

اقتراح قانون الشراء العام: أسبابه المالية والاقتصادية وأبرز ما جاء به

من إعداد:

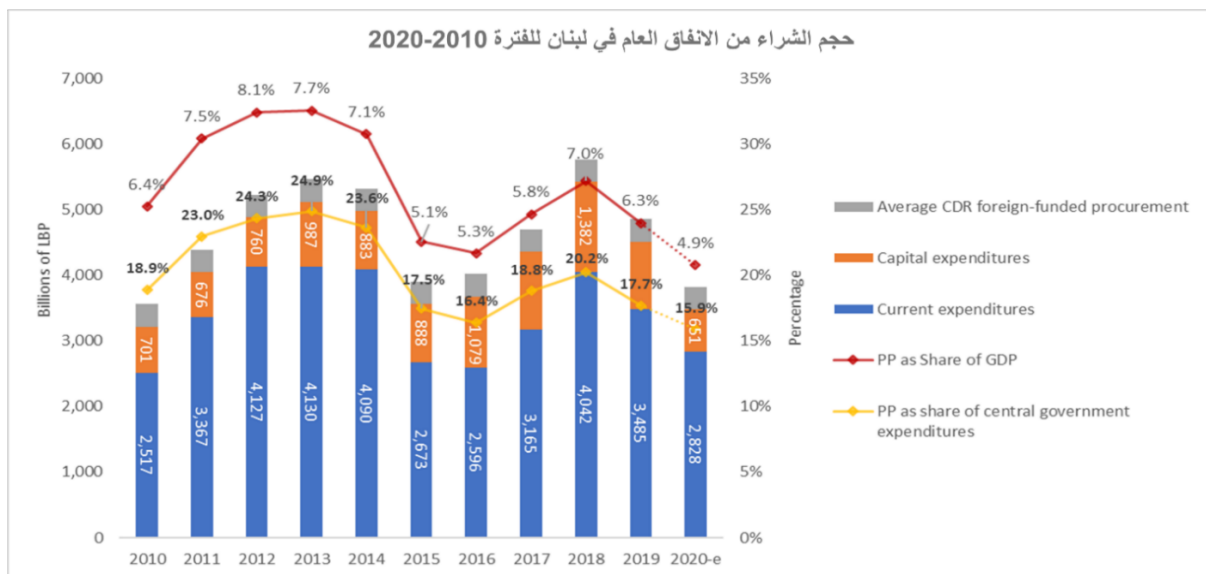
لمياء المبيض بساط، رئيسة معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

خطوة أساس نحو الاملاح والحدثة

من المعروف أن الحكومات هي الشاري الأكبر في السوق. تلجأ إلى تلبية احتياجاتها من الاشغال واللازم والخدمات، من طريق صفقات تعقدها مع الموردين، وهي بذلك تنفق أموال المكلفين أو تعتمد على الهبات أو القروض .

في دول العالم، يصل حجم الشراء إلى 25 و 30% من الانفاق العام. أما في لبنان، فيشكل 20% من النفقات العامة على المستوى المركزي، أي ما يوازي 3،4 مليار د.أ ودون احتساب ما تُنفقه البلديات واتحاداتها والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة والهيئات (بحسب تقديرات معهد باسل فليحان للفترة 2010-2020) .

نحنُ إذاً أمام سوق كبير وفرص للأعمال يُمكن أن تكون إما مُتاحة للبعض، أو للجميع، بحسب تنافسية قواعد الشراء وشفافيتها. فإلى أي مدى هذه القواعد هي فعلياً أبواب مفتحة للتنافسية والشفافية والمساءلة؟ ولماذا اليوم يُشدد الجميع، سواء أكان المُجتمع المدني المحلي أو المُجتمع الدولي، على أهمية إصلاح الشراء العام؟ وماذا يحمل اقتراح القانون الذي أعده معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي ودرسته اللجنة النيابية الفرعية برئاسة الاستاذ ياسين جابر؟



المصدر: تقديرات معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، نيسان 2020
لا يشمل الاحتساب حجم الشراء العام في المؤسسات العامة، ما عدا مجلس الانماء والاعمار، ولا يشمل البلديات واتحاداتها

جودة متدنية جداً ولبنان في آخر اللائحة

منظومة الشراء العام في لبنان هي ذات جودة متدنية مقارنة مع مثيلاتها في بلدان المنطقة العربية¹. ويعود ذلك إلى تقادم الإطار التشريعي وتبعثره وعدم مواءمته مع متطلبات المعايير الدولية من شفافية ومساءلة وتنافسية.

ومن المفيد التذكير بأن ما من نص قانوني موحد للشراء العام في لبنان، على عكس كل دول العالم التي سبقتنا بما في ذلك الدول المجاورة، فلا يوجد أي قانون تُطبقه إلزامياً كل الجهات الشارية التي تنفق مالاً عاماً.

