دليل تفعيل معلومات صاحب الحق الاقتصادي في عمليّات الشّراء العام

CIPE
CENTER FOR INTERNATIONAL PRIVATE ENTERPRISE

منظمة الشفافية الدولية
الائتلاف العالمي ضد الفساد

الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية
لا فساد

دليل تفعيل معلومات صاحب الحق الاقتصادي في عمليّات الشّراء العام

المؤلّف:

توم تاونسند
المدير التنفيذي لمنظمة الملكية المفتوحة

تمّت مراجعة البحث من قبل:

محمد المغبط
المستشار القانوني لدى الجمعيّة اللّبنانيّة لتعزيز الشّفافيّة - لا فساد

تُرجم من اللغة الإنجليزيّة إلى العربيّة من قبل:

رنا صالح عزّام

تمّ إعداد هذه الورقة بدعم من قِبل مركز المشروعات الدوليّة الخاصّة (CIPE).

تماشياً مع سياسة الجمعيّة اللبنانيّة لتعزيز الشفافيّة - لا فساد لتوفير معلومات مفتوحة المصدر للجمهور، يمكن استخدام هذا المنشور مع ذكر مصدره. إذا لم تتمّ الإشارة إلى المصدر، تحتفظ الجمعيّة اللبنانيّة لتعزيز الشّفافيّة بحقوقها في اتخاذ الإجراءات القانونيّة اللازمة ضدّ أيّ شخص يستخدم محتوى هذا المنشور دون ذكر المصدر.

© ٢٠٢٢- الجمعيّة اللبنانيّة لتعزيز الشفافيّة - لا فساد - جميع الحقوق محفوظة

المحتويات

المقدّمة ١

استخدام صاحب الحق الاقتصادي في الشراء بموجب القانون اللبناني ٥
التوصيات ٥

فوائد استخدام بيانات صاحب الحق الاقتصادي في عمليّات الشراء ٥
الكشف عن الاحتيال ٥
التوصيات ٦
تضارب المصالح ٦

فوائد مختارة أوسع لمعلومات صاحب الحق الاقتصادي في المشتريات ٦
الحدّ من المخاطر وإدارتها ٦
ضمان الأهليّة بفي بيانات صاحب الحق الاقتصادي ٦

الجمع الفعّال لمعلومات صاحب الحق الاقتصادي ٨

إضافة جمع معلومات أصحاب الحق الاقتصادي عند المناقصة ٨
التوصية ٨

ضمان فاعليّة معلومات صاحب الحق الاقتصادي ٩
التوصيات ٩

الوصول إلى معلومات صاحب الحق الاقتصادي ومشاركتها ٩
مشاركة البيانات داخليًا مع الحكومة ٩
التوصيات ٩
مشاركة البيانات خارجيًا مع الحكومة ١٢
التوصيات ١٢

النتائج والتوصيات ١٢

المقدّمة

لا يوجـد تعريف دولي موحّد لصاحـب الحق الاقتصادي، لكنّ الهيئـات الدوليّة، مثل مجموعة العمـل المالي (FATF)، أعطت تعريفًا له. وفي السّـنوات الأخيرة، اقتربت الهيئـات الدوليّة إلى حدٍّ ما من إعطاء تعريفاتٍ تتضمّن العناصر الرئيسـيّة الثلاث لتقديم تعريفٍ فعّال، وهي:

١. يجب أن يكون صاحب الحق الاقتصادي شخصاً طبيعيّاً.
٢. يجب أن يغطّي صاحب الحق الاقتصادي مصالح الملكيّة والسّيطرة.
٣. يجب أن يشمل صاحب الحق الاقتصادي كلًا من المصالح المباشرة وغير المباشرة[١].

صاحب الحق الاقتصادي يُعرّف عامّةً على النحو التالي:

"شـخصٌ طبيعيٌّ له الحـقّ في حصّة ما، أو التمتّع بدخل أيّ كيـانٍ قانوني أو أصوله، أو الحق في توجيه أنشـطة الكيان، أو التأثير عليها (السيطرة). يمكن ممارسة الملكيّة والسيطرة بشكلٍ مباشر أو غير مباشر[٢]".

برز اتجاهٌ متزايدٌ في السنوات الأخيرة نحو جمع المعلومات حول صاحب الحق الاقتصادي لتلبية أهداف السياسة المتعدّدة، بما في ذلك التصدّي لتبييض الأموال، وتحسـين نزاهة الشراء العام، أو لأسباب أمنيّة وطنيّة أوسع. في لبنان، ثمّة عدّة تعريفات لصاحـب الحق الاقتصادي مـن خلال الإطار القانونـي اللّبناني، ولكن جميعها تتطلّب الشـروط نفسـها التـي تتقيّد بتعريف مجموعة العمل المالي[٣].

لمعرفة هويّة صاحب الحق الاقتصادي لشركة ما، يمكن للمدير المساعدة في الكشف عن هويّات الأشخاص الذين يمتلكون الشركة أو يسيطرون عليها في النهاية. هذا يَعني أنّه من الممكن معرفة مالكي الشركة والمسيطرين عليها الذين تتعامل معهم تجاريًا، وليس فقط الأشخاص الذين تمّت تسميتهم في منصبٍ معيّن في الشركة، مثل المدير أو أمين سرّ الشركة.

في عمليّات الشـراء العام، يعـدّ فهم الملكيّة النهائيّة لعمل تجـاريٍّ ما جزءًا من العناية الواجبة الأساسـيّة، ويدعم الإدارة الفعّالة للمخاطر التشغيليّة، والماليّة، والمخاطر المتعلّقة بالسّمعة.

إنّ حالة الاسـتخدام الأكثر إلحاحاً للمعلومات المتعلّقة بصاحب الحق الاقتصادي في عمليّات الشـراء العام هي منع الاحتيال والفساد من خلال تحديد الملكيّة المشـتركة للشركات التي تقدّم مناقصات على العقود الحكوميّة، والتي تعدّ مؤشر خطر راسخ للتلاعب بالمناقصات وتحديد تضارب في مصالح الشركة أو أصحاب الحق الاقتصادي.

