ورشة عمل حول

الشراء **العام: ركن أساسي في إصلاح المالية العامة**

الشراء العام في لبنان: أداة سياساتيّة للنهوض والنمو المستدام

لمياء المبيّض بساط

رئيسة معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي – وزارة المالية

كانون الأول 2020

معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

المحتوى

الشراء العام: أداة سياساتيّة للنهوض والنمو المستدام

1. **الشراء العام في صلب الإدارة المالية للدولة**
   - التصحيح المالي واستعادة النمو
   - الإدارة المالية الفعالة
   - الحكومات هي الشاري الأكبر
2. **فرصة للنهوض الاقتصادي والتنمية المستدامة**
   - رافعة للتنافسية
   - فرصة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة ولزيادة المنافسة
   - فرصة لتحقيق التنمية المستدامة 2030
3. **تجارب دولية ناجحة**
   - تشيلي: تعزيز مشاركة النساء والفئات المهمشة
   - أوكرانيا: دخول منافسين جدد إلى السوق
   - تونس: خلق فرص عمل وتعزيز التنمية المحلية
4. **خارطة الطريق**
   - رؤية إصلاحية متكاملة ومستدامة

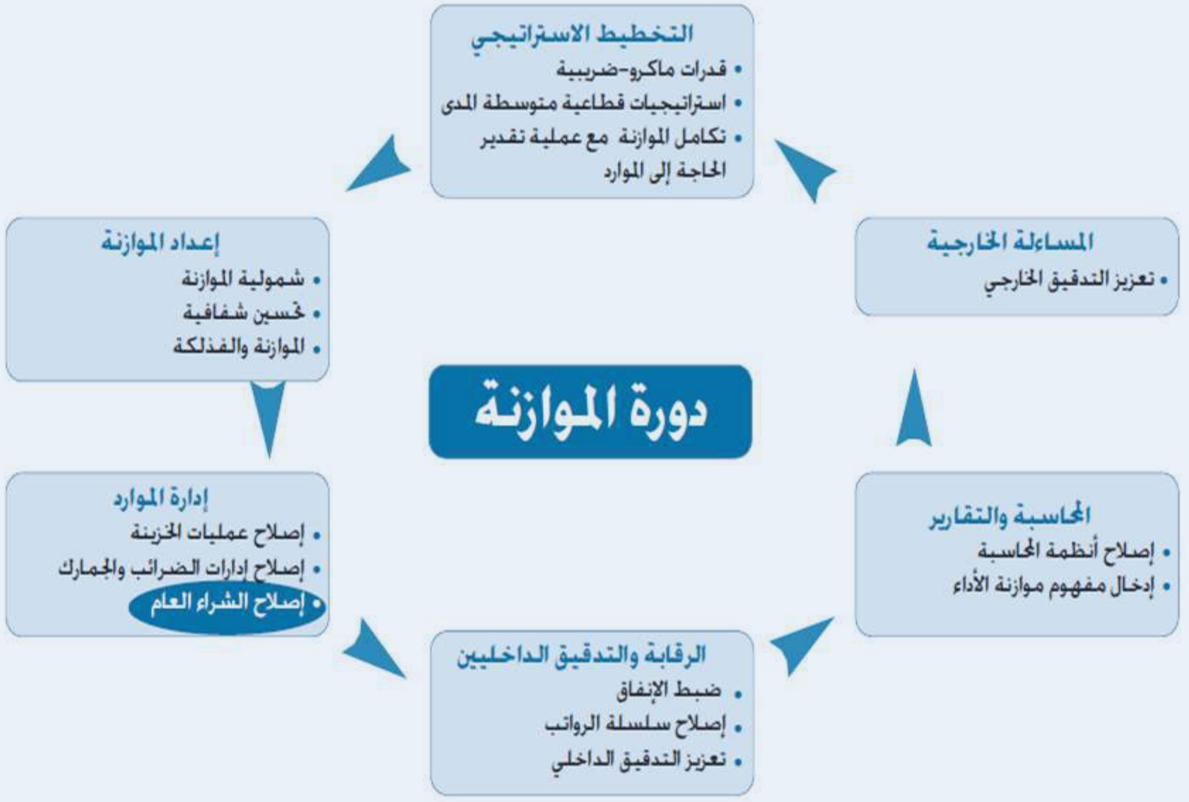
التصحيح المالي واستعادة النمو يتطلّبان إصلاحا عميقا للشراء العام

- ضوابط صارمة لجهة استشراف الحاجات من الشراء العام وربطها بعمليات الموازنة والخزينة للحدّ من المخاطر الماليّة ولزيادة القدرة على استشراف الحاجات التمويليّة.
- تخطيط الالتزامات الماليّة للدولة على المديين المتوسط والبعيد، بما في ذلك تأمين الالتزامات المالية الناتجة عن عمليات تنفيذ العقود.
- توافر السيولة في الخزينة وتأمين التزامات الدولة الماليّة بحسب أولوية استحقاقها.
- زيادة التنافسية وتحفيز الاستثمارات
- دور أساس في مكافحة الفساد

المصدر: معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، الشراء العام، الواقع والممارسات الحالية، 2014

نحو إدارة مالية فعّالة وضوابط صارمة

لا يمكن في ظلّ **أوضاع مالية واقتصادية دقيقة** كالتي يمرّ بها لبنان اليوم وعلى المدى المتوسط، الا ان تكون **الادارة المالية متكاملة مترابطة تخضع لضوابط صارمة** خصوصاً لجهة استشراف وإدارة عمليات الموازنة والخزينة.



المصدر: معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، الشراء العام، الواقع والممارسات الحالية، 2014

التوصية رقم 12 لمجلس منظمة منظمة التعاون والتنمية (OECD) تنصّ على دمج المشتريات العامة ضمن إدارة المالية العامة الشاملة وإجراءات وضع الميزانيات

الحكومات هي الشاري الأكبر حول العالم

Public procurement accounts for...

