

قانون الشراء العام: آفاق الإصلاح وعثرات التطبيق-الجزء السادس

تحقيق

كارين عبد النور

بعد مرور أشهر عدّة على بدء العمل به، يواجه قانون الشراء العام، الذي يعتبر أحد أهمّ القوانين الإصلاحية التي أقرها 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 بالغائه، يتركّز السؤال الأبرز: ما هو مصير القانون ولبنان أحوج ما يكون لإصلاحات تساهم في انتشاله من قعر أزماته البنيوية؟



فتح قانون الشراء العام رقم ٢٤٤ نافذة على تطبيق الاستدامة كونها أحد المبادئ الثمانية التي ارتكز عليها بالاستناد إلى المعايير الدولية المعتمدة للشراء. القانون يلحظ توجيه القدرة الشرائية للدولة اللبنانية، حيث أمكن، نحو السلع والخدمات المستدامة بهدف تقليص الأثر البيئي وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنصوص عليها في المواثيق والمعاهدات والاتفاقيات الدولية المبرمة من قِبَل الدولة اللبنانية ووفقاً للأولوية الوطنية. يأتي ذلك توازياً مع حرص على تحقيق التوازن بين المنافع المحتملة وعلى تحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام، بما يسمح بإعطاء حوافز للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة ولإنتاج المحلي والخبرات الوطنية

التعريف أولاً

فما المقصود بالشراء العام المستدام بدايةً؟ هو إحدى الممارسات الدولية الجيدة المعتمدة حول العالم والهادفة إلى تحقيق أهداف الاستدامة على المستوى الاقتصادي، والبيئي والاجتماعي

على الصعيد الاقتصادي، هو عبارة عن تحفيز المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على دخول سوق الشراء العام وتشجيع المنافسة والابتكار وتلبية متطلبات التنمية المستدامة، تماشياً مع خطة التنمية المستدامة للعام ٢٠٣٠ التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٢٥ أيلول ٢٠١٥. وحيث أن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة تُشكّل بين ٩٣ إلى ٩٥% من إجمالي مؤسسات القطاع الخاص، وتوظّف ٥١% من اليد العاملة، إلا أنها تبقى غير قادرة على ولوج فرص المشاركة بفعالية في العقود الحكومية لأسباب مختلفة. فالشراء المستدام يقضي بوضع المعايير التي تشجّع التنمية الاقتصادية المتكافئة، كتحفيز دخول مورّدين جُدد من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، دعم المشاركة الاقتصادية للنساء، التنمية الريفية، وغيرها

من الناحية البيئية، فهو يُطبّق من خلال اعتماد معايير الاستدامة أي تلك الصديقة للبيئة، والتي تندرج ضمن التزام الدول بمكافحة تغيّر المناخ من خلال الشراء العام الأخضر المُراعي للمعايير البيئية، والتي تتلاءم والتزامات وتوجّهات الدولة اللبنانية في هذا المجال لناحية فعالية استخدام مصادر الطاقة والتخفيف من الانبعاثات. أما على المستوى الاجتماعي، فالكلام عن اعتماد معايير تراعي المسؤولية الاجتماعية، كتجنّب عمالة الأطفال، التأمين الإلزامي للعمال ضد حوادث العمل، إدماج ذوي الاحتياجات الخاصة في شركات القطاع الخاص التي تورّد للجهات الحكومية، وسواها

أحكام بمواصفات عالمية

بالاستناد إلى المعايير الدولية والنظرة السياساتية للشراء العام، يُعتبر الشراء رافعة للتنمية الاقتصادية بواسطة ضمان حق مشاركة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على نحو عادل وشفاف في العقود الحكومية، واعتماد معايير الاستدامة، أي تلك الصديقة للبيئة وللمعايير التي تشجّع التنمية الاقتصادية المنكافئة، وتراعي المسؤولية الاجتماعية. هذا بالمطلق. أما في لبنان، فيرى كثيرون في قانون الشراء العام نقلة نوعية لتحفيز ممارسات الشراء المستدامة التي لم يلحظها، بهذا الوضوح، الإطار القانوني السابق الذي حكم الشراء العام قبل إقرار القانون الأخير. من هنا، فالأحكام التي تشجّع الاستدامة في الشراء العام تتماشى والمبادئ الدولية التي نصّت على إدراج أسس الاستدامة في القانون انطلاقاً من أهميته للاقتصاد والمجتمع، والمضني بتوجهات الحكومة للاحية تنفيذ أجندة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. فما هي أهم أحكام القانون التي تلائم مقتضيات التنمية المستدامة؟

