مشروع القانون المحال بموجب المرسوم رقم ٤٥٣٦ تاريخ ٨ نيسان ٢٠١٩

الصلاحية الحصرية والتوقيع على بياض: القاعدة الجديدة للعبة الاستثمار العام في قطاع الكهرباء؟

١٦ نيسان ٢٠١٩

تبدي مجموعة "كلنا إرادة" في ما يلي ملاحظاتها حول مشروع القانون المحال بموجب المرسوم رقم ٤٥٣٦ تاريخ ٨ نيسان ٢٠١٩، الذي ترى أنه يتعارض مع مبادئ الدستور وسيادة القانون. نشدد على وجوب العمل ضمن إطار القانون والمؤسسات واحترام القوانين سارية المفعول حفاظا على الاستقرار والوضوح والشفافية في الإطار القانوني الراعي لقطاع الكهرباء وسائر القطاعات العامة.

وبالرغم من ورود بعض التعديلات على نص مشروع القانون في لجنة الأشغال النيابية، الا أن هذه التعديلات بنظرنا غير كافية لتصحيح العيوب الجوهرية التي تشيب مشروع القانون هذا.

ما الذي تطلبه السلطة التنفيذيّة من مجلس النواب؟

تبعا لقرار مجلس الوزراء بإبرام عقود BOT لبناء محطات توليد للطاقة، يطلب المجلس من خلال مشروع القانون الذي أحاله الى المجلس النيابي بموجب المرسوم رقم ٤٥٣٦ تاريخ ٨ نيسان ٢٠١٩، ليس فقط إعطاءه الحقّ في أن يكون صاحب القرار الوحيد في منح هذه العقود العامة، بل أيضا بتحريره من أيّ إطار قانونيّ وتنظيميّ يرعى إجراءات المناقصات، وذلك من خلال مادتين بسيطتين في صياغتهما، إنما بمفاعيل بالغة الأهمية. والجدير بالذكر انّ هذه العقود العامة تقدّر بمئات الملايين من الدولارات.

مطلب مجلس الوزراء	الوسائل القانونية كما وردت في مشروع القانون المحال بموجب المرسوم رقم ٤٥٣٦
التمتع بالصلاحيّة الحصرية لمنح عقود BOT	**المادة ١:** تمديد العمل بالقانون رقم ٢٠١٤/٢٨٨ (الممدّد لعامين بموجب القانون ٢٠١٥/٥٤) لثلاث سنوات جديدة، وهو

	يعدّل المادة ٧ من القانون رقم ٢٠٠٢/٤٦٢ التي نصت على إنشاء هيئة تنظيم قطاع الكهرباء وذلك بهدف نقل صلاحيّات هذه الهيئة في منح تصاريح إنتاج الكهرباء إلى مجلس الوزراء. والجدير بالذكر أنه لم يتم إنشاء هيئة تنظيم قطاع الكهرباء منذ صدور قانون تنظيم القطاع عام ٢٠٠٢.
التحرّر من أيّ قيود قانونيّة أو تنظيميّة ترعى إجراءات منح هذه العقود العامة.	**المادة ٢:** – منح عقود BOT على أساس مواصفات خاصة تعدّها وزارة الطاقة والمياه وحدها. – عدم خضوع المناقصات لأحكام قانون المحاسبة العمومية أو لأي نصوص أخرى تتعلق بإجراءات المناقصات العامة نظراً لعدم توافقها مع طبيعة عقود ال BOT.

الأسئلة: ما هي الضوابط التي يهدف مشروع القانون إلى إعفاء الحكومة منها؟

الإطار العام للعقود العامة	الأحكام الأساسيّة
قانون المحاسبة العمومية	– يحدّد هذا القانون بشكل أساسيّ: ١) الشروط التي تحكم أصول منح العقد: مناقصة عامة، استدراج للعروض، اتفاق بالتراضي أو شراء بواسطة فاتورة وفقًا للعتبات الماليّة والشروط الأخرى التي يحددها القانون. ٢) الجهة المسؤولة عن منح العقد، والتي يمكن تلخيصها على النحو التالي: – فيما يخصّ الوزارات: تعتبر إدارة المناقصات مسؤولةً عن العقود العامة التي تتجاوز عتبة ١٠٠ مليون ليرة لبنانية. أمّا منح العقود التي تقلّ عن ١٠٠ مليون ليرة لبنانية فيتمّ بطريقة لا مركزيّة، على مستوى الوزارة نفسها. – فيما يخصّ المؤسسات العامة: تتمّ الإجراءات بشكل غير مركزيّ وتنفّذ على مستوى المؤسسة نفسها.

