

## إصلاح الشراء العام في لبنان

من إعداد: معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي - وزارة المالية

### 1. واقع الشراء العام في لبنان

تعتبر الجهات الدولية أنّ منظومة الشراء العام في لبنان هي ذات جودة متدنية، إذ يبلغ المؤشر العام لجودة دورة الشراء 100/48، مقارنة مع مثيلاتها في بلدان المنطقة العربية وفي العالم التي أحرزت مرتبة مرتفعة<sup>1</sup>.

ويعود ذلك لتقدم وتبعثر الإطار التشريعي (1959 و1963) المؤلف من قوانين ومراسيم وقرارات وتعاميم متعدّدة ومتفرقة، وعدم مواءمته مع متطلبات الشفافية والمساءلة والتنافسية وغيرها من المعايير، كما عدم فعالية بعض الأحكام كتلك المرتبطة بالشكاوى وغيرها، بالإضافة إلى تداخل صلاحيات المؤسسات المعنية والنقص في القدرات المؤسسية والبنية التحتية التكنولوجية. يؤدي تداخل صلاحيات المؤسسات المعنية والثغرات المؤسسية إلى تدنّ ملحوظ في فعالية أداء المنظومة وصعوبة في الوصول إلى المعلومات، ممّا يزيد من مخاطر الفساد والكلفة على المالية العامة وعدم تحقيق الفعالية الاقتصادية.

يُعتبر تحديث الشراء العام عملية إصلاحية شمولية على مستوى الدولة **whole-of-government reform** التزمت بها حكومة الرئيس الحريري (2019) وحكومة الرئيس دياب (2020)<sup>2</sup> في البيان الوزاري وتضمنتها الخطة الإصلاحية للحكومة (نيسان 2020)<sup>3</sup>.

خلال مؤتمر "سيدر" (2018) التزمت الحكومة اللبنانية بإصلاح الشراء العام، وقد أكدت مجموعة الدعم الدولية للبنان، خلال اجتماعها الأخير في باريس (كانون الأول 2019) وفي بيانها بعد تشكيل الحكومة الحالية (23 كانون الثاني 2020) على أهمية تنفيذ هذه الالتزامات في ظلّ التحديات المالية والاقتصادية الراهنة.

يُعدّ الشراء العام أداة رئيسية لتحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام، إذ يُقدّر حجمه بـ 20% من النفقات العامة على المستوى المركزي<sup>4</sup> (لا تتضمن التقديرات الشراء في المؤسسات العامة والبلديات واتحاداتها) و6.5% من الناتج المحلي الاجمالي (حوالي 3.4 مليار دولار أميركي) على المستوى المركزي<sup>5</sup>.

يقع الشراء العام في صلب العمل المالي للدولة ويرتبط ارتباطاً عضوياً بتخطيط التزاماتها المالية على المديين المتوسط والبعيد عند إعداد الموازنات العامة، بما في ذلك تأمين الالتزامات المالية الناتجة عن عمليات تنفيذ العقود، وربطها بتوافر السيولة في الخزينة وتأمين التزامات الدولة المالية بحسب أولوية استحقاقاتها.

1 البنك الدولي، Benchmarking Public Procurement، 2017

2 تلتزم الحكومة الحالية في بيانها الوزاري "بمتابعة كافة الجهود التي بذلتها وزارة المالية لإصلاح منظومة الشراء العام، بما في ذلك استكمال المسح الدولي (MAPS) وإقرار توصياته واعتمادها والعمل على الإقرار الفوري لمشروع قانون عصري للشراء العام مع الأخذ بعين الاعتبار ملاحظات الجهات المختصة".

3 تلتزم الحكومة في خطتها للتعاوي المالي بإقرار قانون الشراء العام كأحد الإصلاحات لتعزيز نموذج نمو اقتصادي جديد وتحديداً إيجاد بيئة أعمال تنافسية تجذب الاستثمارات (المحور "د"، الفقرة 4).

4 هو حجم الشراء العام المقدر بالاستناد إلى النفقات العامة الواردة في تقارير "مرصد المالية العامة" للأعوام 2010 إلى 2019، وتشمل التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان لشراء الغاز والفيول.