In Asia
20%
of GDP

In the MENA region
18%
of GDP

In OECD countries
29%
of government expenditure

12%
of GDP

In Africa
15%
of GDP

In Latin America and the Caribbean
22%
of government expenditure

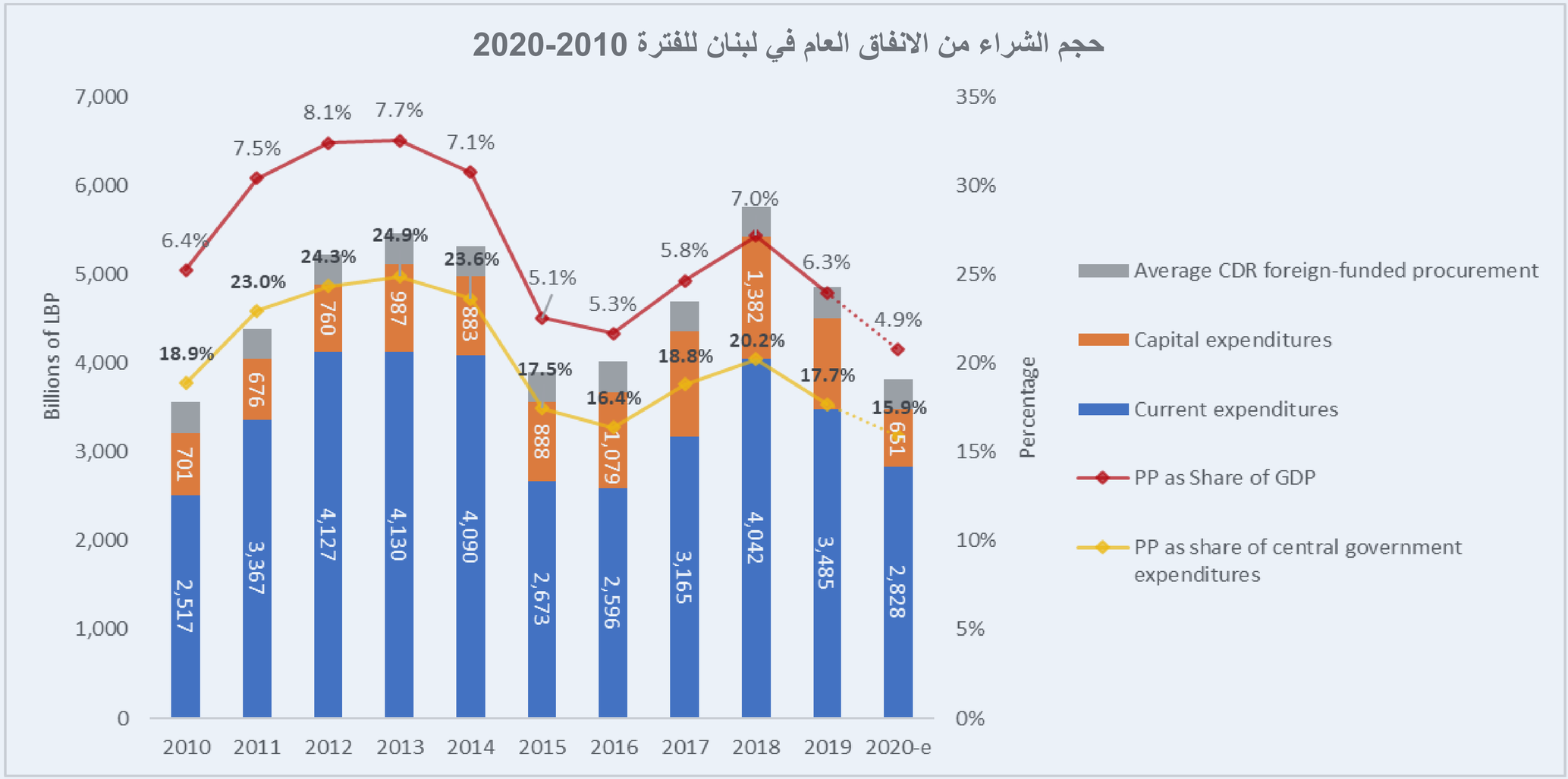
7%
of GDP

In the European Union
14%
of GDP

المصدر: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD

في لبنان يشكل الشراء العام 20% من النفقات العامة على المستوى المركزي، 6.5% من الناتج المحلي الإجمالي

