

الشراء البلدي: فرصة لنمو المؤسسات المحلية

إيلي معلوف

قاضٍ في ديوان المحاسبة، بيروت



ملخص

يعدّ الشراء العام أداة أساسية تستخدمه السلطات تحقيقاً للمنفعة العامة وخدمة المواطنين؛ كما يعدّ رافعة اقتصادية كونه يعزز قدرة هذه السلطات على التأثير في الأسواق عن طريق دعم المؤسسات المتوسطة والصغيرة وإطلاق روح المبادرة والابتكار في توفير حلول للمشاكل الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، ولا سيما على المستوى البلدي المحلي. لذا يعدّ إصلاح الشراء العام مسألة أساسية في التخطيط للتنمية الاقتصادية المحلية، إذ إن التأثيرات الإيجابية الناتجة من حسن إدارته تتخطى مفهوم الفاعلية في توظيف المال العام. يعدّ توحيد القوانين والإجراءات التي تحيط بمسار الشراء العام، كتخطيط المشاريع بناء على دراسة الحاجات وبالتشاور مع المواطنين، وسيلة أساسية للحد من الفساد والهدر في توفير الخدمات العامة. تعرض هذه الورقة، استناداً إلى استطلاع رأي شمل 26 بلدية وإلى قرارات وآراء ديوان المحاسبة وهيئة التشريع والاستشارات، (I) واقع الشراء العام البلدي، و(2) الثغرات القانونية التي تحكم الشراء اللامركزي؛ و(3) أهمية الاستراتيجية للشراء البلدي؛ و(4) مقترحات لتحسين الشراء البلدي في خدمة تطوير المؤسسات المحلية.

الكلمات المفتاح

لبنان، البلديات، الشراء العام، الشراء البلدي، إدارة محلية، القيمة الفضلى من المال، النفقات البلدية، المؤسسات المحلية.

مقدمة

ليس الشراء العام حكراً على الدولة، بمعنى الوزارات، بل إن جزءاً كبيراً وموزعاً منه تقوم به البلديات التي تكوّن إدارات محلية ممتدة على كل مساحة الدولة ولا تتركز في جزءٍ منها. إذاً، تُجري البلديات، عقوداً تتوخى منها تحقيق المصلحة العامة وتوفير الخدمات للناس في مرافق عامة متنوعة ومتشعبة، وهذه صفقات عامة مكتملة العناصر، لا تختلف بشيء عن عقود الشراء التي تجريها الدولة. وإذا كان الشراء العام بالمطلق هو من الأهمية بمكان، نظراً إلى إسهامه في حسن استخدام المال العام تنفيذاً للمنفعة العامة وخدمة المواطنين، فهو مع ذلك يتّصف في الإطار اللامركزي البلدي بصفات إضافية تجعله محورياً أساسياً يقتضي إعطاؤه الأهمية المطلوبة بما يستحق ويزيد على ما يعطى في إطار الدولة.

إن كل دراسة ترصد وتحلّل الشراء العام في الدولة تكون منقوصة وخاطئة إذا لم تشمل صفقات البلديات إلى جانب صفقات الإدارة المركزية، وبالتالي إن رقم الشراء العام في الدولة ونسبته إلى الناتج المحلي وإلى النفقات العامة يجب أن يتضمن حكماً أرقام نفقات البلديات ونوع النفقات وسبل التعاقد والإجراءات المتبعة.

هذا ما تريد هذه الدراسة التركيز عليه لبيان واقع الشراء العام البلدي ونظامه القانوني والممارسات المتبعة فيه لإظهار أهميته وموقعه في منظومة الشراء العام الوطني ولإيضاح دوره في تنمية المجتمع المحلي والمؤسسات الصغيرة ومحاولات إصلاحه وتحسين تقديم الخدمات العامة في وقت أمست الخدمات الأساسية في لبنان غير متيسرة للمواطنين.

استندت هذه الدراسة إلى استطلاع رأي مرّكز على أسئلة وُجّهت إلى البلديات، واستطعنا الحصول على أجوبة 26 بلدية موزعة جغرافياً ومختلفة الأحجام، كما ارتكزت على استطلاعات رأي سابقة أجراها معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، وعلى قرارات وآراء ديوان المحاسبة وهيئة التشريع والاستشارات، وخلصنا إلى نتائج حلّناها في ما يلي ووضعنا مقترحات علّها تساهم في تحقيق المنفعة العامة من الشراء البلدي.

أولاً: واقع الشراء العام في البلديات

غالباً ما تُستعمل كلمة شراء عام أو توريد عام أو حتى صفقة عامة أحياناً (بالمعنى التقليدي)، من جانب المسؤول في البلدية كمرادف لكلمة فاتورة أو موافقة على عرض وطلب شفهي للتنفيذ تنعكس معه طريقة التعاقد ومراحل تنفيذ النفقات القانونية حيث يتم صرف مبلغ الفاتورة المقدمة بعد التنفيذ من دون عقد مسبق.

في كل ذلك لا ذكر للتخطيط ولا مجال لاستخلاص النتائج عبر تقارير وضبط وتدقيق داخليين. وإذا ما أضيف ضعف وتداعي الضبط الخارجي تتمظهر عملية الشراء في ممارسة تقليدية متوارثة في تنفيذ العقود بوسائل وآليات لا تشبه تنفيذ العقود العامة والتوريد بشيء.