5 تم احتساب حجم الشراء العام بالاستناد إلى النفقات العامة الواردة في تقارير وزارة المالية، الممولة من الموازنة العامة، بالإضافة إلى تقديرات قيمة المشاريع الممولة من الجهات الخارجية التي نقّدها مجلس الإنماء والاعمار (بحسب التقرير الدوري لمجلس الإنماء والاعمار، 2018). وتم احتساب حجم الشراء العام من الناتج المحلي الاجمالي كمعدل وسطي للأعوام 2010-2020، واحتساب قيمته بالدولار الأميركي بالاستناد إلى الناتج المحلي الاجمالي المسجل لعام 2019 وهو 51.6 مليار دولار (بحسب تقديرات وزارة المالية).

يُعتبر دمج الشراء العام في التخطيط المالي أساساً لتحقيق فعالية الانفاق والوفّر وتوفير هامشاً مالياً أكبر، ويمكن من اعتماد إدارة مالية مترابطة تخضع لضوابط صارمة لجهة الاستشراف وإدارة عمليات الموازنة والخزينة، والحدّ من المخاطر المالية والفساد.

وتُشير التقديرات أنّ اعتماد منظومة الشراء العام حديثة، تلتزم المعايير الدولية ومبنية على أسس قانونية ومؤسسية متماسكة، من شأنه أن يحقق وفراً سنوياً بحوالي 500 مليون دولار، ممّا يزيد من هامش الانفاق الاستثماري ويحسن نوعية الخدمات المقدّمة للمواطنين، وفرص مشاركة القطاع الخاص، والنقّة بالأداء.

التزمت وزارة المالية إصلاح الشراء العام أحد أبرز الإصلاحات الهيكلية الضرورية لتعزيز الحوكمة المالية وتحسين جودة الخدمات العامة، وجذب الاستثمارات وتعزيز الشفافية، وتعزيز ثقة القطاع الخاص والجهات الدولية.

وكان وزير المالية، منذ بداية العام 2019، قد كلف معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي (بموجب القرار رقم 1/109، تاريخ 4 آذار 2019) تنسيق هذا المسار الاصلاحى، ودعا 14 جهة وطنية معنية للمساهمة في هذه الجهود بالاستناد إلى 4 مسارات أساسية:

1. إجراء مسح لمنظومة الشراء العام من خلال منهجية التقييم الدولية المعروفة بـ MAPS II، بالتنسيق مع البنك الدولي ووكالة التنمية الفرنسية؛
2. إعداد مشروع قانون عصري للشراء العام، بالاستناد إلى قانون الاونسيترال النموذجي (2011)، وتوصيات منظمة OECD (2016)؛
3. إعداد وثائق وأدوات نموذجية، إنطلاقاً من دفاتر الشروط النموذجية التي أعدتها وزارة المالية عام 2013 بدعم من البنك الدولي، وتلك التي أعدها مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية بدعم من الاتحاد الاوروبي، والتي أعدتها وزارة التربية والتعليم العالي مؤخراً بدعم من البنك الدولي؛
4. بلورة توصيات عملية تساهم في تعزيز وتحديث منظومة الشراء العام في لبنان.

## ا. تقدّم مسارات إصلاح الشراء العام

### 1. تقييم منظومة الشراء العام – منهجية MAPS II

في حزيران 2019، أطلقت وزارة المالية تقييم منظومة الشراء العام في لبنان وفقاً لمنهجية MAPS II، بدعم من البنك الدولي والوكالة الفرنسية للتنمية.

- منهجية MAPS II هي منهجية دولية طوّرتها منظمة التعاون الدولي والتنمية OECD لتقييم أنظمة الشراء العام حول العالم؛
- يقوم خبراء دوليون، بالتعاون مع مؤسسات الدولة وإداراتها والقطاع الخاص والمجتمع المدني، بتقييم نقاط القوة والضعف في منظومة الشراء، بما في ذلك الاطر الإجرائية والمؤسسية، وبلورة توصيات لإصلاح المنظومة بما يتلاءم مع المعايير والوثائق المرجعية الدولية؛
- يندرج التقييم في إطار المتطلبات الدولية لوضع قواعد نظام شراء عام عصري في لبنان؛
- يوفّر المسح للحكومة اللبنانية معطيات علمية تمّ جمعها وتحليلها من خلال مسار تشاركي مع الجهات الوطنية المعنية حول أداء المنظومة والتحديات المرافقة، تحضيراً لبلورة رؤية استراتيجية للإصلاح.

