الصفقات العامة في لبنان:
الإطار القانوني والمبادئ الأساسية

إيلي معلوف
قاضٍ في ديوان المحاسبة - بيروت

يؤلف الإطار القانوني للصفقات العامة مجموعة من القوانين والأنظمة والاجتهادات والمبادئ التي تنظم هذا القطاع وتحدد أصوله وسبل تنفيذه ومعالجة المشاكل الناتجة منه. من هذه الأطر ما هو تشريعي صادر عن مجلس النواب ومنها ما هو نظامي صادر عن مجلس الوزراء، ومنها ما ليس نظامياً أو قانونياً بمعنى تشكيله تطبيقاً مستنداً إلى الاجتهاد والمبادئ العامة.

ومن المعلوم أن قرب تطبيق نص إلى تاريخ صدوره يجعل من مطبقيه أكثر تقيّداً بحرفية هذا النص، لأن المجال الذي شرّع فيه المشترع ووقائع وظروف التشريع لا تزال قائمة، وكلما ابتعد المُطبق من الزمن الذي وُضع النص فيه أصبح أكثر تحرراً منه وحاول الاجتهاد عليه لتحقيق المصلحة العامة بصورة أفضل.

يصحّ هذا المبدأ في التشريع القانوني الخاص بالصفقات العامة الذي لم يصَغ في قانون واحد مختص بهذا الموضوع، بل أتى جزءاً من قانون المحاسبة العمومية الصادر عام ١٩٦٣ دون أن يقتصر عليه، فتوزع على عدة قوانين أخرى، منها ما يعود إلى عام ١٩٢٦، مثل القرار ٢٧٥ الذي يحكم إدارة وبيع أملاك الدولة الخصوصية غير المنقولة.

تجاه هذا الواقع وفي موضوع سريع التطور والتأثر بالمستجدات والاكتشافات، لا بد من وضع قوانين خاصة وجديدة، وهو ما تحاول الدولة اللبنانية إجراءه.

سيتطرق بحثنا إلى أهم الأحكام المعبّر عنها في النظام القانوني للصفقات العامة، مع الإشارة الى المستجدات والمشاريع المحضّرة في هذا الإطار، وذلك وفق التقسيم التالي:

- اهم القوانين المطبقة حاليا
- مبادئ الصفقات العامة
- طرق التعاقد وفق القوانين الحاليّة
- اهمية الصفقات العامة والاهداف التي يجب ان يحققها الشراء العام

أولاً: مفهوم الصفقات العامة

إن وضع تعريف يحيط بمفهوم الصفقات العامة تسوده بعض الدقة يستدعي بحثاً للإحاطة به، أما الفائدة من ذلك فهي معرفة حدود هذه الأعمال ومعرفة القواعد والمبادئ التي تحكمها والتي

تؤثر في التطبيق بهدف تحقيق المصلحة العامة بصورة أفضل (امتيازات السلطة العامة، اختصاص القضاء الإداري...)، وللوصول إلى الإطار القانوني الذي يرعى هذا الموضوع.

في الواقع تبرز عدة تعاريف للصفقات العامة، بعضها مقتضب ولا يحيط بالموضوع بكامله وبذلك يخلق لبساً في المبدأ والتطبيق.

ويمكن تعريف الصفقات العامة بأنها عقود يجريها شخص عام مع متعهدين بهدف إنجاز أشغال ولوازم وخدمات أو تلزيم الإيرادات وبيع الأموال المنقولة وغير المنقولة، وذلك لتحقيق المصلحة العامة.

إن هذا التعريف القانوني يشتمل على عناصر الصفقات، وهي:

١- العقد

تُعَد الصفقات العمومية، وتسمى المشتريات الحكومية أيضاً، من أبرز العقود الإدارية وهي تستحوذ على معظمها. ينتج من العقد الإداري:

- منح الإدارة امتيازات السلطة العامة بحيث تستطيع فرض جزاءات على المتعاقَد معه وتغيير ظروف العمل...
- النظر في الدعاوى المتعلقة به من قبل القضاء الإداري.
- تطبيق القانون العام الإداري.