الاستثناءات كثيرة، ومعظم الجهات الشارية تطبق أحكاماً خاصة بها، وطلب الموافقات على إجراء الشراء بالتراضي تحول إلى أمر شائع له تبعات كارثية على إدارة المال العام وزيادة المخاطر المالية وتدهور جودة البنى التحتية والخدمات والاستثمار وطبعاً تفاقم الفساد وتضارب المصالح وهدر المال العام.

مُحاولات كثيرة وفُرض ضائعة على مدى حوالي 19 عاماً أصبح لبنان بسببها متأخراً عن غيره من البلدان بما فيها البلدان العربية التي رغم تحولات الربيع العربي نجحت في تحديث الشراء العام، وصار البعض منها مثل تونس والمغرب يعتمد الشراء الإلكتروني، ويحضر البعض الآخر لاعتماده إلزامياً كمصر وفلسطين والأردن.

إنّ إصلاح الشراء العام إذا ما جاء متوافقاً مع المعايير الدولية، يرفع مستوى الثقة ويستقطب الاستثمار والتمويل الخارجي الذي يحتاجه لبنان أمس حاجة وينعكس إيجاباً على نوعية الخدمات للمواطنين.

تحديات كبيرة بينها مسح MAPS الدولي لجودة منظومة الشراء العام

في العام 2019 بدأ معهد باسل فليحان بتكليف من وزير المالية بإجراء المسح الدولي (MAPS) هذا المسح هو أداة دولية لتشخيص أداء منظومة الشراء العام بناءً على معايير دولية وضعتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD. شارك في المسح أكثر من 100 مؤسسة من القطاعين العام والخاص وممثلين عن المجتمع المدني بإشراف لجنة إستشارية وطنية مؤلفة من 18 ممثلاً عن 15 هيئة رقابية ومؤسسة رسمية.

النتائج جاءت أسوأ من المُتَوَقَّع. فمن أصل 210 معايير جرى تقويم المنظومة على أساسها، سجل لبنان تطابقاً كلياً في 11 معياراً فقط، مقابل 120 معياراً غير مطابق و71 معياراً مطابقاً جزئياً، وأشار إلى أنّ المنظومة متهاكة على كل المستويات، وتعاني تداخل الصلاحيات بين المؤسسات المعنية.

الركن	المعيار مستوفى بشكل تام	المعيار مستوفى بشكل جزئي	معيار غير مستوفى	المعيار غير قابل للتطبيق	المجموع
الإطار التشريعي والتنظيمي والسياساتي	9	27	30	1	67
الإطار المؤسساتي والقدرات الإدارية	0	18	30	7	55
عمليات الشراء العام وممارسات السوق	0	8	18	0	26
المساءلة، النزاهة والشفافية العام	2	18	42	0	62
المجموع	11	71	120	8	210
النسبة المئوية	5%	34%	57%	4%	100%

إلى هذه الثغرات، يبين المسح نقصاً في آليات الشكاوى والاعتراض. كذلك أشار إلى عدم وجود معايير ووثائق موحدة، واللجوء المفرط إلى الشراء بالتراضي. ولاحظ أيضاً التداخل في أدوار المؤسسات المعنية والنقص في القدرات المؤسسية والبنية التحتية التكنولوجية، واللجوء إلى استثناءات تتناقض مع القوانين والأنظمة المرعية الإجراء والمبادئ العامة ذات

¹ يبلغ المؤشر العام لجودة دورة الشراء 10/48، البنك الدولي، Benchmarking Public Procurement، 2017

الصلة، ووجود تفسيرات متعدّدة تزيد من مخاطر الممارسات الانتقائية والفساد ومن الكلفة على المال العام-مال المواطن- وتؤثر سلباً على الرقابة .

وقد لاحظ المسح أنّ الأحكام اللبنانية بمجملها لا تعتمد معايير واضحة تعكس التوجهات الدولية لجهة فتح مجال المنافسة أمام المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وتحقيق أهداف التنمية المستدامة خصوصاً البيئية، واحترام معايير النزاهة والشفافية من قبل الجهة الشارية ومن قبل القطاع الخاص، والزامية وجود جهاز بشري متخصص قادر على ممارسة وظيفته بأعلى مستويات من المهنية والفعالية والنزاهة.

بالمحصلة دلّت نتائج المسح بالإجمال على أهمية العودة إلى الانتظام المالي بما يُراعي القوانين والاعراف الدولية وهذا يتطلب عملاً طويلاً وعميقاً ومُنهجاً يطال الأركان الأربعة للمنظومة وهي: (1) الإطار القانوني والتنظيمي والسياساتي، (2) الإطار المؤسسي والقدرة الإدارية، (3) عمليات الشراء وممارسات السوق، (4) وأخيراً المساءلة والنزاهة والشفافية. فمن غير الممكن لأيّ إنفاق استثماري أن يحقق أهدافه الاقتصادية أو يستقطب الممولين والمشاريع ذات القيمة المضافة والمحفزة للسوق والإبداع في ظلّ هكذا منظومة مُتداعية.