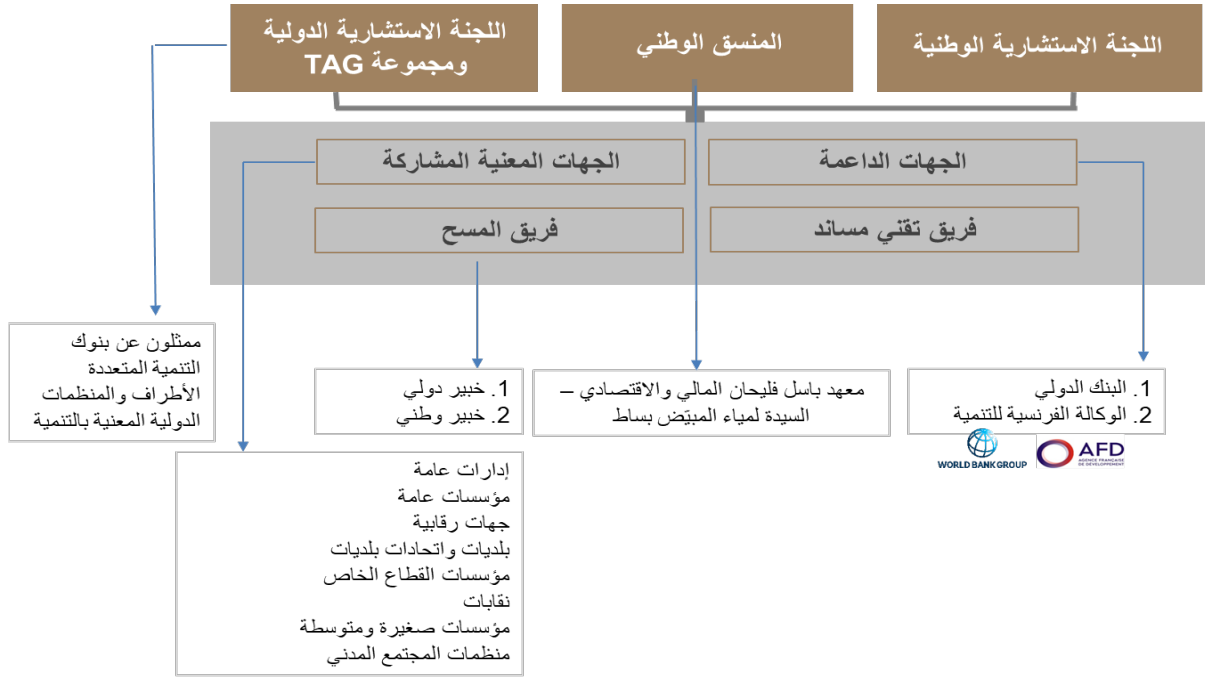
يُطال التقييم أربعة أركان في منظومة الشراء العام:

- الركن الاول - الاطار القانوني والتنظيمي والسياساتي (3 مؤشرات – 18 مقصد)
- الركن الثاني - الاطار المؤسسي والقدرة الإدارية (5 مؤشرات – 14 مقصد)
- الركن الثالث - عمليات الشراء وممارسات السوق (2 مؤشرين – 6 مقصد)
- الركن الرابع - المساءلة والنزاهة والشفافية (4 مؤشرات – 17 مقصد)

تستند منهجية المسح إلى:

- التقييم النوعي: مصفوفة المؤشرات، مقابلات مع المعنيين
- التقييم الكمي
- دراسة حالات
- تحليل الفجوات
- بلورة النتائج والتوصيات