٢- الصيغة الشكلية للصفقات العامة

هل يجب استعمال الكتابة في هذه العقود أم يمكن أن تكون شفهية؟

- في الأصل الكتابة هي لإثبات العقد وليست عنصراً منه أو لتكوينه.
- من العقود الخطية عقود الالتزامات العامة والامتيازات في فرنسا، ومن العقود غير الخطية الصفقات بموجب بيان أو فاتورة، إذ إن ثمة من يرى إمكان إتمامها دون إتباع الصيغة الخطية، ونرى أن ذلك صحيح في البيان الذي يعده الموظف بمشتريات نثرية تعذر تنظيم فاتورة بها، ولكن يقتضي إثباتها بمستندات أخرى أو توقيعها من قبل المتعاقد معه.
- عند فرض دفتر شروط للصفقة يكون النص قد فرض الكتابة.
- إذا أجريت الصفقة عبر مناقصة عمومية أو استدراج، فإن هذه الإجراءات تستدعي الكتابة.

أشكال الكتابة في الصفقات العامة:

- عقد منظم لدى كاتب العدل، غير مستعمل لأن العقود الإدارية المنظمة لدى المراجع الرسمية تستحوذ جميع مفاعيل العقود الرسمية المنظمة لدى كتابة العدل.
- العقود المنظمة لدى الإدارة على نسختين.
- دفتر شروط يوقعه العارض أو يوافق عليه بتعهد منفرد.
- تبادل الرسائل والكتابات.

وضع القانون اللبناني طريقة تبادل المخابرات وفق العرف التجاري لعقد الاتفاق بالتراضي.

٣- الشخص العام

الصفقات العامة يُجريها بصفة أساسية الشخص المعنوي العام.
تأتي الدولة في طليعة الأشخاص المعنوية العامة وتليها المؤسسات العامة والبلديات.

وفي المبدأ لا صفقة عامة من دون شخص عام، وهذا شرط عضوي لوجود الصفقة العامة، أما الطرف الآخر في العقد فهو غالباً المتعهد الذي يكون من القطاع الخاص، ولكن قد يكون شخصاً عاماً مثل المؤسسات العامة (مؤسسة كهرباء...) أو بلدية.

٤- ماهية الأعمال والأشياء التي تهدف الصفقات العامة إلى تحقيقها (أنواع الصفقات العامة)

إن الأقانيم الثلاثة الأساسية لهذه الصفقات هي اللوازم والأشغال والخدمات، ولكن الصفقة تتجاوز ذلك إلى أشكال وأنواع أخرى، وسنعرض هذه الأنواع تباعاً:

أ - الأشغال

تحتل صفقات الأشغال مركزاً متميزاً بين الصفقات العامة، وتتفق جميع القوانين على عدِّ هذه الصفقات من العقود الإدارية.

ويمكن تعريف صفقة الأشغال العامة بأنها عقد يعهد شخص عام إلى متعهد بواسطته تنفيذ شغل عام مقابل مبلغ معين، ويُعرّف الشغل العام بأنه شغل ذو منفعة عامة ينفذ على عقار لحساب شخص عام.

ب - اللوازم

هي الأشياء التي تشتريها الإدارة، سواء أكانت مصنوعة أم كانت نصف مصنوعة، والتي لا تجري الأعمال عليها كما تجري على العقارات. مثال ذلك: سيارات، أجهزة معلوماتية، أدوات كهربائية، محروقات...

ج - الخدمات

نكون إزاء صفقة خدمات في الحالات التي تكون فيها القيمة المضافة من المتعهد ومن صفاته المهنية والشخصية أهم وأكبر من نسبة المواد المستخدمة لتقديم العمل.

و - تلزيم الإيرادات وبيع الأموال المنقولة وغير المنقولة

هي صفقات عامة ولكن لا يترتب عليها إنفاق بل تحصيل إيرادات للشخص المعنوي العام عندما تتعلق ببيع عقار أو منقول، ويترتب عليها إنفاق عندما تتعلق بتلزيم إيراد مقابل مبلغ تدفعه الدولة إلى المتعاقد معه، مثلاً تلزيم جباية ضريبة الأملاك المبنية.

