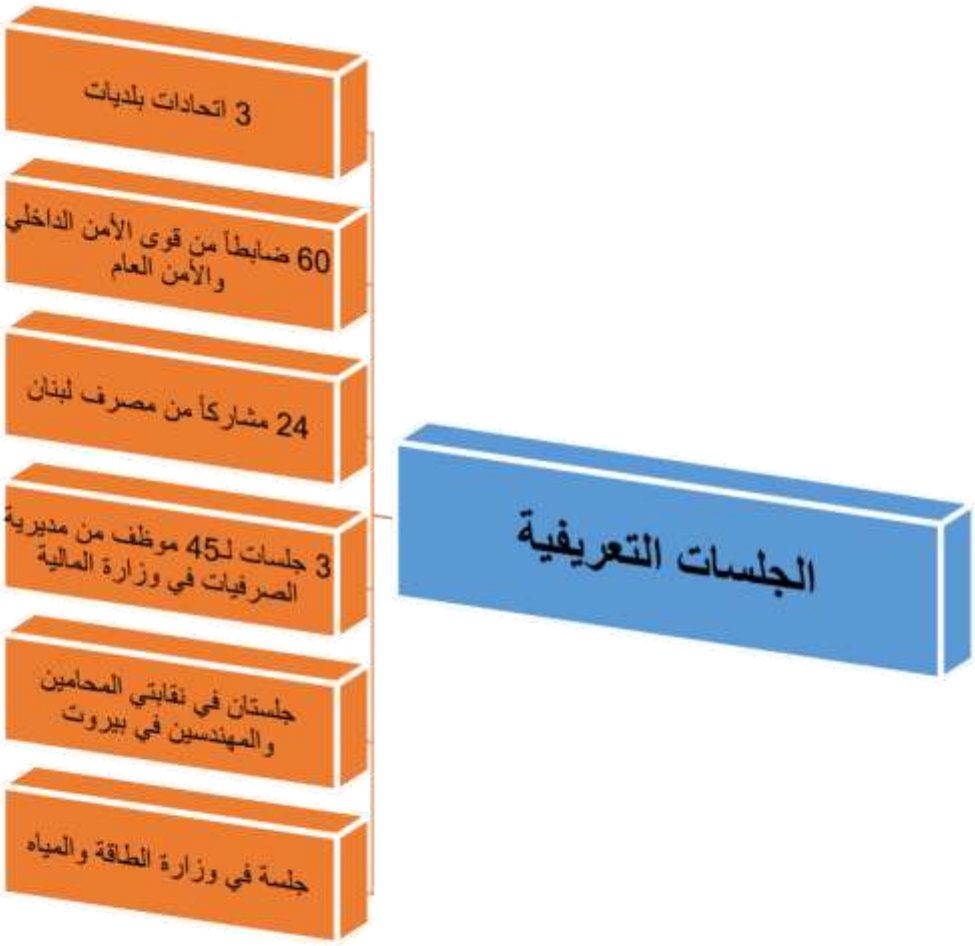
لم يغفل القانون حاجة القائمين بمهام الشراء العام إلى تدريب متخصّص وإلزامي. فقد نصّت المادة ٧٢ منه على أن يضطلع بمهام التدريب معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي بالتنسيق مع المعهد الوطني للإدارة والجهات المعنيّة. في هذا الإطار، اعتبرت رئيسة معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، الدكتور لمياء المبيّض البساط، أن التدريب على الشراء العام مسألة متخصّصة، عالية التقنية ومستمرّة. وهي تهدف إلى بناء كادر متمكّن قادر على تولّي المهمات الصعبة المرتبطة بعمليات الشراء، كالتخطيط وتقييم الحاجات ودراسة السوق ووضع المواصفات وتقييم العروض، هذا إضافة إلى مهمات الرقابة على التنفيذ والاستلام والتدقيق وغيرها. كما يقتضي التعاون مع الإدارات لبناء خبرات داخلية ونواة مدرّبين داخل الجهات الشارية الكبرى، كالقوى العسكرية مثلاً.

وعلى هذا الأساس، وضع المعهد استراتيجية تدريب وبدأ بتنفيذها على مراحل. وتتابع البساط: "ما زلنا في المرحلة الأولى، والتحضير للانتقال إلى المرحلة الثانية جارٍ لكن ببطء، بسبب محدودية التمويل. مع العلم أن المرحلة الثانية هي أكثر صعوبة وتقنية وتتناول وضع مناهج متخصّصة".