---

[١] لوب. وكياب ت.، صاحب الحق الاقتصادي في القانون: التعاريف والعتبات، الملكيّة المفتوحة، ٢٠٢٠، ص. ٦

[٢] المرجع السابق، ص. ٣

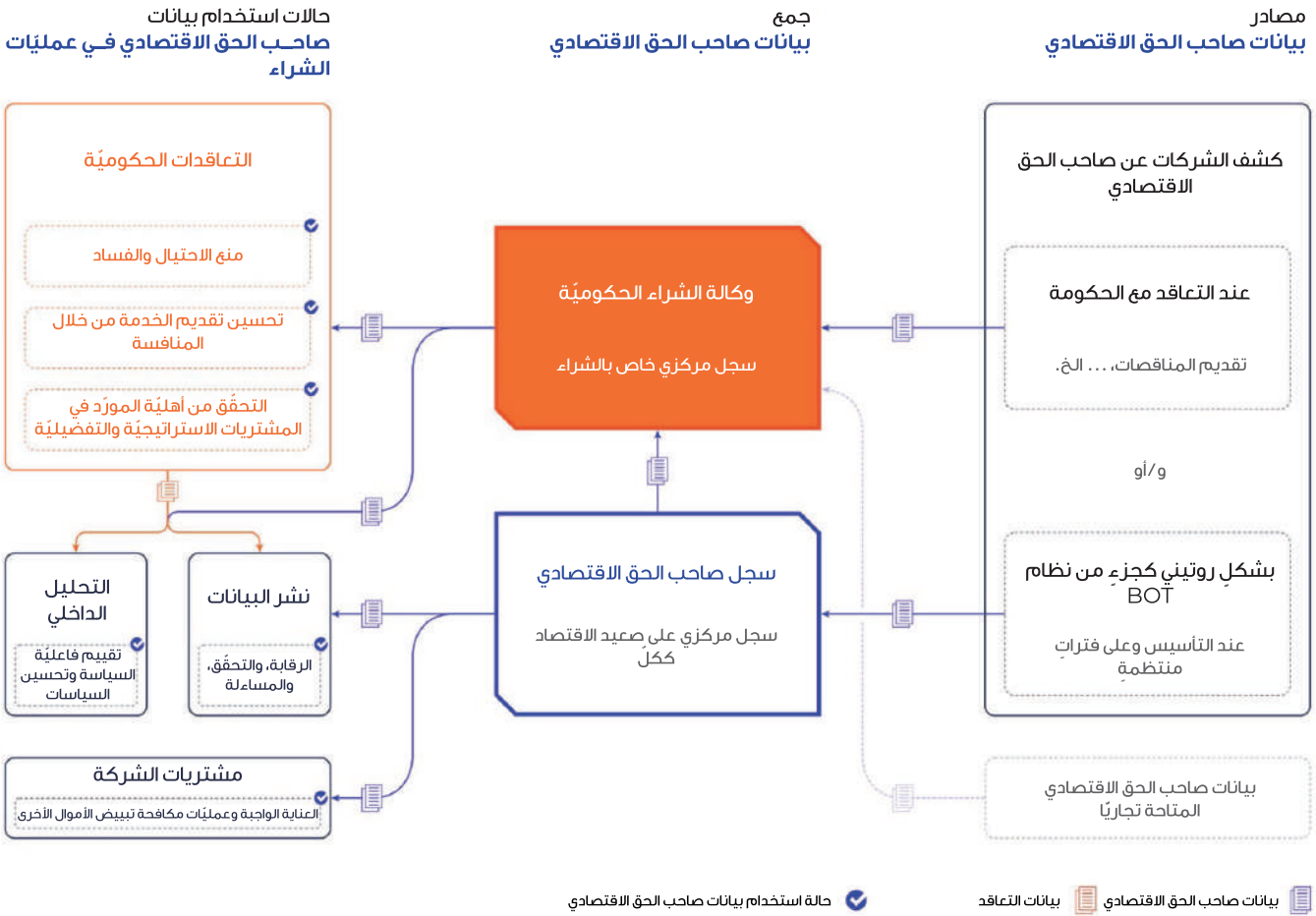
[٣] انظر المغتط، م. تقييم نظام أصحاب الحقوق الاقتصاديّة، بما يتماشى مع المعايير الدوليّة. الجمعيّة اللبنانيّة لتعزيز الشفافيّة. شباط/فبراير ٢٠٢٢ لإجراء تقييم كامل للإطار القانوني لصاحب الحق الاقتصادي اللبناني. متاح على الرابط:
https://transparency-lebanon.org/Uploads/Workshop/18/download/658921c8-37d8-4043-8132-9be4b461e804_18.pdf

بالإضافة إلى ذلك، تُنشَــر الاســتخدامات التالية لأصحاب الحق الاقتصادي أو تنتهي صلاحيّتهــا من قبل العديد من الحكومات حول العالم التي قامت بتفعيل المعلومات الخاصّة بأصحاب الحق الاقتصادي ضمن عمليّات الشراء العام:

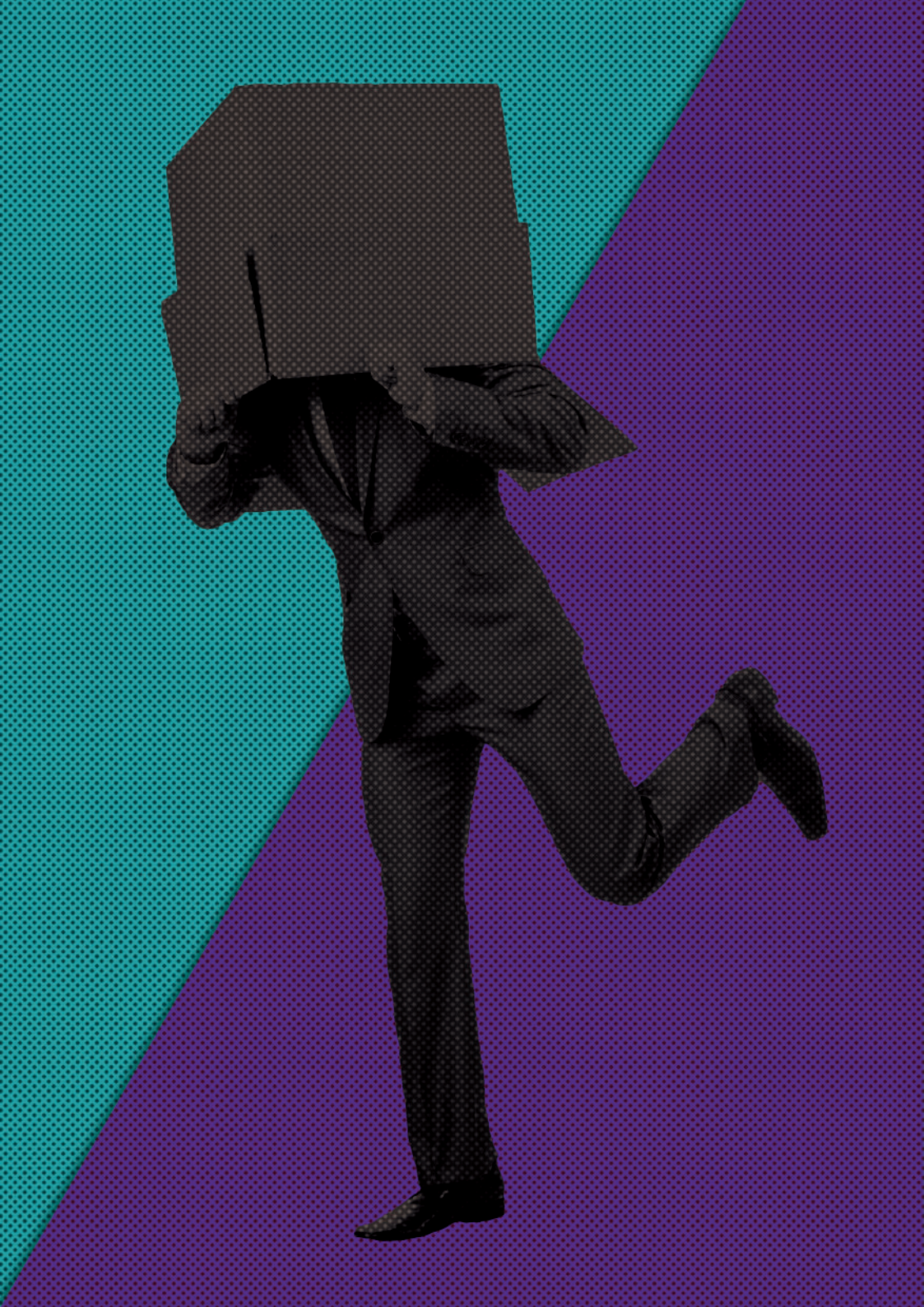
- تحســين تقديم الخدمات من خلال المنافســة عبر إدارة المخاطر لتوسيع قاعدة المورّدين وتنويعها، ما قد يدعم الحصول على قيمة أفضل في العقود العامة أو إدخال الشركات الصغيرة في سلسلة التوريد. بالإضافة إلى ذلك، ثمّة دورٌ لهذه المعلومات تلعبه في تنظيم المنافسة في السوق، وثمّة وعيٌ يتزايد بين سلطات المنافسة الوطنيّة بأنّ فهم الملكيّة النهائيّة يدعم فهم كيفيّة عمل الأسواق؛
- التحقّق من أهليّة المورّد في عمليّات الشراء الاستراتيجيّة والتفضيليّة حيث يعتمد ذلك على معايير الملكيّة؛
- توفير الرقابة، والتحقّق، والمساءلة من قبل المجتمع المدني والجمهور من خلال نشر البيانات؛
- تقييم فاعليّة السياســة وتحســين السياســات من خلال تحليل بيانات صاحب الحق الاقتصــادي جنباً إلى جنب مع مجموعات البيانات الأخرى مثل بيانات التعاقد المفتوح والإنفاق؛
- تحسين المشتريات بشكل غير مباشر على المستوى النظامي من خلال تحسين بيئة الأعمال، والسماح للشركات باســتخدام بيانات صاحب الحــق الاقتصادي لإدارة المخاطر والحدّ منها في العنايــة الواجبة الخاصّة بها وغيرها من عمليّات مكافحة تبييض الأموال[٤].

[٤] أوكنبور، إ. و كيبب، ت. بيانات صاحب الحق الاقتصادي في عمليّات الشراء، الملكيّة المفتوحة، ٢٠٢١، ص. ٣

[٥] معدّلة من المرجع السابق، ص. ٤



الرسم البياني ١. لمحة عامّة عن كيفيّة تحسين المعلومات الخاصّة بصاحب الحق الاقتصادي لعمليّات الشراء[٥]



سـيتطرّق هذا الكتيّب إلى مزيدٍ من التفاصيل حول كلّ مجالٍ من هذه المجالات، ويشـرح كيـف يمكن لبيانات صاحب الحق الاقتصادي أن تدعم تحقيق هذه الأهداف.

استخدام صاحب الحق الاقتصادي في الشراء بموجب القانون اللبناني

لا تتمتّع هيئة الشراء العام حاليّاً بصلاحيّة صريحة لجمع المعلومات الخاصّة بصاحب الحق الاقتصادي، ومع ذلك تنصّ المادة ٧ مـن قانون الشـراء العام الجديد علـى مجموعة من معايير التأهيل لمشـاركة مقدّمـي المناقصات بالإضافـة إلى توفير الاختصاص القضائي المطلوب "لأيّ معايير أخرى تراها الجهة المشترية مناسبة" في الفقرة الافتتاحية.

التوصيات:

- يمكن أن تطلب هيئة الشـراء العام من جميع العارضين أن يؤكّدوا امتثالهم لمتطلّبات الكشـف عن صاحب الحق الاقتصادي إلـى إدارة الضرائب في وزارة الماليّـة، ويقدّموا إقراراً بصاحب الحق الاقتصادي كشـرط لقبول المناقصة وفقًا للمادة ٧ الفقرة ٣ من قانون الشراء العام الجديد الذي يتطلّب من أيّ عارض الوفاء بالتزاماته الضريبيّة.

بالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تتّخذ هيئة الشراء العام خطوات للتحقّق من المعلومات التي جُمعت من خلال هذا الكشف، بحيث يمكن اسـتخدامها في اتّخاذ القرار في عمليّات الشراء. وعلى سـبيل المثال، إذا اتُخذ قرارٌ باستبعاد عارض معيّن من عمليّة الشـراء بسـبب صاحب الحق الاقتصادي الخاصّ به، فمن الضروري اتّخاذ خطوات للتحقّق من صحّة هذه المعلومات، وإلا فإنّ هيئة الشـراء العام أو السلطات الأخرى تخاطر بطعنٍ قضائي من قبل عارض فشل وتمّ استبعاده عن طريق الخطأ. ترد أدناه لمحـة عامّة موجزة عـن خيارات التحقّق بالإضافة إلى إرشـادات وروابط لأمثلة ذات صلة حول كيفيّـة جمع هذه المعلومات بشكلٍ فعّالٍ.

- قد تنظر هيئة الشـراء العام في تطويـر نهجٍ قائم على المخاطر للمعلومات الخاصّـة بصاحب الحق الاقتصادي إذا ارتـأت أنّ جمع كلّ هذه المعلومات عن جميعِ العقود العامة مرهقٌ للغاية سـواء بالنسـبة لهيئة الشـراء العام أو العارضيـن. يتمثّل أحد النُهُج في وضع حدٍّ ماليٍّ حيث ينبغي في حال تجـاوزه جمع المعلومات الخاصّة بصاحب الحق الاقتصـادي أو طلـب إعادة تقديم نمـوذج (م ١٨) المطلـوب بموجب القرار رقـم ٢٠٤٥ الصادر عن وزيـر الماليّة. وكبديلٍ عن ذلك، يمكن وضع حدٍّ ماليٍّ إضافةً إلى تطوير إطار عمل منشور قائم على المخاطر لتحديد العروض التي تكون تحت الحدّ المالي وتتطلّب الكشف.