### الهيكلية التنظيمية



تضم اللجنة الاستشارية الوطنية 18 ممثلاً عن 15 إدارة ومؤسسة عامة وجهة رقابية للتعاون من أجل حسن تنفيذ المسح وتسهيل وصول الخبراء الدوليين إلى المعلومات اللازمة والتحقق من دقة المخرجات:

1. وزارة المالية – معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي – المنسق الوطني
2. ديوان المحاسبة
3. مجلس شورى الدولة
4. التفقيش المركزي
5. إدارة المناقصات
6. وزارة الدفاع الوطني – المديرية العامة للإدارة
7. وزارة الدفاع الوطني – الجيش اللبناني
8. وزارة الداخلية والبلديات – المديرية العامة للإدارات والمجالس المحلية
9. وزارة الداخلية والبلديات – المديرية العامة للأمن الداخلي
10. وزارة الداخلية والبلديات – المديرية العامة للأمن العام
11. وزارة التربية والتعليم العالي
12. وزارة الصحة العامة
13. وزارة الأشغال العامة والنقل
14. مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية
15. مجلس الانماء والاعمار

قامت الجهات الدولية الداعمة للمسح باستقطاب خبيرين استشاريين لتسهيل تنفيذ المسح، والتأكد من ملاءمته مع متطلبات المنهجية الدولية وإرشاداتها.

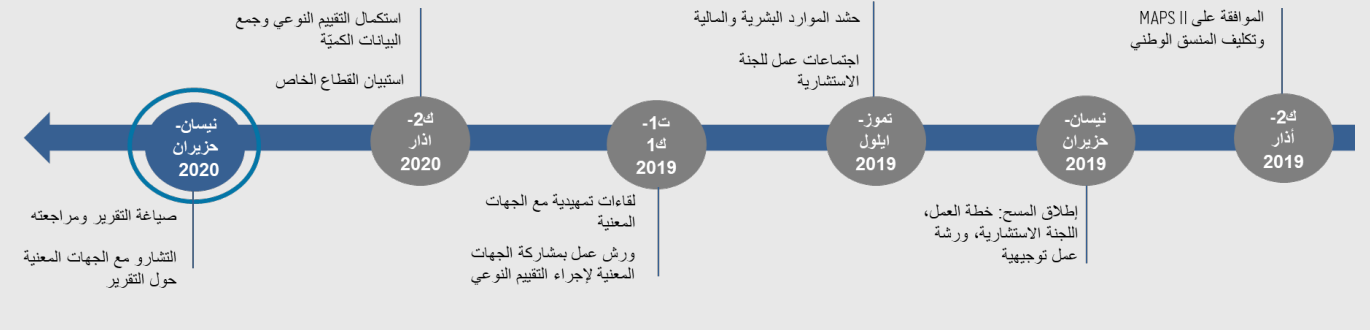
تشارك في التقييم أكثر من 100 جهة وطنية معنية من القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني، حيث يتم التشاور بشكل مستمر مع هذه الجهات خلال مراحل المسح، وتحضيراً لخطة العمل المقترحة التي ستنتج عنه.

### مُخرجات المسح

اعتباراً من آذار 2020، يعمل فريق الخبراء على إعداد تقرير المسح الذي يحلّل واقع منظومة الشراء العام بحسب المنهجية الدولية، ويقدم توصيات تؤسس لخطة عمل وطنية لإصلاح المنظومة:

- يتم العمل على المسودة الأولى من التقرير منذ شهر نيسان 2020؛
- تتم مراجعة المسودة الأولى من التقرير وتنقيحه من قبل أعضاء اللجنة الاستشارية الوطنية والجهات الشريكة؛
- من المتوقع إطلاق التقرير النهائي في حزيران 2020 ليُعتمد بعد ذلك.