يؤكد هذا المنحى أن بعض البلديات أجابت عن استطلاع الرأي حول حجم الصفقات نسبة إلى موازنة البلدية بلا شيء، أي أنها لم تستطع تحديد هذا الرقم مع أنها استطاعت أن تحدد قيمة الصفقات بحسب نوعها، لوازم أو أشغال أو خدمات، وفي ذلك دلالات ونتائج كثيرة.

تتعاطى البلدية مع المتعهدين المعتمدين بوصفهم من أبناء البلدية، ومع الشراء البلدي كوسيلة لتشغيل أبناء البلدة، ولا مجال بالتالي لفتح المناقصة. وفقاً لذلك قلّمَا يجري الاهتمام بالجانب القانوني وبمبادئ وأسس عقد الصفقات. ونظراً إلى أن الموارد المتوافرة لدى البلديات ضئيلة، لا ترى البلدية ضرورة إلى تطبيق الإجراءات والعمليات المتوجبة، بل ترى فيها تأخيراً للعمل من دون طائل، لذلك تلجأ البلديات عند بروز حاجة معينة إلى تأمينها عبر أشخاص معروفين وأحياناً بواسطة تشغيل عمال وشراء المواد مباشرة.

هذا هو باختصار واقع رؤية معظم البلديات لموضوع الشراء العام لديها، وقد يكون للبعض - محقاً - رأي في الجدوى من استحداث بلديات شديدة الصغر والتي لا تتوافر لديها مقومات البقاء الدنيا من موارد مالية وبشرية.

■ لا تعطي البلديات أهمية لموضوع الشراء العام ولا تنظر إليه كأداة استراتيجية لتحقيق التنمية، بل هو في نظرها إنفاق عادي يقتصر على فعل مادي منفصل (Acte detachable) لا علاقة له بما قبله أو بعده، فلا خطة تسبقه ولا ترتيب أو تقرير يلحقه، ولا قصد يتجاوز الحيز الحصري للصفقة لتحقيق

إن الأخطاء المرتكبة في العقود التي تجريها البلديات تفوق مثيلتها في العقود التي تجريها الدولة؛ ففي تجربة ديوان المحاسبة قلما يمر ملف من دون تصحيح أو ردّ أو طلب خفض القيمة أو إعادة التلزم، حتى في أكبر البلديات وأمكنها

- تتمية في مؤسسات صغيرة أو تحقيق نفع بيئي واجتماعي عبر الإنفاق المنفَّذ، وهو أمر يعكس تجاهلاً لقدرة لو استُعملت بالطريقة الصحيحة لانعكست نتائجها بصورة أفضل في حياة المواطنين.
- تنظر البلديات إلى القوانين كآليات تعرقل العمل ولا تحقّق المطلوب، فعوضاً من الإعلان عن مناقصة وفق مواصفات محددة أو دفتر شروط يتم انتقاء المتعهد مباشرة ولا ضرورة إلى الرقابة أو الفرق بالتفاصيل.
 - إن مبادئ الشراء العام، المتمثلة بالعدالة والمساواة والتزام الحصول على أفضل العروض بأنسب الأسعار ولفتح باب التنافس العادل أمام الجميع، لا مكان لها في صفقات معظم البلديات.
 - تتفق معظم البلديات مبلغاً كبيراً من موازنتها على الصفقات العامة، ويُظهر الاستطلاع أن نسبة الصفقات العامة إلى موازنة أو مجموع نفقات البلدية متفاوتة بين بلدية وأخرى. ففي بعضها بلغت هذه النسبة حداً يفوق 73 في المئة، كما في فرن الشباك وداريا الشوف، أو 60 في المئة كما في غزة، وهي نسب جيدة تدل على عمل غير إداري تقوم فيه البلدية وعلى استثمار رأسمالي جيد، أما في البعض الآخر فتتدنى النسب لتلامس الـ 25 في المئة كما في الرابية والغازية، و28 في المئة في العباسية و22 في المئة في عبرا. ومن المعلوم أن نسبة الصفقات المتدنية تدلّ على الإنفاق الإداري الاستهلاكي/ التشغيلي الذي لا يؤمن التنمية المطلوبة.
 - أما لناحية توزيع النفقات لجهة النوع بين لوازم وأشغال وخدمات، نرى، كما هو متوقع، أن الأشغال تحتل المرتبة الأولى لتصل إلى 95 في المئة في بلدية ضهور الشوير، و91 في المئة في القصبية و98 في المئة في القرعون، لتتخفّف إلى نحو 56 في المئة في جونبة و47 في المئة في فرن الشباك. وعلى الرغم من قدرة بعض البلديات المالية الكبيرة لا نرى فيها مشاريع حديثة جديدة، غير تقليدية، إنمائية تدخل البلدية لاعباً اقتصادياً مهماً على المستوى المحلي.
 - إن تركّز النفقات في الأشغال يؤكد ضرورة الاهتمام بهذا النوع من الصفقات لتحسين الأداء فيه لناحية التدريب والوثائق النموذجية وتوسيع قاعدة الموردين... إلخ.
- تقتصر طرق التعاقد وتتوقف في معظم الأحيان على طريقة الفاتورة التي تعدّ من أكثر الطرق بعداً من المنافسة والشفافية وسائر مبادئ الشراء العام، وهي موضوعة أساساً للصفقات الصغيرة ذات القيمة المتدنية التي لا تذكر أهميتها، كالتريات. والسبب في اعتماد هذه الطريقة هو تسهيل عمل البلديات والمرونة (السلبية) فيه وعدم توجب التقيد بإجراءات معيّنة؛ فاعتماد البلديات على طريقة التعاقد بالفاتورة مرده إلى ارتفاع السقف المالي للتعاقد بالفاتورة لغاية عشرين مليون ليرة مقابل ثلاثة ملايين ليرة للوزارات، إضافة إلى ما تتعمده البلديات من تجزئة تفتت فيها العقد الكبير إلى جزئيات توصلاً لعقد كل منها بفاتورة منفصلة.
- تثبت هذه الوقائع نتيجة استطلاع الرأي التي تؤكّد أن بعض البلديات تنفّذ صفقاتها كلها بالفاتورة فقط، أو أن نسبة قيمة النفقات بطريقة الفاتورة إلى كل النفقات تبلغ 22 في المئة مسجلة مبلغ 3,176,174,000 ل.ل. في السنة مقابل النفقات عبر المناقصات بقيمة 8,021,829,000 ل.ل.، وهي تصل إلى 47 في المئة في بلديات أخرى. مع العلم أن استخدام طريقة الفاتورة ليس حكراً على البلديات الصغيرة بل تُنفق بواسطتها مبالغ ضخمة في البلديات الكبيرة أيضاً. وغني عن القول إننا في الفاتورة لا نكون أمام عقد شراء عام مكتمل لناحية الإنماء والتخطيط وتحقيق أهداف مهمة.
 - إن طريقة التعاقد بالفاتورة هي الطريقة الشائعة لدى البلديات لكنها تتراقد في الواقع مع ممارسة مخالفة للقانون، إذ يتم عقد النفقة بطريقة تشبه سلفات الموازنة لكن من دون التقيد بأحكام وشروط سلفات الموازنة، فالعمل يجري عبر الطلب إلى متعهد تنفيذ العمل من دون إجراء عقد مسبق، وبالتالي تقدّم الفاتورة بعد التنفيذ، وحينها يجتمع المجلس البلدي ليصرف الفاتورة. تكمن