فوائد استخدام بيانات صاحب الحق الاقتصادي في عمليّات الشراء

الكشف عن الاحتيال

يمكن أن يكون الاحتيال في الشراء العام بسبب التمثيل الزائف، وعدم الكشف عن المعلومات، وإساءة استخدام المنصب. يمكـن القيام بذلك عن طريـق تآمر العارضين في مناقصةٍ مـا، فيقومون بالتلاعب بالمناقصة من خلال تشـكيل كارتيل. ويحـدث ذلك عبر قمع العـروض الأخرى لتخفيض المنافسـة، أو عبر تقديم الشـركات عروض أسـعار زائفـة لتوجيه قرار المسؤولين نحو عارضٍ معيّن.

يجب جمع معلومات صاحب الحق الاقتصادي عند تقديم العروض لاستخدامها بشكلٍ فعّالٍ للبحث عن مؤشّر الخطر الأكثر شـيوعاً؛ هل أصحاب الحق الاقتصادي مشتركون عبر العديد من الشركات بالمزايدة؟ إذا كان الأمر كذلك، فهذه في حدّ ذاتها ليسـت علامة على ارتكاب مخالفات، ولكن يجب أن تثير مخاوف كجزءٍ من عمليّة التقييم، وتسـتخدم هذه المعلومات إلى جانب مؤشّرات الخطر الشائعة الأخرى للشراء. أنتجت شراكة التعاقد المفتوح (Open Contract Partnership (OCP قائمة شاملة من مؤشّرات الخطر لعمليّات الشراء في كلّ مرحلةٍ من مراحل العمليّة[٦] والمؤشرات ذات الصلة لاستخدامها بالاقتران مع مؤشّر الخطر الأولي لملكيّة مقدّم العرض المشترك، وهي كما يلي:

[٦] انظر:
https://docs.google.com/spreadsheets/d/12PFkUIQH09jQvcnORjcbh9-8d-Nnluk4mAQwdGiXeSM/edit#gid=2027439485

أ- تباعد المناقصات بنسبة مئوية متطابقة - تعتبر أسعار المناقصات المتشابهة جداً أو المتساوية إشارة إلى اتفاقيّات تواطؤ محتملة بين مقدّمي العروض.
ب- انتشار أنماط المناقصات المشتركة (ائتلافات).
ج- أسعار البنود في العروض المقدّمة من مختلف العارضين متطابقة، أو قريبة جداً، أو متباعدة بنسبة مئويّة محدّدة.
د- أوجه التشابه المادّي في المستندات من قبل مختلف مقدّمي المناقصات - على سبيل المثال يظهر نفس نوع الخط، أو الصيغة، أو الحسابات، أو الأخطاء الإملائيّة في مجموعتين أو أكثر من مجموعات المناقصات.

ثمّة الكثير من مؤشّرات الخطر التي يجب دمجها في نظام الشراء لضمان النزاهة في جميع المراحل، ولكن يجب اعتبار الملكيّة المشتركة لمقدّمي العروض المتعدّدين بمثابة مؤشّر خطرٍ مهمٍ يستدعي التحليل الجنائي لجميع العروض الخاصّة بالمناقصة.

التوصيات:

- ينبغي أن تنظر هيئة الشراء العام في دمج مجموعة كاملة من مؤشّرات الخطر الخاصة بعمليّات الشراء في أنظمتها. عندما يتمّ تشغيل عدد من هذه المؤشّرات في مرحلة تقديم العروض، ولا تتوفّر معلومات صاحب الحق الاقتصادي، يجب طلب هذه المعلومات من العارض للحفاظ على مشاركته في العمليّة.
- في حالة توفر معلومات صاحب الحق الاقتصادي، وكشف الملكيّة المشتركة لمقدّمي العروض، يجب إجراء تحقيقٍ كاملٍ في عمليّة تقديم العروض.

تضارب المصالح

يمكن أن تساعد معلومات صاحب الحق الاقتصادي في التحقّق من تضارب المصالح الذي قد يفلت من عمليّات التحقّق السطحيّة من خلال تحديد الروابط بين أولئك الذين يشغلون مناصب في السلطة، مثل الأشخاص المعرّضين سياسيًا (PEPs) أو سلطات الشراء، والملكيّة (الخفيّة) والسيطرة على الشركات. على عكس اكتشاف الاحتيال، ثمّة عددٌ قليلٌ من مؤشّرات الخطر البديلة التي يمكن أن تشير إلى تضارب في المصالح إذا لم يكن أحدها واضحاً بعد المزيد من عمليّات التحقّق السطحيّة، مثل الارتباط المعروف بين الشركات والأشخاص المعرّضين سياسيّاً.

فوائد مختارة أوسع لمعلومات صاحب الحق الاقتصادي في المشتريات

الحدّ من المخاطر وإدارتها

تساعد معرفة صاحب الحق الاقتصادي للشركات المشاركة في عمليّات الشراء وهيكل ملكيّتها الأوسع التي جُمِعَت كجزءٍ من الكشف عن صاحب الحق الاقتصادي في إدارة المخاطر التشغيليّة، على سبيل المثال، عن طريق التحقّق من الالتزامات الماليّة للكيانات الأخرى داخل هيكل الملكيّة، والتي يمكن استخدامها لإخفاء الديون أو الخسائر، ما قد يشير إلى خطر أنّ الشركة ليست آمنة ماليّاً وبالتالي فهي معرّضة لخطر الفشل أثناء تسليم عقدٍ حكوميٍّ ما.

ضمان الأهليّة في بيانات صاحب الحق الاقتصادي

عندما يكون لعمليّة شراء معيّنة جانب تفضيليّ، على سبيل المثال تدعم سياسة الحكومة استهداف العقود في مجموعات معيّنة كعقد الدفاع أو الأمن القومي الذي لا يمكن تسليمه إلا من قِبَل شركة لبنانيّة. يُعتبر فهم صاحب الحق الاقتصادي جانبًا أساسيًا لمعرفة ما إذا كان المستفيدون المقصودون هم المالكون النهائيّون لمقدّم العرض الفائز.

تُعتبر معرفة أصحاب الحق الاقتصادي للطرف المقابل جانباً أساسيّاً من أيّ عمليّة عناية واجبة، وقد أوضحنا أعلاه بعض المزايا الرئيسيّة لاستخدام هذه المعلومات في عمليّات الشراء العام.