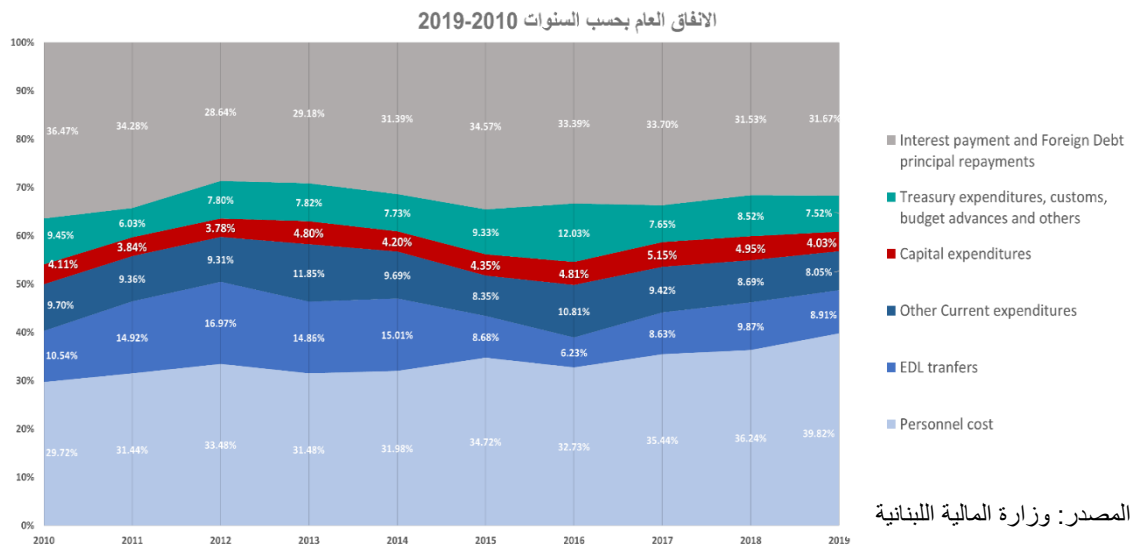
قانون الشراء العام الجديد هو فرصة لعودة الإنتظام المالي في الدولة

من الناحية الماكرو اقتصادية، لبنان اليوم وعلى المدى المتوسط، امام أوضاع مالية واقتصادية دقيقة تتطلب إدارة مالية متكاملة مترابطة تخضع لضوابط صارمة خصوصاً لجهة استشراف وإدارة عمليات الموازنة والخزينة. ومن المهم أن ترتبط عمليات الشراء العام ارتباطاً عضوياً بتخطيط الموازنات على المديين المتوسط والبعيد بما يسمح بإدارة سليمة للسيولة في الخزينة وتأمين التزامات الدولة المالية بحسب أولوية استحقاقاتها، وتأمين الالتزامات المالية الناتجة عن عمليات تنفيذ العقود .

حول العالم، تقع سياسة الشراء العام في صلب إدارة المال العام، وتتحكّم بها معايير دولية وتشريعات وطنية مثلها مثل معظم المواضيع المالية كالمحاسبة والمراجعة وغيرها. وفي ظلّ شحّ الموارد والتحديات المرتبطة بالالتزامات الصحية والمالية وتراجع الواردات لا سيما الضريبية، يمكن اعتبار الشراء "منجم ذهب" لتحقيق قيمة أفضل من إنفاق أموال المكلفين بالضرائب وتحقيق النهوض والتنمية المستدامة.

إصلاح الشراء العام إذا ما جاء متوافقاً مع المعايير الدولية، يُمكن أن يكون فرصة لتحقيق وفر سنوي بقيمة 800 مليون دولار على الأقل، وتخطيط أفضل للإنفاق العام، لأن كل قرش يُنفق في غير محلّه هو قرش ناقص في مكان آخر، وهو فرصة ضائعة في ظل وضع اقتصادي متردي وخرج. فهامش الانفاق الاستثماري للدولة على المشاريع التنموية الحيوية ضيق جداً، ولا يتعدى 2% فقط الموازنة العامة (لعام 2020) وهو يتقلص أكثر فأكثر مما يؤثر سلباً على تنافسية الاقتصاد وتصنيفات لبنان الدولية .

في لبنان، إصلاح الشراء العام هو شرط من شروط تحقيق التصحيح المالي واستعادة النمو، إذ لا يمكن في ظلّ أوضاع مالية واقتصادية دقيقة كالتي يمرّ بها لبنان اليوم وعلى المدى المتوسط، إلا ان تكون الادارة المالية متكاملة مترابطة.



