الصفا نيوز ٦-٥-٢٠٢٣

قانون الشراء العام: آفاق الإصلاح وعثرات التطبيق-الجزء الخامس

تحقيق

كارين عبد النور

بعد مرور أشهر عدّة على بدء العمل به، يواجه قانون الشراء العام، الذي يعتبر أحد أهمّ القوانين الإصلاحية التي أقرّها لبنان للحدّ من هدر المال العام، مروحة من تحديات وإشكاليات التّطبيق. وبين بروز الحاجة إلى تعديلات ذات صلة دون المسّ بروحية القانون وذهاب البعض حدّ المطالبة بإلغائه، يتركّز السؤال الأبرز: ما هو مصير القانون ولبنان أحوج ما يكون لإصلاحات تساهم في انتشاله من قعر أزماته البنيوية؟

ثمانية أشهر ونيّف مرّت على دخول قانون الشراء العام حيّز التنفيذ. وليس ثمة شك في أن المعوّقات التي تحول دون تطبيقه بالشكل المرجوّ ليست قليلة. فهل تكمن المشكلة في القانون نفسه أم في آليات تطبيقه – لا سيّما وأن المرحلة الاستثنائية التي تخيّم على البلد ألقت بظلالها على كافة مؤسساته وإداراته؟ ثم ماذا عن مصالح الكارتيلات ومجموعات الضغط على اختلاف مشاربها، خاصة في القطاع الخاص، والتي تدافع عن امتيازاتها – المتناقضة تماماً مع مبادئ التنافس الحرّ – حتى الرمق الأخير؟

القانون رهن الظروف

المراقب في وزارة المالية، الدكتور هدى صابر، اعتبرت أن استقاء قانون الشراء العام من قانون الأونسيترال النموذجي للتوفيق التجاري الدولي، المستخدَم من قِبَل غالبية الدول المتقدّمة، يجعل منه قانوناً عصرياً وحديثاً يتماهى مع أفضل الممارسات الدولية الجيّدة في إطار الشراء العام. وتضيف: "لا مشاكل في قانون تُطبَّق نماذج مماثلة منه في أكثر الدول تقدّماً. لكن المعضلة تكمن في مواجهة التغيير وعدم رغبة بعض الجهات بذلك رغم أهميّته وضرورته". وعدم الرغبة تلك يعود لأسباب عدة ليس أقلّها الاعتياد على تطبيق القوانين السابقة والظروف الاقتصادية للعاملين في القطاع العام، ما يحول دون قيامهم بأي مجهود إضافي للتعرّف على القانون الجديد وإجراءاته.

من جهة أخرى، أشارت صابر إلى أن الأوضاع الاقتصادية والمالية الضاغطة أثّرت على سياقات التطبيق كون القانون يقوم بتنظيم الشراء الذي يتطلّب استجابة القطاع الخاص تحقيقاً لفعاليته. إلّا أن ذلك القطاع يتردّد في التعامل مع القطاع العام والدخول في الشراءات، ليس لأسباب تتعلّق بالقانون، إنما نتيجة عدم استقرار سعر صرف الدولار واختلاف قيمته بين السعر الرسمي وسعر السوق السوداء، ما يحول دون إمكانية تحديد قيمة العروض. أضف إلى ذلك الخوف من تأخّر الحصول على المستحقات المترتّبة على الدولة، ما يُلحق به – أي القطاع الخاص – خسائر كبيرة. "لكن الظروف هذه كانت لتؤثّر بطريقة مشابهة حتى لو كانت منظومة الشراء السابقة قيد التطبيق. فإحجام القطاع الخاص عن التعاقد مع الدولة كان واقعاً قبل دخول قانون الشراء العام حيّز التنفيذ، وبالتالي كانت الشراءات في الدولة شبه متوقّفة أيضاً حتى خلال العام ٢٠٢١ والأشهر الأولى من العام ٢٠٢٢. من هنا لا يجوز التذرّع بتأثير الظروف الراهنة للتهرّب من تطبيق القانون أو خلق أعذار ذات صلة"، والكلام دوماً لصابر.