الجمع الفعّال لمعلومات صاحب الحق الاقتصادي

يعدّ الجمع الفعّال والمناسب لمعلومات صاحب الحق الاقتصادي أمراً ضرورياً لضمان الحصول على معلومات جيّدة، وعمليّة مفهومة للشركات المطلوب الكشف عنها. أنتجت الملكيّة المفتوحة إرشادات مفصّلة حول كيفيّة إنشاء نماذج كشفٍ فعّالة، وكيفيّة مواءمتها مع الأنظمة الحاليّة[٧].

وباختصار، تتمثّل ميزات نموذج تصريح فعّال عن صاحب الحق الاقتصادي بما يلي:

- يكون واضحاً مَن (من الأشخاص وكذلك الشركات) الذي سيقع ضمن نطاق عمليّة الكشف (قد يكون من الضروري تقديم إرشادات مفصّلة إضافةً إلى النموذج، والمشار إليه من النموذج لتحقيق ذلك.)
- النموذج سهل الفهم والتنقّل.
- من السهل على الأشخاص توفير بيانات جيّدة النوعية لكلّ مجال.
- من السهل على الشركات التي لديها هياكل بسيطة جدًا خاصّة بأصحاب الحق الاقتصادي تقديم تصريحاتها.
- يمكن الكشف عن النطاق الكامل لهياكل صاحب الحق الاقتصادي، المصرّح بها بموجب القانون، عبر النموذج (النماذج).
- يمكن ربط تقديم النماذج بالبيانات الموجودة في قواعد البيانات الرسميّة الأخرى، بحيث لا تضطر الشركات إلى تقديم المعلومات نفسها عدّة مرات.

إضافة جمع معلومات أصحاب الحق الاقتصادي عند المناقصة

ثمّة طريقتان أساسيّتان لجمع المعلومات حول صاحب الحق الاقتصادي أثناء عمليّة الشراء.

١. يمكن للحكومات جمع البيانات أثناء عمليّة الشراء والاحتفاظ بها في سجلّ مركزي خاصّ بالمشتريات.
٢. يمكن للحكومات سحب البيانات من سجل صاحب الحق الاقتصادي المركزي الذي يغطّي جميع قطاعات الاقتصاد في عمليّات الشراء.

إذا لم يكن لدى هيئة الشراء العام إمكانيّة وصول مستمر إلى بيانات صاحب الحق الاقتصادي من أقسام أخرى من الحكومة التي تجمع هذه البيانات حالياً، سوف تحتاج الهيئة إلى جمع المعلومات في مكان تقديم العروض وإتاحة ذلك بشكل مثاليٍّ للجمهور، ما سيسمح بالتحقّق والتدقيق المحسّنيْن من قبل أي طرفٍ داخل الحكومة أو خارجها، ويوفّر مصدراً مهمّاً للمعلومات لإثبات أنّها سلّمت عمليّة الشراء لديها بنزاهة.

التوصية:

- يجب أن تفرض هيئة الشراء العام الكشف عن معلومات صاحب الحق الاقتصادي عند تقديم العارض العرض للمناقصة. تُعتبر المناقصة سارية المفعول ويُمكن النظر في منحها فقط عندما يتمّ الكشف عن هذه المعلومات والتحقّق منها. حدّدت عدّة دول حدًا ماليًا حيث يكون إلزامياً تقديم هذه البيانات إذا تخطّت هذا الحدّ. على سبيل المثال، تطلب سلوفاكيا هذه المعلومات لجميع العقود العامّة والمنح التي تزيد عن ١٠٠٫٠٠٠ يورو.

يجب أن تجري هيئة الشراء العام تقييماً أكمل لموعد وكيفيّة تطبيق نهج قائم على المخاطر بشكلٍ أكبر لجمع هذه البيانات قبل المتابعة. سيتمّ، مثالياً، تصميم تقييم المخاطر هذا من خلال خبرة القطاع المستمدّة من الصناعة والمجتمع المدني الذيْن يمكنهما معاً تحديد أنواع معيّنة من العقود (بناءً على المدّة، أو القيمة، أو نوع المناقصة، أو جميع الخيارات الثلاثة معاً) وقطاعات معيّنة، مثل الدفاع لأنّ الخطر يكون أعلى ويتطلّب كشفاً أكثر تفصيلاً أو بتواترٍ أكبر عن معلومات صاحب الحق الاقتصادي على مدى دورة حياة العقد.

[٧] للاطلاع على الإرشادات التفصيلية أنظر:
https://www.openownership.org/en/publication-categories/sample-forms

ضمان فاعليّة معلومات صاحب الحق الاقتصادي

عندما يتم جمع معلومات صاحب الحق الاقتصادي، يجب اعتماد المبادئ التالية لضمان استخدامها على أفضل وجه. وهي مستمدّة من مبادئ الملكيّة المفتوحة التي تقدّم نظرة عامّة كاملة عن أفضل نهجٍ للإصلاح ككلّ. في حين أنّ جميع المبادئ هي ذات صلة، إلا أنّ تلك التي ذات أهميّة خاصة هي:

١. سجل عام مركزي
- وجود سجل مركزي عام لصاحب الحق الاقتصادي يعني أنّه يمكن للأفراد والسلطات الوصول إلى معلومات حول صاحب الحق الاقتصادي للشركات من خلال موقعٍ مركزي واحد وبصيغةٍ موحّدة.

٢. يجب أن تكون المعلومات منظّمة وقابلة للتشغيل المتبادل
- يجب أن تكون معلومات صاحب الحق الاقتصادي متاحة كبيانات منظّمة، مع التصريحات التي تتوافق مع نموذج أو صيغة بيانات محدّدة.
- يجب أن تكون المعلومات متاحة رقميّاً، بما في ذلك في صيغة يمكن قراءتها آليّاً.
- يجب أن تكون المعلومات متاحة بكميّات كبيرة، وكذلك على أساس كلّ سجلٍ بشكلٍ مجّاني.

٣. ينبغي اتخاذ تدابير للتحقّق من البيانات (انظر "دليل عمليّة التحقّق من أصحاب الحق الاقتصادي" للجمعية اللبنانيّة لتعزيز الشفافيّة).

٤. يجب تحديث البيانات والحفاظ على السجلات التاريخيّة.

التوصيات:

- ينبغي أن تنشئ هيئة الشراء العام نظاماً إلكترونياً للكشف لضمان إمكانيّة جمع البيانات بأكثر الطرق تنظيماً وتوحيداً.
- يجب أن تحفظ هيئة الشراء العام هذه المعلومات بشكل آمن، وتوفّر خياراً للشركات التي تقدّم عروضاً لمناقصات متعدّدة، أو تقدّم عروضاً مرّة أخرى لمناقصات في المستقبل، من أجل تقديمها مع الكشف الحالي، حيث يُطلَب منها إمّا تحديث التفاصيل التي لا تزال صحيحة ومطابقة للكشف الحالي عن نموذج (م ١٨) أو تأكيدها لدى وزارة الماليّة.