سوق الشراء العام هي السوق الأكبر للوازم والخدمات والأشغال



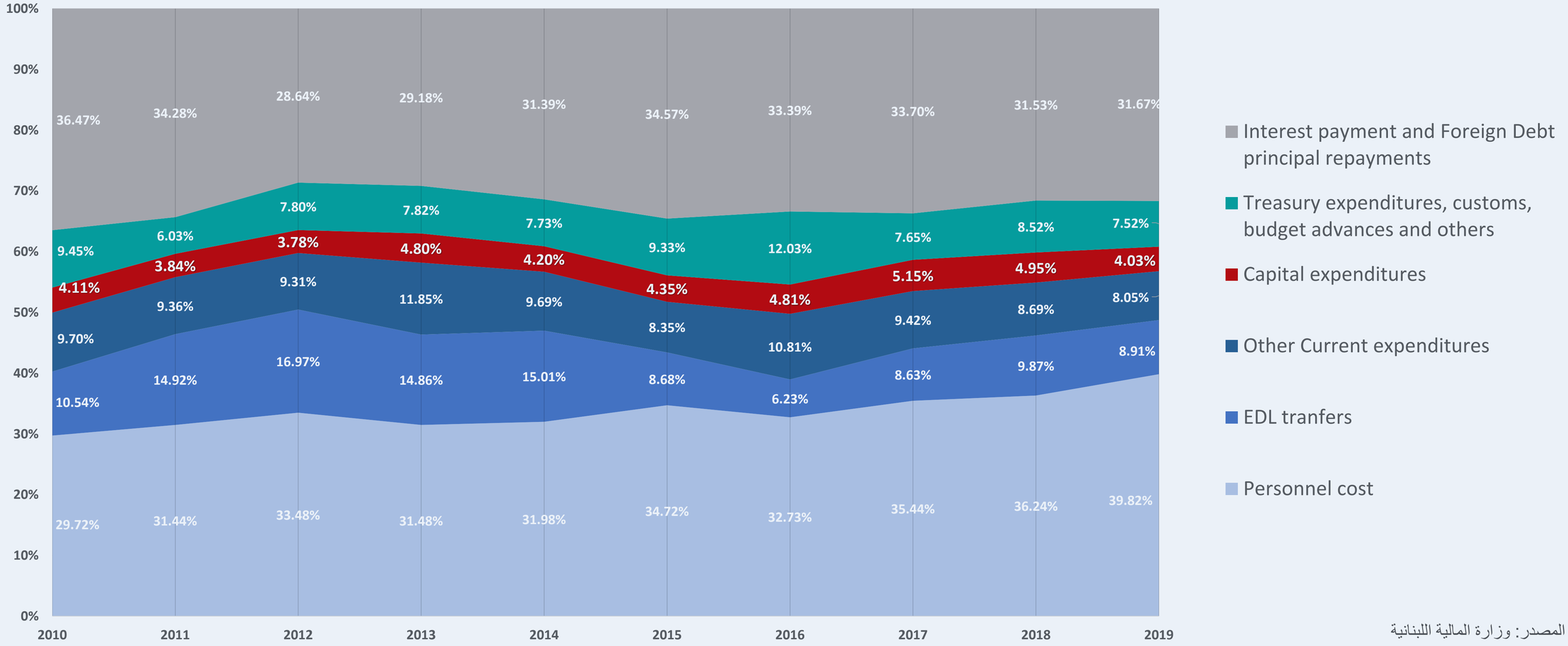
المصدر: تقديرات معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، نيسان 2020

لا يشمل الاحتساب حجم الشراء العام في المؤسسات العامة، ما عدا مجلس الانماء والاعمار، ولا يشمل والبلديات واتحاداتها

الهامش الاستثماري للدولة لا يتجاوز 4% من النفقات العامة

نظام شراء عام فعّال من شأنه تحقيق وفراً سنوياً بمئات ملايين الدولارات وزيادة الهامش الاستثماري في مشاريع اقتصادية حيويّة يحتاجها لبنان

الانفاق العام بحسب السنوات 2010-2019



المصدر: وزارة المالية اللبنانية

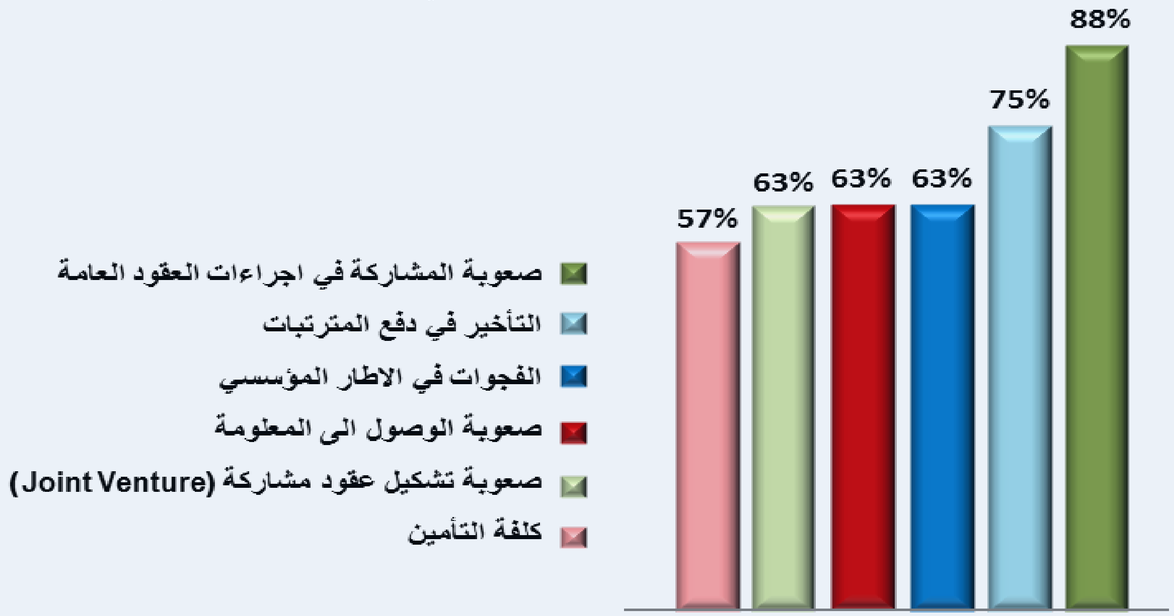
رافعة لتنافسية الاقتصاد في مجالات حيويّة

- التنافسية الاقتصادية **141/88**
- سهولة الأعمال **190/143**
- مؤشر مدركات الفساد **180/137**
- **10 مليار دولار** هي كلفة الفساد سنوياً
- جهوزية للابتكار والتكنولوجيا **141/66**

لبنان: مؤشرات تنافسيّة الاقتصاد في تراجع بحسب المنتدى الاقتصادي العالمي

المصدر: المنتدى الاقتصادي العالمي، 2019

تحديات المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في سوق الشراء العام



المصدر: البنك الدولي

بحسب تقرير MAPS **65% من مؤسسات القطاع الخاص في لبنان تعتبر أنّ آليات الشكاوى والاعتراض غير منصفة وغير فعالة** مما يحدّ من دخولها سوق الشراء بسبب غياب الثقة.

