شفافية ونزاهة نُظم المشتريات العمومية في تونس

وليد الماجري

مقدمة

يُمثّل الشراء العمومي نشاطاً رئيسياً لكل مُؤسسات الدولة. فهي الأداة المستعملة في تسيير المرافق والهياكل العمومية وكذلك تطويرها وتوسيع مجال تدخلها بإنجاز المشاريع العمومية، التي تمر ضرورة عبر اقتناء مُعدات أو إنجاز خدمات أو أشغال أو دراسات. هي كذلك أداة تعكس السياسات العامة للدولة، بل مرآة لها ووسيلة رئيسية في تحقيقها.

فما مدى شفافية منظومة الشراءات العمومية في تونس ونزاهتها؟ وهل يمكن القول أن الإخلالات التي يتم تسجيلها في بعض المعاملات تعكس فشل المنظومة برمتها أم أن الأمر لا يعدو أن يكون سوى خسائر عرضية لمنظومة تكافح من أجل إيصاد الباب أمام غول الرشوة والفساد وتضارب المصالح.

عام (٢٠١٦)، كشف تقرير للهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية (هيئة عامة تخضع لإشراف رئيس الجمهورية في تونس) أن الأخطاء الأكثر شيوعاً في الإدارة التونسية هي أخطاء التصرف في الصفقات العمومية تليها تلك الخاصة بالتصرف في السيارات والعربات الإدارية فالتصرف في الموارد البشرية. كما أشار نفس التقرير إلى أن مبالغ الشراء العمومي في تونس قُدّرت خلال سنة (٢٠١٦) مثلاً بـ(٦,٨١) مليار دولار منها حوالي (٥,٣٨) مليار دولار في شكل صفقات عمومية[١] بما في ذلك (١,٢٩) مليار دولار أبرمتها الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية والبقية أبرمتها المنشآت العمومية[٢].

بمثل هذه الأرقام يطرح السؤال حول الفساد في مجال الشراءات العمومية ومدى تأثيره السلبي على المالية العمومية. وهل أن المشكلة الأساسية مُرتبطة بالنصوص القانونية أم بطريقة تطبيقها. وبناءً عليه سنحاول من خلال هذا المقال الإجابة عن الإشكالية التالية: إلى أي مدى تحترم نظم المشتريات العمومية في تونس مبدأي الشفافية والنزاهة؟.

أولاً: الإطار القانوني لعمليات الشراء العام

في فترة ما بعد (١٤ يناير ٢٠١١) كان هنالك إجماع على وجود عديد المشاكل المتعلقة بالإطار القانوني المنظم للصفقات العمومية وعلى تفشي الفساد في هذا المجال. في هذا الإطار أكد عبد الرحمن الأدغم الوزير لدى رئيس الحكومة المكلف بالحوكمة ومقاومة الفساد سنة (٢٠١٢) أن الفساد استفحل بالأساس في قطاع

---

١. موقع الصفقات العمومية.
http://www.marchespublics.gov.tn/onmp/actualites/liste-actualites.php?lang=ar.

٢. تقرير نشاط الهيئة العُليا للرقابة الإدارية والمالية لسنتي ٢٠١٦ و٢٠١٧، ص ١٩١، انظر الرابط التالي للاطلاع على التقرير:
http://www.hccaf.tn/wp-content/uploads/2018/04/Rapport-2016-et-2017.pdf.

الصفقات العمومية التي تصل مستوى معاملاتها إلى (٢٠٪) من الناتج الداخلي الخام. ونتيجة لذلك وانطلاقاً من وعي كافة المتدخلين في الشراء العمومي من مشترين عموميين ومتعاملين اقتصاديين وهياكل مكلفة بالحوكمة والرقابة بضرورة إصلاح منظومة الصفقات العمومية حتى تقوم بدورها في التنمية وفي تحقيق النجاعة وتكريس مقومات التصرف السليم، قامت الهيئة العُليا للطلب العمومي[٣] بالتعاون مع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وبالتنسيق مع الأطراف المتداخلة في الشراء العمومي بعملية تقييم شاملة لمختلف الجوانب المحددة في نجاعة المنظومة.

هذا التقييم كان قد انتهى إلى الإقرار بوجود نقاط ضعف في منظومة الصفقات خاصة في محور النزاهة والشفافية في الصفقات العمومية، وكان ذلك من أسباب مراجعة المنظومة الترتيبية للصفقات العمومية وصدور الأمر عدد (١٠٣٩) لسنة (٢٠١٤) المؤرخ في (١٣ مارس ٢٠١٤). ويعتبر هذا النص الترتيبي الإطار المرجعي المنظم للصفقات العمومية في تونس.