وداعاً للاحتكار والاتفاقيات بالتراضي

لكن ماذا عن الجهات المحتكرة وهل ستتخلّى بسهولة عمّا كانت تجنيه؟ "لا شك أن الضوابط التي وضعها قانون الشراء العام والتي تحدّ من الفساد وتؤمّن الشفافية والنزاهة والمساءلة، خلقت خوفاً وقلقاً لدى كافة الجهات والفئات التي كانت تستفيد من سوء منظومة الشراء السابقة، والتي كانت تحتكر الشراءات مع ما يحمله ذلك الاحتكار من فساد وسرقة ونهب للمال العام"، بحسب صابر. من هنا، فارتكاز القانون على التنافسية كمبدأ رئيسي لا يصبّ في مصلحة الجهات والفئات تلك، خاصة وأن القانون قام – تطبيقاً لذلك المبدأ – بالحد من الحالات التي يجوز فيها إجراء اتفاقات رضائية من ١٢ إلى ٥ حالات فقط. كما ألغى بشكل أساسي حالة عقد اتفاقات رضائية بناء على قرار من مجلس الوزراء، حيث كان يساء استعمال تلك الحالة.

والحال أنه وفقاً للقرار المذكور، بلغت نسبة الاتفاقات الرضائية المعقودة استناداً إلى الحالة موضوع البحث ١٨٪ من النفقات العمومية و ٤٠٪ من مجمل الإنفاق العام على المشاريع والتجهيزات. يضاف إلى ذلك ما لحظه القانون من عقوبات جزائية خاصة تطال ليس فقط المعنيّين بالشراء لدى الجهات الشارية بل المتعاملين معها في حال ارتكابهم ممارسات فاسدة أيضاً. هذا علاوة على معاقبة المستفيد بذات عقوبة المرتكِب، مما لا يصبّ في مصلحة الجهات تلك نهائياً. هذا دون أن ننسى الضوابط الأخرى المتعلّقة باعتماد الشفافية إلى أقصى حد ممكن والتي تمكّن المجتمع المدني من معرفة كل ما يجري في مجال الشراء العام وبالتالي إمكانية محاسبة مرتكبي الفساد فيه ومساءلتهم.

وتختم صابر: "على الرغم من محورية القانون ودوره في تأمين الشفافية والنزاهة ومكافحة الفساد في مجال الشراء العام، وهذا ما لمسناه لمس اليد خلال الدورات التدريبية، إلّا أن عدداً لا يستهان به من المعنيّين ما زالوا يفضّلون الاستفادة من الثغرات التي تضمّنتها إجراءات الشراء في المنظومة السابقة والتي كانت بمثابة المفتاح المشرّع لأبواب الفساد في الشراء العام".

تعديلات تحاكي الواقع

بين من يطالبون بتعديل القانون ومن يسعون إلى تعليق تطبيقه أو حتى نسفه، نسأل عن مصيره وعن الخطوات المستقبلية الآيلة إلى تخطّي المعوّقات. عن هذه الأسئلة يجيبنا القاضي الدكتور إيلي معلوف – وهو مستشار في ديوان المحاسبة ومعنيّ أيضاً بتطبيق قانون الشراء العام انطلاقاً من دوره الرقابي. فَمِن وجهة نظره، كل ما هو مطروح أصبح خارج النقاش لأن القانون صدر وأصبح تطبيقه واجباً. ويتابع: "ما يجب القيام به هو السعي إلى مواءمة التطبيق مع مقتضيات الأمر الواقع، ما يعني تظهير العقبات وقيام السلطة الإدارية أو التنفيذية بحلّها عبر تعاميم ومذكّرات تصدر عن هيئة الشراء العام أو عن رئيس مجلس الوزراء". وبالفعل، صدر مؤخّراً عن رئيس مجلس الوزراء تعميم ساهم في تسهيل تطبيق القانون على الهيئات التي كانت تواجه صعوبات في تشكيل لجان التلزيم والاستلام. باختصار، المرحلة هي مرحلة تعديل قانوني يتلاءم مع الأمر الواقع وذلك إثباتاً لحقيقة أساسية ألا وهي الحاجة الماسة إلى هذا القانون.