إن كل دراسة ترصد وتحلّل الشراء العام في الدولة تكون منقوصة وخاطئة إذا لم تشمل صفقات البلديات إلى جانب صفقات الإدارة المركزية

المخالفة هنا في العمل من دون عقد مسبق وحصول التنفيذ والتسليم ثم العقد الذي تسميه البلدية صرفاً، وهو في القانون مرحلة ثالثة قبل الدفع ومن صلاحية رئيس البلدية لا المجلس البلدي. تؤكد ممارسات كثيرة مماثلة ميل البلديات إلى العمل وفقاً لما ييسر أمورهما، ولكنه في الوقت عينه يخالف أكثر من مادة قانونية ويؤتي على ما يمكن أن تتوخاه البلدية من نتائج فضلى عبر عقودها العامة.

■ تحاول البلديات التركيز على حصر المنافسة في المتعهدين من داخل النطاق البلدي. وقد صرّحت بعض البلديات في استطلاع الرأي أن نسبة المتعهدين من الداخل تصل إلى 100 في المئة، كما في الغازية، أو إلى 90 في المئة كما في برجا وعبرا، ولكنها تتخفف في حالات استثنائية إلى 5 في المئة كما في داريا الشوف.

هذا الواقع الذي له حسناته وسلبياته يجب أن يؤخذ في الحسبان عند وضع قوانين الصفقات العامة المطبقة على البلديات، ويجب أن يحاط بضوابط لكي لا ينعكس سلباً على قيمة المال المنفق ونوعية الخدمات المقدمة والمحاسبة والمساءلة فيها.

نجد في البلديات الكبيرة الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية أن النصوص المتعلقة بالصفقات العامة مفضلة على قياس الدولة ويتعذر تطبيقها على البلديات

■ صرّحت 4 بلديات من أصل 26 بلدية بأن لديها موظفاً مختصاً بالشراء العام؛ لكن ذلك لا يعني بالضرورة وجود موظف تمّ إعداده لهذه الوظيفة وهو متخصص فيها، بل إن النظرة العامة إلى هذا الأمر توضح غياب تمهين وظيفة الشراء العام لدى البلديات حيث كان ذلك ممكناً، ولا سيما لدى البلديات الكبيرة. من ناحية ثانية نجد لجناً للمشتريات في كل البلديات ولكن لا يُشرك أحد من خارج البلدية في عضوية هذه اللجان، وهو الأمر الذي إذا ما حصل يعطي الشراء البلدي العام شفافية يتعذر تطبيقها لدى الدولة.

■ إن أزمة الناظرين السوريين انعكست بدورها على البلديات حيث يوجد ناظرين، بسبب تخصيص جزء من عمل البلديات لمشاريع خاصة بهؤلاء، وقد ظهر أن نصف البلديات في العينة التي شملها استطلاع الرأي لديها مشاريع خاصة بالناظرين.