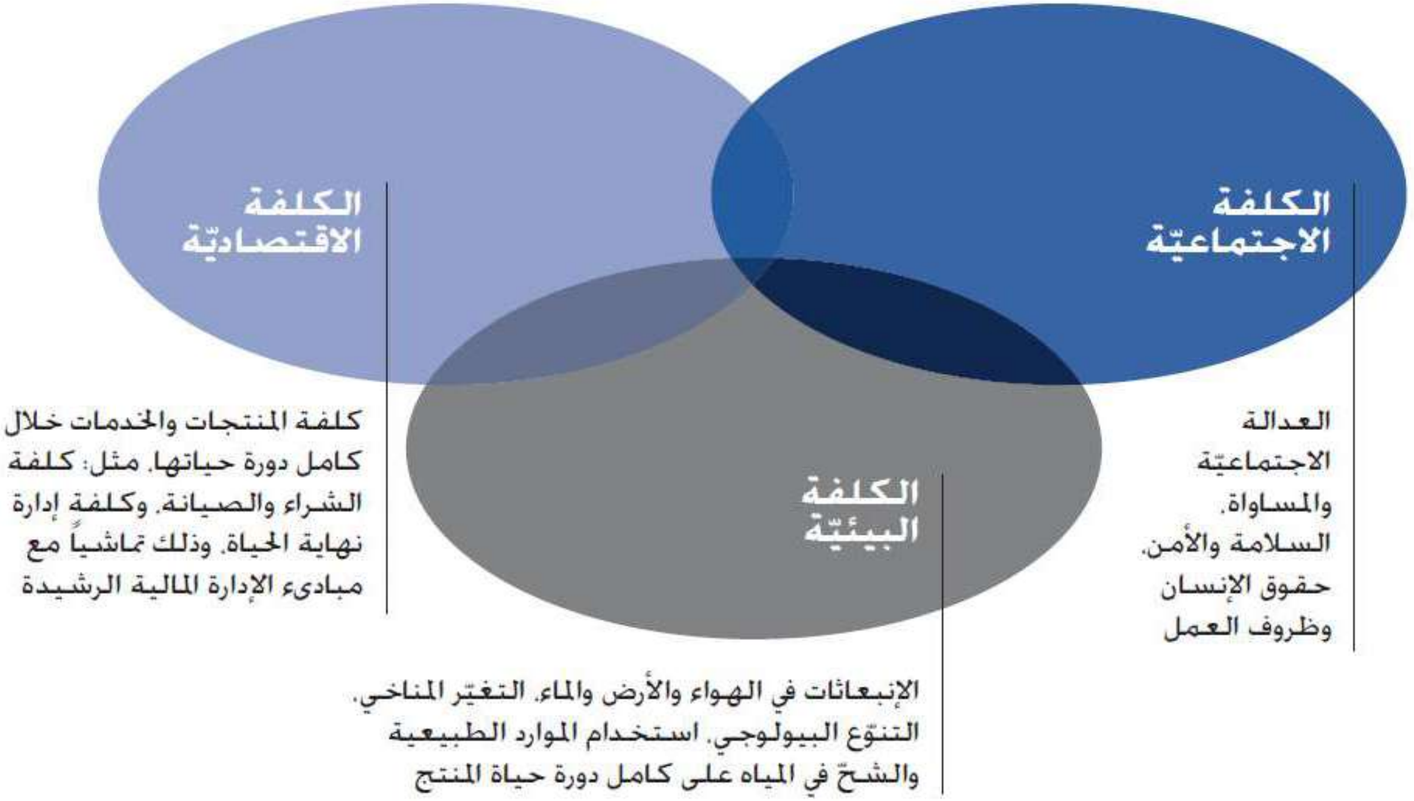
فرصة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة ولانعاش المنافسة

- **تشكل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة أكثر من 90%** من المؤسسات وتوظف أكثر من 50% من اليد العاملة.
- الشراء العام الفعّال **يحدّ من حصول بعض الشركات على مزايا خاصة غير تنافسية**.
- ارتباط الشركات بمصالح غير تنافسية **يخفض القدرة على خلق فرص العمل بنسبة 9.4٪ في قطاع معيّن.**
- من المثبت أنّ **الشركات المرتبطة بالمصالح السياسية تحد من قدرة المؤسسات الاخرى على النمو والتطور والابتكار** وخلق فرص عمل.

المصدر: اسحق ديوان وجمال حيدر، الارتباط السياسي للشركات وتأثيرها على خلق الوظائف، تشرين الاول 2020

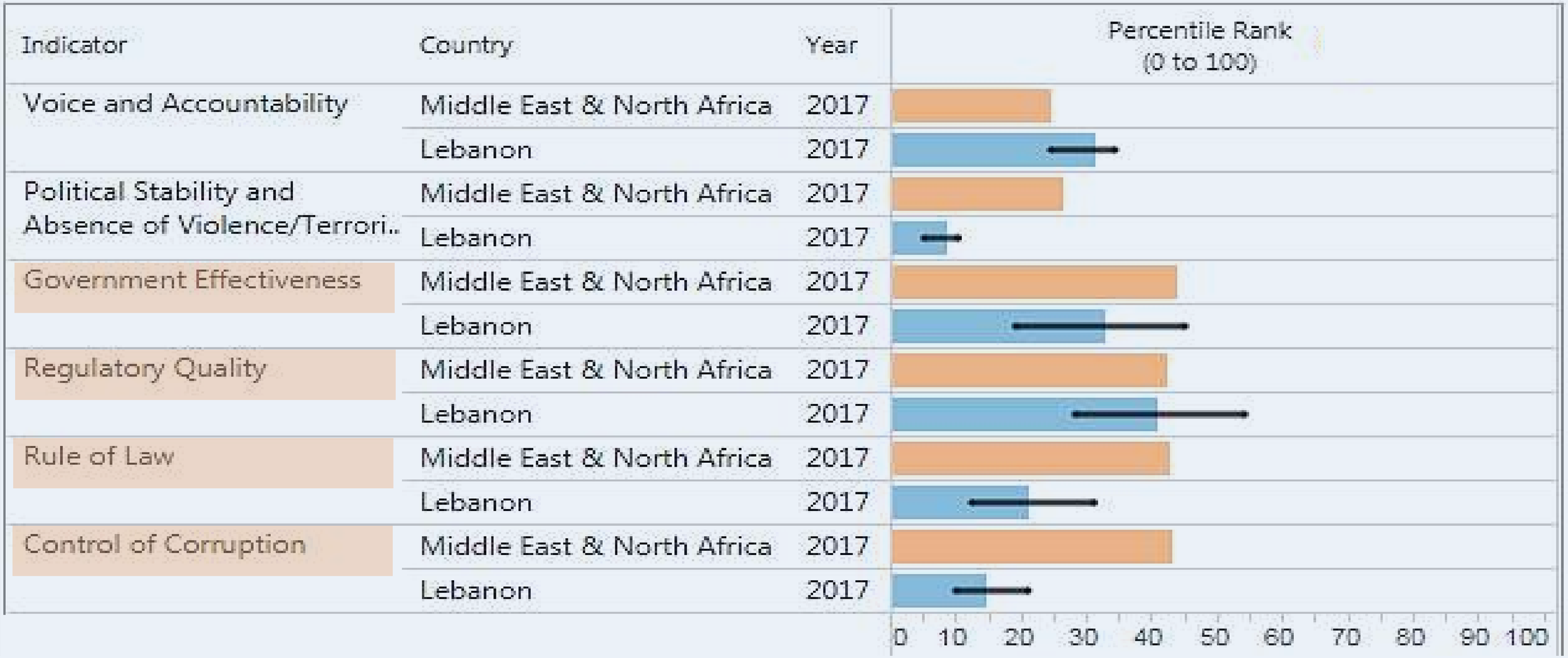
فرصة لتحقيق التنمية المستدامة والتزام أهداف خطة 2030