الوصول إلى معلومات صاحب الحق الاقتصادي ومشاركتها

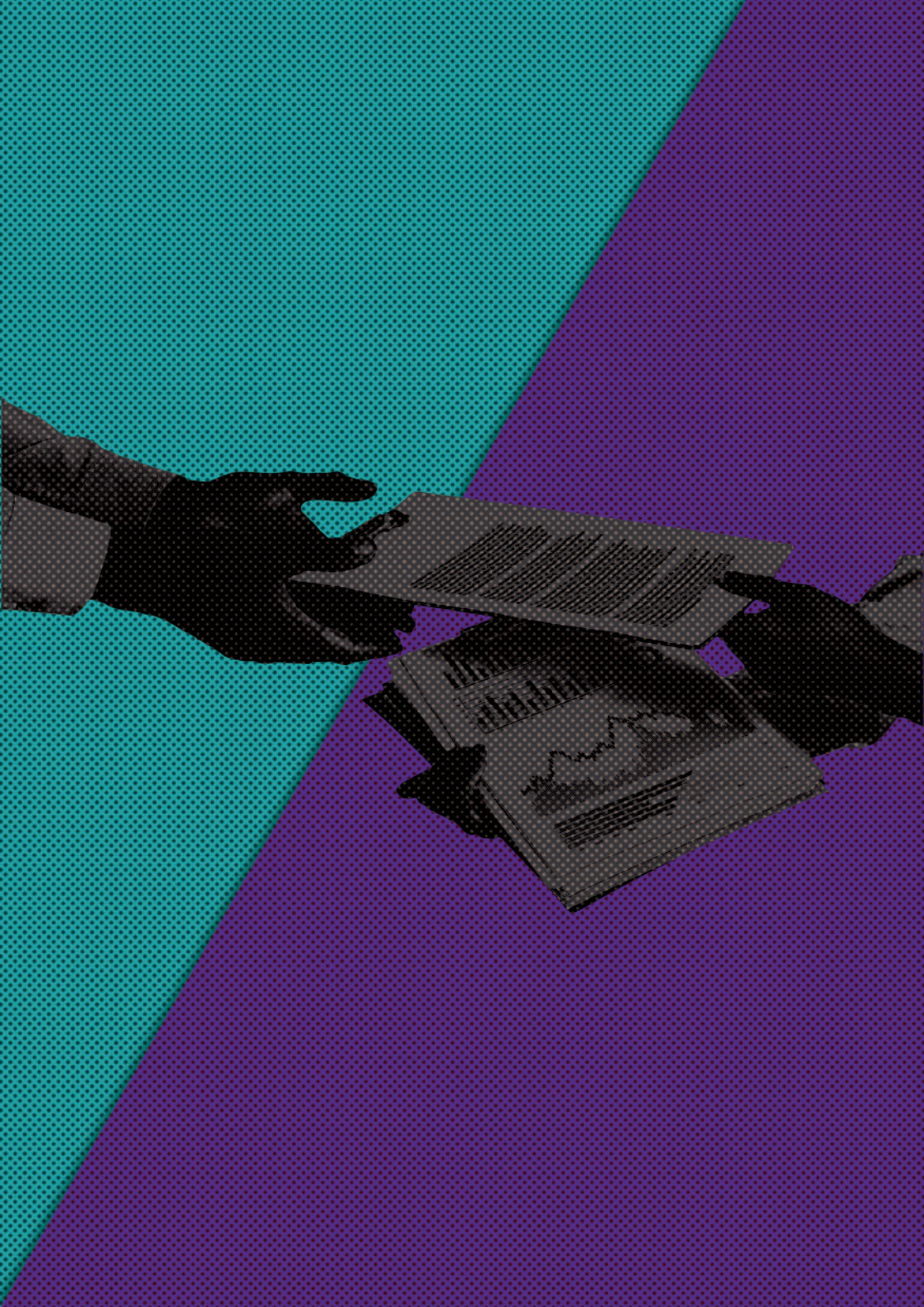
من أجل تحقيق أقصى استفادة من معلومات صاحب الحق الاقتصادي في عمليّات الشراء، من المهمّ أن يتمكّن المسؤولون من الوصول إلى البيانات التي تتوافق مع المبادئ المذكورة أعلاه (بالإضافة إلى مبادئ الملكيّة المفتوحة الأوسع) في الوقت المناسب. وهذا يعني، في عمليّات الشراء، تزويد المسؤولين بمعلومات صاحب الحق الاقتصادي المرفقة بكل عرض لمناقصة معيّنة، ويسمح ذلك بإتاحة مؤشرات الخطر الهامّة للاحتيال وتضارب المصالح قبل منح المناقصة. طوّرت الملكيّة المفتوحة نموذجاً أوّليّاً لحلّ برمجي يسمّى Blue Tail والذي يجمع معلومات المناقصة ومعلومات صاحب الحق الاقتصادي بطريقةٍ قابلة للاستخدام من أجل تقييمها أثناء عمليّة منح المناقصة.

مشاركة البيانات داخليّاً مع الحكومة

يجب على جميع الوكالات الحكوميّة التي لديها معلومات مفيدة حفظ المعلومات بصيغةٍ مشتركة ومنظّمة. وبالإضافة إلى ذلك، عندما يكون تبادل البيانات بين الإدارات ممكناً، يجب تعميم سياسة واضحة داخليًا بشأن عمليّة الوصول إلى هذه المعلومات.

التوصيات:

- ينبغي أن تأخذ هيئة الشراء العام في الاعتبار ضمان أنّه حيثما يكون لديها معلومات صاحب الحق الاقتصادي يجب حفظها بصيغة منظّمة وقابلة للقراءة الآليّة، بالإضافة إلى وضع سياسة واضحة مكتوبة ومُعلنة حول كيفيّة الوصول إليها وفي ظلّ أيّ أساسٍ قانوني.
- يجب أن يكون لدى جميع السلطات الحكوميّة في لبنان إمكانيّة الوصول إلى هذه البيانات، ولكن يجب على وزارة الماليّة وهيئة التحقيق الخاصّة استيعاب هذه البيانات بانتظام لدعم التحقيقات الخاصّة بهما، والتحقّق من التوافق مع معلومات صاحب الحق الاقتصادي التي بحوزتهما.