■ في الموضوع البيئي والاقتصادي والاجتماعي أجابت بعض البلديات أنها تعتمد معايير بيئية ومعايير تشجيعية للمؤسسات الصغيرة، من دون إيضاح ماهيتها بدقة، وهو الأمر الذي يقتضي توضيحه وتطويره للوصول إلى نتائج إيجابية منه.

■ إن الأخطاء المرتكبة في العقود التي تجربها البلديات تفوق مثيلتها في العقود التي تجربها الدولة؛ ففي تجربة ديوان المحاسبة قلما يمر ملف من دون تصحيح أو رد أو طلب خفض القيمة أو إعادة التلزم، حتى في أكبر البلديات وأمكنها. يدل هذا الواقع على ضعف مركز إتمام الصفقات لدى البلديات ويشير إلى ضرورة التركيز على تدريب كوادرها على الشراء العام بتفاصيله كافة.

■ إن إدارة العقد ومخاطر التنفيذ والسيطرة على الطوارئ غير المنظورة وما شابهها مما يترافق مع تنفيذ العقد والإشراف عليه، تبدو جهداً

شخصياً يركز على خبرة رئيس البلدية أو أحد أعضاء المجلس البلدي إذا توافرت في مجال العمل المنفذ من دون إدارة منظمة وفقاً للأصول، وخير دليل على ذلك العدد الكبير للاستشارات حول مسائل ومشاكل تنفيذية لدى وزارة الداخلية والبلديات وديوان المحاسبة وهيئة التشريع والاستشارات، فضلاً عن دعاوى أمام مجلس شوري الدولة. ومن المعلوم أن سبب كثرة المنازعات جهل الأصول، وأن أثرها تأخر التنفيذ أو عدمه وبالتالي إحداث ضرر كبير بالمال العام.

تتعاطى البلدية مع المتعهدين المعتمدين بوصفهم من أبناء البلدية، ومع الشراء البلدي كوسيلة لتشغيل أبناء البلدة، ولا مجال بالتالي لفتح المنافسة. وفقاً لذلك قلما يجري الاهتمام بالجانب القانوني وبمبادئ وأسس عقد الصفقات

ثانياً: القانون الوضعي وأطر الرقابة

نُسجل في ما يلي مجموعة من الملاحظات على بعض ما جاء في النصوص الخاصة بالصفقات العامة في قانون البلديات وتعديلاته، كونه يطبّق على البلديات الكبرى والصغرى في آن معاً. وكما هو معلوم تقسم البلديات من ناحية الإطار القانوني إلى قسمين رئيسيين، البلديات الكبيرة التي يطبق عليها قانون المحاسبة العمومية، والبلديات الصغيرة التي تخضع لنظام أصول المحاسبة الصادر بالمرسوم رقم 82/5595.

■ إن الأنظمة المطبّقة على البلديات غير موحّدة، كما أنه لا يوجد قانون واضح ومفصّل يحدد الأساليب والإجراءات التي تطبقها البلديات وفق تصنيف يأخذ في الحسبان حجم البلدية وبالتالي حجم صفقاتها. وفي حين يفترض الإطار القانوني وجود كتلتين الأولى تضم البلديات الكبيرة والثانية تضم الصغيرة، نجد في واقع الأمر أن قسماً من البلديات المصنّفة كبيرة لا تزال تطبّق المرسوم 82/5595 الخاص بالبلديات الصغيرة من دون بيان السبب، في حين أن معيار الخضوع لقانون المحاسبة العمومية وفق ما تنص عليه المادة II4 من المرسوم 82/5595 هو تجاوز الواردات الفعلية للبلدية المليون ليرة بموجب الحساب القطعي، على أن تحدّد هذه البلديات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. وغني عن البيان ضآلة قيمة هذا المبلغ وعدم واقعيته.

■ نجد في البلديات الكبيرة الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية أن النصوص المتعلقة بالصفقات العامة مفضّلة على قياس الدولة ويتعذر تطبيقها على البلديات، إذ تحيل بعض مواد القانون إلى مرجعيات معيّنّة فيها كوزير المالية أو الوزير المختص، الأمر الذي يخلق إرباكاً حول من يحل محل هذه المرجعيات على مستوى البلدية. على سبيل المثال أعطي وزير المالية والوزير المختص الكثير من الصلاحيات في المادة I47 من قانون المحاسبة العمومية، كتقرير عقد الصفقة في الشهر الأخير من السنة أو تحديد ما إذا كانت الصفقة متعلقة بالسلامة العامة، لكن على المستوى البلدي لا وجود لهذه المرجعية.

كان في الإمكان الحد من اللبس لو طبقت المادة 240 من قانون المحاسبة العمومية التي أوجبت تحديد شروط وآليات تطبيق هذا القانون على البلديات في مراسيم إخضاعها لهذا القانون.

■ افتتار البلديات إلى نظام خاص بالمناقصات: يحدد المرسوم رقم 2866 تاريخ I959/I6/I2 نظام المناقصات في الدولة، وتكتفي البلديات بالاستيحاء منه وفقاً لمادته الثانية، وهي تفتقر بالتالي إلى نظام خاص بالصفقات العامة لديها، فما من نصوص تحدد كيفية تخطيط الصفقة والشراء السنوي، ولا آلية تقديم العروض وحفظها وفضّها، ولا نجد إجراءات للمناقصات وبتّ النزاعات، وهذا ما يمثّل نقصاً تشريعياً كبيراً يحدث نقصاً على مستوى العمل البلدي.

