

وجهة نظر

من أجل استقلالية
التفتيش المركزي

الرقابة بدرجة استقلاليته عن السلطة التنفيذية.

ولهذا يطرح التساؤل حول فعالية استمرار ارتباط التفتيش المركزي برئاسة مجلس الوزراء، إن الإجابة عن هذا السؤال نجدها في منطق الرئيس فؤاد شهاب الذي أنشأ هذا الجهاز، فلقد رفض يومها رئيس الجمهورية ربط هذا الجهاز وكذلك بقية أجهزة الرقابة برئيس الجمهورية لأنه يومها كانت تناط به السلطة التنفيذية، وكان يدرك أن ارتباط جهاز الرقابة بالسلطة التي تمارس السلطة التنفيذية سيؤدي إلى إضعافه أو محاولة هذه السلطة التأثير على قراراته وهو مكلف بمراقبتها، لهذا تقرر أن يرتبط التفتيش المركزي وكل أجهزة الرقابة الأخرى برئيس مجلس الوزراء الذي كان بمثابة وزير أول يسهر على حسن سير العمل في جميع الوزارات، ويسهر على انتظام عمل الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات.

لكن بعد التعديلات الدستورية الجوهرية التي حصلت في عام 1990، بموجب القانون الدستوري رقم 18 تاريخ 1990/9/21، تحولت السلطة التنفيذية إلى مجلس الوزراء وأصبح رئيس الجمهورية، رئيس ورمز وحدة الوطن المناط به دستوراً السهر على احترام الدستور وحسن تطبيق القوانين. وكان من الطبيعي والمنطقي أن تلحق مؤسسة التفتيش المركزي إدارياً برئيس الجمهورية، وهذا الارتباط سيجنبها التفسير الخاطئ لمعنى الارتباط الإداري الذي يقتصر بحسب قانون التفتيش على الموازنة والموارد المالية والبشرية والإشراف والتوجيه، وسيكون بمثابة حافز نحو منع تدهور العلاقة بينهما إلى درجة التبعية الوظيفية الكاملة التي تجعل من رئاسة مجلس الوزراء رئيساً تسلسلياً تعطي الأوامر والتعليمات الملزمة وتراقب أداء إدارة التفتيش وتتابع الملفات التي تنظر بها.

والى حين إجراء التعديلات المقترحة، فإنه يجب المحافظة على مؤسسة التفتيش المركزي كمؤسسة مستقلة وظيفياً ومرتبطة إدارياً برئيس مجلس الوزراء، ويجب المحافظة على استقلاليتها، وهذا الارتباط الإداري هو بشخص رئيس مجلس الوزراء الذي لا يملك أن يفوض هذه الصلاحية إلى وزير أو إلى الأمين العام لمجلس الوزراء أو غيرهما، لأن من غير الجائز منح جهة خاضعة لرقابة التفتيش صلاحية مخاطبة التفتيش بصفة مشرفٍ أو موجّه. وعليه، فإن مخاطبة التفتيش المركزي إنما تتم بموجب مراسلات يوقعها رئيس مجلس الوزراء وليس أي شخصٍ آخر. وإذا كان قد تكرر عرف خاطئ حول المرجع الذي يخاطب، فإن من المناسب تصويب هذا الأداء وحصر مراسلة التفتيش المركزي برئيس مجلس الوزراء مباشرة.

* أستاذ في الجامعة اللبنانية

عصام نعمة اسماعيل *

أنشئ التفتيش المركزي في عهد الرئيس فؤاد شهاب ليؤدي دور العين الساهرة على حسن أداء الإدارة العامة للموظائف المطلوبة منها، وتشعبت فروعه لتطال جميع الأنشطة والمرافق العامة، باستثناء ما استبعدت من رقابة التفتيش بنص صريح، ولا يقتصر أثر هذه الرقابة على ضبط الأداء، وإنما له دور فاعل في تصويب الإنفاق العام بصورة مباشرة من خلال التفتيش المالي وإدارة المناقصات أو بصورة غير مباشرة من خلال رقابة بقية وحدات التفتيش.

عند إنشائه، كان التفتيش المركزي يتألف من ثلاث وحدات متوازنة، التفتيش المركزي - إدارة المناقصات - إدارة الأبحاث والتوجيه التي ألحقت في ما بعد بمجلس الخدمة المدنية من منطلق أنها تعنى بتحديد حاجات الإدارات العامة من الموظفين، وبقيت إدارة المناقصات إدارة موازية لإدارة التفتيش المركزي ضمن مؤسسة التفتيش المركزي المرتبطة إدارياً، لا وظيفياً، برئاسة مجلس الوزراء.