وتتمثل أبرز النصوص القانونية المنظمة لهذا المجال في:

١. مرسوم من رئيس الحكومة عدد (٢٠) لسنة (٢٠٢٠) المؤرخ في (٢١ مايو ٢٠٢٠) يتعلق بضبط أحكام استثنائية تتعلق بإنجاز الصفقات العمومية.

٢. الأمر الحكومي عدد (٤١٦) لسنة (٢٠١٨) المؤرخ في (١١ مايو ٢٠١٨) والمتعلق بتعديل وإتمام الأمر عدد (١٠٣٩) لسنة (٢٠١٤) المؤرخ في (١٣ مارس ٢٠١٤) والمتعلق بتنظيم الصفقات العمومية.

٣. أمر حكومي عدد (٤٧٥) لسنة (٢٠٢١) المؤرخ في (٢٥ يونيو ٢٠٢١) يتعلق بإتمام الأمر الحكومي عدد (٩٦٧) لسنة (٢٠١٧) المؤرخ في (٣١ يوليو ٢٠١٧) المتعلق بتنظيم إنجاز البنايات المدنية.

٤. قرار رئيس الحكومة المؤرخ في (٣١ أغسطس ٢٠١٨) المتعلق بالمصادقة على دليل الإجراءات الخاص بإبرام الصفقات العمومية عبر منظومة الشراء العمومي على الخط (عن بُعد).

ثانياً: أساليب الشراء العام

حدد الفصل الثالث من الأمر المنظم للصفقات العمومية مفهوم الصفقة العمومية كما يلي:

الصفقات العمومية هي «عقودٌ كتابيةٌ تُبرم من قبل المشترين العموميين بمُقابل قصد إنجاز طلبات عمومية. تُعتبر طلبات عمومية إنجاز أشغال أو التزود بمواد أو إسداء خدمات أو إعداد دراسات. يُعتبر مشترياً عمومياً على معنى هذا الفصل الدولةُ والجماعاتُ المحليةِ والمؤسساتُ العموميةِ التي لا تكتسي صبغةً إداريةً والمنشآتُ العموميةِ.

تخضع للمبادئ العامة المنظمة للصفقات العمومية ولرقابة الهياكل المختصة كل شخصية معنوية تطبق القانون العام أو القانون الخاص تتولى إبرام

٣. أحدثت برئاسة الحكومة هيئة عُليا تُسمى الهيئة العُليا للطلب العمومي. تتركب من الهياكل التالية: اللجنة العُليا لمراقبة وتدقيق الصفقات العمومية، هيئة مُتابعة ومُراجعة الصفقات العمومية. وتسهر الهيئة العُليا للطلب العمومي على حُسن تنظيم وسير العمل بالهياكل الراجعة إليها بالنظر كما تُشرف على سلك مُراقبي ومُراجعي الطلب العمومي.

صفقات لفائدة ذوات عمومية أو بواسطة أموال عمومية لتلبية حاجيات ذات مصلحة عامة.»

وقد تولى نفس الأمر تعريف مختلف أصناف الطلبات العمومية كما يلي:

- **صفقة عمومية للتزود بمواد**

صفقة تُبرم مع مُزود أو مجموعة من المزودين يكون موضوعها اقتناء مواد أو معدات أو تجهيزات متنوعة وكذلك الخدمات المتصلة بها.

- **صفقة عمومية للدراسات**

صفقة يكون موضوعها إسداء خدماتٍ فكريةٍ. وتشمل بالخصوص البحوث والتكوين (التدريب) وتسيير الأعمال وخدمات الهندسة وقيادة العمليات والاستشارات والمساعدة الفنية والمعلوماتية وتفويض تسيير المشاريع.

- **صفقة عمومية للتزود بخدمات**

صفقة تُبرم مع مُسدي خدمات يكون موضوعها تقديم خدمات كصفقات الخدمات العادية أو كشراء مُعداتٍ أو تجهيزاتٍ مع وجود خيار الشراء أو دون ذلك.