قانون الشراء العام الجديد هو فرصة لاستعادة النمو وتحفيز القطاع الخاص والابتكار وتوفير فرص العمل

تغلب النظرة القانونية الصرفة في لبنان على المنطق الاقتصادي والتنموي الذي يحكم موضوع الشراء العام في العالم. فالشراء يعتبر رافعة للتنمية الاقتصادية وعامل ثقة لجذب الاستثمارات وتحقيق النمو المستدام من خلال مشاركة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على نحو عادل وشفاف في العقود الحكومية، واعتماد معايير الاستدامة، أي تلك الصديقة للبيئة وتلك التي تشجع التنمية الاقتصادية (دعم المشاركة الاقتصادية للنساء، الخ) وتراعي المسؤولية الاجتماعية (تجنّب عمالة الأطفال، التأمين إلزامي للعمال ضد حوادث العمل، الخ).

إن تغيير هذه النظرة لهو من الأمور الأساسية لأن بلدنا في تراجع مستمر على مؤشرات التنافسية الاقتصادية (من المرتبة 80 في عام 2018 إلى المرتبة 88 في عام 2019 من أصل 141) وكذلك في سهولة الأعمال (تراجع إلى المرتبة 143 من أصل 190 في العام 2020). ومن المتوقع أن يستمر هذا التراجع بسبب الأزمة المالية الحادة التي يعيشها لبنان وغياب الأفق للخروج من النفق المظلم.

لهذا المعطى أهمية كبيرة في أية إستراتيجية تقصد تطوير الاقتصاد اللبناني وتنافسيته حيث تشكّل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بين 93 إلى 95% من إجمالي مؤسسات القطاع الخاص، وتوظّف 51% من اليد العاملة، لكنها تبقى غير قادرة على ولوج فرص المشاركة بفاعلية في العقود الحكومية لأسباب مختلفة أهمها: عدم قدرتها وجهوزيتها للمشاركة (88% من الحالات)، والتأخر في الدفع من قبل الجهة الشاركة (75%) وعدم الولوج إلى المعلومات حول الصفقات وشروط المشاركة بها والصعوبة في تشكيل تكتلات² (63%).

ممكن أن يحدّ إصلاح الشراء العام من المحاباة. وقد أكّدت دراسة صدرت في تشرين الأول 2020 (جمال حيدر واسحق ديوان)، أن ارتباط الشركات بمصالح غير تنافسية (مثلا الشركات المرتبطة بالمصالح السياسية) يخفض القدرة على توفير فرص العمل بنسبة 9.4% في قطاع معيّن ويحدّ من قدرة المؤسسات الأخرى على النمو والتطور والابتكار وخلق فرص عمل.

هذه المعطيات وغيرها الواردة في التقارير الدولية حول تنافسية اقتصاد لبنان وتحديات النمو تؤكد أنّ تحديث الشراء العام هو إصلاح أساس للحدّ من الاحتكار والسيطرة السياسية على السوق، وتعزيز الشفافية والمساءلة.

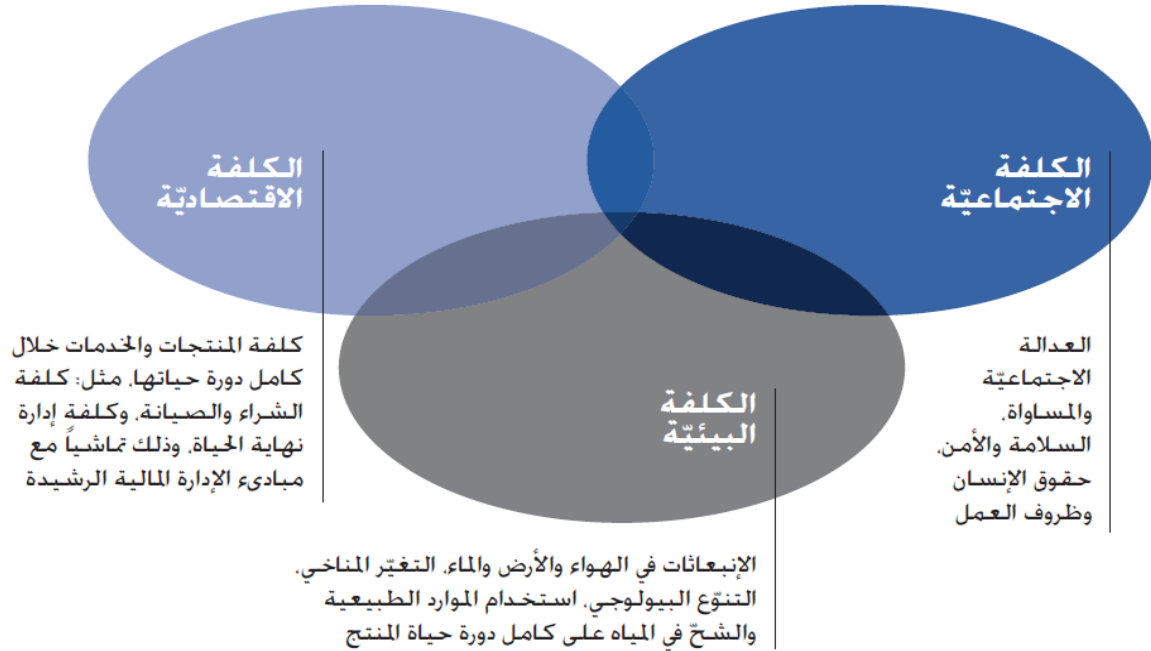
قانون الشراء العام الجديد هو فرصة لمكافحة الفساد وللتنمية المستدامة