### تقدّم العمل – تقييم منظومة الشراء العام (MAPS II)



## 2. مشروع قانون عصري للشراء العام

أعدت مجموعة عمل فنية وطنية مؤلفة من خبراء في الشراء، ومتخصصين في السياسات العامة، وخبراء استراتيجيين، واقتصاديين، وخبراء قانونيين، وممثلين عن القطاع الخاص، مشروع قانون عصري للشراء العام منسجم مع المبادئ الدولية. وقد حظيت مجموعة العمل بمساندة تقنية من خبراء مبادرة OECD-SIGMA، حيث اعتمدت صياغة مشروع القانون على المعايير والمراجع التالية:

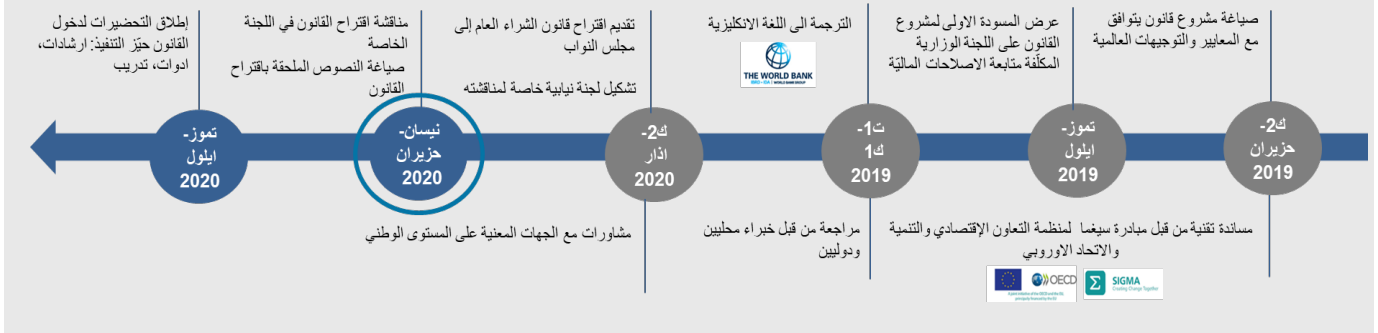
- مراجعة نصوص مشاريع القوانين المقترحة سابقاً؛
- معطيات نوعية وكمية صادرة عن مسح MAPS II لتقييم منظومة الشراء العام في لبنان؛
- قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء العمومي (2011)؛
- توصية مجلس منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن المشتريات العامة (2016)؛
- دراسة مقارنة لقوانين الشراء العام التي أقرت في عدد من الدول العربية، أبرزها الأردن (2019)، مصر (2018)، فلسطين (2014)، وتونس (2014)؛
- توصيات قانونية وتقنية لخبراء وطنيين ودوليين، ومتخصصين في السياسات العامة وخبراء استراتيجيين، واقتصاديين، وخبراء قانونيين، وممثلين عن القطاع الخاص والمجتمع المدني؛
- مساندة ومشورة تقنية من خبراء OECD-SIGMA.

في أيلول 2019، تم عرض المسودة الأولى لمشروع قانون الشراء العام، الذي أعده فريق الخبراء المكلف من قبل الوزارة، على اللجنة الوزارية المكلفة متابعة الإصلاحات المالية والاقتصادية.

ابتداءً من تشرين الأول 2019، عملت نخبة من الخبراء اللبنانيين والمؤسسات دولية (خبراء من البنك الدولي، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ومبادرة OECD-SIGMA، وخبراء مسح MAPS)، بالإضافة إلى خبراء الشراء المعتمدين من قبل المعهد وخبيرين قانونيين من القطاع الخاص) على مراجعة وتقييم وتنقيح المسودة الأولى من مشروع القانون من الناحيتين القانونية والتقنية.

في شباط 2020، قدّم النائبان ميشال موسى وياسين جابر اقتراح قانون الشراء العام إلى الأمانة العامة لمجلس النواب، وفي 4 آذار 2020، تمّ تشكيل لجنة نيابية خاصة برئاسة النائب ياسين جابر، لدراسته ومناقشته. يلي إقرار قانون الشراء العام، بلورة المراسيم التنفيذية، والارشادات العملية، وهندسة برامج تدريبية لضمان حسن تنفيذ هذا القانون.