مشاركة البيانات خارجياً مع الحكومة

يمكن أن تكون المشاركة العلنيّة لمعلومات صاحب الحق الاقتصادي هي الطريقة الأكثر فاعليّة لضمان تحقيق أكبر عدد ممكن من أهداف السياسة. تسمح مشاركة معلومات صاحب الحق الاقتصادي علناً لأيّ شخص بأداء العناية الواجبة، وتعزّز الثقة في الاقتصاد، وتدعم مبادرات النزاهة ومكافحة الفساد من خلال السماح للصحفيّين والمواطنين بفهم ملكيّة الشركة وفحصها في نطاق اختصاصهم.

الكشف عن معلومات صاحب الحق الاقتصادي ونشرها له أهداف مشروعة تتعلّق بالمصلحة العامة، ويمكن أن يكون متوافقاً مع تشريعات حماية البيانات والخصوصيّة، كما حدث في العديد من الولايات القضائيّة المختلفة (مثل فرنسا، والدنمارك، وسلوفاكيا، وإندونيسيا، على سبيل المثال لا الحصر[٨]) حيث طبّقت أنظمة صاحب الحق الاقتصادي. في الممارسة العمليّة، هذا يعني أنّه يجب تطوير مجالات البيانات التي جُمِعت ونُشرت (بما في ذلك المعرّفات) في سياق التشريعات المحلّيّة، مع زيادة إتاحة توافر المعلومات التي تدعم الاستخدام الفعّال للبيانات.

من المهمّ الإشارة إلى أنّه في أيّ ولاية قضائية تكون فيها معلومات صاحب الحق الاقتصادي متاحة للجمهور، لا تُنشر جميع البيانات التي تجمعها الحكومة. على سبيل المثال، تنشر معظم الأنظمة شهر وسنة الميلاد فقط بينما يُكشف عن تاريخ الميلاد الكامل للوكالات الحكوميّة فقط. وبالإضافة إلى ذلك، فإنّ معظم الولايات القضائيّة التي تُنشر فيها المعلومات بشكل علني لديها عمليّة لتنقيح تلك المعلومات من المجال العام حيث أظهر صاحب الحق الاقتصادي بشكلٍ شرعي الحاجة إلى القيام بذلك، على سبيل المثال، الضرر الشخصي الناجم عن النشر.

ويجب، بشكل عام، فهم الآثار السلبيّة المحتملة ويمكن التخفيف من حدّتها، على سبيل المثال، من خلال تطبيق الوصول متعدّد الطبقات ونظام الحماية، بما يتوافق مع المبادئ المذكورة أعلاه لإمكانيّة استخدام البيانات.

التوصيات:

- ينبغي أن تنظر هيئة الشراء العام في نشر معلومات صاحب الحق الاقتصادي لكلٍّ من مقدّمي العروض والذين تمّ تلزيمهم العقود.
- إذا كان هذا النهج غير قابل للتحقيق، فثمّة عددٌ من الخطوات المؤقتة التي يجب أخذها في الاعتبار، على سبيل المثال، نشر معلومات صاحب الحق الاقتصادي للذين تمّ تلزيمهم العقد فقط.
- يجب استشارة الشركات، والمواطنين، والمجتمع المدني في لبنان حول الطريقة الأكثر فاعليّة للكشف عن هذه المعلومات علناً.
- يترتّب على المجتمع المدني والجهات الفاعلة في وسائل الإعلام في لبنان ضمان تحلّيهم بمهارات تحليل البيانات التقنيّة لتحقيق أفضل استخدام لهذه البيانات، بما في ذلك منهجيّات لمقارنتها بمصادر البيانات الأخرى المتاحة محلّيّاً ودوليّاً، على سبيل المثال، سجل الملكيّة المفتوحة[٩] أو أداة Aleph[١٠] التابعة لمشروع الإبلاغ عن الجريمة المنظّمة والفساد.

النتائج والتوصيات

"يمكن أن يكون [بيانات صاحب الحق الاقتصادي] فوائد مباشرة وأخرى غير مباشرة للشراء. ويمكن تحسين الشراء مباشرةً باستخدام بيانات صاحب الحق الاقتصادي لتحسين المعلومات المسجّلة بواسطة أنظمة الشراء الخاصّة بالأشخاص والمؤسسات، للمساعدة في اتخاذ القرارات وإجراء التحليل. وتساهم شفافيّة صاحب الحق الاقتصادي بشكلٍ غير مباشر بتعزيز الشراء على المستوى النظامي"[١١].

---

[٨] للحصول على قائمة حيّة للدول التي لديها إمّا سجل عام أو التزام سياسي بتقديم سجل، راجع: https://www.openownership.org/en/map

[٩] سجل الملكية المفتوحة – متاح على الرابط: https://register.openownership.org

[١٠] Aleph، مشروع الإبلاغ عن الجريمة المنظمة والفساد، متاح على الرابط: https://aleph.occrp.org

[١١] أوكنبور، إ. و كيبب، ت، بيانات صاحب الحق الاقتصادي في عمليّات الشراء، الملكيّة المفتوحة، ٢٠٢١، ص.٩

حدّد هذا الكتيّب تعريف صاحب الحق الاقتصادي، حيث تمّت تغطية الموضوع في القانون اللّبناني، وحالات استخدام بيانات صاحب الحق الاقتصادي في الشراء العام، والطريقة الأفضل لجمع هذه البيانات، واستخدامها، ومشاركتها داخليّاً وخارجيّاً.

لا يقدّم قانون الشراء الحالي في لبنان اختصاصاً مباشراً لسلطات الشراء، لكن ثمّة مجال واسع لهيئة الشراء العام لجمع المعلومات التي تراها ضروريّة للسماح لمقدّم العرض بالمشاركة. ويجب أن تنظر هيئة الشراء العام في جمع معلومات صاحب الحق الاقتصادي بطريقة منظّمة عند تقديم العروض واتّخاذ خطوات للتحقّق من المعلومات. يتطلّب، كحدٍّ أدنى، أدلّة موثّقة من مقدّمي العروض لدعم كشفهم عن صاحب الحق الاقتصادي، وحيثما أمكن التحقّق من هذه المعلومات عند وجود مصادر رسميّة بديلة للمعلومات، مثل دليل على الهويّة.

يقدّم هذا الكتيّب نقطة انطلاق لهذا التقييم. قامت الجمعيّة اللبنانيّة لتعزيز الشفافيّة – لا فساد، والملكيّة المفتوحة (Open Ownership)، ومجموعة من المنظمات الدوليّة الأخرى بنشر مجموعة من الإرشادات، والمعلومات، والأدوات التقنيّة حول القضايا التي يغطيها هذا المنشور، ويمكن التواصل معها للحصول على مزيدٍ من المعلومات.