■ طرحت مشاريع تحديث قوانين الصفقات العامة بدايةً ضم البلديات إلى الإطار التشريعي العام الخاص بالدولة ثم تقرر الإبقاء فقط على البلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية كون مشروع القانون الجديد يضع موجبات كبيرة لا تستطيع كل البلديات تلبّيها، كإيجاد مفوض شراء لديها واتباع طرق تعاقد معقّدة، ولا يزال النفاس حتى إعداد هذه الدراسة جارياً حول إمكان وضع قانون لكل البلديات أو تصنيفها وفقاً لعدد الأعضاء.

■ إن طرق التعاقد المتداولة تقليدية ومتقدمة لا نتلمّس فيها أصول التفاوض أو إمكانات إعطاء خيارات للعارضين لتقديم مقترحاتهم، كما لا نجد فيها آليات الإعلام والشفافية الحديثة، حتى إن بعض النصوص في هذا الإطار أضحّت بلا جدوى وغير قابلة للتطبيق؛ مثلاً المادة 67 من المرسوم 82/5595 التي تنص على أنه يمكن عقد الصفقات بطريقة استدراج العروض إذا كانت قيمة

لا تعطي البلديات أهمية لموضوع الشراء العام ولا تنظر إليه كأداة استراتيجية لتحقيق التنمية، بل هو في نظرها إنفاق عادي (...)
فلا خطة تسبقه ولا ترتيب أو تقرير يلحقه، ولا قصد يتجاوز الحيز الحصري للصفقة لتحقيق تنمية في مؤسسات صغيرة أو تحقيق نفع بيئي واجتماعي

الصفحة لا تتجاوز المئة ألف ليرة، مع العلم أن قيمة الفاتورة حالياً تصل إلى عشرين مليون ليرة.

- في تأليف لجان التلزم، نجد المادة 53 من قانون البلديات التي تنص على أن المجلس البلدي ينتخب من بين أعضائه في بداية كل عام عضوين أصيلين وعضوين رديفين يؤلفان مع رئيس البلدية ونائب الرئيس هيئة لجنة المناقصات، وعلى هذا نلاحظ عدم ذكر من يقوم باستدراج العروض ومن يتولى التلزم في غياب الرئيس أو نائب الرئيس. كما نلاحظ أن هذه اللجنة أنشئت كصورة مصغرة عن المجلس البلدي الذي يعقد معظم صفقات البلدية وبالتالي لا فصل بين التلزم والعقد.
- في استلام الصفقات لدى البلديات الخاضعة للمرسوم 82/5595، نجد أن رئيس لجنة الاستلام عضو من المجلس البلدي أي ممن شاركوا في العقد وبالتالي نلمس تضارباً في المصالح.

إن طريقة التعاقد بالفاتورة هي الطريقة الشائعة لدى البلديات لكنها تترافق في الواقع مع ممارسة مخالفة للقانون، إذ يتم عقد النفقة بطريقة تشبه سلفات الموازنة لكن من دون التقيد بأحكام وشروط سلفات الموازنة

في لجان الشراء والأشغال، نجد أن البلديات تؤلف هذه اللجان ولكن دون نصوص توضح صلاحياتها وحدود تدخلها، وتسيير الأعمال الجارية من دون أخذ رأيها؛ وهو ما يوقع البلديات في مشاكل قانونية وواقعية بصورة دورية، كعقد نفقة من دون قيام لجان المشتريات باستقصاء الأسعار، أو تنفيذ أشغال من دون الأخذ في رأي لجنة الأشغال.

- في موضوع الرقابة، نجد بلديات تخضع لرقابة ديوان المحاسبة ولما يقرب من 26 بلدية أخرى كالموقع الإلكتروني، بينما تقع معظم البلديات خارج هذه الرقابة من دون أن يعني ذلك صغر أو قلة قيمة إيرادات هذه البلديات ونفقاتها، وهو الأمر الذي يستوجب معالجة سريعة لتوحيد الأصول والإجراءات.

- في مسألة النشر والشفافية، تخضع كل البلديات لأصول عادية توجب الإعلان عن المناقصة في الجريدة الرسمية وثلاث صحف محلية لمدة 15 يوماً قبل موعد جلسة التلزم؛ في حين تغيب وسائل النشر الأخرى كالموقع الإلكتروني، لكن بعض البلديات بادرت إلى اعتماد هذه الوسيلة، إذ يُظهر استطلاع الرأي أن اثنتين من أصل 26 بلدية فقط توفر معلومات عن صفقاتها على موقعها الإلكتروني.

ثالثاً: ضرورة التحديث

لا يعني التوريد العام صفقة تعقد لتحقيق حاجة آنية فقط، وهو ليس عملاً منفصلاً قائماً بذاته، بل هو سلسلة أعمال تبدأ بتحديد الحاجات والتخطيط والتلزم وإدارة التنفيذ مروراً بالعقد أو الصفقة التي تعدّ عنصراً من عناصر هذه السلسلة، ثم بالإشراف وصولاً إلى تحقيق العمل المطلوب بالسعر الأنسب تحقيقاً لغاية المرفق العام.