ثانياً: أهم القوانين المطبقة حالياً

تطبق هذه القوانين على الصفقات العامة التي تجريها الدولة أساساً وقد يشترك في تطبيق بعضها البلديات والمؤسسات العامة، وتنفرد هذه الأخيرة بقوانين خاصة بها أيضاً:

- قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠: وهو يُعد القانون الأساسي في موضوع الصفقات العامة، وهو يحدد أصول إعداد موازنة الدولة وتنفيذها وقطع حسابها وإدارة الأموال العمومية، ويفرد فصلاً خاصاً بنفقات اللوازم والأشغال والخدمات، ويضع أحكاماً خاصة بالجيش وقوى الأمن الداخلي والجمارك والإنفاق في الخارج وبالبريد والبرق والهاتف، وهو يحدد أطراً عامة ويحيل إلى نصوص تنظيمية تصدر تطبيقاً له.
- تنظيم التفتيش المركزي: المرسوم رقم ٢٤٦٠ تاريخ ١٩٥٩/١١/٩: أورد الفصل الخامس من هذا المرسوم الأحكام الخاصة بإدارة المناقصات.
- نظام المناقصات: المرسوم ٢٨٦٦ تاريخ ١٩٥٩/١٢/١٦: تجري إدارة المناقصات في التفتيش المركزي مناقصات الأشغال واللوازم وفق أحكام هذا النظام الذي يطبق على الإدارات العامة باستثناء وزارة الدفاع الوطني وقوى الأمن الداخلي والأمن العام.
- الإعلان عن البرنامج السنوي للمناقصات منظم بالمرسوم رقم ١٣٢٢١ تاريخ ١٩٦٣/٦/٢٨.
- تحديد شروط الاشتراك في تنفيذ بعض الصفقات العامة: المرسوم رقم ٣٦٨٨ تاريخ ١٩٦٦/١/٢٥.
- تصنيف المتعهدين ومكاتب الدروس: المرسوم رقم ٩٣٣٣ تاريخ ٢٠٠٢/١٢/٢٦.
- تنظيم الإقصاء عن الاشتراك في تنفيذ الصفقات العامة: المرسوم رقم ٨١١٧ تاريخ ١٩٦٧/٨/٢٩.
- تحديد شروط تسلُّم الصفقات مع وجود بعض النواقص أو العيوب الطفيفة: المرسوم رقم ١٤٦٠١ تاريخ ١٩٧٠/٥/٣٠.
- يضاف إلى هذه القوانين قانون تنظيم ديوان المحاسبة: المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ ودفتر الشروط والأحكام العامة المفروضة على متعهدي الأشغال العامة الصادر في ١٩٤٢/٥/٢٠، ومرسوم تحديد السلع الوطنية المستفيدة من الأفضلية في المناقصات العامة (المرسوم رقم ١٠٥١٥ تاريخ ٢٠٠٣/٧/٢٣) والمرسوم رقم ٥٥٩٥ تاريخ ١٩٨٢/٩/٢٢ الذي يُحدد أصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية والأنظمة المالية الخاصة بالمؤسسات العامة...

ثالثاً: مبادئ الصفقات العامة

إن الهدف الأساسي من هذه المبادئ هو بيان سبل تطبيق القانون ووضع آليات للحصول على أفضل الأشغال والسلع والخدمات بأنسب الأسعار.

بكلام أوضح، إن كل صفقة عامة ترسم ثلاث آليات تعمل ضمنها للحصول على أفضل استخدام للمال العام (السعر والاقتصادية والنجاعة)، ويتم ذلك عبر:

- تأمين العمل المطلوب، أي شراء الكمية المناسبة والنوعية المطلوبة، أي ما يسد الحاجة دون زيادة أو نقصان.
- بالسعر المناسب، ويتأثر السعر بزيادة المخاطر وطرائق الدفع والضمانات المطلوبة...
- وفي الوقت المناسب: ليس مهماً فقط أن ينفذ المتعهد التزامه بل يجب أن ينفذه في الوقت المناسب أيضاً، لأن هذا الأمر أساسي في الصفقات العامة.