الشراء الجيّد هو شراء مستدام يراعي معايير الاستدامة بأبعادها الثلاث



فرصة لبناء دولة على قدر طموحاتنا

لبنان في **تراجع ملحوظ** في مؤشرات الحوكمة مقارنة مع بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.
10 مليار دولار هي الكلفة السنوية للفساد، 50% منها كلفة مباشرة على ايرادات الدولة، و**نصفها الثاني يتمثل بغياب الفرص الإقتصادية** لناحية استقطاب الاستثمارات والابتكار



المصدر: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The World Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues

تحديات كبيرة بيّنها مسح MAPS

الركن	مستوفى بشكل تام	مستوفى بشكل جزئي	غير مستوفى	غير قابل للتطبيق	المجموع
الإطار التشريعي والتنظيمي والسياساتي	9	27	30	1	67
الإطار المؤسساتي والقدرات الإدارية	0	18	30	7	55
عمليات الشراء العام وممارسات السوق	0	8	18	0	26
المساءلة، النزاهة والشفافية العام	2	18	42	0	62
المجموع	11	71	120	8	210
النسبة المئوية	%5	%34	%57	%4	%100

المصدر: تقرير مسح MAPS لتقييم منظومة الشراء العام في لبنان، 2020

100	مؤسسة مشاركة (قطاع عام، قطاع خاص، مجتمع مدني)
10	اجتماعات للجنة الاستشارية الوطنية
4	اجتماعات تمهيدية وتوجيهية للجهات المعنية
5	ورش عمل
4	بعثات للخبراء
1	استبيان للقطاع الخاص

أبرز توصيات MAPS لتحديث الشراء العام

الاطار القانوني والسياساتي

- إعداد وإقرار قانون شراء عام شامل وحديث واستكماله بمجموعة كاملة ومتجانسة من المراسيم التطبيقية قابلة للتطبيق على كلّ الجهات الشارية.
- توفير مجموعة شاملة من إجراءات الشراء ووضع توجيهات معيارية ونموذجية.
- تحديث المقاربة في معالجة الشكاوى، بدون تأخير وبكفاءة من قِبل مؤسسة مستقلة.
- رفع مستوى الشفافية وتحسين الفعالية الإدارية وخفض الكلفة عبر الشراء الإلكتروني.
- إعداد ونشر وتحديث الوثائق النموذجيّة والمبادئ التوجيهية وتخصيص الموارد اللازمة.
- تضمين قانون الشراء المبادئ الرئيسية للشراء العام المستدام والتدابير الهادفة لتطبيقه، وصياغة واعتماد وتطبيق أنظمة ومواد إرشادية ذات صلة.
- مطابقة تشريعات الشراء العام لأحكام الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها لبنان.

الاطار المؤسسي والقدرات الادارية

- تحسين عملية دمج الشراء العام في الإدارة المالية العامة.
- تضمين قانون الشراء العام تعاريف واضحة للوظائف المركزية المختلفة وانشاء جهة ناظمة وجهة للبت بالشكاوى
- إلزام الجهات الشارية بأن تكون لديها وحدة مخصّصة للشراء العام ضمن هيكلها التنظيمي
- إنشاء منصة إلكترونية وطنية للنشر الإلزامي
- تحديث تقييم المهارات واحتياجات التدري من خلال تطوير واعتماد وتنفيذ استراتيجية لبناء القدرات.
- وضع وتنفيذ سياسة تجعل التدريب على الشراء العام إلزاميًّا
- منهجة جمع واستخدام البيانات المتعلقة بأداء الشراء العام.
- وضع واعتماد وتنفيذ ومراقبة استراتيجية وطنية لتطوير منظومة الشراء العام.

الممارسات وعمليات السوق

- إتاحة البيانات المتعلقة بالشراء للجمهور مجانًا على منصة إلكترونية مركزية.
- إسناد مسؤولية جمع البيانات وتحليلها وإتاحتها لدعم صنع السياسات.
- تطوير وتطبيق مقاربات لتخطيط وإعداد وتنفيذ وتقييم عمليات الشراء العام من خلال مقاربة الأداء.
- إصدار مبادئ توجيهية وتقديم تدريب عملي لسلطات التعاقد حول تخطيط الشراء.
- التحوّل النموذجي نحو وضع مربح يناسب كلا القطاعين العام والخاص.
- إنشاء آلية رسمية تتيح مشاورات منتظمة بين القطاعين العام والخاص.
- تحديد طبيعة وأصل العوائق التي تواجه المؤسسات، لاسيما الصغيرة والمتوسطة، للمشاركة في الشراء العام.

