المؤتمر حول

الشراء العام وفرص تعزيز الصمود والنمو المستدام

معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي – وزارة المالية

بيروت – لبنان، ٢٦ –٢٧ حزيران ٢٠١٨

الملاحظات الختامية والخطوات المستقبلية:
نحو سياسة وطنية شاملة حول الشراء العام في لبنان

بالشراكة مع:

عُقدَ المؤتمر حول "الشراء العام وفرص تعزيز الصمود والنمو المستدام" في بيروت، لبنان، يومي ٢٦ و ٢٧ حزيران ٢٠١٨، بتنظيم من معهد باسيل فليحان المالي والاقتصادي – وزارة المالية، وبرعاية معالي وزير المالية اللبنانية، الاستاذ علي حسن خليل، وحضوره.

نُظّم المؤتمر بالتعاون مع الوكالة الفرنسية للتنمية، وجمعية الصناعيين اللبنانيين، والبنك الأوروبي للإنشاء والتعمير، ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، والمبادرة المشتركة للاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لتحسين الحوكمة - سيغما، وإدارة المناقصات – التفتيش المركزي في لبنان، والبنك الدولي، والإطار العشري لبرنامج الاستهلاك والإنتاج المستدامين.

شارك في المؤتمر أكثر من ٣١٠ من صانعي القرار، وكبار المسؤولين، والعاملين في الإدارات والمؤسسات العامة في لبنان، بالإضافة إلى ممثلين عن القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، والمنظمات الاقليمية والدولية، بالإضافة إلى ممثلين عن بلدان أحرزت تقدّماً ملحوظاً في تحديث أنظمة الشراء العام.

في ختام المؤتمر، جاءت أبرز الخُلاصات كما يلي:

- الشراء العام هو أحد الإصلاحات الهيكليّة المحوريّة التي التزمت بها الحكومة اللبنانية خلال مؤتمر "سيدر"(CEDRE) لتحسين حوكمة الإدارة المالية، وتعزيز حوكمة البُنى التحتية، وتحقيق النهوض الاقتصادي الشامل، بعد أن قدّم المجتمع الدولي ١١ مليار دولار أميركي لدعم تنفيذ رؤية الحكومة لخطة الاستقرار والنمو والتوظيف وبرنامج الاستثمار الرأسمالي (CIP).
- الشراء العام هو محرّك رئيس لتحقيق التزام الحكومة بأهداف التنمية المستدامة لأفق عام ٢٠٣٠، لاسيّما الهدفين ١٢ و ١٦ لـ "ضمان أنماط الاستهلاك والإنتاج المستدامين" وتعزيز "السلام والعدالة والمؤسسات القوية" وتحقيق رفاهية المواطنين.
- بالتالي، فإنّ إصلاح الإطار الحالي للشراء العام هو ركيزة حتمية للحوكمة لضمان الشفافية في إدارة أموال المكلّفين وتحقيق القيمة الفضلى منها، وتعزيز النمو بقيادة القطاع الخاص، وتعزيز القدرة التنافسية وتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وتحفيز خلق فرص العمل، وتحسين بيئة الأعمال، ومحاربة الفساد والتواطؤ، وتعزيز القدرات المؤسسية ومعالجة القضايا الملحّة المتعلقة بالبيئة والصحة العامة، وبالتالي المساهمة في استعادة ثقة المواطن وتمكين العقد الاجتماعي.

من هذا المنطلق، ناقش المؤتمر حول "الشراء العام وفرص تعزيز الصمود والنمو المستدام" قدرة لبنان على النهوض بأجندة تحديث الشراء لمواجهة تحديات التنمية، وحلّل العلاقة بين الشراء والسياسات العامة، والقدرات المؤسسية، والنمو الاقتصادي، والتنافسية، والحوكمة والتنظيم، والتنمية المستدامة، وإدارة المشاريع، وتنمية القدرات. كما شكل المؤتمر مساحة لعرض تجارب ناجحة في تحديث أنظمة الشراء العام من تشيلي، وفرنسا، والبرتغال، وتونس، وأوكرانيا، بالإضافة إلى مبادئ توجيهية وتوصيات صادرة عن المنظمات الدولية، لاسيّما الوكالة الفرنسية للتنمية، والبنك الأوروبي للإنشاء والتعمير، والاتحاد الأوروبي، ومبادرة سيغما، ومركز النمو الدولي في المملكة المتحدة، وصندوق النقد الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والإسكوا، والبنك الدولي.