- **صفقة عمومية للأشغال**

صفقة يكون موضوعها تنفيذ أو تصور وتنفيذ منشأ أو أشغال بناء وهندسة مدنية تستجيب لحاجيات يُحددها المشتري العمومي الذي يتولى تسييرها. وعندما تتعلق الصفقة في نفس الوقت بخدمات وأشغال فإنها تعتبر صفقة أشغال إذا كان موضوعها الأساسي إنجاز أشغال.

ثالثاً: مبادئ الشفافية في عمليات الشراء العام

وقع تكريس مبدأ الشفافية في عمليات الشراء العام في الأمر المنظم للصفقات عبر شرط علنية فتح العروض (العطاءات) وحضور المشاركين وكذلك وجوبية نشر مُخططات إبرام الصفقات ونتائج المنافسة وضرورة إعلام المشاركين بأسباب إقصاء عروضهم.

وقد وقع تعزيز هذا المبدأ في سنة (٢٠١٨) عبر استصدار الأمر الحكومي عدد (٤١٦) لسنة (٢٠١٨) والمتعلق بتنقيح وإتمام الأمر عدد (١٠٣٩) لسنة (٢٠١٤) والمتعلق بتنظيم الصفقات العمومية. هذا الأمر أسس لإجبارية مرور كل الشراءات العمومية عبر منظومة «تونس» أي منظومة الشراءات العمومية عن بُعد (الإلكترونية)، وهي تتمثل في مُعالجة رقمية لكل مراحل الصفقات العمومية.

وتُمَكّن هذه المنظومة من إرساء نظام إلكتروني لإبرام الصفقات والشراءات العمومية عبر شُباك مُوحد (إدارة واحدة تجمع كُل الخدمات الإدارية اللازمة). كما تُمَكّن هذه المنظومة من إتباع مجموعة من الإجراءات اللامادية خلال جميع مراحل إبرام الصفقات العمومية بدايةً من الإعلان عن طلبات العروض (العطاءات) وفتحها وفرزها وصولاً إلى نشر نتائجها على الخط والإمضاء الإلكتروني لعقود الصفقات بين الطرفين المتعاقدين.

في هذا الإطار تجدر الإشارة إلى أن الأمر عدد (١٠٣٩) المؤرخ في (١٣ مارس ٢٠١٤) المنظم للصفقات العمومية قد أقرّ هذه المنظومة من خلال أحكام القسم الخامس الذي ينص على أن «تُؤمّن منظومة الشراء العمومي على الخط سرية وسلامة المعاملات

على شبكة معلوماتية مفتوحة دون تمييز بين المتعاملين. وتخضع المنظومة للأحكام التشريعية والترتيبية المنظّمة لسلامة المبادلات الإلكترونية»[٤].

رابعاً: مبادئ النزاهة في عمليات الشراء العام

يُعتبر اعتماد مبدأ النزاهة في الصفقات العمومية من أهم ما يميز المنظومة القانونية الجديدة للصفقات العمومية، وتتمثل إجراءات هذا المبدأ فيما يلي:

- إبلاغ لجنة إقصاء المتعاملين الاقتصاديين عن كل الممارسات المخلّة بالنزاهة (مثل تدليس وثائق المنافسة وغيرها).
- استبعاد كل مُوظف عمومي من الصفقات في حال ثبت إفشاؤه لمعلومات أو مُعطيات من شأنها التأثير على نزاهة إسناد الصفقات.
- إلغاء قرارات إسناد الصفقات إذا ثبت تورّط مُشارك في عمليات فساد أو تحايل أو إكراه قصد الحصول على الصفقة.
- المطالبة بتقديم تصريح على الشرف بعدم قبول هدايا أو عطايا بهدف عدم التأثير على إجراءات الصفقة.
- عدم السماح للمُوظفين العموميين الذين لم تمض عن انقطاعهم عن العمل ٥ سنوات على الأقل بالمشاركة في الصفقات العمومية المعلنة من طرف نفس المؤسسة.
- تفادي تضارب المصالح والإبلاغ عن كل حالات تفاهم وتواطؤ المشاركين في الصفقات.
- تحمّل المشتري العمومي لجميع المصاريف اللازمة لإجراء عمليات المراقبة والتثبت من مدى مُطابقة نوعية الطلبات للمُقتضيات التعاقدية (المهمات، النقل، الإقامة...).

خامساً: الرقابة على عمليات الشراء العام

تخضع الرقابة على الشراءات العمومية لرقابةٍ سابقةٍ ولرقابةٍ أثناء التنفيذ ولرقابةٍ لاحقةٍ للتنفيذ.