يشكّل الشراء العام أحد أبرز الإصلاحات الهيكلية الضرورية لتعزيز الحوكمة المالية ودعم جهود مكافحة الفساد، إذ أنّ 57% من المعاملات الحكومية المعرضة للفساد مرتبطة بشكل أو بآخر بمنظومة الشراء العام.

ويحتل لبنان المرتبة 180/149 عالمياً في مؤشر مدركات الفساد لعام 2020 مسجلاً تراجعاً من 3 نقاط. وتبلغ كلفة الفساد مليارات الدولارات سنوياً وتعيق المنافسة. ومن المعروف عالمياً أنّ الفساد والجودة المتدنية للبنى التحتية هي من العوامل الأكثر تأثيراً في هروب الاستثمارات وتحويلها إلى اقتصادات أخرى أكثر جاذبية وتنافسية.

² مسح أجرته شبكة خبراء الشراء الحكومي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، (2014)

من ناحية أخرى، لا يقتصر الشراء العام الفعال والجيد على تفعيل المنافسة وتوفير فرص أعمال للشركات، بل هو سياق تحفيزي وعلمي لتحقيق التنمية المستدامة بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وبالتالي الالتزام بأهداف خطة 2030 التي أقرتها الأمم المتحدة عام 2015.



المصدر: معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، 2015

قانون الشراء العام: مبادئه وأبرز ما يحمله من مستجدات

الالتزام حكومي ومطلب دولي

الشراء العام أو التوريد (وهو مصطلح حديث يستبدل تعبير الصفقات) هو أحد أبرز محاور الإصلاحات الهيكلية لتحسين الحوكمة المالية، وتحفيز النهوض واستعادة الثقة التي التزمت بها الحكومة اللبنانية خلال مؤتمر "سيدر" (2018) وفي البيانات الوزارية لحكومتها الرئيس سعد الحريري (2019) والرئيس حسن دياب (2020)³ وتضمنتها مسودة الخطة المالية (نيسان 2020)⁴.

وقد أكدت مجموعة الدعم الدولية للبنان، خلال اجتماع باريس (كانون الأول 2019) وفي بيانها بعد تشكيل الحكومة (23 كانون الثاني 2020) على أهمية تنفيذ هذه الالتزامات وعلى دعمها لعملية إصلاح الشراء العام كشرط لتمويل برنامج الانفاق الاستثماري في قطاعات حيوية يحتاج إليها لبنان.

في العام 2019، كلف معالي وزير المالية معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي – وزارة المالية بتطبيق توصيات المؤتمر الوطني الأول حول الشراء العام الذي جمع المؤسسات الدولية والهيئات الاقتصادية والمجتمع المدني، ومنها إعداد مسودة قانون عصري ومتابعة جهود الإصلاح. تمت بلورة رؤية لهذا العمل، اعتمدت على تشخيص علمي كامل وشامل لواقع أداء منظومة الشراء العام – مسح MAPS- بالتعاون مع البنك الدولي والوكالة الفرنسية للتنمية. وعلى مدى 19 شهراً عمل فريق المعهد مع مجموعة عمل من 13 خبيراً لبنانياً ودولياً وبالتعاون الوثيق مع ثلاث مؤسسات دولية هي مبادرة SIGMA المشتركة للاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD، والبنك الدولي، والوكالة الفرنسية للتنمية AFD على وضع نص لقانون عصري راجعت مضمونه في أكثر من مرحلة هذه الجهات الدولية إضافة إلى جهات وطنية. درست اللجنة النيابية الفرعية برئاسة معالي الاستاذ ياسين جابر اقتراح القانون وقد خصصت له 44 جلسة في الفترة من حزيران 2020 إلى أيار 2021.