حدّد المشاركون في المؤتمر مجموعة من المَعوقات في مجال الشراء العام، لاسيّما تلك المتعلّقة بـ:

١. اعتبار الشراء العام عمليّة محدّدة وليس مساراً متكاملاً، وحصره بالنشاط الإداري بعيداً عن دوره الاستراتيجي في تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة الشاملة للدولة.
٢. غياب الإرادة السياسية لإصلاح الشراء العام ولاعتماد سياسات عامة مبنيّة على المعطيات.
٣. الإطار التشريعي القديم وغير المطبق بشكل كامل والذي لا ينسجم مع المفاهيم والممارسات الحديثة مثل *الشراء العام المستدام، والشراء الأخضر، والمزاد العكسي، والعرض الأفضل والنهائي* (Best and

(Final Offer)، واتفاقيات الإطار (Framework Agreements)، والعقود القائمة على الأداء (Performance based contracts) ، مما يُنتج أحياناً تعديات وممارسات تمييزية خلال تنفيذ القوانين الحالية.

٤. محدودية التكامل والتوافق مع النصوص القانونية الأخرى (قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وقانون المنافسة، قانون العمل، وتضارب المصالح، وغيرها).
٥. تداخل صلاحيات الجهات المعنية بالشراء العام.
٦. ضعف بيئة الرقابة ومؤسساتها مما يُعيق تحقيق حوكمة جيدة للشراء العام ومراعاة الفعاليّة والشفافية والمساءلة.
٧. محدودية التنسيق والتشاور مع الجهات غير الحكومية المعنية حول إصلاح السياسات.
٨. عدم فعاليّة سياسات الحدّ من الاحتكار وتفاقم سيطرة النخبة وتضارب المصالح.
٩. عدم وجود معايير ووثائق موحّدة (دفاتر شروط نموذجية أو عقود نموذجية) وممارسات فُضلى، مما يزيد من مخاطر الممارسات الانتقائية وغير المتسقة، بما فيها اللجوء بشكل مُفرط للشراء بالتراضي.
١٠. نقص في القدرات والكفايات على كافة المستويات، والمتفاقم بسبب عدم الاعتراف بالشراء العام كمهنة قائمة بحدّ ذاتها في الوظيفة العامة اللبنانية تتمتّع بوصف وظيفي وبإطار شامل للكفايات.
١١. محدودية البُنية التحتية التكنولوجية وعدم كفاءة أنظمة إدارة معلومات تُعيق تبسيط عمليات الشراء، والتحوّل التدريجي إلى الشراء الإلكتروني، وتوفير إطار ديناميكي للوصول إلى البيانات وتحليلها.
١٢. مشاركة محدودة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الشراء العام، مع عدم توفر معلومات كافية حول فرص الشراء والاجراءات، بالاضافة إلى عدم ملاءمة دفاتر الشروط التقنية لخصائص السوق المحلية والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وقدراتها.

توصيات المؤتمر

لمواجهة هذه التحديات، أوصت المؤسسات المشاركة في المؤتمر اعتماد خارطة طريق لإصلاح وتحديث الشراء العام في لبنان، تتضمن مُخرجات محدّدة:

أولاً. توصيات عامة

١. تحديد وتعزيز بيئة مؤآتية ومسانِدة لتنفيذ رؤية الحكومة اللبنانية نحو تحقيق الاستقرار والنمو والتوظيف التي عُرضت خلال مؤتمر "سيدر"، لاسيّما تحديث أنظمة وممارسات الشراء العام. يتطلّب ذلك تحديد مبادىء توجيهية لسياسات تُلهم الجهود الآيلة لاقرار قانون جديد للشراء العام.
٢. استنهاض الإرادة السياسية على المستوى الوطني، وتعزيز التوافق المطلوب لإقرار القانون الجديد والعصري للشراء العام والمراسيم التطبيقية من قبل الحكومة ومجلس النواب، بوالذي يأتي بعد إجراء المشاورات العامة المطلوبة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني.
٣. إجراء تقييم لجودة وفعاليّة نظام الشراء العام في لبنان بالاعتماد على تقنية MAPS بهدف مساندة لبنان في تحديد مجالات التدخّل الاستراتيجية.
٤. الاعتراف بالدور المحوري للعاملين في الشراء العام، والقطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني والجهات المانحة للدفع قُدماً بمقرّرات مؤتمر "سيدر" و أولويات خطة الاستثمار الاستثماري، وتعزيز الحوار التشاركي بين مختلف الجهات المعنية.
٥. تحديد صلاحيات الجهات المعنية بتحديث الشراء العام، وإيلاء تعزيز القدرات المؤسسية الأولوية، بالإضافة إلى مراجعة دور كلّ من الجهات لتحديد المسؤوليات،ومجالات التداخل والحاجات.
٦. تمكين مؤسسات وآليات الرقابة، وتأمين استقلاليتها عن الضغوط السياسية.