المساءلة، النزاهة والشفافية

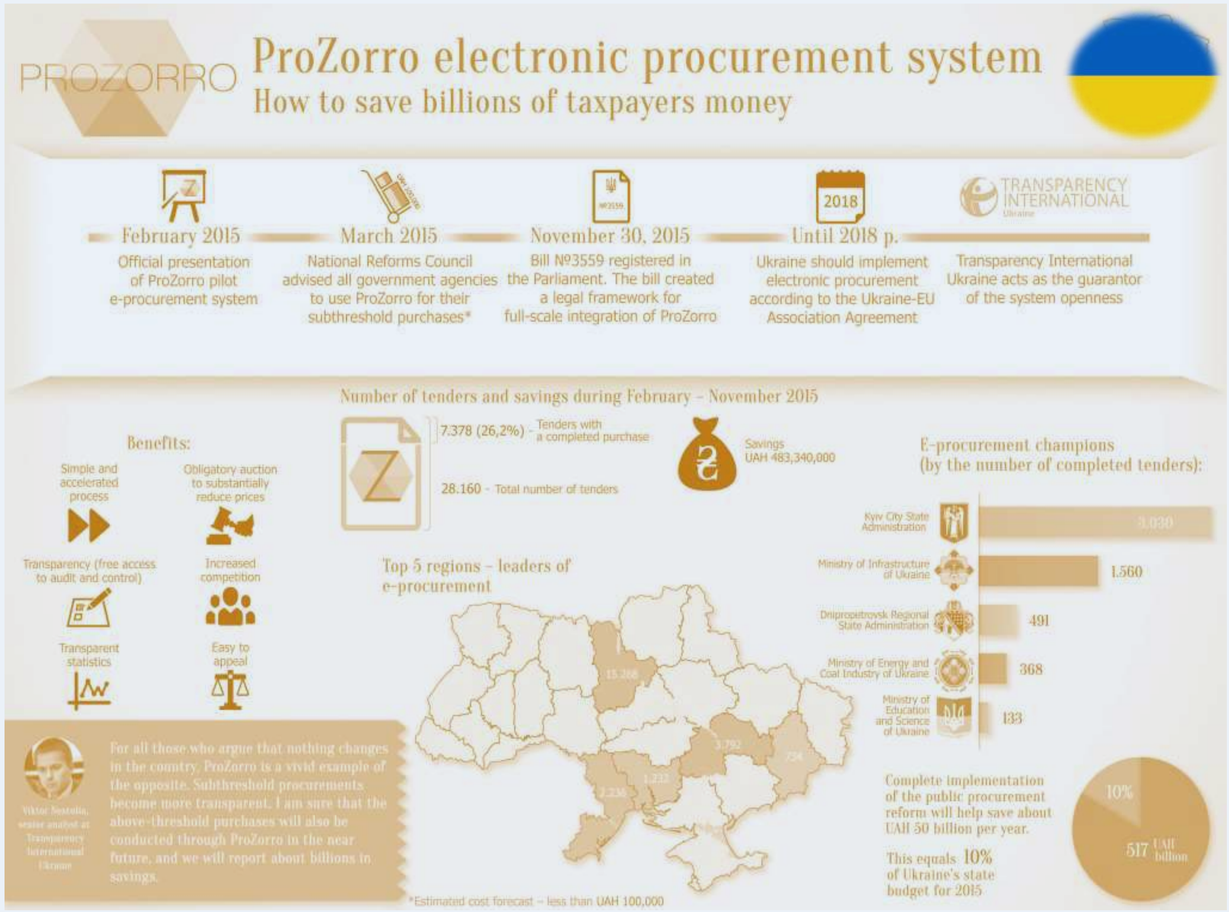
- بلورة آليات لتعزيز التشاور مع المجتمع المدني ومأسستها.
- رفع مستوى الشفافية من خلال جمع المعلومات وتسهيل الوصول إليها مجانًا.
- إزالة الثغرات والتداخلات في الأنظمة وتعارُض الأدوار بين مؤسسات الرقابة والجهات الأخرى.
- وضع سياسة للتدقيق الداخلي وخطة مزوّدة بالموارد المناسبة
- إيجاد وسائل أبسط وأكثر كفاءة وفعالية لمتابعة وإنفاذ نتائج وتوصيات الهيئات الرقابية
- نشر جميع قرارات الجهات الرقابية فور صدورها وتسهيل الوصول إليها مجاناً
- إنشاء نظام فعّال للشكاوى وتطبيق الخطوات التصحيحية الفعّالة بسرعة
- استكمال الإطار التنظيمي والمؤسساتي لمكافحة الفساد وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وتزويدها بالموارد
- ضمان توفير البيانات المتعلقة بالمساءلة والنزاهة والشفافية ونشرها وتجميعها وإتاحتها ومراقبة استخدامها.

تجارب ناجحة - تشيلي

- عام 2003، تمّ إطلاق **المنصة الالكترونية Mercado Publico**
- زيادة عدد الشركات الصغيرة المتخصصة من كافة القطاعات المتعاملة عبر المنصة.
- إشراك الأشخاص ذوي الإعاقة والشباب العاطلين عن العمل والسكان في المناطق الريفية في التنمية الاقتصادية.
- تشجيع مشاركة النساء في تأسيس شركات استطاعت أن تنافس في سوق الشراء.
- 57٪ من القيمة المضافة في اقتصاد المناطق الريفية جاءت من المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر، التي تديرها النساء والفئات الأكثر تهميشاً.
- حازت Chile Compra مرتين على جائزة الامم المتحدة للخدمة العامة (2007 و2019).