- **الرقابة السابقة**

أما بخصوص الرقابة السابقة فيُقصد بها «الرقابة على الصفقات العمومية وهي الرقابة الإدارية التي تُمارسها لجان مُراقبة الصفقات. تتمثل هذه الرقابة في إخضاع مجموعة من الأعمال الإدارية ذات علاقة بالصفقات العمومية إلى رقابة وتدقيق ومُوافقة مُسبقة تحت إشراف هيكل رقابي مُكلّف بالنظر في شرعية إجراءات المنافسة وإبرام الصفقات وشروط تنفيذها وصحّة إجراءاتها».

وتتمثل أبرز هياكل مُراقبة الصفقات العمومية في تونس في:

- الهيئة العُليا للطلب العمومي.
- اللجان الوزارية لمراقبة الصفقات العمومية بكل وزارة.
- اللجان الجهوية لمراقبة الصفقات العمومية.
- اللجان البلدية لمراقبة الصفقات العمومية.
- اللجنة الداخلية لمراقبة الصفقات العمومية صلب كل منشأة عمومية.

٤. الهيئة العامة للطلب العمومي، الدليل العام للصفقات العمومية، يونيو ٢٠١٦، ص ٦٩، للاطلاع على الدليل انظر الرابط التالي:
https//:shortest.link/VJQ.

- **الرقابة أثناء التنفيذ**

حيث تتم من خلال فريق مُتابعة يُشَكّل للغرض ويقوم بمُتابعة صحة وسلامة إجراءات وطريقة تنفيذ الصفقة.

- **الرقابة اللاحقة**

حيث تتم عبر ختم الصفقة بعد التثبت من وفاء المتعاقد مع المشتري العمومي بكل التزاماته اتجاه المشتري العمومي.

سادساً: الإشكاليات التي تواجه عمليات الشراء العام

نظرياً، يُمكن القول إن منظومة الصفقات العمومية في تونس تحترم مبادئ الشفافية والنزاهة وأنه من الصعب أن ينخرها الفساد، ولكن في الواقع فإن هذه المنظومة اليوم أصبحت تُشَكّل عقبةً أمام النمو الاقتصادي لتونس كيف لا وهي تتسم بتعقيد للإجراءات ساهم بشكلٍ مُباشرٍ في تنفير المستثمرين من المشاركة في طلبات العروض (العطاءات) خاصةً بالنسبة إلى صغار المستثمرين، وهذا أدّى إلى تَحكّم مجموعات قليلة من رجال الأعمال في المشروعات العمومية الكبيرة وسيطرتهم الكُلّية على الصفقات العمومية، بالإضافة إلى ذلك أثبتت التقارير الصادرة عن الهيئات الرقابية الحكومية وكذلك المستقلة الراجعة بالنظر إلى المجتمع المدني قُصوراً في منظومة الرقابة. فبالرغم من تعدد الهياكل الرقابية إلا أنها لم تنجح في وضع حد لظاهرة الفساد.

من جهةٍ أخرى، تُعتبر نسبة إنجاز المشروعات المسندة في إطار الصفقات العمومية ضعيفةً مُقارنةً بالمنشود ويعود ذلك لعدة أسباب من بينها تأخّر المشتري العمومي في السنوات الأخيرة عن دفع الأقساط الخاصة بالمشاريع التي هي في طور الإنجاز ما أدّى إلى التأخر الكبير في الانتهاء من هذه المشروعات وارتفاع تكلفتها وهو ما يُمثّل عبئاً إضافياً على المالية العمومية.

توصيات

استناداً إلى لقاءات عديدة جمعتنا، خلال إعداد هذا المقال، بعدد من الخبراء وكبار المسؤولين في تونس (حبّذوا التحفّظ على هوّيتهم) تمكنا من تلخيص جُملة تصوراتهم ومُقترحاتهم فيما يتعلق بإصلاح منظومة الشراءات العمومية في تونس في النقاط التالية:

١. مُراجعة الإطار القانوني بهدف التقليص من الإجراءات وتبسيطها.
٢. التقليص من الرقابة السابقة مع تشديد الرقابة اللاحقة.
٣. العمل على ضبط الاحتياجات بشكلٍ دقيق بما يضمن نجاعة منظومة الشراءات العمومية.
٤. العمل على تحسين جودة كراسات الشروط بما يتماشى مع واقع السوق.
٥. تشجيع صغار المستثمرين على المشاركة في طلبات العروض (العطاءات) لخلق ديناميكية اقتصادية أكبر.