الدورات التدريبية للوزارات والمؤسسات العامة
27 دورة عبر تطبيق "زوم" بمشاركة 1033 شخصاً
دورة حضورية في المركز التربوي للبحوث والإنماء
دورة حضورية في مصرف لبنان
دورة حضورية في مستشفى رفيق الحريري الدولي
دورة حضورية في كل من شركتي الاتصالات: تاتش والفا
دورة حضورية في إدارة حصر التبغ والتنباك



إبطال تعديلات ومحاولات مستمرّة

في ظل هذا الواقع، أقرّت لجنة الدفاع الوطني والداخلية والبلديات النيابية تعديلاً موضعياً بموجب المادة ١١٩ من قانون الموازنة العامة للعام ٢٠٢٢ إفساحاً في المجال أمام البلديات لتكوين لجان الاستلام من موظّفين من خارج الفئة الثالثة ومن أعضاء من المجلس البلدي، كما اعتماد العرض الوحيد عند التعاقد بالفاتورة. لكن ما لبث أن قام المجلس الدستوري بإبطال التعديل من خلال القرار رقم ١ تاريخ ٢٠٢٣/٠١/٠٥ لاعتباره من فرسان الموازنة ومخالفته مبدأ سنويّتها، ما يعني عودة القانون إلى صيغته الأصلية وحتمية تعديله من قِبَل مجلس النواب. ورغم أن مصادر مطّلعة تؤكّد أن المادة ١١٩ ليست من فرسان الموازنة، إلّا أن الإبطال حصل في وقت يُعتبر فيه قرار المجلس الدستوري مُلزماً. فهل كان استهداف قانون الشراء العام وراء هذا الإبطال، وما الحلول البديلة؟

أحد مقترحات اللجنة الوزارية المكلّفة وضع حلول للمشاكل التي تحول دون تطبيق قانون الشراء العام، هو في إقرار مشروع قانون تعديلي يستغرق ما لا يقلّ عن ستة أشهر. وقد عقدت هذه اللجنة الوزارية في الأول من شباط الماضي اجتماعاً لها، برئاسة رئيس الحكومة وحضور عدد من الوزراء وممثّلي الهيئات الرقابية، مقرّرة توجيه كتب إلى الوزارات والإدارات المعنيّة لطرح الاقتراحات اللازمة على ديوان المحاسبة وهيئة الشراء العام لإعداد مشروع تعديلي، ناهيك بالتدابير المستعجلة والفورية التي يمكن اتّخاذها إلى حين البت بمشروع القانون التعديلي.

محاولة جديدة قام بها كل من النواب جهاد الصمد، آلان عون وعلي حسن خليل في الثاني من شباط الماضي من خلال تقديم اقتراح قانون معجّل مكرّر لتعديل القانون، وهو عبارة عن إعادة صياغة للمادة ١١٩. فهل تنجح المحاولة أم سيبقى رئيس الحكومة، في ظل الأوضاع الاستثنائية التي يمرّ بها البلد، مصرّاً على مشروع تعديل القانون، على وقع مخاوف المجتمع الدولي المترقّب حيال بدء تنصّل لبنان من واجباته؟

اعتراضات متوقَّعة

هيئة الشراء العام تَضْمَن البريد من الضياع في دهاليز الصفقات

لدى سؤال عضو لجنة الإدارة والعدل النيابية، النائب جورج عقيص، عن أسباب عدم أخذ النقاط التي يصعب تطبيقها بعين الاعتبار عند وضع القانون وما إذا كانت الاعتراضات متوقّعة، أجاب: "للمرّة الأولى تُعتمد منهجية بهذه الدقة في المجلس النيابي لدراسة مشروع قانون، من خلال دعوة كافة أصحاب العلاقة لحضور الجلسات". وتأتي أهمية مشاركة أصحاب الاختصاص في توعية النائب المشترع على العقبات العملية التي يمكن أن تعترض القانون. ويضيف عقيص: "قام رئيس اللجنة الفرعية، النائب ياسين جابر، بما يمكن القيام به، وتحديداً لعدم الوقوع بإشكاليات تعترض تنفيذ القانون، لأننا كنا نعلم أنه – أي القانون – سيُدخِل مفاهيم جديدة مبنية على معايير دولية اتُّخذت من قِبَل معهد باسل فليحان بالشراكة مع الكثير من المؤسسات الدولية". لكن هناك نقاطاً على الوزارات الممثّلة إبداء الرأي حيالها. "فالحديث عن تجاهل لبعض المشاكل من قِبَل واضعي القانون ليس بمكانه الصحيح. ولتتحمّل كل جهة مشاركة أو ممثّلة مسؤوليتها"، كما يقول.

بالعودة إلى البساط، فقد ذكّرت بالطلب الذي وجّهه النائب جابر إلى كافة الجهات الرسمية والمجتمع المدني لغرض إرسال اقتراحاتها. وقد تمّ جمع وتبويب هذه الاقتراحات ضمن جداول قام الخبراء بتقييمها لاحقاً. أما الاقتراحات التي لم تؤخذ بعين الاعتبار، فإما لأنها وردت شفهياً ولم تقترن باقتراح خطي، أو لأنها تتعارض مع المعايير الدولية، كالتصنيف مثلاً، أو كونها وردت بعد انتهاء النقاش – أي بعد أن أصبح القانون بِيَد اللجان المشتركة، بحسب البساط.

بين التأييد والمعارضة، هل سيتمكّن القانون من الحدّ من فوضى المناقصات – وعلى رأسها تلك المتعلّقة بملف الكهرباء والبواخر؟ وهل تحوّل رئيس هيئة الشراء العام من حَكَم إلى طرف في بعض الصراعات السياسية، كما يشير بعض المتابعين؟

المواد غير المطبّقة وأثرها الإصلاحي على فعاليّته 2/6

***يعبّر المقال عن وجهة نظر الكاتب/ة وليس بالضرورة عن رأي الصفا**