للتذكير: منظومة متهاكة تعاني من ثغرات

كما بيّنا سابقاً، أشارت نتائج مسح MAPS إلى أنّ منظومة الشراء العام في لبنان متهاكة وتعاني من ثغرات جوهرية على كل المستويات، بما يعوق عملها ويزيد من إهدار المال العام ومخاطر التواطؤ والفساد، وتداخل الصلاحيات بين المؤسسات المعنية، وتدهور جودة الخدمات العامة. فمن أصل 210 معايير جرى تقييم المنظومة على أساسها، سجل لبنان تطابقاً كلياً في 11 معياراً فقط، أي بنسبة 5%. في المقابل، حُدد 120 معياراً غير مطابق للمعايير الدولية، و 71 معياراً مطابقاً تطابقاً جزئياً.

ومن أبرز توصيات تقرير MAPS على المستوى القانوني والتنظيمي إعداد وإقرار قانون شراء عام شامل وحديث واستكمالته بمجموعة كاملة ومتجانسة من المراسيم التطبيقية، قابلة للتطبيق على كلّ الجهات الشارية.

³ تلتزم الحكومة الحالية في بيانها الوزاري "بمتابعة كافة الجهود التي بذلتها وزارة المالية لإصلاح منظومة الشراء العام، بما في ذلك استكمال المسح الدولي (MAPS) وإقرار توصياته واعتمادها والعمل على الإقرار الفوري لمشروع قانون عصري للشراء العام مع الأخذ بعين الاعتبار ملاحظات الجهات المختصة".

⁴ كما لاحظت الحكومة في الخطة المالية الإصلاحية التي أقرتها في 30 نيسان 2020، ضرورة إقرار قانون الشراء العام ضمن مجموعة من القوانين التي أعدت في سياق مؤتمر "سيدر" ليكون أحد التدابير الإصلاحية الهيكلية الضرورية لإيجاد بيئة أعمال تنافسية تجذب الاستثمارات وترفع الانتاجية لتوفير أرضية خصبة لنشاط القطاع الخاص.

منهجية إعداد اقتراح قانون الشراء العام

اعتمدت في إعداد اقتراح القانون منهجية علمية تشاركية من ست مراحل. بدأت الأولى بمراجعة نصوص مشاريع القوانين المقترحة سابقاً حفاظاً على الجهود الوطنية التي بُذلت في هذا الخصوص. في المرحلة الثانية أجرى فريق العمل دراسة مقارنة للقوانين التي أُقرّت في عدد من الدول العربية، أبرزها الأردن (2019)، ومصر (2018)، وفلسطين (2014)، وتونس (2014). ثالثاً: جرى استخلاص جميع توصيات مسح MAPS المتعلقة بالقانون.

تم رابعاً استعراض المراجع الدولية الأساسية وهي:

1. قانون الأونسيتال النموذجي (2011) الذي تعتمد عليه كل الدول الراغبة بتطوير إطارها القانوني، و
 2. المبادئ الموصى بها من قبل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. (OECD 2016)
- بعد ذلك، أُجريت مشاورات واسعة مع الجهات المختصة وممثلين عن القطاع الخاص والمجتمع المدني ساهمت في تعديل مسودة القانون. سادساً وأخيراً، تمّ الطلب من الخبراء في المؤسسات الدولية الشريكة مراجعة النصّ المقترح. يُذكر أنّ هذه المنهجية المبنية على البيانات والحجّة والدراسات المقارنة تُعتمد دولياً في تطوير نصوص القوانين المالية المُعدّة وهي تُعتمد للمرّة الأولى في لبنان.

ي- المبادئ التي يركز عليها اقتراح قانون الشراء العام



يرتكز اقتراح القانون على ثمانية مبادئ للشراء العام، مستقاة من المبادئ الدولية الإثني عشر الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD ، وهي:

1. **الميزة الشاملة**، حيث تشمل أحكام القانون كل الجهات الشارية وأي شخص من أشخاص القانون العام ينفق مالياً عاملاً، بتمويل من الموازنة أو الخزينة أو من هبات وقروض. والمبدأ يشمل كلّ أنواع المشتريات العامة، أي تنفيذ الأشغال، وتوريد اللوازم وتقديم الخدمات بما فيها الخدمات الاستشارية، بتمويل أجنبي أو محلي، وبما لا يخالف أحكام المعاهدات والاتفاقيات الدولية المبرمة أصولاً من قبل الدولة اللبنانية.
2. **التخطيط والدمج** مع الموازنات يُلزم القانون الجهات الشارية كافة تحديد الاحتياجات وتحضير الخطط السنوية والمتوسطة تزامناً مع إعداد الموازنات العامة، وبالاستناد إلى نماذج موحّدة. ويوفر إمكانية لحظ خطة شراء سنوية أو متعدّدة السنوات في حال تتضمّن مشاريع يقتضي تنفيذها جدولّة التزامات في إطار متوسط أو طويل الامد.
3. **المساءلة**، من خلال تطبيق آليات واضحة للإشراف والرقابة، في مراحل الشراء كافة، على أن تشمل استحداث آليات جديدة وفاعلة للشكاوى والاعتراضات ضمن مهل محدّدة لبتّها وتدابير العقاب الملائمة بما يعزز الثقة بالأداء.

