

قانون الشراء العام: آفاق الإصلاح وعثرات التطبيق-الجزء الرابع

تحقيق

كارين عبد النور

بعد مرور أشهر عدّة على بدء العمل به، يواجه قانون الشراء العام، الذي يعتبر أحد أهم القوانين الإصلاحية التي أقرها 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؟



يُجمع كثيرون أن قانون الشراء العام يشكّل خطوة تشريعية إصلاحية متقدّمة ومحاولة جادة لمكافحة الفساد وتحقيق الشفافية في الصفقات العمومية. وذلك في أعقاب عقود ثلاثة من أعمال الهدر والفساد والإثراء غير المشروع التي ميّزت الكثير من الصفقات العمومية، وشكّلت جزءاً أساسياً من أسباب وقوع البلاد في مديونية كارثية وانهيار مالي واقتصادي واجتماعي مروّع. لكن ذلك لا يُلغي العديد من الملاحظات التي تطل القانون المذكور. فما هي إيجابياته وسلبياته من منظار قانوني وهل هو بالفعل إصلاحية قابل للتطبيق؟

ميّزات هادفة

المحامي والأستاذ الجامعي، الدكتور عادل يمّين، رأى أن القانون يتميّز بمجموعة خصائص وأهداف، أبرزها المساءلة من خلال تطبيق آليات واضحة للإشراف والرقابة في جميع مراحل الشراء العام؛ الفعاليّة والمنافسة كي تكون الإجراءات التنافسيّة هي القاعدة العامة والطريقة المعيارية لإجراء عمليات الشراء العام؛ تأمين فرص متكافئة وعادلة لجميع المرشدين المحتملين؛ اعتماد دقاتر شروط نموذجية؛ مكافحة الفساد والحدّ من الاتفاقات الرضائية وتوفير طرق شراء جديدة تتماشى مع متطلبات الحدّات؛ النزاهة من خلال تعريف واضح لتضارب المصالح وتحديد حالاته المتعدّدة وتعيين أنواع العقوبات التي تطل موظّفي القطاعين العام والخاص، والشفافية من خلال وجوب النشر على المنصّة الإلكترونيّة المركزيّة على نحو يتيح الوصول إلى المعلومات والبيانات لجميع المهتمين والمتدخلين. فالقانون، بحسب يمّين، يركّز على فكرة إجراء الصفقات بصورة لامركزيّة، على أن تتولّى هيئة مركزيّة تنظيمها وفقاً لمبادئ عامة موحّدة مع رقابة فعّالة عليها.



وثغرات أيضاً ...

يمين تطرّق أيضاً إلى مجموعة ملاحظات، لعلّ أبرزها اعتبار آليات الإدارة وكأنها تعمل بطريقة مثالية ووفقاً للنموذج الأوروبي، في حين أن الإدارة اللبنانية مترهلة وقاصرة وتعمل حالياً بدوام جزئي وأحياناً لا تعمل بتاتاً. هذا إضافة إلى الصعوبات التي تجدها بعض البلديات في تطبيق قانون الشراء العام بسبب عدم وجود موظفين من الفئة الثالثة أو حتى من جميع الفئات لتشكيل لجان الاستلام، وإن كان القانون حاول التحوّط من خلال اللجوء إلى تعيين أعضاء من المجلس البلدي. هذا ولم يأخذ القانون بعين الاعتبار التفاوت الهائل في إمكانيات البلديات وواقع الكثير منها لناحية العجز عن توظيف كادرات بشرية وتدريبها والاشتراك بالآليات الأصلية التي وضعها القانون. علماً بأنّه - أي القانون - فرض على البلديات الصغيرة والكبيرة تشكيل وحدة الشراء وتوظيف أشخاص لتولّي هذه المهمة، ما يرتّب عليها أثقالاً لا تستطيع تكبّدها. كذلك، أشار يمين إلى أن القانون لم يلحظ آليات حالات الشراء الطارئة، الأمر الذي قد يوقع الإدارات بأزمات عندما تواجه أوضاعاً توجب عليها الشراء بصورة مستعجلة وغير معلومة مسبقاً.

من جهة أخرى، أناط القانون مؤقتاً صلاحيات هيئة الشراء العام برئيس دائرة المناقصات لحين تشكيل الهيئة. لكن صلاحيات الأخيرة واسعة ودقيقة جداً ومن الصعب أن يتولاها شخص واحد بمفرده، علماً بأنّ هيئة الشراء العام لم تُشكّل لغاية اليوم. كما أن القانون قد بُني على أساس إقامة منصة إلكترونية مركزية لتطبيق الإجراءات التنافسية كقاعدة عامة في الشراء العام وتوفير معاملة عادلة ومتساوية وشفافة. إلّا أنه لم يتحوّط كفاية لواقع التأخر المتماهي بإقامة هذه المنصة. كما لا بدّ من الإشارة ختاماً إلى أن القانون بُني على أساس أن تُشكّل هيئة اعتراضات مع التعويل عليها للإسهام في ضمان تحقيق الشفافية والنزاهة اللزمتين. بيد أن ذلك لم يتمّ بعد في ظلّ غياب أي بدائل فاعلة.