ثانياً. توصيات خاصة

١. تعزيز القدرة التنافسية والكفاءة ومشاركة القطاع الخاص

- تشجيع وتسهيل مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة في الشراء العام من خلال تعزيز الوصول الى المعلومات وبناء القدرات والحوافز للقطاع الخاص *(مثل حصول هذه المؤسسات على شروط دفع تفضيليّة، وتمتّع كل الموردين الذين أرسيت عليهم الصفقة بتأمين ضد الأضرار الفنية، اقتراح اعفاءات ضريبية عند توظيف هذه المؤسسات للبنانيين خلال مرحلة التقديم على الصفقة أو خلال مرحلة التنفيذ، إلخ)*.
- تعزيز مبادئ المنافسة العادلة لبناء ثقة القطاع الخاص والجهات المانحة في الشراء العام، والتخفيف من تصورات راسخة لدى الشركات الصغيرة والمتوسطة حول ضعف النزاهة، وذلك من خلال اعتماد معايير تلزيم شفّافة وغير تمييزيّة وتوفير المعلومات خلال مراحل دورة حياة الشراء.
- إنشاء مجموعة مهنيّة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في لبنان لمواصلة الحوار وتبادل المعرفة والمعلومات حول المواضيع والفرص المتعلقة بالشراء العام، مع تحفيز إشراك المستثمرين المحليين ومعالجة هواجسهم.
- التعلم والاستفادة من التجارب والإنجازات التي حققتها المبادرات والمبرامج والاستراتيجيات الوطنية التي تستهدف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، كما والفرص التي يقدّمها سوق الشراء لهذه المؤسسات.
- دعم إنشاء مكتب مساعدة Help Desk في ادارة المناقصات لمساندة الشركات الصغيرة والمتوسطة في إعداد العروض، وتدريبها على إعداد عروضها مستوفية للشروط، وذلك بناءً على تجربة البنك الدولي ومعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي لناحية توفير برامج مخصصة لهذه المؤسسات.
- تشجيع إنشاء، من قبل القطاع الخاص، حاضنة للأعمال خاصة بسوق الشراء العام تشمل تقديم ضمانات لهذه المؤسسات في حالات تأخر الدفع من قبل الدولة.
- تسهيل إنشاء سوق ملاءمة للمنافسة الدولية بما يسمح للشركات الأجنبية بالمنافسة بشروط متساوية.
- اعتماد قوانين ومراسيم لها تأثير على الشراء مثل الوصول إلى المعلومات، والتوقيع الإلكتروني، والمنافسة وتضارب المصالح، وغيرها.

٢. تسريع مكننة عمليات الشراء العام

- تسريع وتوحيد مختلف الجهود لإطلاق منصة الكترونية موحّدة للشراء العام، من خلال اعتماد تحسين وتبسيط الإجراءات تمهيداً لاعتماد تدريجي للشراء الالكترون. ومن الجدير الاعتراف بأن الشراء الإلكتروني يعتمد على إصلاح نظم الشراء العام و اعتماد استراتيجية للحكومة الالكترونية والأنظمة الخاصة بها.
- القيام بحملات توعية وتواصل موجّهة للجهات المعنية الرئيسية لإدخال مفاهيم الأسواق الافتراضية، وأمن المعاملات الالكترونية ومزاياها من حيث الكفاءة في توفير الوقت والموارد وتعزيز الشفافية.
- تسجيل بيانات الشراء المفتوحة بطريقة منهجية على المستويين المركزي والمحلي على منصة الشراء الالكتروني، وجعلها في متناول صانعي القرار، والشركات الصغيرة والمتوسطة، والمجتمع المدني، والباحثين، ووسائل الإعلام لتعزيز النزاهة وزيادة ثقة المستثمرين والجهات المانحة.