4. **الفعالية والمنافسة**، أي الحرص على أن تكون الإجراءات التنافسية هي القاعدة العامة والطريقة المعيارية لإجراء عمليات الشراء كوسيلة لتعزيز الكفاءة، وتأمين فرص متكافئة وعادلة لجميع الموردين المحتملين، وإعتماد وثائق واضحة ومتكاملة وموحدة (دفاتر شروط نموذجية) بحيث يكون استخدامها ملزماً لكل الجهات الشارية، واعتماد ضوابط صارمة تحدّ من الاتفاقات الرضائية وتوفير طرق شراء متعدّدة تتماشى مع متطلبات الحداثة، وإعتماد قواعد واضحة ومفصلة لتقييم العروض المقدّمة ليس فقط على أساس السعر الأدنى بل على أساس معايير محدّدة كالمعايير البيئية أو دورة حياة المنتج، مع تحديد شروط وضوابط لتعديل قيمة العقد عند الإقتضاء.
5. **النزاهة**، من خلال وضع تعريف واضح لها ولتضارب المصالح وتحديد حالاته المتعددة وتحديد أنواع العقوبات التي تطال موظفي القطاعين العام والخاص بدرجات تتناسب مع نوع العمل أو الفعل أو الإمتناع عنه؛ بالإضافة إلى تحديد أنواع الرقابة والعقوبات التي تطال موظفي القطاعين العام والخاص بدرجات تتناسب مع نوع المخالفة.
6. **الشفافية**، من خلال إعتماد منصّة إلكترونية مركزيّة لدى هيئة الشراء العام والزام الجهات الشارية بنشر المعلومات الأساسية المتعلقة بمراحل الشراء على هذه المنصة، والسماح بالإنفاذ الحر لجميع أصحاب المصلحة، بما في ذلك الموردين المحليين والأجانب المحتملين والمجتمع المدني والجمهور إلى المعلومات، مع مراعاة حالات السريّة التي ينصّ عليها القانون. بموجب هذا المبدأ، تعلن الجهات الشارية عن خططها وتفاصيل تنفيذها بما في ذلك سير عملية الشراء وإجراءات التلزم وتوقيع العقود ونتيجة الاستلام والقيمة النهائية للعقد. كذلك ينص على ادماج التكنولوجيا الرقمية في استبدال أو إعادة تصميم الإجراءات الورقية في مراحل الشراء كافة، ويوفر المدخل القانوني إلى الشراء الإلكتروني وإدارة البيانات.
7. **التخصص**، لجهة تخصيص موارد بشريّة عالية المهنيّة للقيام بعمليات الشراء، وموجب التدريب المستمر للعاملين في هذا المجال ليكونوا على قدر عالٍ من المهنيّة والاحتراف والنزاهة. ويُدرج القانون الشراء العام كوظيفة محددة، قائمة بذاتها، ضمن الهيكل الوظيفي في الدولة، وتحدّد المراسيم التطبيقية أطر الكفايات المعرفية والمهارات والخبرة المهنية والسلوكيات إضافة إلى التوصيف الوظيفي وشروط التوظيف و/أو التعيين والترقية. ويلحظ اقتراح القانون التأكيد من أنّ جميع الموظفين المسؤولين عن الشراء العام أو المتدخلين في أي مرحلة من مراحله يستوفون المعايير المهنية المنصوص عليها.
8. **الإستدامة**، بحيث تعتمد الجهات الشارية، حيث أمكن، الشراء المستدام لتوجيه القدرة الشرائية للدولة نحو السلع والخدمات المستدامة بهدف تقليص الأثر البيئي وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنصوص عليها في المواثيق والمعاهدات والاتفاقيات الدولية ووفقاً للاولوية الوطنية، مع الحرص على تحقيق التوازن بين المنافع المحتملة وعلى تحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام، وبشكل يسمح بإعطاء حوافز للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وللانتاج المحلي وللخبرات الوطنية.

مقاربة لامركزية للشراء العام مع فوابط مازمة

ينظّم اقتراح القانون عمليات الشراء العام على أساس لامركزي مع هيئة مركزيّة ناظمة تدبر المنصّة الإلكترونية المركزية وتتدخل بفعالية لمنع الفساد والتواطؤ: ففي المنظومات الحديثة، عادة ما تكون المهام التنفيذية للشراء لامركزيّة بشكل يتيح لكل إدارة تنفيذ خططها والاستجابة بالسرعة اللازمة لحاجات المواطنين، مع دور مركزي ناظم تتولاه عادة وزارات المالية مباشرة (في حالة مصر) أو هيئات إدارات مستقلة (حالة تونس) إضافة لدور بارز لهيئات متخصصة بالنظر في الشكاوى والنزاعات ما قبل توقيع العقد (هيئة الاعتراض) وما بعده (مجلس شوري الدولة) ودور رقابي لاحق (ديوان المحاسبة).