تجارب ناجحة - أوكرانيا

- عام 2015، تمّ إطلاق **المنصة الالكترونية Prozorro** لتعزيز الشفافية في الشراء العام.
- خلال عامين فقط من استخدام المنصة الالكترونية Prozorro، **زادت مشاركة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة لتصير 90%** من السوق.
- خلق فرص عمل واشراك الفئات المهمشة بالاقتصاد.
- **أتاحت المنصة البيانات وفرص الشراء للسوق** بشكل مفتوح ومجاني مما سمح للشركات بالتحضير للمنافسة

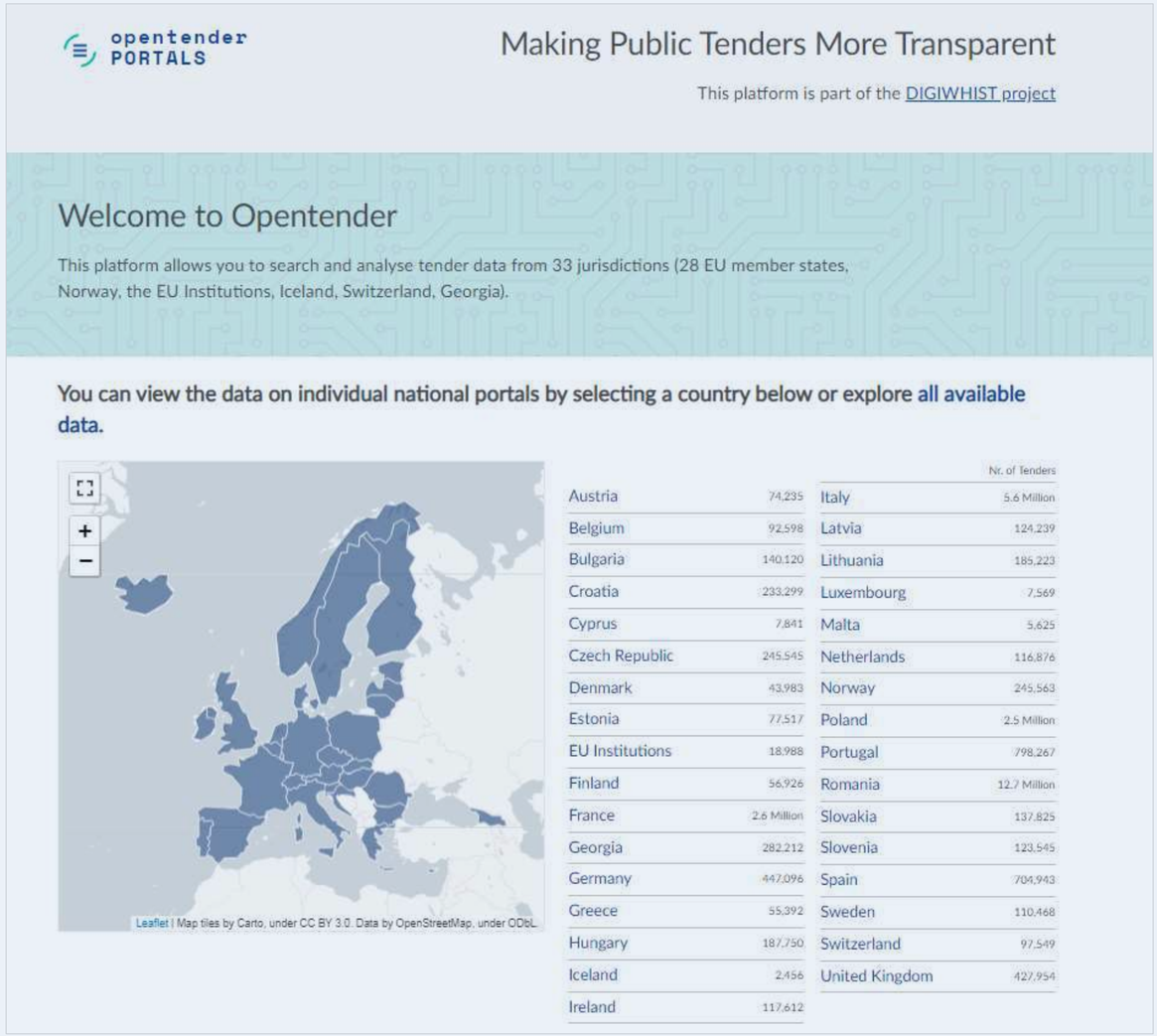


تجارب ناجحة - تونس

- عام 2014، تمّ إطلاق **منصة المشتريات الإلكترونية TUNEPS**
- تمّ إلزام كافة الجهات الشارية، مركزية كانت أم محلية، باستخدامها عام 2019، مع تدريب الزامي ومستمر على استخدامها.
- أتاحت المنصة المعتمدة 3000 فرصة عمل إضافية في جميع أنحاء البلاد عام 2017، لا سيما المناطق الريفية.

دروس التجربة العالمية: قانون عصري وحده لا يكفي. الشراء العام منظومة متكاملة

- **ضرورة وجود قانون واضح، متماسك، مستقر وشامل**
- **ارتباط عضوي بالتخطيط واعداد الموازنات المتوسطة الأمد**
- **ممارسات وإجراءات موحّدة مُلزمة: دفاتر شروط نموذجية** وغيرها من الوثائق الموحّدة
- **نظام إشراف ورقابة وإبلاغ واضح وتدابير عقاب فعّالة**
- **نظام فعّال للمراجعات والشكاوى**
- **تدريب إلزامي لكافة المعنيين بعمليات الشراء.**
- **نشر المعلومات والبيانات بكل الوسائط،** وخصوصاً الوسائط الرقمية ومنصّة الكترونية مركزية
- **حوافز** للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وللانتاج الوطني
- **مراعاة معايير الاستدامة البيئية والاجتماعية** مع الحرص على تحقيق التوازن بين المنافع المحتملة وتحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام.