يرافق التوريد بهذا المعنى وينتج منه آثار جانبية معينة يقتضي إدارتها والسيطرة عليها تحقيقاً للغاية الجيدة منها بما يتوافق مع ظروف البلد حيث يتم التوريد.

هذه الاعتبارات تزيد أهمية في ضوء قلة الموارد المالية، وهي تأخذ بعداً استراتيجياً في البلديات للأسباب والحجج التالية:

- اللامركزية والامتداد الجغرافي: من المعلوم أن تحقيق النمو في كل المناطق يخلق محيطاً عاماً تتعزز فيه سبل العيش وتحقق إمكانات اقتصادية متكاملة. تتوزع البلديات على كل مساحة الدولة، وتشكل حيث هي إدارة محلية مستقلة وبالتالي وحدة شراء قائمة بذاتها تعمل على تأمين حاجاتها عبر صفقات تعلن عنها وتعقدتها على المستوى المنطقي والمحلي. وفي النتيجة فهي من الطبيعي أن تتعاقد مع المؤسسات المنتشرة في المناطق، التي يناسبها العمل حيث هي وحيث يمكنها المنافسة كون التكلفة تكون أقل بالنسبة إليها.

- لقد بات معلوماً أن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم تمثل الركيزة الأساسية والرافعة الرئيسية للاقتصاد الوطني، كونها تمثل أغلبية المؤسسات الوطنية وتوظف معظم العمّال، وبالتالي يستطيع الشراء العام البلدي الإسهام في نمو الاقتصاد بالتركيز على هذه المؤسسات وتوفير فرص العمل لها، لكونها تلزم صفقات صغيرة الحجم تتناسب مع إمكانيات المؤسسات الصغيرة من جهة، ولأنها تجري تلميحات محلية حيث تكثر هذه المؤسسات من جهة أخرى.
 - لا تستهدف البلديات، بسبب طبيعتها ونطاق صلاحياتها، أعمالاً إدارية صرفة، وهي لا تتفق مبالغ كبيرة ذات طبيعة محوّلة، أي أنها لا تعطي مساهمات كبيرة أو مبالغ نهائية لا تحصل فيها على مقابل، بل إن إنفاقها ومشاريعها تعد حيوية وتنموية ويقابلها دائماً أعمال موازية وأشغال مباشرة، وبالتالي تتحقق لدى البلديات نماذج الصفقات العامة المكتملة العناصر. إن هذا الاعتبار يعزّز ضرورة إيلاء التوريد على النطاق البلدي الاهتمام اللازم للحصول على أفضل النتائج مقابل إنفاق معظم الموازنة البلدية، ووجوب إحاطة عمليات الشراء بالضوابط والأصول التي تؤدي هدف البلدية على أحسن وجه وتؤمن في الوقت عينه المصلحة الاقتصادية والاجتماعية العامة.
 - الرقابة المباشرة: تتعزز الرقابة من جانب المواطنين في البلديات نظراً إلى قرب المستفيدين من المشاريع المقدّمة من المورد أي القائم بالمشروع، وبالتالي فإن الصفقات التي لا تؤمن المأمول منها، كأن يكون تنفيذها سيئاً أو أسعارها مرتفعة، سرعان ما تظهر مسببات فشلها أو الفساد فيها.
- كما يعظم في البلديات شعور المواطن بمستوى الخدمات المقدّمة وتيسر أساليب المحاسبة المباشرة عبر الانتخابات والمساءلة، لذلك يقتضي إحاطة عمليات الشراء بأكبر قدر من الشفافية تأميناً لرقابة المواطن.
- تعطي السرعة وحرية التحرك للشراء البلدي دينامية خاصة تفتقدها الإدارات المركزية، كون معظم البلديات لا تخضع للرقابة المسبقة.
- من حيث المبدأ، تقرر البلدية حاجاتها وتلزمها وتراقب تنفيذها، ولا يحد من ذلك سوى الوصاية الإدارية، وهي رقابة مخفّفة محصورة بمهل محددة، وهو أمر يقتضي استغلاله على الوجه الأمثل وصولاً إلى التنمية المبتغاة.
 - إن أهل المناطق أدري بحاجاتها وأعلم بما يريدون تحقيقه وهم راغبون فعلياً بتطوير مناطقهم؛ لذلك يقتضي لنظام المناقصات تبيان هذه الحاجات وتحليلها بدقة لوضع خطط ملائمة مبنية على دراسة الحاجات الواقعية وعلى رؤية عملية لمستقبل البلدية.
 - توسّع مهمات البلدية بنقل بعض مهمات الدولة إليها. لذلك يقتضي تأمين الموارد اللازمة لتأمين المهمات الجديدة المسندة إلى هذه البلديات، وهذا مبدأ دستوري وأساسي، يضاف إليه ضرورة تمكين البلديات من استخدام مواردها المالية - المحدودة في الغالب - بأفضل الطرق.