ل- هيئتان جديدتان

اقتراح القانون يُطوّر إدارة المناقصات الحالية التي تُصبح هيئة مُستقلة تقع عليها مسؤولية القيام بمهام أساس لانتظام هذا القطاع بما في ذلك إدارة نظام شراء إلكتروني موحد E-procurement يسمح بتوثيق المعلومات بشكل منظم على المستويين المركزي والمحلي، وتوفيرها لصانعي القرار وللجمهور open data.

1. **هيئة الشراء العام** سوف تُنظم وتوجه وتساهم في توحيد الاجراءات عبر وضع مستندات معيارية ودفاتر شروط نموذجية. كذلك ستراقب سير عمليات الشراء كاملة من خلال المنصة الالكترونية المركزية التي ستُنشأ لديها، كمثال الاطلاع على دفاتر الشروط ولجان الاستلام والتلزم. وسيكون بإمكانها الاعتراض على سير عملية الشراء متى تعارضت مع مقتضيات المصلحة العامة، ورفع تقارير إلى رئاسة الجمهورية ومجلس النواب ومجلس الوزراء.

2. **هيئة الاعتراضات**، وهي هيئة مستقلة تعمل وفق آليات ومسارات سريعة لبث المراجعات والشكاوى خلال فترة ما قبل التعاقد. تعتمد هيئة الاعتراضات على خبرات متنوعة تمكّنها من دراسة ملفات الشكاوى من وجهتي نظر تقنية وقانونية بما يتيح لها البت بها بفعالية أكبر. كذلك تتمتع الهيئة بالمرونة اللازمة لاتخاذ قراراتها بالسرعة المطلوبة كونها هيئة ادارية.

م- قانون حديث يبقى خطوة ناقصة إذا...

يُعمل حالياً معهد باسل فليحان بالتنسيق مع البنك الدولي والوكالة الفرنسية للتنمية على بلورة استراتيجية وطنية متوسطة إلى طويلة الأمد تتضمن مجموعة من التدابير الإصلاحية المتلازمة. ومن مداميك هذه الاستراتيجية رفع المستوى المهني للكادر البشري حيث يُلاحظ اختلال كبير بين المهارات المطلوبة وتلك المتوافرة حالياً (48% من العاملين غير ملّمين بالممارسات الدولية الجيدة) وغياب لتوصيف وظيفي لمهنة الشراء العام. وقد أشارت إلى ذلك معظم التقارير الدولية التي اعتبرت أنّ هذا النقص يمثل خطراً انتمائياً كبيراً بالنسبة إلى الحكومة. وعزت سببه إلى عدم خضوع جميع المعنيين إلى تدريب إلزامي ولا لتبويب مستمر إلزامي لمعارفهم (رغم كافة الجهود المبذولة) بما يتلاءم مع متطلبات الإدارة المالية الحديثة والمتغيرات الدولية، الأمر الذي يضعف قدرة الدولة على إدارة نظام الإدارة المالية وإصلاحه. وأكدت التقارير أنّ الأمر يكتسب أهمية أكبر إذا ما أخذنا في الاعتبار أنّ هذا النقص يُعتبر من الصفات الأبرز للحكومة المالية الضعيفة.

وتتضمن الاستراتيجية الاستثمار في البنية التحتية المعلوماتية لدى كلّ الجهات الشارية والمنصة الإلكترونية المركزية التي هي من دون شكّ أساس لنظام حديث ورقابة فعلية وإفصاح من دونه لا تستقيم الأمور وقد سبقنا دول عربية كثيرة إلى ذلك آخرها تونس التي باتت تعتمد ابتداء من 2019/1/1 وبشكل ملزم الشراء الإلكتروني اللامركزي على منصة مركزية Tuneps.

في النهاية، لا بُد من التشديد على أنّ إصلاح منظومة الشراء العام لا يكفي وحده بل هو وثيق الارتباط بإصلاح مجموعة القوانين المالية، ومنها قانون المحاسبة العمومية وقانون جديد للموازنة وهذه مسؤولية وزارة المالية. هو مرتبط أيضاً بدراسة ووضع خيارات مؤسساتية جديدة تحتم إدخال تعديلات على مجموعة من القوانين ذات الصلة، منها قانون تنظيم التفويض المركزي وإدارة المناقصات (هيئة ناظمة) وقانون تنظيم ديوان المحاسبة وقانون الموجبات والعقود وقانون العقوبات وغيرها.