وهذا الارتباط الإداري برئاسة مجلس الوزراء، لا يعني الخضوع والتبعية ولا تلقي الأوامر والتعليمات، وإنما هو ارتباط أوجبه ضرورات الحفاظ على وحدة الدولة وبيان طرق التواصل بين هذه الهيئات والجهاز المركزي، بحيث لا يصح إيجاد إدارة لامركزية أو لاحصرية أو مستقلة استقلالاً تاماً عن الإدارة المركزية، بحيث نلاحظ أن كل البلديات والمؤسسات العامة والأجهزة الرقابية مرتبطة إدارياً بإحدى الوزارات أو الإدارات العامة المركزية، وحتى القضاء، باستثناء المجلس الدستوري، فإنه مرتبط بوزارة العدل (القضاء الإداري والعدلي) أو بوزير الدفاع

لا يجوز منح صلاحية
مخاطبة التفتيش بصفة
مشرفٍ أو موجّه الى
جهة خاضعة لرقابته

(المحكمة العسكرية) أو برئاسة مجلس الوزراء (القضاء الشرعي والمذهبي). فهل ارتباط القضاء الشرعي والمذهبي برئاسة الحكومة هو ارتباط تبعية وأوامر، أم ارتباط إداري محدد نطاقه في القانون؟

من هذا المنطلق، فإن أي وحدة إدارية لا يمكن أن تكون مستقلة في هيكلتها بشكل تام، بحيث تنفصل عن الهيكل الإداري العام، لهذا كان ارتباط التفتيش المركزي إدارياً برئيس مجلس الوزراء، ولا يكون مرجع نقض لقراراتها أو أمراً لها بالتصرف بنحو معين، لأن المنطق العلمي والعملية، كما المعايير العالمية ترتبط جودة عمل مؤسسات



جميع النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالسمر التقديري ملغاة (هروان بو حيدر)

في التقرير، قرّر وزير الطاقة «توجيه أمر» يفرض على العلّية فضّ العرض المالي، وقد جرت الإشارة إلى هذا الأمر بوضوح في كتاب أبي خليل إلى مجلس الوزراء، من دون أن تتم الإشارة إلى ردود العلّية على «أمر» الوزير، ولا سيما الردّ المتعلق بالمادة 39 من نظام المناقصات التي يستند إليها الوزير ليطالب من العلّية فتح العرض المالي الوحيد.

لـ«التوبة» و«تصحيح» موقفه من خلال ابتكار مخرج قانوني وإضافة «ملحق ما» يتيح فضّ العروض المالية للعرض الوحيد المقدم من شركة «كارادينز» أو الموافقة على العرض الثاني الناقص المقدم من شركة «البيساتنة» ثم فضّ أسعار الاثنين... إلا أنه إزاء إصرار العلّية على تقريره، وإبلاغه المعنيين تحمله كافة المسؤولية عن كل كلمة مكتوبة

جوهريّة بعد تقديم عرضه، ما يعني عملياً تغيير العرض! وبحسب المعطيات المتداولّة، فإن العلّية تعرّض للترغيب والترهيب في هذا الملف؛ فهو من جهة تلقى تهديدات وصلت إلى حدّ التلويح بـ«إقالته» من منصبه كمدير للمناقصات، ودُعي إلى الاعتاض ممّا حصل مع رئيس مجلس شورى الدولة، القاضي شكري صادر، ومن جهة ثانية تلقى عروضاً

ملاحظة، فلماذا طلب قرار مجلس الوزراء منها وضع تقرير؟ لم يرد في اعتراض معالي الوزير أي نص يتعارض مع المرسوم 2866 الذي يؤكد وحدة عمل لجنة التلزييم.

السماح بدراسة العروض التي تعتمد على الديزل أتى جواباً على سؤال إحدى الشركات التي اعتبرت أن هناك إمكانية لتقديم أسعار تؤمن سعراً إجمالياً تنافسياً باعتماد محروقات غير HFO، ما يزيد عنصر المنافسة.

إن التعديل على مادة التشغيل، وإن جاء في إطار الجواب عن سؤال من أحد المعارضين، إلا أنه يشكل تعديلاً جوهرياً على دفتر الشروط لا يجوز إجراؤه بعد إطلاق الصفقة من دون اتباع الإجراءات القانونية.