وفي سبيل تحقيق الغايات المتوخاة أعلاه (أدنى الأسعار لأفضل خدمة) هناك ثلاثة مبادئ أساسية يجب مراعاتها، وهي: العلنية والمنافسة والمساواة، إضافة إلى وجوب إسناد الصفقة إلى من قدم أدنى الأسعار أو أفضل العروض.

١ - مبدأ العلنية

يعني مبدأ الإعلان الإعلانَ عن الصفقة وعلنية جلسة التلزيم.

(أ) **الإعلان المسبق عن المناقصة:** يرمي الإعلان المسبق عن المناقصة إلى إعلام جميع الراغبين في الاشتراك بها عن موضوع الصفقة ومهلة ومكان وتقديم العروض إضافة إلى مكان وسبل الاطلاع على جميع شروط الصفقة وتفاصيلها والاستحصال على دفتر الشروط.

نصت بعض الأنظمة على مندرجات الإعلان عن المناقصة وما يجب أن يتضمنه من معلومات، وعلى طريقة إجرائه ومدته.

(ب) **علنية إجراءات التلزيم وجلسة المناقصة:** إن تطبيق العلنية في إجراءات المناقصة معتمد في كل البلدان، ومن مؤدى ذلك:

- إتاحة المجال لجميع العارضين لحضور جلسة التلزيم.
- وضع محضر بجميع الأمور التي حدثت أثناء الجلسة.
- معرفة الجميع بموعد جلسة التلزيم.
- إطلاع الجميع على ظروف ومواصفات الأعمال المطلوبة.

٢ - مبدأ المنافسة

يقضي مبدأ المنافسة بإفساح المجال أمام أكبر عدد ممكن من العارضين للاشتراك في الصفقة ويتأمن ذلك مبدئياً بترك الحرية للجميع للاشتراك فيها.

٣ - مبدأ المساواة

يعني مبدأ المساواة معاملة الإدارة جميع الراغبين في الاشتراك في الصفقة العمومية على قدم المساواة ويتم ذلك:

- عند تحديد شروط القبول في الاشتراك بالصفقة بحيث يجب ألاّ يتضمن دفتر الشروط ما يرجّح كفة أحد المنافسين دون سبب مشروع.
- عند فض العروض من قبل لجنة التلزيم بحيث لا يتم رفض عرض لعدم احتوائه على مستند معين وقبول عرض آخر تضمن نفس المستندات...

٤ - مبدأ إسناد الصفقة إلى من قدم أدنى الأسعار أو أفضل العروض

إن الغاية من الصفقة العامة هي تحقيق مصلحة الإدارة أو المؤسسة وذلك بالحصول على أفضل خدمة أو سلعة بأقل تكلفة وفقاً لما سبق ذكره.

وبذلك يقتضي أن يسند الالتزام موقتاً إلى من قدم أدنى الأسعار أو إلى من قدم أفضل العروض إذا كان دفتر الشروط يقضي باعتماد عناصر مفاضلة غير السعر.

رابعاً: طرق التعاقد وفق القوانين الحالية

تتعدد طرق التعاقد المحددة قانوناً وتختلف أسماؤها بين دولة وأخرى، وقد تستعمل في كل منها تقنيات وأساليب مختلفة، إلا أنها تلتقي جميعها على أمورٍ أساسية تتعلق بوجوب تأمينً مبادئ الصفقات العامة بصفة أساسية، كلما كان ذلك ممكناً، وبحسب القانون اللبناني الحالي تتوزع هذه الطرق إلى:

١- المناقصة العمومية

المناقصة العمومية هي طريقة تعاقد تعلن الإدارة فيها عن الحاجة بصورة مسبقة وتلتزم بمقتضاها التعاقد مع من قدّم أدنى الأسعار أو أفضل العروض وفق ما هو منصوص عليه في دفتر الشروط الخاص العائد للصفقة والذي تتم على أساسه المناقصة.

٢- المناقصة المحصورة

يمكن بقرار من المرجع الصالح - إذا كانت طبيعة اللوازم أو الأشغال أو الخدمات لا تسمح بفتح باب المنافسة أمام الجميع - أن تحصر المناقصة بفئة محدودة من العارضين ممن تتوافر فيهم المؤهلات المالية والفنية والمهنية المطلوبة.