تجارب ناجحة في بلدان العالم والمنطقة العربية

نحن أمام لحظة تاريخية

Lebanon: Navigating the crisis

It would be naïve to assume the crisis will be anything but painful and prolonged

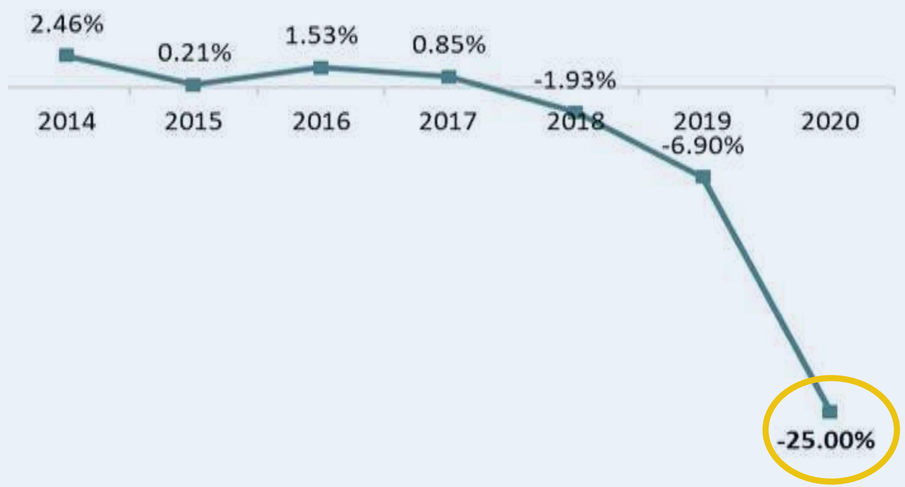
by Amer Bisat and Rob Kahn

6 March 2020 I 17:10

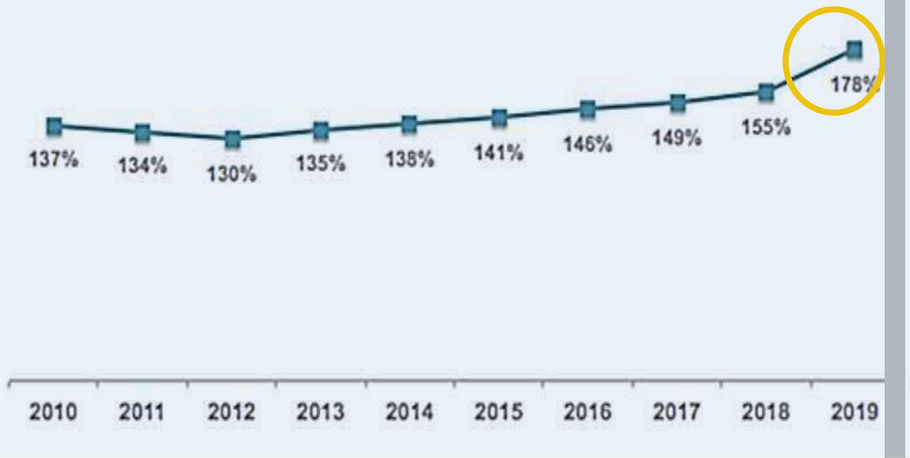
Source: by Annahar

A moment of truth. The constellation of shocks facing Lebanon and its new government is unprecedented. A deep economic and financial crisis and a new and

النمو الاقتصادي (%)



حجم الدين العام من الناتج المحلي (%)



- النمو المقدّر سلبي **-25%** (تقديرات IMF، 2020)
- عجز الحساب الجاري بلغ **26.9%** من الناتج المحلي
- **العجز المالي > 11%** من الناتج المحلي
- **الدين العام > 170%** من الناتج المحلي
- **التضخم > 100%** خلال عام (تقديرات 2020)
- **البطالة وصلت إلى 40%** من اليد العاملة
- تزايد عدم المساواة في الدخل بين السكان وتقلّصت الطبقة الوسطى - مؤشّر "جيني" **(0.819)**
- **60%** من السكان يعيشون تحت خط الفقر (تقديرات 2020)

الخسائر والفجوات المالية بعد انفجار 4 آب

- **خسائر مادية تصل إلى 3.8-4.6 مليار دولار أمريكي**
- **خسائر اقتصادية** قدرت بـ 2.9-3.5 مليار دولار أمريكي
- **خسائر تصل إلى 0.4 و 0.6٪ في معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي** الحقيقي لعامي 2020 و 2021
- تراجع حاد في **إيرادات الدولة**
- **تضخّم حاد وارتفاع ملحوظ لمعدلات الفقر**، تطال بشكل واسع الفئات الأكثر تهميشاً
- **39.5 مليون دولار** هي الكلفة المقدرة لإعادة تأهيل المؤسسات العامة المتضررة
- **10 مليار دولار أمريكي** هي قيمة التمويل الخارجي المتوقع على مدى 5 سنوات لتمويل اعادة لاعمار في إطار سيناريو اقتصادي متفائل
- **1.8 إلى 2.2 مليار دولار أمريكي** هي قيمة الاحتياجات المالية الأولوية للتعافي وإعادة الإعمار لعامي 2020 و2021 بعد انفجار 4 آب

Nabilismail Photogarphy talkd

رؤية إصلاحية متكاملة ومستدامة

حشد الموارد
المشورة السياساتية
الرصد والتقييم
التواصل والمشاورات مع الجهات المعنية
استراتيجية لتطوير الكفايات والقدرات

C7. منصّة إلكترونيّة

C6. استراتيجيات وآليات للحدّ من المخاطر

C5. مراسيم تنفيذيّة تكميليّة

C4. نماذج موحّدة ودفاتر شروط نموذجيّة

C3. أدلة مرجعية

C2. ارشادات عمليّة

C1. قانون الشراء العام والمراسيم التنفيذية

تنفيذ الرؤية

B1. استراتيجية وطنية لتنفيذ الاصلاح

A3. تشخيص جهوزيّة الشراء الالكتروني

A2. مسح للمؤسسات المعنيّة

A1. مسح MAPS لتقييم منظومة الشراء العام

بلورة الرؤية

المؤتمر الوطني الأول حول الشراء العام

2023 | 2022 | 2021 | 2020 | 2019

حزيران 2018

تابعوا مسار إصلاح الشراء العام

@IOFlebanon

www.institutdesfinances.gov.lb