ورد في التقرير أن معادلة التقييم المالي باتت بحاجة إلى تعديل بعد التعديلات، ولم تعد صالحة للتقييم، وإن تعديل معادلة الترسية خلال عملية التقييم أمر غير مسموح به... إن هذا الاستنتاج غير صحيح، لأنه لا داعي لإجراء أي تعديل في معادلة التقييم المالي.

إن العلم والقانون يفرضان أن ترد معادلة مهلة التسليم ضمن معادلة التقييم عندما تصبح متحركة أي غير محدّدة بشكل ثابت من قبل الإدارة، إلا إذا كان المطلوب مقارنة عرض مدة تنفيذه 21 شهراً مع عرض مدة تنفيذه 3 أشهر بطريقة متشابهة. هذا الأمر أكده الاستشاري في تقريره. تعديل معادلة التشغيل يستلزم تعديلاً في معادلة الترسية لتأثيره على الكلفة.

القول بأن الاستشاري لم ينجز تقريره عندما رفع الموضوع إلى مجلس الوزراء، يدحضه تقرير الاستشاري لجهة وجوب الانتقال إلى المرحلة الثانية، وفتح العروض المالية لاستكمال عملية التقييم، وهو ذكر بوضوح أنه لاستكمال التقييم الفني يجب فتح العروض المالية، لأنها تتضمن معلومات فنية مهمة ليست موجودة إلا في المغلف المالي.

إن واقعة عدم إنجاز الاستشاري لعملية التقييم الفني والإداري ثابتة في متن التقرير ومحاضرته وملاحقه. الاستشاري طلب من سبعة عارضين إيضاحات تقدم في 2017/6/23، وأعدّ التقرير في 2017/6/19.

المناقصات تتناول قانونية المعاملة وخلوها ممّا يحّد المنافسة وتوفر الاعتمادات، المنافسة لا تتوافر بعرض وحيد، ولا يوجد في الملف ما يثبت توفر الاعتماد. أما الأخذ على إدارة المناقصات ممارسة دور السلطة التشريعية لجرد إيراد بعض الملاحظات، فإن دورها كمؤسسة رقابية أن تشير إلى مكان الخلل، وهي ملزمة بوضع ملاحظاتها غير الملزمة للسلطة التنفيذية. السؤال الموجّه لمعالي الوزير هو لإبداء الملاحظة على هذا القرار الذي يثير غموضاً في تطبيقه، والتساؤل حق مشروع للإدارة المعنية بالتطبيق، ولا يقصد به لوم أي كان. وبلغة القانون والاحترام، إن الوزير ليس مرجعاً مختصاً لتقييم عمل مؤسسات الرقابة وتحديد مجال صلاحيتها.

من المذهل أن يأتي تبرير رفض العروض المالية (...) لجهة عدم تمتع مؤسسة كهرباء لبنان، ومنها غمراً للدولة اللبنانية، بحق شراء الطاقة من القطاع الخاص، وإنما فقط من المصالح العامة الأخرى أو الامتيازات، مرتكزاً لتفسيره الخاطئ شكلاً ومضموناً على المادة الرابعة من نظام الاستثمار الخاص بمؤسسة كهرباء لبنان ومتجاهلاً قيامها بشراء الطاقة من شركات إنتاج الكهرباء في الدول الصديقة المجاورة.

الإشارة إلى المادة الرابعة من نظام الاستثمار الخاص بمؤسسة كهرباء لبنان هي للفت النظر صراحة، وليس غمراً، إلى نص قائم لم يعدل صراحة ولا ضمناً، وللدلالة على مرجعية مجلس الوزراء في موضوع هذا الملف.

ذهب (العلّية) أبعد من ذلك في رفضه لقرار مجلس الوزراء 64، والحكم بأنه لا ينسجم مع التشريعات المحلية والعالية. ولم يتم الاكتفاء عند حدّ الاعتراض على ما قرره الحكومة، بل صار الارتقاء إلى مصاف السلطة التشريعية والمحكمة الدستورية لمحاسبة الحكومة السابقة والحكم بعدم قانونية أعمالها حين شكلت لجنة وزارية لفضّ العروض في الملف المائل لاستدراج العروض لمعامل عائمة سنة 2012 و2013.

إدارة المناقصات لم ترفض أيّ فقرة واردة في قرار مجلس الوزراء، ولا يدخل ضمن مهماتها ذلك، لكنها وضعت ملاحظة مفادها وحدة عمل لجنة التلزييم، وهي قاعدة مكرسة في التشريعات اللبنانية والعالمية. إذا كان المقصود ألا تضع إدارة المناقصات أي