اعتراض على السياق



لمدير عام المحاسبة العمومية السابق في وزارة المالية، الدكتور أمين صالح، رأي مغاير في القانون. إذ اعتبر ما حصل بمثابة فصل الشراء العام - أي الصفقات العمومية - عن مراحل تنفيذ النفقات ووضعه في قانون مستقل. ماذا يعني ذلك؟ لقد وضع قانون المحاسبة العمومية، الذي هو قانون النظام المالي للدولة، أسس وقواعد كيفية إعلان الموازنة وتنفيذها. وقسم تنفيذ الموازنة إلى قسمين اثنين: تنفيذ الواردات؛ وتنفيذ النفقات. كذلك، وضع القانون المراحل الأساسية للنفقات، ألا وهي: الالتزام، التصفية، أمر الصرف والدفع، في حين يلي المراحل تلك كيفية التلزم. من هنا، وضعت صفقات اللوازم والأشغال والخدمات، كما يشرح صالح. والحال، كما يضيف، أن القانون جاء في سياق منفصل عن سياقه العام - أي سياق كيفية تنفيذ نفقات الدولة والرقابة عليها. وهذا ممكن الاعتراض على وضع قواعد وإجراءات وفصلها عن المراحل السابقة للصفقات.

من ناحية أخرى، عرّج صالح على الاتفاقيات بالتراضي التي كانت تُعتبر أبرز ثغرات القانون القديم، بحيث شكّلت الأخيرة حوالي 87% من مجموع صفقات التلزم، بينما جرى 13% فقط من تلك الصفقات من خلال مناقصات واستدراجات عروض. هذا مع الإشارة إلى وجود قانون واضح وصريح كان يجيز للإدارة المعنية الطلب من مجلس الوزراء مباشرة الموافقة على أي عقد من عقودها. وتابع: "صحيح أن القانون الحالي حدّد حالات الاتفاق بالتراضي لكن، برأيي، هي أصبحت أشبه بأمر واقع ومعمول به من قِبَل كل وزير داخل وزارته". لماذا؟ لأن إدارة المناقصات كانت هي الجهة المكلفة باختيار وتعيين اللجان وكانت قادرة على تقييم العروض باستقلالية. أما اليوم، فمن يعيّن لجان فض العروض والاستلام هو رئيس الجهة الشارية، أي الوزير أو رئيس البلدية أو رئيس مجلس الإدارة أو المدير العام. وهذا يعني أن المرجع المعني بعقد النفقة

إنما يعيّن من بين موظفيه أو محازبيه من ينفذ أوامره، فتفقد اللجنة بذلك صفة الحيادية والاستقلالية، وتتحوّل إدارة المناقصات من إدارة مقرّرة إلى أخرى استشارية لا أكثر، والكلام دوماً لصالح

نسف أم تعديل؟



...قانون الشراء العام: آفاق الإصلاح



...قانون الشراء العام: آفاق الإصلاح



...قانون الشراء العام: آفاق الإصلاح

وفي حين اعتبر صالح أن الهدف من قانون الشراء العام هو إعطاء رئيس الجهة الشارية، وزيراً كان أم سواه، صلاحية تأليف اللجان وتحديد دفتر الشروط، ما يسهل عليه عملية إجراء التلزيّات بالشكل الذي يناسبه ويستفيد منه (خدمةً للتركيبية المذهبية والطائفية في البلد)، أكد أن الحلّ يتمثّل بالعودة إلى القانون القديم مع تعديل واحد يمنع الصفقات بالتراضي إلّا في الحالات التي تتعلّق بقضايا الأمن السريّة. "الأهم هو إعادة هذا القانون إلى قانون المحاسبة العمومية وربطه بمراحل عقد النفقة وإعادة الصلاحيات إلى هيئة الشراء العام وجعلها الهيئة الوحيدة المخوّلة إجراء التلزيّات

بالعودة إلى يمين وعن سؤال حول ما إذا كان الحلّ في تعديل القانون أم نفسه، لفت إلى أن الأخير دخل حيّز التنفيذ، وحين ينص القانون على بديل مؤقت لآلية أو لهيئة معيّنة في حال عدم توافرها، يُعتمد البديل المؤقت. لكن في حال لم ينص على بديل أو مخرج، تتعقّد الإجراءات، إذ لا مناص عندئذ من إجراء اللازم لتأمين المطلوب في القانون أو اللجوء إلى تعديله. هذا وأشار إلى أنه "من غير الجائز نسف قانون الشراء العام، لأن الفساد أكل الأخضر واليابس وأخذ البلاد إلى الانهيار الشامل. لكن قد يكون تعديله ضرورياً ليصبح أكثر مرونة وقادراً على استيعاب العوائق التي اعترضته حتى الآن، لأننا لم نعد نحتمل قوانين لا تُطبّق، وقد تجاوز عددها التسعين. لقد شبع الشعب اللبناني الحديث عن إقرار قوانين تبقى على الرف أو مجرّد عناوين إصلاحية براقّة تخفي حقيقة مرّة ومؤلمة، لا بل مقرّزة"، كما يختم

طريق تطبيق قانون الشراء العام ليست، إذاً، مفروشة بالورود. فعلى وقع ظروف البلد الاستثنائية، هو عالق بين فكّي كماشة مواد تستدعي التعديل وتركيبية سياسية لن تقبل التنازل بسهولة عن امتيازاتها. فماذا عن مصيره وهل من سُبُل ناجعة لمواجهة التحديات ذات الصلة؟

مؤيّدون ومعارضون 4/6

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