### تقدّم العمل – قانون عصري للشراء العام



### 3. نماذج موحّدة ودفاتر شروط نموذجية

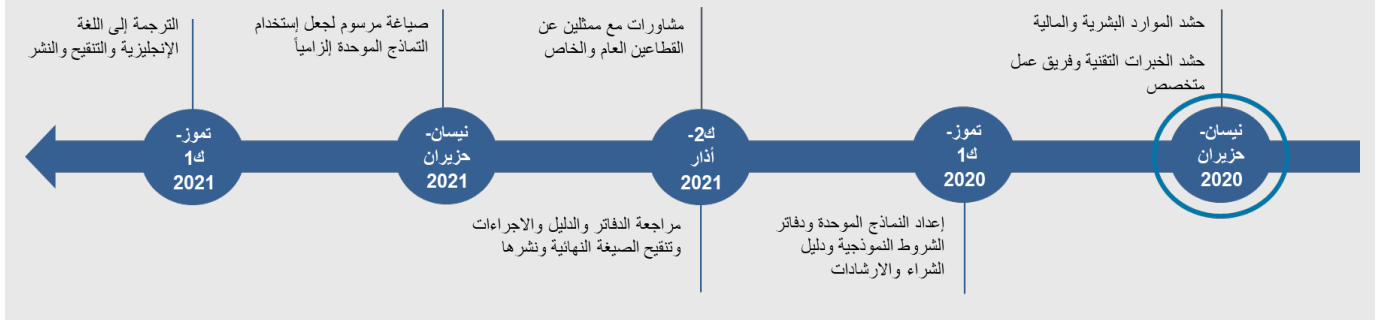
إنّ غياب اعتماد نماذج موحّدة ودفاتر شروط نموذجية يعقّد إجراءات الشراء العام ويزيد من احتمالات الخطأ ويخفّف من الشفافية، مما يؤثر سلباً على الموظفين الحكوميين المولجين تحضير هذه النماذج، والموردين المهتمين بالمشاركة في الشراء العام على حدّ سواء، ما يشكّل عائقاً حقيقياً أمام فتح المنافسة عبر مشاركة مورّدين جُدد.

في العام 2008، كانت وزارة المالية – معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي قد أعدّت خمس دفاتر شروط نموذجية تعكس الممارسات الجيدة وشروط التعاقد المتوازنة، وذلك بالتعاون مع خبراء وطنيين وبمساندة فنيّة من البنك الدولي. تولى مراجعة دفاتر الشروط النموذجية هذه ممثلون عن الإدارات والمؤسسات العامة، كما ومجموعة من الخبراء من وزارة المال وديوان المحاسبة ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، ومن القطاع الخاص. كما تمّ تعميم النسخة التجريبية منها على مختلف الإدارات والمؤسسات العامة، ومناقشتها مع مجموعة واسعة من العاملين في هذا المجال.

في العام 2009، تمّ إرسال دفاتر الشروط إلى مقام مجلس الوزراء ولكن لم يتخذ مُذاك أي إجراء بشأن اعتمادها.

أما اليوم، وعلى ضوء أحكام قانون عصري للشراء العام وتوصيات مسح MAPS II، سوف يتمّ تطوير نماذج موحّدة جديدة، بهدف تجربتها تمهيداً لاعتمادها رسمياً. يسبق اعتماد هذه النماذج مسارّ تشاوري مع الجهات المعنية، لاسيّما ديوان المحاسبة، مجلس شورى الدولة، التفيتش المركزي، إدارة المناقصات، الإدارات العامة، مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، المؤسسات العامة، والبلديات وغيرها. يلي هذه الخطوة إقرار مرسوم يقضي بالزامية استخدامها على كافة المستويات الحكومية، مركزياً ومحلياً، وتنفيذ وزارة المالية لبرامج تدريبية لكافة المعنيين وإصدار أدلة إرشادية.