من حيث المبدأ، تقرر البلدية حاجاتها وتلزمها وتراقب تنفيذها، ولا يحد من ذلك سوى الوصاية الإدارية، وهي رقابة مخفّفة محصورة بمهل محددة، وهو أمر يقتضي استغلاله على الوجه الأمثل

رابعاً: المقترحات وسبل التحسين

- إن نظام التوريد هو الوسيلة الأساسية التي تتيح حسن استخدام الموارد، وهو ما يقتضي بالتالي العمل على وضع وتطبيق أفضل الأنظمة في هذا الإطار. يظهر مما سبق ضرورة تحديث الشراء البلدي وإعطائه الأهمية القصوى للوصول إلى أفضل النتائج على المستويين البلدي والوطني. نورد في ما يلي بعض المقترحات التحسينية التي يقتضي أن تترافق مع نية حقيقية لوضع الخطط موضع التنفيذ:
- وضع وإقرار نظام شراء عام خاص بالبلديات من ضمن منظومة تشريعية خاصة بالبلديات تبدأ بنظام مالي ولا تنتهي بنظام إداري وعقاري، ويقتضي لهذا النظام أن يكون واضحاً وحديثاً ويقوم على أسس المنافسة والعلنية ويحقق القيمة الفضلى من المال المنفق.

- تمهين وظيفة الشراء العام ومأسستها في ملاك البلديات الكبيرة، على أن يستفاد من هؤلاء الموظفين كموجهين بلديين في وزارة الداخلية والبلديات لمصلحة البلديات الصغيرة.
- تشجيع البلديات على الاضطلاع بدورها في تنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة عبر وضع معايير واضحة وشفافة تأتي ضمنها الإعفاءات الضريبية والتسهيلات المصرفية والسيولة والدفع المسبق والكفالات، وهو نظام ينمو ويثمر في إطار اللامركزية الإدارية التي تمثلها البلديات واتحاداتها.
- تشجيع الشراء على أساس الوحدات ضمن الصفقات الكبيرة الواحدة، بحيث يصبح التقسيم إلى مجموعات ووحدات هو الأساس والتلزم على أساس المجموع هو الاستثناء المتوجب تبريره، وذلك لإتاحة منافسة أكبر لكل المؤسسات.

(...) يستطيع الشراء العام البلدي الإسهام في نمو الاقتصاد بالتركيز على هذه المؤسسات (الصغيرة) وتوفير فرص العمل لها، لكونها تلزم صفقات صغيرة الحجم تتناسب مع إمكانياتها من جهة، ولأنها تجري تلزيمات محلية حيث تكثر هذه المؤسسات من جهة أخرى

المؤسسات من جهة أخرى

- عند اعتماد الموردين والمتعهدين المحليين ضرورة التأكد من مراعاة النوعية والمنافسة والمزاحمة، وإشراك الملتمزين من مناطق مجاورة، إذ إن المقصود هو تنمية الاقتصاد المحلي المناطقي وليس إرضاء الناخبين.
- وضع نظام للمشتريات المشتركة بين عدة بلديات حيث يمكن تجميع الصفقة وشراؤها ضمن وحدة تضم مجموعات ووحدات، وذلك تأميناً للعروض الأنسب والأسعار الأفضل.
- وضع وثائق شراء نموذجية موحدة من دفاتر شروط وغيرها.
- التركيز على ضرورة اعتماد عناصر الاستدامة البيئية والاجتماعية والاقتصادية في عقد الصفقات واعتماد سعر الصفقة بالنظر إلى حياة السلعة لا السعر المباشر فقط.
- اعتماد الوضوح والشفافية على أوسع نطاق، وينبغي لذلك إتاحة المعلومات ونشرها وأخذ تعليقات المواطنين عليها، الأمر الذي يعزز الثقة بين البلدية والمواطنين.
- اعتماد العلنية والمنافسة وبالتالي التخلي عن فكرة التعلق بطريقة التعاقد بالفاتورة التي لا تدل على أية منافسة أو تخطيط أو جدية في العمل، بل على تمرير أعمال محدودة لا تتسم معظمها بالطابع القانوني.
- الفصل في مراحل الشراء بين معد الدراسة ومنتقد العمل، وبين لجان التلزم ومراجع التعاقد، وبين التلزم والمراقبة، وبين التعاقد والاستلام، منعاً لتعارض المصالح وتسهيلاً لاكتشاف الأخطاء واتخاذ الخطوات التصحيحية.
- وضع آلية رقابة داخلية وإخضاع المنتخبين للرقابة والمساءلة. ولتلافي التعرض للمساءلة يقتضي ضبط العمل داخلياً عبر الترصد وترقب المخاطر ووضع التقارير ومنع الانحرافات عن الأصول والقواعد، هذه الأنظمة تقع المسؤولية فيها على رؤساء البلديات الذين يجب عليهم تطبيقها وتحقيق غاياتها.
- تعزيز قدرات موظفي البلدية والمسؤولين فيها عبر التدريب المستمر وربط نتائج التدريب بحوافز وظيفية ضرورية في تقدم الموظف وزيادة مخصصاته.