المرسوم رقم ٢٨٦٦ تاريخ ١٩٥٩/١٢/١٦ (نظام المناقصات)	– يرعى هذا النص عمل إدارة المناقصات ويحدد إجراءات منح العقود العامة.
بعض المراسيم والقرارات، بما في ذلك قرار مجلس الوزراء رقم ٢٠١٧/٩ للحدّ من الاتفاقات بالتراضي	يتمحور قرار مجلس الوزراء رقم ٩ تاريخ ٢٠١٧/٥/١٧ حول المادة ١٤٧ من قانون المحاسبة العمومية التي تحدد حالات الاتفاقات بالتراضي عبر إضافة شروط أكثر صرامةً بهدف الحد من استخدامها من قبل مجلس الوزراء.
القانون رقم ٢٠١٧/٤٨ المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص	– تخضع أيّ مناقصة تنطوي على شراكة بين القطاعين العام والخاص (بما في ذلك عقود الBOT) إلى قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص: أي كافة المشاريع ذات المنفعة العامة والتي تستلزم تقاسم المخاطر بين القطاعين العام والخاص. – إنّ المناقصات من صلاحيّة المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة. – ينص القانون على إجراءات تنظيم المناقصات.

إطار محدد لقطاع الكهرباء	الأحكام الأساسيّة
القانون رقم ٢٠٠٢/٤٦٢	– يتمّ منح أذونات وتراخيص الإنتاج من قبل هيئة تنظيم قطاع الكهرباء (التي لم يتمّ إنشاؤها منذ صدور القانون) – لهيئة تنظيم قطاع الكهرباء صلاحية تحديد اصول المناقصة التي تصدر بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. – مع صدور القوانين المتتالية لتعديل المادة ٧، وفي غياب المراسيم التطبيقيّة للمادة ٢٠ من القانون ٢٠٠٢/٤٦٢، أحيلت صلاحية منح أذونات وتراخيص الإنتاج إلى مجلس الوزراء ولكن من دون تحديد الإجراءات الواجب تفصيلها في المراسيم التطبيقيّة.

ما هي أسس معارضتنا لهذا القانون؟

١) مخالفة الدستور

محتوى مشروع القانون ومفاعيله	المادة الدستورية التي تمت مخالفتها
ينص مشروع القانون: – على إعطاء حق منح عقود الBoT إلى مجلس الوزراء – على أن يتم التسليم إلى الدولة بعد فترة زمنية معيّنة	– يعتبر هذا النص مخالفاً للمادة ٨٩ من الدستور التي تنصّ على أنه "لا يجوز منح أي التزام أو امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلد الطبيعيّة أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أيّ احتكار إلاّ بموجب قانون والى زمن محدود.". يعدّ هذا الأمر مسا بمبدأ فصل السلطات المنصوص عليه في مقدمة الدستور.
لا يوضح مشروع القانون أصول استدراج العقود التي سيتولاه مجلس الوزراء، بناء على دفاتر الشروط التي تضعها وزارة الطاقة. وفيما هو يعفي هذه العقود من الإطار القانونيّ والتنظيميّ الراعي للمناقصات العامة بحجة أن أحكامها لا تتوافق مع طبيعة عقود BoT، لا نجد في القانون ٤٦٢ أي مواد ضابطة لها. فالمادة ٢٠ من هذا القانون نصت على أن أصول منح العقود تحدد بموجب مراسيم تنظيميّة تراعي مقومات الشفافيّة والتنافسيّة، فيما أن هذه المراسيم لم تصدر بعد. ومؤدى ذلك غياب الشفافيّة واليقين القانونيّ، مما يشكل مساً بمبدأ العدالة والمساواة بين المواطنين.	← **مخالفة المبدأ الدستوري الذي ينص على ضرورة وضوح القانون وعلى مبدأ العدالة والمساواة بين المواطنين** *المجلس الدستوريّ اللبنانيّ، القرار رقم ٢٠١٧/٥:* "بما أن الغموض في النص يفسح في المجال امام تطبيقه بشكل استنسابي، وبطرق ملتوية، تسيء الى العدالة والمساواة بين المواطنين أو تنحرف عن النية غير الواضحة اساسا للمشترع، "عليه تعتبر المادة الحادية عشرة من القانون (رقم ٢٠١٧٤٥/) المطعون فيه مخالفة للدستور بسبب افتقارها للوضوح." ← **مخالفة مبدأي الشفافية والمساواة بين المرشحين في أصول منح العقود العامة (اللذين أقرهما المجلس الدستوريّ الفرنسيّ كمبدأين ذات قيمة دستوريّة).**