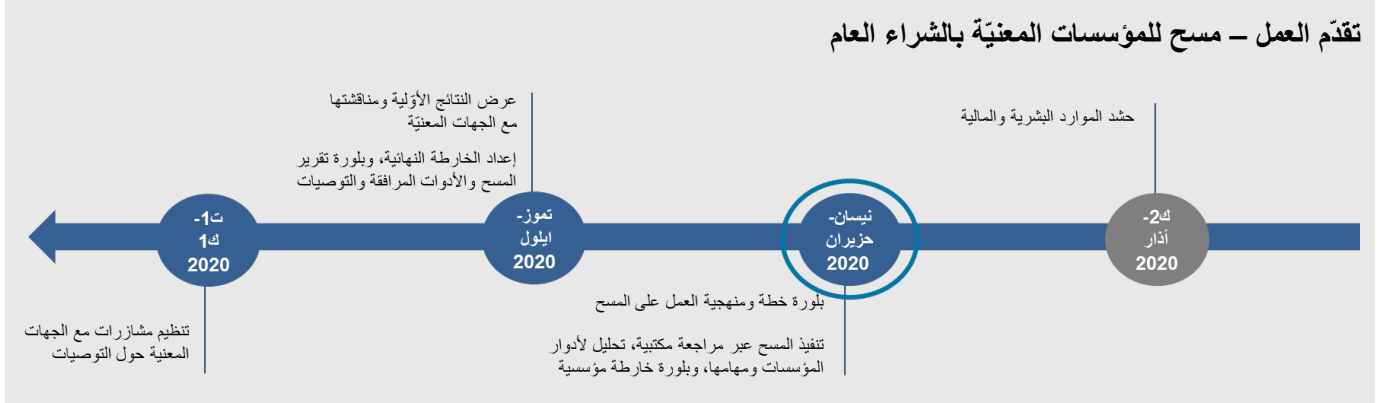
### تقدّم العمل – نماذج موحّدة ودفاتر شروط نموذجية



### III. مسارات إضافية لإصلاح الشراء العام حدّدها مسح MAPS II

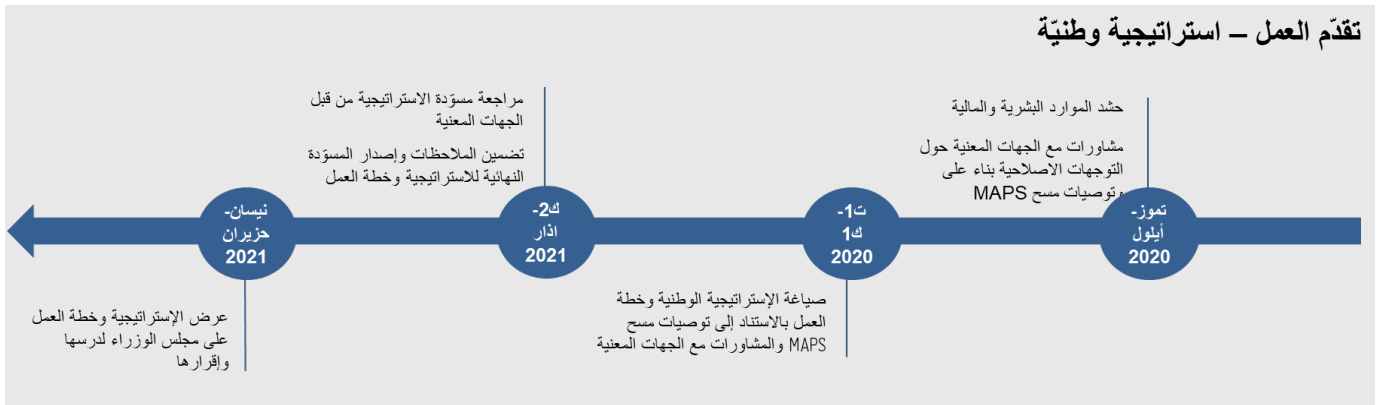
#### 1. مسح للمؤسسات المعنية بالشراء العام

أظهر مسح MAPS II نقاط الضعف في الإطار المؤسسي لمنظومة الشراء العام في لبنان، والذي يشهد تداخلاً في صلاحيات المؤسسات المعنية ووجود فجوة كبيرة في القدرات الإدارية، مما يؤدي إلى عدم الكفاءة وزيادة مخاطر الفساد. يتطلّب هذا الواقع إجراء مسح مفصّل للمؤسسات المعنية بمنظومة الشراء العام لتوضيح أدوارها وصلاحياتها، بهدف اقتراح خيارات مؤسسية تؤمّن حوكمة فعّالة لهذه المنظومة، على ضوء متطلبات وأحكام قانون شراء عصري.