وفي الختام، يقدمّ هذا المنشور التوصيات التالية لهيئة الشراء العام، والحكومة اللبنانيّة، والمجتمع المدني اللبناني:

- يمكن أن تطلب هيئة الشراء العام أن يؤكّد جميع العارضين امتثالهم لمتطلّبات الكشف عن صاحب الحق الاقتصادي إلى إدارة الضرائب في وزارة الماليّة، وتقديم إقرار بصاحب الحق الاقتصادي كشرط لقبول العرض وفقاً للمادة ٧ الفقرة ٣ من قانون الشراء العام الجديد الذي يتطلّب من أيّ عارض الإيفاء بالتزاماته الضريبيّة.

- قد تنظر هيئة الشراء العام في تطوير نهج قائم على المخاطر للمعلومات الخاصّة بصاحب الحق الاقتصادي إذا ارتأت أنّ جمع كلّ هذه المعلومات عن جميع العقود العامة مرهقٌ للغاية سواء بالنسبة لهيئة الشراء العام أو العارضين. يتمثّل أحد النُهُج في وضع حدٍّ ماليٍّ حيث ينبغي في حال تجاوزه جمع المعلومات الخاصّة بصاحب الحق الاقتصادي أو طلب إعادة تقديم نموذج (م ١٨) المطلوب بموجب القرار رقم ٢٠٤٥ الصادر عن وزير الماليّة. وكبديل عن ذلك، يمكن وضع حدٍّ ماليٍّ بالإضافة إلى تطوير إطار عملٍ منشور قائم على المخاطر لتحديد المناقصات تحت الحدّ المالي التي تتطلّب الكشف.

- ينبغي أن تنظر هيئة الشراء العام في دمج مجموعة كاملة من مؤشّرات الخطر الخاصّة بعمليّات الشراء في أنظمتها. عندما يتمّ تشغيل عدد من هذه المؤشّرات في مرحلة تقديم العروض، ولا تتوفر معلومات صاحب الحق الاقتصادي، يجب طلب هذه المعلومات من العارض للحفاظ على مشاركته في العمليّة.

- في حالة توفّر معلومات صاحب الحق الاقتصادي، وكشف الملكيّة المشتركة لمقدّمي العروض، يجب إجراء تحقيقٍ كاملٍ في عمليّة تقديم العروض.

- يجب أن تفرض هيئة الشراء العام الكشف عن معلومات صاحب الحق الاقتصادي عند تقديم العارض العرض. ويُعتبر العرض ساري المفعول ويُمكن النظر في منحه فقط عندما يتمّ كشف عن هذه المعلومات والتحقّق منها. حدّدت عدّة دول حدًّا ماليًا حيث يكون إلزاميًا تقديم هذه البيانات إذا تخطّت هذا الحدّ. على سبيل المثال، تطلب سلوفاكيا هذه المعلومات لجميع العقود العامّة والمنح التي تزيد عن ١٠٠،٠٠٠ يورو. يجب أن تجري هيئة الشراء العام تقييمًا أكمل لموعد وكيفيّة تطبيق نهج قائم على المخاطر بشكلٍ أكبر لجمع هذه البيانات قبل المتابعة. سيتمّ من الناحية المثالية، تصميم تقييم المخاطر هذا من خلال خبرة القطاع المستمدّة من الصناعة والمجتمع المدني الذيْن يمكنهما معًا تعيين أنواع معيّنة من العقود (بناءً على المدّة، أو القيمة، أو نوع المناقصة، أو جميع الخيارات الثلاثة معًا) وقطاعات معيّنة، مثل الدفاع لأنّ الخطر يكون أعلى ويتطلّب كشفًا أكثر تفصيلاً أو أكثر تواتراً عن معلومات صاحب الحق الاقتصادي على مدى دورة حياة العقد.

- يجب أن تحفظ هيئة الشراء العام هذه المعلومات بشكلٍ آمن، وتوفّر خيارًا للشركات التي تقدّم عروضًا لمناقصات متعدّدة، أو تقدّم عروضًا مرّة أخرى لمناقصات في المستقبل، من أجل تقديمها مع الكشف الحالي حيث يُطلَب منها إما تحديث التفاصيل التي لا تزال صحيحة ومطابقة للكشف الحالي عن نموذج (م ١٨) أو تأكيدها لدى وزارة الماليّة.

- ينبغي أن تأخذ هيئة الشـراء العام في الاعتبار ضمان أنّه حيثما يكون لديها معلومات صاحب الحق الاقتصادي يجب حفظهـا بصيغة منظّمة وقابلة للقراءة الآليّة، بالإضافة إلى وضع سياسـة واضحة مكتوبـة ومُعلنة حول كيفيّة الوصول إليها وفي ظلّ أيّ أساسٍ قانوني.

- يجـب أن يكون لدى جميع السـلطات الحكوميّة في لبنان إمكانيّة الوصول إلى هـذه البيانات، ولكن يجب على وزارة الماليّـة وهيئة التحقيق الخاصّة اسـتيعاب هـذه البيانات بانتظام لدعـم التحقيقات الخاصّة بهـم، والتحقّق من التوافق مع معلومات صاحب الحق الاقتصادي التي بحوزتهم.

- ينبغي أن تنظر هيئة الشـراء العام في نشر معلومات صاحب الحق الاقتصادي لكلٍّ من مقدّمي العروض وللذين تمّ تلزيمهم العقود.

- إذا كان هـذا النهـج غير قابل للتحقيق، فثمّة عـددٌ من الخطوات المؤقتة التي يجب أخذها في الاعتبار، على سـبيل المثال نشر معلومات صاحب الحق الاقتصادي للذين تمّ تلزيمهم العقد فقط.

- يجب استشـارة الشـركات، والمواطنين، والمجتمع المدني في لبنان حول الطريقة الأكثر فاعليّة للكشف عن هذه المعلومات علنًا.

- يترتّب على المجتمع المدني والجهات الفاعلة في وسائل الإعلام في لبنان ضمان تحلّيهم بمهارات تحليل البيانات التقنيّـة لتحقيـق أفضل اسـتخدام لهذه البيانات، بما فـي ذلك منهجيّـات لمقارنتها مع مصـادر البيانات الأخرى المتاحة محلّيًا ودوليًا، على سبيل المثال، سجل الملكية المفتوحة أو أداة Aleph التابعة لمشروع الإبلاغ عن الجريمة المنظّمة والفساد.

© ٢٠٢٢- الجمعيّة اللبنانيّة لتعزيز الشفافيّة - لا فساد - جميع الحقوق محفوظة

CIPE
CENTER FOR INTERNATIONAL PRIVATE ENTERPRISE

منظمة الشفافية الدولية
الائتلاف العالمي ضد الفساد

الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية
لافساد