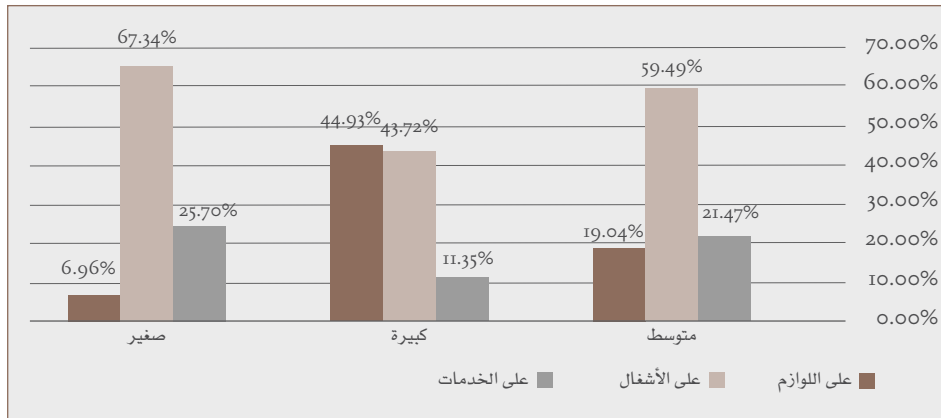
في تأليف لجان التلزم (...) نلاحظ أن هذه اللجنة أنشئت كصورة مصغرة عن المجلس البلدي الذي يعقد معظم صفقات البلدية وبالتالي لا فصل بين التلزم والعقد

- تعزيز التخطيط والأداء لا العمل وفق ذهنية المال المتوافر ومطالبات المواطنين، ووضع أسس ومبادئ التوريد واعتماد التخطيط ووضع الأهداف وقياس مدى تحقق النتائج والمراجعة للوصول إلى الخدمة المطلوبة وتطوير العمل البلدي.
- إن النظرة إلى الصفقات العامة يجب أن تنتقل من فكرة التعاقد إلى فكرة توسل التوريد من ضمن الوسائل المالية الأساسية في الإدارة التي يقتضي اعتمادها للحصول على أفضل نفع لمال عام جُبي من المواطنين ويجب أن يعود عليهم بأفضل ما يكون مناسباً لهم.
- في النتيجة يجب التنبيه إلى أن التوريد العام البلدي يعد أداة تنمية محلية حقيقية يمكنها إذا ما أُحسن استعمالها أن تسهم في إنعاش المناطق وتقوية الاقتصاد الوطني.

الملحق

الرسم البياني رقم (I)

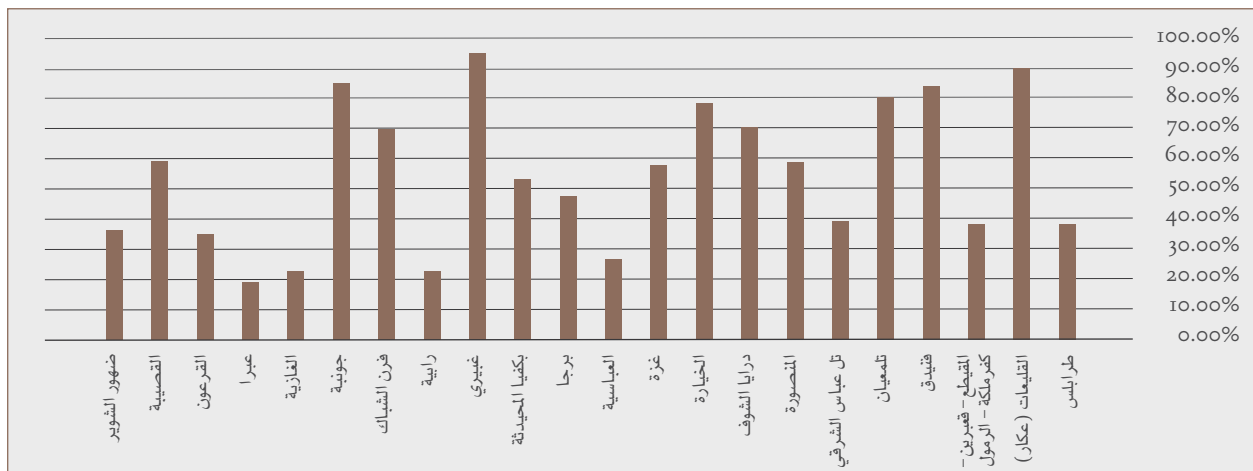
معدّل توزع الصفقات البلدية بحسب حجم البلديات



يظهر الرسم البياني أعلاه معدّل توزع الصفقات العامة على اللوازم والأشغال والخدمات، وذلك بحسب حجم البلديات. وتم الاعتماد على حجم المجالس البلدية كميّار لتصنيف البلديات: صغيرة (عدد الأعضاء 9 و12)، ومتوسطة (عدد الأعضاء 15 و18) أو كبيرة الحجم (21 و24). يجدر الذكر هنا أن المعدلات أعلاه هي للدلالة فقط وذلك لعدة أسباب أبرزها (1) أن حجم العينة المعتمدة في الاستبيان صغير، و(2) عدد البلديات المصنفة كبيرة محدود، و(3) نقص بعض المعلومات نتيجة عدم ملء جميع الخانات؛ على سبيل المثال يشتمل معدّل الصفقات على الخدمات بالنسبة إلى البلديات الصغيرة على 7 بلديات من أصل 8.

الرسم البياني رقم (2)

نسبة حجم الصفقات من إجمالي حجم النفقات



يظهر الرسم البياني أعلاه التفاوت بالإنفاق على الصفقات العامة من إجمالي حجم النفقات، بغض النظر عن حجم البلدية. ملاحظة: لم تتوافر المعلومات المتعلقة ببلديتي صور وكامد اللوز.

الرسم البياني رقم (3)
نسبة الانفاق الفردي (ل.ل.) بحسب حجم البلديات