٢) انتهاك سيادة القانون ومبادئ الحوكمة الرشيدة

محتوى مشروع القانون ومفاعيله	مبادئ الحوكمة التي تمت مخالفتها
يعتدّ بدفتر الشروط الذي تضعه وزارة الطاقة، من دون وضع أي ضوابط.	لم يتمّ ذكر أي معيار دوليّ كمرجع لوضع دفتر الشروط، رغم وجود نماذج معترف بها دوليًا في مجال البناء، على غرار نماذج الاتحاد الدوليّ للمهندسين (FIDIC) وقوانين نموذجيّة معترف بها دوليًا ترعى المشتريات الحكوميّة كالقوانين النموذجيّة الصادرة عن لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاريّ الدوليّ (الأونسيترال).
الصلاحية الحصرية لمجلس الوزراء في مجال منح العقود	تقاعس مجلس الوزراء عن الالتزام بموجبين منصوص عليهما في القانون رقم ٢٠٠٢/٤٦٢، وهما شرطين مسبقين لتطبيقه: – موجب تعيين أعضاء هيئة تنظيم قطاع الكهرباء وتزويدها بالموارد الإداريّة والماليّة اللازمة. – موجب إصدار المراسيم التطبيقيّة للمادة ٢٠ المتعلّقة بأصول منح تراخيص إنتاج الكهرباء. يكرّس مشروع القانون هذه الانتهاكات ويعطي "تغطيةً قانونية" لهذا لتقصير مجلس الوزراء، مما يؤدي إلى تقويض حكم القانون والأمن القانونيّ في لبنان. هذا بالإضافة إلى عدم الفصل بين الأدوار والصلاحيات التنظيمية من جهة والتنفيذية من جهة أخرى، إذ أنّ السلطة التي تدير المناقصة هي نفسها من يضع معايير هذه المناقصة ودفتر شروطها.
قانون استثنائيّ من دون تبرير وغياب أي مسعى لإدخال إصلاحات جوهريّة	– ليس هناك ظروف طارئة أو استثنائيّة تبرر مخالفة القوانين واللوائح منذ اعتماد القانون ٤٦٢ في العام ٢٠٠٢ وحتى اليوم. – أن الإجراءات الاستثنائيّة تتعارض مع الالتزام بتنفيذ

	إصلاحات هيكليّة، خاصة في ما يتعلّق بإجراءات المناقصات العامة، بما يتعارض مع الالتزامات الرسميّة التي تعهدت بها السلطات اللبنانيّة.
اعتماد خطة الكهرباء قبل اعتماد قانون الموازنة	– هذا يتعارض مع المادة ١٢٢ من قانون المحاسبة العمومية التي تنصّ على أن "تجرى المناقصات العمومية والمحصورة على أساس برنامج سنوي عام يعلن عنه في تواريخ لا يجوز أن تتعدى الشهر الثاني الذي يلي نشر الموازنة". – اعتمدت هذه الخطة قبل إقرار قانون قطع الحساب عن السنوات السابقة وقبل اعتماد قانون الموازنة لعام ٢٠١٩ الذي كان يتعيّن على مجلس الوزراء تقديمه إلى مجلس النواب اعتبارًا من تشرين الأول ٢٠١٨ وفقًا للمادة ٨٣ من الدستور. – لم يتمّ نشر خطة الكهرباء أو أيّ قرارات لمجلس الوزراء في هذا الخصوص. – لم يتمّ الإعلان عن أيّ سيناريو ماليّ أو اقتصاديّ أو عن أيّ سيناريو لآثار خطةّ الكهرباء على الميزانية العامة.

كلنا إرادة

"كلنا إرادة" هي منظّمة مدنية للإصلاح السياسي تؤمن بالقدرة على وضع أسس لدولة عصريّة، آمنة، فعّالة عادلة ومستدامة من خلال إدارة قويّة وعادلة. تمويلها لبناني بحت يأتي من مواطنين لبنانيين، مقيمين ومغتربين، يسعون لإحداث تغيير إيجابي في وطنهم. نظامها الداخلي يحتّم اتخاذ القرارات بشكل جماعيّ ويتضمّن قواعد صارمة لتجنّب أي تضارب في المصالح: يتعهّد أعضاء مجلس ادارة "كلنا إرادة" بعدم الترشّح إلى الانتخابات وعدم المشاركة في المناقصات العامّة.

شاركت "كلنا إرادة" في مؤتمر "سيدر" في باريس ممثلة المجتمع المدني اللبناني وأدلت بملاحظاتها خلال المؤتمر. وهي تسعى الى استعادة النقاش الحقيقي بين الخبراء والمنظمات غير الحكومية والباحثين واللاعبين السياسيين الجدد والسلطات من خلال التركيز على حوار منطقي ومفصّل ومتّسق من دون استبعاد احتمال اللجوء إلى الضغط عند الضرورة.

تؤمن "كلنا إرادة" بالشفافية والمحاسبة ومشاركة المواطنين كمكوّن أساسيّ للإدارة الجيّدة. وتعمل مع منظّمات محليّة غير حكومية ناشطة للوصول إلى معلومات تسلّط الضوء على عمل المؤسسات العامّة. لا يقتصر هدف "كلنا إرادة" على تظهير المشاكل بل اقتراح حلول والعمل على تنفيذها بشكل مستدام. كما تؤمن "كلنا إرادة" أن القدرة على التأثير في مسار الإصلاح السياسي تتطلب نشر الوعي حول القضايا العامّة تزامناً مع العمل على حلّها. ويمكن أن يتمّ ذلك عبر إشراك مكونات المجتمع كافّة: المواطنون المعنيّون أو المهتمّون في الشأن العام، المنظمات غير الحكومية والخبراء. كذلك البلديات وأعضاء البرلمان والحكومة.

KULLUNA IRADA
Beirut Digital District
Bachoura, Beirut

+961 1 640020
info@kulluna-irada.org
kulluna-irada.org