المادة ١: ينصّ القانون على تشجيع التنمية الاقتصادية، وهذا أحد أهدافه •

المادة ١٤: يجيز القانون، عند الإمكان، التلزم على أساس أقسام ومجموعات، وذلك من أجل الإفادة الاجتماعية والاقتصادية •

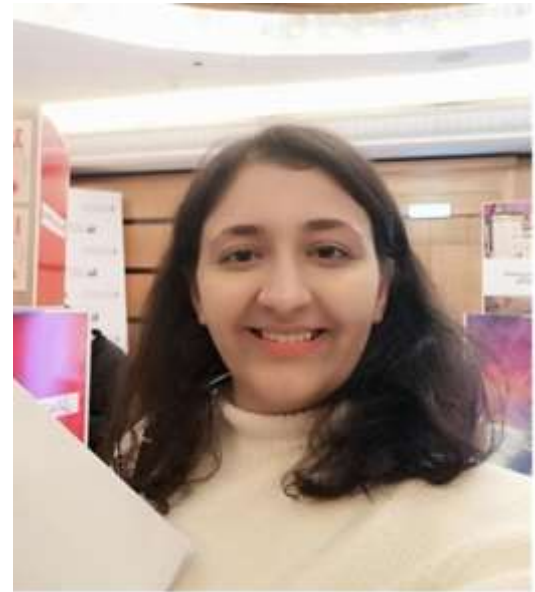
المادة ١٥: يشجّع القانون على اعتماد قواعد وسياسات للشراء العام المستدام •

المادة ١٦: ينصّ القانون على أنظمة تفضيلية بنسبة ١٠% تطال المنتجات والخدمات الفكرية الوطنية والخبرات الوطنية، مع ضمان عدم استبعادها في حال وجودها •
بجودة ونوعية نقي بالمطلوب بشهادة صادرة عن الإدارة المختصة

المادة ٧٦: يعطي القانون هيئة الشراء العام صلاحية اقتراح سياسات عامة تتعلق بالشراء، ومنها الشراء العام المستدام •

تحديات واقتراحات

لكن ثمة من يتساءل: هل لهيئة الشراء العام إمكانية تولّي اعتبارات التنمية المستدامة التي تستحقّها؟ عن ذلك تجيب الاقتصادية في معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، بسمة عبد الخالق، مشيرة إلى أن القانون رقم ٢٤٤ أنشأ هيئة الشراء العام (المادة ٧٤) لتكون هيئة ناظمة ومستقلة ذات دور تنظيمي، رقابي وإشرافي أسوة بالهيئات الناظمة للشراء في بعض بلدان العالم. وقد أوكل إليها مهاماً أساسية ترتبط باعتبارات التنمية المستدامة. "مع ذلك، فالهيئة، التي تعمل اليوم في ظل ظروف استثنائية مثل كل إدارات ومؤسسات الدولة التي تأثرت بالأزمات المالية والاقتصادية، تفتقد للموارد البشرية والتقنية والخبرات المؤهلة للقيام بكافة المهام المنصوص عنها في قانون الشراء العام"، كما تضيف.



انطلاقاً من هذا الواقع ونظراً لتعدّد الجهات المعنية بتقدّم الشراء العام المستدام، لا بدّ من وضع إطار تنسيقي خاص بهذه المسألة على المستوى الوطني، يلحظ التجارب والخبرات لدى معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي. فالمعهد يُعتبر أيضاً المنسق الوطني للإصلاح والذي يتابع تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للشراء العام التي تلحظ بدورها

صراحة ضرورة بلورة سياسات الاستدامة كمكوّن أساسي يكمل الإطار التنظيمي للشراء العام، إضافة إلى غيره من الجهات الحكومية المعنية بالأبعاد الاقتصادية والبيئية والاجتماعية، والكلام دوماً لعبد الخالق