٣. تعزيز الشفافية والنزاهة ومكافحة الفساد

- إصدار مسوّدة تعميم تؤكد على الالتزام بنشر خطة شراء سنوية ذات خصائص محدّدة لجميع عمليات الشراء، بما يتماشى ومبادئ الشفافية المعتمدة.
- المصادقة على دفاتر الشروط النموذجية التي أعدّتها وزارة المالية ومعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، وجعل استخدامها إلزاميًا.
- نشر إعلانات الشراء وتلزيم العقود إلكترونياً، بما في ذلك المشاريع المموّلة في إطار مؤتمر "سيدر".
- تحسين الرقابة على أنشطة الشراء العام وآليات الإبلاغ المتعلقة بالحق في الوصول إلى البيانات الحكومية عن طريق إعطاء الأولوية لعمليات التدقيق القائمة على الأداء، وقياس الكفاءة والشفافية من خلال البيانات المتاحة على منصة الشراء الاكتروني الموحّدة.
- إنشاء نظام الكتروني للشكاوى لتعزيز الاستجابة المُبكرة، وتنفيذ تدابير تصحيحيّة فعّالة في الوقت المناسب، وإصدار التقارير حول عدد وطبيعة الشكاوى.

٤. إدراج ممارسات الشراء المستدام

- تطبيق أحكام الشراء المستدام في قوانين ومراسيم الشراء العام الجديدة لتعزيز الملاءمة مع السياسات الاجتماعية والبيئية والاتفاقيات الدولية التي صادق عليها لبنان.
- تطوير قاعدة بيانات للمواصفات التي تدمج معايير الاستدامة في السلع والخدمات والأشغال الأكثر رواجاً والتي يوفرها السوق اللبناني.
- تطوير مجموعة من المؤشرات لرصد تنفيذ أحكام الشراء العام المستدام سنوياً.

٥. بناء القدرة المؤسسية وسدّ الفجوة على مستوى القدرات

- تقديم الدعم الفني للتعزيز المؤسسي على مستوى إدارة المناقصات، ومكننة أنشطتها، بما يشمل المبادئ التوجيهية للشراء الالكتروني، ودفاتر الشروط ومواصفات المنتجات، كما وإنشاء مرصد وطني للشراء العام.
- وضع توصيف وظيفي شامل لمهنة الشراء في القطاع العام، مع إيلاء أهمية للتوظيف وتطوير القدرات وتقييم الأداء والمساءلة. كما ينبغي إيلاء اهتمام خاص لاعتماد إجراءات تتعلق بحماية موظفي الشراء العام من الضغوط المختلفة بهدف الحدّ من إمكانية تضارب المصالح وغيرها من التهديدات التي تواجه نزاهة العمليات.
- بلورة وتنفيذ سياسة تدريب إلزامي تشمل مختلف الجهات المعنية، تنطلق من القاعدة إلى قمة الهرم، بالاضافة الى برامج في إدارة التغيير تدمج الشراء العام المستدام، ومبادئ أخلاقيات المهنة، وغيرها من الممارسات الجيدة والدروس المستفادة من البلدان المماثلة، على أن تُعتمد هذه السياسات من قبل مجلس الوزراء.
- دعوة الجامعات في لبنان لتطوير برامج أكاديمية جديدة واختصاصات في مجال الشراء العام.
- تنظيم معارض مهنية سنوية أو نصف سنوية تتيح لجميع الجهات المعنية تبادل الخبرات والتعرّف إلى أحدث التطورات في هذا المجال.

ثالثاً. آليات التنسيق

لتحقيق نتائج فعّالة ومستدامة، تحتاج خارطة الطريق هذه الشاملة نحو الشراء العام لتعزيز الصمود والنمو المستدام إلى تحديد آلية تنسيق ديناميكية، في صيغة توافقية، تتمثّل بمجموعة عمل وطنية فنيّة تضمّ ممثلين عن

الجهات المعنية في القطاع العام، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني والقطاع الأكاديمي، ومراكز الأبحاث، والإعلام، والجهات المانحة، مما يعزز شراكات فعّالة ومُبتكرة وتنسيق الجهود في هذا المجال.
كما تمّت التوصية لتوقيع الممثلين عن كل مجموعة من الجهات المعنية، على بيان يحدّد الأدوار والمسؤوليات، كما والأهداف الواضحة والقابلة للقياس.
يتطلّع المنظمون أن يشكل هذا المؤتمر حجر الزاوية لمواصلة تبادل الخبرات العملية والدروس المستفادة، ويساهم في سياق التطوير المستمر لهذا القطاع الحيوي في لبنان.
تُعتبر هذه الوثيقة جزءًا لا يتجزأ من وثائق المؤتمر، وتوضع بتصرّف الجمهور للإطلاع عليها بهدف إغناء النقاش حول سياسات تحديث الشراء العام في لبنان.

حُرر في بيروت، بتاريخ ٢٧ حزيران ٢٠١٨

---------- نهاية الوثيقة ----------