٣- استدراج العروض

تطبق على استدراج العروض النصوص المتعلقة بالمناقصات العمومية مع إمكان الاستعاضة من الإعلان بتبليغ المعلومات اللازمة بطريقة سريعة ومضمونة إلى تجار ترى الإدارة فيهم مقدرة على تنفيذ الصفقة.

٤- الاتفاق بالتراضي

هو طريقة تحدد بموجبها الإدارة وبسلطتها الاستنسابية الشخص الذي ترغب في التعاقد معه، ولكن الاستنسابية ليس معناها الاعتباطية بل وفق تبريرات معينة لتحقيق المصلحة العامة.

٥- البيان أو الفاتورة

هي طريقة بسيطة لا تستدعي شكليات معينة.

إن تطوير طرق التعاقد وتبسيط إجراءاتها هي مسألة مهمة يقتضي أن تعالجها القوانين الجديدة لتضيف هامشاً للتفاوض قبل التعاقد وبعده، ولتتيح اختيار العارض الثاني عند فشل الاستمرارية مع الأول...

خامساً: اهمية الصفقات العامة والاهداف التي يجب ان يحققها الشراء العام

١- أهمية الصفقات العامة

تستحوذ الصفقات العامة على أهمية بالغة نتيجة استعمالها أموالاً ضخمة في مسائل تتعلق بحياة الناس اليومية. تبرز هذه الأهمية أساساً في النواحي التالية:

- تسمح انظمة الشراء الفعّالة بتحسين الخدمات المقدمة الى الناس فتساعد على زيادة فاعلية القطاع العام والقطاع الخاص من خلال زيادة التنافس في السوق، واستقدام افضل السلع والخدمات.
- وهي وسيلة فعالة في تحقيق تطورٍ في ميدان معين، وفي تشجيع الابتكار وحفز المبادرات في جميع الميادين.
- تحقيق الوفر إذا استعملت على نحو صحيح، نتيجة ضخامة الصفقة تستطيع الإدارة فرض شروط أفضل لمصلحة المشتري.
- تستطيع الصفقات العامة التأثير في البيئة وفق ما يعرف بـ"الشراء الاخضر"، الذي يهدف إلى تشجيع المنتجات والتقنيات وأنماط الإنتاج المستدامة والصديقة للبيئة، والحد من التأثيرات السلبية في البيئة.
- التأثير على ظروف العمل والحماية الاجتماعية وفق ما يعرف «بالشراء الملتزم»، الذي يلزم المورد احترام معايير السلامة وشروط العمل اللائق من ساعات عمل وظروف حماية، ويحمي من عمالة الاطفال، وغيرها من الشروط التي تنص عليها الاتفاقيات الدولية.

إن الصفقات العامة تتيح نوعاً من الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وإن هذه الشراكة هي أوجه من التنسيق بين السلطات العامة والشركات، بهدف تمويل وإنشاء أو تجديد أو تشغيل بنية تحتية ما، أو توفير خدمة، ويتم اللجوء إلى هذه الشراكات في قطاعات كالنقل والصحة العامة والتربية وإدارة النفايات وتوزيع الماء والطاقة.

توسّعت الشراكات بين القطاعين العام والخاص بسرعة في الأعوام الـ١٥ الأخيرة، وتلجأ السلطات العامة إليها في ضوء ما تواجهه من قيود في الموازنة، وفي الوقت نفسه للإفادة من خبرة القطاع الخاص.

٢ - الاهداف التي يجب ان يحققها الشراء العام

يجب أن تتوافر في قوانين وأنظمة الصفقات العامة الضمانات التالية:

- الاستجابة لمبادئ الصفقات العامة آنفة الذكر عبر تكريس آليات للحصول على أفضل استخدام للمال العام لناحية الاقتصادية المتصلة بالسعر الأنسب والنجاعة المتصلة بشراء الكمية المناسبة لسد الحاجة المطلوبة في الوقت المناسب.
- عدم التمييز بين المرشحين للاشتراك في الصفقات، وإتاحة إمكان الاشتراك في الصفقات العامة أمام الجميع ضمن حدود الإمكانيات المالية والفنية والخبرات، وهذا الأمر دستوري المنشأ في معظم البلدان.
- الشفافية، أي عوامل تقييم واضحة، وبيان سبل الإعلان ومكانه وإلزاميته وإعطاء مدة كافية...
- المحاسبة عبر وضع آليات مراقبة ومنع تضييع المسؤولية عبر اللجان وعدم معرفة الشخص المخطئ ووضع نظام فعّال لمكافحة الفساد.
- تأمين الاستثمار وحمايته داخلياً كان أو خارجياً.
- تحقيق الأهداف الخاصة، مثال ذلك الأمن القومي وتطوير المناطق المحرومة وتحقيق المساواة الاجتماعية وتفعيل الاقتصاد...
- تأمين التأهيل والتدريب المستمر عبر أنظمة إلزامية...

في الحقيقة إن الهدف الواحد مما ورد أعلاه يسهل تطبيقه، إنما جمعها وتطبيقها معاً قد يلقى بعض المصاعب، مثلاً يصعب الجمع بين حماية الإنتاج المحلي وتشجيع الاستثمار الأجنبي عبر فتح الأسواق، مثلما يصعب الجمع بين الشفافية وضرورات الأمن القومي.

يقتضي الإفادة من قوانين البلدان الأخرى أو من أنظمة المؤسسات الدولية، لكن نسخها مضرٌ لأن لكل بلدٍ حيثياته ومبادئه الخاصة به.

إن تدخل الهيئات المانحة والصناديق الدولية يحد من حرية البلد في صوغ قوانينه وتطبيقها، مثال ذلك تجربة لبنان في النفقات التي تمول بموجب اتفاقات قروض خارجية. تنص المادة ٦٠ من قانون موازنة عام ١٩٩٩ المؤكدة بالمادة الثامنة من قانون موازنة عام ٢٠٠٣ والمادة الثامنة من موازنة ٢٠٠٤ أيضاً، على أن تطبق في إنفاق اتفاقيات القروض الخارجية مع مختلف الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات الأحكام النظامية المعتمدة لدى الجهة المقرضة، سواء كان هذا الإنفاق من الجزء المحلي أم من الجزء الأجنبي على أن تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة.

ولتحسين القانون اللبناني جرى إعداد مشروعي قانونين يتعلق أولهما بالصفقات العامة وثانيهما بإدارة المناقصات، وهما يأخذان في أغلب المبادئ الحديثة في هذا الإطار ونأمل أن يجري إقرارهما.

انجازات وزارة المالية في إطار الصفقات العامة

نظراً إلى أهمية الصفقات العامة وإلى مردودها المالي والاقتصادي وإلى تأثيرها المباشر في الإنفاق العام والمديونية، وتبعاً للاهتمام العالمي بموضوع مكافحة الفساد وإساءة استعمال المال العام، عمدت وزارة المالية إلى إعداد الدليل الوطني للصفقات العامة وألحقته بدفاتر شروط نموذجية لصفقات الأشغال والخدمات الاستشارية واللوازم.

يحتوي الدليل على ستة أجزاء، هي:

- الإطار القانوني والمؤسسي للصفقات العامة في لبنان
- التصنيف والتسجيل المسبق للموردين والمقاولين
- طرق الشراء الحكومي، دورة الشراء (تحديد حاجة الشراء، التخطيط، استقصاء السوق، المواصفات الفنية والبنود المرجعية لاستخدام الاستشاريين)
- وثائق المناقصة (دفاتر شروط الصفقات)
- جلسة فض الظروف وتقييم العروض/ الصفقات وترسية وإدارة العقود
- الرقابة المسبقة والرقابة اللاحقة والتدقيق المالي.

ويتوقع من هذا الدليل وملحقاته تسهيل عمل الإدارة وأجهزة الرقابة والملتزمين، والحد من كثرة الوثائق واختلافها وإبهامها، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على المنافسة والمزاحمة وإتاحة المجال لأفضل العروض بأنسب الأسعار.

يضاف إلى هذه الوثائق عمليات وبرامج التدريب المستمرة على هذا القطاع المهم.