مهام هيئة الشراء العام المرتبطة باعتبارات التنمية المستدامة



لغرض تطبيق الشراء العام المستدام، تلاحظ عبد الخالق أهمية القيام بمجموعة خطوات عملية على المستوى الوطني. نذكر منها العمل على استكمال تطبيق الاستراتيجية الوطنية لإصلاح الشراء العام التي أقرها مجلس الوزراء في أيار ٢٠٢٢، والتي تتضمن خطة عمل تنفيذية مع خطوات عملية قصيرة ومتوسطة المدى تمتدّ حتى نهاية العام ٢٠٢٤. كذلك تطوير سياسات عامة لتطبيق الشراء العام المستدام والتشاور حولها مع الجهات المعنية على المستوى الوطني، ومن ثم إقرارها من قِبَل الحكومة. هذا إضافة

إلى تطوير أدوات مساعدة لتطبيق الشراء العام المستدام كدفاتر الشروط النموذجية الملزمة والتي تتضمن معايير بيئية واجتماعية يجب أخذها بعين الاعتبار عند تنفيذ إجراءات الشراء. ناهيك بتطوير وتنفيذ برامج تدريبية تتماشى مع أهمية هذا الموضوع تطويراً لقدرات المعنيين في القطاعين العام والخاص، وإنشاء هيئة الاعتراضات لتأمين تكافؤ الفرص بين العارضين والمنافسة العادلة

لا عودة إلى الخلف؟

هذا العرض المطول والمفصّل لقانون الشراء العام - الذي ما زال يتأرجح بين العثرات والتعديلات - نختمه بالإشارة إلى التعديل الأخير الذي أقرّ بالقانون رقم ٣٠٩ تاريخ ٢٠٢٣/٠٤/١٩ ونُشر في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠٢٣/٠٤/٢٦. فموجب التعديل، باتت البلديات محرّرة من اللوائح المسبقة في تشكيل أعضاء لجان التلزم والاستلام، ورفّع عنها كابوس طالما طالبت بتخليصها منه من أجل ممارسة نشاطها الإنمائي اللامركزي. هذا علاوة على تعديلات جوهرية تفرض على الشركات المتعاقدة مع الدولة اللبنانية وأشخاص القانون العام موجب التصريح من صاحب الحق الاقتصادي، كما تعطي هيئة الشراء العام صلاحية الموافقة على معايير التأجيل للصفقات المعقّدة وصياغة التصنيف بالاتفاق مع الجهات المعنية



قانون الشراء العام: آفاق الإصلاح وعثرات التطبيق-الجزء الرابع



قانون الشراء العام: آفاق الإصلاح وعثرات التطبيق-الجزء الخامس



قانون الشراء العام: آفاق الإصلاح وعثرات التطبيق-الجزء الثالث



هذا التعديل يصفه رئيس هيئة الشراء العام، الدكتور جان العلية، بخطوة متقدمة نحو تعزيز الشفافية، ونقلها من شعار إلى واقع، وتحرير اللامركزية الإدارية (المتمثلة في لبنان بالبلديات والمؤسسات العامة) من قيود شلت عملها وهي قيود غير موجودة في أكثر دول العالم حصرية. ورداً على المعارضين، يتساءل العلية إن كان المقصود شلّ العمل البلدي والإداري برمته وتعطيل القانون بإعادة العمل بنصوص مبنية يستحيل تطبيقها. أما في ما خصّ الاعتراض على الدور الرقابي لهيئة الشراء العام، فيوضح: "من

المؤسف أن ينجح الفكر التمويلي اللامؤسستي، الذي يسعى إلى إحلال اللامشروع محلّ هيئة الشراء العام ومصادرة صلاحياتها، في إقناع البعض بالذهاب إلى حدّ طلب إبطال صلاحية الهيئة الرقابية في الموافقة على معايير التأهيل المسبقة، في حين أنه يقع في صلب دورها الرقابي المنصوص عليه في المادة ٧٦ من قانون الشراء العام، وتترك عملية الشراء العام، من ألفها إلى يائها، بأيدي الجهات الشارية ومنها الوزارات بدون رقابة فاعلة. كل ذلك بذريعة مراعاة المعايير العالمية، وهذه في الواقع قراءة "مضلّلة لهذه المعايير

البعض يسعى ربما إلى تحرير الصفقات العمومية في المرحلة المقبلة من الضوابط والقيود الرقابية. وهو تخوّف يتردّد صداه في أكثر من اتّجاه. "لكننا بالتأكيد سنقف في مواجهة هذا المسعى وسنتمسك أكثر بفكر الدفاع عن مؤسسات الرقابة ودورها. لا دولة بدون إدارة وطنية، ولا إدارة بدون مؤسسات رقابية فاعلة"، كما يختم العلية

نافذة على التنمية المستدامة 6/6

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