#### 2. استراتيجية وطنية لتحديث الشراء

لا توجد حالياً في لبنان استراتيجية وطنية لتحديث الشراء العام. بالاستناد إلى نتائج وتوصيات مسح MAPS II، سيتم بلورة رؤية استراتيجية متوسطة إلى طويلة الأمد تعتمد على معطيات علمية موضوعية لتحديد أهداف السياسات والمعايير والمؤشرات، وسبل دعم ومواكبة تقدّم مسار الإصلاح وتقييمه، والتأكد أنّ الخيارات المقترحة تتمتع بعناصر نجاح كافية. وبالتالي سوف تتم بلورة إستراتيجية وطنية لتحديث الشراء العام وعرضها على مجلس الوزراء تمهيداً لإقرارها.

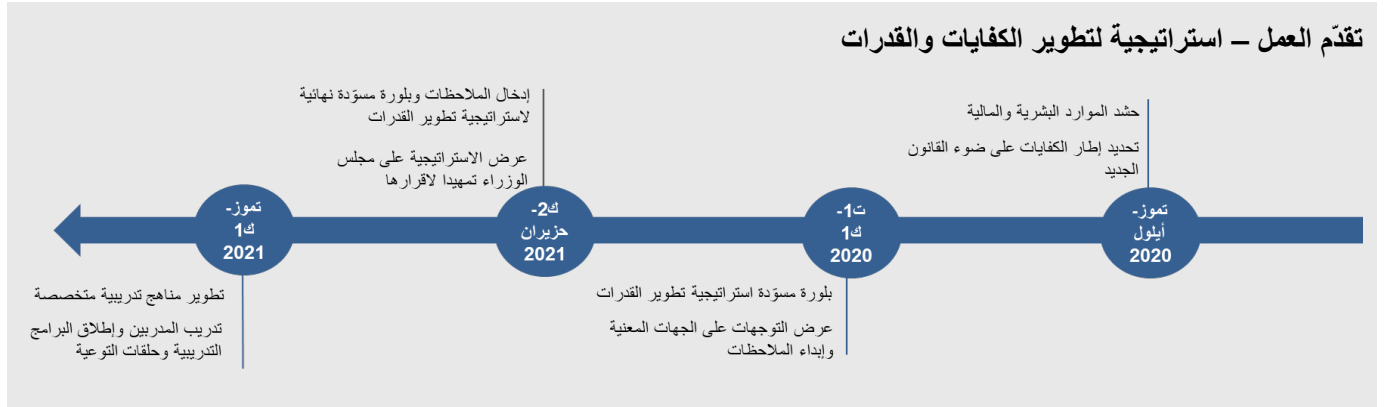


### 3. استراتيجية لتطوير الكفايات والقدرات

تغيب مهنة الشراء العام من الهيكلية الحالية للإدارة العامة اللبنانية، كما يغيب التوصيف الوظيفي وإطار الكفايات ذات الصلة، مع إشارة معظم التقارير الدولية المتخصصة أن النقص في الكفايات المالية إجمالاً وعدم تلاؤمها مع المعايير الدولية يمثل خطراً ائتمانياً كبيراً بالنسبة إلى الحكومة، لأنه يؤثر مباشرة على الأداء.

من المتوقع أن تساهم نتائج وتوصيات مسح MAPS II في الوصول إلى رؤية وطنية لتطوير كفايات العاملين في الشراء العام، حيث أنّ تحقيق أعلى درجات المهنية والاحتراف لدى المولجين مهام الشراء العام يُعتبر ضماناً أساسية لتحقيق الأهداف قانون الشراء، ويؤمن استدامة المسار الاصلاحى بما يتلاءم مع متطلبات الإدارة المالية الحديثة والمتغيرات الدولية.

في هذا السياق، ستتّم بلورة رؤية استراتيجية لتشمل إطاراً للكفايات يحدّد معايير التوظيف والتطور المهني وتطوير القدرات، بالإضافة إلى خطة عمل لتمهين الشراء العام، وسيتمّ عرضها على مجلس الوزراء تمهيداً لإقرارها.



### IV. خطة العمل 2019-2023