المعوّقات، بحسب معلوف، نوعان: منها ما ينطلق من القانون بوضعه الراهن ويجب تخطّيها من خلال استصدار نماذج أو مذكّرات أو دفاتر شروط ما يسمح بالتطبيق بشكل أفضل؛ وأخرى تتمثّل بالتعديلات التي يُفترض أن تدخل على القانون لتسهيل تطبيقه من قِبَل الجهات المعنية. وهكذا تبرز أهمية الخطوات التي تجري على أرض الواقع مع كافة الجهات العسكرية والمدنية، وأبرزها عملية التدريب التي تحصل بشكل مكثّف خاصة من قِبَل معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي. علماً أن هذه الخطوة تأتي كنقطة أساسية فرضها القانون، إذ لا يمكن محاسبة الأشخاص أو الجهات المسؤولة على أمور تنفيذية ما لم يتدرّبوا على تطبيقها، على حدّ قول معلوف.

ليس هذا فحسب. فهناك إجراءات أخرى لها علاقة بدفاتر الشروط، حيث تمّ استصدار دفترين حتى اليوم – الأول يتعلّق بالأشغال، والثاني باللوازم. وقد أرسِل الدفتران إلى هيئة الشراء العام لمراجعتهما، والأخيرة بصدد إصدارهما قريباً على شكل نماذج سهلة الفهم وقابلة للتطبيق. هذه الإجراءات التي لا تحتاج إلى مرسوم وزاري، إذ تصدر مباشرة عن هيئة الشراء العام، إنما تساهم في توفير مستندات تُمكّن الجهات الشارية من تطبيقها على عملياتها الشرائية. ناهيك بإعداد المراسيم التطبيقية المتعلّقة بهيئة الاعتراضات الإدارية، هيئة الشراء العام، الأنظمة المالية والإدارية والداخلية، نظام الاعتراض ونظام التدقيق. مع الإشارة هنا إلى أن المراسيم المتعلّقة بهيئة الشراء العام، والمتضمّنة نظاميها الداخلي والمالي ونظام العاملين لديها، سبق وأُودعت المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء اعتباراً من آب ٢٠٢٢.

ببطء لكن بثبات

نعود إلى العلّية ونسأل إن كان بالإمكان تحديد نسبة الأهداف المحقّقة بعد مرور أكثر من ثمانية أشهر على دخول القانون حيّز التنفيذ، فيوضح ما يلي: "في ظلّ الظروف الاقتصادية والمالية والنقدية التي تحول دون إجراء مناقصات عمومية تنافسية، حتى منذ ما قبل نفاذ القانون، من السابق لأوانه الحكم على مدى تحقّق أهدافه المتعلّقة بالمنافسة وتكافؤ الفرص والاستدامة والقيمة مقابل المال". أما في ما يتعلّق بالشمولية، أي خضوع الجهات المشمولة بأحكام القانون لسلطة هيئة الشراء العام ونشر المعلومات عن مشترياتها عبر الموقع الإلكتروني الخاص بالهيئة، فقد أشار إلى تقدّم ملموس ترتفع وتيرته مع استمرار إزالة النصوص التي لا تتلاءم مع طبيعة عمل بعض الجهات من القانون. ومن بين الجهات المقصودة: البلديات واتّحاداتها، القوى الأمنية والعسكرية، شركتا الهاتف الخليوي، مصرف لبنان وهيئة أوجيرو. ثم على صعيد الشفافية، تمكّن القانون، من خلال النشر، من تفعيل رقابة المواطن أو الرأي العام الذي بات يتفاعل مع المعلومات المنشورة على الموقع الإلكتروني للهيئة ويتقدّم بطلب إيضاحات بشأنها عند الاقتضاء، على حدّ قول العلّية.

ختاماً، ما مدى ملاءمة نصوص قانون الشراء العام لمقتضيات التنمية المستدامة؟ وهل هو فَتَح نافذة على تطبيق الاستدامة كونها أحد المبادئ الثمانية التي ارتكز عليها استناداً إلى المعايير الدولية المعتمدة للشراء؟ الإجابة في الجزء السادس والأخير.

مصير القانون 5/6

***يعبّر المقال عن وجهة نظر الكاتب/ة وليس بالضرورة عن رأي الصفا**